

SERIE: VERENIGING EN RECHT

Nederlandse stichting voor
VERENIGINGENRECHT
DE JURIDISCHE VRAAGBAAK

SAMEN SCOREN

LEIDRAAD VOOR DE SPORTVERENIGING VOOR HET OMGAAN MET DE
LOKALE OVERHEID IN TIJDEN VAN BEZUINIGINGEN

Samengesteld door:

mr. Arthur van der Hoeff, voorzitter Nederlandse Stichting voor Vereniging en Recht

mr. Helen van der Weck, jurist Nederlandse Stichting voor Vereniging en Recht

In opdracht van:

NOC*NSF

Met medewerking van:

mr. Renate van der Hoeff, advocaat bij Thöenes Van der Hoeff & Lichtenveldt Advocaten te Rotterdam

De uitgave Samen Scoren is gemaakt in opdracht van NOC*NSF.
Aan de uitgave werkten mee: KNVB, KNKV, KNLTB, Nevobo, NTTB en Reddingbrigades
Nederland.

Uitgever: Nederlandse Stichting voor Vereniging en Recht

www.verenigingenrecht.nl

©2013 Nederlandse Stichting voor Vereniging en Recht

Uit deze uitgave mag uitsluitend iets worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, opnamen, of op welke andere wijze ook, hetzij chemisch, elektronisch, mechanisch, of didactisch, na uitdrukkelijke voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

INHOUDSOPGAVE

	Samenvatting: Samen Scoren	5
	Het winnende plan in tijden van bezuinigingen	6
	Praktijkmodel	7
1	Inleiding	9
Deel 1 Inzicht in de rechtspositie van de vereniging		
2	Rechtsgebieden	12
	2.1 <i>Inleiding</i>	12
	2.2 <i>Onderscheid tussen privaatrecht en publiekrecht</i>	13
3	Juridische grondslag gemeentelijk sportaccommodatiebeleid	16
	3.1 <i>Inleiding</i>	16
	3.2 <i>Bevoegdheid tot vaststellen van gemeentelijk accommodatiebeleid</i>	17
	3.3 <i>Normen voor vaststelling prijzen gebruik sportaccommodaties</i>	18
	3.4 <i>De juridische ondergrens voor de vaststelling van het gemeentelijke accommodatiebeleid</i>	19
4	Subsidies	20
	4.1 <i>Inleiding</i>	20
	4.2 <i>Aanspraak op financiële middelen verstrekt door een bestuursorgaan</i>	20
	4.3 <i>Grondslagen van subsidies</i>	21
	4.4 <i>Soorten subsidies</i>	23
	4.4.1 <i>Accommodatie- / faciliterings- / investeringssubsidies</i>	23
	4.4.2 <i>Doelgroepensubsidies</i>	23
	4.4.3 <i>Evenementensubsidies</i>	24
	4.5 <i>De procedure rond de subsidieaanvraag in de praktijk</i>	24
	4.6 <i>Praktijksituaties</i>	26
	4.6.1 <i>(On-)gelijke behandeling verschillende sporten/sportverenigingen</i>	26
	4.6.2 <i>Terugvorderen verleende subsidie wegens noodzakelijke bezuinigingen</i>	27
	4.6.3 <i>Het beëindigen van een langlopende subsidie</i>	27
5	Overige (gemeentelijke) regelingen	29
	5.1 <i>Recht op minimavoorzieningen</i>	29
	5.2 <i>Bijzondere bijstand</i>	29
6	Rechtsbescherming in het publieke recht	30
	6.1 <i>Inleiding</i>	30
	6.2 <i>Bevoegdheid om een procedure aanhangig te maken</i>	30
	6.3 <i>Grondslagen van de publiekrechtelijke procedure</i>	30
	6.4 <i>Bestuursrechtelijke procedures</i>	31
	6.4.1 <i>Bezwaar</i>	31
	6.4.2 <i>Beroep</i>	32
	6.5 <i>Procedure bij subsidie</i>	32
	6.5.1 <i>Toetsing van een subsidiebesluit</i>	33
7	Civielrechtelijke relaties tussen gemeente en sportverenigingen	36
	7.1 <i>Inleiding</i>	36
	7.2 <i>Inzicht in juridische vormen van gebruik sportaccommodatie</i>	36
	7.2.1 <i>Juridisch eigendom</i>	38
	7.2.2 <i>Economisch eigendom</i>	38
	7.3 <i>Erfpacht</i>	40
	7.4 <i>Recht op opstal</i>	41
	7.5 <i>Huur</i>	42
	7.5.1 <i>Huur van 290-bedrijfsruimte (art. 7:290 BW)</i>	44

	7.5.2	<i>Huur van 230a-ruimte (art. 7:230a BW)</i>	45
	7.5.3	<i>Huur van een ongebouwde onroerende zaak</i>	47
	7.5.4	<i>Accommodatie in bruikleen (7a:1777 BW) / gebruiksovereenkomst (zonder vergoeding)</i>	49
	7.5.5	<i>Gemengde overeenkomsten</i>	50
	7.5.6	<i>Wijziging (duur-)overeenkomsten (bijvoorbeeld onderhoud)</i>	51
8		Procederen in het privaatrecht	52
	8.1	<i>Inleiding</i>	52
	8.2	<i>De civiele procedures</i>	52
	8.3	<i>Het kort geding</i>	54
Deel 2 Inzicht in het functioneren van de overheid			
9		De positie van sport in de samenleving	56
	9.1	<i>Inleiding</i>	56
	9.2	<i>Wettelijke verankering recht op sport</i>	56
	9.3	<i>Sport als instrument voor de overheid</i>	57
	9.4	<i>De plaats van sport in het regeerakkoord</i>	57
	9.5	<i>Extra mogelijkheden voor de sport op basis van het regeerakkoord</i>	58
10		Inzet van beschikbare middelen voor sport op lokaal niveau	61
	10.1	<i>Inleiding</i>	61
	10.2	<i>Een visie op de maatschappelijke waarde van sport</i>	62
	10.3	<i>Modellen voor sportbeleid op lokaal niveau</i>	63
	10.3.1	<i>Sportaccommodatiebeleid</i>	64
	10.3.1.1	<i>Privatisering</i>	65
	10.3.2	<i>Sportstimuleringsbeleid</i>	67
	10.3.3	<i>Gezondheidsbeleid</i>	68
	10.3.4	<i>Sociale cohesie</i>	69
	10.3.5	<i>Arbeidsparticipatie en andere economische motieven</i>	69
11		De lokale overheid: Hoe werkt de gemeentelijke organisatie?	70
	11.1	<i>Inleiding</i>	70
	11.2	<i>De gemeentelijke taken</i>	70
	11.3	<i>Het gemeentebestuur</i>	70
	11.3.1	<i>De raad (Gemeentewet artikel 6 t/m 33, bevoegdheden artikel 147 t/m 158)</i>	70
	11.3.2	<i>Het college van burgemeester en wethouders (Gemeentewet artikel 34 t/m 60, bevoegdheden artikel 160 t/m 169)</i>	72
	11.3.3	<i>De burgemeester (Gemeentewet artikel 61 t/m 81, bevoegdhedenartikel 170 t/m 180)</i>	73
	11.3.4	<i>Het ambtelijk apparaat</i>	73
	11.4	<i>Invloed op het (toekomstig) lokale beleid</i>	73
12		Inzicht in de gemeentefinanciën	74
	12.1	<i>Inleiding</i>	74
	12.2	<i>De inkomsten van een gemeente</i>	74
	12.2.1	<i>Het gemeentefonds</i>	74
	12.2.2	<i>Gemeentelijke heffingen</i>	76
	12.3	<i>Uitgaven van een gemeente</i>	76
		Verdere ondersteuning	77
		Geraadpleegde literatuur	78

SAMENVATTING

SAMEN SCOREN

*Het winnende plan
voor een optimale
inzet van de sport in
het lokale beleid*

SAMENVATTING: HET WINNENDE PLAN VOOR OPTIMALE INZET VAN SPORT IN HET LOKALE BELEID IN TIJDEN VAN BEZUINIGINGEN (EN DAARNA)



PRAKTIJKMODEL VOOR HET OMGAAN MET BEZUINIGINGSVOORSTELLEN

1. Beoordelen rechtspositie vereniging

Elke vereniging zal voor zijn eigen situatie moeten bekijken of de voorgestelde bezuinigingen (en de doorwerking daarvan in de relatie/afspraken met de gemeente) ook rechtens stand kunnen houden. Zowel voor wat betreft de verhouding met de gemeente in het bestuursrecht (o.a. subsidie's) als in het privaatrecht (o.a. gebruik van de accommodatie).

2. Bundeling krachten

Om vanuit de sport invloed te kunnen uitoefenen op het gemeentelijk beleid is het aan te raden om de krachten van de georganiseerde sport (de verenigingen) in de gemeente te bundelen en hiervoor een platform op te richten. De stichtingsvorm of verenigingsvorm zijn hiervoor het meest geschikt. Dit overkoepelende sportplatform behartigt de belangen van de aangesloten verenigingen en onderhoudt namens de verenigingen de contacten met de gemeente inzake het sportbeleid.

3. Inventariseren van mogelijkheden van verenigingen

De verenigingen hebben een structuur en een organisatie die kunnen worden ingezet voor de uitvoering van gemeentelijk beleid. De wijze waarop en de mate waarin dit kan gebeuren zal per vereniging verschillen. Afhankelijk van onder andere de accommodatie, en vooral ook van de bereidheid en de mogelijkheden van het kader van de vereniging kan een vereniging hier in meer of minder mate invulling aan geven.

4. Concretiseren van aanbod door de verenigingen aan de gemeente

Per vereniging wordt aangegeven op welke wijze zij kan/wil bijdragen aan de uitvoering van het gemeentelijke beleid. Dit kan variëren van uitsluitend het aanbieden van sportmogelijkheden, tot aan de bereidheid om een bijdrage te leveren aan sportstimulering voor meerdere bijzondere doelgroepen, of nog verder tot de bereidheid voor het leveren van een bijdrage aan het gezondheidsbeleid van de gemeente (gezond gewicht, gezonde leefstijl), en nog verder door een bijdrage te leveren aan projecten op het gebied van sociale cohesie en arbeidsparticipatie en/of projecten op het gebied van energiebesparing en/of de zorg/opvang van kinderen.

5. Aansluiting zoeken bij gemeentelijk beleid

Op basis van de mogelijkheden die de verenigingen de gemeente bieden en het beleid dat binnen de gemeente is geformuleerd (of waartoe het initiatief kan worden genomen door het platform van de georganiseerde sport) kan in samenspraak met de gemeente concreet worden gemaakt op welke projecten de verenigingen hun bijdrage kunnen leveren. Een voorbeeld hiervan zijn de zogenaamde sportplusverenigingen¹

¹ Onder andere in de gemeente Rotterdam

6. Het financiële kader

Het verdient aanbeveling om het gebruik van de sportaccommodaties en de doorberekening van de kosten ervan (juridisch) te scheiden van de inzet door de vereniging voor een bijdrage aan het gemeentelijk beleid.

