

ECORYS



Answering
tomorrow's
challenges
today

Basisvoorzieningen Noord-Holland

**Eerste analyse naar een adequate
basisinfrastructuur voor voorzieningen**

Eindrapport voor de provincie Noord-Holland

Rotterdam, 4 oktober 2024

Basisvoorzieningen Noord-Holland

Eerste analyse naar een adequate
basisinfrastructuur voor voorzieningen

Eindrapport voor de provincie Noord-Holland

Rotterdam, 4 oktober 2024

Ruben Kaemingk

Dennis de Koning

Wilbert Kroesen

Erik van Ossenbruggen

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	4
Aanbod, bereikbaarheid en knelpunten van de basisvoorzieningen	5
Voorstellen voor aanvullend beleid	9
 1 Aanleiding en vraagstelling opdracht	 14
1.1 Aanleidingen opdracht	14
1.2 Afbakening en vraagstelling opdracht.....	15
1.3 Leeswijzer.....	16
 2 Verantwoording uitvoering opdracht	 17
2.1 Definitie en selectie van de basisvoorzieningen	17
2.2 Onderzoekstechnische verantwoording.....	23
 3 Foto-opname: spreiding van het aantal vestigingen van de basisvoorzieningen	 26
3.1 Onderwijs.....	26
3.2 Zorg	38
3.3 Welzijn: dorps- en buurthuizen.....	53
3.4 Cultuur	57
3.5 Sportvoorzieningen	76
3.6 Detailhandel en horeca	94
3.7 Bereikbaarheid: openbaar vervoer.....	109
3.8 Samenvatting inhoudelijke analyse.....	118
 Bijlage I: Maatschappelijke voorzieningen	 120
 Bijlage II: Commerciële voorzieningen	 122
 Bijlage III: Besluitvormingsprocessen voorzieningen landelijke gebieden	123
 Bijlage IV: Cultuurroos.....	 125

Managementsamenvatting

Er waren twee aanleidingen voor dit onderzoek. Op de eerste plaats het provinciale coalitie-akkoord 'Verbindend Vooruit!' (2023-2027)". In dit akkoord wordt gesteld dat goede voorzieningen, zoals scholen, sportaccommodaties, dorpshuizen en toegang tot cultuur van cruciaal belang zijn voor vitale dorpen en steden. Op de tweede beoogt de beleidsbeweging 'Sterke kernen, sterke regio's' in de Omgevingsvisie Noord-Holland 2050 handvatten te geven om het voorzieningenniveau en de bereikbaarheid op peil te houden. Deze aanleidingen riepen de volgende onderzoeksvraag op: wat is de stand van de basisvoorzieningen in Noord-Holland (foto, nulmeting huidige situatie)?

De eerste stap van het onderzoek was het bepalen van wat als basisvoorziening kan worden gezien. Het aanbod aan soorten voorzieningen is immers rijk (bijlages I en II). Ecorys heeft in samenspraak met Provincie Noord-Holland de volgende criteria opgesteld voor het spreken van een basisvoorziening op adequaat niveau, met het oog op de leefbaarheid van met name landelijke gebieden:

1. wordt de voorziening door de bewoners van (zeer) weinig bevolkte gebieden als onmisbaar noodzakelijk gezien voor een goede leefbaarheid?
2. zijn voorzieningen relevant binnen het bestaand provinciaal beleid voor de leefbaarheid?
3. er zijn geen andere overheden wettelijk belast met de adequaat houden van de infrastructuur voor een bepaalde voorziening;
4. de voorziening functioneert niet (hoofdzakelijk) op nationaal niveau (c.q. bovenregionaal).

Als bij een voorziening sprake is van één of meerdere van bovenstaande criteria, kwalificeert deze als basisvoorziening met het oog op de leefbaarheid van met name landelijke gebieden. Zodoende zijn er in totaal 19 soorten voorzieningen als (potentiële) basisvoorziening gekwalificeerd.

In de tweede stap van het onderzoek werd de volgende drie inhoudelijke onderzoeksvragen voor deze 19 soorten voorzieningen beantwoord, als een foto-opname van de stand van zaken:

- Hoe heeft het aantal vestigingen van de basisvoorzieningen zich historisch ontwikkeld?
- Hoe zijn de basisvoorzieningen geografisch verdeeld over de provincie - welke ruimtelijke patronen (clustering, netwerk) zijn daarbij te herkennen?
- Wat zijn de verwachtingen van Ecorys voor de toekomstige ontwikkeling daarvan (bv. uitval)?

Ecorys heeft zich voor de antwoorden op deze vragen gebaseerd op data-analyse (historische ontwikkeling en geografische spreiding) en op analyse van trends, zowel in politieke/beleidsmatige zin als in de vraagzijde (behoeften en gedrag van gebruikers van voorzieningen). Hoewel een adequaat voorzieningenniveau ook kan afhangen van andere aspecten, zoals sociale infrastructuur en (fysieke) staat van onderhoud, zijn dergelijke bredere aspecten niet onderzocht in de voorliggende studie.

Op grond van de antwoorden op deze vragen en de daarbij horende overwegingen worden in deze managementsamenvatting conclusies getrokken ten aanzien van mogelijk nieuw provinciaal beleid. In de eerste paragraaf gaat het om de vraag welke knelpunten door Ecorys worden gezien om tot een adequate regionale basisinfrastructuur van de basisvoorzieningen te komen of deze in stand te laten. In de tweede paragraaf wordt de vraag beantwoord welke maatregelen door Ecorys als gewenst en nodig worden gezien om het niveau van de basisvoorzieningen of de bereikbaarheid daarvan op een adequaat niveau te brengen en houden.

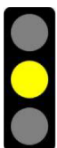
Aanbod, bereikbaarheid en knelpunten van de basisvoorzieningen

In deze paragraaf wordt op basis van de gemaakte analyses (historische ontwikkeling, geografische spreiding en toekomstverwachtingen/knelpunten) samengevat welke aandachtspunten uit de analyse van de 19 voorzieningen naar voren zijn gekomen, die de totstandkoming van een adequate regionale basisinfrastructuur voor voorzieningen in de weg staan. Dit in aanvulling op het bestaande beleid van de provincie voor diverse vormen van voorzieningen. Deze paragraaf vormt daarmee een samenvatting van hoofdstuk 3 van het voorliggende rapport.

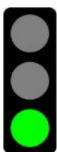
De symbolen hebben de volgende betekenis.



Het bestaande aanbod aan de voorziening staat voor grote structurele problemen. Deels hebben deze betrekking op algemene omstandigheden in de samenleving (zoals het structurele tekort aan personeel) en deels op problemen die specifiek gelden voor deze soort voorziening.



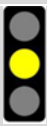
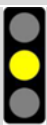
Het bestaande aanbod aan deze voorziening kampt met knelpunten die voortkomen uit algemene omstandigheden in de samenleving (zoals het structureel tekort aan personeel) en een onverwacht grote prijsinflatie).

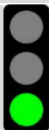
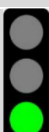


Het bestaande aanbod aan de voorziening kampt (vrijwel) niet met structurele knelpunten.

Tabel S 1 Knelpunten in het functioneren en de verbetering van het aanbod basisvoorzieningen

	Historische ontwikkeling	Geografische spreiding	Knelpunten richting de toekomst	Toelichting
Basisonderwijs	Stabiel	Dekkend		Naast de mogelijke plaatselijke zorg om opheffing van scholen spelen tal van problemen, zoals te grote klassen; te weinig (ondersteunend) personeel; de administratieve last bij het onderwijzend personeel (voortgang per kind), taalachterstand bij nieuwe Nederlanders en zorgen over de vraag of leerlingen toch beter af zijn in het speciaal onderwijs.
Kinderopvang	Toename	Dekkend		De sector kampt op vele plaatsen met capaciteitstekort. Daarnaast bepaalt het tekort aan (geschoold) personeel in hoeverre kindplaatsen kunnen worden ingevuld.
Algemene ziekenhuizen	Stabiel	Niet dekkend		De aanscherping van de volume-eisen van de verzekeraars en nationaal vastgestelde tarieven leggen een grote druk op de organisaties. De ACM wordt kritischer ten aanzien van fusies. Samenwerking tussen ziekenhuizen en meer buitenpoli's zijn nodig om als algemeen ziekenhuis te kunnen overleven.
Huisartsen	Toename	Dekkend		Er bestaat een structureel tekort aan huisartsen. Dit tekort groeit omdat de normpraktijk in de toekomst verder gaat verlagen. Deze verlaging is nodig om de werklust voor huisartsen terug te brengen.
Woonzorg – Verpleeghuizen	Stabiel	Dekkend		De sector zit in een diepgaand en complex proces van organisatie-aanpassing en nieuwbouw- en verdelingsopgaves.
Woonzorg – Thuiszorg	Toename	Dekkend		De sector kampt met tekort aan personeel en met een grote druk die voortkomt uit reistijd en de minutenboekhouding.
Dorps- en buurthuizen	Stabiel	Dekkend		Het grootste probleem voor de dorps- en buurthuizen is de afname van het aantal vrijwilligers.

	Historische ontwikkeling	Geografische spreiding	Knelpunten richting de toekomst	Toelichting
Bibliotheken	Afname	Tamelijk dekkend		De sector bouwt geleidelijk verder aan de verbreding van de doelstellingen van het bibliotheekwerk. Door de aanstaande herziening van de Bibliotheekwet, krijgen zowel gemeenten als provincies waarschijnlijk vanaf 2026 een zorgplicht richting bibliotheken.
Musea	Stabiel	Niet dekkend		De coronasluitingen waren een aanslag op de reserves van de musea. De inflatie zorgde voor sterk stijgende kosten. Hogere exploitatiekosten zorgen voor kostenstijgingen.
Instellingen voor podiumkunst	Stabiel	Niet dekkend		Na corona werden de ticketprijzen niet verhoogd, wat zorgde voor minder opbrengsten. De te verwachten overheidsmaatregelen zoals een verhoging van de btw van 9 naar 21% vormen een nieuwe tegenslag. Ook hier zorgden de inflatie, stijgende energielasten en loonkosten voor sterk stijgende kosten. Mede hierdoor is het inkopen van voorstellingen bij professionele gezelschappen duurder geworden. Dat zorgt er weer voor dat de grotere gezelschappen minder vaak afreizen naar kleinere theaters in de minder stedelijke gebieden. Ook jonge en nieuwe makers/gezelschappen ervaren een hogere drempel richting speelplekken door het meer 'veilig' programmeren van podia.
Filmtheaters en bioscopen	Toename	Tamelijk dekkend		De filmtheaters en bioscopen waren al snel na corona weer vol met bezoekers. De btw maatregel raakt de bioscopen niet.
Sportvoorzieningen	Stabiel	Dekkend		De sportvoorzieningen merken dat steeds meer mensen ongeorganiseerd (zonder sportverenigingen) sporten en

	Historische ontwikkeling	Geografische spreiding	Knelpunten richting de toekomst	Toelichting
- sporthallen, -zalen en gymzalen - zwembaden - sportvelden & sportparken	Stabiel Stabiel	Tamelijk dekkend Tamelijk dekkend		bewegen. Toch zorgt de groei van het aantal inwoners voor een behoefte aan meer sportvoorzieningen, zowel binnen als buiten. Wachtlijsten en ledenstops zijn nogal gewoon.
Dorpsherbergen	Stabiel	Dekkend		Dorpsherbergen (hotel-restaurants) draaien weer goede omzet. Dat hoeft niet vanzelfsprekend ook het geval in dorpen met een zeer klein draagvlak. Het tekort als personeel is hier en daar nijpend.
Supermarkten	Stabiel	Dekkend		De supermarkten zijn tijdens corona een goed exploitatie blijven draaien. Het wegvallen van verkoop van tabak vergt verandering van bedrijfsvoering.
Centrumgebieden en grotere winkelcentra	Stabiel	Tamelijk dekkend		De centrumgebieden en overige grote winkelcentra laten ook een goede exploitatie zien. Daar waar het aanbod te groot is, loopt de leegstand op. Dat vraagt om verandering van het gebruik van panden.
OV-knooppunten	Stabiel	Niet dekkend		Het huidige netwerk van OV-knooppunten is niet dekkend, maar wel adequaat voor het vervoersysteem van Noord-Holland. OV-knooppunten zijn voorzieningen die alleen rendabel in verstedelijkte gebied kunnen worden aangeboden; hiervoor bestaat overwegend begrip onder de bevolking.
Buslijnen en -haltes	Stabiel	Dekkend		Circa 10% van de ouderen met een laag inkomen kunnen niet met de bus binnen 15 minuten bij een huisarts zijn. In het landelijk gebied kan 15-20% van de jongeren geen enkele havo/vwo-school bereiken.

Aan de bovenstaande analyse van de knelpunten in het functioneren van de basisvoorzieningen en bij het verbeteren van de basisinfrastructuur voor voorzieningen in vooral de dorpen en de landelijke gebieden willen wij de volgende overweging toevoegen.

Verwevenheid van voorzieningen

Uitzonderingen daar gelaten, zoals bij multifunctioneel gebruik van sportvoorzieningen, wordt bij besluiten over wijziging van de basisvoorzieningen nog weinig rekening gehouden met de onderlinge verwevenheid van voorzieningen. Verklarend daarvoor is dat de analyse en daaruit volgende beleidsbepaling zich gewoonlijk beperkt tot één beleidssector. Het wegvallen van een basisvoorziening kan consequenties hebben voor andere voorzieningen, bijvoorbeeld omdat ze onder hetzelfde dak zijn gehuisvest of dat inwoners vanuit een basisvoorziening naar andere voorzieningen worden doorverwezen (domino-effect). Veel voorzieningen ondersteunen elkaar en redden het samen als er tenminste geen steen uit het metselwerk wordt gehaald (agglomeratie). Omdat de opdracht voor dit onderzoek zich richtte op het maken van een 'foto' van de huidige situatie in de provincie voor de basisvoorzieningen, is ook in dit rapport niet voldoende (slechts incidenteel) aandacht besteed aan de onderlinge verwevenheid van de voorzieningen en de essentiële rol van de basisvoorzieningen daarbinnen.

Voorstellen voor aanvullend beleid

In de tweede kolom van Tabel S 2 wordt met een symbool aangegeven wat Ecorys de provincie aanbeveelt met betrekking tot aanvullend beleid van de provincie om het niveau van de basisvoorzieningen of de bereikbaarheid daarvan op een adequaat niveau te brengen en houden. Dit in aanvulling op het bestaande beleid van de provincie voor diverse vormen van voorzieningen. De symbolen hebben de volgende betekenis.



De bestaande beleidskaders van de provincie en de gemeenten zijn voldoende om de basisinfrastructuur van voorzieningen op peil te houden



De verbetering van de basisinfrastructuur voor voorzieningen is aan de vrije markt overgelaten; het Rijk ziet toe op de kwaliteit van de dienstverlening



De provincie kan een (sterkere) signalerende en coördinerende taak overwegen voor de verbetering van de basisinfrastructuur voor voorzieningen; de aanleiding daarvoor kan een (verwachte) kentering in het Rijksbeleid voor deze basisvoorziening zijn

Tabel S 2 Aanbevelingen voor het beleid van de provincie Noord-Holland, per basisvoorziening

	Advies Ecorys	Toelichting
Basisonderwijs		Voor besluitvorming over stichting, uitbreiding en sluiting van basisscholen gelden landelijke normen; de gemeenten baseren hier hun beleid op.
Kinderopvang		Kinderopvang is een zaak van de vrije markt; het Rijk ziet toe op kwaliteit van de dienstverlening; de gemeenten kunnen vanuit het doelgroepenbeleid invloed uitoefenen op de bedrijfsvoering.
Algemene ziekenhuizen		Rijksregels bepalen waar algemene ziekenhuizen zijn gevestigd; het blijft zaak voor de provincie om de

	Advies Ecorys	Toelichting
		vinger aan de pols te houden en zo dreigende sluiting van ziekenhuizen te voorkomen.
Huisartsen		De branche en de gemeenten lijken niet in staat om het structurele tekort aan huisartsen op te lossen; de provincie kan op regioniveau plannen en coördineren en de belangen beter bij het Rijk agenderen.
Woonzorg – Verpleeghuizen		Het complex proces van organisatie-aanpassing en nieuwbouw- en verdelingsopgaves vraagt om regionale afstemming; de provincie kan hiervoor een grotere signalerende en coördinerende rol overwegen. De provincie krijgt een coördinerende rol in de Wet Versterking Regie op de Volkshuisvesting. Dit betreft de ouderenhuisvesting waar verpleging aan huis geleverd kan worden in zorggeschikte woningen en niet verpleeghuisplaatsen.
Woonzorg – Zorg aan huis		Het proces van realisatie van meer geclusterde zorgwoningen moet worden geïntensiveerd.
Dorps- en buurthuizen		Dorpswerk Noord-Holland zou op eigen initiatief (of op verzoek van de provincie) een nieuwe coördinerende rol kunnen gaan invullen voor de realisatie van dorpshuizen nieuwe-stijl als absolute basisvoorziening voor zoveel mogelijk kleine dorpen.
Bibliotheken		In de nieuwe wet voor de bibliotheken krijgen de gemeenten een formele zorgplicht van de potentiële toegang van alle burgers tot de bibliotheek; Probiblio kan haar signalerende en coördinerende rol hierbij blijven invullen, ook voor de doorontwikkeling van de maatschappelijke taken van de openbare bibliotheken
Musea		Hier is geen aanvullend beleid van de provincie nodig vanuit het oogpunt van de leefbaarheid van dorpen en landelijke gebieden.
Instellingen voor podiumkunst		De Raad voor Cultuur heeft geadviseerd om de Rijksbudgetten voor culturele voorzieningen anders te gaan verdelen; er gaat dan minder naar de centrumgemeenten (waaronder Amsterdam). Voor de provincie betekent dit een tweeledige taak: zowel behoud van Amsterdam als nationale culturele hoofdstuk waarborgen als evenwel de belangen van de regiogemeenten onderbouwen en coördineren, ook naar het Rijk toe.
Filmtheaters en bioscopen – Filmtheaters		Het is aan de gemeenten en lokale verenigingen en stichtingen om te besluiten over de stichting en versterking van filmtheaters.

	Advies Ecorys	Toelichting
Filmtheaters en bioscopen – Bioscopen		De besluitvorming over bioscopen is aan de vrije markt; de gemeenten zien toe op het voorkomen van onaanvaardbare leegstandseffecten.
Sporthallen, -zalen en gymzalen		De kans dat er sporthallen in de komende 10 jaren moeten worden gesloten is kleiner dan de kans dat er sporthallen bij zullen komen. De provincie kan overwegen om hierbij een aanvullende rol in te gaan vullen. De besluitvorming voor de sport- en gymzalen (verbonden met de planning van schoolgebouwen) kan een zaak blijven van gemeenten en het Rijk.
Zwembaden		De achterstand die Noord-Holland nu heeft voor het aantal openbare zwembaden wordt groter als het aantal inwoners blijft doorgroeien, indien er geen gericht beleid wordt ontwikkeld. Vanuit de regionale verzorgingspositie van grotere openbare zwembaden gezien hoort daar regionale afstemming bij. De provincie zou kunnen afwegen in hoeverre zij daarvoor een coördinerende rol wil gaan invullen.
Sportvelden & sportparken		Wat voor de zwembaden geldt, geldt ook voor de sportvelden en sportparken. De ernst is hier hoger, omdat er een grote druk ligt op de sportvelden en sportparken om te transformeren naar woningbouw.
Dorpsherbergen		De provincie kan een signalerende en coördinerende rol gaan invullen voor de realisatie van dorpsherbergen, dit mede in het kader van de planning van de bredere behoefte aan verblijfsaccommodatie
Supermarkten		De besluitvorming over supermarkten is aan de vrije markt; de gemeenten zien toe op het voorkomen van onaanvaardbare leegstandseffecten
Centrumgebieden en grotere winkelcentra		De gemeenten geven hoge prioriteit aan het op peil houden van de centrumgebieden en grotere winkelcentra; dit blijft een zaak van de gemeenten
OV-knooppunten		Het is niet de intentie dat er nieuwe OV-knooppunten bij gaan komen. Er worden geen nieuwe stations gebouwd en geen nieuwe spoorlijnen aangelegd. Ecorys verwacht dan ook geen grote wijzigingen in het geschetste aanbod van OV-knooppunten.
Buslijnen en -haltes		Het provinciaal beleid voor buslijnen en -haltes kan worden voortgezet; wellicht is extra aandacht nodig voor de bereikbaarheid van huisartsen en basisscholen per bus in landelijke gebieden

Wij willen aan de bovenstaande aanbevelingen de volgende overwegingen toevoegen.

Beleidskenteringen: minder prioriteit voor de centrumgebieden en de centrumgemeenten

In algemene zin kiezen de provincies (en veel gemeenten) er voor om het voorzieningen-niveau binnen de centrumgebieden en overige winkelgebieden op peil te houden en het voorzieningenniveau daarbuiten (zoals in de kleine dorpen) over te laten aan marktwerking. De aanname is dat dat wie in meer perifere gebieden wil wonen kan weten dat de voorzieningen daar tegenvallen. In figuur 2 is samengevat voor welke basisvoorzieningen dit algemene beleid naar het idee van Ecorys zou moeten worden genuanceerd.

Voor voorzieningen van hiërarchisch hoger niveau¹, zoals instellingen voor podiumkunsten, maar ook andersoortige voorzieningen zoals ziekenhuizen en OV-knooppunten, wordt er bijna standaard aan de zijde van de overheden vanuit gegaan dat de investeringen geconcentreerd worden in de centrumgemeenten. Niet-centrumgebieden vallen buiten de boot. Dit heeft geleid tot een infrastructuur voor voorzieningen die in hoge mate stedelijk van aard is.

Voor verschillende vormen van voorzieningen speelt een kentering in dit opzicht. Zo heeft de Raad voor Cultuur bijvoorbeeld onlangs geadviseerd om de middelen van het Rijk voor culturele voorzieningen sterker te gaan verdeling proportioneel aan het aantal inwoners van de gemeenten. Deze beleidsbeweging leidt ertoe dat de prioriteit die bij het ontwikkelen van de infrastructuur voor voorzieningen die is gegund aan de centrumgemeenten in de komende jaren gaat verminderen ten gunste van die in de overige gemeenten. In het hoofdstuk van het hoofdlijnenakkoord over publieke voorzieningen wordt voor de gezondheidszorg gezegd dat meer aandacht moet gaan naar de eerstelijns zorg (dus: aan de lokale gezondheidszorg). De algemene ziekenhuizen moeten behouden blijven, maar moeten effectiever worden. In het onderwijs moet meer aandacht worden besteed aan basisvaardigheden (dus: aan het basisonderwijs) en aan voor- en vroegschoolse educatie (dus: aan kinderopvang).

Voor meerdere beleidssectoren lijkt er daarom sprake te zijn van een beleidskentering die de prioriteit voor de centrumgebieden en de centrumgemeenten lijkt te verminderen en meer tijd en geld te gaan besteden aan de voorzieningen in de dorpen en landelijke gebieden. Indien de provincie Noord-Holland gaat besluiten om zich meer te gaan richten op de basisvoorzieningen in met name de landelijke gebieden, sluit de provincie op deze beleidsbeweging aan.

Beleid voor en besluitvorming over voorzieningen is een ware caleidoscoop

Als bijlage III is een recent overzicht opgenomen van Wageningen University & Research met besluitvormingsprocessen rond leefbaarheid en voorzieningen in landelijke gebieden. Dit overzicht geeft een beeld van wie besluiten neemt over voorzieningen in landelijke gebieden en of er al dan niet sprake is van (wettelijke) normen. De grote lijn van dit overzicht is (en dat komt ook naar voren uit het geheel van besluitvormingsprocessen die in dit rapport per basisvoorziening worden besproken) dat de besluitvorming in hoge mate gedepolitiseerd is. Er wordt als vanzelfsprekend ervan uitgegaan dat 'de markt' en 'de inwoners' zelf verantwoordelijk zijn voor het op maat brengen van de basisinfrastructuur voor voorzieningen in de dorpen en landelijke gebieden.

¹ Hiermee wordt bedoeld dat er een hiërarchische gelaagdheid in het aanbod van voorzieningen bestaat, die tot stand komt op basis van de begrippen 'drempelwaarde' en 'reikwijdte'. Iedere voorziening kent een minimum aantal gebruikers dat benodigd is om de voorziening rendabel aan te kunnen bieden: de drempelwaarde. Dit hangt samen met hoe ver gebruikers bereid zijn te reizen voor de voorziening: de reikwijdte. Voorzieningen zoals ziekenhuizen en grote OV-knooppunten hebben een grote drempelwaarde en kunnen daarom alleen rendabel worden aangeboden op locaties met een grote bevolkingsomvang. Zij komen daarom niet overall voor; dit wordt een voorziening van hoger hiërarchisch niveau genoemd.

Samen met de inwoners en (laatste) ondernemers van de kleine dorpen

Natuurlijk zijn inwoners en lokale bedrijven van de kleine dorpen in beginsel inventief en bereid tot het nemen van initiatieven en tot het accepteren van verantwoordelijkheden voor de basisvoorzieningen. Het kan om stichtingen, verenigingen en commerciële aanbieders gaan. De initiatieven van inwoners zijn vaak gebaseerd op onderling vertrouwen, zijn veelal informeel van aard en steunen op de vrijwillige en onbetaalde inzet van medeburgers. Vrijwillige onbetaalde diensten die burgers aan elkaar leveren, functioneren volgens een andere logica en een ander normenkader dan publieke dienstverlening door overheden en commerciële dienstenverlening door (lokale) bedrijven.

De overheid verwacht initiatief bij de inwoners, terwijl deze doorgaans beperkt tot geen invloed op de voorbereiding van de besluitvorming over de toekomst van voorzieningen in de dorpen hebben. Niet zelden wordt enkele dagen voor de besluitvorming over een raadsvoorstel door de gemeenteraad geconstateerd dat de inwoners niet echt zijn gehoord, terwijl in het raadsvoorstel wel wordt verwacht dat de inwoners een inspanningsverplichting moeten aanvaarden voor de dagelijkse exploiteren van de basisvoorzieningen, meestal onbetaald. Terwijl aan de zijde van de inwoners de spoeling voor vrijwilligerswerk minder wordt (de vrijwilligers worden ook ouder) en de organisatiegraad veelal te toevallig is om in staat te zijn om de inspanningsverplichtingen op lange termijn naar genoeg te blijven invullen. Dorpswerk Noord-Holland kan hierbij onzes inziens een grotere rol als intermediair, verbinder en coördinator voor partijen invullen vanuit haar activiteiten op het gebied van dorpsinitiatieven en dorpsontwikkeling.

Vooraf de gemeenten blijven aan zet; de provincie kan meer gaan signaleren en coördineren

De toekomstige invulling van voor het op peil brengen (waar nodig) van de voorzieningen blijft vooral bij de gemeenten liggen, en bij de bestuurlijke regio's. Of bij overheidsorganisaties die (wettelijk) daarvoor zijn aangewezen, zoals de veiligheidsregio's. Op het niveau van de gemeenten worden er per basisvoorziening keuzes gemaakt over welke voorzieningen waar gehandhaafd en versterkt dienen te worden. Op de locaties die daarbij vrijkomen kunnen andere bestemmingen terugkomen.²

Een aanvullende rol van de provincie bij dit proces wordt in het bijzonder signalerend voor de agendabepaling bij dit proces en coördinerend vanuit de beleidsterreinen waarover de provincie over bevoegdheden, taken en instrumenten beschikt. In figuur 2 zijn de aandachtsgebieden aangegeven waarvoor Ecorys een grotere rol voor de provincie ziet weggelegd, aansluitend op het bestaande beleid voor de van toepassing zijnde beleidssectoren. Het is aan het overleg van de provincie met de gemeenten en de bestuurlijke regio's of dit advies wordt gevolgd en welke prioriteiten daarbij worden gekozen.

² Provincies Gelderland, Groningen, Fryslân, Limburg en Zeeland: "Nederland in balans, een nieuwe koers voor krimpregio's" (2016)

1 Aanleiding en vraagstelling opdracht

In dit hoofdstuk worden de aanleiding en vraagstelling van de opdracht toegelicht.

1.1 Aanleidingen opdracht

Er waren twee aanleiding voor de provincie Noord-Holland om Ecorys opdracht te geven voor deze eerste analyse van het aanbod aan basisvoorzieningen in de provincie.

Adequate basisinfrastructuur voor voorzieningen

Op de eerste plaats vormde het provinciale coalitieakkoord *'Verbindend Vooruit!' (2023-2027)* een aanleiding voor dit onderzoek. In dit akkoord wordt gesteld dat goede voorzieningen, zoals scholen, sportaccommodaties, dorpshuizen en toegang tot cultuur van cruciaal belang zijn voor vitale dorpen en steden. Hierbij gaat het met name om het adresseren van knelpunten, kennisontwikkeling en het versterken van de netwerken voor deze soorten voorzieningen. Het coalitieakkoord ziet voorzieningen als het cement van de samenleving: voor vitale dorpen en steden zijn goede voorzieningen van groot belang.

Daarom wil de provincie zich niet alleen inspannen voor de bouw van voldoende woningen (via de regionale woonakkoorden) maar ook samen met gemeenten in beeld gaan brengen wat nodig is voor een het compleet maken van een adequate regionale basisinfrastructuur (wellicht met regionale voorzieningenakkoorden). De leefbaarheid kan worden versterkt door - juist in regio's waar lastige ruimtelijke keuzes nodig zijn - de voorzieningen op peil te houden.

Omgevingsvisie Noord-Holland 2050

Op de tweede plaats vormde de Omgevingsvisie Noord-Holland 2050 een aanleiding voor dit onderzoek. De beleidsbeweging *'Sterke kernen, sterke regio's'* in deze omgevingsvisie beoogt handvatten te geven om het voorzieningenniveau en de bereikbaarheid op peil te houden. In het regionale netwerk zijn de typen kernen complementair aan elkaar. Centrum-steden zijn van cruciale betekenis voor een (gezonde) leefomgeving in de eigen regio. Groen-binnenstedelijke kernen en dorpskernen zijn aanvullend op wat de centrumsteden bieden, en andersom. De kernen bieden een woon- en werkmilieu dat bij het type kern past. Het beleid van de provincie is er op gericht om de kernen een eigen identiteit te laten behouden of te ontwikkelen. Versterking van de relatie met het landschap kan helpen om deze identiteit krachtiger te maken. Groenblauwe structuren tussen de kernen kunnen een voorbeeld daarvan zijn.³

Wat wordt de rol van de provincie ten opzichte van de gemeenten, in hoofdlijnen?

De precieze toekomstige invulling van het beleid voor het op peil brengen (waar nodig) van de voorzieningen blijft bij de gemeenten te liggen, en bij de bestuurlijke regio's. Of bij overheidsorganisaties die (wettelijk) ervoor zorgen dat er een adequaat voorzieningenaanbod is, zoals de veiligheidsregio's. De rol van de provincie wordt in het bijzonder signalerend voor de toekomstige agendabepaling bij dit proces (dit onderzoek kan daarbij behulpzaam zijn) en

³ Provincie Noord-Holland: "Omgevingsvisie Noord-Holland 2050" (2018) pagina 70

faciliterend vanuit de beleidsterreinen waarover de provincie over bevoegdheden, taken en instrumenten beschikt. In het volgende hoofdstuk worden deze beleidsterreinen benoemd.

Ook op rijksniveau: meer aandacht voor belang van voorzieningen voor de leefbaarheid

De provincie Noord-Holland staat niet alleen bij het erkennen dat aandacht voor voorzieningen van belang is voor de leefbaarheid. In het recent verschenen rapport *Elke regio telt!* van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, de Raad voor het Openbaar Bestuur en de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving werd onder meer geconstateerd dat het Rijk te weinig oog heeft voor het sociale belang van voorzieningen in de regio's.⁴ De mogelijkheden die mensen hebben om deel te nemen aan de samenleving en de brede welvaart die mensen ervaren zijn voor een groot deel afhankelijk van de aanwezigheid van voorzieningen in de nabije omgeving.

Naar aanleiding van dit rapport heeft het Rijk bijna € 245 miljoen beschikbaar gesteld voor *Regio Deals*. Doel van de Regio Deals is het verbeteren van de brede welvaart in een regio: de kwaliteit van leven, wonen, werken van inwoners en ondernemers, nu en in de toekomst.⁵ In de derde tranche is een bedrag toegekend aan de Regio Deal voor het maritiem cluster voor de Kop van Noord-Holland.⁶

1.2 Afbakening en vraagstelling opdracht

In aanloop naar latere besluitvorming over het (waar nodig) op peil brengen van het aanbod aan voorzieningen tot een adequate basisinfrastructuur aanwezig is, hebt u aan Ecorys gevraagd om een voorbereidende analyse uit te voeren. De analyse is vooral bedoeld om een gevoel te krijgen bij het onderwerp en om een 'foto' te maken van de bestaande situatie. De gesprekken met gemeenten die er in de praktijk mee bezig zijn kan de provincie helpen om het juiste te gaan doen. Deze aanpak gaat voorbij de grenzen van de diverse sectoren van het provinciaal beleid die betrokken zijn bij een deel van de voorzieningen in de provincie.

De schier oneindige diversiteit aan voorzieningen die er bestaat maakte het nodig om bij de beantwoording van deze vragen te concentreren op zogenaamde basisvoorzieningen. In hoofdstuk 2 omschreven wat onder basisvoorzieningen wordt verstaan en wordt toegelicht hoe tot de selectie van de basisvoorzieningen uit de veelheid van soorten voorzieningen is gekomen.

Centrale onderzoeksvraag

In dit rapport worden de volgende centrale onderzoeksvraag beantwoord:

wat is de stand van de basisvoorzieningen in Noord-Holland (foto, nulmeting huidige situatie)?

⁴ Link: https://www.rli.nl/sites/default/files/rli_elke_regio_telt_nieuw_hr_def.pdf

⁵ Link: <https://www.elkeregietelt.nl/>

⁶ Links: <https://www.elkeregietelt.nl/alle-regio-deals/maritiem-cluster-kop-van-noord-holland> en <https://kopregio.nl/>

Inhoudelijke onderzoeksvragen, voor de momentopname

Deze stand van zaken wordt onderzocht door antwoord te geven op de volgende deelvragen.

- Hoe heeft het aantal vestigingen van de basisvoorzieningen zich historisch ontwikkeld?
- Hoe zijn de basisvoorzieningen geografisch verdeeld over de provincie - welke ruimtelijke patronen (clustering, netwerk) zijn daarbij te herkennen?
- Wat zijn de verwachtingen van Ecorys voor de toekomstige ontwikkeling daarvan (bv. uitval)?

Bij de eerste en tweede vraag wordt ook bekeken of de ontwikkeling van het aantal vestigingen per basisvoorziening en van de geografische spreiding afwijken van de nationale trends.

Bij deze 'foto-opname' wordt de nadruk gelegd op aanbodgegevens. In een latere fase kan – eventueel samen met de regio's – eventueel besloten worden om andere voorzieningen ook te zien als basisvoorzieningen en om de analyse van de basisvoorzieningen in dit rapport te verdiepen met (meer) vraaggegevens, over de marktpotentie voor de voorzieningen in de bestuurlijke regio's en over het feitelijk gebruik dat van de aanwezige basisvoorzieningen wordt gemaakt.

Onderzoeksvragen in de richting van mogelijk nieuw provinciaal beleid

Op grond van deze eerste analyse van het aanwezige aanbod aan basisvoorzieningen in de bestuurlijke regio's worden de volgende twee vragen in de richting van mogelijk nieuw provinciaal beleid beantwoord:

- Welke knelpunten worden gezien om tot een adequate regionale basisinfrastructuur van de basisvoorzieningen te komen of deze in stand te laten in de bestuurlijke regio's?
- Welke aanbevelingen doet Ecorys op het vlak van beleid en rolverdeling aan de provincie Noord-Holland om het niveau van de basisvoorzieningen op peil te houden?

Daarbij wordt ook gelet op de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen om een (verwachte) negatieve ontwikkeling te keren en (bij hiaten) om het aanbod van de basisvoorzieningen tot een adequaat basisniveau en daarmee op de leefbaarheid in de kernen van de bestuurlijke regio.

1.3 Leeswijzer

In [hoofdstuk 2](#) wordt gemotiveerd welke voorzieningen in het kader van dit onderzoek als basisvoorzieningen worden gezien. Verder wordt in dit hoofdstuk toegelicht hoe Ecorys te werk is gegaan bij haar analyses. In [hoofdstuk 3](#) wordt een paragraaf gewijd aan elke geselecteerde basisvoorziening – de foto-opname. Per basisvoorziening worden de drie onderzoeksvragen beantwoord die gericht zijn op de momentopname. Het hoofdstuk sluit af met een samenvatting aan de hand van het overkoepelende beeld.

Voor een helder antwoord op de drie onderzoeksvragen en een overweging van welke maatregelen als effectief kunnen worden gezien om tot een (meer) adequate basisinfrastructuur voor de basisvoorzieningen te komen, in de richting van mogelijk nieuw provinciaal beleid verwijzen we terug naar de [managementsamenvatting](#) aan het begin van dit rapport.

2 Verantwoording uitvoering opdracht

In dit hoofdstuk wordt verantwoord hoe Ecorys bij de uitvoering van deze opdracht te werk is gegaan. Eerst komt de definitie en selectie van basisvoorzieningen aan de orde. In de tweede paragraaf wordt de onderzoekstechnische uitvoering verantwoord (bronnengebruik, bewerking data, maken van kaarten, et cetera).

2.1 Definitie en selectie van de basisvoorzieningen

Voorzieningen dragen bij aan de kwaliteit van de leef- en werkomgeving van mensen. Traditioneel wordt in het overheidsbeleid verschil gemaakt tussen maatschappelijke voorzieningen en commerciële voorzieningen. Vanuit de markt gezien vervaagt dit verschil in toenemende mate.

Maatschappelijke voorzieningen

Vanuit de overheid gezien wordt ervan uitgegaan dat onder maatschappelijke voorzieningen alle publieksvoorzieningen vallen die niet mogelijk zijn zonder (financiële) ondersteuning door de overheid. De motivering voor de financiële ondersteuning van maatschappelijke voorzieningen is vastgelegd in beleid. Samenwerkend met maatschappelijke organisaties en ook met de provincie formuleren gemeenten de beleidsambities en worden er beslissingen genomen over de aanpassing van gebouwen en gronden voor de maatschappelijke voorzieningen. Combinaties in één gebouw worden waar mogelijk en wenselijk gerealiseerd, zoals in een brede school, een cultuurhuis, een woonzorgcentrum, in een huis van de wijk of het dorp, in een centrumgebied of rond een OV-knooppunt. Meerdere gemeenten zorgen (in samenwerking met de provincie) voor een actueel programma voor de maatschappelijke voorzieningen en ook voor sommige vormen van commerciële voorzieningen (bijvoorbeeld voor detailhandel), mede vanuit wettelijke taken.⁷

Verskil met commerciële voorzieningen is niet vol te houden

Commerciële voorzieningen zouden wel mogelijk zijn zonder (financiële) ondersteuning door de overheid. Dit is een zwart/wit uitgangspunt. Op de eerste plaats zijn er veel vormen van commerciële voorzieningen die ook financieel worden gesteund door de (lagere) overheid. Bijvoorbeeld: het schoonmaken van de openbare ruimte na het houden van de warenmarkt. Op de tweede plaats ontstaan binnen branches die zowel commerciële als maatschappelijke varianten kennen in toenemende mate overlap. Dit geldt bijvoorbeeld voor bioscopen (traditioneel commercieel) en filmhuizen (traditioneel maatschappelijk) en in de gezondheidszorg (particuliere klinieken met dezelfde specialisten als in een ziekenhuis). Of: de grootste breedtesport (fitness) is commercieel; sportvelden en sportparken zijn meestal maatschappelijk.

⁷ https://vng.nl/files/vng/vng/Documenten/Extranet/Factsheets_2010/Factsheet_Maatschappelijke_voorzieningen.pdf

Opbouw van basislijsten met soorten voorzieningen

Ecorys begon met het opstellen van een basislijst met alle vormen van voorzieningen per beleidssector, gecategoriseerd naar beleidsterrein. Het is onmogelijk om commerciële en maatschappelijke voorzieningen strikt te scheiden. Tussen beide soorten bestaat een breed overgangsgebied. Vanwege de vervlechtingen tussen commercieel en maatschappelijk is dit verschil op termijn niet vol te houden. Daarom speelt dit verschil in de volgende hoofdstukken geen rol meer. In bijlage I en bijlage II zijn alle voorzieningen nog wel (traditioneel) verdeeld tussen maatschappelijke en commerciële voorzieningen, los van de onderlinge vervlechting.

Definitie van basisvoorzieningen

Niet alle vormen van voorzieningen zijn van groot belang voor de leefbaarheid van de dorpen en steden. Daarom is bij dit onderzoek, mede op basis van inbreng van meerdere beleidssectoren van de provincie, zogenaamde basisvoorzieningen geselecteerd. De basisvoorzieningen zijn de ankers van het voorzieningenaanbod in een verzorgingsgebied. Ze zijn het centrale anker en de spil van een voorzieningensector. Ondergeschikte delen van de voorzieningensector zijn veelal afhankelijk van de basisvoorziening of verwijzen inwoners naar de basisvoorziening door. De basisvoorzieningen zijn daarmee dubbel en dwars wezenlijk voor het een goede leefomgeving.

Criteria voor de selectie van basisvoorzieningen

Elke voorziening die in bijlage I en II is opgenomen is beoordeeld op de volgende criteria. Afhankelijk van deze criteria kon een soort voorziening kwalificeren als basisvoorziening:

1. wordt de voorziening door de bewoners van (zeer) weinig bevolkte gebieden als onmisbaar noodzakelijk gezien voor een goede leefbaarheid?
2. zijn voorzieningen relevant binnen het bestaand provinciaal beleid voor de leefbaarheid?
3. er zijn geen andere overheden wettelijk belast met de adequaat houden van de infrastructuur voor een bepaalde voorziening;
4. de voorziening functioneert niet (hoofdzakelijk) op nationaal niveau (c.q. bovenregionaal).

Daarnaast speelde bij de selectie mee dat er een betrouwbare, volledige databron beschikbaar moest zijn voor het actuele aanbod van elke soort voorziening die mogelijk als basisvoorziening werd geoordeeld. Voor alle op basis van de bovenstaande criteria geselecteerde voorzieningen is een goede, actuele databron gevonden.

Criterium 1: Wordt een voorziening door de bewoners van (zeer) weinig bevolkte gebieden als noodzakelijk gezien voor een goede leefbaarheid?

Wanneer dorpsbewoners een achteruitgang van de leefbaarheid waarnemen, is het verdwijnen van voorzieningen de vaakst genoemde reden daarvoor. Daarbij maakt het zowel uit of voorzieningen al dan niet in het dorp aanwezig zijn als de afstand waarop voorzieningen bereikbaar zijn.⁸

In nogal wat landelijke gebieden in Nederland is in de afgelopen decennia veel gedaan aan onderzoek en beleidsbepaling voor het in stand houden van een goede leefbaarheid, mede rekening houdend met het kleine draagvlak van de gebieden om voorzieningen exploitabel te houden (kleine kernen) en met het mogelijk optreden van krimp van de bevolking (minder inwoners en toenemende leeftijd). Dit onderzoek is onder meer uitgevoerd door provincies en gemeenten; door nationale planbureaus (SCB en PBL) en door universiteiten.

⁸ Sociaal Planbureau: "Dorpsleven tussen stad en land" (2017), p. 81-93 en "Dichtbij Huis" (2015), p. 98

Structurele krimp is niet per definitie ongunstig voor de bestaande bevolking. Het geeft minder druk op het wegennet en op de open ruimte; op de woningmarkt hebben kopers voordelen; grond wordt goedkoper en met het oplopen van de leeftijd pleegt het gebruik van podiumkunst- en gezondheidsvoorzieningen toe te nemen. In het algemeen neemt de behoefte aan voorzieningen echter af. Als de krimp beperkt blijft, ontstaat veelal een nieuw evenwicht tussen de gekrompen marktvraag en het gereduceerde aanbod aan voorzieningen. Als de krimp krachtig blijft, zullen de meeste voorzieningen geleidelijk aan verdwijnen. Totdat de allerlaatste winkel de deuren sluit; het dorps huis er definitief mee ophoudt en de laatste huisarts met pensioen gaat.⁹

Tabel 2.1 Basisvoorzieningen voor de leefbaarheid van dorpen, volgens inwoners van dorpen

	WUR 2023	SCP 2015-2017	Drenthe 2016	Friesland 2010 + 2017	Groningen 2014
Onderwijs:					
Basisschool	X	X	X		X
Middelbare school	X	X			X
Kinderopvang					
Zorg:					
Huisarts	X	X	X	X	X
Apotheek	X	X			
Ziekenhuis	X				
Woonzorg	X			X	
Welzijn:					
Dorps huis	X	X	X	X	X
Jeugdvoorziening				X	
Cultuur:					
Bibliotheek/bibliobus	X	X		X	X
Sport:					
Fitnesscentrum			X		
Sportvereniging			X		X
Sportzalen en sportvelden	X				
Zwembad				X	
Speelplek voor kinderen					X
Detailhandel en horeca:					
Supermarkt		X	X	XX	X
Ander dagelijks		X			
Winkels/ dorpscentrum	X			X	
Dorps herberg		X	X	XX	
Openbaar vervoer:					
Openbaar vervoer	X			X	
Busverbinding			X	X	
Treinstation			X		
Overig:					
Geldautomaat	X		X	X	X
Kerk			X		
Politie	X				

⁹ Dit proces van geleidelijke uitval is beschreven door Geert Mak in "Hoe God verdween uit Jorwerd" (2012)

	WUR 2023	SCP 2015-2017	Drenthe 2016	Friesland 2010 + 2017	Groningen 2014
Brandweer	X				
Sociale dienst	X				
UWV	X				
PostNL-servicepunt	X				X

Bron: WUR (2023), SCP (2015 en later), diverse onderzoeksafdelingen van provincies

De in Tabel 2.1 vermeldde onderzoeken van het SCP en voor de provincies Drenthe en Friesland dateren van enkele jaren geleden. Recenter onderzoek is niet beschikbaar. Gelukkig heeft de Universiteit van Wageningen onlangs geïnventariseerd wat er bekend is op het gebied van de leefbaarheid en de voorzieningen in landelijke gebieden.¹⁰ Dit onderzoek kan gezien worden als ene 'vangnet' voor alle later gehouden onderzoeken. Bij de onderzoeken van SCP en over Drenthe en Friesland is daadwerkelijk aan dorpsbewoners gevraagd welke voorzieningen door hen als basisvoorziening voor de leefbaarheid van het dorp werden gezien. Het Sociaal Planbureau kwam na enquêtes onder dorpsbewoners in 2015 voor de eerste keer tot de bovenstaande opsomming van basisvoorzieningen voor dorpen.¹¹ Deze opsomming kwam in latere rapporten van het SCP over voorzieningen in dorpen terug. De aanleiding voor het onderzoek van de Universiteit van Wageningen was een motie in de Tweede Kamer. Tijdens het debat over de begroting van het Ministerie van LNV voor 2022, diende het lid Eppink een motie in.¹² Deze motie is kamerbreed aangenomen. De Minister betreft het onderzoek bij het beleidsproces voor 'Elke regio telt!'

De bovenstaande opsomming van basisvoorzieningen is – voor Ecorys - verrassend kort, dit in vergelijking met de lijsten met maatschappelijke en commerciële voorzieningen (bijlage I en II). Er bestaat relatief grote overeenstemming tussen de onderzoeken. Bij het Friese onderzoek werd zelfs prioriteit gemeten: de inwoners kennen het grootste belang voor de leefbaarheid toe aan de supermarkt en de dorpskerk (café, restaurant, enig logies). De drie andere onderzoeken noemen deze voorzieningen ook als basisvoorziening, maar er werd niet naar prioriteit gewogen.

Niet alle onderzoeken rekenen hetzelfde rijtje voorzieningen tot de kernvoorzieningen. Zo rekende het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (2019) in een studie naar het effect van krimp op voorzieningen de huisarts, de supermarkt, de winkel voor dagelijkse voorzieningen, het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs tot de basisvoorzieningen, zonder dat dit op enquêtes was gebaseerd.¹³

In de interpretaties wordt steeds door de onderzoekers opgemerkt dat als iemand buiten de dorpen woont waar de voorzieningen clusteren, deze voorzieningen wel bereikbaar moeten blijven. Dit is de achtergrond voor het belang dat aan goed openbaar vervoer wordt gehecht.

¹⁰ Wageningen University & Research: "Leefbaarheid op het platteland" (2023), p. 68

¹¹ Sociaal Planbureau: "Dichtbij huis" (2015), p. 97

¹² De motie luidt: "overwegende dat publieke basisvoorzieningen zoals postdiensten, politiebureaus, scholen, medische diensten en ouderenzorginstellingen zich steeds meer verplaatsen van het platteland naar steden; verzoekt de regering onderzoek te doen naar hoe het platteland leefbaar te houden door middel van het waarborgen van publieke basisvoorzieningen"

¹³ Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid: "Bevolkingsdaling en de effecten op de bereikbaarheid en de mobiliteit in Nederland" (2019), pagina 17-19

Criterion 2: Zijn voorzieningen relevant binnen het bestaand provinciale beleid voor leefbaarheid?

Het tweede criterium voor de selectie van basisvoorzieningen voor dit onderzoek is dat de zorg voor een adequate basisinfrastructuur voor een bepaalde voorziening van belang is voor het bestaande provinciale beleid.

Diverse nationale nota's en de provinciale omgevingsvisies geven als beleidsuitgangspunt aan dat het niveau van de basisvoorzieningen (zoals scholen, ziekenhuizen en winkelgebieden) goed moet blijven in de grotere kernen van de landelijke gebieden.¹⁴ Dit geldt ook voor de omgevingsvisie van de provincie Noord-Holland. De beleidsbeweging 'Sterke kernen, sterke regio's' gaat immers over de ontwikkeling van centrumgemeenten die daarmee het voorzieningenniveau in de gehele regio waarin ze liggen vitaal houden. Goede fietspaden en openbaar vervoer (vooral met de bus) moeten er voor zorgen dat de mensen die buiten de grotere kernen wonen toch bij de basisvoorzieningen kunnen komen.

In de provinciale [omgevingsvisie](#) wordt ook een koppeling gelegd tussen woningbouw (groei van draagvlak) en het in stand houden en versterken van voorzieningen in de grotere dorpscentra en steden. Daarbij worden de volgende vormen van voorzieningen genoemd: [sport, dorpshuizen, cultuur \(met name voor bibliotheken en podiumkunsten\)](#) en om het beleid voor [recreatie & toerisme](#).¹⁵ Verder biedt het provinciaal programma landelijk gebied handvatten om het voorzieningenaanbod daar krachtig te houden. Daarnaast is het voor de provincie mogelijk om de bereikbaarheid van voorzieningen indirect te beïnvloeden via het provinciale beleid voor bereikbaarheid (onder meer [fietspaden en openbaar vervoer](#)). Mede met het oog op het [OV-knooppuntenbeleid](#) van de provincie. Omdat deze combinatie van clustering en openbaar vervoer min of meer gemeengoed is geworden in vrijwel alle provincies, is waarneembaar dat vermindering van draagvlak in landelijke gebieden samengaat met schaalvergroting van basisvoorzieningen in de grotere kernen van die landelijke gebieden.

In het [coalitieakkoord](#) worden de volgende soorten voorzieningen opgesomd: [scholen, sportaccommodaties, dorpshuizen en toegang tot cultuur](#). Er was nog niet uitgewerkt welke types scholen en sportaccommodaties worden bedoeld en wat met toegang tot cultuur wordt bedoeld. Ecorys heeft deze vraag voorgelegd aan de begeleidingsgroep voor dit onderzoek. Daar kwam de opsomming uit voort waarmee deze paragraaf wordt afgesloten.

Alle uiteindelijk voor dit onderzoek als basisvoorzieningen geselecteerde soorten voorzieningen komen voor uit de lijst met basisvoorzieningen die voortkwam uit de enquêtes onder de inwoners van dorpen en landelijk gebied (tabel 2.1). Vanuit de optiek van het coalitieakkoord werd 'scholen' toegespitst op de basisvoorzieningen basisonderwijs en kinderopvang en 'sportaccommodaties' en 'toegang tot cultuur' toegespitst op de aan het eind van deze paragraaf genoemde soorten basisvoorzieningen voor sport en cultuur. Vanuit de optiek van de provinciale omgevingsvisie werden als soort basisvoorziening toegevoegd Dorpswerk-NH; instellingen voor podiumkunsten; filmtheaters & bioscopen; verschillende sport-basisvoorzieningen en de OV-knooppunten. Verder werden de algemene ziekenhuizen toegevoegd als basisvoorziening.

