Spanning op het speelveld

Over het subsidiëren van sportaccommodaties

scriptie:	Master of Science in Real Estate (MSRE)
opleiding:	Amsterdam School of Real Estate (ASRE)
Versie:	Definitief
Datum:	22 augustus 2016
Auteur:	M.J.A. (Marc) Schutgens
Email auteur:	schutgens.2@kpnmail.nl
Eerste beoordelaar:	J. Rouwendal
Tweede beoordelaar:	A. Marquard

Voorwoord

Net als u sport ik wel eens. Daarvoor betaal ik contributie aan mij club en verwacht ik een mooi gemaaid veld, een schone kleedkamer en een warme douche. Evenmin als u ben ik mij er altijd van bewust dat de suikeroom van mijn team niet de lokale buurtsuper is maar de lokale overheid, die misschien wel 80 procent van alle kosten voor haar rekening neemt.

In het kader van de opleiding Master of Science in Real Estate, die ik sinds 2013 volg aan de Amsterdam School of Real Estate, leek me dit een interessant onderwerp voor mijn afstudeerscriptie. Het feit dat de overheid zoveel geld wilt steken in mijn sport, roept nogal wat vragen op. Principieel is de vraag waarom zij dat eigenlijk doet, of waarom zij dat dan weer niet doet als ik naar een fitnessclub ga. En sommige vragen zijn praktisch: hoe bepaalt zij dan hoeveel geld mijn club nodig heeft en controleert zij dat dan ook?

Discussiëren over subsidie levert al snel spanning op tussen club en overheid. In deze scriptie, met de titel “Spanning op het speelveld”, staat vooral de subsidiemethode ter discussie. Daarmee probeer ik een klein bruggetje te slaan tussen sport en vastgoed, twee werelden die vroeger niet met elkaar werden geassocieerd maar steeds met elkaar vervlochten zijn.

Dank Jan Rouwendal voor de begeleiding die je me geboden hebt tijdens dit onderzoek. De verleiding om mij ook te verdiepen in allerlei randvragen was bij mij levensgroot, maar dankzij jouw scherpte is het mij gelukt om de focus goed te houden.

Dank ook aan mijn werkgever, de gemeente Zoetermeer, die mij de gelegenheid bood deze mooie opleiding te mogen volgen. Het was leerzaam en - niet onbelangrijk- de verworven inzichten zullen zich ongetwijfeld uitbetalen als we gaan nadenken over andere subsidies en tarieven.

Het enige nadeel van het volgen van een studie is, dat het zoveel tijd kost. Tijd die niet besteed kan worden aan andere zaken, zoals nuttige beweging. U raadt het al, er is tijd om weer te sporten !

Ik wens u veel leesplezier toe.

Marc Schutgens

Zoeterwoude, 22 augustus 2016

Managementsamenvatting

De lokale overheid legt jaarlijks maar liefst bijna 1 miljard euro toe op de exploitatie van sportaccommodaties. Zij draagt daarmee ongeveer 75% van alle kosten van die accommodaties. Het is daarom niet verwonderlijk dat bijna alle gemeenten óf al bezuinigd hebben op sport óf van plan zijn dat te gaan doen.

Gemeenten worstelen echter met de vraag welke hogere huurprijs of lagere subsidie zij voor dit vastgoed in rekening moeten brengen. Gegeven de bestaande situatie, ligt het voor de hand om zich vooral slechts te herbezinnen op de hoogte van de bedragen. Maar herbezinning op de vorm of de methode is van groter belang. Wellicht leidt een andere vorm van subsidie wel tot minder verspilling of meer doelmatigheid en kan een bezuiniging ook op een andere manier worden bereikt.

In dit onderzoek staat de vraag centraal hoe - door gebruik te maken van economische inzichten - de subsidieverlening aan sport(accommodaties) kan worden verbeterd.

Het onderzoek begint met een zoektocht naar het antwoord op de vraag *waarom* de overheid zich met sport bemoeit. Geconcludeerd wordt dat ooit begon vanuit een sociaal rechtvaardigheidsdenken en dat dat later werd gecontinueerd vanwege de verdiensten van sport voor de samenleving. De interventie van de overheid valt in economische termen te verklaren door het feit dat “de” markt faalt door het optreden van positieve externe effecten.

Overheidsinterventie komt op lokaal niveau vooral tot uitdrukking in het financieel ondersteunen van sportaccommodaties. De vraag *hoe* dat subsidiëren moet gebeuren is weergegeven in een economisch model, dat ons vertelt dat de overheid goedkoper uit is als ze ervoor kiest om direct te subsidiëren door het toevoegen van vermogen aan de vereniging in plaats van indirect te subsidiëren. Het model vertelt ons verder dat de vereniging bij een indirecte subsidie een andere afweging tussen club- en accommodatiekosten maakt dan bij een directe subsidie, maar dat zij in het geheel bezien even goed af zal zijn.

De *praktijk* laat echter zien dat die verwachtingen niet uitkomen. Overheden worden geacht minstens een kostendekkend tarief in rekening te brengen, maar omzeilen die verplichting massaal door het nemen van zogenaamde algemeen belangbesluiten. Een onderzoek naar de praktijk van eigendom, tarieven en subsidies bevestigt dit beeld verder. De overgrote meerderheid van de gemeenten brengt een huur in rekening die ver onder de kostprijs ligt. Directe, aan accommodaties gerelateerde subsidies spelen een kleine rol.

Aan de hand van een aantal casestudies is onderzocht tot welke *effecten* dit leidt. Daaruit kwam naar voren dat door niet direct te subsidiëren sprake kan zijn van overconsumptie, gebrek aan toetreding, onvoldoende concurrentie, uitsluiting en ongelijkheid.

In de huidige praktijk zijn dus twee grote verbeteringen mogelijk. Situaties waarin sprake is van indirecte subsidiëring kunnen worden verbeterd door voortaan de kostprijs in rekening te brengen en daarnaast een inkomenssubsidie toe te kennen aan de afnemer. Situaties waarin de overheid ook eigenaar is en/of onderhoud uitvoert, kunnen worden verbeterd door verantwoordelijkheid én bijbehorende middelen over te dragen aan de huurder.

Beide veranderingen c.q. verbeteringen zullen op de nodige weerstand van alle partijen stuiten. Het is de uitdaging om over het wederzijds wantrouwen heen te stappen en zich vooral de vraag te stellen, hoe in een ander subsidiestelsel aan deze bezwaren en angst tegemoet kan worden gekomen.

Inhoud

1. Inleiding 1
1.1 Aanleiding 1
1.2 Centrale vraag 2
1.3 Onderzoeksmethode en -model 3
1.4 Afbakening 4
1.5 Leeswijzer 4
2. Terreinverkenning 6
2.1 Typering van de markt van sportaccommodaties 6
2.2 Sport als verdienstelijk goed 7
2.3 Marktfalen 10
2.4 Overheidsfalen 11
2.5 Conclusie 12
3. De theorie van het spel 13
3.1 Noodzaak en nut 13
3.2 Afbakening 15
3.3 De optimale subsidiemethode 16
3.4 De verwachtingen 17
3.5 Conclusie 18
4. De praktijk van de streefhuur 20
4.1 De verhuurder en zijn kosten 20
4.2 Streefhuur en kostprijsdekkende huur 20
4.3 De praktijk van de streefhuur 21
4.4 Conclusie 22
5. Eigendom, tarieven en subsidies 23
5.1 Het keuzemenu 23
5.2 De keuze 25
5.3 Voorbeeld: De Zoetermeerse sportbegroting 28
5.4 Conclusie 30
6. Subsidiemethodes vergeleken 32
6.1 Direct subsidiëren loont 32
6.2 Eigendom: liever niet 35
6.3 Conclusie en aanbevelingen 38
7. Samenvatting en conclusies 40

7.1. Het antwoord op de deelvragen....40
7.2. Het antwoord op de centrale vraag....42
7.3 Bereidheid tot verandering ? 42
7.4 Reflectie....45
Bibliografie....46
Bijlage 1. Casestudy 1: direct of indirect subsidiëren. 49
Bijlage 2. Casestudy 2: wel of geen eigendom ?....52
Bijlage 3. Casestudy 3: investeringssubsidie versus indirecte subsidie ?....53

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Beste leden van de gemeente raad,

Namens de atletiek en recreatie vereniging schrijven wij u deze brief. (…)

Onze investeringen in topfaciliteiten hebben het nodige van onze vereniging gevraagd, te denken valt aan onze hal, kwalitatief hoogstaande materialen, goed opgeleide trainers, goede medische begeleiding(…). Al deze dingen bij elkaar kosten veel geld, geld dat bij sportverenigingen niet zomaar binnenkomt. Voor ARV Ilion beginnen de kosten aardig op te stapelen en wij vrezen dan ook dat wij op de lange termijn onze doelstellingen niet meer kunnen handhaven. Het fit houden van de Zoetermeerders en daarmee de zorgkosten voor Zoetermeer beperken. (…)

Het is niet meer dan logisch dat het ons niet lukt, immers de huur van onze atletiekbaan ligt op een factor 3 tot 6 in vergelijking met omringende gemeente. In gemeentes als Woerden, Boskoop, Alphen aan den Rijn en Leiden ligt de huur op een maximum van 10.000 euro per jaar, inclusief de kleedkamers. Bij ARV Ilion hebben wij bijna 30.000 euro moeten betalen en daarnaast dienen wij zelf onze broek op te houden voor wat betreft gas, water en licht. (…)

Op deze voet verder gaan, maar over een jaar in de krant hebben dat ARV Ilion failliet is verklaard, of tijdig ingrijpen en ARV Ilion de helpende hand reiken en daarmee impact hebben op de fitheid van Zoetermeerders? De keus ligt bij u.

Uit het rapport van Mulier lijkt dat de jaarlijkse kosten voor ARV Ilion 161.000 euro bedragen en dat Ilion daar slechts een dekking van 9% in levert, namelijk ruim 14.000 euro. De waarheid is schrikbarend, Ilion betaalt immers 27.000 euro en de werkelijke exploitatiekosten liggen rond de 80.000 euro. Data van de kleedkamers zijn beschikbaar (inclusief gas,water,licht 30.000 euro per jaar), van de baan is het niet exact bekend, maar de baan is aangelegd voor 400.000 euro en heeft een afschrijvingstermijn van 12 jaar. Dat zal neerkomen op ongeveer 50.000 euro exploitatiekosten per jaar.

Dit brengt het getal op een dekking van 27.000 euro op 80.000 euro, een heel ander perspectief namelijk een dekkingsbijdrage van 34%. In vergelijking met andere buitensportaccommodaties is dit meer dan het dubbele van korfbal, hockey, honkbal en voetbal. (…)

Het verzoek van ARV Ilion is om de huur te verlagen van ongeveer 27.000 euro naar een bedrag van 7.200 euro per jaar. Daarmee blijft ARV Ilion in gelijke tred met atletiekverenigingen in de omgeving en het geeft ons ruimte om zoveel mogelijk Zoetermeerders uit de zorg en criminaliteit te houden en actief aan het bewegen te hebben.

In 2013 heeft het Mulier Instituut in opdracht van het ministerie van VWS, een onderzoek uitgevoerd naar de gevolgen van de recessie voor de sportsector. Uit het onderzoek bleek dat 93% van de gemeenten óf al bezuinigd heeft op sport óf van plan is dat te gaan doen in de komende collegeperiode. Er wordt daarbij gedacht aan het verhogen van de tarieven, het verlagen van subsidies of het uitstellen van nieuwbouw (Hoekman, 2013, p. 7). Dat bezuinigen op sport reëel wordt geacht is vermoedelijk ingegeven door het feit dat sportvoorzieningen grotendeels worden gesubsidieerd en een verhoging dus al snel billijk lijkt.

Gemeenten worstelen echter al sinds jaar en dag met de vraag welke (hogere) huurprijs of lagere subsidie zij voor dit vastgoed in rekening moeten c.q. kunnen brengen. Vanuit een *bedrijfseconomisch* perspectief zou voor gemeenten het vragen van minimaal een kostprijsdekkende huur het streven moeten zijn. Daarbij kunnen zij steun vinden in de

nieuwe Wet Markt en Overheid, die gemeenten gebiedt niet onder kostprijs te verhuren. Vanuit een *maatschappelijk* perspectief echter bezien lijkt sport vaak niet betaalbaar als de kostprijs moet worden betaald. En omdat sport ook veel maatschappelijk rendement oplevert in de zin van gezondheid en participatie, is dat wellicht ook niet billijk. Een subsidie ter overbrugging van het verschil tussen kosten en huurinkomsten is in de praktijk de oplossing.

Binnen een gemeente en tussen gemeenten doen zich daarbij grote verschillen voor. Soms wordt indirect gesubsidieerd (waarbij de subsidie is verwerkt in de huurprijs), soms wordt de vereniging direct gesubsidieerd (waarbij de subsidie wordt toegevoegd aan het inkomen van de vereniging) en soms wordt de vereniging in het geheel niet gesubsidieerd. Waar die verschillen door veroorzaakt worden is niet altijd goed verklaarbaar en in feite ook niet relevant. Interessant is vooral om te onderzoeken of de verschillende benaderingen leiden tot een andere mate van efficiëntie.

Een goede bezuinigingsdiscussie tussen verhuurder en huurder over de hoogte van het tarief van een accommodatie of de hoogte van de subsidie vraagt om kennis over en inzicht in de werking van “de” markt voor sportaccommodaties en in de principes die de prijsvorming daarin beïnvloeden. In dit onderzoek wordt die markt nader verkend en wordt getracht het inzicht in die marktwerking te geven. Daarmee hoopt dit onderzoek een positieve bijdrage te leveren aan de actuele discussie over het bezuinigen op sportaccommodaties.

1.2 Centrale vraag

Men kan zowel met een bedrijfseconomisch als een maatschappelijk perspectief naar de waarde van een sportaccommodatie kijken. Waar vanuit de bedrijfseconomie het vooral gaat om kosten van de accommodatie zelf, kijkt het maatschappelijk perspectief veel meer naar opbrengsten van de sportbeoefening op die accommodatie. Het is in andere woorden een discussie spanning tussen accommodatiebeleid en sportbeleid (VSG, 2012, p.10).

Het maatschappelijk perspectief of sportbeleid genereert daarbij vooral argumenten op grond waarvan de huur neerwaarts zou moeten of kunnen worden bijgesteld, waar het bedrijfseconomisch perspectief of accommodatiebeleid vooral gericht is op het vasthouden aan een zo hoog mogelijke opbrengst. Een boeiend spanningsveld, waarvan we de uitslag (huur en subsidie) wel weten, de spelregels denken te kennen, maar de krachtmeting niet begrijpen. Over dit spanningsveld gaat dit onderzoek.

Interessant is vooral de vraag welke rol hierbij is weggelegd voor relevante economische principes. Gedacht moet daarbij worden aan theorieën en wetmatigheden rondom subsidiëring en prijsvorming. Welke economische principes zijn er en worden die in voldoende mate toegepast? Kunnen economische inzichten ons helpen bij de vele vragen op de vastgoedmarkt voor sportaccommodaties en gebeurt dat dan ook?

In de kern verwachten we vanuit de economische theorie dat niet het aanbod wordt gesubsidieerd door het beschikbaar stellen van goedkopere accommodaties, maar de vraag wordt gesubsidieerd. De reden daarvan is dat in zijn algemeenheid geldt dat subsidiëren van een goed tot overconsumptie daarvan leidt en tot gedeeltelijke verspilling van middelen. De vraag is in welke mate die theorie is doorgedrongen tot de lokale besluitvormers.

Nadenken over bezuinigen op sport is dus ook en vooral principieel nadenken over de bestaande directe of indirecte subsidierelaties. Gegeven de bestaande subsidierelatie, ligt het namelijk voor de hand om zich vooral slechts te herbezinnen op de hoogte ervan. Maar herbezinning op de vorm of de methode is van groter belang. Wellicht leidt een andere vorm van subsidie wel tot minder verspilling of meer doelmatigheid en kan een bezuiniging ook op een andere manier worden bereikt.

De centrale vraag van dit onderzoek luidt dan ook:

Hoe kan - door gebruik te maken van economische inzichten -
de subsidieverlening aan sport(accommodaties) worden verbeterd?

Om op die vraag een antwoord te kunnen geven, worden de volgende deelvragen behandeld:

- Waarom is er overheidsinterventie op sport?
- Is er een markt voor sportaccommodaties en hoe werkt die?
- Wat is er in de economische theorie bekend over en mogen we verwachten te herkennen in de besluitvorming over sportaccommodaties?
- Wat komt er van die verwachtingen in de praktijk terecht?
- Welke ongewenste effecten heeft dit?
- Hoe kan dit beter?

1.3 Onderzoeksmethode en -model

Het onderzoek kwalificeert zich als een verkennend onderzoek. Het heeft tot doel om inzicht te verkrijgen in het krachtenveld van prijsvorming op de vastgoedmarkt van sportaccommodaties. Daartoe wordt in een theoretisch kader in algemene zin onderzoek gedaan naar de rol van de overheid rondom sport en naar de theoretische werking van de markt van vraag en aanbod naar sportaccommodaties. Dat onderzoek vindt plaats door middel van literatuurstudie. Voor wat betreft de rol van de overheid wordt een studie gemaakt van relevant rijks- en lokaal beleid. Voor de economische typering van sport in termen als “goed” en “markt” kan worden teruggegrepen op diverse algemeen bekende theorieën uit de vastgoedkunde en economie. Op basis van literatuurstudie wordt eveneens een inventarisatie gemaakt van relevante economische principes. Gedacht moet daarbij worden aan theorieën en wetmatigheden rondom locatiekeuze, subsidiering en prijsvorming. Deze principes vormen de basis voor een aantal verwachtingen rondom subsidiering van sport.

In het empirisch kader wordt onderzocht wat er van die verwachtingen in de praktijk terecht komt. Dit betekent een confrontatie tussen de beschreven theorie en de geconstateerde praktijk. Die praktijk is bestudeerd door raadpleging van diverse onderzoeken en (gemeentelijke) beleidsnota’s, waarbij vooral gezocht wordt naar de grote gemene deler en anderzijds juist naar situaties die aantoonbaar afwijken.

In een afsluitend beschouwend kader wordt teruggekeerd naar de centrale vraag hoe de lokale overheid de besluitvorming rondom subsidieverlening aan sportaccommodaties kan

verbeteren. In reflectieve zin wordt daartoe kritisch naar de praktijk gekeken en onderzocht in hoeverre die praktijk aansluit bij de economische theorieën. Diverse voorstellen voor verbeteringen zullen daarbij – mede aan de hand van concrete casestudies - gedaan worden.

1.4 Afbakening

Dit onderzoek richt zich in principe op de gehele gemeentelijke sportportefeuille, die bestaat uit binnen- en buitensportaccommodaties. Tot de binnensport worden onder meer gerekend de gymzalen, sporthallen en zwembaden. Onder de buitensport vallen alle type sportvelden, tennisbanen en atletiekbanen.

Het onderzoek beperkt zich tot accommodaties waar het beoefenen van breedtesport centraal staat. Daarvan is sprake wanneer de huurder een vereniging is.