Indien de gemeente toe wil naar het beleid van kostendekkende huren is het wenselijk (en mogelijk ook juridisch afdwingbaar) om dit gefaseerd te doen met een overgangperiode van drie tot vijf jaar (afhankelijk van de omstandigheden). Dit wordt opgenomen in de privaatrechtelijke overeenkomsten met de verenigingen.

De “beloning” voor de inzet van de verenigingen ten behoeve van het gemeentelijke beleid wordt bij voorkeur bestuursrechtelijk geregeld in de vorm van subsidies.

Als (minimale) basis geldt dan de accommodatiesubsidie, beschikbaar gesteld voor de verenigingen die gebruik maken van een sportaccommodatie. Een uitgangspunt van het beleid zou kunnen zijn dat de kosten voor de sporter (kosten per lid) die kunnen worden toegerekend aan de accommodatie, zodanig zijn dat de verschillende takken van sport voor alle inwoners betaalbaar zijn.

Verenigingen kunnen in aanmerking komen voor meer subsidie's naar mate zij meer bijdragen aan het gemeentelijk beleid (zie 5). Op deze wijze kan dan ook invulling worden gegeven aan de bredere inzet van sport ten behoeve van maatschappelijke doelstellingen. Samen met de gemeente kan ook worden gekeken naar financiële bronnen buiten de gemeente, waaronder de provincie, het bedrijfsleven en/of instellingen die gebruik maken van rijkssubsidies.

HOOFDSTUK 1 INLEIDING

Bruggen slaan

Het onlangs gesloten regeerakkoord² laat zien dat het kabinet een rotsvast vertrouwen heeft in de toekomst van Nederland. Met ruimte voor hen die ondernemerschap en initiatief tonen, maar ook met voldoende zekerheid voor degenen die een steun in de rug nodig hebben. Het kabinet wil bruggen slaan tussen alle geledingen van de samenleving en de collectieve voorzieningen zo inrichten dat deze ook voor latere generaties toegankelijk blijven.

Bezuinigingen

Toch zal het niemand zijn ontgaan dat de overheid de komende jaren fors moet bezuinigen. Dit geldt voor de rijksoverheid, maar ook voor de lokale overheid. Ook de sportverenigingen ondervinden hiervan nu al de gevolgen. Lagere subsidies, hogere huren, kortom: minder overheidssteun voor sportverenigingen. Als de verenigingen niet oppassen dan lopen zij het risico om heel makkelijk buiten spel te staan.

Samen Scoren

Wanneer een bestuur van een sportvereniging wordt geconfronteerd met lastenverhoging als gevolg van minder overheidssteun is het een begrijpelijke reactie dat wordt gekeken hoe daar weerstand tegen kan worden geboden. Vragen als: - "Hoe kunnen we een huurverhoging tegengaan?", "Kunnen we worden verplicht om meer zelfwerkzaamheid in te brengen?", "Kan onze subsidie zo maar worden ingetrokken?" - zijn logisch en volkomen terecht. En zeker voor de korte termijn (1 tot 5 jaar) valt er voor de vereniging vaak best het nodige voordeel te behalen indien het bestuur inzicht heeft in de rechtspositie van de vereniging. Deel 1 (Hoofdstuk 2 t/m 8) van deze uitgave geeft bestuurders het noodzakelijke inzicht in deze materie. Het is pittige kost, maar door deze kennis kan worden voorkomen dat de vereniging veranderingen accepteert die zij helemaal niet hoeft te accepteren. Met het inzicht in hoe processen en procedures in elkaar zitten en welke mogelijkheden er zijn heeft elke vereniging houvast voor onderhandelingen met de gemeente.

Met het oog op de langere termijn is het verstandig om iets verder te kijken dan alleen de directe juridische mogelijkheden. Waar liggen de kansen voor sportverenigingen binnen de huidige kabinetsplannen? Biedt het positivisme waarmee dit kabinet de crisis tegemoet wil treden ook voor sportverenigingen enig houvast, of moet uiteindelijk rekening worden gehouden met steeds verdergaande verschraving in het aanbod van sportfaciliteiten? Wat wil de overheid bereiken en hoe kan de sportvereniging hieraan bijdragen? Kortom: Wat zijn de mogelijkheden om te voorkomen dat de sportverenigingen buiten spel komen te staan? Voor het antwoord op deze vraag beschrijven wij in Deel 2 van deze uitgave (Hoofdstuk 9 t/m 12) de mogelijkheden waar sportverenigingen en overheid elkaar kunnen vinden. Het (samenvattende) plan van aanpak zoals beschreven voor deze inleiding (pagina 6 t/m 8) geeft een model waarmee sportverenigingen zo goed mogelijk door deze periode van bezuinigingen heen kunnen komen in hun relatie met de lokale overheid.

² Regeerakkoord Rutte-Samsom oktober 2012

Volgens het principe van een gezamenlijke aanpak met één gemeenschappelijk doel: Samen scoren.

Hieronder ziet u een leeswijzer voor een snelle zoektocht naar het antwoord op de meest gestelde vragen.

vraag 1	Gemeenten willen hun subsidiegelden beter verdelen over de verenigingen. Dit gaat echter ten koste van uw subsidie. Is hier iets tegen te doen?	zie 4.6.
vraag 2	Als gevolg van het invoeren van kostendekkende huren lopen de huurkosten voor uw vereniging erg hoog op. Wat te doen?	zie 7.5
vraag 3	Mag de gemeente een jarenlange onderhoudsovereenkomst of duurovereenkomst zomaar opzeggen?	zie 7.5.6
vraag 4	Welke juridische wegen kan de vereniging bewandelen in geval van een conflict met de gemeente?	zie 6.3 & 8.1 t/m 8.3
vraag 5	Ongelijke behandeling van sportverenigingen. Kan dit zomaar?	zie 4.6.1
vraag 6	Kan de vereniging bezwaar maken tegen de vaststelling door de gemeenteraad van nieuw beleid?	zie 3.2
vraag 7	Kunnen wij als vereniging ook invloed uitoefenen op het beleid van de gemeente?	zie 11.4
vraag 8	Welke budgetten heeft de overheid ter beschikking op het gebied van sport?	zie Bijlage 1
vraag 9	Waar moet de vereniging op letten bij privatisering van accommodaties door de gemeente?	zie 10.3.1.1
vraag 10	Waar kunnen we terecht voor verdere ondersteuning en advies?	zie: www.verenigenrecht.nl

DEEL 1

DE VERDEDIGING OP ORDE BRENGEN

*Inzicht in de
rechtspositie van
de vereniging*

HOOFDSTUK 2: RECHTSGEBIEDEN

2.1. Inleiding

Wat is het belang voor de vereniging om goed inzicht te hebben in de rechtspositie?

We beginnen met een voorbeeld.

Stel u komt op een feestje en raakt aan de praat met één van de andere aanwezigen. Hij vertelt u dat hij net een boek heeft geschreven. De titel van het boek is *'Altijd Winnen'* en de persoon in kwestie belooft u dat het boek daadwerkelijk de methode beschrijft waarmee altijd wordt gewonnen. U bent heel benieuwd of dit ook iets voor uw vereniging zou kunnen zijn. Toevallig heeft de schrijver één exemplaar bij zich en hij geeft het u graag mee. Verder wordt niets afgesproken behalve dan dat de schrijver zegt dat hij zeer benieuwd is wat u ervan vindt. U wisselt nog wel elkaars adresgegevens uit.

Thuis gaat u direct aan de slag met het boek. U raakt heel enthousiast en bespreekt het met de trainer van uw vereniging. U geeft hem het boek en de sporters die hij vervolgens traint zijn zo mogelijk nog enthousiaster. U belooft hen dan ook dat u zult zorgen dat zij ook zelf het boek krijgen om het te kunnen lezen. Zes weken later wordt u gebeld door de schrijver. Hij vraagt of u het boek al heeft gelezen. U zegt dat u erin bezig bent en dat de methode in de praktijk inderdaad lijkt te werken. De schrijver zegt dat hij een probleempje heeft. Hij is financieel ineens wat krapjes komen te zitten en vraagt of u in elk geval alsnog de kostprijs van het boek wilt betalen. Dit is inclusief alle onkosten € 35,-. Of anders moet u het boek maar helemaal teruggeven. Doet u dat niet, dan zal hij de volle prijs bij u in rekening gaan brengen. Dit is € 99,95. Dit geldt sowieso als u nog meerdere exemplaren van het boek zou willen hebben. U schrikt ervan. U zegt dat u wel heel onaangenaam verrast bent en dat u hiermee ook in de problemen komt. U gebruikt het boek inmiddels ook in de training voor spelers en die zijn ook zeer enthousiast. Er zijn zelfs al tien nieuwe spelers bijgekomen bij uw vereniging en zij rekenen er helemaal op dat er volgens de *'Altijd Winnen'* methode wordt getraind. U heeft hen het boek ook al beloofd. En de prijs die nu wordt genoemd is wel heel gortig. U vraagt er even over te mogen nadenken, maar de schrijver lijkt daar weinig aan gelegen. Nog geen drie dagen later ontvangt u een pakketje met nog tien boeken en een factuur van € 1.034,50.

Wat kunt u doen? De boeken teruggeven is niet wat u wilt. U merkt dat men binnen uw vereniging heel enthousiast is en dat zelfs steeds meer spelers graag naar uw vereniging komen. Maar het volle pond betalen is ook niet wat u wilt. Zelfs de kostprijs is nog een behoorlijk bedrag. Geldt voor het eerste boek niet gewoon "eens gegeven blijft gegeven"? Het is niet uw bedoeling om hierover hele grote problemen te maken, maar zoals het nu gaat voelt ook niet goed. En de volledige kosten betalen om van het probleem af te zijn voelt al helemaal niet goed.

Zo eenvoudig als het voorbeeld begon, zo ingewikkeld is het nu.
Ligt het voorbeeld ver af van uw eigen situatie?

Verandert u dan eens de schrijver uit het voorbeeld in uw gemeente, het boek in de sportaccommodatie van uw vereniging en de sporters uit het voorbeeld in de leden van uw vereniging. Het is in feite hetzelfde verhaal.

Eén ding is duidelijk. Het ontbreken van goede afspraken vooraf kan makkelijk tot problemen leiden. Verder is duidelijk dat iets wat vanzelfsprekend lijkt, bij verandering van omstandigheden helemaal niet zo vanzelfsprekend hoeft te zijn. En ten slotte dat op het oog eenvoudige situaties juridisch gezien toch al heel snel ingewikkeld kunnen worden.

