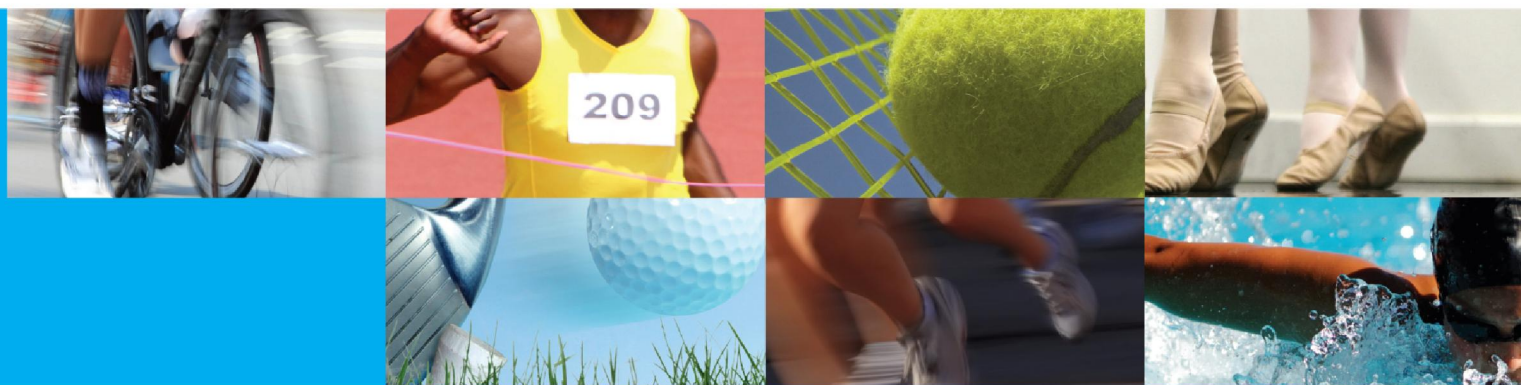




Monitor sportuitgaven gemeenten

Een overzicht van de ontwikkelingen (2010-2017)

Remko van den Dool

Remco Hoekman

Monitor sportuitgaven gemeenten

Een overzicht van de ontwikkelingen (2010-2017)

Met ondersteuning van het ministerie van VWS

Remko van den Dool
Remco Hoekman

Mulier Instituut
sociaal-wetenschappelijk sportonderzoek

*Postbus 85445 | 3508 AK Utrecht
Herculesplein 269 | 3584 AA Utrecht
+31 (0)30 721 02 20 | www.mulierinstituut.nl
info@mulierinstituut.nl | [@mulierinstituut](https://www.instagram.com/mulierinstituut)*

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	7
1.1	Aanleiding	7
1.2	Doelstelling en vraagstelling	7
1.3	Onderzoeksopzet	8
1.4	Leeswijzer	8
2.	Ontwikkeling sportuitgaven gemeenten	9
2.1	Ontwikkeling in de tijd	9
2.2	Financiële verantwoording van sport	11
2.3	Verschillen in uitgaven tussen gemeenten	13
2.4	Fluctuaties jaaruitgaven van de gemeenten zelf	15
3.	Relatie sportdeelname en sportuitgaven	17
3.1	Sportdeelname en uitgaven	17
3.2	Betekenis relatie sportuitgaven en sportdeelname	21
4.	Slotbeschouwing	25
	Referenties	29
	Bijlage 1. Bewerking financiële data gemeenten (IV3)	31
	Bijlage 2. Financiële categorieën	32

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Ongeveer 90 procent van de overheidsbestedingen aan sport, exclusief uitgaven aan bewegingsonderwijs, komt van gemeenten. Na de sporter zelf zijn gemeenten daarmee de belangrijkste financier van de sportsector (Hoekman, Straatmeijer & Breedveld, 2014). Deze dominantie is aanleiding om de uitgaven van gemeenten aan sport nader te onderzoeken om zicht te houden op de ontwikkelingen in de sportuitgaven van gemeenten en de implicaties hiervan voor de sportsector te kunnen duiden.

Het Mulier Instituut volgt vanaf 2015 de ontwikkelingen in de gemeentelijke uitgaven aan sport en rapporteert hier jaarlijks over. Het voorliggende rapport is de derde rapportage in de reeks, die vanaf nu betiteld wordt als 'Monitor sportuitgaven gemeenten'. In het eerste rapport uit 2015 (Hoekman & Van den Dool, 2015) lag het accent, naast de ontwikkelingen in de periode 2010-2015, op de discrepantie tussen (aangekondigde) bezuinigingen en de daadwerkelijke uitgaven. In het tweede rapport was aandacht voor de periode 2010-2016. Daarnaast vergeleken we de sportuitgaven met het beeld dat gemeenteambtenaren hiervan hebben en de verschillen tussen begroting en realisatie (Van den Dool & Hoekman, 2017). In het voorliggende rapport hebben we gekeken naar de relatie tussen de gemeentelijke sportuitgaven en de deelname aan sporttakken die een accommodatie vergen. Dit derde rapport heeft betrekking op de periode 2010-2017. De jaren 2010-2016 betreffen de jaarrekeningen van de gemeenten en 2017 betreft de begroting.

Om inzicht te krijgen in de ontwikkelingen van de sportuitgaven van gemeenten, maken we gebruik van de IV3-data (informatie voor derden) van het CBS. Via Statline rapporteert het CBS met dezelfde data over de gemeentelijke uitgaven voor sport. Het CBS voert voor zijn eigen rapportage echter extra controles op de data uit. Dit betekent dat de uitkomsten later beschikbaar komen en details verloren gaan die we in dit rapport wel bespreken. Het kan zodoende zijn dat de gepresenteerde cijfers op onderdelen kleine afwijkingen vertonen ten opzichte van de data die CBS via Statline rapporteert. Nadere informatie over de verwerking van de IV3-data en de verschillen met de Statline-publicatie van het CBS zijn in bijlage 1 te vinden.

1.2 Doelstelling en vraagstelling

Het onderzoek heeft als doel om een gedetailleerd overzicht te geven van de ontwikkeling van de gemeentelijke uitgaven aan sport voor de periode 2010-2017 en de implicaties van deze ontwikkeling voor de sportsector. Hiertoe zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Welke ontwikkelingen bestaan in de uitgaven aan sport in de periode 2010-2017?
2. Welke verschillen bestaan tussen gemeenten?
3. Wat is de relatie tussen de sportdeelname in een gemeente en de uitgaven aan sport?

1.3 Onderzoeksopzet

Voor de beantwoording van de vragen, analyseren we de IV3-data van de gemeenten. Het CBS heeft deze gegevens voor de periode 2010-2017 verzameld en voor secundaire analyse beschikbaar gesteld. Bij onze secundaire analyse kijken we vooral naar de posten 530 (Sport) en 531 (Groene sportvelden en terreinen) waar gemeenten het leeuwendeel van de sportuitgaven op boeken.

Met ingang van de begroting van 2017 heeft het CBS wijzigingen doorgevoerd in de manier van aanleveren van de financiële gegevens door gemeenten. De hiervoor genoemde posten 530 (Sport) en 531 (Groene sportvelden en terreinen) zijn vervallen en vervangen door de posten Sportbeleid en activering (5.1) en Sportaccommodatie (5.2). Deze uitsplitsing past meer bij de behoefte aan informatie van het veld. In onze rapporten tot nu toe hebben we geen onderscheid gemaakt tussen de posten 530 en 531. Aangezien deze uitsplitsing een relevante toevoeging is, zullen we voor toekomstige rapporten van de nieuwe indeling gebruikmaken. De nieuwe categorie Openbaar groen en (openlucht) recreatie (5.7) kan in de toekomst relevant zijn om te onderzoeken. Met name met het oog op het toenemend gebruik van de openbare ruimte voor sportbeoefening (Wezenberg-Hoenderkamp & Hoekman, 2016) en de beleidsmatige aandacht van gemeenten voor de sportieve buitenruimte (Hoekman & Van der Maat, 2017).

Voor het leggen van een relatie tussen de uitgaven van een gemeente en de sportdeelname, koppelen we per gemeente de IV3-staten aan de data van de Gezondheidsenquête van het CBS. De Gezondheidsenquête is een grootschalig bevolkingsonderzoek waarvan de data voor de 12- tot 80-jarigen over de periode 2001 tot 2016 beschikbaar zijn. Het onderzoek bevat vragen over de wekelijkse deelname aan diverse sporttakken. De analyses zijn in een beveiligde omgeving uitgevoerd (Remote access).

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 presenteren we de uitkomsten van de analyse van de IV3-data van gemeenten op sportuitgaven. Voor hoofdstuk 3 gebruiken we gegevens uit de Gezondheidsenquête van het CBS om een relatie te leggen tussen sportdeelname in een gemeente en de uitgaven. In het slothoofdstuk bespreken we kort enkele kernuitkomsten, geven we een beschouwing van de achtergronden en implicaties van de uitkomsten, en benoemen we aanknopingspunten voor vervolgonderzoek.

2. Ontwikkeling sportuitgaven gemeenten

In dit hoofdstuk bespreken we hoe de gemeentelijke sportuitgaven zich in de periode 2010-2016 hebben ontwikkeld. Van 2017 geven we, waar zinvol, de begrotingscijfers weer.

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen maken we gebruik van de zogenaamde IV3-data die alle gemeenten bij het CBS aanleveren. Dit is een systeem waarmee gemeenten voor een groot aantal gestandaardiseerde posten zowel de uitgaven als de inkomsten opgeven. Het grootste aandeel van de uitgaven aan sport boeken gemeenten op de posten Sport (530) en Groene sportvelden en terreinen (531). Daarnaast komt een deel van de uitgaven voor sport op andere posten terecht. Dit betreft vooral uitgaven en inkomsten die per saldo meer buiten sport vallen. Te denken valt aan Openbaar groen en openlucht recreatie (560). Dit soort uitgaven zijn slechts te analyseren door de jaarstukken van de gemeenten door te nemen en gesprekken met de betrokken ambtenaren te voeren. In dit hoofdstuk beschouwen we de twee posten voor sport als de werkelijke uitgaven. We gebruiken de noemer Sport.

Elke begrotingspost in de IV3-data is naar onderliggende categorieën uit te splitsen, zoals rente, leningen, investeringen, uitbestedingen en loonuitgaven. We kunnen hierdoor voor bijvoorbeeld sportaccommodaties de kapitaallasten volgen. De gemeenten zijn echter vrij in hun keuze welke van de onderliggende categorieën zij benutten en hoe zij bijvoorbeeld afschrijven. Hierdoor ontstaan tussen gemeenten verschillen die de analyse compliceren.

