

Ministerie van
Volksgezondheid,
Welzijn en
Sport

Directie Sportzaken

Sport onder dak

**Samenvatting van het onderzoek
naar ontwikkelingen, knelpunten en
gemeentelijke beleidskeuzen
op het gebied van
binnensportaccommodaties**

Samenvatting

Onderzoek naar ontwikkelingen, knelpunten en gemeentelijke beleidskeuzen op het gebied van binnensportaccommodaties

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van VWS (directie Sportzaken) door:

- SGBO, Onderzoeks- en Adviesbureau VNG, Den Haag
- Van Dijk, Van Soomeren en Partners, Amsterdam

Planning, exploitatie en verhuur van sportaccommodaties vormen belangrijke onderdelen van het lokale sportbeleid. Vanuit een voorwaardenscheppende rol op sportgebied hebben vrijwel alle gemeenten in ons land binnensportaccommodaties gesticht. Teneinde dit aanbod goed aan te laten sluiten op de vraag is het noodzakelijk om rekening te houden met de kwantitatieve en kwalitatieve ontwikkelingen op de 'lokale' sportmarkt. Aangezien dergelijke verschuivingen in de vraag vaak sneller gaan dan er veranderingen in het aanbod kunnen worden doorgevoerd, is er bijna per definitie sprake van enige discrepantie tussen vraag en aanbod. Gezien de relatief hoge kosten van oprichting en exploitatie van binnensportaccommodaties is het belangrijk om deze frictie zo klein mogelijk te laten zijn.

Naast het gebruik van binnensportaccommodaties door sportverenigingen, ongebonden sportgroepen en het gemeentelijk welzijnswerk of sportbuurtwerk, vindt in deze accommodaties ook bewegingsonderwijs plaats. Het gaat hierbij om zowel gymnastieklokalen als sportzalen/hallen. Voor zover deze accommodaties ten behoeve van het onderwijs zijn gesticht of worden gebruikt, is er sprake van een rijksvergoeding voor de bouw en/of de exploitatie. Door diverse maatregelen van het ministerie van Onderwijs is de exploitatie van gemeentelijke binnensportaccommodaties onder druk komen te staan. Bovendien bestaat er momenteel nog onduidelijkheid over de wijze en mate van deregulering en decentralisatie op onderwijsgebied en de gevolgen hiervan voor de planning, exploitatie en verhuur van binnensportaccommodaties op lokaal niveau.

Naar aanleiding van signalen vanuit diverse gemeenten heeft het ministerie van VWS (directie Sportzaken) aan SGBO en Van Dijk, Van Someren en Partners opdracht gegeven om gezamenlijk een onderzoek uit te voeren naar de huidige situatie en de toekomstige ontwikkelingen rondom binnensportaccommodaties. Hierbij is ook gekeken naar de reeds genomen en te verwachten beleidsmaatregelen van gemeenten op dit terrein. Het onderzoek is uitgevoerd in de eerste helft van 1994 en begeleid door een commissie, bestaande uit:

- 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.P. van de Ven (L.C.).

In deze samenvatting worden de hoofdlijnen en belangrijkste resultaten van dit onderzoek gepresenteerd. Voor belangstellenden is het volledige onderzoeksrapport tegen kostprijs verkrijgbaar bij Van Dijk, Van Soomeren en Partners.

Amsterdam/Den Haag, oktober 1994

Van Dijk, Van Soomeren en Partners BV

SGBO



Inhoudsopgave

Voorwoord 3

Inhoudsopgave 5

1 Doelstelling en opzet van het onderzoek 6

- 1.1 Achtergrond 6
- 1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen 6
- 1.3 Onderzoeksopzet en -verantwoording 7
- 1.4 Leeswijzer 8

2 Schets van de ontwikkelingen inzake binnensportaccommodaties 9

- 2.1 Ontwikkelingen op onderwijsgebied 9
- 2.2 Ontwikkelingen op sportgebied 12
- 2.3 Bestuurlijke invloed op het accommodatiebeleid 13

3 Ontwikkelingen en beleid op lokaal niveau 14

- 3.1 Veranderingen in gebruik en aanbod tussen 1986 en 1993 14
- 3.2 Achterliggende oorzaken 17
- 3.3 Gevoerd beleid in periode 1986-1993 18
- 3.4 Effecten van het huidige beleid 19
- 3.5 Verwachtingen inzake toekomstige ontwikkelingen en beleid 22

4 Situatiebeschrijving en aanpak in vier gemeenten 24

- 4.1 Accommodatiespreiding in de gemeente Emmen 24
- 4.2 Optimalisering in de gemeente Enschede 26
- 4.3 Marktbenadering in de gemeente Groningen 29
- 4.4 Privatisering in de gemeente Uden 31

5 Conclusies en aanbevelingen 34

- 5.1 Algemene conclusies 34
- 5.2 Beleidsscenario's 35
- 5.3 Aanbevelingen voor rijksoverheid en gemeenten 37

1 • I Achtergrond

Met de groei van het aantal sporters en de verbreding van het sportaanbod is de laatste decenia in Nederland een groot aantal binnensportaccommodaties gesticht. Door de toegenomen populariteit van allerlei zaalsporten werden vooral in de jaren zeventig en tachtig in vrijwel alle gemeenten sporthallen en sportzalen gebouwd. Hierdoor is een uitgebreid areaal van hoogwaardige voorzieningen tot stand gekomen, dat voor het overgrote deel in handen is van de gemeentelijke overheden. Naast de bouw van binnensportaccommodaties die primair voor sportbeoefening zijn bedoeld, werden er als gevolg van de naoorlogse bevolkingstoename ook vele gymnastieklokalen gesticht ten behoeve van het onderwijs. De bouw en exploitatie van deze onderwijsaccommodaties is vooral met rijksmiddelen vanuit het ministerie van Onderwijs gefinancierd. Hoewel de gymnastieklokalen primair een onderwijsfunctie hebben, worden deze voorzieningen buiten de schooltijden ook verhuurd aan sportverenigingen en ongebonden sportgroepen.

Door deze gescheiden circuits is de planning, exploitatie en verhuur van onderwijsvoorzieningen en sportaccommodaties vaak slecht op elkaar afgestemd. Hierdoor kan het bijvoorbeeld voorkomen dat dicht bij een sporthal, die overdag nauwelijks gebruikt wordt, een nieuw gymnastieklokaal is gebouwd. Of dat een moderne sportzaal bij een school 's avonds leeg staat, terwijl een sportvereniging in die buurt geen geschikte trainingsaccommodatie kan vinden. Dit soort zaken geeft aan dat het aanbod en het gebruik van binnensportaccommodaties niet optimaal is toegesneden op de vraag. In een tijd dat de lokale overheden de broekriem moeten aanhalen is het wenselijk dat vraag en aanbod effectiever en efficiënter op elkaar worden afgestemd. Door verdergaande deregulering en decentralisatie op het onderwijsterrein is te verwachten dat gemeenten in de toekomst meer verantwoordelijkheid gaan krijgen voor de planning, exploitatie en het gebruik van onderwijsvoorzieningen. Dit betekent echter ook dat gemeenten nadrukkelijker de regie moeten gaan voeren over het totale aanbod van binnensportaccommodaties, ten behoeve van zowel het bewegingsonderwijs als de sportbeoefening.

1 • 2 Doelstelling en onderzoeksvragen

In opdracht van de directie Sportzaken van het ministerie van VWS hebben Bureau Van Dijk, Van Soomeren en Partners (DSP) en SGBO 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 problematiek met betrekking tot binnensportaccommodaties op lokaal niveau en het bieden van aanknopingspunten voor kwaliteitsverbetering van het gemeentelijk beleid op dit gebied.

Tegen deze achtergrond valt de doelstelling van het onderzoek in een drietal vragen uiteen, te weten:

- 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?

1 • 3

Onderzoeksopzet en -verantwoording

Het onderzoek naar recente ontwikkelingen ten aanzien van gemeentelijke binnensportaccommodaties is zowel kwantitatief als kwalitatief van aard. Via een schriftelijke enquête van SGBO 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. Het kwalitatieve deel van het onderzoek is uitgevoerd door Van Dijk, Van Soomeren en Partners en heeft het karakter van een 'dieptestudie'. In een viertal aansprekende gemeenten is nadere informatie verzameld en geanalyseerd. Via gesprekken met sleutelpersonen en informatie uit recente beleidsdocumenten van de gemeenten Emmen, Enschede, Groningen en Uden is een beeld verkregen van de lokale ontwikkelingen ten aanzien van binnensportaccommodaties en de problemen die zich voordoen bij exploitatie, beheer en gebruik.

Ter voorbereiding op zowel de landelijke enquête als de case-studies zijn oriënterende gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van het ministerie van VWS en OCW, alsmede 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 heeft geleid tot een itemlijst, die de basis heeft gevormd voor de ontwikkeling van het enquêteformulier en een selectie van interessante gemeenten voor de casestudies. Met een respons van 76% (485 gemeenten) en een evenwichtige verdeling van de gemeenten naar inwoneraantal en provincie biedt de landelijke enquête een representatief beeld van de situatie in de Nederlandse gemeenten. De selectie van de vier casestudies heeft plaatsgevonden binnen de begeleidingscommissie op basis van een telefonische inventarisatie onder elf gemeenten. De criteria hierbij waren: spreiding naar geografische ligging en inwonertal, ruimtelijke structuur (grote stad/centrumgemeente/gemeente met meerdere kernen) en beleidskeuzen ten aanzien van binnensportaccommodaties.