Bij het ontstaan van problemen is procederen normaal gesproken de laatste optie. Of het nu gaat om de schrijver en de trainer uit het voorbeeld of de gemeente en uw vereniging als het bijvoorbeeld gaat om de accommodatie. Er zijn gemeenschappelijke belangen die maken dat partijen graag met elkaar verder willen. Procederen kost veel tijd, geld en energie. Maar om dit te voorkomen is het wel een voorwaarde dat beide partijen bereid zijn om met elkaar tot een redelijke oplossing te komen. Daarbij is het wel zo dat kennis over de rechtspositie een belangrijke voorwaarde is om te kunnen beoordelen waar u in de onderhandeling uit kunt komen. Dit voorkomt ook dat u akkoord gaat met voorwaarden waar u helemaal niet mee akkoord hoeft te gaan.

In dit hoofdstuk werken wij uit welke regels gelden tussen de gemeente en uw vereniging. Wij spitsen dit toe op de twee belangrijkste rechtsgebieden die van toepassing zijn bij de bezuinigingen vanuit de lokale overheid. Ten eerste het recht dat geldt wanneer de gemeente handelt vanuit haar publieke taak. Bijvoorbeeld bij het verstrekken van subsidies. Dit is het publiek recht of bestuursrecht. Ten tweede het recht dat geldt als het gaat om het in gebruik geven van een (gemeentelijke) sportaccommodatie aan de vereniging. Dit is het privaatrecht, in het bijzonder het onroerend goedrecht.

TIP: Kennis van uw rechtspositie maakt dat u weet waar u in een onderhandeling uit kunt komen en voorkomt dat u akkoord gaat met voorwaarden waar u helemaal niet mee akkoord hoeft te gaan. Procederen is het ultieme middel om uw rechten veilig te stellen.

2.2. Onderscheid tussen privaatrecht en publiek recht

In de rechtsverhouding tussen uw gemeente en uw vereniging kunnen twee rechtsgebieden van toepassing zijn: privaatrecht en publiekrecht.

Het onderscheid is onder meer van belang als het gaat om uw rechtsbescherming. Voor publiekrechtelijke zaken is dat anders geregeld dan voor privaatrechtelijke zaken.

Het *publiek recht* geeft de regels over de situaties waarin de overheid acteert vanuit haar publieke taak. Dus zaken die typisch zijn voor een gemeente en bijvoorbeeld niet op het terrein liggen van particuliere instellingen. U kunt daarbij denken aan bijvoorbeeld:

- het besluit tot vergunningverlening voor de verbouwing van uw accommodatie;
- het besluit tot subsidieverstrekking voor een evenement van uw vereniging;
- een besluit over geluid- of lichthinder.

Het *privaatrecht* is van toepassing in situaties waarin de overheid optreedt buiten haar publieke domein. Te denken valt aan situaties tussen de vereniging en de gemeente op het gebied van bijvoorbeeld:

- een afspraak over het in gebruik geven van een sportaccommodatie;
- de vaststelling van de hoogte van de huur en andere voorwaarden in de huurovereenkomst die u heeft afgesloten met de gemeente;
- het vestigen van een recht van opstal (Zie voor een uiteenzetting van de verschillende juridische vormen voor het in gebruik nemen van de accommodatie Hoofdstuk 7).

Het grootste verschil tussen privaatrecht en publiekrecht is dat binnen het privaatrecht in beginsel gelijkheid van partijen geldt in die zin dat ervan wordt uitgegaan dat afspraken tussen partijen door vrije onderhandeling tot stand komen. Dit heeft onder meer gevolgen voor de rechtsbescherming, die binnen het publiek recht voor de (verondersteld) zwakkere partij veel toegankelijker en sterker is.

Wel geldt dat er ook in het privaatrecht veel regelgeving is om de zwakkere partij te beschermen. Dit zijn dan veelal situaties waarin particulieren een contract afsluiten met een bedrijf. Te denken valt bijvoorbeeld aan het arbeidsrecht (werknemer tegenover werkgever), het huurrecht (particuliere huurder tegenover bedrijfsmatige verhuurder) en het consumentenrecht (een particulier tegenover een bedrijf). Wanneer in het civiele recht twee gelijkwaardige partijen tegenover elkaar staan, is er op het gebied van rechtsbescherming minder voordeel van de één ten opzichte van de ander. Voor een vereniging geldt dat zij in vrijwel alle gevallen gelijk wordt geschakeld met een bedrijf. Gevolg hiervan is dat de vereniging wanneer het civiele recht (privaatrecht) van toepassing is in veel gevallen niet de specifieke rechtsbescherming krijgt die een particulier als (verondersteld) zwakkere contractspartij wel krijgt.

Hoewel het publiekrecht en het privaatrecht twee afzonderlijke rechtsgebieden zijn, wordt deze scheidslijn soms toch minder duidelijk. Te denken valt bijvoorbeeld aan de situatie waarin uw vereniging een accommodatie huurt (privaatrecht), maar de gemeente op de huurprijs een bedrag in mindering brengt vanwege subsidie (publiekrecht).

Uitgangspunt is dat de positie van de overheid, ook als zij optreedt als contractspartij binnen een privaatrechtelijke rechtsverhouding (bijvoorbeeld de verhuur van een sportaccommodatie), een wezenlijk andere is dan die van een particuliere wederpartij (bijvoorbeeld als de vereniging zaken doet met een projectontwikkelaar). De overheid wordt nu eenmaal geacht het algemeen belang te behartigen. Voor de overheid geldt dan ook een behoorlijk zwaar normenkader waaraan zij zich - ook als zij in het private recht acteert - moet houden^{3 4 5}. Dit normenkader is neergelegd in de

³ Amsterdam/Ikon (HR 27-03-1987, NJ 1987, 727). Ook voor privaatrechtelijk handelen door de overheid kan de rechter volledig toetsen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

⁴ GCN/Nieuwegein II (HR 23 juni 1989, NJ 1991, 673). Ook een publiekrechtelijke overeenkomst wordt door de burgerlijke rechter volledig getoetst. Dus niet alleen op willekeur en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, maar ook aan alle relevante criteria van het BW.

Algemene wet bestuursrecht (Awb) als de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Deze beginselen zijn toetsingsgronden voor de rechter wanneer het handelen van de overheid aan de orde wordt gesteld.

Er is een onderscheid in:

- formele algemene beginselen van behoorlijk bestuur:
 - zorgvuldigheidsbeginsel (artikel 3:3 Awb);
 - motiveringsbeginsel (artikel 3:46 e.v. Awb);
 - formele rechtszekerheid.
- materiële algemene beginselen van behoorlijk bestuur:
 - détournement de pouvoir (misbruik van bevoegdheid, artikel 3:3 Awb);
 - rechtszekerheidsbeginsel;
 - vertrouwensbeginsel;
 - gelijkheidsbeginsel;
 - evenredigheidsbeginsel (artikel 3:4 lid 2 Awb);
 - het verbod van willekeur (artikel 3:4 Awb).

In de hoofdstukken 3, 4, 5 en 6 behandelen wij het publiekrecht (ook wel bestuursrecht genoemd). Vervolgens komt in hoofdstuk 7 en 8 de verhouding tussen gemeenten en de vereniging binnen het privaatrecht (ook wel het civiele recht genoemd) aan bod.

TIP:

De vereniging kan in relatie tot de gemeente te maken krijgen met zowel het privaatrecht als het publiekrecht. Voor de beoordeling van de rechtspositie is het belangrijk om dit onderscheid direct te maken.

⁵ Zeeland/Hoondert (HR 24 april 1992, NJ 1993, 232). De burgerlijke rechter kan ook privaatrechtelijk overheidshandelen direct toetsen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, ook buiten de door de goede trouw beheerste rechtsbetrekkingen.

HOOFDSTUK 3: Juridische grondslag gemeentelijk sportaccommodatiebeleid

3.1. Inleiding

Gemeenten faciliteren een groot deel van de georganiseerde sportbeoefening in Nederland. Zij zorgen o.a. voor de planning, de bouw, het beheer en de exploitatie van sportparken, zwembaden, ijsbanen en sporthallen. Kortom, de gemeenten zijn voor een groot deel verantwoordelijk voor de bestuurlijke opdracht in het kader van het bevorderen van de sportparticipatie van de burgers.

Sinds jaar en dag hanteren gemeenten een zogenaamd sociaal accommodatiebeleid met als doel om zoveel mogelijk inwoners te kunnen laten sporten. De tarieven voor het gebruik van sportaccommodaties liggen vaak ver beneden de kostprijs. De gemeente is autonoom in het vaststellen van de tarieven van de gemeentelijke sportaccommodaties. Hoe de hoogte van deze tarieven tot stand is gekomen is vaak historisch bepaald.

Als gevolg van de economische recessie en de als gevolg daarvan door te voeren bezuinigingen, is de discussie over de hoogte van en de ongelijkheid in de tarieven voor de verschillende takken van sport actueler dan ooit.

Veel gemeenten gaan (noodgedwongen) over tot verhoging van de huur- en gebruikstarieven en tot het inzichtelijker en transparanter maken van de daadwerkelijke kosten van sportaccommodaties. In dit kader veel gehoorde terminologieën zijn “introduceren van het profijtbeginsel (wat zoveel wil zeggen als de gebruiker betaalt) en “toegroeien naar een kostendekkende huur”.

Voor sportaccommodaties geldt dat voor wat betreft de exploitatielasten rekening moet worden gehouden met de kapitaallasten, de vervangingsinvesteringen en de onderhouds- en beheerkosten. Juist in de tijden van economische voorspoed van begin deze eeuw is in veel gemeenten nog aanzienlijk geïnvesteerd in vaak moderne accommodaties (denk aan de kunstgrasvelden). Hiervoor geldt echter dat ook rekening moet worden gehouden met relatief hoge exploitatielasten (ter illustratie: alleen de kapitaallasten voor een voetbalkunstgrasveld bedragen vaak al ca. € 40.000,-/jaar). Omdat de kosten van veel accommodaties gemiddeld veel hoger zijn dan het tarief dat bij de verenigingen in rekening wordt gebracht, moeten gemeenten een enorme inhaalslag maken om te komen tot kostendekkende huren. Hoewel gevallen bekend zijn waarin gemeenten hebben uitgesproken dat zij beogen om in 2014 te komen tot kostendekkende huren is het nog maar zeer de vraag of het wel redelijk (lees juridisch mogelijk) is om de huren in dit tempo met zulke hoge bedragen te verhogen. Het bezuinigingsbeleid dat nu door veel gemeenten wordt ingezet, betekent hoe dan ook dat voor veel verenigingen en andere gebruikers min of meer een einde lijkt te komen aan de voordelen van het (sociaal)accommodatiebeleid.

OPMERKING:

Elke gemeente die in het verleden heeft geïnvesteerd in gemeentelijke sportaccommodaties zou moeten hebben gereserveerd voor de noodzakelijke vervangingsinvesteringen in de toekomst. In de praktijk is dit niet altijd het geval.

3.2 Bevoegdheid tot vaststellen van gemeentelijk accommodatiebeleid

De bevoegdheden van de gemeente en de gemeentelijke organen hebben hun grondslag in hoofdstuk 7 van de Grondwet en zijn verder uitgewerkt in de Gemeentewet. De belangrijkste gemeentelijke organen zoals de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders hebben alleen de bevoegdheden die de wet hen toekent.

