EVALUATIEONDERZOEK BOSA EN SPUK STIMULERING SPORT

BEVINDINGEN EN AANBEVELINGEN

KLANT	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport | directie Sport
AUTEUR(S)	Joost van Gemeren, Laurien van Eil en Vince Rijnberg
DATUM	25 september 2023
VERSIE	Definitief

Inhoudsopgave

Samenvatting 3

1 Inleiding 6
1.1 Achtergrond, doelstelling en onderzoeksvragen 6
1.2 Doeltreffendheid en doelmatigheid vereist een ‘operationele beleidstheorie’ 6
1.3 Ingezette kwalitatieve evaluatiemethoden bieden basis voor onderbouwde conclusies 6
1.4 Leeswijzer 8

2 De regelingen, doelen en context 9
2.1 Ontstaansgeschiedenis: btw-vrijstelling voor de sport 9
2.2 De instrumenten in het kort 9
2.3 Veronderstelde doelstellingen van de regelingen 10
2.4 Context en actualiteiten hebben impact op de conclusies 10

3 Doeltreffendheid en doelmatigheid van de BOSA 12
3.1 Bereik 12
3.2 Effecten op de uitgaven aan sport 15
3.3 Ervaringen van de bereikte doelgroep 16
3.4 Uitvoeringsaspecten 18
3.5 Bevindingen 20

4 Doeltreffendheid en doelmatigheid van de SPUK Sport 21
4.1 Bereik 21
4.2 Effecten op de uitgaven aan sport 21
4.3 Ervaringen van de bereikte doelgroep 22
4.4 Uitvoeringsaspecten 24
4.5 Bevindingen 25

Bijlage: Gesprekspartners 27

Samenvatting

Inleiding en aanleiding

Het ministerie van VWS heeft Significant Public gevraagd om onderzoek te doen naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van twee regelingen[1], namelijk de subsidie Stimulering bouw en onderhoud sportaccommodaties (BOSA) en de specifieke uitkering Stimulering sport (SPUK Sport). De BOSA is bedoeld voor amateursportorganisaties en de SPUK Sport is voor gemeenten. De regelingen bestaan sinds 2019 en hebben als doel om de bouw, onderhoud en exploitatie van goede amateursportfaciliteiten te stimuleren. De BOSA heeft ook aanvullende doelstellingen op het gebied van verduurzaming, toegankelijkheid en veiligheidsbeleving. Doel van deze evaluatie is enerzijds om inzicht te bieden in de huidige werking van de instrumenten, en anderzijds om verbeteringen aan te dragen voor het (opnieuw) openstellen van de regelingen per 1 januari 2024. De onderzoeksvragen zijn te vinden in hoofdstuk 1 van het rapport.

Onderzoeksmethoden

We hebben gebruik gemaakt van verschillende kwalitatieve onderzoeksmethoden. We hebben gesproken met experts, beleidsmedewerkers, professionals in de uitvoering, amateursportorganisaties, gemeenten en hun vertegenwoordigers. Hiernaast hebben we enquêtes gehouden onder gebruikers en niet-gebruikers van de regelingen. De responsaantallen van de enquêtes (zie hoofdstuk 1) geven een solide basis om uitspraken te doen, ondanks de korte doorlooptijd van de evaluatie gedurende de zomervakantie van 2023.

De BOSA is een logisch en goed werkend instrument, met enkele aandachtspunten

Bereik De BOSA is een bekende en toegankelijke regeling, maar niet-gebruik vereist nog aandacht. Jaarlijks vragen ruim 2.000 sportorganisaties een BOSA-subsidie aan. NOC*NSF schat in dat er ongeveer 20.000 sportverenigingen zijn in Nederland, waarvan 10.000 met een sportaccommodatie. Er is dus niet-gebruik, enerzijds doordat sportorganisaties niet in aanmerking komen: 46% van de niet-gebruikers in onze enquête viel af door te weinig subsidiabele uitgaven. Anderzijds is er onbekendheid met de regeling: minstens 24% van de responderende niet-gebruikers wist niet van het bestaan van de BOSA af, en minstens 12% wist niet of men aanspraak kon maken op de regeling. Opvallend hoog niet-gebruik zien we bij de aanvullende subsidie voor veiligheidsbeleving: slechts € 19.000 aan subsidie werd voor dit doel aangevraagd in 2022. Dit zeer lage bedrag wijst erop dat dit element in de regeling niet doeltreffend is. Ook de aanvullende subsidie voor toegankelijkheid (€ 247.000 in 2022) behoeft aandacht.

Effecten De BOSA levert een belangrijke bijdrage aan de (betaalbaarheid van) sportinfrastructuur, en leidt tot meer duurzame investeringskeuzes. 31% van de aanvragers zou de uitgaven in kwestie niet hebben gedaan zonder de BOSA. Slechts 7% van de respondenten gaf aan voldoende budget te hebben om ook zonder BOSA dezelfde uitgaven te doen. Dat betekent dat de BOSA heeft gezorgd voor meer investeringen in sport, met een dempende werking op de contributie voor leden. Daarnaast kiezen sportorganisaties vaker voor een duurzaam investeringsalternatief, doordat hiervoor aanvullende subsidie beschikbaar is. Dit gold voor 35% van de aanvragers van deze aanvullende subsidie. Hierbij merken we wel op dat de recente kostenstijgingen invloed kunnen gaan hebben op de financiële keuzes van sportorganisaties. Het is daardoor onzeker welke impact de BOSA gaat hebben in de komende jaren.

Ervaringen Aanvragers zijn tevreden over de BOSA. Gemiddeld geven aanvragers het rapportcijfer 7,7 voor het totale subsidieproces. Ze vinden de subsidieregeling over het algemeen duidelijk (score afgerond 4 uit 5). Tegelijkertijd vinden

[1] 'Doeltreffendheid' betekent 'de mate waarin de beoogde effecten optreden, als gevolg van de regelingen'. 'Doelmatigheid' gaat over efficiëntie: bereiken de regelingen maximaal effect tegen minimale kosten? Doelmatigheid beoordelen we door te kijken of de opzet en de uitvoering op punten efficiënter had kunnen zijn.

sommige aanvragers het niet volledig helder welke uitgaven onder de (aanvullende) subsidie mogen vallen. Ook vinden zij het onterecht dat bewegingsonderwijs niet meetelt onder de definitie ‘amateursport’. De aanvragers vinden de administratieve lasten doorgaans schappelijk (score 4,0 uit 5, mediane aanvraagtijd 2 uur), hoewel sommige sportorganisaties meer dan acht uur nodig hebben voor een aanvraag. Het klantcontact met uitvoerder DUS-I wordt eveneens positief beoordeeld (score 4,1 uit 5).

Uitvoering

De BOSA is goed uitvoerbaar. Uitvoerders DUS-I en RVO (aanvullende subsidies) geven aan dat de BOSA snel en goed uitvoerbaar is, zeker in vergelijking met andere subsidies zoals de TASO. Een aandachtspunt is dat niet in alle gevallen scherp gedefinieerd is welke kostencategorieën subsidiabel zijn (onder de aanvullende subsidie). Door dit grijze gebied zijn de uitvoeringskeuzes soms afhankelijk van de behandelaar. Dit gaven aanvragers ook aan als knelpunt.

De BOSA is weinig vatbaar voor misbruik en oneigenlijk gebruik. De regeling lokt in beperkte mate strategisch gedrag uit van aanvragers. Zo kunnen aanvragers naar eigen voorkeur kiezen uit verschillende verdeelsleutels om een accommodatie op te delen naar gebruik (sport versus bijvoorbeeld bewegingsonderwijs). Ook kunnen aanvragers met leveranciers overeenkomen om factuurdata te optimaliseren. Aanvragers kunnen namelijk geen kosten opvoeren die langer dan twaalf maanden geleden zijn gemaakt. Dit calculerende gedrag is oneigenlijk, maar niet per se onwenselijk, omdat het zorgt voor meer doelbereik. Grootschalige fraude wordt voorkomen door de eis om een accountantsverklaring te voegen bij grote projecten.

Verbeter-mogelijk-heden

Hoewel de BOSA in beginsel een goed werkend instrument is, zien we de volgende verbetermogelijkheden:[2]

i. Verhoog de bekendheid met de BOSA door middel van communicatie richting de verenigingen en andere sportorganisaties. Sportbonden kunnen hier een belangrijke rol spelen; uit het onderzoek blijkt immers dat bonden voor verenigingen een belangrijke bron van informatie zijn over de BOSA;
ii. Schrap de (niet-doeltreffende) aanvullende subsidie voor veiligheidsbeleving. Het verwaarloosbare gebruik staat niet in verhouding tot de wetgevings- en uitvoeringskosten. Overweeg de inzet van andere beleidsinstrumenten om het doel van veiligheidsbeleving te realiseren;
iii. Tref maatregelen om het potentieel van de aanvullende subsidie voor toegankelijkheid te verhogen. Op dit moment is dit subsidie-element weinig doeltreffend door het lage gebruik. Onderzoek de mogelijkheden om het gebruik significant te verhogen;
iv. Werk de definities en uitgangspunten scherper uit waar dat kan om eenduidigheid en duidelijkheid te bevorderen;
v. Hanteer de 12-maandentermijn minder strikt, indien uitvoerbaar. Dit gaat calculerend gedrag tegen en leidt in potentie tot meer gebruik;
vi. Overweeg het subsidiedrempelbedrag verder te verlagen. Dit leidt tot meer gebruik onder kleinere sportorganisaties, hoewel de uitvoeringslasten zullen toenemen;
vii. Neem medegebruik door bewegingsonderwijs ook mee. Het medegebruik van sportaccommodaties voor bewegingsonderwijs is efficiënt en draagt bij aan bredere doelen op het gebied van gezondheid. We adviseren de BOSA hiervoor niet meer te korten. Een heldere afbakening is nodig wanneer sprake is van ‘medegebruik’ door bewegingsonderwijs (wel recht op BOSA) versus ‘primair gebruik’ door bewegingsonderwijs (geen recht);
viii. Bezie de herziening van de BOSA in relatie tot actuele kostenstijgingen bij sportorganisaties. De recente kostenstijgingen worden slechts deels gecompenseerd met meer BOSA-inkomsten. Een gezonde financiële huishouding van sportorganisaties is randvoorwaardelijk voor een doeltreffende en doelmatige BOSA.

De SPUK Stimulering Sport draagt bij aan het doel, maar de aanvraagprocedure is niet doelmatig

Bereik

De SPUK Sport heeft een zeer hoog doelbereik. Vrijwel alle gemeenten weten de SPUK Sport goed te vinden (95% deed een aanvraag). De regeling is flexibel opgezet, zodat veel relevante uitgaven eronder mogen vallen. Gemeenten hebben inmiddels goede kennis van de regeling opgebouwd. Niet-gebruik speelt vooral bij het zogenoemde ‘mengpercentage’: een (doorgaans beperkt) bedrag ter compensatie van overheadkosten. Dit onderdeel kan complex zijn om te berekenen.

[2] De verbetermogelijkheden hebben budgettaire consequenties. We hebben deze niet onderzocht.

Effecten

De SPUK Sport levert een bijdrage aan de uitgaven aan sportinfrastructuur, maar is niet altijd doorslaggevend. De ondervraagde ambtenaren vinden het moeilijk in te schatten wat hun wethouders zouden hebben gedaan zonder SPUK Sport. 20% van de ondervraagde gemeenten verwacht hetzelfde beleid te hebben gevoerd zonder SPUK Sport. De rest zou hebben gekozen voor (een combinatie van) minder uitgeven, later uitgeven of een hogere bijdrage van gebruikers. Derhalve zorgt de SPUK Sport voor meer uitgaven aan sport, hoewel het additionele effect kleiner is dan bij de BOSA.

