

Effecten van bezuinigingen op sport

Door Hugo van der Poel (Mulier Instituut)

Uit het landelijk onderzoek naar de uitgaven van gemeenten aan sport in de periode 2010 – 2015 (Hoekman en van den Dool, 2015) komen op het eerste oog geen verontrustende uitkomsten, als men de sport een goed hart toedraagt. In deze tijd van economische crisis en alom gepredikte noodzaak tot bezuinigingen bij de overheid, zijn de beschikbare budgetten voor sport in absolute bedragen opmerkelijk constant gebleven. Het aandeel sport in de totale gemeentelijke begrotingen is zelfs licht gestegen, ten teken dat op andere terreinen wel degelijk op budgetten is gekort. Als evenwel rekening wordt gehouden met de inflatie en het (groeiend) aantal inwoners dat bediend moet worden met hetzelfde budget is de ‘koopkracht’ van de beschikbare budgetten voor sport wel iets teruggelopen.

Verder valt op dat de feitelijke uitgaven aan sport in 2014, zoals te vinden in de gemeentelijke jaarrekeningen, hoger lagen dan de begrote uitgaven voor 2014. Later dit jaar moet duidelijk worden of dat in 2015 ook het geval is. De sportbegroting van 2015 was de eerste in de nieuwe collegeperiode, was lager dan voorgaande jaren, en was bij veel gemeenten aangekleed met aankondigingen dat er nu echt bezuinigd zou gaan worden. Als de jaarrekeningen over 2015 beschikbaar zijn, zullen we zien of de nieuwe collegeperiode inderdaad tot een serieuze trendbreuk heeft geleid.

Omdat de bezuinigingen op de sportbudgetten in omvang vrij beperkt zijn gebleven, is het tot nu toe lastig veel te zeggen over de effecten van de bezuinigingen voor de sport. Maar er zijn uitzonderingen op dit algemene en landelijk gemiddelde beeld. Zo is in de gemeente Apeldoorn, na een kerntakendiscussie in 2011/2012, in de periode 2013 – 2016 13% gekort op het budget voor sport en sportinfrastructuur. De Rekenkamercommissie Apeldoorn (RKCA) heeft onderzocht welke effecten dit heeft gehad (Rekenkamercommissie Apeldoorn, 2016).

Conclusies

De RKCA heeft gekeken naar de bezuinigingen bij sport en cultuur. In lijn met het landelijke beeld valt als eerste op dat de korting op het cultuurbudget (19%) groter is dan op het sportbudget, waarbij tevens wordt opgemerkt dat de sportsector makkelijker in staat blijkt de financiële klappen op te vangen en ‘meer zelfredzaam’ lijkt. We laten de conclusies ten aanzien van de cultuursector verder buiten beschouwing.

De hoofdconclusie die de RKCA trekt, is dat de sportsector veerkracht heeft getoond en dat de bezuinigingen zijn opgevangen zonder noemenswaardige vershraling van het aanbod. Er zijn geen verenigingen of stichtingen omgevallen vanwege de bezuinigingen en het aanbod is nog overwegend hetzelfde als voorheen. Niettemin hebben de bezuinigingen wel ‘pijn’ gedaan. De titel van het RKCA-rapport is niet voor niets ‘Knokken op eigen kracht’. Er moet worden ‘geknokt’ om het hoofd boven water te houden. Er is ingeteerd op reserves, onderhoud is uitgesteld en versoberingen zijn doorgevoerd. Er wordt een steeds zwaarder beroep gedaan op vrijwilligers en er is steeds minder ruimte voor vernieuwing en vooruit kijken, omdat men de handen vol heeft aan het van dag tot dag draaiende houden van de vereniging. De bezuinigingen zijn deels ook doorbelast naar de leden. Die hebben een contributieverhoging te verwerken gekregen en moeten meer betalen voor de versnaperingen in de kantine.

