

**Tariefherziening sport  
in Amsterdam-Noord:  
eerste fase**

Amsterdam, 31 december 1994  
Eric Lagendijk  
Martin van der Gugten

# Inhoudsopgave

|                                                   | pag.      |
|---------------------------------------------------|-----------|
| <b>1 Inleiding</b>                                | <b>1</b>  |
| 1.1 Opdracht                                      | 1         |
| 1.2 Leeswijzer                                    | 2         |
| <b>2 Tarieven</b>                                 | <b>3</b>  |
| 2.1 Tarief en sportdeelname                       | 3         |
| 2.2 Reikwijdte van tariefherziening               | 4         |
| 2.2 Randvoorwaarden bij tariefherziening          | 5         |
| <b>3 Opties voor een nieuwe tariefsystematiek</b> | <b>8</b>  |
| 3.1 Differentiëring van tarieven                  | 8         |
| 3.2 Harmonisering van tarieven                    | 9         |
| 3.3 Combinatiemodellen                            | 15        |
| 3.4 Opties voor stadsdeel Amsterdam-Noord         | 17        |
| <b>4 Procedure en organisatie</b>                 | <b>19</b> |
| 4.1 Ontwikkelingstraject                          | 19        |
| 4.2 Participatie van de georganiseerde sport      | 20        |
| 4.3 Besluitvorming                                | 21        |

# 1 Inleiding

## 1.1 Opdracht

In de beleidsnota *Sport, Recreatie en Toerisme*<sup>1</sup> die de stadsdeelraad van Amsterdam-Noord op 2 september 1992 vaststelde, wordt een herziening van het tariefstelsel als één van de hoofdlijnen van het sportbeleid beschouwd.

Uitgangspunt is *"het doorvoeren van een gedifferentieerd tariefstelsel waarbij een relatie wordt gelegd tussen het maatschappelijk en financieel rendement."*

Vervolgens wordt een aantal richtingen voor verdere uitwerking van een systeem aangegeven:

- er zullen kwaliteitscriteria worden ontwikkeld op basis waarvan het maatschappelijk rendement inzichtelijk gemaakt kan worden;
- de doelstellingen en de bereikte doelgroepen worden meegewogen;
- er mogen geen al te grote verschillen in tarieven optreden in vergelijking met de regio;
- op termijn zal gewerkt worden in de richting van het opstellen van kwaliteitscontracten waarin zowel de taken en verantwoordelijkheden van huurder als verhuurder worden vastgelegd;
- er zal een afzonderlijke notitie differentiatie sporttarieven worden voorbereid.

Stadsdeel Amsterdam-Noord heeft Bureau Van Dijk, Van Soomeren en Partners opdracht gegeven de (bovenstaande) notitie differentiatie sporttarieven voor te bereiden. Deze rapportage behelst de eerste fase van de herziening van sporttarieven. In deze rapportage worden voorstellen gedaan tot een gedifferentieerd tariefstelsel. Behalve het aanreiken van verschillende tariefmodellen, worden tevens de uitgangspunten, werkwijze en organisatie met betrekking tot tariefherzieningen behandeld. De voorstellen zullen vervolgens met een breed samengestelde werkgroep besproken worden zodat in de eerste maanden van 1995 de daadwerkelijke herziening kan plaatsvinden. Invoering van de nieuwe tarieven zou in seizoen 1995-1996 plaats moeten vinden.

In dit (eerste) stadium gaat het vooralsnog om de eerste aanzetten voor een nieuw stelsel. De legitimering voor een wijziging in het tarievenbeleid van het stadsdeel ligt in het feit dat het huidige stelsel een produkt is uit een grijs verleden. Er is niet één duidelijke grondslag waarop de diverse tarieven zijn gebaseerd. Dit betekent in de praktijk van accommodatieverhuur dat er een niet duidelijk herleidbare ongelijkheid bestaat tussen de tarieven voor bijvoorbeeld het zwemmen, voetballen en tafeltennissen. Dit komt doordat de tarieven voor gemeentelijke sportvelden, sportzalen en zwembaden in de loop van de laatste decennia steeds verder uit elkaar zijn gegroeid. Door het toepassen van de inflatiecorrectie zijn de verschillen alleen maar groter geworden: 'dure' accommodaties werden steeds duurder, 'goedkope' accommodaties werden steeds maar ietsje duurder.

De door het stadsdeel voorgestane herziening van het tarievenbeleid staat niet op zichzelf, wat ook niet mogelijk zou zijn. Tarieven maken integraal deel uit het totale sportbeleid van het stadsdeel, net zoals de accommodatiehuur deel uitmaakt van het financiële beleid van de huurders (voornamelijk verenigingen), en net zoals

---

<sup>1</sup> Een visie op de vrije tijd in Amsterdam-Noord voor de jaren 1992-1996 (stadsdeel Amsterdam-Noord, september 1992)

contributie deel kan uitmaken bij de individuele afwegingen van burgers in Amsterdam-Noord op het gebied van sportvoorkeuren. De belangrijkste hoofdlijnen van het sportbeleid van Amsterdam-Noord die een relatie hebben met het tarievenbeleid zijn:

- het bevorderen van een gedifferentieerd sportaanbod, waarbij nadrukkelijk aandacht zal worden besteed aan vraagstimulering en aanbodontwikkeling met betrekking tot bevolkingsgroepen die een achterstand in sportdeelname hebben;
- het realiseren en in stand houden van een goed gespreid aanbod van laagdrempelige sportvoorzieningen op wijkniveau.

Tariefherziening in Amsterdam-Noord wordt dus enerzijds begrensd door de taak van het stadsdeel om zo veel mogelijk mensen aan sport te laten doen. Dit betekent dat tarieven niet onbepaald verhoogd mogen worden. Anderzijds zou het ongewenst zijn als bepaalde takken van sport worden bedreigd in hun bestaansmogelijkheden. Tenslotte spreekt het stadsdeel zijn voorkeur uit voor een goede spreiding van sportvoorzieningen op wijkniveau. Gemakkelijk bereikbare accommodaties in de wijken moeten betaalbaar ('laagdrempelig') blijven voor de bewoners.

## **1.2 Leeswijzer**

Na dit inleidende deel wordt in hoofdstuk 2 uiteengezet welke plaats het tarief inneemt binnen het (algemene) sportbeleid. Aan de orde komen achtereenvolgens de relatie tussen tarief en sportdeelname, de reikwijdte van tariefherziening en de randvoorwaarden die stadsdeel Amsterdam-Noord daarbij heeft geformuleerd. Hoofdstuk 3 gaat in op de mogelijkheden voor een nieuwe tariefsystematiek. Eerst worden de begrippen differentiëring en harmonisering van tarieven belicht. Diverse harmoniseringsmodellen passeren de revue waaronder ook enkele 'combinatiemodellen'. Aan het eind van dit hoofdstuk wordt bekeken welke modellen geschikt kunnen zijn voor een tariefherziening in Amsterdam-Noord. In hoofdstuk 4 komen procedurele en organisatorische zaken van tariefherziening aan de orde. Nadat globaal een ontwikkelingstraject is geschetst, wordt gewezen op het belang van het vroegtijdig betrekken van de georganiseerde sport bij tariefveranderingen. Het rapport wordt afgesloten met enkele punten van besluitvorming.

## 2 Tarieven

### 2.1 Tarief en sportdeelname

Gemeentelijke sporttarieven zijn gelden die een rechtspersoon (bijvoorbeeld een sportvereniging) afdraagt aan de gemeente en daarvoor het gebruik van een sportaccommodatie in ruil krijgt. De tarieven die de meeste gemeenten van oudsher hanteren zijn 'laagdrempelig'. De huur van sportaccommodaties wordt 'versluiert' (of 'niet direct zichtbaar') gesubsidieerd. Hierdoor is ook de 'laagdrempeligheid' niet onmiddellijk toetsbaar. Het is eerder zo dat accommodatiehuurders in zekere zin gewend zijn geraakt aan de hoogte van tarieven. Deze hoogte verschilt per gemeente (soms zeer fors) en per accommodatiesoort (gymlokalen, sportvelden en dergelijke). De inkomsten uit tarieven dekken bij lange na niet de uitgaven van gemeenten voor bouw en instandhouding van sportaccommodaties. Een nadeel van deze indirecte subsidiëring is dat de hoogte van de gemeentelijke bijdrage aan beheer en exploitatie van sportaccommodaties zowel voor de huurders als voor de gemeente zelf niet zichtbaar is. Daarnaast geldt voor de meeste gemeenten dat het tarievenbeleid niet verder gaat dan het uitgangspunt dat accommodaties laagdrempelig moeten zijn, en in het verlengde daarvan, dat de huurprijs geen belemmering mag zijn voor sportdeelname. Waar de grens van die belemmering ligt, is evenwel nooit onderzocht. In de loop der jaren zijn tarieven wel eens ingrijpender gewijzigd dan door de inflatiecorrectie alleen. In veruit de meeste gevallen ging dat om ad hoc-beslissingen die betrekking hadden op een bepaald type sportaccommodatie (bijvoorbeeld de sporthallen). Een uniform uitgangspunt voor het verhuurbeleid van alle sportaccommodaties ontbreekt in de meeste gemeenten.

