

Binnensportaccommodaties in Nederland

Aanbod, gebruik en planning van sporthallen, sportzalen en gymzalen

Björn Schadenberg

Karin Wezenberg-Hoenderkamp

Remco Hoekman

Binnensportaccommodaties in Nederland

Aanbod, gebruik en planning van sporthallen, sportzalen en gymzalen

Met steun van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS).

Björn Schadenberg
Karin Wezenberg-Hoenderkamp
Remco hoekman

© Mulier Instituut
Utrecht, december 2020

Mulier Instituut
sportonderzoek voor beleid en samenleving

Postbus 85445 | 3508 AK Utrecht
Herculesplein 269 | 3584 AA Utrecht
T +31 (0)30 721 02 20 | I www.mulierinstituut.nl
E info@mulierinstituut.nl | T @mulierinstituut

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	4
1. Inleiding	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Doelstelling	7
1.3 Uitgangspunten	7
1.4 Afbakening	9
1.5 Leeswijzer	10
2. Aanbod	11
2.1 VSG-regio	11
2.2 Gemeentestedelijkheid	11
2.3 Gemeentegrootte	13
2.4 Beschouwing	14
3. Gebruik	15
3.1 Jaargebruik	15
3.2 Sportgebruik	17
3.3 Bezettingsgraden	18
3.4 Beschouwing	23
4. Bestaande richtlijnen	25
4.1 Planologische Kengetallen	25
4.2 VNG-richtlijn en NOC*NSF-richtlijn	29
4.3 Beschouwing	31
5. Verdieping	33
5.1 Gebruik en aanbod: enkelvoudige regressie	33
5.2 Gebruik en meerdere variabelen: multiple regressie	34
5.3 Beschouwing	36
6. Slotbeschouwing	38
6.1 Reflectie en herijking richtlijnen	38
6.2 Vervolgonderzoek	42
Literatuurlijst	43
Bijlage 1 - Toelichting verhuuroverzichten	44
Bijlage 2 - Lokale aspecten	45

Managementsamenvatting

Het Mulier Instituut heeft, met ondersteuning van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en samen met het werkveld (NOC*NSF, VSG, KVLO en diverse sportbonden), het aanbod, gebruik en planning van sporthallen, sportzalen en gymzalen kritisch beschouwd. Aanleiding hiervoor was de waarneming dat de richtlijnen die worden benut om de behoefte aan sportaccommodaties voor de zaalsport te bepalen, mogelijk verouderd zijn en niet meer aansluiten op de praktijk. De richtlijnen stammen uit de jaren negentig van de vorige eeuw. Verondersteld werd dat veranderingen in ons gedrag (o.a. in sportdeelname en sportvoorkeuren), demografische ontwikkelingen en sportbeleid ertoe hebben geleid dat de aannames waarop de richtlijnen zijn gestoeld, achterhaald zijn.

Aanbod

Zaalsporten en bewegingsonderwijs kunnen in potentie plaatsvinden in de in Nederland aanwezige 1.500 sporthallen, 700 sportzalen en 4.500 gymzalen. De binnensportaccommodaties zijn niet recht evenredig verdeeld over het land. Er is een duidelijk patroon waarneembaar waarin het aantal binnensportaccommodaties per 25.000 inwoners toeneemt naarmate de stedelijkheid of het aantal inwoners afneemt. In (zeer) sterk stedelijke gemeenten is gemiddeld sprake van een aanbod van één sporthal per 15.000 inwoners; in weinig tot niet stedelijke gemeenten gemiddeld van één sporthal per 8.000 inwoners. Deze spreidingspraktijk, ingegeven door het belang dat wordt gehecht aan dat iedereen binnen een acceptabele afstand de mogelijkheid heeft tot sportbeoefening, heeft als gevolg dat 90 procent van de Nederlanders binnen 3,0 kilometer van een sporthal woont.

Bovenstaande impliceert dat de spreiding van binnensportaccommodaties in orde is, maar niet dat overal het aanbod goed aansluit op de behoefte. Gemeenten uit verschillende delen van het land, zowel kleine als grote, zowel stedelijke als minder stedelijke, worstelen met de configuratie van het aanbod aan binnensportaccommodaties. Hierbij kan worden gedacht aan een te lage bezetting van de accommodaties, een te hoge druk op de accommodaties of grote verschillen in piek- en dalbezetting.

Gebruik

Gemeentelijke sporthallen worden gemiddeld circa 2.000 uur op jaarbasis gebruikt, sportzalen circa 1.800 uur en gymzalen circa 1.400 uur. Sporthallen worden voornamelijk voor sportdoeleinden gebruikt, gymzalen voor het bewegingsonderwijs. In de sporthallen vinden overwegend veel traditionele zaalsporten (o.a. volleybal en zaalvoetbal) plaats, terwijl in de sport- en gymzalen veel andersoortige sporten (o.a. vechtsporten), niet-traditionele sporten (o.a. dans en yoga) en gymnastiek-/turnsport plaatsvinden.

De behoefte aan ruimte in de binnensportaccommodaties verschilt gedurende het jaar. Als gevolg van onder andere de zaalcompetities van 'veldsporten' (o.a. hockey en korfbal) en het bewegingsonderwijs dat in zomermaanden (deels) op sportvelden plaatsvindt, is de behoefte in de wintermaanden beduidend hoger. Dit verschil in behoefte is terug te zien in het trapsgewijze verloop in de bezetting van (vooral) de sporthallen. De bezetting van de sporthallen ligt in november, december, januari en februari in veel gevallen ruim vijftien procentpunten hoger dan in de overige maanden.

Daarnaast verschilt de behoefte ook gedurende de dag. In de bezetting van (vooral) de sporthallen is een duidelijk golfbeweging waar te nemen. Doordeweeks overdag vindt, tussen 09:00 uur en 15:00 uur, het meeste bewegingsonderwijs plaats. Doordeweeks zijn de uren tussen 18:00 uur en 22:00 uur het meest populair bij de sportverenigingen. Knelpunten die in de bezetting van de accommodaties bestaan, hebben veelal betrekking op de doordeweekse trainingsuren. De capaciteit op zaterdag en zondag is meestal voldoende om naast de niet-seizoensgebonden competities ook de zaalcompetities van de 'veldsporten' te accommoderen.

De veranderlijke behoefte aan ruimte in de binnensportaccommodaties compliceert het vaststellen van het aantal benodigde accommodaties. De planning van binnensportaccommodaties is over het algemeen al complexer dan van buitensportaccommodaties, niet in de laatste plaats omdat binnensportaccommodaties multifunctioneel zijn en door een veelvoud van partijen worden gebruikt. Buitensportaccommodaties zijn veelal monofunctioneel en worden meestal door slechts één vereniging gebruikt.

Planning

De bestaande richtlijnen die worden benut om de behoefte aan sportaccommodaties voor de zaalsport te bepalen, betreffen de draagvlakcijfers uit de Planologische Kengetallen en voorschriften van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en NOC*NSF. Als draagvlak voor een sporthal moet volgens de Planologische Kengetallen 15.000 tot 20.000 inwoners worden aangehouden; voor een sportzaal 10.000 tot 12.500 inwoners. De VNG adviseert gemeenten dat voor de bouw en exploitatie van een sporthal en sportzaal een behoefte moet bestaan van minimaal 1.600 uur op jaarbasis; NOC*NSF hanteert een richtlijn van minimaal 1.400 uur sportgebruik per jaar in een sporthal en sportzaal.

De richtlijnen stammen uit de jaren negentig van de vorige eeuw. De draagvlakcijfers van de Planologische Kengetallen zijn destijds gebaseerd op onderzoek naar onder andere de sportdeelname, sportvoorkeuren, demografische samenstelling en het aanbod aan andersoortige (binnen)sportaccommodaties. De veronderstellingen waarop de draagvlakken zijn gebaseerd, zijn niet meer te achterhalen. Hierdoor is bijvoorbeeld niet te bepalen wat de invloed is van de toegenomen sportdeelname op het aanbevolen draagvlak van sporthallen. De grondslag van de NOC*NSF- en VNG-richtlijnen ligt in de exploitatie; het minimale gebruik dat nodig is om een ‘voldoende’ exploitatieprestatie te behalen. Verdere onderbouwing van de richtlijnen is niet meer te achterhalen, waardoor het niet mogelijk is te bepalen in hoeverre aannames achter de richtlijnen aansluiten op de huidige situatie.

Om de richtlijnen te toetsen, is gebruikgemaakt van de Database SportAanbod (DSA) en zijn gebruiksgegevens van gemeentelijke binnensportaccommodaties verzameld. Duidelijk is geworden dat de richtlijnen niet (meer) aansluiten op de werkelijke situatie. Sporthallen, geschikt voor alle (traditionele) zaalsporten, komen vaker voor; sportzalen, met een beperktere functionaliteit dan sporthallen, komen minder vaak voor. In totaal is (wordt) in de praktijk meer ruimte voor de zaalsport gerealiseerd dan de draagvlakcijfers uit de Planologische Kengetallen voorschrijven. Daarnaast houden de draagvlakcijfers onvoldoende rekening met verschillen in de stedelijkheid van gebieden. In een stedelijke context is een ander sportaccommodatielandschap wenselijk dan in een plattelandsgebied. Het sportgebruik dat op jaarbasis plaatsvindt in de gemeentelijke sporthallen en sportzalen is in veel gevallen lager dan dat volgens de richtlijn van NOC*NSF zou moeten plaatsvinden; het totale gebruik in de gemeentelijke accommodaties voldoet in de meeste gevallen wel aan de richtlijn van de VNG.

Herijking draagvlakcijfers

Op basis van de resultaten wordt in het rapport een voorstel gedaan tot herijking van de draagvlakcijfers uit de Planologische Kengetallen. Sporthallen gelegen in een stedelijke context dienen een draagvlak te hebben van 10.000 tot 17.500 inwoners; sporthallen in een minder stedelijke context 6.250 tot 12.500 inwoners. Empirische cijfers tonen aan dat bij deze draagvlakken een goede bezetting van de sporthallen kan worden gerealiseerd. Sportzalen kunnen in een specifieke behoefte aan sportruimte voorzien, zowel vanuit de sport en het onderwijs. Dit is echter dusdanig lokaal afhankelijk dat geen landelijke richtlijn voor het gewenste draagvlak van toepassing kan zijn. In de praktijk blijkt het gewenste minimale gebruik van NOC*NSF-richtlijn te ambitieus; deze richtlijn kan hooguit leidend zijn bij een accommodatie die uitsluitend is (wordt) gerealiseerd voor de sport.

Bovenstaande herijking van de draagvlakcijfers dienen als richtlijn te worden gebruikt om een indruk te krijgen van het benodigd aantal sporthallen. Uit dit rapport volgen voldoende aanleidingen om te constateren dat de planning van binnensportaccommodaties, meer dan van buitensportaccommodaties, lokaal maatwerk vergt. Bij de besluitvorming over het aanbod voor de zaalsport dienen uitgebreidere analyses te worden uitgevoerd, zodat eventuele aanpassingen op een gefundeerde en onderbouwde wijze plaatsvinden.

Vervolgonderzoek

Dit rapport heeft meer inzicht gebracht in het aanbod, gebruik en planning van sporthallen, sportzalen en gymzalen, maar ook aanvullende vragen opgeroepen.

Verfijning van de richtlijnen kan worden onderzocht door een koppeling te maken met lokale ledencijfers en teamaantallen. Zodoende kan beter inzichtelijk worden gemaakt waar de behoefte vandaan komt (bv. georganiseerd en ongeorganiseerd), maar ook in welke mate sprake is van een latente behoefte. Dit kan leiden tot het toespitsen van de bandbreedtes, en potentieel tot een intelligentere richtlijn waarmee een accuratere inschatting van de behoefte kan worden gemaakt.

Bij de herijking is de behoefte vanuit het bewegingsonderwijs buiten beschouwing gelaten. Vervolgonderzoek moet uitwijzen hoe de herijkte richtlijn zich verhoudt tot de behoefte vanuit het bewegingsonderwijs. De praktijk wijst uit dat in vrijwel alle (gemeentelijke) sporthallen (en andere binnensportaccommodaties) sprake is van gebruik door zowel sportverenigingen als scholen.

Tijdelijke sportvoorzieningen (bv. blaashallen) spelen een steeds grotere rol in het accommoderen van de (tijdelijke) behoefte aan zaalruimte van verenigingen. Op het moment is weinig zicht op dit type accommodaties. Vervolgonderzoek moet duidelijk maken waar deze voorzieningen aanwezig zijn (en waarom daar), welke rol zij spelen in het accommoderen van de behoefte en hoe zich dit verhoudt tot de richtlijn voor het aantal sporthallen.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

In Nederland gaat ongeveer drie kwart van de gemeentelijke uitgaven aan sport naar de bouw, de exploitatie en het beheer van sportaccommodaties (Van den Dool & Van Eldert, 2019).

Sportaccommodaties zijn kostbare voorzieningen en met afschrijftermijnen van tientallen jaren is het van belang dat gemeenten voor de bouw (renovatie) van een accommodatie goed in beeld hebben wat de huidige en toekomstige behoefte is aan de verschillende typen accommodaties (voor sporten die zij willen faciliteren).

De ambitie van het deelakkoord Duurzame Sportinfrastructuur van het Nationaal Sportakkoord is te komen tot een duurzame sportinfrastructuur in Nederland (ministerie van VWS, 2018). De ambitie is om Nederland te voorzien van een functionele, goede en duurzame sportinfrastructuur; de exploitatie van sportaccommodaties wordt sterk verbeterd, de openbare ruimte wordt beweegvriendelijk ingericht en alle sportaccommodaties zijn straks duurzaam. Ten behoeve van deze ambitie stelt het Mulier Instituut diverse rapportages op over de planning van sportaccommodaties. In 2020 is het Planningsinstrument Zwembaden afgerond (Floor et al., 2020). Met dit planningsinstrument kunnen vraag naar en aanbod van zwemwater binnen een bepaald gebied worden afgestemd. Het vormt een hulpmiddel voor de optimalisatie van de spreiding en bezetting van zwemwater, en hiermee indirect voor de verbetering van de exploitatie van zwembaden. Momenteel onderzoekt het Mulier Instituut de planning van diverse typen buitensportaccommodaties (atletiek, tennis en rugby). De rapportage zal in 2021 verschijnen. In voorliggende rapportage staat het planningsinstrumentarium voor binnensportaccommodaties centraal.

De bestaande planningsinstrumenten die benut kunnen worden bij de planning van binnensportaccommodaties en voor het afstemmen van vraag en benodigd aanbod, dateren uit de jaren negentig van de vorige eeuw. Deze richtlijnen geven een indicatie van het benodigd aantal binnensportaccommodaties voor de zaalsport (en het bewegingsonderwijs). Veranderingen gedurende ruim twintig jaar in onder andere de sportdeelname en sportvoorkeuren maken deze planningsnormen verouderd. Bovendien maken nieuwe beschikbare gegevens over spreiding en bezetting van sportaccommodaties herijking van de planningsinstrumenten mogelijk.

1.2 Doelstelling

Het doel van dit rapport is drieledig. Ten eerste, het helder in beeld brengen van het huidige aanbod en het gebruik van binnensportaccommodaties. Ten tweede, het toetsen van bestaande planningsinstrumenten. Ten derde, het actualiseren of herijken van de bestaande planningsinstrumenten voor binnensportaccommodaties.

1.3 Uitgangspunten

Soorten richtlijnen

Alvorens in te zoomen op de bestaande planningsinstrumenten voor de zaalsport is het goed om een overzicht te bieden in de soorten richtlijnen die in een planningsinstrumentarium opgenomen kunnen worden. Bij de planning van (sport)accommodaties zijn vier typen richtlijnen te onderscheiden:

- Technische richtlijnen: eisen voortvloeiend uit een activiteit, zoals vastgelegd door de overkoepelende organisatie of in een gemeentelijke verordening.
- Planologische richtlijnen: behoefte op basis van bevolkingsomvang.
- Empirische richtlijnen: behoefte op basis van werkelijk of verwacht gebruik, deelname of bezoek.
- Beleidsmatige richtlijnen: behoefte voortvloeiend uit uitgesproken ambities of vastgestelde doelstellingen in het beleid.

Technische richtlijnen hebben betrekking op de eisen die worden gesteld aan de voorziening. Sportbonden stellen bepaalde (afmetings)eisen aan een voorziening voordat in de voorziening in competitieverband de sport beoefend mag worden. De technische richtlijnen (eisen) zijn te raadplegen in het Handboek Sportaccommodaties van NOC*NSF (Ariëns et al., 2008)¹. Strengere (afmetings)eisen kunnen van toepassing zijn wanneer op een bepaald niveau wordt gespeeld. Bij de georganiseerde sport (sportverenigingen) zijn technische richtlijnen veelal doorslaggevend voor de accommodatie waarin de vereniging terecht kan. Bij de anders georganiseerde sport en ongeorganiseerde sport kunnen deze soms een veel minder belangrijke rol spelen. Denk bijvoorbeeld aan een informeel sportgroepje dat wekelijks badmintont of zaalvoetbalt in een ‘te kleine’ ruimte (Van den Dool, 2016).

Planologische richtlijnen zijn gekoppeld aan het aantal inwoners per gebied (gemeente) en worden ook wel draagvlakcijfers genoemd. Bij een bepaalde bevolkingsomvang bestaat (in theorie) voldoende draagvlak voor een type voorziening. Dit type richtlijnen is zeer algemeen en biedt een globale inschatting van de werkelijke behoefte. Deze richtlijnen houden bijvoorbeeld geen rekening met de lokale context (zoals leeftijdsopbouw, stedelijkheid en sportvoorkeuren).

Empirische richtlijnen gaan uit van criteria op basis van beschikbare informatie over bijvoorbeeld sportdeelname, ledengegevens van sportbonden en -verenigingen en/of gebruiks- en bezoekcijfers. Deze richtlijnen komen dicht bij de lokale situatie en bieden een meer specifieke behoefte op basis van de empirie.

Bij beleidsmatige richtlijnen kan worden gedacht aan implicaties voor het aanbod die voortvloeien uit uitgesproken ambities over topsportaanbod of vastgestelde doelstellingen omtrent sportdeelname. Deze richtlijnen hebben over het algemeen een lokale strekking, hoewel landelijke richtlijnen uit bijvoorbeeld het Nationaal Sportakkoord doorwerking kunnen hebben op een lokaal niveau.

In dit onderzoek zijn we op zoek naar een combinatie van planologische en empirische richtlijnen, met inachtneming van sporttechnische richtlijnen. Beleidsmatige richtlijnen zijn te lokaal afhankelijk om landelijke, algemeen geldende richtlijnen op te baseren. Lokaal kunnen beleidsmatige richtlijnen een aanvulling zijn op de landelijke richtlijnen.

Data

De Database SportAanbod (DSA) is benut om een actueel beeld van het aanbod aan sporthallen, sportzalen en gymzalen in Nederland te schetsen. De DSA is een landelijk databestand met gegevens over de sportaccommodaties in Nederland, wordt gesubsidieerd door het ministerie van VWS en is in beheer van het Mulier Instituut.

Het Mulier Instituut heeft gegevens over het gebruik (verhuuroverzichten) van 660 gemeentelijke binnensportaccommodaties, verspreid over 41 gemeenten, verzameld. Verondersteld wordt dat deze selectie een representatief beeld geeft van de gemeentelijke sporthallen, sportzalen en gymzalen; naar schatting betreft de steekproef circa 15 procent van de gemeentelijke binnensportaccommodaties. De gebruiksgegevens worden benut om het plaatsgevonden gebruik in de gemeentelijke binnensportaccommodaties helder uiteen te zetten. Deze uiteenzetting zorgt voor kennis over hoeveel uren sportaccommodaties gebruikt worden en hoe dit zich verhoudt tot verschillende perioden, tijdssloten, type gebruikers en type gemeenten.

¹ NOC*NSF komt in 2021 met een vernieuwd digitaal handboek, waarin de meest recente (afmetings)eisen die aan sportaccommodaties worden gesteld, zijn opgenomen.

De DSA en de gebruiksgegevens bieden de mogelijkheid de bestaande planologische en empirische richtlijnen voor de zaalsport te toetsen aan de praktijk. Aanvullende analyses met deze datasets worden uitgevoerd om te bezien hoe de bestaande planologische en empirische richtlijnen, indien nodig, herijkt kunnen worden.