Voor wat betreft de uiteindelijke effecten houdt de RKCA dan ook twee slagen om de arm. Ten eerste merkt de RKCA op dat de ogenschijnlijk positieve uitkomst dat het sportaanbod nauwelijks is verschaald nog geen eindbeeld geeft. Op enig moment komt er een einde aan interen op reserves en uitstellen van vervanging en onderhoud. En dan? Ten tweede heeft de sport met veel meer beïnvloedende krachten te maken dan teruglopende overheidsmiddelen. Demografische ontwikkelingen, individualisering, de opkomst van alternatieve sportmogelijkheden, sociale media en nieuwe vormen van vrijetijdbesteding werken allemaal door in de voorkeuren voor sport, de tijd die en het geld dat ervoor beschikbaar is, en de bereidheid om vrijwilligerswerk te doen. Het is dus lastig om alle veranderingen in de sport louter en alleen aan de bezuinigingen toe te schrijven.

Met deze slagen om de arm blijft het toch opmerkelijk dat de forse korting (13%) die op het sportbudget in Apeldoorn heeft plaatsgevonden, volgens de RKCA in de afgelopen jaren nauwelijks tot effecten in het sportaanbod heeft geleid. Voor hier vergaande conclusies aan worden verbonden, is het evenwel raadzaam de volgende kanttekeningen mee te nemen.

Kanttekeningen

De RKCA spreekt over korting op het sportbudget. Het is niet helemaal duidelijk of met *budget* de goedgekeurde begroting wordt bedoeld, of de realisatie zoals die blijkt uit de jaarrekening. Het zou kunnen dat, net als in veel andere gemeenten, in Apeldoorn de uiteindelijk gerealiseerde uitgaven aan sport hoger zijn geweest dan de goedgekeurde begroting, en dat de bezuiniging daarmee feitelijk minder was dan 13%. Maar het omgekeerde lijkt het geval. In het aangehaalde landelijk onderzoek van Hoekman en van den Dool (2015) komt naar voren dat er al een forse daling had plaatsgevonden in de realisatie van het Apeldoornse sportbudget van 75 euro per inwoner in 2010 naar 68 euro in 2011 en 65 euro per inwoner in 2012. In 2013 en 2014 was dit beide jaren 60 euro per inwoner. Voor 2015 is 56 euro aan gemeentelijke sportuitgaven per inwoner begroot [\[1\]](#). In 2014 zat Apeldoorn daarmee 7 euro onder het landelijk gemiddelde en 17 euro onder het gemiddelde van de steden met meer dan 100.000 inwoners (a.w., p19). Enerzijds betekent deze iets grotere tijdsperiode en relatering van het budget aan het aantal inwoners dat er sprake is van zo’n 25% teruggang in uitgaven aan sport per inwoner in de periode 2010 – 2015 en lijkt het erop dat de ‘kerntakendiscussie’ meer een gevolg, dan een oorzaak van de bezuinigingen is geweest.

Anderzijds is het in dit perspectief nog opmerkelijker dat er door de RKCA zo weinig effecten op de sport konden worden waargenomen.

Van belang voor de interpretatie van de uitkomsten is dat de bezuinigingen in drie delen zijn gekomen. Er is gestopt met het subsidiëren van sportverenigingen, waarmee structureel 117.000 euro is bezuinigd. Ten tweede is het tekort bij het gemeentelijk vastgoedbeheerbedrijf Accres, waaronder ook de gemeentelijke sportaccommodaties vallen, teruggedrongen met 169.000 euro, waarvan 114.000 euro door hogere huuropbrengsten van verenigingen. Tot slot is structureel 1.020.000 euro op de zwembaden bezuinigd. Met andere woorden, bijna 80% van de totale bezuiniging van ruim 1,3 miljoen euro is opgebracht door de zwemsector. Dit relativeert enerzijds de impact van de bezuinigingen op 'de sport', uitgezonderd het zwemmen, tot 300.000 euro op een totaalbedrag van ruim 9 miljoen aan uitgaven voor sport(infrastructuur) in 2012. En roept aan de andere kant de vraag op wat dit heeft betekend voor het zwemmen in Apeldoorn. Uit OBiN-cijfers (Van der Poel, 2016) weten we dat landelijk de deelname aan zwemmen in de afgelopen vijf jaar is teruggelopen. De veronderstelling is gerechtvaardigd dat de terugloop in zwemdeelname, die zich vooral voordoet bij de jeugd en bij ouderen, deels te maken heeft met het verdwijnen van schoolzwemmen, maar deels ook met het sluiten van zwembaden. In het geval van Apeldoorn lijkt het zinvol om meer in het bijzonder te bezien wat het effect van de bezuinigingen op de deelname aan zwemmen is geweest.