Gemeenten die tarieven herzien doen er verstandig aan zich niet te mengen in discussies over de 'kosten van sport' maar zich te beperken tot de kerntaak 'de beschikbaarstelling van sportaccommodaties', oftewel het voorwaardenscheppende beleid. Het is namelijk de vraag in hoeverre tariefsveranderingen zich vertalen in lagere of hogere contributies van leden aan hun verenigingen. Daar heeft de overheid namelijk geen enkele invloed op. Verenigingen bepalen *uiteindelijk* zelf voor het grootste deel de kosten van sport via het vaststellen van contributies. In allerlaatste instantie zijn het de sporters zelf die hun uitgaven voor sport kunnen beheersen. In dat licht is het dus maar zeer de vraag in welke mate eventuele contributieverhogingen leiden tot het opzeggen van verenigingslidmaatschappen. Dat is van meerdere factoren afhankelijk waarvan de belangrijkste zijn:

- de invloed van de individuele kosten van sport op de deelname;
- de mate waarin de individuele kosten van sport voor de sporter beïnvloedbaar zijn.

Verenigingslidmaatschappen worden over het algemeen niet aangegaan vanwege de hoogte van de contributie. Aspecten als verenigingstraditie, lokale (buurt)traditie, opvoeding, scholing, vriendschappelijke verbanden, sociale klasse en prestige zijn invloeden die inwerken op de levensstijl die mensen aanhangen. Hieronder valt ook het al dan niet op een bepaalde manier aan sport doen. Uit de paar onderzoeken die ernaar zijn verricht blijkt dat er nauwelijks verband bestaat tussen de populariteit van sporten en kosten van beoefening. Sport wordt *"tot die activiteiten*

*gerekend waarop men bezuinigingen zo lang mogelijk wil uitstellen".<sup>2</sup>*

Personen met een lager opleidingsniveau hechten meer dan gemiddeld aan behoud van verenigingslidmaatschap. Als er al invloed is van kosten voor sport op deelname, dan is deze te vinden in het terugdringen van bijkomende uitgaven zoals voor kleding, materiaal, vervoer en consumpties. Uit een groot aantal sport-deelname-onderzoeken blijkt dat verenigingslidmaatschappen worden aangegaan vanwege het sociale karakter van deze organisaties. Uit ditzelfde type onderzoek zijn de belangrijkste motieven om het lidmaatschap te beëindigen gelegen in 'gebrek aan tijd', 'geen zin meer' of 'niet leuk'. Dit zijn eigenlijk motieven die samenhangen met de prioriteit van sport binnen de individuele (vrije)tijdsbesteding. Sport is dan gewoonweg niet zo belangrijk meer voor de betrokkene, ongeacht de eerdere ervaringen en ongeacht de (stimulerings)inspanningen van de overheid. Zelden of nooit spelen financiële overwegingen een rol (Manders en Kropman, 1987; IVA, 1984; SCP, 1989)<sup>3</sup>.

## **2.2 Reikwijdte van tariefherziening**

Duidelijk is dat tarievenbeleid een zaak van de overheid is. Tegen de achtergrond van een voorwaardenscheppende taak moet het verhuren van sportaccommodaties zakelijk benaderd worden. Het gaat daarbij om de verantwoordelijkheid die het stadsdeel heeft over de beschikbaarstelling van de grootste groepen sportaccommodaties die door sporters worden gebruikt: sportvelden, sporthallen, gymnastieklokalen en het zwembad. De taken van overheid en particulier initiatief kunnen duidelijk van elkaar worden onderscheiden. Het stadsdeel draagt zorg voor het beschikbaar stellen van de accommodaties en de huurders (voornamelijk sportverenigingen) zorgen voor de organisatie van sportbeoefening voor haar leden. Het stadsdeel bepaalt in alle redelijkheid de huurprijzen van de accommodaties en de verenigingen stellen de contributie voor lidmaatschap vast. Bij het vaststellen van de huurprijzen kan een zakelijk principe worden gehanteerd waarbij bijvoorbeeld een relatie kan worden gelegd met de exploitatiekosten, de gebruiksmogelijkheden en de beleidsuitgangspunten. Fundamenteel is de grens tussen accommodatieverhuurder en gebruiker: het stadsdeel staat voor de taak een produkt (een accommodatie) aan te bieden, terwijl de gebruiker bepaalt op welke wijze dit goed ten nutte wordt gemaakt. Dit principe houdt opties open om als stadsdeel (extra) ondersteuning te bieden aan gebruikers waarvoor dit wenselijk wordt geacht. Deze ondersteuning staat evenwel los van het tarievenbeleid, en zou derhalve direct (en daarmee zichtbaar) moeten zijn.

Wanneer het bovenstaande wordt vertaald in de reikwijdte van tarievenbeleid dan kan worden gesteld dat het stadsdeel zich wil richten op het gespreid aanbieden van sportaccommodaties die beoefening van zoveel mogelijk takken van sport mogelijk maakt voor alle bevolkingsgroepen. De numeriek en financieel belangrijkste accommodatiesoorten zijn sportvelden, sporthallen, gymnastieklokalen en het zwembad. Dit zijn tot dusverre de soorten sportaccommodaties die niet door 'de markt' worden geëxploiteerd omdat ze eenvoudigweg financieel niet rendabel te exploiteren zijn. Het stadsdeel kan met een afgewogen tarievenbeleid en met inachtneming van de gedifferentieerde sportmarkt zorg dragen voor een duurzaam fundament van goed bereikbare en bruikbare sportvoorzieningen.

---

<sup>2</sup> Manders en Kropman, *Sport, ontwikkelingen en kosten*. Nijmegen: ITS, 1987, p. 43.

<sup>3</sup> IVA, *Samenhang in sportvoorzieningen*, Tilburg: 1984. SCP, *Sociaal en Cultureel Rapport 1989*, Rijswijk (hoofdstuk Vrijetijdsbesteding).

De kwaliteit, aard en omvang van deze voorzieningen moet refereren aan een optimaal en multifunctioneel gebruik. De algemene toegankelijkheid en de kwaliteit van het accommodatie-aanbod van het stadsdeel kan worden afgelezen aan de zwakste schakels van de sportmarkt: de minst draagkrachtige (potentiële) gebruikers en de minst rendabele accommodaties. Kerntaken (als doelstellingen) en tarieven (als middel) kunnen de toets der kritiek doorstaan, wanneer zij voldoende zijn afgestemd op deze schakels.

Sportaccommodaties die het stadsdeel aanbiedt worden niet alleen gehuurd door de georganiseerde sport. Behalve sportverenigingen worden accommodaties ook gehuurd door informele sportgroepjes, het welzijnswerk, bedrijfsverenigingen, commerciële sportinstructeurs en particuliere sporters (bijvoorbeeld recreatieve zwemmers). Er vinden ook evenementen (die soms niets met sport te maken hebben) plaats in sportaccommodaties, zoals beurzen, manifestaties, feesten en popconcerten. Daarnaast worden gemeentelijke sportvoorzieningen gehuurd door scholen voor het bewegingsonderwijs. Omgekeerd maken sporters ook gebruik van de gymnastieklokalen van scholen. Het stadsdeel wil alle beïnvloedbare tarieven betrekken bij de voorgestane herziening.

### **2.3 Randvoorwaarden bij tariefherziening**

De meest pregnante contouren van de herziening zijn al geschetst in de inleiding. Deze verwijzen enerzijds naar algemene beleidsuitgangspunten (spreiding en laagdrempeligheid) en anderzijds naar specifieke (deels nieuwe) uitgangspunten, te weten:

- het belonen van zelfwerkzaamheid;
- het via het tarievenbeleid ondersteunen van organisaties die bepaalde doelgroepen bereiken;
- het relateren van het tarief aan de doelstellingen/resultaten van verenigingen.

Bovenaande punten kunnen worden vertaald in zogenaamde kwaliteitscontracten tussen huurder en stadsdeel. In deze contracten wordt de hoogte van het tarief in feite gerechtvaardigd. In latere instantie zal moeten worden getoetst of het contract daadwerkelijk is nageleefd aan de hand van de resultaten die de huurder heeft behaald. Hierdoor kan de definitieve rekening worden vastgesteld en het contract bijgesteld. Een andere belangrijke randvoorwaarde betreft de afstemming van de tarieven op de omgeving. Hier moet het stadsdeel binnen zijn eigen grondgebied rekening houden met de concurrentiepositie ten opzichte van particuliere accommodatie-aanbieders en daarbuiten met buurgemeenten/stadsdelen.