Ervaringen

Gemeenten zijn gematigd tevreden over de SPUK Sport. Gemeenten zijn blij met het geld van de SPUK Sport, maar geven het instrument met een rapportcijfer 6,2 slechts een krappe voldoende. Het instrument is redelijk duidelijk voor aanvragers, en men is tevreden over het contact met uitvoerder DUS-I (score 3,9 uit 5). Het heikele punt is dat gemeenten een hoge administratieve last ervaren bij het aanvraag- en ook het verantwoordingsproces (tevredenheidsscore 3,1 uit 5). Het gevraagde detailniveau is hoog en de aanvraag kost daardoor veel tijd (mediane aanvraagtijd: 5 uur), zeker als er veel verschillende projecten zijn en de administratie niet aansluit bij de aanvraageisen. Het Rijk straalt hiermee volgens gemeenten weinig vertrouwen uit in hun medeoverheden. Verder vinden gemeenten het onterecht dat bewegingsonderwijs niet meetelt onder de definitie ‘amateursport’.

Uitvoering

De SPUK Sport is lastig uitvoerbaar, maar fraudebestendig. In de aanvraagfase wordt bepaald hoeveel geld een gemeente krijgt voorgeschoten. Uitvoerder DUS-I geeft echter aan dat aanvragen moeilijk te beoordelen zijn, omdat medewerkers de link met de gemeentebegroting moeilijk kunnen herleiden. Ook het mengpercentage dat gemeenten opvoeren, is moeilijk controleerbaar. In de vaststellingsfase, waarin het definitieve bedrag wordt vastgesteld, is het controlewerk van DUS-I minder ingewikkeld. De vaststelling volgt namelijk uit de SiSa-verantwoording van gemeenten. In deze systematiek controleert de accountant de definitieve cijfers van de gemeente, waaronder de uitgaven die vallen onder de SPUK Sport. Als gevolg van deze SiSa-systematiek achten wij de SPUK-regeling goed bestendig tegen fraude.

De aanvraagprocedure bevat een weeffout. In de regeling staat dat projecten die in de aanvraagfase worden meegenomen, voorrang hebben op projecten die later in het jaar aangemeld worden. Dit betekent dat later aangemelde projecten alleen financiering krijgen als er geld over is in de vaststellingsfase. Uit zorg over het mislopen van geld, melden gemeenten alle denkbare projecten aan bij de aanvraag, hoewel zij weten dat niet alle projecten uitgevoerd kunnen worden. De zorg voor overuitputting blijkt in de praktijk echter ongegrond, omdat het totaalbudget in de vaststellingsfase tot nu toe nooit overschreden is. Hiermee worden alle projecten uiteindelijk volwaardig meegenomen in de SPUK Sport, ongeacht wanneer ze zijn aangemeld. De *aanvraagfase* van de SPUK doet dus weinig ter zake. Maar deze fase kost wel veel werk voor zowel DUS-I als voor gemeenten. Wij concluderen dat dit onderdeel van het aanvraagproces een ondoelmatig element is in de regeling.

Verbeter-mogelijk-heden

We zien verschillende verbetermogelijkheden voor de SPUK Sport.[3] Met name verbetermogelijkheid ix. verdient prioriteit:

ix. Verander het bevoorschottingsproces drastisch. Op dit moment volgt het voorschot uit de aanvraagprocedure. De bevoorschotting kan beter gebaseerd worden op een gestandaardiseerd verdeelmechanisme. Er zijn verschillende verdeelmechanismen denkbaar, zoals bevoorschotting op basis van bedragen in het verleden, het aantal inwoners of het aantal sportaccommodaties. Het verdeelmechanisme moet voorspellende waarde hebben, maar moet vooral eenvoudig zijn. Eventuele onvolkomenheden in het verdeelmechanisme worden immers in de vaststellingsfase rechtgetrokken;

x. Vereenvoudig en harmoniseer de compensatie voor overheadkosten. De huidige werkwijze met mengpercentages heeft verschillende nadelen, zoals complexiteit en niet-gebruik. Een eenvoudigere werkwijze zou deze nadelen ondervangen. Een mogelijkheid is om uit te gaan van een uniform overheadpercentage, bovenop de bestaande uitkering van 17,5%. Een alternatief is om de overheadcompensatie over te hevelen naar de algemene uitkering: dit past ook bij het generieke karakter van deze uitgaven;

xi. Neem medegebruik door bewegingsonderwijs ook mee, net als bij de BOSA.

[3] De verbetermogelijkheden hebben budgettaire consequenties. We hebben deze niet onderzocht.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond, doelstelling en onderzoeksvragen

Het ministerie van VWS heeft Significant Public gevraagd om onderzoek te doen naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van twee regelingen, namelijk de subsidie Stimulering bouw en onderhoud sportaccommodaties (BOSA) en de specifieke uitkering Stimulering sport (SPUK Sport). Deze regelingen (zie hoofdstuk 2) bestaan sinds 2019 en zijn opengesteld tot en met 2023. De evaluatie legt vooral nadruk op de recentste tranches van de regelingen. Doel van deze evaluatie is enerzijds om inzicht te bieden in de huidige werking van de instrumenten, en anderzijds om verbeteringen aan te dragen voor het (opnieuw) openstellen van de regelingen per 1 januari 2024. Deze rapportage is bovendien de invulling van de evaluatie-eisen volgens de Regeling periodiek Evaluatieonderzoek.

De volgende onderzoeksvragen waren leidend in het onderzoek:

i. In hoeverre zijn de regelingen doeltreffend? In welke mate zijn de doelstellingen gerealiseerd dankzij de regelingen?
ii. In hoeverre zijn regelingen doelmatig? In welke mate is er een optimaal effect van de regelingen bewerkstelligd tegen zo min mogelijk kosten en ongewenste neveneffecten?
iii. Wat zijn de ervaringen met de regelingen van gebruikers, niet-gebruikers en uitvoerders?
iv. In hoeverre is er sprake van een breed bereik en gebruik van de regelingen?
v. Zijn de regelingen voldoende toegankelijk?
vi. Welke controlemaatregelen in de regelingen zijn ingezet? Waren deze toereikend om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen?
vii. Welke verbeteringen zijn mogelijk om de regelingen doelmatiger en/of doeltreffender te maken?

1.2 Doeltreffendheid en doelmatigheid vereist een ‘operationele beleidstheorie’

In de evaluatie gaan we dus in op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de regelingen. ‘Doeltreffendheid’ betekent ‘de mate waarin de beoogde effecten optreden, als gevolg van de regelingen’. ‘Doelmatigheid’ gaat over efficiëntie: bereiken de regelingen maximaal effect tegen minimale kosten?

Als we doeltreffendheid onderzoeken, moeten we weten wat de ‘doelen’ van de regelingen dan zijn. RVO (2021) constateerde al dat er geen sluitende beleidstheorie is opgesteld voor deze regelingen.[4] Daarom is een ‘operationele’ beleidstheorie nodig, waarbij we in ieder geval de doelen formuleren. In hoofdstuk 2 formuleren we deze op basis van de gevoerde gesprekken en reeds beschikbare documenten. Daarna kunnen we onderzoeken in hoeverre deze doelen zijn bereikt (doeltreffendheid). Doelmatigheid beoordelen we door te kijken of de opzet en de uitvoering op punten efficiënter had kunnen zijn.

1.3 Ingezette kwalitatieve evaluatiemethoden bieden basis voor onderbouwde conclusies

We onderzoeken doeltreffendheid en doelmatigheid op basis van een kwalitatieve aanpak, in lijn met de wensen van het ministerie. De combinatie van verschillende kwalitatieve methoden biedt vertrouwen in de representativiteit van de resultaten. De aanpak bestaat enerzijds uit interviews met stakeholders, groepsgesprekken en klantreizen (zie de bijlage voor een overzicht van gesprekspartners) en anderzijds drie verschillende enquêtes onder gebruikers en niet-gebruikers van de regelingen. Het onderzoek vond plaats gedurende de zomer van 2023.

[4] RVO (2021) *Tussenevaluatie Subsidieregeling bouw en onderhoud sportaccommodaties (BOSA) en Regeling specifieke uitkering stimulering sport (SPUK SPORT) 2021*.

Voor de BOSA en SPUK Sport hebben we interviews gehouden met uitvoerders, sportkoepels en partijen die sportorganisaties ondersteunen op het gebied van financiën. Voor de SPUK Sport hebben we ook groepsgesprekken gehouden met gemeenten. In totaal spraken we 12 gemeenten. Voor de BOSA hebben we ook zogenoemde klantreizen gehouden met sportorganisaties die in ieder geval in 2022 een aanvraag voor de BOSA hadden gedaan. Dit is een interactieve vorm van een groepsgesprek met gebruikers waarbij hun (toelichtingen op) ervaringen centraal staan. In totaal spraken we 7 sportorganisaties.

Om een breed beeld op te halen onder gebruikers en niet-gebruikers van de regelingen hebben we verschillende enquêtes uitgezet:

1. Enquête onder sportorganisaties die in 2022 BOSA hebben aangevraagd. Deze integrale enquête is uitgezet bij alle 2363 sportorganisaties (of hun intermediairs) die in 2022 een aanvraag hebben gedaan voor de BOSA. Hiervan hebben 926 organisaties (~ 40%) de enquête ingevuld. Dit betreft een representatieve groep respondenten qua meest voorkomende sportsoorten.
2. Enquête onder niet-gebruikers van de BOSA-regeling. Om niet-gebruikers van de BOSA te bereiken, hebben we sportorganisaties benaderd die *wel* de TASO-regeling[5] hebben aangevraagd tijdens de coronapandemie maar *geen* BOSA-subsidie hebben aangevraagd in 2022. We hebben 3.766 unieke e-mailadressen benaderd.[6] In totaal hebben 335 sportorganisaties de enquête ingevuld. Voor een enquête onder *niet-gebruikers* is dit geen slecht responsgetal, hoewel er twee redenen zijn dat deze enquête niet algeheel representatief is voor de hele groep 'niet-gebruikers'. Ten eerste hoeven sportorganisaties die TASO hebben aangevraagd niet dezelfde te zijn als de potentiële gebruikers van BOSA.[7] Ten tweede is de respons in verhouding tot het totaal aan potentiële gebruikers relatief klein: er zijn meer dan tienduizend niet-gebruikende sportorganisaties. Toch geven de resultaten wel een waardevol inzicht in redenen voor niet-gebruik.
3. Enquête onder SPUK Sport aanvragers in 2023. Deze enquête is uitgezet bij alle 326 gemeenten die in 2023 een aanvraag hebben gedaan voor de SPUK Sport. Hiervan hebben 199 gemeenten (61%) de enquête ingevuld. Met dit responsaantal hebben we een representatieve groep deelnemende gemeenten. Om een beeld te krijgen van de redenen voor de 16 gemeenten om geen gebruik te maken van de SPUK Sport, hebben wij interviews gehouden met een viertal gemeenten die in 2023 geen aanvraag hebben gedaan.

[5] De TASO betrof een regeling van DUS-I om de financiële gevolgen van de contactbeperkende maatregelen in de coronaperiode te beperken, zie Tegemoetkoming amateursportorganisaties COVID-19 | Subsidie | Dienst Uitvoering Subsidies aan Instellingen (dus-i.nl).

[6] Het gaat om het aantal e-mailadressen waaraan wél een TASO aanvraag is gekoppeld, maar géén BOSA. Het aantal unieke e-mailadressen is niet precies gelijk aan het aantal sportorganisaties dat wél TASO maar géén BOSA heeft aangevraagd. Het kan bijvoorbeeld zijn dat een vereniging een contactpersoon voor TASO heeft, en een andere contactpersoon voor BOSA. Zo komt het regelmatig voor dat een vereniging een BOSA-aanvraag doet via een intermediair. Daarom kunnen we niet exact berekenen wat het responspercentage is. We hebben in de enquête wel geborgd dat respondenten inderdaad sportorganisaties zijn die geen BOSA hebben aangevraagd in 2022.