Na dit inleidende hoofdstuk over de onderzoeksopzet, wordt in hoofdstuk 2 een beeld gegeven van de meest belangrijke ontwikkelingen rondom binnensportaccommodaties vanuit het perspectief van de sport, het onderwijs en het lokale bestuur. In hoofdstuk 3 worden de resultaten van de landelijke enquête gepresenteerd en in hoofdstuk 4 staan de uitkomsten van de casestudies centraal. Deze samenvatting wordt afgesloten met de weergave van de conclusies en aanbevelingen, die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen.

Schets van de ontwikkelingen inzake binnensportaccommodaties

2

2 • I

Ontwikkelingen op onderwijsgebied

Het Londo-stelsel en aanvullende maatregelen

In augustus 1985 werd 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. In dat kader wordt ook onderscheid gemaakt tussen diverse typen accommodaties, te weten:

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

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. Bovendien zijn er criteria vastgesteld voor de bekostiging van sportvoorzieningen, die in gebruik zijn bij het bewegingsonderwijs. Het ministerie van Onderwijs keert per lestijd van 50 minuten bij benadering een normbedrag van f 30,- uit¹. 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.

In de loop van de jaren zijn door het ministerie van Onderwijs nog diverse wijzigingen in het Londo-stelsel doorgevoerd, die meestal werden ingegeven door bezuinigingsoverwegingen. Deze wijzigingen hebben niet alleen gevolgen voor het vak bewegingsonderwijs op de scholen, maar ook voor de beschikbaarheid van voorzieningen voor de lokale sportorganisaties. 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.

¹ De precieze hoogte van dit bedrag is afhankelijk van het stichtingsjaar van het gebouw en de vloeroppervlakte van de sportaccommodatie

2 Dit krijgt gestalte via de zogenoemde 'lump-sum-bekostiging'

3 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

- 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 budgetfinanciering² 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 maximaal 2 kilometer, voor het overige onderwijs ligt dit op 5 kilometer³.
- 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-accommodaties 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 uitvoering is gegeven, zullen komen te vervallen.

Deregulering en decentralisatie

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

Deregulering wordt beschouwd als een middel om de lange besluitvormings- 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-financiering 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. Verder wordt de overschrijdingsregeling aangepast. Gemeenten dienen een verordening op te stellen waarin staat onder welke voorwaarden scholen in aanmerking komen voor gemeentelijke middelen, waarbij scholen voor openbaar en bijzonder onderwijs volgens gelijke maatstaf moeten worden behandeld.

Het Londo-bekostigingsstelsel voor basis- en speciaal onderwijs wordt ingrijpend veranderd. In het wetsvoorstel voor vereenvoudiging van het Londo-stelsel 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 in het afgelopen jaar nog zijn toegepast, maken plaats voor 9 nieuwe indicatoren die de hoogte van de vergoeding bepalen.

Voor het bewegingsonderwijs zijn de volgende indicatoren relevant:

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

De grote vraag bij de decentralisatie van het onderwijs is de mate waarin taken worden 'gedecentraliseerd' van gemeenten naar scholen, en de vrijheid van gemeenten om 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. De minister van Onderwijs heeft vijf verschillende bestuursvormen voor het openbaar onderwijs aangereikt, variërend van de huidige vorm van integraal bestuur door de gemeenteraad tot een publiekrechtelijke of privaatrechtelijke vorm, waarbij de bestuurstaak voor het openbaar onderwijs geheel van de gemeenteraad wordt overgenomen. 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 hoofdvantwoordelijke voor het financieel beheer en voor het openbare karakter van de scholen. Een voordeel van een stichting voor het openbaar onderwijs is dat eenvoudiger een samenwerkingsschool met het bijzonder onderwijs kan worden opgericht. De samenwerkingsschool 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 haar vermogen niet werkelijk zelfstandig beheren. De gemeenteraad controleert immers de begroting en de jaarrekening van de stichting.

In het kader van het onderhavige onderzoek is met name van belang of gemeenten zelf mogen bepalen om de verantwoordelijkheid voor de schoolgebouwen al dan niet aan de schoolbesturen over te dragen. Het voordeel van de decentralisatie van schoolgebouwen naar gemeenten is dat doelmatiger met de beschikbare accommodaties kan worden omgegaan als zij over alle gebouwen zeggenschap krijgen. Bij doordecentralisatie van de verantwoordelijkheid voor de onderwijsgebouwen naar de schoolbesturen vindt een versnippering plaats, die een efficiënte planning en exploitatie van binnensportaccommodaties als geheel lastiger maakt. Gezien de grote gevolgen en de noodzakelijke voorbereidingstermijn wordt decentralisatie van onderwijs-huisvesting niet eerder verwacht dan in 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 deze invoering voorzien in 1996, voor het primair onderwijs in 1998. Verwacht wordt dat nagenoeg alle scholen in het voortgezet onder-

wijs 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 het aantal leerlingen en de onderwijsvorm.

Hoe het ook zij, er zal ook in de toekomst bezuinigd worden op de exploitatie van gymnastiekaccommodaties. Zo is er minder geld gereserveerd voor de vergoeding van materiële uitgaven en de huisvesting van het basis- en speciaal onderwijs. De lagere onderwijsvergoedingen moeten onder andere worden gecompenseerd door een hoger medegebruik van sportgroepen.

2 • 2

Ontwikkelingen op sportgebied

Gemeenten hebben zich in de loop van de tijd gemanifesteerd als de belangrijkste aanbieders van binnensportaccommodaties. Tot voor kort hadden zij nagenoeg een monopoliepositie over de sportaccommodaties, die voornamelijk werden afgestemd op de eisen van de verenigingssport (i.c. de sportbonden). De toegenomen pluriformiteit van de sport weerspiegelt zich wel in de organisatievormen, maar veel minder in de bouw en inrichting 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. Gemeenten kunnen gebruik maken van de mogelijkheid om onderwijsvergoedingen in te brengen bij de bouw en exploitatie van binnensportaccommodaties, maar zijn daarbij nog steeds gebonden aan de normen van het ministerie van Onderwijs (het Londo-stelsel). Ondanks voortdurende bezuinigingen op de onderwijsvergoedingen slagen gemeenten er toch in om nieuwe sportaccommodaties te bouwen of bestaande voorzieningen te moderniseren.

Sportontwikkelingen kunnen niet altijd onder één noemer worden ondergebracht. Sommige ontwikkelingen staan zelfs haaks op elkaar. Zo kan de wens van verenigingen in 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 bijdrage levert aan bijvoorbeeld het voorwaardenscheppende beleid voor sport-

beoefening in achterstandswijken. In het accommodatiebeleid zal rekening moeten worden gehouden met de veranderingen in sportbeoefening en de bestuurlijke prioriteiten inzake het sportbeleid. Zeker in een tijd van teruglopende financiële middelen zijn hierbij diverse beleidsrichtingen te onderscheiden, waarbinnen gemeenten hun eigen koers dienen te bepalen, zoals:

- spreiding versus clustering van voorzieningen;
- kwaliteit versus kwantiteit van accommodaties;
- topsport versus breedtesport;
- differentiatie versus harmonisatie van tarieven;
- etcetera.

2.3 Bestuurlijke invloed op het accommodatiebeleid

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 uiteindelijk een politieke beslissing. Om deze bestuurlijke keuze te onderbouwen, zal eerst vastgesteld moeten worden welke (interne en externe) ontwikkelingen gaande zijn. Uit het voorgaande is duidelijk geworden, dat daarbij niet alleen de sportontwikkelingen, maar ook de onderwijsontwikkelingen van grote invloed zijn op de toekomst van de binnensportaccommodaties. Tevens is duidelijk dat in de huidige situatie van een integraal accommodatiebeleid op lokaal niveau nog nauwelijks sprake is. Wel zijn er voorbeelden van gemeenten, die pragmatisch ingespeeld hebben op de knelpunten en kansen rond de accommodatiebehoefte vanuit onderwijs en sport.

Als over enkele jaren gemeenten en/of schoolbesturen de verantwoordelijkheid krijgen over de huisvesting van primair en voortgezet onderwijs, is het eerder de gemeente dan de rijksoverheid die de kaarten in handen heeft voor een integraal accommodatiebeleid. Planning, exploitatie en verhuur van binnensportaccommodaties ten behoeve van zowel het onderwijs als de sport kunnen dan in hun lokale samenhang worden bekeken. Onderwijsinhoudelijke zaken, zoals wettelijke normering van curriculae (normlestabellen) en vaststelling van de eindtermen van het onderwijs, zullen echter onder de hoede blijven van de rijksoverheid. 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 beslissen of zij dit vak opnemen in hun curriculum. Hierdoor zal de omvang van het onderwijsgebruik ook in de toekomst voor gemeenten een onzekere factor blijven.

3 • I

Veranderingen in gebruik en aanbod
tussen 1986 en 1993

4 In de enquête is dit aangeduid als 'niet-onderwijsgebruikers'. Het gaat hierbij overwegend om verenigingen, ongebonden sportgroepen, sportstimuleringsactiviteiten en bedrijven

14

Uit de landelijke enquête onder Nederlandse gemeenten blijkt dat er in de periode 1986-1993 verschuivingen hebben plaatsgevonden in het gebruik van binnensportaccommodaties. In het onderzoek is een onderscheid gemaakt tussen gebruik door het basisonderwijs, het voortgezet onderwijs en sportorganisaties⁴.