Klankbordgroep

Om een gedegen beeld te geven van de (huidige) situatie van de binnensportaccommodaties in Nederland, om de expertise uit het werkveld optimaal te benutten en om gedragen resultaten te kunnen presenteren, is een klankbordgroep samengesteld. De klankbordgroep heeft in een werksessie expertise over het onderwerp aangedragen, heeft ten behoeve van de analyses data gedeeld en heeft meegelezen bij de totstandkoming van het rapport.

Vertegenwoordigers van de volgende instanties hebben zitting genomen in de klankbordgroep: Koninklijke Vereniging voor Lichamelijke Opvoeding (KVLO), Koninklijk Nederlands Korfbalverbond (KNKV), Koninklijke Nederlandse Gymnastiek Unie (KNGU), Koninklijke Nederlandse Hockey Bond (KNHB), Koninklijke Nederlandse Voetbalbond (KNVB - afdeling zaalvoetbal), Nederlands Handbal Verbond (NHV), Nederlandse Basketball Bond (NBB), Nederlandse Volleybalbond (Nevobo), NOC*NSF en Vereniging Sport en Gemeenten (VSG).

1.4 Afbakening

Definitie binnensportaccommodaties

Onder binnensportaccommodaties worden in dit onderzoek sporthallen, sportzalen en gymzalen verstaan. Deze accommodaties worden benut, of kunnen worden benut, voor de beoefening van meerdere zaalsporten. Dat onderscheidt deze accommodaties van andere overdekte accommodaties, zoals tafeltenniszalen en turnhallen, die alleen voor één tak van sport gebruikt kunnen worden.

Sporthallen (minimaal 44 bij 24 meter) hebben een sportvloer die in de regel voldoet aan de afmetingseisen voor alle (traditionele) zaalsporten. Sportzalen hebben doorgaans een sportvloer van circa 28 bij 22 meter en zijn daarmee geschikt voor gymnastiek/turnen, badminton, basketbal, gevechts- en verdedigingssporten, tafeltennis en volleybal. De afmetingen van gymzalen zijn vaak afgeleid uit de Modelverordening Huisvesting Onderwijs van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG, 21x12x5 meter). Deze afmetingen laten het toe om gymnastiek/turnen, gevechts- en verdedigingssporten en tafeltennis te accommoderen. Indien de obstakelvrije hoogte van de gymzaal hoger is, voldoet deze ook aan de afmetingseisen voor badminton en volleybal (tabel 1.1 op pagina 7). 'Te kleine' accommodaties kunnen wel fungeren als trainingslocaties voor sporten waarvan de accommodatie niet aan de afmetingseisen voldoet. Zo kan een sportzaal in theorie als trainingslocatie dienen voor een handbalvereniging, maar wedstrijden (vanuit de bond) kunnen alleen plaatsvinden in een sporthal.

Richtlijnen voor gymzalen

Gemeenten hebben de taakstelling scholen te voorzien van (binnen)sportruimte ten behoeve van het bewegingsonderwijs binnen bepaalde afstandsnormen. Voor het bewegingsonderwijs voldoen de afmetingen van gymzalen. Gymzalen worden daarom meestal gebouwd naar de behoefte van het bewegingsonderwijs. Het benodigd aantal gymzalen is daarom gekoppeld aan de behoefte vanuit bewegingsonderwijs en niet aan de behoefte vanuit de (georganiseerde) zaalsport. In dit onderzoek zullen we daarom geen herijking voor het aantal benodigde gymzalen opnemen.

Tabel 1.1 Typen binnensportaccommodaties

Type	Sportvloerafmetingen	Hoogte	Sporten
Gymzaal	21 bij 12 meter	5 meter	Gevechts- en verdedigingssporten, gymnastiek/turnen en tafeltennis
Gymzaal	21 bij 12 meter	7 meter	Gevechts- en verdedigingssporten, gymnastiek/turnen, tafeltennis, badminton en volleybal
Sportzaal	28 bij 22 meter	7 meter	Gevechts- en verdedigingssporten, gymnastiek/turnen, tafeltennis, badminton, basketbal en volleybal
Sporthal	≥ 44 bij ≥ 24 meter	7 meter	Gevechts- en verdedigingssporten, gymnastiek/turnen, tafeltennis, badminton, basketbal, volleybal, zaalhandbal, zaalhockey, zaalkorfbal en zaalvoetbal

Toelichting 1: In de tabel zijn de meest voorkomende afmetingen van sporthallen, sportzalen en gymzalen opgenomen. Voor een compleet overzicht van de mogelijke afmetingen verwijzen wij naar het Handboek Sportaccommodaties van NOC*NSF (Ariëns et al., 2008).

Toelichting 2: De lijst van sporten die in een type binnensportaccommodatie kan worden beoefend, is niet uitputtend.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt een overzicht van het bestaande aanbod aan sporthallen, sportzalen en gymzalen gegeven. In hoofdstuk 3 worden de gebruiksgegevens benut om het gebruik van de accommodaties uiteen te zetten. Hoofdstukken 2 en 3 geven zodoende een beeld van de huidige situatie. In hoofdstuk 4 leggen we de huidige situatie naast de bestaande planologische en empirische richtlijnen, en beschrijven welke verschillen en overeenkomsten tussen de huidige situatie en de richtlijnen bestaan. In hoofdstuk 5 worden verdiepende analyses uitgevoerd om het gebruik van binnensportaccommodaties beter te begrijpen en zicht te krijgen op elementen die van invloed zijn op het gebruik van binnensportaccommodaties. Hoofdstuk 6 vormt de slotbeschouwing van het rapport en eindigt met een herijking van de bestaande draagvlakcijfers.

2. Aanbod

Volgens de Database SportAanbod (DSA) kent Nederland in 2020 ruim 1.500 sporthallen, bijna 700 sportzalen en circa 4.500 gymzalen (peildatum 1-1-2020)². De sporthallen, sportzalen en gymzalen vertalen zich naar een totaal aanbod van ruim 10.500 zaaldelen, waarbij alle sporthallen als drie zaaldelen zijn meegenomen, alle sportzalen als twee zaaldelen en alle gymzalen als één zaaldeel. In dit hoofdstuk wordt een beknopt overzicht gegeven van het huidige aanbod naar VSG-regio, gemeentestedelijkheid en gemeentegrootte.

2.1 VSG-regio

De sporthallen, sportzalen en gymzalen zijn, wanneer deze verdeeld worden over de 27 VSG-regio's die Nederland kent, niet recht evenredig verdeeld over Nederland. Regionaal zijn grote verschillen waar te nemen (kaart 2.1 op pagina 9). De gebieden met een hoge bevolkingsdichtheid hebben relatief weinig accommodaties en de plattelandsgebieden relatief veel accommodaties per 25.000 inwoners.

De noordelijke regio's van Nederland kennen een relatief hoog aanbod aan sporthallen; in de VSG-regio's Fryslân, Groningen en Drenthe bestaat een aanbod van 3,1 sporthal per 25.000 inwoners. Het aanbod is met 3,6 sporthal per 25.000 inwoners het hoogst in Midden Limburg. Sportzalen komen relatief vaak voor in het oosten van Nederland. In Noord Oost Brabant staan relatief de meeste sportzalen met 2,1 sportzaal per 25.000 inwoners, op afstand gevolgd door Gelderland Noord Oost (1,7) en Gelderland Zuid (1,6). In Groningen en Gooi en Vechtstreek staan relatief de meeste gymzalen in verhouding tot het aantal inwoners.

2.2 Gemeentestedelijkheid

De stedelijkheid van een gemeente is een maatstaf voor de concentratie van menselijke activiteiten gebaseerd op de gemiddelde omgevingsadressendichtheid³. Hierbij worden door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) vijf categorieën onderscheiden, variërend van zeer sterk stedelijk tot niet stedelijk. Relatief gezien wonen de meeste Nederlanders in een sterk stedelijke gemeente, gevolgd door een zeer sterk stedelijke gemeente (tabel 2.1).

Tabel 2.1 Verdeling gemeenten en inwoners naar gemeentelijke stedelijkheidsgraad in 2020 (in aantallen en procenten)

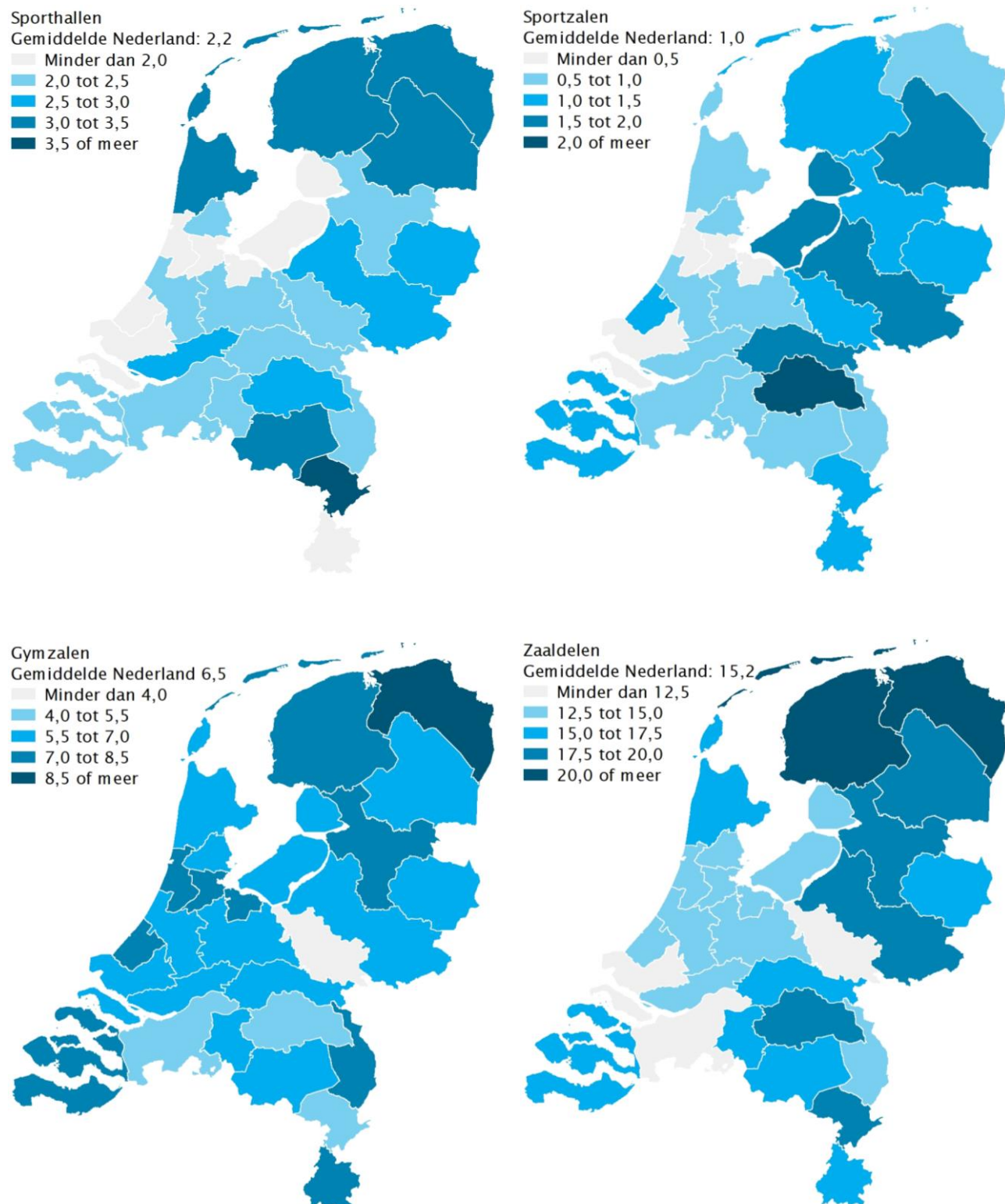
Stedelijkheid	Gemeenten	Inwoners
Zeer sterk stedelijk	21	25%
Sterk stedelijk	74	31%
Matig stedelijk	76	15%
Weinig stedelijk	128	21%
Niet stedelijk	56	8%
Totaal	355	100%

² De DSA is de meeste complete database met sportaccommodaties in Nederland die beschikbaar is. Het daadwerkelijke aantal gymzalen zal echter hoger liggen dan het aantal opgenomen in de database. Dit wordt veroorzaakt doordat veel gymzalen niet aan gemeenten maar aan onderwijsinstellingen verbonden zijn. Bovendien zijn het vaak in pandige gymzalen, die alleen voor bewegingsonderwijs gebruikt worden.

³ www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/begrippen/stedelijkheid-van-een-gebied--

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), 2020.

Kaart 2.1 Aanbod binnensportruimte VSG-regio in Nederland in 2020 (in aantallen per 25.000 inwoners)



Bron: Database SportAanbod (DSA), peildatum 1-1-2020. Kaartvervaardiging: Mulier Instituut.

Over het algemeen geldt dat in (zeer) sterk stedelijke gemeenten sprake is van aanbod van een grotere verscheidenheid aan sportaccommodaties dan in minder stedelijke gemeenten (Van der Poel et al., 2016). In meer stedelijke gemeenten komen vaker sportspecifieke accommodaties voor (bv. turnhallen), terwijl in minder stedelijke gemeenten, mede als gevolg van de noodzakelijke spreiding over de kernen, sprake is van een relatief hoog aanbod van ‘traditionele’ sportaccommodaties (bv. sporthallen).

De dichtheid aan sporthallen en sportzalen is relatief groot in de minder stedelijke gemeenten. Dit is eenzelfde patroon als wat we al zagen bij de VSG-regio's. In zeer sterk stedelijke gemeenten is gemiddeld sprake van een aanbod van 1,4 sporthal en 0,6 sportzaal per 25.000 inwoners; in niet stedelijke en weinig stedelijke gemeenten is het gemiddelde aanbod ruim twee keer zo hoog. Bij de gymzalen is een meer gelijkmatig patroon naar stedelijkheid te zien (tabel 2.2).

Tabel 2.2 Aantal sporthallen, sportzalen en gymzalen naar gemeentestedelijkheid in 2020

	Sporthallen		Sportzalen		Gymzalen		Zaaldelen	
	Absoluut	per 25.000 inwoners	Absoluut	per 25.000 inwoners	Absoluut	per 25.000 inwoners	Absoluut	per 25.000 inwoners
Stedelijkheid								
Zeer sterk stedelijk	230	1,4	103	0,6	1.368	8,2	2.264	13,5
Sterk stedelijk	394	1,9	177	0,8	1.369	6,5	2.905	13,8
Matig stedelijk	291	2,7	108	1,0	598	5,6	1.687	15,7
Weinig stedelijk	434	3,0	197	1,4	761	5,3	2.457	17,2
Niet stedelijk	198	3,2	106	1,7	389	6,3	1.195	19,2
Nederland	1.547	2,2	691	1,0	4.485	6,5	10.508	15,2

Bron: Database SportAanbod (DSA), peildatum 1-1-2020.

2.3 Gemeentegrootte

Op 1 januari 2020 telde Nederland 355 gemeenten. Het gemiddelde inwonertal van de gemeenten bedroeg circa 50.000 inwoners. Relatief gezien wonen de meeste Nederlanders in een gemeente met 25.000 tot 50.000 inwoners, gevolgd door een gemeente van 50.000 tot 100.000 inwoners (tabel 2.3).

Tabel 2.3 Verdeling gemeenten en inwoners naar gemeentegrootte in 2020 (in aantallen en procenten)

Grootte	Gemeenten	Inwoners
Minder dan 25.000 inwoners	127	12%
25.000 tot 50.000 inwoners	140	28%
50.000 tot 100.000 inwoners	56	22%
100.000 tot 200.000 inwoners	24	19%
200.000 inwoners of meer	8	19%
Totaal	355	100%

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), 2020.

In gemeenten met minder inwoners blijkt de dichtheid aan sporthallen relatief hoog te zijn. Dit is eenzelfde patroon als we zagen bij de VSG-regio's en bij de stedelijkheid van gemeenten. De sportzalen (evenals de gymzalen) zijn meer gelijkmatig over de gemeenten verspreid (tabel 2.4).

Over het algemeen is het verband tussen het aanbod en gemeentegrootte minder evident dan het verband tussen het aanbod en gemeentestedelijkheid. Een verklaring hiervoor kunnen de recente herindelingen van met name plattelandsgemeenten zijn. De herindelingen hebben geleid tot een aantal gemeenten met een hoog inwoneraantal en een lage mate van stedelijkheid. De mate van stedelijkheid is hierin bepalend omdat dit gaat over bereikbaarheid en leefbaarheid. Een gemeente met veel inwoners én meerdere kernen zal een ander sportaccommodatieaanbod kennen dan een gemeente met evenveel inwoners binnen een beperkte oppervlakte.

Tabel 2.4 Aantal sporthallen, sportzalen en gymzalen naar gemeentegrootte in 2020

Grootte	Sporthallen		Sportzalen		Gymzalen		Zaaldelen	
	Absoluut	per 25.000 inwoners	Absoluut	per 25.000 inwoners	Absoluut	per 25.000 inwoners	Absoluut	per 25.000 inwoners
Minder dan 25.000 inwoners	264	3,0	92	1,0	452	5,2	1.428	16,3
25.000 tot 50.000 inwoners	571	2,9	239	1,2	1.085	5,4	3.276	16,4
50.000 tot 100.000 inwoners	326	2,2	135	0,9	965	6,5	2.213	15,0
100.000 tot 200.000 inwoners	212	1,7	141	1,1	960	7,7	1.878	15,1
200.000 inwoners of meer	174	1,3	84	0,6	1.023	7,8	1.713	13,0
Nederland	1.547	2,2	691	1,0	4.485	6,5	10.508	15,2

Bron: Database SportAanbod (DSA), peildatum 1-1-2020.

2.4 Beschouwing

Nederland staat bekend om haar fijnmazige sportinfrastructuur (Hoekman & Breedveld, 2013; Hoekman, Breedveld & Kraaykamp, 2016). De hoge dichtheid aan sportaccommodaties is grotendeels te danken aan de faciliterende rol die de lokale overheid inneemt. Veel belang wordt gehecht aan dat iedereen binnen een acceptabele afstand de mogelijkheid heeft tot sportbeoefening. Gemeenten hebben in het verleden de sportaccommodaties ‘naar de mensen toe’ gebracht. In 1967 werd een rijksregeling ingesteld die voorzorg in subsidie voor overdekte sportaccommodaties. Deze rijksregeling was van korte duur, maar zeer succesvol en bracht de realisatie van overdekte sportaccommodaties in een stroomversnelling. De aandacht voor het faciliteren van sportbeoefening was mede ingegeven door de begin jaren zestig ingevoerde vrije zaterdag en het aan sportbeoefening gehechte belang als verantwoorde, zinvolle en gezonde vrijetijdsbesteding (Hoekman & Van der Poel, 2009). Dit belang van sport, meer concreet vanuit perspectief van leefbaarheid en een vitale samenleving, is terug te zien in de hoge aantallen sporthallen in minder stedelijke of minder grote gemeenten. Er is een duidelijk patroon waarneembaar waarin het aantal binnensportaccommodaties per 25.000 inwoners toeneemt naarmate de stedelijkheid of het aantal inwoners afneemt. Dankzij deze spreidingspraktijk woont bijna 90 procent van de Nederlanders binnen 3,0 kilometer van een sporthal (Van der Poel et al., 2016).

Bovenstaande betekent niet dat de problematiek die kan bestaan bij de planning van binnensportaccommodaties (bv. een te lage bezetting, benodigde spreiding, te hoge druk, grote verschillen in piek- en dalbezetting) is voorbehouden aan regio's in het westen van het land of aan grote, stedelijke gemeenten. Gemeenten uit verschillende delen van het land, zowel kleine als grote, zowel stedelijke als minder stedelijke, kunnen worstelen met de configuratie van het aanbod aan binnensportaccommodaties. De spreiding van sportaccommodaties mag dan goed op orde lijken op basis van voorgaande cijfers, dit betekent nog niet dat behoefte en aanbod goed op elkaar aansluiten. In het volgende hoofdstuk gaan we in op het gebruik van binnensportaccommodaties en maken eventuele knelpunten hierbij inzichtelijk.