De bevoegdheid om het gemeentelijke sportaccommodatiebeleid vast te stellen vindt zijn basis in de (algemene) wettelijke bevoegdheid van een bestuursorgaan om een beleidsregel vast te stellen.

Onder het vaststellen van beleid, de beleidsregel, wordt verstaan *een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van de bevoegdheid van het bestuursorgaan* (artikel 1:3 lid 4 Awb). De bestuursorganen mogen en moeten in een concreet geval afwijken indien toepassing van de beleidsregel wegens bijzondere omstandigheden onevenredige gevolgen zou hebben in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen (artikel 4:84 Awb).

De vaststelling van beleid, bijvoorbeeld het wijzigen van sociaal accommodatiebeleid in een beleid van kostendekkende huren, valt onder het begrip van artikel 1:3 lid 4 Awb.

Kan de vereniging bezwaar (in juridische zin) maken tegen de vaststelling door de gemeenteraad van nieuw beleid?

Het antwoord is neen! Uit artikel 8:2 Awb volgt dat er geen directe rechtsbescherming open staat tegen de vaststelling van beleidsregels. Er is dus geen directe juridische actie mogelijk op de vaststelling van beleid. Echter, indien de nieuwe beleidsregel in een concreet geval wordt toegepast, dus in geval dat - bijvoorbeeld door het college van burgemeester en wethouders - een besluit wordt genomen op basis van het vastgestelde beleid, dan kan de belanghebbende daartegen bezwaar en beroep indienen. Een voorbeeld hiervan is het besluit tot afwijzing van een subsidie waartegen bezwaar mogelijk is. De procedure hiervoor is beschreven in Hoofdstuk 4.5 (subsidie) en Hoofdstuk 6 (alle mogelijkheden van bezwaar en beroep in het publiekrecht).

Om het beleid ten aanzien van de gemeentelijke sportaccommodaties vervolgens te implementeren, zal de gemeente zich moeten begeven op privaatrechtelijk terrein. Het gewijzigde accommodatiebeleid zal namelijk gevolgen hebben voor de bestaande en eventueel nieuwe huurovereenkomsten en huurprijfsafspraken.

Of dit huurrechtelijk gezien mogelijk is en welke rechtsbescherming hiertegen bestaat wordt besproken in Hoofdstuk 7.

TIP: Een gemeentelijk bestuursorgaan is verplicht van een vastgestelde algemene regel af te wijken indien de toepassing ervan in een concreet geval leidt tot onevenredige gevolgen in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen. Een onevenredig gevolg zou kunnen zijn dat er geen reële mogelijkheid tot sporten overblijft als gevolg van enorme huurverhogingen.

3.3. Normen voor vaststelling prijzen gebruik sportaccommodaties

Gemeenten bepalen zelf de kosten die aan gebruikers/huurders van gemeentelijke sportaccommodaties in rekening worden gebracht. Het beleid wordt in elke gemeente autonoom vastgesteld in de gemeenteraad. De uitvoering van het beleid ligt in handen van het college van burgemeester en wethouders. Gemeenten hoeven (in juridische zin) dan ook geen rekening te houden met het beleid in omliggende gemeenten of met normbedragen van bijvoorbeeld sportbonden. Wel is het zo dat gemeenten in de praktijk toch vaak deze laatstgenoemde normen hanteren. Bijvoorbeeld de normen en richtlijnen uit het handboek Sportaccommodaties. Deze normen en richtlijnen worden vaak ook geaccepteerd door landelijke koepelorganisaties, zoals bijvoorbeeld de VSG (vereniging sport en gemeenten).

Er is in Nederland een grote diversiteit aan huurprijzen van sportaccommodaties. Hoewel veel sportverenigingen daar benieuwd naar zijn, zijn daar geen algemeen geldende regels voor. Vaak hanteren gemeenten tarieven die lager zijn dan de marktprijs of zelfs kostprijs. Vanuit de Vereniging Nederlandse Gemeenten worden wel handreikingen gepubliceerd voor gemeentelijk tarieven- en subsidiebeleid in de sport. De normbedragen die vanuit de sport zelf (veelal door sportbonden) worden gepubliceerd, hebben meestal betrekking op de (daadwerkelijke) exploitatielasten. Het volgende beeld bestaat:

- historische tarieven: laagdrempelig sportaanbod;
- bij sommige gemeenten is nog geen (volledig) inzicht in de kostprijs;
- binnensport: redelijk geharmoniseerd (aanbod/prijs);
- buitensport: vaak nog historisch en sterk wisselend (per sport en gemeente verschillend);
- zwembaden: kostendekkende huur vaker losgelaten;
- streven naar harmonisatie.

Door sportaccommodaties tegen een sociaal tarief te verhuren, waarmee de kosten van de sportbeoefening worden gedrukt, wordt door de gemeente (indirect) de sportdeelname bevorderd (sportstimulering). Sommige verenigingen betalen jaarlijks een symbolisch bedrag aan huurkosten, een bedrag dat totaal geen relatie heeft met de werkelijke kosten van beheer en onderhoud. Voor veel gemeenten is dit in tijden van noodzakelijke bezuinigingen niet meer te verantwoorden. Gemeenten gaan daarom over tot bijvoorbeeld de invoering van de zogenaamde kostendekkende huur. Het ter beschikking stellen onder de kostprijs wordt niet langer meer gezien als een reële manier van sportstimulering. In de kostendekkende huur zitten kapitaalslasten (rentekosten en afschrijvingen), onderhoudskosten, vaste lasten (OZB, rioolheffingen, hoogheemraadschap en verzekeringskosten), beheerkosten en overige kosten (erfpachtcanon) verwerkt. Een noodzakelijk gevolg voor de gebruiker is dat de huurprijzen hierdoor flink zullen stijgen.

Wanneer de gemeenteraad besluit dat het beleid om sportaccommodaties onder de kostprijs ter beschikking te stellen wordt gewijzigd in een beleid van bijvoorbeeld het profijtbeginsel, impliceert dit een verhoging van de drempel voor sportdeelname. Een

gemeente kan dit wel op andere manieren compenseren. Bijvoorbeeld door voor individuele gevallen (voor bijvoorbeeld mensen die aantoonbaar moeite hebben om de contributie en kosten van materialen te betalen of voor inwoners die beneden een bepaalde inkomensgrens blijven) een mogelijkheid te bieden om voor subsidie in aanmerking te komen. Dit is mogelijk ook een manier om te voldoen aan de eisen die artikel 4:84 Awb stelt. Het Jeugdsporffonds voorziet hierin ook.

LET OP: Er zijn geen vaste normen voor de huurprijzen van sportaccommodaties. Wel kan als basis worden uitgegaan van de normen voor de kostprijs van sportspecifieke onderdelen van een accommodatie (bijvoorbeeld de velden) die veelal door de desbetreffende sportbond en/of NOC*NSF worden afgegeven.

3.4 De juridische ondergrens voor de vaststelling van het gemeentelijke accommodatiebeleid

Is het denkbaar dat sport als gevolg van noodzakelijke bezuinigingen door een gemeente geheel van de politieke agenda wordt gehaald? Is het autonome gemeentelijke sportbeleid daadwerkelijk alleen een politieke keuze of heeft de gemeente toch te maken met een juridische ondergrens? Is het toegestaan dat de overheid het aanbieden van sport geheel aan de private markt overlaat en dus in het geheel geen steun meer geeft aan sportverenigingen?

De positie van sport is (gelukkig voor iedereen die sport een warm hart toedraagt) wettelijk verankerd. En niet in zo maar een wet, maar zelfs in de Nederlandse Grondwet. Artikel 22 van de Grondwet luidt als volgt:

Lid 1: De overheid treft maatregelen ter bevordering van de volksgezondheid.

Lid 3: Zij schept voorwaarden voor maatschappelijke en culturele ontplooiing en voor vrijetijdsbesteding.

Ingevolge het derde lid moet de overheid voorwaarden scheppen voor maatschappelijke en culturele ontplooiing en voor vrijetijdsbesteding. Onder het scheppen van voorwaarden valt ook het ter beschikking stellen van financiële middelen. In de Memorie van Toelichting staat hierover: "Wat de overheid behoort te doen is de voorwaarden te scheppen voor adequate keuzemogelijkheden. Dit alles natuurlijk binnen de grenzen van het mogelijke en het financieel haalbare".

Gelet op deze bepalingen, en in het bijzonder lid 3 van artikel 22 Grondwet heeft de overheid de verplichting om voor sport (als belangrijk(st)e vorm van vrijetijdsbesteding) middelen ter beschikking te stellen. De (financiële) mogelijkheden zijn bepalend voor de mate waarin dit gebeurt, maar het volledig dichtdraaien van de geldkraan richting sport lijkt in strijd te zijn met de Grondwet.

TIP: Vaststelling van het gemeentelijk accommodatiebeleid is grotendeels een autonome politieke keuze waarvoor weinig tot geen juridische instrumenten bestaan. Alleen als een gemeente helemaal niets meer zou doen, kan dit mogelijk strijdig zijn met een (grond-)wettelijke verplichting. Verder zijn alleen in de uitvoering van het beleid juridische waarborgen te vinden, bijvoorbeeld in het huurrecht.

HOOFDSTUK 4: SUBSIDIES

4.1 Inleiding

Er zijn verschillende definities van het begrip subsidie. De term subsidie wordt in de praktijk ook in verschillende contexten gebruikt. Zo worden subsidies verstrekt vanuit (al dan niet private) fondsen, door de overheid en zelfs vanuit private ondernemingen. Altijd wordt met het verstrekken van subsidies een bepaald handelen gestimuleerd. Vanuit de openbare financiën bezien is subsidie een verstrekking van gelden, waarvan de besteding gebonden is aan een bepaald publiek doel en waar geen reële tegenprestatie tegenover staat. In het kader van dit hoofdstuk beperken wij ons tot het begrip subsidie zoals dat in de Algemene wet bestuursrecht is gedefinieerd (artikel 4:21 Awb):

Onder subsidie wordt verstaan de aanspraak op financiële middelen door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten.

Iedere financiële verstrekking die voldoet aan deze omschrijving valt onder deze definitie, ook al wordt de vergoeding anders genoemd (bijvoorbeeld korting, tegemoetkoming of bijdrage).

4.2 Aanspraak op financiële middelen verstrekt door een bestuursorgaan

Een subsidie is een aanspraak op geld. Een subsidie “in natura” valt niet onder het begrip subsidie van de Awb. Wanneer de gemeente bijvoorbeeld aan de sportvereniging heel goedkoop of zelfs gratis (een deel van) een sportaccommodatie ter beschikking stelt, gebeurt er in economische zin eigenlijk hetzelfde als wanneer de gemeente een geldelijke bijdrage geeft in de huisvestingskosten van de vereniging. Toch is er in het eerste geval geen sprake van subsidie in de zin van de Awb en in het tweede geval wel.