[7] Met name zijn sportorganisaties die minder vaak een TASO aanvroegen, ondervertegenwoordigd in de enquête. Dit zijn bijvoorbeeld de sportorganisaties waarvan het bestuur weinig kennis heeft van financiële regelingen van DUS-I (waaronder de TASO). Ook zijn de buitensporten ondervertegenwoordigd. Zo hebben bijvoorbeeld golfverenigingen beperkt recht gehad op TASO, omdat sporten op afstand mogelijk bleef gedurende de coronaperiode. Golfclubs hebben daarentegen hoge onderhoudskosten en zijn dus zeker (potentiële) BOSA-gebruikers. Golfclubs zijn dus sterk ondervertegenwoordigd in onze enquête.

In aanvulling op onze eigen onderzoeksactiviteiten gebruiken we de eerder verschenen analyses van RVO (2021)[8] en Motivaction (2020[9] en 2021[10]), voor zover de bevindingen nog actueel zijn.

1.4 Leeswijzer

De indeling van het rapport is als volgt. Het volgende hoofdstuk bevat een beschrijving van de twee regelingen, de te evalueren doelen en de relevante historische en actuele context. Vervolgens rapporteren we de bevindingen over beide instrumenten (in hoofdstuk 3 en 4) langs de volgende onderdelen:

a. Bereik;
b. Effecten op de bereikte doelgroep;
c. Ervaringen van de bereikte doelgroep;
d. Uitvoeringsaspecten.

De belangrijkste bevindingen en aanbevelingen zijn te vinden in de concluderende paragrafen 3.5 en 4.5, en in de samenvatting aan het begin van dit document.

[8] Zie voetnoot 4.

[9] Motivaction (2020) *Klantreis subsidieaanvraag in kaart. Inzicht in de aanvraag van subsidieregeling Stimulering Bouw en Onderhoud Sportaccommodaties (BOSA) en de Specifieke Uitkering Stimulering Sport (SPUK) door gemeenten en sportverenigingen*.

[10] Motivaction (2021) *1-Meting klantreizen BOSA en SPUK Stimulering Sport. Ervaringen van amateursportorganisaties en gemeenten met het aanvragen van een BOSA of SPUK Stimulering Sport subsidie*.

2 De regelingen, doelen en context

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe de regelingen eruit zien en wat de (veronderstelde) doelen zijn. Dit vormt de operationele beleidstheorie die we nodig hebben in de evaluatie. Ook de ontstaansgeschiedenis en de actuele context in de amateursportwereld zijn daarbij van belang.

2.1 Ontstaansgeschiedenis: btw-vrijstelling voor de sport

Op 18 september 2018 is het Belastingplan 2019 aangeboden aan de Tweede Kamer met daarin onder andere de verruiming van de btw-vrijstelling voor de Nederlandse sport per 2019. Deze wijziging is het gevolg van jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie, waaruit is gebleken dat de Nederlandse sportvrijstelling afwijkt van de Europese sportvrijstelling zoals deze is neergelegd in Richtlijn 2006/112/EG (Btw-richtlijn 2006). Om deze reden is besloten dat de Nederlandse sportvrijstelling moest worden verruimd.[11]

De wetswijziging zorgde ervoor dat het recht op aftrek van btw voor gemeenten en niet-winstbeogende exploitanten van sportaccommodaties vervalt. Voor de schatkist leidde dit tot een extra opbrengst van 241 miljoen euro in 2019. Voor gemeenten, sportverenigingen en sportstichtingen leidde dit tot een financieel nadeel van dezelfde omvang.[12] Hierom heeft het kabinet besloten om per 1 januari 2019 de BOSA en de SPUK Sport te introduceren.

2.2 De instrumenten in het kort

2.2.1 De subsidieregeling Stimulering bouw en onderhoud sportaccommodaties (BOSA)

De BOSA richt zich op amateursportorganisaties (verenigingen en stichtingen) en is bedoeld voor uitgaven aan materiaal en accommodatie waarop geen btw-aftrek van toepassing is.[13] De subsidieregeling is bedoeld voor bouwkosten, onderhoudskosten (inclusief personele kosten) of de aanschaf van sportmaterialen. Het subsidiepercentage bedraagt 20%. Ook is een aanvullende subsidie (10%-punt extra) opgenomen voor maatregelen die bijdragen aan energiebesparing (voormalige EDS-regeling), toegankelijkheid, circulariteit, klimaatadaptatie en veiligheidsbeleving. De subsidie is aan te vragen vanaf een subsidiebedrag van € 2.500. In 2023 is een budget van € 77 miljoen beschikbaar.

Het is mogelijk om de subsidie aan te vragen voorafgaand aan de activiteiten (bij een subsidiebedrag vanaf € 25.000) óf achteraf (tot een subsidiebedrag van maximaal € 125.000). Bij een aanvraag achteraf moeten activiteiten binnen twaalf maanden voorafgaande aan de indieningsdatum gerealiseerd zijn en bij een aanvraag vooraf geldt een projectperiode van maximaal drie jaar.

2.2.2 De Specifieke uitkering (SPUK) Stimulering Sport

De SPUK Sport is gericht op gemeenten en gemeentelijke sportbedrijven. De regeling is bedoeld voor uitgaven aan materiaal en accommodatie waarop geen btw-aftrek en geen btw-compensatie (via het btw-compensatiefonds) van toepassing is. De uitkering kan aangevraagd worden voor investeringen in hardware, zoals de bouw en het onderhoud van accommodaties (bijvoorbeeld het aanleggen van een kunstgrasveld) en de exploitatie van sportaccommodaties, zoals ingehuurde krachten voor het beheer van sportaccommodaties.[14] De regeling bedraagt 17,5% van de bestedingen

[11] Belastingplan 2019; memorie van toelichting.

[12] Staatscourant 2018, 40859 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl).

[13] Stimulering bouw en onderhoud van sportaccommodaties (BOSA) | Subsidie | Dienst Uitvoering Subsidies aan Instellingen (dus-i.nl).

[14] Specifieke uitkering stimulering sport | Subsidie | Dienst Uitvoering Subsidies aan Instellingen (dus-i.nl).

inclusief btw. Voor 2023 is een totaalbedrag van €184 miljoen beschikbaar. De verantwoording maakt deel uit van de gemeentelijke verantwoording volgens de SiSa-systematiek.[15]

Soms is er een keuze tussen BOSA of SPUK Sport

Bijvoorbeeld wanneer een gemeente en een vereniging co-eigenaar van een sportaccommodatie zijn, kan er voor een renovatie van die sportaccommodatie ofwel een subsidie op grond van de BOSA worden aangevraagd, ofwel een uitkering op grond van de SPUK Sport. Gemeentelijke sportbedrijven kunnen kiezen of ze een aanvraag indienen via de BOSA-subsidieregeling of de SPUK Sport (via de gemeente). Een kostenpost mag niet dubbel opgevoerd worden.

Per keer verschilt of de BOSA dan wel de SPUK voordeliger is om aan te vragen. We benoemen hieronder per regeling de voordelen wat betreft de voorwaarden. Daarnaast verschilt uiteraard ook de procedure van aanvraag.

a. SPUK Sport: onder deze uitkering vallen doorgaans meer uitgaven dan bij de BOSA. Een voorbeeld hiervan zijn de energiekosten. Daarnaast is er geen sprake van een drempelbedrag bij de SPUK Sport, wat wel het geval is bij de BOSA.
b. BOSA: deze subsidieregeling kent een hoger vergoedingspercentage (namelijk 20% tot 30% in plaats van 17,5%) en daarnaast is het mogelijk om het eigen personeel op te voeren (voor onderhoud of exploitatie).

2.3 Veronderstelde doelstellingen van de regelingen

Zoals in hoofdstuk 1 vermeld, hebben we de doelstellingen van de BOSA en SPUK Sport geformuleerd op basis van gesprekken met stakeholders en beschikbare documentatie. Hieronder beschrijven we deze doelstellingen beknopt. Het doel is niet om tot een exacte formulering te komen, als wel om een houvast te geven om doeltreffendheid en doelmatigheid te beoordelen.

De BOSA en de SPUK Sport hebben als primair doel: het stimuleren van investeringen in bouw, onderhoud en exploitatie van (kwalitatief goede) amateursportaccommodaties en sportmaterialen.[16]

Daarnaast heeft de BOSA aanvullende doelen, te weten:

a. Verduurzaming van de amateursport (meer energiebesparing, circulariteit, klimaatadaptatie, et cetera);[17]
b. Vergroten van de praktische toegankelijkheid van sportfaciliteiten;
c. Vergroten van de veiligheidsbeleving in sportaccommodaties.

De doelstellingen van de regelingen passen onder de bredere doelstellingen van het Sportakkoord II[18] en de missie van het ministerie van VWS op het gebied van (amateur)sport.[19]

2.4 Context en actualiteiten hebben impact op de conclusies

De doelstellingen en de evaluatie daarvan moeten bezien worden in de context van (financiële) actualiteiten. We beperken ons tot een beschrijving van de belangrijkste actualiteiten per regeling volgens gesprekspartners.

---

[15] Definitief invulwijzer SiSa 2022 - versie 13 januari 2023 (pagina 337 tot en met 339).

[16] Primair gebaseerd op RVO (2021). Gesprekspartners spreken in plaats van “stimuleren” ook wel van het “in stand houden” van de uitgaven in vergelijking tot de situatie van voor 2019.

[17] Gemeenten kunnen aanspraak maken op een andere regeling voor verduurzaming van sportvastgoed, namelijk de DUMAVA, zie Subsidieregeling duurzaam maatschappelijk vastgoed (DUMAVA) (rvo.nl).

[18] Hoofdlijnen Sportakkoord II: Sport versterkt | Rapport | Rijksoverheid.nl

[19] Organisatie ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport | Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport | Rijksoverheid.nl.

2.4.1 *Context bij amateursportorganisaties in relatie tot de BOSA: stijgende kosten*

Een gezonde financiële huishouding bij sportorganisaties is randvoorwaardelijk voor een doeltreffende en doelmatige BOSA. Sportverenigingen waren in 2022 volgens gesprekspartners overwegend financieel gezond, maar er zijn verschillende bedreigingen voor de financiën van sportverenigingen.[20] Zo zijn de bouwkosten en energielasten gestegen en ook de rente op leningen, die noodzakelijk zijn voor de bouw van accommodaties, is fors toegenomen. De BOSA compenseert deze kostenstijgingen voor 20 tot 30%, maar niet volledig. Dit zet druk op de financiën van sportorganisaties en mogelijk ook op de betaalbaarheid voor amateursporters (contributies en gebruiksgelden). De verwachting is dat het beroep op BOSA hierdoor gaat afnemen, omdat verenigingen afzien van bouwplannen vanwege de gestegen kosten. Tegelijkertijd wordt het bedrag per aanvraag hoger. De precieze effecten zijn nog onzeker.

2.4.2 *Context bij gemeenten in relatie tot de SPUK Sport: forse groei in aantal specifieke uitkeringen*

Ook voor gemeenten geldt dat bouwkosten en rentelasten oplopen, net als personele lasten. Maar gemeenten noemen een andere ontwikkeling vaker in de context van de SPUK Sport, namelijk dat het aantal specifieke uitkeringen de afgelopen jaren fors oploopt. Het Rijk zet specifieke uitkeringen in als de gemeente verantwoordelijk is voor het uitvoeren van (in beginsel) Rijksbeleid. In 2022 waren er in totaal liefst 137 specifieke uitkeringen, tegen 16 in 2018.[21] Deze cijfers passen volgens gemeenten bij de trend dat het Rijk meer grip wil op de keuzes van gemeenten. Gemeenten moeten de uitgaven aan deze specifieke uitkeringen ook verantwoorden in de Sisa-systematiek; veel gemeenten vinden dit betuttelend en veel werk. Dit kleurt ook de tevredenheid van gemeenten over de SPUK Sport.