3. Gebruik

In dit hoofdstuk wordt het gebruik van gemeentelijke binnensportaccommodaties in Nederland uiteengezet. Dit gebeurt aan de hand van door gemeenten geleverde verhuuroverzichten. In totaal zijn 660 verhuuroverzichten geanalyseerd (172 sporthallen, 78 sportzalen en 410 gymzalen). Deze selectie betreft ongeveer 15 procent van de gemeentelijke binnensportaccommodaties. Gelet op de diversiteit in stedelijkheid en regio van de betrokken gemeenten, gaan we er van uit dat de verhuuroverzichten een representatief beeld geven van de verhuur bij gemeentelijke binnensportaccommodaties. In de bijlage van dit rapport is een toelichting over de verhuuroverzichten opgenomen.

Het is van belang om te benadrukken dat alleen het gebruik van binnensportaccommodaties *in gemeentelijke eigendom* in beeld is. Het gebruik van sporthallen, sportzalen en gymzalen in eigendom van schoolbesturen, schoolgemeenschappen, verenigingen, stichtingen et cetera is niet bekend. Aangenomen kan worden dat in accommodaties bij scholen voornamelijk sprake zal zijn van onderwijsgebruik en in verenigingsaccommodaties voornamelijk sportgebruik (door de eigen vereniging). Cijfers die dit onderbouwen ontbreken.

De in het rapport gepresenteerde cijfers over het gebruik van de binnensportaccommodaties gaan uit van het *gewogen* aantal bezette uren. Hiermee wordt het aantal bezette uren gecorrigeerd met een deelfactor bedoeld. Als volgens het verhuuroverzicht de helft van een sporthal bezet is, worden deze uren voor de helft meegenomen in het totale aantal bezette uren.

3.1 Jaargebruik

Sporthallen worden gemiddeld circa 2.000 uur op jaarbasis gebruikt, waarbij het merendeel van de sporthallen tussen de 1.750 uur en 2.500 uur wordt gebruikt. De sporthallen worden overwegend voor sportdoeleinden gebruikt (gemiddeld 60% van het totale gebruik). De mate waarin de sporthallen voor het bewegingsonderwijs worden gebruikt, is sterk afhankelijk van de lokale context, zoals de ligging van de sporthal ten opzichte van onderwijslocaties en de aanwezigheid van (in pandige) gymzalen bij scholen. Als gevolg is de variatie in onderwijsgebruik van de sporthallen relatief groot (figuur 3.1 op pagina 13).

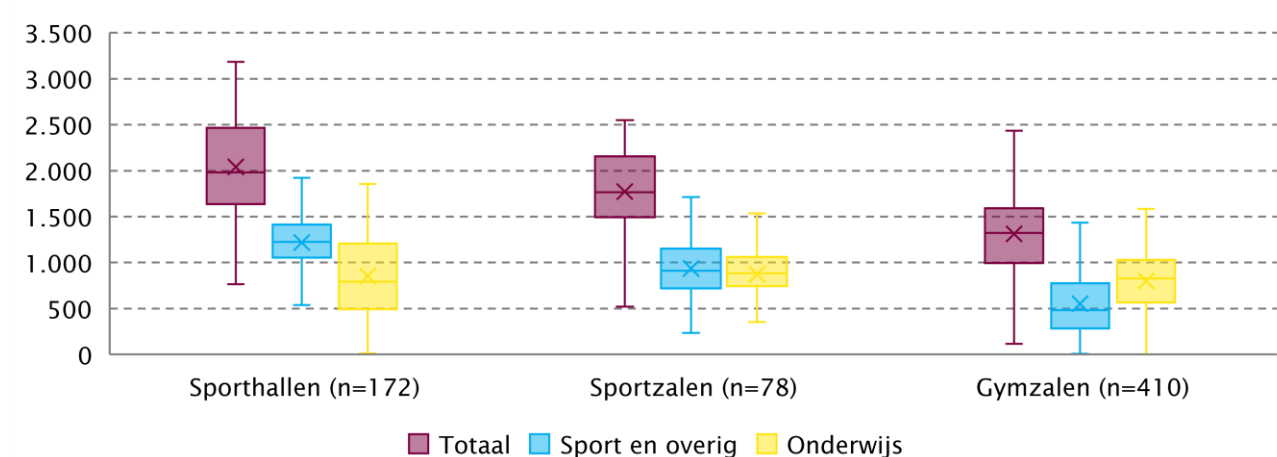
Sportzalen worden met een gemiddeld jaargebruik van circa 1.800 uur, gemiddeld 13 procent minder gebruikt dan sporthallen. De meeste sportzalen worden overwegend gebruikt voor sportdoeleinden, maar in veel gevallen is het aantal uur bewegingsonderwijs dat in de sportzaal plaatsvindt redelijk vergelijkbaar met het aantal sporturen (figuur 3.1).

Van de drie type binnensportaccommodaties worden gymzalen over het algemeen het minst gebruikt op jaarbasis. Het gemiddelde jaargebruik van gymzalen bedraagt circa 1.400 uur. In tegenstelling tot sporthallen en sportzalen worden de meeste gymzalen overwegend voor het bewegingsonderwijs gebruikt (figuur 3.1).

Stedelijkheid

In het brancherapport 'Sportaccommodaties in Nederland' wordt gesuggereerd dat mogelijk sprake is van een (landelijke) variatie in bezettingsgraden van sportaccommodaties, en dat, gemiddeld genomen, het platteland (veel) lagere bezettingsgraden kent dan het stedelijk gebied (Van der Poel et al., 2016). Uit de verhuuroverzichten van de gemeentelijke binnensportaccommodaties blijkt hier slechts in beperkte mate sprake van te zijn (figuur 3.2).

Figuur 3.1 Jaargebruik gemeentelijke sporthallen, sportzalen en gymzalen naar doeleinde (in gewogen uren)

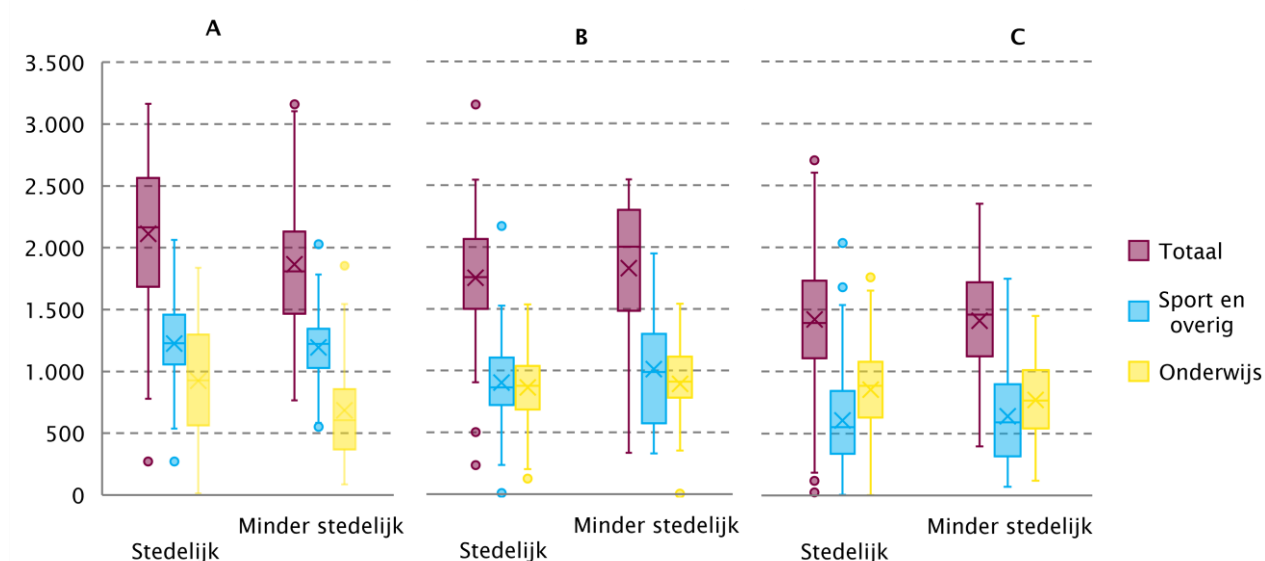


Sporthallen gelegen in stedelijke gebieden worden gemiddeld circa 200 uur op jaarbasis meer gebruikt dan sporthallen in minder stedelijke gebieden (10%). Het verschil wordt grotendeels verklaard door het onderwijsgebruik van de sporthallen. Sporthallen in steden worden over het algemeen (in aantal uren) meer gebruikt door scholen dan sporthallen in dorpen. In sporthallen in stedelijke gebieden wordt daarentegen niet significant meer gesport dan in sporthallen in minder stedelijke gebieden (figuur 3.2).

Het gebruik van sportzalen en gymzalen in stedelijke gebieden wijkt niet significant af van sportzalen en gymzalen in plattelandsgebieden. Dit geldt ook voor het gebruik uitsplitst naar sport- en onderwijsgebruik. Het totale aantal uren (sport- en onderwijs)gebruik in sportzalen en gymzalen gelegen in steden is vergelijkbaar met het gebruik in sportzalen en gymzalen in dorpen (figuur 3.2).

Vanwege de omvang van de steekproef van de binnensportaccommodaties, en de spreiding hiervan naar stedelijkheid, is het niet mogelijk om de vijfdeling naar stedelijkheid aan te houden. De binnensportaccommodaties gelegen in zeer sterk stedelijke gebieden en in sterk stedelijke gebieden zijn ingedeeld in de categorie ‘stedelijk’ en de binnensportaccommodaties in matig stedelijk, weinig stedelijk en niet stedelijke gebieden in de categorie ‘minder stedelijk’.

Figuur 3.2 Jaargebruik gemeentelijke sporthallen (A), sportzalen (B) en gymzalen (C) naar doeleinde, naar stedelijkheid (in gewogen uren)



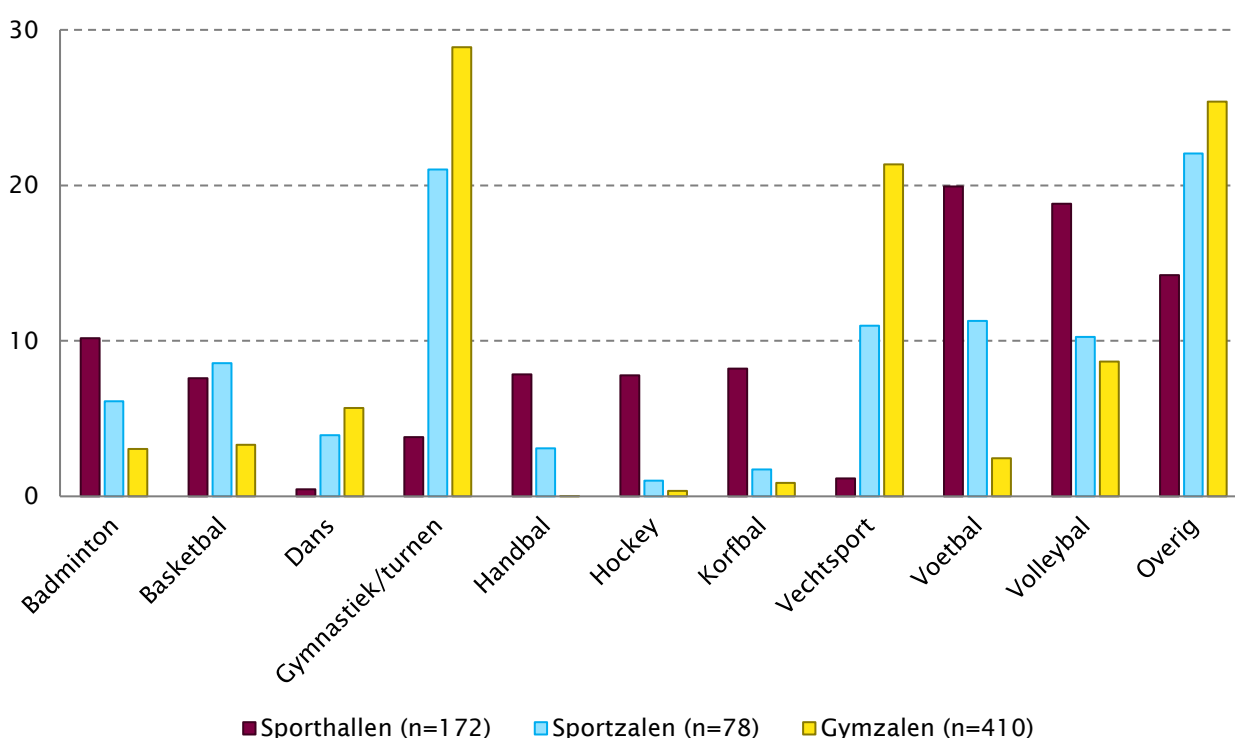
3.2 Sportgebruik

Sporthallen, sportzalen en gymzalen onderscheiden zich van andere (binnen)sportaccommodaties door hun multifunctionaliteit. Door middel van verschillende belijningen van dezelfde sportvloer kan een verscheidenheid aan (zaal)sporten in een sporthal, sportzaal en gymzaal beoefend worden.

De meest beoefende sport in sporthallen betreft voetbal, gevolgd door volleybal. Circa een vijfde van het totale sportgebruik betreft zaalvoetbal (20%), iets minder dan een vijfde betreft volleybal (19%). Sportzalen en gymzalen worden hoofdzakelijk gebruikt door gymnastiek-/turnverenigingen en vechtsportverenigingen; sporten met een relatief kleine ruimtebehoefte. Gymzalen worden daarnaast veel gebruikt voor niet-traditionele vormen van sport en bewegen zoals verschillende vormen van dans en verdedigingssporten of yoga (figuur 3.3).

Een aanzienlijk deel van het sportgebruik van de binnensportaccommodaties staat in figuur 3.3 onder de noemer 'overig'. Dit is enerzijds als gevolg van de vele 'kleine' gebruikers die in de binnensportaccommodaties actief zijn, waardoor de desbetreffende sport relatief weinig wordt beoefend. Anderzijds is van een deel van het gebruik niet te herleiden welke sport is beoefend. Dit gebruik staat veelal op naam van een sportieve buitenschoolse opvang, of op naam van verenigingen met activiteiten voor specifieke doelgroepen, zoals ouderen of mensen met een beperking.

Figuur 3.3 Sportgebruik gemeentelijke sporthallen, sportzalen en gymzalen naar sport (in percentages van totale sportgebruik op jaarbasis)



Stedelijkheid

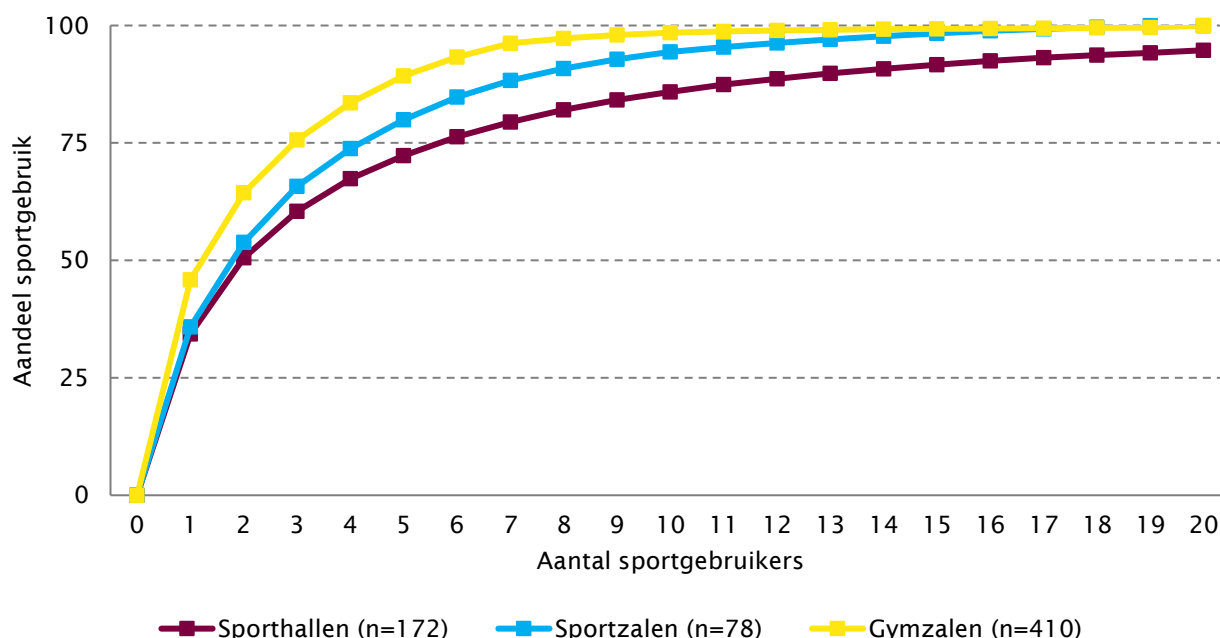
In het sportgebruik van de sporthallen, sportzalen en gymzalen is in zekere mate een verschil naar sporttakken waar te nemen. In de accommodaties gelegen in stedelijke gebieden wordt vaker gehockeyd, gevoetbald, alsmede vaker een vechtsport beoefend. In minder stedelijke gebieden vindt meer gymnastiek/turnen, handbal en volleybal in de sporthallen, sportzalen en gymzalen plaats.

Aantal gebruikers

Sporthallen, sportzalen en gymzalen kennen doorgaans een veelvoud aan (sport)gebruikers. In elke accommodatie zijn meerdere gebruikers (verenigingen) actief. Het gemiddelde aantal gebruikers gedurende een jaar van sporthallen bedraagt 43, van sportzalen twintig en gymzalen zestien. Als alleen structurele gebruikers worden meegenomen, gedefinieerd als gebruikers die minimaal 40 uur op jaarbasis in de accommodatie actief zijn, betreft het gemiddelde aantal gebruikers van sporthallen negen, van sportzalen acht en gymzalen vijf.

Gemiddeld staat 60 procent van al het sportgebruik in een sporthal op naam van de drie gebruikers die de meeste uren in de sporthal afnemen. In sportzalen en gymzalen is dit aandeel over het algemeen hoger. Ongeveer een derde van het sportgebruik staat in de gemiddelde sporthal en sportzaal op naam van de grootste gebruiker. De grootste gebruiker van de gymzaal neemt gemiddeld bijna de helft van het totale sportgebruik voor haar rekening (figuur 3.4).

Figuur 3.4 Gemiddeld sportgebruik gemeentelijke sporthallen, sportzalen en gymzalen naar aantal sportgebruikers (in percentages van totale sportgebruik op jaarbasis)



3.3 Bezettingsgraden

Naar maand

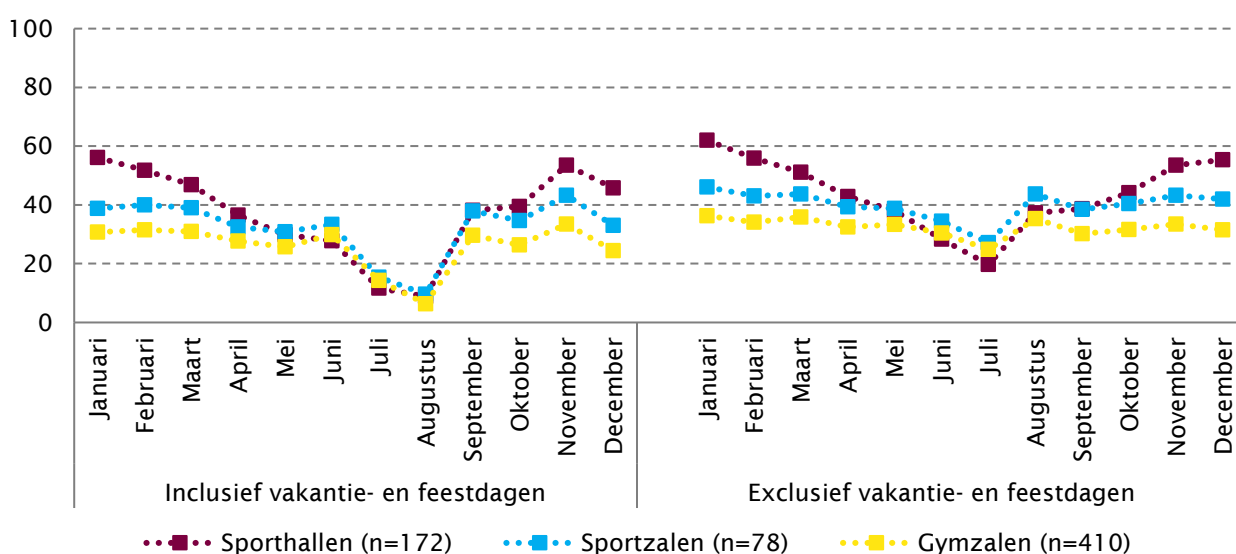
In de voorgaande paragrafen is telkens gekeken naar het totale jaargebruik van de gemeentelijke sporthallen, sportzalen en gymzalen, waarbij het gebruik gedurende het hele jaar (365 dagen, 24 uur per dag) is meegenomen. In deze paragraaf worden bezettingsgraden gepresenteerd om patronen en verschillen helder in beeld te brengen.