Buiten de reikwijdte van dit onderzoek vallen topsportvoorzieningen zoals voetbalstadions. Deze kennen in hun exploitatievorm (een besloten vennootschap als huurder) en overheidssteun een specifieke dynamiek die te ver afstaat van de praktijk van de breedtesport. Private en commerciële sport- of leisurevoorzieningen zoals fitness vallen ook buiten de scope van dit onderzoek, omdat daarin subsidiering geen rol speelt en ook hier de exploitatie niet door een vereniging geschiedt.

1.5 Leeswijzer

Hoofdstukken 2 en 3 vormen samen het theoretisch kader.

Hoofdstuk 2 geeft een antwoord op de vraag waarom de overheid intervenieert in sport, hoe zij dat doet en hoe we sport als economisch goed moeten typeren. Het gaat verder in op de vraag hoe de markt van vraag en aanbod naar sportaccommodaties werkt, en in welke mate die markt faalt en hoe de overheid daarop reageert.

In hoofdstuk 3 staat de vervolgvraag centraal hoe de overheid op basis van de bestaande economische inzichten de door haar gewenste interventie op de markt van sportaccommodaties dan zou kunnen vormgeven. Specifiek wordt daarbij stilgestaan bij de vraag op welke manier de overheid het best zou kunnen subsidiëren, c.q. met welk type subsidie de subsidieontvanger het beste af is. Vanuit de economische theorie is daar het nodige over te zeggen.

In hoofdstukken 4 en 5 wordt onderzocht wat er in de praktijk terecht komt van deze verwachtingen. Hoofdstuk 4 gaat in op de vraag hoe kostengedreven gemeenten zijn, waar hoofdstuk 5 vooral onderzoek doet naar de gevonden prijzen, tarieven en subsidies.

Hoofdstuk 6 bevat - mede aan de hand van enkele casestudies - aanbevelingen voor een betere subsidiepraktijk. Hoofdstuk 7 is het afsluitend hoofdstuk.

THEORIE

“Het spel en de regels”

2. Terreinverkenning

Dit hoofdstuk heeft tot doel een antwoord te krijgen op de vraag waarom de overheid zich met sport bezighoudt. Daartoe wordt allereerst gekeken hoe de markt van sportaccommodaties getypeerd en de werking ervan beschreven. Vervolgens wordt vanuit een economische invalshoek naar die markt gekeken, geconstateerd dat die markt faalt en uitgelegd waarom dat zo is. Van daaruit is het een kleine stap om te verklaren waarom en hoe de overheid probeert dit marktfalen te corrigeren.

2.1 Typering van de markt van sportaccommodaties

Er is bij sportaccommodaties sprake van vraag en aanbod en een markt waar die elkaar ontmoeten.

Aan de vraagkant naar sportvoorzieningen staan doorgaans de sportverenigingen. Vaak begint bij hen de roep om een (extra) sportvoorziening. Het kan bijvoorbeeld gaan om de vraag naar een extra hockeyveld door de groei van de club of een nieuwe accommodatie door de realisatie bouw van een woonwijk.

De vraag kent primair een ruimtelijke insteek omdat er grond of een gebouw nodig is (privaatrechtelijke component) waarop het is toegestaan te sporten (planologische component). Een dergelijke vraag wordt doorgaans geadresseerd aan de lokale overheid, omdat die vrijwel monopolist is in grond en bestemmingen. Naarmate het grondbeslag beperkter is (zoals een yogastudio), komen ook private partijen in beeld als potentiële aanbieder van accommodaties.

Aan de aanbodkant staat dus in de regel de lokale overheid en zij besluit of en in welke mate zij aan de vraag gehoor wil geven. Dat besluit (markt) vindt doorgaans plaats in een politieke arena als een gemeenteraadsvergadering. Het is echter niet ondenkbaar dat ook een private partij aan de aanbodkant staat.

Er is naast het genoemde ruimtelijke aspect echter ook een niet te onderschatten financieringsaspect. De vraag van een sportvereniging naar een accommodatie gaat in de praktijk immers steevast gepaard met een vraag om dit gesubsidieerd te doen, omdat de vereniging zelf niet de kosten van aanleg en instandhouding kan voldoen. Die vraag wordt geheel of gedeeltelijk eveneens geadresseerd aan de lokale overheid, in haar hoedanigheid van geldverstrekker. Daarmee is er niet alleen een ruimtelijke, maar ook een financiële markt voor sportaccommodaties.

DiPasquale & Wheaton

Het vierkwadrantenmodel van DiPasquale & Wheaton (1996), dat de werking van de vastgoedmarkt als interactie tussen drie deelmarkten beschrijft, is helaas niet toepasbaar omdat er in dit geval geen drie deelmarkten zijn. Er zijn slechts een ruimtemarkt en een (onrendabele) beleggingsmarkt.

Porter

De werking van deze twee deelmarkten van sportaccommodaties laat zich daarentegen wel goed typeren met het zogenaamd vijfkrachtenmodel van Porter, dat de krachten benoemt die de concurrentie op een markt bepalen (Porter, 2003):

1. De macht van leveranciers/gemeenten;
2. De macht van afnemers/verenigingen;
3. De mate waarin substituten en complementaire goederen verkrijgbaar zijn;
4. De dreiging van nieuwe toetreders tot de markt;
5. De interne concurrentie van spelers op de markt.

Het is duidelijk hoe de markt voor sportaccommodaties hiermee getypeerd moet worden:

1. veel macht voor de gemeenten, omdat zij besluiten over de bestemming, de beschikbaarheid en de prijs van grond;
2. weinig macht voor de verenigingen vanwege hun afhankelijkheid van die gemeenten;
3. nauwelijks mogelijkheden voor substituten;
4. geringe dreiging van toetreders;
5. beperkte interne concurrentie.

De markt van sportaccommodaties is dus een markt met weinig concurrentie, waar besluitvorming nauwelijks tot stand komt door het vrije spel van vraag en aanbod. Het tendeert naar een monopolie, waar alle macht in handen is van de lokale overheid.

2.2 Sport als verdienstelijk goed

Er zijn dus een ruimtelijke en een financiële markt voor sportaccommodaties. De rol van de overheid op de ruimtelijke markt is goed verklaarbaar omdat zij vrijwel monopolist is in grond en bestemmingen. Maar de rol van geldverstrekker ligt minder voor de hand. Waarom doet de overheid dat eigenlijk ? Het typeren van sport als economisch goed geeft het antwoord.

Een bekende indeling van economische goederen is de volgende:

	Uitsluitbaar	**Niet uitsluitbaar**
Rivaliserend	Private goederen	Gemeenschappelijke goederen
niet rivaliserend	Clubgoederen	Collectieve goederen

Gezien de typering in hoofdstuk 2.1 is sport – in de zin van *breedtesport*- een uitsluitbaar en rivaliserend goed en valt het dus in de categorie van de private goederen. Breedtesport is in de eerste plaats een uitsluitbaar goed, omdat het lidmaatschap van een vereniging of het betalen van entree doorgaans vereist is om van een voorziening gebruik te kunnen maken. Puyt (2010) suggereert daarom breedtesport te benaderen als clubgoed, maar hij lijkt daarin

alleen te staan. Breedtesport is namelijk ook rivaliserend, want als een sporthal gebruikt wordt door de ene groep, sluit dat het gebruik door een andere groep uit.

Topsport - dat verder buiten de reikwijdte van dit onderzoek valt- zou men overigens nog als een collectief goed kunnen zien omdat men er (als toeschouwer) van kan profiteren zonder eraan bij te dragen en omdat het genot van de één niet ten koste van het genot van de ander gaat.

Als breedtesport een uitsluitbaar en rivaliserend goed is en dus valt in de categorie van de private goederen, waarom is er dan overheidsinterventie? Dit wordt verklaard door het feit dat de overheid breedtesport vooral ziet als een zogenaamd **verdienstelijk goed**, **bemoeigoed of merit good**. Dit is een type goed, waarvan de overheid het gebruik wil stimuleren omdat de meerderheid ”heeft vastgesteld dat het gunstig of nuttig is voor het individu, maar waarvoor het individu tijd, ervaring en zelfs scholing nodig heeft om het te kunnen waarderen” (Breedveld et al., 2011, p. 27).

Verdienstelijke goederen zijn om meerdere redenen overigens ook weer geen collectieve goederen, zoals defensie en rechtspraak. De verschillen tussen een verdienstelijk en een collectief goed zijn als volgt weer te geven:

Comparing Merit Goods and Public Goods

Merit Goods	Public Goods
• Provided by both public & private sector	• Normally funded and provided by the government
• Positive marginal cost of supplying to extra users	• Collective consumption – provide to one and you provide to all
• Limited in supply – potentially high opportunity cost	• Largely unconstrained in supply
• Rival – consumption by one reduces availability to others	• Non-rival in consumption
• Excludable e.g. private health care and education	• Non-excludable – giving rise to the free rider problem
• Rejectable by those unwilling to pay for the good or service	• Non-rejectable – usually funded by general taxes

tutor2u

*Figuur 1. V*erschillen tussen verdienstelijke en collectieve goederen. Overgenomen uit “Explaining Merit Goods” van G. Riley, 2015 (http://www.tutor2u.net/economics/reference/merit-goods). Copyright 2015, tutor2u.

Sport als bemoeigoed door de jaren heen

Volgens Breedveld en anderen (Breedveld, 2011, p. 26-27) dateert de overheidsinterventie in sport (pas) uit de periode van de opkomst van de verzorgingsstaat, waarin het idee leefde dat mensen recht hadden op sport en dat er ongelijke kansen daartoe waren. De toename aan vrijetijd (door kortere werkweken) speelde daarbij uiteraard een belangrijke rol.

Waar de overheid aanvankelijk wel het nut van sport erkende, maar aarzelde om daar dan ook een actieve rol in te spelen, bekende de Rijksoverheid in de jaren zeventig kleur met de “Nota sportbeleid”, waarin zij bevestigde dat het aan de overheid was om de ongelijkheid en onrechtvaardigheid in sportdeelname actief te bestrijden (CRM, 1974). Zij zag haar rol vooral

in het stimuleren en bevorderen van sport met als doel de bestrijding van de bewegingsarmoede en de bevordering van zelfontplooiing.

Artikel 22, derde lid van de Grondwet – dat in de jaren tachtig werd gewijzigd - is het product van deze visie: de overheid “schept voorwaarden voor maatschappelijke en culturele ontplooiing en voor vrijetijdsbesteding”.

Medio jaren negentig komt het Rijk met de nota ‘Wat sport beweegt. Contouren en speerpunten voor het sportbeleid van de Rijksoverheid” (VWS, 1996). Daarin verschuift de belangrijkste legitimatie van het rijkssportbeleid. Het gaat sindsdien niet meer om de toegankelijkheid, het streven naar sociale en geografische spreiding van sportvoorzieningen, maar om het bereiken van sportexterne doelstellingen als (neven)effecten van sport (Breedveld et al., 2011, pp.17-18). De nota bevatte tien thema’s, van economie en welzijn tot ontwikkelingssamenwerking en milieuzorg, waaraan sport zou kunnen bijdragen. In het rijksbeleid is sport voortaan geen doel op zich meer, maar is sport een middel of instrument.

In 2005 verscheen de sportnota ‘Tijd voor sport’ (VWS 2005). Daarin bleef de nadruk op de instrumentele waarde van sport. VWS benoemde daarbij drie aandachtsgebieden: vitaal (Volksgezondheid), meedoen/participatie (Welzijn) en presteren (Sport).

Het rijksbeleid nadien bouwt hier ongewijzigd op voort. Sport is nuttig en verdienstelijk en verdient dus de steun van de overheid.

Overheidsbemoeienis verdeeld

Het Rijk en in mindere mate de provincie spelen vooral beleidsmatig een rol; zij erkennen het belang van sport voor bijvoorbeeld de volksgezondheid of de participatie en ondersteunen dit vooral met subsidies, fondsen en onderwijs.

De lokale overheid komt een belangrijke taak toe als het gaat om het feitelijk accommoderen van sport. Zij faciliteert de sport door het realiseren en exploiteren van sportaccommodaties. Gemeenten nemen daarmee 90 procent van de totale overheidsfinanciering van sport voor hun rekening (Breedveld et al., 2011, p. 5).

Die belangrijke rol voor de lokale overheid is vanaf 1950 ontstaan op verzoek van de sportverenigingen zelf, die aangaven dat de groei van de sport werd belemmerd door de hoge kosten die gepaard gingen met de aanleg en exploitatie van sportaccommodaties (De Heer, 2000). Waar in sommige andere landen voor de sport de opbrengsten uit kansspelen een belangrijke inkomsten- en financieringsbron werden en zijn, is het in Nederland de lokale overheid die financieel bijdraagt aan de instandhouding van sportvoorzieningen.

Binnen de gemeentelijke vastgoedgoedportefeuilles nemen binnen- en buitensportaccommodaties (zoals sporthallen, zwembaden en voetbalvelden) dan ook een belangrijke plaats in. Ná de onderwijsportefeuille is sport gemiddeld gezien de grootste deelportefeuille, waarin ongeveer 13 procent van het totale vastgoed is vertegenwoordigd (IPD, 2013, p. 20). Maar liefst 85 procent van het gemeentelijk sportbudget wordt besteed aan bouw, beheer en exploitatie van sportaccommodaties (Hoekman en Straatmeijer, 2013, p. 21).

2.3 Marktfalen

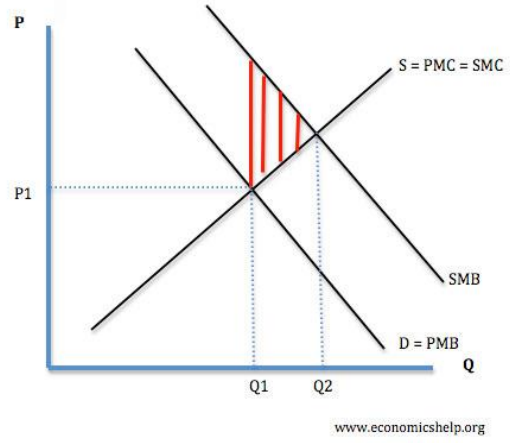
Geconcludeerd is, dat sport een verdienstelijk goed, bemoeigoed of merit good is, waarvan de overheid de consumptie wil bevorderen vanwege de zogenaamde **positieve externe effecten** die daarbij optreden, zoals gezondheid en leefbaarheid. Soortgelijke goederen zijn bijvoorbeeld bibliotheken, theaters en musea (Langeveld, 2009, p. 179).

Terugkerend naar het denkkader van de duiding van sport als markt, zijn deze externe effecten of externaliteiten de typeren als vorm van **marktfale**n. Het zijn de onbedoelde positieve of negatieve bijwerkingen van productie of consumptie die door anderen dan de veroorzaker worden ervaren. Omdat de veroorzaker zélf niet direct iets merkt van het externe effect, is er ook geen reden om iets door te berekenen in de prijs. Externe effecten zijn dus voor de ontvanger onbedoeld, veroorzaken schade of baten en zijn niet meegerekend in de marktprijs, die in een ideale kapitalistische wereld Pareto-efficiënt zou moeten zijn.

Bij sport is sprake van externe effecten en dus van marktfalen:

" Zo leidt sport niet alleen tot plezier tijdens de beoefening, maar ook tot een positieve uitwerking op bijvoorbeeld de gezondheid en productiviteit, terwijl verzuim afneemt (...) Aangezien deze effecten 'bijproducten' van sport zijn, willen consumenten er niet extra voor betalen. Dit terwijl positieve neveneffecten van grote economische waarde kunnen zijn. Houden consumenten onvoldoende rekening met de waarde van positieve sportexternaliteiten, dan willen ze misschien helemaal niet deelnemen aan de sportmarkt. Gebeurt dat, dan kan de overheid inspringen. Bijvoorbeeld door met subsidies de marktwerking te beïnvloeden, zodat een economisch wensbaardere situatie ontstaat. Omgekeerd kan de overheid ook maatregelen nemen (belasting- en accijnsheffing, verbodsbepalingen) om negatieve externe effecten tegen te gaan of te beperken." (Bakker, Straatmeijer en van der Poel, 2013, p. 11).

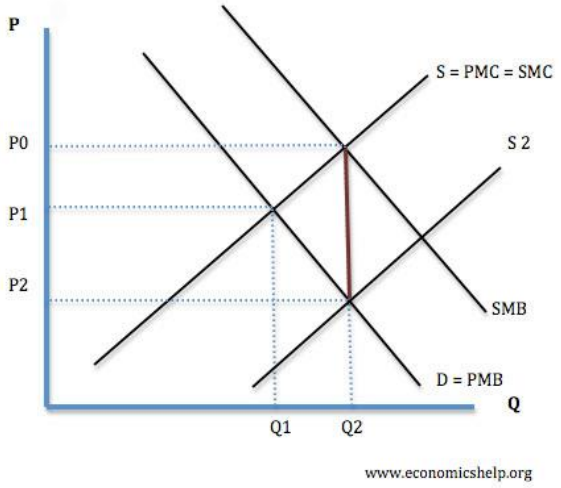
Grafisch laat het marktfalen zich als volgt tonen:



Figuur 2. Marktfalen bij positieve externe effecten. Overgenomen uit "Subsidies for Postive Externalities" (z,j,) (https://www.economicshelp.org/micro-economic-essays/marketfailure/subsidy-positive-ext/) Copyright 2015, EconomicsHelp.org 2015.

Het evenwicht van de vrije markt is in Q1, omdat daar de kosten (Private Marginal Cost) gelijk zijn aan de opbrengsten (Private Marginal Benefit). Maar de positieve externe effecten zijn daarin niet meegenomen. Zou dat wel gebeuren (Social Marginal Benefit), dan leidt dat tot een nieuw evenwicht op Q2, met dus een maatschappelijk gewenste hogere consumptie. Omdat de prijs bij Q2 hoger is dan bij Q1, is een subsidie nodig (Veal, 2002, p. 64).

De subsidie is in dit voorbeeld gelijk aan het verschil tussen P0 en P2. De aanbodcurve verplaatst naar S2 en de prijs daalt van P1 naar P2, de hoeveelheid stijgt van Q1 naar Q2. Kortom, het aanbod stijgt, de prijs daalt.



Figuur 3. Subsidie bij positieve externe effecten. Overgenomen uit “Subsidies for Postive Externalities” (z.j.), (https://www.economicshelp.org/micro-economic-essays/marketfailure/subsidy-positive-ext/) Copyright 2015, EconomicsHelp.org 2015

2.4 Overheidsfalen

De overheid mag dan weliswaar ingrijpen omdat de markt faalt, is zij zelf feilloos ? Nee, zeker niet. Een besluit om te investeren in sport kent zoals gezegd een sterke politieke dimensie. Het budgetrecht komt aan de gemeenteraad toe en het is in de raadszaal waar het beleid - door ambtenaren voorbereid - wordt gemaakt en de knoop wordt doorgehakt. Daar spelen ook andere dan zakelijke elementen een rol; het is meer dan een puur economische afweging op basis van een besluitboom. In de praktijk kan zich dat bijvoorbeeld uiten door het gedrag van een wethouder, die een voetbalclub te vriend wil houden door in te stemmen met een extra - maar misschien onnodig - veld. Het doet hem persoonlijk immers geen pijn.

Snellen (198, p. 6) heeft het in dit verband over de vier aspecten of rationaliteiten waaraan overheidsbeleid altijd voldoet: naast de economische rationaliteit, is er ook een juridische rationaliteit, een wetenschappelijke rationaliteit en uiteraard ook een politieke rationaliteit. De vraag rijst of in de praktijk wel al deze rationaliteiten in gelijke mate aan bod komen. Overheerst niet de politieke rationaliteit?

