

De bescheiden rol van sport binnen Nederlandse gemeenten

In Nederland bestaat een ministerie dat zich onder meer bezighoudt met de ruimtelijke ordening, en een ministerie dat de zorg draagt voor de sport. Met de groei van de sportsector neemt de druk op de ruimte toe.

LIA DE LANGE*

Heeft dat tot iets moois geleid tussen de ministeries van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) enerzijds en het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) anderzijds? Anders gezegd: is sport en ruimtelijke ordening een onderwerp waar de rijksoverheid zich mee bezig houdt? AGORA sprak daarover met drs. J.W. Meerwaldt. De heer Meerwaldt is hoofd van de afdeling Begeleiding Organisatie en Accommodatie van de directie Sport van het Ministerie van VWS.

Tussen de jaren zestig en nu is het aantal georganiseerde sporters in Nederland toegenomen van anderhalf naar vier en een half miljoen. Daarnaast zijn er momenteel naar schatting drie miljoen ongeorganiseerde sporters. Van de Nederlandse bevolking sport vijftieng procent in verenigingsverband, vijftieng procent minder actief in verenigingsverband, een kwart sport ongeorganiseerd en vijftieng procent, vooral jongeren en ouderen, doen niet aan sport. Wekelijks zijn zo'n zes à zeventienduizend vrijwilligers met sport bezig, wat varieert van bestuursfuncties tot het schilderen van de clubkantine. Naast de Nederlanders die op een of andere wijze actief bij sport betrokken zijn, zijn er wekelijks nog de honderdduizenden supporters. Meerwaldt: "Sport is daarmee een verschijnsel geworden van enorme maatschappelijke betekenis: ontzettend veel mensen zijn daarbij betrokken." De enorme groei van de sportsector heeft er volgens Meerwaldt toe geleid dat de invloed van sport zich enerzijds is gaan verbreden naar andere sectoren in de samenleving. Anderzijds erkennen die sectoren



Het terrein van het voormalig Ajax-stadion De Meer. Foto: Jan Mentz

sport steeds meer als fenomeen waar ze bij de vervulling van hun eigen beleidsdoeleinden profijt van hebben en rekening mee moeten houden. Zo wordt sport in toenemende mate op zijn waarde geschat als sociaal bindende factor met een opvoedkundige waarde: "Sport speelt een rol bij het aanleren van waarden en normen, het socialiseren, het leren omgaan met winnen en verliezen". Bovendien blijkt uit onderzoek dat sport per saldo (preventieve effect voor ziektes minus blessures met het arbeidsverzuim als gevolg daarvan) een positieve uitkomst voor de gezondheid heeft.

INVESTERINGSSUBSIDIES

Sportaccommodaties worden in Nederland van oudsher georganiseerd en geaccommodeerd door gemeenten, waarbij geen enkel wettelijk kader geldt. Lokale overheden zijn volledig autonoom in het voeren van een ruimtelijke orderingsbeleid voor sport: gemeenten kunnen niet verplicht worden om een zwembad of andere sportvoorzieningen aan te leggen bij het bereiken van een bepaalde bevolkingsomvang. Tijdens de explosieve groei van het aantal sportbeoefenaren in de jaren zestig en zeventig heeft het rijk de gemeenten met investeringssubsidies financieel ter zijde gestaan bij het van de grond krijgen van een basisvoorziening van sportaccommodaties. Toen begin jaren tachtig het hele land was voorzien van sporthallen en

sportvelden, is het rijk gestopt met de investeringssubsidies. Het exploiteren van, en investeren in sportaccommodaties is nu in handen van de lokale overheden, die daar gezamenlijk jaarlijks één miljard gulden aan besteden. Naast de financiële steun werden in de jaren zestig van rijkswege planologische kengetallen ontwikkeld die gemeenten enig houvast boden bij het bepalen van het benodigde sportvoorzieningspakket. Meerwaldt: "Al snel bleek dat die planologische kengetallen in hoog tempo verouderden: werd in het begin uitgegaan van één sporthal per honderdvijftigduizend inwoners, dat werden er al snel honderdduizend, vervolgens vijftigduizend. Er zijn nu zelfs gemeenten met een sporthal per zevenduizend inwoners, die hartstikke vol zitten. De waarde van die planologische kengetallen was dus beperkt".