[20] Jaarverslag-en-jaarrekening-2022-ANBI.pdf (sws.nl).

[21] B Gemeentefonds | Ministerie van Financiën - Rijksoverheid (rijksfinancien.nl). De cijfers van 2020 tot 2022 zijn hoger dan gebruikelijk in verband met coronasteun. Voor 2023 voorziet het ministerie van BZK een totaal van 69 specifieke uitkeringen, ten tijde van Prinsjesdag 2023.

3 Doeltreffendheid en doelmatigheid van de BOSA

In dit hoofdstuk volgen onze bevindingen over de BOSA.

3.1 Bereik

3.1.1 Welke groep is beoogd?

De BOSA subsidieregeling richt zich op amateursportorganisaties (verenigingen en stichtingen) met de volgende kenmerken:

a. Stelt accommodatie beschikbaar voor amateursport voor lokaal gebruik;
b. De organisatie is een privaatrechtelijk rechtspersoon zonder winstoogmerk;
c. De organisatie heeft een juiste SBI-code (registratie Kamer van Koophandel) waaruit blijkt dat de activiteiten betrekking hebben op amateursport.

Commerciële sportorganisaties en andere btw-plichtige partijen komen niet in aanmerking voor de subsidieregeling. Dit is in de regeling zo beoogd. Deze organisaties kunnen, net als voorheen, de btw aftrekken van uitgaven aan accommodaties en materialen. Voor deze groepen geldt echter bijvoorbeeld geen aanvullende subsidiemogelijkheid voor verduurzaming. Het Platform Ondernemende Sportaanbieders (POS) is van mening dat er sprake is van een ongelijk speelveld, omdat de ondernemers geen subsidie krijgen en stichtingen en verenigingen wel. Wij vormen hierover geen oordeel in deze rapportage; dit is een politieke afweging.

3.1.2 Welke sportorganisaties worden bereikt met de regeling en op welke onderdelen?

De BOSA is inmiddels een bekende en toegankelijke subsidieregeling, dit blijkt zowel uit de resultaten van enquêtes en interviews. Dit werd ook al geconcludeerd in het evaluatieonderzoek uitgevoerd door RVO (2021). Dit geldt echter niet voor alle sportorganisaties, zie de volgende paragraaf. Respondenten van de enquête geven aan voornamelijk bekend te zijn geraakt met de subsidieregeling via de sportbond, -koepel of NOC*NSF (30% van de respondenten). Verder is een deel bekend geraakt met de BOSA via een directe collega, contact bij de gemeente of via de website van DUS-I.

Jaarlijks worden er, zo blijkt uit cijfers van DUS-I, ongeveer 3.000 aanvragen (2022: 3527 aanvragen en 2023 tot en met 10 september: 2757 aanvragen) gedaan voor de subsidieregeling. Dat zijn er meer dan het aantal *sportorganisaties* dat een aanvraag doet, omdat organisaties meerdere aanvragen per jaar mogen doen. De verhouding tussen het aantal aanvragen en aantal amateursportorganisaties dat een aanvraag heeft gedaan staat in Tabel 1. Ter vergelijking: NOC*NSF schat in dat er ongeveer 20.000 sportverenigingen zijn in Nederland, waarvan 10.000 over een eigen sportaccommodatie beschikken.

Van de respondenten is bij 36% voetbal de sport die het meest van toepassing is op de sportorganisatie. Ook tennis (20%) is een sport die veel voorkomt onder respondenten van de enquête. Dit komt overeen met de cijfers van DUS-I, waaruit blijkt dat in 2021 en 2022 voetbal en tennis de meest voorkomende sporten zijn van amateursportorganisaties die een BOSA subsidie aanvraag doen.[22]

[22] Infographic Stimulering bouw en onderhoud van sportaccommodaties 2022 en Infographic Stimulering bouw en onderhoud van sportaccommodaties 2021

Jaar	Aantal aanvragen	Aantal amateursportorganisaties met een aanvraag
2021	2.473	1.695
2022	3.527	2.363
2023	2.757 (t/m 10 september)	2.074

Tabel 1. Aantal aanvragen afgezet tegen aantal amateursportorganisaties dat een BOSA-aanvraag deed. Bron: DUS-I

We hebben respondenten gevraagd in welke jaren ze een aanvraag voor de BOSA hebben ingediend. Uit de resultaten blijkt dat sportorganisaties niet elk jaar een aanvraag doen. Dit komt onder meer doordat sportorganisaties niet elk jaar (voldoende) kosten maken die onder de regeling vallen. 82% van de respondenten heeft aangegeven de meest recente aanvraag achteraf ingediend te hebben. De rest doet een aanvraag vooraf.

91% van de respondenten heeft aangegeven de reguliere BOSA (vergoeding 20%) te hebben aangevraagd voor bouw, verbouw of onderhoud en 73% van de respondenten voor materialen. Bij de aanvullende subsidie (vergoeding 30%) zien we dat het merendeel van de subsidieaanvragen een aanvraag omtrent energiebesparing (65%) betreft. De aanvullende subsidie wordt voornamelijk gebruikt voor verduurzaming (inclusief circulariteit en klimaatadaptatie) en nauwelijks voor toegankelijkheid en veiligheidsbeleving. Dit sluit aan bij de resultaten van DUS-I uit 2022[23], waaruit blijkt dat slechts € 18.914 van het totale toegekende subsidiebedrag van € 247.330 toegekend werd voor bijvoorbeeld veiligheidsbeleving. Dit geeft een signaal af dat veiligheidsbeleving geen doeltreffend onderdeel is van de BOSA-subsidieregeling. 31% van de respondenten heeft enkel een subsidieaanvraag ingediend voor de ‘reguliere’ uitgaven (20% vergoeding).

3.1.3 Hoeveel sportorganisaties maken geen gebruik van de regeling en waarom niet?

We hebben via een enquête onder niet-gebruikers gevraagd naar de redenen waarom ze geen gebruik hebben gemaakt van de subsidieregeling. De meest voorkomende redenen zijn dat de sportorganisatie geen subsidiabele uitgaven had, onbekendheid met de subsidieregeling en het niet behalen van het minimale subsidiebedrag, zie tabel 2. Daarnaast zijn redenen voor niet-gebruik het feit dat de moeite die het kost niet opweegt tegen de opbrengsten of men heeft geen tijd om een aanvraag in te dienen.

Redenen om geen BOSA aan te vragen	Percentage
Geen uitgaven die onder de subsidieregeling vallen	26%
Onbekendheid met de subsidieregeling	24%
Het subsidiebedrag zou lager zijn dan het minimum van €2.500 per jaar	20%
Onduidelijkheid of men in aanmerking kwam voor de subsidieregeling	12%
De moeite van de aanvraagprocedure woog niet op tegen het geld dat de subsidie zou opleveren	5.4%
Geen tijd om de aanvraag te doen	3.9%

Tabel 2. Redenen voor het niet aanvragen van de BOSA

We concluderen dat er ruimte is voor meer bekendheid van de regeling. Onbekendheid met de BOSA is opvallend groot bij sportorganisaties in de paardensport (meer dan de helft van de respondenten in de paardensport) en de schutterij (ongeveer driekwart van de respondenten in de schutterij), hoewel deze cijfers beperkt representatief zijn. Voornamelijk de onbekendheid in de paardensport achten wij opvallend omdat de paardensport kapitaalintensief is en de subsidieregeling dus van meerwaarde zou kunnen zijn. Onder andere tennisverenigingen blijken juist zeer goed op de hoogte van de regeling.

Bij niet-gebruikers hebben we uitgevraagd waarvoor de BOSA subsidieregeling naar hun inzicht bedoeld is. Van de antwoorden hebben wij een woordweb gemaakt die getoond wordt in figuur 1. Hoe dikker het woord in de woordweb getoond wordt, hoe vaker het antwoord genoemd is. We concluderen dat ook onder niet-gebruikers sprake is van

[23] Infographic Stimulering bouw en onderhoud van sportaccommodaties 2022

bekendheid met de BOSA subsidieregeling. Het lijkt er echter op dat niet-gebruikers de BOSA voornamelijk associëren met bouw, onderhoud en verduurzaming, en minder op aanschaf van materialen of de aanvullende doelen praktische toegankelijkheid en veiligheidsbeleving.

Figuur 1. Resultaten op de vraag: *Wat is de BOSA volgens niet-gebruikers?* Weergegeven in een woordweb

Zoals gezegd doet 46% van de niet-gebruikers geen aanvraag vanwege een te laag subsidiebedrag. Het drempelbedrag is dus een belemmering voor (kleinere) organisaties. Wij concluderen hier ook uit dat meerdere sportorganisaties niet op de hoogte zijn van de mogelijkheid om gezamenlijk een aanvraag te doen met andere sportorganisaties, om op deze manier wel boven het drempelbedrag uit te komen. Dit bleek ook uit gesprekken met sportorganisaties. Overigens geven meerdere gesprekspartners aan weinig heil te zien in samenwerking met andere verenigingen, bijvoorbeeld omdat verschillende clubs rivalen van elkaar kunnen zijn.

Uit resultaten van de enquête is gebleken dat er een relatie is tussen de omvang van de sportorganisatie en het gebruik van de subsidieregeling. Sportorganisaties die geen gebruik maken van de BOSA subsidieregeling zijn aanzienlijk kleiner dan sportorganisaties die wel gebruik maken van de BOSA subsidieregeling (respectievelijk gemiddeld 317 leden versus 662 leden). Sportorganisaties die de BOSA niet kenden, waren nog weer kleiner in omvang dan organisaties die het wel kenden maar geen gebruik maken van de subsidieregeling. Argumenten hiervoor kunnen zijn dat grotere organisaties kunnen beschikken over een professioneler bestuur en ondersteunende vrijwilligers met meer

kennis over subsidieregelingen, of het feit dat kleinere sportorganisaties minder goed bereikbaar zijn voor informatie vanuit sportbonden bijvoorbeeld.

3.1.4 Er is potentie voor verdere verhoging bereik

Hoewel sprake is van een redelijk hoog bereik en een toegankelijke subsidieregeling, is er nog steeds sprake van onbekendheid met de BOSA. Een veel genoemd argument tijdens de klantreissessies is dat de bekendheid van de subsidieregeling groeit in tijd. '*Learning by doing*' is een terugkerend onderwerp tijdens de klantreissessies. Deelnemers benoemen het prettig te vinden dat er sinds het implementeren van de subsidieregeling geen grote aanpassingen zijn gedaan, waardoor de meeste deelnemers al meerdere aanvragen hebben gedaan en dus bekender zijn geworden met de BOSA.

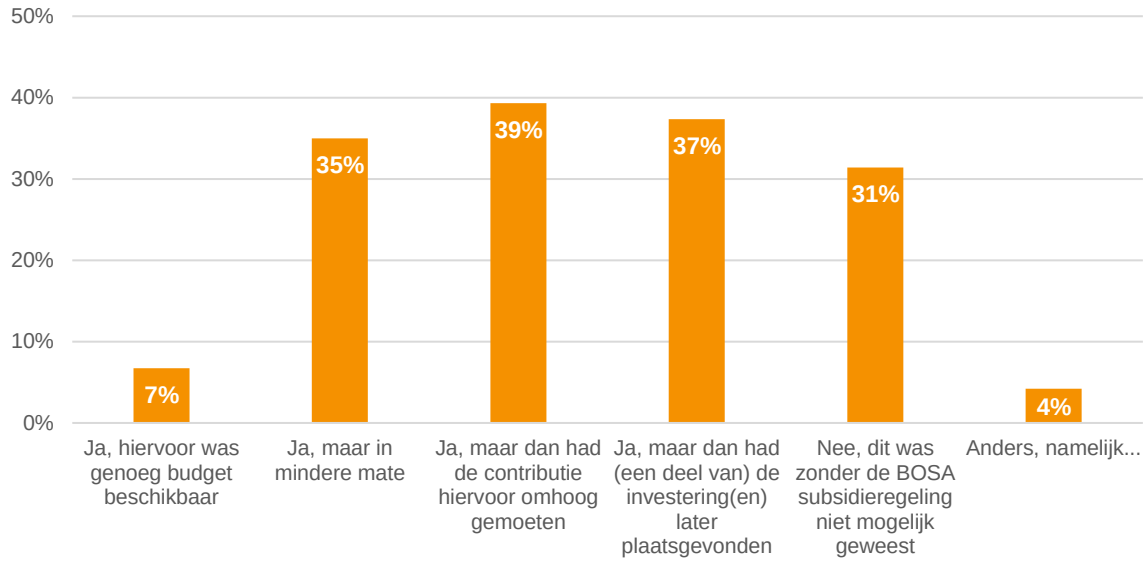
"Wij werden dit jaar pas geattendeerd op het bestaan van BOSA. Had hier nog nooit eerder van gehoord en ben inmiddels 45 jaar penningmeester!" – respondent enquête onder niet-gebruikers BOSA.