Volgens de aanhangers van de zogenaamde public-choice theory spelen eigenbelang en achterban een dusdanig grote rol bij politieke besluitvorming dat van menig besluit niet gesteld kan worden dat dat besluit het algemeen belang dient. In termen van Snellen (1987) komen dus niet alle rationaliteiten voldoende tot hun recht.

Er zit dus in de besluitvorming over sport en subsidie een spanningsveld. Aan de ene kant staan de rationele verwachtingen. We verwachten dat bestaande wetenschappelijke inzichten worden toegepast en dat besluiten worden genomen vanuit het streven naar doelmatigheid. Ook verwachten we juridisch legitieme besluiten, bijvoorbeeld door toepassing van algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals rechtsgelijkheid en rechtszekerheid (WRR, 2000). En aan de andere kant staat daar de wetenschap dat politiek ook gewoon politiek is en dat andere, irrationele of berekenende afwegingen een rol spelen.

Net zo min als de markt perfect werkt, doet de overheid dat dus. In feite is er sprake van overheidsfalen, net zoals we ook marktfalen kennen. In termen van Wolf (1993, pp. 88-89):

"The choice between markets and governments is not a choice between perfection and imperfection, but between degrees and types of imperfection, between degrees and types of failure".

2.5 Conclusie

De overheid *bemoeit z*ich intensief met sport. Waar dat aanvankelijk - bij het ontstaan van de verzorgingsstaat - begon vanuit het streven naar sociale gelijkheid, vanuit een sociaal rechtvaardigheidsdenken, stonden later, vanaf de jaren tachtig vooral de *verdiensten* van de sport centraal.

In *bestuurskundige termen* (WRR, 2000) is bij sport sprake van een zogenaamd publiek belang: een maatschappelijke belang dat de overheid heeft besloten te behartigen omdat het belang in de vrije markt niet goed tot zijn recht komt. Sport is daarmee een zogenaamd verdienstelijk goed of merit good.

Wanneer wordt uitgegaan van het primaat van de markt en de overheid alleen daar optreedt waar die markt tekortschiet, valt de interventie van de overheid op sport *in economische termen* te verklaren door het feit dat de markt voor sport faalt. Bij sport is sprake van marktfalen door het optreden van vooral positieve externe effecten. Zo heeft sport een positieve uitwerking op bijvoorbeeld de gezondheid en productiviteit, maar voor deze bijproducten willen consumenten niet extra betalen.

De overheid probeert met subsidies het marktfalen te corrigeren, om daardoor weer een economisch gewenste situatie te creëren. Daarbij is echter ook sprake van overheidsfalen, omdat ook andere dan zuiver economische belangen een rol spelen bij de besluitvorming over die subsidies.

In de kern is overheidsinterventie op sport erop gericht om voldoende én betaalbaar aanbod aan sportvoorzieningen te creëren, met als doel om sport voor een ieder toegankelijk te houden. Overheidsbemoeienis met sport komt op lokaal niveau daarom vooral tot uitdrukking in het financieel ondersteunen van sportaccommodaties voor de zogenaamde breedtesport.

De vraag hóe dat subsidiëren moet gebeuren is onderwerp van studie van het volgende hoofdstuk.

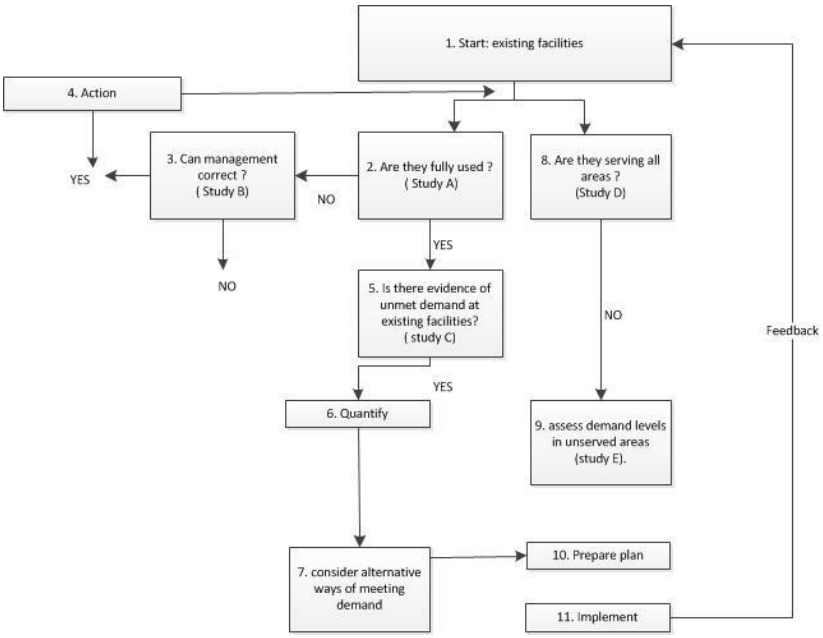
3. De theorie van het spel

Het in hoofdstuk 2.6 geconstateerde spanningsveld tussen rationele en irrationele afwegingen is voor het vervolg van dit onderzoek een vaststaand gegeven. Dit onderzoek wil vooral nader kijken naar de rationele kant in het algemeen - waar de objectieve verwachtingen staan waaraan overheidsbeleid moet voldoen - en naar de economische rationaliteit in het bijzonder. Op basis van die rationaliteit verwachten we dat in de besluitvorming over sporttarieven en -subsidies het streven naar doelmatigheid of efficiëntie en het voorkomen van verspillingen voorop staat. Daarmee belanden we bij de essentiële vraag of er hiervoor relevante economische theorieën zijn en in welke mate zij een rol (kunnen) spelen in het besluitvormingsproces? In dit hoofdstuk wordt dit nader onderzocht.

3.1 Noodzaak en nut

Aan een investeringsbesluit over een sportvoorziening zou een rationaal-economische vastgoedanalyse ten grondslag moeten (kunnen) liggen, waarbij het streven naar doelmatigheid voorop staat. Met enig gezond verstand kan worden beredeneerd dat het in de kern draait om het vaststellen van **noodzaak** en **nut** van de gevraagde voorziening.

Een structuur waarbinnen de vragen rondom **noodzaak** kunnen worden gesteld, kan gevonden worden in de zogenaamde *organic approach* van Veal (2002, p. 141-144) die dit als één van elf mogelijke planningsmethoden beschrijft:



Figuur 4. An organic approach to planning. Overgenomen uit *Leisure and Tourism Policy and Planning* (p.142). door A.J.Veal, 2002,Wallingford: CABI Publishing.

Bij noodzaak gaat het om de vraag of een gevraagde voorziening nodig is. Voor wat betreft de vraagkant dient daartoe vooral te worden onderzocht of de vermeende vraag onderbouwd kan worden. Voor wat betreft de aanbodzijde is relevant te weten wat de capaciteit van de bestaande voorziening(en) is en in welke mate die wordt benut of beter kan worden benut en of er alternatieven zijn voor de gevraagde voorziening.

Een belangrijke schakel tussen beiden is weggelegd voor locatievraagstukken. Welk verzorgingsgebied kent een voorziening eigenlijk, welk gebied beschouwen we als we capaciteitsberekeningen maken? Rekenen we dan wel alle vraag mee? Hiermee wordt duidelijk dat het kiezen van de juiste locatie van een voorziening minstens zo belangrijk is in de besluitvorming als de keuze van de voorziening zelf.

Nut heeft betrekking op de waarde en waardering van de gevraagde voorziening en is de resultante van een aantal invalshoeken.

In de eerste plaats gaat het om de kosten van de voorziening. Op basis van bouwkosten-kengetallen kan prima worden ingeschat wat een voorziening kost in realisatie. Via aanbesteding doet de markt hier verder haar werk. Ditzelfde geldt voor onderhoud. Alleen de grondkosten (de overheid koopt grond bij haarzelf) is een component die te beïnvloeden is (Needham, 1992). De locatiekeuze (zie noodzaak) speelt daarin een belangrijke rol.

In de tweede plaats gaat het om de opbrengsten, de huur die van de afnemer gevraagd wordt. Een startpunt daarvoor is om - op basis van een rendementseis - de *streefhuur* te bepalen die in relatie tot de kosten ontvangen moet worden. Voor wat betreft de streefhuur denken vastgoedeconomen doorgaans in termen van direct rendement, IRR, disconteringsvoeten en haalbaarheid.

In de derde plaats gaat het dan om de essentiële vraag wat er gebeurt als is vastgesteld als de streefhuur niet kan worden betaald. We verwachten daarvoor een subsidie. De hoogte ervan is sterk gerelateerd aan de discussie over de maximale huur.

Het bepalen van de subsidie kan - zoals bij residuele grondwaardeberekeningen - vanuit het *draagkrachtprincipe* worden benaderd. Dan staat centraal wat iemand feitelijk kan betalen, bij voorkeur op basis van objectieve criteria. De specifieke prestaties staan dan niet zozeer ter discussie. Het bepalen van de subsidie kan ook vanuit het effectprincipe worden benaderd: wat levert de huurders als maatschappelijke prestaties op (“outcome”) en kunnen we dat waarderen?

De vorm waarin de subsidie wordt uitgekeerd, is dan de daarop volgende vraag. Door geld ter beschikking te stellen, door korting te geven op de accommodaties, of zijn er nog andere methoden?

3.2 Afbakening

Dit onderzoek focust op de vraag naar de praktijk van de meest wenselijke subsidiemethode. Om die reden wordt ervoor gekozen om studies en discussies over **noodzaak** (kosten, urgentie en locatie) buiten dit onderzoek te laten. Volstaan wordt met een beknopte samenvatting van enkele interessante en relevante studies en conclusies:

- Economisch denken over vestiging kan. In de ruimtelijke economie zijn er meerdere locatie-theorieën (zoals de centrale plaatsen theorie van Christaller) die relevant zijn voor ons vraagstuk. Ook denken in daily urban systems helpt: ons dagelijkse woon-werkgebied houdt niet op bij de gemeentegrens, dus waarom wel binnen die grens kijken en besluiten over voorzieningen?
- ten aanzien van capaciteitsberekeningen of berekeningen aan de vraagzijde zijn er geen relevante economische theorieën. Wel zijn er diverse rekenmodellen en normen.
- Sport is een “ruimtelijk zwakke functie” (Knol, 2010). Sportvelden zijn namelijk grotendeels naar de randen van de stad verdreven. Er is echter geen sprake van grootscheepse verplaatsingen van sportterreinen naar randen van de stad. Wel wordt binnenstedelijk natuurgras vervangen door kunstgras, dat dat efficiënter in ruimtegebruik is (Tiessen-Raaphorst, 2015, p.170).
- De redenen om sport te verplaatsen zijn de volgende (Stichting Recreatie, 2005, p.16):
    - locatieredenen: sport moet wijken voor andere functies in een groeiende stad;
    - laag economisch rendement: de waarde van grond voor sport is laag maar voor andere functies veel hoger;
    - verplaatsbaarheid: investeren in nieuwe sportvelden is goedkoop en kan worden terugverdiend door de waardestijging op de grond die wordt achtergelaten.
- De woz-waarde van grond en woningen stijgt door de aanwezigheid van sportvelden. Dat kan liggen aan de betere infrastructuur rondom sportaccommodaties, maar ook omdat de groenkwaliteit hoger wordt gewaardeerd (Breedveld et al., 2009).
- Dubbel ruimtegebruik in de buitensport vindt sporadisch plaats. Sportvelden zijn doorgaans monofunctioneel en staan vaak leeg buiten het sportseizoen of een deel van het weekend.
- De gemiddelde reisafstanden tot verschillende soorten sportaccommodaties zijn bekend. Zie daarvoor https://www.volksgezondheidenzorg.info/sport/sportopdekaart.
- Er wordt reeds gewerkt met Gis-analyses, waarbij op basis van openbare data getracht wordt uitspraken te doen over de match van vraag naar en aanbod van sportaccommodaties in een regio (Companjen en de Jong, 2006).

Omdat het onderzoek zich richt op subsidies in relatie tot doelmatigheid is capaciteit uiteraard wel van belang als graadmeter voor verspilling. Capaciteit benaderen we in dit onderzoek dus niet vanuit een pro-actief perspectief (“is er nagedacht over de benodigd en beschikbare capaciteit?”), maar vanuit een reactief perspectief (“heeft deze werkwijze geleid tot overcapaciteit en dus verspilling?”).

Voor wat betreft de nutszijde worden de kosten van een voorziening als een gegeven beschouwd. Ook op methodes om de streefhuur te bepalen wordt verder niet ingegaan. Hoe in de praktijk met die streefhuur wordt omgegaan is daarentegen juist wel onderwerp van studie. Dat geldt ook voor de wijze waarop wordt gesubsidieerd en de gevolgen daarvan.

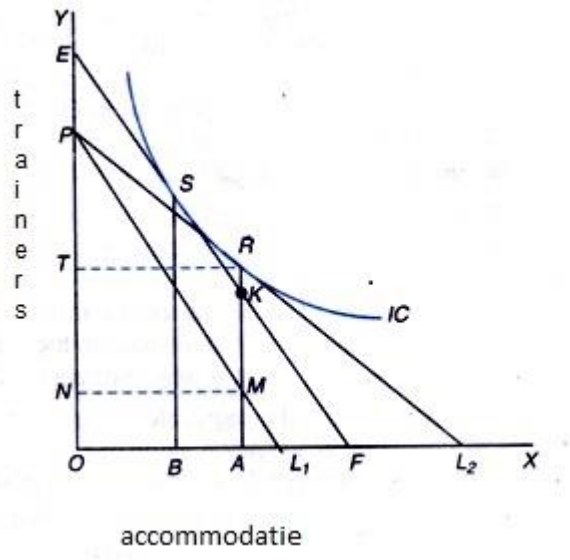
3.3 De optimale subsidiemethode

Dit onderzoek concentreert zich zoals gezegd op subsidiemethoden in de sport en de doelmatigheid ervan. Om dat te kunnen beoordelen staat uiteindelijk het gedrag, of beter: het bestedingspatroon van de subsidieontvanger centraal. Laten we ons verplaatsen in een doorsnee subsidieontvanger, zoals een voetbalclub, en ons afvragen hoe die het best gesubsidieerd kan worden. Een vereenvoudigde begroting voor een doorsnee sportvereniging ziet er als volgt uit:

Inkomsten	**Uitgaven**
Contributies	Huur accommodatie
Kantine-inkomsten	Kosten trainers
Subsidie gemeente	Materiaalkosten
Sponsors	Onkostenvergoedingen

Gegeven de verenigingsinkomsten is het aan het bestuur van de vereniging een keuze te maken waaraan zij kosten wenst te maken. Zij kan bijvoorbeeld kiezen voor veel en goede betaalde trainers voor de elftallen of zelfs betaalde spelers, maar dan moet zij besparen op de accommodatiekosten. Zij kan er ook voor kiezen veel geld uit te geven aan haar accommodatie (kunstgras in plaats van natuurgras, extra veldverlichting, een nieuw clubgebouw) waardoor er minder resteert voor de overige clubkosten. In theorie moet het verenigingsbestuur dus steeds aan afweging maken hoe zij het tot haar beschikking staande budget wenst te verdelen tussen accommodatiekosten enerzijds en clubkosten anderzijds.

Wanneer een gemeente besluit een vereniging te subsidiëren, dan kan zij dit grofweg op twee manieren doen. Zij kan ofwel zogenaamd *direct* subsidiëren en de vereniging een geldbedrag geven waarmee de vereniging haar uitgaven kan voldoen, of zij kan *indirect* subsidiëren door het huurtarief van een accommodatie te verlagen. De keuze die de gemeente daarbij maakt heeft gevolgen voor de afweging die het verenigingsbestuur kan of zal maken. Onderstaand model is daar een weergave van:



Figuur 5. Directe versus indirecte subsidie. Aangepast overgenomen uit "Subsidies to Consumers: Price Subsidy vs. Lump Sum Income Grant" van J. Singh (z.j.), http://www.economicsdiscussion.net/essays/economics/subsidies-to-consumers-price-subsidy-vs-lump-sum-income-grant/1171), Copyright 2015, EconomicsDiscussion.net.

De toelichting op het model is als volgt:

- De vereniging beschikt in basis over OP geld, waarvoor zijn een afweging maakt om dit of te besteden aan clubkosten zoals trainers of aan accommodatiekosten. De lijn PL1 geeft die uitruil weer.
- Als de gemeente vervolgens de accommodatie subsidieert door tegen de helft van de kostprijs te verhuren, verplaatst de lijn naar PL2. De accommodatie is nl. goedkoper.
- Gegeven de isonutcurve (de lijn van combinaties met een gelijke mate van voldoening) ontstaat er een optimum bij R, met OA hoeveelheid aan accommodatie en PT trainerskosten.
- Zonder subsidie was voor de hoeveelheid OA een evenwicht ontstaan bij M, met PN trainerskosten. Omdat de vereniging PT betaalt, is het restant TN of RM het bedrag dat de overheid als subsidie bijdraagt.
- Om te zien wat deze bijdrage waard is voor de vereniging, wordt parallel aan de lijn PL1 een lijn EF opgetrokken tot het punt, dat deze dezelfde isonutcurve IC raakt. Dat gebeurt op punt S, met OB aan accommodatie.
- De punten S en R liggen op dezelfde curve en zijn dus uitwisselbaar. Voor punt R is RM overheidssubsidie nodig, voor punt S echter slechts PE. PE is kleiner dan RM, dus de overheid doet er goed aan om in plaats van een indirecte subsidie RM (accommodatie kost dan minder) een directe subsidie EP te geven (meer inkomen voor vereniging). De vereniging neemt daarbij ook minder accommodatie af (OB in plaats van OA).

3.4 De verwachtingen

Het hierboven beschreven model vormt de kern van dit onderzoek. Het model laat in de eerste plaats zien dat de overheid goedkoper uit is als ze ervoor kiest om direct te subsidiëren door het toevoegen van vermogen aan de vereniging in plaats van indirect te subsidiëren door het verlagen van de huurprijs. Het model toont in de tweede plaats aan dat de vereniging bij een directe subsidie een andere afweging maakt tussen club- en accommodatiekosten dan bij een directe subsidie, maar dat zij in het geheel bezien even goed af zal zijn.

We verwachten daarom dat de overheid dit model in de praktijk zal toepassen. Dat betekent dat we verwachten:

1. dat de verhuurder/gemeente allereerst de streefhuur berekent en als uitgangspunt neemt voor de huurprijsberekening;
2. dat die streefhuur vervolgens in rekening wordt gebracht en dat een eventuele subsidie wordt toegekend in de vorm van inkomen en niet via een korting op de prijs.
3. dat hierdoor verspillingen worden voorkomen c.q. een hogere efficiëntie wordt bereikt.

De vraag of die verwachtingen uitkomen, wordt in de komende hoofdstukken beantwoord.

3.5 Conclusie

Overheidsbemoeienis met sport uit zich onder meer in het subsidiëren van de exploitatie van sportaccommodaties. In dit hoofdstuk is onderzocht hoe zij dat vanuit de economische theorie het beste kan doen.