¹⁴ Zie onder meer: Rijk, VNG en IPO: "Interbestuurlijk actieplan bevolkingsdaling" (2009)

¹⁵ https://www.noord-holland.nl/Onderwerpen/Toerisme_recreatie

Criterium 3: Er zijn geen andere overheden wettelijk belast met het adequaat houden van de basisinfrastructuur voor een basisvoorziening

WUR-rapport noemt in de vijf laatste regels van tabel 2.1 voorzieningen die onder het bestuur van specifieke overheden vallen en waarvoor wettelijke regels gelden (politie, brandweer en PostNL). Ook voor bijvoorbeeld ambulances gelden wettelijke regels. Andere overheden dan de provincie zien toe op de toepassing en naleving van deze regels. Vanwege dit derde criterium zijn diverse voorzieningen als mogelijke basisvoorziening vervallen. Er is immers geen reden voor de provincie om beleid te hebben of te ontwikkelen voor vormen van voorzieningen waar andere overheden of organisatie wettelijk voor zijn aangesteld. Om deze reden zijn onder meer politie, brandweer, ambulance en GGD (veiligheids- en gezondheidsregio's), WMO-diensten en sociale dienst (gemeenten), UWV en PostNL niet geselecteerd als basisvoorziening voor dit onderzoek.

Criterium 4: De voorziening functioneert niet (hoofdzakelijk) op nationaal niveau (c.q. bovenregionaal)

Voor elke voorziening die in bijlage I en II is opgenomen is een grove indicatie gegeven van de aard van de verzorgingsfunctie van elke functie. Daarbij is een indeling aangebracht in lokaal, regionaal of nationaal. Voor culturele voorzieningen is een indicatie aangegeven die regulier is voor deze beleidssector. Voor de voorzieningen die hoofdzakelijk op nationaal (of bovenregionaal) functioneren (bijvoorbeeld: academische ziekenhuizen, universiteiten/hogescholen en Rijksmusea) is ervan uitgegaan dat het Rijksbeleid volstaat voor het adequaat houden van het aanbod en er geen behoefte is aan aanvullend provinciaal beleid.

Op de lijsten staan voorzieningen in gebouwen en voorzieningen in de open lucht

Op de meeste lijsten met vormen van voorzieningen in steden (bijvoorbeeld op de lijsten met referentienormen voor maatschappelijke voorzieningen van Amsterdam, Den Haag en Utrecht) worden vooral maatschappelijke voorzieningen in gebouwen genoemd. Dit kan een politiek uitgangspunt zijn: de stad Amsterdam wil bijvoorbeeld het niet-wonen vastgoed dat zij in eigendom heeft in principe alleen voor maatschappelijke voorzieningen inzetten. In de basislijsten hebben wij echter zowel voorzieningen in gebouwen als voorzieningen in de open lucht opgenomen. Voorzieningen die de overheid aanbiedt in woningen (thuis, zoals vanuit de WMO) zijn niet in de basislijsten opgenomen. Uiteindelijk werd één openluchtvoorziening als basisvoorziening voor dit onderzoek geselecteerd, namelijk sportvelden en sportparken.

De basislijsten en selectie zijn in overleg met de begeleidingsgroep aangepast

De basislijsten werden met een begeleidingsgroep besproken. Voor de begeleidingsgroep werden beleidsadviseurs en projectmanagers uitgenodigd van sectoren van de provinciale organisatie die werken aan een of meer vormen van voorzieningen. De begeleidingsgroep besprak of er bepaalde vormen van voorzieningen ontbraken (vanuit de eigen beleidskaders gezien); of door Ecorys de juiste voorzieningen als basisvoorziening waren aangevinkt en of Ecorys de actieradius van de voorzieningen juist had gekarakteriseerd. De leden konden ook achteraf aanvullen of toelichten.

Uiteindelijke selectie van de basisvoorzieningen

De definitieve selectie van basisvoorzieningen wordt hieronder opgesomd.

- **Onderwijs:** basisonderwijs en kinderopvang
- **Zorg:** algemeen ziekenhuizen, huisartsen en woonzorg (waaronder voor ouderen)

- **Welzijn:** dorps- en buurthuizen
- **Kunst en cultuur:** musea, instellingen voor podiumkunsten (met name theaters en schouwburgen); bibliotheken; filmtheaters & bioscopen
- **Sport:** zwembaden, sporthallen, sportzalen & gymzalen en sportvelden & sportparken
- **Detailhandel en horeca:** dorpskerken; supermarkten; centrum- en overige grote winkelgebieden
- **Transport en mobiliteit:** OV-knooppunten en de bus (lijnen, ritfrequentie, halteplaatsen)

Met deze selectie van basisvoorzieningen wordt de door het CBS gehanteerde lijst van negen basisvoorzieningen vrijwel volledig gedekt: huisarts, apotheek, zwembad, supermarkt, warenhuis, bibliotheek, bioscoop, café en treinstation.¹⁶ Dit met uitzondering van het warenhuis. Het warenhuis had vroeger een belangrijke integrerende functie, zowel voor food als non food. Door de opmars van het gespecialiseerde winkelbedrijf is de toegevoegde waarde van het warenhuis opgedroogd. In heel Europa zijn de warenhuisketens gesloten of verkeren ze in financiële nood. Alleen de warenhuisformules die een bijzondere marktpositie weten op te bouwen (bijvoorbeeld HEMA) of in staat zijn om een zeer goedkoop assortiment aan te bieden (zoals Action) weten te overleven en strekken hun vleugels uit over een groot deel van Europa. In feite gaat het dan weer om een gespecialiseerde winkelketens.

2.2 Onderzoekstechnische verantwoording

In deze paragraaf wordt de onderzoekstechniek die bij deze opdracht is toegepast verantwoord.

Bestuurlijke regio-indeling is gevolgd

Omdat de bestuurlijke regio's van de provincie van belang zijn voor het provinciaal beleid, worden subtellings gegeven per bestuurlijke regio. In de diverse beleidssectoren van Rijk, provincie en gemeenten zijn andere regio-indelingen in gebruik voor de planning van vormen van voorzieningen, zoals bijvoorbeeld de veiligheidsregio's; de gezondheidsregio's en de verzorgingsgebieden van winkelveorzieningen. In overleg met de begeleidingsgroep is besloten dat in dit rapport alleen de indeling in de provinciale bestuurlijke regio's wordt gehanteerd. Dit maakt het mogelijk te zijner tijd door te kunnen koppelen naar het overleg met de regionale samenwerkingsverbanden van de gemeenten, bijvoorbeeld in de richting van regionale voorzieningenprogramma's.

Gebruik van bronnen en data

Voor dit onderzoek zijn hoofdzakelijk databronnen gebruikt het CBS (open data), LISA en Locatus. Verder zijn voor bepaalde soorten voorzieningen specifieke databronnen gebruikt, omdat de data van CBS, LISA en Locatus niet compleet bleken te zijn, bijvoorbeeld voor bibliotheken. Vanwege beperkingen van de gebruikte databronnen en de teldatum van de versie van de data van LISA en Locatus die Ecorys ontving van de provincie (namelijk: 1 januari 2023) kan het zijn dat één of enkele vestigingen van een basisvoorziening niet in de kaarten en figuren in dit rapport zijn aangegeven. Waar dit door ons is opgemerkt, wordt dit geduïd. De voetnoten laten zien welke andere bronnen zijn geraadpleegd.

¹⁶ Atlas Research: "Geluk in een klein hoekje" (2024), p. 16

Toegepaste software voor kaarten

Bij het vervaardigen van de kaarten voor dit verkennend onderzoek is ArcGIs toegepast, van de onderneming ESRI. Daar waar de automatische netwerkanalyse van ArcGis tot onjuiste, niet te vermijden fouten op de kaarten leidt, wordt dit aangegeven.

Ruimtelijke actieradius van elke voorziening

Het CBS meet op welke afstand mensen van voorzieningen wonen. De laatst gepubliceerde gemiddelde woonafstand wordt in dit onderzoek gezien als een indicatie voor de ruimtelijke trekkracht van een basisvoorziening. De gemiddelde afstand van woningen naar voorzieningen verandert in de loop van de tijd. Voor sommige soorten voorzieningen neemt deze door de tijd heen af, bijvoorbeeld voor ziekenhuizen (met buitenpoliklinieken) en zwembaden. Voor de meeste soorten voorzieningen neemt deze toe. Dit geldt bijvoorbeeld voor de afstand naar de huisarts, de apotheek, het ziekenhuis (zonder buitenpolikliniek), de supermarkt, het café, het basis- en voortgezet onderwijs en de bibliotheek. De gemiddelde afstand naar de verschillende soorten voorzieningen is in gebieden waar de bevolking daalt zo'n anderhalf keer groter dan in gebieden waar de bevolking groeit. Dit geldt vooral voor de afstand tot supermarkten, het basisonderwijs, ziekenhuizen (zonder buitenpolikliniek) en voor de bibliotheken.¹⁷

Die trekkracht loopt in werkelijkheid binnen elke soort voorziening uiteen tussen de vestigingen, bijvoorbeeld vanwege verschil in het aantal inwoners in een gebied. Maar ook vanwege de invloed van de schaal van gelijke voorzieningen onderling. Een grote supermarkt trekt over grotere afstand dan een kleine supermarkt. Dat geldt niet voor alle vormen van voorzieningen. Een openluchtzwembad met veel wateroppervlakte hoeft bijvoorbeeld niet per se meer mensen en over grotere afstand te trekken dan een soortgelijk zwembad met minder wateroppervlakte.

Bij dit aspect van het onderzoek is er in feite door Ecorys van uitgegaan dat alle vestigingen van een soort basisvoorziening over gelijke afstand bezoekers trekken en dat er geen verschil in schaal van de vestigingen onderling is gemaakt. Door de actieradius van de basisvoorzieningen op deze wijze te beoordelen, kon worden bekeken welke delen van de provincie buiten deze gemiddelde actieradius van een basisvoorziening vallen. Daarmee kon bekeken worden hoe in deze gebieden toch kan worden voorzien in een adequaat aanbod aan zo'n basisvoorziening.

Draagvlak: weging voor het aantal inwoners

Om het aantal inwoners mee te wegen bij de analyses in dit rapport wordt een vraag-aspect (draagvlak) toegevoegd aan het aanbod (aantal vestigingen per basisvoorziening). Bij de analyse van de historische ontwikkeling van het aantal vestigingen van een basisvoorziening is het totaal aantal vestigingen per jaar in elke bestuurlijke regio en in de hele provincie gedeeld door het aantal inwoners van de regio of de provincie in dat jaar. Eenzelfde analyse kan in de toekomst eventueel worden uitgevoerd op het niveau van het individuele dorp. Omdat het gemiddeld aantal vestigingen per 1.000 of 10.000 inwoners bekend is voor heel Nederland, kan berekend worden welke basisvoorzieningen in elk dorp haalbaar zijn. Zo'n aanvullend analyse kan ook uitgevoerd worden op het niveau van een streekgemeente, waarbij voor elk dorp kan worden aangegeven welke basisvoorzieningen haalbaar kunnen

¹⁷ Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid: "Bevolkingsdaling en de effecten op de bereikbaarheid en de mobiliteit in Nederland" (2019), pagina 17-19

worden geacht. Dat kan dan vergeleken worden met het aanwezig aantal vestigingen per basisvoorziening.

Aantal inwoners per vestiging van de basisvoorzieningen

Verschillende studies laten zien dat de aanwezigheid van voorzieningen toeneemt met het aantal inwoners en dat ervan af ongeveer 3.000 inwoners draagvlak is voor een 'compleet' pakket aan basisvoorzieningen in een dorp.¹⁸ Bij winkelontwikkelingen wordt meestal een draagvlak van ten minste 4.000 tot 5.000 inwoners (bij voorkeur 8.000-9.000 inwoners) aangehouden om een vrij compleet winkelaanbod te kunnen exploiteren.

Per soort voorziening geldt er overigens aparte 'kantelpunten': er wordt binnen elk branches druk gerekend met allerlei kengetallen, waaronder een gemiddeld en een minimaal benodigd geacht aantal inwoners per vestiging. Daarvoor wordt lokale en regionale branche-specifieke statistiek gebruikt, bijvoorbeeld het aantal kinderen voor het basisonderwijs in een buurt. Bij de behandeling van de stand van zaken (foto-opname) van diverse basisvoorzieningen in Noord-Holland in het volgende hoofdstuk wordt een gemiddeld aantal inwoners per vestiging in Nederland en in Noord-Holland gegeven.

Toekomstig draagvlak: harde plancapaciteit woningbouw

Verder heeft Ecorys de geografische spreiding van het aantal vestigingen van diverse basisvoorzieningen vergeleken met de planning van de 'harde plancapaciteit' aan woningbouw in de gemeenten.¹⁹ Met harde plancapaciteit wordt bedoeld de woningbouwplannen waarvoor het omgevingsplan (voorheen: bestemmingsplan) of de omgevingsvergunning realisatie mogelijk maken. Daarmee kon een eerste indruk worden verkregen van de vraag of in gebieden met geen of relatief weinig vestigingen van een basisvoorziening woningbouw is gepland, waardoor mogelijk draagvlak ontstaat om de infrastructuur van de basisvoorzieningen hier en daar aan te vullen. We hebben hierbij een klasse-indeling aangebracht tussen zeer kleine woningbouwprojecten (< 25 woningen); kleine woningbouwprojecten (25-250 woningen); middelgrote woningbouwprojecten (250-500 woningen) en grote woningbouwprojecten (> 500 woningen).

¹⁸ Sociaal Planbureau: "Dorps leven" (2016) pagina 23

¹⁹ De harde plancapaciteit aan woningbouw is overgenomen uit de Monitor Plancapaciteit van de provincie Noord-Holland, peildatum 15 mei 2024 – link: <https://plan Capaciteit.nl/>

3 Foto-opname: spreiding van het aantal vestigingen van de basisvoorzieningen

In dit hoofdstuk worden de volgende centrale onderzoeksvraag beantwoord: wat is de stand van de basisvoorzieningen in Noord-Holland (foto, nulmeting huidige situatie)?

In dit hoofdstuk wordt deze stand van zaken onderzocht door per soort basisvoorziening een antwoord te geven op de volgende deelvragen.

- Hoe heeft het aantal vestigingen van de basisvoorzieningen zich historisch ontwikkeld?
- Hoe zijn de basisvoorzieningen geografisch verdeeld over de provincie - welke ruimtelijke patronen (clustering, netwerk) zijn daarbij te herkennen?
- Wat zijn de verwachtingen van Ecorys voor de toekomstige ontwikkeling daarvan (bv. uitval)?

Bij de eerste en tweede vraag wordt ook bekeken of de ontwikkeling van het aantal vestigingen per basisvoorziening en van de geografische spreiding afwijken van de nationale trends. Bij de beantwoording van de derde vraag komen ook beleidsoverwegingen aan de orde. In paragraaf 3.8 wordt het hoofdstuk samengevat.

3.1 Onderwijs

In het vorige hoofdstuk is toegelicht hoe binnen het veelvoud aan vormen van onderwijs (zie ook: de categorieën onderwijs in bijlage I) gekozen is voor het basisonderwijs en de kinderopvang als basisvoorzieningen voor de leefbaarheid binnen de sector onderwijs. Net als voor de overige basisvoorzieningen, wil de provincie samen met de gemeenten en de bestuurlijke regio's gaan overwegen, omdat de provincie inziet dat de inwoners van de landelijke gebieden het basisonderwijs en de kinderopvang als een basisvoorziening voor de leefbaarheid van de streek zien, of voor deze basisvoorzieningen aanvullend beleid gewenst en mogelijk is.

Daarbij wordt aangetekend dat de provincie het grote belang van de andere schooltypes inziet. Zo is het beroepsonderwijs van belang voor het functioneren van een groot deel van de regionale bedrijven en instellingen. In de uitvoeringsagenda arbeidsmarkt en onderwijs wordt dit onderschreven. De partijen streven naar de verbetering van de aansluiting van alle niveaus van het beroepsonderwijs op het regionale bedrijfsleven (instroom, doorstroom, zij-instroom) op de talenten van alle groepen van het basisonderwijs, het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. Er wordt een campus- en community-achtige structuur opgezet om in te spelen op de veranderingen op de arbeidsmarkt.²⁰

²⁰ https://www.noord-holland.nl/Onderwerpen/Economie_Werk/Projecten/Arbeidsmarkt_Onderwijs

In een Integraal Kindcentrum (IKC) vormen basisschool en kinderopvang vaak één bestuur. Een IKC wordt ook wel een 'alles-in-1-school' genoemd. Belangrijk kenmerk van een IKC is dat dit meerdere voorzieningen biedt op één locatie. Er is dan een vloeiende overgang tussen kinderopvang en onderwijs. Bij een brede school kunnen ook enkele andere maatschappelijke voorzieningen worden toegevoegd.

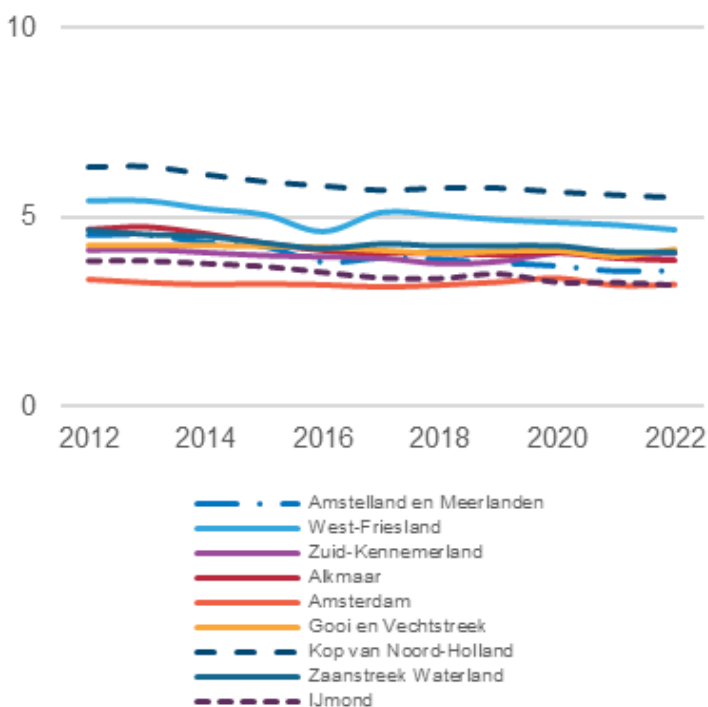
3.1.1 Basisonderwijs

Tot de basisvoorziening basisonderwijs zijn voor dit onderzoek alle basisscholen voor leerplichtigen gerekend, inclusief internationaal georiënteerde basisscholen (SBI-code 85201). Het basisonderwijs omvat alleen de basisscholen zoals bekend bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). Het speciaal basisonderwijs (SBI 85202) en de speciale scholen (SBI 85203) zijn niet meegenomen in de volgende analyse. Het speciaal basisonderwijs en de speciale scholen richten zich op kinderen met gedragsproblemen of met beperkingen. Deze scholen hebben veelal een regionaal verzorgende functie. Binnen het basisonderwijs wordt verder verschil gemaakt naar denominatie tussen openbaar en bijzonder onderwijs. Bijzondere basisscholen geven les op basis van een geloof, levensovertuiging of een onderwijsconcept. Openbare scholen doen dat niet.

Historische ontwikkeling van het aantal vestigingen van de basisvoorziening basisscholen

De y-as van Figuur 3.1 laat de ontwikkeling van het aantal basisscholen per 10.000 inwoners in de bestuurlijke regio's van de provincie in de jaren 2012-2022 zien. Het beeld van de totale figuur geeft een dalende trend aan: in alle bestuurlijke regio's (en dus ook in de gehele provincie) neemt het aantal basisscholen af. De figuur is gebaseerd op cijfers van LISA en van DUO.²¹

Figuur 3.1 Historische ontwikkeling van het aantal basisscholen in de bestuurlijke regio's



Bron: DUO (2023), bewerking Ecorys

²¹ https://duo.nl/open_onderwijsdata/images/02.-alle-schoolvestigingen-basisonderwijs.xlsx

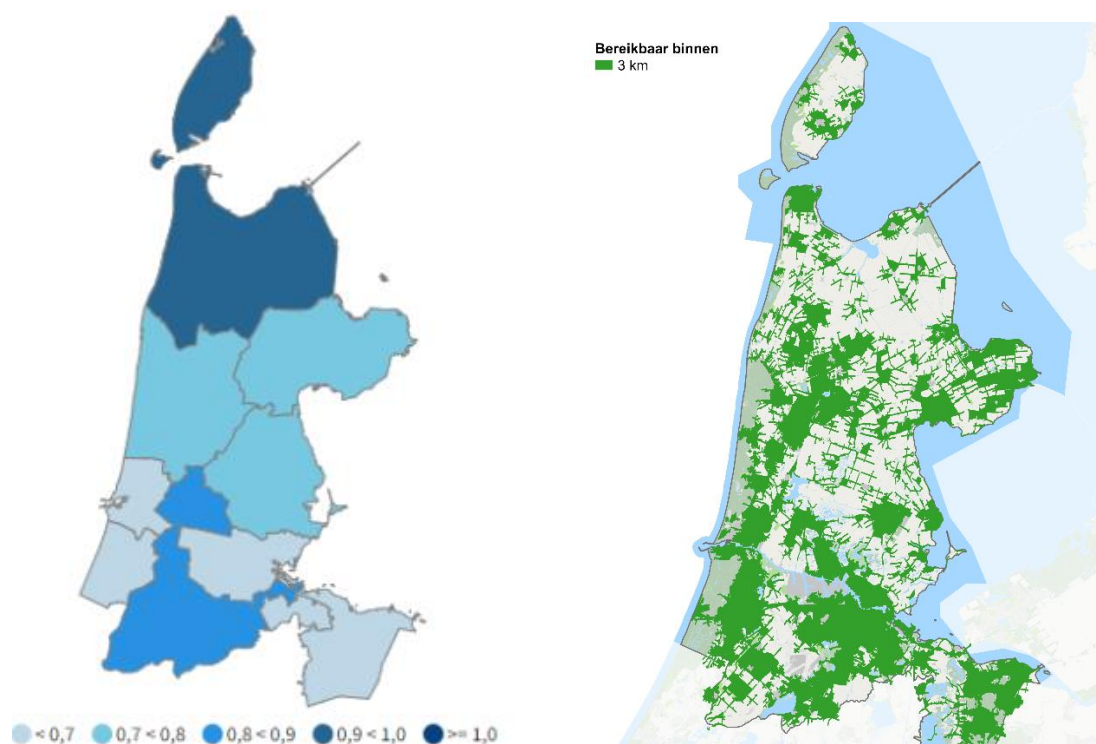
In Nederland nam het aantal basisscholen in deze periode met circa 10% af, maar met (slechts) circa 5% in de provincie Noord-Holland. Dit komt neer op een negatieve trend van - 0,005.²² Als er geen grote wijzigingen optreden in het overheidsbeleid voor het basisonderwijs of in de demografische opbouw (aantal leerplichtige kinderen in basisschoolleeftijden) kan voor de komende 10 jaar dezelfde afname worden verwacht.

In Noord-Holland waren er in 2023 circa 2,8 basisscholen per 10.000 inwoners. In heel Nederland was dat bijna 3,5 basisscholen per 10.000 inwoners.²³ Toch hoeft er geen sprake te zijn van relatieve onderbezetting aan basisscholen in de provincie en de bestuurlijke regio's. Er gelden stichtings- en opheffingsnormen die door het Rijk worden vastgesteld en door de gemeenten moeten worden toegepast.

Geografische spreiding van de vestigingen van de basisvoorziening basisschool

Het CBS meet de gemiddelde afstand naar de dichtstbijzijnde school in het land. De kaart aan de linkse zijde van Figuur 3.2 laat de gemiddelde afstand naar de dichtstbijzijnde basisschool zien, per bestuurlijke regio. De kaart aan de rechtse zijde is laat de actieradius van de basisscholen in Noord-Holland zien, uitgaande van een gemiddelde afstand naar de dichtstbijzijnde basisschool.

Figuur 3.2 Afstand tot de basisschool per regio en actieradius basisscholen Noord-Holland



Bron: Provincie Noord Holland: "Brede basismonitor" (2022) en CBS (2024), recht: bewerking Ecorys

²² <https://edepot.wur.nl/321270>

²³ <https://www.ocwincijfers.nl/sectoren/primair-onderwijs/instellingen/aantal-scholen-in-het-primair-onderwijs#:~:text=Het%20totaal%20aantal%20scholen%20in,totaal%20aantal%20leerlingen%20en%20schaalvergroting.>

De grotere, stedelijke gemeenten Amsterdam, Haarlem en Hilversum hadden met 0,5 km de kortste afstand naar de dichtstbijzijnde basisschool. Deze afstand was het kleinst in de regio Amsterdam (0,5 km) en het grootst in de regio Kop van Noord-Holland (0,9 km). In de hele provincie lag dit op 0,6 km. Dit is al jaren vergelijkbaar met het Nederlandse gemiddelde van 0,7 km. Afgezien van Zuid-Holland (vergelijkbaar met Noord-Holland) was de afstand naar de dichtstbijzijnde basisschool in alle andere provincies langer. De afstand naar een basisschool is in Nederland in landelijke gebieden ongeveer 60% langer dan in dichtbevolkte gebieden.

Veel kinderen (en ouders) in de stedelijke gebieden lopen naar de basisschool. De fiets is belangrijker in landelijke gebieden. Dan kan een grotere afstand worden overbrugd. Op de kaart aan de rechtse zijde hebben we berekend, uitgaande van een (zeer ruime) indicatie van 1 km over de weg, hoever de actieradius gaat van de basisscholen in de provincie. Daarnaast hebben we geplot hoe ver de actieradius komt, uitgaande van 3 km afstand.

Bijna overal in de provincie is binnen deze loop- en fietsafstand van 3 km een basisschool te bereiken. In de echt landelijke gebieden lijkt de bereikbaarheid wat minder. De gebieden die buiten de actieradius van 3 km rondom de basisscholen vallen zijn zeer dunbevolkt.

Verwachtingen van Ecorys voor de toekomstige ontwikkeling van het aantal basisscholen

De gemeente moet zorgen dat er genoeg openbaar onderwijs is. De gemeenten krijgen voor de financiering van openbare scholen elk jaar een bijdrage uit het gemeentefonds. De schoolbesturen zijn dan verantwoordelijk voor het onderhoud van het schoolgebouw. De stichting van bijzonder scholen blijft particulier initiatief. Bijzondere basisscholen krijgen evenveel geld van de overheid als openbare basisscholen.²⁴

Voor het aantal basisscholen in een gebied is niet het totaal aantal inwoners of de bouw van nieuwe woningen, maar de **leerlingdichtheid** van belang. Dit is het aantal inwoners van 4-11 jaar gedeeld door de km² grondoppervlakte per gemeente, volgens artikel 139-140 van de Wet op het primair onderwijs. De leerlingdichtheid in landelijke gebieden is lager dan in stedelijke gebieden. OCW publiceert jaarlijks opheffings- en stichtingsnormen per gemeente.²⁵ Als het aantal leerlingen op een basisschool drie jaar op rij onder deze norm blijft moet de basisschool in principe worden opgeheven. Voor de woongebieden in de gemeenten die onder artikel 141 van deze wet vallen gelden lagere normen, in verband met verschillen in bebouwingskarakter en bevolkingsdichtheid. Om te bepalen hoeveel basisscholen in een gemeente met opheffing worden bedreigd moet de opheffingsnorm worden gecombineerd met statistiek voor de leerlingdichtheid (op basis van prognoses van het aantal leerlingen per basisschool) per gemeente.²⁶

Voor stedelijke gebieden speelt een continu proces van binnenstedelijk woningbouw. Regelmatig bekijken de steden of er basisscholen moeten bijkomen, sluiten of samengaan. Combinaties van basisschool met kinderopvang (Integraal Kindcentrum) en met andere maatschappelijke voorzieningen (de brede school) worden gezocht.

²⁴ Artikel 23 van de Grondwet, over de vrijheid van onderwijs

²⁵ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2022-28567.pdf>

²⁶ Hiervoor kan het model voor de gemiddelde schoolgrootte van de PO-raad worden gebruikt

Hoeveel leerlingen aan een nieuwe basisschool verbonden moeten zijn, verschilt per gemeente.²⁷ De **stichtingsnorm** is 1,6 keer de opheffingsnorm en altijd minimaal 200 leerlingen. De **opheffingsnormen** voor basisscholen in stedelijk gebied (> 200 leerlingen) en landelijke gebieden (> 23 leerlingen) verschillen. Verder speelt of het aantal leerlingen van een schoolbestuur hoger is dan 10/6e maal de gewogen gemiddelde opheffingsnorm voor de gemeente.²⁸ De combinatie van leerlingdichtheid met normering leidt er toe dat de afname van het gemiddeld aantal basisscholen per 10.000 inwoners sterk varieert, ook tussen de bestuurlijke regio's van Noord-Holland (figuur 2.1): in de periode 2012-2022 van enkele procenten in Zuid-Kennemerland tot meer dan 20% in Amstelland Meerlanden.

Daarbij zijn er normen voor de denominatie van de scholen. De gemeente moet zorgen dat er genoeg openbaar basisonderwijs is. Bijzonder basisonderwijs wordt gedragen door particulier initiatief. Voor de opheffing van basisscholen in het bijzonder onderwijs wordt in algemene zin gekeken of het de enige school van de geloofsrichting binnen 5 km is en of de school ten minste 50 leerlingen heeft. Voor het openbaar onderwijs geldt als opheffingsnorm in algemene zin dat het de enige openbare basisschool binnen 10 km over de weg gemeten is en ten minste 23 leerlingen heeft.

Tabel 3.1 Aantal leerlingen per basisschool in vergelijking met opheffingsnormen per gemeente

Gemeente	Bestuurlijke regio	Leerlingen per basisschool 2023	Leerlingen per basisschool 2033	Opheffings-norm stedelijk gebied	Opheffings-norm landelijk gebied
Alkmaar	Alkmaar e.o.	228	231	185	38
Aalsmeer	Amstelland/Meerlanden	287	308	--	162
Amsterdam	Amsterdam	299	299	194	--
Wijdmeren	Gooi en Vechtstreek	169	167	--	96
Bloemendaal	Zuid Kennemerland	208	181	--	116
Velsen	IJmond	281	267	154	--
Hollands Kroon	Kop van Noord-Holland	155	154	--	37
Drechterland	West-Friesland	172	166	--	76
Waterland	Zaanstreek Waterland	138	117	--	77

Bron: DUO (2024), bewerking Ecorys

In Tabel 3.1 is enkele gemeenten verspreid over de provincie aangegeven hoe het aantal leerlingen (2023, 2034) zich verhoudt tot het aantal basisscholen en de opheffingsnormen per gemeente. De gemeenten verschillen van elkaar in de mate van stedelijkheid. Dit overzicht laat zien dat het op het niveau van de gemeente niet zozeer de groei van het aantal leerlingen (de leerlingendichtheid) is die bepaald dat scholen in de gevarezone komen, maar dat dat vooral de opheffingsnorm is die voor de gemeente (of een deel van de gemeente) geldt. De besluitvorming over de opheffing – en stichting – van basisscholen blijft toch vooral een kwestie van de schaal van de individuele school.

²⁷ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2022-28567.html>

²⁸ <https://www.rijksverheid.nl/onderwerpen/leerlingendaling/sluiten-van-scholen> en <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2022-28567.html>

Voor de stichting van nieuwe basisscholen zijn niet alleen de leerlingenprognoses en de stichtingsnormen van belang. Ook andere factoren spelen hierbij een rol, zoals de wachtlijsten van basisscholen met een benutte capaciteit. Verder moet de noodzaak van nieuwe of te renoveren huisvesting na enkele tientallen jaren worden beoordeeld.

Ongeveer een kwart van de basisscholen identificeert zich als kindcentrum. Het Rijk heeft samen met andere organisatie een handreiking opgesteld voor gemeenten, basisscholen en kinderopvang die inzicht geeft in oplossingen voor knelpunten die binnen de huidige wet- en regelgeving ervaren worden bij de realisatie van gezamenlijke huisvesting.²⁹

Conclusie over de basisvoorziening basisonderwijs

Deze deelparagraaf over de basisvoorziening basisonderwijs wordt hieronder samengevat door een kort antwoord te geven op de drie inhoudelijke onderzoeksvragen.

1. Hoe heeft het aantal basisscholen zich historisch ontwikkeld?

In de periode 2012-2022 is het aantal basisscholen per 10.000 inwoners in alle bestuurlijke regio's gedaald. Als er geen grote wijzigingen optreden in het overheidsbeleid voor het basisonderwijs of in de demografische opbouw (leerlingdichtheid) kan voor de komende 10 jaar dezelfde, lichte afname in algemene zin worden verwacht. De planning van basisscholen blijkt echter, eerst en vooral, een kwestie op de schaal van de individuele basisschool.

2. Hoe is de basisvoorziening basisonderwijs geografisch verdeeld over de provincie?

Het proces van stichting en opheffing van basisscholen heeft geleid tot de bestaande spreiding van basisscholen over de bestuurlijke regio's en provincie. Deze spreiding geeft niet direct aanleiding tot zorg. Bijna overal in de provincie is binnen deze loop- en fietsafstand van 3 km een basisschool te bereiken. In de echt landelijke gebieden lijkt de bereikbaarheid wat minder. De gebieden die buiten de actieradius van 3 km rondom de basisscholen vallen zijn zeer dunbevolkt.

3. Wat zijn de verwachtingen van Ecorys voor de toekomstige ontwikkeling daarvan (bv. uitval)?

Er kan niet zomaar worden gesteld dat op grond van de recente historie ook voor de komende jaren een afname van het aantal basisscholen kan worden verwacht. De besluitvorming over de stichting, uitbreiding en opheffing van basisscholen werd genomen door de gemeenten op basis van leerlingenprognoses, leerlingdichtheid en normen van het Rijk, voor elke school apart. Dat geldt ook voor denominatie. De gemeente moet zorgen dat er genoeg openbaar basisonderwijs is. Bijzonder basisonderwijs wordt gedragen door particulier initiatief.

Het basisonderwijs kent nog andere problemen, zoals te grote klassen; te weinig (ondersteunend) personeel; de administratieve last bij het onderwijzend personeel (voortgang per kind), taalachterstand bij nieuwe Nederlanders en de zorgen van leerkrachten over de vraag of leerlingen toch beter af zijn in het speciaal onderwijs.³⁰ Voor deze problemen worden besluiten en maatregelen genomen in het nationaal onderwijsbeleid.

²⁹ <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-095be1e56b96ff7dd02ea2f45d76f19d1c89bfff/pdf>

³⁰ ABNAMRO: "Gelijke kansen in het onderwijs" (2019)

3.1.2 Kinderopvang

Tot de kinderopvang worden in deze paragraaf alle vestigingen voor kinderopvang gerekend die onder de SBI-code 8891 vallen, te weten voor- en vroegschoolse educatie; peuterspeelzalen en kinderdagverblijf en buitenschoolse opvang. De volgende deelparagraaf is gebaseerd op gegevens van het Landelijk Register Kinderopvang.³¹ In LISA zijn namelijk alleen de hoofdkantoren van de kinderopvangorganisaties opgenomen, waaronder de gastouderbureaus.

Historische ontwikkeling van het aantal vestigingen van de basisvoorziening kinderopvang

In 2023 waren er iets meer dan 3.250 locaties voor buitenschoolse opvang en bijna 4.000 locaties voor kinderdagverblijf in Noord-Holland. In totaal circa 7.250 professionele locaties. Daarnaast konden de kinderen terecht bij bijna 4.000 gastouders. Op de gastouderadressen mogen maximaal 4 of 6 kinderen worden geplaatst. Als aangenomen wordt dat het om gemiddeld 2,4 kinderen per gastouderadres gaat, gaat het om een zeer klein percentage van de kinderen.³²

Het aantal locaties voor buitenschoolse opvang en kinderopvang per 10.000 inwoners ligt in Noord-Holland gemiddeld op een veel hoger niveau dan in Nederland. Dit kan niet worden gezien als relatieve overcapaciteit, want het aantal kinderen per locatie voor buitenschoolse opvang en voor kinderopvang ligt ook op een veel hoger niveau dan landelijk.

Tabel 3.2 Kinderopvang, vergelijking Nederland en Noord-Holland 2023

	Nederland		Noord-Holland	
	Locaties	Kinderen	Locaties	Kinderen
Buitenschoolse opvang, per 10.000 inwoners	4,54	199	11,0	525
Kindplaatsen per locatie buitenschoolse opvang		43,9		47,9
Kinderdagverblijf, per 10.000 inwoners	5,22	179	13,4	485
Kindplaatsen per locatie kinderdagverblijf		34,3		36,3
Locaties kinderdagverblijf, per 10.000 inwoners	51%	95%	67%	97%
Gastouders	47%	(ca. 5%)	32%	(ca. 3%)
Gastouderbureaus	1%		1%	
Totaal kinderopvangsector	100%	100%	100%	100%

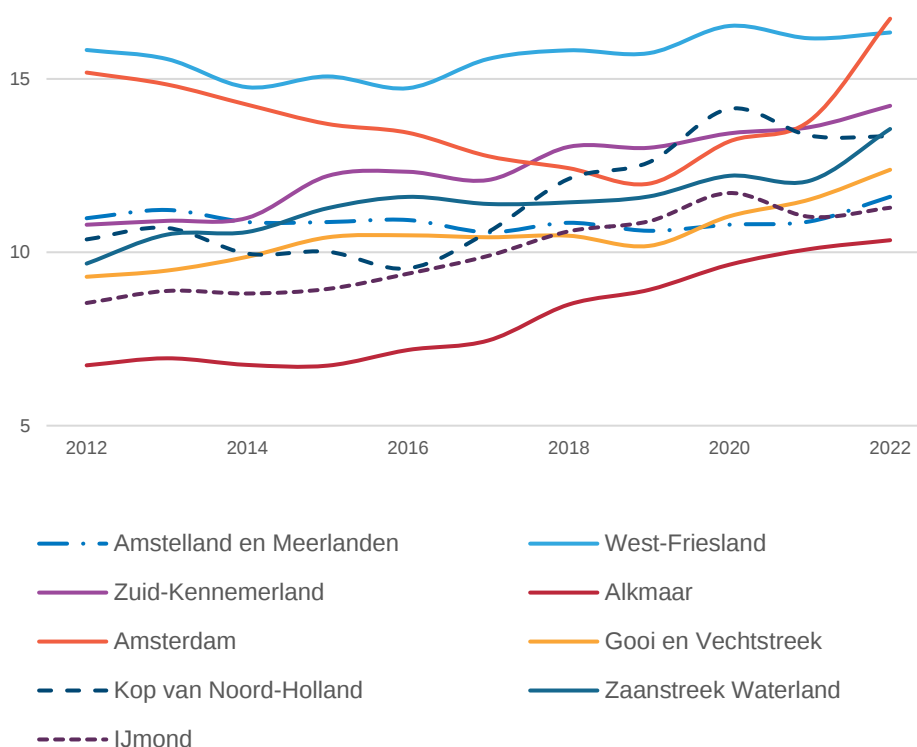
Bron: Landelijk Register Kinderopvang (2023), bewerking Ecorys

De hoge graad van stedelijkheid van de provincie ten opzichte van andere provincies kan hier een rol spelen. De ontwikkeling van het aantal kinderen dat naar kinderopvang toegaat, verschilt per stedelijkheidscategorie. De stijging van het uurtarief lijkt geen verband te houden met de ontwikkeling van het aantal kinderen. Er is daarom reden om aan te nemen dat de financiële toegankelijkheid van kinderopvang in zowel stedelijke als landelijke gebieden is geborgd.³³

³¹ https://www.landelijkregisterkinderopvang.nl/opendata/export_opendata_lrk.csv

³² Aantal kinderen in Nederland bij gastouders (volgens <https://www.nji.nl/cijfers/buitenschoolse-opvang-bsq>) gedeeld door aantal gastouderadressen (volgens Landelijk Register Kinderopvang 2023)

³³ Ministerie van SZW: "Verzamelbrief kinderopvang" (2017) en Berenschot: "Kinderopvang in beeld kennisdossier" (2022)

Figuur 3.3 Historische ontwikkeling aantal kinderopvanglocaties in de bestuurlijke regio's

Bron: Landelijk Register Kinderopvang (2023), bewerking Ecorys

De y-as van Figuur 3.1 laat de ontwikkeling van het aantal kinderopvanglocaties per 10.000 inwoners in de bestuurlijke regio's in de jaren 2012-2022 zien. Het verschil tussen de regio's voor het aantal kinderopvanglocaties per 10.000 inwoners is groot, maar de variatie tussen de laagste en hoogste neemt in de tijd af: de ontwikkeling lijkt min of meer naar een gemiddelde te tenderen en deze trend is positief. In alle bestuurlijke regio's steeg het aantal locaties. In Amsterdam daalde het aantal kinderopvanglocaties tot 2019, om daarna weer snel te gaan stijgen.

Verklarend voor de stijging is dat het aantal kinderen dat gebruik maakt van kinderopvang al jaren op rij toeneemt. De groei begon echt op 30 oktober 2004 toen de Wet kinderopvang in werking, waarbij ook de [kinderopvangtoeslag](#) werd ingevoerd. Deze toeslag maakt het voor werkende ouders mogelijk om hun kinderen naar de kinderopvang te brengen. Kinderopvangorganisaties factureren rechtstreeks bij ouders. Elke kinderopvangorganisatie bepaalt zelf welk uurtarief zij rekent aan de ouders, binnen de richtlijnen die daarvoor gelden.³⁴ Ouders krijgen een fiscale inkomensafhankelijke tegemoetkoming voor de kosten van opvang (kinderopvangtoeslag). Aan de tegemoetkoming zitten wel restricties middels een maximaal uurtarief dat jaarlijks wordt vastgesteld door het Rijk voor dagopvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang.³⁵ Als de tarieven van de kinderopvangorganisatie voorbij de maxima voor kinderopvangtoeslag gaan, bestaat de kans dat ouders de kinderopvang niet langer kunnen veroorloven. De vraag kan dan afnemen; de markt kan dan een nieuwe balans zoeken.

³⁴ <https://vng.nl/nieuws/update-vng-adviesstabel-ouderbijdrage-peuteropvang-2024>

³⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kinderopvangtoeslag/bedragen-kinderopvangtoeslag-2024>

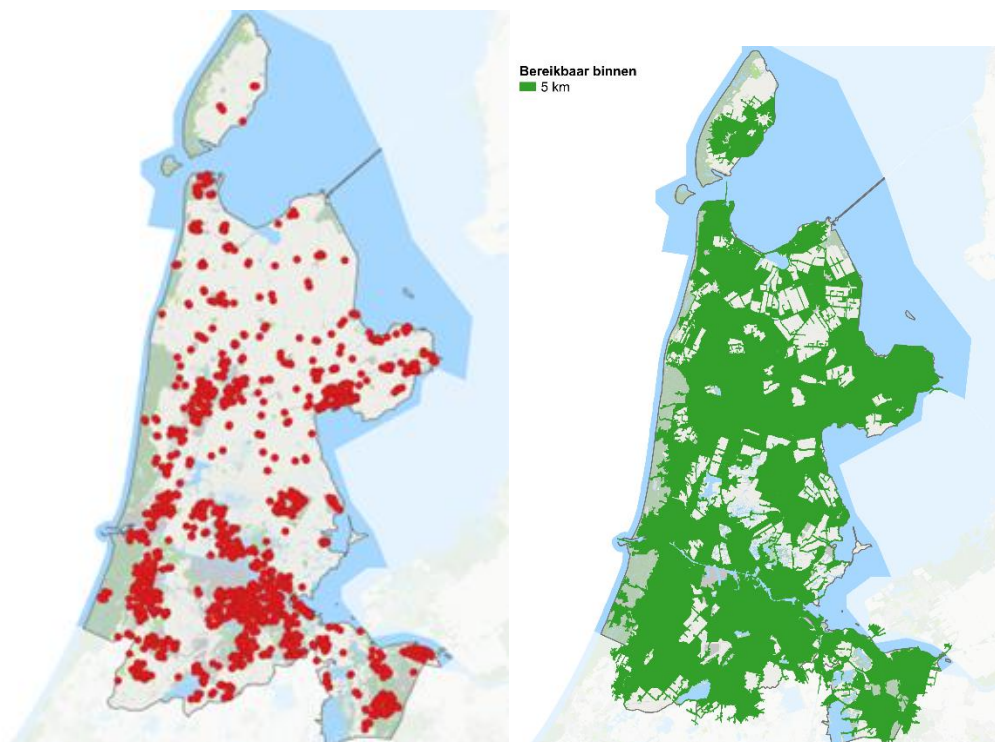
Er zijn een aantal **uitzonderingen** op de rechtstreekse factuurrelatie tussen ouder en kinderopvang-organisatie, zoals vanuit het doelgroepenbeleid voor peuter- en kinderopvang vanuit gemeenten. Aan het eind van deze deelparagraaf gaan wij daar wat dieper op in.

De **gastouders** zijn niet meegeteld in de figuren 2.3 en 2.4. Een onbedoeld gevolg van de Wet kinderopvang 2004 was dat informele oppassers (zoals grootouders en burens) zich als gastouder lieten registreren zodat ouders voor de opvang een toeslag konden krijgen. Om dit te ontmoedigen werden bij de wetwijziging gastouderopvang 2010 nieuwe regels ingevoerd voor gastouderopvang voor opleidingen, kwaliteitseisen en toezicht vanuit de GGD. In de afgelopen tien jaar zijn de kwaliteitseisen voor de kinderopvang, en daarmee ook voor gastouderopvang, steeds verder aangescherpt. Hierdoor halveerde het aantal gastouders; daalde het aantal kindplaatsen dat zij aanbieden en nam het aantal kinderen bij gastouders gestaag af.³⁶

Geografische spreiding van de kinderopvanglocaties, als basisvoorziening

De kaarten van Figuur 3.4 geven een beeld van de spreiding van de kinderopvanglocaties over de provincie. De linkse kaart laat alle locaties zien. De spreiding van kinderopvanglocaties volgt direct de bevolkingsspreiding en – dichtheid (stedelijkheid). Met onder meer een sterke concentratie in de steden, zoals bijvoorbeeld Amsterdam. Ecorys heeft gecheckt of er een verschil in patroon is tussen de buitenschoolse opvang en de kinderdagverblijven, maar dat is niet het geval.

Figuur 3.4 Spreiding kinderopvang en actieradius kinderopvang Noord-Holland



Bron: Landelijk Register Kinderopvang (2023), bewerking Ecorys

³⁶ Berenschot: "Kinderopvang in beeld kennisdossier" (2022)

Door het groeiend aantal kinderopvanglocaties neemt de afstand vanuit de woningen naar de kinderopvanglocaties af. In 2007 was de afstand naar de dichtstbijzijnde buitenschoolse opvang nog 1,0 km gemiddeld en 1,3 km naar het kinderdagverblijf. In 2021 was dit afgenomen naar 0,7 km voor beide vormen van kinderopvang.³⁷ Binnen een straal van 5 km kan men (zeker in stedelijke gebieden) de keuze hebben uit tientallen kinderdagverblijven. Ook het aantal buitenschoolse opvangvoorzieningen in de buurt is toegenomen. Binnen een straal van 3 km kunnen de Nederlandse ouders nu gemiddeld kiezen uit ruim 15 voorzieningen voor buitenschoolse opvang, waar dit aantal in 2007 nog ruim 7 bedroeg.³⁸

In meer stedelijke gebieden worden de kinderen (net als bij de basisschool) te voet, met de fiets of met de auto gebracht, of lopen of fietsen zelf. In meer stedelijke gebieden is een actieradius van 2 km echt al aan de ruimte kant. In werkelijk landelijke gebieden wordt de auto meer gebruikt; 5 km afstand overbruggen is dan niet ongebruikelijk. Naarmate de wachtlijsten voor de kinderopvang langer worden, kan de gemiddelde afstand weer toenemen. Circa 5 km reisafstand met de auto kan als redelijk worden gezien. Daarom is voor de rechtse kaart voor deze afstand gekozen. Alleen in het zeer dunbevolkte landelijk gebied is binnen deze afstand geen kinderopvang bereikbaar.

Verwachtingen van Ecorys voor de toekomstige ontwikkeling van het aantal kinderopvanglocaties

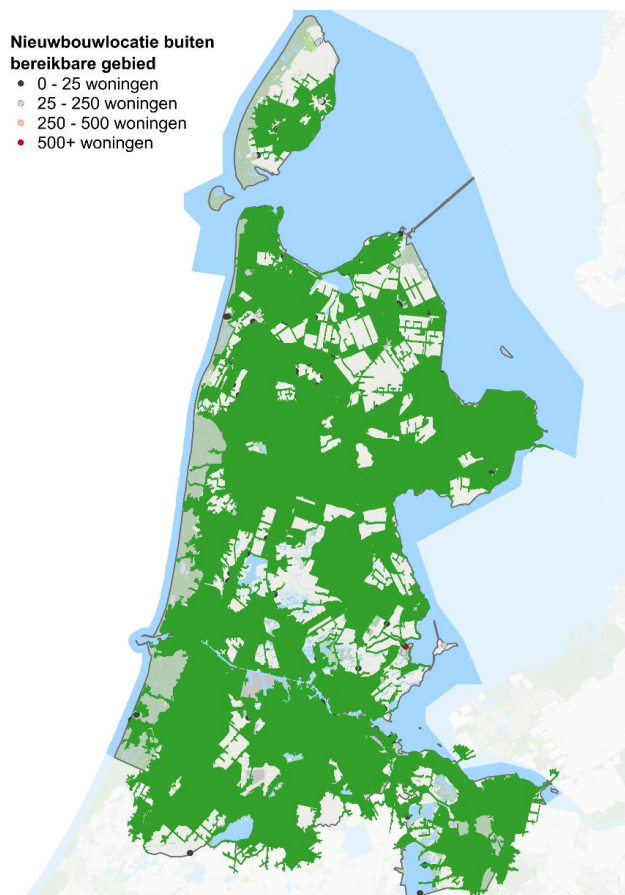
De vraag groeit harder dan het aanbod. Wij verwachten dat het aantal kinderopvanglocaties in de provincie Noord-Holland in de komende 10 jaren even hard gaat toenemen als in de periode 2012-2022, namelijk met 15 tot 20%. Prognoses voor het hele land gaan zelfs uit van 20% tot 30% extra. De capaciteitsbenutting van bestaande locaties kan veelal niet omhoog; dit is de reden voor de [wachtlijsten](#). De mate van stedelijkheid speelt een rol.³⁹ Ouders uit Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht staan vaker op de wachtlijsten voor kinderopvang dan ouders uit andere provincies.⁴⁰ Bijna 15% van de ouders moet langer dan 3 maanden wachten op buitenschoolse opvang; 15-20% van de ouders moet langer dan 3 maanden wachten op kinderdagverblijf en ongeveer 10% langer dan 3 maanden op plaatsing bij een gastouder. De opgave voor de wachtlijsten wordt gedaan op organisatieniveau, waardoor bij een locatie een wachtlijst kan zijn en bij een andere niet.

³⁷ <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/80305ned/table?dl=2CAE5>

³⁸ Berenschot: "Kinderopvang in beeld kennisdossier" (2022), pagina 37

³⁹ Significant Public: "Wachttijdenonderzoek kinderopvang" (2024) en <https://www.wachttijdenkinderopvang.nl/>

⁴⁰ Berenschot: "Kinderopvang in beeld kennisdossier" (2022), pagina 29

Figuur 3.5 Actieradius kinderopvanglocaties en woningbouwlocaties (harde plancapaciteit)

Bron: Monitor Plan capaciteit Provincie Noord-Holland, bewerking Ecorys

In Figuur 3.5 zijn de woningbouwprojecten (harde planvoorraad) op de rechtse kaart van Figuur 3.4 geplot die buiten de actieradius van de zeer ruime actieradius van 5 km over de weg liggen. Er zijn maar weinig grotere woningbouwlocaties buiten deze actieradius. Waar dat wel het geval is (hier en daar) kunnen mogelijkheden ontstaan voor de opening van nieuwe kinderopvang, al dan niet in samenwerking met een nieuwe basisschool. Daarnaast ontstaan vooral mogelijkheden voor nieuwe kinderopvang door verdichting (woningbouw en vervangende bouw) in bestaande woongebieden.

Voor de stichting (en opheffing) van kinderopvanglocaties bestaan (in tegenstelling tot voor basisscholen) geen normen en referenties van overheidswege. Kinderopvang is en blijft een [vraaggestuurde sector](#). Kinderopvangorganisaties kunnen zelf een organisatievorm bepalen. Denk hierbij aan stichting, besloten vennootschap, vennootschap onder firma of eenmanszaak. De keuze daarin wordt bepaald door het profiel, vanuit fiscaliteit en vanwege risicoafdekking. Een ondernemer in de kinderopvang loopt zelfstandig risico als het financieel niet goed gaat met de organisatie. Een rechtsvorm kan daarbij het persoonlijk risico beperken. Voor investeringen in onder andere huisvesting wordt gebruik gemaakt van eigen middelen dan wel externe financiering.

Voor stedelijke gebieden speelt een continu proces van binnenstedelijk woningbouw. Regelmatig bekijken de steden of er basisscholen moeten bijkomen, sluiten of samengaan en of er een Integraal Kindcentrum of een brede school kan worden gerealiseerd. De kinderopvang-

organisaties zijn over het algemeen bereid om zich bij deze initiatieven aan te sluiten. Ze hebben wel geleerd dat zij dan de kans lopen dat de locatie gesloten moet worden als het basisonderwijs sneller dan voorzien groeit in leerlingenaantal en (de basisschool (als hoofdhuurder of eigenaar van het gebouw) zelf de kinderopvangruimte nodig denkt te hebben. De meeste locaties in de kinderopvang zijn huurlocaties. Over het algemeen wordt daar de 80/20 regel voor gehanteerd: 80% is huur en 20% is eigendom.