2.1 Ontwikkeling in de tijd

Tussen 2015 en 2016 zijn de netto sportuitgaven van de gemeenten met bijna 1 procent gedaald (tabel 2.1). Het is het tweede opeenvolgende jaar met een (bescheiden) afname (van 2014 op 2016 is de afname bij elkaar 1,3%). Voor de begroting van 2017 lijkt een forse daling voorzien (-14%). In onze voorgaande rapporten hebben we vastgesteld dat de begrotingen wat lager uitvielen dan de gerealiseerde (netto) uitgaven (gemiddeld 4% lager over 2010-2015). Deze teruggang heeft te maken met een andere wijze van boeken van de overhead sinds 2017. Dit betreft vooral loonkosten. Door hier rekening mee te houden, komt het verschil uit op 6 procent in plaats van 14 procent. Daarnaast krijgen investeringen een drempelwaarde voordat deze in de boeken komen. Dit verklaart ongeveer 1 procent van het verschil (zie verder § 1.3). Desondanks lijkt de afnemende lijn van sportuitgaven zich hiermee in 2017 voort te zetten.

Rekening houdend met de inflatie, dalen de sportuitgaven vanaf 2010 elk jaar enigszins. Per saldo neemt de index van uitgaven af van 100 in 2010 naar 96 in 2016.

Het aandeel van sportuitgaven in de totale netto uitgaven van gemeenten in de periode 2010-2016 blijft redelijk stabiel op 1,9 procent in 2016.

Tabel 2.1 Netto uitgaven van gemeenten aan sport, diverse indices, aandeel sport in uitgaven

	Sport (miljoen €)	Index Sport	Index totale uitgaven	Index sport, incl. inflatie	Aandeel sport in uitgaven (%)
2010	1.141	100	100	100	1,7
2011	1.149	101	97	98	1,8
2012	1.165	102	96	97	1,8
2013	1.190	104	93	97	1,9
2014	1.218	107	89	98	2,0
2015	1.210	106	97	97	1,9
2016	1.202	105	95	96	1,9
2017 begroting *	1.028	90	85	81	1,8

Bron: IV3-data CBS, 2010-2017, bewerking: Mulier Instituut, 2017. Inflatiegegevens Statline (4-10-2017).

* De begroting is met 2017 anders georganiseerd, zie par. 1.3; de verwachte inflatie over 2017 is 1,4%.

Ontwikkeling vrijetijdsuitgaven in relatie tot sport

Om de uitkomsten voor sport in perspectief te kunnen plaatsen, bezien we ook de ontwikkeling van de gemeentelijke uitgaven binnen het bredere vrijetijdsdomein. Daarbij bekijken we wat de positie is van sportuitgaven in de categorie vrijetijdsuitgaven van gemeenten (tabel 2.2). Deze vrijetijdsuitgaven betreffen behalve sport ook openbaar bibliotheekwerk, vormings- en ontwikkelingswerk, kunst, oudheidkunde/musea, natuurbescherming, openbaar groen/openluchtrecreatie en overige recreatieve voorzieningen (codes beginnend met 500).

Het aandeel van vrijetijdsuitgaven in de netto uitgaven van de gemeenten groeide in de periode van 2010 tot aan 2014 van 6,7 procent naar 7,4 procent. Voor de jaarrekeningen van 2015 en 2016 zien we echter een afname (naar 6,5% resp. 6,6%). Dit is grotendeels het gevolg van de toename van de totale gemeentelijke uitgaven in 2015 en 2016 en is in mindere mate te wijten aan een daling van de vrijetijdsuitgaven. Binnen de vrijetijdsuitgaven van gemeenten zien we het belang van de uitgaven voor sport geleidelijk toenemen. Van 25,4 procent in 2010 naar 28,5 procent in 2015. Voor 2016 blijft dit aandeel vrijwel gelijk (28,3%). Sport neemt hiermee een belangrijke positie in binnen de vrijetijdsuitgaven van gemeenten, hetgeen ook wordt onderstreept met de relatief hoge mate van aandacht dat sport in collegeprogramma's heeft (Hoekman & van der Bol, 2014). Dit sluit aan bij de resultaten van bevolkingsonderzoek waaruit blijkt dat inwoners veel belang hechten aan sportuitgaven van gemeenten met betrekking tot sportaccommodaties en sportstimulering (Hoekman & Tiessen-Raaphorst, 2014). Verder blijkt dat burgers zwembaden een belangrijke door de gemeente ondersteunde voorziening vinden, belangrijker dan voorzieningen zoals buurthuizen, schouwburgen, musea of parken (Bakker & Van der Werff, 2013).

Tabel 2.2 Uitgaven gemeenten voor vrije tijd (codes 500) naar aandeel in de gemeentelijke uitgaven en van sport binnen vrije tijd in de periode 2010–2016 (procenten)

	Aandeel vrijetijdsuitgaven in alle uitgaven	Aandeel sport binnen vrijetijdsuitgaven
2010	6,7	25,4
2011	6,7	26,1
2012	6,9	26,1
2013	7,1	26,8
2014	7,4	27,7
2015	6,5	28,5
2016	6,6	28,3

Bron: IV3-data CBS, 2010-2016. Bewerking: Mulier Instituut, 2017.

2.2 Financiële verantwoording van sport

In het navolgende gaan we in op de uitgaven, de inkomsten en het netto resultaat. De uitkomsten hebben we weergegeven in euro's per inwoner. Deze uitkomsten zijn over alle gemeenten in Nederland gemiddeld (grote gemeenten tellen daardoor even zwaar als kleine gemeenten). Voor de uitkomsten van de eerdere tabellen 2.1 en 2.2 zijn de cijfers van de gemeenten gesommeerd om tot landelijke uitkomsten te komen.

Het verschil in berekening verklaart waarom in dit rapport de landelijke uitgaven (marginaal) afnemen, maar de uitgaven in 2016 per gemeente per inwoner iets toenemen (€ 64,9 vs € 64,5). De inkomsten komen in 2013 op 20 euro per inwoner uit en dalen geleidelijk naar 18 euro in 2016. De uitgaven waren in 2013 met 87 euro het hoogst en nemen langzaam af tot bijna 83 euro. De verhouding tussen de uitgaven en inkomsten van gemeenten is ongeveer een vijfde en blijft stabiel in de tijd.

Tabel 2.3 Gemiddelde uitgaven en inkomsten per inwoner voor sport (2010–2016; in euro); verhouding uitgaven/inkomsten in procenten, alle gemeenten

	Netto uitgaven	Inkomsten	Uitgaven	Verhouding
2010	-64,0	19,1	-83,1	22,9%
2011	-64,7	18,0	-82,7	21,8%
2012	-66,0	17,9	-84,0	21,4%
2013	-67,3	19,6	-86,9	22,5%
2014	-66,4	19,3	-85,6	22,5%
2015	-64,5	18,6	-83,1	22,4%
2016	-64,9	18,0	-82,9	21,7%

Bron: IV3-data CBS, 2010-2016. Bewerking: Mulier Instituut, 2017.

Kijkend naar de gemiddelde uitgaven per inwoner in euro's, zien we een bescheiden toename van 2015 op 2016. In tabel 2.1 zien we echter een kleine afname van de totale netto uitgaven aan sport. Dit komt door de hiervoor besproken andere berekening. De grote steden besteden in 2016 minder aan sport (zie tabel 2.5). Zij hebben een groter aandeel in de landelijke cijfers van tabel 2.1, waardoor daar een daling zichtbaar is.

Om meer inzicht te krijgen in de sportuitgaven van gemeenten, hebben we een nadere analyse verricht op de regels waarop gemeenten binnen de posten Sport (530) en Groene velden en terreinen (531) inkomsten en uitgaven boeken. We richten ons hierbij op de werkelijke inkomsten en uitgaven van gemeenten en laten zodoende de begroting voor 2017 buiten beschouwing. Ook hier hebben we de inkomsten en uitgaven voor beide posten samengevoegd tot een samengestelde post sport (530+531).

De gemeenten gebruiken 36 categorieën om sportuitgaven en -inkomsten in hun administratie te verwerken (zie bijlage 2 voor een overzicht). Door deze in een aantal logische groepen samen te vatten, verklaren we de geschetste ontwikkelingen in de sportuitgaven. De resultaten zijn in tabel 2.4 te vinden. De groepen zijn als volgt:

- *Investerings hardware.* Hierbij valt te denken aan leningen, kapitaallasten, overdracht van vermogen aan stichtingen en rentebetalingen voor sport(accommodaties).
- *Exploitatie intern.* We scheiden het in eigen beheer houden van accommodaties en het uitbesteden hiervan (beide vormen komen in een gemeente voor). Met eigen beheer hangt een hogere energierekening samen, evenals hogere opbrengsten uit huren en entreegelden. Ook hogere kapitaallasten en een hogere omslag van de overhead hangen hiermee samen.
- *Exploitatie extern.* De uitbesteding van de exploitatie is een samenvoeging van subsidies aan marktproducenten (subsidie aan exploitanten) en inkomensoverdracht aan (niet-Rijks)overheid (incl. stichtingen).
- *Onder sportstimulering* verstaan we vooral subsidies aan sportverenigingen en (voor een klein deel) subsidies om armlastige burgers te laten sporten.
- *Overdracht Rijk* bestaat (deels) uit subsidies voor buurtsportcoaches.

Binnen een gemeente kan het beheer en onderhoud van een deel van de accommodaties bij een externe instelling zijn uitbesteed terwijl een ander deel door de gemeente zelf wordt beheerd. Hierin bestaat veel diversiteit, waardoor op basis van de gekozen beheervormen geen eenduidige groepen van gemeenten te maken zijn. De volgende tabel geeft vooral inzicht in de verdeling van uitgaven en inkomsten over de diverse posten en gaat niet in op de mate van efficiëntie van interne versus externe exploitatie.

Tabel 2.4 Netto uitgaven (-) of inkomsten (+) voor sport naar categorie (2010–2016) (alle gemeenten, gemiddelde per inwoner in euro's)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Investerings hardware	-20,5	-22,6	-23,4	-23,6	-23,2	-22,5	-22,0
Exploitatie extern	-9,3	-8,7	-8,9	-9,2	-9,5	-9,2	-9,5
Exploitatie intern	-26,6	-25,1	-24,9	-26,3	-26,5	-22,7	-23,8
Sportstimulering	-8,5	-8,7	-8,8	-9,0	-8,8	-10,2	-9,6
Overdracht Rijk	0,9	0,4	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Rest	-0,0	-0,1	-0,1	0,6	1,5	0,0	0,1
Netto uitgaven	-64,0	-64,7	-66,0	-67,3	-66,4	-64,5	-64,9

Bron: IV3-data CBS, 2010-2016. Bewerking: Mulier Instituut, 2017.