Wanneer de lokale overheid een besluit neemt over de subsidiering van een sportvoorziening, gaat het in de kern om de overtuiging dat nut en noodzaak van de gevraagde voorziening is aangetoond. De zogenaamde organic approach biedt een structuur waarbinnen de vragen rondom *noodzaak* kunnen worden gesteld. Voor *nut* is van belang dat er enerzijds inzicht is in de kosten van een voorziening anderzijds in de streefhuur die daarbij past.

Indien is vastgesteld dat een sportvereniging de streefhuur niet kan betalen, komt het subsidievraagstuk in beeld. Vanuit de economische theorie verwachten we dan dat de overheid bij subsidiering kiest voor een zogenaamde directe subsidie en niet voor een indirecte subsidie. Wat daarvan in de praktijk terecht komt, is onderwerp van studie in de volgende hoofdstukken.

PRAKTIJK

“De wedstrijd”

4. De praktijk van de streefhuur

Op basis van het theoretisch kader (hoofdstukken 2 en 3) is de verwachting geformuleerd dat de verhuurder/gemeente een streefhuur berekent, die streefhuur vervolgens in rekening brengt en een eventuele subsidie toekent in de vorm van inkomen. In de hoofdstukken 4 en 5 wordt onderzocht wat er in de praktijk terecht komt van die verwachtingen. In dit hoofdstuk 4 wordt getracht een antwoord te geven op de vraag of een streefhuur voor de overheid het uitgangspunt is bij een huurprijsberekening.

4.1 De verhuurder en zijn kosten

Het vertrekpunt voor een onderzoek naar de wijze en omvang van financiële steun aan sportaccommodaties ligt in de vraag welke overheidslaag die accommodaties steunt en wat het bedrag is dat aan subsidies wordt verstrekt. In deze paragraaf wordt hier inzicht in gegeven.

Volgens het CBS gaf de overheid in 2012 bijna 1,6 miljard euro uit aan het stimuleren en faciliteren van sportactiviteiten. De gemeente waren tezamen goed voor bijna 1,5 miljard euro van dat bedrag. Aan de exploitatie van sportaccommodaties geeft alleen de lokale overheid geld uit. Van de 1,5 miljard euro die zij aan sport besteedt was 1,26 miljard euro bestemd voor de exploitatie van sportaccommodaties. De gemeente ontving hier van haar huurder inkomsten voor ter grootte van 310 miljoen euro. De netto-uitgaven van gemeenten aan sportaccommodaties zijn dus 1,26 miljard minus 310 miljoen = 957 miljoen euro (CBS, 2015).

Bovenstaande getallen laten zien dat sportverenigingen met 310 miljoen euro ongeveer 25% van de kosten van sportaccommodaties betalen en dat de lokale overheid dus in totaal de resterende 75% van de kosten op enigerlei wijze betaalt en subsidieert.

4.2 Streefhuur en kostprijsdekkende huur

De wettelijke norm voor de prijs die gemeente minimaal in rekening moet brengen ligt in de Wet Markt en Overheid (hierna: Wet MenO), die op 1 juli 2012 in werking is getreden. Deze wet wil eerlijke concurrentieverhoudingen tussen overheden en bedrijven creëren en bevat daartoe een aantal gedragsregels waaraan overheden zich moeten houden bij het uitvoeren van economische activiteiten. Op basis van de Wet MenO wordt het exploiteren van sportaccommodaties als een economische activiteit gezien die valt onder de werking van deze wet. Daardoor zijn gemeenten verplicht om ten minste de integrale kosten van de exploitatie van sportaccommodaties in hun tarieven door te berekenen. Het Besluit markt en overheid geeft hierover nadere regels. Het Besluit stelt in principe geen eisen aan overheden hoe, met welke bedrijfseconomische principes, zij de integrale kostprijs moeten bepalen

> *“Volstaan wordt met in dit besluit te bepalen dat het objectief te rechtvaardigen principes betreft en dat zij die principes consequent moeten toepassen. Het gaat om principes zoals omtrent waardebepaling en afschrijving, ex ante of ex post*

kostenberekening en kostenallocatie (betreffende toerekening van kosten) ” (Staatsblad, 2012, p. 255).

In een integrale kostprijsberekening zijn in ieder geval de operationele kosten (zoals personeelskosten, huisvestingskosten, automatiseringskosten, overheadkosten, verzekering- en energiekosten) de afschrijving- en onderhoudskosten en de vermogenskosten betrokken (Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, pp. 32-33).

Een gemeente kan economische activiteiten echter uitzonderen van de werking van de Wet MenO, als zij van mening is dat die activiteiten plaatsvinden in het algemeen belang. Door de gemeenteraad een zogenaamd algemeen belang besluit (ABB) te laten nemen kan zij - als het de kostprijsbenadering betreft - een sportaccommodatie ongestraft onder de kostprijs verhuren. Dit moet wel gemotiveerd gebeuren.

> *“Om gebruik te kunnen maken van de algemeen belang-uitzondering is de eerste stap om te bepalen welk specifiek algemeen belang aan de orde is en of de desbetreffende economische activiteiten dat algemeen belang dienen. Vervolgens moet duidelijk zijn welke gevolgen de algemeen belangvaststelling heeft voor derden, in het bijzonder private ondernemers. Ten slotte moet nog worden afgewogen of het met de activiteiten te dienen algemeen belang opweegt tegen de nadelige gevolgen voor belanghebbenden. Het is al met al noodzakelijk dat het vaststellingsbesluit een krachtige motivering bevat waarom sprake is van een algemeen debat (belang, red.) dat, afgewogen tegen de belangen van private ondernemers, reden is de economische activiteiten buiten de reikwijdte van de gedragsregels van de Wet M en O te plaatsen.*” (Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, 2012, p. 25).

De conclusie is, dat de streefhuur die we op basis van de economische theorie verwachten dus in feite minstens gelijk is aan de kostprijsdekkende huur die op basis van de Wet MenO moet worden berekend en gevraagd.

4.3 De praktijk van de streefhuur

Als het in rekening brengen van minimaal het kostprijsdekkend tarief het wettelijk uitgangspunt is, en gemeenten daarvan af kunnen wijken door het nemen van een ABB, dan geeft het aantal genomen algemeen belang besluiten een goede indicatie voor de volgende vragen:

- in welke mate gemeenten sport beschouwen als een verdienstelijk goed;
- in welke mate zij geneigd zijn om vast te houden aan de streefhuur en;
- in welke mate zij geneigd zijn sport te subsidiëren via een korting op de huurprijs.

De praktijk laat echter zien dat gemeenten op grote schaal algemeen belang besluiten nemen en daarmee de wettelijke norm omzeilen. Dit werd begin 2015 al duidelijk uit een sectorstudie sportaccommodaties die de Autoriteit Consument en Markt (ACM) onder een 27-tal gemeenten deed. Daaruit bleek dat alle 27 gemeenten uit het onderzoek een ABB hebben genomen dan wel voornemens zijn dan te doen (ACM, 2015, p.16).

Het onderzoek van de ACM wijst verder uit dat gemeenten een ABB motiveren door aan te geven dat het doorberekenen van de integrale kosten afbreuk zou doen aan de maatschappelijke waarde van sport. "*Deelname aan sportactiviteiten zou namelijk positieve maatschappelijke effecten hebben. Zo wordt door deze gemeenten aangegeven dat sport onder andere bijdraagt aan sociale samenhang, gezondheid en participatie in de maatschappij. Zou er sprake zijn van hogere tarieven, dan zou dat ten koste gaan van de deelname aan sportactiviteiten "* (ACM, 2015, p. 41).

Onderzoeksbureau Ecorys heeft voorts in 2015 in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken de Wet MenO geëvalueerd. Hieruit blijkt dat 90% van de bevraagde 106 gemeenten gebruik maakt van de bevoegdheid een ABB te nemen. In meer dan 70% daarvan had het ABB ook betrekking op de exploitatie van sportaccommodaties (Ecorys, p. 39).

Officiële bekendmakingen van ABB in het Gemeenteblad ondersteunen dit beeld. Hoewel lang niet alle gemeenten hun ABB officieel bekendmaken via het Gemeenteblad, zijn daar op dit moment al 71 aanwijzingsbesluiten te vinden.

4.4 Conclusie en analyse

Het antwoord op de vraag die in dit hoofdstuk centraal stond (is de streefhuur voor de overheid het uitgangspunt bij een huurprijsberekening?) luidt ontkennend. Het ondersteunen van sportaccommodaties is een zaak van de lokale overheid. Hoewel het doorberekenen van een kostendekkend tarief de norm is, besluit het overgrote deel van de Nederlandse gemeenten deze norm te omzeilen door het nemen van een algemeen belang besluit.

Opvallend is, dat de motiveringen van gemeenten om een ABB te nemen, over de gehele linie genomen slechts argumenten zijn waarom overheden sport willen subsidiëren. Waarom dat dan betekent dat onder de kostprijs moet worden verhuurd door indirect te subsidiëren, in plaats van direct te subsidiëren, wordt in de motiveringen snel voorbijgegaan. Evenmin wordt een en ander rekenkundig onderbouwd: sport is kennelijk niet betaalbaar als dat tegen kostprijs moet worden afgenomen.

Het nemen van ABB kan wellicht niet anders worden gezien dan als een middel om een gedragslijn die vóór de inwerkingtreding van de Wet MenO al bestond, kennelijk te kunnen continueren. Volgens Ecorys zien gemeenten de noodzaak van de wet niet en leeft de doelstelling van de wet evenmin. *" In de benadering van de Wet MenO zijn de gemeenten er sterk op gericht om de wet na te leven en dat uit zich ook in de algemeen belangbesluiten"* (Ecorys, p. 50).

Op 3 juni 2016 heeft de ministerraad - mede op basis van kritische geluiden uit de markt - overigens besloten de Wet MenO aan te passen en vooral de mogelijkheden voor overheden een ABB te nemen, te beperken (Ministerie van Economische zaken, 2016). Daarmee geeft het Rijk het signaal af dat de huidige praktijk haar goedkeuring niet kan dragen.

5. Eigendom, tarieven en subsidies

In hoofdstuk 4 is geconcludeerd dat gezien het groot aantal algemeen belang besluiten de overheid niet geneigd is om de streefhuur als uitgangspunt te nemen bij een huurprijsbepaling. De verwachting dat de overheid de streefhuur berekent en als uitgangspunt neemt voor de huurprijsberekening moet dus worden getemperd. De verwachting dat die streefhuur ook in rekening wordt gebracht en dat een eventuele subsidie wordt toegekend in de vorm van inkomen en niet via een korting op de prijs evenzeer. In dit hoofdstuk wordt hierop voortgebouwd en verder onderzocht welke huur gemeenten nu daadwerkelijk in rekening brengen en welke subsidie zij daar tegenover stellen. Daartoe wordt eerst geïnventariseerd welke keuzes gemeenten kunnen maken en vervolgens onderzocht welke zij feitelijk maken.

5.1 Het keuzemenu

Iedere gemeente stelt zich ten aanzien van een nieuw te realiseren sportaccommodatie vragen rondom de drie hoofdzaken: eigendom, huurprijs en subsidie.

Eigendom
Onder de eigendomsvraag wordt verstaan de vraag in hoeverre gemeenten ervoor kiezen sportaccommodaties zelf (of door tussenkomst van een zogenaamd sportbedrijf) te exploiteren of ervoor kiezen het eigendom van een sportaccommodatie bij een vereniging te laten, te houden of onder te brengen.

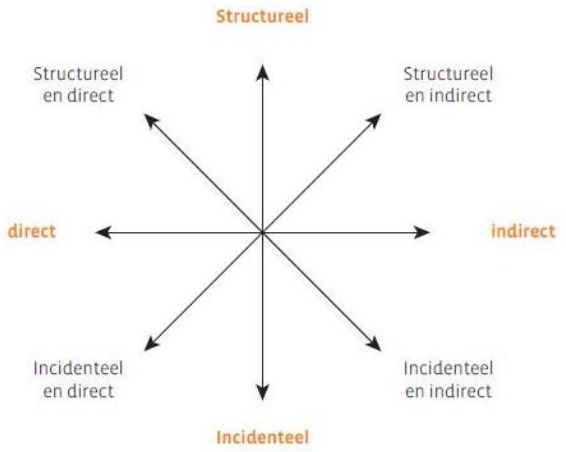
De eigendomskwestie is van grote invloed op de andere keuzes. Als de gemeente geen eigenaar is hoeft zij immers niet na te denken over de huurprijs, maar alleen over de subsidie. Is zij wel eigenaar, dan moet zij zowel ten aanzien van huurprijs als ten aanzien van subsidie nog keuzes maken.

Huurprijs/Tarief
Gemeenten kiezen er zoals gezegd massaal voor een algemeen belang besluit te nemen om zo te mogen verhuren onder kostprijs. Voor wat betreft de huurprijs die gemeenten vervolgens daadwerkelijk in rekening brengen - vaak aangeduid met tarief - zijn er grofweg e drietal methodieken (Bouwstenen voor Sociaal, 2015, p. 7). Naast de bekende markthuur en de kostprijsdekkende huur is dat de normhuur, waarbij de huur beleidsmatig wordt vastgesteld volgens een bepaalde norm, zoals op basis van draagkracht of benchmarks. De normhuur is doorgaans lager dan de kostprijsdekkende huur. Binnen die huur zijn vervolgens weer vier verschillende tariefgrondslagen te onderscheiden (Vereniging Nederlandse Gemeenten, 2003):

- Historische ontwikkeling. Het tarief is ooit eens ergens bepaald en in de loop der jaren verder gegroeid;
- Dekkingspercentage. Het tarief betreft een bepaald percentage van de kostprijs
- Gebruikersmogelijkheden. De mogelijkheden bepalen de hoogte van het tarief;
- Regionale afstemming. De tarieven worden afgestemd op die van de buurgemeenten.

Subsidies

Tegenover of naast tarieven staat het stelsel van subsidies, dat soms nauw verbonden is met het tariefstelsel en soms veel minder (VNG, 2003). Subsidies kennen verschillende vormen. Tegenover de directe subsidies, waarbij een geldbedrag van de gemeente aan een vereniging wordt uitgekeerd, staan de indirecte subsidies, waarbij een accommodatie door een gemeente goedkoper dan de streefhuur wordt aangeboden. Beide subsidies kunnen zowel structureel zijn en dus (jaarlijks) terugkeren, of incidenteel worden verleend. Het laat zich grafisch als volgt tonen:



Figuur 6. Subsidievormen. Overgenomen uit T*ariefstelling van gemeentelijke sportaccommodaties en de invloed van de bezuinigingen door* Vereniging Sport en Gemeente, (2012) p. 12

Binnen de directe subsidies houdt een tweetal subsidies direct verband met vastgoed. Naast de *investeringssubsidies*, waarbij de gemeente bijdraagt in de investeringen in duurzame kapitaalgoederen, zijn dat de *exploitatiesubsidies*, waarbij de gemeente bijdraagt in de kosten van de instandhouding van een voorziening.

Er zijn daarnaast subsidies die meer afstaan van het eigenaarschap en zich meer richten op de prestaties of activiteiten van de verenigingen. Het is niet ondenkbaar dat deze subsidies worden verleend met als doel een accommodatie in stand te houden:

- waarderingssubsidies, algemene subsidies die gebaseerd zijn op het belang dat een gemeente aan een bepaalde voorziening hecht (merit good !);
- prestatiesubsidies, waarbij financiële middelen aan een organisatie worden verstrekt waarvan de omvang wordt bepaald door gewenste activiteiten of het prestatieniveau
- activiteitensubsidies en projectsubsidies, waarmee eenmalige, kortdurende activiteiten worden gesubsidieerd;
- evenementensubsidies;
- start- en ontwikkelingssubsidies, waarmee nieuwe ontwikkelingen worden gestimuleerd;
- Zie verder ook http://www.nocnsf.nl/subsidietoolkit/alle-subsidies voor een overzicht van een aantal soortgelijke bovenlokale subsidies.

Een laatste categorie subsidies richt zicht tot de sporter zelf, met regelingen voor lagere inkomensgroepen regeling in de vorm van het recht op korting (indirecte subsidie) of een inkomenstoelage (directe subsidie).

5.2 De keuze

In deze paragraaf wordt onderzocht welke keuzes gemeenten in de praktijk maken ten aanzien van eigendom, tarief en subsidie. Daarmee wordt de verwachting getoetst dat een streefhuur in rekening wordt gebracht en dat een eventuele subsidie van een gemeente wordt toegekend in de vorm van inkomen en niet door een korting op de prijs.

Gerealiseerd moet wel worden dat Nederland 390 gemeenten kent en iedere gemeente haar sport-, tarieven- en subsidiebeleid naar eigen inzicht vormgeeft. Dat maakt dat we niet kunnen spreken over “het” beleid van gemeenten, maar hoogstens op zoek kunnen gaan naar grote gemene delers. De conclusies die in dit onderzoek worden getrokken zijn mede en vooral gebaseerd op grote (landelijke) onderzoeken.

Eigendom
De feitelijke eigendomsverhoudingen laten een uitermate gevarieerd beeld zien, waarin zich niet alleen tussen gemeenten, maar ook binnen een gemeente grote verschillen voordoen. Er zijn landelijk geen cijfers bekend over de eigendomsverhoudingen. In zijn algemeenheid kan wel een aantal conclusies worden getrokken:

- Buitensportaccommodaties zijn vaker eigendom van sportverenigingen dan binnensportaccommodaties. Binnensportaccommodaties lenen zich minder voor particulier eigendom omdat gemeenten een wettelijke zorgplicht hebben voor scholen. Die zorgplicht heeft ook betrekking op het bewegingsonderwijs en vertaalt zich in het beschikbaar moeten stellen van gymnastieklokalen. Deze gymnastieklokalen worden dan buiten de onderwijsuren verhuurd aan verenigingen.
- Het eigendom van binnensportaccommodaties zonder onderwijsfunctie wordt daarentegen wel ook belegd buiten de gemeente. Dat speelt bijvoorbeeld bij turnen, gymnastiek, tafeltennis of overdekte schaatsbanen.
- Van één buitensportaccommodatie zijn soms meerdere partijen eigenaar. Voor het clubgebouw, het was- en kleedgebouw of de velden: soms is alles in eigendom van een gemeente, soms is alles van de vereniging, en alle denkbare combinaties daartussen, ook binnen één gemeente, zijn vindbaar;
- Voor accommodaties waarvan een marktpartij eigenaar is en de vereniging huurder, geldt het tarief dat de markt in rekening brengt. De gemeente kan ervoor kiezen de huurder al dan niet te subsidiëren, maar kan ook besluiten zelf als hoofdhuurder op te treden en vanuit die rol (met subsidies) onder te verhuren.

Tarieven
Tarieven spelen daar waar de gemeente eigenaar is. De VNG heeft in 2003 onderzoek gedaan naar de praktijk daarvan, de Vereniging Sport en Gemeenten recenter, in 2012. De conclusies uit laatstgenoemd representatief onderzoek spreken voor zich (VSG, pp. 15-19). Maar liefst 77,5% van de gemeenten hanteert tarieven die historisch gegroeid zijn. Dat betekent in andere woorden dat het huidige tarief meestal is gebaseerd op een tarief dat decennia geleden is vastgesteld, maar waarvan niet meer goed is te achterhalen hoe dat tarief zich in de loop der jaren heeft ontwikkeld. Verder heeft 42,6% van de gemeenten in de periode 2010-2015 hun tarieven verhoogd, mede vanwege het streven naar een meer kostendekkend tarief. In 82,6% van de gevallen zijn deze verhogingen een gevolg van de bezuinigingen. Geen enkele gemeente heeft haar tarieven verlaagd.

