mulier instituut
sociaal-wetenschappelijk sportonderzoek



Gemeentelijke uitgaven aan sport

Een overzicht van de ontwikkelingen (2010-2015)

Remco Hoekman

Remko van den Dool

Gemeentelijke uitgaven aan sport

Een overzicht van de ontwikkelingen (2010–2015)

in opdracht van het ministerie van VWS

Remco Hoekman
Remko van den Dool

© *Mulier Instituut*
Utrecht, september 2015

***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

Inhoudsopgave

1.	**Inleiding**	**7**
1.1	Aanleiding	7
1.2	Doelstelling en vraagstelling	8
1.3	Onderzoeksopzet	8
1.4	Leeswijzer	9
2.	**Ontwikkeling sportuitgaven gemeenten**	**11**
2.1	Ontwikkeling in de tijd	11
2.2	Financiële verantwoording van sport	14
2.3	Verschillen in uitgaven tussen gemeenten	18
2.4	Fluctuaties jaaruitgaven van de gemeenten zelf	21
2.5	Uitkomsten in perspectief van ander onderzoek	23
2.6	Conclusies	24
3.	**Verdieping ontwikkeling sportuitgaven**	**25**
3.1	Sportbegroting en IV3-staten	25
3.2	Achtergrond ontwikkeling uitgaven	25
3.3	Implicaties sportsector	28
3.4	Conclusies	29
4.	**Slotbeschouwing**	**31**
Referenties		**35**
Bijlage 1. Leden klankbordgroep		**37**
Bijlage 2. Financiële categorieën		**39**

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Gemeenten dragen de hoofdverantwoordelijkheid voor het faciliteren van de lokale sportbeoefening en hebben met een volledig autonoom sportbeleid het grootste aandeel in de financiering van de sportsector. Ongeveer 90 procent van de overheidsbestedingen aan sport (exclusief overheidsuitgaven aan bewegingsonderwijs) komt van gemeenten. Naast de sporter zelf zijn gemeenten de voornaamste financier van de sportsector. Dit is aanleiding geweest om in de afgelopen jaren op diverse wijzen beter inzicht te krijgen in de vormgeving van en ontwikkeling in de gemeentelijke uitgaven aan sport. Vereniging Sport en Gemeenten (VSG) bracht, in samenwerking met het Mulier Instituut, door middel van recessiepeilingen bij gemeenten de ontwikkelingen in de gemeentefinanciën in beeld. Verder verrichtte het Mulier Instituut in opdracht van het ministerie van VWS een voorstudie naar de financiële aspecten van sport waarin ook aandacht was voor de overheidsuitgaven aan sport. Daarnaast brengt CBS al vanaf 1999, en met als laatste jaargang 2012, met de Statistiek Overheidsuitgaven de ontwikkelingen in de overheidsuitgaven in beeld. Deze studies lieten opmerkelijk genoeg verschillende uitkomsten zien waardoor onduidelijkheid over de ontwikkelingen in de gemeentelijke uitgaven aan sport is blijven bestaan.

In het onderzoek naar de financiële aspecten van sport (Hoekman e.a., 2014) werd vastgesteld dat het ontbreekt aan een eenduidig en alomvattend inzicht in de sportuitgaven van gemeenten en de ontwikkeling hierin. Waar cijfers van het CBS, tot 2012, op een stijging van de gemeentelijke uitgaven wijzen (Goossens et al, 2015), stellen recessiepeilingen bij gemeenten vast dat nagenoeg alle gemeenten op sport hebben bezuinigd of van plan zijn dit te doen (Hoekman, 2013). Daarbij dient te worden opgemerkt dat bij het onderzoek van CBS wordt uitgegaan van de jaarrekeningen van gemeenten, terwijl bij de recessiepeiling aan de sportambtenaar wordt gevraagd in hoeverre op sport is bezuinigd of daar plannen toe zijn. De recessiepeilingen bieden echter geen inzicht in de mate waarin daadwerkelijk op sport is bezuinigd. De cijfers van het CBS kennen een beperkt detailniveau en bieden slechts inzicht in de ontwikkeling van de uitgaven tot en met 2012. Hiermee blijft onbeantwoord hoe de gemeentelijke uitgaven aan sport zich de afgelopen jaren hebben ontwikkeld en welke onderdelen van het sportbeleid op meer of minder geld hebben kunnen rekenen.

Juist in de huidige financiële tijden en in een periode van beleidsmatige verschuivingen, is het waardevol om een beeld te hebben van de specifieke gemeentelijke uitgaven aan sport, zoals subsidies voor sportverenigingen en sportaccommodaties, bijdragen aan minimaregelingen zoals het Jeugdsportfonds en uitgaven aan sportevenementen. In de afgelopen periode is meer aandacht gekomen voor publiek private samenwerking en het verbinden van sectoren. Een voorbeeld hiervan is het programma Sport en Bewegen in de Buurt[1], dat zich richt op het bevorderen van publiek private samenwerking en verbindingen tussen sport, zorg, onderwijs en werk. Daarnaast is met de decentralisaties in het sociale domein een verandering in het takenpakket van gemeenten ontstaan. Het is aannemelijk te veronderstellen dat dit consequenties heeft voor het lokale beleid, alsmede de

[1] Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, Kamerstuk 30234 nr. 114

gemeentelijke uitgaven aan sport. Verder hebben verschuivingen in het beleid rondom exploitatie en beheer van sportaccommodaties mogelijk invloed op de gemeentelijke uitgaven aan sport. Hierbij kan worden gedacht aan het overhevelen van sportaccommodaties naar de afdeling Vastgoed of aan het (gedeeltelijk) overdragen van beheer en/of exploitatie van sportaccommodaties aan sportverenigingen en commerciële partijen. Maar ook de Wet Markt en Overheid, die van overheden vraagt om integrale kostprijzen voor het gebruik van sportaccommodaties door te berekenen, heeft mogelijk gevolgen voor de gemeentelijke uitgaven aan sport. Gemeenten kunnen ervoor kiezen om kostprijsdekkende huur in rekening te brengen bij de verhuur van sportaccommodaties en verenigingen te compenseren via subsidies of gemeenten kunnen een raadsbesluit nemen dat de exploitatie van sportaccommodaties een Dienst van Algemeen Belang is.

De bovenstaande ontwikkelingen hebben naar verwachting gevolgen voor de omvang van de sportuitgaven en de wijze waarop sportuitgaven bij gemeenten worden geboekt. Dit maakt het interessant om nader te kijken naar de ontwikkeling in sportuitgaven van gemeenten. Daarnaast is een beter zicht op de gemeentelijke uitgaven aan sport en de ontwikkelingen hierin gewenst om te kunnen zien wat de implicaties van deze ontwikkelingen zijn voor de sportsector in het algemeen en de sportaanbieders en de burger in het bijzonder.

1.2 Doelstelling en vraagstelling

Het onderzoek heeft ten doel om een gedetailleerd overzicht te geven van de ontwikkeling van de gemeentelijke uitgaven aan sport voor de periode 2010-2015 en de implicaties van deze ontwikkeling voor de sportsector. Hiertoe zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Is er voor een gemeente door de jaren heen sprake van een uniforme wijze in het boeken van uitgaven aan sport, en is er sprake van verschillen tussen gemeenten?
2. In welke mate is er sprake van een ontwikkeling in de gemeentelijke uitgaven aan sport in de periode 2010-2015 en waar is die ontwikkeling door te verklaren?
3. Indien sprake is van bezuinigingen of investeringen, op welke terreinen hebben die zich dan vooral geconcentreerd?
4. Wat zijn de implicaties voor de sportsector van de geconstateerde ontwikkeling in de gemeentelijke uitgaven aan sport?

1.3 Onderzoeksopzet

Voor een beter begrip van de wijze waarop gemeentelijke uitgaven aan sport worden geboekt, en hoe die uitgaven zich door de tijd hebben ontwikkeld, worden diverse onderzoeksmethoden toegepast. Allereerst vind een analyse van de IV3-staten van de gemeenten plaats. CBS heeft de gegevens van gemeenten uit de IV3-staten voor de periode 2010-2015 verzameld en voor secundaire analyse beschikbaar gesteld.
Bij de secundaire analyse is vooral gekeken naar de posten 530 (Sport) en 531 (Groene sportvelden en terreinen) waar normaliter het leeuwendeel van de sportuitgaven op worden geboekt. Hierbij is gekeken naar de ontwikkeling voor Nederland als geheel en naar de ontwikkeling voor specifieke groepen gemeenten, op basis van (krimp)regio en gemeentegrootte. Dit geeft een algemeen beeld van de ontwikkeling in de sportuitgaven, maar ook van de onderliggende categorieën.
Om een beter begrip te krijgen van achtergronden van de geconstateerde verschillen, is als aanvulling in eerste instantie veel tijd gestoken in de analyse van de jaarverslagen van de gemeenten die in 2014 ook

onderdeel waren van de analyse van collegeprogramma's op de rol van sport (Hoekman & van der Bol, 2014). Het bleek allereerst niet eenvoudig om alle jaarverslagen te verzamelen. Van de ruim 100 deelnemende gemeenten die VSG heeft benaderd, zijn van uiteindelijk 36 gemeenten de jaarverslagen over de periode 2010-2014 verkregen. Vervolgens hebben we geconstateerd dat uit de jaarverslagen maar beperkt vergelijkende informatie is te halen. Sport maakte dikwijls onderdeel uit van andere posten waardoor het onderscheid specifiek voor sport verviel. Daarnaast wisselde de wijze van rapportage soms tussen de jaren. Het bleek in de praktijk niet altijd eenvoudig om op basis van de jaarverslagen de algemene uitgaven voor sport op te sporen. De jaarverslagen beschrijven daarentegen wel veel beleidswijzigingen en highlights, zoals bijvoorbeeld de vernieuwing van een zwembad, maar bevatten niet altijd de kleinere investeringen. Nieuw beleid en bezuinigingen zijn zeker genoemd, maar niet altijd de wijze waarop deze worden gerealiseerd. CBS kwam tot dezelfde constatering in 2008 tijdens een expertmeeting bij het Mulier Instituut over de Statistiek overheidsuitgaven Cultuur en Sport. CBS gaf destijds aan dat het lastig is om, op basis van jaarverslagen van gemeenten, onderscheid te maken naar de uitgaven voor sportclubs- en raden, sportaccommodaties en overige sportuitgaven (zie figuur 2.1). Vanwege dit knelpunt zijn zij na het verslag over 2012 met hun analyse gestopt.
Om meer zicht te krijgen op de achtergronden van wijzigingen in de gemeentelijke uitgaven aan sport is, aanvullend op de analyse van de IV3-staten en de jaarverslagen, een bijeenkomst met een kleine groep gemeenten georganiseerd. Voor deze bijeenkomst waren wethouders sportzaken of ambtenaren van de gemeenten uitgenodigd die verstand hebben van het boeken van inkomsten en uitgaven voor sport. Aan de uitgenodigde gemeenten die niet bij de bijeenkomsten konden zijn, hebben we de gevonden ontwikkeling van de IV3-staten en elementen uit de jaarverslagen per e-mail voorgelegd. Dit bevatte ook de onderliggende categorieën en speciaal voor de gemeente bestemde vragen. In totaal hebben vijf gemeenten aan de bijeenkomst en de vragen via e-mail geparticipeerd.

Om van gedachten te wisselen over de onderzoeksaanpak en de implicaties van de onderzoeksbevindingen, is tijdens de uitvoering van het onderzoek op meerdere momenten van een klankbordgroep gebruik gemaakt. In de bijlage is een lijst opgenomen van de leden van de klankbordgroep (bijlage 1).