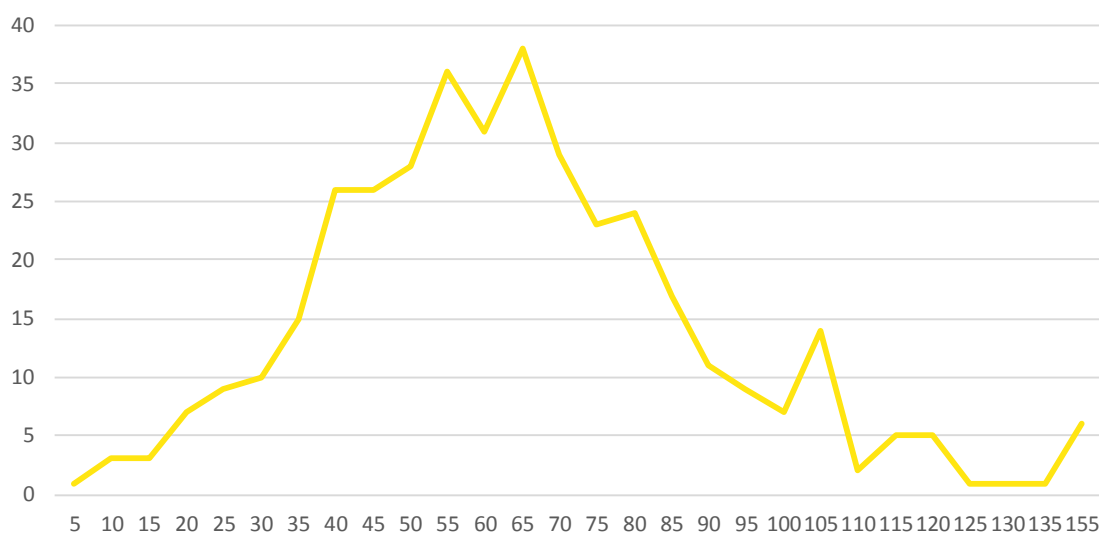
De gemiddelde investeringen (inclusief kapitaallasten) voor sport(accommodaties) nemen van 2010 tot 2013 toe tot bijna 24 euro per inwoner. Na 2013 nemen deze investeringen elk jaar af tot 22,0 euro in 2016. De kosten voor de exploitatie in eigen beheer (interne exploitatie) bedragen € 26,5 per inwoner in 2014, nemen sterk af in 2015 (€ 22,7) en groeien in 2016 naar € 23,8 per inwoner. Kijken we naar de onderliggende categorieën (niet in tabel), dan zien we dat de uitgaven per inwoner met € 0,80 toenemen en de inkomsten marginaal afnemen (€ 0,10). Huuropbrengsten zijn de belangrijkste inkomstenbron. Deze nemen van 2010 tot 2015 geleidelijk toe (van € 8,6 tot € 10,4) maar stabiliseren in 2016 (€ 10,2).

De uitgaven voor de externe exploitatie bedragen ongeveer 9 euro per inwoner en veranderen weinig over de rapportageperiode. Uit deze cijfers kunnen we, zoals hiervoor al beschreven, geen uitspraken doen over de efficiëntie van intern of extern beheerde accommodaties. Aan sportstimulering besteden de gemeenten bijna 10 euro per inwoner in 2016, een halve euro minder dan in het jaar ervoor. Alle (netto) uitgaven in deze categorie betreffen vrijwel uitsluitend subsidies aan verenigingen. De (netto) overdrachten van het Rijk voor sport zijn beperkt en nemen in de tijd af. De rest blijft met uitzondering van 2013 en 2014 op een onbeduidend niveau.

2.3 Verschillen in uitgaven tussen gemeenten

Naast de landelijke trend en de financiële verantwoording van sport, hebben we de verschillen in uitgaven aan sport tussen de gemeenten bestudeerd. De beste vergelijking ontstaat door de gemiddelde uitgaven per inwoner te rapporteren. Daartoe geven we voor 2016 de spreiding voor alle gemeenten weer (figuur 2.1). Hieruit blijkt dat de verschillen in deze uitgaven vrij fors zijn. Zo geeft 25 procent van de gemeenten minder dan 46 euro per inwoner uit aan sport, de helft van de gemeenten minder dan 62 euro en 25 procent van de gemeenten meer dan 78 euro per inwoner. De gulste 10 procent van de gemeenten geeft meer dan 100 euro per inwoner uit aan sport, met een uitschieter van 300 euro. Deze extreme uitgave vond plaats in een gemeente waar de uitgaven over de jaren heen sterk fluctueren. De zuinigste gemeente geeft 2 euro per inwoner uit. Hierbij kan de vraag opkomen of uitgaven aan sport niet op een andere post zijn geboekt. Het beschreven patroon van 2016 verschilt nauwelijks van 2015.

Figuur 2.1 Gemiddelde uitgaven per inwoner (in euro's) voor sport (horizontaal) afgezet tegen het aantal gemeenten (verticaal) in 2016



Bron: IV3-data CBS, 2016. Bewerking: Mulier Instituut, 2017.

In tabel 2.5 hebben we de gemiddelde uitgaven per inwoner voor de onderzoekjaren vergeleken met de omvang van een gemeente. In 2016 gaven de gemeenten per inwoner gemiddeld € 64,9 uit. Hoe meer inwoners gemeenten hebben, hoe meer zij aan sport uitgeven. Gemeenten met meer dan 100.000 inwoners besteden per inwoner het meest aan sport (€ 75 in 2015); de gemeenten met minder dan 20.000 inwoners het minst (€ 63). Een verklaring voor dit verschil kan in de voorzieningen zijn gelegen. Grote gemeenten hebben een meer regionale functie en bieden daardoor vaker duurdere regionale voorzieningen aan zoals een ijsbaan, atletiekbaan of honk- en softbalaccommodatie of hebben binnen de gemeentegrenzen meerdere zwembaden. Daarnaast kan de bevolkingssamenstelling een rol spelen. Kleinere gemeenten hebben vaker met vergrijzing/ontgroening van de bevolking van doen en grotere steden kennen relatief veel jongeren (die vaker sporten). De uitgaven in de grootste gemeenten zijn van 2015 op 2016 met 1,3 euro afgenomen (exact verschil, wijkt af van tabel). De gemeenten met 50.000 tot 100.000 inwoners geven in 2016 per inwoner een euro minder aan sport uit. Waar gemeenten van 50.000 tot 100.000 in 2010 nog een paar euro minder uitgaven aan sport in vergelijking met de grootste steden, is dat voor 2016 tien euro minder. Het uitgavenpatroon van middelgrote steden is daardoor in 2016 vergelijkbaar met kleinere gemeenten.

Tabel 2.5 Netto uitgaven Nederlandse gemeenten voor sport in de periode 2010–2016 (alle Nederlandse gemeenten, gemiddelde per inwoner in euro's)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<20.000 inwoners	60	61	63	65	63	63	63
20.000-50.000	64	65	67	68	67	63	64
50.000-100.000	71	69	69	67	69	66	65
100.000 of meer	74	71	74	76	76	77	75
Totaal	64	65	66	67	66	64	65

Bron: IV3-data CBS, 2010-2016. Bewerking: Mulier Instituut, 2017.

Naar omvang van de gemeenten, hebben we ook de bestedingen per categorie bestudeerd (tabel 2.6). Hoewel de grotere gemeenten in 2016 minder aan sport besteden, zien we dat de investeringen wel toenamen van € 24 in 2015 tot € 26 in 2016 (2015 niet in tabel). Ook in het verleden hebben de grote steden veel geïnvesteerd. Een aanwijzing hiervoor zijn de hoge exploitatielasten. Voor de externe exploitatie (€ 11) zijn de lasten voor de grootste gemeenten wat hoger dan gemiddeld. Maar voor de interne exploitatie (€ 32) zijn deze een stuk hoger dan gemiddeld. Opvallend is dat de grote gemeenten minder aan sportstimulering uitgeven. De kleinste gemeenten geven hier per inwoner 6 euro meer aan uit.

Tabel 2.6 Uitgaven voor sport naar categorie (2016), alle gemeenten, gemiddelde per inwoner in euro's (positieve bedragen zijn netto inkomsten)

	Totaal	<20.000	20.000-50.000	50.000-100.000	100.000 of meer
Investering hardware	-22	-19	-23	-22	-26
Exploitatie extern	-10	-10	-9	-9	-11
Exploitatie intern	-24	-23	-23	-25	-32
Sportstimulering	-10	-12	-9	-9	-6
Overdracht Rijk	0	0	0	0	0
Rest	0	0	0	0	-1
Netto uitgaven	-65	-63	-64	-65	-75

Bron: IV3-data CBS, 2016. Bewerking: Mulier Instituut, 2017.

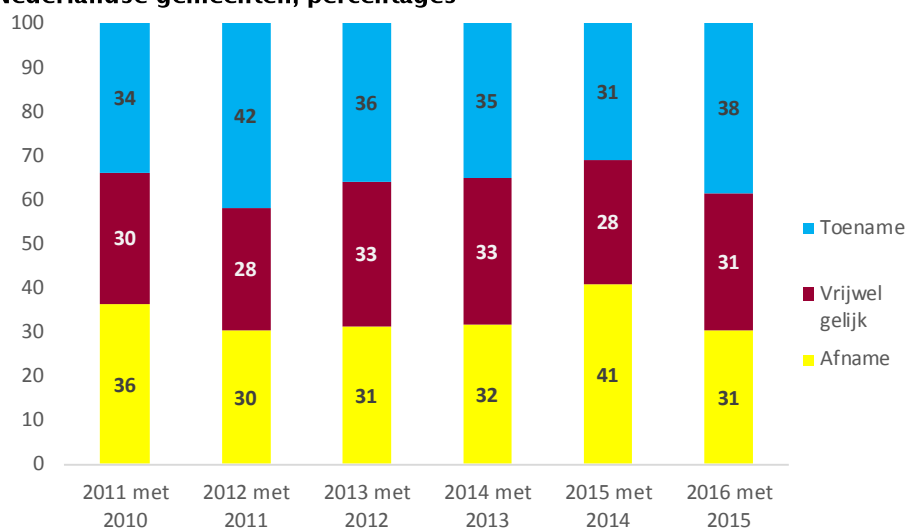
2.4 Fluctuaties jaaruitgaven van de gemeenten zelf

We zagen in figuur 2.1 dat de uitgaven voor sport tussen de gemeenten redelijk sterk verschillen. Wat we nog niet hebben bestudeerd, zijn de verschillen tussen de jaarlijkse uitgaven van een individuele gemeente. In figuur 2.2 geven we deze uitkomsten weer. We belichten de fluctuaties van de uitgaven in een gemeente per inwoner van jaar op jaar¹. Voor de weergave gebruiken we een driedeling. Als gelijke uitgaven beschouwen we veranderingen tot 5 procent ten opzichte van het voorgaande jaar. We spreken van een toename als minimaal 5 procent meer aan sport is uitgegeven en we spreken van een afname als minimaal 5 procent minder is uitgegeven.

Bij 31 procent van de gemeenten zien we een afname van de uitgaven. Een gelijk percentage laat een stabilisering zien. Bij 38 procent zien we een toename van de uitgaven van 2015 op 2016. Deze toename is conform de lichte toename van de gemiddelde uitgaven aan sport bij gemeenten (zie tabel 2.3).

¹ Doordat we steeds met het jaar ervoor vergelijken, zijn gemeenten die zijn verdwenen (door fusie) uit de jaar-op jaarvergelijking weggelaten.

Figuur 2.2 Uitgaven per inwoner voor sport vergeleken met het jaar ervoor, alle Nederlandse gemeenten, percentages



Bron: IV3-data CBS, 2010-2016. Bewerking: Mulier Instituut, 2017.