Sportservice Zuid-Holland (2012) heeft onderzoek gedaan naar de tarieven en subsidies van alle gemeenten in Zuid-Holland. Daaruit blijkt dat voor de binnensportaccommodaties gemeenten veelal uurtarieven hanteren. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen commerciële partijen, particulieren en verenigingen. Voor de commerciële partijen rekenen de gemeenten de hoogste uurtarieven. Voor verenigingen worden de laagste uurtarieven gerekend. "*Dit strookt met onze aanname dat er door gemeenten indirect subsidie wordt verstrekt door de tarieven voor het gebruik van sportaccommodaties. Vooral (sport)verenigingen, non-profit, die door inzet van vrijwilligers sportactiviteiten organiseren, profiteren daar het meest van*." (Sportservice Zuid-Holland, 2012, p. 26). Voor buitensportaccommodaties hanteren gemeenten voornamelijk jaartarieven voor verenigingen.

In het onderzoek worden verder *"grote verschillen tussen gemeenten geconstateerd op het gebied van sporttarieven. Zeker als je kijkt naar de verschillen op basis van de grootte van gemeenten. In de verdiepingsgesprekken is gebleken dat het grote tariefverschil tussen gemeenten niet alleen ligt aan de voorzieningen die worden geleverd. Het verschil is meer het gevolg van de keuze die een gemeente maakt hoeveel indirecte subsidie te verwerken in een tarief. Die verschillen in tarieven zijn voornamelijk gebaseerd op historische ontwikkeling en op (politieke) keuzes hoeveel van de kostprijs wordt doorberekend naar de huurder. Ook gaven veel gemeenten aan in de vaststelling van (vooral binnensport) tarieven te kijken naar de prijzen van buurgemeenten in de regio*." (Sportservice Zuid-Holland, 2012, p.33).

Uit de Monitor sport en gemeenten (VSG, 2015) - de eerste landelijke benchmark naar sportaccommodaties met 33 deelnemende gemeenten – komt een soortgelijk beeld naar voren. Voor de buitensport ziet de monitor dat nagenoeg iedere gemeente een dekkingspercentage heeft dat lager is dan 100%. Gangbare dekkingspercentages voor buitensportaccommodaties liggen tussen 10 en 30 procent. Bij binnensport liggen de percentages doorgaans wat hoger met uitschieters tot 60 procent. Volgens de Monitor liggen de huurtarieven in de praktijk tussen 0% en 100% van de kostprijs. Enkele gemeenten stelt hun accommodaties om niet ter beschikking in ruil voor een hoge mate van zelfwerkzaamheid en soms in combinatie met een actieve maatschappelijke inzet van de sportaanbieder. Een aantal gemeenten belast de huurtarieven volledig door aan de gebruiker en compenseren dit doorgaans met directe subsidies voor maatschappelijke organisaties. De definitie van kostprijs verschilt echter; niet alle gemeenten rekenen dezelfde kosten tot de kostprijs. Ook uit de monitor blijkt dat er doorgaans sprake is van tariefdifferentiatie, waarbij sommige huurders een laag tarief krijgen en andere (commerciële partijen) een hoger tarief.

Hoekman en Straatmeijer (2013) stellen dat bij sportaccommodaties doorgaans minder dan de helft van de werkelijke kosten wordt doorbelast aan de gebruiker. 27% van de gemeenten belast bijvoorbeeld maximaal 20% van de werkelijke kosten van een sporthal of gymzaal door aan de gebruiker. Een kwart van de gemeenten betaalt dus minstens 80% van de werkelijke kosten van een sporthal of sportzaal; bij buitensportaccommodaties geldt dit voor 42% van de gemeenten.

Binnen de buitensport is er verder vaak een tweedeling te zien tussen elitesporten en volkssporten. Golf en tennis worden vaak (historisch) als sporten voor de rijken gezien en daarom financieel minder ondersteund dan voetbal. Bij golf- en tennisbanen wordt

doorgaans slechts de ondergrond (winstgevend) verhuurd en wordt er verder door de overheid niet direct of indirect gesubsidieerd.

De belangrijke conclusie is dus dat de overgrote meerderheid van de gemeenten een huur in rekening brengt die ver onder de kostprijs ligt en dus indirect subsidieert. Gangbare dekkingspercentages voor buitensportaccommodaties liggen tussen 10 en 30 procent. Bij binnensport liggen de percentages net wat hoger. Gemeenten hebben wél het streven deze prijs meer te benaderen door het verhogen van de tarieven. Verder zijn zij doorgaans wel bekend met de feitelijke kostprijs, hoe moeilijk die soms ook vast te stellen is (VSG, 2012, p. 22).

Subsidies

We weten inmiddels dat gemeenten vooral aan indirecte subsidiëring doen. De verwachting dat een streefhuur in rekening wordt gebracht en directe subsidiering plaatsvindt, komt dus niet uit. Het feit dat doorgaans indirect wordt gesubsidieerd, zegt overigens ook iets over het eigenaarschap: de gemeente is kennelijk vaak eigenaar van een sportaccommodatie, anders is indirecte subsidiering niet mogelijk.

Zoals gezegd houden de investeringssubsidies en exploitatiesubsidies direct verband met vastgoed. Volgens Sportservice Zuid-Holland (2012) hanteren gemeenten van alle subsidies echter het minst de investeringssubsidies (34%). Dit valt wellicht te verklaren uit het feit dat gemeenten doorgaans zelf eigenaar zijn van accommodaties.

Een veel voorkomende investeringssubsidie is de 1/3-1/3-1/3 regeling, waarbij 1/3 van een investering wordt gesubsidieerd, 1/3 mag worden geleend met gemeentelijke garantstelling en 1/3 uit eigen middelen moet worden voldaan. Zo kent Amsterdam voor buitensportverenigingen een subsidie ter hoogte van maximaal een derde deel van de totale kosten, tot een maximum subsidiebedrag van € 275.000 voor de volgende investeringen: renovatie of uitbreiding van kleedruimte en clubaccommodatie, de aanleg of vervanging van een kunstgrasveld, het vervangen van de toplaag van een veld, het plaatsen van lichtinstallaties bij sportvelden, het realiseren van een medische- of fitnessruimte, het maken van stallingsruimte voor kano's, zeilplanken, kleine zeilboten en roeiboten, het aanbrengen van andere specifieke watersportvoorzieningen zoals steigers, hellingbaaninstallaties met toebehoren en vlotten (Gemeente Amsterdam, 2016).

Landelijk is er verder voor sportaccommodaties de subsidieregeling Energiebesparing en duurzame energie sportaccommodaties (EDS) van het ministerie van VWS. Op grond van deze regeling kunnen sportstichtingen en sportverenigingen subsidie krijgen als zij investeren in de duurzaamheid van hun eigen accommodatie.

5.3 Voorbeeld: De Zoetermeerse sportbegroting

In dit hoofdstuk wordt onderzocht hoe het landelijke beeld van kosten en tarieven zich op lokaal niveau manifesteert in de gemeente Zoetermeer (124.089 inwoners), waar de auteur van dit onderzoek werkzaam is.

Eigendom
In Zoetermeer zijn vrijwel alle sportaccommodaties eigendom van de gemeente.
Voor de binnensport betekent dat, dat behoudens de sportzalen uit het voortgezet onderwijs en een gymzaal van een particulier ondernemer, alle reguliere sportzalen (27) worden geëxploiteerd door de gemeente. In een aantal specifieke sporten is de gemeente geen eigenaar of exploitant, zoals bij een schietbaan. De gemeente is daar alleen grondeigenaar.

In de buitensport is de gemeente eigenaar en exploitant van alle velden en van de was- en kleedaccommodaties (41 objecten). De verenigingen zijn eigenaar van de kantine/het clubgebouw. Bij deze accommodaties verzorgt de gemeente het groot en regulier onderhoud aan haar eigendom. Voor wat betreft de tennisaccommodaties verhuurt de gemeente alleen de grond. Er is geen enkele vereniging die eigenaar is van haar complete accommodatie.

De vraag of de capaciteit van de accommodaties voldoet aan de vraag wordt eens per 5 jaar berekend. Aan de vraagzijde is er groei of krimp van een vereniging, aan de aanbodzijde kan de veld- of zaalcapaciteit in uren worden berekend. Een match tussen beide levert dan soms nieuwe investeringsbehoeftes op.

Tarieven
Zoetermeer kent een tarievenlijst voor de meeste binnen- en buitensportaccommodaties. Voor de binnensport wordt een algemeen uurtarief vastgesteld, voor de buitensport wordt per vereniging de veldhuur bepaald. Bij de binnensport gelden voor verenigingen andere tarieven dan voor zogenaamde commerciële huurders.

De tarieven voor sportaccommodaties zijn gebaseerd op in het verleden vastgestelde kostprijzen. In 1974 werden voor het eerst de tarieven beleidsmatig bepaald. Opvallend is, dat de tarieven uit 1974 de werkelijke kosten daadwerkelijk dekten en toen al sprake was van een kostprijsdekkende huur. Bij de jaarlijkse aanpassing van het tarief speelden de sterk stijgende kosten van groot onderhoud een belangrijke rol. Door de jarenlange tussenkomst van de Rijksoverheid kon de gemeente deze kostenstijging echter niet volledig doorbelasten, waardoor de kostendekkendheid van accommodaties steeds meer in het geding kwam. De tarieven werden vervolgens steeds verhoogd aan de hand van de prijsindexcijfers. Daarnaast zijn er in de jaren ’80 ook meer taken naar de verenigingen gegaan. Door de privatisering in de sector buitensport (inmiddels weer teruggedraaid) bestond hier het tarief nog slechts uit veldhuur.

In 2001 bleek uit een evaluatie dat de tarieven voor de sport soms sterk afweken van andere gemeenten. Op basis hiervan zijn de tarieven voor de buitensport verlaagd en de tarieven voor de zwembaden gefaseerd over drie jaar met 10% extra verhoogd. Nadien zijn de tarieven weer met prijsindices verhoogd. Zoetermeer heeft in 2014 een ABB genomen.

Subsidies
Zoetermeer kent aan directe subsidies in de eerste plaats voor sportaccommodaties de investeringsimpuls, waarbij de gemeente 25% van de kosten tot een maximum van € 75.000, vergoedt bij investeringen in duurzame goederen. Daarnaast kent zij de evenementensubsidies voor bijv. eenmalige interlandwedstrijden. In de derde plaats is er de sport- en cultuurcheque ter waarde van € 100, voor alle 8-jarige kinderen. Deze cheque geeft korting bij alle deelnemende verenigingen. En tot slot is er de Zoetermeerpas voor mensen met een lager inkomen. Deze pas bevat ook voordeelcheques voor korting op contributie of zwemles.

Begroting
Enigszins vereenvoudigd is de gemeentelijke begroting met betrekking tot de sportaccommodaties als volgt:

	Uitgaven	**Inkomsten**	**Dekking**
Binnensport	2.300.000	447.000	19%
Buitensport	2.258.000	435.000	19%
Zwembaden	1.387.000	515.000	37%
Investeringsimpuls	200.000		
Totaal	**6.145.000**	**1.397.000**	23%

De gemeentelijke begroting voor sport, excl. de sportaccommodaties, is als volgt:

	Uitgaven	**Inkomsten**
Sportbeleid	451.151	
Sportstimulering	206.108	47.860
Divers (sportloket, Sportweek)	86.712	10.000
Totaal	**743.971**	**57.860**

Conclusie
Uit bovenstaand overzicht blijkt, dat ook in Zoetermeer in de regel ver onder de kostprijs wordt verhuurd en dat dus sprake is van indirecte subsidiering:
- een gymzaal wordt bijvoorbeeld aan verenigingen voor € 12,50 per uur verhuurd, waar de gemiddelde kostprijs per uur op € 25 ligt;
- Een voetbalaccommodatie met 4 velden en een was- en kleedgebouw kost de gemeente jaarlijks aan afschrijving, groot en regulier onderhoud en overhead € 300.000, waar slechts een huur van € 50.000 word gevraagd;
- In feite wordt jaarlijks € 5.000.000 indirect aan subsidie uitgekeerd, zonder controles, afspraken over prestaties, etc. Zoetermeer controleert de jaarrekeningen van verenigingen namelijk niet actief en stuurt daar ook niet op;
- aan de verhuur van grond ten behoeve van golf en tennis maakt de gemeente daarentegen winst. Zij ontvangt daarvoor jaarlijks € 140.000 resp. € 40.000, zonder dat daar noemenswaardige kosten tegenover staan.

5.4 Conclusie

In hoofdstuk 4 is geconcludeerd dat gezien het groot aantal ABB de overheid niet geneigd is om de streefhuur als uitgangspunt te nemen bij een huurprijsbepaling. In dit hoofdstuk 5 is onderzocht welke huur gemeenten nu daadwerkelijk in rekening brengen en welke subsidie zij daar tegenover stellen.

Voor wat betreft het *eigendom* blijkt dat over de gehele linie genomen gemeenten vaak eigenaar en exploitant van accommodaties zijn. Bij buitensport ligt het beeld iets genuanceerder en is de gemeente minder vaak eigenaar.

Ten aanzien van het *tarief* geldt dat de overgrote meerderheid van de gemeenten een huur in rekening brengt die ver onder de kostprijs ligt en dus indirect subsidieert. Gangbare dekkingspercentages voor buitensportaccommodaties liggen tussen 10 en 30 procent. Bij binnensport liggen de percentages net wat hoger.

Directe *subsidies* zoals de investeringssubsidie spelen bij sportaccommodaties alleen daar een rol, waar de gemeente geen eigenaar is. De omvang van dergelijke subsidies is relatief klein. Lokale subsidies die puur gericht zijn op het instandhouden van een accommodatie zijn dus eerder uitzondering dan regel. Sportsubsidies worden op dit vooral gebruikt als er een concrete tegenprestatie genoemd kan worden. Dat zijn vooral subsidies die los staan van het eigenaarschap en zich meer richten op de prestaties of activiteiten van de verenigingen. Zo kiezen gemeenten voor subsidies voor topsportactiviteiten, evenementen, gehandicaptensport, bewegen voor ouderen, buurtsport, allochtonensport, etc. In omvang zijn dit vaak bescheiden subsidies die niet bedoeld zijn als substantiële bijdrage in de accommodatiekosten.

De verwachting dat de streefhuur in rekening wordt gebracht en dat een eventuele subsidie wordt toegekend in de vorm van inkomen en niet via een korting op de prijs, komt dus niet uit.

DE DERDE HELFT

“analyse en oplossingen”

6. Subsidiemethodes vergeleken

Er is geconcludeerd dat de subsidiepraktijk een andere is dan we op grond van de theorie zouden mogen verwachten. Waar de theorie stelt dat we directe subsidies mogen verwachten, zien we vooral indirecte subsidies. Het feit dat de gemeente vaak zowel eigenaar als subsidieverlener is, speelt daarbij een belangrijke rol.

Nog niet cijfermatig bewezen is echter, dat direct subsidiëren ook echt loont. In dit hoofdstuk wordt daarom - aan de hand van een drietal casestudies - onderzocht tot welke onvolkomenheden en verspillingen het wijdverbreide stelsel van indirecte subsidies leidt en hoe directe subsidies dit kunnen verbeteren. Deze casestudies zijn niet fictief, maar enigszins geanonimiseerde versies van bestaande situaties.

6.1 Direct subsidiëren loont

In deze paragraaf wordt het verschil tussen directe en indirecte subsidies geanalyseerd. Het uitganspunt daarbij is de stelling, dat een situatie waarin een gemeente eigenaar is van de sportaccommodaties en daarbij onder kostprijs verhuurt, leidt tot een aantal ongewenste effecten. Deze effecten zijn:

Overconsumptie
Als een goed te goedkoop wordt aangeboden, ligt overconsumptie ervan voor de hand.

Geen toetreding en concurrentie
Omdat huurders geen besteedbaar subsidiegeld ontvangen, hebben zij vanuit eigen middelen slechts budget voor een huurprijs die ver onder de kostprijs ligt. Dit belemmert de toetreding van nieuwe aanbieders op de markt van sportaccommodaties. Hierdoor ontbreekt het aan concurrentie tussen aanbieders op prijs of kwaliteit. Dit komt duidelijk tot uitdrukking bij onderzoek naar eigendom van sportvoorzieningen. Commercieel c.q. zakelijk geëxploiteerde sportzalen zonder overheidssubsidie zijn er niet of nauwelijks.

Uitsluiting en ongelijkheid
In feite is er sprake van noodgedwongen winkelnering voor huurders. Een huurder die bij een eventuele externe partij zou willen huren wordt geconfronteerd met de omstandigheid dat het indirecte subsidiestelsel geen middelen kent waaruit ook direct kan worden gesubsidieerd. Indirecte subsidies worden immers in een gemeentebegroting als exploitatietekort afgedekt, zonder onderliggende geldstroom. Dit heeft tot gevolg dat sommige huurders marktconforme tarieven moeten betalen zonder subsidie. Dit speelt bijvoorbeeld voor schaatsvereniging bij huur van een (niet–gesubsidieerde) ijsbaan. Het toont overigens wel aan dat waar subsidie niet wordt toegekend, verenigingen kennelijk toch een oplossing vinden, bijvoorbeeld in de contributieverhoging.

In onderstaande casestudy wordt zichtbaar dat deze effecten ook daadwerkelijk optreden.

Casestudy 1: verhuur onder kostprijs

Gymnastiekvereniging Pro Deo huurt 40 weken per jaar voor haar leden 10 uur een gymzaal bij de gemeente. Schermvereniging Parade huurt 40 weken per jaar voor haar leden 10 uur een schermzaal bij een schermschool (n.b.: de schermsport vraagt weinig extra voorzieningen in een zaal en is dus vergelijkbaar). In bijlage 1 is berekend wat beide verenigingen per jaar kwijt zijn voor 400 uur in hetzelfde type accommodatie in dezelfde gemeente, alleen met verschillende verhuurders.

Pro Deo betaalt € 5.000 voor 400 uur
De gemeente maakt als verhuurder op deze zaal per jaar een verlies van € 10.250
Parade € 16.000 voor 400 uur
De exploitant maakt als verhuurder op deze zaal per jaar een winst van € 13.500

In deze situatie doen zich de geschetste nadelige effecten voor. Er is vermoedelijk sprake van *overconsumptie,* omdat Pro Deo wellicht meer uren afneemt dan zij zou doen als de huurprijs hoger lag. Verder ontbreekt het aan *concurrentie*: andere verenigingen zullen niet snel bij de accommodatie van de schermschool huren omdat dit veel duurder is. Tot slot is er sprake van *ongelijkheid: P*arade is veel duurde uit dan Pro Deo, maar is dat eerlijk?

Varianten
De vraag is hoe dit ook anders zou kunnen.

Kostprijs toepassen en subsidiëren
Eerlijker is, de vereniging in de gymzaal ook de kostprijs te laten betalen. Dat kan door het tarief voor een vereniging gelijk te stellen aan dat van een school. Met een uurtarief van € 22 is de gymzaal kostendekkend. Het oude gemeentelijke exploitatietekort van € 10.250 kan vervolgens als directe subsidie worden ingezet en worden uitgekeerd aan de huurders. Dit levert een budget-neutrale oplossing. Zie bijlage 1, variant 1.