De behoefte aan binnensportaccommodaties verschilt gedurende het jaar. Als gevolg van onder andere de zaalcompetities van 'veldsporten' die niet gedurende het hele jaar plaatsvinden (zoals hockey), sporten die naast een zaalseizoen ook een veldseizoen hebben (korfbal en handbal) en het bewegingsonderwijs dat in zomermaanden (deels) op sportvelden plaatsvindt, is de behoefte aan ruimte in de binnensportaccommodaties in de wintermaanden beduidend hoger dan buiten de wintermaanden.

Dit verschil in behoefte is terug te zien in het trapsgewijze verloop van de bezettingsgraden van de sporthallen naar maand (figuur 3.5). De gemiddelde jaarbezetting (365 dagen; 08:00-23:00 uur) van de sporthallen betreft 37 procent en 45 procent wanneer het gebruik en openstelling op feest- en vakantiedagen buiten beschouwing wordt gelaten. In november, december, januari en februari zit de gemiddelde bezettingsgraad tegen de 60 procent aan (wanneer de feest- en vakantiedagen buiten beschouwing worden gelaten).

Het trapsgewijze verloop van de bezettingsgraden van de sportzalen en gymzalen is minder duidelijk, dan wel ontbreekt in zijn geheel (figuur 3.5). De verklaring hiervoor ligt in het feit dat sportzalen en gymzalen niet voldoen aan de afmetingseisen voor het in competitieverband beoefenen van de meeste sporten die ook een veldcompetitie hebben.

Figuur 3.5 Gemiddelde bezetting gemeentelijke binnensportaccommodaties naar type en maand (in procenten)



Naar uur

Doordeweeks

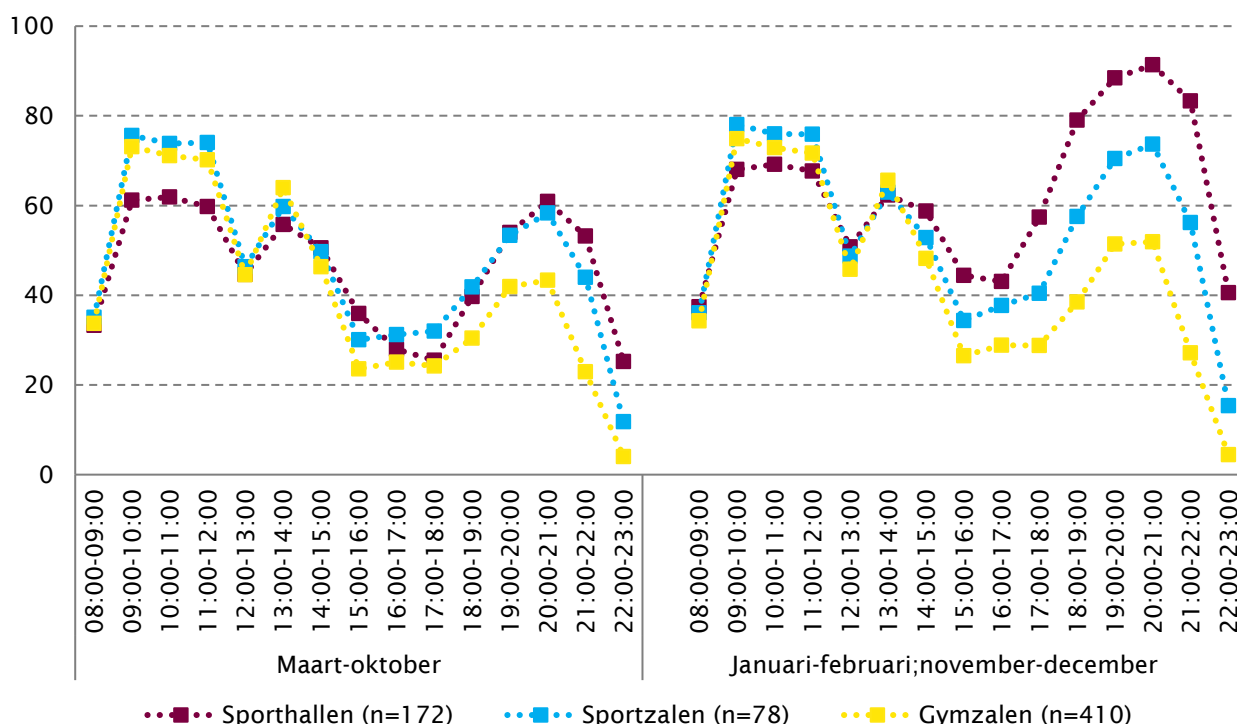
Het gebruik van binnensportaccommodaties verschilt gedurende de dag. Doordeweeks overdag vindt, tussen 09:00 uur en 15:00 uur, het meeste bewegingsonderwijs plaats. Doordeweeks zijn de uren tussen 18:00 uur en 22:00 uur het meest populair bij de sportverenigingen.

Het verschil in gebruik laat zich weergeven in een golfbeweging van de bezettingsgraden van de sporthallen, sportzalen en gymzalen naar uur (figuur 3.6 op pagina 17). De piekuren, dat wil zeggen de uren dat de bezetting over het algemeen het hoogst is, van de sporthallen betreffen de uren tussen 18:00 uur en 22:00 uur in de wintermaanden, die van de sportzalen en gymzalen de ochtenduren gedurende het hele jaar (09:00-12:00 uur).

De bezetting overdag tussen 09:00 uur en 15:00 uur tussen de sporthallen varieert sterk, terwijl deze variatie bij de sportzalen en gymzalen beduidend minder aanwezig is (niet in figuur). Het tegenovergestelde is waar voor de variatie in de bezetting in de avond (18:00-22:00 uur). Alle sporthallen worden in de avond redelijk vergelijkbaar met elkaar gebruikt, terwijl van de sportzalen en gymzalen een deel een relatief hoge bezetting heeft in de avond, terwijl andere sportzalen en gymzalen beduidend minder worden gebruikt.

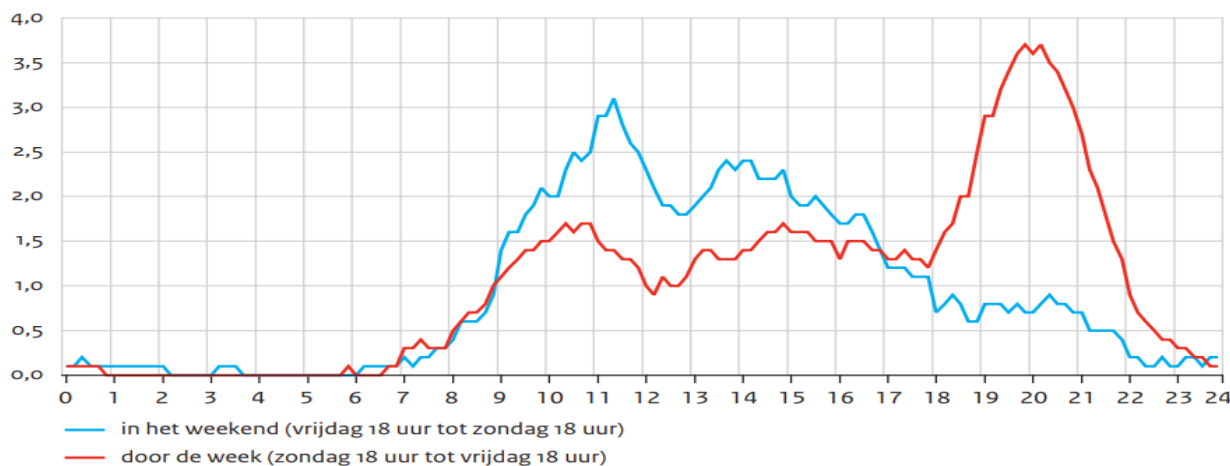
De waargenomen variatie in bezetting overdag houdt verband met de variatie van het onderwijsgebruik die in paragraaf 3.1 is geconstateerd.

Figuur 3.6 Gemiddelde bezetting gemeentelijke binnensportaccommodaties naar uur en periode (in procenten, feest- en vakantiedagen buiten beschouwing gelaten)



Het beeld uit figuur 3.6 komt sterk overeen met cijfers over de tijdsbesteding van Nederlanders aan sport over de dag. De verdeling van sportbeoefening over een gemiddelde weekdag, laat zien dat voor zeven uur 's morgens en na tien uur 's avonds weinig mensen aan sport doen. De piek van sportdeelname ligt rond acht uur 's avonds; dan wordt bijna 4 procent van alle tijd aan sport besteed. Zowel aan het eind van de morgen als aan het begin van de middag zijn er kleinere piekmomenten (figuur 3.7; Hoekman et al., 2015).

Figuur 3.7 Tijdsbesteding aan sport over de dag, in het weekend en door de week, bevolking 12-79 jaar, 2011 (in procenten van de beschikbare tijd)



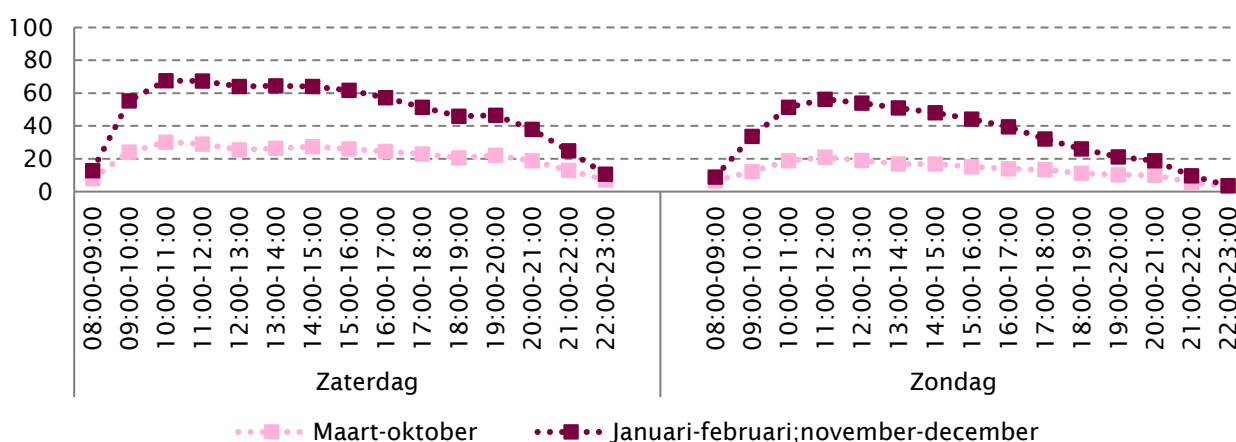
Bron: SCP/CBS (TBO), 2011.

Weekend

Het meeste weekendgebruik in de sporthallen, zowel op zaterdag als zondag, vindt plaats tussen 09:00 en 19:00 uur (figuur 3.8). De toename van het weekendgebruik in de wintermaanden ten opzichte van daarbuiten is groter dan de toename in het gebruik doordeweeks (in de avond), zoals hiervoor behandeld.

Sportzalen en gymzalen worden ten opzichte van sporthallen beduidend minder gebruikt in het weekend (niet in figuur). Sportzalen en gymzalen voldoen niet aan de afmetingseisen om competities van de zaalsporten (en veldsporten die een zaalcompetitie hebben) te accommoderen. In hoeverre sportzalen en gymzalen in het weekend gebruikt worden, is sterk afhankelijk van de lokale context, bijvoorbeeld of de zaal een thuishonk is van een tafeltennisvereniging, of dat in de ochtenden conditietrainingen worden aangeboden aan de inwoners.

Figuur 3.8 Gemiddelde weekendbezetting gemeentelijke sporthallen naar uur, dag en periode (in procenten, feest- en vakantiedagen buiten beschouwing gelaten, n=172)



Stedelijkheid

Tegen de verwachting in, werd op basis van het jaargebruik geconstateerd dat binnensportaccommodaties in stedelijke gebieden niet significant meer worden gebruikt (voor sportdoeleinden) dan binnensportaccommodaties in minder stedelijke gebieden. In tabel 3.1 worden de bezettingsgraden van de binnensportaccommodaties op een lager niveau naar stedelijkheid vergeleken.

Sporthallen gelegen in stedelijke gebieden worden doordeweeks overdag significant meer gebruikt dan sporthallen in minder stedelijke gebieden. Dit houdt verband met de constatering dat het onderwijsgebruik van sporthallen in steden over het algemeen hoger is.

Sporthallen in minder stedelijke gebieden zijn van maart tot en met oktober doordeweeks in de avond gemiddeld beter bezet dan sporthallen in stedelijke gebieden. De toename in gebruik in de wintermaanden is in de stedelijke gebieden echter dusdanig dat in deze periode de sporthallen in de stedelijke gebieden gemiddeld meer gebruikt worden. Het gebruik op zaterdag van de sporthallen is vergelijkbaar. Het zondaggebruik van de sporthallen in stedelijke gebieden is significant hoger dan in minder stedelijke gebieden, zowel tijdens de wintermaanden als daarbuiten.

In het gebruik van sportzalen worden geen significante verschillen tussen sportzalen in stedelijke gebieden en sportzalen in minder stedelijke gebieden waargenomen. Gymzalen in stedelijke gebieden worden overdag significant meer gebruikt (voor het bewegingsonderwijs); in minder stedelijke gebieden juist in de avond. Als gevolg is het totale gebruik van gymzalen in stedelijke gebieden gelijk aan het gebruik van gymzalen in minder stedelijke gebieden.

Tabel 3.1 Gemiddelde bezettingsgraden gemeentelijke sporthallen, sportzalen en gymzalen naar stedelijkheid (in procenten, feest- en vakantiedagen buiten beschouwing gelaten)

	Weekdeel	Tijdblok	Periode	Stedelijke gebieden	Minder stedelijke gebieden
Sporthallen (n=172)	Doordeweeks	09:00-15:00	Maart-oktober	58	49
			Januari-februari; november-december	66	55
		15:00-18:00	Maart-oktober	23	20
			Januari-februari; november-december	38	33
		18:00-22:00	Maart-oktober	52	54
			Januari-februari; november-december	87	83
	Zaterdag	09:00-19:00	Maart-oktober	26	25
			Januari-februari; november-december	61	58
	Zondag	09:00-19:00	Maart-oktober	17	11
			Januari-februari; november-december	47	35
Sportzalen (n=78)	Doordeweeks	09:00-15:00	Maart-oktober	64	62
			Januari-februari; november-december	65	67
		15:00-18:00	Maart-oktober	23	25
			Januari-februari; november-december	27	30
		18:00-22:00	Maart-oktober	47	54
			Januari-februari; november-december	63	68
	Zaterdag	09:00-19:00	Maart-oktober	18	23
			Januari-februari; november-december	25	33
	Zondag	09:00-19:00	Maart-oktober	11	9
			Januari-februari; november-december	15	17
Gymzalen (n=410)	Doordeweeks	09:00-15:00	Maart-oktober	63	56
			Januari-februari; november-december	64	58
		15:00-18:00	Maart-oktober	18	19
			Januari-februari; november-december	21	24
		18:00-22:00	Maart-oktober	34	38
			Januari-februari; november-december	41	49
	Zaterdag	09:00-19:00	Maart-oktober	11	13
			Januari-februari; november-december	13	19
	Zondag	09:00-19:00	Maart-oktober	4	2
			Januari-februari; november-december	6	3

3.4 Beschouwing

Sporthallen in gemeentelijk eigendom worden gemiddeld circa 2.000 uur op jaarbasis gebruikt, sportzalen circa 1.800 uur en gymzalen circa 1.400 uur. Sporthallen worden voornamelijk voor sportdoeleinden gebruikt, gymzalen voor het bewegingsonderwijs. Over het algemeen accommoderen sporthallen andere sporten dan sportzalen en gymzalen. In de sporthallen vinden overwegend veel traditionele zaalsporten (o.a. volleybal en zaalvoetbal) plaats, terwijl in de sportzalen en gymzalen veel andersoortige sporten (o.a. vechtsporten) of niet-traditionele sporten (o.a. dans en yoga) plaatsvinden, alsmede de gymnastiek-/turnsport.

Het onderwijsgebruik van gemeentelijke sporthallen varieert sterk. De ene sporthal wordt volop benut voor het bewegingsonderwijs, terwijl in de andere sporthal geen school actief is. In hoeverre scholen in sporthallen actief zijn, is sterk afhankelijk van de lokale context. Over het algemeen worden sporthallen in stedelijke gebieden meer voor het bewegingsonderwijs gebruikt dan sporthallen in minder stedelijke gebieden. Sterk van invloed hierop is de ligging van de sporthal ten opzichte van de onderwijslocaties. In stedelijke gebieden zijn de afstanden beperkter en zijn meer mogelijkheden voor clustering.

Sporthallen in eigendom van schoolbesturen en -gemeenschappen zullen een ander beeld geven. Drie kwart van de sporthallen in Nederland is in eigendom van een gemeente. Variatie in onderwijsgebruik is veel minder aanwezig bij de gemeentelijke sportzalen en gymzalen. Deze constatering suggereert dat sportzalen en gymzalen, eerder dan sporthallen, worden gerealiseerd vanuit de behoefte aan ruimte voor het bewegingsonderwijs. Dit komt overeen met de waarneming dat gemeenten (als het om ruimte voor sport gaat) en verenigingen voorkeur hebben voor sporthallen ten opzichte van sportzalen en gymzalen.

De planning van binnensportaccommodaties, het afstemmen van aanbod en behoefte, is gecompliceerder dan de planning van de meeste typen buitensportaccommodaties. Buitensportaccommodaties zijn veelal monofunctioneel en worden meestal door slechts één vereniging gebruikt. Sporthallen, sportzalen en gymzalen zijn multifunctioneel en worden door een veelvoud van partijen gebruikt. Deze partijen (verenigingen) zijn in die zin ook elkaars concurrenten om dezelfde accommodaties (en zaaltijden). Sporthallen worden gedurende een jaar gemiddeld door negen structurele sportgebruikers (verenigingen, sportgroepen, particulieren etc.) gebruikt, sportzalen door acht sportgebruikers en gymzalen door vijf sportgebruikers.

Een bijkomend aspect is dat bij buitensportaccommodaties doorgaans seizoen-/jaartarieven worden gehanteerd, terwijl bij binnensportaccommodaties een flexibel exploitatiemodel de norm is (gebruikers betalen per uur). Als gevolg ontstaat bij binnensportaccommodaties goed zicht op leegstand, en wordt daarmee de vraag opgeroepen hoe deze uren ook kunnen worden opgevuld. Dit zicht ontbreekt bij de buitensportaccommodaties en hiermee ook vaak de discussie tot optimalisatie van het gebruik van de velden.

Een deel van de gebruikers van de binnensportaccommodaties heeft geen constante behoefte gedurende het seizoen, wat de planning compliceert. De behoefte aan zaalruimte vanuit de georganiseerde sport in de wintermaanden is in de meeste gemeenten beduidend hoger dan buiten de wintermaanden. Dit komt onder andere door de instroom van de 'veldsporten'. Deze instroom is in de stedelijke context groter dan in de minder stedelijke context. Verder komen in de zaalsport vaker verschillende sportverbanden voor. Informele of recreatieve sportgroepen, zoals een vriendenclub die eens in de zoveel tijd in een zaal badmintont of volleybalt, komen vaker bij binnensportaccommodaties voor dan bij buitensportaccommodaties. Daarnaast zijn naar verhouding minder zaalsportverenigingen via een sportbond aangesloten bij NOC*NSF dan veldsportverenigingen. In 2018 was 69 procent van de team zaalsportverenigingen aangesloten bij NOC*NSF en van de individuele zaalsportverenigingen 78 procent.