#### **Afstemming met particulier initiatief binnen het stadsdeel**

Enerzijds moet voorkomen worden dat het stadsdeel zichzelf uit de markt prijsst door bijvoorbeeld voor bepaalde accommodaties een relatief hoge huurprijs te rekenen. Anderzijds zou het stadsdeel moeten waken voor oneerlijke concurrentie ten opzichte van particuliere accommodatie-aanbieders. Deze randvoorwaarde zal slechts een kleine rol spelen omdat particulieren zich in tegenstelling tot de overheid richten op accommodaties en activiteiten die winst mogelijk maken. Dit betreft in hoofdzaak sportschoolachtige activiteiten zoals aerobics, fitness en vechtsport. Daarnaast tonen professionals al langere tijd interesse voor bowling, biljart, squash en tennis. Dit zijn markten die zichzelf kunnen bedruipen, zonder tussenkomst van de overheid (afgezien van vestigingsbesluiten, erfpachtovereenkomsten en grondkosten). De overeenkomst bij deze sporttakken is dat lidmaat-

schap niet noodzakelijk en soms ook niet eens mogelijk is. Accommodatiegebruik, instructie en verzorging gaan hand in hand. Meestal zorgen ('luke') neven-activiteiten voor het extraatje waar sommige sporters warm voor lopen en waaraan de exploitant zijn beleg verdient. Bovendien gaat het om activiteiten die zich daadwerkelijk lenen voor particuliere exploitatie omdat de investeringen relatief laag en de activiteiten rendabel zijn. Het gaat in alle gevallen om individuele sporten die relatief weinig overdekte ruimte en organisatievermogen vragen en waarbij (persoonlijke of juist anonieme) instructie vaak gewenst is. Om onder andere die reden is het bij deze vaak niet-competitieve sporten mogelijk "om te sporten op tijden waarop je dat zelf wilt". De halters of de biljartkeus staan toch wel klaar. Anders is dat bij grootschaliger voorzieningen die niet door individuen maar grote groepen worden gebruikt, voor ontspanning, training of competitie. Hier is sprake van een relatief hoge organisatiegraad die in de meeste gevallen vorm heeft gekregen door middel van verenigingen en bonden. Zeker bij team-sporten is een groter ruimtegebruik noodzakelijk.

### **Afstemming met buurgemeenten/stadsdelen**

Accommodaties onttrekken zich niet aan de grenzen van een stadsdeel, maar sporters wel. Hoewel gemeenten een autonoom sportbeleid kunnen voeren, verdient het aanbeveling om het tarievenbeleid tot op zekere hoogte af te stemmen op de directe omgeving buiten de stadsdeelgrenzen. Hierbij is het van belang om niet sec naar de hoogte van het tarief te kijken, maar deze bedragen juist af te lezen tegen de kwaliteit van het produkt dat er tegenover staat, namelijk:

- gaat het om een netto- of bruto-accommodatie, oftewel: wordt bijvoorbeeld alleen het sportveld verhuurd, of horen daar ook de kleedkamers, lichtmasten, het parkachtige groen en de kosten voor gas, water en licht bij?
- welke beheerspanning levert de lokale overheid en welke diensten worden door middel van zelfwerkzaamheid door de huurder ter hand genomen?
- welke gebruiksvoorwaarden en -vrijheden zijn verbonden aan de huurprijs?

Juist omdat lokaal sportbeleid autonoom beleid is, zijn de variaties op de hier genoemde thema's haast onbeperkt. Daardoor is het ook zo moeilijk om vergelijkingen met buurgemeenten te maken. Wat vast moet staan is dat het tarievenbeleid duidelijkheid moet scheppen over de relatie tussen:

- tarief
- de 'kern' van de accommodatie (veld, lokaal, bad)
- beheerspanning van het stadsdeel
- zelfwerkzaamheid door gebruikers
- gebruiksmogelijkheden van de accommodatie door de gebruikers.

Voor Amsterdam geldt bovendien nog een specifieke randvoorwaarde, namelijk *'het convenant inzake het waarborgen van de belangen van de georganiseerde sport bij het gebruik van aan de deelraden overgedragen sportvoorzieningen'*. Dit convenant is in maart 1987 door de Amsterdamse gemeenteraad vastgesteld en per 1 mei 1987 in werking getreden. De strekking van het convenant gaat verder dan het tarievenbeleid. In hoofdzaak is het convenant opgesteld met als doel de belangen van de georganiseerde sport in geheel Amsterdam zo veel mogelijk te waarborgen waar het gaat om het gebruik van sportvelden, zwembaden, sporthallen en gymlokalen door verenigingen en bondsafdelingen. Dit gebruik, meestal competitie en training van verenigingen, wordt terecht beschouwd als een soort verworven recht. Bij decentralisatie van exploitatie en beheer van deze accommodaties naar stadsdelen moest voorkomen worden dat de georganiseerde sport in de knel zou komen als gevolg van gewijzigde verhuurroosters. Daar zou

ook niemand bij gebaat zijn. Aldus wordt getracht met het naleven van het convenant te voorkomen dat de ongeorganiseerde sport of ander gebruik van de accommodaties uren zouden afpikken van de georganiseerde sport. Uitgangspunt hierbij is het per 1 januari 1987 geldende verdelingspatroon tussen de georganiseerde en de ongeorganiseerde sport. Wijzigingen in dit verdelingspatroon worden in overleg tussen de Amsterdamse Sportraad en de betrokken deelraad in de verdelingssystematiek verwerkt. Over tarieven voor het gebruik van sportaccommodaties wordt opgemerkt dat het vaststellen ervan een aan de stadsdeelraden overgedragen bevoegdheid is. De centrale stad vindt een bepaalde mate van toezicht wel wenselijk en behoudt zich het recht voor "(...) *in de door de deelraden te bepalen tarieven te interveniëren, wanneer zich in de tariefstelling extreme situaties voordoen en er voor de betrokken sportvereniging(en) geen alternatieven voorhanden zijn en de binding gering is.*" Onder 'geen alternatieven' wordt bijvoorbeeld verstaan dat bepaalde sporten aangewezen zijn op specifieke lokaties. Zo kunnen verenigingen in zekere mate gebonden zijn aan hun clubhuis. Met 'relatief geringe binding' wordt bedoeld dat een stadsdeel een accommodatie kan exploiteren die gebruikers uit een wijde omgeving trekt waarmee het in feite een centrumfunctie vervult, zoals in het geval van een tamelijke unieke accommodatie (ijsbaan, hondenrenbaan of atletiekbaan).

#### **De vier 'grote' accommodatiegroepen**

Met uitzondering van tennis en misschien golf zijn **sportterreinen en -parken** niet rendabel te exploiteren. De gemiddelde jaarlijkse exploitatiekosten van een wedstrijdveld bedragen f 20.000,- tot f 25.000,- (exclusief energiekosten). De contracttarieven die de meeste gemeenten hanteren liggen tussen de f 4.000,- en f 10.000,-. Over **zwembaden** zegt de directeur van Sportfondsen Nederland: *"Het goedkoopste zwembad is het bad dat u niet bouwt. Het op één na goedkoopste zwembad is het bad dat u laat bouwen en niet openstelt voor gebruik."* Er is geen zwembad in Nederland dat kostendekkend geëxploiteerd wordt. In gemeentelijke **sporthallen** vindt hoofdzakelijk georganiseerde teamsportbeoefening plaats. De binnensporten die zich wel lenen voor particuliere exploitatie zijn er inmiddels uitgetrokken en vinden plaats in commerciële accommodaties, voornamelijk sportscholen en tennishallen. Blijven over de **gymnastieklokalen** die worden geëxploiteerd door schoolbesturen, waaronder ook de gemeentelijke overheid (voor het openbaar basisonderwijs). Deze meestal sobere accommodaties zijn in wezen door hun beperkte kosten en meervoudige gebruiksmogelijkheden rendabel te exploiteren. Dat is altijd verhinderd door de afhankelijkheid van schoolbesturen en de strikte regelgeving van het ministerie van Onderwijs.<sup>4</sup> Nu het huisvestingsbeleid van onderwijsvoorzieningen in verdergaande mate gedecentraliseerd wordt, is de mogelijkheid en speelruimte voor lokaal accommodatiebeleid (en dus tarievenbeleid) groter geworden. Bij binnensportaccommodaties (sporthallen, sportzalen en gymlokalen) verdient het aanbeveling een integraal beleid te voeren waarbij onderwijs- en sportbelangen niet concurreren maar elkaar aanvullen. Dit zou tot uitdrukking moeten komen in de beschikbaarstelling en tariefstelling van deze accommodaties voor beide soorten gebruik.

---

4 De tarieven voor de sport ('het medegebruik') werden afgestemd op de Londo-normen waarbij de gemeente zich garant moest stellen voor een aanvullende vergoeding aan de schoolbesturen. Voorts was in de meeste gemeenten het verhuurbeleid van deze lokalen in handen van de onderwijsdienst die niet altijd interesse toonde voor sportgebruik. Hierdoor is de exploitatie van deze binnensportaccommodaties in de wijken altijd een ondergeschoven kindje gebleven.

### 3 Opties voor een nieuwe tariefsystematiek

#### 3.1 Differentiëring van tarieven

Tariefdifferentiatie is het aanbrengen van verschillen in huurprijs van sportaccommodaties op basis van verschillen in bijvoorbeeld kwaliteit van de accommodatie, periode of tijdstip van gebruik, soort gebruik en gebruikersgroep. Het differentiëren van tarieven is een mogelijkheid om (meer) systematiek aan te brengen in de verschillende tarieven. Tariefdifferentiatie moet onderscheiden worden van de meer ingrijpende maatregel tariefharmonisering (zie 3.2). Overigens sluiten beide methoden van herziening elkaar niet uit. Niet zelden gaat differentiëring vooraf aan harmonisering van tarieven.