Schermsport ook subsidiëren
Het zou eerlijker zijn om ook de schermsport te subsidiëren. Dat kan door de aanhuurkosten van de schermzaal mee te nemen in de berekening van de overall-kostprijsdekkende huur. Daardoor stijgt het gemiddeld uurtarief en nemen de lasten voor de gymnastiekvereniging toe. De netto meeropbrengst van onderwijs en gymnastiek wordt aangewend om de schermsport te subsidiëren. Zie bijlage 1, variant 2.

Schermsport gematigd subsidiëren
Bij variant 2 zal door de gymnastiekvereniging het argument worden ingebracht dat de schermsport in een relatief dure zaal sport en dat ook een gymzaal gebruikt zou kunnen worden. Het is de keuze van de schermschool een dure zaal te kiezen en daar zou een ander niet voor op hoeven te draaien. De gemeente is daar gevoelig voor en besluit het maximale subsidiabele uurtarief te verlagen van 40 naar 35 euro. Het levert win-win op: de schermsport betaalt minder en dit gaat niet ten koste van de gymnastiekvereniging. In feite draait het onderwijs voor de meerkosten op. Zie bijlage1, variant 3.

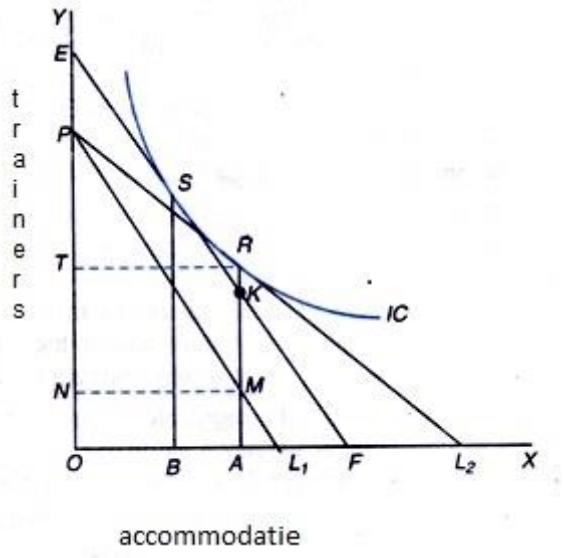
Andere varianten
In feite is iedere andere herverdeling denkbaar. De gemeente kan ook besluiten meer subsidiegelden ter beschikking te stellen en alle huurders te ontzien.

De theorie in praktijk
Belangrijker dan de vraag hoeveel directe subsidie er gegeven wordt, is de vraag wat er gebeurt als er direct in plaats van indirect wordt gesubsidieerd. Het economisch model uit hoofdstuk 3 verklaart dit.

In variant 3 ziet Pro Deo zich geconfronteerd met een tariefstijging van € 12,50 naar € 24, maar aan de andere kant ontvangt zij een subsidie die dat verschil volledig kan compenseren. Als de gemeente besluit de subsidie volledig te koppelen aan de afgenomen uren zal er per saldo niets veranderen. Maar wat als de gemeente op 1 januari van een kalenderjaar het gehele subsidiebedrag aan Pro Deo overmaakt en het aan Pro Deo over laat dit naar eigen inzicht te besteden, wat doet Pro Deo dan?

In het figuur uit hoofdstuk 3 (zie hieronder) betekent een subsidie dat de lijn PL2 verschuift naar de lijn EF. We verwachten dan dat Pro Deo besluit haar hogere inkomen anders te verdelen door minder duurdere zaalruimte af te nemen en meer geld te besteden aan trainers (van OA naar OB). Het model laat ook zien dat er voor Pro Deo geen nutsverlies optreedt als de gemeente op 1 januari niet een bedrag van bijv. € 5.000 aan subsidie voldoet, maar een lager bedrag, bijvoorbeeld € 4.000 (van RM naar EP).

Het is voor de praktijk de uitdaging dat lagere bedrag op dezelfde isonutcurve te vinden. Dat kan bijvoorbeeld door in jaar-1 de directe subsidie gelijk te stellen aan de indirecte subsidie uit jaar-0 en vervolgens te observeren of de vereniging inderdaad minder zaalruimte afneemt. Dat mindere volume zou vervolgens vertaald kunnen worden in een lagere subsidie in jaar-2.



Figuur 5. Directe versus indirecte subsidie. Aangepast overgenomen uit "Subsidies to Consumers: Price Subsidy vs. Lump Sum Income Grant" van J. Singh (z.j.), http://www.economicsdiscussion.net/essays/economics/subsidies-to-consumers-price-subsidy-vs-lump-sum-income-grant/1171), Copyright 2015, EconomicsDiscussion.net.

6.2 Eigendom: liever niet

De gemeente hoeft geen eigenaar te zijn van de accommodaties, maar is dat vaak wel. Het beeld in het land maar ook binnen een gemeente is verschillend. Waar de gemeente eigenaar is, gaat dat vaak gepaard met indirecte subsidies. Waar de gemeente geen eigenaar is, zijn er vaak investeringssubsidies. In onderstaande casestudies wordt onderzocht hoe eigendom de subsidiëring beïnvloedt.

Casestudy 2: wel of niet in eigendom overnemen ?

Een stichting is al jaren zonder overheidssubsidie exploitant/eigenaar van een sporthal. Dat doet zij met succes, alleen ontbreekt het haar structureel aan middelen voor groot onderhoud. De stichting went zich tot de gemeente om hulp, die vervolgens een extern bureau onderzoek laat doen naar de renovatiekosten. Hieruit blijkt dat renovatie € 1.500.000 kost. De gemeente besluit daarop de hal van de stichting over te nemen voor een symbolisch bedrag, de hal te renoveren en vervolgens te exploiteren. Het jaarlijks exploitatietekort voor de gemeente bedraagt € 100.000. De bestaande huurrelaties worden gerespecteerd, de indirect gesubsidieerde tarieven eveneens. Zie bijlage 2 voor een uitgebreidere berekening.

Renovatiekosten		
totale stichtingskosten	**€**	**1.524.419**
Exploitatielasten		
Kapitaalslasten stichtingskosten	€	99.829
Onroerend zaakbelasting eigenaar	€	8.000
Afvalverwerking (containers)	€	2.400
Opstalverzekering	€	2.000
Energie	€	25.500
Onderhoud (per m²) (regulier)	€	29.000
Onderhoud (per m²) (groot)	€	15.585
Schoonmaak (1000 m²)	€	22.000
Totale exploitatielasten (excl. BTW)	**€**	**204.314**
Huurinkomsten		
Huurinkomsten	€	110.000
Netto huurinkomsten na afdracht BTW	**€**	**103.774**
Saldo exploitatie per accommodatie	**€**	**-100.540**

Deze gemeente koppelt subsidie sterk aan zeggenschap en dus aan eigendom. De gemeente had zich echter moeten afvragen of zij financieel niet beter af was door geen eigenaar te worden. Op zich draaide de stichting immers prima, alleen middelen voor groot onderhoud ontbraken. Als de gemeente had besloten de renovatiekosten aan de stichting te voldoen (hetgeen bij 4% interne rekenrente leidt tot een jaarlijkse last bij de gemeente van € 60.000) en daarenboven de jaarlijkse groot onderhoudslasten te subsidiëren met een

directe subsidie, was zij jaarlijks € 25.000 goedkoper uit geweest. De kennelijk gewenste zeggenschap had kunnen worden geregeld via de jaarlijkse directe subsidie voor het groot onderhoud.

Het had echter nog goedkoper gekund. De stichting had als eigenaar vermoedelijk toch andere keuzes gemaakt in het groot onderhoud dan de gemeente en minder middelen nodig gehad dan € 1.500.000. De stichting had bijvoorbeeld de buitenschil niet vervangen, maar geverfd. Of zij had het verfwerk niet uitbesteed, maar door haar leden laten doen.

Tot slot laat de gemeente de indirecte subsidierelaties met de bestaande huurders bestaan. Case 1 laat zien dat ook dat tot efficiëntieverlies leidt.

Casestudy 3: investeringssubsidie versus indirecte subsidie

Voetbalvereniging FC Real beschikt over een voetbalcomplex met 4 velden, een kantine en een was- en kleedgebouw met 12 kleedkamers. Laatstgenoemd gebouw van 500 m2 verkeert na 40 jaar in slechte staat en voldoet niet aan de eisen van de KNVB, die meer en grotere kleedkamers vraagt. De bouwkundigen zijn het er over eens dat sloop en nieuwbouw de beste keuze is. De all-in bouwkosten worden na onderzoek door de gemeente begroot op € 750.000.

In deze case vergelijken we het subsidiestelsel van twee gemeenten en berekenen we wat de kosten voor zowel gemeente als vereniging zijn. Zie bijlage 3 voor de berekeningen.

Als FC Real in Zoetermeer ligt, is de gemeente eigenaar/ verhuurder en FC Real huurder. RC Real wordt indirect gesubsidieerd, de gemeente betaalt dus de nieuwbouw. De oude accommodatie kostte F Real € 26.000 per jaar en de nieuwe, door energiebesparingen € 23.000. De gemeente ziet haar exploitatietekort echter stijgen van € 32.000 naar € 70.000.

Als FC Real in Amsterdam ligt, is FC Real eigenaar. De gemeente kent een subsidieregeling, waarbij 1/3 van de investering wordt vergoed. De oude accommodatie kostte FC Real € 60.000 per jaar en de nieuwe € 72.000. De gemeente ziet haar tekort stijgen van € 4.000 naar € 14.000

Duidelijk is dat er tussen gemeenten een enorm lastenverschil kan zijn voor een en dezelfde situatie. Natuurlijk is dat vooral politiek bepaald en niet zozeer afhankelijk van het systeem op zich. Een subsidieregeling kan immers ook royaler zijn of een huur juist veel hoger. Maar het voorbeeld laat vooral zien dat absolute draagkracht niet bestaat, maar dat draagkracht wordt bepaald door verleden en gedrag.

De theorie in de praktijk

De praktijk in Amsterdam zal een andere zijn dan uit deze case. Net zoals de stichting/eigenaar in case 2 zal FC Real op alle mogelijke manieren zoeken naar kostenbesparingen. Die kunnen op allerlei vlakken gevonden worden. Zo kan FC Real besparen in de bouwkosten zelf, door kleiner, minder, goedkoper of later te bouwen. Zij kan er ook voor kiezen om werkzaamheden als schilderwerk of schoonmaak niet uit te besteden, maar zelf te doen met vrijwilligers. En uiteraard zal zij actief sponsors gaan zoeken.

Waar FC Real in Amsterdam gedreven wordt door het streven naar kostenreductie, ligt dat in Zoetermeer anders. De vereniging in Zoetermeer voelt geen enkele rem voelt om voor nieuwbouw te gaan. Sterker nog, zij is financieel gebaat bij nieuwbouw omdat haar lasten dalen. Verder voelt zij door de gelijkblijvende huur geen prikkel om naar kostenreducties te zoeken. Zoetermeer had hierop kunnen anticiperen door huur en kosten te koppelen.

Anderzijds, in Zoetermeer zou de gemeente ook een andere afweging kunnen maken door het eigendom over te dragen aan de vereniging. De gemeentelijke lasten stijgen immers met € 40.000 tot € 70.000. Zij zou de club ook het aanbod kunnen doen om de was- en kleedaccommodatie als club zelf in eigendom te nemen en vervolgens zelf de nieuwbouw te realiseren en te onderhouden. De gemeente kan daarbij een aanbod doen tot € 1.500.000 (het gekapitaliseerde jaarlijks exploitatieverlies van € 70.000). Iedere afkoop daaronder is winst voor de gemeente. De gemeente zou er echter verstandig aan doen het onderhoud jaarlijks te subsidiëren (en te controleren) en alleen de aanvangsinvestering af te kopen.

De speelruimtes zijn duidelijk: waar de gemeente een investering doet van € 750.000, kan de vereniging dat voor minder. En daarnaast, waar de gemeente jaarlijks € 27.000 calculeert voor groot en regulier onderhoud, doet de vereniging dat goedkoper.

<u>Andere onvolkomenheden en vraagstukken</u>

De gemeentelijke praktijk zit vol met voorbeelden waarin de hoogte van de huur centraal staat. Een klein aantal voorbeelden:

- de gemeente Zoetermeer biedt een korting van 15% aan op het tarief van een gymzaal als die zaal 13 weken aansluitend wordt gehuurd. Die korting leidt ertoe dat zalen wel worden gehuurd, maar niet worden gebruikt, puur vanwege de korting. De korting is in dit geval te hoog en leidt tot overconsumptie;
- Een ijshockeyvereniging krijgt geen huursubsidie omdat de gemeente dit systeem niet kent. De club huurt ijsuren bij een private exploitant. De contributie voor een senior lid bedraagt € 797, hetgeen veel meer is dan bij reguliere sporten. Waarom speelt het draagkrachtprincipe kennelijk geen rol?
- Voor een tafeltennisvereniging is een nieuw clubgebouw gerealiseerd. De nieuwe kostprijs is berekend en in rekening gebracht. Dit heeft geleid tot een huurstijging van € 9.000 naar € 34.000, die probleemloos kan worden betaald. Was de oude huur dus veel te laag?
- er zijn sportverenigingen met een huurschuld bij de gemeente. Wie de begroting beter bekijkt ziet vervolgens dat vrijwilligers gewoon doorbetaald worden. Is dat een gezonde afweging in het model?
- sommige verenigingen zijn noodlijdend door teruglopende ledenaantallen. Een verzoek om huurverlaging is dan het gevolg. Waar ligt de grens?

6.3 Conclusie en aanbevelingen

De in dit hoofdstuk berichten casestudies bevestigen de stelling dat direct subsidiëren loont. De voorbeelden laten zich samenvatten in twee aanbevelingen voor de subsidieverstrekker.

“Aanbeveling 1: Vraag de kostprijs, subsidieer direct in plaats van indirect”

Deze aanbeveling – waarin ligt opgesloten de aanbeveling dat tegen kostprijs verhuurd moet worden - behoeft eigenlijk geen nadere toelichting want het is de centrale stelling van dit onderzoek. Door de kostprijs c.q. de streefhuur in rekening te brengen wordt het kostenbewustzijn vergroot. Door daar anderzijds inkomensgroei tegenover te stellen zal de vereniging een andere, betere afweging gaan maken. Immers, de economische theorie stelt dat het subsidiëren van een goed leidt tot overconsumptie en tot gedeeltelijke verspilling van middelen. Waar nu geen sprake is van direct subsidiëren, is de weg ernaar toe niet bepaald een complex stappenplan.

Gestart moet worden met het berekenen van de kostprijsdekkende huur. Dat vraagt om keuzes (Bouwstenen, 2015) maar ongeacht de keuzes die gemaakt worden, resulteert dit altijd in een situatie waarin een kostprijs c.q. een streefhuur bekend is.
Verfijning is daarbij nodig en mogelijk. Zo kunnen de kostprijzen van afzonderlijke, vergelijkbare accommodaties bij elkaar worden opgeteld en worden gemiddeld naar één tarief voor al die accommodaties. Vooral in de binnensport gebeurt dit vaak. Ook moet overwogen worden de kosten van aanhuur van externe panden mee te nemen in de kostprijsberekeningen.

Vervolgens kan de huur verhoogd worden naar de streefhuur of de kostprijsdekkende huur. Om onbetaalbaarheid daarvan te ondervangen, gaat de huurverhoging gepaard met een directe subsidie ter hoogte van maximaal het verschil tussen kostprijs en oude huurprijs. Ook daarbij moete keuzes gemaakt worden. Worden specifieke tegenprestaties verwacht of blijft het een algemene waarderingssubsidie? Wordt draagkracht gemeten en bewaakt (en hoe) of wordt de draagkracht van de gesubsidieerde verder niet in beschouwing genomen?

“Aanbeveling 2: draag waar mogelijk verantwoordelijkheid over”

De aanbeveling spreekt bewust over verantwoordelijkheid en niet over alleen eigendom. Ook de verantwoordelijkheid voor alleen het onderhoud is namelijk over te dragen.

Het overdragen van verantwoordelijkheid heeft tot doel om degene die vastgoed gebruikt, meer invloed te geven op de besluiten over dat vastgoed. Daarbij leidt het tot meer

kostenbewustzijn en een sterkere prikkel om efficiënter te werken, mits uiteraard de overdacht van verantwoordelijkheid gepaard gaat met de overdracht van middelen.

Benadrukt wordt dat deze aanbeveling niet (alleen) gedaan wordt vanuit een koude, zakelijke benadering waarin het streven naar bezuinigen centraal staat. De aanbeveling wordt ook gedaan vanuit de overtuiging dat een vereniging in staat is als goed huisvader zijn eigen accommodatie te benutten en te beheren. Zij zal dan weliswaar andere, maar geen slechtere keuzes maken dan wanneer zij alleen huurder was geweest. Sterker nog, zij zal efficiënter handelen dan de overheid.

De overdracht van verantwoordelijkheid kent overigens verschillende gradaties.

Aan de ene kant staat volledige overdracht van eigendom en onderhoud. Neem FC Real uit casus 3: Zoetermeer zou ervoor kunnen kiezen om het eigendom en de verantwoordelijkheid voor het onderhoud ervan volledig bij de club te leggen. Bij die overdracht horen eenmalige en/of periodieke geldstromen in de vorm van directe subsidies, die ervoor moeten zorgen dat de club financieel in staat is om onderhoud en vervanging te plegen. Daar hoort uiteraard ook bij dat er controle van en verantwoording over de besteding van de subsidie plaatsvindt.

Zeker ten aanzien van onderhoud zijn tussenvormen goed denkbaar. Tegenover het model dat de vereniging alles in eigen beheer en naar eigen inzicht uitvoert staat bijvoorbeeld een model waarbij de vereniging (verplicht) een meerjarig onderhoudscontract sluit met de gemeente of een derde. Hierdoor is gegarandeerd dat noodzakelijk onderhoud ook echt wordt uitgevoerd

Alleen juridische overdracht van eigendom is aan de andere kant ook denkbaar. In feite is deze variant de evenknie van hoe de verantwoordelijkheid rondom onderwijshuisvesting landelijk is geregeld. Deze variant betekent voor FC Real uit casus 3 dat zij dus juridisch eigenaar is van het clubgebouw, maar dat het economisch eigendom - en dus de financiële last (rente, aflossing en verzekeringen) - bij de gemeente ligt. FC Real betaalt daarvoor wel een huur, in tegenstelling tot het onderwijs overigens, waar van huur geen sprake is. Indien het clubgebouw niet meer nodig is omdat de vereniging ophoud te bestaan, valt dit gebouw door middel van het zogenaamde economisch claimrecht weer terug aan de gemeente. In deze constructie zorgt de gemeente wel eenmaal per 50 jaar voor vervangende nieuwbouw, hetgeen voor een vereniging een geruststellende gedachte is. De verantwoordelijkheid voor het binnen- en buitenonderhoud gedurende die 50 jaar ligt echter weer bij FC Real. FC Real ontvangt daarvoor weer subsidie voor huur, groot en regulier onderhoud. Over de wijze van uitvoeren van dat onderhoud kunnen partijen weer passende afspraken maken.