Uit tabel 1 blijkt dat meer gemeenten geconfronteerd worden met een afname dan een toename van het gebruik door het basisonderwijs. Dit geldt in sterkere mate voor de A-accommodaties dan voor de C-accommodaties. De B-accommodaties zijn over het algemeen weinig in gebruik bij het basisonderwijs, hetgeen ook conform de rijksregelgeving is. De wijzigingen in het gebruik zijn gerelateerd aan de gemeentegrootte en uitbreidingswijken/bevolkingsgroei. Gemeenten met meer dan 50.000 inwoners rapporteren vaker een verandering in het gebruik door het basisonderwijs. Overigens kan het hierbij gaan om zowel een afname als een toename van het gebruik. Vooral in groeigemeenten als Almere en Alphen aan den Rijn is er sprake van een toename van het gebruik door het basisonderwijs.

	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	100,0	100,0	100,0
	(n=478)	(n=414)	(n=470)	(n=403)

Tabel 1:

Wijzigingen in het
gebruik door het basis-
onderwijs sinds 1986

Ook bij het voortgezet onderwijs is afname van het gebruik de overheersende trend (tabel 2). 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-accommoda-

ties dan bij accommodaties van andere typen. In gemeenten waar zich bevolkingsgroei voordoet is er vaker sprake van een toename van het gebruik.

	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)

Tabel 2:
Wijzigingen in het gebruik door het voortgezet onderwijs sinds 1986

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 3). 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. In gemeenten waar de bevolking vergrijsd, is vaker sprake van een afname van de verhuur van alle typen 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 toename als een afname van de verhuur van A- en C-accommodaties gerapporteerd. In de gemeenten met instellingen voor Hoger Onderwijs is vaker sprake van een afname van verhuur van A- en B-accommodaties.

	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)

Tabel 3:
Wijzigingen in verhuur aan niet-onderwijsgebruikers sinds 1986

Behalve veranderingen in het gebruik van binnensportaccommodaties zijn er in de periode 1986-1993 ook wijzigingen in het aanbod doorgevoerd. Er zijn zowel accommodaties bijgebouwd als afgestoten. In totaal zijn er in de responsegemeenten 237 nieuwe accommodaties opgericht.

In tabel 4 is de verhouding weergegeven van de nieuwbouw van de diverse typen.

	0	1	2	3 of meer	Totaal
A-accommodaties	45,3	38,7	9,5	6,6	100,0
B-accommodaties	82,5	12,4	2,2	2,9	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

Tabel 4:

Aantal nieuw gebouwde accommodaties per type, voorzover in de gemeente nieuwbouw heeft plaatsgevonden (in procenten, n=137)

In 27% van de gemeenten heeft in de periode 1986-1993 de situatie zich voorgedaan dat accommodaties hun onderwijsvergoeding verloren. In totaal verviel de vergoeding voor 302 accommodaties. Grotere gemeenten zijn hierbij oververtegenwoordigd, hetgeen vooral samenhangt met een groter bestand aan binnensportaccommodaties. De kans is in dat geval groter dat er één accommodatie is, waarvoor de onderwijsvergoeding verloren is gegaan. In 17% van de gemeenten gaat het hierbij om één of meer A-accommodaties en in 7% betreft het tenminste één B-accommodatie. Gerelateerd aan het aantal bestaande accommodaties valt op dat met name voor A- en B-accommodaties in gemeentelijk eigendom de vergoeding verloren is gegaan.

	0	1	2	3 of meer	Totaal
A-accommodaties	38,4	31,9	13,8	15,9	100,0
B-accommodaties	76,1	14,5	5,8	3,6	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

Tabel 5:

Aantal accommodaties per type, waarvoor onderwijsvergoeding verloren is gegaan (in procenten, n=138)

Het is niet alleen belangrijk om te weten voor welke accommodaties de onderwijsvergoeding verloren is gegaan, maar ook welke gevolgen dit heeft gehad voor het voortbestaan van deze accommodaties. Uit tabel 6 blijkt dat dit in 33% van de gevallen leidt tot sloop van de accommodatie. 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 (verbouw tot theorieleslokalen of aula) 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 vaak ook tot een verlies voor de sport.

Gevolg	Percentage van de gemeenten	Aantal accommo- daties	Als percentage van alle accom- daties w.v. vergoeding verloren ging	Tabel 6: Gevolg van verlies onderwijsvergoeding voor accommodatie (n=138)
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	
Leegstand	17,4	36	11,9	
Toename medegebruik/ handhaving t.b.v. sport	13,8	21	7,0	
Anders	18,1	40	13,2	

3•2 Achterliggende oorzaken

In de vorige paragraaf is naar voren gekomen dat er tussen 1986 en 1993 in de responsegemeenten 237 accommodaties nieuw gebouwd zijn en 302 accommodaties de onderwijsvergoeding hebben verloren (waarvan er vervolgens 101 gesloopt zijn). Het is belangrijk om na te gaan of er bijvoorbeeld sprake is van vervangende nieuwbouw of herstructurering van het accommodatiebestand. In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan de achtergronden van nieuwbouw respectievelijk buitengebruikstelling van accommodaties voor het onderwijs.

Uit tabel 7 komt naar voren dat de meeste nieuwbouw plaatsvindt als vervanging van bestaande accommodaties ('nieuw voor oud'). Daarnaast is de groei van het aantal leerlingen een

Tabel 7:
**Reden nieuwbouw
accommodaties
(aantal accommodaties,
n=137)**

Reden	Gemiddelde per gemeente	Totaal aantal accommo- daties	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

belangrijke reden voor nieuwbouw. Aan de andere kant blijkt nieuwbouw slechts zelden het gevolg van fusies in het onderwijs.

De meest genoemde reden voor buitengebruikstelling van accommodaties voor het onderwijs is de HOG-operatie (35%). Op afstand zijn de slechte bouwkundige staat (14%) en het teruglopende aantal leerlingen in het basisonderwijs (eveneens 14%) andere belangrijke oorzaken voor buitengebruikstelling. De andere genoemde oorzaken zijn zeer divers (zie tabel 8).

18

Reden	Gemiddelde per gemeente	Totaal aantal accommodaties	In procenten van alle accommodaties vv. 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

Tabel 8:

Redenen buitengebruik-
stelling (aantal accom-
modaties, n=138)

3.3

Gevoerd beleid in periode 1986-1993

In meer dan de helft van de gemeenten (52%) 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. De ontwikkeling van beleid hangt statistisch samen met het optreden van een aantal knelpunten. De toename van 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. In tabel 9 is aangegeven welke beleidsmaatregelen gemeenten treffen. Hierbij is telkens het verschil aangeduid tussen gemeenten die wel of niet aangeven in periode 1986-1993 een herstructurering te hebben doorgevoerd. De maatregelen die significante verschillen tussen deze gemeenten te zien geven, zijn in de tabel aangeduid met een asterisk (*).

Ontwikkeld beleid	Herstructureringsbeleid		Totaal
	wel	niet	
Beheer in handen geven van gebruikers(-stichtingen) (incl. SFN ⁵)*	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
Herstructureringsbeleid*	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

De belangrijkste beleidsmaatregelen zijn het doorvoeren van een bedrijfsmatiger aanpak, het verhogen van de tarieven voor niet-onderwijsgebruikers en het bevorderen van andersoortig gebruik (incl. vormen van marketing). Opvallend is de relatief lage score van het handhaven van de spreiding van accommodaties. Mogelijk wordt dit door gemeenten gecompenseerd door het voeren van een actief doelgroepenbeleid. Onder invloed van een terugloop van financiële middelen hebben gemeenten wellicht de keuze gemaakt om geen prioriteit te geven aan de spreiding van accommodaties over de gemeente, maar door speciale sportactiviteiten wel bepaalde doelgroepen naar de accommodaties te krijgen.

Tabel 9:
Ontwikkeld beleid naar
het voorkomen van her-
structureringsbeleid in 1986-
1993

⁵ SFN Sportfondsen
Nederland nv. Deze moge-
lijkheid was niet in de vra-
genlijst opgenomen, maar
werd door meerdere
gemeenten onder "anders"
ingevuld

3.4 Effecten van het huidige beleid

In de enquête onder gemeenten is getracht een beeld te krijgen van de effecten van het gevoerde beleid inzake binnensportaccommodaties in de periode 1986-1993. In dit kader wordt gekeken naar de veranderingen in huurtarieven en spreiding van de binnensportaccommodaties en het optreden van knelpunten in het sportgebruik.