Een derde kanttekening bij het onderzoek is dat er geen bevolkingsonderzoek is gedaan naar de (gepercipieerde) effecten van de bezuinigingen en eventuele veranderingen in sportgedrag. Evenmin zijn er structureel verzamelde 'objectieve' gegevens over de effecten te vinden, zoals bijvoorbeeld een vergelijking van huurtarieven van voetbalvelden, de toegangsprijzen en aantallen bezoekers bij de zwembaden, of de contributiehoogtes en ledenaantallen bij verenigingen, telkenmale vergelijkenderwijs voor 2012 en 2016. Er zijn wel enkele voorbeelden van prijsstijgingen te vinden, maar de presentatie blijft anekdotisch. Zo is van zwembad De Sprenkelaar bekend dat de prijs van het toegangskaartje in de periode 2011-2016 is gestegen van 4.50 euro naar 5.20 euro, zijnde 15.6%. Dat klinkt indrukwekkend, maar gedeeld door 4 (of 5 of 6?) jaar en rekening houdend met de inflatie, wordt dit al een veel minder schokkend jaarcijfer. Daarbij is het van belang te weten of 5.20 euro in 2016 een marktconform tarief is, dan wel daarboven of daaronder zit, om het effect van die toegangsprijs te kunnen inschatten. De gegevens komen vooral uit een enquête onder verenigingen die hun subsidie zijn kwijtgeraakt, groeps gesprekken en telefonische interviews met instellingen zoals voornoemd Accres. Met een dergelijke aanpak krijgt men een gevoel bij hoe de bezuinigingen zijn en worden beleefd. Maar men kan die niet relateren aan feitelijke veranderingen in bijvoorbeeld huurprijzen, ledenaantallen of contributiehoogtes.

Een laatste kanttekening is dat bij de effecten niet is gekeken naar de effecten op de sportdeelname. Dat is op zich niet zo verwonderlijk, want een goed bevolkingsonderzoek naar sportdeelname brengt kosten met zich mee. Bovendien, als in 2011/2012 geen nulmeting is gedaan, is het ook niet mogelijk om vast te stellen of de sportdeelname is gestegen of gedaald. Nog even los van de vraag of een dergelijke stijging of daling dan aan het beleid kan worden toegerekend. Desondanks zijn hier twee afwegingen van belang om in een voorkomend geval iets meer te kunnen zeggen over de effecten van (bezuinigings-)beleid. Ten eerste zoekt men idealiter naar effecten op het beoogde beleidsdoel. Verondersteld mag worden dat beleid is gericht op het realiseren van bepaalde, meer of minder SMART omschreven doelstellingen. Als men dan besluit te bezuinigen, is de verwachting gerechtvaardigd dat dit ten koste gaat van de mate waarin het doel wordt bereikt. Als het Apeldoornse sportbeleid is gericht op de bevordering van de sportdeelname, dan zou men logischerwijze moeten zoeken naar effecten op de mate waarin de bevordering van de sportdeelname daardoor wordt beïnvloed. De hoogte van de contributie kan daarbij een intermediaire variabele zijn, maar hoeft dat niet te zijn als mensen zonder probleem bereid en in staat zijn wat meer te betalen, zoals ze ook doen als ze lid worden bij een fitnesscentrum. Op soortgelijke wijze kan het vele gemeentelijke geld dat naar sportaccommodaties gaat, bedoeld zijn om sportverenigingen te faciliteren en zorgen uit handen te nemen op accommodatiegebied, zodat ze hun energie kunnen richten op het verzorgen van trainingen, competities, toernooien en sociale activiteiten voor de leden en eventuele derden. Ten tweede zou men in een voorkomend geval bij het inzetten van (nieuw) beleid of bezuinigingen, alert moeten zijn op te verwachten effecten, en daartoe in alle gevallen een nulmeting moeten verrichten of 'startfoto' moeten maken. Alleen zo zijn na verloop van tijd veranderingen te signaleren, die dan hopelijk op verantwoorde wijze kunnen worden gekoppeld aan het nieuwe beleid.