1.4 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk, hoofdstuk 2, presenteren we de uitkomsten van de analyse van de IV3-staten van gemeenten op sportuitgaven en plaatsen dit in perspectief van de eerdere onderzoeksbevindingen over de ontwikkeling in gemeentelijke uitgaven aan sport. In hoofdstuk 3 vervolgen we met een verdieping op de ontwikkeling in de sportuitgaven van gemeenten, op basis van de aanvullende analyses die bij een selectie van gemeenten is uitgevoerd. Hierin bieden we een verklaring voor de geconstateerde ontwikkeling en schetsen we de implicaties hiervan voor de sportsector. In hoofdstuk 4 wordt een slotbeschouwing geboden waarin de belangrijkste bevindingen in samenhang bijeen worden gebracht: in dit afsluitende hoofdstuk wordt op de complexiteit van de financieringsystematiek voor sport ingegaan en wordt een toekomstperspectief geboden.

2. Ontwikkeling sportuitgaven gemeenten

In dit hoofdstuk bespreken we hoe de gemeentelijke sportuitgaven zich in de periode 2010-2014 hebben ontwikkeld en wat de verwachtingen voor 2015 op basis van de begroting zijn. Daarnaast gaan we in op de vraag hoe de gemeenten hun uitgaven en inkomsten voor sport verantwoorden en of deze wijze van verantwoording in de loop der jaren is veranderd.

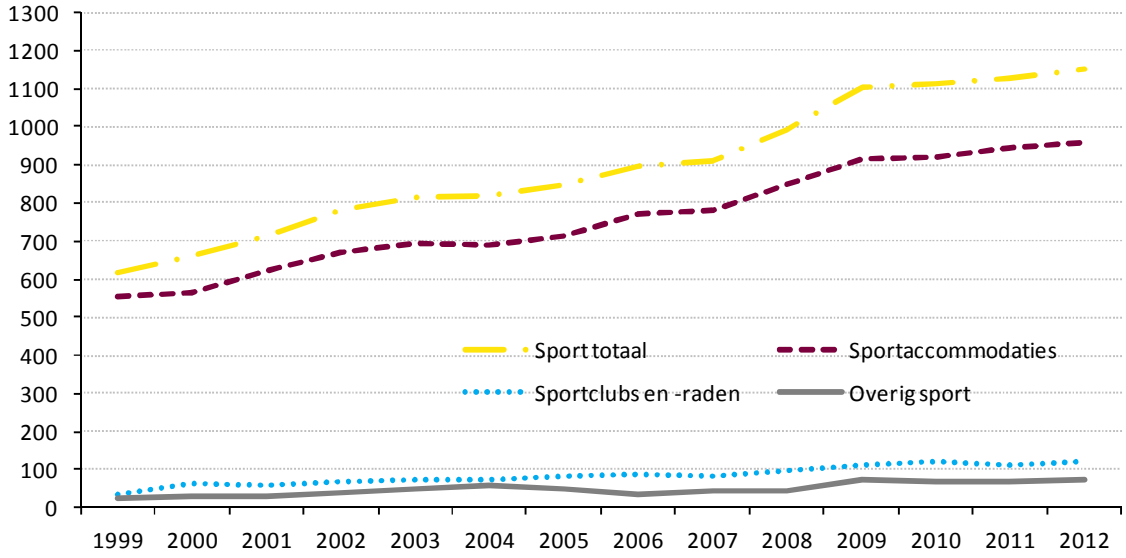
Voor de beantwoording van deze vragen maken we gebruik van de zogenaamde IV3-staten die alle gemeenten bij het CBS aanleveren. Dit is een systeem waarmee gemeenten voor een groot aantal gestandaardiseerde posten zowel de uitgaven als de inkomsten opgeven. Het grootste aandeel van de uitgaven aan sport boeken gemeenten op twee posten: Sport (530) en Groene sportvelden en terreinen (531). Daarnaast komt een deel van de uitgaven voor sport ook op andere posten terecht. Dit betreft vooral uitgaven en inkomsten die per saldo meer buiten sport vallen. Te denken valt aan Openbaar groen en open lucht recreatie (560), Gemeenschappelijke baten en lasten van het onderwijs (480) en Sociaal-cultureel werk (630). Deze 'verstopte' uitgaven zijn niet via de IV3-staten te traceren. De analyse hiervan is slechts mogelijk door alle jaarstukken van de gemeenten door te nemen en gesprekken te voeren met de sportafdeling en financiële afdeling van de gemeente om te achterhalen of een deel van de inzet op andere terreinen aan sport ten goede komt. In dit hoofdstuk beschouwen we daarom de twee posten voor sport als de werkelijke uitgaven. We gebruiken daarvoor de noemer Sport.

Elke begrotingspost in de IV3-staten 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. In paragraaf 2.3 geven we aan op welke categorieën gemeenten de uitgaven en inkomsten voor sport boeken en hoe deze in de loop der jaren is veranderd. In hoofdstuk 3 proberen we aan de hand van de verdiepende analyses op basis van de jaarverslagen en de bijeenkomst met gemeenten de achtergrond van deze keuzes toe te lichten.

2.1 Ontwikkeling in de tijd

Een eerdere analyse van CBS naar de ontwikkeling in overheidsuitgaven aan sport bood een extra onderverdeling binnen de overkoepelende posten 530 en 531. Het CBS maakte in drie categorieën een onderverdeling in uitgaven en inkomsten voor sport: (1) sportaccommodaties, (2) subsidies sportclubs en -raden, en (3) overige sport. Het maken van deze onderverdeling vereist een nadere studie op de jaarverslagen van gemeenten om de inkomsten en uitgaven te herrubriceren. Dit is een dusdanig bewerkelijke aangelegenheid dat CBS hier na 2012 mee is gestopt. De volgende figuur geeft ter illustratie de ontwikkeling over de periode 1999 tot en met 2012 weer.

Figuur 2.1. Netto uitgaven Nederlandse gemeenten voor sport, 1999–2012 (in miljoenen euro's).



Bron: CBS (SIU'00-'12)

De netto uitgaven nemen vanaf 1999 tot 2012 toe. Dit geldt voor alle drie categorieën die zijn onderscheiden. In deze periode verdrievoudigden de uitgaven voor sportclubs en -raden; voor accommodaties is 73 procent meer uitgegeven. Het is wel zichtbaar dat vooral tot 2009 sprake was van een groei in uitgaven aan sport. Na 2009 is sprake van een meer stabiel patroon waarbij alleen nog een kleine stijging in uitgaven aan sportaccommodaties is waar te nemen.

Op basis van de IV3-staten hebben we gekeken of deze ontwikkeling van relatief gelijkblijvende overheidsuitgaven vanaf 2009 zich na 2012 heeft doorgezet. Hierbij laten we de gehanteerde indeling van CBS naar sportaccommodaties, sportclubs en -raden en overige sport los. We richten ons alleen op de totale netto sportuitgaven van gemeenten.

In 2013 en 2014 zijn de netto sportuitgaven van gemeenten licht gestegen (tabel 2.1), terwijl een daling in de sportuitgaven voor 2014 was begroot. In 2014 bleek echter in werkelijkheid meer uit te zijn gegeven dan vooraf was begroot. Het is onbekend hoe in 2015 de werkelijke uitgaven zullen uitvallen, maar de begroting laat, evenals de begroting in 2014, een daling van de sportuitgaven zien. Enerzijds kan met de start van een nieuwe collegeperiode in 2014 een bijstelling van beleid hebben plaatsgevonden waardoor de sportuitgaven in 2015 lager zijn, anderzijds kunnen onverwachte uitgaven zoals in 2014 ook in 2015 leiden tot meer uitgaven dan begroot.
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 97 in 2014. Voor 2015 is een terugloop van de index naar 92 voorzien.

Tabel 2.1. Netto uitgaven gemeenten voor sport, diverse indices en aandeel sport in begroting (gemiddelde van ruim 400 gemeenten), 2010–2015.

	Sport (miljoen €)	Index Sport	Index totale begroting	Index sport, incl. inflatie	Aandeel sport in begroting (%)
2010	1.141	100	100	100	2,6
2011	1.149	101	98	98	2,6
2012	1.165	102	98	97	2,7
2013	1.190	104	93	97	2,8
2014	1.195	105	88	97	2,8
2014 (begroot)	1.154	101	86	93	2,8
2015 (begroot)	1.156	101	93	* 92	2,4

Bron: IV3-staten CBS 2010-2015, bewerking Mulier Instituut / inflatiegegevens Statline (juni 2015).
* de verwachte inflatie over 2015 is 1%.

De totale begroting van gemeenten loopt in de periode 2010-2014 terug tot een index van 86 voor 2014 (2010=100). De toename van de gemeentebegroting van 2014 op 2015 (van 86 in 2014 naar 93 in 2015) zal vooral het gevolg zijn van de overheveling van taken van het Rijk naar de gemeenten (in het sociaal domein). Mede door de daling van de totale uitgaven van gemeenten tussen 2010 en 2014, neemt het aandeel van sportuitgaven in de begroting in de periode 2010-2014 toe van 2,6 procent in 2010 tot 2,8 procent in 2014. Het betreft hier een gemiddeld percentage per gemeente.

Ontwikkelingen van de posten voor vrijetijd 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, zie 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 begroting van de gemeenten neemt in de periode van 2010 tot aan 2014 jaarlijks toe van 7,6 procent naar 8,3 procent. Voor de begroting van 2015 zien we echter een duidelijke afname (naar 7,4%). Binnen de vrijetijdsuitgaven van gemeenten zien we het belang van de uitgaven voor sport geleidelijk toenemen. Van 25,4 procent in 2010 naar 27,9 procent in 2014. Voor 2015 (begroting) is een verdere groei van dit aandeel voorzien.

Tabel 2.2. Uitgaven gemeenten voor de categorie 'vrije tijd' (codes 500), naar aandeel van deze categorie in de begroting en naar aandeel van sport in deze categorie, 2010–2015, percentages.

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

Bron: IV3-staten gemeenten verzameld door CBS 2010-2015, bewerking Mulier Instituut

Tabel 2.2 illustreert het belang dat aan sport op lokaal niveau wordt gehecht, ook binnen de bredere vrijetijdsuitgaven. Deze bevinding sluit aan op de analyse van collegeprogramma's van gemeenten waarin zowel in 2010 (Hoekman & Gijsbers, 2010) als in 2014 (Hoekman & van der Bol, 2014) werd vastgesteld dat sport op lokaal niveau een belangrijke bijzaak is in collegeprogramma's van gemeenten, naast centrale thema's als woon- en leefomgeving, economie, maatschappelijke participatie en zorg. Dit sluit ook aan bij het belang dat burgers hechten aan sport en sportaccommodaties. Zwembaden blijken voor de burger de belangrijkste door de gemeente ondersteunde voorziening, belangrijker dan bijvoorbeeld, buurthuizen, schouwburgen, musea of parken (Bakker & van der Werff, 2013).

2.2 Financiële verantwoording van sport

Om meer inzicht te krijgen in de sportuitgaven van gemeenten, hebben we een nadere analyse verricht op de regels waarop binnen de posten Sport (530) en Groene velden en terreinen (531) inkomsten en uitgaven kunnen worden geboekt. We richten ons hierbij op de werkelijke inkomsten en uitgaven van gemeenten en laten zodoende de begroting voor 2015 buiten beschouwing. Tevens hebben we de inkomsten en uitgaven voor beide posten samengevoegd tot een samengestelde post sport (530+531). Allereerst zoomen we in op de mate waarin van de diverse regels gebruik wordt gemaakt, om vervolgens aandacht te hebben voor het aandeel van de inkomsten en uitgaven dat op de diverse regels wordt geboekt, in relatie tot de totale inkomsten en uitgaven binnen de samengestelde post sport.