Lange termijn fluctuaties

Slechts een beperkt aantal gemeenten geeft over alle zeven jaar waarover we rapporteren relatief veel of weinig aan sport uit. Zo is 11 procent van de gemeenten zeven jaar in de laagste groep (netto) uitgevers gebleven en een gelijk percentage in de hoogste groep. We zijn tot deze uitkomst gekomen door voor elk jaar de gemeenten in drie gelijke groepen naar (netto) uitgaven in te delen.

Tolereren we in deze zeven jaar één uitschieter naar een andere uitgavegroep, dan blijkt dat 45 procent van de gemeenten in ten minste zes van de zeven jaar in dezelfde uitgavegroep valt. We gaan hierbij steeds uit van de totale uitgaven aan sport, dus inclusief de soms sterk wisselende investeringen, maar voor bijvoorbeeld de uitgaven aan sportstimulering zijn de uitkomsten vrijwel vergelijkbaar. We zien hier dat 50 procent van de gemeenten zes of zeven jaar in dezelfde categorie valt (lagere, middel of hogere uitgaven).

3. Relatie sportdeelname en sportuitgaven

In het voorgaande hoofdstuk hebben we met de IV3-data een overzicht gegeven van de gemeentelijke uitgaven aan sport. Impliciet zijn de uitgaven voor sport in de gemeenten bedoeld om de sportdeelname van burgers te stimuleren. Sportdeelname is een belangrijke kernindicator voor het lokale en nationale sportbeleid (Tiessen-Raaphorst, 2014) en een groot deel van de sportuitgaven van gemeenten zijn gekoppeld aan het faciliteren en stimuleren van de sportdeelname. In dit hoofdstuk gaan we onderzoeken in hoeverre een relatie bestaat tussen de sportuitgaven van een gemeente en de sportdeelname in een gemeente.

Voor de sportdeelname per gemeente maken we voor onze analyse gebruik van een grootschalig onderzoek van het CBS, namelijk de Gezondheidsenquête. Voor dit onderzoek geven jaarlijks 6.000 à 7.000 respondenten, in de leeftijd van 12 tot 80 jaar, antwoord op vragen over onder andere hun (wekelijkse) sportbeoefening. Aangezien dit onderzoek sinds 2001 loopt, kunnen we relaties leggen met de periode waarover we over de financiële gegevens van de gemeenten beschikken (vanaf 2010). Omdat de respondenten aangeven welke sporttakken zij wekelijks beoefenen, leggen we in onze analyse de nadruk op sporten waarvoor we door gemeenten gefinancierde sportvoorzieningen verwachten (sportvelden, sporthallen/sportzalen en zwembaden). Dit onderscheid is gewenst, omdat de groei in sportdeelname de afgelopen jaren vooral heeft plaatsgevonden buiten de gemeentelijke sportaccommodaties (Wezenberg-Hoenderkamp & Hoekman, 2016). In het bijzonder bij zwembaden zien we een daling in het gebruik (Wezenberg-Hoenderkamp & Hoekman, 2016). Het zijn vooral fitness en inspanning/duursporten, zoals hardlopen, fietsen en wandelen die de afgelopen jaren meer beoefend zijn (Van den Dool, 2017). Ook de ledentallen van sportbonden, die vooral gebruikmaken van gemeentelijke sportaccommodaties, laten gemiddeld genomen een licht dalend patroon zien.

In de analyse koppelen we de data van de Gezondheidsenquête aan de sportuitgaven van de gemeente per inwoner. Een (regressie)analyse vindt plaats in Stata met een samengevoegd bestand waar elke gemeente voorzien is van het sportdeelnamepercentage, het aantal waarnemingen waarop dit percentage is gebaseerd, het jaar waarop de gegevens betrekking hebben en de uitgaven zelf. De analyse houdt rekening met het aantal waarnemingen waarop het percentage sportdeelnemers is gebaseerd.

3.1 Sportdeelname en uitgaven

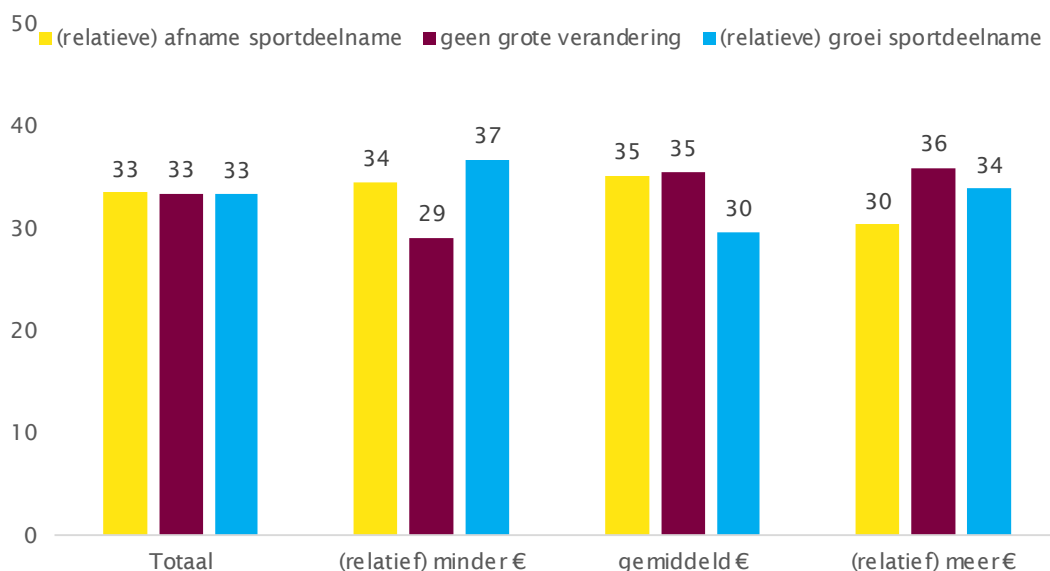
In de statistische analyses treffen we een verwaarloosbare, maar wel significante, relatie aan tussen de uitgaven door gemeenten en de sportdeelname voor de periode 2010 tot en met 2016 (verklaarde variantie rond 0,5%). Hetzelfde beeld zien we als we de analyses toespitsen op de uitgaven voor alleen investeringen of sportstimulering en als we voor de sportdeelname alleen uitgaan van sporters die gebruikmaken van grotendeels door gemeenten gefinancierde accommodaties. Gooskens (2017) vond met dezelfde data geen significant effect van de sportuitgaven van gemeenten op de sportdeelname als ook andere factoren in de analyse werden betrokken. Zaken als opleidingsniveau, leeftijd, ervaren gezondheid, stedelijkheid en etniciteit hebben stuk voor stuk meer invloed op de sportdeelname.

Om de relaties inzichtelijker te maken, hebben we de relatieve groei of afname van de sportdeelname tussen 2010 en 2016 vergeleken. Daarnaast hebben we gekeken wat de ontwikkeling van de uitgaven in deze periode was. Omdat de uitgaven in sommige gemeenten vanwege incidentele uitgaven sterk schommelen, hebben we de uitgaven van de periode 2010 en 2011 afgezet tegen de periode 2015 en

2016. Voor beide kenmerken hebben we steeds drie ongeveer even grote groepen van personen samengesteld (circa n=2.500 per meetjaar).

In figuur 3.1 vergelijken we de ontwikkeling van de algemene sportdeelname met de algemene uitgaven aan sport. De relatie lijkt niet eenduidig. Het aandeel van personen met een groei in de sportdeelname is tegen de verwachting in relatief groot in gemeenten waar minder aan sport is uitgegeven. Maar in lijn met de verwachting, constateren we dat het aandeel van personen met een afname van de sportdeelname kleiner is in de gemeenten waar meer aan sport is uitgegeven.

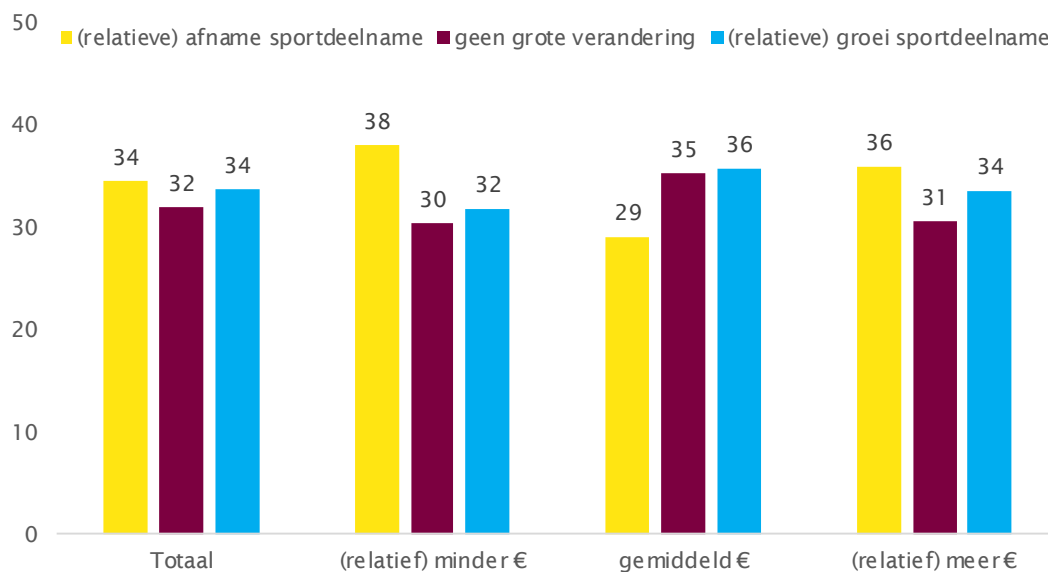
Figuur 3.1 Gemiddelde (netto) uitgaven per gemeente voor sport van 2010 tot 2016 vergeleken met groei/afname sportdeelname tussen 2010 en 2016, alle Nederlandse gemeenten, percentages



Bron: IV3-data gemeenten 2010-2016; CBS Gezondheidsenquête 2010-2016; bewerkingen Mulier Instituut

In de volgende figuur (3.2) vergelijken we de ontwikkeling van de deelname aan 'gemeentelijke' sporten met de algemene investeringen van gemeenten aan sport. Dit betreft vooral nieuwbouw en verbouwingen. Deze vergelijking lijkt eerlijker aangezien de veronderstelling is dat de investeringen alleen invloed hebben op de sporten die door de gemeenten worden ondersteund (via de accommodaties). Hier zien we wel dat minder uitgaven met een zekere afname van de deelname verband houdt. Meer uitgaven leiden echter ook tot een geringe afname van de sportdeelname in de 'gemeentelijke' accommodaties.