Dit is van groot belang voor de van toepassing zijnde regelgeving en de daarmee samenhangende rechtsbescherming. Wanneer er sprake is van een subsidie in de zin van de Awb gelden namelijk allerlei bijzondere regels, waaronder de bepalingen over het kunnen toepassen van een subsidieplafond en de mogelijkheid tot terugvordering van de subsidie door de gemeente. Wanneer er geen sprake is van een subsidie gelden deze bepalingen in beginsel niet.

Hierover is in het verleden een aantal malen geprocedeerd. In één van deze procedures is door de hoogste bestuursrechter geoordeeld dat in een situatie waarin de gemeente aan een sportvereniging korting gaf op de huurprijs (dit was opgenomen in de huurovereenkomst) deze regeling toch werd aangemerkt als een beschikking (een besluit dat volgens het bestuursrecht vatbaar is voor bezwaar en beroep)⁶. Hoewel dat in deze zaak niet met zoveel woorden werd gezegd en er ook (voor zover ons bekend) tot op heden geen jurisprudentie over is, bestaat de kans dat de rechter in voorkomende gevallen ook de specifieke subsidieregelgeving analoog kan toepassen op het huurrecht.

⁶ ARRS 25 juli 1985, AB 1985, 542

De wet bepaalt dat de verstrekking van een subsidie (in de zin van de Awb) moet gebeuren door een bestuursorgaan (bijvoorbeeld de gemeenteraad). Toch kan ook een verstrekking door een particulier fonds onder het formele subsidiebegrip vallen. Voorwaarde is dan wel dat de particuliere organisatie openbaar gezag uitoefent. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als de uitkering van de subsidie op grond van een wettelijk voorschrift of beleidsregel. Dit is nogal eens het geval in de cultuursector. Een extra voorwaarde is in dit soort gevallen wel dat de overheid ook daadwerkelijk nauw betrokken moet zijn bij de activiteiten van de instelling die de subsidie verstrekt.

TIP: Of er sprake is van een subsidie in formele zin (volgens de Awb) is lang niet altijd duidelijk. Afhankelijk van de situatie is het voor een vereniging wel of niet voordelig of een (al dan niet indirecte) verstrekking onder het subsidiebegrip valt. Vaak valt zowel voor het ene als voor het andere standpunt iets te zeggen. Vanzelfsprekend is het van belang om in voorkomende gevallen het standpunt in te nemen (en te onderbouwen) dat voor de vereniging het meest gunstig is. Dit hoeft lang niet altijd het standpunt te zijn dat een vergoeding een subsidie is!

4.3 Grondslagen van subsidies

Op gemeentelijk niveau is de meest voorkomende grondslag van subsidie de gemeentelijke subsidieverordening. De subsidieverordening geldt als wettelijk voorschrift in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Artikel 149 Gemeentewet bepaalt dat de gemeenteraad de verordeningen maakt die in het belang van de gemeente nodig worden geacht. Dit maakt dat de voorschriften voor subsidies op basis van een wettelijk voorschrift vooraf zijn vastgelegd in de desbetreffende verordening. Er is dan vervolgens weinig vrijheid in het toekennen van subsidies die binnen de verordening vallen door de ambtenaren en het college van burgemeester en wethouders. Voldoet de vereniging als aanvrager niet aan de bepalingen in de desbetreffende regeling, dan komt de vereniging niet voor subsidiëring in aanmerking.

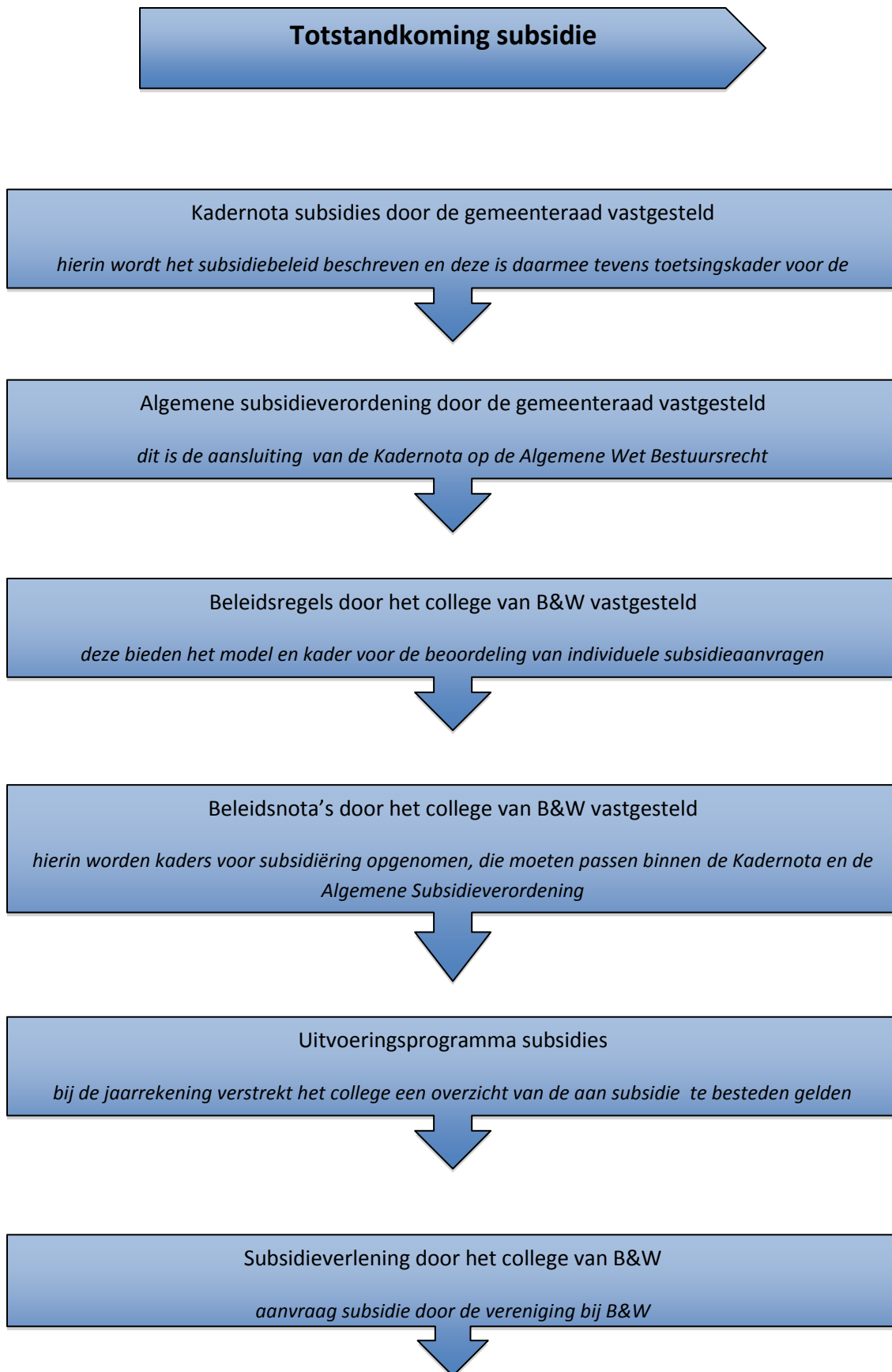
De wet bevat ook een uitzondering op deze algemene regel, namelijk dat niet alle subsidiemiddelen die overheden verstrekken ook in formele regelingen hoeven te zijn vervat. Er bestaat dus een vrije beleidsruimte in de begrotingen van overheden van waaruit ambtenaren en bestuurders bijvoorbeeld projecten kunnen subsidiëren buiten de subsidieverordening om. Hiervoor gelden wel aanvullende voorwaarden, bijvoorbeeld een maximale termijn van vier jaren.

Het juridische kader voor subsidieverlening in Nederland is verder uitgewerkt in titel 4.2 Awb, ook wel de subsidietitel genoemd. De subsidietitel regelt de rechtspositie van aanvragers en beschrijft de verplichtingen waaraan een subsidie verstrekkende overheid moet voldoen. In deze titel staan belangrijke regels omtrent de aanvraag, vaststelling en uitkering van subsidies.

Een subsidiebeschikking is daarnaast ook een besluit in de zin van de Awb, met als gevolg dat alle algemene bepalingen uit de Awb over besluiten ook van toepassing zijn op de subsidietitel 4.2 uit de Awb.

In het schema hieronder is weergegeven hoe het subsidiebeleid tot stand komt.

Afbeelding 4.3. : totstandkoming subsidie



4.4 Soorten subsidies

Subsidies komen op lokaal niveau in allerlei soorten en maten voor. Daarnaast worden ook op provinciaal niveau subsidies verleend. De wijze waarop dit gebeurt verschilt van gemeente tot gemeente en van provincie tot provincie. Hieronder volgt een beschrijving van de meest voorkomende soorten subsidies waar sportverenigingen voor in aanmerking kunnen komen.

4.4.1 Accommodatie- / faciliterings-/ investeringssubsidies

Een subsidie in de kosten van aanleg, aankoop, herstel, verbouwing en/of uitbreiding van onroerende zaken. Een aantal gemeenten (en provincies) geeft subsidie om accommodaties van sportverenigingen te verbeteren. Gemeenten kunnen voor dit doel investeringssubsidies en jaarlijkse subsidies ter beschikking stellen. Er zijn ook gemeenten die financiële ondersteuning met betrekking tot accommodaties verwerkt hebben in de reguliere subsidies.

Te denken valt aan:

- tegemoetkoming in de legeskosten ter verkrijging van een vergunning;
- subsidie eigenaars- en gebruikersdeel OZB;
- tegemoetkoming in de kosten van de sporthal voor zover de vereniging voor haar jeugdleden gebruik moet maken van een binnensportaccommodatie buiten de gemeente;
- tegemoetkoming in de kosten van sporthal, zwembad of gymzalen;
- tegemoetkoming kosten accommodatie bij speciale gelegenheden;
- tegemoetkoming aan een vereniging voor het plaatsen van dranghekken en verkeersafzettingen bij speciale gelegenheden;
- tegemoetkoming aan verenigingen voor het kopen van vlaggen, vlaggenkorven en vlaggenmasten.

4.4.2 Doelgroepensubsidies

De gemeente moedigt verenigingen aan om meer mensen uit specifieke doelgroepen (gehandicapten, mensen met een beperking, kwetsbare ouderen, kwetsbare jeugd, allochtonen, etc.) aan het sporten te krijgen door middel van zogenaamde doelgroepensubsidies.

Er is een verschuiving waarneembaar van sociaal accommodatiebeleid naar doelgroepensubsidies. Er wordt vooral geld vrij gemaakt door de overheid voor kinderen in gezinnen met lage inkomens.

Zo is in het regeerakkoord 'Bruggen slaan' als speerpunt benoemd het bevorderen van het laten sporten en bewegen van kinderen uit gezinnen met een laag inkomen. De aanvraagcriteria voor subsidie zullen door gemeenten waarschijnlijk worden aangepast aan deze doelstelling. In veel gevallen kunnen alleen individuele personen en/of huishoudens die aan deze criteria voldoen een subsidieaanvraag doen. Toch liggen hier ook voor verenigingen mogelijkheden. Vooral wanneer samen met de gemeente (en mogelijk andere organisaties) wordt ingezet op de aanpak van een benoemde problematiek voor een specifieke doelgroep. Een voorbeeld is het project Jongeren op Gezond Gewicht.