Het aandeel van de veldsportverenigingen dat lid is van de desbetreffende sportbond ligt (fors) hoger (KPMG Advisory N.V., 2019). Het in beeld brengen van de (behoefte van de) zaalsport is daardoor complexer dan van de meeste veldsporten, waar het overgrote deel van de gebruikers van de voorzieningen in beeld zijn bij de desbetreffende sportbonden.

De problematiek bij de planning van binnensportaccommodaties is niet voorbehouden aan stedelijke gemeenten. Het verschil in behoefte, zowel gedurende dag als gedurende het seizoen, komt in alle gemeenten voor. Knelpunten die in het huidige gebruik bestaan, hebben veelal betrekking op de doordeweekse trainingsuren. De capaciteit op zaterdag en zondag is meestal voldoende om naast de niet-seizoensgebonden competities ook de zaalcompetities van de 'veldsporten' te accommoderen. Dit wordt ook geïllustreerd door de sterkere toename van het weekendgebruik in de wintermaanden dat veel groter is dan de toename in het doordeweekse gebruik (in de avond).

4. Bestaande richtlijnen

In dit hoofdstuk worden de bestaande planologische en empirische richtlijnen voor de zaalsport behandeld. Deze betreffen de draagvlakcijfers uit de Planologische Kengetallen en de richtlijnen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en NOC*NSF. Van de draagvlakcijfers en de richtlijnen wordt getoetst in hoeverre de theorie achter deze planningsinstrumenten overeenkomt met de werkelijke situatie.

4.1 Planologische Kengetallen

De Planologische Kengetallen betreft een naslagwerk van vier delen dat betrekking heeft op de inrichting van de fysieke leefomgeving. In deel 3 zijn kengetallen opgenomen over de benodigde ruimte voor vrije tijd en recreatie, waaronder draagvlakcijfers voor het aantal accommodaties voor de sportbeoefening⁴. Draagvlakcijfers vallen onder de categorie planologische richtlijnen.

Als draagvlak voor een sporthal wordt 15.000 tot 20.000 inwoners aangehouden. Het draagvlak van een sportzaal bedraagt 10.000 tot 12.500 inwoners. Voor plattelandskernen zijn volgens de Planologische Kengetallen kleinere draagvlakken mogelijk voor sporthallen (4.000 inwoners) en sportzalen (2.000-3.000 inwoners). De motivatie voor het hanteren van een bandbreedte voor het benodigde aantal binnensportaccommodaties in de Planologische Kengetallen ligt in de variatie van de lokale context. De bevolkingssamenstelling, het deelnemingspatroon en de aan- of afwezigheid van andere sport- of recreatievoorzieningen zijn volgens de Planologische Kengetallen van invloed op het werkelijke draagvlak van een sportaccommodatie. Met andere woorden, of meer de minimumvarianten (bv. 1 sporthal op 20.000 inwoners) of de maximumvarianten (bv. 1 sporthal op 15.000 inwoners) van de draagvlakken van toepassing zijn, is afhankelijk van de lokale context.

De veronderstellingen waarop de draagvlakken voor binnensportaccommodaties in de Planologische Kengetallen zijn gebaseerd, dateren uit de jaren negentig van de vorige eeuw en zijn niet meer te achterhalen. Het is bijvoorbeeld niet bekend bij welk sportdeelnamecijfer meer de minimumvariant voor het aantal sporthallen van toepassing is of wat de invloed is van de aanwezigheid van een turnhal op het draagvlak van een sportzaal. Het ontbreken van deze veronderstellingen maakt het onmogelijk om de draagvlakken één-op-één te herijken op basis van nieuwe cijfers.

Praktijk

In hoofdstuk 2 is duidelijk geworden dat in Nederland gemiddeld één sporthal per 11.000 inwoners staat. Dit is ruim boven de norm van 1 sporthal op 15.000 tot 20.000 inwoners. Dat wil zeggen dat er meer sporthallen aanwezig zijn dan theoretisch volgens de Planologische Kengetallen nodig zijn. Dit is mogelijk het gevolg van het aanbod in plattelandskernen waar volgens de Planologische Kengetallen een kleiner draagvlak van toepassing kan zijn. In hoofdstuk 2 is reeds geconstateerd dat in deze gebieden een relatief hoog aanbod aanwezig is. Alleen in de VSG-regio's Haaglanden, Rotterdam Rijnmond en Amsterdam, de regio's met de hoogste bevolkingsdichtheid in Nederland, valt het aanbod binnen de bandbreedte van 1 sporthal per 15.000 tot 20.000 inwoners.

⁴ Het draagvlakcijfer voor het benodigde aantal gymzalen is gekoppeld aan het bewegingsonderwijs en niet aan de behoefte vanuit de (georganiseerde) zaalsport. Om deze reden komen gymzalen niet aan bod in deze paragraaf.

Kader 4.1 Voorbeeldberekening behoeftebepaling binnensportaccommodaties op basis van draagvlakcijfers uit de Planologische Kengetallen

Op 1 januari 2020 telde Nederland 355 gemeenten. Het gemiddelde inwonertal van de gemeenten bedroeg circa 50.000 inwoners. Hieronder is weergegeven hoe de behoefte aan sporthallen en sportzalen voor een gemeente van 50.000 inwoners op basis van de Planologische Kengetallen wordt berekend.

Type	Variant	Draagvlak	Behoefte
Sporthallen (3 zaaldelen)	Minimumbehoefte	1 op 20.000 inwoners	2,5 (50.000/20.000)
	Maximumbehoefte	1 op 15.000 inwoners	3,3 (50.000/15.000)
Sportzalen (2 zaaldelen)	Minimumbehoefte	1 op 12.500 inwoners	4,0 (50.000/12.500)
	Maximumbehoefte	1 op 10.000 inwoners	5,0 (50.000/10.000)
Zaaldelen	Minimumbehoefte		15,5 (2,5*3 + 4,0*2)
	Maximumbehoefte		20,0 (3,3*3 + 5,0*2)

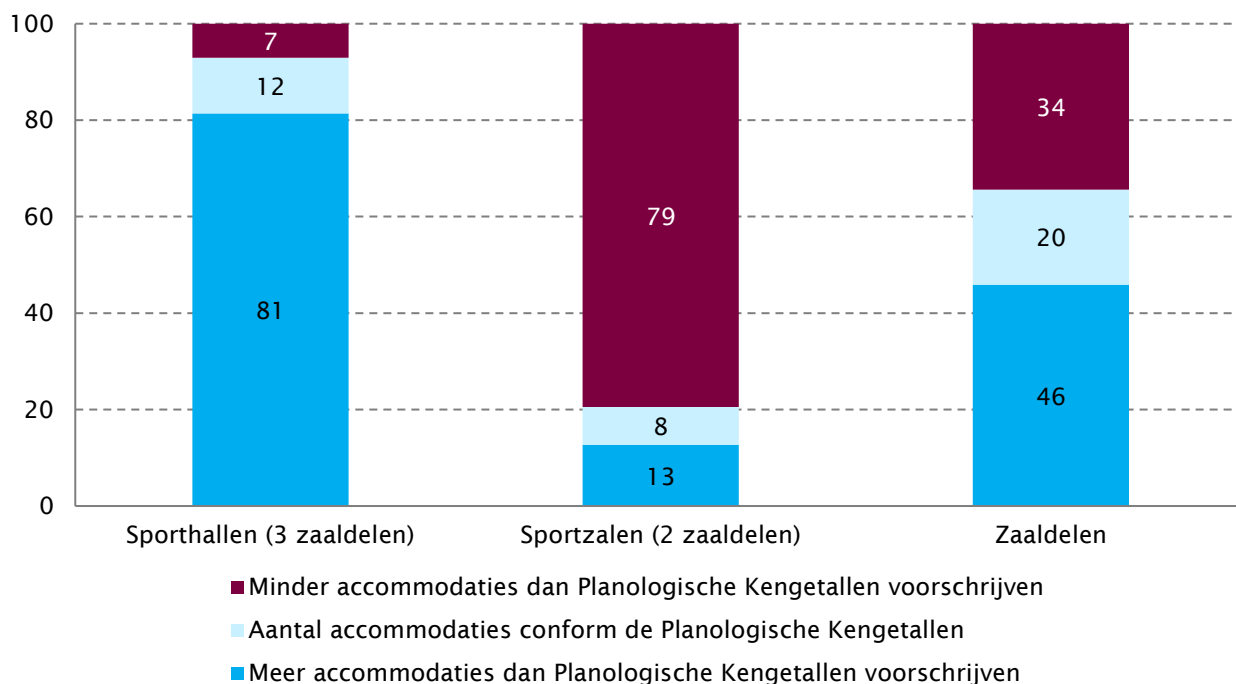
De behoefte aan binnensportaccommodaties van een Nederlandse gemeente van 50.000 inwoners bedraagt op basis van de Planologische Kengetallen tussen de 2,5 en 3,3 sporthallen en tussen de 4,0 en 5,0 sportzalen. De behoefte aan sporthallen en sportzalen vertaalt zich naar een behoefte van tussen de 15,5 en 20,0 zaaldelen (in sporthallen en sportzalen). Hierbij moet worden aangetekend dat sportzalen niet de functionaliteit van sporthallen hebben. In hoeverre een overschot aan sportzalen een tekort aan sporthallen kan compenseren is afhankelijk van de zaalsporten die geacommodeerd moeten worden. Een overschot aan sporthallen kan wel per definitie een tekort aan sportzalen compenseren.

Naast de sporthallen staan bijna 700 sportzalen in Nederland. Dit komt overeen met 1 sportzaal op 25.000 inwoners. Dit is ruim onder de norm van 1 sportzaal op 10.000 tot 12.500 inwoners. Oftewel, het aantal sportzalen is fors lager dan theoretisch volgens de Planologische Kengetallen nodig is. Alleen in de VSG-regio's Groningen en Fryslân valt het aanbod binnen de bandbreedte van 1 sportzaal per 10.000 tot 12.500 inwoners.

Wanneer op gemeenteniveau wordt gekeken, het niveau waarop planning van (binnen)sportaccommodaties gewoonlijk plaatsvindt, beschikt het merendeel van de gemeenten over meer sporthallen dan de Planologische Kengetallen voorschrijven. In acht op de tien gemeenten is het draagvlak kleiner dan 1 sporthal per 15.000 inwoners. In één op de tien gemeenten bedraagt deze meer dan 20.000 inwoners. Het tegenovergestelde is waar voor het aantal sportzalen in de gemeenten (figuur 4.1 op pagina 24).

Om te bezien of het 'overschot' aan sporthallen het 'tekort' aan sportzalen compenseert, kan worden gerekend in zaaldelen. Sporthallen worden hierbij beschouwd als drie zaaldelen, sportzalen als twee. In 20 procent van de gemeenten valt het huidige aantal zaaldelen binnen de bandbreedte op basis van de Planologische Kengetallen. Bijna de helft van de gemeenten heeft meer zaaldelen binnen de gemeentegrenzen dan wat de Planologische Kengetallen voorschrijven (46%), één op de drie gemeenten beschikt over minder zaaldelen (34%; figuur 4.1).

Figuur 4.1 Werkelijk draagvlak binnensportaccommodaties t.o.v. draagvlak Planologische Kengetallen naar type accommodatie in gemeenten in 2020 (in percentage van totale aantal gemeenten)



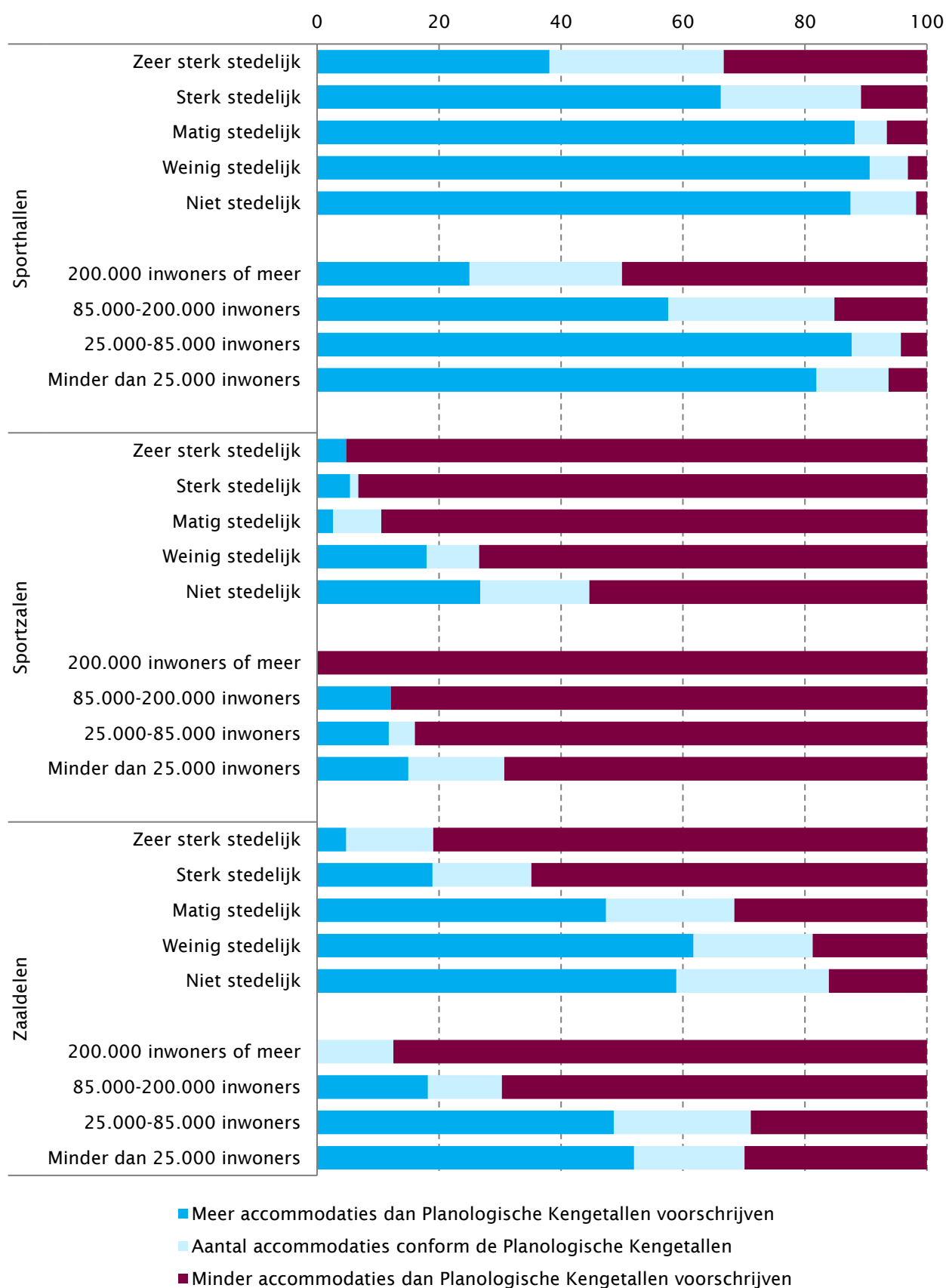
Bron: Database SportAanbod (DSA), peildatum 1-1-2020. Bewerking: Mulier Instituut.

Wanneer wordt gerekend met de draagvlakcijfers uit de Planologische Kengetallen (1 sporthal per 15.000-20.000 inwoners en 1 sportzaal per 10.000-12.500 inwoners), is een duidelijk verband tussen de stedelijkheid van de gemeenten en de verhouding tussen aanbod en behoefte aan binnensportaccommodaties waar te nemen (figuur 4.2 op pagina 25).

In (zeer) sterk stedelijke gemeenten is het werkelijke draagvlak van sporthallen en sportzalen over het algemeen groter dan de draagvlakken in minder stedelijke gemeenten. Als gevolg is het totale aanbod aan zaaldelen in (zeer) sterk stedelijke gemeenten vaak lager dan wat de Planologische Kengetallen voorschrijven. In minder stedelijke gemeenten is het totale aanbod voor sporthallen (en sportzalen) beduidend groter dan de draagvlakcijfers uit de Planologische Kengetallen voorschrijven. Hetzelfde verband wordt waargenomen bij gemeentegrootte.

Bovenstaande constatering komen overeen met de aantekening in de Planologische Kengetallen dat in 'plattelandskernen' een kleiner draagvlak gehanteerd kan worden. Dit sluit aan op de constatering dat een 'basisinfrastructuur' nagenoeg overal in Nederland aanwezig is, bestaande uit een fitness, tennisbanen, voetbalvelden en een sporthal/-zaal (Hoekman et al., 2019). In de stedelijke context is doorgaans sprake van een uitgebreider en diverser aanbod, met bijvoorbeeld een atletiekaccommodatie of een hockeyaccommodatie. In plattelandsgedebieden zijn naar verhouding relatief meer sporters aangewezen op een sporthal of sportzaal dan sporters in een stad, vanwege het beperkte keuzeaanbod in buitensporten of andere overdekte sportaccommodaties (o.a. zwembaden, ijsbanen, klimhallen, etc.). Daarnaast wordt vanuit bereikbaarheid en leefbaarheid in dorpen toch vaak gekozen voor behoud of realisatie van een binnensportaccommodatie bij kernen met beperkte draagvlakcijfers.

Tabel 4.2 Werkelijk draagvlak binnensportaccommodaties t.o.v. draagvlak Planologische Kengetallen in gemeenten naar type accommodatie en gemeentekennmerken in 2020 (in percentage van totale aantal gemeenten)



Bron: Database SportAanbod (DSA), peildatum 1-1-2020. Bewerking: Mulier Instituut.

4.2 VNG-richtlijn en NOC*NSF-richtlijn

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en NOC*NSF hebben beiden een richtlijn om de behoefte aan (extra) binnensportaccommodaties mee te bepalen. Beide richtlijnen vallen onder de categorie empirische richtlijnen; richtlijnen die kijken naar het (verwachte) gebruik van een sportaccommodatie.

De VNG adviseert haar leden (gemeenten) dat voor de bouw en exploitatie van een sporthal of sportzaal een behoefte moet bestaan waarmee de accommodatie 40 weken lang 40 uur per week gevuld kan worden met onder andere *sport*activiteiten en lessen *bewegingsonderwijs*. Op jaarbasis komt dit neer op een (minimaal) gebruik van 1.600 uur. NOC*NSF kijkt vanuit haar sportfunctie alleen naar het benodigde *sport*gebruik van sporthallen en sportzalen, waar de VNG geen onderscheid maakt tussen het type gebruik. NOC*NSF hanteert een richtlijn van minimaal 1.400 uur sportgebruik per jaar in een sporthal en sportzaal. Deze 1.400 uur komt tot stand door een gebruik van 35 uur gedurende 40 weken.

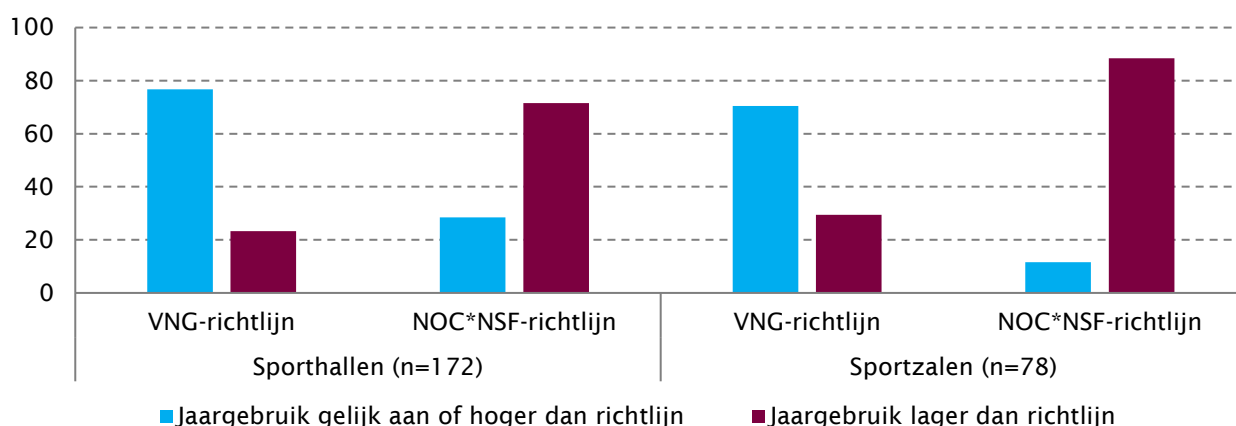
Beide richtlijnen dateren uit de jaren negentig van de vorige eeuw. Net als bij de draagvlakcijfers van de Planologische Kengetallen, is de onderbouwing van de richtlijnen van de VNG en NOC*NSF niet meer te achterhalen. In oude rapporten van de VNG wordt gesproken van een ‘redelijke’ exploitatie bij minimaal 1.600 uur gebruik op jaarbasis. Onbekend is hoe deze exploitatievergelijking tot stand is gekomen; met welke kosten wordt gerekend of hoe de opbrengsten er uitzien (o.a. tarifiering). Het ontbreken van deze gegevens maakt het onmogelijk om de VNG-richtlijn één-op-één te herijken op basis van nieuwe cijfers. In oude rapporten van NSF (voor de fusie met NOC) wordt gemeld dat 1.400 uur sportgebruik minimaal nodig is voor ‘het oprichten of in stand houden’ van een sporthal of sportzaal. Een verdere onderbouwing ontbreekt. Navraag bij oudgedienden over de desbetreffende richtlijnen heeft niet geleid tot aanvullende informatie over de grondslag of herkomst van de richtlijnen. Hiermee is niet te achterhalen wat de oorspronkelijke empirie is achter deze richtlijnen.