7. Samenvatting en conclusies

De aanleiding voor deze scriptie was het signaal dat 93 procent van de gemeenten óf al bezuinigd heeft op sport óf van plan is dat te gaan doen. Gegeven de bestaande huur- en subsidierelaties, ligt het dan voor de hand dat nadenken over bezuinigen vooral gaat over de hoogte van huren of subsidies. Maar herbezinning op de vorm of de methode is eigenlijk van groter belang. Wellicht leidt een andere vorm van subsidie wel tot minder verspilling of meer doelmatigheid en kan een bezuiniging ook op een andere manier worden bereikt. Die gedachte was de rode draad van deze scriptie.

De centrale vraag van dit onderzoek is hoe - door gebruik te maken van economische inzichten - de subsidieverlening aan sport(accommodaties) kan worden verbeterd. Om op die vraag een antwoord te kunnen geven, is een aantal deelvragen beantwoord. In dit hoofdstuk worden de antwoorden op de deelvragen nog eens samengevat en het antwoord op de hoofdvraag gegeven.

7.1. Het antwoord op de deelvragen

Verklaard is *waarom* de overheid zich überhaupt met sport bemoeit. De wortels liggen vooral in de periode van de opkomst van de verzorgingsstaat, waar het streven naar sociale gelijkheid centraal stond. Ieder mens had recht op sport en - omdat de kansen daartoe niet gelijk waren - was het aan de overheid daar te interveniëren.

Vanaf de jaren tachtig gaat het niet meer om de toegankelijkheid, het streven naar sociale en geografische spreiding van sportvoorzieningen, maar om het bereiken van sportexterne doelstellingen als neveneffect van sport. Sport als middel voor participatie, gezondheid en veiligheid. De lokale overheid legt daarvoor jaarlijks maar liefst bijna 1 miljard euro toe op de exploitatie van sportaccommodaties.

Bij sport is dus sprake van een zogenaamd publiek belang: een maatschappelijk belang dat de overheid heeft besloten te behartigen omdat het belang in de vrije markt niet goed tot zijn recht komt. Sport is daarmee een zogenaamd verdienstelijk goed of merit good.

De vraag die vervolgens beantwoord is, is de vraag of er *mark*t voor sportaccommodaties is en hoe die werkt. Geconcludeerd is dat er ook bij sportaccommodaties sprake is van vraag en aanbod en een markt waar die elkaar ontmoeten. Het vijfkrachtenmodel van Porter laat zien dat deze markt een markt is met weinig concurrentie, waar besluitvorming nauwelijks tot stand komt door het vrije spel van vraag en aanbod. Het tendeert naar een monopolie, waar alle macht in handen is van de lokale overheid.

Verder is geconcludeerd dat er bij sport sprake is van marktfalen vanwege de zogenaamde positieve externe effecten. Dit zijn de onbedoelde bijwerkingen van productie of consumptie die door anderen dan de veroorzaker worden ervaren, zoals gezondheid en leefbaarheid.

Wanneer wordt uitgegaan van het primaat van de markt en de overheid alleen daar optreedt waar die markt tekortschiet, valt de interventie van de overheid op sport dus te verklaren door het feit dat de markt voor sport faalt. Daarbij is echter ook sprake van overheidsfalen, omdat ook andere dan zuiver economische belangen een rol spelen bij de besluitvorming

over die subsidies. Volgens de aanhangers van de zogenaamde public-choice theory bijvoorbeeld spelen eigenbelang en achterban een dusdanig grote rol bij politieke besluitvorming dat van menig besluit niet gesteld kan worden dat dat besluit het algemeen belang dient.

In de kern is overheidsinterventie op sport er dus op gericht om voldoende én betaalbaar aanbod aan sportvoorzieningen te creëren, met als doel om sport voor een ieder toegankelijk te houden. Overheidsbemoeienis met sport komt op lokaal niveau daarom vooral tot uitdrukking in het financieel ondersteunen van sportaccommodaties voor de zogenaamde breedtesport.

Na de "*waarom-vraag*" stond de "*hoe-vraag*" centraal. Onderzocht is wat we vanuit de economische theorie mogen verwachten te herkennen in de besluitvorming over sportaccommodaties. Die verwachting is weergegeven in een economisch model, dat ons in de eerste plaats vertelt dat de overheid goedkoper uit is als ze ervoor kiest om direct te subsidiëren door het toevoegen van vermogen aan de vereniging in plaats van indirect te subsidiëren door het verlagen van de huurprijs. Het model vertelt ons in de tweede plaats dat de vereniging bij een indirecte subsidie een andere afweging tussen club- en accommodatiekosten dan bij een directe subsidie, maar dat zij in het geheel bezien even goed af zal zijn.

Vertaald naar de markt voor sportaccommodaties verwachten we dat:

- de verhuurder/gemeente de streefhuur berekent en als uitgangspunt neemt voor de huurprijsberekening;
- die streefhuur vervolgens in rekening wordt gebracht en dat een eventuele subsidie wordt toegekend in de vorm van inkomen en niet via een korting op de prijs;
- hierdoor verspillingen worden voorkomen c.q. een hogere efficiëntie wordt bereikt.

De *praktijk* laat echter zien dat die verwachtingen niet uitkomen. Overheden worden geacht minstens een kostendekkend tarief in rekening te brengen, maar omzeilen die verplichting massaal door het nemen van zogenaamde algemeen belangbesluiten. Dat betekent dat zij wellicht wel bekend zijn met de kostprijs, maar niet van plan zijn die als uitgangspunt voor hun huur te nemen.

Een onderzoek naar de praktijk van eigendom, tarieven en subsidies bevestigt dit beeld verder. De overgrote meerderheid van de gemeenten brengt een huur in rekening die ver onder de kostprijs ligt. Gangbare dekkingspercentages voor buitensportaccommodaties liggen tussen 10 en 30 procent. Bij binnensport liggen de percentages net wat hoger.

Indirecte subsidies zijn dus in feite de norm. Directe subsidies zoals de investeringssubsidie spelen bij sportaccommodaties alleen daar een rol, waar de gemeente geen eigenaar is. De omvang van dergelijke subsidies is relatief echter klein. Lokale subsidies die puur gericht zijn op het instandhouden van een accommodatie zijn eerder uitzondering dan regel.

Tot slot is aan de hand van een aantal casestudies onderzocht tot welke *effecten* dit leidt. Daaruit kwam duidelijk naar voren dat door niet direct te subsidiëren sprake kan zijn van overconsumptie, gebrek aan toetreding, onvoldoende concurrentie, uitsluiting en ongelijkheid.

7.2. Het antwoord op de centrale vraag

Hoe kan - door gebruik te maken van economische inzichten - de subsidieverlening aan sport(accommodaties) worden verbeterd ? Dat hangt natuurlijk af van de bestaande werkwijze in een bepaalde gemeente, maar in zijn algemeenheid kan gesteld worden dat er twee grote verbeteringen mogelijk zijn.

Situaties waarin sprake is van huurtarieven onder de kostprijs (en waar dus sprake is van verkapte subsidie) kunnen worden verbeterd door voortaan de kostprijs in rekening te brengen en daarnaast een inkomenssubsidie toe te kennen aan de vereniging.

Situaties waarin de overheid eigenaar is en/of onderhoud uitvoert, kunnen worden verbeterd door verantwoordelijkheid én bijbehorende middelen over te dragen aan de huurder.

Beide veranderingen c.q. verbeteringen zullen leiden tot een hoger kostenbewustzijn en hogere betrokkenheid bij het sportvastgoed. De geconstateerd negatieve effecten (overconsumptie, gebrek aan toetreding, onvoldoende concurrentie, uitsluiting en ongelijkheid) zullen daardoor worden verkleind.

7.3 Bereidheid tot verandering ?

Direct subsidiëren en eigendomsoverdracht kan lonen. Aan de andere kant is indirect subsidiëren de meest gebruikte methode is. Waarom dit zo is, blijft een lastige vraag. Het is een feit dat dit historisch zo gegroeid is, ontstaan in een tijd dat sport niet zozeer als vastgoed werd gezien, maar vooral als een activiteit of een recht. In die tijd draaide alles om verzorging en welvaart, niet om outcome of rendement. Door de professionalisering van het gemeentelijk vastgoedmanagement, de recente noodzaak tot bezuinigen en de verzakelijking van gemeenten, waarbij steeds meer gestuurd word op output en outcome, staat die benadering hedentendage onder grote druk. De roep om te gaan verhuren tegen kostprijs en de roep om meer directe subsidies, wordt steeds luider.

De moeilijkheid daarbij is dat aan de huidige tarievenstelsels geen duidelijk rekenmodel over draagkracht ten grondslag ligt. Tarieven zijn in de regel historisch gegroeid tot een niveau dat gevoelsmatig als redelijk wordt beschouwd. Daarmee heeft het tarief als indirecte subsidie dus vooral het karakter van een waarderingssubsidie, die wordt toegekend vanuit het algemeen maatschappelijk belang, maar zonder toets aan prestaties. De vraag is dan wel hoe met het draagkrachtbeginsel (“als er niet gesubsidieerd wordt, is het onbetaalbaar”) zou moet worden omgaan. Kan die draagkracht wel worden beoordeeld, als normen ontbreken?

Een voorgenomen besluit over verhoging van een tarief zal vanuit de vereniging al snel worden gepareerd met argumenten over de onbetaalbaarheid ervan of het belang van de sport voor de maatschappij. In Rotterdam werd recent afgezien van een forse verhoging van de tarieven nadat werd berekend dat deze verhoging zou leiden tot contributiestijging en daardoor tot (ongewenste) ledenuitval (Bouwmeister et al., 2014). Dit soort berekeningen staat nog in de kinderschoenen, maar het levert in ieder geval objectiveerbare argumenten op. Zonder rekenkundige onderbouwing is het veel lastiger praten.

De vraag blijft natuurlijk, of het berekenen van de mogelijke verhoging van tarieven wel een exacte wetenschap moet of kan zijn. Maar er blijft altijd een zoektocht naar kostenreductie, optimalisatie en efficiëntieverbetering. Het zou niet fair zijn om alleen de overheid als probleemeigenaar daarvan te benoemen en er op voorhand vanuit te gaan dat verenigingen geen speelruimte hebben. De grote bezuinigingen die de rijksoverheid in de kunst- en cultuurwereld heeft doorgevoerd laten bijvoorbeeld ook zien dat de getroffen instellingen opeens wel in staat waren ander partners aan zich te binden en zich niet hebben beperkt tot het verhogen van de toegangsprijzen.

Maar niet alleen aan de kant van de verenigingen, ook aan de kant van de gemeenten is er weerstand. Interessant is de vraag waarom gemeenten in de tussentijd niet van subsidiesysteem zijn gewisseld of dat nog steeds niet doen. Meerdere redenen spelen daarbij een rol.

In de eerste plaats is het met een vastgoedbenadering naar sport kijken, relatief nieuw. Sportaccommodaties werden en worden doorgaans beheerd door mensen met een hart voor sport, niet met een hart voor cijfers. In de tweede plaats hebben veel gemeenten moeite om de kosten en opbrengsten goed in beeld te krijgen. Aan de kostenkant is concern- en afdelingsoverhead bijvoorbeeld altijd een aandachtspunt. Aan de inkomstenkant speelt bijvoorbeeld de vraag of de bijdrage vanuit de onderwijsbegroting aan de binnensport wel transparant is. Maar zonder goede begroting is subsidiëren moeilijk. In de derde plaats leidt subsidie tot transparantie en dat is pijnlijk als daardoor verschillen of rechtsongelijkheid zichtbaar wordt. In de vierde plaats speelt bij het subsidiëren van de vraag een rol dat bij de gemeente de (onterechte?) angst leeft dat macht uit handen wordt gegeven van subsidieverstrekker naar consument. Tot slot is er weerstand bij verenigingen, die tariefsverhogingen al snel uitleggen als een bezuiniging.

Subsidies kunnen verder op een aantal veel gehoorde tegengeluiden rekenen. Zo wordt vaak gesteld dat het instellen van een subsidiemechanisme tot hoge apparaatskosten leidt voor gemeenten, bijvoorbeeld aan formatie voor behandeling van aanvragen en controle. Sommigen vinden dat subsidiëren niet meer betekent dan het rondpompen van geld zonder effect. Andere wijzen er weer op dat subsidies ook een aanmerkelijke administratieve lastenverzwaring voor verenigingen zijn. En verder word gesteld dat subsidies tot het ongewenste effect leiden dat gemeentelijke inkomsten minder zeker zijn, of dat sturen op verenigingen ook zonder subsidie kan.

Het meest gehoord is echter het argument dat verenigingen niet goed in staat zouden zijn om goed voor hun eigendom te zorgen, maar dit verwaarlozen. Clubs zouden moeten doen waar ze goed in zijn en dat is niet het beheren van eigendom. Verenigingen besteden het geld volgens de critici liever aan iets anders dan aan vastgoed en kloppen na verloop van jaren uiteindelijk toch weer bij de gemeente aan met een verzoek om extra middelen.

Tegen al deze argumenten valt het nodige in te brengen. Inderdaad zijn aan een stelsel van directe subsidies hogere transactiekosten verbonden dan bij indirecte subsidies, maar de positieve keerzijde is, dat het tot meer efficiëntie leidt en dat er dus ook opbrengsten tegenover staan. En met goede voorwaarden en controles, is subsidiëren veel meer dan het rondpompen van geld.

De vrees van lastenverzwaring voor verenigingen is terecht, maar daar kan op worden geanticipeerd in het te kiezen subsidiemodel. Zo kan ervoor worden gekozen niet jaarlijks, maar vierjaarlijks subsidies vast te stellen. En als er minder inkomsten uit verhuur komen, is dat dan niet een signaal dat de subsidies effectief zijn, omdat de verenigingen bewuster keuzes maken?

Het gevaar voor verwaarlozing van eigendom wordt onderkend, maar dat is op zich geen reden om dan maar af te zien van eigendomsoverdracht. Het is vooral van belang na te denken over de voorwaarden en omstandigheden waaronder eigendomsoverdracht wel een succes is. Wellicht is een geleidelijke overgang het beste, als bewezen succes gepaard gaat met groeiend vertrouwen.

Geconcludeerd kan dus worden dat er hele goede argumenten zijn om de huidige subsidiepraktijk te veranderen, maar dat de praktijk weerbarstig is. Verenigingen zullen iedere huurverhoging zonder volledige compensatie al snel en ten onrechte uitleggen als een bezuiniging die voor hen nadelig werkt. Gemeenten vrezen niet alleen meer werk, maar ook verwaarlozing van vastgoed als eigendom wordt overgedragen. Het is voor alle partijen de uitdaging om over dat wantrouwen heen te stappen en zich vooral de vraag te stellen, hoe in een ander subsidiestelsel aan hun bezwaren en angst tegemoet kan worden gekomen.

7.4 Reflectie

Verbazing over de bestaande praktijk en nieuwsgierigheid naar mogelijke verbeteringen waren de persoonlijke drijfveren voor dit onderzoek.

Het literatuuronderzoek leverde een dubbel beeld op. De auteur stuitte op kennisbronnen en literatuur waarvan hij het bestaan niet vermoedde en die hebben bijgedragen aan een duidelijke persoonlijke kennissprong. Voor dit onderzoek was die literatuur helaas niet altijd even relevant. Literatuur over directe subsidies in relaties tot sport bleek daarentegen weer schaars en zich vooral te beperken tot topsport. Wellicht was een verdere verdieping in of vergelijking met subsidietrajecten op het gebied van cultuur, waar directe subsidies wel gebruikelijk zijn, zinvol geweest. Dat is echter niet gedaan omdat het ontwikkelen van een normatief subsidiestelsel buiten de reikwijdte van deze scriptie viel. Het zou wel een goed vervolg op dit onderzoek kunnen zijn.

Voor een analyse van de praktijk kon dankbaar terug worden gevallen op een groot aantal onderzoeken. Uiteraard is er gezocht en gespeurd naar die ene gemeente die het wél volgens het boekje doet, maar die is niet gevonden. De vraag blijft of die er echt niet is of dat die zoektocht niet volledig genoeg is geweest. De toekomst zal het leren.

De onderzoeksuitkomsten zijn daaro ook verrassend. Kennelijk doet de gehele lokale overheid iets op een manier die op zijn zachtst gezegd voor verbetering vatbaar is. Als iedereen hetzelfde doet, is het dan toch “fout” ? Wellicht is er vooral sprake van een gebrek aan kennis.

De belangrijkste meerwaarde van dit onderzoek is hopelijk, dat het de lezer aan het denken heeft gezet over het automatisme waarmee gemeentebreed vastgoed geëxploiteerd wordt. Er kunnen bij nader inzien ook andere keuzes gemaakt worden in bepaalde vastgoeddossiers. Met collega’s en ook met huurders daarover in gesprek gegaan levert ongetwijfeld leuke discussies op, met heel veel verschillende meningen. Op die manier kan dit onderzoek dus inderdaad haar steentje bijdragen aan de discussie over bezuinigen op sport. Het is spannend op het speelveld !

Bibliografie

- Autoriteit Consument & Markt (2014*). Naar sportieve concurrentie: Een analyse van de naleving van de gedragsregels uit de Wet Markt en Overheid door gemeenten bij de exploitatie van gemeentelijke sportaccommodaties*. Den Haag: ACM
- Autoriteit Consument & Markt (2015). *Sectorstudies Markt en Overheid.* Den Haag: ACM.
- Bakker, S., J. Straatmeijer en H. van der Poel (2013). *Overheidssteun voor ijsbanen. Een onderzoek naar de mate waarin ijsbanen worden gefinancierd met behulp van overheidssteun.* Utrecht: W.J.H. Mulier Instituut.
- Bouwmeister, J.B.J, K.J. van de Werfhorst en S.J.M. Olsthoorn (2014). *Spankracht: hoeveel rek zit er in de Rotterdamse sportverenigingen?* BMC advies.
- Boonstra, N. G.J. en N.J. Hermens (2011). *De maatschappelijke waarde van sport, Een literatuurreview naar de inverdieneffecten van sport.* Utrecht: Verwey-Jonker instituut.
- Bouwstenen voor Sociaal (2015). *Wat kost dat? Menukaart voor een Kostprijsdekkende huur van gemeentelijk vastgoed*. Amersfoort: Bouwstenen voor Sociaal.
- Bottenburg, M. van en K. Schuyt (1996). *De maatschappelijke betekenis van sport*. Arnhem.
- K. Breedveld, K., C.B.M. Kamphuis en A. Tiessen-Raaphorst (Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)/ W.J.H. Mulier Instituut) (2008). *Rapportage sport 2008*. Den Haag: SCP.
- Breedveld, K., H. van der Poel, M. de Jong en D. Collard (2011). *Beleidsdoorlichting Sport-Hoofdrapport.* Den Bosch: W.J.H. Mulier Instituut.
- Breedveld, K, H. van der Poel en A Elling (2012).*10 jaar sportonderzoek en beleid. Essay ter gelegenheid van het tienjarig bestaan van het Mulier Instituut*. Utrecht: W.H.J Mulier Instituut.
- Butter, F.A.G. den (2011). Marktwerking en het “wat” en “hoe” van het publiek belang. *Tijdschrift voor Openbare Financiën, jaargang 43*, *2011*, nummer 2.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2015). *Overheid; uitgaven cultuur, sport en recreatie 1999 – 2012.* Geraadpleegd op 14 mei 2016, van http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=70130NED&D1=a&D2=a&D3=l&HD=110830-1537&HDR=G2,G1&STB=T).
- Coates. D en Humphreys B.R. (2008). *Do Economists reach a Conclusion on Subsidies for Sports Franchises, Stadiums and Mega Events ?* North American Association of Sports Economists: Working paper series, paper No. 08-18.
- Chapin, T. (2002). *Identifying the Real Costs and Benefits of Sports Facilities*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Colijn, J. en R. Kok (2007, juli). *Sportmarketing.* Amsterdam: Pearson Education.
- Companjen, T en D. de Jong (2006, maart), *Ruimte voor Sport in Zuid-Holland, een GIS-analyse van vraag en aanbod.* Den Haag: Sportservice Zuid-Holland.
- CRM (1974*). Nota sportbeleid*. Den Haag: ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk.
- Crompton, J.L. 1995. Economic Impact Analysis of Sports Facilities and Events: Eleven Sources of Misapplication. *Journal of Sport management*, 9(1):14-35
- Darnell, A. C. (editor) (1990). *The collected economics articles of Harold Hotelling.* New York: Springer Verlag.
- DiPasquale, D., Wheaton, W.C., (1996). Urban economics and real estate markets. Englewood Cliffs, NJ.
- Driessen, L. en K. Siemons (2012). *Prijselasticiteit in de sport.* Afstudeerscriptie, Hogeschool van Arnhem en Nijmegen.
- Ecorys (2015). *Evaluatie Wet Markt en Overheid 2012-2015.* Rotterdam 2015.