4.4.3 Evenementensubsidies

Ten behoeve van het organiseren en uitvoeren van en/of deelnemen aan evenementen kan aan een organisatie/instelling een financiële bijdrage in het tekort van de organisatiekosten, uitvoeringskosten en/of deelnamekosten worden verstrekt.

Sportverenigingen kunnen subsidie aanvragen voor een tegemoetkoming in de kosten van de organisatie van een sportevenement. De gemeente hecht om verschillende redenen aan de organisatie van evenementen. Hoe groter het evenement, hoe meer ook economische motieven een rol spelen, naast motieven vanuit de sportstimulering. De gemeente kan een bepaalde tegenprestatie verlangen, bijvoorbeeld een gemeentelijke publicatie rond het betreffend evenement.

TIP: Het verdient aanbeveling om jaarlijks (samen met de gemeente) in kaart te brengen welke subsidies (en onder welke voorwaarden) voor de sportverenigingen beschikbaar zijn, zowel op lokaal als op provinciaal niveau.

4.5. De procedure rond de subsidieaanvraag in de praktijk

Omdat de subsidieverstreking uitgebreid in de wet is geregeld, zijn zowel voor de aanvrager (vereniging) als de verstrekker (gemeente) heel veel regels van toepassing. Het is van groot belang om hiermee bij de aanvraag van een subsidie rekening te houden. Hieronder worden de formaliteiten rondom een subsidieaanvraag in chronologische volgorde weergegeven:

1. Het verzoek van de vereniging om subsidie, d.w.z. een aanvraag tot het geven van een beschikking in de zin van de Awb, wordt bij het college van burgemeester en wethouders ingediend onder overlegging van de daarvoor in de subsidieverordening aangewezen stukken (artikel 4:2 Awb).
2. Ingevolge artikel 3:17 Awb dient het college onverwijld de datum van ontvangst aan te tekenen op het geschrift waarbij de aanvraag is ingediend en er wordt onverwijld een ontvangstbevestiging gestuurd aan de vereniging.
3. Bij het ontbreken van gegevens en verklaringen zal het college de vereniging in de gelegenheid stellen binnen een door het college gestelde termijn de aanvraag aan te vullen (artikel 4:5 Awb). Dit heet 'de aanvulling' en dient te geschieden binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag.
4. Heeft geen aanvulling van de gegevens en bescheiden plaatsgevonden binnen de gestelde termijn, dan kan het college besluiten de aanvraag niet in behandeling te nemen. Het besluit dat de aanvraag niet in behandeling wordt genomen, wordt de vereniging meegedeeld binnen vier weken nadat de aanvraag is aangevuld of nadat de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken. Dit besluit is vatbaar voor bezwaar en beroep, waarop bij de bekendmaking van het besluit door de gemeente dient te worden gewezen (artikel 3:45 Awb).

5. De hierboven genoemde verzameling van gegevens en bescheiden is van belang in het kader van een zorgvuldige voorbereiding van het te nemen besluit. Op grond van artikel 3:2 Awb dient het college namelijk de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen te vergaren.
6. Behalve dat het college bij het nemen van het besluit het door de gemeenteraad vastgestelde beleid in acht neemt, dient hij eveneens de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af te wegen. De eventuele nadelige gevolgen van het besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen (artikel 3:4 Awb). Daarnaast bestaat er het verbod van willekeur en mag er geen strijd zijn met het gelijkheidsbeginsel.
7. Ingevolge artikel 4:7 Awb dient het college voordat hij de aanvraag afwijst de vereniging in de gelegenheid te stellen haar zienswijze naar voren te brengen indien: de afwijzing zou steunen op gegevens over feiten en belangen die de vereniging betreffen, en/of die gegevens afwijken van gegevens die de vereniging ter zake zelf heeft verstrekt. De vereniging kan haar zienswijze naar keuze schriftelijk of mondeling naar voren brengen (artikel 4:9 Awb). In uitzonderlijke gevallen behoeft de vereniging niet in de gelegenheid te worden gesteld haar zienswijze naar voren te brengen. Dat is bijvoorbeeld het geval als de vereniging (reeds) in de gelegenheid is gesteld haar zienswijze bij een eerdere beschikking naar voren te brengen en zich sindsdien geen nieuwe feiten of omstandigheden hebben voorgedaan.
8. Op grond van artikel 4:13 Awb dient het college een beslissing op de aanvraag te nemen binnen een redelijke termijn na ontvangst van die aanvraag. Het artikel bepaalt verder dat die redelijke termijn in ieder geval is verstreken wanneer het college binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag geen besluit heeft genomen, noch een kennisgeving als bedoeld in artikel 4:14 Awb heeft gedaan. Kan dat besluit niet binnen die termijn worden genomen dan wordt de vereniging daarvan in kennis gesteld en wordt daarbij een redelijke termijn genoemd waarbinnen het besluit wel tegemoet kan worden gezien (artikel 4:14 Awb). Die laatstgenoemde redelijke termijn is niet dezelfde als die van artikel 4:13 Awb en kan derhalve langer zijn. Deze termijn moet echter wel concreet zijn. De termijn voor het nemen van een besluit wordt opgeschort met ingang van de dag waarop het college krachtens artikel 4:5 Awb de vereniging uitnodigt de aanvraag aan te vullen, tot de dag waarop de aanvraag is aangevuld of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.
9. Het mogelijke gevolg van het niet binnen de termijnen nemen van het besluit door het college is een bezwaarschriftprocedure, en een beroepschriftprocedure in geval het betreft een besluit op bezwaar, wegens het niet tijdig nemen van een besluit (artikel 6:20 Awb). Uit de praktijk is gebleken dat met dit soort procedures zo nu en dan wordt bedreigd, maar dat deze zelden voorkomen. De reden is dat zelfs bij het 'winnen' van dergelijke procedures de belanghebbende niets is opgeschoten. Het college kan slechts worden gedwongen een besluit te nemen, desnoods onder last van een dwangsom.
10. Indien het college een besluit op de aanvraag heeft genomen, dient dit besluit op de voorgeschreven wijze te worden bekendgemaakt, inhoudende toezending of

uitreiking aan de vereniging (artikel 3:41 Awb). De constitutieve werking van de bekendmaking is dat het besluit in werking treedt. Dit betekent dat voor de vereniging nu duidelijk is wat haar positie is.

11. Bij de bekendmaking van het besluit dient de motivering schriftelijk te worden vermeld, waarbij zo mogelijk wordt vermeld krachtens welk wettelijk voorschrift het besluit is genomen (artikel 3:47 Awb). De vermelding van de motivering kan achterwege blijven indien redelijkerwijs kan worden aangenomen dat de vereniging daaraan geen behoefte heeft. Wordt alsnog om de motivering verzocht dan wordt deze zo spoedig mogelijk verstrekt (artikel 3:48 Awb).
12. Ingevolge artikel 3:45 Awb dient bij de bekendmaking van het besluit eveneens te worden vermeld dat tegen het besluit binnen zes weken na dagtekening ervan bezwaar kan worden ingediend bij het college. Wordt deze vermelding nagelaten dan heeft dit doorgaans slechts tot gevolg dat de vereniging een beroep zou kunnen doen op een verschoonbare termijnoverschrijding, derhalve geen inhoudelijke aantasting van het besluit.

4.6 Praktijksituaties

Er kunnen zich op subsidiegebied tal van situaties voordoen waarbij de vereniging zich afvraagt of het beleid dat de gemeente voert wel door de beugel kan. Juridische toetsing kan veelal pas plaatsvinden nadat het college van burgemeester en wethouders een besluit neemt op basis van het beleid. Wij behandelen hier enkele praktijksituaties die mogelijk vragen kunnen oproepen.

4.6.1. (On-)gelijke behandeling verschillende sporten/sportverenigingen

Het komt nogal eens voor dat (het gevoel bestaat dat) er door de gemeente sprake is van een bevoordeling van de ene sport ten opzichte van de andere sport. Sommige verenigingen komen wel in aanmerking voor subsidie en andere verenigingen niet. Kan dit zo maar?

Subsidie is een middel om een bepaald beleidsdoel te realiseren. Het is aan de gemeenteraad om het beleid vast te stellen. In de subsidieverordening kan worden bepaald welke instellingen voor subsidie in aanmerking komen, voor welke activiteiten en ook hoe er wordt geselecteerd als er meer aanvragen zijn dan dat er middelen beschikbaar zijn. In eerste instantie hangt het dus af van het wettelijk voorschrift waarop de subsidie is gebaseerd (veelal de subsidieverordening).

Als de ene sportvereniging activiteiten verricht die voor subsidie in aanmerking komen volgens de verordening en een andere vereniging niet, dan kan dit automatisch leiden tot een toegestaan onderscheid. Onderscheid maken mag, ook tussen verschillende sporten en verenigingen, mits dit in de subsidieverordening is benoemd en goed is onderbouwd. In het geval de subsidie niet op basis van een wettelijk voorschrift (subsidieverordening) wordt verstrekt, is er een grotere vrije beleidsruimte. De subsidieverlening moet wel te allen tijde duidelijk, helder, open en transparant zijn.

In de Awb zijn algemene beginselen van behoorlijk bestuur opgenomen waaraan de gemeente zich moet houden bij de beoordeling van een subsidieaanvraag.

Blijft de gemeente op deze punten in gebreke, dan kan met grote kans van slagen bezwaar worden gemaakt.

- artikel 2:4 Awb moet voorkomen dat persoonlijke betrokkenheid het beoordelen van subsidieverlening beïnvloedt.
‘Het bestuursorgaan vervult zijn taak zonder vooringenomenheid’ en ‘Het bestuursorgaan waakt ertegen dat tot het bestuursorgaan behorende of daarvoor werkzame personen die een persoonlijk belang bij een besluit hebben, de besluitvorming beïnvloeden’;
- verbod op willekeur:
Een verstrekker dient het beoordelen van een aanvraag rechtmatig en doelmatig te doen en hij dient niet naar eigen goeddunken te handelen. De verstrekker die belast is met de goed- of afkeuring van een project, dient dit behoorlijk en rechtvaardig te doen. De verstrekker dient ook slechts de belangen af te wegen binnen de aan hem gegeven bevoegdheden bij de uitvoering van de regeling (Artikel 3:4 lid 1 Awb);
- zorgvuldige motivering bij toe- of afwijzing:
De motivering van een besluit wordt geregeld in afdeling 3.7 van de Awb. Artikel 3:46 Awb: *elk besluit, dus ook een subsidiebeschikking dient te berusten op een deugdelijke motivering.* Als een besluit niet goed wordt gemotiveerd, kan dit voor een bestuursrechter reden zijn een bezwaar op beschikking gegrond te verklaren.