Praktijk

In hoofdstuk 2 is duidelijk geworden dat een gemiddelde sporthal circa 2.000 uur en een gemiddelde sportzaal circa 1.800 uur op jaarbasis wordt gebruikt, en hiermee dus voldoen aan het minimale gebruik gesteld door de VNG. 60 procent van het gebruik van de gemiddelde sporthal betreft sportgebruik, ruim 1.200 uur; de helft van het gebruik van de gemiddelde sportzaal betreft sportgebruik, circa 900 uur. Het gebruik van de gemiddelde sporthal en sportzaal voldoet daarmee dus niet aan het minimale gebruik gesteld door NOC*NSF. Het is mogelijk dat de NOC*NSF-richtlijn uitging van accommodaties die solitair voor sport werden gerealiseerd en in stand werden gehouden; verenigingshallen (bv. korfbalhallen en volleybalhallen) die niet voor het bewegingsonderwijs worden ingezet.

Drie kwart van de gemeentelijke sporthallen voldoet aan de VNG-richtlijn (77%). Een kleiner aandeel van de gemeentelijke sportzalen voldoet aan de VNG-richtlijn (71%). In de sporthallen en sportzalen waarvan het jaargebruik aan de VNG-richtlijn voldoet, is sprake van (veel) onderwijsgebruik. Slechts in een kwart van de gemeentelijke sporthallen vindt voldoende sportgebruik plaats om te voldoen aan de NOC*NSF-richtlijn (28%). Van de gemeentelijke sportzalen voldoet niet meer dan 12 procent aan de NOC*NSF-richtlijn (figuur 4.3 op pagina 27).

Figuur 4.3 Aantal sporthallen en sportzalen dat voldoet aan de VNG-richtlijn en NOC*NSF-richtlijn (in percentage van het totale aantal accommodaties)



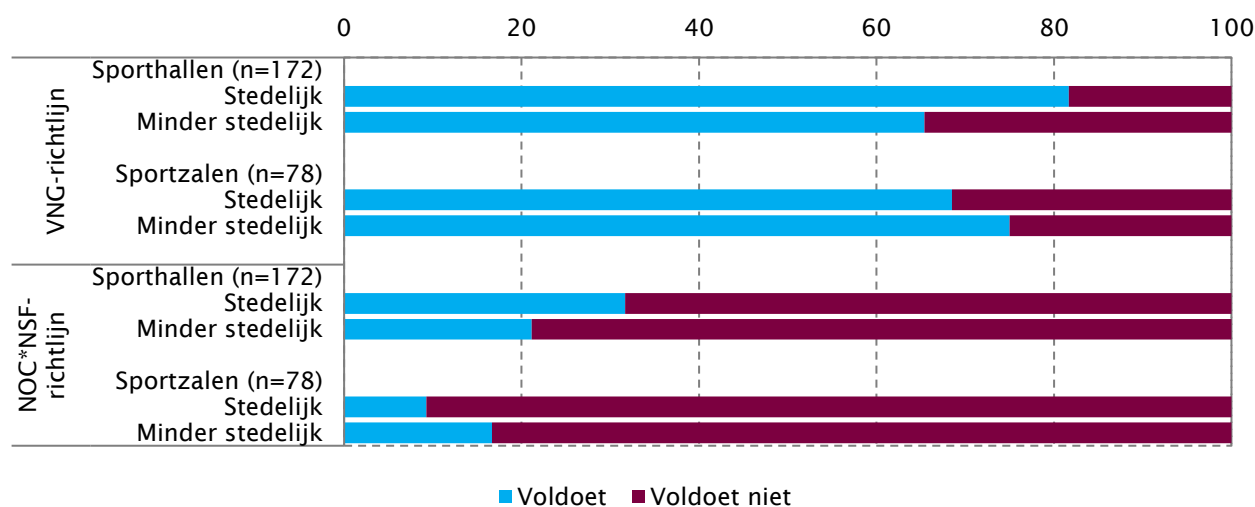
Het oorzaak/gevolg-verband dat een krappere aanbod leidt tot een hoger gebruik van een accommodatie is al in hoofdstukken 2 en 3 gedeeltelijk ontkracht. Sporthallen en sportzalen in stedelijke gebieden worden slechts in beperkte mate meer gebruikt dan hun tegenhangers in minder stedelijke gebieden, terwijl in steden sprake is van een minder ruim aanbod aan binnensportaccommodaties dan in dorpen. Dit beperkte verband is ook terug te zien in de mate waarin sporthallen en sportzalen voldoen aan de VNG-richtlijn en/of NOC*NSF-richtlijn (figuur 4.4).

Het aandeel gemeentelijke binnensportaccommodaties in de stedelijke gebieden dat voldoet aan de richtlijnen is slechts enigszins hoger dan in de minder stedelijke gebieden. Uitzondering hierop zijn de sportzalen en het wel of niet voldoen aan de NOC*NSF-richtlijn. In minder stedelijke gebieden voldoen naar verhouding meer sportzalen aan de richtlijn van NOC*NSF ten opzichte van sportzalen in stedelijke gebieden (figuur 4.4).

Een verklaring hiervoor kan liggen in de keuzemogelijkheden. In plattelandsgebieden kunnen sporters zich verdelen over minder accommodaties en zal gemiddeld genomen een groter aandeel van de sporters gebruik maken van de aanwezige accommodaties. In plattelandskernen is de sportzaal vaak de enige (binnen)sportaccommodatie in de omgeving, waardoor gemiddeld genomen een groter aandeel van de sporters gebruik zal maken van de desbetreffende sportzaal.

Vanwege de omvang van de steekproef van de binnensportaccommodaties, en de spreiding hiervan naar stedelijkheid, is het niet mogelijk om de vijfdeling naar stedelijkheid aan te houden. De binnensportaccommodaties gelegen in zeer sterk stedelijke gebieden en in sterk stedelijke gebieden zijn ingedeeld in de categorie 'stedelijk' en de binnensportaccommodaties in matig stedelijk, weinig stedelijk en niet stedelijke gebieden in de categorie 'minder stedelijk'.

Figuur 4.4 Aandeel sporthallen en sportzalen dat voldoet aan de VNG-richtlijn en NOC*NSF-richtlijn naar stedelijkheid (in percentage van het totaal aantal accommodaties)



4.3 Beschouwing

Planologische richtlijnen en empirische richtlijnen zijn in theorie verenigbaar. In het geval van de zaalsport zou dit betekenen dat indien het aanbod aan binnensportaccommodaties in lijn is met de Planologische Kengetallen (planologische richtlijn), het gebruik (eerder) zal voldoen aan de richtlijnen van VNG en NOC*NSF (empirische richtlijnen). Een te ruim aanbod aan binnensportaccommodaties zou leiden tot een lager gebruik, waardoor in de accommodaties minder gebruik plaatsvindt dan zou moeten volgens de richtlijnen.

In acht op de tien gemeenten is het draagvlak van de sporthal(len) kleiner dan wat de Planologische Kengetallen voorschrijven; dit wil zeggen dat inwoners van meer sporthallen gebruik kunnen maken dan in theorie nodig zijn. Het tegenovergestelde is waar voor sportzalen; deze zijn in veel mindere mate beschikbaar voor inwoners dan wat de Planologische Kengetallen voorschrijven. Het 'tekort' aan sportzalen wordt in de meeste gemeenten ruimschoots gecompenseerd door het 'overschot' aan sporthallen. Kijkend naar de beschikbare zaaldelen, is in veel gemeenten sprake van een ruimer aanbod aan ruimte voor zaalsporten dan de Planologische Kengetallen voorschrijven.

Van drie kwart van de gemeentelijke binnensportaccommodaties voldoet het jaargebruik aan de VNG-richtlijn. In stedelijke gebieden is dit lichtelijk vaker het geval dan in minder stedelijke gebieden. In het overgrote deel van de gemeentelijke binnensportaccommodaties vindt echter niet voldoende sportgebruik plaats om te voldoen aan de NOC*NSF-richtlijn.

In tabel 4.1 zijn de bovenstaande uitkomsten tegen elkaar afgezet; of het aanbod aan binnensportaccommodaties te ruim, te krap of juist conform de Planologische Kengetallen is, en of het gebruik van de gemeentelijke sporthallen en sportzalen voldoet aan de richtlijnen van VNG en NOC*NSF.

Bij de sporthallen wordt een licht oplopend verband waargenomen; in een situatie waarin sprake is van een krap aanbod van binnensportaccommodaties, voldoen meer accommodaties aan de VNG-richtlijn dan in een situatie waarin sprake is van een ruim aanbod. Bij sportzalen en bij de NOC*NSF-richtlijn wordt geen verband geconstateerd. Samenvattend wil dit zeggen dat accommodaties in een situatie waarin sprake is van een krap aanbod (volgens de Planologische Kengetallen) niet vaker voldoen aan de richtlijnen van VNG en NOC*NSF.

Tabel 4.1 Matrix werkelijk draagvlak sportaccommodaties t.o.v. Planologische Kengetallen (PK) en voldoen aan VNG-/NOC*NSF-richtlijn (in percentages van gemeentelijke sportaccommodaties)

	VNG-richtlijn			
	Sporthallen (n=172)		Sportzalen (n=78)	
	Voldoet wel	Voldoet niet	Voldoet wel	Voldoet niet
Meer accommodaties dan PK voorschrijven	67	33	70	30
Aantal accommodaties conform PK	71	29	77	23
Minder accommodaties dan PK voorschrijven	82	18	68	32

	NOC*NSF-richtlijn			
	Sporthallen (n=172)		Sportzalen (n=78)	
	Voldoet wel	Voldoet niet	Voldoet wel	Voldoet niet
Meer accommodaties dan PK voorschrijven	23	77	15	85
Aantal accommodaties conform PK	6	94	31	69
Minder accommodaties dan PK voorschrijven	35	65	3	97

Het aantal sportzalen is in de meeste gemeenten fors lager dan de Planologische Kengetallen voorschrijven. Dit wordt gecompenseerd door een hogere dichtheid van sporthallen. Het blijkt dat sportzalen tegenwoordig minder dan verwacht worden gerealiseerd en vaker wordt gekozen voor een sporthal. Deze constatering (ontwikkeling) heeft meerdere verklaringen. De draagvlakcijfers uit de Planologische Kengetallen dateren uit de jaren negentig van de vorige eeuw. Destijds werden zowel handbal als korfbal meer op het veld beoefend dan in de zaal. Bij korfbal werd tot 1987 het veld belangrijker gezien dan de zaal. Inmiddels is de zaalcompetitie het meest prestigieus geworden. Ook het vrij jonge zaalhandbal heeft het oudere veldhandbal flink naar de achtergrond gedrongen. Bij hockey is de zaalcompetitie inmiddels een volwaardig onderdeel van de kalender geworden, terwijl hier rond 1990 allesbehalve sprake van was. Daarnaast is het percentage Nederlanders dat aan zaalvoetbal doet tussen 1980 en 2010 verdubbeld van 3 naar 6 procent (Van den Dool & Romijn, 2010). Sportzalen voldoen niet aan de afmetingseisen voor de zaalvarianten van handbal, hockey, korfbal en voetbal. Sporthallen wel.

Vanuit gemeenten en sportorganisaties is daarnaast duidelijk geworden dat enerzijds gemeenten eerder kiezen voor de stichting van een sporthal dan een sportzaal, omdat zij hiermee alle zaalsporten (verenigingen) kunnen accommoderen, en anderzijds verenigingen een (sterke) voorkeur hebben voor sporthallen ten opzichte van sportzalen, ook als een sportzaal geschikt is voor hun sport. Sporthallen bieden verenigingen meer mogelijkheden om een verenigingsgevoel te creëren door meer teams/leden gelijktijdig te laten sporten en meer contactmomenten tussen de leden te laten plaatsvinden. Daarbij willen ‘buitensportverenigingen’ (o.a. cricket- en honkbalverenigingen) hun leden steeds vaker verzekeren dat zij het hele seizoen kunnen trainen, waardoor (in de wintermaanden) vaker wordt uitgeweken naar een binnensportaccommodatie.

De veronderstellingen waarop de bestaande richtlijnen zijn gebaseerd, zijn niet meer te achterhalen. Daarnaast is gebleken dat deze in veel gevallen niet (meer) aansluiten op de praktijk; het aantal sporthallen zou ‘te hoog’ zijn, en het gebruik van de sportaccommodaties ‘te laag’. De grondslag van de richtlijnen van VNG en NOC*NSF liggen in een ‘redelijke’ exploitatie. Gemeenten hanteren doorgaans een sociaal tariefstelsel, waarbij verenigingen (en andere huurders) een allesbehalve kostendekkend tarief betalen voor het gebruik van sportaccommodaties. Of sprake is van een ‘redelijke’ exploitatie is daarbij dus afhankelijk van in hoeverre gemeenten bereid zijn de sportbeoefening indirect te subsidiëren.

5. Verdieping

In hoofdstuk 4 is duidelijk geworden dat de bestaande planologische en empirische richtlijnen voor de zaalsport niet (meer) aansluiten op de praktijk. In dit hoofdstuk wordt geprobeerd aan de hand van statistische analyses inzichten op te doen die kunnen worden benut bij de herijking van de bestaande richtlijnen. Specifiek wordt in dit hoofdstuk gekeken naar het sportgebruik van de gemeentelijke sporthallen en sportzalen in relatie tot de lokale context.

Het is een bewuste keuze om alleen naar het *sport*gebruik van de gemeentelijke sporthallen en sportzalen te kijken en om het bewegingsonderwijs alsmede de behoefte aan gymzalen buiten de analyses te laten. Gymzalen spelen een grote rol in het accommoderen van de gymlessen van scholen, terwijl gymzalen een beperkte functionaliteit kennen voor de zaalsport. De exploitatie van een aanzienlijk deel van de gymzalen ligt niet bij de gemeente, waardoor de verzamelde gebruiksgegevens van de gemeentelijke binnensportaccommodaties onvoldoende inzichten bieden op het totale onderwijsgebruik van alle binnensportaccommodaties.

Voor de statistische analyses zijn, naast de gebruiksgegevens van de gemeentelijke sporthallen en sportzalen, landelijk dekkende datasets benut waarvan de meeste te raadplegen zijn op <https://www.sportenbewegenincijfers.nl/>.

5.1 Gebruik en aanbod: enkelvoudige regressie

Met een enkelvoudige regressie kan worden gezocht naar een verband tussen een onafhankelijke variabele en een afhankelijke variabele. Verondersteld wordt dat het gebruik van sporthallen en sportzalen wordt beïnvloed door het aanbod aan sporthallen en sportzalen; indien sprake is van een schaars aanbod, zullen relatief veel inwoners aangewezen zijn op dezelfde binnensportaccommodatie(s), met een hoog gebruik van deze binnensportaccommodatie(s) als gevolg. Het tegenovergestelde wordt aangenomen bij een ruim aanbod. Het gebruik betreft derhalve de afhankelijke variabele, het aanbod de onafhankelijke variabele.

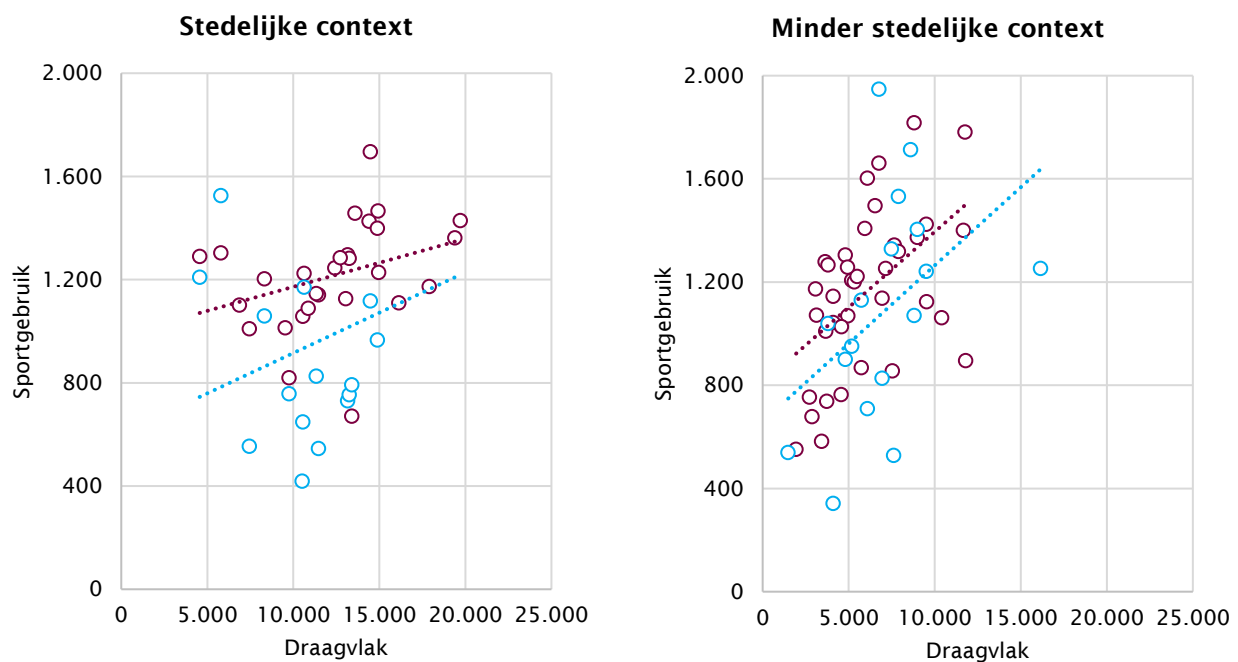
In figuur 5.1 is het gemiddelde sportgebruik van de gemeentelijke sporthallen en sportzalen binnen een plaats (stad/dorp) afgezet tegen het werkelijke draagvlak van de aanwezige sporthallen binnen diezelfde plaats (aantal inwoners per sporthal). Binnen zowel de stedelijke als de minder stedelijke context wordt een oplopend verband waargenomen; naarmate het draagvlak van de aanwezige sporthallen en sportzalen groter is, dat wil zeggen dat naarmate het aanbod schaarser wordt, is het gemiddelde sportgebruik van de gemeentelijke sporthallen en sportzalen groter.

Figuur 5.1 bevestigt de veronderstelling dat een relatie bestaat tussen enerzijds het aanbod en anderzijds het gebruik van sportaccommodaties. Binnen de stedelijke context zijn de waargenomen verbanden echter (zeer) zwak. Met name in steden vindt in het gros van de gemeentelijke sporthallen tussen de 1.100 en 1.300 uur sportgebruik op jaarbasis plaats. Dit terwijl het aantal sporthallen tussen de steden sterk varieert; in de ene stad is sprake van een relatief ruim aanbod en in de andere stad van een relatief schaars aanbod, maar het gebruik van de sporthallen is vergelijkbaar. De verbanden buiten de steden zijn sterker. De sterkere relatie in de minder stedelijke context is niet heel verwonderlijk. Vanuit het oogpunt van bereikbaarheid en leefbaarheid zijn relatief veel accommodaties in Nederland gesticht, ook als deze exploitatietechnisch minder rendabel zijn in bijvoorbeeld een plattelandskern met zeer weinig inwoners.