Om inzicht te krijgen in de mate waarin gemeenten op een vergelijkbare wijze de inkomsten en uitgaven boeken die bij sport horen, zijn we per regel nagegaan hoeveel gemeenten hier gebruik van hebben gemaakt. Voor deze analyse hebben we ons op de inkomsten en uitgaven voor het jaar 2014 gebaseerd.
Uit de analyse komt naar voren dat geen enkele regel door alle gemeenten wordt benut. Dit illustreert dat gemeenten op een verschillende wijze omgaan met het boeken van de uitgaven en inkomsten van sport. Wel zijn er enkele regels die door vrijwel alle gemeenten in de jaarrekening voor de sportuitgaven- en inkomsten terugkomen (zie tabel 2.3). De regel 'aankopen niet duurzame goederen en diensten' wordt door nagenoeg alle gemeenten (99%) benut voor het boeken van de sportuitgaven, evenals 'kapitaallasten' (96%), 'overige verrekeningen van kostenplaatsen' (95%), 'overige inkomensoverdrachten' (92%) en 'betaalde belastingen' (91%). Bij de inkomsten is vooral huurinkomsten

een gangbare categorie: 94% van de gemeenten heeft in 2014 huurinkomsten ingeboekt. Daarnaast heeft drie kwart van de gemeenten inkomsten uit goederen en diensten in de jaarrekening opgenomen. In de periode 2010-2014 hebben weinig wijzigingen in het gebruik van deze regels plaatsgevonden (niet in tabel). Een uitzondering vormen de Inkomensoverdrachten aan het Rijk. De gemeenten gebruiken deze categorie sinds 2010 minder vaak.

Tabel 2.3. Gebruik onderverdelingen voor sport (2014), alle gemeenten, percentages.

	2014
Uitgaven	
Aankopen niet duurzame goederen en diensten	99
Kapitaallasten	96
Overige verrekeningen van kostenplaatsen	95
Overige inkomensoverdrachten	92
Betaalde belastingen	91
Energie	74
Reserveringen	60
Inkomensoverdrachten aan overheid (niet-Rijk)	51
Personeel van derden	48
Overige aankopen en uitbestedingen duurzame goederen	35
Subsidies aan marktproducenten	29
Loonbetalingen en sociale premies	21
Betaalde pachten en erfpachten	11
Inkomsten	
Huren	94
Overige goederen en diensten	76
Pachten	43
Werkelijk betaalde rente	22
Sociale verstrekkingen in natura aan personen	21
Sociale uitkeringen in geld	15
Overige verrekeningen	10
Inkomensoverdrachten van het Rijk	6

Bron: IV3-staten CBS 2010-2015, bewerking Mulier Instituut

In het navolgende gaan we in op de uitgaven of inkomsten die op de diverse regels worden geboekt.

De grootste begrotingsregel voor uitgaven aan sport is de ‘overige verrekeningen van kostenplaatsen’ (zie tabel 2.4). Hieronder valt de overhead, de interne doorbelasting en de kosten van de buitendienst als een gemeente die voor het onderhoud van sportaccommodaties heeft. Daarnaast constateren we dat diverse gemeenten ook de kosten van zwembaden op deze post boeken. Als zwembaden niet meer in eigen beheer zijn, dan zijn de kosten voor zwembaden geboekt onder ‘subsidies aan marktproducenten’ of ‘inkomensoverdrachten aan overheid (niet-Rijk)’. De post ‘aankopen niet duurzame goederen en diensten’ bevat de kosten van onderhoud aan gebouwen en sportvelden wanneer dit door een externe partij wordt gedaan. Deze post kan ook voor het boeken van de kosten voor de combinatiefunctionaris

worden benut. Onder ‘overige inkomensoverdrachten’ worden hoofdzakelijk de subsidies aan sportverenigingen geboekt. De ‘kapitaallasten’ worden benut bij het boeken van kapitaallasten voor nieuwe sportaccommodaties of voor aanpassingen aan sportvelden, zoals bijvoorbeeld de aanleg van een kunstgrasveld. De ‘reserveringen’ hebben veelal betrekking op reserveringen voor groot onderhoud aan sportaccommodaties en sportvelden. Door de jaren heen blijft het aandeel dat de afzonderlijke regels in de totale uitgaven hebben relatief gelijk. Het is duidelijk dat de meeste uitgaven op ‘overige verrekeningen van kostenplaatsen worden geboekt, gevolgd door de post ‘aankopen niet duurzame goederen en diensten’ en ‘kapitaallasten’. Dit betreffen niet toevalligerwijs posten die met sportaccommodaties zijn verbonden en is in lijn met eerdere onderzoeken die aantoonden dat verreweg het meeste geld van gemeenten naar sportaccommodaties gaat (Goossens et al, 2015; Hoekman, Straatmeijer & Breedveld, 2014).

De inkomsten bevatten minder categorieën dan de uitgaven. De voornaamste inkomsten voor gemeenten komen uit de verhuur van sportaccommodaties aan sportverenigingen (regel ‘huren’). De inkomsten uit ‘overige goederen en diensten’ vormen ook een belangrijk deel van de totale inkomsten. Hierop worden vooral de inkomsten uit entreegelden geboekt, maar ook de inkomsten door de cofinanciering van de combinatiefunctionaris, bijvoorbeeld vanuit schoolbesturen. De baten uit ‘overige verrekeningen van kostenplaatsen’ zijn interne doorboekingen. Verder valt op dat de inkomsten tussen 2010 en 2014 via verhuur toenemen. Een verklaring hiervoor is mogelijk gelegen in de stijging van de huurtarieven die gemeenten voor het gebruik van sportaccommodaties in rekening brengen.

De verhouding tussen de uitgaven en inkomsten van gemeenten laat zien dat gemeenten bijna een kwart van de uitgaven kunnen dekken met de inkomsten die ze op sport hebben.

De gemeenten gebruiken 36 categorieën om sportuitgaven en -inkomsten in hun administratie te verwerken. De belangrijkste onderdelen daarvan hebben we in tabel 2.4 weergegeven. Door deze categorieën in enkele logische groepen te concentreren, proberen we de geschetste ontwikkelingen in de sportuitgaven te verklaren. We gebruiken hiervoor een clusteranalyse met de data van 2014. Door de betekenis van de clusters te duiden, krijgen we een indruk welke categorieën samenhangen. Dit is een indruk want welke kosten de gemeenten waar boeken, is niet precies te achterhalen. Uit de analyse komt naar voren dat er een scheiding is tussen het in eigen beheer houden van accommodaties en het uitbesteden hiervan. Overigens komen dikwijls beide vormen 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. De uitbesteding van de exploitatie is een samenvoeging van subsidies aan marktproducenten (subsidie aan exploitanten) en Inkomensoverdracht aan (niet Rijks) overheid (incl. stichtingen). Bij investeringen in hardware valt te denken aan leningen, kapitaallasten, overdracht van vermogen aan stichtingen en rentebetalingen en alles voor sport(accommodaties). Onder sportstimulering verstaan we subsidies om armlastige burgers te laten sporten en subsidies aan sportverenigingen. In bijlage 2 is de volledige indeling beschreven. De resultaten zijn in tabel 2.5 te vinden.

Tabel 2.4. Uitgaven en inkomsten voor sport (2010–2014) naar categorieën, alle gemeenten, gemiddelde per inwoner in Euro's.

	2010	2011	2012	2013	2014
Uitgaven					
Overige verrekeningen van kostenplaatsen (omslag gebruik multifunctionele gebouwen /sportaccommodatie)	19,9	19,4	20,6	18,5	17,6
Kapitaallasten (op gebouwen en spullen)	16,4	17,2	18,4	18,1	17,2
Aankopen niet duurzame goederen en diensten (uitbesteed onderhoud, kleinere uitgaven)	13,7	13,3	14,3	13,7	14,9
Overige inkomensoverdrachten (subsidies voor sportclubs)	9,2	9,2	9,8	9,2	8,9
Inkomensoverdrachten aan overheid (niet-Rijk) en stichtingen (zoals exploitatiestichting voor zwembad)	5,4	4,9	5,7	5,0	5,4
Subsidies aan marktproducenten (subsidies exploitanten, loon werknemers sportclubs)	3,9	3,8	3,8	3,7	3,6
Reserveringen (voor sportbegroting vooral accommodaties)	4,0	4,3	5,2	3,6	3,3
Energie	2,9	2,8	2,9	2,8	2,6
Overig	7,7	8,3	8,6	7,9	7,5
Inkomsten					
Huren (opbrengsten sportgebouwen)	8,8	9,1	9,9	9,5	9,6
Overige goederen en diensten (opbrengst entreegelden, verkoop spullen)	4,8	4,4	4,7	4,1	3,9
Overige verrekeningen (veranderen status activa/passiva)	0,7	0,6	0,6	1,3	1,6
Overige verrekeningen van kostenplaatsen (omslag multifunctionele gebouwen/sport accommodaties)	0,9	1,1	1,1	0,9	0,9
Onttrekking aan reserveringen (voor sportbegroting vooral accommodaties)	0,8	0,9	0,7	1,0	0,6
Pachten (van grond sportterreinen)	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4
Sociale verstrekkingen in natura aan personen (geld naar organisatie om burgers goedkoper te laten sporten)	0,3	0,2	0,2	0,3	0,4
Werkelijk betaalde/ontvangen rente	0,4	0,3	0,4	0,4	0,4
Sociale uitkeringen in geld (voor sportkaarten)	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3
Overig	1,9	1,0	0,7	0,8	0,5
Verhouding baten / lasten	24	22	21	23	23

Bron: IV3-staten gemeenten verzameld door CBS 2010-2015, bewerking Mulier Instituut

Tabel 2.5. Uitgaven en inkomsten voor sport (2010–2014) naar samenvattende categorieën, alle gemeenten, gemiddelde per inwoner in Euro's (negatieve bedragen zijn netto uitgaven).

	2010	2011	2012	2013	2014
investering hardware	-20,5	-22,6	-23,4	-23,6	-23,4
exploitatie extern	-9,3	-8,7	-8,9	-9,2	-9,6
exploitatie intern	-26,6	-25,1	-24,9	-26,3	-26,6
sportstimulering	-8,5	-8,7	-8,8	-9,0	-8,8
overdracht rijk	0,9	0,4	0,2	0,1	0,1
rest	0,0	-0,1	-0,1	0,6	1,5
Gemiddelden over gemeenten	-64,0	-64,7	-66,0	-67,3	-66,8

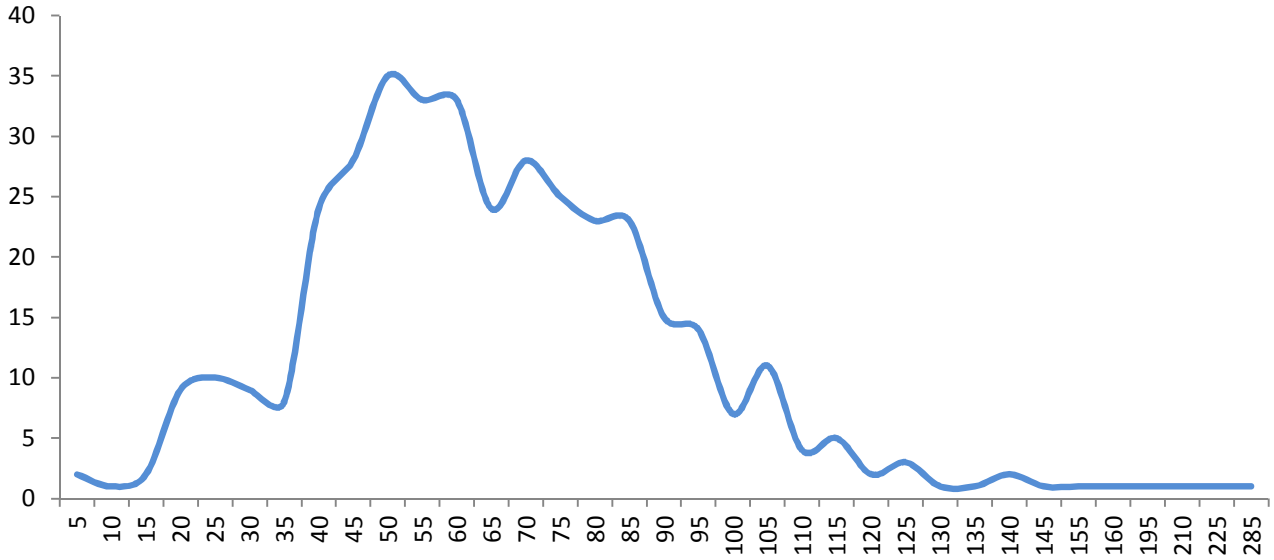
Bron: IV3-staten gemeenten verzameld door CBS 2010-2015, bewerking Mulier Instituut