Aanbevelingen

De RKCA komt tot drie aanbevelingen voor 'verdere reflectie van de sportsector en tot herijking en mogelijke bijstelling van het sportbeleid' (a.w., 13). De eerste is gericht aan de gemeente, om de blik niet alleen op de sportvereniging te richten, maar er rekening mee te houden dat 'de interesses en behoeften van de sportconsument meer dan ooit veranderlijk zijn' (idem). Voor het opstellen van deze aanbeveling was het onderzoek naar effecten van bezuinigingen niet nodig geweest. Los daarvan worden sportverenigingen in de meeste gemeenten (indirect, via de accommodatie) gesteund omdat ze een *vereniging* zijn, met bepaalde positief gewaardeerde effecten op en voor de leden én de gemeenschap, die niet kunnen worden gerealiseerd voor en door individuele *sportconsumenten*. Het zou wenselijk geweest zijn dat de RKCA zich hier duidelijker had uitgesproken over de vraag welk publiek of collectief belang door de gemeente in haar sportbeleid dient te worden nagestreefd, naast de ondersteuning van verenigingen in de uitvoering van hun maatschappelijke taken.

De overige twee aanbevelingen betreffen het nadenken over het flexibeler inzetten van de middelen in de ondersteuningsregeling Sportinfrastructuur en het onderzoeken in hoeverre 'de gemeente een faciliterende rol kan spelen in het stimuleren van vrijwilligerswerk bij verenigingen' (idem). Deze aanbevelingen kunnen geen kwaad, maar ook hier is de link met het eigen onderzoek niet erg sterk. Men zou verwacht hebben dat – wanneer men constateert dat de effecten lijken mee te vallen, maar dat het *eindbeeld* nog onduidelijk is – als eerste een aanbeveling zou volgen dat dit onderzoek over een paar jaar nog eens herhaald moet worden, om beter zicht te krijgen op de (middel)langetermijneffecten van het

bezuinigingsbeleid. Ook een aanbeveling om eens bij andere gemeenten te kijken hoe die met bezuinigingsbeleid omgaan, hoe die de effecten daarvan meten, en wat die aan effecten vinden, zou als aanbeveling niet hebben misstaan. En ten derde zou het, zoals hiervoor al aangegeven, aan te bevelen zijn bij een volgend onderzoek duidelijk te hebben welke effecten met het Apeldoornse sportbeleid worden beoogd, zodat het onderzoek zich kan richten op de vraag in hoeverre het bereik van die doelstellingen door de bezuinigingen op de sportuitgaven wordt beïnvloed.

Literatuur

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

Poel, H. van der (2016) Waar gaan we sporten? Veranderende voorkeuren voor sportlocaties. PPT Presentatie VSG Kennisdag Sportaccommodaties en Zwembaden. Dordrecht, 21 april 2016. (beschikbaar via www.sportengemeenten.nl).

Rekenkamercommissie Apeldoorn (2016) *Knokken op eigen kracht. Effecten van bezuinigingen op sport- en cultuursubsidies in Apeldoorn*. Apeldoorn: Rekenkamercommissie (beschikbaar via www.apeldoorn.nl/Bestuur/Gemeenteraad/Rekenkamercommissie)

[1] Deze cijfers zijn per gemeente beschikbaar, maar niet per gemeente gepubliceerd in het aangehaalde rapport.