Een voorwaarde bij differentiëring is dat deze op alle soorten gemeentelijke sportaccommodaties van toepassing is zodat sprake is van 'een gelijkwaardige behandeling' van gebruikersgroepen. In veel gemeenten wordt differentiëring van het tariefstelsel aangegrepen om de tarievenlijst te vereenvoudigen. Er is vaak na tientallen jaren van accommodatiegroei een waslijst van tarieven ontstaan die op geen enkele wijze meer enige samenhang vertoont. In grote gemeenten beslaat zo'n lijst soms meer dan tien pagina's wat voor de gebruikers (en ook wel voor de gemeente zelf) onbegrijpelijk is. Er zijn gemeenten waar de tarievenlijst voor één zwembad alleen al twee A4-tjes beslaat. Er zijn dan allerlei onevenwichtigheden ontstaan. De ene accommodatie kent een contractuurprijs voor een jaar, de andere kan alleen per uur gehuurd worden. De ene accommodatiesoort heeft onder andere een trainingstarief (en een wedstrijdstarief), terwijl de andere maar één soort sporttarief kent. Bij de ene accommodatie betalen jeugdsporters minder dan senioren, bij de andere is er één tarief ongeacht de leeftijden. Bij de veldsporten wordt in het tarievenbeleid onderscheid gemaakt naar tak van sport, bij de binnensporten betaalt men gewoon de uurprijs voor een sporthal of gymlokaal. Kortom, voorbeelden te over om te laten zien dat er geen sprake is van een éénduidige systematiek. Men kan dan ook eerder spreken van een 'chaotische', veel te ver doorgevoerde differentiatie van tarieven.

Tegen die achtergrond is het raadzaam om eerst te bepalen in welke mate en met behulp van welke categorisering men wil differentiëren, als men überhaupt al wil differentiëren. Voorwaarde moet zijn dat elke accommodatie een gelijk uitgangsprincipe heeft bij de vaststelling van het bijbehorende tarief. Een aantal gemeenten is er om die reden toe over gegaan om eerst de tarievenlijst grondig te vereenvoudigen voordat de tarieven daadwerkelijk werden geharmoniseerd. Het voordeel daarvan is dat de berekeningen die noodzakelijk zijn voor het vaststellen van de nieuwe tarieven erdoor worden vergemakkelijkt.

### 3.2 Harmonisering van tarieven

Tariefharmonisatie is het systematisch op elkaar afstemmen van de huurprijzen van de verschillende soorten gemeentelijke sportaccommodaties (zoals velden, hallen, gymnastieklokalen en zwembaden). Harmoniseren betekent dat de huurprijzen met elkaar in evenwicht worden gebracht door de tarieven te baseren op één of meerdere (soms 'ideologisch' gekleurde) grondslagen of uitgangspunten. Deze uitgangspunten moeten omgerekend worden in bedragen per accommodatiesoort.

Net als differentiëren van tarieven betekent harmoniseren niet per sé verhogen, maar eerder 'gerechtvaardigd' herverdelen van de indirecte subsidies. Hierdoor worden tarieven van de ene accommodatiesoort relatief duurder en voor de andere juist goedkoper. Wanneer nu de verhogingen en verlagingen precies tegen elkaar wegvallen, spreken we van budgettaire neutraliteit voor de gemeente. Dat laat onverlet dat een dergelijke operatie de sportwereld zwaar kan treffen, ondanks het feit dat de sport in totaliteit niet meer of minder betaalt dan voorheen. In die zin moet harmoniseren dan ook in verband worden gebracht met het rechtvaardigheidsstreven in de jaren zeventig om overheidssubsidies en -voorzieningen niet alleen ten goede te laten komen van de mensen die financiële ondersteuning in principe het minste nodig hebben. De gebruikers moeten op een of andere manier allen op gelijkwaardige wijze in aanmerking komen voor ondersteuning door de overheid. Kortom, harmoniseren kan het beste worden omschreven als 'eerlijk verdelen'.

In feite begint daar pas de discussie, want: wat is 'eerlijk' en 'rechtvaardig'? Discussies over herverdeling van overheidsgelden lopen bijna altijd uit op beschouwingen over de betaalbaarheid en daarmee toegankelijkheid van gemeenschappelijke voorzieningen of produkten voor algemeen gebruik. Het belangrijkste uitgangspunt waar deze discussies samen komen is de angst voor afnemende sportdeelname *als gevolg van* tariefwijzigingen. Deze angst wordt gevoed door onwetendheid over de invloed van de huurprijzen van sportaccommodaties op de feitelijke sportdeelname, die ook wel 'de prijselasticiteit van sport' wordt genoemd. In hoofdstuk 2 is al ingegaan op de betrekkelijkheid daarvan. Wat centraal moet staan bij harmonisering is de verantwoordelijkheid van de lokale overheid voor de beschikbaarstelling van de grote, veelgebruikte accommodatiesoorten. De sportwereld moet harmonisering van tarieven beschouwen als het samen opbrengen van een deel van de kosten die daarvoor gemaakt worden. De verdeling van de tarieven over de gebruikersgroepen is gestoeld op dat principe en vormt als het ware de basis van het accommodatiebeleid. Hieronder volgt een aantal harmoniseringsmodellen die door Nederlandse gemeenten zijn ontworpen en/of worden toegepast. Steeds wordt aangegeven wat de belangrijkste voor en nadelen zijn.<sup>5</sup>

---

5 Bij het beschrijven van deze modellen is voortgebouwd op informatie uit '*Tarievenbeleid sportaccommodaties*', een uitgave van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (Den Haag, 1984). Informatie over de combinatiemodellen (Haarlem, Nieuwegein) is verkregen door middel van interviews en documentenanalyse.

## Het kostprijsmodel

Door het relateren van gebruiksvergoedingen aan de gemeentelijke kosten van de sportaccommodaties wordt de verhouding tussen kosten en baten, uitgedrukt in een dekkingspercentage, duidelijk. Op basis van dit model en de hiervoor benodigde gegevens (gespecificeerde inkomsten en uitgaven) kan een beleid worden gevoerd dat zich richt op rendements- en effectiviteitsverwachtingen van de (financiële) inspanningen van het stadsdeel. Er wordt binnen dit model onderscheid gemaakt tussen twee varianten:

- **inclusief kapitaallasten:** hierbij wordt een eenduidige relatie gelegd tussen het gemiddelde dekkingspercentage van het totale accommodatiebestand inclusief kapitaallasten voor alle accommodatiesoorten. Dit betekent dat de inkomsten uit de tarieven voor alle accommodatiesoorten ten opzichte van de uitgaven per accommodatiesoort (inclusief kapitaallasten) in een gelijk dekkingspercentage resulteren.
- **exclusief kapitaallasten:** hierbij wordt eveneens een eenduidige relatie gelegd met de kostprijs per accommodatiesoort. Het verschil is echter gelegen in het niet-meerekenen van de kapitaallasten.

Motieven om de kapitaallasten *niet* mee te nemen in de berekeningen zijn:

- In het tot stand brengen van sportaccommodaties komt de voorwaarden-scheppende taak van het stadsdeel bij uitstek tot haar recht zodat de kapitaallasten voor rekening van de gemeente dienen te blijven.
- Een rechtvaardige toerekening van de kapitaallasten is in veel gevallen niet haalbaar.
- De behandeling vindt plaats in overeenstemming met overige welzijnsvoorzieningen waarvoor wordt uitgegaan van andere berekeningsmethoden.

Andere varianten waar in het kader van deze rapportage niet verder op wordt ingegaan zijn:

- netto- of bruto-accommodatie;
- inclusief of exclusief onderwijsinkomsten;
- inclusief of exclusief groot onderhoud.

### Voordelen

- Er ontstaat een duidelijke relatie tussen kosten en inkomsten zodat het stadsdeel de zekerheid heeft dat een bepaald percentage van de (extra) uitgaven door inkomsten wordt gedekt. Het risico van kostenstijging wordt gedeeld tussen stadsdeel en gebruiker.
- Zowel voor het stadsdeel als voor de gebruiker wordt de omvang van het subsidie zichtbaar zodat weloverwogen beleid kan worden gevoerd.

### Nadelen

- Voor de huurder is het lastig om lange-termijnbegrotingen te maken omdat accommodatiekosten in grote mate worden bepaald door omstandigheden waarop de gebruiker geen of nauwelijks invloed heeft. Gedacht kan worden aan onderhoudsgevoeligheid van accommodaties, weersomstandigheden en personeelsbeleid. Zo kan het voorkomen dat de gebruiksvergoeding jaarlijks sterk wijzigt als gevolg van algemene of specifieke ontwikkelingen.
- De berekeningen en de uitwerking van het model zijn tamelijk arbeidsintensief.
- De tarieven moeten keer op keer aangepast worden aan investeringen en veranderende uitgavenpatronen van het stadsdeel, tenzij met standaardbedragen en/of langere termijnafspraken wordt gewerkt.