VERHUIZING

Halverwege de jaren tachtig werd de terugtrekkende overheid vanuit de sportwereld in toenemende mate als een probleem ervaren. De concurrentie om de ruimte nam toe en sportvoorzieningen waren daarbij niet zelden het kind van de rekening. Daarnaast kwam de bodem van de lokale overheidskassen steeds meer in zicht en ontstond er druk op noodlijdende voorzieningen, zoals gemeentelijke zwembaden. De sportwereld drong aan op een grotere bemoeienis vanuit de rijksoverheid. Die bemoeie-

nis kwam er dan ook in de vorm van onderzoek en beleidsmatige ondersteuning. Zo heeft het rijk onderzoek gedaan naar de exploitatieverbeteringen van zwembaden en naar privatisering van sportvoorzieningen.

Ruimtelijke ordening en sport is nadrukkelijk een onderwerp dat in de coachende rol van de rijksoverheid in de aandacht staat. Meerwaldt: "Dat kwam voort uit geluiden uit de sportwereld, die er voer dat het haar steeds moeilijker werd gemaakt vanwege druk, met name vanuit de woningbouw, op hun complexen". De sportsector beschouwt de verhuizing van sportcomplexen naar de stadsranden als een grove ontkenning van de maatschappelijke betekenis van sport. Men achtte het niet acceptabel dat de politiek sport enerzijds een belangrijke rol toedicht en de sport anderzijds naar de periferie stuurt met alle problemen met betrekking tot de sociale veiligheid, bereikbaarheid voor kinderen en ouderen en buurtbinding. De sportwereld drong er op aan dat niet alleen in bestemmingsplannen ruimte voor sportfaciliteiten moet worden gereserveerd, maar dat binnen de beleidsvorming de financiering ook de nodige aandacht krijgt. Meerwaldt: "Wanneer sportvoorzieningen moeten concurreren met woningen en kantoren wint het rood het meestal van het groen. Daarbij wordt dan wel naar voren gebracht dat sport geen wettelijke kerntaak van een gemeente is, terwijl iedereen weet dat de nabijheid van sportvoorzieningen een bijdrage levert aan de leefbaarheid van een wijk en de stedelijke omgeving in zijn algemeen. Zo is uit onderzoek gebleken dat de aanwezigheid van sportvoorzieningen voor bijvoorbeeld bedrijven een belangrijke vestigingsplaatsfactor is". Hoewel het rijk er volgens Meerwaldt geen heil in ziet het instrumentarium (zoals geld en een sterk sturend ro-beleid) uit te breiden, tracht men toch enige verbetering te brengen in de relatief onbeschermd positie van de sportsector. Op initiatief van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), de Landelijke Contactraad Sport en Recreatie en het Ministerie van VWS is in een ronde tafelconferentie met marktpartijen en stedenbouwkundigen een eerste stap gezet op weg naar een betere planning en omschrijving van de vraag naar ruimte van sportaccommodaties. Hierbij moet er aandacht worden besteed aan de ruimtelijke schaal waarop sportvoorzieningen mogelijk zijn en het multifunctioneel gebruik van de vaak als extensief gebruikt beschouwde sportcomplexen.

VOORBEELDPROJECTEN

Aan het ministerie van VWS is door de VNG en de Landelijke Contactraad Sport en Recreatie gevraagd voorbeeldprojecten te ondersteunen en discussie verder te brengen. Een en ander heeft geresulteerd in een viertal projecten. Leidsche Rijn, de veertigduizend woningen tellende stadsuitbreiding van Utrecht, is het eerste project. Meerwaldt: "De belangrijkste doelstelling van het project Leidsche Rijn is het van meet af aan laten meewegen van de belangen van de sport in de planvorming voor zo'n

nieuw gebied". Ten behoeve daarvan is een regionaal beraad opgericht, waarbij de sportbehoefte van de nieuwe wijk in het kader worden geplaatst van de behoefte en de bestaande faciliteiten in de regio. Voor de stadsuitbreiding Leidsche Rijn wordt vanuit de sportwereld een ruimteclaim neergelegd, met een differentiatie naar de soort sport. Vervolgens wordt deze ruimteclaim afgezet tegen de huidige beschikbare accommodaties in de regio. De derde stap is het ontwikkelen van een ruimtelijk scenario met daarbij een stedenbouwkundige uitwerking. Het tweede voorbeeldproject behelst een discussiepaper *Sportaccommodaties in de compacte stad*, een co-productie van de Universiteit van Amsterdam en de Grontmij. In de paper wordt de suggestie opgeworpen voor het opstellen van een sportstructuurplan. Zo'n plan kan er toe leiden dat sportaccommodaties op lokaal niveau minder ad hoc worden opgezet en daarmee minder snel het veld moeten ruimen bij andere ruimteclaims. Meerwaldt noemt Eindhoven als voorbeeld van een integrale visie op de ruimtelijke spreiding van sportvoorzieningen: "Eindhoven is afgestapt van de strikte buurtfunctie van sport; men beschouwt sport als bovenwijkse voorzieningen. Er is gekozen voor drie sportconcentratiegebieden: een noord-, een zuid- en een middengebied, waarbij in con-



Voorziening voor ongeorganiseerde sport.