4.6.2 Terugvorderen verleende subsidie wegens noodzakelijke bezuinigingen

Stel dat aan uw vereniging subsidie is verleend en dat dit door de gemeente is vastgesteld op een bepaald bedrag. Kan de gemeente deze subsidie dan geheel of gedeeltelijk, bij bijvoorbeeld na een opdracht vanuit de gemeenteraad om ingrijpende bezuinigingen door de voeren, alsnog in het najaar terugvorderen?

Dit kan, maar alleen op voorwaarde dat bij de toekenning of vaststelling van de subsidie door de gemeente is gewezen op de mogelijkheid van terugvordering of lagere vaststelling. Indien dat niet het geval is, kan de gemeente geen subsidie terugvorderen. De gemeente kan ook een begrotingsvoorbehoud maken, maar ook hiervoor geldt dat het vooraf duidelijk moet zijn. Dit kan ook zijn bepaald in het wettelijk voorschrift waarop de subsidie berust.

4.6.3 Het beëindigen van een langlopende subsidie

Stel dat uw vereniging al enkele jaren subsidie ontvangt. Mag de gemeente dit dan zo maar ineens beëindigen?

Artikel 4:51 Awb bepaalt dat als de gemeente al drie jaar of meer subsidie verstrekt, dit alleen onder bepaalde voorwaarden kan worden beëindigd. Er moet sprake zijn van gewijzigde inzichten (bij het bestuursorgaan) of gewijzigde omstandigheden. De economische crisis met als gevolg daarvan bezuinigingen zou zo'n omstandigheid kunnen zijn (in het civiele recht gaat deze vlieger overigens niet op). Verder moet een redelijke (afbouw-)termijn in acht worden genomen. Tot slot moet het ook ruim van tevoren door de gemeente worden aangekondigd. Wat een redelijke afbouwregeling is en hoe lang van tevoren dit moet worden aangekondigd hangt af van de

omstandigheden. Onder andere is van belang de verhouding tussen de subsidie en het totale budget van de vereniging. Als de gevolgen voor de vereniging gering zijn, is de bescherming ook geringer.

TIP: Bij afwijzing of intrekking van subsidie loont het vaak de moeite om te onderzoeken of bezwaar kansrijk is. Vooral omdat in diverse regelingen rekening moet worden gehouden met de omstandigheden van het geval en de gemeente vooral rekening houdt met het algemene beleid. Als dit beleid in de concrete situatie van uw vereniging een zeer nadelig effect heeft, heeft u gereede kans dat uw bezwaar moet worden toegewezen.

HOOFDSTUK 5: Overige (gemeentelijke) regelingen

5.1 Recht op minimavoorzieningen

De gemeente kan bepaald hebben dat er een vergoeding ter beschikking wordt gesteld voor de inwoners (of kinderen daarvan) die onder een bepaalde inkomensgrens blijven voor bijvoorbeeld het lidmaatschap van een sportvereniging. De gemeente bepaalt van welke vereniging men lid kan worden en kan zelf bepalen hoe hoog de vergoeding is en welke inkomensgrens zij daarvoor hanteert.

Veel gemeenten hebben een speciale regeling voor mensen met een minimuminkomen die willen meedoen aan sportieve activiteiten. Dit komt in allerlei verschillende vormen voor:

- vergoeding sportieve activiteiten;
- een korting op het lidmaatschap van een sportclub;
- kortingspas gemeente: de gemeente biedt vaak een (gratis) pas aan waarmee korting kan worden verkregen op sportactiviteiten;
- een vergoeding voor de kosten van sportkleding en sportmaterialen, zoals voetbalschoenen of een hockeystick. Hoe hoog die vergoeding is en hoe vaak u deze kunt ontvangen (bijvoorbeeld eens in de twee jaar) bepaalt de gemeente;
- de kosten voor het schoolzwemmen of de zwemles van kinderen kunnen vergoed worden. Daarnaast kan de gemeente ook een vergoeding geven voor de materiaalkosten;
- een bijdrage in de kosten van een bezoek aan het zwembad;
- Een vergoeding voor het bezoeken van sportwedstrijden.

5.2 Bijzondere bijstand

Een andere regeling is de bijzondere bijstand. Gemeenten bepalen zelf aan wie ze bijzondere bijstand verlenen en onder welke voorwaarden. Dit kan ook van toepassing zijn voor sportactiviteiten. Het kabinet-Rutte-Asscher wil de bijzondere bijstand verruimen, met name voor gezinnen met kinderen, werkenden met een laag inkomen en ouderen met een klein pensioen. Hiervoor wordt € 100 miljoen uitgetrokken. De mogelijkheden voor bijzondere bijstand in de vorm van een aanvullende zorgverzekering of een pas voor culturele, maatschappelijke en sportvoorzieningen worden ruimer.

HOOFDSTUK 6: RECHTSBESCHERMING IN HET PUBLIEK RECHT

6.1 Inleiding

Het kan gebeuren dat het bestuur van de vereniging van mening is dat de gemeente de rechten van de vereniging schendt. Wanneer het niet mogelijk blijkt om de gemeente op andere gedachten te brengen, rest er feitelijk geen andere mogelijkheid dan een bezwaarprocedure aanhangig te maken. In dit hoofdstuk beschrijven wij de procedure in bestuursrechtelijke zaken. Wanneer het om een privaatrechtelijk geschil gaat met de gemeente gelden andere regels. Deze worden beschreven in Hoofdstuk 8.

6.2 Bevoegdheid om een procedure aanhangig te maken

Of een vereniging een procedure aanhangig maakt of zich verweert, beslist het bestuur. Het bestuur is immers belast met het besturen van de vereniging (artikel 2:44 lid 1 BW) en is bevoegd de vereniging in de procedure te vertegenwoordigen. Het kan zijn dat de statuten van de vereniging bepalen dat het bestuur een procedure alleen aanhangig mag maken na een voorafgaande goedkeuring van de algemene ledenvergadering. Het is dan raadzaam om hiervoor eerst een (bijzondere) algemene ledenvergadering uit te schrijven. Indien het zaken betreft die geen uitstel dulden (bijvoorbeeld omdat een termijn verstrijkt), kan deze goedkeuring overigens ook achteraf worden gevraagd.

De aan een procedure verbonden kosten (o.a. kosten van rechtsbijstand en griffierechten) komen voor rekening van de vereniging. De rechter kan in de uitspraak bepalen dat de vereniging een deel van die kosten vergoed krijgt van de wederpartij. In de regel is die veroordeling in de kosten bij lange na niet kostendekkend.

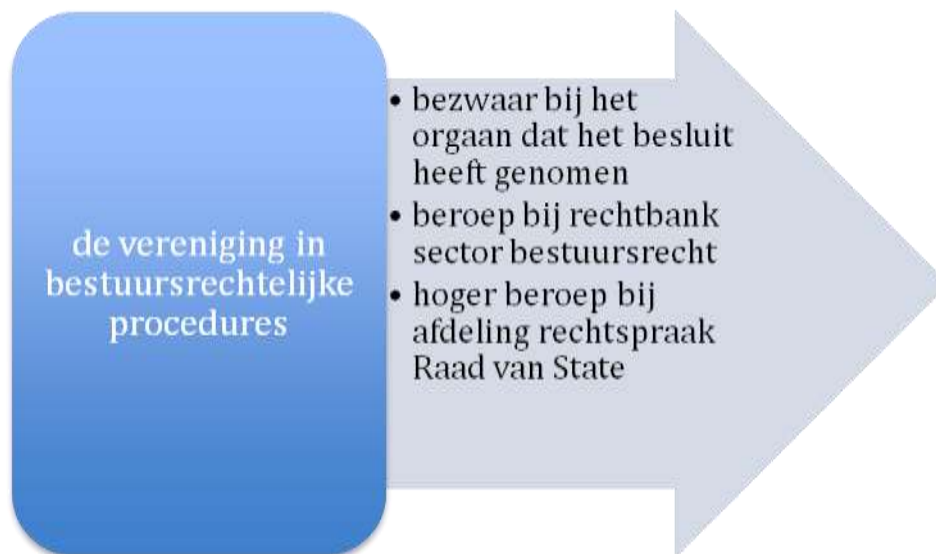
6.3 Grondslagen van de publiekrechtelijke procedure

Bij het onderzoeken van de mogelijkheden voor bestuursrechtelijke rechtsbescherming is de eerste stap om te kijken of er rechtsbescherming is vanuit een bijzondere wet, of dat gebruik moet worden gemaakt van de algemene rechtsbescherming van de Algemene wet bestuursrecht.

Het invoeren van rechtsbescherming op grond van de Awb is mogelijk bij:

- een *besluit* van een overheidsorgaan (artikel 1:3 Awb);
- gevallen waarin voor de rechtsbescherming sprake is van gelijkstelling met een besluit (artikel 6:2, artikel 6:3 en artikel 6:13 Awb).

Wordt er niet voorzien in bestuursrechtelijke rechtsbeschermingsmogelijkheid, dan rest nog altijd de gang naar de civiele rechter.



6.4 Bestuursrechtelijke procedures

Als hoofdregel moet eerst bezwaar worden gemaakt bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen. In artikel 1:3 Awb staat de definitie van het begrip **besluit**:

- een schriftelijke beslissing;
- van een bestuursorgaan;
- inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling.

Het begrip publiekrechtelijk impliceert dat beslissingen van uitsluitend privaatrechtelijke aard niet onder het begrip besluit vallen. Van een privaatrechtelijke rechtshandeling is sprake wanneer een bestuursorgaan een bevoegdheid uitoefent die op grond van het burgerlijk recht ook door niet bestuursorganen kan worden gehanteerd. Een voorbeeld hiervan is de vaststelling van nieuwe huurtarieven voor sportaccommodaties door de gemeente. Een rechtshandeling kan als publiekrechtelijk worden gekwalificeerd wanneer het bestuursorgaan daartoe bevoegd is vanwege een in het bijzonder voor het bestuur bij of krachtens de wet gecreëerde grondslag. Een voorbeeld hiervan is de verlaging van een accommodatiesubsidie. In artikel 7:1 Awb is bepaald dat degene die bij de bestuursrechter beroep kan instellen tegen een besluit, voorafgaand aan dat beroep eerst bezwaar moet maken.

6.4.1 Bezwaar

Artikel 1:5 Awb bepaalt: *‘Onder het maken van bezwaar wordt verstaan: het gebruik maken van de ingevolge een wettelijk voorschrift bestaande bevoegdheid, voorziening tegen een besluit aan te vragen bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen.’*

Artikel 6:5 Awb stelt enkele minimumvereisten aan de inhoud van het bezwaarschrift. Het besluit moet:

- ondertekend zijn;
- naam en adres van de indiener bevatten;

- een dagtekening bevatten;
- een omschrijving bevatten van het besluit waartegen het bezwaar is gericht;
- de gronden (motivering) van het bezwaar.