## Het normmodel

Bij dit systeem betalen gebruikers van verschillende voorzieningen eenzelfde bedrag. In dit model wordt uitgegaan van een vast normbedrag per sporter per uur, ongeacht de accommodatie waarvan deze gebruik maakt. Het normbedrag is vervolgens gerelateerd aan de gemiddelde feitelijke bezetting per accommodatiesoort. Dit model wordt ook wel 'tarifiering op basis van gelijkberechtiging van de gebruikers' genoemd. Het principe achter dit model is dat de gebruiksvergoeding in het algemeen niet van invloed mag zijn op de keuze van sporttakken, noch een belemmering mag vormen tot het beoefenen van sport als zodanig. Dit principe is op velerlei wijzen vertaalbaar naar systemen. Soms staat gelijkberechtiging van individuen voorop, in andere gevallen vormen gebruikersgroepen of accommodatieuren het referentiekader.

Bij het normmodel wordt het tarief bepaald door het gemiddeld aantal gebruikers van een voorziening te vermenigvuldigen met een normbedrag dat voor alle voorzieningen gelijk is. Als het gemiddeld aantal gebruikers van een gymnastieklokaal bijvoorbeeld 12 is en van een zwembad 30, dan bedraagt het tarief voor een zwembad 2,5 maal dat van het gymnastieklokaal. Nuanceringen hierbij zijn mogelijk door compenserende werking toe te kennen op grond van (on)voldoende gebruiksmogelijkheden van de voorziening, kwaliteitscriteria toe te passen of door zelfwerkzaamheid door de gebruiker te belonen. Bij het bepalen van correctiefactoren voor de gebruiksmogelijkheden zouden sporttechnische en sporthygiënische minima moeten worden vastgesteld waarbij bouwjaar en afmetingen op zich niet alles bepalend zijn.

Met dit model wordt een compromis gecreëerd tussen de uitgangspunten:

- elke gebruiker betaalt eenzelfde uurtarief;
- het uniforme uurtarief mag niet leiden tot inbreuk op de financiële huishouding van de vereniging;
- incasso bij de afzonderlijke accommodatie dient vanwege de problematische uitvoerbaarheid vermeden te worden.

### Voordelen

- De verenigingen behouden tot zover dat kan de mogelijkheid om de kosten van sportbeoefening te beïnvloeden door met meer of minder dan het gemiddelde aantal personen van een accommodatie gebruik te maken.
- Alle sporten, accommodaties en sporters worden 'over één kam geschoren'.
- Het systeem is gemakkelijk te berekenen en uit te werken.

### Nadelen

- Er is geen enkele directe relatie tussen het tarief en de kwaliteit van de accommodaties of met de kosten daarvoor.
- De gevolgen van het konsekvent toepassen van dit model zijn zeer rigoreus.
- Er ontstaat gemakkelijk een 'strijd tussen de sporten' waardoor er openingen worden geforceerd om uit te gaan van takken van sport in plaats van accommodaties.

Een andere uitwerking van het normmodel is 'een bedrag per persoon per jaar voor het gebruik van alle voorzieningen'. Dit is de zogenaamde stamkaart of het sportpaspoort. Deze kaart geeft toegang tot alle voorzieningen ongeacht de frequentie waarmee dit plaatsvindt. Logistiek stuit deze constructie op talloze bezwaren. Niet het minste daarvan is de omslag die (lokaal) wordt geleverd van de gebruikswijze van accommodaties door sportorganisaties. Sportverenigingen maken

op een uniforme, bijna gestandaardiseerde wijze gebruik van gemeentelijke accommodaties. Deze gebruikswijze staat haaks op de individualisering die ten grondslag ligt aan de stamkaart. Overigens is een dergelijke kaart wel toepasbaar bij zwembaden of sommige individueel te gebruiken sportaccommodaties zoals krachtsportruimten, tennisaccommodaties en golfcourses. Daarvoor bestaan ze dan ook al.

### **Het fondsmodel**

In dit model worden de verantwoordelijkheden tussen gebruiker en overheid (het stadsdeel) het meest duidelijk neergelegd. Bovendien betekent radicale toepassing van dit model een breuk met de traditionele rolverdeling tussen beide partijen. Het model ligt min of meer in het verlengde van het kostprijsmodel exclusief kapitaallasten. Het stadsdeel neemt hier echter de investeringskosten geheel of gedeeltelijk voor zijn rekening. De gebruiker exploiteert en onderhoudt. Eigenlijk is hier niet echt sprake van tariefstelling. Het stadsdeel verleent subsidies à fonds perdu. Deze subsidies worden gekoppeld aan nader vast te stellen normen. Deze normen hebben op hun beurt weer betrekking op de doelstellingen van het lokale sportbeleid. Voor stadsdeel Amsterdam-Noord kunnen deze normen bijvoorbeeld verwijzen naar de mate van zelfwerkzaamheid van huurdersgroepen, door hen bereikte doelgroepen, de aard, omvang en kwaliteit van de organisatie van de huurder en de aard en omvang van de accommodatie.

Omdat de overheid (voorlopig) een belangrijke invloed uitoefent op de accommodatiekosten, sluit dit model wel degelijk aan op het tarievenbeleid. Het accent van dit model ligt meestal bij de zelfwerkzaamheid door gebruikers waarmee de exploitatie goedkoper gemaakt kan worden.

Het fondsmodel doet zich tot dusverre in de meeste gevallen al voor bij bepaalde accommodaties zoals tennisaccommodaties, kleedlokalen en in sommige gevallen bij sportvelden (bijvoorbeeld kunstgrasvelden) en (verenigings)sporthallen. Tot op heden wordt de constructie alleen toegepast bij accommodaties die door één gebruikersgroep worden benut. Een mogelijkheid om verschillende gebruikersgroepen voor deze constructie in aanmerking te laten komen is het bundelen van deze groepen in één beheerorganisatie.

### **Voordelen**

- De huurders hebben meer vrijheid op het gebied van accommodatiegebruik, beheer en financieel beleid. De overheid zorgt voor bouw en investering, de gebruiker beheert en exploiteert.
- Het stadsdeel heeft duidelijk één kerntaak: het bouwen van en (her)investeren in accommodaties en het (onder voorwaarden) uitbesteden van de verantwoordelijkheid over exploitatie en beheer aan gebruikersgroepen.
- Het volledig zichtbaar maken van (investerings)kosten van sport; er zijn geen inkomsten meer (afgezien van de 'onzichtbare' maatschappelijke waarde van sport). De sportbegroting is afgeslankt tot een investeringsrekening; beheer en exploitatie zijn uitbesteed maar kunnen wél gesubsidieerd worden.

### **Nadelen**

- Voor een aantal accommodaties die door verschillende gebruikersgroepen moeten specifieke beheerorganisaties worden opgericht.
- Het toepassen van dit model vergt een cultuuromslag binnen:
  - het overheidsapparaat: er zullen met name uitvoeringstaken wegvallen
  - de sportverenigingen: deze krijgen niet alleen eigen verantwoordelijkheid krijgen, maar zullen ook zelf taken moeten uitvoeren.

- Besparingen zullen op korte termijn moeilijk realiseerbaar zijn omdat de overdracht procesmatig begeleid zal moeten worden. Dit is echter meer een randvoorwaarde dan een nadeel.

Behalve bovenstaande modellen zijn er nog andere modellen die in deze rapportage alleen even aangestipt worden, ofwel omdat ze niets nieuws onder de zon zijn, ofwel omdat ze niet haalbaar blijken.

Het meest voorkomende model is **'tarifieren op basis van historische ontwikkelingen'**. Hier doet de gemeente in feite niets. Een (groot!) voordeel is dat de gebruikers gewend zijn aan de eens vastgestelde tarieven. De jaarlijkse inflatiecorrectie of een ad hoc-verhoging wordt evenzeer als 'normaal' beschouwd door de gebruikers. Nadelen zijn er te over. Zo blijft een ongelijkwaardige benadering van huurdersgroepen bestaan. Bij bezuinigingen wordt de sportsector verrast en (zwaar) getroffen. De ene huurdersgroep is daar (om onduidelijke redenen) veel meer de dupe van dan de andere.

Ook het model **'afstemming van de tarieven op de omgeving'** wordt door het stadsdeel toegepast, getuige de bepalingen in het convenant en de (historische) relatie van het stadsdeel tot andere Amsterdamse stadsdelen. Het sterk vasthouden aan dit afstemmingsprincipe heeft als nadeel dat het stadsdeel geen eigen koers vaart en daarmee wordt beperkt in zijn beleid. Accommodaties vormen dan samen een speelbal die door onzichtbare krachten wordt beroerd. En dat terwijl het stadsdeel wél voor de kosten opdraait.

Goed beschouwd kunnen deze beide 'modellen' eigenlijk niet als zodanig worden aangemerkt. Het zijn namelijk geen weloverwogen, rationele constructies maar min of meer toevalige en pragmatische werkmethoden.