Er zijn een aantal uitzonderingen op de rechtstreekse factuurrelatie tussen ouder en kinderopvang-organisatie, zoals vanuit het doelgroepenbeleid vanuit gemeenten. Het [doelgroepenbeleid](#) geeft enig instrumentarium aan de gemeenten om invloed uit te kunnen oefenen op de oprichting, verplaatsing en groei van kinderopvanglocaties. Volgens de wet moeten gemeenten samen met het onderwijs en de kinderopvang jaarlijks vaststellen welke kinderen in aanmerking komen voor voorschoolse educatie (WPO artikel 160). Dit staat in een doelgroepsdefinitie waaruit blijkt welke kinderen in aanmerking komen voor een verrijkt (taal)aanbod. Ook moeten gemeenten met onderwijs en kinderopvang afspraken maken over de toeleiding van deze kinderen naar het voorschools aanbod.⁴¹

[Conclusie over de basisvoorziening kinderopvang](#)

Deze deelparagraaf over de basisvoorziening kinderopvang wordt hieronder samengevat door een kort antwoord te geven op de drie inhoudelijke onderzoeksvragen.

[1. Hoe heeft het aantal locaties voor kinderopvang zich historisch ontwikkeld?](#)

Het verschil tussen de bestuurlijke regio's voor het aantal kinderopvanglocaties per 10.000 inwoners is groot, maar de variatie tussen de laagste en hoogste neemt in de tijd af: de ontwikkeling lijkt naar een gemiddelde te tenderen en de trend is positief. In alle bestuurlijke regio's steeg het aantal locaties. Het aantal locaties voor buitenschoolse opvang en kinderopvang per 10.000 inwoners ligt in Noord-Holland gemiddeld op een veel hoger niveau dan in Nederland. Dit kan niet worden gezien als relatieve overcapaciteit, want het aantal kinderen per locatie voor buitenschoolse opvang en voor kinderopvang ligt ook op een veel hoger niveau dan landelijk.

[2. Hoe is de basisvoorziening kinderopvang geografisch verdeeld over de provincie?](#)

De spreiding van kinderopvanglocaties volgt direct de bevolkingsspreiding en – dichtheid (stedelijkheid). Door het groeiend aantal kinderopvanglocaties neemt de afstand vanuit de woningen naar de kinderopvanglocaties af. In meer stedelijke gebieden kunnen vaak tientallen locaties op korte afstand worden bereikt. Voor landelijke gebieden kan 5 km reisafstand met de auto als redelijk worden gezien. Alleen in het zeer dunbevolkte landelijk gebied is binnen deze afstand geen kinderopvang bereikbaar. Ook hierbij speelt dat er wel genoeg kinderopvang-locaties zijn in grote delen van de provincie, maar dat de capaciteit (kindplaatsen, personeel) van de locaties op veel locaties te klein is. Het gevolg zijn de wachtlijsten. De vraag groeit harder dan het aanbod.

⁴¹ <https://goab.eu/thema-s/doelgroep-en-toeleiding/>

3. Wat zijn de verwachtingen van Ecorys voor de toekomstige ontwikkeling daarvan (bv. uitval)?

Voor de komende 10 jaren verwacht Ecorys een grote groei (15-20%) van het aantal kinderopvanglocaties in de provincie in het algemeen. Bij enkele grotere woningbouwlocaties die buiten de 5 km reisafstand liggen kunnen (hier en daar) mogelijkheden ontstaan voor de opening van nieuwe kinderopvang, al dan niet in samenwerking met een nieuwe basisschool.

Daarnaast ontstaan vooral mogelijkheden voor nieuwe kinderopvang door verdichting (woningbouw en vervangende bouw) in bestaande woongebieden. Voor stedelijke gebieden speelt een continu proces van binnenstedelijk woningbouw. Regelmatig bekijken de steden of er basisscholen moeten bijkomen, sluiten of samengaan en of er een Integraal Kindcentrum of brede school kan worden gerealiseerd. De kinderopvangorganisaties zijn over het algemeen bereid om zich bij deze initiatieven aan te sluiten.

Het gaat bij de nieuwe kinderopvanglocaties om particulier initiatief. Voor kinderopvang bestaan geen opheffings- en stichtingsnormen. Het doelgroepenbeleid voor kinderopvang biedt gemeenten enig instrumentarium om invloed uit te kunnen oefenen op de oprichting, verplaatsing en groei van kinderopvang. Volgens de wet moeten gemeenten samen met het onderwijs en de kinderopvang jaarlijks vaststellen welke kinderen in aanmerking komen voor voorschoolse educatie.

3.2 Zorg

Op zorgterrein is sprake van vele vormen van zorg, met eigen eisen voor het niveau van de voorzieningen (normtijden en dergelijke) en een eigen bekostigingssystematiek.⁴² In deze paragraaf richten we ons op drie vormen van zorg: de algemene ziekenhuizen; de huisartsen en woonzorg (waaronder voor ouderen).

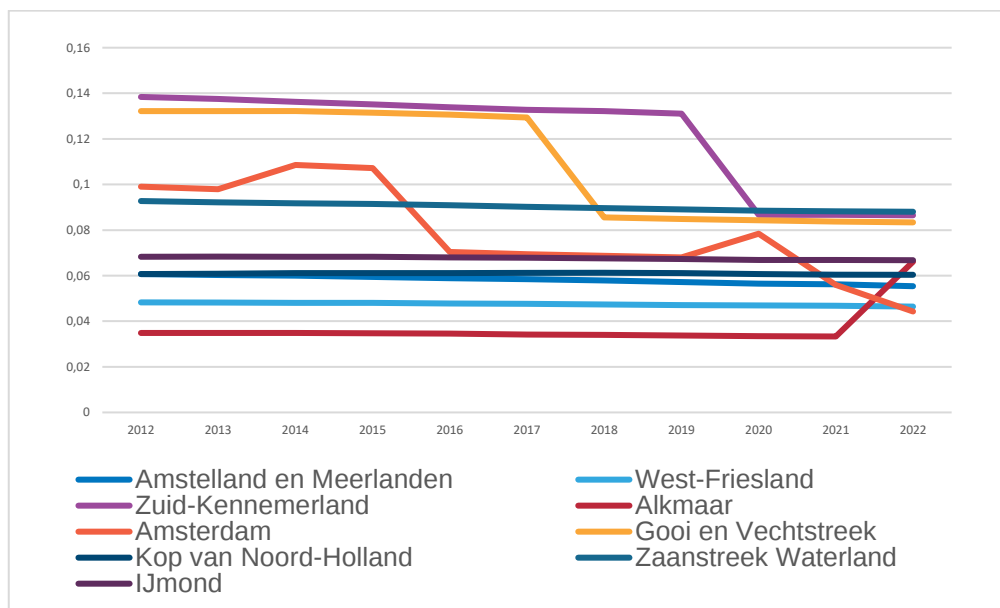
3.2.1 Algemene ziekenhuizen

Tot de algemene ziekenhuizen worden in deze deelparagraaf gerekend alle ziekenhuizen die tot SBI 86102 worden gerekend. De buitenpoliklinieken van de algemene ziekenhuizen worden in deze deelparagraaf inhoudelijk betrokken, maar zijn niet meegeteld bij de algemene ziekenhuizen in de provincie. Universitaire medische centra (86101); categorale ziekenhuizen (86103) en geestelijke gezondheids- en verslavingszorg met overnachting (86104) zijn niet meegerekend. Deze kwalificeerden niet voor de criteria voor de selectie van basisvoorzieningen. In figuur 2.7 worden wel enkele andere types ziekenhuis betrokken.

Historische ontwikkeling van het aantal algemene ziekenhuizen als basisvoorziening

De y-as van Figuur 3.6 laat de ontwikkeling van het aantal algemene ziekenhuizen in de bestuurlijke regio's per 10.000 inwoners in de jaren 2012-2022 zien.

⁴² <https://www.cbs.nl/nl-nl/faq/arbeidsmarkt-zorg-en-welzijn/welke-branches-vallen-onder-de-sector-zorg-en-welzijn->

Figuur 3.6 Historische ontwikkeling aantal algemene ziekenhuizen per 10.000 inwoners

Bron: LISA (2023), aangevuld met andere bronnen⁴³; bewerking Ecorys

Het aantal algemene ziekenhuizen per 10.000 inwoners is in drie regio's afgenomen, door samenvoegingen en (1 maal) door faillissement. In een regio is er een algemeen ziekenhuis bijgekomen. De ontwikkeling lijkt ook hier min of meer naar een gemiddelde voor de hele provincie te tenderen. In de provincie Noord-Holland is er 1 algemeen ziekenhuis op elke 165.350 inwoners. In heel Nederland is er 1 algemeen ziekenhuis op elke 181.750 inwoners. Gemiddeld beschikken de algemene ziekenhuizen in Noord-Holland elk over 1 buitenpoli, terwijl dit gemiddeld op 1,3 ligt in geheel Nederland.⁴⁴ In Noord-Holland is er gemiddeld genomen wat meer draagvlak in inwoners in het adherentiegebied dan in Nederland. Er zijn relatief wat minder buitenpoli's. Daar komen we verderop op terug.

Geografische spreiding van de algemene ziekenhuizen als basisvoorziening

Bij een acute zorgbehoefte kan het van levensbelang zijn dat een patiënt tijdig een ziekenhuis kan bereiken. Bereikbaarheidsanalyse van ziekenhuizen geeft aan hoeveel inwoners in het adherentiegebied van een ziekenhuis niet binnen 45 minuten naar een afdeling voor spoedeisende hulp of acute verloskunde kunnen worden gebracht. De 45 minuten is geen wettelijk voorgeschreven, dwingende prestatienorm, maar meer een streefwaarde. Nederland kent geen wettelijke prestatienormen in dit opzicht.

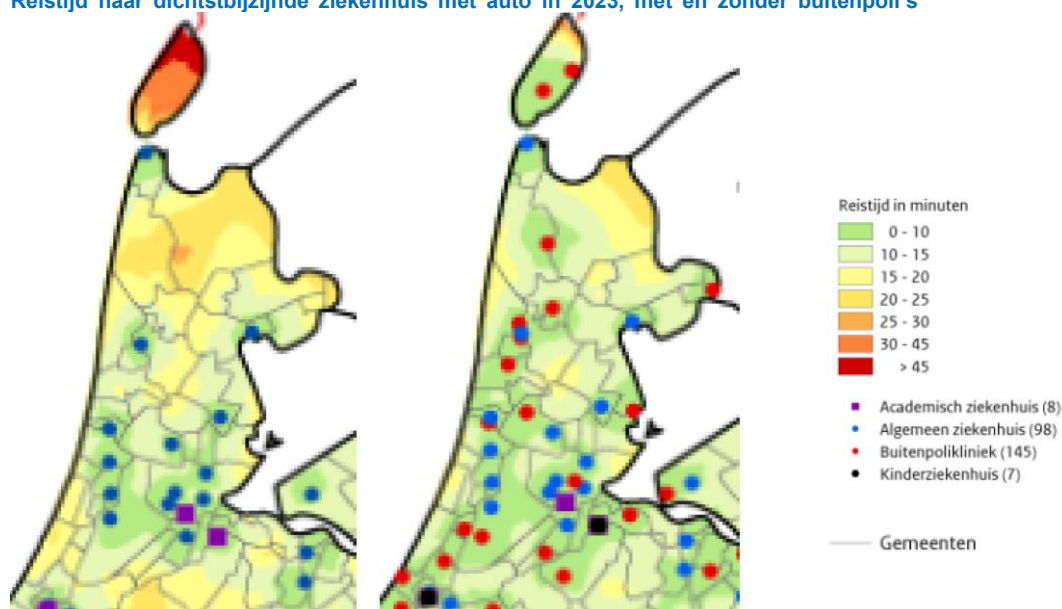
Bij een bereikbaarheidsanalyse van de ziekenhuizen wordt berekend welke ziekenhuizen 'gevoelig' zijn voor de 45-minutennorm. Als een spoedeisende hulp of een afdeling acute verloskunde van een gevoelig ziekenhuis wordt gesloten, neemt het aantal mensen toe dat er langer dan 45 minuten gaan doen om een SEH of afdeling acute verloskunde te bereiken. De richtlijn van 45 minuten is gerelateerd aan de geografische spreiding van ziekenhuizen. Bij de bereikbaarheidsanalyse van het RIVM in 2020 kwamen de Noord-Hollandse ziekenhuizen in

⁴³ <http://www.ziekenhuizen.nl/>, <https://www.zorgkaartnederland.nl/ziekenhuis> en https://nl.wikipedia.org/wiki/Lijst_van_Nederlandse_ziekenhuizen

⁴⁴ <https://www.vzinfo.nl/ziekenhuizenzorg/regionaal/bereikbaarheid>

Hoorn en in Den Helder als gevoelig uit de bus.⁴⁵ De volgende kaarten laten zien wat daaraan wordt gedaan.

Figuur 3.7 Reistijd naar dichtstbijzijnde ziekenhuis met auto in 2023, met en zonder buitenpoli's



Bron: <https://www.vzinfo.nl/ziekenhuiszorg/regionaal/bereikbaarheid>

Figuur 3.7 geeft de reistijd van de inwoners van Noord-Holland naar het dichtstbijzijnde ziekenhuis. De kaart aan de linkse zijde laat de reistijd zien naar algemene ziekenhuizen en naar academische ziekenhuizen, samen. De kaart aan de rechtse zijde geeft hetzelfde aan, maar dan voor ook voor de buitenpoliklinieken van de algemene ziekenhuizen en voor de kinderziekenhuizen. Algemene ziekenhuizen openen buitenpoliklinieken die niet op één van de ziekenhuislocaties zijn gevestigd. Sommige algemene ziekenhuizen zijn gesloten en omgevormd tot een buitenpolikliniek.⁴⁶

De vergelijking van deze kaarten leert dat voor de deelgebieden van de provincie die langer naar het dichtstbijzijnde ziekenhuis moeten reizen buitenpoliklinieken zijn ingericht door de algemene ziekenhuizen. Deze buitenpoli's zorgen er voor dat mensen sneller kunnen worden behandeld. Patiënten die zich hier melden worden eerder doorverwezen naar het eigen algemene ziekenhuis. Dit vergroot ook het marktaandeel van het ziekenhuis in de eigen regio en vergroot daarmee de kans voor een algemeen ziekenhuis op continuering op de lange termijn.

Verwachtingen van Ecorys voor de toekomstige ontwikkeling van het aantal voorzieningen

Op de lange termijn neemt het aantal algemene ziekenhuizen in Nederland af. In 1970 waren er nog meer dan 200 ziekenhuizen.⁴⁷ Vorig jaar waren er nog 100. Het gemiddeld aantal bedden per algemeen ziekenhuis nam in die periode flink toe. De trend van de ontwikkeling van het aantal algemene ziekenhuizen van de laatste 10 jaar in de provincie wijst op een

⁴⁵ RIVM: "Bereikbaarheidsanalyse SEH's en acute verloskunde – analyse gevoelige ziekenhuizen" (2020)

⁴⁶ Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid: "Bevolkingsdaling en de effecten op de bereikbaarheid en de mobiliteit in Nederland" (2019), pagina 17-19

⁴⁷ NIVEL: "De toekomst van het algemene ziekenhuis" (2000)

verwachting van nagenoeg geen afname van het aantal algemene ziekenhuizen in Noord-Holland in de komende 10 jaren (-0,25%).

De afgelopen 50 jaar hebben er veel fusies plaatsgevonden tussen algemene ziekenhuizen. De laatste decennia gaan steeds minder ziekenhuizen tot fusie over. Ziekenhuizen richten zich steeds meer op samenwerking met andere zorg in hun regio zoals huisartsen en verpleeghuizen. De Autoriteit Consument & Markt is ook kritischer in de beoordeling van fusieaanvragen, omdat de prijzen na een fusie lijken te stijgen terwijl de kwaliteit van de zorg niet aantoonbaar verbetert. De fusies is het aantal ziekenhuisorganisaties sterk afgenomen en daarmee zijn de keuzemogelijkheden voor patiënten en de (potentiële) concurrentie onderling verminderd.⁴⁸

Als een ziekenhuis wordt gesloten, fuseert met een ander ziekenhuis of failliet gaat, heeft dat een grote impact op de leefbaarheid in een regio. Besluiten tot sluiting en samengaan worden in beginsel genomen door de directie van een ziekenhuis. De minister kan ook afdelingen sluiten om redenen van kwaliteit, zoals in het geval van kinderhartchirurgie. De Nederlandse Zorgautoriteit kijkt naar de impact van besluiten. Dit gebeurt met behulp van consultatie van een groot aantal partijen. De NZA kan vervolgens goedkeuring geven of onthouden aan voorgenomen besluiten van de ziekenhuisdirecties. Er wordt specifiek gekeken naar mogelijke overschrijdingen van de richtlijnen voor spoedeisende hulp, maar bijvoorbeeld niet naar wat een verandering betekent voor mensen die dagelijks naar het ziekenhuis moeten reizen.

Aan de kwaliteit van medisch-specialistische ziekenhuiszorg worden door de Inspectie Gezondheidszorg, de beroepsverenigingen en de zorgverzekeraars hoge eisen gesteld. Deze kwaliteitseisen en volumenormen, gesteld aan behandelingen en verrichtingen, worden mogelijk in de loop der jaren aangescherpt. Voorbeelden hiervan betreffen de oncologienormering en mogelijke normeringen rondom de intensive care. Daar waar ziekenhuizen niet voldoen aan de gestelde volume-eisen, is het niet vanzelfsprekend dat de zorgverzekeraars hen contracteren voor de zorg.

Belangrijk voor ziekenhuizen zijn de gemiddelde kosten van de medisch-specialistische zorg per inwoner in het adherentiegebied.⁴⁹ De gemiddelde kosten per inwoner van de ziekenhuizen neemt toe als de leeftijdsopbouw en de verdeling naar geslacht van de bevolking in de regio afwijkt van die in Nederland. Er wordt gerekend alsof elk ziekenhuis een naar geslacht en leeftijd gelijke bevolking bedient. De kosten per inwoner worden vervolgens volledig toegerekend aan het ziekenhuis dat qua reistijd het dichtstbij ligt: dit ziekenhuis zou dan een marktaandeel van 100% in haar adherentiegebied hebben. Dit is een theoretische aanname. Hoe hoger het marktaandeel van het betreffende ziekenhuis, hoe lager de kostprijs. Deze wijze van berekening kan ook anders uitvallen. Omdat academische ziekenhuizen veel patiënten van buiten de eigenlijke regio bedienen, vallen de kosten voor medisch-specialistische zorg in hun adherentiegebied relatief laag uit.

Ziekenhuizen gaan anticiperende samenwerkingen aan om te voorkomen dat ze worden ingehaald door de steeds scherper gestelde volume-eisen. Minister Kuipers werkte aan het concentreren van complexe zorg en spoedzorg, waarvoor hij de 45 minuten voor

⁴⁸ <https://www.vzinfo.nl/ziekenhuiszorg/aanbod/instellingen>

⁴⁹ <https://www.sirm.nl/insights/ook-na-correctie-voor-leeftijd-en-geslacht-verschillen-de-gemiddelde-zorgkosten-sterk-tussen-de-verschillende-adherentiegebieden-van-ziekenhuizen>

spoedeisende hulp wilde loslaten. Het is niet bekend hoe het nieuwe kabinet hierover denkt. Dit zou kunnen leiden tot een sterke afname van streekziekenhuizen. Het is een voorbeeld van generiek beleid dat via keteneffecten (ten aanzien van de koppelingen tussen acute en complexe zorg in een ziekenhuis) een negatieve invloed kan gaan hebben op de leefbaarheid van het platteland. Het hoofdlijnenakkoord van het nieuwe kabinet lijkt een andere weg in te slaan: beheersbaarheid van zorguitgaven en de kwaliteit van de zorg, maar ook goede regionale afspraken tussen ziekenhuizen over bereikbaarheid bij acute zorg in de buurt en de insteek wordt dat streekziekenhuizen behouden blijven.

Conclusie over de basisvoorziening algemeen ziekenhuis

Deze deelparagraaf over de basisvoorziening algemeen ziekenhuis wordt hieronder samengevat door een kort antwoord te geven op de drie inhoudelijke onderzoeksvragen.

1. Hoe heeft het aantal algemene ziekenhuizen zich historisch ontwikkeld?

De ontwikkeling van het aantal algemene ziekenhuizen lijkt te tenderen naar een min of meer gelijk aantal ziekenhuizen per 10.000 inwoners voor de hele provincie. In Noord-Holland is er gemiddeld genomen wat meer draagvlak in inwoners in het adherentiegebied van de algemene ziekenhuizen dan in Nederland. Er zijn relatief wat minder buitenpoli's.

2. Hoe is de basisvoorziening algemeen ziekenhuis verdeeld over de provincie?

Vrijwel overal zijn de algemene ziekenhuizen in de provincie binnen 20-25 minuten autoreistijd bereikbaar. Bij een bereikbaarheidsanalyse van de ziekenhuizen wordt berekend welke algemene ziekenhuizen 'gevoelig' zijn voor de 45-minutennorm voor acute zorg. Bij een bereikbaarheids-analyse van het RIVM in 2020 kwamen de ziekenhuizen in Hoorn en in Den Helder als gevoelig uit de bus.⁵⁰ Alleen Wieringen en de Wieringermeer zijn nog gevoelig in dit opzicht. Daar zou een buitenpoli kunnen worden geopend, bijvoorbeeld in samenwerking met een gezondheidscentrum (eerstelijns). Waar een relatief grote toename van het aantal inwoners speelt in de provincie kan het nodig zijn om het aantal bedden in de algemene ziekenhuizen te vergroten.

3. Wat zijn de verwachtingen van Ecorys voor de toekomstige ontwikkeling daarvan (bv. uitval)?

Ecorys verwacht dat het aantal ziekenhuizen per 10.000 inwoners in de komende 10 jaren nagenoeg gelijk zal blijven aan het huidige niveau. Aanbevolen wordt om goed bij te houden in welke richting het beleid van het nieuwe kabinet gaat evolueren als het gaat om de toekomst van de algemene ziekenhuizen, zeker voor die algemene ziekenhuizen die over een relatief beperkt aantal inwoners in hun adherentiegebied beschikken. Het continueren van het exploiteren van buitenpoliklinieken vergroot het marktaandeel van de algemene ziekenhuizen en verlaagt de gemiddelde kosten van de medisch-specialistische zorg in de algemene ziekenhuizen. Dat geldt ook voor slimme samenwerkingen van de individuele algemene ziekenhuizen met andere ziekenhuizen, waardoor eerder aan volume-eisen van de ziektekostenverzekeraars wordt voldaan.

⁵⁰ RIVM: "Bereikbaarheidsanalyse SEH's en acute verloskunde – analyse gevoelige ziekenhuizen" (2020)

3.2.2 Huisartsen

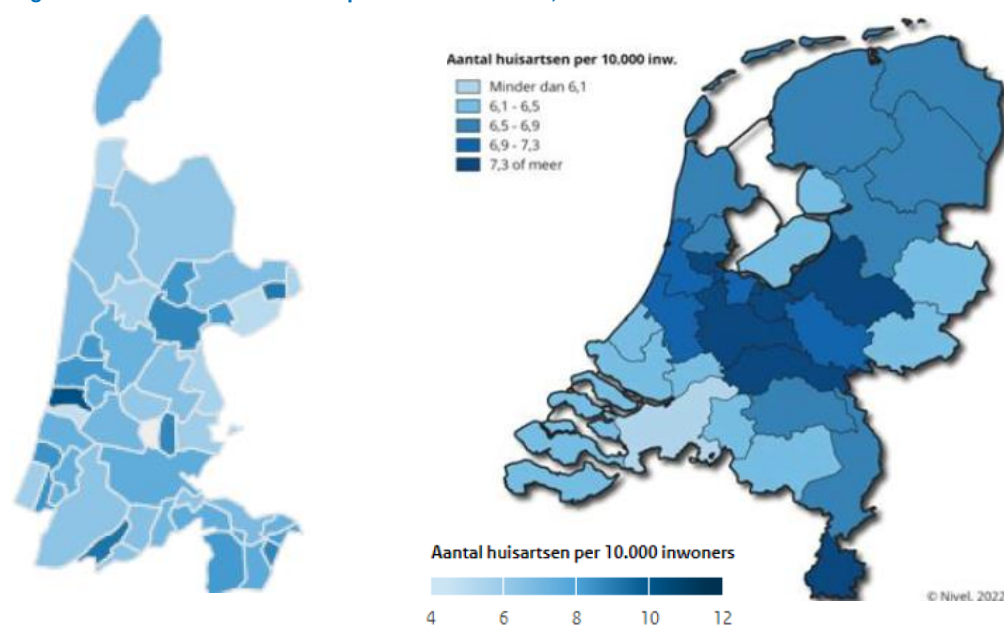
Tot de huisartsen worden in deze deelparagraaf gerekend alle huisartsen die tot SBI 8621 worden gerekend. LISA vermeldde in 2023 in totaal 2.181 huisartspraktijken. Het Nederlands Instituut voor Onderzoek van de Gezondheidszorg (Nivel) houdt een administratie bij van de regulier gevestigde huisartsen. Dit zijn huisartsen die werkzaam zijn als zelfstandig gevestigde (praktijkhouder) of als huisarts in dienst van een huisartsenpraktijk of van een andere zorgaccommodatie zijn en huisartsen die vaste waarnemer zijn. Deze deelparagraaf is gebaseerd op deze groep huisartsen.

Huisartsendichtheid in Noord-Holland en in Nederland

De registers met huisartsen in Noord-Holland (Nivel) zijn geschikt om een indicatie te krijgen van het aantal huisartsen per bestuurlijke regio op 1 moment, maar niet hoe deze aantallen zich hebben ontwikkeld in de afgelopen 10 jaren. Figuur 3.8 toont regionale verschillen in het aantal regulier gevestigde huisartsen per 10.000 inwoners. Overigens niet per bestuurlijke regio, maar per regioplus-arbeidsmarktregio's. Deze regio-indeling wordt vrijwel altijd door het Nivel gebruikt.

Landelijk zijn er 6,7 huisartsen per 10.000 inwoners. De beide kaarten laten zien dat deze dichtheid tussen de 6,0 en 7,8 huisartsen per 10.000 inwoners varieert. In het midden van het land en in Zuid-Limburg is de dichtheid relatief hoger. Dat is ook het geval (grotendeels) in Amsterdam, Waterland en Amstelland Meerlanden. Het laagst is de huisartsendichtheid overigens in West-Brabant. Als in schaal wordt afgedaald naar de arbeidsmarktregio's in Noord-Holland (linkse kaart) ontstaat een meer gevarieerd beeld dat grote verschillen in dichtheid binnen de provincie toont. De linkse kaart geeft aan dat dichtheid aan huisartsen is in de regio's van Noord-Holland sterk uiteenloopt. Het totaalbeeld over deze regio's laat een ander, minder positief beeld zien dan de rechtse kaart.

Figuur 3.8 Aantal huisartsen per 10.000 inwoners, in 2022



Bron: Nivel (2023) en Nivel, bewerking RIVM (2024)⁵¹

⁵¹ www.regiobeeld.nl/onderwerpen/zorgaanbod/huisartsenaanbod_per_10.000_inwoners en Nivel: "Cijfers uit de Nivel-registratie van huisartsen en huisartsenpraktijken 2020-2021-2022" (2023)

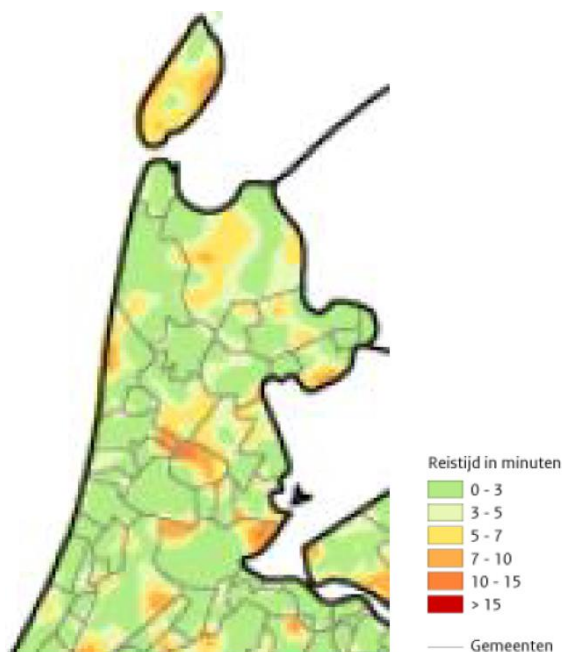
Ongeveer 60% van de huisartsen is in een groepspraktijk gevestigd. Daar vallen ook de gezondheidscentra eerstelijns (SBI 86921) onder. In zo'n gezondheidscentrum zijn meerdere medische disciplines onder één dak gebracht. Naast één of enkele huisartsenpraktijken gaat het dan om een apotheek en om paramedische praktijken. De huisarts kan een patiënt verwijzen naar een paramedicus voor aanvullende zorg. De letterlijke betekenis van paramedisch is 'naast de dokter'. Het gaat dan vaak om fysiotherapie (vaak met enig fitness), logopedie en/of dyslexie, ergotherapie en diëtetiek.

Geografische spreiding van de huisartsen als basisvoorziening

De meeste mensen hoeven niet echt ver te lopen naar de dichtstbijzijnde huisarts. In Nederland is dat gemiddeld 1,0 km. Tien jaar eerder was dat nog 900 m. In Noord-Holland was dat 800 m in 2021 en 700 m tien jaar eerder.⁵² Bij deze korte afstanden kunnen veel patiënten de huisarts te voet of met de fiets bezoeken, maar bij nood kan sneller voor de auto worden gekozen.

De huisartsenorganisaties houden aan dat het zorggebied van een huisarts bestaat uit het gebied waarbinnen patiënten binnen 10 minuten autorijtijd de praktijk kunnen bereiken. Daarnaast hebben huisartsen die op huisbezoek gaan volgens een richtlijn van de LVH een inspanningsverplichting om bij nood binnen 15 minuten met de auto bij de patiënt te kunnen zijn.

Figuur 3.9 Reistijd naar dichtstbijzijnde huisarts met auto in 2022



Bron: Nivel (2023)⁵³

Uit Figuur 3.9 kan worden afgelezen in welke delen van de provincie binnen 10 minuten aanrijtijd niet een huisarts kan worden bereikt. Het gaat om kleine, landelijke gebiedjes waar weinig mensen wonen. Uit de figuur blijkt verder dat huisartsen overal in de provincie binnen 15 minuten bij patiënten thuis moeten kunnen zijn.

⁵² <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/80305ned/table?searchKeywords=nabijheid%20huisarts>

⁵³ <https://www.staatvenz.nl/kerncijfers/huisartsenpraktijk-reistijd-langer-dan-10-minuten>; zie ook: <https://www.regiobeeld.nl/zorgaanbod?regioIndeling=P®io=P&vergrijzingzorgsectorRegio=P&jaarOpties=2022&zorgaanbiederType=ha#nabijheid>

Verwachtingen van Ecorys voor de toekomstige ontwikkeling van het aantal huisartsen

Het aantal huisartsen per 10.000 inwoners steeg in Nederland met een kwart: van 5,3 in 2012 tot 6,7 in 2022. In Noord-Holland steeg deze dichtheid in deze periode met de helft.

Toch kan de groei van het aanbod de groei van de vraag niet meer bijbenen (meer mensen, hogere leeftijd). De noodzaak van samenwerking, onder meer in groepspraktijken en gezondheidscentra eerstelijns, neemt toe. Het aantal inwoners per huisarts wordt steeds hoger. De Landelijke Huisartsen Vereniging (LHV) luidt al langer de noodklok over het [tekort aan huisartsen](#). De trend is dat praktijken groter worden en huisartsen meer gaan samenwerken. Er is meer ondersteunend personeel in de praktijk, die daarom ook meer ruimte vraagt dan voorheen. Dat ondersteunend personeel ontlast de huisartsen. Het vinden van die extra ruimte is regelmatig lastig. De gemeente wil hier weleens in ondersteunen.

Als de aanrijtiden ergens toch werkelijk langer zijn dan 10 of 15 minuten, kan bekeken worden of er zich een nieuwe huisarts zou kunnen vestigen, mits deze beschikbaar is. Elke nieuwe huisarts moet dan wel voldoende patiënten kunnen krijgen. Een normpraktijk heeft 2.095 patiënten.⁵⁴ Dit getal wordt gebruikt als referentie om te bepalen hoeveel huisartsen gewenst zijn in een gebied.

Een [normpraktijk](#) is een praktijk met een specifiek aantal ingeschreven patiënten per fulltime werkende huisarts. Het is geen (wettelijk) opgelegde norm, maar een landelijk gemiddelde dat de Nederlandse Zorgautoriteit via kostenonderzoek berekent. Het getal wordt benut bij het vaststellen van huisartsentarieven, aangezien de bekostiging van huisartsen deels afhangt van het aantal ingeschreven patiënten. Het aantal patiënten van de normpraktijk neemt af. In 2006 was dat nog 2.350 patiënten (+10% t.o.v. 2023). De LHV pleit voor verdere verkleining van de huisartsenpraktijken zodat huisartsen meer tijd per patiënt krijgen. Wat betreft de LHV wordt de norm 1.800 patiënten (-15% t.o.v. 2023).⁵⁵ Indien de normpraktijk inderdaad gaat afnemen, neemt de behoefte aan meer huisartsen flink toe.

Die nieuwe huisartsen zijn er niet in voldoende mate. Bovendien is er te weinig onbenutte capaciteit in de bestaande huisartsenpraktijken. Meer dan drie kwart van de huisartsen (77%) in Noord-Holland heeft een volledige of gedeeltelijke [patiëntenstop](#) ingevoerd.⁵⁶ Dat is hoger dan het landelijk gemiddelde (68%). Independer heeft bij dit onderzoek een eigen regio-indeling gemaakt. Het percentage huisartsen met een wachtlijst varieert tussen deze regio's: 90,9% in de Zaanstreek; 87,5% in Waterland en Amstelland/Meerlanden; 84,6% in de IJmond; 83,3% in de Kop van Noord-Holland; 71,4% in Gooi & Vechtstreek en Haarlem; 69,6% in Amsterdam en 68,8% in Alkmaar e.o. Binnen de regio's bestaan grote verschillen. In de regio Gooi en Vechtstreek kent 91,6% van de huisartsen in Hilversum een patiëntenstop en 33% van die in Gooise Meren. Daar waar een patiëntenstop bestaat, moedigen de huisartsen patiënten die naar elders gaan verhuizen aan om zich te laten uitschrijven. De grote lijn is dat het percentage praktijken met een patiëntenstop in de gehele provincie gewoon hoog is. Er is vrijwel overal een structureel tekort aan huisartsen.

⁵⁴ <https://www.lhv.nl/opkomen-voor-belangen/feiten-en-cijfers-huisartsenzorg/>

⁵⁵ <https://www.medischcontact.nl/actueel/laatste-nieuws/artikel/-normpraktijk-huisarts-zakt-naar-2095#:~:text=In%20de%20regeling%20voor%202018,pati%C3%ABnten%20per%20fulltime%20werkende%20huisarts.>

⁵⁶ <https://www.nhnieuws.nl/nieuws/326272/meer-dan-driekwart-noord-hollandse-huisartsen-houden-gedeeltelijke-patientenstop>

In het landelijk gebied hebben huisartsen minder patiënten, hier en daar minder dan de normpraktijk. Bijna 300 huisartsen in Nederland zijn [apotheekehoudend](#). Veel van deze huisartspraktijken liggen in landelijke gebieden.⁵⁷ De apotheekevergunning is bedoeld voor huisartsen die patiënten hebben in een gebied waar geen apotheek is gevestigd. Bijkomend voordeel is dat de huisartsen door apotheek te houden met minder patiënten hun praktijk exploitabel kunnen houden. Ruim 1 miljoen mensen zijn afhankelijk van de zorg die door de apotheekehoudende huisartsen wordt gegeven, maar deze zorg staat zwaar onder druk. Het aantal apotheekehoudende huisartsen neemt gestaag af. Twintig jaar geleden waren er nog bijna 500 apotheekehoudende huisartsen.

Conclusie over de basisvoorziening huisarts

Deze deelparagraaf over de basisvoorziening huisarts wordt hieronder samengevat door een kort antwoord te geven op de drie inhoudelijke onderzoeksvragen.

1. Hoe heeft het aantal huisartsen per 10.000 inwoners zich historisch ontwikkeld?

De registers met huisartsen in Noord-Holland (Nivel) laten niet toe om vast te stellen hoe het aantal huisartsen in de provincie en haar bestuurlijke regio's in de afgelopen 10 jaar heeft ontwikkeld. Ze zijn wel geschikt om een indicatie te krijgen van het aantal huisartsen per bestuurlijke regio in een jaar (2022). De dichtheid varieert sterk tussen de arbeidsmarktregio's in Noord-Holland.

2. Hoe is de basisvoorziening huisarts verdeeld over de provincie?

De meeste mensen hoeven niet echt ver te lopen naar de dichtstbijzijnde huisarts, namelijk gemiddeld circa 800 m in Noord-Holland. Bij deze korte afstanden kunnen veel patiënten de huisarts te voet of met de fiets bezoeken, maar bij nood kan sneller voor de auto worden gekozen. De huisartsenorganisaties houden aan dat het zorggebied van een huisarts bestaat uit het gebied waarbinnen patiënten binnen 10 minuten autorijtijd de praktijk kunnen bereiken. Slechts in kleine, landelijke gebiedjes waar weinig mensen wonen kan geen huisarts in deze tijd worden bereikt.

3. Wat zijn de verwachtingen van Ecorys voor de toekomstige ontwikkeling daarvan (bv. uitval)?

Toch is het niet gezegd dat als er een huisarts op korte afstand bereikbaar is, dat deze huisarts dan ook nieuwe patiënten kan aannemen. Er is in grote delen van Nederland en van Noord-Holland een structureel tekort aan huisartsen. Het percentage huisartsenpraktijken met een patiëntenstop is in de gehele provincie gewoon hoog. De drukte bij de huisartsen leidt waarschijnlijk tot verdere verlaging van de normpraktijk, bijvoorbeeld met 15%. Als dat gebeurt ontstaat een grote extra vraag naar nieuwe huisartsen. Het aantal huisartspraktijken (zelfstandig of als groepspraktijk, wel of niet apotheekehoudend) moet toenemen. De sector werkt aan allerlei acties en maatregelen om dit te bewerkstelligen. De provincie en veel gemeenten voeren hierover overleg met de regionale huisartsencoöperaties, waarin de huisartsen samenwerken.

⁵⁷ <https://www.staatvenz.nl/kerncijfers/apotheekehoudende-huisartsenpraktijken-aantal>

3.2.3 Woonzorg (waaronder voor ouderen)

De verzorgingshuizen waren enkele decennia de meest aangewezen woonlocatie voor ouder wordende mensen. Als de zorgbehoefte te groot werd, kwam het verpleeghuis in beeld. In een verpleeghuis wonen mensen die zwaardere zorg en ook behandeling en begeleiding nodig hebben. Het kabinet Rutte II besloot tot sluiting van de verzorgingshuizen. Ouderen moesten langer thuis wonen en aan de keukentafel werd beoordeeld welke zorg nodig was. Honderden verzorgingshuizen in het hele land werden gesloten. Verzorgingshuizen bestaan vrijwel niet meer.

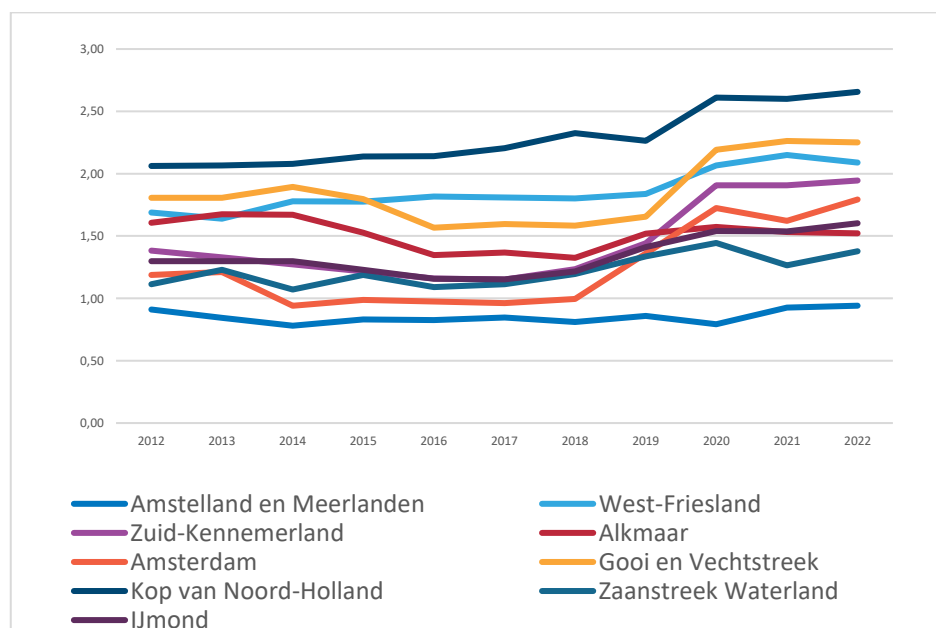
Het beleid is gericht op het zo veel mogelijk faciliteren van hulp aan huis en van het leeftijdsbestendig maken van woningen. De beleidsomslag zorgde er ook voor dat de verpleeghuizen naast ouderen met een intensieve zorgbehoefte ook andere doelgroepen gingen huisvesten. De provinciale woonzorgwijzer gaat niet alleen in op ouderen met een zorgbehoefte, maar ook op deze andere doelgroepen.⁵⁸

De verpleeghuizen vallen onder SBI 8710 en de verzorgingshuizen onder SBI 87302. Deze deelparagraaf handelt over de verpleeghuizen in de provincie. Andere vormen van woonzorg zijn huizen en dagverblijven voor verstandelijk en niet-verstandelijk gehandicapten (SBI 8720 en 8730); jeugdzorg met overnachting en dagverblijven voor jeugdzorg (SBI 87902) en maatschappelijke opvang met overnachting (SBI 87902). Het gaat bij alle vormen van woonzorg om vormen van collectief wonen voor mensen die niet langer zelfstandig kunnen of willen wonen, of bij het wonen worden begeleid.

Historische ontwikkeling van het aantal verpleeghuizen als deel van de basisvoorziening woonzorg

De y-as van Figuur 3.10 laat de ontwikkeling van het aantal verpleeghuizen in de bestuurlijke regio's per 10.000 inwoners in de jaren 2012-2022 zien.

Figuur 3.10 Historische ontwikkeling aantal verpleeghuizen in de bestuurlijke regio's



Bron: LISA (2023), bewerking Ecorys

⁵⁸ <https://nh.woonzorgwijzer.nl/app/map/1>

In Nederland wonen er circa 122.500 mensen, voornamelijk ouderen, in een verpleeghuis.⁵⁹ Op dit moment zijn er circa 2.350 verpleeghuizen in Nederland, of: 1,32 per 10.000 inwoners.⁶⁰ In Noord-Holland zijn er circa 500 verpleeghuizen volgens LISA, of: 1,68 per 10.000 inwoners. Deze vorm van basisvoorzieningen is qua aantallen vestigingen relatief sterk vertegenwoordigd in de provincie.

De groei van het aantal vestigingen was (vooral vanaf 2018-2019) groot in alle bestuurlijke regio's. In verschillende regio's trad enkele jaren een dip op, met daarna herstel. Amstelland Meerlanden bleef achter in het groeitempo. De Kop van Noord-Holland loopt relatief voorop. In de hele provincie groeide het aantal vestigingen van de verpleeghuizen met 75% in de periode 2012-2022.

Geografische spreiding van de verpleeghuizen als deel van de basisvoorziening woonzorg

In vrijwel elke grotere woonkern is verpleeghuis aanwezig. De thuiszorg wordt waar mogelijk extramuraal vanuit de verpleeghuizen (en resterende verzorgingshuizen) verzorgd.

Figuur 3.11 Spreiding van verpleeghuizen over de bestuurlijke regio's



Bron: LISA (2022), bewerking Ecorys

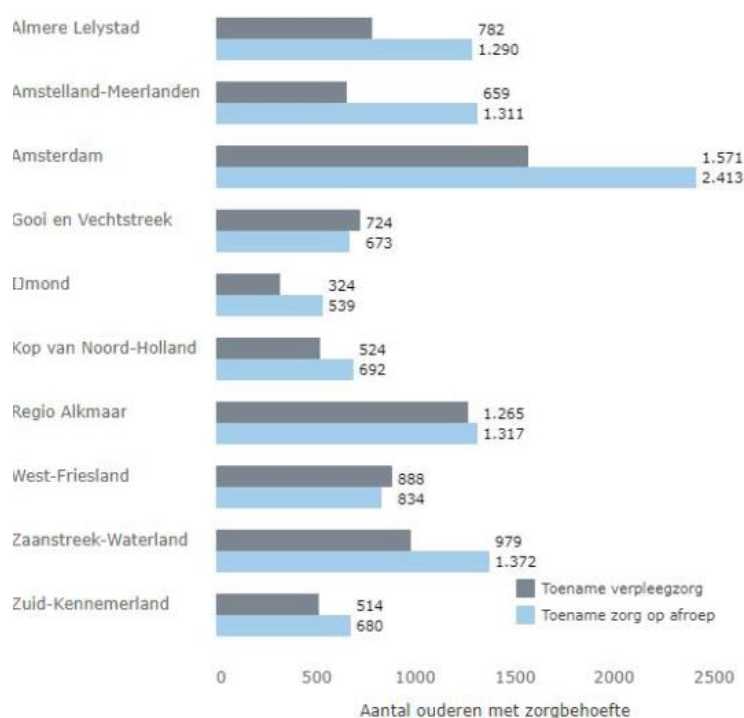
⁵⁹ <https://www.actiz.nl/hoe-staat-het-met-de-wachlijsten-voor-verpleeghuizen>

⁶⁰ <https://www.zorgkaartnederland.nl/verpleeghuis-en-verzorgingshuis>

Verwachtingen van Ecorys voor de toekomstige ontwikkeling van woonzorg als basisvoorziening

Dat de bevolking vergrijst is een gegeven, voor elke Nederlandse gemeente. Het gaat om dubbele vergrijzing: de gemiddelde leeftijd neemt toe en de oudere mensen leven langer. In de komende 10 jaren kan ook in deze provincie een duidelijke groei van de behoefte aan meer ouderenhuisvesting in het algemeen (extramuraal) en van meer wooneenheden in verpleeghuizen (intramuraal en extramuraal – in aanleunwoningen). Het provinciale dashboard over de opgave ouderenhuisvesting handelt over deze beleidsbeweging.⁶¹ Hieronder wordt op de hoofdlijnen ingegaan.

Figuur 3.12 Toename verpleegzorg (intramuraal) versus zorg op afroep (extramuraal)

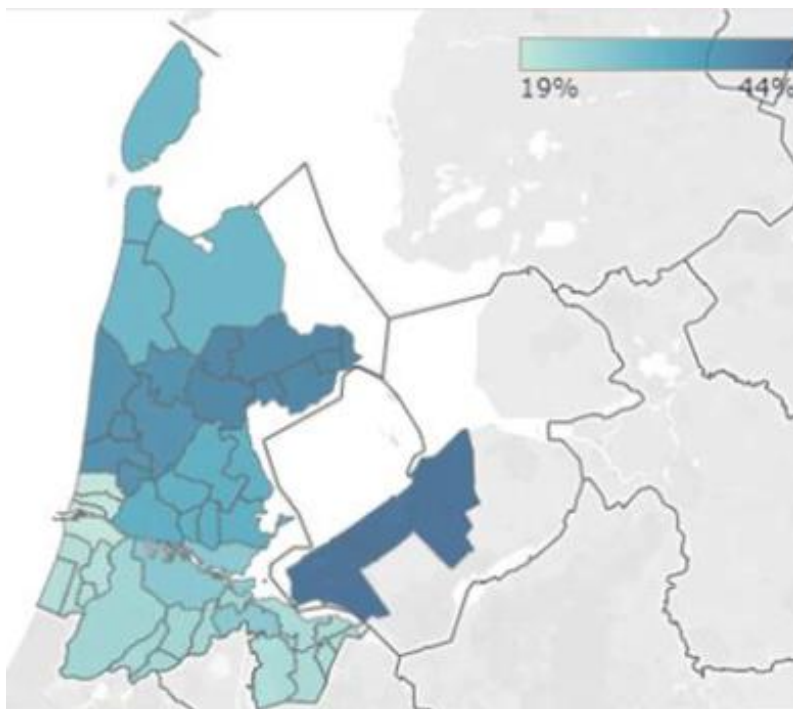


Bron: Provincie Noord-Holland – dashboard ouderenhuisvesting (2024)

Behoeftte aan verpleegzorg van ouderen

De prognose van de behoefte aan wonen in verpleeghuizen (2022-2031) laat een toename van bijna 30% zien in het onderzoeksgebied (Noord-Holland en Flevoland).

⁶¹ https://geoapps.noord-holland.nl/dashboards/2023_008_Ouderenhuisvesting.htm

Figuur 3.13 Toename behoefte aan verpleeghuizen per bestuurlijke regio's 2022-2031

Bron: Provincie Noord-Holland – dashboard ouderenhuisvesting (2024)

Figuur 3.13 laat het verschil in toename van deze behoefte tussen de bestuurlijke regio's zien. Ervan afgezien dat de groei vooral groter is aan de westflank van Flevoland (in de new towns Lelystad en Almere) is opmerkelijk dat deze ook groter is in het middengebied van de provincie en wat kleiner is aan de zuidflank van de provincie. De precieze aantallen mensen met behoefte aan verpleegzorg per bestuurlijke regio staan in figuur 3.12.

Structureel: wachtlijsten voor verpleeghuizen⁶²

De verpleeghuizen kennen lange wachtlijsten. Steeds meer mensen (momenteel circa 22.250, of 15-20% ten opzichte van de in totaal 122.500 bewoners) wachten op een plek in het verpleeghuis. Daarnaast wachten er nog eens bijna 12.000 mensen uit voorzorg. De bezetting van het aantal beschikbare plekken is hoog. Momenteel zijn er 130.000 beschikbare plaatsen in de verpleeghuizen. Ondanks de 130.000 plekken zijn er toch lange wachtlijsten.

Acute situaties

Er moeten bedden beschikbaar blijven voor acute situaties. In meer dan 90% van de gevallen wordt bij acute situatie een vorm van overbruggingszorg aangeboden: zorg of begeleiding die iemand ontvangt terwijl gewacht wordt op een plek in een verpleeghuis. Van de wachtende mensen ontvangt ongeveer 60% overbruggingszorg. Voor het verpleeghuis is de 'Treeknorm' voor niet-acute situaties dat iemand binnen zes weken een plek moet kunnen krijgen.

Aanvullende opbrengsten: cliënten uit andere sectoren

Er zijn ook verpleeghuizen die plek bieden aan cliënten uit andere sectoren, bijvoorbeeld uit de sector lichamelijk gehandicapt en de sector geestelijke gezondheidszorg. De cliënten hebben een zorgindicatie voor een andere sector, maar qua problematiek is een verpleeghuis

⁶² <https://www.actiz.nl/hoe-staat-het-met-de-wachtlijsten-voor-verpleeghuizen>

passend. Deze cliënten worden niet meegenomen in de bezettingscijfers voor de sector verpleging en verzorging, maar zij bezetten wel plekken.

Doorstroming vanuit andere zorginstellingen

Verpleeghuizen maken deel uit van de zorgketen. Als patiënten na ziekenhuisopname niet meer naar huis kunnen, zijn ze aangewezen op een plaats in verpleeghuis. Dat kan ook gelden voor cliënten na eerstelijnsverblijf (kortdurend verblijf in een zorgaccommodatie) of geriatrische revalidatie. De doorstroming vanuit een ziekenhuis vergt spoed en deze cliënten krijgen in feite 'voorrang' op andere wachtenden, waardoor de instroom van andere wachtenden naar een verpleeghuis wordt bemoeilijkt. Daarnaast zijn er ook veel crisisopnames doordat de situatie van de cliënt thuis onhoudbaar wordt bijv. door het wegvallen van mantelzorg. Daardoor is er te weinig ruimte voor reguliere opnames, wat weer zorgt voor lange wachtlijsten. Een neveneffect van de crisisopnames is dat deze ouderen niet altijd op een wachtlijst hebben gestaan, wat een verstoord beeld oplevert voor de behoefte aan verpleeghuiszorg.

Verblijfsduur in verpleeghuizen

De verblijfsduur van bewoners is van invloed op de wachtlijsten. Want hoe korter mensen verblijven in een verpleeghuis, hoe sneller deze plek vrij komt voor een ander. Uit onderzoeken van bijvoorbeeld het Zorginstituut en Zilveren Kruis blijkt dat de gemiddelde verblijfsduur in het verpleeghuis een lastig te meten gegeven is. Bijna 20% van de cliënten is korter dan 3 maanden in zorg is en ruim 50% verblijft langer dan 18 maanden. Gemiddeld verblijven de cliënten 2,3 jaar in een verpleeghuis. Bepalend voor de verblijfsduur is de doelgroep die in het verpleeghuis woont. Bij de doelgroep die hospicezorg nodig heeft gaat het om mensen in de laatste fase van hun leven. Hun verblijfsduur is korter dan bijvoorbeeld bij mensen met chronische complexe problematiek, of jonge mensen met dementie.