De gemiddelde sporthal wordt op jaarbasis voor 1.200 uur voor sportdoeleinden gebruikt, zowel in de stedelijke als minder stedelijke gebieden (zie hoofdstuk 2). Op basis van figuur 5.1 kan worden gesteld dat de kans dat dit gebruik in een stad wordt behaald het grootst is wanneer het werkelijke draagvlak van de sporthallen 12.500 inwoners (of meer) bedraagt. In de minder stedelijke context wordt het gemiddelde

sportgebruik op jaarbasis doorgaans al bereikt bij een werkelijk draagvlak van 6.500 inwoners. Met andere woorden: indien een aanbod van één sporthal per 12.500 inwoners in een stad en 6.500 inwoners in een dorp wordt aangehouden, zijn in theorie voldoende potentiële sporters aanwezig om de sporthallen te vullen tot het gemiddelde sportgebruik.

Figuur 5.1 Spreiding gemiddeld plaatsgevonden sportgebruik (in gewogen uren) sporthallen (paars) en sportzalen (blauw) ten opzichte van het werkelijke draagvlak van sporthallen (aantal inwoners per sporthal) in de stedelijke context (links, n=29 plaatsen) en minder stedelijke context (rechts, n=43 plaatsen)



Bovenstaande verbanden zijn ook in beeld gebracht met verschillende selecties van de datasets, door bijvoorbeeld sportzalen buiten beschouwing te laten of door alleen naar het sportgebruik van de gemeentelijke sporthallen en sportzalen in de wintermaanden te kijken. De resultaten geven een vergelijkbaar beeld zoals in figuur 5.1 is gepresenteerd, waardoor is gekozen om alleen het verband tussen het totale sportgebruik van de gemeentelijke sporthallen en sportzalen afgezet tegen het totale aanbod aan sporthallen in dit hoofdstuk te presenteren.

5.2 Gebruik en meerdere variabelen: multiple regressie

In de vorige paragraaf is gekeken naar het verband tussen het sportgebruik van de gemeentelijke sporthallen en sportzalen en het totale aanbod aan sporthallen en sportzalen. In deze paragraaf wordt gekeken of mogelijk andere factoren in de lokale context een verband houden met de mate van het sportgebruik van de aanwezige gemeentelijke sporthallen en sportzalen. Dit wordt gedaan aan de hand van multiple regressie.

Theorie

De verwachting is dat in een plaats waarin veel inwoners sporten, relatief veel gebruik wordt gemaakt van de aanwezige voorzieningen, waaronder de gemeentelijke binnensportaccommodaties. Sportdeelname zou derhalve een van de onafhankelijke variabelen kunnen zijn die van invloed is op het gebruik van de gemeentelijke sporthallen en sportzalen.

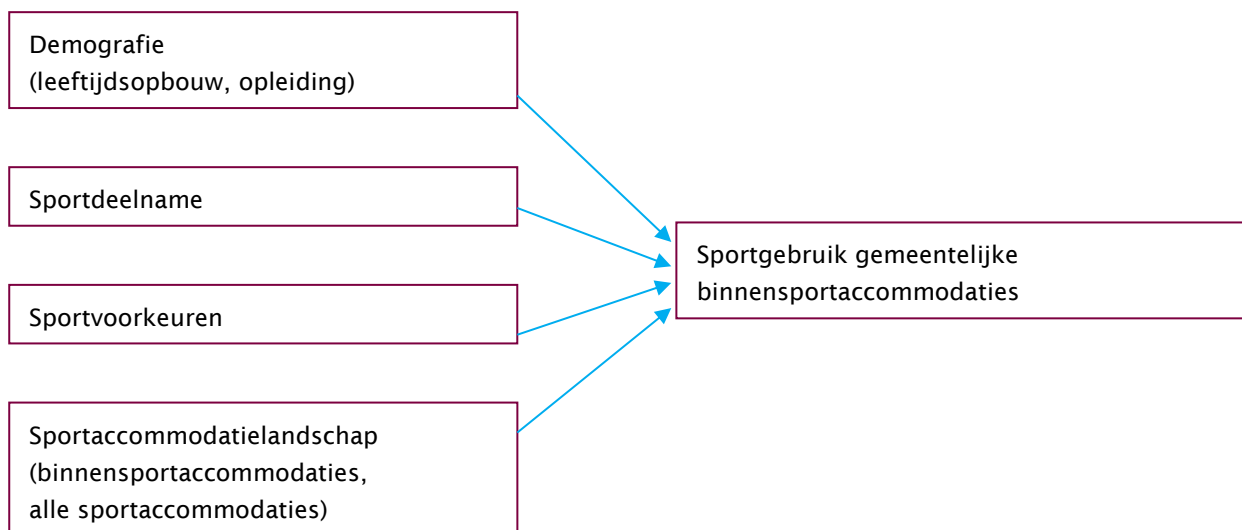
Onder de Nederlandse bevolking sporten kinderen (4 t/m 11 jaar) en jongeren (12 t/m 17 jaar) het meest (Gezondheidsenquête/Leefstijlmonitor CSB i.s.m. RIVM). Sportende kinderen en jongeren maken daarnaast voor hun sportactiviteiten naar verhouding veel gebruik van formele sportaccommodaties, zoals sporthallen en -velden (Nationaal SportOnderzoek (NSO), Mulier Instituut). De verwachting is dat in een plaats met een jonge bevolking relatief veel gebruik wordt gemaakt van de aanwezige sporthallen en sportzalen. De bevolkingssamenstelling naar leeftijd zou bijgevolg een van de onafhankelijke variabelen kunnen zijn die de mate van sportgebruik van de gemeentelijke sporthallen en sportzalen kan verklaren.

Traditionele zaalsporten (o.a. badminton, basketbal, gymnastiek/turnen) worden naar verhouding veel beoefend door hoog opgeleiden (Van den Dool, 2017). De verwachting is dat in een plaats met een hoogopgeleide bevolking relatief veel gebruik wordt gemaakt van de aanwezige sporthallen en sportzalen, gedurende het hele jaar. De bevolkingssamenstelling naar opleidingsniveau is bijgevolg mogelijk een van onafhankelijke variabelen die het sportgebruik van de gemeentelijke sporthallen en sportzalen kan verklaren.

Zoals in paragraaf 5.1 is behandeld, bestaat een (zwak) verband tussen het totale aanbod aan sporthallen en sportzalen en het gebruik van de gemeentelijke sporthallen en sportzalen. Deze variabele zal ook worden meegenomen in de multiple regressies. Daarnaast wordt gekeken of sprake is van een substitutie effect door het totale aanbod aan sportaccommodaties mee te nemen. De verwachting is dat in een plaats met een hoog en divers aanbod aan sportaccommodaties (bv. met atletiekaccommodaties en turnhallen) minder gebruik wordt gemaakt van de aanwezige sporthallen en sportzalen met een laag sportgebruik van de gemeentelijke sporthallen en sportzalen als gevolg.

Bovenstaande veronderstelde verbanden zijn opgenomen in onderstaand conceptueel model (figuur 5.2). Aan de hand van dit model zijn de multiple regressies uitgevoerd.

Figuur 5.2 Conceptueel model voor verklaring van mate van sportgebruik gemeentelijke binnensportaccommodaties



Resultaten

Uit de multiple regressies volgt de conclusie dat demografie, sportdeelname en sportvoorkeuren binnen een plaats geen verband houden met het gebruik van de gemeentelijke sporthallen en sportzalen. Gemeentelijke binnensportaccommodaties in een stad of dorp met een jonge, hoogopgeleide, veel sportende bevolking worden niet significant meer gebruikt voor sportdoeleinden als gemeentelijke binnensportaccommodaties gelegen in een lokale context die het tegenovergestelde is, tenminste wanneer het totale aanbod aan sporthallen en sportzalen vergelijkbaar is. Het totale aanbod aan binnensportaccommodaties is namelijk wel (beperkt) van invloed op het sportgebruik van de gemeentelijke sporthallen en sportzalen, zoals in paragraaf 5.1 behandeld. Er wordt daarentegen geen substitutie effect waargenomen.

Naast de factoren in het conceptueel model, zijn ook aanvullende geografische analyses uitgevoerd. Er is gekeken naar de relatie tussen het aantal inwoners binnen 3.000 meter van de gemeentelijke sporthallen en sportzalen, en het gebruik van deze accommodaties, alsmede naar de relatie tussen het gebruik van de accommodaties en het aantal inwoners waarvan de desbetreffende accommodatie de dichtstbijzijnde betreft. De resultaten van de analyses gaven geen verdere inzichten om de variatie in het gebruik van de gemeentelijke accommodaties mee te kunnen verklaren.

De multiple regressies zijn, net als de enkelvoudige regressies, uitgevoerd met verschillende selecties van de datasets. Uit deze modellen volgen geen nieuwe of andere inzichten dan hierboven benoemd.

5.3 Beschouwing

Door het uitvoeren van een uitgebreid aantal statistische toetsen is geprobeerd te achterhalen wat het verband is tussen enerzijds het gebruik van de gemeentelijke sporthallen en sportzalen en anderzijds de lokale context, waaronder het totale aanbod aan sporthallen en sportzalen. De uitkomsten van de toetsen bieden slechts in beperkte mate aanknopingspunten om aan de hand van achtergrondkenmerken, zoals demografie en sportdeelname, het aantal sporturen in een gemeentelijke sporthal of sportzaal te verklaren.

Het sportgebruik van de gemeentelijke sporthallen en sportzalen gelegen in een stad of dorp met een jonge, hoogopgeleide, veel sportende bevolking is vergelijkbaar met het sportgebruik van de gemeentelijke sporthallen en sportzalen gelegen in een stad of dorp waar de lokale context heel anders is. Het totale aanbod aan sporthallen en sportzalen is slechts in beperkte mate van invloed op het gebruik van de gemeentelijke sporthallen en sportzalen, met name in de stedelijke context. Deze constatering zou kunnen wijzen op beleid waarbij gemeenten in grote lijnen dezelfde afstemming hebben gevonden in vraag en aanbod; binnensportaccommodaties zijn (worden) gerealiseerd naar gelang er een voldoende te accommoderen behoefte bestaat.

Een verband tussen enerzijds het gebruik van de gemeentelijke sporthallen en sportzalen en anderzijds de lokale context waarin de accommodaties zijn gelegen, werd wel verondersteld op basis van bestaande kennis. Ook de bandbreedte in de draagvlakcijfers van de Planologische Kengetallen is gestoeld op de redenatie dat de lokale context van invloed is op de werkelijke behoefte. De meest evidente verklaring voor het ontbreken van significante resultaten is dat de geanalyseerde gebruiksgegevens van de gemeentelijke sporthallen en sportzalen slechts een deel van het verhaal vertellen.

Het jaargebruik en bezettingsgraden gebaseerd op de verhuuroverzichten waarmee in dit rapport wordt gerekend, zijn slechts indicaties van het gebruik van (of de behoefte aan) sporthallen en sportzalen. Uit het jaargebruik en de bezettingsgraden is niet op te maken hoeveel inwoners met een sporthal worden voorzien van ruimte voor hun sportbeoefening. Wanneer de capaciteit van het aanbod het toelaat, kunnen verenigingen hun leden vaker en/of langer laten trainen ten opzichte van verenigingen die gebruikmaken

van een sporthal waar sprake is van een hoge druk. Onder de streep is het gebruik van de sporthallen vergelijkbaar, maar in de praktijk wordt de ene sporthal door meer (unieke) sporters gebruikt dan de andere sporthal. Dit uit zich echter niet in hoger jaargebruik of hogere bezettingsgraden. Daarnaast mist het gebruik van de niet-gemeentelijke sporthallen en sportzalen in de analyses.

Een andere verklaring is mogelijk dat de lokale context op nog lager schaalniveau van belang is. De aanwezigheid van een sterke, vitale sportvereniging met eigen kantine en aanbod voor verschillende spelniveaus en doelgroepen zal mogelijk voor een hoog jaargebruik van een specifieke sporthal zorgen. Een verouderde sporthal, zonder tribunes, met oude kleedkamers en onprettige vloer, zal mensen mogelijk richting andere (typen) accommodaties of sporten leiden. De populariteit van bijvoorbeeld zaalhandbal of de aanwezigheid van een hockeyvereniging (met zaalcompetitie) kunnen van directe invloed zijn op het gebruik van de sporthallen. De sportbonden uit de klankbordgroep waren niet in staat uniforme data aan te leveren over de team-/ledenaantallen van de sportverenigingen per gemeente om dit laatste aspect in de gewenste mate mee te nemen in de analyses.

6. Slotbeschouwing

Aanleiding voor dit rapport was de waarneming dat de bestaande planologische en empirische richtlijnen voor de zaalsport niet meer aansluiten bij de actuele situatie. De richtlijnen waarmee een indicatie van de behoefte aan binnensportaccommodaties kan worden verkregen, stammen uit de jaren negentig van de vorige eeuw. Verondersteld werd dat veranderingen in ons gedrag (o.a. in sportdeelname en sportvoorkeuren), demografische ontwikkelingen en sportbeleid hebben geleid tot een situatie waarin de richtlijnen niet langer aansluiten op de praktijk.

In hoofdstuk 4 is duidelijk geworden dat de praktijk, dat wil zeggen het aanbod aan en het gebruik van binnensportaccommodaties, inderdaad niet (meer) aansluit op de theoretische situatie die kan worden geschetst aan de hand van de planologische en empirische richtlijnen. Het aanbod aan ruimte in de aanwezige sporthallen en sportzalen, uitgaande van het aantal zaaldelen, overstijgt in de meeste gebieden in Nederland de indicatieve behoefte zoals die kan worden berekend aan de hand van de draagvlakcijfers uit de Planologische Kengetallen. Het gebruik van gemeentelijke sporthallen en sportzalen is daarentegen in veel gevallen lager dan het minimale *sportgebruik* dat volgens de richtlijn van NOC*NSF zou moeten plaatsvinden in de accommodaties. Het *totale* gebruik in de gemeentelijke sporthallen en sportzalen voldoet wel in de meeste gevallen aan de richtlijn van de VNG.

In hoofdstuk 5 is geprobeerd te komen tot nieuwe inzichten waarop de bestaande richtlijnen kunnen worden geactualiseerd of herijkt. Aan de hand van variabelen (o.a. sportdeelname, demografie en sportaccommodatieaanbod) is geprobeerd het sportgebruik van de gemeentelijke sporthallen en sportzalen statistisch te verklaren. Waarom is in een bepaald gebied sprake van een hoog aanbod en eveneens hoge bezettingscijfers, terwijl een ander gebied zich kenmerkt door een laag aanbod en lage bezettingscijfers? De uitkomsten in hoofdstuk 5 bieden slechts in beperkte mate verklaringen voor de verschillen tussen de gebieden. Sportdeelname, sportvoorkeuren, demografische samenstelling en spreiding van het aanbod bieden onvoldoende aanknopingspunten om te verklaren waarom het gebruik van de gemeentelijke sporthallen in het ene gebied hoger is dan in een ander gebied. Wél (beperkt) van invloed is het totale aanbod aan binnensportaccommodaties op het gebruik van de accommodaties; in een gebied waar sprake is van een schaarser aanbod aan binnensportaccommodaties, worden de binnensportaccommodaties meer gebruikt dan in een gebied waar sprake is van een ruimer aanbod.

Het gebrek aan verklarende variabelen in hoofdstuk 5 valt goed te onderbouwen. De meest evidente verklaring is dat de geanalyseerde gebruiksgegevens van de gemeentelijke sporthallen en sportzalen slechts een deel van het verhaal vertellen. De gebruiksgegevens bieden alleen zicht op het plaatsgevonden gebruik in de gemeentelijke sporthallen en sportzalen. Het gebruik betreft in dit geval het aantal bezette uren en niet het aantal sporters dat met de accommodaties wordt gefaciliteerd, waardoor de gebruiksgegevens slechts een indicatie geven van de behoefte aan sporthallen en sportzalen. Daarnaast is het gebruik in de niet-gemeentelijke sporthallen en sportzalen onbekend alsook hoeveel latente behoefte in een gebied bestaat. Een andere verklaring is dat de lokale context onvoldoende in beeld is te brengen aan de hand van landelijk dekkende datasets.

6.1 Reflectie en herijking richtlijnen

De resultaten uit hoofdstukken 2 en 3 geven ondanks de benoemde kanttekeningen wél voldoende aanleiding om kritisch te reflecteren op de bestaande richtlijnen van NOC*NSF en VNG, en om op twee punten te komen tot een herijking van de draagvlakcijfers uit de Planologische Kengetallen.

Minimaal jaargebruik

De richtlijn van NOC*NSF stelt dat in een sporthal/-zaal minimaal 1.400 uur *sport*gebruik per jaar dient plaats te (gaan) vinden. Dit jaargebruik zou tot stand moeten komen met een gebruik van 35 uur gedurende 40 weken. Uit de empirie blijkt echter dat in slechts 28 procent van de gemeentelijke sporthallen en 12 procent van de gemeentelijke sportzalen minimaal 1.400 uur gebruik ten behoeve van sportdoeleinden plaatsvindt.

Als voor een sporthal of sportzaal wordt uitgegaan van een volledige bezetting door sportverenigingen en -groepen gedurende vijf trainingsavonden van 17:00 tot 22:00 uur, plus de woensdagmiddag (16:00 tot 17:00 uur), betreft het doordeweekse gebruik 26 uur. In het weekend dient de accommodatie dan nog eens negen uur bezet te zijn. Het gemiddelde weekendgebruik van sporthallen bedraagt nu 4,5 uur (8,5 uur in de wintermaanden; 2,5 daarbuiten). In de praktijk blijkt de wekelijkse 35 uur al richting de organisatorische grens te gaan. Als gevolg is er geen ruimte voor fluctuaties gedurende de voorgeschreven 40 weken in de bezetting, die juist bij binnensportaccommodaties sterk aanwezig is. De richtlijn van NOC*NSF is derhalve te hoog wanneer uit wordt gegaan van alleen sportgebruik.

Buiten de vaststelling dat 1.400 uur sportgebruik op jaarbasis te ambitieus is voor een sporthal en sportzaal, worden alle geanalyseerde sporthallen en sportzalen in gemeentelijk eigendom zowel voor sport- als onderwijsdoeleinden benut. Ook gelet op de discussie rondom het optimaliseren van het gebruik van (gemeentelijk) sportvastgoed en het goed benutten van publieke middelen is het niet wenselijk om alleen te kijken naar het (potentiële) sportgebruik van sporthallen en sportzalen. Beter is om dan uit te gaan van het totale (potentiële) gebruik. De 1.400 uur-richtlijn zou dan alleen van toepassing moeten zijn op accommodaties die uitsluitend sportgebruikers (gaan) kennen.

De VNG adviseert haar leden (gemeenten) dat voor de bouw en exploitatie van een sporthal of sportzaal een behoefte moet bestaan, zowel voor *sport*activiteiten en lessen *bewegingsonderwijs*, waarmee 40 weken lang 40 uur per week de accommodatie kan worden gevuld. De richtlijn van VNG blijkt een stuk realistischer dan de NOC*NSF-richtlijn op basis van de huidige empirie. In 77 procent van de gemeentelijke sporthallen en 71 procent van de gemeentelijke sportzalen vindt voldoende gebruik plaats om te voldoen aan de VNG-richtlijn.

De grondslag van de NOC*NSF- en VNG-richtlijnen ligt in de exploitatie; het minimale gebruik dat nodig is om een voldoende exploitatieprestatie te behalen. In de praktijk worden niet-kostendekkende tarieven gehanteerd voor het gebruik van (gemeentelijke) sportaccommodaties. Derhalve moet de afweging worden gemaakt of het (beoogde) gebruik van een accommodatie voldoende legitimiteit voor de betaler biedt. In deze context is het zinvoller om het (potentiële) gebruik af te zetten tegen kengetallen. De bezettingscijfers uit hoofdstuk 3 kunnen hiervoor worden benut. De gemiddelde gemeentelijke sporthal wordt voor 1.200 uur op jaarbasis voor sportdoeleinden gebruikt. In drie kwart van de gemeentelijke sporthallen vindt minimaal 1.000 uur sportgebruik plaats. De gemiddelde gemeentelijke sportzaal wordt voor 950 uur op jaarbasis voor sportdoeleinden gebruikt. In drie kwart van de gemeentelijke sportzalen vindt minimaal 750 uur sportgebruik plaats.