De bekendheid met de BOSA kan verder verhoogd worden door middel van communicatie richting de sportorganisaties. Sportbonden kunnen hier een belangrijke rol in spelen, toegesneden op de specifieke wensen van de sport in kwestie. Daarbij kunnen ook de minder bekende onderdelen van de BOSA aandacht krijgen, zoals de mogelijkheid om een subsidie aan te vragen voor toegankelijkheid en voor sportmaterialen.

Het overgrote deel van de respondenten geeft aan zelf de aanvraag te hebben ingediend. Slechts een klein gedeelte heeft hulp gekregen van een sportbond, extern bedrijf, gemeente of overige (bijvoorbeeld van een andere sportorganisatie of van een leverancier). Mogelijk kunnen intermediairs ook een rol spelen bij het vergroten van het doelbereik.

3.2 Effecten op de uitgaven aan sport

Gesteld kan worden dat de BOSA een belangrijke bijdrage levert aan de (betaalbaarheid van) sportinfrastructuur. We hebben respondenten namelijk gevraagd of de uitgevoerde investeringen ook gedaan waren zonder de subsidieregeling (zie Figuur 2). 31% van de respondenten heeft in de enquête aangegeven dat de investering niet mogelijk was geweest zonder subsidieregeling. Slechts 7% heeft aangegeven genoeg budget te hebben voor de investering, ook zonder subsidieregeling. De rest zou slechts een kleinere investering hebben gedaan, de contributie moeten verhogen of een deel van de investering hebben uitgesteld.



Figuur 2. Resultaten op de enquêtevraag: *Had u de uitgaven waarvoor u BOSA subsidie heeft ontvangen ook gedaan zonder de subsidieregeling?* Respondenten konden meerdere antwoorden geven.

Daarnaast hebben we specifiek gevraagd naar de verduurzamende investeringen die mogelijk zijn door middel van de aanvullende subsidie. Hierbij geeft 35% aan de verduurzamende investeringen (waarschijnlijk) niet gedaan te hebben zonder subsidieregeling. 42% geeft aan de verduurzamende investeringen alsnog gedaan te hebben. Dat betekent dat de BOSA ook een bijdrage levert aan verduurzaming. Vanwege het lage gebruik, kunnen we echter stellen dat de aanvullende subsidie voor veiligheidsbeleving en (in mindere mate) toegankelijkheid weinig effect heeft gehad.

De BOSA zorgt dus voor meer (duurzame) investeringen in sport, met het bijkomende effect dat de contributie voor leden gedempt wordt. Dit wordt bevestigd door de sportbonden en andere gesprekspartners. Zij stelden in de interviews dat de BOSA-subsidieregeling heeft geleid tot betere betaalbaarheid, kwaliteit en verduurzaming bij sportorganisaties. Ook kiezen sportorganisaties vaker voor een duurzame investering doordat hiervoor een aanvullende subsidie beschikbaar is.

"Super mooi dat de mogelijkheid er is om subsidie aan te vragen. Hiermee kunnen we zaken sneller realiseren zonder dat we hiervoor extra contributie voor moeten gaan heffen." - Aanvrager BOSA-subsidie

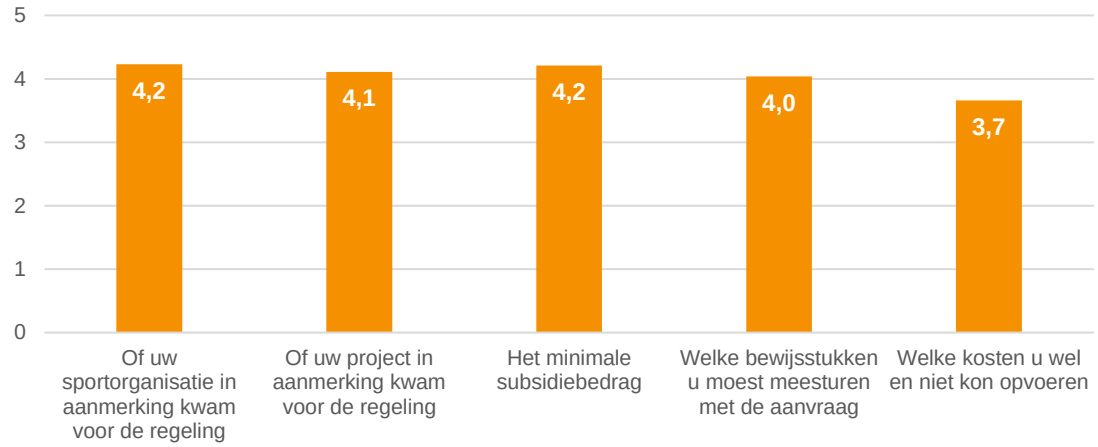
3.3 Ervaringen van de bereikte doelgroep

3.3.1 Overall tevredenheid is hoog

We hebben respondenten in de enquête gevraagd naar het rapportcijfer dat zij het proces van aanvraag tot definitieve vaststelling geven. Hier blijkt uit dat men tevreden is over de BOSA subsidieregeling. Het rapportcijfer komt uit op een gemiddelde van 7.7. De tevredenheid is iets hoger bij aanvragen vooraf (7.9) dan bij aanvragen achteraf (7.7). Enkele argumenten die worden gegeven zijn een heldere aanvraagprocedure inclusief duidelijke instructie, de financiële voordelen zijn noodzakelijk om de sportorganisatie gezond te houden en goede communicatie omtrent de subsidieregeling. De BOSA is een toegankelijke en werkende subsidieregeling volgens de aanvragers.

3.3.2 *De meeste aspecten van de aanvraag zijn duidelijk, met uitzondering van welke kosten subsidiabel zijn*

In de enquête hebben we aan respondenten gevraagd in hoeverre verschillende aspecten van het aanvraagproces duidelijk waren (zie Figuur 3). De meeste aspecten zijn volgens respondenten duidelijk. Uit de resultaten blijkt echter dat het voor respondenten minder duidelijk is welke kosten wel en niet subsidiabel zijn (score 3.7 uit 5). Dit werd bevestigd in de gesprekken met sportorganisaties. Enerzijds ervaren zij inconsistentie of zelfs willekeur bij de beoordeling van aanvragen. Anderzijds is met name ook onduidelijk wat subsidiabel is voor de aanvullende subsidie (vergoeding 30%) en wat niet. Deze conclusie werd tevens getrokken in het evaluatieonderzoek van RVO (2021). Tijdens de gesprekken werd een voorbeeld genoemd waarbij een sportorganisatie led-verlichting heeft aangelegd. Deze led-verlichting voldeed aan de duurzaamheidseisen van de sportbond in kwestie, maar niet aan de standaarden van de aanvullende subsidie bij RVO, waardoor zij geen recht hadden op de 10%-punt extra subsidie.



Figuur 3. Resultaat van de enquêtevraag: *In hoeverre waren de volgende aspecten in het aanvraagproces voor u duidelijk?* 1 = heel onduidelijk, 3 = neutraal, 5 = heel duidelijk.

3.3.3 *Administratieve lasten zijn doorgaans schappelijk*

De administratieve lasten bij het doen van een subsidieaanvraag worden doorgaans als schappelijk ervaren. De tevredenheid over de moeite en tijd die het kost om een aanvraag in te dienen, in verhouding tot de hoogte van de subsidie, is beoordeeld met een 4 (maximale score is 5). We hebben respondenten tevens gevraagd naar hoe lang het hen kost om de aanvraag in te dienen. Gemiddeld genomen doen respondenten er ongeveer 3 uur en 45 minuten over om de BOSA aan te vragen. De mediaan is 2 uur. Uit de interviews blijkt ook dat aanvragen “goed te doen” zijn voor de “gemiddelde penningmeester”. Er zijn echter wel uitschieters waarbij de aanvraag 8 uur of meer duurt.

	Duur aanvraag
Gemiddeld	3 uur en 45 minuten
Snelste 10%	Maximaal 30 minuten
Langzaamste 10%	Minimaal 8 uur

Tabel 3. Duur aanvraagprocedure BOSA (exclusief verantwoording)

De administratieve lasten worden hoger bij grotere en complexere projecten. Dit betekent echter niet dat bij grotere aanvragen (aanvragen vooraf) de tevredenheid of administratieve lasten lager zijn: die zijn namelijk gelijk aan aanvragen achteraf. Dit zou kunnen betekenen dat aanvragers het redelijk vinden dat er meer moeite moet worden gestoken in een grotere subsidieaanvraag.

3.3.4 *DUS-I is volgens respondenten klantvriendelijk*

61% van de respondenten geeft aan contact te hebben gehad met DUS-I voor, tijdens of na de aanvraag van de BOSA subsidie. Respondenten van de enquête beoordelen het contact met DUS-I opnieuw positief, namelijk met een score van 4.1 (schaal van 1 tot 5) gemiddeld. Ook DUS-I heeft een klanttevredenheidsonderzoek uitgevoerd en respondenten bevraagd over hun tevredenheid na aanvraag, beschikking en vaststelling. De dienstverlening van DUS-I werd destijds beoordeeld met een 8.5 (schaal van 1 tot 10).

"Er zijn subsidieprocedures waarbij je je een smeker voelt, bij BOSA is het juist een prettige klant-aanbiedersituatie." - Aanvrager BOSA-subsidie

Een verbeterpunt op het gebied van klantvriendelijkheid is het feit dat aanvragers een nieuwe aanvraag moeten doen als er nieuwe kostenposten zijn ten opzichte van het vooraf aangevraagde subsidiebedrag. Dit wordt door de aanvragers als belastend ervaren. Er is geen snel werkende methode om meerwerk mee te nemen.

3.3.5 *Overige ervaringen*

Voornamelijk tijdens de interviews kwam naar voren dat men de 'verdeelsleutel' (verhouding tussen 'amateursport' versus bijvoorbeeld 'bewegingsonderwijs')[24] voor bewegingsonderwijs als onrechtvaardig ervaart. Indien er van de sportaccommodatie gebruik wordt gemaakt in het kader van bewegingsonderwijs, wordt er gekort op het subsidiebedrag. Aanvragers benadrukken dat zij kansen zien om 'nutteloze' uren op te vullen door middel van bewegingsonderwijs. In hun ogen is door de verhuur van de sportaccommodatie aan bewegingsonderwijs het bouwen van een nieuwe sporthal juist mogelijk en wordt lokale amateursport meer gestimuleerd.

"Een onderwijsinstelling is niet btw-plichtig en is geen commerciële onderneming met een winstoogmerk. Wij zien dan ook geen enkele reden om op de BOSA subsidie te korten. Door de verhuur is het bouwen van een sporthal voor lokale amateursport juist mogelijk" - Aanvrager BOSA subsidie.