De gemiddelde investeringen voor sport(accommodaties) nemen van 2010 tot 2012 toe tot ruim € 23. Hierbij is geen rekening gehouden met inflatie. In 2013 en 2014 veranderen deze investeringen vrijwel niet. De kosten voor de exploitatie in eigen beheer (interne exploitatie) bedragen bijna € 27 per inwoner in 2014. Met name van 2012 op 2013 nemen deze kosten toe. De uitgaven voor de externe exploitatie bedragen € 10 per inwoner. Vanaf 2011 groeien deze kosten jaarlijks enigszins. Sportstimulering kost de burger bijna € 9 per jaar. De overdrachten van het Rijk voor sport zijn beperkt. De rest(opbrengsten) nemen in de loop der jaren wat toe. Dit komt vooral door de verandering van de status van activa en passiva (bijvoorbeeld de herwaardering van aangekochte grond). Zonder deze categorie neemt de gemiddelde uitgave van 2013 op 2014 toe. Samenvattend nemen de investeringen en de sportstimulering van 2013 op 2014 in geringe mate af.

2.3 Verschillen in uitgaven tussen gemeenten

Naast de landelijke trend en de financiële verantwoording van sport, hebben we de verschillen in uitgaven in de gemeenten aan sport bestudeerd. De beste vergelijking ontstaat door de gemiddelde uitgave per inwoner voor sport vast te stellen. Daartoe geven we voor 2014 de spreiding van alle gemeenten weer (figuur 2.2). Hieruit blijkt dat de verschillen in deze uitgaven vrij fors zijn. Zo geeft 25% van de gemeenten minder dan 48 euro per inwoner uit aan sport, de helft van de gemeenten 62 euro en 25% van de gemeenten meer dan 82 euro per inwoner. De gulste 10% van de gemeenten geeft zelfs meer dan 100 euro per inwoner uit aan sport, met een uitschieter van € 284. De zuinigste gemeente geeft € 3,- per inwoner uit. Met name bij dit bedrag kan de vraag opkomen of uitgaven aan sport niet op een andere post zijn geboekt. De oorzaak van het lage bedrag voor deze gemeente is niet uitgezocht. In het algemeen geldt dat gemeenten op de grootste post zullen boeken als posten zijn gecombineerd (bijvoorbeeld sport met cultuur)

Figuur 2.2. Gemiddelde uitgave per inwoner voor sport (horizontaal), 2014, gemeenten (aantallen, verticaal).



Bron: IV3-staten gemeenten verzameld door CBS 2010-2015, bewerking Mulier Instituut

In tabel 2.6 hebben we de gemiddelde uitgaven per inwoner voor de zes onderzoekjaren vergeleken met de omvang van een gemeente. In 2014 gaven de gemeenten per inwoner gemiddeld € 67 uit[2]. Sinds 2010 groeide het bedrag licht en voor 2015 lijkt het bedrag beduidend af te nemen (€ 62).

Gemeenten met meer dan 100.000 inwoners besteden per inwoner aanmerkelijk meer aan sport (€77 in 2014) dan de gemeenten met minder inwoners. Gemeenten met minder dan 20.000 inwoners gaven in 2014 gemiddeld € 64 per inwoner uit. Een verklaring hiervoor kan gelegen zijn in het verschil in voorzieningenaanbod tussen grote en kleine gemeenten. 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 meerdere zwembaden binnen de gemeentegrenzen. In de afgelopen jaren zijn, bij zowel grote als kleine gemeenten, de uitgaven aan sport per inwoner licht gestegen. Voor 2015 verwachten gemeenten echter de uitgaven per inwoner naar beneden te moeten bijstellen. We zien hierbij dat vooral de kleinere gemeenten, die nu al minder aan sport uitgeven, de uitgaven aan sport gaan beperken. Bij de grotere gemeenten is een beperkte daling van de uitgaven aan sport per inwoner te verwachten.

[2] Dit is het gemiddelde van de gemeentelijke gemiddelden (grote steden tellen even zwaar mee als kleinere gemeenten). Landelijk gezien is de uitgave aan sport via de gemeenten 71 euro per Nederlander (2014).

Tabel 2.6. Netto uitgaven Nederlandse gemeenten voor sport 2010–2015, alle Nederlandse gemeenten, gemiddelde per inwoner in Euro's.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<20.000 inwoners	61	61	63	62	64	58
20.000–50.000	65	65	67	68	67	61
50.000–100.000	70	69	70	67	70	67
100.000 of meer	72	70	71	76	77	76
Total	64	65	66	67	67	62

Bron: IV3-staten gemeenten verzameld door CBS 2010-2015, bewerking Mulier Instituut

Los van de omvang van de gemeenten hebben we ook de gemiddelde uitgaven naar andere kenmerken bestudeerd:

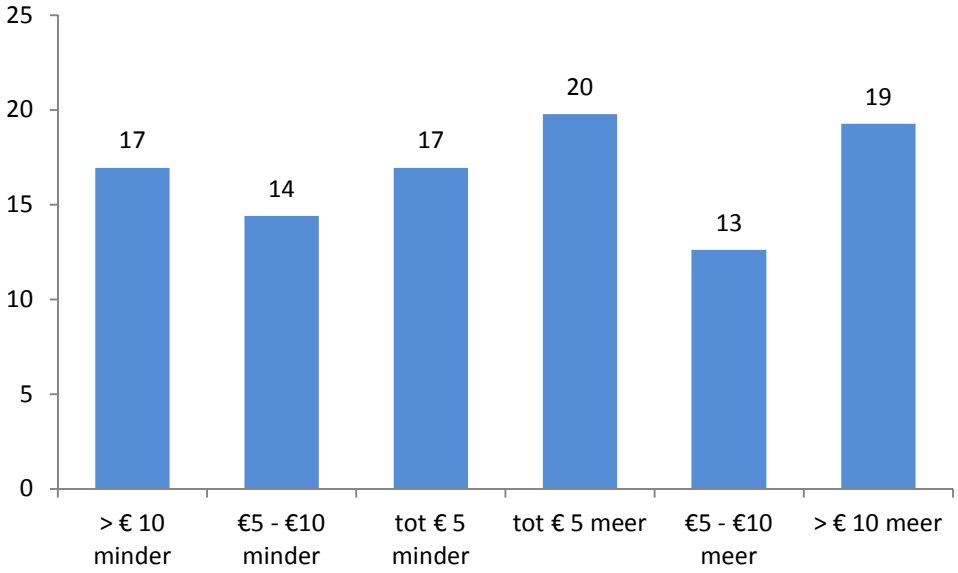
- Bij het kenmerk stedelijkheid zien we dezelfde trend als bij het kenmerk omvang terug. Zeer sterk stedelijke gebieden geven in 2014 fors meer aan sport uit De andere vier stedelijkheidsgradaties verschillen onderling niet sterk;
- Naar provincie blijkt dat gemeenten in de provincies Groningen, Friesland, Drenthe en Overijssel meer dan € 75 per inwoner aan sport uitgeven. Dit kan te maken hebben met het relatief grote aantal sportaccommodaties die in deze provincies aanwezig zijn om sport voor de burger bereikbaar te houden (zie ook Hoekman, Hoenderkamp & Van der Poel, 2013). Daarbij speelt ook een rol dat in deze provincies sterk grootstedelijke gebieden ontbreken, waardoor meerdere kleinere steden een centrumfunctie voor de regio vervullen;
- In gemeenten waar weinig jongeren tot 20 jaar wonen (tot 20% van de bevolking) wordt per inwoner meer aan sport uitgegeven dan in de gebieden waar jongeren meer dan een kwart van de bevolking vormen (€74 versus €61). Dit kan verband houden met stedelijkheid, omdat in stedelijke gebieden het aandeel kinderen kleiner is dan elders. Daarnaast is het mogelijk dat een deel van de kosten, voor bijvoorbeeld sportaccommodaties, bij gemeenten met veel jongeren terug komen op de onderwijsbegroting als investering voor bewegingsonderwijs;
- In gebieden waar een bevolkingskrimp wordt voorzien, geven de betreffende gemeenten per inwoner gemiddeld meer aan sport uit dan in andere gemeenten (verschil € 7). De verklaring schuilt mogelijk in de behoefte van gemeenten om de bestaande sportaccommodaties in stand te houden terwijl de bevolkingskrimp zich al heeft ingezet. Door de afname van het bevolkingsaantal nemen de uitgaven per inwoner jaarlijks toe;
- De gemeenten die volgens de analyse in de voorgaande paragraaf een sterker accent op het eigen beheer van sportaccommodaties laten zien (33% van de gemeenten), geven per inwoner meer uit dan gemeenten waar het accent meer op uitbesteding ligt (€82 versus €58). Een verklaring voor dit verschil kan zijn gelegen in de nagestreefde efficiencywinst die met uitbesteding kan worden geboekt waardoor minder aan sport per inwoner wordt uitgegeven. Het kan echter ook aan stedelijkheid zijn gerelateerd. In stedelijke gebieden wordt meer aan sport uitgegeven en dit zijn ook de gebieden die nu een sterker accent op eigen beheer van sportaccommodaties hebben en verwachten te deprivatiseren (Bakker & Hoekman, 2014).

2.4 Fluctuaties jaaruitgaven van de gemeenten zelf

We zagen hiervoor dat de uitgaven voor sport tussen de gemeenten redelijk sterk verschilt (zie figuur 2.2). Wat we nog niet hebben bestudeerd, en wat een belangrijke vraag is voor dit rapport, zijn de verschillen tussen de jaarlijkse uitgaven van een individuele gemeente. In het navolgende gaan we in op de verschillen in uitgaven aan sport per inwoner binnen een gemeente. Ongeveer een derde van de gemeenten gaf daarbij tussen 2012 en 2014 meer uit aan sport (34%, niet in figuur), terwijl 28 procent van de gemeenten in diezelfde periode minder aan sport uitgaf. De overige gemeenten (38%) gaven vrijwel evenveel uit aan sport.

In absolute bedragen zien we ook de grote variatie van de jaarlijkse uitgaven terug (figuur 2.3). Bijna evenveel gemeenten geven gemiddeld €10 meer per inwoner uit tussen 2012 en 2014 dan dat gemiddeld €10 minder per inwoner uitgeven tussen 2012 en 2014 (resp. 17% en 19%).