Draagvlakcijfers

De resultaten uit hoofdstukken 2 en 3 bieden voldoende empirische resultaten waarop gefundeerd de draagvlakcijfers uit de Planologische Kengetallen kunnen worden herijkt.

Het eerste punt waarop de draagvlakcijfers uit de Planologische Kengetallen niet meer aansluiten op de empirie is de verhouding tussen het benodigde aantal sporthallen en het benodigde aantal sportzalen. Sporthallen hebben (ten opzichte van sportzalen) de voorkeur, van zowel de betaler (veelal gemeente) als de gebruiker (veelal sportvereniging). Een sporthal beschikt over de afmetingen waarmee alle zaalsporten

kunnen worden bediend, en ook bij de zaalsporten die in een sportzaal kunnen plaatsvinden, hebben sportverenigingen vanwege praktische overwegingen de voorkeur voor het spelen in een sporthal.

Het werkelijke draagvlak van sporthallen (aantal inwoners per sporthal) bedraagt landelijk 11.000 inwoners, terwijl de Planologische Kengetallen minimaal een sporthal voorschrijven per 20.000 inwoners (en maximaal een sporthal per 15.000 inwoners). Het werkelijke draagvlak van sportzalen bedraagt landelijk 25.000 inwoners, terwijl de Planologische Kengetallen minimaal een sportzaal voorschrijven per 12.500 inwoners (en maximaal een sporthal per 10.000 inwoners). De Planologische Kengetallen schrijven dus meer sportzalen en minder sporthallen voor dan in de praktijk aanwezig zijn.

Ten tweede is de context in stedelijke gebieden en minder stedelijke gebieden dusdanig anders, dat dit vraagt om aparte richtlijnen. In de Planologische Kengetallen zijn kleinere draagvlakken voor sporthallen (4.000 inwoners) en sportzalen (2.000-3.000 inwoners) opgenomen als uitzonderings situatie die kunnen gelden voor plattelandskernen. Uit de empirie volgt dat een kleiner draagvlak eerder regel dan uitzondering is in de minder stedelijke gebieden, waardoor een onderscheid naar stedelijkheid integraal in de richtlijnen dient te worden opgenomen, en niet te gelden als een uitzonderingssituatie.

De motivatie voor het hanteren van verschillende draagvlakcijfers naar stedelijkheid ligt in de verschillen in het sportaccommodatielandschap. Het sportaccommodatielandschap in steden is divers, waardoor in theorie minder sporthallen en sportzalen per inwoner nodig zijn. In minder stedelijke gebieden bestaat onvoldoende behoefte (draagvlak) voor de stichting van bijvoorbeeld een atletiekbaan of turnzaal, waardoor relatief veel inwoners zijn toegewezen op de aanwezige sporthallen en sportzalen. Daarnaast speelt bereikbaarheid in minder stedelijke gebieden een grotere rol in de totstandkoming en het in stand houden van sportaccommodaties dan in stedelijke gebieden.

In de praktijk komen in minder stedelijke gebieden al gauw meer dan twee keer zoveel sporthallen en sportzalen voor dan in stedelijke gebieden. Het relatief ruimere aanbod aan ruimte voor zaalsporten in minder stedelijke gebieden vertaalt zich niet in beduidend lagere bezettingsgraden in vergelijking met stedelijke gebieden.

Voorstel herijking Planologische Kengetallen

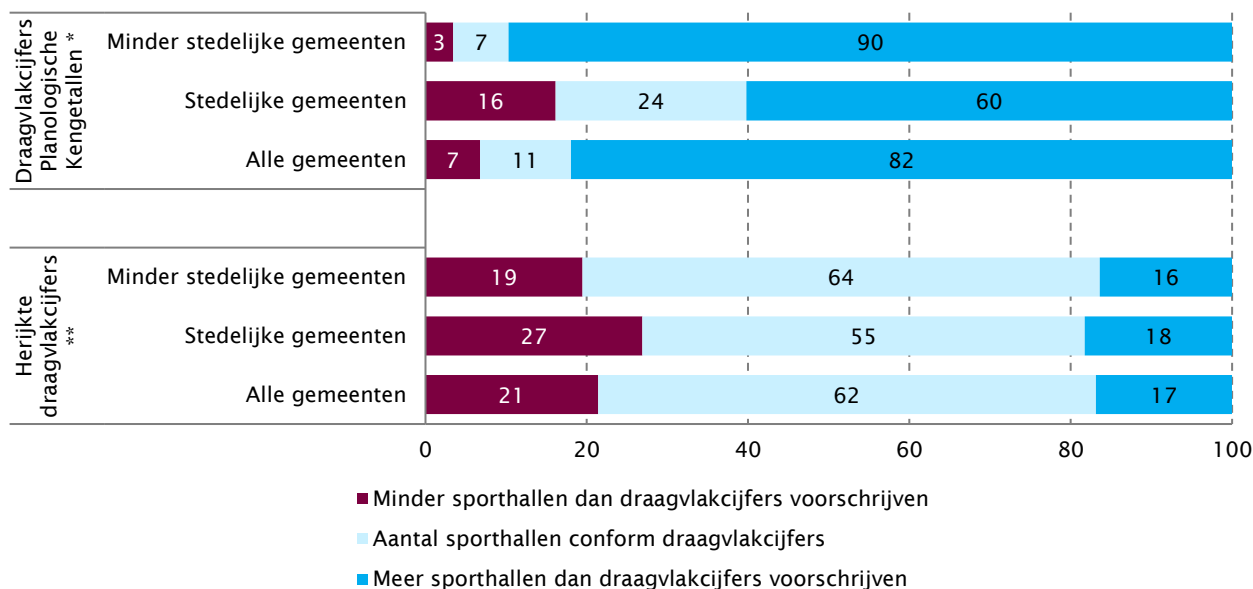
De analyses op de Database SportAanbod (DSA) en op de gebruiksgegevens van de gemeentelijke sporthallen en sportzalen leiden tot het volgende voorstel tot herijking van de draagvlakcijfers uit de Planologische Kengetallen.

Uit de empirie blijkt dat sporthallen in een stedelijk gebied veelal een draagvlak hebben van 10.000 tot 17.500 inwoners; in een minder stedelijk gebied 6.250 tot 12.500 inwoners. De gebruiksgegevens van de gemeentelijke sporthallen laten zien dat indien deze bandbreedte wordt aangehouden in een gebied, in de meeste gevallen een gemiddeld sportgebruik wordt behaald. Ten opzichte van de 'oude' draagvlakcijfers uit de Planologische Kengetallen (15.000 tot 20.000 inwoners) is dit een verruiming; er zijn meer sporthallen nodig. De uitgevoerde analyses hebben onvoldoende resultaten opgeleverd om te kunnen stellen bij welke bevolkingssamenstelling of bij welke sportdeelname meer de minimale of maximale variant van de draagvlakcijfers van toepassing is. Dit betekent niet dat deze factoren niet van invloed zijn op de werkelijke behoefte en hiermee het (potentiële) gebruik van de sporthallen.

In figuur 6.1 is weergegeven hoe het huidige aantal sporthallen op gemeenteniveau zich verhoudt tot de 'oude' en de 'herijkte' draagvlakcijfers. Vanwege de verlaging en verruiming van de draagvlakcijfers is het aanbod in meer gemeenten conform de draagvlakcijfers (62% t.o.v. 11%). Binnen de twee categorieën stedelijkheid zijn meerdere gradaties te onderscheiden, waarmee bij het afstemmen van vraag en benodigd aanbod rekening moet worden gehouden. Zo is de context in een G4-gemeente dusdanig anders dan in een gemiddelde stedelijke gemeente waardoor wordt afgeweken van deze draagvlakcijfers en kan

in een plattelandskern van minder dan 6.250 inwoners alsnog worden besloten tot de bouw of instandhouding van een sporthal met het oog op bereikbaarheid van sportvoorzieningen en leefbaarheid van de kern.

Figuur 6.1 Werkelijk draagvlak binnensportaccommodaties t.o.v. draagvlak Planologische Kengetallen naar type accommodatie in gemeenten in 2020 (in percentage van totale aantal gemeenten)



* De draagvlakcijfers uit de Planologische Kengetallen betreffen 1 sporthal per 15.000 tot 20.000 inwoners, zowel in de stedelijke als minder stedelijke context.

** De herijkte draagvlakcijfers betreffen 1 sporthal per 10.000 tot 17.500 inwoners in de stedelijke context, en 6.250 tot 12.500 inwoners in een minder stedelijke context.

Bij de planning van sportzalen dienen de draagvlakcijfers uit de Planologische Kengetallen te worden losgelaten. Het aantal aanwezige sportzalen is in vrijwel alle gebieden beduidend lager dan de Planologische Kengetallen voorschrijven. Sportzalen hebben een beperktere functionaliteit voor de meeste zaalsporten, maar kunnen wel in een specifieke behoefte voorzien. Vanuit het bewegingsonderwijs of vanuit specifieke gebruikers, zoals gymnastiek-/turnverenigingen, kan de totstandkoming of instandhouding van sportzalen een logische uitkomst zijn. Lokaal moet deze afweging worden gemaakt, waardoor draagvlakcijfers niet leidend moeten zijn.

Benadrukt moet worden dat de herijkte draagvlakcijfers voor sporthallen als richtlijn kunnen dienen. De richtlijn dient niet als een losstaand meetkundig instrument te worden toegepast, maar zal bij een besluitvormingsproces onderdeel moeten zijn van een uitgebreide analyse. Uit dit rapport volgen voldoende aanleidingen om te constateren dat de planning van binnensportaccommodaties, meer dan van buitensportaccommodaties, lokaal maatwerk vergt. In bijlage 2 is een lijst opgenomen met aspecten waar aan gedacht kan worden bij lokaal maatwerk. Bij de besluitvorming over binnensportaccommodaties dienen uitgebreidere analyses te worden uitgevoerd, zodat eventuele aanpassingen in de configuratie op een gefundeerde en onderbouwde wijze plaatsvinden. Hierbij kan worden gedacht aan het helder in beeld brengen van het huidige gebruik van de bestaande accommodaties, welke mogelijkheden tot optimalisatie van het huidige aanbod (op gebruikersniveau) bestaan en welke latente behoefte er is. Vervolgens kan op deze informatie een haalbaarheidsstudie worden gebaseerd, waarin duidelijk moet worden welke accommodaties nodig zijn, welke eisen hieraan moeten worden gesteld en hoe de exploitatie er uit ziet.

6.2 Vervolgonderzoek

Verfijning van de richtlijnen kan worden onderzocht door een koppeling te maken met lokale ledencijfers en teamaantallen. Zodoende kan beter inzichtelijk worden gemaakt waar de behoefte vandaan komt (bv. georganiseerd en ongeorganiseerd), maar ook in welke mate sprake is van een latente behoefte. Bij deze koppeling is het een interessant vraagstuk of bij meer ruimte meer trainingsmogelijkheden worden aangeboden en bij (ervaren) ruimtetekort de trainingsmogelijkheden worden beperkt in plaats van dat minder leden bij de vereniging worden toegelaten. Dit kan leiden tot het toespitsen van de bandbreedtes, en potentieel tot een intelligentere richtlijn waarmee een accuratere inschatting van de behoefte kan worden gemaakt.

Bij de herijking van de draagvlakcijfers uit de Planologische Kengetallen is de behoefte vanuit het bewegingsonderwijs buiten beschouwing gelaten. Vervolgonderzoek moet uitwijzen hoe de herijkte richtlijn zich verhoudt tot de behoefte vanuit het bewegingsonderwijs. De praktijk wijst uit dat in vrijwel alle (gemeentelijke) sporthallen (en andere binnensportaccommodaties) sprake is van gebruik door zowel sportverenigingen als scholen. De Koninklijke Vereniging voor Lichamelijke Opvoeding (KVLO) zet zich in dit verband ook in voor de realisatie van accommodaties die een multifunctioneel karakter hebben, waarbij altijd gedeeld gebruik door verschillende typen gebruikers (scholen, sportverenigingen, sportgroepen, buitenschoolse opvang en 'de wijk') moet worden opgezocht.

Tijdelijke sportvoorzieningen spelen een steeds grotere rol in het accommoderen van de (tijdelijke) behoefte aan zaalruimte van verenigingen. Het aantal sportverenigingen (m.n. hockey en korfbal) dat tijdens het zaalseizoen beschikt over een blaashal neemt elk jaar toe. De aanwezigheid van dit type sportvoorziening is een van de aspecten die in een lokale afweging meegenomen dient te worden. Op het moment is weinig zicht op dit type accommodaties. Vervolgonderzoek moet duidelijk maken waar deze voorzieningen aanwezig zijn (en waarom daar), en welke rol zij spelen in het accommoderen van de behoefte en hoe zich dit verhoudt tot de richtlijn voor het aantal sporthallen. Overwogen kan worden om de registratie van tijdelijke sportvoorzieningen op te nemen in de Database SportAanbod (DSA).

Literatuurlijst

Ariëns, J.P.E., Joosten, T.A., Schriemer, W., Sloos, R., Tets, J.J.J. van & Eyssen, N.A.E. (2008). *Handboek sportaccommodaties*. Arnhem: ISA Sport.

Floor, C., Wezenberg-Hoenderkamp, K. & Hoekman, R.H.A. (2020). *Planningsinstrument zwembaden: instrumentarium voor behoeftebepaling aan overdekt zwemwater binnen gemeenten en regio's*. Utrecht: Mulier Instituut.

Hoekman, R. & Van der Poel, H. (2009). Sport: speelbaar voor ruimtelijke ordening. *Rooilijn*, 42(2), 458-465.

Hoekman, R. & Breedveld, K. (2013). The Netherlands. In K. Hallmann & K. Petry (Eds.), *Comparative Sport Development: Systems, Participation and Public Policy* (pp.119-134). New York: Springer Science+Business Media.

Hoekman, R., Breedveld, K. & Kraaykamp, G. (2016). A landscape of sport facilities in the Netherlands. *International Journal of Sport Policy and Politics*, 8(2), 305-320.

Hoekman, R., Wezenberg-Hoenderkamp, K. & Van den Dool, R. (2015). Sport, ruimte en tijd. In A. Tiessen-Raaphorst, *Rapportage sport 2014* (pp. 166-184). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

Hoekman, R.H.A., Ruikes, D., Davids, A., Brus, J., Van Eldert, P. Prins, R.G., ... Wezenberg-Hoenderkamp, K. (2019). *Jaarrapport duurzame sportinfrastructuur 2019*. Utrecht: Mulier Instituut.

KPMG Advisory N.V. (2019). *Brancherapport sport*. Amstelveen: KPMG.

Ministerie van VWS (2018). *Nationaal Sportakkoord: sport verenigt Nederland*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Poel, H. van der, Wezenberg-Hoenderkamp, K., Hoekman, R., Bakker, S., Davids, A., Hoffmans, W., Lindert, C. van, Lucassen, J., Rewijk, D., Schadenberg, B. & Schoten, V. (2016). *Sportaccommodaties in Nederland: kaarten en kengetallen*. Utrecht: Mulier Instituut.

Van den Dool, R. (2016). *Anders georganiseerde sport: sport buiten sportverenigingen om*. Utrecht: Mulier Instituut.

Van den Dool, R. (2017). *Ontwikkeling sportdeelname naar sporttakken* (factsheet 2017/14). Utrecht: Mulier Instituut.

Van den Dool, R. & Eldert, P. (2019). *Monitor sportuitgaven gemeenten 2018: een overzicht van de uitgaven in 2018 en de uitbesteding van sporttaken*. Utrecht: Mulier Instituut.

Van den Dool, R. & Romijn, D. (2010). *Zicht op zaalvoetbal: een onderzoek naar huidige, vroegere en potentiële spelers*. 's-Hertogenbosch: W.J.H. Mulier Instituut.

Bijlage 1 - Toelichting verhuuroverzichten

Het Mulier Instituut heeft de verhuuroverzichten van 660 gemeentelijke binnensportaccommodaties, verspreid over 41 gemeenten, verzameld. In tabel b1.1 is een voorbeeld opgenomen van een deel van een dergelijk verhuuroverzicht.

In de verhuuroverzichten wordt duidelijk wanneer de accommodatie bezet is (datum en tijden), welk deel van de accommodatie bezet is, door wie deze wordt gebruikt en welke activiteit plaatsvindt.

De in het rapport gepresenteerde cijfers en figuren gaan uit van het *gewogen* aantal bezette uren. Hiermee wordt het aantal bezette uren gecorrigeerd met een deelfactor bedoeld. Als volgens het verhuuroverzicht de helft van een sporthal bezet is, worden deze uren voor de helft meegenomen in het totale aantal bezette uren.

De bezettingsgraden in het rapport zijn berekend door het bezette aantal uren te delen door het theoretisch maximaal aantal bezette uren.

Tabel b1.1 Voorbeeld verhuuroverzicht van een binnensportaccommodatie

Type	Accommodatie	Deel	Datum	Tijden	Huurder	Activiteit	Doeleinde
Sporthal	Sporthal A	Hele Hal	2-1-2020	18:00 - 20:00	Korfbalvereniging X	Korfbal	Sport
Sporthal	Sporthal A	Halve Hal Links	2-1-2020	20:00 - 20:30	Badmintonvereniging Y	Badminton	Sport
Sporthal	Sporthal A	Halve Hal Rechts	2-1-2020	20:00 - 20:30	Korfbalvereniging X	Korfbal	Sport
Sporthal	Sporthal A	Hele Hal	2-1-2020	20:30 - 21:30	Badmintonvereniging Y	Badminton	Sport
Sporthal	Sporthal A	Halve Hal Links	2-1-2020	21:30 - 22:15	Badmintonvereniging Y	Badminton	Sport
Sporthal	Sporthal A	Halve Hal Rechts	3-1-2020	10:00 - 11:00	Particuliere huurder 1	Trimfit 50+	Sport
Sporthal	Sporthal A	Hele Hal	3-1-2020	18:00 - 19:00	Korfbalvereniging X	Korfbal	Sport
Sporthal	Sporthal A	Halve Hal Links	3-1-2020	20:00 - 21:30	Particuliere huurder 2	Volleybal	Sport
Sporthal	Sporthal A	Halve Hal Links	4-1-2020	19:00 - 20:00	Korfbalvereniging X	Korfbal	Sport
Sporthal	Sporthal A	Hele Hal	4-1-2020	20:30 - 22:30	Particuliere huurder 3	Zaalvoetbal	Sport
Sporthal	Sporthal A	Hele Hal	5-1-2020	19:30 - 20:30	Korfbalvereniging X	Korfbal	Sport
Sporthal	Sporthal A	Halve Hal Links	5-1-2020	20:30 - 21:30	Korfbalvereniging X	Korfbal	Sport
..	..	..	..	..	..	..	..
..	..	..	..	..	..	..	..

Bijlage 2 - Lokale aspecten

De richtlijn is gebaseerd op landelijke cijfers. Om aan te kunnen sluiten bij de lokale situatie is extra informatie benodigd. In onderstaande lijst staan verschillende aspecten waar aan gedacht kan worden bij de lokale context.

Factoren van invloed op de behoefte aan zaalsportruimte

- Lokale deelname aan zaalsporten, zowel in georganiseerd als ongeorganiseerd verband.
- Speelniveau zaalsportverenigingen (bijvoorbeeld topsport en/of breedtesport).
- Aanwezigheid sportverenigingen met zaal- en veldseizoen.
- ---

Factoren van invloed op het aanbod aan zaalsportruimte

- Aanwezigheid van binnensportaccommodaties bij onderwijsinstellingen die buiten schooluren door verenigingen gebruikt kunnen worden.
- Aanwezigheid van sportspecifieke binnensportaccommodaties zoals een turnhal, maar ook een vechtsportsportcentrum of tafeltenniscentrum.
- Aanwezigheid van tijdelijke (semi)permanente c.q. tijdelijke sportvoorzieningen, zoals blaashallen.
- Aanwezigheid van gymzalen die geschikt en opengesteld zijn voor diverse sporten.
- ...

Lokaal beleid of lokale ambities

- Ambities van verenigingen om op hoger niveau te gaan spelen of om meer doelgroepen te bedienen.
- Ambities van gemeenten om sportparticipatie van ouderen of mensen met een beperking te verhogen.
- Lokaal beleid om binnensportruimten 'in de buurt' te houden.
- ...