Het onrechtvaardigheidsgevoel was een belangrijk onderwerp in de gesprekken met sportorganisaties en werd ook ervaren door een overkoepelende stichting die voor meerdere sportorganisaties op een sportcomplex de BOSA-subsidieaanvraag indient. De deelnemer vertelt dat er op het sportcomplex een nieuw voetbalveld is aangelegd. De voetbalvereniging wordt enkel gebruikt voor amateursport en niet voor bewegingsonderwijs, maar omdat er elders op het sportcomplex wel sportaccommodaties gebruikt worden voor bewegingsonderwijs worden ze gekort op het subsidiebedrag. Daarnaast vertelt de deelnemer dat bij eerdere investeringen deze korting niet is toegepast waardoor het gevoel van willekeur heerst.

Verder wordt door de aanvragers ook onzekerheid ervaren over het opraken van het subsidiebudget. Het bedrag wordt verdeeld op volgorde van binnenkomst van complete aanvragen en dit zorgt voor onzekerheid. Het plafondbedrag is echter nog tot en met 2022 nooit overschreden waardoor deze onzekerheid tot dusver ongegrond blijkt. Voor het lopende jaar 2023 zou het kunnen dat het budget wel overschreden wordt.

3.4 Uitvoeringsaspecten

3.4.1 *De regeling is goed uitvoerbaar voor DUS-I en RVO*

Uitvoerders van de BOSA subsidieregeling van DUS-I en RVO (aanvullende subsidies) geven aan dat de BOSA snel en goed uitvoerbaar is, zeker in vergelijking met andere subsidies zoals de TASO-regeling. Ze geven aan dat het makkelijk

[24] In brede zin gaat een verdeelsleutel om de verhouding tussen amateursport versus andere activiteiten. Andere activiteiten kunnen naast bewegingsonderwijs bijvoorbeeld ook zijn: topsport, onderwijs (examens) en horeca.

is om informatie op te vragen en te verwerken. Er is de laatste jaren sprake geweest van verbetering in de uitvoerbaarheid, voornamelijk omdat de definities inmiddels beter afgebakend zijn dan in het beginstadium van de subsidieregeling.[25] De wetgevingsjuristen van het ministerie van VWS geven aan dat er weinig complexe juridische geschillen zijn over de BOSA.

3.4.2 De verdeelsleutel roept een onrechtvaardigheidsgevoel op

Eerder werd al genoemd dat de verdeelsleutel een onrechtvaardig gevoel oproept bij aanvragers. Ook bij uitvoerders bestaat er onduidelijkheid over de verdeelsleutel. Uit het interview met beoordelaars van de BOSA-subsidieregeling komt naar voren dat zij moeite ervaren met het beoordelen van de verdeelsleutel. “Er is niet één manier waarop de verhouding tussen ‘amateursport’ versus - bijvoorbeeld - ‘bewegingsonderwijs’ moet worden aangetoond”, aldus beoordelaars (zie ook de volgende paragraaf). Om deze reden ervaren beoordelaars ook verschil in de bewijslast die aanvragers leveren. Er is dan ook geen sprake van standaardisering als het gaat om de verdeelsleutel. Ook het onrechtvaardigheidsgevoel wordt ervaren door de beoordelaars als het gaat om de verdeelsleutel.

“Schaatsbanen en zwembaden worden veel gebruikt voor recreatie. Dit wordt niet meegenomen in de verdeelsleutel. Een sporthal wordt dan weer wel gekort op bewegingsonderwijs” - Beoordelaar van de BOSA.

3.4.3 Risico op misbruik en oneigenlijk gebruik beperkt

Het algemene beeld is dat de subsidieregeling weinig gevoelig is voor misbruik en oneigenlijk gebruik. Grootschalige fraude wordt voorkomen door de eis om een accountantsverklaring toe te voegen bij grote projecten. De regeling lokt echter wel in beperkte mate strategisch gedrag van aanvragers uit. Doordat er sprake is van een grijs gebied, zetten aanvragers hoog in ten aanzien van het aan te vragen subsidiebedrag. Het motto hierbij lijkt ‘niet geschoten is altijd mis’. Daarnaast moet een factuur uiterlijk twaalf maanden na voltooiing worden ingediend. Indien een factuur ouder is dan twaalf maanden, kan het voorkomen dat partijen de kosten proberen te verhalen op een project dat eerder gestart is, om op deze manier de subsidie alsnog te ontvangen. Dit wordt in eerste instantie vaak afgewezen maar als men bezwaar aantekent dan krijgt men het voordeel van de twijfel. Ook kunnen de factuurdata samen met de leverancier worden ‘geoptimaliseerd’, zodat het nog net past binnen de twaalfmaandentermijn. De definitie van de twaalfmaandentermijn kan volgens beoordelaars van de BOSA subsidieregeling nog scherper worden.

Zoals eerder genoemd hebben aanvragers verschillende mogelijkheden om een verdeelsleutel te berekenen. Zo kan het aandeel sport versus bijvoorbeeld bewegingsonderwijs worden berekend op basis van vierkante meters ruimte, mate van gebruik van de ruimte (in uren), of in kubieke meters. Dit kan calculerend gedrag uitlokken. Men kiest dan voor de voordeligste manier, dit kan mogelijk oneigenlijk zijn. Hierbij dient opgemerkt te worden dat dergelijk oneigenlijk gebruik niet per se onwenselijk is, omdat het zorgt voor meer doelbereik.

Tot slot benoemen medewerkers van WJZ dat SBI-codes makkelijk aan te passen zijn bij de Kamer van Koophandel. In het verleden is het voorgekomen dat kleine besloten vennootschappen (BV’s) subsidie proberen te krijgen via deze route. Toch is het beeld dat dit uitzonderingen zijn.

[25] Tegenwoordig kan men rechtlijniger zijn bij het beoordelen van de aanvragen. Voorheen kregen aanvragers vaker het voordeel van de twijfel omdat er nog geen besluit genomen was.

3.5 Bevindingen

3.5.1 *Oordeel BOSA: een logisch en goed werkend instrument, met enkele aandachtspunten*

Wij concluderen dat de BOSA-subsidieregeling een logisch en goed werkend instrument is. De algemene tevredenheid over de subsidieregeling is hoog. Daarnaast levert de BOSA een belangrijke bijdrage aan de (betaalbaarheid van) sportinfrastructuur en leidt het door de mogelijkheid van de aanvullende subsidie ook tot duurzamere investeringen. Aanvragers vinden de subsidieregeling over het algemeen duidelijk, schappelijk als het gaat om administratieve lasten en het klantcontact met DUS-I wordt als positief ervaren. De BOSA is daarnaast weinig vatbaar voor misbruik en oneigenlijk gebruik. De subsidieregeling is niet volledig fraudebestendig, maar de risico's op fraude worden beperkt door de eis om een accountantsverklaring toe te voegen bij grote projecten.

3.5.2 *Verbetermogelijkheden*

Ondanks dat zowel aanvragers als uitvoerders van de BOSA-subsidieregeling over het algemeen zeer tevreden zijn, hebben wij naar aanleiding van het evaluatieonderzoek de volgende verbetermogelijkheden geformuleerd.

i. Verhoog de bekendheid met de BOSA door middel van communicatie richting de verenigingen. Sportbonden kunnen hier een belangrijke rol spelen; uit het onderzoek blijkt immers dat bonden voor verenigingen een belangrijke bron van informatie zijn over de BOSA;
ii. Schrap de (niet-doeltreffende) aanvullende subsidie voor veiligheidsbeleving. Het verwaarloosbare gebruik staat niet in verhouding tot de wetgevings- en uitvoeringskosten. Overweeg de inzet van andere beleidsinstrumenten om het doel van veiligheidsbeleving te realiseren;
iii. Tref maatregelen om het potentieel van de aanvullende subsidie voor toegankelijkheid te verhogen. Op dit moment is dit subsidie-element weinig doeltreffend door het lage gebruik. Onderzoek de mogelijkheden om het gebruik significant te verhogen;
iv. Werk de definities en uitgangspunten in de uitvoering scherper uit waar dat kan om eenduidigheid en duidelijkheid te bevorderen;
v. Hanteer de 12-maandentermijn minder strikt, indien uitvoerbaar. Dit gaat calculerend gedrag tegen en leidt in potentie tot meer gebruik;
vi. Overweeg het subsidiedrempelbedrag verder te verlagen. Dit leidt tot meer gebruik onder kleinere sportorganisaties, hoewel de uitvoeringslasten zullen toenemen;
vii. Neem medegebruik door bewegingsonderwijs ook mee. Het medegebruik van sportaccommodaties voor bewegingsonderwijs is efficiënt en draagt bij aan bredere doelen op het gebied van gezondheid. Wij adviseren de BOSA hiervoor niet meer te korten. Een heldere afbakening is nodig wanneer sprake is van 'medegebruik' door bewegingsonderwijs (wel recht op BOSA) versus 'primair gebruik' door bewegingsonderwijs (geen recht).
viii. Bezie de herziening van de BOSA in relatie tot actuele kostenstijgingen bij sportorganisaties. De recente kostenstijgingen worden slechts deels gecompenseerd met meer BOSA-inkomsten. Een gezonde financiële huishouding van sportorganisaties is randvoorwaardelijk voor een doeltreffende en doelmatige BOSA.

De meeste van deze verbetermogelijkheden hebben budgettaire consequenties. Inzet op meer bereik van de doelgroep of een verlaging van de subsidiedrempel betekent bijvoorbeeld meer uitgaven. Het schrappen van een aanvullende subsidiemogelijkheid levert juist geld op. We hebben de precieze budgettaire gevolgen niet onderzocht, maar deze zijn wel relevant om mee te wegen in de besluitvorming.

4 Doeltreffendheid en doelmatigheid van de SPUK Sport

In dit hoofdstuk volgen onze bevindingen over de SPUK Sport.

4.1 Bereik

4.1.1 Hoeveel gemeenten maken gebruik van de SPUK Sport?

Het bereik van de SPUK Sport is zeer hoog. De beoogde doelgroep wordt grotendeels bereikt. In 2023 heeft 95% van de gemeenten in Nederland een aanvraag gedaan. Daarbij blijkt uit de enquête dat bijna alle gemeenten ieder jaar een aanvraag hebben gedaan sinds de aanvang van de regeling in 2019 (ieder jaar deed minstens 93% van de respondenten een aanvraag).

4.1.2 Hoeveel gemeenten maken geen gebruik van de SPUK Sport en waarom niet?

In 2023 waren er 17 gemeenten (5%) die geen aanvraag hebben gedaan voor de SPUK Sport, waarvan 58% kleine gemeenten (<15.000 inwoners). In gesprekken met enkele van deze gemeenten kwamen hoofdzakelijk twee redenen naar voren om af te zien van een aanvraag: (1) de regeling was niet van toepassing omdat sportaccommodaties geprivatiseerd zijn en (2) onbekendheid met de gehele procedure van de regeling.

Uit gesprekken met gemeenten die *wel* gebruik maken van de regeling blijkt dat zij soms *geen* gebruik maken van de tegemoetkoming voor overheadkosten via het mengpercentage binnen de regeling. Hiermee worden bijvoorbeeld kantoorkosten gecompenseerd, die (deels) toe te rekenen zijn aan sport en waarover btw verschuldigd is. Redenen die de desbetreffende gemeenten hiervoor geven zijn de administratieve lasten (baten wegen niet op tegen de lasten) en onbekendheid met dit element van de regeling.