Uit tabel 10 komt naar voren dat de tarieven voor niet-onderwijsgebruikers sinds 1986 in meer dan de helft van de gemeenten trendmatig zijn verhoogd. Iets vaker geven gemeenten aan een boventrendmatige verhoging te hebben doorgevoerd dan dat gemeenten aangeven de tarieven gelijk gehouden te hebben. De tarieven van A- en B-accommodaties zijn relatief iets minder vaak verhoogd dan voor C-accommodaties. 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 10:

Tarievenontwikkeling
tussen 1986 en 1993
voor niet-onderwijs
gebruikers naar type
accommodatie (in pro-
centen)

ja, meer dan trendmatig verhoogd
ja, trendmatig verhoogd
ja, minder dan trendmatig verhoogd
nee, gelijk gebleven
nee, verlaagd

Totaal

A-accommodaties

B-accommodaties

C-accommodaties

18,6

17,9

20,0

57,1

56,4

59,0

8,7

9,7

9,5

14,5

15,4

11,0

1,2

0,5

0,5

100,0

100,0

100,0

(n=415)

(n=195)

(n=410)

Tabel 11:

Verandering spreiding
van binnensportaccom-
modaties door herstruc-
turering naar type
accommodatie (in pro-
centen)

Verbeterd
Neutraal
Verslechterd
Weet niet

Totaal

A-accommodaties

B-accommodaties

C-accommodaties

11,9

3,9

20,4

61,5

66,2

68,0

22,0

14,3

5,8

4,6

15,6

5,8

100,0

100,0

100,0

(n=109)

(n=77)

(n=103)

20

Aan de 127 gemeenten, waar volgens eigen opgave een herstructurering heeft plaatsgevonden, 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 (zie tabel 11). Bij de A- en B-accommodaties is de spreiding in meer gemeenten verslechterd dan verbeterd, terwijl voor C-accommodaties het omgekeerde geldt. Bij de herstructureringsoperaties is door gemeenten vaker gekozen voor de bouw van C-accommodaties. Tenslotte is aan gemeenten gevraagd welke problemen er voor de gebruikers zijn ontstaan als gevolg van herstructurering. Volgens gemeentelijke opgave vormen de grotere loopafstanden voor het basisonderwijs een duidelijk knelpunt (51%). Voor het voortgezet onderwijs is dit in veel mindere mate het geval (8%). In tabel 12 zijn de problemen voor de niet-onderwijsgebruikers per accommodatietype op een rij gezet. De invullers mochten per type accommodatie hierbij maximaal twee problemen aankruisen.

Uit tabel 12 blijkt dat het 'op dezelfde tijd van de accommodatie gebruik willen maken' het meest door gemeenten is aangegeven als een knelpunt. Dit probleem wordt vooral bij het gebruik van C-accommodaties genoemd. Een knelpunt bij vooral A-accommodaties en in minder mate ook B-accommodaties, is dat deze door de gebruikers te klein worden bevonden. Iets meer gemeenten rapporteren dat in de A- en B-accommodaties sportverenigingen ruimte hebben moeten maken voor andere gebruikers dan andersom. Bij C-accommodaties is volgens

	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

Tabel 12:
Problemen ten aanzien
van het gebruik door
niet-onderwijsgebruikers per type accommodatie (In procenten, n= 127)

gemeenten juist het omgekeerde het geval. Dit ‘verdringingseffect’ tussen sportverenigingen en anders georganiseerde gebruikers is het hoogst bij de A-accommodaties, maar blijkt niet samen te hangen met de gemeentegrootte.

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 onderwijsgebruik. 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.

Tenslotte is in de enquête aan gemeenten gevraagd welke ontwikkelingen ze op korte termijn verwachten en in hoeverre hierop geanticipeerd wordt door specifiek beleid.

Met betrekking tot de aantallen wordt door meer gemeenten sluiting van accommodaties voorzien dan nieuwbouw. Met name sluiting of herbestemming van A-lokalen wordt voorzien (23%). Wat betreft de nieuwbouw wordt vooral verwacht dat er sporthallen gebouwd zullen worden (19%). Ook de nieuwe C-accommodaties die gebouwd zullen worden, betreffen naar verwachting in overwegende mate sporthallen. De tendens is voortgaande inkrimping en schaalvergroting van het bestand. Toekomstige veranderingen in de aantallen worden relatief vaker verwacht in grotere gemeenten.

Ten aanzien van het gebruik wordt door één op de vijf gemeenten leegstand in A-lokalen als gevolg van teruglopend onderwijsgebruik verwacht. In het algemeen wordt vaker leegstand verwacht als gevolg van afnemend onderwijsgebruik dan door afname van het sportgebruik. De verwachting dat leegstand zal ontstaan door afname van het onderwijsgebruik wordt relatief vaker door grote gemeenten uitgesproken dan door kleine gemeenten. Dit geldt in het bijzonder voor de B- en C-accommodaties.

Opvallend is dat weliswaar een op de zes gemeenten een toenemend gebruik van specifieke accommodaties voorziet, maar dat het percentage gemeenten dat leegstand verwacht als gevolg van afname van sportgebruik veel geringer is. Dit zou kunnen betekenen dat ondanks de opkomst van individuelere sporten als squash, tennis en 'klimmen', andere sporten niet sterk aan omvang verliezen. Dit kan een gevolg zijn van verdere vergroting van de hoeveelheid vrije tijd. Dertig gemeenten verwachten een toename van het gebruik, vier andere gemeenten verwachten dat de afname van het onderwijsgebruik wordt gecompenseerd door toenemend sportgebruik en nog eens acht andere gemeenten voorzien een gebrek aan accommodatieruimte voor de sport (samen 8,5%).

In tabel 13 zijn de door de gemeenten aangegeven beleidsontwikkelingen op korte termijn weergegeven. De genoemde beleidsvoornemens verschillen enigszins van de reeds ontwikkelde beleidsmaatregelen. De significante verschillen tussen gemeenten met en zonder herstructurering zijn ook in deze tabel met een asterisk (*) aangeduid. Hieruit blijkt dat gemeenten voor de toekomst als belangrijkste beleidspunten beschouwen: een meer bedrijfsmatige aanpak (49%), tariefsverhoging (36%) en het bevorderen van andersoortig gebruik (25%). Ook herstructurering wordt door een kwart van de gemeenten genoemd. Het is opvallend dat gemeenten waar reeds herstructurering heeft plaats gevonden vaker aangeven dat opnieuw een herschikking van het accommodatiebestand noodzakelijk is. Als andere oplossingen wordt door 18 gemeenten de bouw van nieuwe accommodaties genoemd (6,7%).

Tabel 13:
Beleidsontwikkelingen
op korte termijn naar
het voorkomen van her-
structurering (in pro-
centen, n=269)

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

4 Situatiebeschrijving en aanpak in vier gemeenten

4.1 Accommodatiespreiding in de gemeente Emmen

Achtergronden

Emmen beschikt over een uitgebreid arrangement aan gemeentelijke sportvoorzieningen. Dit arrangement heeft tevens een regionale functie. De gemeente heeft vanaf de jaren vijftig een snelle ontwikkeling doorgemaakt. Het aantal inwoners groeide van 15.000 tot 93.500. De stichting van voorzieningen op de terreinen van onderwijs en sport liep steeds vooruit op verdere groei. In de jaren tachtig werd 'een pas op de plaats' gemaakt. Omdat de groei van de gemeente gelijktijdig plaatsvond met die van de verzorgingsstaat, werd optimaal geprofiteerd van de financieringsmogelijkheden. Hierdoor kon de gemeente het zich permitteren om elk kerkdorp te voorzien van een sporthal of -zaal. Elke nieuwbouwwijk kreeg haar 'eigen' sporthal die eerst gevuld moest worden door scholen maar daarnaast ook ruimte liet aan sportverenigingen. Door ontgroening en een relatief sterke vergrijzing zit Emmen 'ruim in haar accommodatiejasje'. Zo heeft deze gemeente met 10 sporthallen de hoogste 'sporthaldichtheid' van Nederland. Vooral in de kerkdorpen overtreft het sportgebruik tegenwoordig het onderwijsgebruik. Verder verhuurt de gemeente 26 openbare gymnastieklokalen. De bezettingsgraad van deze gymnastieklokalen buiten schooluren bedraagt 55%. Van de Emmense bevolking is 26% lid van een sportvereniging. Dat is minder dan het landelijk gemiddelde van 31%. Deze lagere deelname houdt verband met de gemiddeld wat lagere sociaal-economische positie van de Emmenaren ten opzichte van het landelijke beeld. Mede om die reden hanteert de gemeente lage tarieven.

Door veranderingen in beheer en gebruik van binnensportaccommodaties werken de hoofdafdelingen Onderwijs en Sport nauwer met elkaar samen. Met het bijzonder onderwijs heeft zij geen directe bemoeienis. Wel onderhoudt de gemeente Emmen een samenwerkingsverband met het middelbaar en voortgezet onderwijs waarvan zij een aantal uren buitenschools accommodatiegebruik huurt.

Problematiek

Door ontgroening, schaalvergroting in het onderwijs en veranderingen in landelijke regelgeving is het onderwijsgebruik van binnensportaccommodaties afgenomen. Dit heeft geresulteerd in een toename van het aantal uren leegstand van deze accommodaties overdag. Met name in het voortgezet

onderwijs is het aantal uren bewegingsonderwijs aanmerkelijk afgenomen. Naast de devaluatie van het vak bewegingsonderwijs, worden ook de bezuinigingen op de materiële voorzieningen als probleem beschouwd. Kinderen en jongeren worden niet meer zoals eertijds vertrouwd gemaakt met sport en bewegen via de lessen Lichamelijke Opvoeding. Door bezuinigingsmaatregelen boeten de accommodaties in aan kwaliteit, vooral op het gebied van materiële toerusting. Door opheffing van vijf gymnastieklokalen bij scholen komt de bereikbaarheid in het geding. Gebruikersgroepen uit de sportwereld worden hierdoor gedwongen een andere accommodatie te huren.

De gemeente constateert dat het sportgebruik van binnensportaccommodaties zich in toenemende mate concentreert in piekperioden en piektijden ('verdichting'). Hierdoor daalt de bezettingsgraad. De wintermaanden worden volgeboekt, onder meer omdat een aantal buitensporten dan voor trainingsdoeleinden de zaal intrekt. Vroege avonduren zijn het meest populair.