Een model dat in eerste instantie een 'eureka-gevoel' oproept maar bij nader inzien toch verworpen moet worden is het **'puntenmodel'**. Sommige gemeenten leggen een relatie tussen het tarief enerzijds en de gebruikswaarde en gebruiksintensiteit van de voorzieningen anderzijds. Waarde en intensiteit worden dan uitgedrukt in punten die op hun beurt weer vermenigvuldigd worden met een nader vast te stellen normbedrag. Deze berekening levert het tarief op. Er zijn vele variaties op dit thema mogelijk door de vermenigvuldigingscoëfficiënt te koppelen aan allerlei beleidsdoelen (doelgroepenbereik, zelfwerkzaamheid etc.). Wanneer een voorziening wordt uitgebreid of anderszins wordt gewijzigd, dan verandert ook het tarief. In feite is het tarief steeds afhankelijk van hetgeen zich daadwerkelijk 'in' en 'rond' de accommodatie afspeelt. Daarmee is gelijk de achilleshiel van dit model beschreven. Het stadsdeel zou als een *Big Brother* steeds moeten controleren of alles er nog op eenzelfde wijze aan toegaat zoals dat het geval was bij vaststelling van het tarief. Een ander nadeel heeft betrekking op de wijze van normering oftewel het toekennen van punten. Elke huurder zal die kwaliteiten in het model willen terugzien waar zijzelf sterk in is. Degenen die erop achteruit gaan, zullen ertegen in opstand komen. Zij zullen zich immers miskend voelen. Is het model eenmaal vastgesteld, dan kunnen huurders het stadsdeel continu lastig vallen over veranderende omstandigheden die een lager tarief zouden rechtvaardigen. Kortom: een heilloze onderneming. Overigens behoeft dit model ook weer niet in zijn geheel over boord gezet te worden. Het biedt goede mogelijkheden in het kader van een tariefdifferentiatie. Gymnastieklokalen vormen een goed toepassingsgebied voor het kwaliteits- en gebruiksaspect van dit model. Deze lokalen verschillen onderling aanmerkelijk in grootte en inrichting. Deze verschillen kunnen zeer goed vertaald worden in een verfijning van de tarieven voor gymlokalen.

Een laatste model dat niet onbesproken mag blijven is het **'draagkrachtmodel'**. Dit model berust op de gedachte dat elke gebruiker naar financiële draagkracht zou moeten bijdragen aan de accommodatiekosten. Voor zover bekend komt dit model niet voor in de praktijk, althans niet in zijn totaliteit. Dat heeft vooral te maken met de doorgaans groepsgebonden wijze van sportbeoefening. Een sportvereniging of sportgroep is meestal huurder van een accommodatie, niet een individu. Bij toepassing van dit model zou elke vereniging elke keer moeten nagaan wie er sporten en hoeveel het besteedbaar inkomen van deze sporters bedraagt. Vervolgens moet een soort gemiddeld inkomen worden vastgesteld. Dat moet (voor dat ene sportuurtje) weer omgerekend worden in een tarief. Hoe dat zou moeten is onduidelijk; daar zou een model voor moeten worden gemaakt. Wél is duidelijk dat dit erg ver gaat. Niet alleen rekenkundig maar ook ten aanzien van de privacy van de sporters (en de verenigingen). Bovendien vergt het de nodige inspanningen van een in te stellen controlerend apparaat. Controle rust dan niet alleen bij het stadsdeel maar ook bij de verantwoordelijke huurder (de verenigingen). Wat wel voorkomt is het hanteren van **gereduceerde tarieven** voor groepen waarvan wordt verondersteld (maar niet vastgesteld!) dat zij met financiële drempels kampen. Dan gaat het meestal om de jeugd, ouderen of werkzoekenden. Los van bovenstaande bezwaren tegen het 'draagkrachtmodel' staat het gegeven dat financiële aspecten of 'drempels' en sportdeelname niet een zo innige relatie vertonen als vaak wordt gedacht (zie 2.1). Accommodatiekosten (tarieven) vormen een deel van de kosten voor sport. Het is niet de overheid maar het zijn de verenigingen en hun leden die de hoogte van die kosten voor het grootste deel bepalen en kunnen beheersen.

Via een gericht sportstimuleringsbeleid kan het stadsdeel blijk geven van zijn visie op een zo breed mogelijke sportdeelname. Daarnaast is de laatste jaren in de grote steden de kortingspas voor uitkeringsgerechtigden in opkomst. Deze pas (in Amsterdam 'de Stadspas') wordt ook aangewend voor kortingen op sport-activiteiten. In Amsterdam is het niet zo zeer de gemeentelijke overheid maar veel meer het particulier initiatief dat zich opwerpt als participant in het aanbod van activiteiten met kortingsmogelijkheden. In de sportsector hebben zich talloze verenigingen en sportscholen aangemeld die daarmee te kennen geven korting op de contributie te verlenen. Ook gemeentelijke accommodaties met individuele gebruiksmogelijkheden (zoals zwembaden en krachtsportruimtes) zijn in de sportlijst voor de Stadspas opgenomen. Hier kunnen uitkeringsgerechtigden op vertoon van de pas een kaartje kopen tegen gereduceerd tarief. Hoewel hier niet wordt ingegaan op mogelijke stigmatiseringseffecten van kortingen op verenigings-contributies via de Stadspas, zij opgemerkt dat verenigingen altijd al geheel vrij zijn geweest om differentiaties in contributiehoogte aan te brengen.

### 3.3 Combinatiemodellen

Vaak leidt onverkorte toepassing van één berekeningsprincipe tot onbevredigende resultaten. Zo heeft de gemeente Tilburg het principe van 'gelijkberechtiging' toegepast door middel van het 'normmodel' maar is er na zo'n zes jaar (de invoering vond gefaseerd plaats) achter gekomen dat het model niet voldoet. Het model werd zeer konsekvent toegepast op aantallen sporters per accommodatie-soort. Dit betekende in de praktijk dat bijvoorbeeld twee tennissers die een sporthal huren 6 maal zo weinig betalen als 12 volleyballers die dezelfde hal gebruiken. Volgens dit model zou het ook mogelijk zijn dat die 12 volleyballers evenveel betalen voor een mooie sporthal als 12 turners die een aftands gymlokaaltje huren.

Een dergelijke toepassing van één principe -hoe algemeen aanvaard ook- resulteert dus niet in alle situaties als rechtvaardig *ervaren* uitwerkingen. Met één model waarin één berekeningsprincipe wordt gehanteerd en waarmee dus ook de waardering (van de accommodatie of van de gebruikersgroep) eenduidig wordt bepaald, kan nooit tegemoet worden gekomen aan de veelvormigheid van sportbeoefening en sportaccommodaties. Om die reden hebben verschillende gemeenten twee of meer modellen met elkaar gecombineerd en daarmee een nieuwe tariefsystematiek 'ontworpen'. Andere gemeenten baseren hun nieuwe tarievenbeleid op een aantal 'secundaire' principes (differentiaties) of sturen bij door middel van (vaak directe) subsidiëring. Hieronder volgen twee voorbeelden van combinatiemodellen.

### **Het 'basismodel' van Haarlem**

In de gemeente Haarlem is eerst een uitgebreide kosten-batenanalyse van de grote accommodatiesoorten verricht. Uit die analyse bleek dat elke verhouding tussen de tarieven zoek was. Besloten werd dat de tarieflijsten grondig vereenvoudigd moesten worden. Alle sportvelden werden 'jaarcontractvelden', het trainingstarief en het jeugdtarief werden afgeschaft en er is een vaste verhouding van 2:3 vastgesteld voor verenigingstarief versus 'tarief voor overigen'. Daarna zijn drie modellen uitgewerkt: het kostprijsmodel inclusief en exclusief kapitaallasten en het normmodel. De Haarlemse Sportraad maakte in de werkgroep 'tarieven' bezwaar tegen deze modellen en ontwierp vervolgens een gecombineerd model, het basismodel. Dit model kwam tegemoet aan de wens van de sportraad dat bij verhoging van de tarieven de huurprijzen meer naar elkaar toe zouden moeten groeien.

Elk tarief in het basismodel bestaat uit twee componenten: het basisbedrag (voor alle accommodaties is dit gelijk) en het kostprijsbedrag. Beide componenten verwijzen naar een 'principe'. Bij invoering van het basismodel in 1993 bestond 30% van de tariefinkomsten uit de som van basisbedragen en 70% uit de kostprijscomponenten. Elke verhoging van de tarieven komt gelijkwaardig bovenop de basisbedragen. Daarmee zijn de verhogingen eenvoudig door te rekenen naar nieuwe tarieven. In de loop der tijd neemt het aandeel van het basisbedrag in het tarief dus toe want het kostprijsdeel van de tarieven blijft de eerste jaren gelijk. Dit gedeelte is vastgesteld op basis van een gelijk dekkingspercentage voor alle accommodatiesoorten exclusief kapitaallasten. In Haarlem lag dat percentage in 1988 op 34%. Er is veel aandacht besteed aan het uitwerken van modellen en aan 'bewaking' van het harmoniseringsproces. In een ambtelijke werkgroep was de Haarlemse Sportraad ruim vertegenwoordigd. Deze sportraad heeft twee voorlichtingsavonden voor haar achterban (de sportverenigingen) gehouden.