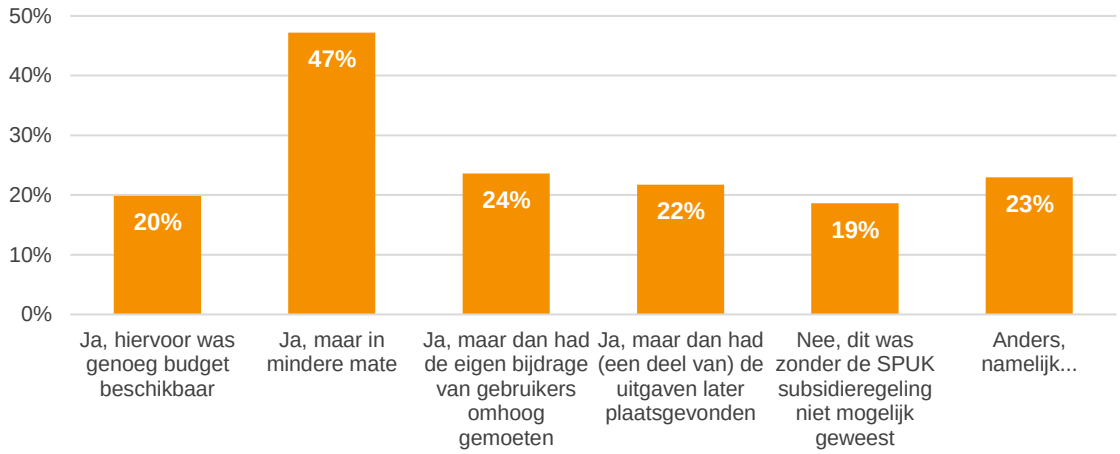
"In het verleden namen we mengpercentages nog mee. Dat is een vrij lastig constructie, dus die laten we nu buiten beschouwing. Het is voor ons de moeite niet waard." - medewerker van een gemeente waar het mengpercentage voorheen 2% van het totale aangevraagde bedrag uitmaakte.

Overall is er nauwelijks potentie tot het verhogen van het bereik van de regeling, los van de enkele kleinere gemeenten die onbekend zijn met de procedure van de regeling (en niet de capaciteit heeft om zich hierin te verdiepen). Wel is er winst te behalen op het bereik van het mengpercentage. Gemeenten zouden hierin meer ondersteuning kunnen krijgen of er zou gedacht kunnen worden aan een eenvoudigere methode om indirecte kosten te subsidiëren.

4.2 Effecten op de uitgaven aan sport

De SPUK Sport levert een belangrijke bijdrage aan de uitgaven van gemeenten aan sport, al vinden de ambtenaren die we hebben gesproken het lastig beoordelen hoe gehandeld zou zijn in afwezigheid van de regeling. Dit is immers een (hypothetische) afweging van politici. 20% van de respondenten geeft aan dat er voor de uitgaven waarvoor SPUK Sport is ontvangen, genoeg budget was geweest zonder subsidie. Hieruit volgt dat voor 80% van de respondenten de SPUK Sport een bijdrage heeft geleverd. Zonder SPUK zouden gemeenten of minder uitgaven doen, uitgaven uitstellen, en/of de bijdrage van gebruikers verhogen om de begroting alsnog te dichten. 19% zou de uitgaven die vallen onder de SPUK Sport niet hebben kunnen doen. In figuur 4 staan de resultaten. Hieruit blijkt ook dat de impact van de SPUK Sport kleiner is dan die van de BOSA.

Daarbij zorgt de vorm van de regeling (specifieke uitkering) ervoor dat er gestuurd kan worden op sportuitgaven en dat er ruimte is voor differentiatie tussen gemeenten die meer en minder investeren in sport.



Figuur 4. Antwoorden op de enquêtevraag: *Had u de uitgaven waarvoor u SPUK Sport heeft ontvangen ook gedaan zonder de subsidieregeling?* Respondenten konden meerdere antwoorden geven.

4.3 Ervaringen van de bereikte doelgroep

4.3.1 Tevredenheid gematigd

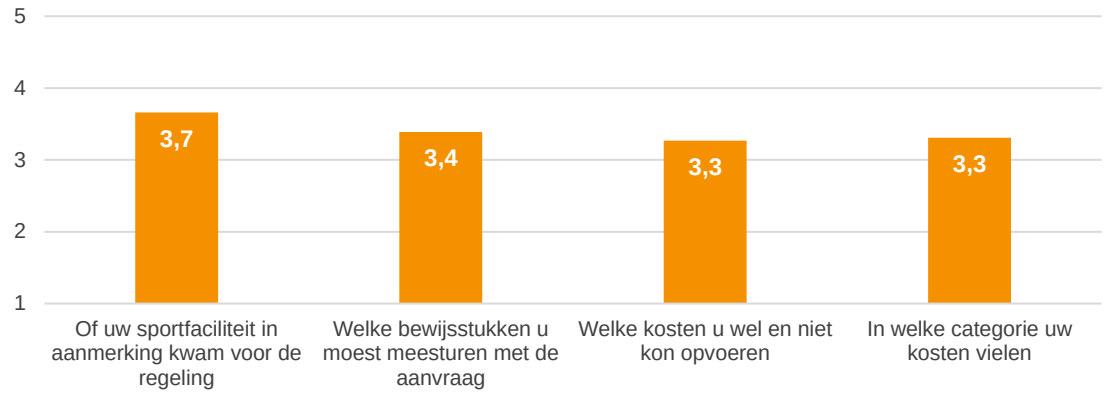
Overall is men gematigd tevreden over de SPUK Sport. Het gehele proces van aanvraag tot definitieve vaststelling krijgt in zijn geheel een gemiddelde een 6.2 als rapportcijfer: een krappe voldoende dus. Gemeenten zijn over het algemeen tevreden over de middelen die de regeling oplevert, maar wijzen op vormgevingsaspecten van de huidige regeling die ruimte laten voor verbetering. In de subparagrafen hieronder bespreken we die aspecten en de ervaren knelpunten.

4.3.2 De SPUK Sport kan duidelijker, vooral bij een eerste aanvraag

Op basis van de enquêteresultaten ontstaat het beeld dat de duidelijkheid van het aanvraagproces betrekkelijk laag is (gemiddeld een 3.4, dat is iets boven ‘neutraal’). De meeste onduidelijkheid bestaat over welke kosten onder de regeling vallen en onder welke categorie (zie figuur 5). Beoordelaars van de SPUK Sport vanuit DUS-I deelden eveneens de behoefte aan een duidelijke uitputtende lijst voor gemeenten waarop staat welke kosten onder de regeling vallen en onder welke subposten deze kosten vallen.

Tegelijkertijd vindt dit beeld van een gebrek aan duidelijkheid weinig weerklank in interviews met gemeenten. Hier geven gemeenten aan dat de SPUK Sport in zijn geheel een duidelijke regeling is, los van een paar details die je een keer gezien moet hebben als aanvrager. De voorbeelden die hierbij aan bod komen zijn het toepassen van een verdeelsleutel voor bewegingsonderwijs (zie het hoofdstuk over de BOSA) of een commerciële sportkantine en het onderscheid tussen ‘amateursport’ en ‘gezondheid’ in het classificeren van uitgaven. Blijvende onduidelijkheden komen in deze interviews niet naar voren.

Samenvattend zien we dat gemeenten soms tegen onduidelijkheden aanlopen wanneer een aspect zich voor het eerst aandient (bijvoorbeeld bewegingsonderwijs). Gelukkig zit er een goede mate van *learning by doing* in het aanvraagproces, waardoor gemeenten de grijze gebieden van de regeling goed weten te navigeren. Bovendien maken verschillende gemeenten gebruik van intermediairs die helpen bij de aanvraag.



Figuur 5. Resultaat van de enquêtevraag: *In hoeverre waren de volgende aspecten in het aanvraagproces voor u duidelijk?.* 1 = heel onduidelijk, 3 = neutraal, 5 = heel duidelijk.

4.3.3 *Administratieve lasten voor gemeenten zijn hoog*

De regeling kent een hoge administratieve last voor gebruikers. Uit de enquêteresultaten blijkt dat het respondenten gemiddeld liefst 13 uur en 10 minuten kost om een aanvraag in te dienen (mediaan: 5 uur). In de interviews gaven gemeenten aan dat er veel tijd zit in de aanvraag door de hoge bewijslast. Het verzamelen van de nodige documentatie en het accuraat plannen van beoogde investeringen is een bewerkelijk proces. Ook moeten gemeenten hun uitgaven splitsen in 'nieuwbouw' versus 'onderhoud', hoewel dit een onderscheid is dat hun eigen begroting niet altijd kent. Zoals eerder aangehaald, vinden gemeenten het mengpercentage veel werk. Een aantal gemeenten gaf aan hiervoor een extern adviseur in te huren.

"Het is best een omslachtig proces waarbij veel bewerkingen op financiële overzichten moeten plaatsvinden voordat je een bedrag hebt dat kan worden ingediend." - medewerker gemeente

Er zit veel spreiding in de administratieve last voor gemeenten. Zo doet de 'snelste' 10% aanvragers *maximaal* 30 minuten over het indienen van een aanvraag. Voor de 'langzaamste' 10% is dit *minimaal* 33 uur. In interviews werd duidelijk dat de administratieve last van de SPUK Sport vrij beperkt is wanneer een gemeente de administratie hierop heeft ingericht. Bij de meeste gemeenten is dit echter niet het geval.

	Tijdsduur indienen aanvraag
Gemiddeld	13 uur 10 minuten
Snelste 10%	Maximaal 30 minuten
Langzaamste 10%	Minimaal 33 uur (> 4 werkdagen)

Tabel 4. De tijd die het gemeenten kost om een aanvraag in te dienen voor de SPUK Sport.

De tevredenheid van gemeenten over de administratieve last is neutraal (3.1 / 5).[26] Die score komt deels door de tijd die het indienen van een aanvraag kost. In een groepsinterview bestempelden gemeenten de aanvraagprocedure als *te* bewerkelijk en onrechtvaardig. Daarbij leeft er bij gemeenten het vermoeden dat het detailniveau in de aanvraag geen doel dient omdat DUS-I in de beoordeling, zo is het vermoeden, niet op dit detailniveau kritisch meekijkt. De daadwerkelijk controle zit in de beleving van gemeenten op de SiSa-verantwoording achteraf.

[26] We vroegen respondenten hoe tevreden zij waren over de tijd die het kost om een aanvraag in te dienen, *in verhouding tot* de verdiensten van de subsidie. 1 = zeer ontevreden, 5 = zeer tevreden.

4.3.4 *DUS-I is volgens respondenten klantgericht*

Over de klantgerichtheid van DUS-I is men tevreden. Het contact met DUS-I wordt positief beoordeeld (3.9 / 5). Punten van waardering die genoemd worden zijn de snelheid waarmee DUS-I reageert, reminders voor het op tijd indienen van een aanvraag en de constructieve houding in het beoordelen van de aanvraag. De grotendeels positieve beoordeling van de dienstverlening van DUS-I komt ook naar voren in de resultaten van het klanttevredenheidsonderzoek dat DUS-I zelf heeft uitgevoerd in 2023.

"De deskundigheid is ten opzichte van de start van de regeling duidelijk gegroeid bij DUS-I."
- medewerker gemeente

4.3.5 *Overige ervaringen*

De SPUK Sport is een ruime regeling in de zin dat alle kosten die btw-belast zijn binnen de sport onder de regeling vallen (buiten de vraag wat onder 'amateursport' valt). Denk hierbij aan energiekosten en de tegemoetkoming van overheadkosten via het mengpercentage. Partijen noemen geen soorten kosten die buiten de regeling vallen en gemist worden. Daarentegen bestaan er wel kritische geluiden over wat er onder 'amateursport' valt binnen de huidige regeling. Zie paragraaf 3.3.5.

4.4 Uitvoeringsaspecten

4.4.1 *De aanvraag van de SPUK Sport is lastig uitvoerbaar voor DUS-I*

De uitvoering van de SPUK Sport kent twee onderdelen: de aanvraagprocedure (bevoorschotting) en de verantwoordingsprocedure (vaststelling). Om tot een bevoorschotting te komen controleert DUS-I de aanvraag van een gemeente op basis van diens begroting. Om tot een vaststelling te komen volgt achteraf een verantwoording volgens de SiSa-systematiek (met accountantscontrole).