Aanvullende opbrengsten: aanbieden van thuiszorg naar behoefte

De groep ouderen met lichtere aandoeningen die leiden tot een behoefte aan zorg op afroep in de eigen woonsituatie neemt ook sterk toe. Zorg op afroep is niet overal mogelijk. Daarom worden woonzorgzones ingericht, waarbij de mensen thuis kunnen worden verzorgd vanuit een verpleeghuis of vanuit een steunpunt in de wijken. Daarnaast wordt de zelf- en samenredzaamheid (mantelzorg) bevorderd.

ABF Research heeft in opdracht van BZK de provinciale behoefte aan (nieuwe) woningen voor deze doelgroep geraamd. Dit komt neer op een behoefte aan circa 6.650 zorggeschikte woningen; circa 14.320 geclusterde woningen en 33.050 nultreden-woningen. In het provinciale dashboard ouderenhuisvesting wordt aangegeven hoe deze woningbehoefte verdeeld is over de bestuurlijke regio's. Er kan op verschillende wijzen worden voorzien in deze behoefte, zowel door bestaande woningen geschikt te maken of door nieuwe woningen en wooncomplexen te realiseren. Er komen steeds meer woonvormen bij. Bijvoorbeeld waar mensen een appartement huren in een woonvorm gericht op (vermogende) ouderen en zij de zorg vanuit de Wlz vergoed krijgen. Er zijn te weinig sociale geclusterde huurwoningen voor mensen met een zorgvraag, waardoor deze mensen eerder aangewezen zijn op een verpleeghuis.

Transformatie: slimmer omgaan met personeel en andere zorgverleners

Daarnaast speelt in veel verpleeghuizen een transformatieproces. Het accent in de organisatie verschuift van medische verzorging in de richting van zorg voor kwaliteit van het dagelijkse leven. De cultuur van elk verzorgingshuis moet daarvoor veranderen: niet meer bijna vanzelfsprekend vooral medisch verzorgen, maar ook meer aandacht geven en zorgen voor betere leefbaarheid. De (relatief dure) verpleegkundigen gaan minder fulltime deel uitmaken van de vaste teams en komen op afroep beschikbaar. Dat vermindert ook de behoefte aan verpleegkundigen.

Conclusie over de basisvoorziening woonzorg (zowel verpleeghuizen als thuiszorg)

Deze deelparagraaf over de basisvoorziening woonzorg (onder meer voor ouderen) wordt hieronder samengevat door een kort antwoord te geven op de drie inhoudelijke onderzoeksvragen.

1. Hoe heeft het aantal verpleeghuizen per 10.000 inwoners zich historisch ontwikkeld?

De groei van het aantal verpleeghuizen was (vooral vanaf 2018-2019) groot in alle bestuurlijke regio's. In de hele provincie groeide het aantal verpleeghuizen met 75% in de periode 2012-2022.

2. Hoe zijn de verpleeghuizen als deel van de basisvoorziening woonzorg verdeeld over de provincie?

In vrijwel elke grotere woonkern is verpleeghuis aanwezig. De thuiszorg wordt waar mogelijk extramuraal vanuit de verpleeghuizen (en resterende verzorgingshuizen) verzorgd.

3. Wat zijn de verwachtingen van Ecorys voor de toekomstige ontwikkeling daarvan (bv. uitval)?

Dat de bevolking vergrijst is een gegeven, voor elke Nederlandse gemeente. Het gaat om dubbele vergrijzing: de gemiddelde leeftijd neemt toe en de oudere mensen leven langer. De wachtlijsten voor verpleeghuizen zijn structureel. In de komende 10 jaren moet daarom een groei van de behoefte aan woonzorg worden verwacht. Zowel voor meer ouderen met een Wlz-indicatie in de verpleeghuizen (intramuraal) als in de vorm van meer thuiszorg in de verspreid gelegen eigen woningen en in aanleunwoningen bij de verpleeghuizen (extramuraal). Het provinciale dashboard over de opgave ouderenhuisvesting handelt over deze dubbele beleidsbeweging.

Bij ouderenhuisvesting gaat het om een complex proces met aanpassings- en nieuwbouw-opgaves en verdelingsopgaves. Verder moet de zorg en ondersteuning gegarandeerd worden. Dat proces overstijgt de gemeentegrenzen. Meerdere verpleeghuizen hebben bovengemeentelijke functie. Als deze bovengemeentelijke functie van verpleeghuizen door extramuralisering minder wordt, kan dat invloed hebben op de verhuisstromen. Daardoor kan de verdeling van de regionale totalen anders gaan uitvallen. Al deze redenen vragen om regionale afstemming. De provincie kan hiervoor een grotere signalerende en coördinerende rol overwegen: naar het niveau van de bestuurlijke regio's toe en in de richting van het Rijk.

De provincie Noord-Holland heeft de cijfers over de behoefte nu in beeld. De provincie wil de regionale aandelen in deze opgave samen met de bestuurlijke regio's en de gemeenten gaan uitwerken in gemeentelijke en regionale woonzorgvisies.⁶³ Voor de invulling van de bouwopgave die voortvloeit uit de woonbehoefte van ouderen met een indicatie volgens de Wet langdurige zorg worden het Zorgkantoor en de zorgaanbieders betrokken. De provincie kan een coördinerende rol krijgen in het afstemmingsproces, bijvoorbeeld door erop toe te zien dat de woonzorgvisies van de gemeenten congruent zijn met de woondeals en met de regionale afspraken over huisvesting voor doelgroepen.

3.3 Welzijn: dorps- en buurthuizen

Kenmerken voor voorzieningen voor welzijn is in het algemeen dat de voorzieningen voor welzijn voor iedereen open staan; dat activiteiten bij voorkeur worden uitgevoerd door vrijwilligers en dat er meestal niet of weinig (kostendekkend, bijvoorbeeld bij maaltijden) betaald hoeft te worden door de deelnemers aan de activiteiten. In bijlage I worden de soorten voorzieningen op het gebied van welzijn opgesomd. Uit de literatuuranalyse bleek dat vooral de dorps- en buurthuizen als basisvoorziening voor de leefbaarheid van dorpen en wijken worden gezien. Daarom wordt in deze paragraaf ingegaan op de dorps- en buurthuizen. Verder wordt ingegaan op de organisatie van de belangenbehartiging voor de dorps- en buurthuizen in de provincie.

Het dorpshuis en het buurthuis zijn een ontmoetingsplaats en in de dorpen niet zelden nog de enige voorziening voor het verenigingsleven en voor theater- en muziekuitvoeringen. Diverse andere maatschappelijke diensten vinden in de dorps- en buurthuizen onderdak. Hierbij kan worden gedacht aan spreekuren van huisarts en fysiotherapeut, bloedprikken, buitenschoolse opvang, dagopvang van mensen met een beperking en dergelijke. Ze functioneren dan ook vaak als een multifunctionele accommodatie. Dorps- en buurthuizen bestaan vooral dankzij de inzet van vrijwilligers. Ze leveren een belangrijke bijdrage aan de leefbaarheid in de landelijke gebieden en in de stedelijke gebieden.

Onvolledige statistiek aantal dorps- en buurthuizen in Nederland en in Noord-Holland

De dorps- en buurthuizen vallen onder SBI 88999 (overig maatschappelijk advies, gemeenschapshuizen en samenwerkingsorganen op het gebied van welzijn – het CBS noemt dit: lokaal welzijnswerk) en SBI 88102 (welzijnswerk voor ouderen). LISA bevat onder deze rubrieken zeer weinig dorpshuizen en buurtcentra. De reden is dat LISA hoofdvestigingen noemt; de meeste dorps- en buurthuizen vallen onder stichtingen met een ander adres en onder overkoepelende organisaties (deze zijn wel in LISA opgenomen) en van overige bedrijven en instellingen (bijvoorbeeld voor advies of catering).

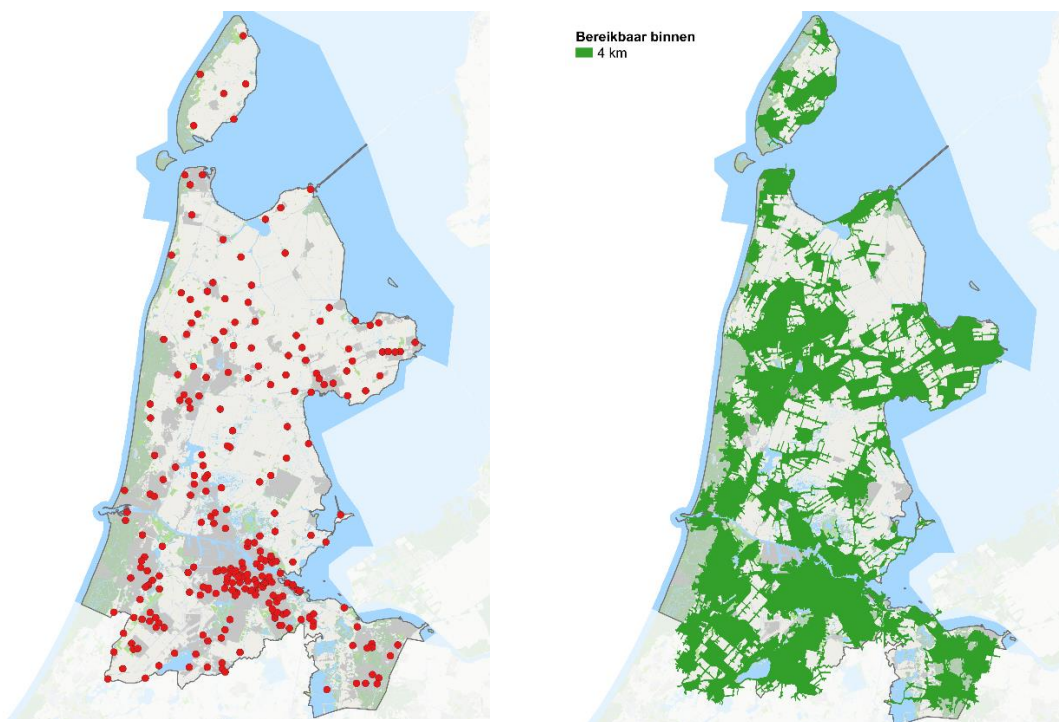
Ongeveer 130 van de 140 dorpshuizen in de provincie staan op de website Dorpswerk Noord-Holland.⁶⁴ Voor de buurthuizen in de provincie hebben wij geen compleet adressenbestand kunnen vinden. Amsterdam alleen zou circa 190 buurthuizen tellen, volgens het Parool. De adressen van Dorpswerk NH hebben wij aangevuld uit verschillende bronnen over de buurthuizen, maar wij

⁶³ Provincie Noord-Holland en anderen: "Woondeal 2.0 Noord-Holland Noord" (2023), pagina 17 en "Woondeal Metropoolregio Amsterdam 2020-2030", pagina 14-15

⁶⁴ <https://www.dorpshuizen.nl/dorpshuizen/>

kunnen niet garanderen dat daarmee een compleet beeld wordt gegeven over alle dorps- en buurthuizen. De bron van Dorpswerk Noord-Holland wordt permanent bijgehouden. De bronnen laten het niet toe om de historische ontwikkeling van het aantal dorps- en buurthuizen in de provincie in beeld te brengen. In algemene zin kan gesteld worden dat de tendens naar sluiting van dorps- en buurthuizen in de afgelopen 10 tot 20 jaren in het hele land krachtiger is geweest dan die van opening. Dat zal ook voor Noord-Holland het geval zijn. Verklaarend waren onder andere de sluitingen in de coronatijd; de daaropvolgende abrupte snelle stijging van de energieprijzen en de structurele afname van het aantal vrijwilligers.

Figuur 3.14 Spreiding dorps- en buurthuizen en actieradius dorps- en buurthuizen in Noord-Holland



Bron: Dorpswerk Noord-Holland (2024) en diverse andere bronnen, bewerking Ecorys

Ook deze kaarten laten een spreiding van de vestigingen van de basisvoorziening zien die de spreiding van de bevolking volgt. De niet-groene gebieden op de rechtse kaart zijn weer overwegend dunbevolkt. Het kaartbeeld geeft eigenlijk een dekking over de dorpen en buurten aan die beter is dan wat wij zelf vooraf hadden verwacht.

Uit een onderzoek dat Kieskompas namens Noord-Holland heeft uitgevoerd blijkt dat 64 procent van de Noord-Hollanders veel waarde hecht aan dorps- en buurthuizen.⁶⁵ Toch kent een groot deel van de dorpen en buurten/wijken geen dorps- of buurthuis. In de niet-groene delen van de rechtse kaart van figuur 2.15 liggen heel wat dorpen. De mensen in deze (dunbevolkte) gebieden wonen op meer dan 4 km afstand van een dorps- of buurthuis. Het CBS registreert niet op welke afstand de gemiddelde Nederlander van een dorps- of buurthuis woont. Het Sociaal Planbureau van de provincie Groningen heeft in 2016 gemeten dat de meeste inwoners 1 tot 5 km acceptabel vinden.

⁶⁵ <https://nos.nl/regio/noord-holland/artikel/371211-dorps-en-buurthuizen-noodzakelijker-dan-ooit-een-pond-welzijn-scheelt-een-kilo-zorg>

Vrijwilligers nemen de exploitatie van dorps- en buurthuizen over

Hier en daar wordt het draagvlak zo klein in de landelijke gebieden dat geen enkele voorziening dreigt over te blijven. Om toch een plek van ontmoeting in stand te houden nemen enkele bewoners van dorpen het initiatief om enkele soorten voorzieningen als vrijwilligers te gaan exploiteren. Het kan dan gaan om het dorpshuis, maar ook om de dorpssupermarkt, om de dorpsherberg en zelfs ook om bijvoorbeeld het openluchtwembad. Veel gemeenten zijn bereid om deze initiatieven financieel te ondersteunen, tegen voorwaarden.

Het dorpshuis nieuwe-stijl: alles onder één dak, als absolute basisvoorziening

Bij dergelijke initiatieven wordt vaak gezocht naar een combinatie van commerciële en maatschappelijke voorzieningen in een multifunctionele ruimte, bijvoorbeeld een eetcafé, een mini-supermarkt, bibliotheekje, kinderopvang, spreekuren van huisarts en fysiotherapeut, een apotheek-afhaalautomaat, feestzaal en soms een VVV-servicepunt. Die multifunctionele ruimte kan nieuw worden gebouwd, eventueel met basisschool, gymzaal en appartementen. Bij nieuwe gebouwen is er vaak sprake van eigendom van de gemeente en van professioneel beheer die de vrijwilligers moet ondersteunen. Maar in een oude dorpsherberg en in de dorpssupermarkt, vaak midden in het dorp gelegen, is meestal genoeg ruimte om vooruit te kunnen. Bij bestaande gebouwen is er veelal sprake van zelfbeheer door inwoners. De gemeente kan besluiten tot subsidiering, bijvoorbeeld voor de huur van het gebouw.

De financiële ondersteuning door gemeenten van deze absolute onderkant van het aanbod aan basisvoorzieningen is zeker niet in alle gemeenten vanzelfsprekend. Veel gemeenten (in landelijke gebieden gaat het om streekgemeenten) hebben in hun beleid, net als de bestuurlijke regio's vastgelegd dat prioriteit wordt gegeven aan het voorzieningenniveau in de grotere centrum-gebieden. Initiatieven buiten deze centrumgebieden worden dan aan de marktwerking overgelaten.

Conclusie over de basisvoorziening dorps- en buurthuizen

Deze deelparagraaf over de basisvoorziening dorps- en buurthuizen wordt hieronder samengevat door een kort antwoord te geven op de drie inhoudelijke onderzoeksvragen.

1. Hoe heeft het aantal dorps- en buurthuizen per 10.000 inwoners zich historisch ontwikkeld?

De bronnen die wij konden vinden met adressen over dorps- en buurthuizen laten het niet toe om een analyse te maken over de ontwikkeling van het aantal vestigingen in de laatste 10 jaren. In algemene zin kan gesteld worden dat de tendens naar sluiting van dorps- en buurthuizen in de afgelopen 10 tot 20 jaren in het hele land krachtiger is geweest dan die van opening.

2. Hoe is de basisvoorziening dorps- en buurthuis verdeeld over de provincie?

Bijna twee derde deel van de inwoners van de provincie hecht veel waarde aan de dorps- en buurthuizen. Toch is het lang niet vanzelfsprekend dat de dorps- en buurthuizen open blijven of dat er nieuwe dorps- en buurthuizen worden geopend. De kaarten met de spreiding en actieradius van de dorps- en buurthuizen geven een dekking over de dorpen en buurten aan die beter is dan wat wij zelf hadden verwacht.

3. Wat zijn de verwachtingen van Ecorys voor de toekomstige ontwikkeling daarvan (bv. uitval)?

De gemeenten zijn een belangrijke subsidient van de dorps- en buurthuizen, vaak zelfs de belangrijkste bron van inkomsten. De horeca-inkomsten en zaalverhuur zijn wezenlijk voor de exploitatie. De deelnemersbijdragen zijn beperkt. Zonder subsidie is de exploitatie niet mogelijk. De meeste gemeenten overleggen veelvuldig met de organisaties die de dorps- en buurthuizen exploiteren, ook om na te gaan wat de tegenprestatie is voor de subsidiering. De gebouwen van de dorps- en buurthuizen zijn vaak toe aan structureel onderhoud en verduurzaming. Ze zijn niet ontworpen op de veelheid aan functies die aan het traditionele gebruik voor sociale activiteiten wordt toegevoegd. Als bezuinigingen voor gemeenten onvermijdelijk zijn, wordt ook vaak naar de dorps- en buurthuizen gekeken. Wij verwachten dat het aantal dorps- en buurthuizen in de bestuurlijke regio's zal (blijven) dalen in de komende 10 tot 20 jaren.

Volgens het eerder aangehaalde onderzoek van Kieskompas vinden de inwoners van de provincie dat de eerste verantwoordelijkheid over de dorps- en buurthuizen bij de gemeenten ligt, maar de provincie zou ook meer kunnen doen om de dorps- en buurthuizen te steunen.⁶⁶ Dit kan samen met de gemeenten, met Dorpswerk Noord-Holland en met de (inter-)gemeentelijke organisaties voor de buurthuizen, worden verkend en uitgewerkt.

Omdat dit onderzoek is gehouden in een tijd met sterk en abrupt stijgende energieprijzen, werd door de inwoners gesuggereerd dat de provincie hier de helpende hand uit kon steken. Mede hieruit is de provinciale subsidieregeling voor de verduurzaming van dorps- en buurthuizen uit voort gekomen voor een eerste energiescan, voor het benoemen van maatregelen en voor het zoeken naar financieringsmogelijkheden en ondersteuning bij de uitvoering.⁶⁷

Er is al een intermediair en verbinder: Dorpswerk Noord-Holland

Provincie Noord-Holland werkt met betrekking tot het dorpswerk en de dorpshuizen nauw samen met de vereniging Dorpswerk Noord-Holland. De provincie subsidieert Dorpswerk Noord-Holland ook. Dorpswerk Noord-Holland informeert, adviseert en ondersteunt de dorpsraden en de besturen van dorpshuizen op alle gebieden van beleid en beheer.

Ongeveer 70 dorpsraden en ongeveer 110 dorpshuizen zijn aangesloten bij deze vereniging. De vereniging ondersteunt en behartigt de belangen van bewonersinitiatief in de dorpen en op het platteland van Noord-Holland. Dorpswerk Noord-Holland faciliteert informatie-uitwisseling, scholing, advies en ondersteuning van de leden op maat. De vereniging heeft een vrijwilligersbestuur. Deze vereniging is lid van de Landelijke Vereniging Kleine Kernen, de lijn naar het Rijksbeleid voor de leefbaarheid van de landelijke gebieden. In 2010 zijn LVKK en Dorps-huizen.nl samengegaan. Tien provinciale verenigingen vormen samen de LVKK - ruim 4.000 dorps- en dorpshuisorganisaties.

⁶⁶ <https://nos.nl/regio/noord-holland/artikel/371211-dorps-en-buurthuizen-noodzakelijker-dan-ooit-een-pond-welzijn-scheelt-een-kilo-zorg>

⁶⁷ https://www.noord-holland.nl/Loket/Producten_en_Diensten/Producten_op_alfabet/V/Verduurzaming_dorpshuizen_buurthuizen_en_wijkcentra_Noord_Holland_subsidie

De buurthuizen in de stedelijke gebieden zijn ook welkom als lid bij Dorpswerk Noord-Holland, maar dat gebeurt nog mondjesmaat. De buurthuizen en bewonersorganisaties in de stedelijke gebieden werken op nationaal niveau samen in de LSA.⁶⁸ Dorpswerk Noord-Holland onderhoudt ook contacten met de LSA. Wellicht is het mogelijk om het overleg tussen de (inter)gemeentelijke koepelorganisaties voor de buurthuizen in de provincie meer te formaliseren, om zo de organisaties achter de buurthuizen beleidsmatig op een gelijk niveau te brengen als Dorpswerk Noord-Holland.

3.4 Cultuur

De cultuurroos of het culturele cirkelmodel geeft de domeinen van de culturele sector (bijlage IV). Voor de soorten culturele voorzieningen in het hart van de roos is minder bevolkingsdraagvlak nodig (tot 30.000 inwoners). Deze culturele voorzieningen zouden in het licht van dit onderzoek als basisvoorzieningen kunnen worden gezien, zij het dat snel een groter draagvlak nodig is dan het aantal inwoners van veel dorpen en hun buitengebied. Voor de soorten culturele voorzieningen in het middenbereik van de roos zijn 30.000-100.000 inwoners nodig en voor die in de buitenste ring van de roos ten minste 100.000 inwoners en toestroom van bezoekers van elders.

Nationale invulling van culturele basisinfrastructuur (BIS)

Het Rijk heeft in de afgelopen jaren enkele malen uitgewerkt welke culturele voorzieningen binnen de cultuurroos als basisvoorziening worden gezien.⁶⁹ Op deze basisvoorzieningen werd de Rijkssubsidie sterk geconcentreerd. Het betrof instellingen waarvan werd gemeend dat deze een vitale rol in het culturele aanbod in de regio hadden en/of een landelijke functie hadden. De culturele fondsen kregen een grotere rol toegekend bij de verdeling van de budgetten, ook naar de culturele basisvoorzieningen. Daarnaast zijn er nog de meerjarige landelijke subsidies die door Rijkscultuurfondsen worden beheerd en verdeeld. Tot slot stelden diverse steden zelf een lokale culturele basisinfrastructuur in naar model van de landelijke aanpak, zoals Amsterdam, Almere, Eindhoven en Rotterdam.

Sinds 2018 werkt het Ministerie OCW samen met de zogenaamde **stedelijke cultuurregio's**. De regio's kenmerken zich door een centrumgemeente (soms meer dan een) die fungeert als cultureel brandpunt. Omliggende gemeenten vullen dit aan met hun cultuuraanbod. Zowel het rijksbeleid als het beleid van de rijksfondsen wordt steeds meer afgestemd op de stedelijke cultuurregio's. Dit betreft bijvoorbeeld conventantsafspraken over regelingen als de culturele basisinfrastructuur (BIS). Bij de verdeling van rijksmiddelen speelt de stedelijke cultuurregio een steeds grotere rol. In 2019 hebben vijftien stedelijke regio's zich bij de minister gemeld met een regionaal cultuurprofiel. De inmiddels negentien stedelijke regio's dekken niet heel Nederland.

Hoofdpijnen van het provinciale cultuurbeleid

Samen met haar partners, zoals de gemeenten, wil de provincie het culturele aanbod van Noord-Holland toegankelijk en bereikbaar houden voor publiek. Cultuur maakt de provincie aantrekkelijk om te bezoeken, in te wonen en werken en vergroot de leefbaarheid. De provincie wil dat alle inwoners van Noord-Holland voldoende toegang hebben tot cultuur.

⁶⁸ <https://www.lsabewoners.nl/>

⁶⁹ Jack van der Leeden: "Ontstaan en ontwikkeling culturele basisinfrastructuur" Boekman Extra 25 verkenning (2021)

Daarom ondersteunt de provincie gemeenten bij het bereiken van [regionale samenwerking](#).⁷⁰ De regionale samenwerking op het gebied van cultuur is op dit moment uitgewerkt in twee programma's: voor de Metropoolregio Amsterdam (MRA) en voor de regio Noord-Holland Noord.

De provincie investeert in het [delen van kennis](#) over de culturele infrastructuur door de gemeenten door netwerkbijeenkomsten te organiseren rond een thema, bijvoorbeeld de langetermijneffecten van covid-19 voor culturele instellingen. Afhankelijk van het regionale vraagstuk en de behoefte van het netwerk kiest de provincie afwisselend voor een rol als partner of als verbinder, waarbij verschillende instrumenten kunnen worden ingezet. Belangrijke voorwaarde is dat de vraag om regionale samenwerking vanuit de (deel)regio moet komen. De (deel)regio blijft opdrachtgever dan wel eigenaar van het proces. Om de juiste thema's in de regio te agenderen wordt aangesloten bij provinciale gebiedsprogramma's, bijvoorbeeld voor erfgoed & cultuur; toerisme & recreatie; mobiliteit & bereikbaarheid en wonen.⁷¹

Binnen de provincie Noord-Holland is er een grote woningbouwopgave. Tot 2040 moeten er circa 230.000 nieuwe woningen bijkomen in Noord-Holland en Flevoland. De provincie vindt het van belang dat er bij nieuwbouw vanaf het begin aandacht is voor de leefbaarheid in een wijk en dus ook: voldoende culturele voorzieningen. Dit geldt ook voor de herinrichting van dorpen of wijken. De provincie heeft voor de gemeenten een [handreiking](#) laten opstellen voor het ontwikkelen van een eigen kader voor culturele voorzieningen en bij het op peil houden van culturele voorzieningen voor de nieuwbouwlocaties en voor de herinrichting van dorpen en wijken.⁷²

Selectie van de culturele basisvoorzieningen

In de stukken over de culturele basisinfrastructuur van het Rijk is uitgesproken dat bij bezuinigingen erfgoed (waaronder musea) en bibliotheken zoveel mogelijk worden ontzien. Dit sluit aan bij de drie culturele basisvoorzieningen die in deze paragraaf worden besproken. De literatuuranalyse (tabel 2.1) kwam tot een sterke beperking van wat de inwoners van de landelijke gebieden als culturele basisvoorzieningen zien. Het gaat dan om alleen de bibliotheek. Op basis van de andere selectiecriteria worden daaraan toegevoegd de musea; de instellingen voor podiumkunst en de filmtheaters/bioscopen.

Overig culturele voorzieningen waar de provincie beleid voor voert

De provincie voert ook beleid voor andere culturele voorzieningen dan deze basisvoorzieningen. De overige culturele voorzieningen waar de provincie beleid voor voert worden in dit onderzoek echter niet gezien als culturele basisvoorziening, omdat ze niet kwalificeren voor de vier criteria in paragraaf 2.1.

De provincie heeft namelijk meerdere wettelijke taken, bijvoorbeeld voor monumentenzorg.⁷³ In 2012 zijn er namens de provincies afspraken gemaakt tussen IPO en het ministerie van OCW over een duurzame en effectieve erfgoedzorg in het kader waarvan het Rijk jaarlijks een budget stort in het provinciefonds ten bate van restauraties van rijksmonumenten. De

⁷⁰ <https://cijfers.noord-holland.nl/dashboard/dashboard-brede-basismonitor/afstand-tot-cultuur>

⁷¹ Provincie Noord-Holland: "Beleidskader erfgoed en cultuur 2021" (2022), pagina 28

⁷² Stadenco.nl: "Meer ruimte voor cultuur" (2023)

⁷³ Provincie Noord-Holland: "Beleidskader erfgoed en cultuur 2022 (2021)", pagina 39

provincies verdelen deze middelen onderling en zorgen voor verdubbeling van deze middelen vanuit de regio. Het Noord-Hollands fonds voor monumenten is een subsidieregeling voor laagrentende leningen voor de herbestemming, restauratie en verduurzaming van monumenten.⁷⁴

Ook kan de provincie eigen beleid hebben vastgesteld met betrekking tot andere culturele voorzieningen dan die in dit onderzoek worden gezien als culturele basisvoorzieningen. In 2012 hebben de provincies een Algemeen Kader Interbestuurlijke verhoudingen afgesloten met VNG en OCW. De kerntaak wordt in dat kader als volgt geformuleerd: 'Cultuur is een kerntaak van provincies waar dit de lokale belangen overstijgt. Provincies zijn verantwoordelijk voor bovengemeentelijke coördinatie op regionaal niveau. Provincies zetten zich in voor de diversiteit en spreiding van culturele voorzieningen in de regio en zijn verantwoordelijk voor de financiering van provinciale collecties.'

Met betrekking tot cultuureducatie is in het bestuurlijk kader Cultuur en Onderwijs 2013-2023 afgesproken dat het Rijk, de provincies en de gemeenten gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen om alle kinderen en jongeren kennis te laten maken met cultuur. Dit is uitgewerkt binnen het programma Cultuureducatie met Kwaliteit Noord-Holland met 300 basisscholen en samenwerking met 338 individuele cultuuraanbieders in 26 kleinere gemeenten.⁷⁵ De Provincie participeert als matchingspartner sinds 2013 en blijft deze rol vervullen in de nieuwe CmK periode 2025-2028.

Integratie van maatschappelijk (non-profit) en commercieel (profit)

In de culturele sector wordt verschillend gedacht over de vermenging van aan elkaar verwante maatschappelijke en commerciële vormen van cultuur. Moeten in het domein media & letteren niet ook bijvoorbeeld uitgeverijen, boekwinkels en antiquariaten worden opgenomen; in het domein film de bioscopen; in het domein beeldende kunst de galeries; in het domein cultureel erfgoed de galeries en in het domein podiumkunst de dansscholen en ook het particulier muziekonderwijs? Bij de totstandkoming van de cultuurroos ging er destijds min of meer de gedachte vanuit dat alleen vormen van cultuur die (voornamelijk) uit publieke middelen worden bekostigd, moesten worden opgenomen. Dit ging samen met bepaalde opvattingen over 'officiële kunst'.⁷⁶ Deze benadering paste in het denken over cultuurbeleid aan het eind van de jaren '90.

Daar wordt nu vaak anders over gedacht. Ook als uit openbare middelen bekostigde culturele voorzieningen een significant deel van de exploitatie van verliesgevende activiteiten dekken uit winsten op commerciële activiteiten (zalenverhuur, horeca, winkel of advies) of uit andere eigen culturele voorzieningen. Ten aanzien van de theaters wordt het inmiddels in het cultuurbeleid normaal gevonden dat uit de meeropbrengst van de commerciële activiteiten de maatschappelijke activiteiten mede worden bekostigd. De podiumproducties van de Toneelschuur in Haarlem (in het eigen gebouw en in het land) worden mogelijk gemaakt door de revenuen van het eigen filmtheater, de Filmschuur. Inmiddels is het zover dat in het

⁷⁴ https://www.noord-holland.nl/Loket/Producten_en_Diensten/Producten_op_alfabet/H/Herbestemming_restauratie_en_verduurzaming_monumenten_Noord_Holland_subsidie

⁷⁵ https://www.noord-holland.nl/Onderwerpen/Cultuur_en_Erfgoed/Culturele_instellingen#:~:text=De%20cultuurmonitor%20beschrijft%20de%20staat,is%20verantwoordelijk%20voor%20deze%20cultuurmonitor

⁷⁶ Cor Wijn: "Gemeentelijk cultuurbeleid – een handleiding" (2003), pagina 54-56

algemeen in cultuurnota's en cultuurmonitors steeds meer culturele voorzieningen die geen gebruik (hoeven) maken van subsidies worden meegenomen, zoals bijvoorbeeld in de MRA-cultuurmonitor.⁷⁷

3.4.1 Bibliotheken

De openbare bibliotheken vallen onder SBI 91011. Overige bibliotheken, zoals academische bibliotheken, overige culturele uitleencentra en openbare archieven vallen onder andere SBI-codes. Deze deelparagraaf handelt alleen over de openbare bibliotheken. Volgens de Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen hebben de openbare bibliotheken vijf maatschappelijke functies of taken: (1) kennis en informatie beschikbaar stellen; (2) mogelijkheden bieden voor ontwikkeling en educatie, bijvoorbeeld met taaltrainingen of door te leren om 'fake news' te herkennen; (3) stimuleren om te lezen; (4) ontmoetingen en debatten organiseren en (5) mensen kennis laten maken met kunst en cultuur.

Taken van de provincie voor de openbare bibliotheken

De taken van provincies volgens de Bibliotheekwet (officieel de Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen - Wsob) 2015 zijn: innovaties voor lokale bibliotheken (in overeenstemming met de innovatieagenda van de Koninklijke Bibliotheek); het interbibliothecair leenverkeer; het collectiebeleid en tot slot netwerken en allianties. Probiblio is de provinciale ondersteuningsaccommodatie voor de bibliotheken en voert de wettelijke taken van de provincie Noord-Holland uit. De provincie ziet de openbare bibliotheek als belangrijk onderdeel van de culturele infrastructuur en richt haar activiteiten daarom vooral op het regionaal bereikbaar, toegankelijk en relevant houden van de bibliotheek. De provincie stemt haar bibliotheekbeleid af met Rijk en gemeenten. De afspraken zijn uitgewerkt in het Bibliotheek-convenant 2021-2023 en in een netwerkagenda.

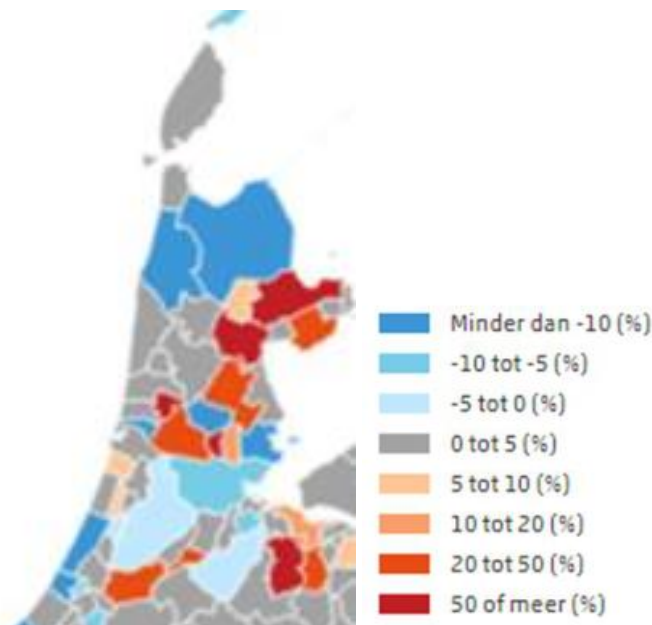
Vanaf 2026 zal een vernieuwing van de Bibliotheekwet in werking treden. Dan krijgen gemeenten extra financiële middelen van het Rijk om te waarborgen dat iedere gemeente over een volwaardige bibliotheek beschikt. Dit wordt dan voor de gemeenten en provincies een wettelijke taak – ook wel zorgplicht genoemd.

Historische ontwikkeling van het aantal bibliotheekvestigingen als basisvoorziening

Een openbare bibliotheekvoorziening wordt door de Koninklijke Bibliotheek gedefinieerd als een locatie waar een collectie aanwezig is en die meer dan 15 uur per week bemand geopend is. Andere soorten bibliotheeklocaties die minder uren per week bemand geopend zijn of waar geen collectie aanwezig is, zijn buiten beschouwing gelaten, zoals servicepunten, zelfbedienings- bibliotheken, bibliobussen en ook schoolbibliotheken die belevend worden door een openbare bibliotheekorganisatie. Probiblio beheert het bestand van alle openbare bibliotheekvestigingen in de provincie. Daarin zijn circa 150 vestigingen opgenomen.

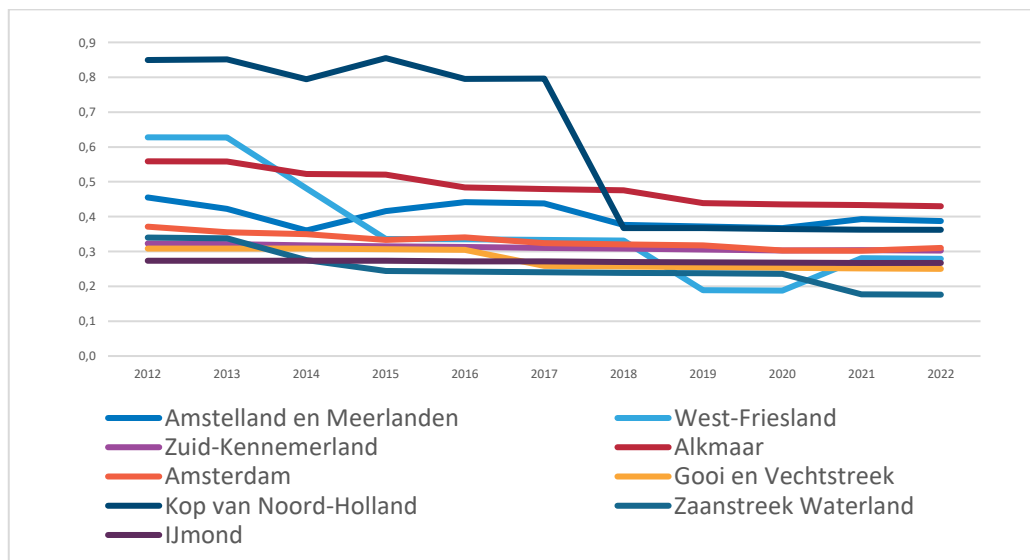
Figuur 3.15 laat zien hoe het aantal bibliotheekvestigingen (hier: inclusief de servicepunten) per gemeente in de provincie zich heeft ontwikkeld van 2014 tot en met 2022. De kaart laat een sterk wisselend beeld zien, waaruit geen echt patroon is af te leiden.

⁷⁷ <https://www.metropoolregioamsterdam.nl/cultuur-monitor/dashboard>

Figuur 3.15 Verandering afstand dichtstbijzijnde bibliotheekvestiging of -servicepunt, 2022 t.o.v. 2014

Bron: Koninklijke Bibliotheek en Probiblio, bewerking CBS (2024)

In Noord-Holland was vorig jaar 0,50 bibliotheekvestiging per 10.000 inwoners beschikbaar. In heel Nederland lag dat op 0,52 bibliotheekvestiging (921 vestigingen).⁷⁸ De voor figuur 2.16 gebruikte databron laat het helaas niet toe om de ontwikkeling van het aantal bibliotheekvestigingen per 10.000 inwoners in de bestuurlijke regio's in de periode 2012-2022 te analyseren. Voor Figuur 3.16 zijn we daarom teruggevallen op LISA. In LISA zijn 90 van de 150 bibliotheken opgenomen. De y-as van Figuur 3.16 laat de ontwikkeling van het aantal bibliotheken per 10.000 inwoners zien.

Figuur 3.16 Indicatieve ontwikkeling aantal bibliotheken per 10.000 inwoners 2012-2022

Bron: LISA (2023), bewerking Ecorys

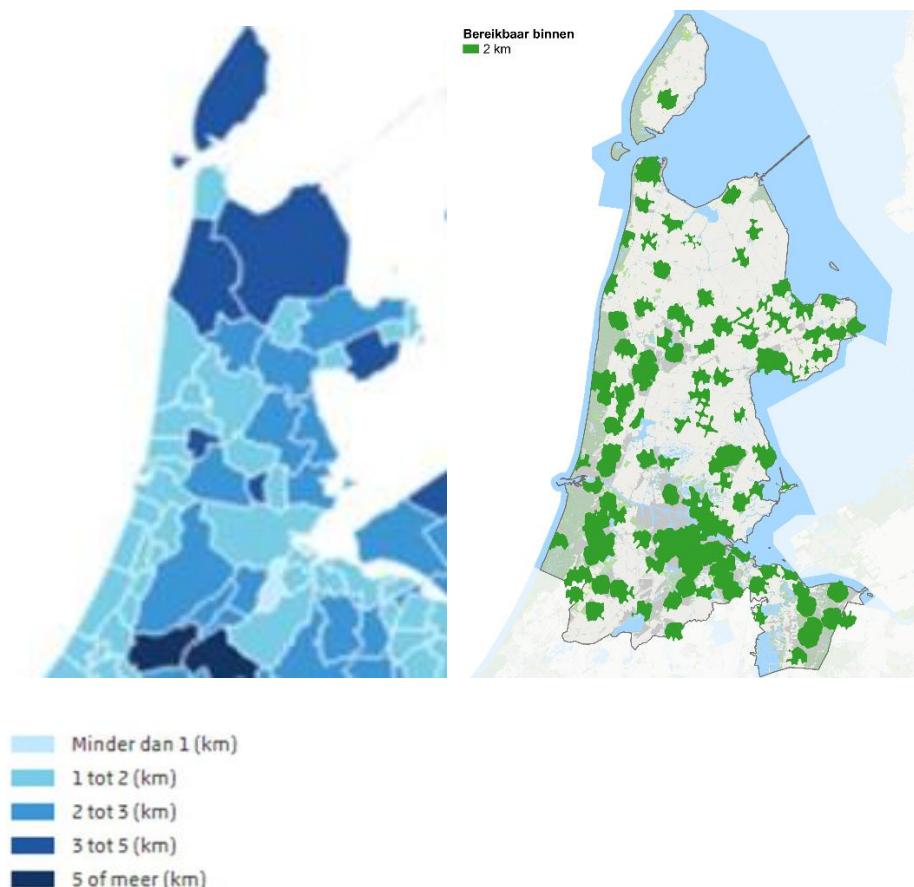
⁷⁸ <https://www.debibliotheeken.nl/informatie/openbare-bibliotheeken/#:~:text=Het%20stelsel%20van%20openbare%20bibliotheeken,samenwerkingen%20aan%20in%20multifunctionele%20accommodaties.>

Omdat niet alle bibliotheekvestigingen in het gebruikte adressenbestand zijn opgenomen, wordt in de figuur een lager aantal vestigingen per 10.000 inwoners aangegeven dan werkelijk aanwezig is. De trend wordt echter duidelijk. In de hele provincie nam het aantal vestigingen per 10.000 inwoners met zo'n 20-25% af. In West-Friesland en in de Kop van Noord-Holland was de afname sterker. Nationaal is de afname van het aantal bibliotheken vrijwel gestopt vanaf 2015. Vooral nevenvestigingen in wijken en dorpen werden in de voorafgaande jaren gesloten. De afname ging samen met verbreding van de dienstverlening van de overblijvende bibliotheken.

Geografische spreiding van de bibliotheekvestigingen als basisvoorziening

In Noord-Holland zijn er dus relatief wat meer bibliotheekvestigingen dan in Nederland. Deze dichtheid varieert sterk tussen de bestuurlijke regio's en tussen de gemeenten. In 2021 was de gemiddelde afstand tot de dichtstbijzijnde bibliotheek in Noord-Holland 1,7 km over de weg. In 2022 was dat 1,6 km geworden. Dat is vrijwel gelijk aan die afstand in geheel Nederland.⁷⁹

Figuur 3.17 Gemiddelde afstand naar bibliotheek (2021) en geografische actieradius



Bron: Probiblio, bewerking Provincie Noord-Holland: "Dashboard brede basismonitor" (2023)

Ook hier varieerde de gemiddelde afstand naar de dichtstbijzijnde bibliotheek sterk tussen de gemeenten. Op de rechtse kaart hebben we bepaald wat de actieradius is van de bibliotheekvestigingen, uitgaande van de adressen van Probiblio. Daarbij zijn we uitgegaan van een trekkraft van gemiddeld 2,0 km. Verder dus dan het gemiddelde voor de hele provincie,

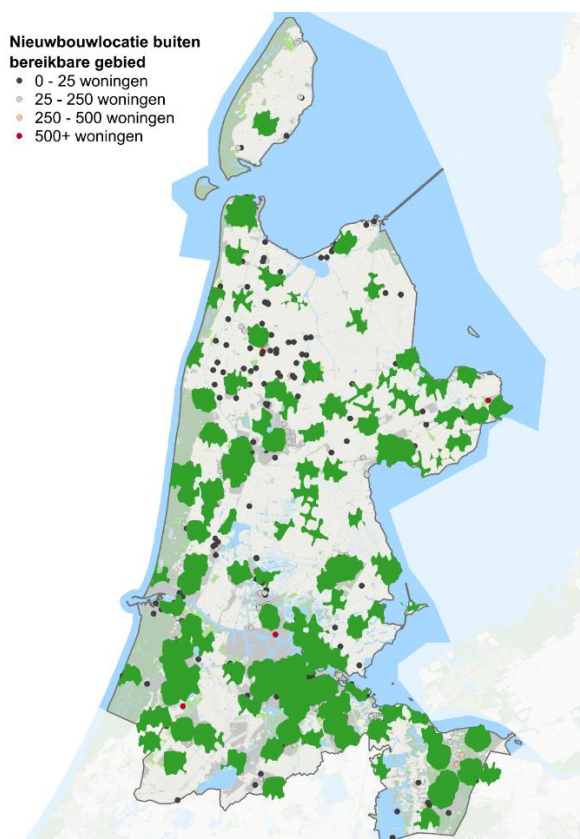
⁷⁹ CBS: spreadsheet "Nabijheid van bibliotheekvoorzieningen 2014-2022" (2023)

maar zeker redelijk voor de bibliotheken in de minder stedelijke gebieden, zoals de linkse kaart aangeeft. De meeste stedelijke gemeenten steden zaten onder het provinciaal gemiddelde. De kleinere, veelal perifere gemeenten lagen vaak boven het gemiddelde. Vanaf 2012 is in ruim 60% van de Noord-Hollandse gemeenten de afstand tot de dichtstbijzijnde bibliotheek toegenomen, voornamelijk in de kleinere gemeenten. Door de bezuinigingen moeten inwoners van steden en dorpen steeds verder reizen om een bibliotheek te bezoeken. In meerdere dorpen en wijken alleen nog een zelfbedienings-bibliotheek, een bibliotheek-depot, een schoolbieb voor kinderen of stopt alleen een bibliobus over.

Verwachtingen van Ecorys voor de toekomstige ontwikkeling van het aantal bibliotheken

In 2020 concludeerde de Raad voor Cultuur dat niet iedere inwoner van Nederland toegang heeft tot een kwalitatief hoogstaand bibliotheekaanbod. Zo zijn er steeds minder vestigingen met gekwalificeerd personeel en een brede dienstverlening en zijn de verschillen tussen bibliotheken groot. Dit beeld wordt nog gecompliceerder als ook de afstand naar de dichtstbijzijnde vestiging wordt meegenomen. Het hebben van een bibliotheek wordt vanaf (waarschijnlijk) begin 2026 wettelijk verplicht voor gemeenten. Iedere inwoner moet dan binnen een redelijke afstand toegang hebben tot een volwaardige openbare bibliotheek. Dat staat in de Kamerbrief over het versterken van het stelsel van openbare bibliotheken. Het wetsvoorstel om dit te regelen heeft vertraging opgelopen. Eind dit jaar (2024) moet het wetsvoorstel nog naar de Tweede Kamer gaan.

Figuur 3.18Woningbouwlocaties Noord-Holland buiten actieradius van bibliotheekvestigingen



Bron: bewerking Ecorys

De grotere woningbouwlocaties buiten de actieradius van de bestaande bibliotheekvestigingen zijn te klein om voldoende draagvlak te genereren voor een nieuwe bibliotheekvestiging. Als er hiaten bestaan in het netwerk zal dat vooral betrekking hebben op de bestaande woongebieden in de steden en dorpen. Probiblio kan dat analyseren, ook vanuit haar data over het bezoek aan de bestaande bibliotheken.

Gemeenten krijgen voor de nieuwe zorgplicht extra geld. Gemeenten konden in 2023 en 2024 al geld aanvragen voor een nieuwe of betere bibliotheek.⁸⁰ Die regeling is nu gesloten. Het extra geld ging in de eerste plaats naar gemeenten die nog geen bibliotheek hebben. Ook gemeenten waar de inwoners lang moeten lopen of fietsen om bij de bieb te komen kregen voorrang. Net als gemeenten met veel inwoners met bijvoorbeeld een laag inkomen, of die moeite hebben met lezen. Dit in verband met de alfabetiseringsdoelstelling van de openbare bibliotheken.

Sluiting van de (laatste) bibliotheek in een gemeente blijft in de toekomst mogelijk, maar vraagt wel om mitigerende maatregelen, zoals het aangaan van een samenwerking met een bibliotheek in een nabij gelegen buurgemeente of het werken met bibliotheekdepots en -afhaalpunten.⁸¹

Uitgangspunten voor een provinciaal beleid voor de bibliotheken

De provincie erkent de grote maatschappelijke waarde van de bibliotheken, zoals deze onder meer is omschreven in de wet. De provincie heeft Probiblio aangewezen als de uitvoerder van haar wettelijke taken voor het bibliotheekwerk. De provincie heeft haar bijdrage aan Probiblio in het verleden structureel verhoogd zodat beter aangesloten kan worden bij de landelijke innovatie- en netwerkagenda. Vanuit dit licht bezien, worden de drie inhoudelijke onderzoeksvragen als volgt beantwoord voor het bibliotheekwerk

1. Hoe heeft het aantal bibliotheekvestigingen per 10.000 inwoners zich historisch ontwikkeld?

In de hele provincie nam het aantal vestigingen per 10.000 inwoners met zo'n 20-25% af. In West-Friesland en in de Kop van Noord-Holland was de afname sterker. Nationaal is de afname van het aantal bibliotheken vrijwel gestopt vanaf 2015. Vooral nevenvestigingen in wijken en dorpen werden in de voorafgaande jaren gesloten. De afname ging samen met verbreding van de dienstverlening van de overblijvende bibliotheken.

2. Hoe zijn de bibliotheekvestigingen verdeeld over de provincie?

De gemiddelde afstand naar de dichtstbijzijnde bibliotheek varieert sterk tussen de gemeenten. De meeste stedelijke gemeenten zaten onder het provinciaal gemiddelde van 1,6 km. De kleinere, veelal perifere gemeenten lagen vaak daarboven. Vanaf 2012 is in ruim 60% van de Noord-Hollandse gemeenten de afstand tot de dichtstbijzijnde bibliotheek toegenomen, voornamelijk in de kleinere gemeenten. Door de bezuinigingen moeten inwoners van steden en dorpen steeds verder reizen om een bibliotheek te bezoeken.

⁸⁰ Rijk: "Regeling eenmalige specifieke uitkeringen lokale bibliotheekvoorzieningen"

⁸¹ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/lezen-en-bibliotheken/openbare-bibliotheken>

3. Wat zijn de verwachtingen van Ecorys voor de toekomstige ontwikkeling daarvan (bv. uitval)?

Het hebben van een bibliotheek wordt waarschijnlijk vanaf begin 2026 wettelijk verplicht voor gemeenten. Iedere inwoner moet dan binnen een redelijke afstand toegang hebben tot een volwaardige openbare bibliotheek. Voor het netwerk van bibliotheken in de provincie zal dit inhouden dat hiaten in de marktbedekking geïdentificeerd moeten worden en dat acties worden ontwikkeld om de bibliotheken en hun gebouwen kwalitatief verder te verbeteren. De aanstaande wetgeving legt daarvoor een zorgplicht aan de gemeenten op. Ecorys verwacht dat het aantal bibliotheken in de gemeenten en bestuurlijke regio's hierdoor weer zal gaan stijgen.

De provincie kan hierbij een stimulerende rol blijven spelen, via Probiblio. De provincie onderschrijft het maatschappelijk belang van de bibliotheken en ziet de bibliotheken in doorontwikkeling een essentiële functie hebben in de samenleving van de toekomst. Elke gemeente en elk dorp zou een bibliotheek moeten hebben.⁸² De zorgplicht van de gemeenten vanaf 2026 voor bibliotheken op goed voor de inwoners bereikbare plaatsen moet worden ingevuld voor die delen van de provincie waar deze basisvoorziening nog ontbreekt. Daarvoor kan een plan van aanpak gemaakt worden door Probiblio, gemeenten en provincie samen.

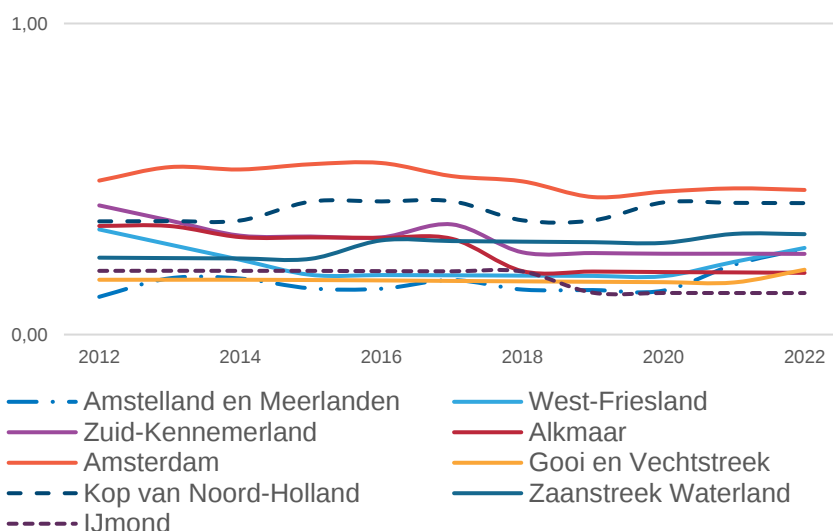
3.4.2 Musea

Alle musea vallen onder SBI 91021. Tot de musea worden alle musea gerekend die door het publiek als museum worden gezien en mits ze een vaste locatie en collectie hebben en minimaal 28 weken per jaar en 3 dagen per week vrij toegankelijk zijn.