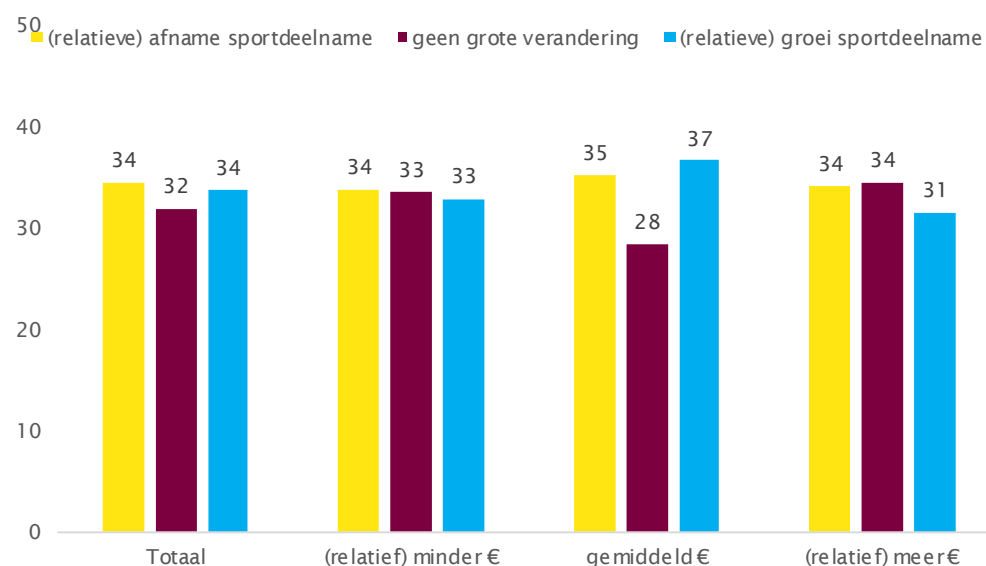
Figuur 3.2 Gemiddelde (netto) investeringsuitgaven per gemeente voor sport van 2010 tot 2016 vergeleken met groei/afname 'gemeentelijke' sportdeelname tussen 2010 en 2016, alle Nederlandse gemeenten, percentages



Bron: IV3-data gemeenten 2010-2016; CBS Gezondheidsenquête 2010-2016; bewerkingen Mulier Instituut

De ontwikkeling van de uitgaven aan beheer van accommodaties, zowel in eigen beheer als uitbesteed, hebben we in figuur 3.3 weergegeven. Deze ontwikkeling vergelijken we met de deelname aan sporten waarvan de gemeenten doorgaans de accommodaties financieren. Er blijkt nauwelijks een relatie tussen de kosten voor het beheer en de deelname aan sport in 'gemeentelijke' accommodaties.

Figuur 3.3 Gemiddelde (netto) beheeruitgaven per gemeente voor sport van 2010 tot 2016 vergeleken met groei/afname 'gemeentelijke' sportdeelname tussen 2010 en 2016, alle Nederlandse gemeenten, percentages



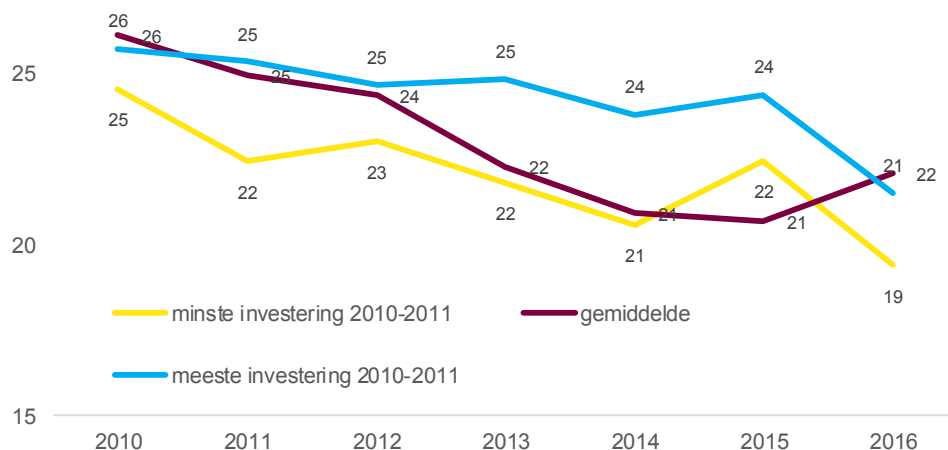
Bron: IV3-data 2010-2016; CBS Gezondheidsenquête 2010-2016; bewerkingen Mulier Instituut

Tot slot kijken we naar de invloed van de investeringen in sportaccommodaties aan het begin van de onderzochte periode (2010 en 2011) op de deelname aan ‘gemeentelijke’ sporten in de daarop volgende jaren (figuur 3.4). Op basis van de investeringen zoals nieuwbouw en verbouwingen hebben we de gemeenten in drie min of meer even grote groepen verdeeld en de ontwikkeling van de sportdeelname in de daaropvolgende jaren weergegeven (circa n=2.500 per meting). Als er een relatie is, dan verwachten we dat bij meer investeringen een (relatief grotere) groei van de deelname aan ‘gemeentelijke’ sporten plaatsvindt, dan het geval is bij minder investeringen per inwoner. Voor alle gemeenten zien we een zekere afname van de populariteit van de deelname aan deze groep sporten. Dit is conform de bevindingen van Van den Dool (2017).

Twee jaar na de investeringsperiode 2010-2011, namelijk in 2013, laten de gemeenten die meer investeerden een wat hogere sportdeelname zien die tot 2015 aanhoudt. De gemeenten die in 2010 en 2011 minder investeerden, begonnen op een wat lager deelnameniveau en volgen de landelijke ontwikkeling (niet in figuur). Bij deze gemeenten zien we van de lagere investeringen geen (negatief) effect.

Figuur 3.4 Invloed *investerings*uitgaven voor sport in 2010 en 2011 op ‘gemeentelijke’ sportdeelname, 2010 tot 2016, alle Nederlandse gemeenten, percentages

30

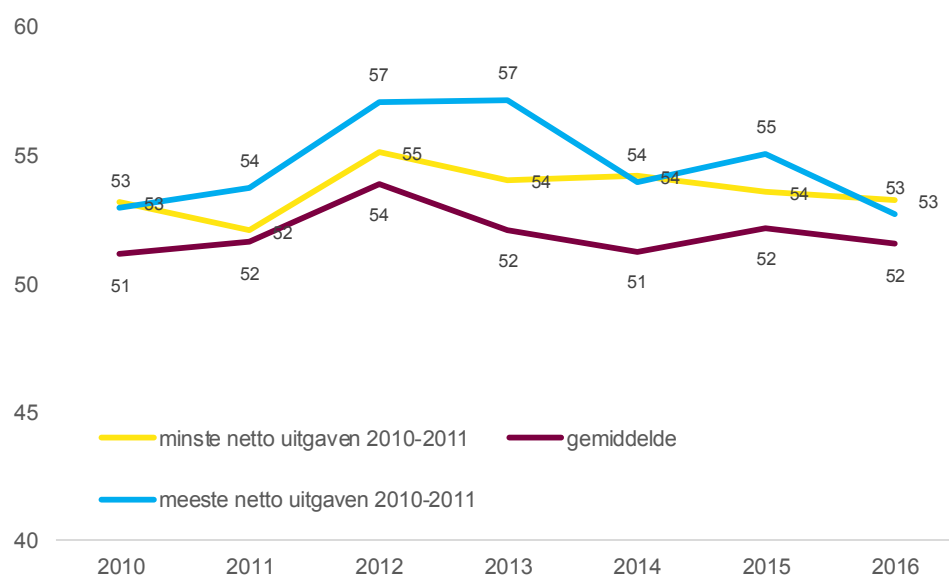


Bron: IV3-data gemeenten 2010-2016; CBS Gezondheidsenquête 2010-2016; bewerkingen Mulier Instituut

Om het beeld compleet te maken, geven we ook de algemene sportdeelname weer op basis van alle uitgaven aan sport door gemeenten. De uitgaven betreffen dan niet alleen de investeringen, maar ook het beheer en de uitgaven voor sportstimulering. Ook hier hebben we op basis van de uitgaven in 2010 en 2011 drie groepen gemeenten gemaakt.

De gemeenten met de minste uitgaven volgen de landelijke ontwikkeling (niet opgenomen in figuur 3.5). Opmerkelijk is dat in gemeenten met gemiddelde uitgaven de sportdeelname juist wat lager uitkomt. Ook hier zien we dat de gemeenten met de meeste uitgaven een wat hogere sportdeelname hebben, zij het dat de periode van de voorsprong wat minder lang is in vergelijking met figuur 3.4.

Figuur 3.5 Invloed *investeringsuitgaven* voor sport in 2010 en 2011 op ‘*gemeentelijke*’ sportdeelname, 2010 tot 2016, alle Nederlandse gemeenten, percentages



Bron: IV3-data gemeenten 2010-2016; CBS Gezondheidsenquête 2010-2016; bewerkingen Mulier Instituut

3.2 Betekenis relatie sportuitgaven en sportdeelname

In de voorgaande paragraaf zien we dat de relatie tussen gemeentelijke uitgaven en sportdeelname vrijwel afwezig is. Hoe is dit verklaren?

Om te beginnen is het goed om te benadrukken dat de analyse heeft plaatsgevonden voor de 12- tot 80-jarigen. De CBS gezondheidsenquête bevat voor de benodigde periode geen gegevens over de 6-12-jarigen waardoor de analyse tot de 12-80-jarigen beperkt is gebleven. Alleen voor 2016 hebben we in de CBS gezondheidsenquête informatie beschikbaar over 6-12-jarigen. Hieruit blijkt dat zij beslag leggen op 21 procent van de capaciteit in de ‘gemeentelijke’ voorzieningen, exclusief lichamelijke opvoeding. Dit cijfer hebben we bepaald aan de hand van het aantal sporten waaraan de sporters zeggen wekelijks deel te nemen. Ook uit eerder onderzoek is bekend dat de 6-12-jarigen grote gebruikers zijn van gemeentelijke sportaccommodaties (Wezenberg-Hoenderkamp & Hoekman, 2016; Hoekman, Wezenberg-Hoenderkamp & van den Dool, 2015). Het is zodoende plausibel te veronderstellen dat het effect van de gemeentelijke uitgaven voor de 6-12-jarigen groter zal zijn dan het geval is bij de 12-80-jarigen. In lijn hiermee constateerden Hoekman, Breedveld en Kraaykamp (2017a) dat sportuitgaven van gemeenten per inwoner een positief effect hadden op de sportdeelname in verenigingsverband van 6-17-jarigen, terwijl dit effect voor volwassenen afwezig was. Ook lieten zij zien dat bij de jeugd het verschil in sportdeelname in verenigingsverband tussen hoge en lage statusgroepen kleiner was naarmate de gemeente per inwoner meer geld uitgaf aan sport. Desalniettemin bleek ook uit dit onderzoek dat sociale verschillen in grotere mate een verklaring bieden voor verschillen dan de uitgaven van de gemeente. Met andere woorden: de sportuitgaven van gemeenten verklaren maar een klein deel van de verschillen in de sportdeelname.