Zaalsportverenigingen kampen met een afkalvend juniorenbestand. Traditioneel grote Emmense zaalsporten zoals gymnastiek en handbal vinden nog maar mondjesmaat aftrek bij de jeugd. De gemeente Emmen staat een verdere sanering van het bestand aan gymlokalen voor. Gelijktijdig moeten sporthallen en zalen dan beter worden benut en toegerust. Deze strategie stuit evenwel op de landelijke regelgeving die ervan uit gaat dat eerst A- en B-lokalen moeten worden gevuld door scholen. Dit werkt (dure) leegstand van sporthallen tijdens uren overdag in de hand.

Beleidsstrategie

Het gemeentelijk sportbeleid van Emmen is gericht op blijvende deelname door zoveel mogelijk burgers met extra aandacht voor achterstandsgroepen. In het accommodatiebeleid wordt uitgegaan van de werkelijke vraag. Kernbegrippen bij dit beleid zijn: basisvoorzieningen, voldoende spreiding over de gehele gemeente en 'nieuw voor oud'. Aan de vraagzijde wordt rekening gehouden met verdergaande individualisering van het sportgedrag, een 'kritisch consumentengedrag' van de sportgebruikers en vergrijzing van de bevolking. De gemeente Emmen constateert dat 'ongebonden recreatiegroepen' in opmars zijn.

De gemeente staat garant voor exploitatie en beheer van basissportvoorzieningen: sporthallen, sportzalen en gymnastieklokalen zonder opsmuk. Op de personele formatie is de laatste jaren fors bezuinigd. Dienstverlening en toezicht tijdens het onderwijsgebruik zijn volledig afgebouwd. Om alle sportgroepen in staat te stellen gebruik te maken van accommodaties, zal de gemeente als belangrijkste beheerder en verhuurder blijven optreden.

Als sporters een hogere kwaliteit wensen dan een sobere basisvoorziening hun biedt, zullen zij daar zelf inspanningen voor moeten leveren. De gemeente doet in die gevallen een beroep op de zelfwerkzaamheid van gebruikers, bijvoorbeeld het laten verrichten van schoonmaakwerkzaamheden of klein onderhoud. In de kerkdorpen vormt dit geen beletsel voor de huurders.

Kwalitatieve verbeteringen zijn ook gericht op het clusteren van takken van sport in accommodaties. Het is de bedoeling dat elke sporthal één of twee hoofdactiviteiten gaat krijgen.

De leegstand van sporthallen overdag zal door een marktgerichte aanpak worden tegengegaan. Van kwalitatieve accommodatieverbeteringen wordt verwacht dat deze een impuls geven aan het sportgebruik. Om dergelijke accommodatieproblemen op te lossen werkt de hoofdafdeling Sport nauw samen met de afdelingen voor onderwijs, welzijn en ruimtelijke ordening. Ook de dorpsraden worden geraadpleegd, bijvoorbeeld bij het overleg over overdracht van beheertaken.

De gemeente heeft deelplannen per accommodatie opgesteld teneinde het beheer zo efficiënt mogelijk uit te voeren. Emmen werkt thans met 'beheerteams' per twee hallen waarbij invulling in deeltijd wordt nagestreefd. Piekbelasting wordt door inschakeling van derden opgevangen. Helaas moet de gemeente constateren dat de financiële vruchten van eerdere efficiëncymaatregelen (energiebesparing, vermindering van personeel) niet geplukt konden worden als gevolg van verlaagde inkomsten uit onderwijsvergoedingen. Buffetten van kantines in sporthallen worden verpacht aan de verenigingen (hoofdhuurders). Deze zullen ook meer voor de exploitatielasten van het eigen gebruik verantwoordelijk worden gesteld. Sleutelverhuur aan vaste verenigingsgebruikers wordt overwogen. Bij het afstoten van gymnastieklokale wordt de behoefte aan overdracht aan het particulier initiatief geïnventariseerd. Bij de toekomstige sanering van binnensportaccommodaties wordt steeds uitgegaan van het zelfvoorzienend vermogen van alle gemeentekernen. Gymnastieklokale worden 'ingeleverd' om sporthallen of -zalen in stand te houden. Om die reden worden sporthallen voor alle gebruikers (waaronder het bewegingsonderwijs) zo toegankelijk en bruikbaar mogelijk ingericht. De gemeente geeft aan dat er nog zo'n tien gymlokale kunnen worden afgestoten, zonder dat de spreiding van de binnensportaccommodaties in het gedrang komt.

Om de basisvoorzieningen in stand te houden is men genoodzaakt de tarieven stapsgewijs over een periode van drie jaar met 25% te verhogen. Bovendien wordt de tarievenstructuur aangepast aan een marktgerichte exploitatie. Hierbij wordt handhaving op het gemiddelde landelijke niveau voorgestaan. Naast een 'piekurentarief' (voor de vroege avonduren) zal een 'dalurentarief' voor uren overdag worden ingesteld. Verenigingen worden aangemoedigd om met elkaar samen te werken. Dit geldt zowel voor samenwerking tussen verenigingen in dezelfde tak van sport, als tussen verenigingen met verschillende sporttakken. De gemeente belooft samenwerking met premies op onderhoudsgebied door het verhogen van de kwaliteit van de accommodatie en het reduceren van het tarief. Het gemeentelijk sportstimuleringsbeleid zal meer worden ingezet op het ondersteunen van sportverenigingen bij het aantrekkelijker maken van hun aanbod. Door middel van 'sportkennismakingsprojecten' op school en later buiten schooltijd wordt een brug geslagen tussen het bewegingsonderwijs en de georganiseerde sport. Tenslotte is sportstimulering gericht op doelgroepen die overdag van de sporthallen gebruik kunnen maken. Wanneer activiteiten voor ouderen of mindervaliden eenmaal voldoende mensen trekken, worden ze overgeheveld naar het particulier initiatief.

4 • 2

Optimalisering in de gemeente Enschede

Achtergronden

In vergelijking met Emmen heeft de gemeente Enschede, ook in tijden van economische voor-
spoed, een uiterst zuinig accommodatiebeleid gevoerd. Enschede heeft ruim 50.000 inwoners
meer dan Emmen, maar telt 6 sporthallen minder. Naast de vier gemeentelijke sporthallen,
waaronder in de toekomst één 'dubbele hal' (Het Diekman) hebben twee grote scholengemeen-

schappen elk de beschikking over een riante sportzaal. Verder zijn er twee particuliere tennis-hallen. Enschede heeft bovendien een uitgebreid netwerk van gymnastieklokalen. De vuistregel luidde dat elke twee basisscholen toegerust moeten zijn met één gymnastieklokaal. Door de ontgroening die in de jaren tachtig begon, nam de kwantitatieve behoefte aan onderwijs af en stagneerde de aanwas van verenigingen. Hoewel het aantal inwoners weer wat toeneemt, blijft sanering van het accommodatiebestand noodzakelijk. Omdat de herstructurering van binnensportaccommodaties al zeer voortvarend ter hand is genomen zijn de bezettingsgraden hoog. Sanering wordt thans vooral opgevat als het optimaliseren van de afstemming tussen vraag naar en aanbod van binnensportaccommodaties, zowel voor het schoolgebruik als het sportgebruik. Kwalitatieve verbeteringen nemen daarbij een belangrijke plaats in. De organisatorische voorwaarden daarvoor zijn gunstig: de totale verhuur van gymnastieklokalen, dus ook die van het bijzonder onderwijs, is ondergebracht bij de gemeente. De gemeente verzorgt de roosters voor het school- en medegebruik van 40 lokalen. Daarnaast verhuurt zij 6 lokalen van het voortgezet onderwijs. De afdeling Sport en Recreatie is samen met Onderwijs en Welzijn ondergebracht in de Welzijnsdienst. De sportafdeling behartigt zowel de belangen van de sport als die van het vak lichamelijke opvoeding. Hierdoor kan de gemeente volstaan met één centraal verhuurbureau. De schoolsportcommissie vervult een brugfunctie tussen het bewegingsonderwijs en de georganiseerde sport.

Problematiek

Omdat de feitelijke behoefte aan onderwijsgebruik van binnensportaccommodaties in de loop van de jaren tachtig sterk afnam, was herstructurering een logische zaak. Problematisch is echter de wijze waarop veranderingen in de rijksregelgeving worden opgelegd aan gemeenten. Schoolroosters en de verdelingen van onderwijsbudgetten die zojuist zijn opgesteld moeten onverhoopt worden aangepast aan nieuwe huisvestings- en financieringsregelingen van het ministerie van Onderwijs.