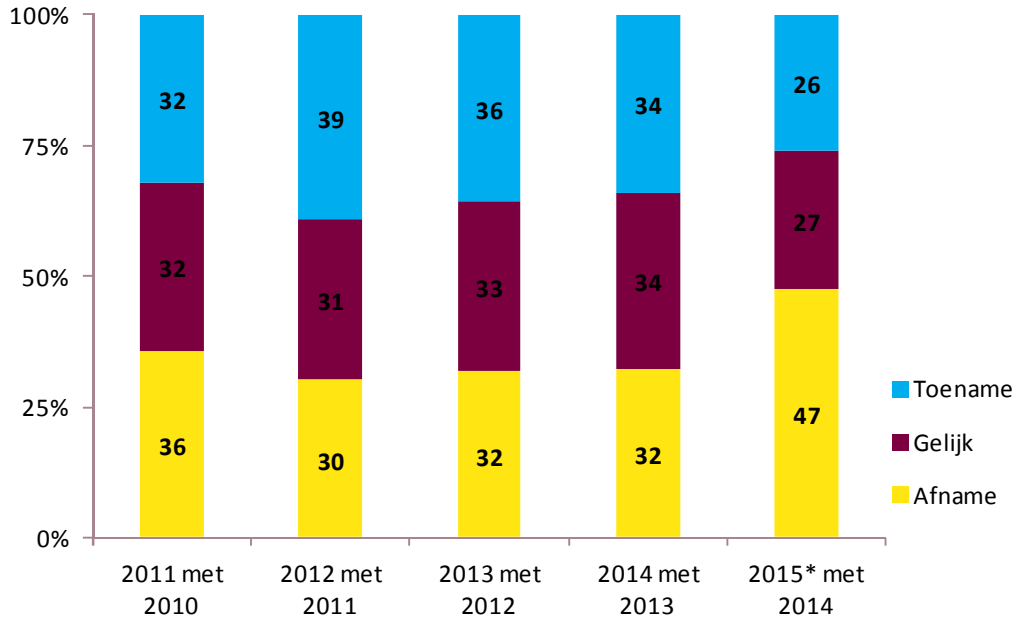
Figuur 2.3. Verandering uitgaven voor sport tussen 2012 en 2014, naar de uitgave per inwoner, alle gemeenten, percentages.



Bron: IV3-staten gemeenten verzameld door CBS 2010-2015, bewerking Mulier Instituut

Een andere manier om de fluctuaties te bestuderen, is door de uitgaven van jaar op jaar te vergelijken. We baseren ons hierbij weer op de uitgaven per inwoner in een gemeente. Eerst is een driedeling gemaakt van de afwijking van de uitgaven per inwoner van jaar op jaar. Als gelijke uitgaven beschouwen we veranderingen tot drie procent van de gemiddelde uitgaven in vergelijking met het voorgaande jaar. We spreken pas van een toename als minimaal drie procent meer aan sport is uitgegeven en we spreken van een afname als minimaal drie procent minder aan sport is uitgegeven. Het resultaat is weergegeven in figuur 2.4.

Figuur 2.4. Uitgaven voor sport vergeleken met het jaar ervoor, Nederlandse gemeenten, percentages.



* 2015 betreft een begroting, doorgaans vallen de werkelijke uitgaven voor sport hoger uit (waardoor het percentage Afname afneemt)

Bron: IV3-staten gemeenten verzameld door CBS 2010-2015, bewerking Mulier Instituut

In 2011 lieten meer gemeenten een afname dan een groei zien. Voor de andere vergelijkingen blijkt eerder sprake van een toename van de uitgaven van gemeenten. De vergelijking van 2015 met 2014 wijkt hier echter van af. Het laat aanzien dat zowel in 2011 als in 2015, als een nieuwe collegeperiode start, voor veel gemeenten het moment is om bezuinigingen op sport door te voeren en de uitgaven aan sport naar beneden bij te stellen. We zien dat voor 2015 bijna de helft van de gemeenten een afname van de sportuitgaven hebben begroot. Hierbij dient wel te worden vermeld dat het voor 2015 een begroting betreft en dat de werkelijk uitgaven hoger kunnen zijn, door bijvoorbeeld additionele incidentele uitgaven die niet zijn voorzien.

Uiteraard komen de hiervoor besproken fluctuaties in de uitgaven voor sport in de gemeenten, ook tot uiting in de categorieën die we in paragraaf 2.2 ‘financiële verantwoording van sport’ bespraken. Uitgaande van de samenvattende categorieën die we in tabel 2.5 weergaven, zien we dat met name de kosten voor sportstimulering sterk van jaar op jaar variëren (niet in tabel)[3]. Voor de exploitatie van voorzieningen in eigen beheer en bij externe partijen, zijn de jaar op jaar verschillen veel geringer. De

[3] Als maat is de coëfficiënt van de variantie (cfvar) over de uitgaven per categorie van 2010–2015 als uitgangspunt genomen. De cfvar is de standaarddeviatie gedeeld door het gemiddelde waardoor deze tussen categorieën is te vergelijken.

kleinste variatie komt op rekening van de investeringen in sport(accommodaties). Blijkbaar vormen de afschrijvingen een relatief gelijkmatige buffer die goed voorspelbaar is, zeker als de rente zo stabiel is. Om meer zicht te krijgen op de achtergronden van de fluctuaties bij een gemeente zijn case studies uitgevoerd. In het volgende hoofdstuk worden de uitkomsten beschreven.

2.5 Uitkomsten in perspectief van ander onderzoek

In de Recessiepeiling sport bij gemeenten is in 2013 aan gemeenteambtenaren gevraagd naar de ontwikkeling die zij in de sportuitgaven voorzagen (Hoekman, 2013). Daarbij gaf 70 procent van de ondervraagde gemeenten aan een afname te verwachten van de uitgaven aan sport in de collegeperiode 2014-2018. Slechts 12 procent noemde bezuinigingen op sport onwaarschijnlijk. In de tot nu toe gepresenteerde cijfers, zien we van daadwerkelijke bezuiniging in 2014 niet veel terug, maar lijken deze in 2015 wel vorm te krijgen, getuige de lagere sportbegrotingen voor 2015. Dat neemt niet weg dat ook in 2014 maatregelen kunnen zijn genomen, maar dat deze op de totale begroting een beperkt effect hebben gehad. We hebben in ieder geval vastgesteld dat het sportbudget in 2014 niet met de inflatie is meegegroeid.

Door de gemeenten die deelnamen aan het onderzoek Recessiepeiling 2013 te koppelen aan de IV3-staten, ontstaat inzicht in de daadwerkelijke uitgaven van de deelnemers aan dit onderzoek. We kunnen zo zien of respondenten die aangaven te gaan bezuinigingen ook daadwerkelijk minder geld uitgaven. Behalve de vraag naar de intentie om te bezuinigen, hebben we ook de vraag naar reeds doorgevoerde bezuinigingen in de vergelijking betrokken. De antwoorden op de twee vragen zijn voor de betreffende gemeenten afgezet tegen de gemiddelde uitgaven aan sport over de periode 2010-2015 (tabel 2.7). De deelnemers aan het onderzoek wijken enigszins af van de niet-deelnemers.[4]

Gemeenten die aangaven te hebben bezuinigd in de collegeperiode 2010-2014, laten voor 2014 een afname zien ten opzichte van de voorgaande jaren. Het niveau is wel gelijk gebleven met het jaar 2010 (€68), maar door inflatie is wel sprake van een bezuiniging (prijsindex 2010-2014 verschilt 9 punten). Voor de respondenten die in 2013 aangaven geen bezuinigingen voor de collegeperiode 2010-2014 te hebben geprogrammeerd, is sprake van een lichte groei (van € 62 naar € 64). Gecorrigeerd voor inflatie, betekent dit overigens ook weer een afname.

Bij de plannen voor bezuinigingen op sport voor de collegeperiode 2014-2018 zien we voor 2015 bij alle onderscheiden groepen een begrote afname van de uitgaven aan sport. Bij de zekere afname is deze het grootst (€5 afname) en bij onwaarschijnlijk het kleinst (€3 afname). Het gaat hier dus om begrote uitgaven en het is mogelijk dat de werkelijke uitgaven hoger uitvallen. Desalniettemin biedt het een indicatie dat bezuinigingen van gemeente op sport in 2015 vorm gaan krijgen.

[4] De deelnemende gemeenten aan de recessiepeiling wijken licht af in hun ontwikkeling in sportuitgaven ten opzichte van de gemeenten die niet waren betrokken bij de recessiepeiling. De deelnemende gemeenten zijn van 2013 op 2014 €2 minder uit gaan geven per inwoner, terwijl de niet–deelnemers €1 meer zijn gaan uitgeven per inwoner.

Tabel 2.7. Uitgaven voor sport (2010–2015), naar vragen uit 'Recessiepeiling 2013', deelnemende gemeenten (n=169), gemiddelden.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Heeft de gemeente in de huidige collegeperiode bezuinigd op sport?						
Ja	68	69	70	71	68	63
Nee	62	58	63	65	64	58
Hoe groot acht u de kans dat uw gemeente de komende collegeperiode (2014–2018) zal bezuinigen op sport?						
Onwaarschijnlijk	56	51	59	61	61	58
Weet niet	68	68	67	70	69	65
Waarschijnlijk	64	63	66	69	65	59
Ja, zeker	75	74	76	73	70	65

Bron: IV3-staten gemeenten verzameld door CBS 2010-2015, bewerking Mulier Instituut / Recessiepeiling 2013 (Mulier Instituut)

2.6 Conclusies

Kort samengevat zijn de conclusies als volgt:

- Voor financiële vergelijkingen zou de sportsector willen beschikken over een onderscheid in uitgaven aan sportaccommodaties en aan zaken die de sport mogelijk maken (subsidies, stimulering etc.). Met de IV3-staten is een dergelijk onderscheid minder hard;
- De sportsector is wat betreft absolute uitgaven bij de bezuinigingen van de gemeenten in de afgelopen jaren ontzien, maar de begroting voor 2015 wijst wel op bezuinigingen. Belangrijk is verder dat rekening houdend met de inflatie de uitgaven wel degelijk afnemen (index nam af van 100 in 2010 tot 97 in 2014);
- De begrotingssystematiek van de gemeenten blijft tussen de jaren redelijk constant. Wel zijn duidelijke verschillen in uitgaven van sport van een gemeente door de jaren heen te zien. Verder valt op dat gemeenten verschillende begrotingsregels benutten om de inkomsten en uitgaven op te boeken. Er is niet één begrotingsregel die door alle gemeenten wordt benut;
- De uitgaven voor sportstimulering en investeringen nemen van 2013 op 2014 heel licht af;
- De uitgaven per inwoner verschillen sterk tussen gemeenten. In het algemeen geldt: hoe groter de gemeente, hoe meer de gemeente per inwoner voor sport uittrekt;
- Door forse incidentele uitgaven van een gemeente, schommelt de begroting voor sport in een gemeente van jaar op jaar.

3. Verdieping ontwikkeling sportuitgaven

In het vorige hoofdstuk is de ontwikkeling van de sportuitgaven van gemeenten op basis van de IV3-staten beschreven. Het algehele beeld van de ontwikkeling van sportuitgaven mag dan redelijk stabiel zijn, binnen een gemeente zijn tussen de jaren wel degelijk duidelijke verschillen te zien. Op basis van de jaarverslagen van 36 gemeenten voor de periode 2010-2014 en de toelichting op de begroting voor 2015, gaan we in dit hoofdstuk in op de achtergronden van deze ontwikkeling. Daarnaast hebben we met 5 gemeenten meer diepgaand gediscussieerd over de gesignaleerde ontwikkelingen in de sportuitgaven en de verklaringen voor deze ontwikkelingen. Met behulp van deze analyses beogen we inzicht te bieden in de complexiteit van de financiering van sport op lokaal niveau.