Historische ontwikkeling van het aantal musea

De y-as van Figuur 3.19 laat de ontwikkeling van het aantal musea in de bestuurlijke regio's per 10.000 inwoners in de jaren 2012-2022 zien.

Figuur 3.19 Ontwikkeling van het aantal musea per 10.000 inwoners 2012-2022



Bron: LISA (2023), bewerking Ecorys

⁸² https://www.noord-holland.nl/Actueel/Archief/2023/Okttober_2023/Bibliotheken_zien_verduurzaming_als_hun_taak

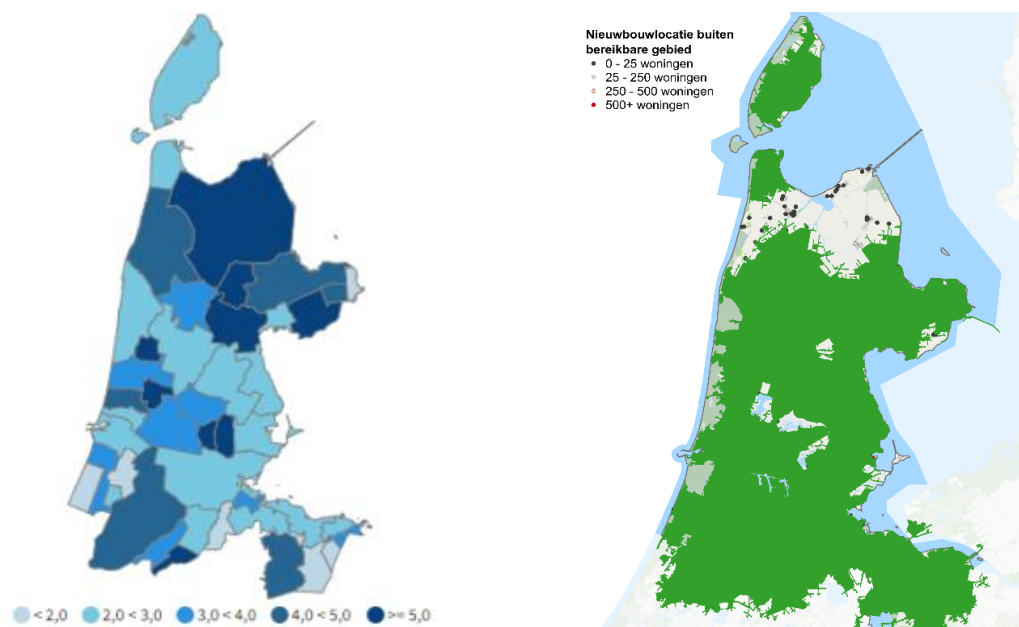
In Nederland zijn er circa 0,35 musea (circa 630) per 10.000 inwoners en in Noord-Holland gemiddeld circa 0,42 musea per 10.000 inwoners (in totaal: 124⁸³). Er bestaat een concentratie van musea in de gemeente Amsterdam met meer dan 60 musea. Amsterdam claimt toeristisch de hoogste museumdichtheid ter wereld. De helft van de 30 meest bezochte musea in Nederland is in de stad Amsterdam gevestigd. Als Amsterdam een aantal musea had gehad proportioneel aan de grote steden in ons land, was het aantal musea per 10.000 inwoners in Noord-Holland rond het nationaal gemiddelde uitgekomen. De musea in de provincie trekken samen ongeveer 45% van alle bezoeken aan musea in Nederland.⁸⁴ Dat is duidelijk meer dan het aandeel van de provincie in het aantal inwoners van Nederland (16-17%).

De ontwikkeling per 10.000 inwoners in 2012-2022 geeft voor de andere bestuurlijke regio's een ander patroon van toe- en afname. Hierbij moet worden meegewogen dat het absoluut gezien om zeer kleine aantallen gaat, waardoor het patroon in de figuur sterke wisseling laat zien terwijl het feitelijk om incidenteel voorkomende (al dan niet tijdelijke) sluitingen en openingen gaat. Corona (2020-2021) heeft – uiteindelijk - niet tot definitieve sluitingen geleid. Per saldo is het aantal musea in de provincie vrijwel gelijk gebleven in de jaren 2012-2022.

Geografische spreiding van de musea

In 2021 was de gemiddelde afstand tot het dichtstbijzijnde museum in Noord-Holland 3,0 km. Dat is korter dan het Nederlands gemiddelde van 4,1 km. Noord-Holland heeft van alle provincies de kortste gemiddelde afstand tot een museum.⁸⁵ Sinds 2015 is de gemiddelde afstand tot een museum in Noord-Holland relatief stabiel. Voor heel Nederland is dit met 0,3 km gestegen.

Figuur 3.20 Afstand dichtstbijzijnde museum per gemeente en actieradius musea (10 km)



Bron: Provincie Noord-Holland: "Dashboard brede basismonitor" (2023) en bewerking Ecorys

⁸³ <https://www.cultuurmonitor.nl/domein/erfgoed/>

⁸⁴ Boekmanstrichting en Atlas Research: "Regionale cultuurmonitor 2022" (2023), pagina 35

⁸⁵ <https://cijfers.noord-holland.nl/dashboard/dashboard-brede-basismonitor/afstand-tot-cultuur>

De gemiddelde afstand tot een museum was in 2021 met 5,4 km het grootst in de regio Kop van Noord-Holland. In de regio's IJmond, Zuid-Kennemerland, Amsterdam en de Gooi & Vechtstreek was de afstand het kortst, onder de 3 km.⁸⁶ De linkse kaart geeft toch nog een afstand van 2 tot 3 km naar het dichtstbijzijnde museum aan, terwijl daar toch relatief veel musea zijn gevestigd.

Het is niet bekend welke afstand mensen daadwerkelijk reizen naar musea. Die reisafstand is sterk afhankelijk van de uniciteit van de collectie. Voor een klein museum is 5 tot 10 km normaal; voor een werkelijk bijzonder museum wil men al snel 1 tot 2 uur reizen. Op de rechtse kaart wordt afgebeeld wat de actieradius van alle musea is, uitgaande van gemiddeld 10 km reisafstand. Alleen inwoners van delen van de Kop van Noord-Holland moeten verder dan deze afstand reizen. In de witte delen van de kaart zijn de woningbouwlocaties afgebeeld. Het gaat, zonder uitzondering, om woningbouwprojecten met minder dan 25 woningen, veel te weinig om de groei van het draagvlak dat daaruit voortkomt mee te nemen bij de planning van basisvoorzieningen voor de leefbaarheid in landelijke gebieden (waaronder voor musea).

Conclusie over de voorziening musea

De drie inhoudelijke onderzoeksvragen worden voor de basisvoorziening musea als volgt beantwoord.

1. Hoe heeft het aantal musea per 10.000 inwoners zich historisch ontwikkeld?

De ontwikkeling per 10.000 inwoners in 2012-2022 geeft voor de verschillende bestuurlijke regio's een ander patroon van toe- en afname. Hierbij moet worden meegewogen dat het absoluut gezien om zeer kleine aantallen gaat, waardoor het patroon in de figuur sterke wisseling laat zien terwijl het feitelijk om incidenteel voorkomende (al dan niet tijdelijke) sluitingen en openingen gaat. Per saldo is het aantal musea in de provincie vrijwel gelijk gebleven in de jaren 2012-2022.

2. Hoe zijn de musea verdeeld over de provincie?

Er bestaat een concentratie van musea in de gemeente Amsterdam met meer dan 60 van de in totaal 124 musea in de provincie (circa 50%). Dat is meer dan het aandeel van deze gemeente in het totaal aantal inwoners van de provincie (25-30%). Op de rechtse kaart van figuur 3.21 wordt afgebeeld wat de actieradius van alle musea is, uitgaande van gemiddeld 10 km reisafstand. Alleen inwoners van delen van de Kop van Noord-Holland moeten verder dan 10 km reizen naar het dichtstbijzijnde museum. Het gaat dan om dunbevolkt landelijk gebied.

3. Wat zijn de verwachtingen van Ecorys voor de toekomstige ontwikkeling daarvan (bv. uitval)?

Wij verwachten dat het aantal musea in de bestuurlijke regio's van de provincie min of meer stabiel blijft. In het licht van de btw-verhoging en het 'ravijnjaar' 2026 voor gemeenten zullen er waarschijnlijk geen nieuwe musea bij komen. Kleine musea kunnen eventueel gaan fuseren.

De musea hebben sterk te leiden gehad van algemeen maatschappelijke ontwikkelingen in de afgelopen jaren. De coronasluitingen waren een aanslag op de reserves van de musea. De inflatie zorgde voor sterk stijgende kosten. Dit geldt in het bijzonder voor de kleine musea in de dorpen en kleine steden. Als grootste uitdagingen voor musea wordt gezien: de exploitatie

⁸⁶ <https://cijfers.noord-holland.nl/dashboard/dashboard-brede-basismonitor/afstand-tot-cultuur>

van het gebouw (waaronder hoge kosten voor energie en verduurzaming, personeel); het prioriteren van tentoonstellingen en van de ontwikkeling van de vaste collectie naar de voorkeuren van het publiek. Het is niet meer voldoende om tientallen jaren hetzelfde te laten zien.

De meeste mensen bezoeken hetzelfde museum slechts één keer. Het aantal bezoekers van de meeste musea per jaar is relatief klein: twee derde deel heeft minder dan 500 bezoekers per week.⁸⁷ Een kwart van de bezoekers komt uit het buitenland.⁸⁸ Daarom ziet Ecorys de overwegend kleine musea in de landelijke gebieden wel als van belang voor het toeristisch product van een regio (als micro-toeristische bestemming) maar niet als van groot belang voor de dagelijkse leefbaarheid van landelijk gebied. Andere basisvoorzieningen verdienen in dat verband prioriteit voor de eventuele invulling van nieuw beleid van de provincie met het oog op de leefbaarheid van dorpen en landelijke gebieden. Dit rekening houdend met de hoofdlijnen van het provinciale culturele beleid in het algemeen, zoals aan het begin van deze paragraaf besproken.

Het provinciaal museum: het Huis van Hilde te Castricum

Op grond van de Erfgoedwet is de provincie eigenaar van de Noord-Hollandse archeologische collecties. Dit met uitzondering van de gemeenten Alkmaar, Amsterdam, Haarlem, Hoorn en Zaanstad die een eigen archeologisch depot beheren. Het provinciaal museum Het Huis van Hilde zorgt voor het behoud en tentoonstellen van de provinciale archeologische collectie. (Het deel van de provinciale collectie over onderwaterarcheologie staat in museum Kaap Skil op Texel.⁸⁹)

Verduurzaming van museumgebouwen

Binnen de programmalijn Ruimte is de groene menukaart musea ontwikkeld. Deze kaart geeft handvatten voor fysieke verduurzamingsmaatregelen.⁹⁰

3.4.3 Instellingen voor podiumkunst

De instellingen voor podiumkunst worden geregistreerd in SBI 90041. Podiumkunsten zijn kunstvormen die op een podium worden uitgevoerd door professionele of amateur kunstenaars (o.a. toneel, dans, muziek) voor een publiek. Podiumkunsten worden verder gekarakteriseerd doordat voorstellingen in gebouwen moeten plaatsvinden en dat er ten minste 40 voorstellingen in het jaar (een regulier jaar, bijvoorbeeld geen corona) worden gegeven. Dit geldt voor de meeste schouwburgen, theaters, poppodia en concertgebouwen. De databronnen voor deze culturele voorziening rekenen daarom locaties met podiumkunsten als nevenactiviteit niet mee. Dat geldt bijvoorbeeld voor voorstellingen in dorps- en buurthuizen, in multifunctionele accommodaties, bioscopen, in zalen van de horeca, in aula's van middelbare scholen, voor openluchttheaters, voor sportstadions en voor culturele festivals. Die worden niet meegerekend, tenzij ze aan de criteria van de bovenstaande omschrijving voldoen.

⁸⁷ <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/83533NED/table>

⁸⁸ Museumvereniging: "Museumcijfers 2022" (2023)

⁸⁹ Provincie Noord-Holland: "Beleidskader erfgoed en cultuur 2022" (2021), pagina 39-40

⁹⁰ <https://www.degroenemenukaart.nl/nl/landelijk/musea>

Aantal vestigingen van de instellingen voor podiumkunst, als basisvoorziening

In LISA, het landelijk register van alle adressen waar betaald werk wordt verricht, worden slechts 17 van de in totaal 115 instellingen voor podiumkunst vermeld (14%). LISA is voor elk jaar beschikbaar, maar dat geldt niet voor de andere adressenbestanden voor instellingen voor podiumkunst. Deze worden over het algemeen permanent actueel gehouden. Het is daarom niet mogelijk om op basis van de beschikbare bestanden de historische ontwikkeling van het aantal instellingen voor podiumkunst in de bestuurlijke regio's van de provincie te analyseren.

Nederland telt volgens de landelijke cultuurmonitor circa 457 instellingen voor podiumkunst, volgens bovenstaande definitie. Het grootste deel daarvan concentreert zich in de Randstad en met name dan in de provincie Noord-Holland met circa 115 instellingen voor podiumkunst.⁹¹ Dit is meer dan anderhalf keer (circa 25%) het aandeel van de provincie in het aantal inwoners van Nederland (circa 16%). Het aantal instellingen voor podiumkunst per 10.000 inwoners komt hierdoor in de provincie Noord-Holland (0,39) ook anderhalf keer zo hoog uit dan gemiddeld in Nederland (0,26). Verklarend is vooral het hoge aantal instellingen voor podiumkunst in de gemeente Amsterdam.

Geografische spreiding van de vestigingen van de basisvoorziening

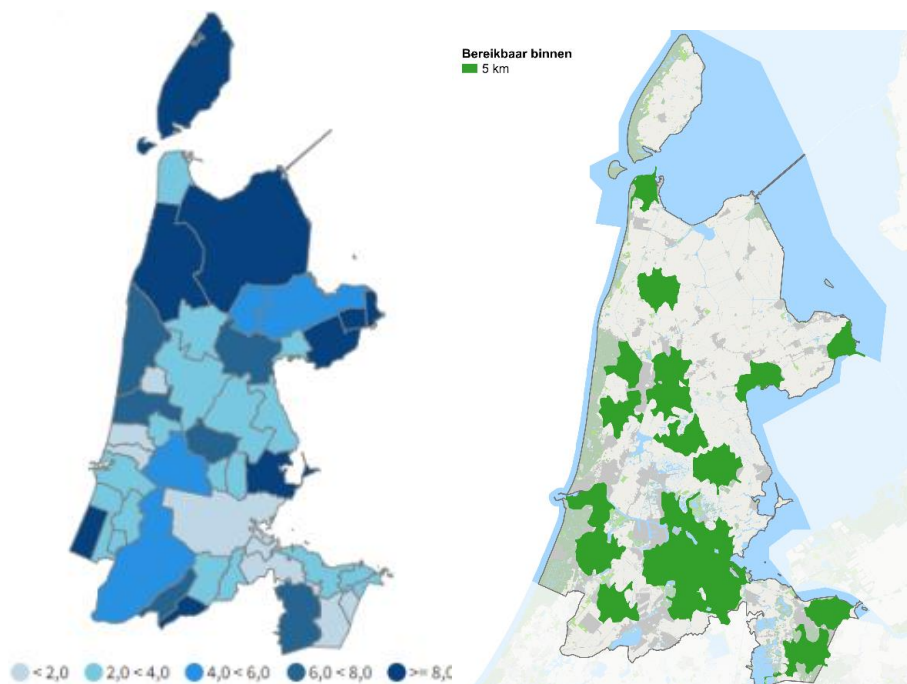
In figuur 3.21 is afgebeeld wat de afstand is naar de dichtstbij gelegen instelling voor podiumkunst is per bestuurlijke regio en per gemeente.

De linkse kaart van de figuur is gebaseerd op de vaste accommodaties van leden van de twee brancheverenigingen Vereniging van Schouwburg- en Concertgebouwdirecties (VSCD) en Vereniging Nederlandse Poppodia en Festivals (VNPF). Als instellingen geen lid zijn, zijn ze niet meegerekend. Het CBS hanteert dezelfde basis. De accommodaties liggen met gemiddeld 4,9 km niet direct op loopafstand voor de meeste inwoners van Nederland. In Noord-Holland is dit circa 3,6 km. In de stedelijke gemeenten is de keuze tussen de zalen van de accommodaties het grootst. Zowel in Noord-Holland als in heel Nederland bleef de gemiddelde afstand in de afgelopen jaren redelijk stabiel. Omdat in middelgrote gemeenten theaters zijn toegevoegd, nam de gemiddelde afstand naar het dichtstbijzijnde theater van 2018 tot 2022 iets af van 4,9 km naar 4,8 km in Nederland. In Noord-Holland daalde deze afstand ook iets van 3,7 km naar 3,6 km.

Van de 25 grootste gemeenten van het land hebben de inwoners van 17 van deze gemeenten minstens twee theaters binnen een afstand van 5 km. De gemeente Amsterdam had met ongeveer 1,9 km de kortste afstand. De grote meerderheid (66) van de instellingen voor podiumkunst in de provincie (115) is in de gemeente Amsterdam te vinden. Amsterdam is in de provincie goed voor twee derde deel van de voorstellingen en drie kwart van de alle bezoekers in de instellingen.⁹²

⁹¹ Atlas Research en Boekmanstichting: "Regionale cultuurmonitor 2022" (2023), pagina 74

⁹² Atlas Research en Boekmanstichting: "Regionale cultuurmonitor 2022" (2023), pagina 74

Figuur 3.21 Afstand dichtstbijzijnde instelling voor podiumkunst per bestuurlijke regio en gemeente

Bron: Provincie Noord-Holland – dashboard brede basismonitor (2024), op basis van VSCD; en VNPF; bewerking Ecorys

De inwoners van weinig stedelijke en landelijke gemeenten moeten verder reizen dan 5 km naar het dichtstbijzijnde theater. In de Kop van Noord-Holland is dat zelfs bijna 2,5 zo ver als gemiddeld in de provincie (8,7 km). De rechtse kaart van figuur 2.22 geeft de actieradius aan van de theaters, schouwburgen en concertgebouwen in de provincie die lid zijn van de VSCD. Daarbij is uitgegaan van een actieradius van gemiddeld 5 km, zijnde de gemiddelde afstand naar het dichtstbijzijnde theater in Nederland.

Het CBS geeft aan dat Enkhuizen in 2021 met 17,7 km de gemeente in de provincie met de grootste afstand naar accommodatie voor podiumkunst was.⁹³ Dat kwam omdat theater annex filmhuis De Drom niet voldeed aan de criteria van de omschrijving.⁹⁴ Dat geldt bijvoorbeeld ook theater Het Vikingschip in Den Oever; voor theater/bioscoop Wesopa in Weesp; voor Kennemer Theater in Beverwijk (dat tijdelijk gesloten was) en waarschijnlijk voor Poppodium PX in Volendam. Daarom moeten de ‘witte vlekken’ op de rechtse kaart voorzichtig worden geïnterpreteerd.

Beleid voor instellingen voor podiumkunst is aan de gemeenten

Er zijn geen normen (niet wettelijk, niet van de brancheorganisaties; niet in termen van kritische reistijd en niet in termen van bereikbaarheid voor alle inwoners) voor de vestiging, vergroting en sluiting van accommodaties voor podiumkunst. Het is aan de individuele gemeenteraden om te bepalen in hoeverre zij het vanuit de doelstellingen van het eigen cultuurbeleid van belang achten om te investeren in het behoud en de versterking van de accommodaties voor podiumkunst. De handreiking culturele voorzieningen van de provincie Noord-Holland gaat hier ook van uit.

⁹³ <https://cijfers.noord-holland.nl/dashboard/dashboard-brede-basismonitor/afstand-tot-cultuur> en <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/80305ned/table?fromstatweb>

⁹⁴ Op de rechtse kaart heeft Ecorys toch een actieradius aangegeven voor De Drom

Verwachtingen van Ecorys voor het toekomstig aantal accommodaties voor podiumkunst

De accommodaties voor podiumkunst zagen in 2022 (als nawee van de coronacrisis) dat de helft van de theaterbezoekers in 2022 nog minder naar het theater dan voor corona. Vorig jaar lagen de aantallen bezoekers bij de meeste theaters weer op het niveau van voor corona.⁹⁵ Bijna 9 op de 10 mensen bezocht in 2022 één of meerdere culturele voorstellingen. Dit getal is bijna hetzelfde als in 2019, vóór corona. Toch gingen de opbrengsten achteruit, omdat de ticketprijs per bezoeker lager bleef om toch vooral te zorgen dat de bezoekers terugkwamen. De verhoging van de btw van 9% naar 21%, die de nieuwe regering heeft aangekondigd, belooft nieuwe tegenslag in de opbrengsten.

De voornaamste kostenposten (vooral huur, energie en personeelslasten) zijn onder-tussen ongebruikelijk hard gestegen: eerst direct voor energiekosten en later via prijsindexering ook voor de huur en de personeelskosten. Mede hierdoor is het inkopen van voorstellingen bij professionele gezelschappen duurder geworden. Dat zorgt er weer voor dat de grotere gezelschappen minder vaak afreizen naar kleinere theaters in de minder stedelijke gebieden. De toename van de subsidies (vooral van de gemeente) is veelal achtergebleven.

Het totaalbeeld van deze processen op het niveau van bestuurlijke regio's en provincies is niet bekend. Dat maakt het moeilijk om iets te kunnen zeggen over de ontwikkeling van het aantal accommodaties van instellingen voor podiumkunst in de bestuurlijke regio's in de komende 10 jaren. Wellicht dat de provincie, vanuit haar algemene beleid voor cultuur zoals dat in het begin van deze paragraaf is samengevat, hierbij een coördinerende rol kan gaan spelen tussen de gemeenten en het Rijk.

Advies van de Raad voor Cultuur (2024): pleidooi voor meer geld naar de regio's

Om ook mensen in kleinere steden en landelijke gebieden vaker van podiumkunst te laten genieten adviseerde de Raad voor Cultuur om de Rijkssubsidies voor cultuur in het algemeen vanaf 2029 eerlijker te gaan verdelen over het land en de regio's. Een groot deel van de BIS-instellingen bevindt zich in enkele grote steden en in het bijzonder in Amsterdam. Onder 'eerlijker' wordt dan verstaan: minder geld naar de grote steden en meer geld naar kleine steden en landelijke gebieden. De Raad stelt dat cultuuraanbod de neiging heeft om zich te concentreren. Daarmee schept het ongelijke kansen tot ontplooiing van talent en het beleven van cultuur. De afstanden tot culturele voorzieningen is te groot. De reisbereidheid is voor de meeste culturele vormen beperkt tot zo'n half uur tot maximaal drie kwartier reizen. Het stelsel is een voorbeeld van overheidsbeleid dat vooral het sterke sterker maakt. Het laatste sluit aan bij de adviescolleges die in maart 2023 het advies 'Elke regio telt!' uitbrachten.

De kracht van een regionale culturele basisinfrastructuur hangt niet alleen van Rijksbudget af, maar ook af van de bereidheid van provincies en gemeenten om daar zelf in te investeren. Daarbij wordt aangetekend dat de grote steden veelal een ruimer cultuurbudget vrijmaken terwijl andere gemeenten ervoor kiezen om relatief minder aan cultuur te besteden. Via de Impuls versterking regionale culturele infrastructuur stelt het Rijk tijdelijk al extra middelen beschikbaar om de culturele infrastructuur in Flevoland, Friesland, Drenthe en Zeeland te versterken en te ondersteunen.

⁹⁵ <https://www.cultuurmonitor.nl/domein/theater/>

De raad stelt daarom voor om cultuur dichterbij mensen in alle regio's te brengen door de Rijksmiddelen evenwichtiger naar het bevolkingsaandeel te verdelen over alle regio's en hier ook extra geld voor uit te trekken (circa € 200 miljoen) om de verschuivingen minder abrupt te maken. De gemeente Amsterdam zal door deze beleidsontwikkeling wellicht een daling tegemoet gaan zien van Rijksmiddelen. Anderzijds zullen diverse bestuurlijke regio's wellicht hun budget vooruit zien gaan. Voor deze uitwerkingen is argumentatie nodig. De provincie kan ook hier mogelijk een meer coördinerende en samenbrengende rol gaan spelen.

Conclusie over de basisvoorziening instellingen voor podiumkunst

De drie inhoudelijke onderzoeksvragen worden voor instellingen voor podiumkunst als volgt beantwoord.

1. Hoe heeft het aantal instellingen voor podiumkunst per 10.000 inwoners zich historisch ontwikkeld?

Het is niet mogelijk om op basis van de beschikbare bestanden de historische ontwikkeling van het aantal instellingen voor podiumkunst in de bestuurlijke regio's van de provincie te analyseren.

2. Hoe zijn de instellingen voor podiumkunst verdeeld over de provincie?

De grote meerderheid van de instellingen voor podiumkunst in de provincie is in de gemeente Amsterdam te vinden. Amsterdam is in de provincie goed voor twee derde deel van de voorstellingen en drie kwart van de alle bezoekers in de instellingen. De inwoners van weinig stedelijke en landelijke gemeenten moeten verder reizen dan 5 km naar het dichtstbijzijnde theater, maar (mede vanwege het ontbreken van normen) daarmee is niet gezegd dat er sprake is van belangrijke hiaten in het aanbod van accommodatie voor podiumkunst in delen van de provincie.

3. Wat zijn de verwachtingen van Ecorys voor de toekomstige ontwikkeling daarvan (bv. uitval)?

De instellingen voor podiumkunst hebben nog enkele jaren nodig om te herstellen van de coronalen energieprijscrisis en ook van een mogelijke verhoging van de btw. Het totaalbeeld van deze processen op het niveau van bestuurlijke regio's en provincies is niet bekend. Dat maakt het moeilijk om iets te kunnen zeggen over de ontwikkeling van het aantal accommodaties van instellingen voor podiumkunst in de bestuurlijke regio's in de komende 10 jaren. Verder heeft de Raad voor Cultuur voorgesteld om de Rijksmiddelen voor culturele basisinfrastructuur anders te verdelen over alle regio's (niet alleen gebaseerd op inwoneraantal) en hier ook extra geld voor uit te trekken. De gemeente Amsterdam zal door deze beleidsontwikkeling wellicht een daling tegemoet gaan zien van Rijksmiddelen. Anderzijds zullen diverse bestuurlijke regio's wellicht hun budget vooruit zien gaan. Voor deze uitwerkingen is argumentatie nodig. Wellicht dat de provincie, vanuit haar algemene beleid voor cultuur bij deze ontwikkelingen een coördinerende rol kan gaan spelen tussen gemeenten en het Rijk.

Binnen de programmalijn Ruimte is door de provincie de groene menukaart podiumkunsten ontwikkeld. Deze kaart geeft handvatten voor fysieke verduurzamingsmaatregelen en voor de eventuele subsidiering van dergelijke maatregelen door de provincie Noord-Holland.⁹⁶

⁹⁶ Raad voor Cultuur: "Toegang tot cultuur; op weg naar een nieuw bestel in 2029" (2024)

3.4.4 Filmtheaters en bioscopen

Tot de bioscopen en filmtheaters worden alle bedrijven en instellingen gerekend met SBI-code 5914. De openbare registers (waaronder LISA) bevatten niet alle vertoningslocaties. De meeste bioscoopbedrijven hebben filialen. De meeste filmtheaters (uitzonderingen daargelaten) beschikken over één filmtheater of filmhuis. Voor deze deelparagraaf zijn de gegevens van de Nederlandse Vereniging van Bioscopen en Filmtheaters (NVBF) gebruikt. In dit bestand zijn echter alleen de bioscopen en filmtheaters meegeteld die aangesloten zijn. De niet-aangesloten bioscopen en filmtheaters hebben over het algemeen een zeer kleine schaal van opereren, bijvoorbeeld 1 of 2 filmvoorstellingen in twee dagen van de week. Kleinschalige filmvertoners hebben zich verenigd in de Vereniging van Filmhuizen (VVF). Ze kunnen geen NVBF-lid worden, omdat ze niet aan de door NVBF opgestelde technische eisen kunnen voldoen.

In de cultuurroos (bijlage IV) worden – traditioneel - alleen de filmtheaters tot de culturele sector gerekend. De bioscopen worden niet genoemd in de roos. Inmiddels wordt daar (net zoals over andere commerciële vormen van cultureel aanbod) anders over gedacht. De cultuurmonitor van de MRA rekent bijvoorbeeld zowel bioscopen als filmtheater tot de culturele sector, net zoals de nationale monitor van de Boekmanstichting 'Regionale cultuurmonitor 2022'.⁹⁷

Deze beide vormen van voorzieningen groeien naar elkaar toe. Grote bioscopen hebben art house zalen en draaien art house films. Filmtheaters draaien ook 'blockbuster' films voor het grote publiek. Zowel bioscopen als filmtheaters laten opnames zien van opera's en concerten. De nationale brancheverenigingen zijn samengegaan. De databestanden zijn geïntegreerd. In deze deelparagraaf worden de filmtheater en bioscopen samen bekeken.

Er blijven – vooralsnog - verschillen in de tendens van de exploitatie van bioscopen enerzijds en filmtheaters anderzijds. Alle bioscopen hebben een winstdoelstelling; de meeste filmhuizen niet. Filmtheaters kunnen soms subsidie ontvangen van gemeenten om meer 'art house' films vaker te draaien. Maar in steden met wel een bioscoop en geen filmtheater kunnen bioscopen daarvoor subsidie krijgen. Filmtheaters draaien vooral op vrijwilligers; bioscopen alleen op betaalde werknemers. De catering in de filmtheaters is vaak ook anders qua assortiment dan in de bioscopen.

Vestigingen, stoelen, zalen, bezoekers: schaalvergroting heeft een hoofdrol

De data die de NVBF beschikbaar stelt laten het niet toe om een historische analyse te maken van de ontwikkeling van het aantal (aangesloten) bioscopen en filmtheaters in de jaren 2012-2022 per bestuurlijke regio. Aan het eind van vorig jaar waren er 59 bioscopen en filmtheaters in de provincie lid van NVBF. Dat is het hoogste aantal vestigingen onder alle provincies. Tabel 3.3 laat dezelfde dichtheid zien in Noord-Holland dan in Nederland voor bioscopen, maar een hogere dichtheid voor filmtheaters.

⁹⁷ [https://www.metropoolregioamsterdam.nl/cultuur-monitor/analyse/deelsector/Film en theater/](https://www.metropoolregioamsterdam.nl/cultuur-monitor/analyse/deelsector/Film%20en%20theater/)
<https://www.boekman.nl/verdieping/publicaties/regionale-cultuurmonitor-editie-2022/>

Tabel 3.3 Aantal bioscopen en filmtheaters in Noord-Holland, in Nederland en in Amsterdam

	Noord-Holland vestigingen	Noord-Holland per 10.000 inwoners	Nederland per 10.000 inwoners	Amsterdam per 10.000 inwoners
Bioscopen	22	0,07	0,07	0,05
Filmtheaters	34	0,11	0,07	0,19
Beiden	3	0,01	0,02	0,01
Vestigingen	59	0,20	0,16	0,26

Bron: NVBF (2024), bewerking Ecorys

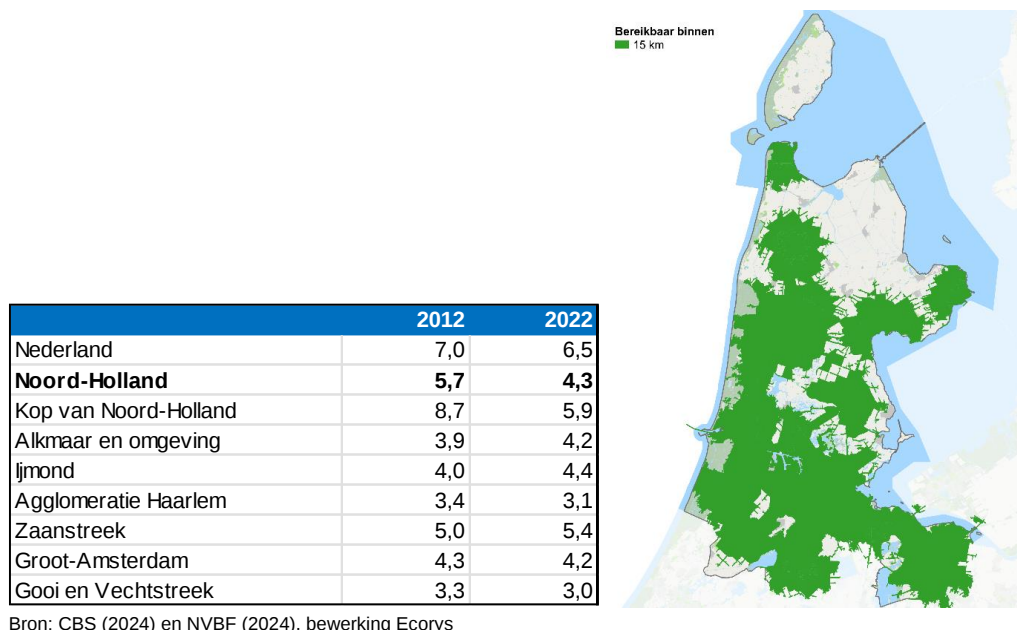
In Noord-Holland ligt het gemiddelde bezoek aan de bioscoop en het filmtheater hoger dan in het land. Een verklaring is dat veel vertoningslocaties in steden zijn gevestigd. In Noord-Holland woont bijna 70% procent in (zeer) stedelijk gebied. Dit is veel meer dan in de andere provincies. De laatste kolom laat zien dat de grootste stad relatief over nog meer filmtheaters beschikt. In de gemeente Amsterdam zit ruim 40% van de vertoningslocaties van films in de provincie, terwijl er ruim 30% van de mensen in de provincie woont.

Het aantal stoelen en zalen is overigens even bepalend als het aantal vestigingen. Het databestand van de NVBF registreert ook het aantal bezoekers, stoelen en zalen. De leden geven geregeld het aantal bezoekers op. Van deze data wordt gebruik gemaakt bij het gemeentelijk beleid voor de bioscopen en filmtheaters.

Schaalvergroting speelt een hoofdrol: enkele kleinere bioscopen kunnen vervangend zijn voor een grote bioscoop; een kleine bioscoop kan uitbreiden; een grote bioscoop (zoals Pathé in Haarlem) kan minder stoelen krijgen als de concurrentie versterkt.

Geografische spreiding van de vestigingen van de basisvoorziening

Aan de linkse zijde van Figuur 3.22 is de variatie in de gemiddelde afstand naar de dichtstbijgelegen bioscoop of filmtheater aangegeven, per bestuurlijke regio. Die afstand is in tien jaar afgenomen, zowel in Nederland als in Noord-Holland. In Noord-Holland kan met relatief dichtbij huis terecht, in vergelijking met andere provincies. Per COROP-regio varieerde het beeld. In sommige regio's nam de afstand toe; in andere regio's nam deze af (nota bene: vooral in de Kop van Noord-Holland).

Figuur 3.22 Afstand naar dichtstbijzijnde bioscoop of filmtheater en actieradius (binnen 15 km)

Op de rechtse kaart is het gebied rond 15 km van de bioscopen en filmtheaters aangegeven. Dit is een groot bereik, vergeleken met de afstanden naar de dichtstbijzijnde vertoningslocatie. Maar voor landelijke gebieden is 15 km rijden naar een bioscoop of filmtheater niet ongewoon. Zelfs op een zeer landelijke locatie (zoals in Almkerk) kan een volwaardige bioscoop een groot gebied verzorgen. Het bevolkingsdraagvlak in de witte vlekken is te klein om een volwaardige bioscoop of filmtheater te kunnen realiseren. De harde woningbouwplannen in deze gebieden zijn klein en versnipperd. Het is niet zo dat in de 'witte vlekken' men geheel geen filmvertoning kan bezoeken. In de grotere dorpen in die gebieden worden in andere accommodaties (bijvoorbeeld dorpshuizen of theaters) zo nu en dan films vertoond. Daarnaast kan men altijd online films bekijken.

Verwachtingen van Ecorys voor de toekomstige ontwikkeling van het aantal voorzieningen

Er bestaan geen van overheidswege vastgestelde normen voor een benodigd aantal bioscopen ten opzichte van reistijd en aantal inwoners. Het wordt aan de vrije markt overgelaten of er initiatieven ontstaan voor nieuwe bioscopen en filmtheaters en voor de vergroting/verkleining en sluiting van bioscopen en filmtheaters. Daarbij geldt de voorwaarde dat nieuwe initiatieven geen negatieve effecten mogen oproepen die in strijd met een goede ruimtelijke ordening zijn, dat wil zeggen: de initiatieven mogen geen onaanvaardbaar groot leegstandsrisico oproepen. De drie inhoudelijke onderzoeksvragen worden voor bioscopen en filmtheaters als volgt beantwoord.

1. Hoe heeft het aantal vertoningslocaties voor films per 10.000 inwoners zich ontwikkeld?

Het is niet mogelijk om op basis van de beschikbare bestanden de historische ontwikkeling van het aantal vertoningslocaties voor films in de bestuurlijke regio's van de provincie te analyseren.

2. Hoe zijn de vertoningslocaties voor films verdeeld over de provincie?

De spreiding van de bioscopen en filmhuizen over de provincie volgt het verstedelijkingspatroon: meer vestigingen naarmate de verstedelijking groter wordt. Amsterdam heeft daardoor relatief de meeste vestigingen (en meer zalen en stoelen en ook bezoekers). Deze 'oververtegenwoordiging' is overigens veel kleiner dan bijvoorbeeld voor de accommodaties voor podiumkunst. De inwoners van landelijke gebieden moeten wellicht wat verder reizen, maar overal in de provincie kan men binnen een redelijke afstand (zeg: 5 km) een bioscoop of theater bezoeken. Daarnaast is de fysieke aanwezigheid in een vertoningslocatie minder van belang geworden sinds men online altijd en overal films kan bekijken, bijvoorbeeld met een abonnement via de bioscoop of filmhuis om thuis films te bekijken. Vanuit de leefbaarheid van dunbevolkte landelijk gebieden kunnen bioscopen en filmtheaters niet als een onmisbare basisvoorziening worden gezien; eerder als 'nice to have'.

3. Wat zijn de verwachtingen van Ecorys voor de toekomstige ontwikkeling daarvan (bv. uitval)?

Ecorys verwacht niet dat er grote uitval gaat optreden binnen de bioscopen en filmtheaters. De sector blijft (marktgestuurd) investeren in vernieuwing, kwaliteit en schaalvergroting, daar waar dit mogelijk is. De gemeenten moeten er bij het planologisch mogelijk maken van dergelijke initiatieven op letten dat deze geen onaanvaardbaar groot leegstandsrisico oproepen. Dat is voldoende. Er is geen noodzaak voor de provincie om beleidsmatig voor deze voorziening actief te worden.

3.5 Sportvoorzieningen

Bij de analyse van de literatuur over leefbaarheid van landelijke gebieden en de rol van basisvoorzieningen daarbij (Tabel 2.1) kwam voor de soorten sportvoorzieningen die als basisvoorziening kunnen worden gezien een sterk wisselend beeld naar voren. De inwoners zagen sport wel als een basisvoorziening voor de leefbaarheid, maar konden niet aangeven welke sportvoorzieningen dan als basisvoorziening worden gezien. Wat zijn voor de leefbaarheid essentiële sportaccommodaties: sporthallen, gymzalen, zwembaden? Of moeten de sportscholen en fitnesscentra, de sportvelden en de faciliteiten in de openbare ruimte om te sporten en te bewegen ook als basisvoorziening voor de leefbaarheid worden gezien? Op basis van vier criteria zijn uiteindelijk de volgende soorten sportaccommodaties als (potentiële) basisvoorziening voor sport en bewegen geselecteerd:

- sporthallen, sportzalen en gymzalen;
- zwembaden;
- sportvelden & sportparken.

Voor deze soorten sportaccommodaties wordt in de deelparagrafen 3.5.1., 3.5.2 en 3.5.3 afgewogen of er bezien vanuit het belang van de leefbaarheid voor deze sportvoorzieningen een grotere rol kan zijn weggelegd voor de provincie. Hierbij moet geconstateerd worden dat leefbaarheid in het BVO-model⁹⁸, dat in de sportsector gangbaar is, een gevolg is van drie soorten aanbod: fysieke leefomgeving (hardware), sport- en beweegaanbod (software) en organisatie van zichtbare aanbod (orgware). Meer fysiek aanbod leidt in dat model niet automatisch tot meer leefbaarheid. Ook de sportclubs hebben hier een rol in.

⁹⁸ BVO is een afkorting van Beweegvriendelijke Omgeving. Meer hierover is te vinden via <https://www.kenniscentrumsportenbewegen.nl/producten/bvo-model/>

In elk van de volgende deelparagrafen wordt steeds ingegaan op een van de hierboven opgesomde sportvoorzieningen. De afsluitende deelparagraaf handelt over hoofdlijnen in de ontwikkeling van het sportbeleid in Nederland. Het sportbeleid is nu vooral een taak van het Rijk en de gemeenten. Het maatschappelijk belang van de sportverenigingen voor de leefbaarheid van (vooral) landelijke gebieden komt dan ook aan de orde.

In de sportsector is een indeling in de regio's van de Vereniging Sport en Gemeenten gebruikelijk.⁹⁹ Een belangrijk deel van de sportstatistiek (Mulier Instituut) is op deze regio-indeling gebaseerd.

De Nederlanders sporten en bewegen geleidelijk aan minder in georganiseerd verband, bij sportverenigingen. Hiervoor wordt naar de afsluitende deelparagraaf 3.5.4 verwezen. Het ongeorganiseerd sporten is aan een gestage opmars bezig. Daardoor sporten steeds mensen in de openbare ruimte (wandelen, rennen, fietsen, zwemmen, trapveldjes etc.); meer in de commerciële sportscholen en fitnesscentra en minder in de sportaccommodaties die traditioneel tot de zorg van de beleidssector sport en bewegen op lokaal en beperkt regionaal niveau worden gerekend.

Er zijn geen wettelijke eisen voor sportaccommodaties.¹⁰⁰ Wel bestaan er eisen met betrekking tot de toegankelijkheid van sportaccommodaties in andere beleidssectoren onderwijs en gezondheidszorg. Onderwijs heeft specifieke ruimtes nodig om leerlingen en studenten te laten sporten in lesverband.¹⁰¹ Vanuit de gezondheidszorg worden ook eisen gesteld aan sportaccommodaties, met name voor de toegankelijkheid voor mindervaliden.¹⁰²

3.5.1 Sporthallen, sportzalen en gymzalen

Sporthallen, sportzalen en gymzalen worden door de Kamer van Koophandel geregistreerd onder de SBI-code 93112. Deze drie vormen van overdekte sportaccommodatie worden als volgt omschreven:

- Een **gymzaal** heeft meestal een hoogte van 5,5 meter en heeft een zaalvloer van ongeveer 250 m² en sanitair en kleedruimte. De meeste gymzalen zijn primair voor het onderwijs gebouwd. Gymzalen zijn geschikt voor gymles, dansen, turnen en verdedigings-sporten maar lenen zich niet echt voor wedstrijden en trainingen voor de meeste balsporten.
- Een **sportzaal** heeft de zaalvloer van 2 gymzalen met een hoogte van 7 meter en leent zich voor de meeste balsporten.
- Een **sporthal** heeft een zaalvloer van ten minste 3 gymzalen met een hoogte van ten minste 7 meter. De sportruimte, sanitair en kleedruimte wordt aangevuld met kantine en tribune. Buiten liggen relatief veel parkeerplaatsen.

Topsporthallen vallen onder de sporthallen. Topsport is het op hoog niveau beoefenen van een bepaalde sport. Een topsporthal is 9 tot 11 meter hoog en beschikt over meer zaalvloer, een grotere tribune, meer sanitair en kleedruimte en horeca en meer parkeerplaatsen buiten dan een reguliere sporthal. In de topsporthal kunnen specifieke voorzieningen staan, zoals basketbaltorens, volleybal centercourts of hellende wielervedbanen. Alleen de A1-topsporthallen

⁹⁹ <https://sportengemeenten.nl/wie-zijn-wij/regios/>

¹⁰⁰ Nederlandse Sportraad: "De opstelling van het speelveld" (2020)

¹⁰¹ Mullier Instituut: "Sportaccommodaties in Nederland 2023" (2024), p. 137-166

¹⁰² Mullier Instituut: "Sportaccommodaties in Nederland 2023" (2024), p. 167-207

zijn geschikt voor internationale wedstrijden.

Binnensportaccommodaties voor spelen (zoals darten, bowlen, kegelen, biljarten, kaatsen, trampoline, klimmen, sky diving, watersurfen, petanque, duiken, skiën e.d.) worden tot de leisure en horeca gerekend, maar het komt voor dat ze onder SBI-code 9314 worden geregistreerd. Overdekte zwembaden vallen onder een aparte SBI-code.

Aantal sporthallen, sportzalen en gymzalen per 10.000 inwoners

De data van het Mullier Instituut laten het helaas niet toe om de ontwikkeling van het aantal sporthallen, sportzalen en gymzalen per bestuurlijke regio in de periode 2012-2022 te tonen. In deze periode bleef het aantal sporthallen, sportzalen en gymzalen zowel in de provincie Noord-Holland (-1%) als in heel Nederland (+1%) nagenoeg gelijk.¹⁰³

Tabel 3.4 Aantal sporthallen, sportzalen en gymzalen per 25.000 inwoners in 2022 per VSG-regio

VSG-regio	Sporthal	Sportzaal	Gymzaal
Amsterdam	1,3	0,6	6,8
Gooi en Vechtstreek	1,5	0,5	8,3
Hollands Noorden	3,2	1,0	6,2
Kennemerland	1,8	0,8	8,3
Zaanstad en Waterland	1,7	0,7	5,9
Noord-Holland	1,9	0,7	7,1
Nederland	2,2	1,0	6,9

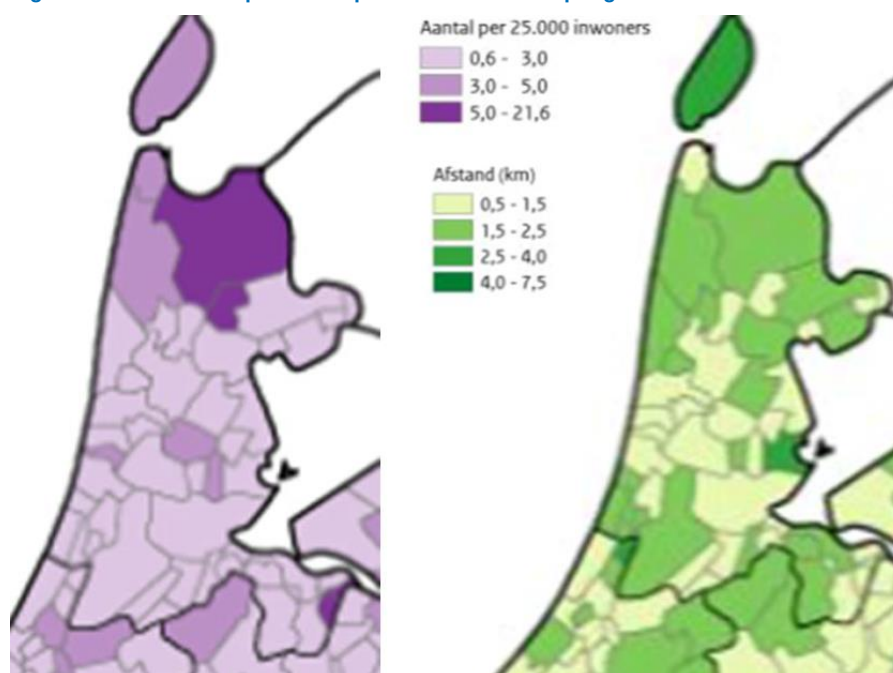
Bron: Mullier Instituut (2023), bewerking Ecorys

Tabel 3.4 geeft aan hoe de dichtheid ten opzichte van het aantal inwoners varieert tussen de VSG-regio's in de provincie. Zowel de hele provincie als vrijwel alle VSG-regio's hebben relatief weinig sporthallen en sportzalen ten opzichte van Nederland. Alleen Hollands Noorden (ten noorden van Heemskerk, Uitgeest, Zaanstad, Purmerend en Edam-Volendam) laat een ander beeld zien.

Geografische spreiding van de sporthallen

De linkse kaart van Figuur 3.23 laat zien (maar dan alleen voor de sporthallen) hoe het aantal sporthallen per 25.000 inwoners in 2020 varieerde over de gemeenten van de provincie. De gemeenten Hollands Kroon en Blaricum staken er met kop en schouders uit. Verklarend voor Hollands Kroon is de relatief grote bezetting van sporthallen in Hollands Noorden (Tabel 3.4).

¹⁰³ Jaarrapportages Database SportAanbod van Mullier Instituut

Figuur 3.23 Aantal sporthallen per 25.000 inwoners per gemeente en afstand dichtstbijzijnde sporthal

Bron: Mullier Instituut, website "Sporten en Bewegen in Cijfers" (2024)

De rechtse kaart laat zien hoe ver de inwoners van elk gemeente in dat jaar moesten rijden naar de dichtstbijzijnde sporthal. De inwoners van Nederland wonen gemiddeld op circa 1,6 km van de dichtstbijzijnde sporthal en die van Noord-Holland op circa 1,4 km.

Tabel 3.5 Gemiddelde afstand over de weg en aantal inwoners binnen 1 km en 3 km, per VSG-regio

VSG-regio	Afstand over de weg	Inwoners binnen 1 km	Inwoners binnen 3 km
Amsterdam	1,2	7.600	18.400
Gooi en Vechtstreek	1,5	3.000	8.900
Hollands Noorden	1,6	3.300	6.800
Kennemerland	1,3	5.500	13.000
Zaanstad en Waterland	1,5	5.100	12.900

Bron: Mulier Instituut (2023)

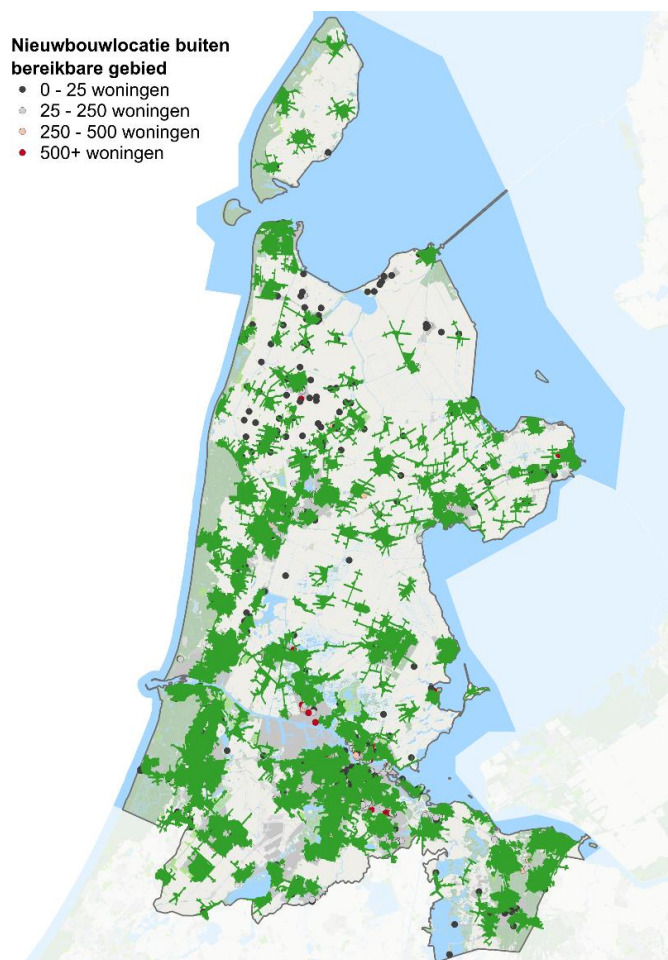
De meeste gemeenten bewegen rond dit gemiddelde. De inwoners van de gemeente Waterland reizen volgens Figuur 3.23 relatief ver naar een sporthal. Dit moet met de definitie van sporthal en registratie ervan in de gemeente Waterland te maken hebben, want er is een sporthal in Monnickendam (De Spil). In Nederland legt 20% van de sporters minder dan 1 km af naar een overdekte sportaccommodatie, circa 35% 1-3 km; 20% 3 tot 5 km en de rest reist verder.¹⁰⁴ In de sportsector is wel eens geraamd dat niet-sporters ten hoogste 3 km voor sport willen reizen.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Mulier Instituut: "Sportaccommodaties 2023" (2023)

¹⁰⁵ Mulier Instituut: "Sportaccommodaties in beeld" (2013)

Circa 2 km kan aangehouden worden als een reguliere afstand naar een sporthal voor mensen in minder dicht bevolkte gebieden (minder dan 500 inwoners per km²). De groene gebieden in Figuur 3.24 geven aan welk gebieden binnen deze afstand liggen. De stippen op de kaart geven de harde woningbouwprojecten aan. Vooral in Amsterdam liggen grotere woningbouwprojecten buiten de groene gebieden. Daar is de kans aanwezig dat het bevolkingsdraagvlak zo hard groeit dat er een nieuwe sporthal kan komen.