Er is een inspraakprocedure geweest waarbij alle 350 vaste accommodatiehuurders werden gewezen op de gevolgen van het nieuwe tarievenbeleid. Slechts ca. 10% tekende daartegen bezwaar aan. Naar aanleiding van deze inspraak hebben bijstellingen plaatsgevonden. Het jeugdsportsubsidie kwam meer ten goede aan de verenigingen, de energieheffing werd 'meegeharmoniseerd' en er kwam een 'instructiezwemtarief' bij. Zogenaamde 'unieke' buitensportaccommodaties kunnen ook in de toekomst per uur worden gehuurd. Het nieuwe model is gefaseerd over een periode van 5 jaar ingevoerd. Een onlangs verrichte evaluatie heeft uitgewezen dat de harmonisering in hoofdlijnen naar wens verloopt. Alleen de energiecomponent geeft veel uitwerkingsproblemen. Opmerkelijk is tenslotte dat de Haarlemse Sportraad, eens de trotse uitvinder van dit model, zich niet schaamt achter de evaluatie en afstand doet van het model. Dit is hoogstwaarschijnlijk een

gevolg van de verdeeldheid in haar achterban. Elke harmonisering heeft blijkbaar zijn verliezers en sommige kunnen daar niet tegen, ook niet in de sport.

### Het 'budgetmodel' van Nieuwegein

In Nieuwegein werken de plaatselijke sportraad en de gemeente nauw samen. Vraag en aanbod van activiteiten en accommodaties worden nauwgezet op elkaar afgestemd. Er wordt gestreefd naar een pluriform sportaanbod. Grootschaligheid van sportorganisaties wordt geprefereerd boven kleine clubjes. Het subsidie- en tarievenbeleid zijn volledig geïntegreerd. In feite heeft de gemeente een combinatie gemaakt van het kostprijsmodel exclusief kapitaallasten en het fondsmodel. De tarieven bepaalt de gemeente door alle kosten behalve de kapitaallasten en de noodzakelijke overheadkosten van gemeentepersoneel aan de gebruiker toe te rekenen. Daarmee wordt dus voor alle accommodatiesoorten een dekkingspercentage van 100% gehaald. Voor alle accommodatiesoorten is de kostprijs per uur gebruik berekend. Het effect van grote schommelingen in onderhoud worden op termijn geneutraliseerd. Via het toekennen van directe subsidies worden (alleen) de sportverenigingen ondersteund. Hiervoor is een aantal criteria vastgesteld die terug te vinden zijn in de subsidieverordening. Toen het model halverwege de jaren tachtig werd ingevoerd, kwamen voor subsidie in aanmerking:

- bepaalde activiteiten die verenigingen ontplooiën (toernooien en dergelijke);
- bepaalde huisvestingskosten voor 'goedgekeurde accommodaties';
- kosten voor het opleiden en functioneren van verenigingskader;
- organisatiekosten.

Met dit model leunt de gemeente zwaar op het organisatorische en financiële beleid van verenigingen. Op de subsidiabele uitgaven van de clubs wordt als 'eigen bijdragen' (de contributie van de leden) een vast bedrag per lid in mindering gebracht. Bij vaststelling van deze eigen bijdrage wordt rekening gehouden met het kostenniveau van de vereniging en met de eigen bijdragen in andere sectoren. De subsidieverordening (het 'fonds perdu') houdt dus in dat een vereniging voor een gemeentelijke bijdrage in aanmerking komt *wanneer de subsidiabele kosten niet gedekt worden door de contributies van de leden*. Om dat te bepalen heeft de gemeente Nieuwegein (contributie)normen berekend. Enkele jaren geleden bleek bij een evaluatie van dit model dat het systeem nogal bewerkelijk was, zowel voor de gemeente als voor de verenigingen. Dit kwam omdat het aantal subsidieposten veel te groot was.

Bij het vaststellen van de subsidiabele kosten hanteert men sindsdien normen die betrekking hebben op de kosten van de activiteiten. Het subsidie kan gezien worden als bijdrage in de kosten van verenigingen. Op die manier wordt bereikt dat verenigingen meer kwaliteit bieden en efficiënter omgaan met de middelen. Dat geldt in het bijzonder voor het opleiden van kader en de kwaliteit van de accommodatie. Het niveau van sportbeoefening maakt daardoor ook deel uit van het systeem. Kader, materiaalkosten en verenigingsorganisatie vormen nu de belangrijkste toetsstenen voor het subsidiebeleid. De subsidies die aan aantallen leden en takken van sport zijn gekoppeld, worden steeds omgerekend in verenigingsbudgetten. De budgetten zijn in principe vrij besteedbaar. De gemeente verwacht echter wel een 'tegenprestatie' van de clubs. De verenigingsbudgetten worden elke drie jaar vastgesteld. De subsidiebeschikking geeft aan welke prestaties de verenigingen geacht worden te leveren. Daarover moeten zij aan de gemeente rapporteren.

Uit een tweede evaluatie (waar een verenigingsenquête deel van uitmaakt) is naar voren gekomen dat het belangrijkste knelpunt ligt bij sterk gewijzigde omstandigheden van een vereniging die zich binnen een periode van drie jaar kunnen voordoen. Dit komt overigens slechts zeer incidenteel voor en is opgelost door daar dan een uitzondering voor te maken. Prijsstijgingen worden binnen die periode van drie jaar niet doorberekend. Voor het overige voldoet het model aan zijn doelstellingen: een eerlijke verdeling van middelen en een hogere kwaliteit van sportactiviteiten. De aanpassingen hebben geleid tot efficiencyverbeteringen van de gemeente en van de verenigingen. Verder is opvallend dat lang niet alle huurders een budget ontvangen. Van de ca. 60 verenigingen ontvangen er zo'n 25 subsidie. Dit zijn alle veldsportverenigingen, de grote zaalsportclubs en de zwemverenigingen. De vele kleine zaalsportverenigingen blijken het zonder gemeentelijke ondersteuning aan te kunnen.

### **3.4 Opties voor Amsterdam-Noord**

Welke van de hiervoor weergegeven modellen komen tegemoet aan de wensen van het stadsdeel om de tarieven te herzien? Om deze vraag te beantwoorden is het zinvol om nog eens goed naar de doelen van het toekomstig tarievenbeleid van Amsterdam-Noord te kijken (zie 1.1). De doelen kunnen geclusterd worden in twee hoofddoelstellingen en één randvoorwaarde, namelijk:

- het koppelen van het tarief aan de maatschappelijke waarde van de verenigingen (bereikte doelgroepen, vrijwilligerswerk en andere sociale doelen);
- het koppelen van het tarief aan de wijze van accommodatiegebruik en zelfbeheer door de huurder: zelfwerkzaamheid zou contractueel kunnen worden vastgelegd in overeenkomsten tussen huurder en verhuurder waarin tevens de kwaliteit van de voorziening wordt geïntegreerd;
- voorkomen moet worden dat er door de herziening al te grote tariefverschillen optreden met de regio.

Met het nieuwe tariefstelsel wil het stadsdeel een effectief en efficiënt gebruik en beheer van accommodaties bevorderen. 'Effectief' houdt verband met de organisatie en het bereik van sportbeoefening in het stadsdeel. 'Efficiënt' verwijst naar de gebruiksintensiteit en de exploitatie van de sportaccommodaties. Huurders zouden via het tariefstelsel geprikkeld moeten worden om de accommodaties goed te benutten en daarbij aangezet moeten worden om zelfwerkzaamheid te verrichten. Het nieuwe systeem dient in principe voor het stadsdeel budgettair neutraal ingevoerd te worden. Dat betekent dat het nieuwe systeem geen inkomstenverhoging of -verlaging met zich meebrengt. In het volgende schema worden de verschillende modellen getoetst aan de doelen van het tarievenbeleid van stadsdeel Amsterdam-Noord.