Dit brengt ons op een tweede, meer inhoudelijke, verklaring voor het vrijwel afwezig zijn van een relatie tussen uitgaven en deelname. Sportdeelname is een sociaal construct met een hardnekkige sociale gelaagdheid in de participatie, die ondanks vele beleidsinitiatieven over de jaren in stand is

gebleven (Breedveld, 2014). Bij het verklaren van verschillen in sportdeelname spelen individuele kenmerken en omgevingskenmerken een rol. De rol van de omgeving bij het bieden van verklaringen voor de sportdeelname van het individu is gestoeld op een sociaalecologische benadering, waarbij factoren op verschillende niveaus worden onderscheiden die het gedrag van een individu kunnen beïnvloeden. Het discipline overstijgende sociaalecologische model wordt steeds meer toegepast en als model gepositioneerd om beter grip te krijgen op verklaringen voor verschillen in sportdeelname (Hoekman, Breedveld & Kraaykamp, 2017a; Hoekman, Breedveld & Kraaykamp, 2017b; Tiessen-Raaphorst, 2014; Van Tuyckom, 2011). Hierin worden biologische en genetische factoren, en factoren uit de sociale omgeving, de fysieke omgeving en de beleidsomgeving naar voren geschoven als mogelijke verklaringen voor verschillen in sportdeelname. In dit bredere plaatje spelen de sportuitgaven van een gemeente een rol op het macroniveau, maar naast vele andere factoren die een verklaring voor verschillen in sportdeelname kunnen bieden. Vanuit dit perspectief wordt helder dat we de potentiële invloed van beleid, of meer specifiek de gemeentelijke uitgaven aan sport, op het gedrag van het individu niet moeten overschatten. Zoals gezegd: andere factoren blijken van groter belang bij het verklaren van verschillen in sportdeelname.

De achtergrond van gemeentelijke sportuitgaven is deels om sport voor de burger betaalbaar te houden. Een groot deel van de uitgaven houdt immers verband met sportaccommodaties die tegen gereduceerde tarieven aan sportverenigingen beschikbaar worden gesteld, zodat de contributies van sportverenigingen laag kunnen blijven. In dit kader is het goed om op te merken dat de hoogte van de sportuitgaven van gemeenten niet eenduidig samenhangen met de hoogte van de contributies van de sportverenigingen. Onderzoek naar contributiehoogtes heeft vastgesteld dat de contributies in de stad 30 procent hoger zijn dan op het platteland (Davids et al., 2017), terwijl wij eerder beschreven dat grote gemeenten per inwoner juist meer uitgeven aan sport dan kleinere gemeenten. In plattelandsgemeenten waar relatief weinig aan sport per inwoner wordt uitgegeven, is sport dus juist betaalbaarder dan in meer stedelijke gemeenten waar per inwoner meer aan sport wordt uitgegeven. Dit benadrukt dat een toename van de gemeentelijke uitgaven aan sport, niet per definitie een-op-een correspondeert met lagere uitgaven voor de burger aan sport om zo tot een hogere sportdeelname aan te zetten. Meer gemeentelijke sportuitgaven staat dus niet altijd gelijk aan een betere toegankelijkheid van sport en daarmee een te verwachten hogere sportdeelname.

Verder speelt, zoals eerder aangegeven, mee dat een groot deel van de sportdeelname zich afspeelt buiten de reikwijdte van de gemeentelijke uitgaven aan sport, onder andere in fitnesscentra en in de openbare ruimte. Het gebruik van gemeentelijke sportaccommodaties neemt over de hele lijn eerder af dan dat daar een groei te constateren is (Wezenberg-Hoenderkamp & Hoekman, 2016). Het is voor te stellen dat door een daling van het gebruik van de gemeentelijke sportaccommodaties de huuropbrengsten afnemen en de exploitatietekorten toenemen. Met als gevolg dat de gemeente meer geld per inwoner moet uitgeven om de bestaande sportinfrastructuur in stand te houden. Dit vertroebelt de veronderstelde relatie tussen gemeentelijke uitgaven aan sport en sportdeelname.

Een ander aspect is dat bij lokale behoefte aan uitbreiding van de sportcapaciteit, het enige jaren kan duren voordat de investering zich ook uitbetaalt in een stijgende sportdeelname. In dit geval gaan de kosten voor de baten uit. Veldhockey is in dit verband een interessant voorbeeld. In sommige gemeenten bestaan voor deze sport wachtlijsten, waardoor de verwachting bestaat dat uitgaven aan uitbreiding van de capaciteit ruimte biedt aan meer hockeyers. Het kan desalniettemin een aantal jaren duren voordat de investeringen 'rendement' hebben in termen van het verhogen van de sportdeelname. We kunnen met de weergegeven uitkomsten niet precies aangeven hoe lang deze periode is. Wel hebben

we laten zien dat de effecten op termijn waarschijnlijk niet heel groot zullen zijn (figuren 3.4 en 3.5). Daarnaast kan het zijn dat uitbreidingsinvesteringen in zijn geheel geen effect hebben omdat de markt verzadigd is en er geen behoefte blijkt aan een uitbreiding van het aantal sportaccommodaties. In dat geval leiden nieuwe sportaccommodaties enkel tot een verschuiving van sporters tussen de aanwezige accommodaties, maar levert het geen nieuwe sporters op.

Naast deze inhoudelijke verklaringen voor het beperkte effect dat we vinden, zijn er ook methodische redenen aan te wijzen. Om te beginnen is het door de wijze van registreren van de uitgaven door gemeenten lastig om een eenduidige relatie te leggen met de sportdeelname van de burgers in een gemeente. Enerzijds door de verschillen tussen gemeenten in het registreren van de uitgaven, en anderzijds door de verschillen binnen een gemeente in sportuitgaven door de jaren heen. Voor de helft van de gemeenten geldt dat ze geen consistent uitgavenpatroon voor sport hebben. Soms besteden ze (veel) meer of minder dan gemiddeld, een andere keer is het andersom. Hierdoor is het ook lastiger om een eenduidig verband tussen sportdeelname en besteding van gemeenten te leggen.

Samenvattend zien we een aantal redenen waarom de relatie tussen de sportdeelname in een gemeente en de gemeentelijke uitgaven aan sport zwak is. Dit zijn de beperkte consistentie van gemeenten in hun uitgavenpatroon voor sport, een deel van het budget dat bij jongere kinderen terechtkomt waarvan we in ons onderzoek geen gegevens over sportdeelname hebben, de grote groei van de deelname aan sporten waarvoor nauwelijks een beroep op gemeentelijke sportaccommodaties noodzakelijk is en tot slot de veelheid van factoren die naast de gemeentelijke uitgaven aan sport van invloed zijn op het sportgedrag van het individu.

4. Slotbeschouwing

In deze derde rapportage van de Monitor sportuitgaven gemeenten hebben we aansluitend op de vorige twee rapportages, met behulp van IV3-data van het CBS, een overzicht geboden van de ontwikkeling in de sportuitgaven van gemeenten en de verschillen tussen gemeenten. Aanvullend is aandacht besteed aan de relatie tussen sportdeelname in een gemeente en de uitgaven aan sport. In dit laatste hoofdstuk brengen we de uitkomsten in samenhang bijeen en proberen deze in een breder perspectief te duiden. Aan het einde benoemen we enkele aanknopingspunten voor vervolgonderzoek om bestaande kennislacunes op te vullen.

Lichte daling totale sportuitgaven gemeenten zet door

In 2016 zijn de totale (netto) sportuitgaven van gemeenten in Nederland marginaal teruggelopen. Ook in 2015 was al sprake van een geringe afname. Gelet op de begrote cijfers voor 2017 is de verwachting dat de daling in sportuitgaven van gemeenten zich in 2017 doorzet. In de periode 2014-2016 zijn de sportuitgaven van gemeenten met 1,3 procent gedaald. Indien voor inflatie wordt gecorrigeerd, is sprake van een daling van 4 procent in sportuitgaven over de periode 2010-2016. De totale (netto) sportuitgaven van gemeenten bedroegen in 2016 1.202 miljoen.

De lichte daling van de sportuitgaven in 2016 lijkt samen te hangen met de daling van de totale gemeentelijke uitgaven. Het aandeel van sportuitgaven in de totale uitgaven van gemeenten blijft in de tijd stabiel op bijna 2 procent. Na een periode van geleidelijke groei blijft in 2016 het aandeel sportuitgaven binnen de vrijetijdsuitgaven stabiel (28,3%).

Stijging sportuitgaven per inwoner bij kleinere gemeenten

In 2016 gaven de gemeenten per inwoner gemiddeld € 64,90 uit. Dit betekent een groei van 40 eurocent sinds 2015. Deze cijfers zijn gemiddeld over de bijna 400 gemeenten. Daardoor kan gelijktijdig sprake zijn van een landelijke afname van de totale sportuitgaven en een groei van de uitgaven per inwoner in de gemeenten. In dit geval zijn de grote gemeenten minder uit gaan geven aan sport, terwijl de kleinere gemeenten een toename van de sportuitgaven noteren. De verklaring voor deze ontwikkeling is niet helemaal duidelijk. De stijging van sportuitgaven van kleinere gemeenten kan het gevolg zijn van een lagere bezetting van sportaccommodaties in krimp- en anticipeergebieden, doordat in dat geval huuropbrengsten afnemen en exploitatietekorten toenemen. De cijfers bieden echter onvoldoende houvast om deze redenering te onderbouwen. Ook de achtergrond van de daling in sportuitgaven bij grote gemeenten (meer dan 100.000 inwoners) is vooralsnog onduidelijk. De investeringen in de sportaccommodaties laten juist een stijging zien, aansluitend bij de ruimtebehoefte voor sport in steden die vraagt om uitbreiding van het accommodatiebestand (zie o.a. Wezenberg-Hoenderkamp & Hoekman, 2015; Romijn & Breedveld, 2016; Hoekman & Schadenberg, 2017; Schadenberg & Hoekman, 2017; Wezenberg-Hoenderkamp & Schadenberg, 2016). Meer onderzoek is nodig om te identificeren wat verklaringen voor de geconstateerde ontwikkelingen zijn.

Ondanks de daling in sportuitgaven bij de grote gemeenten, geeft deze groep nog altijd per inwoner het meest uit aan sport. Gemeenten met minder dan 20.000 inwoners geven gemiddeld 63 euro uit per inwoner uit aan sport, terwijl gemeenten met meer dan 100.000 inwoners 75 euro per inwoner aan sport uitgeven. Het grootste verschil zit hierbij in de investeringen voor sportaccommodaties en de exploitatie van deze sportaccommodaties. Vanuit de regiofunctie die grote gemeenten hebben, is dit verschil goed te verklaren. Deze grote gemeenten beschikken vaker over meer regionale voorzieningen zoals ijsbanen en topsportaccommodaties die een hogere investering en exploitatielast met zich mee

brengen. De kosten voor sportstimulering zijn echter hoger bij de kleine gemeenten in vergelijking met de grote gemeenten. Hierin zit vermoedelijk ook deels de subsidie aan verenigingen besloten voor het geval zij zelf het onderhoud van een accommodatie op zich nemen. Het is bekend dat kleine gemeenten van plan waren om met name buitensportaccommodaties te privatiseren, waar grote gemeenten liever zelf de regie houden (Bakker & Hoekman, 2013). Dit kan een verklaring bieden voor dit verschil in sportuitgaven op sportstimulering tussen de grote en kleine gemeenten. Bij de grote gemeenten verklaart dit dan mede waarom de post exploitatie intern vrij hoog uitvalt.