Foto: Jan Mentz

centrische cirkels steeds een afstand geldt van anderhalf à twee kilometer vanuit de woonwijken. In de praktijk blijken de sportvoorzieningen daarmee voor het overgrote deel van de bevolking op fietsafstand te liggen. Bij zwembaden is gekozen voor sluiting van twee van de vier baden waarbij de busfrequentie naar de twee overblijvende zwembaden aanzienlijk is uitgebreid. Met het concentratiebeleid voorkom je ook het gezeur dat planologen zo'n gebied gaan claimen voor andere functies; ze zijn beter beschermd dan verspreide gebieden".

Het derde project van VWS betreft een overeenkomst met de gemeente Rotterdam, dat een GIS-project (Geografisch Informatie Systeem) gaat opzetten op het gebied van de sport, in het bijzonder de herinrichting en planning van toekomstige sportvoorzieningen. Op de vierde plaats subsidieert het rijk enige voorbeeldprojecten op het gebied van herstructurering (verhuizing en de gevolgen daarvan) van sportvoorzieningen.

CONCURRENTIE

Behalve de initiatieven die zijn voortgekomen uit het overleg van het rijk met de gemeenten,

worden tussen verschillende departementen de eerste stappen gezet op het gebied van sport en ruimtelijke ordening. Een en ander heeft geresulteerd in de integrale rijksnota *Wat sport beweegt*, waarin het aspect ruimtelijke ordening een, zij het zeer bescheiden, plaats heeft gekregen. Door de ministeries van Landbouw, Nijverheid en Visserij (LNV) en VWS worden op drie niveaus integratiemogelijkheden voor de inrichting van groene ruimten en sport onderzocht: de groene ruimte op buurt- en wijkniveau, het groen in stadsranden, waarin ook sportvelden zouden passen en op de derde plaats sport en recreatie in het landelijk gebied; wandelpaden, ruitpaden, fietspaden, golfbanen, lucht-sportterreinen, watersportactiviteiten en motorsportaccommodaties. Meerwaldt schetst ook hoe die voorzieningen, op enige afstand van stedelijke ruimteclaims, de concurrentie met andere functies moeten aangaan: "Dat soort voorzieningen dreigen vaak te sneuvelen omdat ze als bedreiging worden gezien. Wanneer je strikt kijkt naar de ecologische hoofdstructuur, dan zouden sommige motorsportterreinen die nu een plaats hebben in het bestemmingsplan, moeten verdwijnen. Vaak is jarenlang gevochten om die tak van sport goed in bestemmingsplannen onder te brengen en dan zouden ze nu weer moeten verdwijnen. Wij zouden heel blij zijn als we daar meer aandacht voor krijgen".

De laatste bemoeienis van de rijksoverheid met het accommoderen van de sport betreft een initiatief op het gebied van architectuur van de sport. In de door het vorige kabinet uitgebrachte architectuurnota was geen aandacht geschonken aan de architectuur van sportaccommodaties. Sportaccommodaties zijn zelden de paradepaardjes van de Nederlandse architectuur wat voor een deel te verklaren is vanuit financieel en functioneel oogpunt. Meerwaldt: "Er is geconstateerd dat er wel degelijk mogelijkheden zijn, zonder afbreuk te doen aan de functionaliteit en de kosten, bijvoorbeeld door vanaf het begin alert te zijn op de inpassing in de omgeving. In bijvoorbeeld Duitsland en Denemarken is dat van oudsher al, maar in Nederland heeft de sterke aandacht voor functionaliteit en geld de aandacht voor de vormgeving in de weg gestaan". Een nota *Sportportaccommodaties en architectuur* heeft geresulteerd in het idee voor een architectuurprijsvraag, dat in de komende tijd door de rijksoverheid zal worden uitgewerkt.

Al met al kiest de rijksoverheid op het gebied van sport en ruimtelijke ordening vooral voor een ondersteunende, veel minder voor een sturende rol. Zelfs het lokatiebeleid op het gebied van mobiliteit en parkeren gaat, met uitzondering van de grote stadions, aan de sport voorbij. 'Wie betaalt bepaalt' betekent dat op het gebied van sport en ruimtelijke ordening de bal vooral bij clubs en gemeenten ligt.

*Redactie AGORA