**Schema 1: Tariefmodellen en beleidsdoelen van Amsterdam-Noord**

| Modellen                            | Beloning van maatschappelijke waarde van de huurder | Efficiënt gebruik, stimuleren/belonen van zelfwerkzaamheid | Afstemmen van tarieven op regionale prijsstelling |
|-------------------------------------|-----------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|
| Kostprijsmodel incl. kapitaallasten | -                                                   | -                                                          | -                                                 |
| Kostprijsmodel excl. kapitaallasten | -                                                   | -                                                          | -                                                 |
| Normmodel                           | -                                                   | +                                                          | -                                                 |
| Fondsmodel                          | ++                                                  | ++                                                         | ?                                                 |
| Model historische ontwikkelingen    | -                                                   | -                                                          | +                                                 |
| Model afstemmen op omgeving         | -                                                   | -                                                          | +                                                 |
| Puntenmodel                         | +                                                   | +                                                          | -                                                 |
| Draagkrachtmodel                    | ±                                                   | -                                                          | -                                                 |
| Basismodel                          | ±                                                   | ±                                                          | ?                                                 |
| Budgetmodel                         | ++                                                  | ++                                                         | ?                                                 |

**Betekenis van de tekens:**

- = model en doel hebben geen onderlinge relatie
- ? = vooralsnog onbekend; moet blijken na uitwerking van model
- + = model en doel hebben indirecte onderlinge relatie via 'versluisde subsidiëring'
- ++ = model en doel hebben directe relatie via directe subsidie

Drie modellen springen er duidelijk positief uit: het fondsmodel, het puntenmodel en het budgetmodel. Het puntenmodel kent een aantal bezwaren die in 3.3 reeds zijn genoemd. Bovendien heeft dit model als nadeel dat de financiële ondersteuning niet direct zichtbaar is. De tarieven zijn immers niet-kostendekkend zodat de subsidiëring aan de huurders wordt 'versluisd'. Het budgetmodel is eigenlijk een specifieke uitwerking van het fondsmodel. De gemeente Nieuwegein hanteert hierbij een stringente scheidslijn tussen tarief en directe subsidie. Het tarief dekt de exploitatie- en beheerkosten volledig. Het subsidie is een integrale verenigings-subsidie. Om het kostendekkende tarief te bepalen moet voor elke accommodatie-soort een kosten-batenanalyse worden verricht. De hoogte van de verenigings-budgetten kan aan de hand van te benoemen criteria flexibel worden vastgesteld. Hiervoor bieden de beleidsdoelen uit de sportnota van stadsdeel Amsterdam-Noord de nodige aangrijpingspunten. In hoeverre dit model voldoet aan de randvoorwaarde 'afstemmen op de regio' kan in dit stadium niet worden bepaald. Het model zou eerst moeten worden uitgewerkt.

Al met al biedt het budgetmodel interessante wegen om het tarievenbeleid te herzien volgens de beleidsdoelstellingen van het stadsdeel. Voorgesteld wordt om dit model nader uit te werken in de tweede fase van de herziening. De procedure en organisatie van deze herziening vragen in dit stadium nog om een nadere beschrijving.

## 4 Procedure en organisatie

### 4.1 Ontwikkelingstraject

Wanneer stadsdeel Amsterdam-Noord politiek-bestuurlijk accoord is gegaan met het voorstel om het budgetmodel nader uit te werken, zal het harmoniseringsproces nauwkeurig moeten worden bewaakt. De specifieke uitwerking van dit model vergt namelijk een ontwikkelingstraject dat aan een aantal voorwaarden dient te voldoen. Deze hangen samen met de ingrijpende gevolgen van dit model ten opzichte van het vigerende tarievenbeleid. Deze gevolgen hebben betrekking op alle accommodatiehuurders en op het ambtelijk apparaat voor sport. De belangrijkste voorwaarden zijn:

- het tijdig betrekken van de georganiseerde sport bij de uitwerking van het model (zie 4.2);
- het tijdig inlichten van de accommodatiehuurders over de op handen zijnde veranderingen in het tarieven- en verhuurbeleid;
- het regelmatig rapporteren over de tariefherziening aan de commissie van bijstand voor sport;
- het betrekken van beleidsmedewerkers voor onderwijs, financiën en sport bij het uitwerken van het model door middel van het participeren in een werkgroep 'tarieven';
- het nadrukkelijk integreren van het tarievenbeleid in het sportbeleid door middel van een duidelijke afstemming tussen kostendekkende tarieven en budget-subsidies langs budgettair neutrale weg.

In hoofdlijnen ziet het ontwikkelingstraject er dan als volgt uit:

- accordering van het rapport *'Tariefherziening Amsterdam-Noord eerste fase'* door stadsdeel Amsterdam-Noord;
- het oprichten van een ambtelijke werkgroep 'tarieven' waarbinnen de georganiseerde sport is vertegenwoordigd door afgevaardigden van de werkgroep Sport en die geadviseerd en ondersteund kan worden door een extern bureau;
- het verrichten van een nauwkeurige kosten-batenanalyse<sup>6</sup> van alle accommodatiesoorten;
- het vaststellen van kostprijstarieven voor alle accommodatiesoorten;
- het vaststellen van de huidige (dus thans vigerende) directe subsidiestromen voor sport;
- het standaardiseren van de huurmogelijkheden voor alle accommodatiesoorten;
- het ontwikkelen van criteria ten behoeve van de budgetsubsidies aan de hand van de beleidsdoelstellingen voor sport;
- het omrekenen van de 'oude' indirecte accommodatiesubsidies naar verenigingsbudgetten;
- het integreren van de 'oude' directe subsidies voor sport binnen de 'nieuwe' verenigingsbudgetten;
- het inventariseren en analyseren van de jaarrekeningen en jaarprogramma's van de accommodatiehuurders (de sportverenigingen) met het oog op het vaststellen van directe subsidiecriteria;

---

6 Hiervoor is het noodzakelijk dat gegevens beschikbaar zijn over het uurgebruik van de accommodaties verdeeld over de diverse gebruikersgroepen, gespecificeerde uitgaven van het stadsdeel per accommodatiesoort en de plannen met betrekking tot het afstoten van onderhouds- en beheertaken.

- het opstellen van een eerste rapportage 'verenigingsbudgetten' waarin het budgetmodel wordt gepresenteerd en vergeleken met het 'oude' tarieven- en subsidiebeleid;
- het houden van een voorlichtingsavond voor de accommodatiehuurders, gevolgd door een inspraakprocedure;
- het aan de hand van de inspraakreacties bijstellen van het budgetmodel;
- het toetsen van het bijgestelde model aan de beleidsdoelen 'laagdrempeligheid', 'differentiatie van sportvormen' en 'spreiding van accommodaties';
- het presenteren van een tweede (herziene) rapportage 'verenigingsbudgetten';
- het vaststellen en invoeren van het budgetmodel.

#### **4.2 Participatie van de georganiseerde sport**

Het is een uitgemaakte zaak dat de accommodatiehuurders, met name de sportverenigingen, bij het harmoniseringsproces betrokken worden. Bij dit overleg komen vaak concrete belangen van afzonderlijke accommodatiegebruikers tegenover elkaar te staan. Men rekent immers uitgangspunten direct om in concrete bedragen per huurder. Dit zal het doel van de discussie geen goed doen; die hoort namelijk te gaan over het bredere belang van de sport in zijn geheel en vooral over het accommodatiegebruik door de sportwereld. Meer in het bijzonder behoort de invalshoek van deze discussie te zijn 'de beschikbaarstelling van de grote accommodatiegroepen voor de sporters/huurders in Amsterdam-Noord'.

Die discussie zou moeten plaatsvinden tegen de achtergrond van de relevante passages uit het lokale sportbeleid zoals die in hoofdstuk 1 zijn beschreven. Zij mag niet vertroebeld worden door groepsbelangen van bepaalde takken van sport die 'de kosten van sport' als aangrijpingspunt van discussie of verzet hanteren. Het gaat om het gemeentelijk aanbod en de gebruiksmogelijkheden van sportaccommodaties en niet om de specifieke betaalbaarheid van takken van sport waarop de lokale overheid geen directe invloed kan uitoefenen. Zoals eerder vermeld zijn het vooral de sportverenigingen en de sporters zelf die deze betaalbaarheid voor het grootste deel uitmaken. Om die reden is het zinvol om belangenbehartigers van de sport in Amsterdam-Noord plaats te bieden in de werkgroep 'tarieven'. Dit zouden bij voorkeur 'brede belangenbehartigers' moeten zijn die geen specifieke voorkeur hebben voor een bepaalde tak van sport. Het lijkt logisch dat deze belangenbehartigers afkomstig zijn uit de werkgroep Sport van Amsterdam-Noord. Deze lokale werkgroep dient er zelf voor te zorgen dat zij regelmatig terugkoppelen naar hun achterban, de georganiseerde sport in Amsterdam-Noord. Het stadsdeel heeft de verantwoordelijkheid over een goede en gerichte voorlichting en inspraakprocedure.

### 4.3 Besluitvorming

Met deze rapportage stellen wij stadsdeel Amsterdam-Noord voor:

- accoord te gaan met de inhoud van dit rapport;
- een werkgroep 'tarieven' in het leven te roepen die de opdracht heeft eerst een kosten-batenanalyse te verrichten en vervolgens het budgetmodel uit te werken;
- de werkgroep Sport van Amsterdam-Noord op de hoogte te stellen van dit rapport en te verzoeken zitting te nemen in de werkgroep 'tarieven';
- de Amsterdamse Sportraad op de hoogte te stellen van dit rapport en de vervolgprocedures;
- een eerste rapportage 'verenigingsbudgetten' medio september 1995 te behandelen;
- een voorlichtings- en inspraakprocedure voor te bereiden voor november 1995;
- een tweede, bijgestelde rapportage 'verenigingsbudgetten' medio februari 1996 te behandelen;
- alle voorbereidingen te treffen die nodig zijn om invoering van het nieuwe tarief- en subsidiesysteem in augustus 1996 mogelijk te maken.