Grootste deel uitgaven gerelateerd aan sportaccommodaties

Van de bijna 65 euro aan sportuitgaven besteden de gemeenten het meest aan de exploitatie van sportvoorzieningen. Het betreft € 23,8 voor de eigen exploitatie en € 9,5 voor de uitbestede exploitatie. Daarnaast besteden gemeenten veel geld aan investeringen, onder andere voor nieuwe sportvoorzieningen (€ 22,0). Aan sportstimulering wordt € 9,6 uitgegeven. Daarbij dient opgemerkt te worden dat dit ook deels subsidies aan verenigingen betreft voor het beheer of zelfwerkzaamheid bij met name buitensportaccommodaties. De gedachte dat 85 tot 90 procent van de gemeentelijke uitgaven aan sport gerelateerd zijn aan sportaccommodaties houdt hiermee nog altijd stand (Hoekman, Straatmeijer & Breedveld, 2014). Het sterke accent op uitgaven voor accommodaties roept vragen op over de aansluiting met de beleidsdoelstellingen die een duidelijk verschuiving laten zien van het bevorderen van sportdeelname naar aandacht voor bewegen en gezondheid (Hoekman & van der Maat, 2017). Alsmede de ontwikkelingen in de sportsector, waar het gebruik van de openbare ruimte voor sportbeoefening aan belang wint, terwijl de gemeentelijke sportaccommodaties eerder een daling dan een stijging laten zien (Van den Dool, 2017; Wezenberg-Hoenderkamp & Hoekman, 2016).

Grote verschillen tussen gemeenten

De verschillen tussen gemeenten aan de uitgaven aan sport blijven groot. Hoewel het gemiddelde op 65 euro ligt, zijn er ook gemeenten die minder dan 30 euro of meer dan 90 euro per persoon uitgeven. Ongeveer de helft van de gemeenten blijft in haar uitgaven redelijk consistent. Zij geven bijvoorbeeld niet het ene jaar veel meer dan het gemiddelde uit en het jaar er op veel minder. Toch roepen de grote verschillen tussen de gemeenten vragen op over de consequenties hiervan voor de vormgeving van het lokale beleid en de opbrengsten van dit beleid. Het verdient aanbeveling om een verdiepende studie uit te voeren bij gemeenten die structureel tot de gemeenten behoren die of het minst uitgeven aan sport, of behoren tot de groep gemeenten die het meest uitgeeft aan sport. Dit moet helpen om een beter inzicht te krijgen in de achtergronden en de implicaties hiervan voor de lokale sportsector en de sporter.

Relatie tussen sportuitgaven en sportdeelname lastig aan te tonen

In dit rapport hebben we, naast de algemene trends, ook de relatie tussen de uitgaven aan sport door de gemeenten en de ontwikkeling van de sportdeelname in deze gemeenten beschouwd. Idealiter leiden meer uitgaven aan sport tot meer sporters. Deze relatie kunnen we echter lastig aantonen. Statistische analyses laten een marginale bijdrage van de sportuitgaven zien en via gemiddelden kunnen we dit beeld niet duidelijker maken. Een deel van de verklaring is dat gemeenten vooral geld uitgeven aan sportaccommodaties zoals sporthallen, sportvelden en zwembaden, terwijl de groei van de sportdeelname vooral zit in fitness en sporten in de openbare ruimte (zoals wielrennen en hardlopen). Maar ook als we ons alleen richten op de sportdeelname die wel gebruikmaakt van de voorzieningen die gemeenten ondersteunen, blijft de relatie vrijwel afwezig. Een verklaring hiervoor is dat sportdeelname van het individu door tal van factoren kan worden beïnvloed. De sportuitgaven van gemeenten is slechts één factor die van invloed kan zijn op de sportdeelname. Eerder onderzoek heeft al laten zien dat

bijvoorbeeld sociaaleconomische factoren van groter belang zijn dan de aanwezigheid van sportaccommodaties (Hoekman, Breedveld & Kraaykamp, 2017b). Ter illustratie: ondanks alle beleidsinspanningen om ‘sport voor allen’ te realiseren, is sportdeelname nog altijd sociaal gelaagd met onder andere grote en hardnekkige verschillen in sportdeelname naar opleidingsniveau (Breedveld, 2014). De invloed van gemeentelijke sportuitgaven op het gedrag van de inwoner moet dan ook niet worden overschat. Dit neemt niet weg dat de gemeente een belangrijke speler blijft in de lokale sportinfrastructuur en met gericht beleid wel degelijk belemmeringen weg kan nemen voor bepaalde groepen in de samenleving. Een voorbeeld hiervan is de inzet van armoedegelden om sportdeelname voor met name kinderen in armoede mogelijk te maken (zie Van der Roest, Scholten & Elling, 2016).

Wijziging in rapportage systematiek IV3-data

Met de begroting van 2017 heeft het CBS wijzigingen doorgevoerd in de manier van aanleveren van de financiële gegevens door gemeenten. De posten 530 (Sport) en 531 (Groene sportvelden en terreinen) zijn vervallen en vervangen door de posten Sportbeleid en activering (5.1) en Sportaccommodatie (5.2). Deze uitsplitsing past meer bij de behoefte aan informatie van het veld. In onze rapporten tot nu toe hebben we geen onderscheid gemaakt tussen de posten 530 en 531. Voor toekomstige rapporten zullen we van de nieuwe indeling gebruikmaken aangezien deze uitsplitsing een relevante toevoeging is. De gewijzigde systematiek heeft het moeilijk gemaakt om de begroting voor 2017 op waarde te schatten. Wat hiervan de consequenties zijn voor de trendreeks in sportuitgaven van gemeenten, is moeilijk in te schatten. In de volgende rapportage moet blijken in hoeverre de uitkomsten van 2017 te verbinden zijn met de voorgaande jaren, of dat 2017 gezien moet worden als de start van een nieuwe trendreeks. De gewijzigde methodiek biedt wellicht wel mogelijkheden om meer aandacht te gaan besteden aan de openbare ruimte die in de sportbeoefening belangrijker is geworden (Wezenberg-Hoenderkamp & Hoekman, 2016) en ook beleidsmatig als sportieve buitenruimte van gemeenten meer aandacht krijgt (Hoekman & van der Maat, 2017). De categorie Openbaar groen en (openlucht) recreatie (5.7) lijkt hiervoor mogelijkheden te bieden.

Behoefte aan duiding

De sportuitgaven van gemeenten laten niet zelden tussen de jaren grote schommelingen zien, en ook tussen gemeenten kunnen verschillen in sportuitgaven aanzienlijk zijn. Deze verschillen zijn lastig te duiden. Enerzijds bestaat de idee dat dit gerelateerd is aan de wijze waarop de sportuitgaven op de verschillende posten worden weggeschreven. Mogelijk dat een deel van de sportuitgaven ook buiten de beoogde posten voor sport in de IV3-data terecht komen. Dit kan echter niet de enige verklaring zijn. Het kan mogelijk het verschil tussen gemeenten verklaren, maar niet het verschil binnen een gemeente tussen de jaren. We gaan er immers vanuit dat een gemeente niet elk jaar wijzigingen aanbrengt in de wijze waarop de sportuitgaven worden geboekt. Om hier meer grip op te krijgen, bieden casestudies uitkomst. Een eerste casestudie zou in kunnen zoomen op gemeenten die consequent hoge sportuitgaven kennen en gemeenten die consequent lage sportuitgaven noteren. Hierbij kan worden onderzocht waar de verschillen in sportuitgaven tussen gemeenten vooral zitten en wat hiervan de implicaties zijn voor de lokale sportsector en de (sportende) burger. Een tweede casestudie richt zich bij voorkeur op gemeenten die tussen de jaren grote schommelingen in uitgaven laten zien. Hierbij wordt ingezoomd op de wijze waarop de sportuitgaven zijn gerapporteerd en beleidsmaatregelen die in die jaren zijn ingezet om grip te krijgen op de achtergronden van de verschillen tussen de jaren. Verder is het lastig om te duiden wat de implicaties voor de sportsector zijn van de geconstateerde lichte daling in de totale sportuitgaven. Om op dit punt tot meer verdieping te komen, is het gewenst om in lijn met eerdere inspanningen de lokale sportambtenaren te bevragen op de door hun waargenomen implicaties van de ontwikkelingen in het lokale sportbudget. Dit perspectief van de lokale

sportambtenaar helpt om meer achtergrond te geven bij de betekenis van verschuivingen in de gemeentelijke uitgaven aan sport. Voor dit doel kan de eerder uitgevoerde recessiepeiling onder gemeenten worden herhaald (zie o.a. Hoekman, 2013).

Referenties

Bakker, S. & Werff, H. van der (2013). Beleid, eigendom, beheer en exploitatie. In: Van der Werff, H. & Breedveld, K. (red.). *Zwemmen in Nederland. De zwemsport in al zijn facetten nader belicht*. (p.182-200). Utrecht/Nieuwegein: Mulier Instituut/Arko Sports Media.

Bakker, S. & Hoekman, R. (2013). *Exploitatie en beheer van buitensportaccommodaties*. Factsheet mei 2013. Utrecht: Mulier Instituut.

Breedveld, K. (2014). *Sportparticipatie: uitdagingen voor wetenschap en beleid*. Nijmegen: Radboud Universiteit.

Davids, A., Van der Roest, J.W., Van der Poel, H., Schoenmaker, J., Van Genderen, S. & De Boer, W. (2017). *Contributiemonitor 2016/2017. Contributies in de Nederlands sport*. Utrecht/Nijmegen: Mulier Instituut/ Hogeschool Arnhem Nijmegen.

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

Dool, van den, R. & Hoekman, R. (2017). *Gemeentelijke uitgaven aan sport. Een overzicht van de ontwikkelingen (2010-2016)*. Utrecht: Mulier Instituut.

Gooskens, W. (2017). *Wie sporten er meer in Nederland?. Een onderzoek naar verschillen in sportdeelname voor individuele en gemeentekenmerken (master scriptie)*. Nijmegen: Radboud Universiteit.

Hoekman, R. (2013). *Recessiepeiling gemeenten 2013. Doorwerking economische recessie op gemeentelijk sportbudget*. Utrecht: Mulier Instituut.

Hoekman, R. & Van der Bol, P. (2014). *Sport in collegeprogramma's 2014: van armoedebeleid tot zelfredzaamheid*. Utrecht: Mulier Instituut.

Hoekman, R., Straatmeijer, J. & Breedveld, K. (2014). *Voorstudie financiële aspecten van sport*. Utrecht: Mulier Instituut.

Hoekman, R. & Tiessen-Raaphorst, A. (2014). *Sport en GR2014. Burgers over lokale sportstandpunten en sportbeleid. Factsheet*. Utrecht/Den Haag: Mulier Instituut/SCP

Hoekman, R. & Van den Dool, R. (2015). *Gemeentelijke uitgaven aan sport. Een overzicht van de ontwikkelingen (2010-2015)*. Utrecht: Mulier Instituut.