De uitvoerbaarheid van de aanvraagprocedure is volgens medewerkers van DUS-I lastig. De controle van de aanvraag op basis van de gemeentelijke begroting is complex, omdat de taakvelden binnen de begroting vaak niet een-op-een aansluiten bij de posten van de subsidieregeling en DUS-I ook niet altijd met zekerheid kan vaststellen of alle opgevoerde kosten buiten de btw-regeling vallen.[27] Meer detail in de aanvraag vergroot de uitvoerbaarheid en daarmee ook de gronden voor DUS-I om een aanvraag gedeeltelijk af te wijzen. Algemenere aanvragen hebben hierdoor meer kans van slagen in het aanvraagproces (hoewel dit geen invloed heeft op de uiteindelijk toegekende subsidie in de verantwoording).

"Het aantonen van waar iets in de begroting staat is complex. Vaak zijn het kleine onderdelen uit een groter budget en niet direct terug te vinden." - medewerker gemeente

De uitvoerbaarheid van de verantwoordingprocedure is goed. In de bijlage van de SiSa-verantwoording geeft de gemeente aan hoeveel is uitgegeven per rubriek (kostencategorieën van de SPUK Sport: 'roerende zaken', 'onroerende zaken' en 'overige kosten') en op basis hiervan komt DUS-I tot een vaststelling. De accountantscontrole op de SiSa-verantwoording is daarmee de belangrijkste vorm van controle. Als de accountant opmerkingen heeft, stelt DUS-I hierover nog vragen aan de gemeente. Daarmee is de rol van DUS-I in de verantwoording kleiner dan bij de aanvraag.

[27] De ADR checkt ook of op basis van de aanvraag en begroting voldoende duidelijk wordt hoe subsidiegeld uitgegeven gaat worden. Medewerkers van DUS-I gaven aan dat het voorkomt dat de ADR een 'verklaring met onzekerheid' afgeeft omdat dit niet voldoende te herleiden is. De aanvraag kan dan wel nog steeds worden gehonoreerd.

4.4.2 *De aanvraagprocedure bevat een weeffout*

Op macroniveau wordt er jaarlijks meer budget aangevraagd dan er daadwerkelijk wordt uitgegeven. Dit heeft te maken met een weeffout in de aanvraagprocedure. In zowel de enquête als interviews geven gemeenten aan dat het lastig is om investeringen een jaar vooruit exact te begroten. In de regel wordt daarom aan de ruime kant aangevraagd. Gemeenten voelen namelijk financieel risico als zij projecten niet in de aanvraag meenemen. Projecten die wel in de aanvraag meegenomen zijn, hebben immers voorrang. Later aangemelde projecten krijgen pas financiering als bij de vaststelling blijkt dat er geld over is. Het ruime aanvraaggedrag heeft dus ook te maken met (de tot dusver ongegronde) zorgen dat het budgetplafond wordt overschreden.

"Investeringen zijn moeilijk te begroten als gemeente. Dan kies je de veilige kant: je vraagt ruim aan."
- medewerker gemeente

In de verantwoording blijkt vervolgens dat gemeenten minder hebben uitgegeven dan waarvoor een bevoorschotting is ontvangen, wat resulteert in een groot aantal terugvorderingen. In de enquête geeft 73% van de gemeenten aan te maken te hebben gehad met een terugvordering. Het zijn hier vooral investeringen en uitgaven aan onderhoud die uiteindelijk (gedeeltelijk) vooruit worden geschoven.[28]

4.4.3 *Het 'verbonden lichaam' vergt interpretatie van DUS-I medewerkers*

Het werken met zogeheten verbonden lichamen vormt een lastig aspect in de uitvoering van de regeling. Dit komt deels doordat er grijze gebieden zitten in de definitie van een verbonden lichaam. Zo moet er voor een verbonden lichaam 'zeggenschap vanuit de gemeente' bestaan, maar laat de regeling open hoe die zeggenschap eruit hoort te zien ("een zitplaats in het bestuur of sparringpartner voor belangrijke beslissingen?"). Daarbij is toetsing een arbeidsintensief proces van het nalopen van oprichtingsaktes en mailwisselingen. Op dit moment is DUS-I soepel in de omgang met dit onderwerp, hoewel gemeenten geen uitkering krijgen als de gemeente geen bestuurlijk en financieel belang kan aantonen in de sportorganisatie.

4.4.4 *De SPUK Sport is fraudebestendig*

Overall bestaat er nauwelijks risico op misbruik en oneigenlijk gebruik van de SPUK Sport. Alhoewel DUS-I soms weinig handvatten heeft voor het controleren van een aanvraag, is de accountantscontrole in het verantwoordingsproces transparant en fraudebestendig. Bovendien zijn gemeenten medeoverheden, met een duidelijk belang om integer richting het Rijk te handelen. Bij DUS-I zijn ook geen gevallen van misbruik of oneigenlijk gebruik bekend.

Er bestaat enig risico op oneigenlijk gebruik bij de toepassing van het mengpercentage. Deze berekeningswijze kent geen harde richtlijn en is daarmee niet goed te controleren. Gemeenten kunnen een berekeningswijze kiezen die een maximale tegemoetkoming oplevert, binnen de grenzen van het toelaatbare.

4.5 Bevindingen

4.5.1 *Oordeel: de SPUK Stimulering Sport draagt bij aan het doel, maar de aanvraagprocedure is niet doelmatig*

De SPUK Sport draagt bij aan de stimulering of in stand houding van investeringen in bouw en onderhoud van (kwalitatief goede) sportaccommodaties. Dit blijkt uit zowel het groot aantal gemeenten dat wordt bereikt als het effect van de regeling op de uitgaven van die gemeenten. In zoverre is de regeling dus doeltreffend. Daarbij zorgt de vorm van de regeling (specifieke uitkering) ervoor dat geld daadwerkelijk wordt uitgegeven aan sport en dat gemeenten die

[28] In de tussenevaluatie van RVO (2021) werd deze complexiteit reeds aangekaart.

relatief meer uitgeven ook meer geld kunnen ontvangen. Een verbeterpunt op het gebied van doeltreffendheid is het beter toegankelijk maken van het mengpercentage, om niet-gebruik wegens complexiteit te voorkomen.

Op het gebied van doelmatigheid ligt er in de huidige regeling teveel nadruk op de aanvraagprocedure. De aanvraagprocedure is (1) arbeidsintensief voor gemeenten, (2) lastig uitvoerbaar voor DUS-I en (3) uiteindelijk minder relevant dan de vaststelling in de verantwoording. Zowel de kracht als het belang van beoordeling ligt in de verantwoordingprocedure. Een doelmatige regeling centreert hier dan ook de werklast.

4.5.2 Verbetermogelijkheden

We zien verschillende verbetermogelijkheden om de SPUK Sport te verbeteren, met name om de administratieve lasten te verlagen en de uitvoering te vereenvoudigen. Met name verbetermogelijkheid ix. verdient prioriteit.[29]

ix. Verander het bevoorschottingsproces drastisch. Op dit moment volgt het voorschot uit de aanvraagprocedure. De bevoorschotting kan beter gebaseerd worden op een gestandaardiseerd verdeelmechanisme. Er zijn verschillende verdeelmechanismen denkbaar, zoals bevoorschotting op basis van bedragen in het verleden, het aantal inwoners of het aantal sportaccommodaties. Het verdeelmechanisme moet voorspellende waarde hebben, maar moet vooral eenvoudig zijn. Eventuele onvolkomenheden in het verdeelmechanisme worden immers in de vaststellingsfase rechtgetrokken;

x. Vereenvoudig en harmoniseer de compensatie voor overheadkosten. De huidige werkwijze met mengpercentages heeft verschillende nadelen, zoals complexiteit en niet-gebruik. Een eenvoudigere werkwijze zou deze nadelen ondervangen. Een mogelijkheid is om uit te gaan van een uniform overheadpercentage, bovenop de bestaande uitkering van 17,5%. Een alternatief is om de overheadcompensatie over te hevelen naar de algemene uitkering: dit past ook bij het generieke karakter van deze uitgaven;

xi. Neem medegebruik door bewegingsonderwijs ook mee. Het medegebruik van sportaccommodaties voor bewegingsonderwijs is efficiënt en draagt bij aan bredere doelen op het gebied van gezondheid. Wij adviseren de SPUK Sport hiervoor niet meer te korten. Een heldere afbakening is nodig wanneer sprake is van ‘medegebruik’ door bewegingsonderwijs (wel recht op SPUK Sport) versus ‘primair gebruik’ door bewegingsonderwijs (geen recht).

De laatste verbetermogelijkheid heeft budgettaire consequenties. Het meenemen van bewegingsonderwijs betekent immers ontegenzeggelijk een grotere grondslag voor de SPUK Sport. We hebben niet onderzocht hoe groot de budgettaire effecten zijn. De vereenvoudiging van de compensatie van overheadkosten zou budgetneutraal vormgegeven kunnen worden voor het Rijk, hoewel er een (beperkte) herverdeling tussen gemeenten zal optreden. De verandering van het bevoorschottingsproces heeft (in de vaststellingsfase) geen budgettaire gevolgen voor het Rijk, noch voor gemeenten.

[29] Het aantal verbetermogelijkheden voor de SPUK Sport is aanzienlijk lager dan die voor de BOSA. Dit komt doordat een subsidieregeling als de BOSA meer regelgeving bevat dan een specifieke uitkering zoals de SPUK Sport.

Bijlage: Gesprekspartners

In onderstaande tabel staan alle overheidsafdelingen, organisaties en gemeenten met wie wij gedurende dit onderzoek in gesprek zijn geweest. Ook specificeren we welke gesprekspartners eveneens lid waren van de klankbordgroep ('KBG') en in welke vorm we elke gesprekspartner hebben gesproken.

Gesprekspartner	Gespreksvorm
Ministerie van VWS (exclusief DUS-I):	
• Beleidsmedewerkers Directie Sport (**KBG**)	Interview
• Juridisch adviseurs Directie Wetgeving en Juridische zaken	Interview
• Coördinerend jurist Directie Wetgeving en Juridische Zaken	Interview
DUS-I:	
• Uitvoeringscoördinator BOSA (**KBG**)	Interview
• Behandelaren BOSA	Interview
• Uitvoeringscoördinator SPUK Sport (**KBG**)	Interview
• Behandelaren SPUK Sport	Interview
Vereniging Sport en Gemeenten (VSG): Adviseur Strategie en Beleid (**KBG**)	Interview
NOC*NSF: Programmanager Sportinfrastructuur (**KBG**)	Interview
Stichting Waarborgfonds voor de Sport (SWS): Directeur	Interview
Platform Ondernemende Sportaanbieders (POS): Directeur	Interview
Caraad Belastingadviseurs: Partner	Interview
Sportbonden (BOSA):	
• Atletiekunie	Groepsinterview
• Koninklijk Nederlands Korfbalverbond (KNKV)	Groepsinterview
• Koninklijke Nederlandse Hockeybond (KNHB)	Groepsinterview
• Koninklijke Nederlandse Voetbalbond (KNVB)	Groepsinterview
• Nederlandse Golf Federatie	Groepsinterview
Sportorganisaties (BOSA):	
• Manege De Eenhoorn	Klantreis
• Noord-Nederlandse Golf & Country Club	Klantreis

• S.V. VENO	Klantreis
• Sportcentrum Olympos	Klantreis
• Stichting Tenniscentrum Startbaan	Klantreis
• Stichting Wijksport	Klantreis
• TC de Kleppers	Klantreis
Gemeenten (SPUK Sport):	
• Assen	Groepsinterview
• Barneveld	Groepsinterview
• Beek	Groepsinterview
• Edam-Volendam	Groepsinterview
• Haaksbergen	Groepsinterview
• Hellendoorn	Groepsinterview
• Hengelo	Groepsinterview
• Koggenland	Groepsinterview
• Schouwen-Duivenland	Groepsinterview
• Utrecht	Groepsinterview
• Waalwijk	Groepsinterview
• Weert	Groepsinterview

Tabel 5. Overzicht van gesprekspartners in dit onderzoek