Figuur 3.24 Gebied binnen 2 km rond een sporthal en woningbouwprogrammering



Bron: Ecorys

Gymzalen worden vooral gebruikt worden door het basisonderwijs en voortgezet onderwijs. Voor de gymzalen bij basisscholen geldt het patroon van spreiding en de afstand naar de dichtstbijzijnde gymzaal zoals deze zijn besproken voor de basisscholen. De gemiddelde afstand naar sportzalen ligt tussen die van gymzalen en sporthallen in.

Verwachtingen Ecorys toekomstige ontwikkeling aantal sporthallen, sportzalen en gymzalen

Hoewel het bevolkingsdraagvlak (aantal inwoners per sporthal) sterk verschilt tussen de regio's (Tabel 3.5) verwacht Ecorys niet er sporthallen moeten gaan sluiten. Het Mulier Instituut heeft vorig jaar een aantal scenario's doorgerekend voor de ontwikkeling van de behoefte aan sporthallen per COROP-gebied. In Tabel 3.6 zijn de uitkomsten voor het laagste en hoogste scenario vermeld.

Tabel 3.6 Ontwikkeling behoefte aan sporthallen in 2035 t.o.v. 2020, per COROP-gebied

COROP-gebied	Laagste scenario	Hoogste scenario
Kop van Noord-Holland	-6,0%	4,2%
Alkmaar en omgeving	-0,6%	9,2%
IJmond	0,4%	10,1%
Agglomeratie Haarlem	7,8%	17,1%
Zaanstreek	9,1%	18,4%
Groot-Amsterdam	9,6%	19,6%
Gooi en Vechtstreek	1,6%	11,1%

Bron: Mulier Instituut (2023)

Ecorys leidt uit deze prognoses af dat de kans klein is dat er sporthallen in de komende 10 jaren moeten worden gesloten en dat de kans groot is dat er sporthallen kunnen bijkomen. Dit is met name vanuit de vraag naar sporthallen berekend; het laat onverlet dat bepaalde sporthallen zullen sluiten als renovatie of sloop-nieuwbouw niet mogelijk zijn door ontoereikende financiële middelen. Volgens de VSG dateren veel sporthallen in Nederland immers uit de periode 1970-1980 en zijn daarmee inmiddels aan het einde van hun levensduur gekomen.¹⁰⁶ De provincie kan overwegen om een aanvullende rol in te gaan vullen voor de kwantificering van de behoefte en de doorvertaling naar een programma voor de toekomst voor de bestuurlijke regio's. De besluitvorming voor de sportzalen en de gymzalen (verbonden met de planning van schoolgebouwen) kan een zaak blijven van primair de gemeenten en het Rijk.

Conclusie over de sporthallen, sportzalen en gymzalen

De drie inhoudelijke onderzoeksvragen worden voor sporthallen, sportzalen en gymzalen als volgt beantwoord.

1. Hoe heeft het aantal sporthallen, sportzalen en gymzalen zich historisch ontwikkeld?

Het is niet mogelijk om op basis van de beschikbare bestanden de historische ontwikkeling van het aantal sporthallen, sportzalen en gymzalen in de bestuurlijke regio's van de provincie te analyseren. Op provinciaal niveau is het aantal vrijwel gelijk gebleven, net als nationaal.

2. Hoe zijn de sporthallen, sportzalen en gymzalen verdeeld over de provincie?

De sporthallen zijn zo geografisch verdeeld, dat de meeste inwoners van de provincie binnen 1,4 km wonen van de dichtstbijzijnde sporthal. De meeste sporters van het land zijn bereid om deze afstand te overbruggen. De spreiding van de gymzalen is fijnmazig en een direct gevolg van de spreiding van het onderwijs. De spreiding van de sportzalen ligt hier tussen in.

3. Wat zijn de verwachtingen van Ecorys voor de toekomstige ontwikkeling daarvan (bv. uitval)?

Hoewel het bevolkingsdraagvlak per sporthal sterk verschilt tussen de regio's verwacht Ecorys niet dat er sporthallen en sportzalen moeten gaan sluiten. De behoefte aan nieuwe deze voorzieningen is in alle regio's positief.

¹⁰⁶ Vereniging Sport en Gemeenten (2024), <https://sportengemeenten.nl/agenda-item/spreekuur-afwegingskader-renovatie-nieuwbouw-sporthallen/>

3.5.2 Zwembaden

Alle openbare overdekte en openlucht zwembaden worden geregistreerd in SBI 93111. Ruim de helft van deze zwembaden heeft alleen binnenbassins en een derde heeft alleen buitenbassins.

Met deze zwembaden wordt in deze deelparagraaf gerekend. Dit geldt ook voor gelegenheden die als zwembad ingericht in plassen, meren, rivieren en kanalen en aan de kust. Daarnaast bestaan semi-private zwembaden die zich richten op specifieke doelgroepen

Zwembaden zijn van belang voor de zwemvaardigheid en vrijetijdsbesteding. Negen op de tien Nederlanders vinden het (openbare) zwembad een basisvoorziening in de gemeente.¹⁰⁷

Aantal openbare en semi-private zwembaden

Het is niet mogelijk om op basis van de beschikbare bestanden de historische ontwikkeling van het aantal zwembaden in de bestuurlijke regio's van de provincie te analyseren. Wel kan de dichtheid van zwembaden in de VSG-regio's van de provincie in beeld worden gebracht.

Tabel 3.7 Aantal zwembaden per 25.000 inwoners per VSG-regio in 2022

VSG-regio	Openbare zwembaden	Semi-private zwembaden	Totaal zwembaden
Amsterdam	0,4	0,5	0,9
Gooi en Vechtstreek	0,8	0,8	1,6
Hollands Noorden	1,4	1,8	3,2
Kennemerland	0,5	1,2	1,7
Zaanstad en Waterland	0,4	0,6	1,0
Noord-Holland	0,6	0,8	1,4
	40%	60%	100%
Nederland	0,7	1,1	1,8
	33%	67%	67%

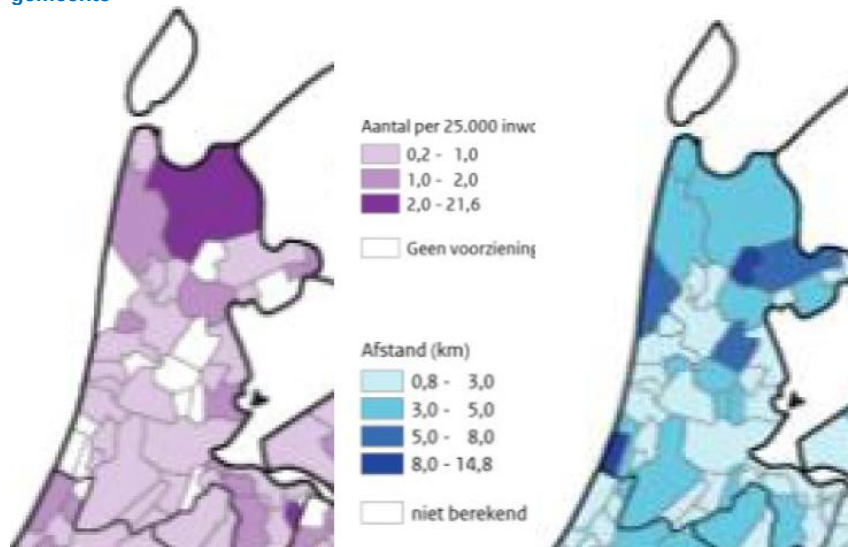
Bron: Mulier Instituut (2023) en CBS (2024)

Het aantal zwembaden in de provincie Noord-Holland per 25.000 inwoners is veel kleiner dan gemiddeld in Nederland. Er is niet veel potentie voor toename van het aantal zwembaden. In 2023 waren er zo'n 690 openbare zwembaden in het land. Dat is net zo veel als 10 jaar eerder, maar er is een kleine afname opgetreden. Ook in Noord-Holland is het aantal openbare zwembaden iets gedaald. Het verschil zit vooral in het gegeven dat de oppervlakte zwemwater in de openbare zwembaden in stedelijke gebieden vaak groter is dan in dichtbevolkte gebieden. De stedelijkheid van Noord-Holland beïnvloedt zo het aantal zwembaden.

In bijna alle regio's zijn er meer semi-private dan openbare zwembaden. De semi-private baden vallen niet onder het eigendom/exploitatie van de overheid; het gaat om een commerciële voorziening. Zij staan veelal open voor anderen, bijvoorbeeld voor zwemlessen. Bijna de helft van deze zwembaden hoort bij een camping of vakantiepark; 15-20% bij zorginstellingen en scholen; 15-20% bij hotels en 15% bij fitnesscentra of zijn particulier instructiebad.

¹⁰⁷ Mulier Instituut: "Nationaal sportonderzoek" (2019)

Figuur 3.25 Aantal zwembaden per 25.000 inwoners en afstand dichtstbijzijnde zwembad per gemeente



Bron: Mulier Instituut (2023)

Geografische spreiding van de vestigingen van de basisvoorziening zwembaden

Figuur 3.25 laat de dichtheid (aantal zwembaden per 25.000 inwoners) en de gemiddelde afstand over de weg naar het dichtstbijzijnde zwembad zien voor de gemeenten van de provincie. Voor de hele provincie geldt dat circa 1,4 zwembad per 25.000 inwoners aanwezig is. Veel gemeenten zitten in het bereik rond dit gemiddelde (1,0-2,0). Enkelen erboven, enkelen eronder.

Tabel 3.8 Afstand naar dichtstbijzijnd zwembad en aantal inwoners binnen 1 en 3 km

	Openbare zwembaden	Semi-private zwembaden	Inwoners binnen 1 km	Inwoners binnen 3 km
Amsterdam	1,8	2,1	10.400	25.200
Gooi en Vechtstreek	2,1	2,8	5.000	16.000
Hollands Noorden	2,7	4,1	1.800	6.700
Kennemerland	2,5	3,0	4.400	13.300
Zaanstad en Waterland	5,8	3,9	3.900	16.200
Noord-Holland	3,0	3,2	5.100	15.480
Nederland	3,8	3,0	2.600	8.000

Bron: Mulier Instituut

De kaart aan de rechterkant van Figuur 3.25 geeft de gemiddelde afstand naar het dichtstbij gelegen zwembad aan, over de weg. In Noord-Holland ligt dit op gemiddeld circa 3 km. Deze afstand varieert sterk tussen zowel de gemeenten als de VSG-regio's (tabel 3.8). Ook het aantal inwoners binnen 3 km varieert sterk tussen de VSG-regio's (tabel 3.8). In Nederland legt 30% van de sporters < 1 km af naar een zwembad, circa 65% 1-3 km; 5 3 tot 5 km en reist verder.¹⁰⁸

¹⁰⁸ Mulier Instituut: "Sportaccommodaties 2023" (2023)

De spreiding van de zwembaden is minder dan die van sporthallen, sportzalen en gymzalen een direct gevolg van de spreiding van het onderwijs, omdat zwembaden (openbaar en semi-privaat; overdekt en open lucht) vaker tegen het buitengebied zijn gesitueerd.

Circa 3 km kan aangehouden worden als een reguliere afstand naar een openbaar zwembad. De groene gebieden in Figuur 3.26 geven aan welke gebieden binnen deze afstand liggen. De stippen op de kaart geven de harde woningbouwprojecten buiten de groene gebieden aan. Vooral de grote woningbouwlocaties zijn relevant om te bepalen of het draagvlak zo hard gaat stijgen dat de ontwikkeling van een nieuw zwembad gerechtvaardigd is.

Conclusie over de basisvoorziening zwembaden

De drie inhoudelijke onderzoeksvragen worden voor zwembaden als volgt beantwoord.

1. Hoe heeft het aantal zwembaden zich historisch ontwikkeld?

Het is niet mogelijk om op basis van de beschikbare bestanden de historische ontwikkeling van het aantal zwembaden in de bestuurlijke regio's van de provincie te analyseren. Het aantal zwembaden in de provincie Noord-Holland per 25.000 inwoners is veel kleiner dan gemiddeld in Nederland. In de periode 2012-2022 nam het aantal zwembaden in de provincie met circa 20% af. In Nederland steeg dit met 25% in dezelfde periode. Daarbij speelt dat de oppervlakte zwemwater in de openbare zwembaden in stedelijke gebieden vaak groter is dan in dichtbevolkte gebieden. De stedelijkheid beïnvloedt zo het aantal zwembaden. In bijna alle VSG-regio's zijn er meer semi-private zwembaden dan openbare zwembaden.

2. Hoe zijn de zwembaden verdeeld over de provincie?

De zwembaden zijn zo geografisch verdeeld, dat de meeste inwoners van de provincie binnen 1,4 km wonen van het dichtstbijzijnde zwembad. De meeste zwemmers van het land zijn bereid om deze afstand te overbruggen. De spreiding van de zwembaden is minder dan die van sporthallen. Dit kan verklaard worden omdat de aanwezigheid van sportzalen en gymzalen samenhangt met de aanwezigheid van onderwijs, terwijl zwembaden (openbaar en semi-privaat; overdekt en open lucht) vaker tegen het buitengebied zijn gesitueerd.

3. Wat zijn de verwachtingen van Ecorys voor de toekomstige ontwikkeling daarvan (bv. uitval)?

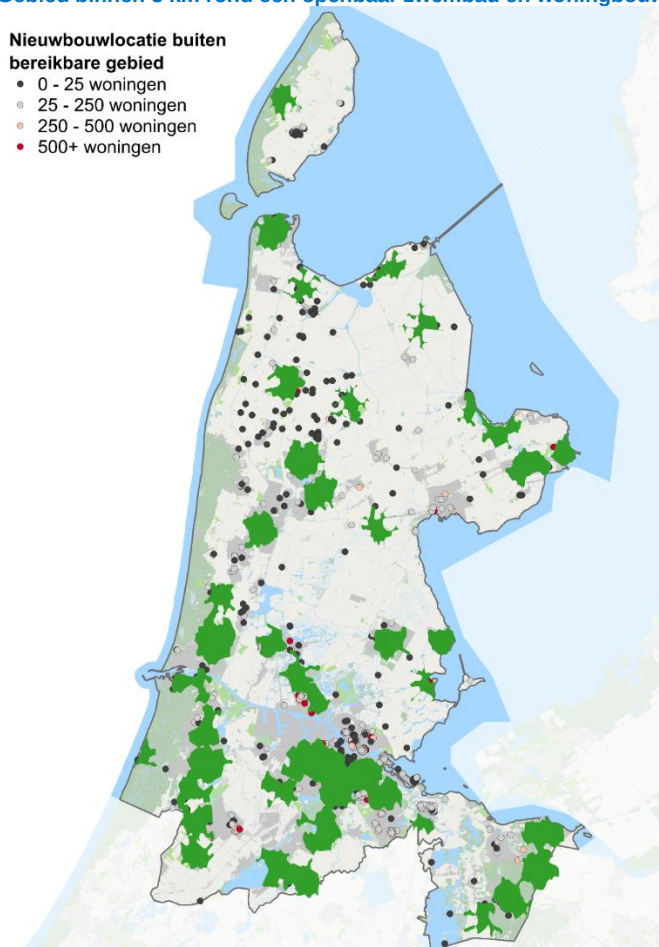
In 2023 waren er zo'n 690 openbare zwembaden. Dat is net zo veel als 10 jaar geleden werd geregistreerd. De Nederlandse bevolking is de afgelopen jaren met 1 miljoen personen gegroeid. Daarmee is ook het aantal zwemmers gegroeid. De ontwikkeling van het aantal openbare zwembaden houdt geen gelijke tred. In

In steeds meer zwembaden in stedelijke gebieden is sprake van filezwemmen: achter elkaar aan, in rijen. De bevolking van Nederland blijft de komende decennia naar verwachting groeien, tot meer dan 20 miljoen inwoners in 2070. Die groei wordt volgens het CBS in belangrijke mate in de Randstad, waaronder Noord-Holland gerealiseerd. De achterstand die Noord-Holland nu heeft ten opzichte van het land voor het aantal openbare zwembaden per 25.000 inwoners zal groter worden, indien er geen gericht beleid wordt ontwikkeld. Vanuit de regionale verzorgingspositie van grotere openbare zwembaden gezien hoort daar regionale afstemming bij. De provincie zou kunnen afwegen in hoeverre zij daarvoor een coördinerende rol wil gaan invullen.

Bij de trend naar steeds minder openbare zwembaden per hoofd van de bevolking in de provincie zijn drie kanttekeningen te plaatsen. Ten eerste kan het zijn dat het gemiddelde zwembad nu meer zwemwater of baden heeft dan enkele decennia geleden. Dan is de achteruitgang in capaciteit minder dan de afname van het aantal openbare zwembaden doet vermoeden. Ten tweede kan het zijn dat de bezettingsgraad van het gemiddelde zwembad nog zoveel restcapaciteit overhad dat de groei van het aantal zwemmers daarmee kon worden opgevangen. Het ontstaan van het filezwemmen indiceert dat deze rek er inmiddels uit is. Ten derde kan het zo zijn dat de reistijd naar de openbare zwembaden is toegenomen, wegens het oplopend tekort. Dat wordt niet gemeten. Wel is het zo dat de afstand tot het dichtstbijzijnde openbare zwembad in de periode 2012-2022 in Noord-Holland iets is toegenomen (van 2,6 naar 2,7 km) terwijl deze afstand in Nederland gemiddeld is afgenomen (van 3,4 naar 3,3 km). De stedelijkheid speelt daarbij weer een rol.

De sluiting van een zwembad kan in een krimpend landelijk gebied aankomen als een nieuwe mokerslag. In sommige dorpen nemen vrijwilligers de exploitatie van het openlucht zwembad over van de gemeente, om zo deze basisvoorziening in stand te houden. Negen op de tien mensen vindt een zwembad een basisvoorziening voor de leefbaarheid.

Figuur 3.26 Gebied binnen 3 km rond een openbaar zwembad en woningbouwprogrammering



Bron: Ecorys

3.5.3 Sportvelden & sportparken

Sportvelden vallen onder SBI-code 93113 en SBI-code 93199. Sportparken vallen onder SBI-code 9312 (buitensport). Het gaat dan om veldvoetbal, veldsport in teamverband (geen voetbal); om bijvoorbeeld atletiek, tennis, paardensport en maneges, ijsbanen, wielersport, golf, auto/motorsport, wintersport en overige buitensporten. Trapveldjes en basketbalveldjes in de openbare ruimte zijn niet meegerekend, omdat deze niet systematisch worden geregistreerd.

Ontwikkeling van het aantal vestigingen van de basisvoorziening

Gewerkt is weer met de DataBase Sportaanbod van het Mulier Instituut. Zoals eerder gemeld, laat deze bron geen analyse van de historische ontwikkeling (2012-2022) van het aantal sportvelden en sportparken in de bestuurlijke regio's van de provincie toe. Wel is het beeld per VSG-regio beschikbaar.

Tabel 3.9 Ontwikkeling aantal hectares sportterrein per 10.000 inwoners 1996-2017, naar VSG-regio

VSG-regio en provincie	Ontwikkeling hectares sportterrein
Amsterdam	-16 hectare
Gooi en Vechtstreek	13 hectares
Hollands Noorden	15 hectares
Kennemerland	-2 hectare
Zaanstad en Waterland	9 hectares
Noord-Holland	4 hectares

Bron : Mulier Instituut "Sportaccommodaties 2023" (2023) tabel 2.17

Op het niveau van de provincie groeit het aantal hectares sportterrein nog. De veranderingen in het sportgedrag leiden niet proportioneel tot afname van het aantal velden/banen. In Tabel 3.10 zijn enkele kengetallen voor de dichtheid, het percentage van de bevolking dat lid is van de sportverenigingen en de baan- en velddruk aangegeven voor de hockey, tennis en voetbal in de VSG-regio's van de provincie.

**Tabel 3.10 Aantal velden/banen per 25.000 inwoners, ledenpercentage en veld/baandruk
Aantal hockeyvelden, ledenpercentage en velddruk**

VSG-regio en provincie	Aantal velden per 25.000 inwoners	% leden/ inwoners	Velddruk
Amsterdam	1,8	1,7%	237
Gooi en Vechtstreek	3,2	3,8%	299
Hollands Noorden	0,9	0,6%	156
Kennemerland	2,3	2,3%	242
Zaanstad en Waterland	0,4	0,5%	265
Noord-Holland	1,7	1,8%	600

Mulier Instituut - sportaccommodaties 2023 tabel B8.2.1

Tabel 3.10 Aantal velden/banen per 25.000 inwoners, ledenpercentage en veld/baandruk**Aantal tennisbanen per 25.000 inwoners, ledenpercentage en baan/velddruk**

VSG-regio en provincie	Aantal banen per 25.000 inwoners	% leden/inwoners	Baandruk
Amsterdam	9,2	3,1%	85
Gooi en Vechtstreek	22,9	6,1%	66
Hollands Noorden	20,6	4,2%	51
Kennemerland	18,9	4,6%	63
Zaanstad en Waterland	13,9	3,6%	65
Noord-Holland	17,1	4,3%	66

Mulier Instituut - sportaccommodaties 2023 tabel B8.2.1

Tabel 3.10 Aantal velden/banen per 25.000 inwoners, ledenpercentage en veld/baandruk**Aantal voetbalvelden per 25.000 inwoners, ledenpercentage en velddruk per 25.000 inwoners**

VSG-regio en provincie	Aantal velden per 25.000 inwoners	% leden/inwoners	Velddruk	% velden kunstgras
Amsterdam	5,3	4,4%	208	55%
Gooi en Vechtstreek	9,4	5,8%	155	39%
Hollands Noorden	15,3	6,9%	113	19%
Kennemerland	9,3	5,9%	154	36%
Zaanstad en Waterland	10,3	6,6%	161	42%
Noord-Holland	9,9	5,9%	158	38%

Mulier Instituut - sportaccommodaties 2023 tabel B8.2.1

De **veld- of baandruk** wordt berekend door het percentage inwoners met een lidmaatschap van een sportbond te delen door het aantal velden of banen voor een sport in de gemeente. Voor het **ledenpercentage** is bepalend dat inwoners van een gemeente niet lid hoeven te zijn van een sportvereniging in de eigen gemeente. Zij kunnen ook lid zijn van een sportvereniging in een andere gemeente. Vrijwel alle sportverenigingen zijn aangesloten bij een nationale sportbond. Daarom is lidmaatschap van de nationale sportbond bepalend. In de lidmaatschapscijfers zijn ook niet-spelende leden opgenomen, zoals trainers en scheidsrechters. In alle provincies daalt het ledenpercentage traag. In Noord-Holland was dat 23,6% in 2021 en 23,4% in 2022.¹⁰⁹

Het gebruik van sportvelden liet in de laatste jaren nog een lichte groei zien. Door kunstgras kunnen de voetbalvelden intensiever worden gebruikt. De dichtheid van de sportvelden per hoofd van de bevolking kan dan wel hier en daar afnemen, maar het gebruik van de terrein, velden en banen kon nog intensiveren.

De veld- en baandruk geeft dan een indicatie voor eventueel onderaanbod. Hoe hoger de druk, hoe meer eventueel onderaanbod. De voorkeur voor diverse sporten onderling verschuift. Zo stagneert de behoefte aan voetbalsport terwijl de hockeysport in veel regio's groeit en daardoor kampt met een tekort aan accommodatie. Voor tennis speelt me de

¹⁰⁹ NOC*NCF: "Zo sport Nederland 2022" (2023)

opkomst van padel. Hier en daar wordt een tennisbaan veranderd in twee padelbanen. Een aantal sportbonden, zoals de hockeybond, brengt de tekorten systematisch in kaart en vertaalt dat naar suggesties voor de lokale sportverenigingen, bijvoorbeeld ledenstop; omgaan met wachtlijsten voor nieuwe leden of overleggen met de gemeenten over verandering van het tennispark. Het afnemende aantal vrijwilligers van de sportverenigingen is er mede debet aan dat niet alle mensen die interesse hebben om mee te doen inderdaad lid kunnen worden.

Geografische spreiding van de vestigingen van de basisvoorziening sportvelden en sportparken

Op de website 'Sport en Bewegen in Cijfers' zijn kaarten te vinden de dichtheid (aantal accommodaties per 25.000 inwoners) en met de afstand naar de dichtstbijzijnde accommodaties voor golf, hockey, korfbal, tennis en voetbal in de gemeenten van Nederland en Noord-Holland.¹¹⁰

De kaarten laten weer zien dat de spreiding van de voorziening in grote lijnen de verstedelijking volgt. Daarnaast tonen de kaarten het verschil in voorkeur dat in de gemeenten is ontstaan voor de diverse sporten. In het noorden van de provincie is er meer accommodatie voor voetbal, tennis en golf dan in het zuiden van de provincie. De kaarten tonen niet dat in dunbevolkte gebieden de omvang van de sportvelden en sportparken kleiner is (bijvoorbeeld: minder banen per tennispark) dan in dichtbevolkte gebieden. Het verschil in schaal verstoort het beeld van de spreiding van de sportvelden en sportparken over de gemeenten en de provincie.

De afstand naar de dichtstbij gelegen velden/banen voor tennis en voetbal (1,5 km) is korter dan die voor hockey en korfbal (4 km) en golf (6 km). In Nederland legt 15-20% van de sporters minder dan 1 km af naar een sportaccommodatie in de open lucht, circa 35% 1-3 km; 25% 3 tot 5 km; 10-15% 5-10 km en de rest reist verder.¹¹¹ Op de sportvelden en sportparken zijn vaak voornamelijk lokaal opererende sportverenigingen actief. Dit houdt de geografische reikwijdte klein. De delen van de provincie waar verder naar een sportveld moet worden gereisd zijn dunbevolkt, met weinig woningbouwlocaties.

Verwachtingen van Ecorys voor de toekomstige ontwikkeling van het aantal voorzieningen

Ondanks de structurele omschakeling in het sportgedrag van sporten en bewegen in georganiseerd verband naar individueel sporten, zorgt met name de groei van de bevolking van de regio's van de provincie voor een behoefte aan nieuwe sportvelden en sportparken. Net als voor de sporthallen heeft het Mulier Instituut vorig jaar een aantal scenario's doorgerekend voor de ontwikkeling van de behoefte aan sportvelden en sportparken per COROP-gebied. In Tabel 3.11 zijn de uitkomsten voor het laagste en hoogste scenario vermeld.

¹¹⁰ <https://www.sportenbewegenincijfers.nl/kaarten/sportaccommodaties> en <https://www.sportenbewegenincijfers.nl/kaarten/afstandtot sportaccommodaties>

¹¹¹ Mulier Instituut: "Sportaccommodaties 2023" (2023) figuur 3.4

Tabel 3.11 **Ontwikkeling behoefte sportvelden in 2035 t.o.v. 2020, per COROP-gebied**

COROP-gebied	Laagste scenario	Hoogste scenario
Kop van Noord-Holland	-4,5%	8,5%
Alkmaar en omgeving	0,5%	12,7%
IJmond	3,0%	13,2%
Agglomeratie Haarlem	8,7%	19,8%
Zaanstreek	9,2%	20,1%
Groot-Amsterdam	9,6%	21,0%
Gooi en Vechtstreek	4,7%	14,4%
Noord-Holland	4,5%	15,7%

Bron: Mulier Instituut - sportaccommodaties 2023 tabel B10.3.2 p. 367

Ecorys leidt uit deze prognoses af dat de kans klein is dat er sportvelden en sportparken in de komende 10 jaren moeten worden afgestoten, omdat de behoefte daaraan kleiner wordt. Het blijft overigens (in stedelijke gebieden en in dorpen) gewoon om sportvelden en sportparken aan te wijzen voor een herontwikkeling naar woningbouw. Dat roept een vervangingsvraag op, naast de uitbreidingsvraag van Tabel 3.11.

Conclusie over de basisvoorziening sportvelden & sportparken

De drie inhoudelijke onderzoeksvragen worden voor sportvelden en sportparken als volgt beantwoord.

1. Hoe heeft het aantal sportvelden en sportparken zich historisch ontwikkeld?

Het is niet mogelijk om op basis van de beschikbare bestanden de historische ontwikkeling van het aantal sportvelden en sportparken in de bestuurlijke regio's van de provincie te analyseren. Op provinciaal niveau is het aantal sportvelden gestegen. In meerdere bestuurlijke regio's is het aantal hectares voor sport toegenomen; in andere bestuurlijke regio's gedaald.

2. Hoe zijn de sportvelden en sportparken verdeeld over de provincie?

In het noorden van de provincie is er meer accommodatie voor voetbal, tennis en golf dan in het zuiden van de provincie. Daarbij is er niet naar gekeken dat de omvang van de sportvelden en sportparken kleiner is in dunbevolkte gebieden dan in dichtbevolkte gebieden. De afstand naar de dichtstbij gelegen velden/banen voor tennis en voetbal (1,5 km) is korter dan die voor hockey en korfbal (4 km) en golf (6 km). Dit maakt de meeste sportvelden en sportparken goed bereikbaar voor de meeste inwoners van de provincie.

3. Wat zijn de verwachtingen van Ecorys voor de toekomstige ontwikkeling daarvan (bv. uitval)?

Ondanks de structurele omschakeling in het sportgedrag van sporten en bewegen in georganiseerd verband naar individueel sporten, zorgt met name de groei van de bevolking van de regio's van de provincie voor een behoefte aan nieuwe sportvelden en sportparken (uitbreidingsvraag) in de komende 10 jaren. Het blijft overigens (in stedelijke gebieden en in dorpen) gewoon om sportvelden en sportparken aan te wijzen voor een herontwikkeling naar woningbouw. Dat roept een vervangingsvraag op, naast de uitbreidingsvraag.

3.5.4 Hoofddijnen ontwikkeling sportbeleid: meerdere sporen naast elkaar

Deze laatste deelparagraaf over sportvoorzieningen handelt over hoofddijnen in de ontwikkeling van het sportbeleid in Nederland. Het maatschappelijk belang van de sportverenigingen komt hierbij aan de orde, evenals de eventuele betekenis van de provincie bij de verdere beleidsinvulling

Er zijn geen wettelijke eisen voor sportaccommodaties. Volgens de nationale Sportraad zou er een wet moeten komen die waarborgt dat iedereen goede toegang krijgt tot sportvoorzieningen.¹¹² In afwachting van een nieuwe wet blijft de zorg voor adequate sportvoorzieningen vooral een zorg voor de gemeenten en het Rijk. Binnen het sportbeleid (op welk niveau dan ook) zijn meerdere sporen herkenbaar, die samengaan. Twee sporen hebben vooral betrekking op breedtesport en het derde spoor vooral op topsport.

Breedtesport: investeren in beweegvriendelijke buitenruimte

De Nederlanders sporten en bewegen geleidelijk aan minder in georganiseerd verband, bij sportverenigingen. Het aantal mensen dat sport in georganiseerd verband nam af van circa 33% in 2012 naar circa 25% in 2022. In West-Nederland bleef dit min of meer gelijk rond de 30% hangen.¹¹³ Voor 2030 – over zo'n 5 jaar al – wordt verwacht dat circa 20% van de mensen nog georganiseerd zal sporten. Het ongeorganiseerd sporten is namelijk aan een gestage opmars bezig. Relatief meer mensen sporten in de openbare ruimte (wandelen, rennen, fietsen, zwemmen, trapveldjes enzovoort).

Omdat een groeiend deel van de mensen in niet-georganiseerd verband in de buitenruimte sport, wordt er steeds vaker voor gepleit om beleidsmatig meer aandacht te gaan besteden (ook vanuit het provinciaal beleid) aan de verbetering van sportvoorzieningen in de open lucht: fietspaden, wandelpaden, zwemwater, ruiterspaden etc. Het model voor de beweegvriendelijke omgeving model is ontwikkeld om in te kunnen vullen de omgeving beweegvriendelijker kan worden ingericht.¹¹⁴ De score van de gemeenten in Noord-Holland op beweegvriendelijkheid varieert sterk.¹¹⁵

Breedtesport: lokale sportverenigingen verliezen kracht

De afnemende populariteit van georganiseerd sporten vormt een risico voor de vitaliteit van sportverenigingen. Het ledental neemt af en vrijwilligers zijn steeds moeilijker te binden. Dit kan paradoxaal genoeg leiden tot ledenstops en wachtlijsten. Niet vanwege excessieve vraag, maar vanwege onderbezetting in de verenigingen. Bij 1 op de 10 sportverenigingen is er sprake van een ledenstop en/of wachtlijst door tekort aan voldoende kader (trainers, coaches) bij de sportverenigingen en door tekort aan beschikbare uren op de sportvelden & sportparken en in de sporthallen, sportzalen en gymzalen.¹¹⁶

Tussen de diverse sporten ontwikkelt het aantal leden van de sportverenigingen overigens anders. De behoefte aan voetbalsport neemt af in veel regio's terwijl de hockeysport kampt met een tekort aan accommodatie. De basketbalsport groeit in populariteit, vooral onder jongeren. De vraag is daar groter dan het aanbod. Een aantal bonden, zoals de hockeybond, brengt het tekort aan capaciteit in kaart. Diverse gemeenten nemen de verantwoordelijkheid

¹¹² Nederlandse Sportraad: "De opstelling van het speelveld" (2020)

¹¹³ <https://www.sportenbewegenincijfers.nl/kernindicatoren/clublidmaatschap>; KPMG: "Brancherapport sport" (2019) en <https://www.sportenbewegenincijfers.nl/toekomstverkenning/trendscenario/clublidmaatschap>

¹¹⁴ <https://www.kenniscentrumsportenbewegen.nl/producten/bvo-model/>

¹¹⁵ <https://www.sportenbewegenincijfers.nl/kaarten/sportaccommodaties>

¹¹⁶ <https://jeugdjournaal.nl/artikel/2509079-basketbal-is-zo-populair-dat-er-wachtlijsten-zijn>

om de capaciteit en samenstelling van de sportaccommodaties af te stemmen op de behoefte van de lokale bevolking. Dit kan samengaan met (meer) investeren in een beweegvriendelijke buitenruimte.

Breedtesport: belang van sportverenigingen voor leefbaarheid landelijke gebieden

Sportverenigingen zijn nog altijd goed vertegenwoordigd in landelijke, krimpende gebieden. Het aantal sportverenigingen neemt ook daar af, maar minder dan in meer stedelijke gebieden.¹¹⁷ Er zijn verschillen tussen sporttakken zichtbaar. Waar voetbal- en tennisverenigingen zich goed staande lijken te houden in de krimpkeren geldt voor volleybal- en gymnastiekverenigingen dat deze meer dan gemiddeld daar worden opgeheven, met name vanwege teruglopend ledenaantal. Met name sporten die alleen bij de jeugd populair zijn hebben het moeilijk in krimpregio's. Om voldoende leden te hebben om de sportactiviteiten op de gewenste wijze door te laten gaan, blijken verenigingen open te staan voor fusies, waardoor het aantal verenigingen afneemt en verenigingen gemiddeld genomen meer leden tellen. Een sportvereniging kan van groot belang zijn voor de leefbaarheid. Belangrijk hierbij is dat de sportvereniging diverse groepen samen kan brengen: de sportvereniging als ontmoetingsplaats. De sportverenigingen weten zich zelfs meestal langer staande te houden dan de basisschool of de laatste winkels. Dit maakt dat sportverenigingen naar mate meer andere voorzieningen verdwijnen, belangrijker worden voor de leefbaarheid in landelijke gebieden.

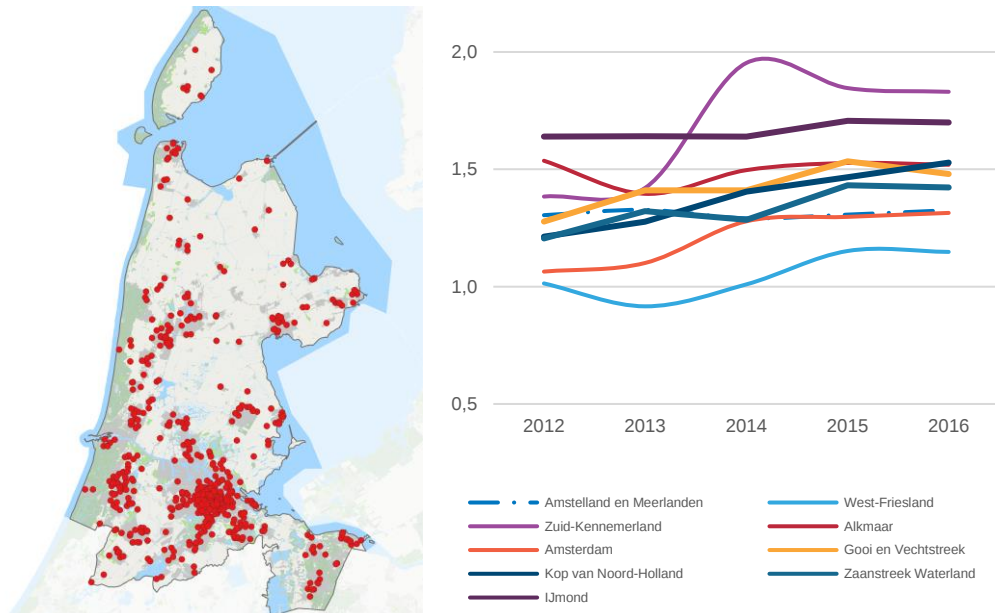
De behoefte van de voetbalsport stagneert, terwijl de hockeysport in veel regio's kampt met een tekort aan sportvoorzieningen. De vraag is daar groter dan het aanbod. Een aantal bonden, zoals de hockeybond, brengt dit in kaart. De basketbalsport bijvoorbeeld groeit onder jongeren in populariteit, maar verenigingen hanteren ledenstops en wachtlijsten omdat er een tekort is aan beschikbare uren in sporthallen.¹¹⁸

Breedtesport: gestage opmars van de commerciële sportscholen en fitnesscentra

De afname van het georganiseerd sporten gaat ook samen met de groei van het aantal commerciële fitnesscentra. De traditionele lokale sportscholen maken plaats voor de filialen van de fitnessketens, zoals Basic Fit, SportCity, Anytime Fitness of Fitland. Volgens het CBS is fitness inmiddels de populairste sport met ongeveer 2,3 miljoen geregistreerde sporters. Voetbal staat op nummer 2 met circa 1,2 miljoen voetballers volgens de KNVB. Het lid van de sportschool of het fitnesscentrum bepaalt zelf wanneer de accommodatie wordt bezocht. Deze flexibiliteit draagt bij aan de populariteit van fitnesscentra.

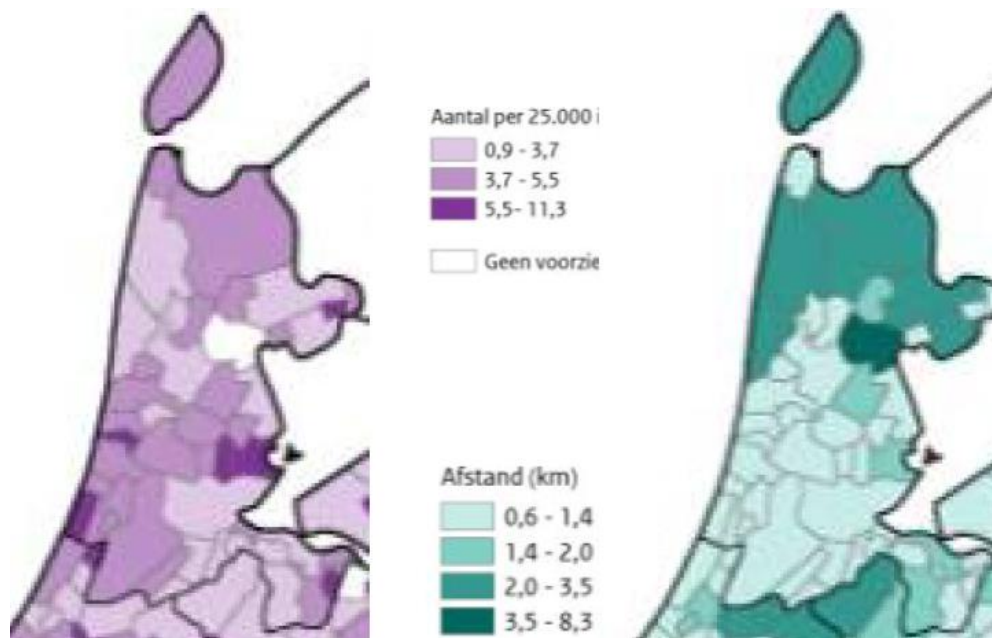
¹¹⁷ Mulier Instituut: "Sportverenigingen in krimpgebieden" (2015)

¹¹⁸ <https://jeugdjournaal.nl/artikel/2509079-basketbal-is-zo-populair-dat-er-wachtlijsten-zijn>

Figuur 3.27 Spreiding fitnesscentra en ontwikkeling aantal fitnesscentra in 2012-2022

Bron: Locatus (2023); bewerking Ecorys

De rechterzijde van Figuur 3.27 laat een gestage groei van het aantal vestigingen in vrijwel alle bestuurlijke regio's zien in de afgelopen 10 jaar, met sterke groei in Zuid-Kennemerland.

Figuur 3.28 Aantal fitnesscentra per 25.000 inwoners en afstand naar dichtstbijzijnde vestiging

Bron: Kennisbank sport en bewegen (2024)

Inmiddels kan vrijwel elke inwoner van de provincie dichtbij zijn woning een sportschool of een fitnesscentrum vinden. De rechterkaart laat zien dat die afstand in de gemeenten in het noorden van de provincie nog wat groter is (2 tot 3,5 km) dan in het zuiden van de provincie (overwegend 600 m tot 1,4 km). Circa 55% woont binnen 1 km; 33% tussen 1-3 km; 5% tussen 3-5 km en de rest verder weg. In Nederland ligt dit gemiddeld op 1,3 km. De gemeente Koggenland lijkt nog wat

achter te blijven, maar in bijvoorbeeld De Goorn en Obdam zitten wel degelijk vestigingen van deze sportvoorziening. Het heeft te maken met het feit dat sportscholen en fitnesscentra in deze gemeente niet zijn geregistreerd in het databestand dat wij hebben gebruikt. Meer dan de helft van de bevolking heeft binnen 1 km ten minste één sportschool of fitnesscentrum.

Tabel 3.12 Kengetallen voor de bezetting van fitnesscentra in VSG-regio's in 2022

	Aantal fitnesscentra per 25.000 inwoners	Afstand dichtst-bijzijnde vestiging	Aantal inwoners binnen 3 km
Amsterdam	3,4	0,7	7.100
Gooi en Vechtstreek	3,8	1,1	6.000
Hollands Noorden	3,8	1,7	5.700
Kennemerland	4,9	0,8	4.800
Zaanstad en Waterland	4,1	1,0	5.700
Noord-Holland	3,3	0,9	4.900
Nederland	3,9		5.600

Bron: Mulier Instituut (2023), bewerking Ecorys

De uitontwikkeling van het netwerk van sportscholen en fitnesscentra wordt aan het vrije marktinitiatief overgelaten. Dit zolang een nieuwe vestiging in het eigen verzorgingsgebied geen negatieve effecten oproept (= onaanvaardbaar leegstandsrisico) die als in strijd met een goede ruimtelijke ordening kunnen worden beschouwd.

Steeds meer provincies gaan actief sportbeleid voeren

Vrijwel alle provincies voeren actief beleid op het gebied van sport. Onder de provincies met actief sportbeleid bestaan substantiele verschillen in de inhoudelijke invulling van en het budget voor het sportbeleid. Sommig provincies zijn zelf actief betrokken bij de uitvoering van het sportbeleid. De meerderheid van de provincies zijn zelf niet actief, maar laten de uitvoering over aan de gemeenten of aan een provinciaal functionerende instelling die hiervoor is aangemerkt.¹¹⁹

De meerderheid van de provincies reserveert structureel budget voor evenementen; de minderheid maakt hier alleen incidenteel geld voor vrij. Het budget wordt, indien niet direct geoormerkt voor sport, vrijgemaakt uit drie portefeuilles: economie, gezondheid en sociaal. Met name de portefeuille economie wordt vele gebruikt om sportevenementen te financieren met als motivatie de positieve impact van die evenementen op de regionale economie.. Dit jaar zijn al vast meer topsport-evenementen in aanmerking gekomen voor sponsoring door de provincie Noord-Holland. Het selectiebeleid van de provincie is verbreed om dit jaar ook relatief onbekende en kleine sporten en sportevenementen te kunnen ondersteunen.¹²⁰

¹¹⁹ KPMG: "Brancherapport sport" (2019), p. 120

¹²⁰ https://www.noord-holland.nl/Actueel/Archief/2024/April_2024/Meer_sportsponsoring_provincie_Zorgen_voor_variatie_in_topsportevenementen

Topsport: (nog) grotere rol voor de provincies voor regionale sportvoorzieningen en -evenementen

Voor de provincies ziet de Sportraad vooral een grotere rol voor topsport, talent-ontwikkeling en sportevenementen op regionaal niveau. In dit rapport wordt de nadruk gelegd op de sportaccommodatie die op lokale en beperkt regionale schaal opereren. Sportaccommodaties die sterk op regionale schaal (zoals ijshallen en voetbalstadions) of zelfs op nationale schaal (zoals topsporthallen) zijn daarbij niet meegenomen. Dit valt buiten het bestek van dit onderzoek, dat zich immers richt op voorzieningen die vanuit de leefbaarheid van gebieden als basisvoorziening kunnen worden gezien.

3.6 Detailhandel en horeca

In deze paragraaf komen de vormen van voorzieningen op het gebied van detailhandel en horeca aan de orde die op grond van vier criteria hebben gekwalificeerd als basisvoorzieningen voor de leefbaarheid van gebieden, te weten: (1) dorpsherbergen, (2) supermarkten en (3) centrumgebieden en overige winkelgebieden.

3.6.1 Hotel-restaurants (de dorpsherberg)

Deze deelparagraaf handelt over de hotel-restaurants als basisvoorziening voor de leefbaarheid van de dorpen en landelijke gebieden. Daarbij ontkomen wij niet aan het volgende exposé over de herberg als oervorm van horeca in de Europese en Aziatische cultuurgebieden.

De herberg: de eerste openbare voorziening

Elk dorp en elke stad had op een locatie in de kom of aan de rand daarvan, langs de doorgaande weg, één of meer herbergen. De herbergen waren een kleinschalige gelegenheden waar mensen elkaar in de gelagkamer troffen en door de waard, waardin en andere medewerkers werden voorzien van eten (dagschotels) en drinken (zelf gebrouwen bier). Feesten werden in de herberg gehouden, bijvoorbeeld in een grotere zaal aan de achterzijde.

De paarden van de gasten werden door een stalknecht verzorgd. De postkoets stopte voor de deur; de voorkant van de herberg voorzag in het droog in- en uitstappen. Vooral op marktdagen had de herberg ook een ontmoetingsfunctie voor mensen van buiten het dorp. Veel herbergen boden gemeenschappelijke slaapruijnte voor gasten met een kleine beurs. Boven de herberg waren enkele kamers voor welvarendere gasten, ook voor langere tijd. Dat overnachten was nodig omdat veel stadjes ommuurd waren. De poorten gingen 's avonds dicht, voor de veiligheid. Verlate reizigers konden dan onderdak in de stads- en dorpsherbergen vinden.

De herbergen waren meer dan 1.000 jaar de enige openbare gelegenheid in de dorpen en steden. Vergaderingen van het dorpsbestuur en rechtszittingen werden in de herbergen gehouden, evenals openbare verkopen en openbare verpachtingen. Het deel van dergelijke activiteiten dat betrekking had op openbaar bestuur en rechtspraak verdween uit de herbergen toen een raadhuis en rechthuis verplicht werden.

Geleidelijk verdween de gemeenschappelijke slaapruijnte. Dat gold ook voor de stallen en voor de wachtplaats voor de postkoets. De gelagkamer kon hierdoor uitbreiden tot een café-restaurant (pub). De menukaart deel zijn entree in het restaurant; dat vergde een grotere keuken. Op de bovenverdieping kwamen meer hotelkamers. De overdekking voor het in- en uitstappen voor de postkoets aan de voorkant maakte plaats voor een terras en/of serre.

Bij deze veranderingen werd er meestal door de onderneming ervoor gekozen om zich niet langer als herberg te afficheren maar als café/slijterij, café-restaurant, restaurant, hotel-restaurant of hotel. Dit afhankelijk van de ontwikkeling die het horecabedrijf doormaakte. Door deze veranderingen verdween de herberg uit het straatbeeld van de Nederlandse dorpen. Lokale historici weten nog welke horecagelegenheden in vroeger tijd, op dezelfde locaties, ooit dorpsherberg is geweest.

Uit de enquêtes over de leefbaarheid van de dorpen (Tabel 2.1) bleek dat de inwoners van dorpen het laatste café-restaurant zeer belangrijk vinden voor de leefbaarheid van de dorpen. Uit de Friese enquête bleek zelfs dat deze voorzieningen, samen met de supermarkt, als de belangrijkste basisvoorziening voor de leefbaarheid van landelijke gebieden werd gezien (tabel 2.1). Enige logiesaccommodatie bij dit café-restaurant is dan mooi meegenomen. De functionaliteit die door de inwoners zal worden bedoeld is dan in feite die van de traditionele herberg.

Herberg wordt in deze deelparagraaf gelijkgesteld aan hotel-restaurant

De term herberg wordt nu in Nederland als nostalgisch gezien. De term zou een verkeerde indruk geven van de kwaliteit en het functioneren van de horecagelegenheden. Tenzij de term aansluit op de marktpositionering van een historisch dorp of stadje, als toeristische bestemming. Her en der in het land zijn er nog horecazaken die 'herberg' in de bedrijfsnaam hebben staan. De horeca-categorie herberg is echter verdwenen uit de branchestatistiek. Daarom moet er een andere horecacategorie worden gekozen die het beste aansluit op de functies (eten, drinken, ontmoeten, overnachten) die de traditionele herberg had. Hoewel tussen de café-restaurants, hotel-restaurants en hotels veel overeenkomst bestaat, kiezen we er voor deze analyse voor om alleen de data te gebruiken over de horecacategorie hotel-restaurant (SBI 55101), dat wil zeggen: alle horecazaken die zich hotel-restaurant noemen.

Cafés, café-restaurants en overige vormen van logiesverstrekking (hotels, pensions, jeugdherbergen, campings, vakantieparken e.d.) zijn dus niet meegenomen. De data over de hotel-restaurants zijn geleverd door Locatus (branche 59.210.235). Deze bron registreert niet hoeveel kamers de hotel-restaurants hebben. De schaal van de bedrijfsvoering (totale omzet, vloeroppervlakte restaurant, aantal kamers) van hotels is veel groter dan die van hotel-restaurants. Op een website van de provincie wordt aangegeven hoe alle hotels in de provincie zich in de laatste jaren hebben ontwikkeld, in aantal vestigingen, hotelkamers, overnachtingen en arbeidsplaatsen. Daar is ook een kaart te vinden met de spreiding van alle hotelbedrijven over de provincie, waarbij elk hotel is gewogen naar m² vloeroppervlakte van het hele gebouw.¹²¹ Volgens Locatus neemt in algemene zin het aantal hotel-restaurants iets toe ten koste van het aantal hotels. De omvang van de hotels groeit echter veel sneller dan die van de hotel-restaurants.

¹²¹ https://geoapps.noord-holland.nl/dashboards/2023_002_Toerisme_dashboard.htm

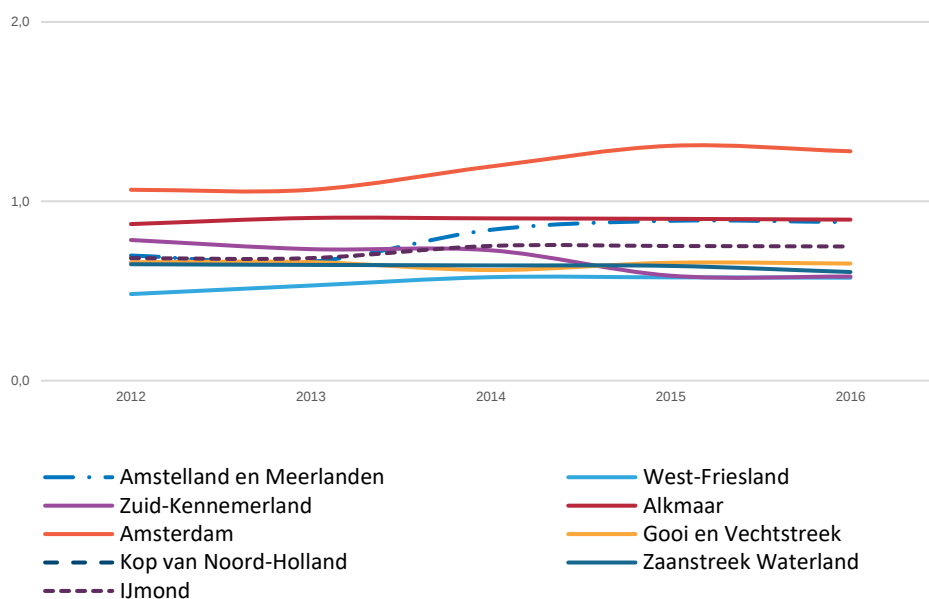
Historische ontwikkeling van het aantal hotel-restaurants

De y-as van figuur 3.27 laat de ontwikkeling van het hotel-restaurants in de bestuurlijke regio's per 10.000 inwoners in de jaren 2012-2022 zien.