Omdat het in de meeste gevallen om bezuinigingsmaatregelen gaat, hebben deze wijzigingen nadelige financiële consequenties voor de gemeente. De sportafdeling heeft becijfert dat er hierdoor sinds 1988 een extra tekort op de exploitatie van gymlokalen is ontstaan van f 1,35 miljoen. Het grootste deel daarvan is het gevolg van het invoeren van de 1,5 uur klokuurnorm en de verlaging van de financieringsnormen voor C-lokalen. Het al bestaande (zeg maar 'reguliere') tekort van f 1,1 miljoen op de gymnastieklokalen vloeit voort uit de onderbezetting door het lagere onderwijsgebruik en de indirecte subsidiëring van het sportgebruik via niet-kosten-dekkende tarieven. Door herstructurering en afstoting van lokalen is de bezettingsgraad van het medegebruik met 7% gestegen tot 88%. Hiermee wordt de Londo-norm van 14 uur medegebruik per week overschreden. De vroege avonduren zijn zo goed als 'uitverkocht'. Probleem bij afstoting van gymlokalen is de langdurige leegstand, verloedering en de moeilijke verkoopbaarheid. Bovendien moeten verenigingen verhuizen, waardoor ze vaak duurder uit zijn en soms groepen leden afhaken. Afstoting betekent ook een verlaging van het beschikbare aanbod van binnensportaccommodaties waardoor sportstimuleringsprojecten op wijkniveau in de knel komen. Ook voor het onderwijs heeft afstoting van gymlokalen negatieve consequenties: het schoolwerkplan kan niet worden uitgevoerd, kinderen moeten grotere afstanden afleggen en

MRT-lessen⁶ vallen uit. De sporthallen kampen op jaarbasis (1992) met een exploitatietekort van in totaal f 1,2 miljoen, inclusief kapitaallasten. Na renovatie van de particuliere Twentehallen, die failliet waren verklaard, is zaalvoetbal er niet meer mogelijk. De gemeentelijke sporthallen bieden voor dit probleem geen uitkomst.

Door verlaging van de gemeentelijke beheerkosten krijgen verenigingen minder schone accommodaties in ruil voor hogere tarieven. Met de recente tariefstijgingen komen vooral de kleinere verenigingen en clubs met veel jeugdleden uit lagere sociaal-economische groepen in de problemen. Een opvallend verschijnsel dat daarmee verband houdt is 'club-hopping', oftewel het inwisselen van het ene verenigingslidmaatschap voor het andere. Dergelijk vluchtig sportgedrag is typerend voor de kritische sportconsument.

Beleidsstrategie

Vanaf de HOG-operatie is er bezuinigd op beheer en exploitatie van binnensportaccommodaties in Enschede. Ook in de nabije toekomst zal een deel van de uitvoeringstaken worden overgeheveld naar verenigingen en het bedrijfsleven. Niettemin behouden gymnastieklokalen een belangrijke sportfunctie als laagdrempelige wijk- of buurtaccommodaties met een hoge spreidingsgraad.

De gemeente stelt hier een zo 'gebruikersvriendelijk' mogelijk beleid tegenover. Vaste gebruikers van gymnastieklokalen worden, in samenspraak met de scholen, in de gelegenheid gesteld om een kantine te realiseren.

Topsport zal zo veel mogelijk in de Diekmanhal worden geconcentreerd. Er zijn plannen om deze accommodatie uit te breiden met een tweede hal. Sportstimuleringsactiviteiten zullen zoveel mogelijk plaatsvinden op uren overdag in de sporthallen. Behalve het optimaliseren van het accommodatiebestand voor binnensport en het treffen van efficiencymaatregelen, wordt het exploitatietekort teruggebracht door tariefsverhoging. Enschede verwacht verder voordeel te behalen uit clustering van beheer, het vergroten en verbeteren van het aanbod sporthallen op een centrale lokatie en het inspelen op de vraag naar evenementen, beurzen en shows.

Instrumenten

De gemeente heeft het exploitatietekort op gymnastieklokalen teruggebracht door middel van 'leegrekenen' en afstoten van lokalen, verlaging van onderhoud en kapitaallasten en het beschikbaar stellen van aanvullende middelen. Enige besparing is wellicht nog mogelijk door de schoonmaak anders te organiseren. In de tarievensfeer is een verhoging voorgesteld van 40% voor groepen en particulieren en 20% voor verenigingen, gefaseerd over een periode van drie jaar. Bij verkoop van zes gymlokalen is een sociaal doel nagestreefd. In één geval bleef de sportbestemming gehandhaafd. Door de sanering van gymnastieklokalen is de vraag naar sporthalruimte vergroot. Het onderwijs kan gebruik maken van de ruimte die overdag beschikbaar is. Wanneer de uitbreiding van de Diekmanhal doorgaat, zal zaalvoetbal onderdak krijgen in het 'oude' gedeelte.

Achtergronden

Net als in vele andere gemeenten konden in Groningen zo'n tien jaar geleden nog bijna alle verzoeken van scholen voor het gebruik van sporthallen worden ingewilligd. Inmiddels zijn de ministeriële richtlijnen dermate strikt dat dit niet meer mogelijk is. Scholen kunnen hun eigen wensen niet meer financieren en de gemeente heeft zelf ook haar grens bereikt om bij te springen. Terwijl sportzaken steeds bedrijfsmatiger worden geregeld, is het onderwijs met handen en voeten gebonden aan de wettelijke regelingen. De vakdirectie Sport, Welzijn en Recreatie (SWR) is ondergebracht bij de dienst OSW (Onderwijs, Sport en Welzijn). Sporthallen en het medegebruik van gymnastieklokalen vallen onder de hoede van de werkmaatschappij Sportaccommodaties van de vakdirectie SWR. Deze werkmaatschappij huurt de gymlokalen voor het medegebruik van de vakdirectie Onderwijs. Deze laatste is verantwoordelijk voor de verhuur van deze lokalen aan scholen. Voor de tarieven en de interne verrekeningen aan het onderwijs wordt uitgegaan van de Londo-normering. De gemeente Groningen voert een actief voorwaardenscheppend, stimulerend en ondersteunend sportbeleid. Ruim tien jaar geleden werd geconstateerd dat er voldoende gymlokalen waren met de vereiste afmetingen. Men verzag een terugloop van het aantal leerlingen die zou leiden tot vermindering van het gebruik van (vooral) sporthallen. De gemeente stelde vast dat maatregelen nodig waren om sporthallen overdag opnieuw te vullen en lokalen in de onderwijssector af te stoten. Anno 1994 blijkt dat nieuwe bezuinigingen niet meer kunnen worden opgevangen door herstructurering en efficiëntie maatregelen. De gemeente Groningen telt zes gemeentelijke en twee particuliere sporthallen (voor tennis). Daarnaast verhuurt de gemeente 46 openbare gymnastieklokalen. De gymnastieklokalen worden zeer intensief benut. Drie van de zes sporthallen worden alleen door de sportsector gehuurd en staan overdag grotendeels leeg.

Problematiek

In 1988 is het aantal uren gymnastiek in het basisonderwijs genormeerd tot 1,5 uur per groep. Voor Groningen betekende dit een halvering van het onderwijsgebruik in gymnastieklokalen. Omdat er daarnaast ontgroening optrad was herstructurering van binnensportaccommodaties noodzakelijk. Dezelfde redenen en de zogenaamde 'prioriteitenregeling' waarbij eerst A-accommodaties, dan B-accommodaties en vervolgens (pas) C-accommodaties mogen worden benut door het bewegingsonderwijs, leidden ertoe dat sporthallen op de uren overdag leeg kwamen te staan. In navolging van het HBO en MBO trok het voortgezet onderwijs zich terug uit de sporthallen en steeg zodoende het exploitatietekort. Exploitatieproblemen werden extra verzwaaard doordat het ministerie van Onderwijs de vergoeding ging afstemmen op 48 in plaats van 40 weken, waardoor per saldo minder per lesuur werd uitgekeerd. Afstoting van 'leeggerekende' gymnastieklokalen had tot gevolg dat niet voldaan kon worden aan alle wensen van de sportgebruikers. De meeste sportgroepen hebben een voorkeur voor de vroege avonduren. De gemeente heeft evenwel geen bemoeienis met de openstelling van gymnastieklokalen van het

bijzonder onderwijs voor sportgebruik. Dit is problematisch geworden omdat met name de recreatiesport buiten verenigingsverband grote druk uitoefent op de bestaande accommodaties. Daarnaast trekken de buitensporten steeds meer de zaal in voor training in de wintermaanden. Voor incidenteel gebruik wordt het hoe langer hoe moeilijker om een binnensportaccommodatie te huren. Voor sportverenigingen is een bijkomend probleem dat ruimteschaarste de versnippering van trainings- en wedstrijduren over meerdere accommodaties in de hand werkt. De decentralisering van taken en verantwoordelijkheden in het onderwijs kon financieel onvoldoende door de gemeente worden ondervangen. Dat geldt ook voor de verzelfstandiging van scholen. De budgetten die met de overdracht gepaard gaan, blijken te krap om dezelfde taken goed uit te voeren. Bij de keuze voor sloop of behoud van gymlokalen vormt de exploitatie de cruciale factor. Zonder inkomsten uit het onderwijsgebruik zijn gymnastieklokalen moeilijk te exploiteren. De laatste jaren is de inventaris van gymnastieklokalen onder financiële druk komen staan. Het vervangingsbudget is krap en de afschrijvingstermijnen zijn zeer ruim. Klachten van sportverenigingen die een accommodatie van het voortgezet onderwijs huren komen niet altijd bij de verantwoordelijke beheerinstantie, omdat de organisatie voor sommige huurders onduidelijk is.