3.1 Sportbegroting en IV3-staten

IV3-staten geven de boekhoudkundige werkelijkheid weer en kennen maar beperkt een inhoudelijke component, al zijn wel meer inhoudelijke rubriceringen mogelijk op basis van het samenvoegen van begrotingsregels (zie tabel 2.5). In de IV3-staten zijn de beleidsprogramma's niet specifiek genoemd en wordt met meer abstracte posten gewerkt. Deze abstractie maakt dat voor de sportambtenaar, waar het gaat om het beeld dat ze hebben van de ontwikkeling in uitgaven aan sport, de sportnota met de bijbehorende financiële paragraaf veelal leidend is en niet de IV3-staten. De financiële paragraaf van de sportnota kent vaak inhoudelijke regels, die bijvoorbeeld verband houden met beleidsprogramma's en met sportaccommodaties, en bedragen die mede hierdoor ook van de IV3-staten afwijken. De IV3-staten brengen de uitgaven op een hoger schaalniveau bijeen en geven een goed beeld van de totale gemeentelijke uitgaven, waarbij ook beleidsaanpassingen en incidentele dotaties door onttrekkingen aan de algemene reserves duidelijk zichtbaar worden. Waar de sportbegroting vooral een werkbegroting is en weinig zicht biedt op de boekhoudkundige veranderingen van vervroegde afschrijvingen, reserveringen, aanpassingen in de doorbelasting van overhead en nog meer, zie je dit in de IV3-staten wel terug. Hoewel de totale uitgaven op basis van IV3-staten redelijk constant zijn gebleven, dient te worden opgemerkt dat met inachtneming van inflatie de uitgaven aan sport afnemen, waardoor minder met de beschikbare middelen kan worden gedaan. Dit laatste komt overeen met de bevindingen in de recessiepeiling bij gemeenten (Hoekman, 2013) en de analyse van coalitieakkoorden in 2010 (Hoekman & Gijsbers, 2010) waarin bezuinigingen werden benoemd en/of aangekondigd. Tevens benoemen Kanne, Klein Kranenburg en ten Doeschot (2015) dat volgens gemeenteambtenaren het meest op cultuur en sport is bezuinigd. Al dient daarbij te worden opgemerkt dat de helft van de ambtenaren daarnaast ook denkt dat er veel is geïnvesteerd. Dit sluit aan bij de inhoud van de jaarverslagen, waar enerzijds wordt gesproken over (structurele) bezuinigingen en anderzijds over (incidentele) investeringen in met name sportaccommodaties en accommodatiegerelateerde subsidies voor sportverenigingen. Meer bezuinigingen zijn evenwel op komst, zo geven ambtenaren aan (Kanne e.a. 2015) en zo kan worden afgelezen uit de collegeprogramma's waarin aan het kritisch bezien van de uitgaven op sport werd gerefereerd (Hoekman & van der Bol, 2014). Dit is tevens in lijn met de bevindingen op basis van de IV3-staten waarin een daling in begrote uitgaven aan sport in 2015 zichtbaar is, in vergelijking met de realisatie in 2014.

3.2 Achtergrond ontwikkeling uitgaven

Wanneer we ons richten op de IV3-staten en de achtergronden van de ontwikkelingen die we hier binnen een gemeente tussen de jaren signaleren, dan kunnen we een paar centrale elementen benoemen die een rol spelen: (1) uitgaven aan sportstimulering, (2) uitgaven aan hardware sportaccommodaties, (3)

exploitatie sportaccommodaties in eigen beheer, en (4) exploitatie sportaccommodaties uitbesteed. In het onderstaande gaan we per punt in op de achtergronden van de ontwikkelingen hierin binnen een gemeente. Tevens hebben we aandacht voor een punt van meer algemene aard dat betrekking heeft op wijzigingen in de wijze waarop verantwoording binnen de IV3-staten door een gemeente plaatsvindt.

Uitgaven aan sportstimulering

De subsidies aan sportverenigingen en de inzet van combinatiefunctionarissen behoren tot de uitgaven aan sportstimulering. Op basis van de jaarverslagen zijn diverse aspecten te benoemen die een verklaring kunnen bieden voor fluctuaties tussen de jaren in de uitgaven aan sportstimulering. Zo spreekt gemeente Boxtel in het jaarverslag van het doorschuiven van onderbestedingen op BOS-gelden (beleidsprogramma Buurt Onderwijs en Sport) en budget voor de combinatiefunctionaris naar opvolgende jaren. Ook in Den Haag is uit de reserves Combinatiefunctionarissen minder onttrokken dan begroot, waardoor een groter deel voor de komende jaren resteert. In Bunschoten leiden de combinatiefunctionarissen juist tot een stijging van de lasten voor breedtesport. Deze hogere lasten worden binnen de algemene uitkering vanuit de decentralisatie-uitkering gedekt. In Aalten is sprake van een bezuiniging op de subsidie voor sportverenigingen, waardoor de uitgaven naar beneden zijn bijgesteld. Ook in Barneveld wordt gesproken van een bezuiniging op sportstimulering, al is hier onduidelijk waar binnen sportstimulering die bezuiniging wordt gerealiseerd. In Den Haag is juist sprake van een extra vergoeding voor sportverenigingen die gebruik maken van een accommodatie door de OZB-compensatie, die in 2011 is ingevoerd voor amateursportverenigingen in Den Haag. In Haarlem wordt een compensatieregeling ingevoerd voor buitensportverenigingen die in kleedaccommodaties investeren. Hiervoor benut de gemeente Haarlem de teruggave van BTW-gelden uit hoofde van het Sportbesluit. In gemeente Deurne is in de periode 2010-2014 voor verenigingen een subsidieregeling van kracht geworden om de toplaag van kunstgrasvelden te renoveren, waarbij de subsidie 50% van de kosten dekt en de vereniging de andere 50% zelf moet bekostigen. Deze laatste subsidievormen betreffen accommodatiegerelateerde kosten die nu op een andere wijze worden gefinancierd en hierdoor onder subsidies aan sportverenigingen (overige inkomensoverdrachten) vallen. Als gevolg behoren deze uitgaven nu tot de categorie sportstimulering en niet tot de categorie uitgaven aan sportaccommodaties.

Het voorgaande maakt duidelijk dat diverse redenen zijn aan te wijzen voor stijgingen of dalingen in de uitgaven aan sportstimulering. Deze stijgingen of dalingen kunnen een incidenteel karakter hebben of structureel van aard zijn.

Uitgaven aan hardware sportaccommodaties

Ook bij de investeringen in sportaccommodaties zijn fluctuaties zichtbaar. Deze fluctuaties zijn vooral het gevolg van aanpassingen in het voorzieningenaanbod, zoals nieuwbouw van sportaccommodaties, aanleg van kunstgrasvelden, grootschalige renovaties of sluiting van accommodaties. De kapitaallasten worden of lineair in de begroting opgenomen als afschrijving, of in een keer opgenomen en betaald uit incidentele middelen, zoals bijvoorbeeld met behulp van beschikbare energiegelden, of uit de algemene reserves. Voor het laatste geldt dat het mogelijk is dat dit op de sportbegroting niet zichtbaar is omdat het vanuit andere incidentele middelen wordt betaald en elders op de begroting terugkomt. Het kan ook zo zijn dat eenmalig aan de inkomstenkant een onttrekking aan een reserve of algemene middelen wordt gedaan en dat de kapitaallasten in het betreffende jaar aan de uitgavenkant eenmalig flink hoger zijn. Wijzigingen in het voorzieningenaanbod kunnen hiermee op diverse wijzen invloed hebben op de omvang van de sportuitgaven, hetgeen in de sportuitgaven van een gemeente tot grote fluctuaties kan leiden. Vanwege de realisatie van een sporthal en brede school namen in gemeente Montferland

bijvoorbeeld de kapitaallasten tussen 2013 en 2014 toe van 884.000 euro naar 1.457.000 euro, terwijl in gemeente Heusden vanwege het vervroegd afschrijven van de kapitaallasten van een buitenzwembad de kapitaallasten in een jaar toenamen van 367.000 euro naar 1.571.000 euro. Het jaar daarop zakten de kapitaallasten in Heusden vervolgens naar 235.000 euro om op dat niveau in de volgende jaren te blijven. Daarnaast blijkt uit de jaarverslagen dat in de afgelopen jaren diverse investeringen in sportaccommodaties hebben plaatsgevonden. In het jaarverslag van gemeente Den Haag wordt opgetekend dat het verschil in sportuitgaven tussen 2012 en 2013 van ongeveer 5 miljoen euro vooral is te verklaren door de aanleg van een onderlaag en kunstgrasveld in het Kyocera stadion. In gemeente Barneveld neemt juist de materiële vaste activa met 2 miljoen euro toe door de aanleg van kunstgras op een sportcomplex. Er zijn verder ook gemeenten die aanpassingen in de afschrijvingstermijnen voor accommodaties en toplagen in de jaarverslagen benoemen waardoor zich ook in de hoogte van de kapitaallasten wijzigingen voordoen.
Waar het gaat om reserveringen die in de IV3-staten terugkomen, zijn zelfde voorbeelden te benoemen. Het gaat hier bijvoorbeeld om een voorziening ter afwaardering van een sportaccommodatie of om een reservering voor herstelwerkzaamheden aan een sportaccommodatie die incidenteel in een betreffend jaar is opgenomen en het volgende jaar niet meer in de begroting voorkomt. Gemeenten die in de afgelopen jaren bezig zijn geweest met het sluiten of herschikken van het voorzieningenaanbod om een structurele bezuiniging te realiseren, kennen soms wel een hogere sportbegroting. Dit is te verklaren doordat in de eerste jaren vaak een budget beschikbaar is voor frictiekosten, om bijvoorbeeld een uitbreiding van een sportpark te financieren zodat een vereniging daar naar toe kan verhuizen, en op de langere termijn een structurele bezuiniging kan worden gerealiseerd door de sluiting van een ander sportpark. We constateren dat de jaarverslagen zowel melding maken van bezuinigingen als van (incidentele) investeringen in sportaccommodaties.

Uitgaven aan sportaccommodaties in eigen beheer

De veranderingen in het tarievenbeleid en de afspraken over beheer en onderhoud van sportaccommodaties laten zich in de gemeentelijke jaarrekeningen zien. In diverse gemeenten is een stijgende lijn in de huurinkomsten zichtbaar. Soms gaat dit samen met een daling van de subsidie aan sportverenigingen (regel ‘overige inkomensoverdrachten’). Het is overigens opvallend dat in diverse jaarverslagen, bijvoorbeeld van gemeente Aalten en De Bilt, lagere inkomsten door minder verhuurde uren worden genoteerd als gevolg van verenigingen die kritisch naar hun eigen uitgaven kijken en uren teruggeven. In andere gemeenten gaat een daling van de huurinkomsten gepaard met een verlaging van lasten op de regel ‘aankopen niet duurzame goederen en diensten’. Dit wijst erop dat de gemeente minder onderhoud inkoopt en dit onderhoud nu door de vereniging laat uitvoeren, in ruil voor een lagere tariefstelling van de accommodatie. Dit resulteert dus in lagere huurinkomsten. Per saldo geldt hier overwegend dat dit onderdeel is van een bezuinigingstaakstelling. Verder valt meer in het algemeen op dat de kosten voor het onderhoud van sportaccommodaties bij gemeenten teruglopen. In gemeente Barneveld is bijvoorbeeld sprake van het uitstellen of niet uitvoeren van onderhoudswerkzaamheden aan sportaccommodaties, waardoor sprake is van lagere onttrekkingen aan de reserves. Diverse gemeenten spreken daarbij de ambitie uit dat dit niet ten koste gaat van de kwaliteit van sportaccommodaties, maar dat het veelal een efficiencyslag is. Dat geldt niet voor alle gemeenten. De gemeente Venlo heeft in 2011 een bezuiniging op sportaccommodaties doorgevoerd van 103.000 euro en in 2012 een additionele bezuiniging van 199.000 euro, waarbij vooral kritisch is gekeken naar het meerjaren onderhoudsplan. Hierbij wordt expliciet benoemd dat de gebruiker van een accommodatie zich met minder tevreden moet stellen. Ook gemeente Schiedam meldt dat onderhoudsactiviteiten aan sportaccommodaties zijn herbezien of uitgesteld.