De dichtheid aan hotel-restaurants per 10.000 inwoners verschilt tussen de bestuurlijke regio's. In Amsterdam, als mondiale toeristische bestemming, ligt de dichtheid hoger. In de andere bestuurlijke regio's varieerde deze dichtheid tussen 0,5 en 0,8 hotel-restaurants per 10.000 inwoners in 2012 en tussen 0,7 en 0,9 hotel-restaurants per 10.000 inwoners in 2022.

In Nederland waren er aan het eind van het jaar 2012 0,85 per 10.000 inwoners en aan het eind van het jaar 2022 circa 0,90 per 10.000 inwoners (+ 1,5% per jaar).¹²² In de provincie Noord-Holland was dat rond 0,55 per 10.000 inwoners in 2012 en 0,67 in 2022 (+2,5% per jaar). In Noord-Holland zijn dus relatief flink minder hotel-restaurants aanwezig dan in het hele land, maar het aantal hotel-restaurants neemt in deze provincie harder toe dan in het land. De achterstand heeft met de verstedelijkingsgraad van de provincie te maken. Hoe stedelijker de gemeente, hoe meer hotels en hoe minder hotel-restaurants. Hoe landelijker de gemeente, hoe meer hotel-restaurants en hoe minder hotels.

Figuur 3.29 Ontwikkeling aantal hotel-restaurants per 10.000 inwoners in de bestuurlijke regio's



Bron: Locatus (2024), bewerking Ecorys

Voor de komende 10 jaren verwachten wij dat de licht groeiende trend van het aantal hotel-restaurants zich ongewijzigd zal doorzetten. Er zijn immers geen redenen om van een trendbreuk uit te gaan. Er wordt op Funda in Business geen ongewoon groot deel van de hotel-restaurants ter overname of huur aangeboden. Ook de hotel-restaurants hebben het moeilijk gehad in de corona-periode, maar dit heeft niet geleid tot ongebruikelijk veel definitieve sluitingen. De aantallen hotelgasten passeerden in 2022 weer het precorona-niveau van 2018 en stegen daarna verder, zoals in de jaren voor 2019.¹²³ In meerdere dorpen

¹²² <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/81589NED/table?dl=37815>

¹²³ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2023/08/logiesaccommodaties-ontvangen-bijna-evenveel-gasten-als-voor-coronacrisis> en <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2024/09/nog-niet-eerder-zoveel-gasten-in-nederlandse-logiesaccommodaties>

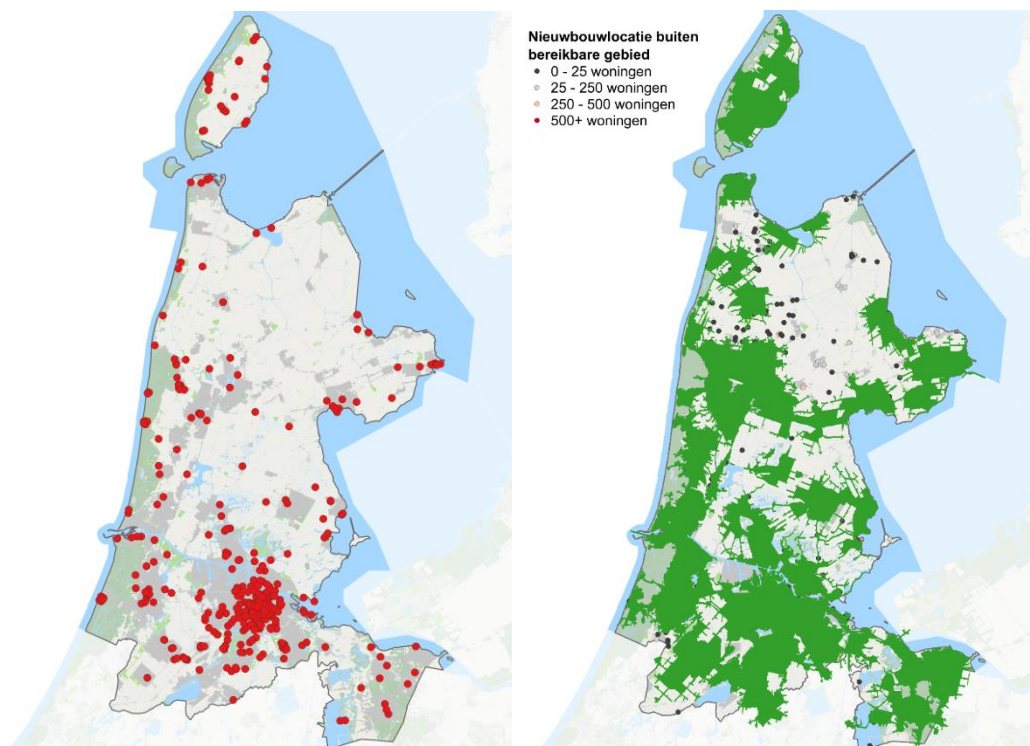
en kleine steden zullen de (kleinschalige) hotel-restaurants gaan afwegen of een uitbreiding commercieel handig en financieel haalbaar is.

Geografische spreiding van de vestigingen van de hotel-restaurants

Figuur 3.30 laat zien hoe de hotel-restaurants verspreid zijn over de provincie en welk deel van de provincie zij als actieradius bestrijken.

De hotel-restaurants dekken vrijwel alle bewoonde gebieden van de provincie af. Alleen de inwoners van de echt landelijke gebieden moeten verder reizen. De gemiddelde Nederlander woonde in 2022 op 2,9 km van het dichtstbijzijnde hotel; de gemiddelde inwoner van Noord-Holland op 1,9 km. In 2012 was dat respectievelijk 2,5 km en ook 1,9 km. Als de roep van het hotel-restaurant dat men wil bezoeken goed is, is men best bereid om iets verder te reizen, bijvoorbeeld om te dineren of lunchen. Voor de kaart aan de rechterkant hebben we een reisafstand voor de inwoners uit dorp/stad en streek genomen van 5 km. Alles wat groen is valt binnen die actieradius

Figuur 3.30 Spreiding en actieradius hotel-restaurants in de provincie Noord-Holland



Bron: Locatus (2024), bewerking Ecorys

De actieradius van de meeste hotel-restaurants gaat overigens voorbij de eigen streek. Een significant deel van de hotelgasten komt niet uit de streek, maar uit de rest van Nederland en zelfs in beduidende mate uit het buitenland. De factor buitenlanders concentreert zich daarbij vooral in enkele toeristische gemeenten, zoals Amsterdam, Edam-Volendam en de kustgemeenten. Het CBS houdt dit per gemeente bij.¹²⁴ Bij de bepaling van de behoefte aan hotels voor de gemeenten wordt daarmee rekening gehouden.

¹²⁴ <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82061NED/table?fromstatweb> en https://geoapps.noord-holland.nl/dashboards/2020_014_Verblijfsrecreatie.htm

Op de kaart rechts zijn alle harde woningbouwplannen buiten de groene gebieden geplot. Er liggen geen woningbouwplannen met meer dan 25 woningen in de niet-groene gebieden. Voor de eventuele planning van nieuwe hotel-restaurants heeft deze woningbouw vrijwel geen betekenis.

Friese revival van het idee van de herberg

Bij Fries onderzoek naar leefbaarheid en voorzieningen kenden de inwoners het grootste belang toe aan de dorpsherberg onder alle voorzieningen voor de leefbaarheid van landelijke gebieden (tabel 2.1). Wellicht is het mede daarom dat de horecavorm herberg tot leven lijkt te zijn gewekt. In veel dorpen in Friesland werd onderkend dat het plaatselijke café-restaurant van groot belang was voor de leefbaarheid van het dorp. Daarom wordt ernaar gestreefd om functies bijeen te brengen die aansluiten op die van de traditionele dorpsherberg, ook al zijn deze horecazaken zich meestal niet herberg gaan noemen.¹²⁵ Het gaat niet om de naamgeving, maar om de functionaliteit als basisvoorziening voor de leefbaarheid van het dorp. De provincie Friesland subsidieert deze projecten vanuit haar beleid voor leefbaarheid (mienskip).¹²⁶

Mogelijk belang voor de provincie Noord-Holland

Wat voor de landelijke gebieden in Friesland geldt voor het hotel-restaurant als basisvoorziening voor met name de landelijke gebieden moet in bepaalde mate ook gelden voor de andere provincies gelden, bijvoorbeeld voor Noord-Holland. Vanuit deze context lijkt het ons wenselijk dat in elk dorp zoveel mogelijk een kleinschalige 'dorpsherberg' zou moeten zijn.

Het grote verschil tussen zo'n dorpsherberg en een dorpshuis is dat de dorpsherberg in principe commercieel wordt geëxploiteerd, waarbij omzet wordt gemaakt voor de ondernemer en overige werknemers. Een dorpshuis kent een maatschappelijke exploitatie op basis van veel vrijwilligerswerk en activiteiten die meestal niet kostendekkend worden uitgevoerd. Voor beide basisvoorzieningen kan financiële ondersteuning door de overheden worden overwogen, zowel voor aanpassing en verduurzaming van gebouwen als in de vorm van exploitatiesubsidie.

De gemeenten en provincie kunnen eventueel subsidiering ten behoeve van het aanpassen van het gebouw van een 'dorpsherberg' overwegen. Eventuele subsidiering op de exploitatie ligt lastiger, omdat een overheid niet een horecabedrijf financieel mag ondersteunen als diezelfde steun niet wordt aangeboden aan andere horecabedrijven. In het dorp zelf kan de dorpsherberg heel goed de enige horecazaak zijn. Dat zal niet het geval zijn voor dorpen in de omtrek.

Gebouwen die eigendom zijn van de overheden en voor economische activiteiten worden gebruikt moeten volgens de Wet markt en overheid ten minste tegen een kostendekkende huur worden verhuurd. Die huur kan voor de dorpsherbergen wel hoger zijn dan de markthuur. De gedragsregels van de wet gelden echter niet voor economische activiteiten die worden uitgevoerd in het algemeen belang (artikel 25h lid 5).

¹²⁵ Ook in Friesland noemen meerdere horecazaken zich herberg. Het gaat dan onder meer om De Stadsherberg, een initiatief om monumentale panden na restauratie een bestemming te geven en om het toeristisch product van de steden hiermee te verbeteren.

¹²⁶ Provincie Friesland: "Startnotitie leefbaarheid" (2017)

In grote dorpen kunnen dorps huis en dorps herberg naast elkaar bestaan. In kleine dorpen kan er plaats zijn voor een dorps herberg of een dorps huis. Verkend kan worden of beide basisvoorzieningen dan samen kunnen vloeien. Wellicht is hier ook een coördinerende rol weggelegd voor Dorpswerk Noord-Holland, op verzoek van de gemeenten en van de provincie.

Conclusie over de hotel-restaurants (dorps herbergen)

De drie inhoudelijke onderzoeksvragen worden voor de hotel-restaurants als volgt beantwoord.

1. Hoe heeft het aantal hotel-restaurants zich historisch ontwikkeld?

De dichtheid aan hotel-restaurants per 10.000 inwoners verschilt tussen de bestuurlijke regio's. In de meeste bestuurlijke regio's (exclusief Amsterdam) varieert deze dichtheid tussen 0,5 en 0,8 hotel-restaurants per 10.000 inwoners. In de periode 2012-2022 is het aantal hotel-restaurants in de provincie met circa 2,5% gestegen.

2. Hoe zijn de hotel-restaurants verdeeld over de provincie?

De hotel-restaurants dekken vrijwel de hele provincie goed af. Alleen de inwoners van de echt landelijke gebieden moeten verder reizen dan 5 km. De woningbouw in de gebieden buiten deze kritische afstand rond hotel-restaurants is te gering om een rol te spelen voor de eventuele planning van nieuwe hotel-restaurants.

3. Wat zijn de verwachtingen van Ecorys voor de toekomstige ontwikkeling daarvan (bv. uitval)?

Voor de komende 10 jaren verwachten wij dat de licht groeiende trend van +2,5% per jaar zich ongewijzigd zal doorzetten. Er zijn immers geen redenen om van een trendbreuk uit te gaan. Wij pleiten ervoor dat gemeenten en provincie samen gaan overwegen of er beleid nodig is voor de realisatie en instandhouding van een dorps herberg in elk dorp.

3.6.2 Supermarkten en minisupers

De supermarkten zijn de belangrijkste aankoopplaats van levensmiddelen; een prominente ontmoetingsplaats van mensen en een magneet voor klandizie voor andere voorzieningen. Het is daarom niet verbazingwekkend dat de supermarkt door de inwoners van landelijke gebieden als één van de belangrijkste basisvoorzieningen voor de leefbaarheid wordt gezien.

De analyses in deze deelparagraaf zijn gebaseerd op data van Locatus. Daarbij zijn alle winkels geselecteerd die Locatus als supermarkt (code: 11.010.519) en als minisuper (code: 11.010.309) registreert. In beide categorieën zitten buitenlandse levensmiddelenzaken. In de categorie supermarkten zitten ook natuurvoedingswinkels. Locatus definieert de minisupers als supermarkten met maximaal 149 m² winkelvloeroppervlakte. Land- en nachtwinkels zitten in andere categorieën.

Dichtheid van het aantal supermarkten en minisupers, als basisvoorziening

In Tabel 3.13 en Tabel 3.14 hebben wij de bezetting van het supermarktkanaal in de bestuurlijke regio's gekenmerkt, respectievelijk voor supermarkten en voor minisupers.

Tabel 3.13 Bezetting supermarkten bestuurlijke regio's Noord-Holland in 2022

	Aantal supermarkten	M² wvo per supermarkt	Aantal sup. / 10.000 inw.	M² wvo per 10.000 inw.
Alkmaar en omstreken	86	1.085	2,8	3.086
Amstelland Meerlanden	80	1.073	2,2	2.377
Amsterdam	254	775	2,8	2.178
Gooi en Vechtstreek	58	997	2,4	2.410
Kop van Noord-Holland	63	905	3,8	3.440
West-Friesland	70	1.007	3,2	3.271
Zaanstreek Waterland	71	1.158	2,1	2.415
Zuid-Kennemerland IJmond	94	1.061	2,5	2.617
Noord-Holland	775	958	2,7	2.554
Nederland	6.850	720	3,9	2.804

Bron: Locatus (2023), Retail Insiders (2024), bewerking Ecorys

De supermarkten in alle bestuurlijke regio's zijn een stuk groter dan gemiddeld in Nederland. Omdat ze zoveel groter zijn kan het aantal supermarkten per 10.000 m² winkelvloeroppervlakte lager zijn dan in het land. In de hele provincie is de winkelvloeroppervlakte per 10.000 inwoners lager dan in het land. Dit ligt anders voor drie van de acht bestuurlijk regio's. Daar is meer dan het nationaal gemiddelde aan winkelvloeroppervlakte per 10.000 inwoners beschikbaar.

Tabel 3.14 Bezetting minisupers bestuurlijke regio's Noord-Holland in 2022

	Aantal minisupers	M² wvo per minisuper	Aantal ms / 10.000 inw.	M² wvo per 10.000 inw.
Alkmaar en omstreken	13	97	0,4	426
Amstelland Meerlanden	20	79	0,6	44
Amsterdam	143	75	1,6	119
Gooi en Vechtstreek	23	81	1,0	77
Kop van Noord-Holland	15	81	0,9	74
West-Friesland	11	71	0,5	36
Zaanstreek Waterland	19	88	0,6	49
Zuid-Kennemerland IJmond	34	89	0,9	80
Noord-Holland	278	80	1,0	76

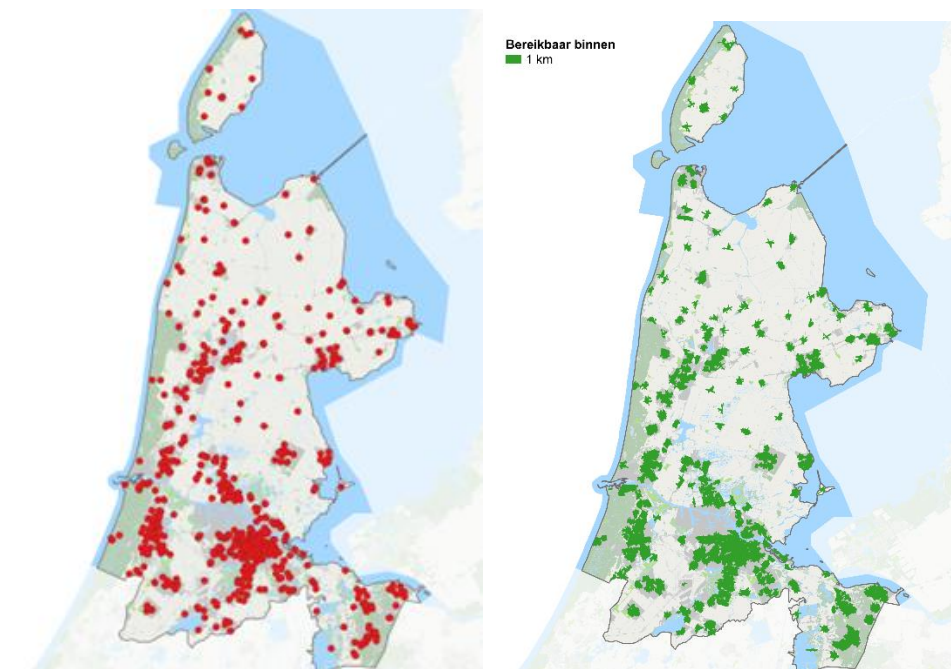
Bron: Locatus (2023), bewerking Ecorys

De minisupers zijn weliswaar goed voor een kwart van alle supermarkten en minisupers in de provincie, maar ook voor slechts 3% van de winkelvloeroppervlakte in deze branches. Ongeveer de helft van de minisupers en hun vloeroppervlakte is in de gemeente Amsterdam gevestigd, terwijl in die bestuurlijke regio een derde deel van de inwoners van de provincie woont. Slechts 25 van de 278 minisupers (< 10%) is geen buitenlandse levensmiddelenzaak. Slechts 6 van deze minisupers zijn in 5 kleine dorpen zonder reguliere supermarkt gevestigd, min of meer als basisvoorziening. De minisuper probeert daar zo goed en zo kwaad als dat gaat als reguliere supermarkt te functioneren. Dat is overigens bijna niet mogelijk als er in een groot deel van het jaar geprofiteerd kan worden van de extra koopkracht van dag- en verblijfstoeristen.

Geografische spreiding van de vestigingen van de basisvoorziening

Figuur 3.31 laat zien hoe de supermarkten (exclusief de minisupers) verspreid zijn. Het groene gebied geeft de actieradius aan die zij bedienen.

Figuur 3.31 Spreiding en actieradius supermarkten in de provincie Noord-Holland



Bron: Locatus (2024), bewerking Ecorys

De geografische trekkracht van supermarkten wordt groter naarmate de winkelvloeroppervlakte toeneemt; de supermarktf formule sterker is dan andere supermarktf formules in de omgeving en het ondernemerschap beter wordt ingevuld. Uit marktonderzoek in landelijke gebieden is gebleken dat sterke supermarkten snel tot 10 km in de omtrek (15 tot 20 minuten reistijd) hun klanten kunnen trekken. Als die reisafstand wordt aangehouden valt bijna de hele provincie binnen de actieradius.

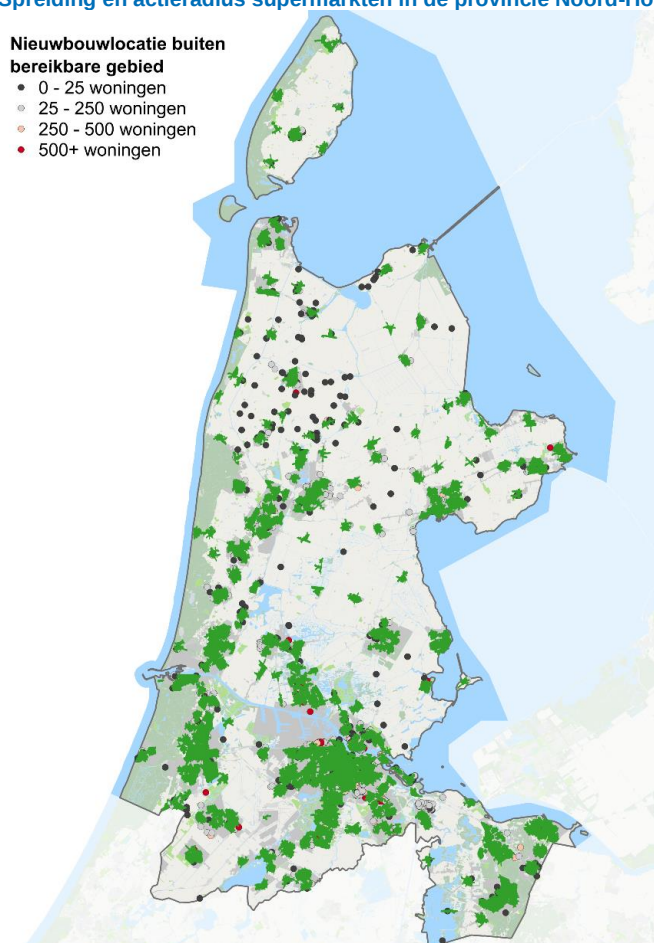
Tabel 3.15 Afstand naar de dichtstbijzijnde supermarkt in 2012 en 2022, in meters

	2012	2022
Kop van Noord-Holland	1.100 m	1.200 m
Alkmaar en omgeving	800 m	900 m
IJmond	700 m	700 m
Agglomeratie Haarlem	500 m	600 m
Zaanstreek	700 m	800 m
Groot-Amsterdam	700 m	700 m
waarvan gemeente Amsterdam	500 m	600 m
Gooi en Vechtstreek	800 m	800 m
Noord-Holland	700 m	800 m
Nederland	900 m	900 m

Bron: CBS (2024), bewerking Ecorys

De bevolkingsdichtheid is bepalend. In dichtbevolkte gebieden kunnen de supermarkten relatief dicht op elkaar gevestigd zijn. Zoals in de gemeente Amsterdam. Daar ligt de dichtstbijzijnde supermarkt op circa 600 m afstand. Zo'n kleine afstand is ook vastgesteld voor Haarlem, Bussum en Hilversum. In heel Noord-Holland is dat gemiddeld 800 m en in Nederland 900 m. Deze afstanden zijn in de laatste 10 jaren toegenomen. Dit heeft te maken met de continue schaalvergroting van de supermarkten, waarbij niet-toekomstbestendige supermarkten uitvallen en geïnvesteerd worden in supermarkten op locaties waar de grootste omzetkansen liggen.

Figuur 3.32 Spreiding en actieradius supermarkten in de provincie Noord-Holland



Bron: bewerking Ecorys

De kaart aan de rechterkant van Figuur 3.32 laat de actieradius zien van de supermarkten, uitgaande van gemiddeld 1 km trekkracht. Grote delen van het territorium van de provincie liggen buiten de groene actieradius. De inwoners van deze gebieden moeten verder reizen dan 1 km naar de dichtstbijzijnde supermarkten. In figuur 3.29 zijn de harde woningbouwplannen buiten het groene gebied aan de kaart toegevoegd. Het gaat om zeer veel echt kleine woningbouwplannen en vooral in het MRA-gebied om grotere woningbouwlocaties. Bij de grotere woningbouwlocaties zal zeker beoordeeld worden er een supermarkt bij kan komen, ook om de woningbouwlocatie aantrekkelijker te maken als woongebied. In het gemeentelijke detailhandelsbeleid wordt gezocht naar een zo volledige bezetting van de supermarktsector in centrumgebieden, wijken en dorpen, ook in relatie tot omzetverdringing van foodspeciaalzaken.

Het vigerende beleid voor de planning van supermarkten

Het proces van schaalvergroting en concentratie van de supermarkten op toekomstgerichte locaties zal in de komende 10 jaar doorgaan. Aan de 'onderkant' van de markt vallen niet toekomstbestendige supermarkten weg. Doorslaggevend daarbij is volgens de Raad van State of inwoners van een gebied op een aanvaardbare afstand van hun woning kunnen voorzien in hun eerste levensbehoeften. Wat dan een aanvaardbare afstand is wordt van casus tot casus beoordeeld bij de (wettelijk verplichte) toetsing van initiatieven aan de ladder voor duurzame verstedelijking.

Provincie ziet minisupers als mogelijke basisvoorziening voor kleine dorpen

Met het oog op de leefbaarheid van de landelijke gebieden heeft de provincie Noord-Holland door Locatus het aanbod aan minisupers in dorpen tot 5.000 inwoners in 2016 en 2023 laten vergelijken.¹²⁷ Er zijn in Noord-Holland 128 dorpen met minder dan 5.000 inwoners. Bijna de helft (60) van deze dorpen heeft op dit moment een supermarkt of minisuper. Ten opzichte van 2016 is er in zeven dorpen meer geen supermarkt of minisuper meer. Daar staat tegenover dat er in twee dorpen een nieuwe minisuper en in een dorp een nieuwe supermarkt is geopend. Daarmee zijn er nog meer dan 50 dorpen met minder dan 5.000 inwoners over, zonder supermarkt of minisuper. Dit illustreert dat het moeilijk is om een supermarkt of minisuper te exploiteren in kleine dorpen.

Er moet niet veel belang worden gehecht aan de potenties van nieuwe en te behouden minisupers voor de leefbaarheid in de kleine dorpen. De rol van de minisuper gaat niet verder dan die van een 'goed gevulde keukenkast' voor vergeten en dringend benodigde boodschappen. De prijsstelling is hoog; het assortiment is klein; de voorraad is klein; er gaat relatief veel over datum. De financiële exploitatie is daarom bijna altijd kritisch, zeker indien er geen toeristische plus valt te realiseren. Er zijn steeds minder supermarktbedrijven die minisupers willen bevoorraden. Alleen Boon, Spar en Van Tol zijn nog over. Wij verwachten dat over 10 tot 15 jaar alleen grossiers van buitenlandse levensmiddelenzaken in dit verband over zullen zijn, zoals Food Plus.¹²⁸ De minisupers in de kleine dorpen staan op dit moment voor de opgave om de gevolgen van het invoeren van het verbod op de verkoop van tabak op te vangen in de bedrijfsexploitatie.

Waar de opening of continuering van een minisuper niet haalbaar is volgens de supermarktbedrijven kan nagegaan worden of de exploitatie kan worden opgepakt door een organisatie die zorgt voor zinvol werk voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.¹²⁹ De vele wisselingen in de logistieke back up van deze kleinschalige sociale supermarkten maakt duidelijk dat het zeer lastig is om sociale minisupers te exploiteren. De aandacht richt zich vooral op de begeleiding van de mensen die in de minisupers werken en niet op een naar de markt toe optimale en financieel gezonde exploitatie van de minisuper. De exploitatie van de sociale minisupers mag wettelijk wel financieel worden ondersteund door de lagere overheden.

Mocht zelfs de exploitatie als sociale minisuper niet (langer) haalbaar zijn, blijft als 'last shot' het dorpshuis nieuwe-stijl over. Aan het eind van de deelparagraaf over dorps- en buurthuizen is hierop gewezen. Onder één dak wordt dan een basispakket aan voorzieningen op kleine schaal aangeboden, waaronder een minisuper. Aan de exploitatie van deze minisupers als onderdeel van het dorpshuis kleven nadelen die vergelijkbaar zijn met die van de sociale

¹²⁷ Provincie Noord-Holland: "Monitor detailhandel 2023-2024" (2023), p. 22 en p. 30

¹²⁸ Zie <https://www.foodplus.eu/> en www.socialenterprise.nl

¹²⁹ Zoals Foodlovers Speciaal

minisupers. Alleen wordt de exploitatie niet verzorgd door cliënten van zorgorganisaties, maar door vrijwilligers. Een gebrek aan vrijwilligers leidt tot beperking van de openingstijden van de minisuper-afdeling. De beperking van openingstijden leidt tot gebruiksvermindering: men staat te vaak voor een gesloten deur.

Dan is bezorging aan huis een beter alternatief, met meer en goedkoper assortiment. Bijvoorbeeld door de dichtstbijzijnde supermarkt, op een vooraf afgesproken tijdstip en adres. De enige overgebleven flitsbezorger Flink levert niet buiten steden. De rijdende winkel is ook geen alternatief voor bezorging aan huis in de kleine dorpen. Enkele jaren voor de eeuwwisseling werd nog 1,5 tot 2% van de boodschappen door rijdende winkels bezorgd.¹³⁰ Van de 2.000 rijdende winkels rond 1970 zijn er iets meer dan 100 over. Springer (Van Tol) belevt de rijdende winkels.¹³¹

Ecorys ziet vooralsnog geen nieuwe rol voor de provincie voor de optimalisatie van het supermarkt-aanbod met het oog op de leefbaarheid van kleine dorpen en landelijke gebieden. Het is aan de gemeenten om zodanig te sturen op deze procesgang dat de supermarkten op de juiste plaats terechtkomen. In de reeks detailhandelsmonitoren volgt de provincie het proces van de versterking van de supermarkten en minisupers op de voet.

Conclusie over de basisvoorziening supermarkt

De drie inhoudelijke onderzoeksvragen worden voor supermarkten als volgt beantwoord.

1. Hoe heeft het aantal supermarkten zich historisch ontwikkeld?

Wij hebben de historische ontwikkeling van het aantal supermarkten en minisupers in de bestuurlijke regio's niet onderzocht.

2. Hoe zijn de supermarkten verdeeld over de provincie?

De supermarkten in alle bestuurlijke regio's zijn een stuk groter dan gemiddeld in Nederland. Omdat ze zoveel groter zijn kan het aantal supermarkten per 10.000 m² winkelvloeroppervlakte lager zijn dan in het land. In dichtbevolkte gebieden kunnen de supermarkten dicht op elkaar gevestigd zijn. In heel Noord-Holland moet elke inwoner gemiddeld 800 m reizen naar de dichtstbij gelegen supermarkt. In landelijke gebieden kan deze afstand oplopen. Dit heeft te maken met de continue schaalvergroting van de supermarkten, waarbij niet-toekomstbestendige supermarkten uitvallen en geïnvesteerd worden in supermarkten op locaties waar omzetkansen liggen.

3. Wat zijn de verwachtingen van Ecorys voor de toekomstige ontwikkeling daarvan (bv. uitval)?

Voor de komende 10 jaren verwachten wij dat dit proces van schaalvergroting en uitsortering door blijft gaan. Het is aan de gemeenten om zo te sturen op de procesgang dat de supermarkten op de juiste plaats terechtkomen. Daarbij moet niet veel belang worden gehecht aan de potenties van nieuwe minisupers in de kleine dorpen. Als er aan meer nieuwe supermarkten wordt gedacht in de kleine dorpen, moet het gaan om reguliere supermarkten.

¹³⁰ E.J. Bolt: "Productvorming in de detailhandel" Winkelbeleggingen Nederland (1995)

¹³¹ <https://www.lekkermakkelijk.nl/p/181/springer.html> en <https://www.vantolversunie.com/springer>

3.6.3 Centrumgebieden en overige grotere winkelgebieden

Veel hotel-restaurants en supermarkten liggen in de centrumgebieden en overige grotere winkelgebieden. In deze concentraties komen veel voorzieningen bijeen, zowel op maatschappelijk als op commercieel vlak. Hoe meer vestigingen van voorzieningen en hoe meer vloeroppervlakte er zijn, hoe aantrekkelijker een centrumgebied of winkelgebied in het algemeen worden gevonden. De kwantitatieve omvang en brancheverdeling en de kwalitatieve beleving van alle centrum- en winkelgebieden in de provincie wordt om de vijf jaren gemeten tijdens het koopstromenonderzoek in de Randstad, per gemeente en per centrum- en winkelgebied.¹³²

Ontwikkeling van het aantal vooral lokaal en vooral regionaal verzorgende winkelgebieden

Op basis van de data van Locatus hebben wij onderzocht hoe het aantal centrumgebieden en overige winkelgebieden zich in de periode 2012-2022 heeft ontwikkeld in de bestuurlijke regio's. Uit deze analyse bleek dat zowel het aantal vooral lokaal verzorgende centrum- en winkelgebieden als het aantal vooral regionaal verzorgende centrum- en winkelgebieden vrijwel niet is veranderd, in alle bestuurlijke regio's. Het aantal centrum- en winkelgebieden is in feite stabiel en onveranderlijk.

Tabel 3.16 Dichtheid centrum- en overige grotere winkelgebieden in de bestuurlijke regio's in 2022

	Aantal winkelgebieden	Vestigingen per winkelgebied	M2 wvo per winkelgebied	Winkelgebieden / 10.000 inw.	M2 wvo winkelgeb. / 10.000 inw.
Amstelland Meerlanden	18	46	16.792	0,50	8.369
Amsterdam	46	98	17.665	0,51	8.995
Gooi en Vechtstreek	14	65	13.012	0,58	7.594
IJmond	9	48	14.549	0,60	8.744
Kop van Noord-Holland	12	46	13.733	0,72	9.950
Alkmaar en omgeving	17	63	18.373	0,56	10.327
West-Friesland	13	44	12.964	0,60	7.823
Zaanstreek Waterland	15	55	21.178	0,44	9.321
Zuid-Kennemerland	9	101	18.066	0,39	7.030
Noord-Holland	153	69	16.692	0,53	8.777

Bron: Provincie Noord-Holland (2024), bewerking Ecorys

In meerdere centrumgebieden en overige winkelgebieden wordt er bijgebouwd. Daarmee nam de vloeroppervlakte en het aantal vestigingen toe. Tegelijkertijd werden er vestigingen en winkelvloer-oppervlakte uit de markt gehaald. Ook werden over de hele provincie enkele winkelgebieden toegevoegd. Ook bij deze gevallen werden er vestigingen en vloeroppervlakte uit de markt gehaald. Ontwikkelaars van winkelvastgoed hebben als ervaringsregel dat 40-45% van het metrage commercieel publieksverzorgend vastgoed dat in centrumgebieden en overige grotere winkelgebieden wordt gebouwd actief door de ontwikkelaar lokaal uit de markt wordt gehaald (sloop) of passief uit eigen marktinitiatief van andere partijen uit de markt verdwijnt (door verandering van het gebruik van panden van een winkelbestemming naar een woon-, horeca-, kantoorbestemming of naar een maatschappelijke bestemming). Gebruikelijk is dat actief en passief zich als om en nabij 55/45 verhouden. De overige 55-60% wordt per saldo toegevoegd aan de markt.

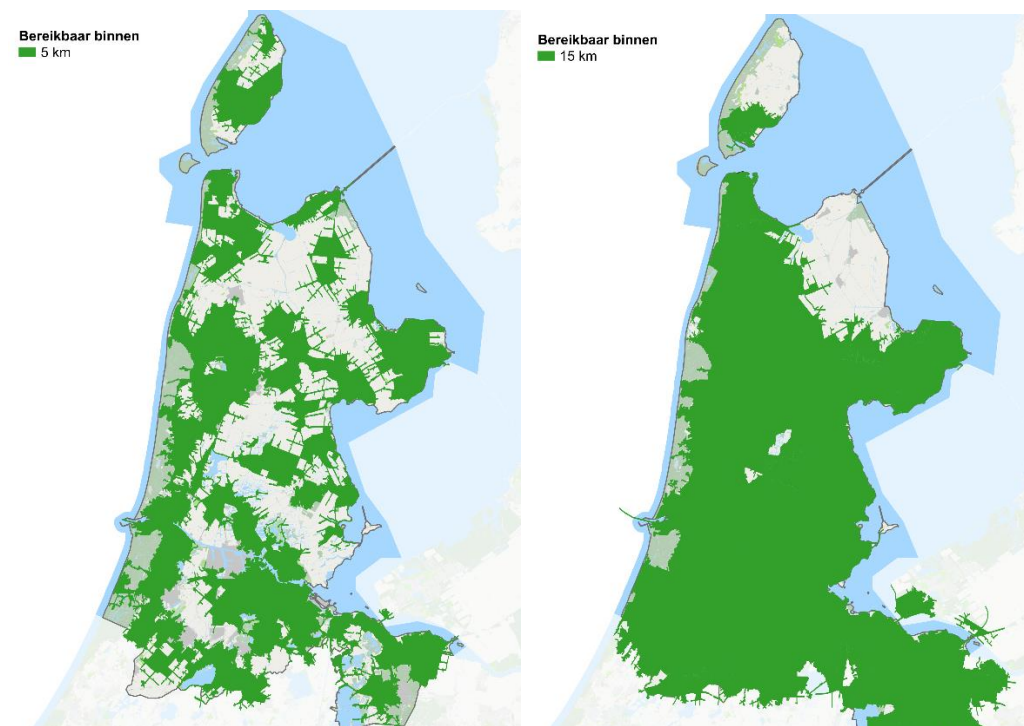
¹³² <https://kso2021.nl/>

Geografische spreiding van de vestigingen van de basisvoorziening

Op het dashboard Detailhandel van de provincie Noord-Holland staat een kaart met alle centrumgebieden en overige grotere winkelgebieden in de provincie.¹³³ Winkelgebieden die vooral op buurtniveau functioneren of die minder dan 5 winkels tellen zijn niet in de kaart opgenomen. Uitgaande van de locaties van de centrumgebieden en overige winkelgebieden is op de kaarten van Figuur 3.33 geplot wat de actieradius is van de centrum- en winkelgebieden die vooral lokaal verzorgend zijn (linkse kant) en die vooral lokaal verzorgend zijn 9rechtse zijde). In hoeverre een centrum- of winkelgebied vooral lokaal of regionaal verzorgend is hebben wij vastgesteld met behulp van het koopstromenonderzoek Randstad 2019.

Het CBS meet de gemiddelde afstand naar het dichtstbijzijnde centrum- of groter winkelgebied in elke gemeente niet. Voor vooral lokaal verzorgende centrum- en overige grote winkelgebieden kan ervan worden uitgegaan dat overgrote deel van de omzet (circa 80%) gemiddeld genomen wordt verworven binnen een straal van 5 km over de weg. Voor de vooral regionaal verzorgende centrum- en overige winkelgebieden geldt een langere actieradius die snel tot 10-15 km kan oplopen. In landelijke gebieden is 15 km zeker niet ongewoon. Natuurlijk wijkt de werkelijke actieradius van elk centrum- en winkelgebied van deze gemiddeldes af, afhankelijk van de omvang, branchering en kwaliteit ten opzichte van concurrente centrum- en winkelgebieden. Met behulp van het Randstad koopstromenonderzoek kan de werkelijke actieradius per centrumgebied en groter winkelgebied worden vastgesteld.

Figuur 3.33 Actieradius van de vooral regionaal en lokaal verzorgende centrum- en winkelgebieden



Bron: Locatus (2023), bewerking Ecorys

¹³³ https://geoapps.noord-holland.nl/dashboards/2020_008_Detailhandel.htm, tabblad winkelgebied

De rechtse kaart geeft de onbediende gebieden (witte vlekken) van de vooral regionaal verzorgende centrumgebieden en groter winkelgebieden aan. Als deze kaart wordt vergeleken met de linkse kaart wordt duidelijk dat de gebieden die buiten de actieradius van de vooral regionaal verzorgende centrum- en winkelgebieden vallen hoofdzakelijk worden bediend door de vooral lokaal verzorgende winkelgebieden. Omdat de supermarkten de kern van het aanbod van deze centrum- en winkelgebieden zijn, is de vergelijking met Figuur 3.32 interessant.

Het vooral lokaal verzorgende winkelgebied is de primaire aankoopplaats van goederen en diensten en de regionaal verzorgende winkelgebieden in de omtrek zijn de secundaire aankoopplaatsen van goederen en diensten. De secundaire aankoopplaatsen worden minder vaak bezocht dan de primaire aankoopplaatsen. Enkele keren per jaar bezoekt de consument centrum- en winkelgebieden die meer dan regionaal verzorgend zijn: met name het centrum van Amsterdam voor het zuiden van de provincie en met name de centra van Alkmaar en Hoorn voor het noorden van de provincie. Dit verschil is de basis van de klassieke hiërarchie van winkelgebieden die over de hele wereld wordt herkend.

Verwachtingen van Ecorys voor de toekomstige ontwikkeling

De provinciale website detailhandel laat zien hoe de harde planvoorraad voor nieuw winkel-aanbod zich in de periode 2000-2020 heeft ontwikkeld in de bestuurlijke regio's.¹³⁴ Nadat de leegstand in de centrum- en grotere winkelgebieden in de kredietcrisis 2012-2014 significant was opgelopen, is er gesaneerd in de harde planvoorraad. Voor Zaanstreek Waterland werd dat wat verlaat maar wel bijzonder sterk gedaan. In Amsterdam is de harde planvoorraad sedertdien weer opgelopen.

Tabel 3.17 Harde planvoorraad in verhouding tot bestaande m2 wvo van winkelgebieden

	Harde planvoorraad	M2 wvo winkelgebieden	Percentuele toevoeging m2 wvo	Groei inwoners t/m 2035
Amstelland	23.000	302.250	4,3%	13,8%
Meerlanden				
Amsterdam	157.140	812.600	11,0%	16,2%
Gooi en Vechtstreek	7.800	182.150	2,4%	4,6%
IJmond	1.000	130.950	0,4%	5,2%
Kop van Noord-Holland	5.400	164.800	1,9%	-0,1%
Alkmaar en omgeving	4.000	312.350	0,7%	4,6%
West-Friesland	9.800	168.550	3,3%	2,0%
Zaanstreek Waterland	-	317.700	-	7,4%
Zuid-Kennemerland	4.000	162.600	1,4%	10,4%
Noord-Holland	212.140	2.553.900	4,7%	9,7%

Bron: Provincie Noord-Holland (2024), bewerking Ecorys

In de vierde kolom van Tabel 3.17 is aangegeven hoe realisatie van de harde planvoorraad zich verhoudt tot de aanwezige vloeroppervlakte detailhandel in de winkelgebieden. Aangenomen is dat de harde planvoorraad voor twee derde deel voor detailhandel wordt aangewend (de werkelijke bestemming is nog onbekend) en de metrage is gecorrigeerd voor

¹³⁴ https://geoapps.noord-holland.nl/dashboards/2020_008_Detailhandel.htm, tabblad planvoorraad

0,85 wvo/bvo-verhouding. Het gaat om marginale toevoeging voor alle bestuurlijke regio's, behalve Amsterdam. Het is ook nog niet bekend welk deel van de harde planvoorraad eerst uit de markt zal worden genomen. De percentages van de vierde kolom kunnen daarom min of meer als 'worst case' worden gezien.

Voor de hele provincie Noord-Holland is de percentuele toevoeging van winkelvloeroppervlakte in de winkelgebieden ongeveer de helft van de volgens de laatste provinciale prognose verwachte percentuele groei van het aantal inwoners.¹³⁵ Voor vrijwel alle bestuurlijke regio's geldt dat de percentuele toevoeging aan m2 wvo detailhandel kleiner is of zich beweegt rond de verwachte groei van het aantal inwoners in de bestuurlijke regio's in de komende 10 jaren, behalve voor de bestuurlijke regio Kop van Noord-Holland.¹³⁶

Eventuele versterking van de positie van de provincie bij de planning van centrumgebieden en overige grotere winkelgebieden

De provincie Noord-Holland heeft beleid om de detailhandelsstructuur in de provincie te versterken. De beleidsdoelen zijn vastgelegd in het detailhandelsbeleid. Daarin is detailhandel niet uitsluitend een ruimte-vragende sector, maar wordt ook het maatschappelijke en economische belang van detailhandel onderkend. Hier staat de regionale afstemming centraal, met de provincie als regisseur en aanjager. Dit voornemen is omgezet in zes beleidsdoelen:

1. Prioriteit geven aan hoofdwinkelgebieden;
2. Voorkomen van extra leegstand;
3. Internet-afhaalpunten bij voorkeur situeren in bestaande winkelcentra;
4. Een vitale, dynamische en concurrerende detailhandelsstructuur, ruimte geven aan kwaliteit;
5. Primaire detailhandel bereikbaar op een aanvaardbare afstand;
6. Detailhandel die bijdraagt aan aantrekkelijke binnensteden.

De provincie heeft verschillende instrumenten om de detailhandelsstructuur in Noord-Holland te versterken. Onderdeel van de in het detailhandelsbeleid geformuleerde provinciale rol op het gebied van kennisdeling is een jaarlijkse detailhandelsmonitor om zo het evenwicht tussen vraag en aanbod in beeld te brengen. Deze actuele informatie is relevant als onderbouwing voor lokaal detailhandelsbeleid, voor regionale detailhandelsvisies maar ook voor een deskundige advisering van de Regionale Adviescommissie Detailhandel Noord-Holland in het kader van de regionale afstemming over winkelprojecten met bovenlokale omzetteffecten. De detailhandelsmonitor is een jaarlijkse aanvulling op het minder frequent uitgevoerde Randstad. Op basis van de monitor en het koopstromenonderzoek is het marktruimteonderzoek 2023 vastgesteld.

Ecorys ziet voor de provincie, naast de bovenstaande taken, geen eventuele aanvullende taak op het gebied van de planning van centrumgebieden en overige grotere winkelgebieden met het oog op de leefbaarheid van vooral landelijke gebieden.

¹³⁵ https://geoapps.noord-holland.nl/dashboards/2020_008_Detailhandel.htm, tabblad bevolking

¹³⁶ Provincie Noord-Holland: "Monitor detailhandel 2023-2024"(2024), p. 37

Conclusie over de basisvoorziening centrum- en overige grotere winkelgebieden

De drie inhoudelijke onderzoeksvragen worden voor de basisvoorziening centrum- en overige grotere winkelgebieden als volgt beantwoord.

1. Hoe heeft het aantal centrum- en overige grotere winkelgebieden zich historisch ontwikkeld?

Zowel het aantal vooral lokaal verzorgende centrum- en winkelgebieden als het aantal vooral regionaal verzorgende centrum- en winkelgebieden is in de jaren 2012-2022 vrijwel niet veranderd, in alle bestuurlijke regio's. Het aantal centrum- en winkelgebieden is stabiel en onveranderlijk.

2. Hoe zijn de centrum- en overige grotere winkelgebieden verdeeld over de provincie?

De door de vooral regionaal verzorgende centrum- en overige grotere winkelgebieden niet bediende delen van de provincie worden bediend door de vooral lokaal verzorgende centrum- en overige grotere winkelgebieden. Enkele keren per jaar bezoekt de consument de centrum- en winkelgebieden die meer dan regionaal verzorgend zijn. Dit verschil is de basis van de klassieke hiërarchie van winkelgebieden die over de hele wereld wordt herkend.

3. Wat zijn de verwachtingen van Ecorys voor de toekomstige ontwikkeling daarvan (bv. uitval)?

De harde planvoorraad voor de centrum- en overige grote winkelgebieden voorziet in een marginale toevoeging voor alle bestuurlijke regio's, behalve Amsterdam. Voor de hele provincie geldt dat de percentuele toevoeging van winkelvloeroppervlakte in de winkelgebieden ongeveer de helft is van de volgens de laatste provinciale prognose verwachte percentuele groei van het aantal inwoners.¹³⁷ Voor vrijwel alle bestuurlijke regio's geldt dat de percentuele toevoeging aan m2 wvo detailhandel kleiner is of zich beweegt rond de verwachte groei van het aantal inwoners, behalve voor de bestuurlijke regio Kop van Noord-Holland.¹³⁸

Ecorys ziet voor de provincie geen eventuele aanvullende taak op het gebied van de planning van centrumgebieden en overige grotere winkelgebieden met het oog op de leefbaarheid van vooral landelijke gebieden.

3.7 Bereikbaarheid: openbaar vervoer

Uit de enquêtes naar het belang van voorzieningen voor de leefbaarheid van dorpen en landelijk gebied bleek dat ook het openbaar vervoer door de inwoners als basisvoorziening wordt gezien. Dit heeft te maken met het proces van erosie van het voorzieningenaanbod in landelijke en (mogelijk) krimpende gebieden. Door het wegvallen van de basisvoorzieningen in nabij gelegen dorpen moet een deel van de bevolking met het openbaar vervoer naar de basisvoorziening reizen. De afstand is al snel te ver voor te voet, en voor minder mobiele mensen ook voor de fiets. Men is afhankelijk van de buslijnen en (voor het spoor) van de OV-knooppunten in de provincie. In deze deelparagraaf worden de twee basisvoorzieningen OV-knooppunten en buslijnen onder eenzelfde loep gelegd als de eerdere voorzieningen in dit hoofdstuk.

¹³⁷ https://geoapps.noord-holland.nl/dashboards/2020_008_Detailhandel.htm, tabblad bevolking

¹³⁸ Provincie Noord-Holland: "Monitor detailhandel 2023-2024"(2024), p. 37

3.7.1 OV-knooppunten

De provincie wil dat verdichting en ontwikkeling van woningen, bedrijven en voorzieningen primair rond OV-knooppunten (stationsomgevingen) plaatsvindt. Het gaat om 60 treinstations en 4 grote busstations. Die grote busstations liggen in de stedelijke gebieden.

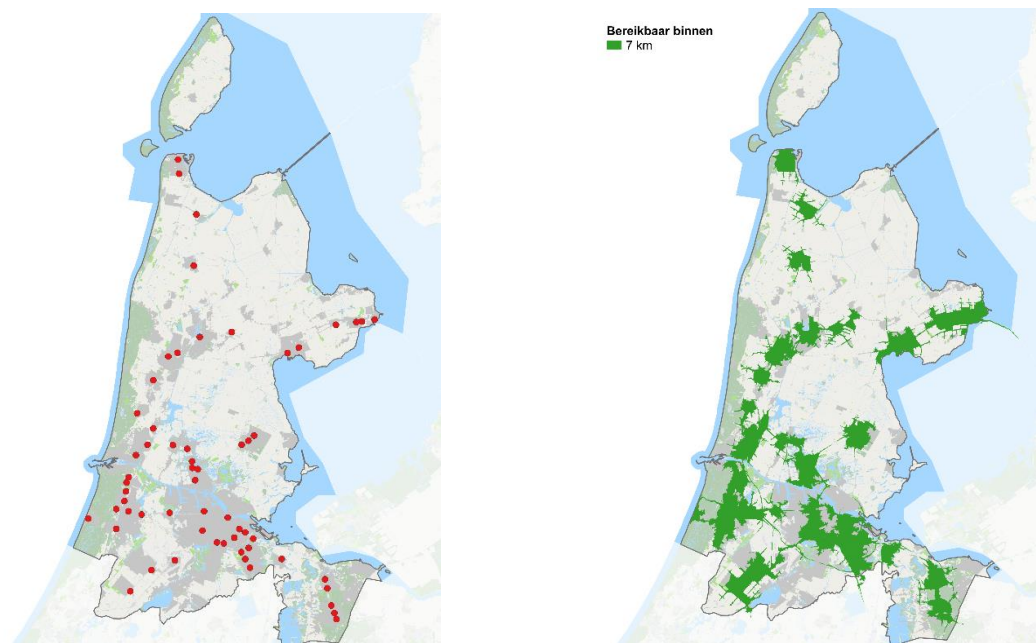
Historische ontwikkeling van het aantal vestigingen van de basisvoorziening

Er worden niet vaak nieuwe OV-knooppunten gerealiseerd, aangezien dit om zeer grote investeringen vraagt. Het aantal OV-knooppunten is met de jaren onveranderd gebleven. Er is daarom geen grafiek met de historische ontwikkeling noodzakelijk.

Geografische spreiding van de vestigingen van de basisvoorziening

Om openbaar vervoer rendabel te kunnen aanbieden zijn er voldoende reizigers nodig. De bereidheid om met het openbaar vervoer te reizen ligt in stedelijke gebieden hoger dan in landelijke gebieden. Om deze reden is het aantal OV-knooppunten groter in de stedelijke gebieden. Hierin is de provincie Noord-Holland geen uitzondering ten opzichte van het land.

Figuur 3.34 Spreiding OV-knooppunten en actieradius OV-knooppunten in Noord-Holland



Bron: bewerking Ecorys

Een nadere analyse van de OV-knooppunten laat zien dat 29 van de 44 gemeenten (twee derde deel) beschikt over een OV-knooppunt (Figuur 3.34). Dat lijkt veel, maar in termen van verzorgingsgebieden scoort Noord-Holland iets minder dan het landelijk gemiddelde. In de provincie Noord-Holland zijn er 2,0 OV-knooppunten per 100.000 inwoners, waar dit landelijk volgens CBS gemiddeld 2,2 OV-knooppunten per 100.000 inwoners zijn.