Beleidsstrategie

Aangezien de gymlokalen in gemeentelijk beheer zo goed als vol zitten, zal er nauwer worden samengewerkt met het bijzonder onderwijs om medegebruik te bevorderen. Het exploitatietekort op gymnastieklokalen is beperkt omdat de herstructurering effectief ter hand is genomen. Ook bleek er nog enige rek te zitten in de tariefstelling. Ten aanzien van het beheer wil de gemeente de gebruikers nauwer bij het onderhoud betrekken. Omdat binnensportaccommodaties door meerdere gebruikers tegelijk of na elkaar worden gebruikt, is dit niet eenvoudig. Een hoge kwaliteit en goede spreiding van binnensportaccommodaties blijven de uitgangspunten van beleid. Wanneer de gemeente Groningen een nieuwe voorziening wenselijk acht, zal zij in principe zelf tot realisering overgaan. 'Nieuw voor oud' en mogelijke participatie van derden (gebruikers, bedrijfsleven) staan daarbij hoog in het vaandel. Bij clustering van functies en voorzieningen wordt steeds overwogen om beheer en exploitatie in eigen hand te houden. Verliesgevende bedrijfsonderdelen kunnen gedeeltelijk worden gecompenseerd door activiteiten die winst opleveren (sauna, fitness en squash). Het intensiveren van het gebruik van sporthallen krijgt hoge prioriteit. Daartoe wordt een marketingplan opgesteld. De gemeente ziet een taak voor zichzelf weggelegd om te waken over de huisvesting van scholen. Het uitbreiden van het cursorisch aanbod, 'sport overdag' en stimulering van het bijzonder gebruik zijn belangrijke pijlers van de beleidsstrategie. Het gemeentelijk sportbuurtwerk wordt ingezet bij 'sportieve vernieuwing'. Het accent wordt daarbij gelegd op het activeren van doelgroepen en het bevorderen van zelforganisatie door middel van een wijkgerichte aanpak. De georganiseerde sport wordt professioneel ondersteund door de gemeentelijke sportconsulenten.

Instrumenten

De gemeente Groningen heeft de A, B, C-regel gedeeltelijk ondervangen door bij het ministerie van Onderwijs de A-status aan te vragen voor drie sporthallen. Hierdoor wordt het voor het

bewegingsonderwijs weer mogelijk om gebruik te maken van sporthallen. Daarmee konden vier gymnastieklokalen worden afgestoten. Bovendien is het restgebruik van gymnastieklokalen die zijn afgestoten ondergebracht in sporthallen en gymlokalen. In twee gevallen zijn gymnastieklokalen overgenomen door de werkmaatschappij Sportaccommodaties. Er is een werkgroep opgericht die de behoefte aan overdekte accommodaties voor sport, welzijn en onderwijs onderzoekt. Door middel van goede registratie en herstructurering wordt zoveel mogelijk voorkomen dat accommodaties onvoldoende (en dus inefficiënt) worden benut.

Het beheer van gymlokalen zal worden verbeterd door klanten meer duidelijkheid en verantwoordelijkheid te geven. Daarvoor is een betere afstemming nodig tussen de gemeente (sport, onderwijs en bedrijfsbureau) en de scholen. De kosten voor binnensportaccommodaties worden zo laag mogelijk gehouden door een zuinig personeelsbeleid, het overdragen van beheertaken aan pachters (van kantines) en gebruikers en het uitvoeren van energiebesparende maatregelen. Een specialisatie van accommodaties voor bepaalde zalsporten wordt nader onderzocht op besparingsmogelijkheden, gevolgen voor de gebruikers en gevolgen voor de spreiding. Niet iedere accommodatie is daarvoor geschikt. Maatregelen om de exploitatie van sporthallen te verbeteren zijn:

- het 'gewoonterecht' uit het systeem van ingebruikgeving halen;
- het beperken van de annuleringsmogelijkheden;
- het verplaatsen van jeugdsport van de (vroeg) avonduren naar de middag;
- het bevorderen van invulling door commerciële activiteiten, opgezet door derden (zoals bedrijfssport).

4.4

Privatisering in de gemeente Uden

Achtergronden

De gemeente Uden telt 37.000 inwoners en wordt geografisch gekenmerkt door het bestaan van kerkdorpen en nieuwbouwwijken die in meer of mindere mate van de gemeentelijke kern zijn verwijderd. In de jaren zestig maakte de gemeente een stormachtige bevolkingsgroei door. De meeste sport- en onderwijsvoorzieningen dateren derhalve uit de jaren zeventig en tachtig. De versporing van de Udense samenleving werd verwoord met de opmerking: "In de jaren zestig was het nog 'in elk dorp een kerk', in de jaren zeventig werd het 'in elke wijk een sportzaal'". Uden heeft steeds de voorkeur gegeven aan het stichten van grotere accommodaties boven de kleinere gymnastieklokalen. Daardoor is een vergaande herstructurering nooit noodzakelijk geweest. De gemeente beheert twee sportzalen en drie sporthallen. De verhuur van gemeentelijke binnensportaccommodaties is ondergebracht bij de cluster Cultuur en Recreatie die naast het cluster Onderwijs deel uitmaakt van de afdeling Welzijn. De samenwerking tussen deze clusters verloopt goed. Omdat het bijzonder onderwijs zelf de planning en sturing over hun binnensportaccommodaties wil behouden, voert de gemeente het beheer over slechts één gymnastieklokaal. De bijzondere scholen beheren twee sporthallen, drie sportzalen en acht gymlokalen. Verder zijn er nog vijf D-accommodaties waaronder twee sportzalen en een sporthal.

Hoewel er de laatste jaren sprake is van een afname van het onderwijsgebruik, heeft dit niet geleid tot het afstoten van gymlokalen. Dit hangt samen met de voorkeur van de gemeente voor grotere accommodaties en het feit dat de meeste accommodaties in beheer zijn bij derden.

Problematiek

De gemeente constateert dat het bijzonder onderwijs nauwelijks rekening houdt met veranderingen aan de vraagzijde op de lokale sportmarkt. Schoolbesturen in het bijzonder onderwijs reageren hoogstens op veranderingen in landelijke regelgeving via het aanpassen van de lesroosters en het bezuinigen op materiaal en onderhoud. Het bijzonder onderwijs is weliswaar vóór overdracht van beheertaken aan de gemeente, maar wenst zelf verantwoordelijk te blijven voor de regietaken. Daarmee is de invloed van de gemeente op het totale bestand van binnensportaccommodaties beperkt. Zo moest de gemeente soms met lede ogen toezien dat het bijzonder onderwijs enkele malen een 'los' gymnastieklokaal bij de school liet bouwen. De gemeente is altijd gekant geweest tegen kleinschalige, min of meer autonome binnensportaccommodaties.

Omdat het onderwijsgebruik vanaf de jaren tachtig is afgenomen en de sportdeelname is gestabiliseerd, worden vooral de sportzalen niet meer optimaal verhuurd. Ook in Uden doet zich het probleem voor dat verenigingen noodgedwongen gebruik moeten maken van meerdere binnensportaccommodaties. Financieel gezien draaien de sporthallen slecht, hetgeen vooral te wijten is aan leegstand overdag en sterk afgenomen rijksvergoedingen voor het onderwijsgebruik. Door de krappere budgetten is ook de materiële instandhouding onder druk komen te staan. Om die reden wordt er door verenigingen vaker een beroep gedaan op de gemeente om financieel bij te springen.

Doordat de bezetting van sporthallen en sportzalen in de weekend en avonduren hoog is, wordt clustering van verwante verenigingen in één accommodatie bemoeilijkt. In de praktijk betekent dit dat huurders wel eens gedwongen worden om te verhuizen.

Beleidsstrategie

Door middel van uitbreiding en renovatie tracht de gemeente de binnensportaccommodaties op kwalitatief hoogwaardig niveau te houden. Dit doet zij ook wanneer het ministerie van Onderwijs niet meefinanciert. Beseft moet worden dat Uden afgezet tegen de gemeentegrootte een zeer laag exploitatietekort heeft op de sportbegroting. Dit houdt verband met de lage stichtingskosten omdat het ministerie van Onderwijs hierin steeds heeft bijgedragen. Bovendien is er steeds sprake geweest van nauwe samenwerking met de onderwijssector. Tenslotte zijn de personeelskosten voor het beheer van overdekte accommodaties relatief laag omdat de medewerkers worden gerecruteerd uit de sociale werkvoorziening.

Door differentiëring in het onderwijs en de bouw van nieuwe wijken komen er nog steeds scholen bij. Deze maken voor het bewegingsonderwijs gebruik van bestaande accommodaties. Het sportbeleid wordt momenteel herzien. Directe subsidies zullen gericht zijn op de jeugd en achterstandsgroepen. Indirecte subsidies worden in nieuwe subsidies geïntegreerd. Sportaccommodaties worden verzelfstandigd waarmee een verlaging van de overheadkosten

wordt beoogd. De gemeente heeft zich ook voorgenomen om de beleidstaken voor sport op afstand te plaatsen. Vooralsnog baant de gemeente zich op experimentele basis een weg tussen gemeentelijk aanbod en particulier beheer. Door het jarenlang gevoerde gemeentelijke facetbeleid ondervindt het cluster Cultuur en Recreatie weerstand van andere beleidssectoren bij de voorgenomen privatisering van accommodaties.