De efficiencyslag wordt deels gezocht in het uitbesteden van exploitatie en beheer van sportaccommodaties door exploitatiesubsidies aan marktpartijen of stichtingen te verstrekken. Gemeente Barneveld geeft bijvoorbeeld aan in 2014 een bezuiniging gerealiseerd te hebben door het verzelfstandigen van een zwembad en sporthallen. In gemeente Hoogeveen is ook sprake van een bezuiniging op sportaccommodaties, waarbij in overleg met de verenigingen invulling wordt gegeven aan een taakstelling van 70.000 euro.

Uitgaven aan sportaccommodaties in extern beheer

Sportaccommodaties zijn al lang niet meer alleen in beheer van de gemeente. Zwembaden, sporthallen en zelfs sportcomplexen worden in grotere getalen beheerd door marktpartijen, stichtingen en sportverenigingen. Dit heeft ook gevolgen voor de wijze waarop de kosten voor exploitatie en beheer van sportaccommodaties in de IV3-staten terugkomen.
Gemeente Zuidwest-Friesland benoemt in het jaarverslag dat de verantwoordelijkheid voor sport en beweegvoorzieningen mede bij de sportaanbieders ligt. Dit heeft tot gevolg dat daar op het privatiseren van sportgebouwen wordt ingezet en dat een eigen bijdrage van 25% geldt bij de aanleg van een kunstgrasveld. De gemeente benoemt voor 2015 en verder dat de gemeentelijke bemoeienis met kleed- en clubgebouwen en overige opstallen op sportcomplexen wordt beëindigd en aan de gebruikers wordt overgedragen. Daarnaast wordt kritisch gekeken naar de contracten met de externe exploitant van zwembaden en sporthallen. Verder liet het eerdere voorbeeld van gemeente Barneveld zien dat bezuinigingen door het overdragen van beheer en exploitatie aan andere partijen worden gerealiseerd.

Aanpassing in systematiek

Wijzigingen in de interne werkwijze heeft gevolgen voor de bedragen op de sportbegroting. Hierbij kan aan het opschonen van kostenplaatsen worden gedacht waardoor minder kosten hoeven te worden doorbelast en terecht komen onder overige verrekeningen van kostenplaatsen. Ook wijzigingen in het beleid van het doorberekenen van kosten op het gebied van personeel zijn bij gemeenten aanleiding voor grote sprongen in de uitgaven aan sport.

3.3 Implicaties sportsector

Het is moeilijk om de implicaties voor de sportsector vast te stellen op basis van de analyse van IV3-staten en de analyse van de jaarverslagen. De ontwikkeling van de IV3-staten laten zien dat de uitgaven aan sport binnen een gemeente weliswaar tussen de jaren fluctueren, maar over het geheel van gemeenten vrij stabiel zijn. Wanneer voor inflatie wordt gecorrigeerd, constateren we dat de uitgaven aan sport afnemen. Dit sluit aan bij de inhoud van de jaarverslagen, waarin bij een groot deel van de gemeenten op het terrein van sport sprake is van bezuinigingen of bezuinigingstaakstellingen. Daarbij dient wel te worden opgemerkt dat in de jaarverslagen naast bezuinigingen ook incidentele investeringen voor sportaccommodaties zijn opgenomen, bijvoorbeeld voor uitbreidingen in het aanbod of de aanleg van kunstgrasvelden. Mocht uitbreiding van het aantal sportvoorzieningen nodig zijn, dringende herstelwerkzaamheden zijn gewenst of iets dergelijks, dan is de gemeente klaarblijkelijk bereid om deze uitgaven te doen en hier de reserves voor aan te spreken. Dit wordt ook geïllustreerd door het verschil in begrote en werkelijke uitgaven aan sport in 2014, waaruit blijkt dat in 2014 meer is uitgegeven aan sport dan vooraf was voorzien. Het is wel de verwachting dat voor 2015 de begrote bezuiniging werkelijk vorm gaat krijgen aangezien de start van de nieuwe collegeperiode in 2014 een uitgelezen mogelijkheid biedt om bezuinigingsplannen tot uitvoer te brengen, mede ook gelet op de berichtgeving hierover in de coalitieakkoorden (Hoekman & van der Bol, 2014). Dit laat zich dan naar verwachting vanaf 2015 aftekenen in lagere gemeentelijke uitgaven aan sport.

De analyse van jaarverslagen en aanvullende verdieping met enkele gemeenten maakt duidelijk dat vooral sportverenigingen de gevolgen van de veranderingen in de sportuitgaven van gemeenten voelen. Gemeenten verhogen tarieven, verrichten minder onderhoud op accommodaties, leggen in overleg met verenigingen meer taken bij verenigingen neer en brengen subsidies terug. Verder is het vooral afwachten wat de overdracht aan marktpartijen, interne verzelfstandigingen en de efficiencyslag op onderhoud van sportaccommodaties betekent voor de kwaliteit en het gebruik van sportaccommodaties. Deze tendensen die in de jaarverslagen terugkomen, sluiten aan op de bevindingen van gemeenten in de recessiepeiling (Hoekman, 2013)

Verder constateren we dat sportstimulering in de gemeenten aandacht heeft via de combinatiefunctionarissen en buurtsportcoaches en dat ook via deze regelingen gemeenten geld uit andere sectoren op de sportbegroting weet te krijgen. Een voorbeeld is de cofinanciering van schoolbesturen voor de combinatiefunctionaris die als inkomsten op de sportbegroting zijn terug te vinden.

In de begroting van 2015 hebben bezuinigingen op sport (verder) in de IV3-staten vorm gekregen en zijn de gemeentelijke uitgaven aan sport lager dan in voorgaande jaren. Hierbij wordt voor zover bekend in lijn met de inhoud van de collegeprogramma's van gemeenten (zie Hoekman & van der Bol, 2014) vooral ingezet op efficiënt accommodatiebeleid en een grotere mate van zelfredzaamheid bij sportverenigingen.

3.4 Conclusies

Op basis van het voorgaande komen we tot de volgende conclusies:

- De IV3-staten van gemeenten brengen de sportuitgaven op een hoger schaalniveau bijeen en bevatten geen specificaties voor beleidsprogramma's, zoals de jaarverslagen vaak wel kennen.
- Veranderingen in afspraken over het doorbelasten van personeel of de verrekening van kostenplaatsen leiden tot wijzigingen in sportuitgaven op de IV3-staten, zonder dat dit tot een verandering in de uitvoering van het sportbeleid leidt.
- Door beleidswijzigingen in het beheer van sportaccommodaties en bijvoorbeeld het tarieven en subsidiebeleid vindt bij gemeenten deels een verschuiving van geld tussen regels plaats.
- Vooral sportverenigingen ervaren de gevolgen van de ontwikkelingen in de sportuitgaven van gemeenten, en dan met name de verenigingen die van sportaccommodaties gebruik maken.
- De gemeenten hebben in de begroting van 2015 rekening gehouden met een bezuiniging op sport. Het is de verwachting dat de invulling van de bezuiniging in lijn is met de bevindingen in de eerder verrichte analyse van collegeprogramma's 2014-2018 op de rol van sport en dat de bezuiniging vooral is gericht op effectief accommodatiebeleid en een grotere zelfredzaamheid van sportverenigingen.

4. Slotbeschouwing

De gemeentelijke uitgaven aan sport maken onderdeel uit van een grotere sporteconomie in Nederland. Inzicht in de grotere sporteconomie, of ook wel het macro-perspectief, is behulpzaam om in te kunnen schatten wat de implicaties van ontwikkelingen in de gemeentelijke uitgaven zijn voor de sportsector als geheel. De satellietrekening sport laat zien dat de consumentenuitgaven de grootste bijdrage in de sportsector leveren, gevolgd door de overheidsbestedingen, waarvan de uitgaven vooral faciliterend van aard zijn (van der Meulen et al, 2012). Van de verschillende overheidslagen zijn de gemeenten de voornaamste financier van de sport. Ruim 90 procent van de overheidsuitgaven komt voor rekening van gemeenten. Hiermee zijn ontwikkelingen in de gemeentelijke uitgaven aan sport van belang voor de sportsector. Waar gemeenten besluiten om de bestedingen naar beneden bij te stellen, krijgen andere partijen in het sportlandschap met grotere uitgaven te maken, zoals de sportaanbieders en de sporters. Mede vanuit deze achtergrond brengen we in dit laatste hoofdstuk de bevindingen in samenhang bijeen en geven antwoord op de onderzoeksvragen die centraal staan in dit onderzoek:

1. Is er voor een gemeente door de jaren heen sprake van een uniforme wijze in het boeken van uitgaven aan sport, en is er sprake van verschillen tussen gemeenten?
2. In welke mate is er sprake van een ontwikkeling in de gemeentelijke uitgaven aan sport in de periode 2010-2015 en waar is die ontwikkeling door te verklaren?
3. Indien sprake is van bezuinigingen of investeringen, op welke terreinen hebben die zich dan vooral geconcentreerd?
4. Wat zijn de implicaties voor de sportsector van de geconstateerde ontwikkeling in de gemeentelijke uitgaven aan sport?

Complexiteit van financieringssytematiek (onderzoeksvraag 1)

Hoewel de IV3-staten een gestandaardiseerde wijze van het rapporteren van overheidsuitgaven beogen, is er door gemeenten geen sprake van een uniforme wijze van het boeken van uitgaven aan sport. Dit wordt geïllustreerd door het feit dat geen enkele begrotingsregel door alle gemeenten wordt benut. De IV3-staten kennen wel een gedetailleerde richtlijn over hoe om te gaan met het boeken van kosten. Desalniettemin blijkt dit onvoldoende om een gelijke behandeling van uitgaven te waarborgen. Zo blijft bijvoorbeeld onduidelijk waar gemeenten de rijksbijdrage voor de combinatiefunctionaris en buurtsportcoach op boeken en ontstaat de idee dat gemeenten hier verschillend in opereren. Daarnaast speelt mee dat ander beleid leidt tot een andere financiële verantwoording, waardoor vergelijking wordt bemoeilijkt. De kosten voor de exploitatie van een sportaccommodatie komen op een andere plek terug als het een accommodatie in eigen beheer betreft, vergeleken met een sportaccommodatie die aan een marktpartij in beheer is gegeven. Bij het in beheer geven van een accommodatie aan een andere partij maakt het verder verschil of dit een stichting of een andere organisatievorm betreft. Een stichting wordt namelijk gezien als overheid en niet als marktproducent, waardoor de uitgaven op een andere begrotingsregel terecht komen. Door deze diversiteit ontstaat een complexe financieringssysteem van sport, waarbij beleidswijzigingen kunnen resulteren in een andere wijze van het rapporteren van overheidsuitgaven bij gemeenten tussen de jaren. Hiermee ontstaan verschillen tussen de jaren tussen gemeenten, alsook verschillen tussen de jaren binnen een gemeente.