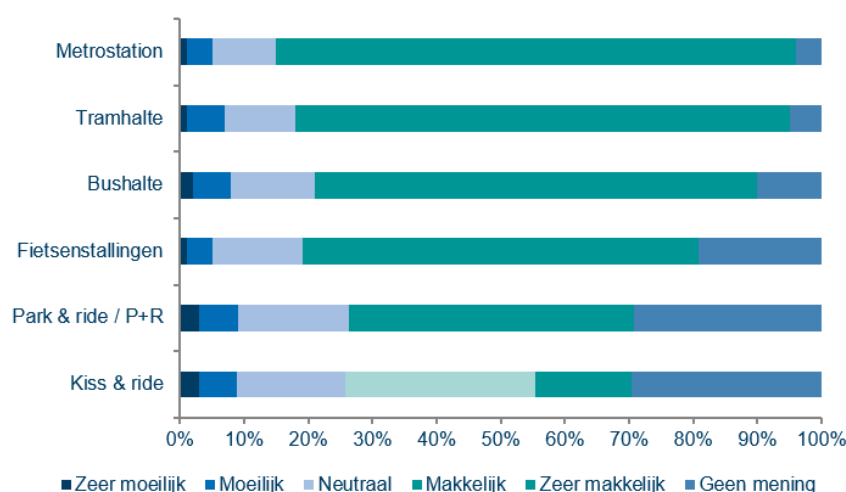
Dit heeft implicaties voor de bereikbaarheid van OV-knooppunten. De inwoners van Noord-Holland wonen dicht bij een station dan gemiddeld in Nederland (3,5 km versus 5 km) en ook dichtbij dan gemiddeld ten opzichte van een belangrijk overstapstation (8 km versus 10 km). Er kan gesteld worden dat de gemiddelde bereikbaarheid op zo'n 7 km ligt.

Er is een relatief sterke tweedeling te zien in deze bereikbaarheid, namelijk tussen de noordelijke en zuidelijke helft van de provincie. De inwoners van de bestuurlijke regio Kop van Noord-Holland wonen even ver van een treinstation als de inwoners van Nederland (ruim 5 km) en die van de regio's Alkmaar, Amsterdam en Gooi en Vechtstreek even ver als de inwoners van Noord-Holland (3,5 km). De inwoners van IJmond, Zuid-Kennemerland en de Zaanstreek wonen op 2-2,5 km van een treinstation.

Waardering van OV-knooppunten

Provincie Noord-Holland heeft in 2018 onderzoek verricht naar de waardering van de OV-knooppunten. Hieraan deden ruim 11.000 mensen mee. Daaruit bleek dat men overwegend positief is over de bereikbaarheid van de OV-knooppunten en het aanbod van voorzieningen van de OV-knooppunten (Figuur 3.35). Een deel van de ondervraagden maakt echter geen gebruik van de OV-knooppunten omdat men liever met de auto reist (41% van niet-gebruikers) of met de fiets (15% van de niet-gebruikers) of vanwege overige redenen zoals reistijd, comfort en betaalbaarheid.

Figuur 3.35 Waardering van bereikbare locaties vanaf de OV-knooppunten in Noord-Holland (2018)



Bron: Provincie Noord-Holland

Verwachtingen van Ecorys voor de toekomstige ontwikkeling van het aantal voorzieningen

Het aantal OV-knooppunten is standvastig. Het is niet de intentie dat er nieuwe OV-knooppunten bij gaan komen. Er worden geen nieuwe stations gebouwd en geen nieuwe spoorlijnen aangelegd. Ecorys verwacht dan ook geen grote wijzigingen in het geschetste aanbod van OV-knooppunten.

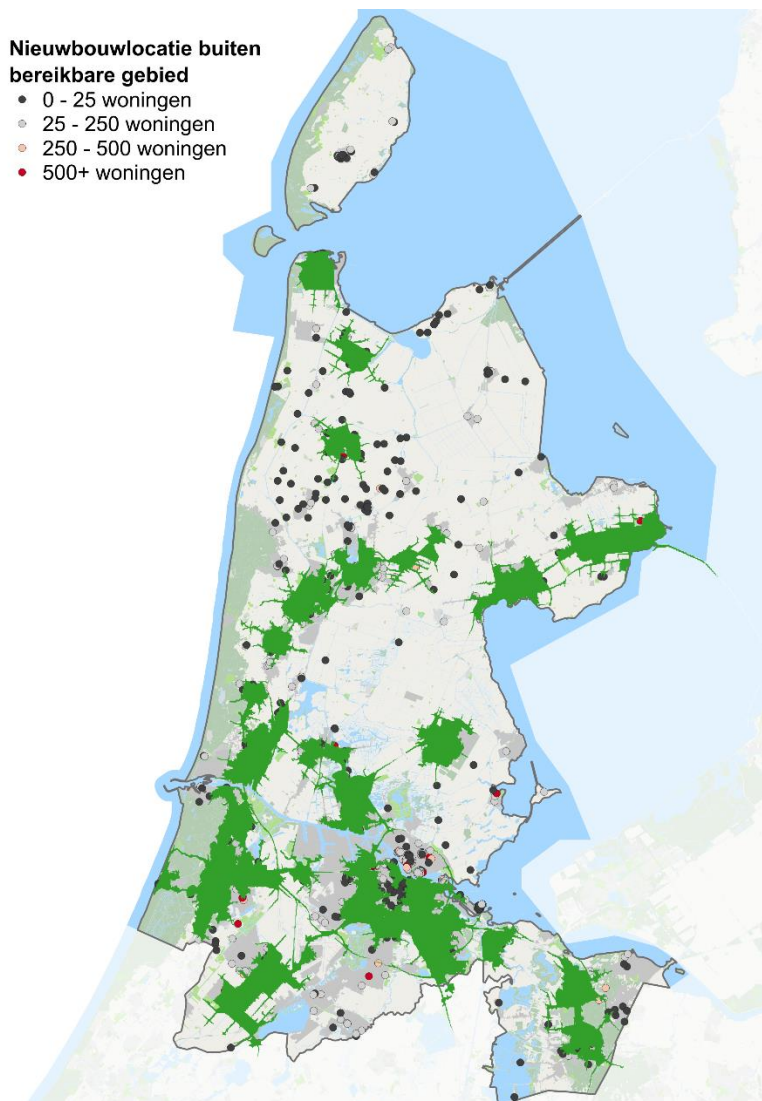
Wel moet opgemerkt worden dat de provincie Noord-Holland samen met NS wil investeren in betere bereikbaarheid van Noord-Holland Noord met enkele maatregelen op 9 stations. Het gaat onder meer om uitbreiding van fietsparkeren, betere toegankelijkheid van de stations en vergroting van de capaciteit van park & ride locaties.

De bestaande OV-knooppunten bieden vaak kansen voor verdere verdichting/woningbouw en die kansen moeten zo goed mogelijk worden benut. Door de grote vraag naar woningen is het echter onvermijdelijk dat een deel van de nieuwbouw terecht komt buiten de invloedssfeer van de OV-knooppunten. Vanuit de vraagzijde is het relevant dat in Noord-Holland Noord relatief

veel toekomstige nieuwbouwlocaties buiten het verzorgingsgebied van de OV-knooppunten liggen. Het gaat wel vrijwel alleen om zeer kleinschalige locaties (0-25 woningen) maar bij elkaar betreft dit toch een harde planvoorraad van meer dan 40.000 woningen volgens de provinciale Monitor Plancapaciteit. Figuur 3.36 geeft deze nieuwbouwlocaties aan.

Volgens de provincie dient nieuwbouw van woningen en bedrijven vooral te gebeuren binnen het bestaande bebouwde gebied en binnen 1,2 km rondom treinstations. Mocht nieuwbouw van woningen niet mogelijk zijn binnen 1,2 km dan het liefst binnen 10 minuten fietsafstand vanaf het treinstation. Vanzelfsprekend vallen bij die ambitie nog meer nieuwbouwwoningen buiten het verzorgingsgebied.

Figuur 3.36 Ligging van de nieuwbouwlocaties buiten het verzorgingsgebied van de OV-knooppunten



Bron: bewerking Ecorys

De provincie heeft de knelpunten van de OV-knooppunten voor woningbouw geïnventariseerd (Figuur 3.37). Hiermee bleek dat de knooppunten met de toename van inwoners in de directe omgeving te weinig fiets- en autoparkeercapaciteit zullen hebben om het extra verkeer goed af te kunnen wikkelen. De top 5 van de grootste knelpuntlocaties, in aflopende volgorde, zijn Zaandam, Amsterdam Amstel, Hilversum Media Park, Zaandam Kogerveld en Alkmaar. Dit heeft betrekking op de periode 2025-2029.

Figuur 3.37 OV-knooppunten die een knelpunt vormen in relatie tot woningbouw



Bron: Provincie Noord-Holland – Dashboard capaciteitsknelpunten fiets- en autoparkeren bij stations

3.7.2 Bus: lijnen, lijnfrequentie en halteplaatsen

Als basisvoorziening zijn buslijnen minstens van even groot belang dan treinlijnen voor de bereikbaarheid van basisvoorzieningen in de landelijke gebieden.

Karakterisering van de busgebruiker

Door het Kenniscentrum voor Mobiliteitsbeleid is onderzoek gedaan naar het gebruik van de bus in de 'perifere haarvaten' van het openbaar vervoersnetwerk.¹³⁹ De passagiers in de bus zijn voornamelijk studenten, scholieren en forenzen. De gemiddelde leeftijd in deze groep ligt onder de 30 jaar. De passagiers reizen vooral in de spitsuren, waarmee een relatief scherp contrast ontstaat tussen de piek- en daluren.

Mensen die zeggen in het laatste half jaar de bus te hebben gebruikt worden busgebruikers genoemd. Zeven op de tien Nederlanders maken geen of weinig gebruik van de bus. Een groot deel gebruikt de bus minder dan één keer per maand. De busgebruiker is gemiddeld 45 jaar oud. De busgebruikers in de haarvaten van het platteland hebben een lager opleidingsniveau dan landelijk en een lager huishoudinkomen. Ook hebben zij zowel een lager

¹³⁹ Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid: "Rechtvaardig mobiliteitsbeleid" (2022)

rijbewijs- als autobezit als de gebruikers van de bus in de dikkere stromen. In het onderzoek is gevraagd naar alternatieve vormen van vervoer. Zo'n 20% van de busgebruikers geeft aan geen alternatief te hebben. Dat is dubbel zo hoog als bij busgebruikers in dikke stromen. Ze hechten daarom wel aan het ontwikkelen van flexibele vraag-gestuurde vervoersoplossingen.

Buslijnen en busuitval

In de provincie Noord-Holland bestaat het volgende aanbod op het gebied van busvervoer:

- stads- en streeklijnen;
- spitslijnen;
- scholierenlijnen;
- R-net lijnen/ Hoogwaardig Openbaar Vervoer (HOV);
- nachtlijnen;
- buurtbussen;
- flexlijnen.

Per concessiegebied ziet het aantal **buslijnen** er als volgt uit.

Tabel 3.18 Aantal buslijnen per concessiegebied in 2024

	Aantal buslijnen
Noord-Holland Noord	68
Amstelland Meerlanden	47
Haarlem-IJmond	28
Gooi en Vechtstreek	15
Noord-Holland	158

Bron: Provincie Noord-Holland (2023)

Het aantal buslijnen is stabiel, aangezien er met langjarige concessies gewerkt wordt.

Tabel 3.19 Busuitval in drie concessiegebieden in 2019-2022

	Regio Gooi en Vechtstreek	Regio Haarlem-IJmond	Regio Noord-Holland Noord
2019	0,19 %	0,39 %	0,10 %
2020	0,15 %	0,34 %	0,14 %
2021	0,24 %	0,27 %	0,17 %
2022	3,51 %	2,98 %	2,52 %

Bron: Provincie Noord-Holland (2023)

Het valt op dat er in 2022 een flinke stijging van **busuitval** heeft plaatsgevonden. Dit is te zien in alle regionale concessiegebieden. De oorzaak lag met name in een tekort aan personeel en aan stakingsdagen. Er zijn (nog) geen recentere cijfers beschikbaar, dus er zal moeten worden gezien of in 2023 en 2024 sprake is hetzelfde hogere niveau van busuitval. Van personeelstekorten is in ieder geval nog steeds sprake.

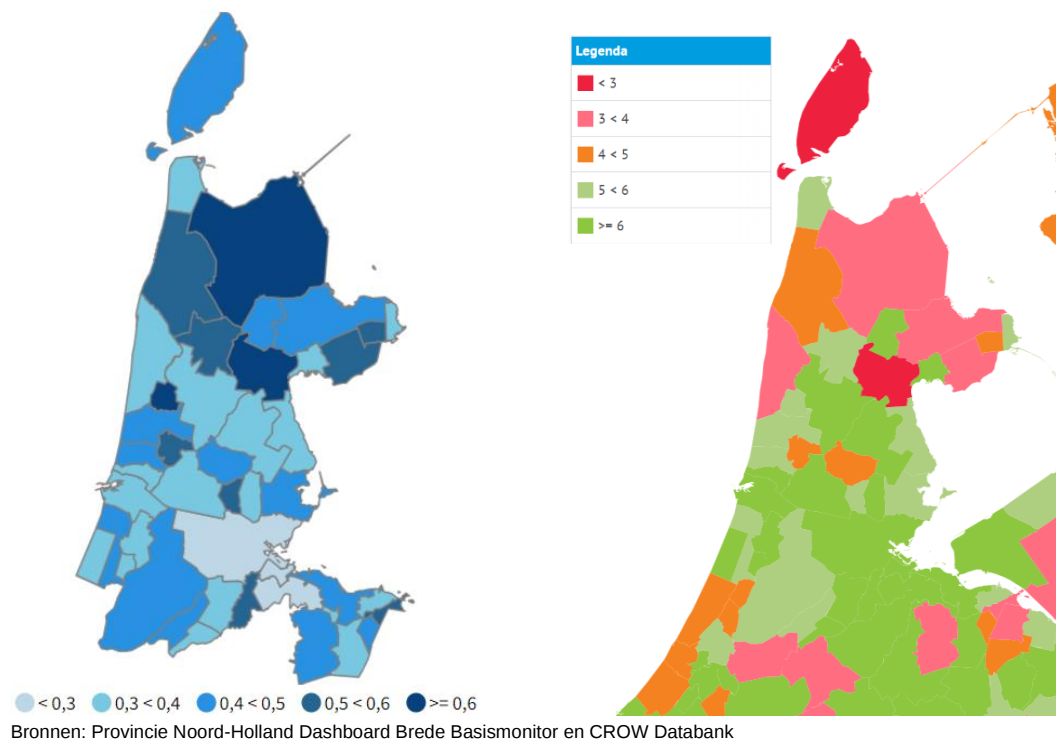
Geografische spreiding van bushaltes en lijnfrequente

Noord-Holland kent een lichte ondervertegenwoordiging voor het aantal **bushaltes**. In totaal zijn er ruim 6.110 bushaltes in Noord-Holland. Dit betekent dat er gemiddeld zo'n 20 bushaltes per 10.000 inwoners zijn. Dit is minder dan gemiddeld in Nederland: het landelijk gemiddelde ligt op bijna 25 bushaltes per 10.000 inwoners. Daar staat tegenover dat de gemiddelde

afstand tot een bushalte in Noord-Holland korter is (gemiddeld 300 m) dan in Nederland (400 m). Wel bestaan er grote verschillen binnen de provincie (figuur 3.35). In de Kop van Noord-Holland komen gemiddelden van 600 à 700 m voor.

Het aantal bushaltes zegt echter niet alles over de feitelijke bereikbaarheid omdat de lijnfrequentie hierin ook bepalend is. Dit beeld kan worden opgemaakt door het bestuderen van de PTAL-score.¹⁴⁰ Hoe hoger de PTAL-score is, hoe beter de OV-bereikbaarheid. De maximale score is 40. De score wordt niet jaarlijks berekend. Nederland had in 2021 een gemiddelde score van 7,26. Noord-Holland overtrof dit ruim met 9,33 als één van de hoogst scorende provincies, na Zuid-Holland. Dit laat echter niet het verhaal van geografische spreiding goed zien: Figuur 3.38 geeft namelijk hetzelfde beeld weer als bij de afstanden tot een bushalte. Met name de gemeenten Texel en Koggenland, maar ook Hollands Kroon, Medemblik, Drechterland en Bergen kennen een lage PTAL-score.

Figuur 3.38 Gemiddelde afstand tot OV-halte in Noord-Holland in 2022 (links) en PTAL-score 2021 (rechts)



Verwachte ontwikkeling van het aantal buslijnen en -haltes; provinciaal beleid

Het aantal mensen in de landelijke gebieden dat gebruik maakt van de bus neemt af. Het draagvlak voor de buslijnen(en van haltes) vermindert. De trends laten bijvoorbeeld een afname van het aantal leerlingen in het passend onderwijs zien, waardoor ritten moeilijker te combineren zijn en de gemiddelde reisafstand per bus toeneemt. Door het strenger indiceren als gevolg van bezuinigen vermindert het doelgroepgebonden vervoer. Op regionaal niveau neemt de vraag naar openbaar voervoer toe vanwege de vergrijzing.

¹⁴⁰ PTAL staat voor Public Transport Accessibility Level; dit is een indexscore die in het Verenigd Koninkrijk is ontwikkeld en inmiddels ook door Provincie Noord-Holland wordt omarmd.

Er zijn geen heldere [opheffingscriteria](#) voor buslijnen. Opheffen van lijnen heeft te maken met het aantal reizigers en met paralleliteit met andere buslijnen of afweging in maakt. Als het gaat om een provincie of een vervoersregio, dan worden de gemeenten geconsulteerd en ook het Regionaal Overleg Consumentenorganisaties Openbaar Vervoer. Hierin zit ook Rover. In een voorstel van Connexxion in Twente wordt expliciet de opheffingsnorm van 3 busreizigers per dienstregelingsuur genoemd. In een ander geval werd verwezen naar een minimum aantal reizigers (2) per rit. In bepaalde provincies wordt gewerkt met een berekening van het rendement van een buslijn.

Door het opheffen van buslijnen en haltes vermindert de bereikbaarheid van de basisvoorzieningen voor de mensen die afhankelijk zijn van de bus. Om toch te zorgen voor een redelijke bereikbaarheid voor iedereen per bus, stellen provincies en metropoolregio's eisen aan de vervoersbedrijven. De vervoersbedrijven maken de dienstregeling voor bus, tram, metro en regionale trein. Elke dienstregeling moet voldoen aan deze eisen.

[Wat als de bus niet bereikbaar genoeg is?](#)

Door de uitval in het netwerk van buslijnen en bushaltes moeten mensen die in landelijk gebied wonen en die op het openbaar vervoer zijn aangewezen voor het bezoek aan basisvoorzieningen langere reistijden ondergaan. Ook de bereikbaarheid per fiets van deze voorzieningen is voor een groot deel van deze mensen beperkt.

Het PBL constateerde dat het momenteel ontbreekt aan een expliciete normering voor deze bereikbaarheid in het vervoersbeleid en ruimtelijk beleid: moet iedereen met het openbaar vervoer bij de (overige) basisvoorzieningen kunnen komen en welke reistijd en kosten zijn dan acceptabel? Zo kan circa 10% van de ouderen met een laag huishoudinkomen geen huisarts binnen de kritische tijdstermijn van 15 minuten voor deze basisvoorziening met het openbaar vervoer bereiken. In het landelijk gebied kan 15-20% van de jongeren geen enkele havo/vwo-school bereiken. Inwoners van het platteland zijn onevenredig veel tijd en geld kwijt aan het bereiken van basisvoorzieningen, volgens het literatuuronderzoek over landelijke gebieden en voorzieningen van de WUR (2023).

Naar ons idee zorgt de provincie (voor zo adequaat mogelijk busvoorzieningen, wellicht meer in de stedelijke gebieden als in de landelijke gebieden). De bovenstaande beperkingen ten aanzien van de bereikbaarheid per bus van basisvoorzieningen in landelijke gebieden kunnen niet eenvoudig worden opgelost. Daarvoor lijken de financiële en technische randvoorwaarden te rigide.

Provinciale subsidieregeling bus

De subsidieregeling voor buurtbusprojecten richt zich op het stimuleren van buurtbusvervoer in Noord-Holland waar het reguliere busvervoer schaars is. De doelgroep zijn verenigingen die openbaar vervoer per buurtbus verzorgen in Noord-Holland. De buurtbuslijn vervult een aan- en afvoerfunctie voor het omringende openbaar vervoer; is niet parallel of overlappend aan een route van het overige openbaar vervoer; rijdt met een vaste dienstregeling en rijdt niet in het gebied van de Vervoerregio Amsterdam.¹⁴¹ De subsidieregeling toegankelijkheid bushaltes richt zich op wegbeheerders in gemeenten in Noord-Holland Noord waar nieuwe bushaltes moeten worden gerealiseerd om het openbaar vervoer toegankelijker te maken voor mindervalide reizigers.¹⁴²

Provinciale subsidieregeling fietsen

De provincie Noord-Holland kent verschillende subsidieregelingen voor de bevordering van het fietsen. De subsidieregeling doortrappen richt zich bijvoorbeeld op het veilig aan het verkeer blijven deelnemen van fietsers van 60 jaar en ouder.¹⁴³ De subsidieregeling kleine infrastructuur richt zich de beheerders of eigenaren van openbare wegen in vijf bestuurlijke regio's die doorfietsroutes willen aanleggen of verbeteren, met als doel infrastructurele maatregelen te nemen ter bevordering van de verkeersveiligheid en/of de regionale fietsbereikbaarheid.¹⁴⁴

Conclusie over de basisvoorziening Openbaar vervoer

De drie inhoudelijke onderzoeksvragen worden voor bereikbaarheid per openbaar vervoer als volgt beantwoord.

1. Hoe heeft het aantal voorzieningen per 10.000 inwoners zich historisch ontwikkeld?

Het aantal OV-knooppunten blijft met 2 knooppunten per 10.000 inwoners onveranderd door de jaren heen. Dit geldt eveneens voor bushaltes; dit zijn er circa 20 per 10.000 inwoners.

2. Hoe zijn de OV-knooppunten en bushaltes verdeeld over de provincie?

Bij de OV-knooppunten is een zeer duidelijke concentratie in stedelijke gebieden zichtbaar. Dit is onvermijdelijk gezien het minimale benodigde draagvlak van OV-knooppunten. Het aantal bushaltes is logischerwijs veel evenrediger verspreid over de provincie, hoewel de bereikbaarheid van bushaltes in gemeenten als Hollands Kroon en Koggenland slechts half zo goed is als gemiddeld in Nederland.

3. Wat zijn de verwachtingen van Ecorys voor de toekomstige ontwikkeling daarvan (bv. uitval)?

Openbaar vervoer is een provinciale verantwoordelijkheid die gewaarborgd wordt met de vervoersconcessies. De huidige concessies lopen tot 2028 (Noord-Holland Noord en Haarlem-IJmond) dan wel 20230 (Gooi en Vechtstreek). Deze looptijden zorgen ervoor dat er op termijn geen verslechtering van de OV-dienstverlening te verwachten is. Wel is het zo dat met de jaren een afnemende tendens van busgebruik (en daarmee draagvlak) waar te nemen

¹⁴¹ https://www.noord-holland.nl/Loket/Producten_en_Diensten/Producten_op_alfabet/B/Buurtbusprojecten_Noord_Holland_subsidie

¹⁴² https://www.noord-holland.nl/Loket/Producten_en_Diensten/Producten_op_alfabet/V/Verbetering_toegankelijkheid_bushaltes_Noord_Holland_2021_subsidie

¹⁴³ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/prb-2023-15446.html>

¹⁴⁴ https://www.noord-holland.nl/Loket/Producten_en_Diensten/Producten_op_alfabet/K/Kleine_Infrastructuur_Noord_Holland_subsidie

is. Daarom bestaat de mogelijkheid dat de nieuwe concessies na 2028/2030 een geringer aantal lijnen en/of geringere lijnfrequentie zullen bevatten. In dat geval kan de bereikbaarheid per bus van basisvoorzieningen in de landelijke gebieden verder onder druk komen te staan.

3.8 Samenvatting inhoudelijke analyse

In dit hoofdstuk werd de stand van zaken per soort basisvoorziening onderzocht. Daarbij werd voor elke soort basisvoorziening uiteindelijk een antwoord te geven op de volgende deelvragen.

- Hoe heeft het aantal vestigingen van de basisvoorzieningen zich historisch ontwikkeld?
- Hoe zijn de basisvoorzieningen geografisch verdeeld over de provincie - welke ruimtelijke patronen (clustering, netwerk) zijn daarbij te herkennen?
- Wat zijn de verwachtingen van Ecorys voor de toekomstige ontwikkeling daarvan (bv. uitval)?

Bij de eerste en tweede vraag werd ook bekeken of de ontwikkeling van het aantal vestigingen per basisvoorziening en de geografische spreiding afwijken van de nationale trends. Bij de beantwoording van de derde vraag kwamen ook beleidsoverwegingen aan de orde. In deze paragraaf worden de bevindingen van deze 'foto-opname' samengevat.

Tabel 3.20 Samenvattend overzicht van de foto-opname van de basisvoorzieningen

Voorziening	Historische ontwikkeling	Geografische spreiding	Toekomstige ontwikkeling
Basisonderwijs	●	●	●
Kinderopvang	●	●	●
Algemene ziekenhuizen	●	●	●
Huisartsen	●	●	●
Woonzorg – Verpleeghuizen	●	●	●
Woonzorg – Thuiszorg	●	●	●
Dorps- en buurthuizen	●	●	●
Bibliotheken	●	●	●
Musea	●	●	●
Instellingen voor podiumkunst	●	●	●
Filmtheaters en bioscopen	●	●	●
Sport – sporthallen, -zalen en gymzalen	●	●	●
Sport – zwembaden	●	●	●
Sport – sportvelden en sportparken	●	●	●
Dorpsherbergen	●	●	●
Supermarkten	●	●	●
Centrumgebieden en grotere winkelcentra	●	●	●
OV-knooppunten	●	●	●
Buslijnen en -haltes	●	●	●
Legenda			
●	Toename	Dekkend	Toename
●	Stabiel	Tamelijk dekkend	Stabiel
●	Afname	Niet dekkend	Afname

Bron: Ecorys

Het overkoepelende beeld uit de 'foto-opname' is dat de onderzochte voorzieningen zich grotendeels stabiel hebben gehouden. In ongeveer een vijfde van de voorzieningen heeft zich zelfs een groei voorgedaan. Hieronder vallen opmerkelijk genoeg ook een aantal met een verdienmodel dat onder druk staan, zoals bij de kinderopvang, huisartsen en thuiszorg.

In slechts één van de negentien voorzieningen is sprake van een achteruitgang in de afgelopen jaren – namelijk bij de bibliotheken. Tegelijkertijd moet benoemd worden dat het beeld bij de bibliotheken niet alarmerend is, gezien de wettelijke zorgplicht van de gemeenten en provincie die vanaf 2026 van kracht wordt. Daarom is ook een groene kleur toegekend wat betreft de verwachting voor de toekomstige ontwikkeling.

Voor wat betreft de groeiverwachtingen van de andere voorzieningen is de beoordeling van Ecorys dat zo'n 37 procent van de onderzochte categorieën van voorzieningen een toename zal kennen. In ongeveer een kwart van de categorieën verwacht Ecorys juist een afname, door verschillende oorzaken – dit kan bijvoorbeeld afnemend draagvlak zijn, of oplopende kosten die een gezonde exploitatie bemoeilijken. 31 procent van de categorieën zal stabiel blijven.

Wat betreft geografische spreiding is het beeld dat deze overwegend adequaat is. Alleen ten aanzien van algemene ziekenhuizen, musea, podiumkunsten en OV-knooppunten is de conclusie dat er geen sprake van dekkendheid is verspreid over de provincie Noord-Holland. Bij ziekenhuizen en OV-knooppunten is grotere dekkendheid door meer aanbod ook niet haalbaar, want het gaat om voorzieningen met een grote drempelwaarde en die daarom in hun eentje een groot gebied met veel potentiële gebruikers bedienen. Ten aanzien van musea en podiumkunsten is dat ook zo, doch in iets mindere mate. Desondanks is Ecorys ook hieromtrent van mening dat in de Noord-Hollandse regio's met een bovengemiddelde afstand tot musea en podiumkunsten nog sprake is van reisafstanden die acceptabel zijn voor de doelgroep.

[Naar de managementsamenvatting](#)

In de managementsamenvatting (aan het begin van dit rapport) worden conclusies getrokken over de in dit hoofdstuk behandelde voorzieningen. Welke voorzieningen kunnen volgens Ecorys werkelijk als basisvoorziening voor de leefbaarheid worden gezien? En welke eventuele rol ziet Ecorys voor de provincie voor de verbetering van de leefbaarheid via verbetering van het aanbod aan basisvoorzieningen?

Bijlage I: Maatschappelijke voorzieningen

De maatschappelijke voorzieningen die in dit rapport als basisvoorzieningen worden gezien, zijn hieronder groen gearceerd.

Cluster / beleidssector	Voorziening	Verzorgingsgebied
Onderwijs	Basisonderwijs	Lokaal (2-5 km)
	Algemeen voortgezet onderwijs	Regionaal (10-15 km)
	Speciaal onderwijs (basis, middelbaar)	Regionaal (10-15 km)
	VMBO	Regionaal (10-15 km)
	Middelbaar beroepsonderwijs (ROC)	Regionaal (30 km)
	Hoger beroepsonderwijs en universiteit	Regionaal (40-60 km)
	Universiteit en university colleges	Nationaal
Kinderopvang	Voor- en vroegschoolse educatie	Lokaal (2-5 km)
	Peuterspeelzaal en kinderdagverblijf	Lokaal (2-5 km)
	Buitenschoolse opvang	Lokaal (2-5 km)
Spelen	Speelplekken kinderen (speeltuinen)	Lokaal (< 1 km en 2-5 km)
	Speelplekken jeugd en jongeren (skateboard, basketbal)	Lokaal (2-5 km)
	Kinderboerderij	Lokaal (2-5 km)
Zorg (gezondheid)	Algemeen ziekenhuis	Regionaal (20-40 km)
	Universitair medisch centrum	Nationaal
	Huisartsenpost (spoedzorg huisartsen)	Regionaal (10-15 km)
	Ambulancewachtpost	Regionaal (10-20 km)
	Ambulancestandplaats	Regionaal (< 10 km)
	Poliklinische voorpost ziekenhuis	Regionaal (10-15 km)
	Gezondheidscentrum (eerstelijns zorg)	Lokaal (2-5 km)
	- Huisartsenpraktijk met apotheek (AHOED)	
	- Tandheelkundig centrum	
	- Verloskundigen	
	- Apotheek of apotheekpost	Lokaal (2-5 km)
	Geestelijke gezondheidszorg	Regionaal (10-15 km)
	GGD	Regionaal (10-15 km)
	Consultatiebureau voor alcohol en drugs / verslavingszorg	Regionaal (20-40 km)
	Consultatiebureau voor babies en kinderen	Lokaal en regionaal
Zorgwonen	Huisartsenpost (spoedzorg huisartsen)	Lokaal (2-5 km)
	Fysiotherapie & overige paramedische therapie	Lokaal (2-5 km)
	Crisisopvang (winter, verward, vrouwen)	Regionaal (10-15 km)
	Particulier verzorgingshuis	Lokaal (2-5 km)
	Verzorgings- en verpleeghuizen	Regionaal (10-15 km)
	Revalidatiecentrum en categoriaal ziekenhuis	Regionaal (10-15 km)
	Psychiatrische inrichtingen	Regionaal (20-40 km)
	Dagopvang/dagbesteding voor doelgroepen	Regionaal (20-40 km)
	Asielzoekerscentrum	Nationaal
	Begeleid wonen doelgroepen	Regionaal (10-15 km)
Welzijn	Welzijnswerk (dorpshuis, buurthuis, wijkcentrum)	Lokaal (2-5 km)
	Huis van het Dorp / Huis van de Wijk nieuwe-stijl	Lokaal (5-10 km)
	Voedselbank	Lokaal (5-10 km)
	Centrum Jeugd en Gezin	Regionaal (10-15 km)
	Hulp bij werk, inkomen en belasting	Lokaal (5-10 km)
	Tiener- en jongerencentrum	Lokaal (10 km)
	Diensten centrum voor ouderen	Lokaal (2-5 km)
	Clubhuizen voor verenigingen (w.o. scouting)	Lokaal (2-5 km)
Arbeid	Sociale werkvoorziening	Regionaal (10-15 km)
	Beschut werken (uitsluiten begeleid werken en dagbesteding)	Regionaal (10-15 km)
Kunst & Cultuur	Broedplaats voor kunstenaars	Regionaal (30.000-100.000 inwoners)
	Stadswerkplaats	Regionaal (30.000-100.000 inwoners)
	Kunstuitleningscentra	Regionaal (30.000-100.000 inwoners)
	Overige culturele uitleencentra en openbare archieven	Regionaal (30.000-100.000 inwoners)
	Regionale archieven	Regionaal (30.000-100.000 inwoners)
	Centrum voor kunsteducatie - beeldende kunst	Regionaal (30.000-100.000 inwoners)
	Centrum voor kunsteducatie - muziek	Regionaal (30.000-100.000 inwoners)
	Muziekcentrum, concertzaal, dans theater	Regionaal (30.000-100.000 inwoners)
	Museum	Regionaal (30.000-100.000 inwoners)
	Groot museum en Rijksmuseum	Nationaal (100.000 + inwoners)
	Theaters, schouwburgen en muziekcentra	Regionaal (30.000-100.000 inwoners)
	Vestzaktheater	Lokaal (tot 30.000 inwoners)
	Poppodium en jazzpodium	Regionaal (30.000-100.000 inwoners)
	Filmtheater (zie ook: bioscopen)	Regionaal (30.000-100.000 inwoners)
	Bibliotheek	Lokaal (tot 30.000 inwoners)
	Lokale omroep - radio	Lokaal (tot 30.000 inwoners)
	Lokale omroep - televisie	Regionaal (30.000-100.000 inwoners)
	Monumenten, openbaar toegankelijke	Lokaal (tot 30.000 inwoners)
	Presentatie-instelling (tentoonstellingen etc.)	Regionaal (30.000-100.000 inwoners)
	Oefenruimte voor muziek	Lokaal/regionaal
	Centrum voor kunsteducatie - lichamelijke expressie	Regionaal (30.000-100.000 inwoners)
	School voor circus en variëte	Regionaal (30.000-100.000 inwoners)
Religie	Kerken, moskeeën en synagogen	Lokaal (5-10 km)
	Kloosters	Onbepaald

Sport & Recreatie	Zwembad	Regionaal (10-15 km)
	Openluchtzwembad	Beperkt regionaal (10-15 km)
	Instructiebad	Lokaal (0-5 km)
	Evenemententerrein	Regionaal (10-15 km)
	Gymzaal (ook voor turnen, tafeltennis, judo e.d.)	Lokaal (2-5 km)
	Sporthal	Regionaal (10-15 km)
	Sportplekken voor volwassenen (calenetics)	Lokaal (2-5 km)
	Jeu de boules / petanque baan	Lokaal (2-5 km)
	Petanquehal	Lokaal (< 10 km)
	Trimparcours	Lokaal (2-5 km)
	Sportvelden	Lokaal (2-5 km), regionaal bezoekers
	Voetbalstadion	Regionaal (20-40 km)
	Hockeystadion	Regionaal (30-80 km)
	Topsporthal	Nationaal
	Sporttalencentrum (vaak bij stadion en sportpark)	Regionaal (20-40 km)
	Racketsport-park / open lucht (tennis, padel)	Regionaal (10-15 km)
	Atletiekcentrum	Regionaal (20-40 km)
	Golfbanen	Beperkt regionaal (10-15 km)
	Wielersportbaan	Nationaal
	Kunstijsbaan	Regionaal (30-80 km)
Groen en water	Bezoekerscentrum natuurgebieden	Regionaal (20-40 km)
	Park (plantsoen, buurtpark, stadspark, hortus/arboretum, heemtuin)	Lokaal (2-5 km)
	Dierentpark (kinderboerderij, hertenpark)	Lokaal (2-5 km)
	Dagrecreatieterrein	Lokaal (2-5 km)
	Milieustraat	Regionaal (10-15 km)
	Volkstuin	Lokaal (5-10 km)
	Plas met watersport	Regionaal (10-15 km)
	Jachthaven	Lokaal, regionaal
Transport	Station trein / bus (OV-knooppunt klein)	Regionaal (10-15 km)
	Intercity-station (OV-knooppunt groot)	Regionaal (20-40 km)
	Regionale luchthaven	Regionaal (< 80 km)
	Fietsenstalling	Lokaal (2-5 km)
	Deelfietsen (waaronder OV-fietsen)	Lokaal (2-5 km)
	Parkeergarage	Beperkt regionaal (< 15 km)
	Bus (lijnen, haltes, lijnfrequentie)	Regionaal (20-40 km)
	Buurtbus	Lokaal (2-5 km)
	Helihaven	Beperkt regionaal
	Transferia en P&R gebouwen	Regionaal (10-15 km)
Bestuur	Gemeentehuis	Lokaal (2-5 km)
	Gemeenteloket (afgifte persoonsbewijzen e.d.)	Lokaal (2-5 km)
	Gemeentewerf	Lokaal (2-5 km)
Veiligheid en recht	Brandweerkazerne lokaal, vrijwilligers	Lokaal (2-5 km)
	Brandweerkazerne regionaal	Regionaal (10-15 km)
	Militaire kazerne	Regionaal (onbepaald)
	Rechtbank	Regionaal (< 80 km)
	Rechtswinkel / Juridisch Loket	Regionaal (30-40 km)
	Politiebureau	Beperkt regionaal
	Reclassering	Regionaal (onbepaald)
	Penitentiaire inrichtingen	Regionaal (onbepaald)
Overig	Begraafplaats en mortuarium	Regionaal (10-15 km)

Bron: Ecorys 2024

Bijlage II: Commerciële voorzieningen

De commerciële voorzieningen die in dit rapport als basisvoorzieningen worden gezien, zijn hieronder gearceerd.

Cluster	Voorziening	Verzorgingsgebied
Logiesverstrekking	Pensions	Lokaal (10-15 km)
	Conferentieoorden	Regionaal en nationaal
	Herbergen (= hotel-restaurants)	Lokaal en regionaal
	Jeugdherbergen	Regionaal
	Vakantieparken	Regionaal
	Campings	Beperkt regionaal (10-15 km)
	Kamperen bij de boer	Beperkt regionaal (10-15 km)
Maaltijd- en drankverstrekking	Cafetaria's, lunchrooms, snackbars	Lokaal
	Fastfood restaurants (McD, KFC, etc.)	Beperkt regionaal
	Partycentrum / zalencentrum	Regionaal (15-20 km)
	Restaurants	Lokaal (10-15 km)
	Pionierhoreca	Lokaal (10-15 km)
	Wereldrestaurants > 1.000 m2	Regionaal
Detailhandel	Supermarkt	Lokaal (< 10 km)
	Bouw markt	Lokaal (< 10 km)
	Warenmarkt	Lokaal (< 10 km)
	Zw artemarkt - hallen	Regionaal (tot 30 km)
	Kringloopw arenhuis > 1.500 m2	Regionaal (10-15 km)
	Centrumgebied lokaal verzorgend	Lokaal (5-10 km)
	Centrumgebied regio-verzorgend	Regionaal (10-15 km)
	Binnenstad	Regionaal (tot 30 km en verder)
	Woonboulevard	Regionaal (tot 30 km en verder)
	Woonw arenhuis IKEA	Regionaal (tot 30 km en verder)
	Woonmall	Nationaal
	Factory outlet center	Regionaal (< 80 km)
	Tuincentrum (> 2.500 m2)	Regionaal (10-15 km)
	ATM (geldautomaat)	Lokaal (< 2 km)
	Geldmaatw inkel	Regionaal (2-15 km)
Zorg	Prive-klinieken gezondheidszorg	Regionaal (tot 30 km)
	Huisvesting voor arbeidsmigranten	Regionaal (15-20 km)
	Crematorium	Regionaal (20-30 km)
Leisure, cultuur, sport en recreatie	Bioscoop (zie ook: filmtheater)	Lokaal en regionaal
	Casino	Lokaal (5-10 km)
	Staatscasino	Regionaal (30-80 km)
	Family entertainment centers	Regionaal (30-80 km)
	Attractie (< 1 ha)	Beperkt regionaal (10-15 km)
	Attractiepark klein (lunapark, kinderspeelpark)	Nationaal
	Attractiepark groot > 30 hectare	Nationaal
	Discotheek	Beperkt regionaal (10-15 km)
	Lint van microtoeristische objecten	Beperkt regionaal (10-15 km)
	Particuliere dansscholen	Lokaal/regionaal
	Dierentuin klein (grote kinderboerderij)	Regionaal (10-15 km)
	Dierentuinen groot (attractiepark)	Regionaal (30-40 km)
	Kinderspeelpaleis	Lokaal (< 10 km)
	Klimw and	Beperkt regionaal (< 15 km)
	Kartbaan	Beperkt regionaal (< 15 km)
	Tentoonstellingsruimte	Beperkt regionaal (< 15 km)
	Beurs-, congres en evenementencentrum	Regionaal en nationaal
	Particuliere kunstgalerie en expositieruimte	Regionaal en nationaal
	Vechtsportcentrum	Lokaal (2-5 km)
	Manages	Lokaal (5-10 km)
	Rackethal/centrum (tennis, padel, squash)	Regionaal (10-15 km)
	Sportscholen en fitness studios	Lokaal (5-10 km)
	Trampolinepark	Lokaal (5-10 km)
	Midgetgolfbaan	Regionaal (25-30 km)
	In spektakelsport gespecialiseerde banen/hallen (bv. wildwater, ski, skydive)	Regionaal (30-80 km)
	E-gaming centers	Regionaal (25-30 km)
	Gebouw en voor bowlen, kegelen, biljart	Lokaal (2-5 km)
	Wellness - sauna's, solaria e.d.	Lokaal, regionaal, nationaal
Automotive	Autosloperij	Beperkt regionaal (< 15 km)
	Autowasserij	Lokaal (2-5 km)
	Parkeergarage	Beperkt regionaal (< 15 km)
	Tankstation	Lokaal (2-5 km)
	Snellaadstation elektriciteit	Beperkt regionaal (< 15 km)

Bijlage III: Besluitvormingsprocessen voorzieningen landelijke gebieden

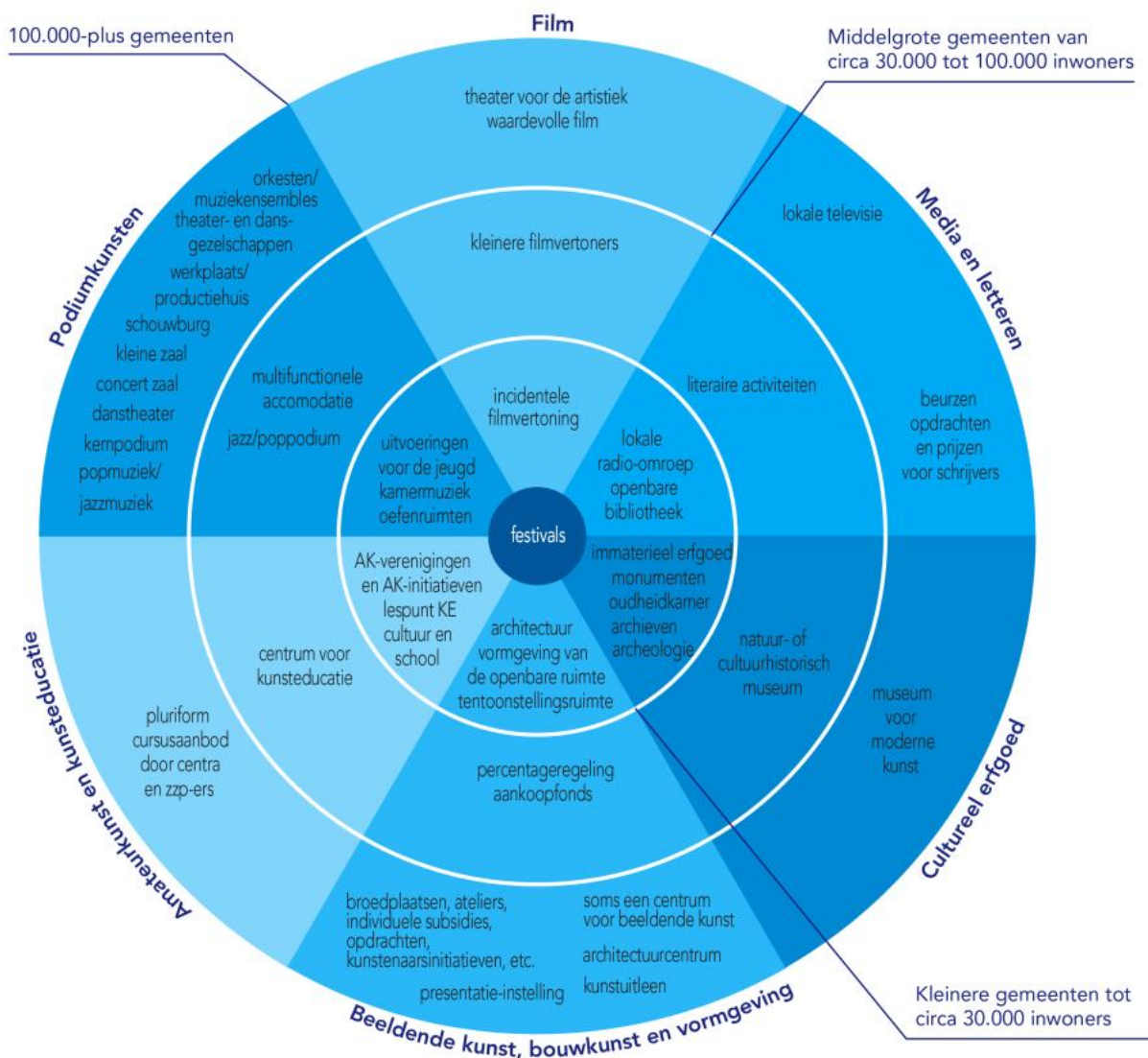
Wageningen University & Research heeft onlangs het volgende overzicht van besluitvormingsprocessen rond voorzieningen die de leefbaarheid in landelijke gebieden aangaan opgesteld.¹⁴⁵

Voorziening	Logica van sluiten of verplaatsen	Wie er besluiten	Platteland anders dan stad?	Samenhang met andere voorzieningen	Type reacties
Basisschool	Minimumaantal leerlingen	Rijksoverheid	Lage leerlingdichtheid	Veel scholen huisvesten andere voorzieningen zoals sport	Felheid door grote impact op dagelijks leven
Bibliotheek	Gemeentelijke fusies of samenwerkingen	Gemeente	Nee	Loopt vaak via combinatie-huisvesting	
Dokters-praktijk	Geen opvolger, geen sluitende exploitatie. Norm van 15 min aanrijtijd is niet meer dan een inspanningsverplichting voor de huisarts	Heeft te maken met vergoedingen, bureaucratie en met uitvoering van taken waar niemand verantwoordelijk voor is, waardoor het beroep onaantrekkelijk is geworden	Meer individuele praktijken, grotere afstanden tot patiënten en andere zorg waardoor breder takenpakket	Grote gevolgen op allerlei vlak, o.m. aanwezigheid fysio, apotheek, paramedische voorzieningen, mensen worden ouder met vaste dokter	Gevoel van verlaten worden; ankerpunt in de gezondheid verdwijnt
Apotheek	Voorkeur van verzekeraars voor opschaling	De markt	Omstandigheden zijn er anders	Zie dokterspraktijk	Gaat vaak om oudere mensen die minder mobiel zijn, maar zich niet luid laten horen
Apotheek-houdende huisarts	Primaat van de apotheker, opvolgingsprobleem	De markt op basis van afstandsnormen	Omstandigheden zijn er anders	Door grotere ruimtevrage zit dokterspraktijk vaak in een gebouw met meerdere huurders	
Ziekenhuis (afd.)	Verscherpende kwaliteitseisen en volumennormen; SEH-norm van 45 minuten staat ter discussie	Ziekenhuisdirectie, NZA (kijkt naar impact van fusies en naar de raadpleging alle stakeholders), de minister	Geen onderscheid, maar op het platteland zijn volume-normen moeilijker te halen	Veel buitenlocaties lopen gevaar van sluiting en veel paramedische voorzieningen	Ook hier felle reacties door gevoel van verlies van sociaal recht op veiligheid
Woonzorg	Veranderd indicatiebeleid	Woonzorgorganisaties op basis van exploitatie	Nee	Zorgfaciliteiten voor omwonenden vallen weg; minder faciliteiten voor beschermd wonen	Eerst onbegrip i.v.m. groot beroep op mantelzorg; ook meer interesse voor nieuwe collectieve samenlevingsvormen

¹⁴⁵ Wageningen University & research: "Leefbaarheid op het platteland" (2023), pagina 48-61

Voorziening	Logica van sluiten of verplaatsen	Wie er besluiten	Platteland anders dan stad?	Samenhang met andere voorzieningen	Type reacties
Brandweer	Opkomsttijden	Veiligheidsregio met betrokken overheden	Opkomsttijden tot 18 minuten i.p.v. 8 à 10; op platteland sterk druk op vrijwillige brandweer die kampt met tekort aan vrijwilligers		
Politie	Aanrijtijden: 15 min. (zelf opgelegde norm)	Nationale Politie	Norm wordt in de afgelegen dorpen niet gehaald		Gevoel van en feitelijke onveiligheid, risico
Van -bureau naar politiepост	Kostenbesparing, qua kantoor en qua personeel (gem. 53 uur per week open)	Minister van Justitie, Nationale Politie	Onbekend	Zitten vaak met brandweer/ziekenau to in één kazerne	Gevoel van en feitelijke onveiligheid; ook i.v.m. ondermijning buitengebied
Sluiting politiepостen	Bezuiniging	Minister van Justitie, Nationale Politie	Geen onderscheid naar mijn weten	Zitten vaak met brandweer/ziekenau to in 1 kazerne	Gevoel van en feitelijke onveiligheid
Openbaarvervoerlijnen	Afstand tussen lijnen en aantal reizigers. Geen duidelijke norm.	Vervoersmaatschappij (komt met voorstellen) met provincie (soms gemeenten) en inspraakproces	Nee	Lokale samenleving wordt de auto in geduwd en dat heeft enorm veel bijeffecten	Felle reacties omdat mensen hun onafhankelijkheid erdoor verliezen, m.n. voor ouderen, jongeren en statushouders
Sport-accommodaties	Is geen publieke voorziening, maar er gaat wel overheidsgeld naartoe	Markt, gemeente, en andere lokale organisaties	Geen onderscheid	Hangt nauw samen met medische zorgvoorzieningen, scholen etc.	(Weinig tot geen bezuinigingen van de overheid)
Sociale dienst	Fusies, samenwerking tussen gemeenten	Gemeenteraden	Geen onderscheid	Versterkt effecten van overerfbare armoede	
UWV	Bij instelling: van 171 locaties naar 27 frontoffices	UWV als ZBO	Zitten vooral in steden		
Pinautomaten	Convenant met de Nederlandse bank: 5km-norm, overgenomen door Geldmaat	Geldmaat	0,3% uitzonderingen van de norm zit op het platteland	Effect op alle onderdelen van de informele economie, van kerkzakje tot hulp in de huishouding	Dit is met name een probleem voor ouderen, die daardoor soms afhankelijk worden
Weekmarkten	Minder belangstelling door jongere generaties	B&W gemeenten	Nee	Groot verlies van levendigheid	Wordt gezien als verlies van identiteit, traditie en erfgoed
PostNL punt	Het aantal pakketten groeit de winkelier met een PostNL-punt boven het hoofd	PostNL, samen met winkelier	Nee	Mensen moeten verder reizen om hun postpakket op te halen en gaan daar dan ook hun andere boodschappen doen	
Buurthuis	Bezuinigingen, effect van corona	Geldgebrek bij gemeenten	Op het platteland vaak de enige ontmoetingsplek	Hier zijn meestal vele functies onder één dak gebracht	Reacties verschillen van gelatenheid tot zelf actie ondernemen

Bijlage IV: Cultuurroos



Bron: <https://www.corwijn.nl/home/22>

In 1995/1996 ontwikkelde Cor Wijn samen met Lydia Jongmans voor de VNG het bovenstaande ringen- of cirkelmodel voor de culturele infrastructuur van gemeenten.¹⁴⁶ Het model werd sindsdien een aantal malen aangepast. De gedachte achter dit model is dat een culturele infrastructuur begint met een aantal culturele voorzieningen per domein, waaraan culturele voorzieningen worden toegevoegd naarmate het aantal inwoners in een verzorgingsgebied van een stad of dorp groeit.

¹⁴⁶ Cor Wijn: "De culturele infrastructuur van gemeenten, een verkenning" (1996), Boekmancahier 27

Het model is gebaseerd op het feit dat de culturele infrastructuur van gemeenten door een aantal factoren wordt bepaald. In volgorde van belangrijkheid: de financiële armslag, de beleidshistorie, de ligging van de gemeente en het ambitieniveau van de lokale politiek. De culturele festivals werden in het hart van de roos geplaatst, omdat er festivals zijn voor alle domeinen, variërend van groot tot klein. De cultuurroos is opgenomen in de handreiking voor culturele voorzieningen die de provincie voor gemeenten heeft laten opstellen.¹⁴⁷

¹⁴⁷ Stadenco.nl: "Meer ruimte voor cultuur" (2023), pagina 14



Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com

K.v.K. nr. 24316726

W www.ecorys.nl