- Fort, R. F. (2004). Subsidies as Incentive Mechanisms in Sports. *Managerial and Decision Economics,* 25: pp. 95-102.
- Gemeente Amsterdam (2016). *Subsidie (aanpassing aan) Verenigingsaccommodaties.* Geraadpleegd op 13 juni 2016 van https://www.amsterdam.nl/veelgevraagd/?productid=%7BCBEC744E-2E7B-4080-A961-0B69CD0A9E58%7D#case_%7B823795C9-3A10-4DE0-80F2-FA178B844979%7D.
- Heer, W. de (2000), *Sportbeleidsontwikkeling 1945-2000*. Haarlem: De Vrieseborch.
- Hoekman, R., D. Collard en A. Cevaal (2011). *Sportinfrastructuur in Nederland, Quickscan sportaccommodaties en sportorganisaties.* Utrecht: W.J.H. Mulier Instituut.
- Hoekman, R., D. Romijn en T. Rutten (2011). *Een veld voor de helft, een tarieven- en subsidievergelijking vanuit verenigingsperspectief voor Brabant Stad.* Utrecht: W.J.H. Mulier Instituut.
- Hoekman, R. en J. Straatmeijer (2013). *Sport en recessie*. Utrecht: W.J.H. Mulier Instituut.
- Hoekman R., K. Hoenderkamp & H. Van der Poel (2013). *Sportaccommodaties in beeld*. Utrecht: Mulier Instituut / Arko Sports Media.
- Hone Ph. en Silvers R. (2006). Measuring the Contribution of Sport to the Economy.*The Australian Economic Review*, vol.39, no.4, pp. 412-419.
- Hoofdbedrijfschap Detailhandel (2010). *De sportmarkt van de toekomst, onderzoek naar de mogelijkheden voor de gespecialiseerde sportdetailhandel.* Den Haag.
- IPD Benelux (2013). *Resultaten IPD Benchmark Gemeentelijk Vastgoed, Vergelijkend Rapport - Resultaten over het jaar t/m december 2012*. Almere; IPD.
- Jansen N. (2014*). Betaalbare sportaccommodaties voor gemeenten, een empirische studie naar de invloed van de financiering van gemeentelijke sportaccommodaties, op het subsidie- en tarievenbeleid van de gemeenten Neder-Betuwe en Geldermalsen*, Nijmegen.
- Kesenne, S en Butzen, P. (1987). Subsidizing sports facilities: the shadow price-elasticies of sports. *Applied Economics,* 1987, 19, pp. 101-110.
- Knol, F.A. (2010). Sport, een ruimtelijk zwakke functie? *Bulletin RO Totaal, 2010*, *nummer 1, pp. 8-10.*
- Langeveld, C. (2006). *De economie van het theater.* Proefschrift, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Langeveld, C. (2009*). Zaken van zalen.* Amsterdam: Boekmanstudies.
- Milke, M. en Veldhuis N. (2010). Subsidizing professional sports is the worst form of corporate welfare*. Fraser Forum, November/december 2010, pp. 30-31.*
- Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (2012). *Handreiking Wet Markt en Overheid*. Den Haag.
- Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (2016). *Kamerbrief met beleidsreactie Wet markt en overheid.* Geraadpleegd via: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/06/03/kamerbrief-met-beleidsreactie-evaluatie-wet-markt-en-overheid
- Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (2012). Besluit markt en overheid. *Staatsblad, 2012, 255.*
- VROM (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer) (2004*). Nota Ruimte, Ruimte voor ontwikkeling.* Den Haag, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003 -2004, 29 435 nr. 2.
- Nederlands Instituut voor Sport en Bewegen (2009). *Subsidie- en Tarievenwijzer Sport- en Beweegbeleid.* Bennekom.
- Needham, B. (1992, juni). A Theory of Land Prices when Land is Supplied Publicly: The Case of the Netherlands. *Urban Studies, June 1992; vol. 29, 5:* pp. 669-686.
- NOC*NSF (2005). *Ruimte voor Sport*. Arnhem: NOC*NSF
- Olsthoorn, S.J.M. (2013*). Kostprijzen berekenen en vertalen naar tarieven voor de*

sport. BMC Advies/Management. Presentatie-sheets.
- Poel, van der H. (2001). *Bewegingsruimte.* Verkenning van de relatie Sport en ruimte. Tilburg, Departement Vrijetijdswetenschappen KU.
- Policy Research Corporation (2008). *De economische betekenis van sport in Nederland*. Rotterdam.
- Porter, M.E. (2003). *Competitive Strategy: Techniques for Analyzing Industries and Competitors.* New York: Free Press, 2003.
- Porter Ph.K. en Thomas, Chr. R. (2010). Public Subsidies and the Location and Pricing of Sports. *Southern Economic Journal* 2010, 76(3), pp. 693-710.
- Puyt, E. (2010). *Presentatie in het kader van de HAN Dag van het Sportonderzoek*.
- Riley, G. (2015). *Explaining Merit Goods.* Geraadpleegd op 15 juni 2016, van http://www.tutor2u.net/economics/reference/merit-goods), Copyright 2015.
- Singh, J (z.j.). *Subsidies to Consumers: Price Subsidy vs. Lump Sum Income Grant.* Geraadpleegd op 14 mei 2016, van http://www.economicsdiscussion.net/essays/economics/subsidies-to-consumers-price-subsidy-vs-lump-sum-income-grant/1171), Copyright 2015, EconomicsDiscussion.net.
- Snellen, I. Th.M. (1987). Boeiend en geboeid, ambivalenties en ambities in de Bestuurskunde. Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink.
- Sportservice Zuid-Holland (2012). *Rapportage Benchmark tarieven en subsidies.* Poeldijk: Sportservice Zuid-Holland.
- Stichting Recreatie, Kennis- en Innovatiecentrum, & Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte (2005). *Ruimte voor sport in Nederland tot 2020: cijfers en kansen*. Arnhem: NOC*NSF.
- *Subsidies for Postive Externalities*" (z.j.). Geraadpleegd op 14 mei 2016, van https://www.economicshelp.org/micro-economic-essays/marketfailure/subsidy-positive-ext/) Copyright 2015, EconomicsHelp.org.
- Teulings, C.N., A.L. Bovenbergen en H.P. van Dalen (2003, juni*). De calculus van het publieke belang*. Rotterdam, Tilburg, Rotterdam: Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken.
- Thünen, J.H. von, (1951*). Ausgewählte texte.* Meisenheim/Glan: Westkulturverlag A. Hain.
- Tiessen-Raaphorst, A. (red.) (Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)) (2015). *Rapportage sport 2014.* Den Haag: SCP.
- Veal, A.J. (2002). *Leisure and Tourism policy and planning*, Wallingford: CABI Publishing.
- Vereniging Nederlandse Gemeenten (2003). *Handreiking gemeentelijk subsidie- en tarievenbeleid in de sport*. Den Haag: VNG uitgeverij.
- Vereniging Sport en Gemeenten (2012). *Tariefstelling van gemeentelijke sportaccommodaties en de invloed van de bezuinigingen.* Den Haag: VSG.
- Vereniging Sport en Gemeenten (2015). *Maatrapport Monitor Sport en gemeenten 2015.* Den Haag: VSG.
- VWS (1996). *Wat sport beweegt: Contouren en speerpunten voor het sportbeleid van de rijksoverheid.* Rijswijk: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000). *Het borgen van publiek Belang*. Den Haag: SDU.
- Wolf, C. (1993) Markets or Governments; *Choosing between Imperfect Alternatives, 2nd rev.ed.*, Cambridge, ma: The MIT Press.
- Ziengs, E. en Verhoeven, K (2015, 14 oktober*). Initiatiefnota van de leden Ziengs en Verhoeven over de Wet Markt en Overheid*. Geraadpleegd via https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2015Z19162&did=2015D38981.

Bijlage 1. Casestudy 1: direct of indirect subsidiëren.

BASISSITUATIE

Gebruik gymzaal			
Theorie		Daadwerkelijk	
Bewegingsonderwijs	2.100	Bewegingsonderwijs	2.100
Vereniging	1.900	Vereniging	1.100
Totaal	4.000	Totaal	3.200
Uitgaven		Inkomsten	
Aardgas	6.000	Onderwijs	46.000
Electra	2.600	Verenigingen	13.750
Belastingen en heffingen	300		
betaalde OZB	2.500		
Inbraakbeveiliging	250		
Groot onderhoud	2.500		
Regulier onderhoud	5.600		
Uitbesteed schoonmaken	6.800		
verzekeringskosten	350		
Waterverbruik	600		
Overhead	17.500		
Kapitaallasten	25.000		
Totaal	**70.000**		**59.750**
Tekort	10.250		
Uurtarief vereniging:	13		
Bijdrage onderwijs:	22		
Kosten Pro Deo:	**5.000**		

Gebruik schermzaal			
Theorie		Daadwerkelijk	
Bewegingsonderwijs	0	Bewegingsonderwijs	
Verhuur	1.900	Verhuur	1.900
Totaal	1.900	Totaal	19
Uitgaven			
Aardgas	6.000	Onderwijs	0
Electra	2.600	Verhuur	76.000
Belastingen en heffingen	300		
betaalde OZB	2.500		
Inbraakbeveiliging	250		
Groot onderhoud	2.500		
Regulier onderhoud	5.600		
Uitbesteed schoonmaken	6.800		
verzekeringskosten	350		
Waterverbruik	600		
Kapitaallasten	25.000		
Totaal	**52.500**		**76.000**
Winst	23.500		
Uurtarief	40		
Kosten Parade:	**16.000**		

VARIANT 1: KOSTPRIJS + SUBSIDIE					
kostprijs gymzaal			70.000		
uren school		2.100			
uren gym		1.100			
kostprijs per uur	22				
Uitgaven					
School	22	2.100	46.200		
Gym	22	1.100	24.200		
Uitgaven	**nu**	**straks**	**extra**		
School	46.000	46.000	0		
Gym	13.750	24.000	-10.250		
VARIANT 2: KOSTPRIJS + SUBSIDIE +SCHERMEN					
kostprijs gymzaal			70.000		
kostprijs schermzaal			16.000		
Totaal			**86.000**		
uren school		2.100			
uren gym		1.100			
uren scherm		400			
Totaal		**3.600**			
kostprijs per uur	24				
Uitgaven					
School	24	2.100	46.200		
Gym	24	1.100	24.200		
Scherm	24	400	9.600		
Uitgaven	**nu**	**kostprijs**	**verschil**	**subsidie**	**meer**
School	46.000	50.300	4.300	0	4.300
Gym	13.750	26.300	12.550	10.250	2.300
Scherm	16.000	9.600	-6.400	6.400	-6.400
VARIANT 3: KOSTPRIJS + SUBSIDIE+SCHERMEN					
kostprijs gymzaal			70.000		
kostprijs schermzaal			16.000		
Totaal			**86.000**		
uren school		2.100			
uren gym		1.100			
uren scherm		400			
Totaal		**3.600**			
kostprijs per uur	24				
Uitgaven					
School	24	2.100	46.200		
Gym	24	1.100	24.200		
Scherm	24	400	9.600		
max.uurtarief scherm	35				
subsidie scherm	400	11	4.300		
Uitgaven	**nu**	**kostprijs**	**verschil**	**subsidie**	**meer**
School	46.000	50.300	4.300	0	4.300
Gym	13.750	26.300	12.550	12.550	0
Schermen	16.000			4.300	-4.300

Bijlage 2. Casestudy 2: wel of geen eigendom ?

Renovatiekosten		
Bouwkundig	€ 691.640	€ 691.640
W-installatie	€ 276.625	€ 276.625
E-installatie	€ 165.975	€ 165.975
Vaste Inrichting (sporttechnisch)	€ 40.500	€ 40.500
Sloop	€ 33.195	€ 33.195
Terrein (parkeren en overige infra)	€ 55.325	€ 55.325
Totaal		
Totaal bouwkosten	**€ 1.263.260**	**€ 1.263.260**
Restant investeringssubsidie	€ -15.000	€ -15.000
Bijkomende kosten	€ 262.077	€ 262.077
Stichtingskosten	**€ 1.510.337**	**€ 1.510.337**
BTW verrekening		
BTW over aanneemsom + inrichting	€ 77.551	€ 77.551
BTW over **50 % van de bijkomende kosten**	€ 8.531	€ 8.531
Totale kosten incl BTW	**€ 1.524.419**	**€ 1.524.419**
Rente tijdens de bouw	€ 26.677	€ 26.678
Exploitatielasten	**overname**	**subsidie**
Kapitaalslasten stichtingskosten	€ 99.829	€ 60.977
Onroerend zaakbelasting eigenaar	€ 8.000	
Afvalverwerking (containers)	€ 2.400	
Opstalverzekering	€ 2.000	
Energie	€ 25.500	
Onderhoud (per m²) (regulier)	€ 29.000	
Onderhoud (per m²) (groot)	€ 15.585	€ 15.585
Schoonmaak (1000 m²)	€ 22.000	
Totale exploitatielasten (excl. BTW)	**€ 204.314**	
Huurinkomsten		
Huurinkomsten	€ 110.000	
Netto huurinkomsten na afdracht BTW	**€ 103.774**	
Saldo exploitatie per accommodatie	**€ -100.540**	**€ -76.652**

Bijlage 3. Casestudy 3: investeringssubsidie versus indirecte subsidie ?

FC Real in Zoetermeer

De accommodatie is eigendom van de gemeente Zoetermeer. Er is geen specifieke regeling van toepassing. Zoetermeer draagt alle bouwkosten, FC Real blijft dezelfde huur betalen.

Aannames:

- Het gebouw is destijds met eenmalige middelen gebouwd; er is geen vrijval aan kapitaallasten;
- Een investering van € 750.000 leidt bij een afschrijving in 50 jaar en een interne rekenrente van 4% tot een jaarlijkse kapitaallast van € 38.000.
- FC Real betaalt op dit moment een huur van € 8.000 per jaar.

Begroting gemeente oud				
groot onderhoud	€	18.000	huurinkomsten	€ 8.000
regulier onderhoud	€	9.000		
div. lasten	€	5.000		
overhead	€	6.000		
bijdrage schoonmaak scholen	€	3.000		
Totaal	€	40.000		€ 8.000
Saldo	€	32.000		
Begroting gemeente nieuw				
kapitaallasten	€	38.000	huurinkomsten	€ 8.000
groot onderhoud	€	18.000		
regulier onderhoud	€	9.000		
div. lasten	€	5.000		
overhead	€	6.000		
bijdrage schoonmaak scholen	€	3.000		
Totaal	€	78.000		€ 8.000
Saldo	€	70.000		
Begroting Real oud				
Huur	€	8.000	Bijdrage schoonmaak	€ 3.000
Energiekosten oud gebouw	€	13.000		
Schoonmaak	€	8.000		
Totaal	€	29.000		€ 3.000
Saldo	€	26.000		
Begroting Real nieuw				
Huur	€	8.000	Bijdrage schoonmaak	€ 3.000
Energiekosten oud gebouw	€	13.000	energiebesp. gebouw	€ 3.000
Schoonmaak	€	8.000		
Totaal	€	29.000		€ 6.000
Saldo	€	23.000		

FC Real in Amsterdam

De accommodatie is hier eigendom van FC Real. Van toepassing is de subsidieregeling (aanpassing van) Verenigingsaccommodaties en de algemene subsidieverordening Amsterdam 2013. De gemeente Amsterdam subsidieert een derde deel van de totale kosten, derhalve € 250.000, FC Real brengt zelf € 250.000 in. FC Real mag € 250.000 lenen bij de stichting Financiering Bouw Sportaccommodaties. Hierbij is een garantstelling door de gemeente mogelijk. Aannames:

- Een eenmalige subsidie van € 250.000 ten laste van de reserve vrij inzetbaar leidt bij een interne rekenrente van 4% tot een jaarlijkse last van € 10.000.
- Een annuïtaire hypothecaire lening van € 250.000 leidt bij een looptijd van 25 jaar en een hypotheekrente van 3,0% tot een jaarlijkse kapitaallast van € 15.000.
- Het gebouw is destijds met eenmalige middelen gebouwd; er is geen vrijval aan kapitaallasten;
- Er wordt uitgegaan van een beschikbaar eigen vermogen bij FC Real van € 250.000. Kosten daarvan bij een fictief rendement van 4% = € 10.000.
- Eigen vermogen kan in de toekomst worden opgebouwd omdat na 25 jaar de hypotheeklast van € 15.000 vrijvalt en 25 jaar lang gespaard kan worden voor vervangende nieuwbouw.
- Lagere energielasten door nieuwbouw worden ingezet ter dekking.

Begroting gemeente oud:				
Subsidie				
Overhead	€	1.000		
bijdrage schoonmaak scholen	€	3.000		
Totaal				
Saldo	€	4.000		
Begroting gemeente nieuw:				
Subsidie	€	10.000		
Overhead	€	1.000		
bijdrage schoonmaak scholen	€	3.000		
Totaal	€	14.000		
Saldo	€	14.000		
Begroting Real oud				
Hypotheeklasten			Bijdrage schoonmaak	€ 3.000
Kosten E.V.	€	10.000		
Onderhoud	€	27.000		
Energiekosten oud gebouw	€	13.000		
Schoonmaak	€	8.000		
Div. lasten	€	5.000		
Totaal	€	63.000		€ 3.000
Saldo	€	60.000		
Begroting Real nieuw				
Hypotheeklasten	€	15.000	Bijdrage schoonmaak	€ 3.000
Kosten E.V.	€	10.000	energiebesp. gebouw	€ 3.000
Onderhoud	€	27.000		
Energiekosten oud gebouw	€	13.000		
Schoonmaak	€	8.000		
Div. lasten	€	5.000		
Totaal	€	78.000		€ 6.000
Saldo	€	72.000		