Ontwikkeling gemeentelijke uitgaven aan sport (onderzoeksvraag 2)

IV3-staten laten een stabiel patroon zien tot 2014, maar kennen voor 2015 een begroting die lager is dan de voorgaande jaren. Gecorrigeerd voor inflatie, nemen de gemeentelijke uitgaven aan sport af in de periode 2010-2015. Dit laatste sluit aan op de uitkomsten van de recessiepeiling bij gemeenten

(Hoekman, 2013), waarin overigens wordt vastgesteld dat de sport ten opzichte van andere beleidsterreinen is ontzien. Uit de jaarverslagen blijkt dat er bij gemeenten bezuinigingstaakstellingen zijn voor sport. Tot hele grote daling in de uitgaven aan sport heeft dit vooralsnog niet geleid, al laat de begroting voor 2015 zien dat dit mogelijk wel aanstaande is. In de afgelopen jaren is vaak nog meer aan sport uitgegeven dan oorspronkelijk begroot. De oorzaak hiervoor kan zijn gelegen in incidentele frictiekosten die beschikbaar worden gesteld om structurele bezuinigingen te realiseren, zoals bijvoorbeeld bij het herstructureren van sportparken of het overhevelen van exploitatie en beheer aan andere partijen.
De lagere begrote sportuitgaven voor 2015 zijn in lijn met de verwachtingen op basis van een analyse van de coalitieakkoorden van gemeenten (Hoekman & van der Bol, 2014). Hierin werd geconstateerd dat een groot deel van de gemeenten in de collegeperiode 2014-2018 kritisch naar de sportuitgaven gaat kijken en waar mogelijk probeert om met minder middelen hetzelfde resultaat te bereiken.

Bezuinigingen en investeringen (onderzoeksvraag 3)

Op basis van de IV3-staten is niet goed vast te stellen waar binnen de sportuitgaven op is bezuinigd. We stellen wel vast dat, gecorrigeerd voor inflatie, de sportuitgaven van gemeenten in zijn totaliteit zijn afgenomen. Gemeenten hebben minder mogelijkheden om uitvoering te geven aan het sportbeleid, ook al zijn de sportuitgaven gelijk gebleven, omdat er niet voor de inflatie wordt gecompenseerd.
Op basis van de jaarverslagen van gemeenten kunnen we concluderen dat bezuinigingen op sport hebben plaatsgevonden en daaruit kunnen we ook afleiden waarop is bezuinigd. De jaarverslagen laten zien dat bij bezuinigingen vooral wordt verwezen naar het tariefsysteem, doorschuiven van onderhoud, aanpassing van subsidies voor sportverenigingen en het verhogen van de zelfwerkzaamheid en zelfredzaamheid van sportverenigingen. Deze bevindingen zijn in lijn met de uitkomsten van de recessiepeiling bij gemeenten (Hoekman, 2013) en de plannen voor de huidige collegeperiode (Hoekman & van der Bol, 2014). De bezuinigingen van gemeenten krijgen bij sport vooral vorm binnen de kerntakendiscussie die gemeenten voeren. Wat is een gemeentelijke verantwoordelijkheid en wat kan aan marktpartijen, stichtingen of de burger zelf worden overgelaten? Deze vragen leiden, evenals in de crisisachtige jaren tachtig, tot een heroriëntatie op lokaal niveau en diverse beleidswijzigingen, bijvoorbeeld waar het gaat om het beheren van sportaccommodaties, tarievensystemen en subsidiesystemen (Hoekman & van der Poel, 2009).
Naast de benoemde bezuinigingen stellen we ook vast dat (incidentele) investeringen in met name sportaccommodaties zijn gedaan. Dit biedt ook deels een verklaring voor de gelijkblijvende totale sportuitgaven, zonder correctie voor inflatie, van gemeenten waar toch op diverse plekken bezuinigingen doorklinken.

Implicaties voor de sportsector (onderzoeksvraag 4)

Op basis van de analyse van de IV3-staten is voor 2015 een duidelijke daling van de gemeentelijke uitgaven aan sport waar te nemen en voor de periode 2010-2015 een afname van de uitgaven, gecorrigeerd voor inflatie. De jaarverslagen maken daarnaast melding van diverse bezuinigingsoperaties, die weliswaar in de IV3-staten nog niet zo duidelijk naar voren komen. Dit roept vragen op over in hoeverre de bezuinigingen in werkelijkheid zijn geëffectueerd, of dat door incidentele frictiekosten of andere incidentele investeringen deze (structurele) bezuinigingen vooralsnog niet zichtbaar zijn. Het is wel duidelijk dat veel bezuinigingen bij sportverenigingen terecht komen. Het ontbreekt evenwel aan inzicht in hoe sportverenigingen hiermee omgaan en of dit negatief voor sportverenigingen uitwerkt.
Om beter zicht te krijgen op de implicaties van de ontwikkeling van gemeentelijke uitgaven voor de sportsector, is het zodoende aanbevelenswaardig om een breder perspectief te hanteren dan enkel te focussen op de gemeentelijke uitgaven aan sport. Door ook de burgers en sportorganisaties op financiële

aspecten te bevragen, ontstaat een beter beeld van de gevolgen van de ontwikkelingen in gemeentelijke uitgaven aan sport en hoe deze gevolgen door de andere financiers van de sportsector worden ervaren en opgevangen. Veranderingen in gemeentelijke uitgaven aan sport hoeven bijvoorbeeld niet per definitie voor de sporters of sportorganisaties gevolgen te hebben. Denk hierbij aan het vooruitschuiven van onderhoud omdat controles hebben laten zien dat onderhoud nog niet nodig was, of aan het overdragen van beheer en onderhoud van sportaccommodaties aan verenigingen of beheerstichtingen die hier zelf content mee zijn. Hiermee hebben niet alle bezuinigingen van gemeenten een negatieve uitwerking op de sportsector. In sommige gevallen kan de sportsector juist zijn gebaat bij een meer effectieve en doelmatige benadering die de gemeente nastreeft.

Toekomstperspectief

De analyse laat zien dat de sportuitgaven van gemeenten absoluut gezien gelijk blijven, maar dat het beschikbare budget gecorrigeerd voor inflatie gemeenten minder mogelijkheden biedt. In de jaarverslagen klinken (structurele) bezuinigingen door, die vooral bij de vereniging terecht komen, en daarnaast incidentele investeringen in met name sportaccommodaties. Voor 2015 zijn lagere uitgaven begroot dan gerealiseerd in 2014 waarmee een onzeker toekomstperspectief ontstaat. Om goed zicht te houden op de implicaties van de ontwikkelingen in de gemeentelijke uitgaven voor de sportsector, is het gewenst om in de komende jaren een bredere analyse van de financiële aspecten van de sportsector uit te voeren. In deze analyse kan dan ook aandacht zijn voor de financiële positie van sportaanbieders en wat zij merken van beleidswijzigingen bij gemeenten. Hiertoe kunnen jaarverslagen van verenigingen onder de loep worden genomen om te bezien hoe zij reageren op bezuinigingen bij gemeenten en wat dit betekent voor hun eigen financiële positie en contributiehoogtes voor de leden. Daarnaast is aandacht gewenst voor de gevolgen voor de eindgebruiker en hiermee de consumentenbestedingen aan sport. Met een dergelijke drieluik (overheid, sportorganisaties en burgers), zoals eerder in 2013 door het Mulier Instituut is uitgevoerd (Hoekman & Straatmeijer 2013), kan een alomvattend beeld worden gegeven van de implicaties voor de sportsector. Zeker met de lagere sportbegroting van 2015 in het achterhoofd, die de toon zal zetten voor de rest van de huidige collegeperiode 2014-2018, is het aan te bevelen om goed zicht te hebben op de consequenties hiervan voor de sportsector.
Daarnaast is het van belang om goed zicht te blijven houden op de totale gemeentelijke uitgaven aan sport, de diversiteit hierin tussen gemeenten en de ontwikkelingen op begrotingsregels. Het blijft dan ook zeer gewenst om jaarlijks de IV3-staten voor gemeenten op dit onderwerp bij elkaar te brengen en te analyseren. Het in perspectief plaatsen van deze IV3-staten, met behulp van jaarverslagen van gemeenten over de activiteiten die binnen het beleid zijn ondernomen, zoals ontwikkelingen in tarieven, mate van privatisering en toename van zelfwerkzaamheid, is tevens bijzonder waardevol. Daarnaast helpt dit om verklaringen te vinden voor verschillen in begrote en gerealiseerde uitgaven, voor verschillen in uitgaven tussen de jaren en om een beter begrip te krijgen van welke factoren op lokaal niveau op de gemeentelijke uitgaven aan sport inwerken.

Referenties

Bakker, S. & Hoekman, R. (2014). *Factsheet exploitatie en beheer van buitensportaccommodaties*. Utrecht: Mulier Instituut

Bakker, S. & van der Werff, H. (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*. (pp. 182-199). Utrecht/Nieuwegein: Mulier Instituut/Arko Sports Media.

Goossens, R. & Kuipers, A. (2015). Economie van de sport. In: Tiessen-Raaphorst, A. (red.). *Rapportage sport 2014* (pp. 122-142). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

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

Hoekman, R. & Gijsbers, M. (2010). *Sport in collegeprogramma's. Belangrijke bijzaak. Analyse van sport in collegeprogramma's gemeenten 2010-2014*. 's-Hertogenbosch: W.J.H. Mulier Instituut.

Hoekman, R. & Poel, H. van der (2009). Sport: speelbal voor ruimtelijke ordening. In: *Rooilijn 42/7*: 458-465.

Hoekman, R. & Straatmeijer, J. (2013). *Sport en Recessie 2013: doorwerking economische recessie op sportbeleid, sportorganisaties en sportdeelname*. Utrecht: Mulier Instituut.

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

Hoekman, R., Hoenderkamp, K. & van der Poel, H. (2013). *Sportaccommodaties in beeld*. Utrecht/Nieuwegein: Mulier Instituut/Arko Sports Media.

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

Kanne, P., Klein Kranenburg, L. & ten Doeschot, F. (2015). *Bezuinigingen: hoe denken burgers en ambtenaren over gemeentelijke bezuinigingen?* Enschede: I&O Research.

Meulen, J. van der; J. Boskamp; E. Daems; R. Goossens; C. Oostrom; J. van den Tillaart; E.R. Oldenboom; W.I.J. de Boer (2012). *De bijdrage van sport aan de Nederlandse economie*. Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag/Heerlen.

Bijlage 1. Leden klankbordgroep

De volgende leden maakten deel uit van de begeleidingscommissie van dit onderzoek en zijn aanwezig geweest bij een of meerdere bijeenkomsten en/of hebben schriftelijk gereageerd op de toegestuurde stukken:

- CBS: Andries Kuipers
- Jeugdsportfonds Nederland: Monique Maks
- NOC*NSF: Martien Louwers en Bas van Haaren
- Stichting Waarborgfonds Sport: Dick Zeegers
- VNG: Irma de Wit en Arnold Kloeke
- VSG: Andre de Jeu en Ronald Huijser
- Evert Smiet
- HAN: Willem de Boer
- RUG: Ruud Koning
- Ministerie van VWS: Stephan Dekker en Mariëtte van der Voet

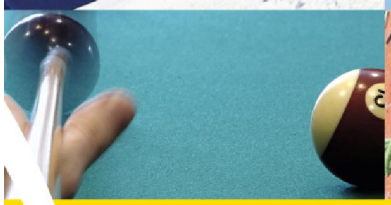
Bijlage 2. Financiële categorieën

In deze tabel staan de voor sport (codes 530 en 531) gebruikte coderingen in de periode 2010-2015. Tussen haakjes is aangegeven welke typen uitgaven voor sport hierbij zouden kunnen horen. Voor de analyse zijn deze categorieën in zes hoofdgroepen ingedeeld.

	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, Ooievaarspas)	sportstimulering
4.2.3 Sociale verstrekkingen in natura aan personen (geld om mensen gratis te laten sporten, gaat naar organisatie die dit doorgeeft)	sportstimulering
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, 4.2.1, 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