Hoekman, R., Wezenberg-Hoenderkamp, K. & Van den Dool, R. (2015). Sport, ruimte en tijd. In: Tiessen-Raaphorst (red.). *Rapportage Sport 2014*. (p.166-184). Den Haag: SCP.

Hoekman, R. & Van der Maat, K. (2016). *Monitor Lokaal Sportbeleid 2016: faciliteren, activeren en inspireren*. Utrecht: Mulier Instituut.

Hoekman, R., Breedveld, K. & Kraaykamp, G. (2017a). Providing for the rich? The effect of public investments in sport on sport (club) participation of vulnerable youth and adults. *European Journal for Sport and Society*, 14:4, 327-347.

Hoekman, R., Breedveld, K. & Kraaykamp, G. (2017b). Sport participation and the social and physical environment: explaining differences between urban and rural areas in the Netherlands. *Leisure Studies*, 36:3, 357-370.

Hoekman, R. & Schadenberg, B. (2017). *Ruimte voor binnensport in Haarlem*. Utrecht: Mulier Instituut.

Romijn, D. & Breedveld, K. (2016). *Ruimte voor sport in Enschede. Onderzoek naar de behoefte aan binnen- en buitensportvoorzieningen in de periode 2015, 2020, 2025 en 2030*. Utrecht: Mulier Instituut.

Schadenberg, B. & Hoekman, R. (2017). *Ruimte voor buitensport in Nijmegen*. Utrecht: Mulier Instituut.

Tiessen-Raaphorst, A. (2014) (red.). *Uitstappers en doorzetters. De persoonlijke en sociale context van sportdeelname en tijdsbesteding aan sport*. Den Haag: SCP

Van der Roest, J., Scholten, V. & Elling, A. (2016). *Veelbetekende kansen. Een kwalitatief onderzoek naar de bijdrage van het Jeugdsportfonds en het Jeugdcultuurfonds door de ogen van kinderen*. Utrecht: Mulier Instituut.

Van Tuyckom, C. (2011). *Sport for All: fact or fiction? Individual and cross-national differences in sport participation from a European perspective. (Dissertation)*. Gent: Universiteit Gent.

Wezenberg-Hoenderkamp, K. & Hoekman, R. (2016). Sportaccommodaties in de toekomst. In: H. Van der Poel, K. Wezenberg-Hoenderkamp & R. Hoekman (red.). *Sportaccommodaties in Nederland. Kaarten en kengetallen*. (p.312-345). Utrecht/Nieuwegein: Mulier Instituut/Arko Sports Media.

Wezenberg-Hoenderkamp, K. & Hoekman, R. (2015). *Ruimte voor sport in Alkmaar. Onderzoek naar de behoefte aan sportvoorzieningen in de periode 2015 tot en met 2030*. Utrecht: Mulier Instituut.

Wezenberg-Hoenderkamp, K. & Schadenberg, B. (2016). *Ruimte voor sport in Utrecht 2016-2035. Een vraag-aanbod analyse van buitensportaccommodaties tot en met 2035*. Utrecht: Mulier Instituut.

Bijlage 1. Bewerking financiële data gemeenten (IV3)

Gemeenten en andere overheden, zoals provincies en waterschappen, zijn verplicht om hun uitgaven en inkomsten te verantwoorden. Zij vullen daartoe een gestandaardiseerd formulier in. Het Centraal Bureau van de Statistiek verzamelt deze gegevens en stelt deze aan derden voor analyses ter beschikking. De gegevens staan bekend als IV3-data (Informatie voor derden).

Voor deze rapportage gebruiken wij de cijfers van de jaarrekeningen van de gemeenten. Deze komen rond juni beschikbaar na goedkeuring door de gemeenteraad. Begin juli leveren de gemeenten de gegevens in eerste instantie aan. Vervolgens volgt aan het eind van de zomer een tweede gelegenheid om eventuele fouten te corrigeren. Het Mulier Instituut downloadt de gegevens van de tweede ronde. Het CBS biedt de data via een website aan. Naast de jaarrekeningen downloaden we ook de begroting van het lopende jaar. Deze geven we ook in het rapport weer.

De gemeenten leveren gegevens voor elke functie aan. Voorbeelden van functies zijn: sport, stedenbouw en openbaar bestuur. Binnen deze functies verantwoorden zij vervolgens financiële categorieën zoals subsidies, rente-uitgaven, lonen en inkoop. Bij vrijwel elke categorie worden uitgaven en inkomsten onderscheiden.

Voor de uitgaven van sport hebben de andere definities geen gevolgen. Deze hebben wel gevolgen voor het aandeel sportuitgaven van de totale gemeentelijke uitgaven (tabel 2.1 en 2.2). Deze vallen nu lager uit dan in het vorige rapport.

Gemeenten leveren soms geen gegevens aan. Per jaar betreft dit slechts enkele gemeenten. Soms hangt het niet aanleveren samen met een fusie met een andere gemeente. Het gevolg is dat het totaalbedrag aan uitgaven marginaal lager uitvalt dan het in werkelijkheid zal zijn. In de loop der tijd zijn gemeenten gefuseerd. De verdwenen gemeenten komen uiteraard niet meer in dit rapport terug in de jaarcijfers van na de fusie. Voor de jaren dat zij nog wel bestonden, tellen deze gemeenten gewoon mee. Nieuw gevormde gemeenten tellen ook mee in de jaarcijfers. Soms gaan kleinere gemeenten op in grotere gemeenten. Hierdoor wijzigen de grotere gemeenten enigszins qua samenstelling.

Het CBS publiceert op Statline ook informatie uit de IV3-data. Voor hun publicaties zoeken zij naar inconsistenties in de data en vragen bij de gemeenten onduidelijkheden na. Netto heeft dat tot gevolg dat de jaaruitgaven 2 miljard euro lager uitvallen, ofwel 4 procent (voor 2013 62,650 vs 60,356). Na een eerste correctieronde publiceren zij in december, na het verslagjaar, de voorlopige cijfers. De definitieve cijfers komen in december van het jaar erop op Statline. Voor sport is het in 2013 gevonden verschil relatief kleiner (<1%; 1,190 vs 1,182 miljard). De correcties die het CBS doorvoert, zijn niet voor derden beschikbaar. Daarnaast publiceert het CBS geen gegevens naar gemeenten en nemen zij een groot deel van de functies en financiële categorieën samen waardoor andere samenvoegingen niet meer mogelijk zijn. Mede omdat de definitieve cijfers ruim een jaar later beschikbaar zijn, hebben wij gekozen om de ongecorrigeerde data te publiceren. Dit betekent dat met name op gemeentelijk niveau de uitkomsten minder betrouwbaar zijn. Dit heeft dan vooral betrekking op het aandeel sportuitgaven in de totale uitgaven, aangezien de sportuitgaven zelf nauwelijks door het CBS worden gecorrigeerd.

Bijlage 2. Financiële categorieën

In deze tabel staan de voor sport (codes 530 en 531) gebruikte coderingen in de periode 2010-2016. Tussen haakjes is aangegeven welke typen uitgaven voor sport hierbij zouden kunnen horen. Voor de analyse zijn deze categorieën in zes hoofdgroepen ingedeeld.

Tabel b2.1 Gebruikte coderingen (codes 530 en 531) voor sport in de periode 2010–2016

	Hoofdgroep
0.0 Niet in te delen lasten	rest
Lasten 1 Salarissen en sociale lasten	
1.1 Loonbetalingen en sociale premies (gemeentelijk dienstverband)	exploitatie intern
1.2 Sociale uitkeringen personeel (voormalige werknemers)	exploitatie intern
2. Rente en afschrijvingen	
2.1 Werkelijk betaalde rente	investering hardware
2.2 Toegerekende rente	investering hardware
2.3 Afschrijvingen op kapitaallasten	investering hardware
3 Goederen en diensten (private partijen)	
3.0 Personeel van derden (inhuren personeel)	exploitatie intern
3.1 Energie	exploitatie intern
3.2.1 Huren (opbrengsten sportgebouwen)	exploitatie intern
3.2.2 Pachten (voor grond sportterreinen)	exploitatie intern
3.3.1 Kosten algemene plannen (ontwerpkosten gebouw)	investering hardware
3.3.2 Aankoop gronden (voor bouw sportaccommodatie)	investering hardware
3.3.3 Overige aankopen en uitbestedingen duurzame goederen (aankoop bestaand gebouw, uitbesteding investering/aanleg sportpark)	investering hardware
3.4 Overige goederen en diensten (opbrengst entreegelden, verkoop spullen)	exploitatie intern
3.4.1 Betaalde belastingen (door gemeente betaald)	exploitatie intern
3.4.2 Betaalde pachten en erfpachten (door gemeente betaald)	exploitatie intern
3.4.3 Aankopen niet duurzame goederen en diensten (uitbesteed onderhoud, kleinere uitgaven)	exploitatie intern
4 Overdrachten (aan andere overheden of stichtingen die vrijwel afhankelijk zijn van overheid)	
4.0.1 Belastingen op producenten	rest
4.1.1 Inkomensoverdrachten aan/van het Rijk (gemeentefonds, specifieke bijdragen/subsidies)	overdracht Rijk
4.1.2 Vermogensoverdrachten aan/van het Rijk	overdracht Rijk
4.2 Overige inkomensoverdrachten (titel)	
4.2.1 Subsidies aan marktproducenten (subsidies exploitanten, loon werknemers sportclubs, mix categorie eigen beheer/uitbesteed)	exploitatie extern
4.2.2 Sociale uitkeringen in geld (voor sportkaarten)	sportstimulering
4.2.3 Sociale verstrekkingen in natura aan personen (geld om mensen gratis te laten sporten, gaat naar organisatie die dit doorgeeft)	sportstimulering

Tabel b2.1 Vervolg – Gebruikte coderingen (codes 530 en 531) voor sport in de periode 2010–2016

	Hoofdgroep
4.2.4 Inkomensoverdrachten aan overheid (niet-Rijk), zoals exploitatiestichtingen (zwembad)	exploitatie extern
4.2.5 Overige inkomensoverdrachten (subsidies sportclubs)	sportstimulering
4.3.1 Investeringsbijdragen en overige kapitaaloverdrachten aan overheid (niet-Rijk), voor exploitatiestichtingen (zwembad)	investering hardware
4.3.2 Overige investeringsbijdragen en overige kapitaaloverdrachten (commerciële sportpartij)	investering hardware
5 Financiële transacties	
5.6 Langlopende leningen	investering hardware
5.7 Aandelen en overige deelnemingen	investering hardware
5.8 Handelskredieten en transitorische posten	investering hardware
Lasten 6 Verrekeningen	
6.0 Reserveringen (voor sportbegroting, vooral accommodaties)	investering hardware
6.1 Kapitaallasten (op gebouwen en spullen, tenzij direct aan stichting overgedragen)	investering hardware
6.2.1 Verrekening kostenplaatsen voor investeringsprojecten (omslag overhead voor bouwplannen)	investering hardware
6.2.2 Overige verrekeningen van kostenplaatsen (omslag multifunctionele gebouwen/sport accommodaties)	exploitatie intern
6.3 Overige verrekeningen (veranderen status activa/passiva)	rest



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