Instrumenten

Tegen de achtergrond van privatisering en een kwalitatief hoogwaardig voorzieningenniveau is de gemeente Uden voorstander van clustering van gebruikersgroepen en accommodaties. Daarnaast streeft zij naar het zo compact mogelijk inroosteren om besparingen te realiseren in de exploitatiesfeer. De gemeente wil uiteindelijk toegroeien naar een organisatiestructuur waarin de accommodaties zijn ondergebracht in twee stichtingen. Eén stichting die zich toelegt op het vastgoed, en een tweede die verantwoordelijk is voor de exploitatie en het beheer. Daarmee wordt weliswaar de gemeentelijke invloed beperkt, maar is er voordeel te behalen op financieel terrein. Fondsenvorming, het terugvorderen van BTW over de investeringen en het bevorderen van winvermogen door een grotere betrokkenheid van personeel bij de produkten zullen op termijn rendement moeten opleveren. Dat komt de sport zelf ten goede omdat de continuïteit van de accommodaties beter wordt gegarandeerd. In verband met dit laatste wordt een onderhoudsbudget afgesproken tussen de gemeente en de vastgoedstichting. Het buiten de gemeentelijke administratie houden van de exploitatie heeft als voordeel dat in een winsituatie de resultaten niet terugvloeien naar de algemene middelen. In de praktijk wordt dit privatiseringsmodel toegepast bij de nieuwe sporthal nabij het Comenius College. Deze hal is in eigendom van de Stichting Sporthal Comenius College en wordt geëxploiteerd door de Stichting Exploitatie Sportaccommodaties. De exploitatie wordt sluitend gemaakt door een laagrentende lening voor de bouw toe te passen. In de exploitatiestichting zijn zowel de sport als het onderwijs vertegenwoordigd. De afspraken tussen beide 'partijen' zijn vastgelegd in een samenwerkingscontract. Door deze nieuwe sporthal raakte een andere hal met een hoog exploitatietekort overbodig. Met de buitengebruikstelling en een bestemmingsverandering van deze hal is een bezuinigings-taakstelling van twee ton gerealiseerd.

5

Conclusies en aanbevelingen

5 • I Algemene conclusies

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

Gemeenten geven aan dat hun voorwaardenscheppende taak weliswaar wordt bemoeilijkt door bezuinigingen⁷, 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 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', winstgevendende bedrijfsonderdelen naast verlieslijdende voorzieningen).

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.

34

⁷ Hier kan bijvoorbeeld gewezen worden aan de meest recente bezuinigingsronde voor veel gemeenten die voortvloeit uit de herverdeling van het Gemeentefonds. Ook de sportsector zal er in veel gevallen niet aan ontkomen om 'in te leveren'.

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 bepaalde bevoegdheden blijven 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.

5 • 2

Beleidsscenario's

35

In schema 1 op pag. 36 zijn drie beleidsscenario's uitgewerkt, waarbij steeds wordt weergegeven welke varianten mogelijk zijn bij het gemeentelijk (binnensport)accommodatiebeleid. Vervolgens worden per scenario de consequenties hiervan weergegeven. Het is belangrijk om te beseffen dat het bij deze scenario's gaat om de presentatie van denkrichtingen en dat er in de beleidspraktijk vrijwel altijd sprake is van een mix van maatregelen. Deze scenario's kunnen echter wel een verhelderende rol spelen bij de vaststelling van het lokale beleid met betrekking tot binnensportaccommodaties.

Het verzorgingsscenario

De lokale overheid voert vanuit haar voorwaardenscheppende en stimulerende rol de totale regie over de planning, de exploitatie en de verhuur van de binnensportaccommodaties. 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, differentiatie en multifunctionaliteit van de accommodaties.

	Verzorging	Marktconform	Privatisering
Beleid/planning	• gemeente plant • gemeente realiseert • gemeente stelt regels voor gebruik vast	• gemeente en schoolbesturen plannen apart • gemeente kiest voor bepaalde doelgroep(en) met bijbehorende tarieven	• gemeente treedt alleen op als vaststeller bestemmingsplan (reactief) • particulier(en) bepalen gebruikersbeleid
Financiering	• gemeente investeert • gemeente stel niet-kostendekkende tarieven vast • leegstandsrisico voor gemeente	• gemeente of particulier investeert • zoveel mogelijk kostendekkende tarieven • budgetteringsafspraken en gemeentelijke garantie voor tekort tot een bepaald maximum	• particulier(e) exploitatie, tarievenbeleid en risico • wellicht gemeentelijke afkoopsom voor bepaalde gebruikers
Beheer/uitvoering	• door gemeentelijke dienst of afdeling respectievelijk stichting of vereniging volgens gemeentelijk voorschrift	• uitbesteding van specifieke onderdelen onder gemeentelijke regie • gemeentelijke kwaliteitseisen aan particulier beheer	• uitbesteed respectievelijk volledig particulier

Schema 1: Drie scenario's voor gemeentelijk accommodatiebeleid

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 de planning. Het gaat daarbij hoofdzakelijk om vestigingsvoorwaarden en controle/inspectie. De lokale overheid beperkt zich tot haar wettelijke taken.

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 budget-financiering. De gemeente zal hiermee trachten zelfwerkzaamheid en zelfredzaamheid van sportorganisaties en scholen te stimuleren.

5.3

Aanbevelingen voor rijksoverheid en gemeenten

Aanbevelingen voor het ministerie van VWS (directie Sportzaken)

1 Overleg voeren met ministerie van Onderwijs

Het is wenselijk dat de directie Sportzaken van VWS het voortouw neemt tot een overleg met collega's van het ministerie van Onderwijs over de problematiek van binnensportaccommodaties⁸. De resultaten van dit onderzoek zouden dan de basis kunnen vormen voor een duidelijke en breed gedragen visie van de rijksoverheid op de toekomst van de binnensportaccommodaties. Het sportaccommodatiebeleid blijft natuurlijk primair 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 de randvoorwaarden waarbinnen gemeenten (integraal) sportaccommodatiebeleid kunnen voeren. 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 zelf.

2 Informatie verstrekken aan gemeenten

Gezien het belang en de ingrijpendheid van de komende ontwikkelingen voor het lokale sportbeleid, verdient het aanbeveling dat de directie Sportzaken in samenwerking met de Landelijke Contactraad en de VNG informatie verstrekt aan gemeenten. Hierbij kan gedacht worden aan het toesturen van schriftelijke informatie en/of het organiseren van een symposium over dit onderwerp.

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 gege-

⁸ Omdat de problematiek met betrekking tot binnensportaccommodaties zich voordoet op lokaal niveau zou de VNG bij dit overleg betrokken kunnen worden.

ven. Dit is vooral belangrijk 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.

Aanbeveling voor het ministerie van Onderwijs

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 sportbeleid in het algemeen en van het accommodatiebeleid 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 efficiency-maatregelen. Het voeren van integraal accommodatiebeleid op lokaal niveau vraagt om samenwerking tussen gemeentelijke diensten voor onderwijs en sport en met de schoolbesturen van het openbaar en bijzonder onderwijs. Tegen deze achtergrond is het wenselijk dat de regelgeving van het ministerie van Onderwijs ten aanzien van planning, exploitatie en gebruik van binnensportaccommodaties tot een minimum wordt teruggebracht en veranderingen in deze regelgeving vroegtijdig bekend gemaakt worden aan gemeenten en schoolbesturen.

Aanbevelingen voor de gemeentelijke overheid

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.

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.

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 tariefverhogingen. Dit is uiteraard sterk afhankelijk van de lokale situatie. Uit dit onderzoek kunnen echter wel enkele algemene maatregelen worden afgeleid:

a Het scheppen van gunstige voorwaarden voor de (ver)huur van sporthallen, sportzalen en gymnastieklokalen op verschillende dagen en tijdstippen (hoog/laagseizoen, overdag's avonds, weekdagen/weekend), door:

- het harmoniseren en differentiëren van de tarieven⁹, waardoor piektijden en piekperioden kunnen worden voorkomen;
- het geven van gerichte publiciteit aan de verschillende huurderscategorieën (scholen, sportverenigingen en andere gebruikersgroepen¹⁰) over mogelijkheden tot huur van binnensportaccommodaties;
- het bieden van verhuurservice (onder andere via het instellen van een klachtenlijn inzake gebruik van binnensportaccommodaties);

b Het tot stand brengen van integraal accommodatiebeleid ten aanzien van sport en bewegingsonderwijs, door:

- het initiëren van samenwerkingsverbanden tussen gemeente, scholen en sportverenigingen, bijvoorbeeld ook in het kader van sportstimulering voor de schooljeugd of het sportbuurtwerk;

c 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.

d 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.

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

⁹ 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 aanbrengen 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.

¹⁰ Bij andere gebruikersgroepen kan gedacht worden aan: informele sportgroepen, commerciële sportgroepen, bedrijven en organisatoren van manifestaties, beurzen, tentoonstellingen, congressen en feesten.

op de te verwachten ontwikkelingen op het onderwijsterrein. Deregulering en decentralisatie van rijkstaken vereisen immers creativiteit en efficiënt handelen van gemeenten en hun lokale partners. In deze samenvatting en in het onderzoeksrapport zijn hiervoor de nodige handreikingen te vinden.

Deze publikatie kan schriftelijk
worden aangevraagd bij
het ministerie van
VWS,
afd. Publieksvoorlichting
Postbus 5406
2280 HK Rijswijk,
of per fax: 070 - 340.62.51

Het volledige onderzoeksrapport
is voor f 50,- te bestellen bij
Van Dijk, Van Soomeren en Partners
te Amsterdam,
telefoon 020 - 625 75 37
fax 020 - 627.47.59

Productie:
Centrale Directie
Voorlichting,
Documentatie en
Bibliotheek
van het
ministerie van
Volksgezondheid,
Welzijn en
Sport