Het bezwaarschrift moet tijdig worden ingediend. In de brief waarin het besluit wordt medegedeeld geeft de gemeente de termijn aan waarbinnen het bezwaar moet worden ingediend.

Het bestuursorgaan moet binnen zes weken beslissen op het bezwaar (artikel 7:10 Awb). Bij of krachtens de wet kan voor een beslissing op een bezwaar een afwijkende beslistermijn zijn vastgesteld.

Het bestuursorgaan toetst het besluit zowel formeel als inhoudelijk. Bij vernietiging van het besluit wegens strijd met materiële beginselen van behoorlijk bestuur moet het bestuursorgaan een ander inhoudelijk besluit nemen.

Bij strijd met een formeel beginsel van behoorlijk bestuur kan dan de vernietiging en herstel van het formele gebrek hetzelfde besluit worden genomen. Zie over het onderscheid tussen materiële en formele beginselen Hoofdstuk 2.2.

6.4.2 Beroep

Er zijn twee soorten beroepsmogelijkheden binnen het publiekrecht: administratief beroep en beroep in het kader van de algemene bestuursrechtspraak. Zie ook Afbeelding 6.4 en het schema onderaan Hoofdstuk 6.5.

Het hangt af van de aard van het besluit welke mogelijkheid moet/mag worden gekozen. De Awb verstaat onder administratief beroep: *de ingevolge een wettelijk voorschrift bestaande bevoegdheid een voorziening tegen een besluit te vragen bij een ander bestuursorgaan dan hetwelk het besluit heeft genomen (artikel 1:5 tweede lid Awb).*

Het beroepsorgaan beslist binnen zestien weken na ontvangst van het beroepschrift (artikel 7:24 lid 1 Awb). Wordt niet tijdig beslist dan kan de belanghebbende een beroep in stellen bij de bestuursrechter.

Alleen een belanghebbende kan blijkens artikel 8:1 Awb beroep instellen. Belanghebbende is degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Daarbij geldt dan wel dat in beginsel wel eerst een bezwaarprocedure of een administratief beroepsprocedure moet doorlopen.

In de praktijk is bij het kennis geven van het besluit aangegeven welke beroepsmogelijkheid open staat en binnen welke termijn.

6.5. Procedure bij subsidie

Een besluit van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente om wel of niet subsidie te verlenen is een besluit in de zin van de Awb. Dat besluit moet:

- tot stand komen via de voorgeschreven wettelijke regels (de voorbereidings- en besluitfase);
- het besluit is onderhevig aan bezwaar en beroep.

Er bestaat een onderscheid in structurele (subsidies die worden gegeven voor een periode van drie jaar of meer) en tijdelijke subsidies.

Het beëindigen van structurele subsidies is op grond van de Awb (artikel 4:32, artikel 4:36, artikel 4:37 e.v.) aan bijzondere regels gebonden.

Het niet verlengen van een tijdelijke subsidie biedt in beginsel geen mogelijkheden voor bezwaar. Maar indien jaar na jaar een (zelfde) tijdelijke subsidie wordt verstrekt kan onder omstandigheden de situatie ontstaan dat er dan wel formeel geen sprake is van structurele subsidie, maar materieel wel. In dat geval kan de vereniging zich op het standpunt stellen dat toch de bijzondere rechtsbescherming voor structurele subsidie geldt.

Kort samengevat de procedure bij subsidiezaken:

- college van B&W neemt, indien niet anders is bepaald in de subsidieverordening, het subsidiebesluit;
- indien bezwaar: bezwaarschrift indienen bij college van B&W;
- tegen het besluit van het college staat dan weer beroep open bij de rechtbank, afdeling bestuursrecht;
- vervolgens staat tegen deze beslissing hoger beroep open bij de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State.

6.5.1 Toetsing van een subsidiebesluit

Het college van burgemeester en wethouders kan op twee manieren komen tot heroverweging van het besluit, namelijk:

1. uit eigen beweging, zonder bezwaarprocedure;
2. met een bezwaarprocedure (artikel 7:1 Awb).

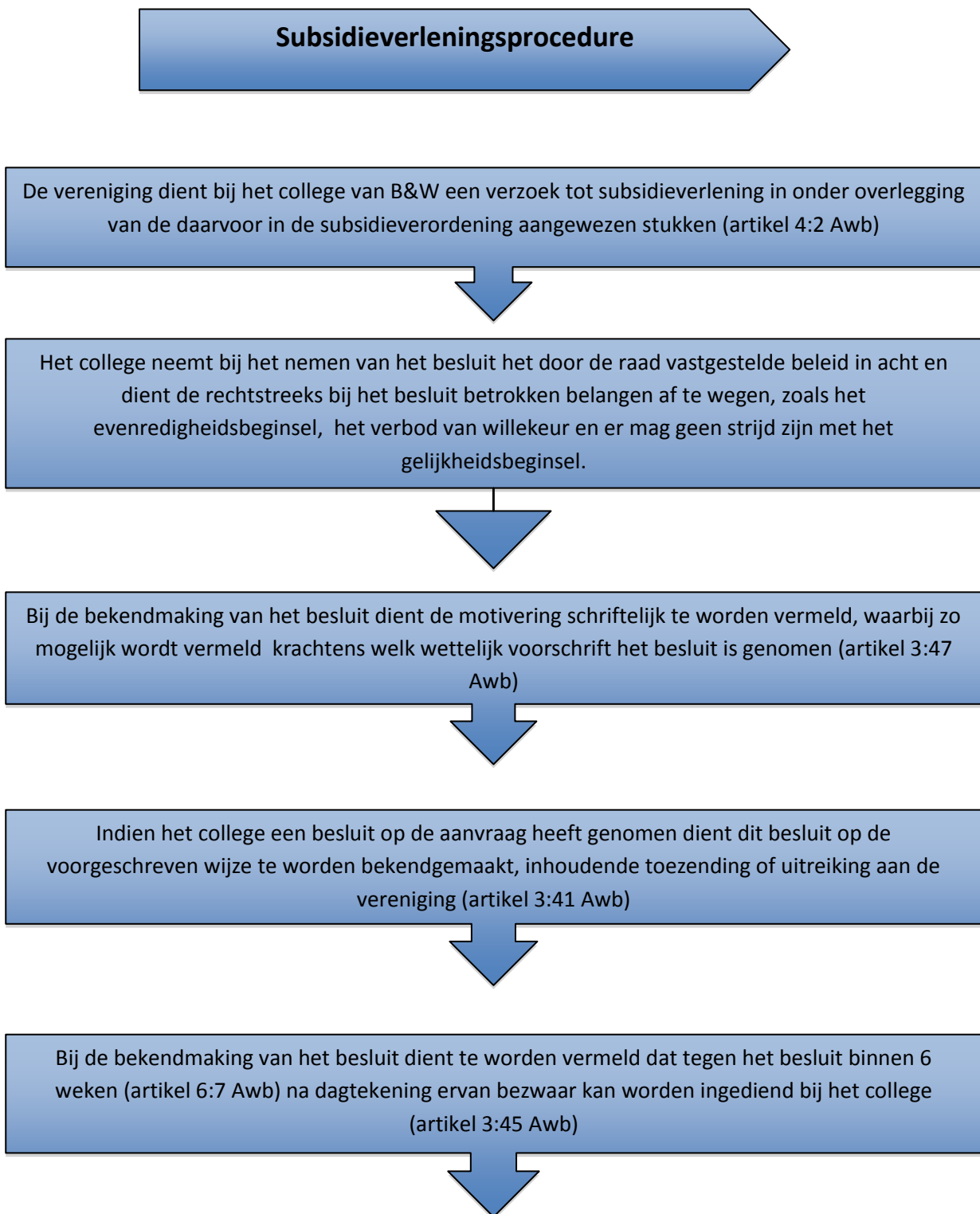
Een bezwaarprocedure is geen formele vorm van rechtspraak, maar een heroverweging door het bestuursorgaan dat het besluit in eerste aanleg heeft genomen, met allerlei kenmerken van rechtspraak.

Een goed en op tijd ingesteld bezwaar tegen een besluit van het college is niet bij voorbaat kansloos als:

- de check op de voorbereidingsfase al formele feiten oplevert die niet sporen met de wettelijke bepalingen;
- er ook materiële feiten zijn die door de vereniging naar voren zijn gebracht waaraan voorbij is gegaan, dan wel die niet op hun juiste waarde zijn geschat;
- er sprake is van strijd met een van de beginselen van behoorlijk bestuur.

TIP: Het bezwaar maken kan ook om strategische redenen worden ingezet. Bijvoorbeeld om onderhandelingsruimte te creëren. Afgewogen moet worden of de vereniging bij het maken van bezwaar aanloopt tegen een 'beledigde' wethouder. Dat zijn strategisch/tactische afwegingen die altijd in ogenschouw moeten worden genomen.

Afbeelding 6.5: De subsidieverleningsprocedure



Op grond van artikel 7:1 Awb kan de vereniging bezwaar maken bij het college. Dit is het orgaan van de gemeente dat het besluit heeft genomen (artikel 6:4 Awb)



Het college dient de ontvangst van het bezwaarschrift schriftelijk te bevestigen
(artikel 6:14 Awb)



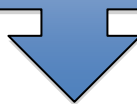
Voordat het college op bezwaar beslist, stelt het de vereniging in de gelegenheid te worden gehoord (artikel 7:2 Awb)



Het college dient in principe binnen zes weken na ontvangst van het bezwaarschrift erover te beslissen (artikel 7:10 Awb)



Is het bezwaar ontvankelijk dan vindt op grondslag daarvan een heroverweging van het bestreden besluit plaats en geeft de heroverweging daartoe aanleiding dan herroep het college het bestreden besluit en neemt het in de plaats daarvan een nieuw besluit (artikel 7:11 Awb)



De beslissing op het bezwaar wordt bekendgemaakt door toezending of uitreiking aan de vereniging (artikel 7:12 Awb) Bij die bekendmaking wordt tevens bekend gemaakt bij welke rechtbank, sector bestuursrecht, beroep kan worden ingesteld binnen de termijn van 6 weken na de dag van verzending (artikel 3:45 Awb)



Na de bezwaarfase volgt mogelijk de beroepsfase bij de bevoegde rechtbank, sector bestuursrecht, eventueel gevolgd door een hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State te 's-Gravenhage.



HOOFDSTUK 7: CIVIELRECHTELIJKE RELATIES TUSSEN GEMEENTE EN SPORTVERENIGINGEN

7.1 Inleiding

In Hoofdstuk 2 is beschreven dat de vereniging en de gemeente ook in een privaatrechtelijke (anders gezegd: civielrechtelijke) relatie kunnen komen te staan. In het kader van het onderwerp van deze uitgave (lokale bezuinigingen) beperken wij ons in dit hoofdstuk tot de behandeling van de verschillende privaatrechtelijke vormen waarin de gemeente een verenigingsaccommodatie ter beschikking kan stellen. Tot slot zeggen wij ook nog kort iets over het algemene verbintenissenrecht voor zover het gaat om situaties waarin (op papier) in het geheel niets is geregeld.

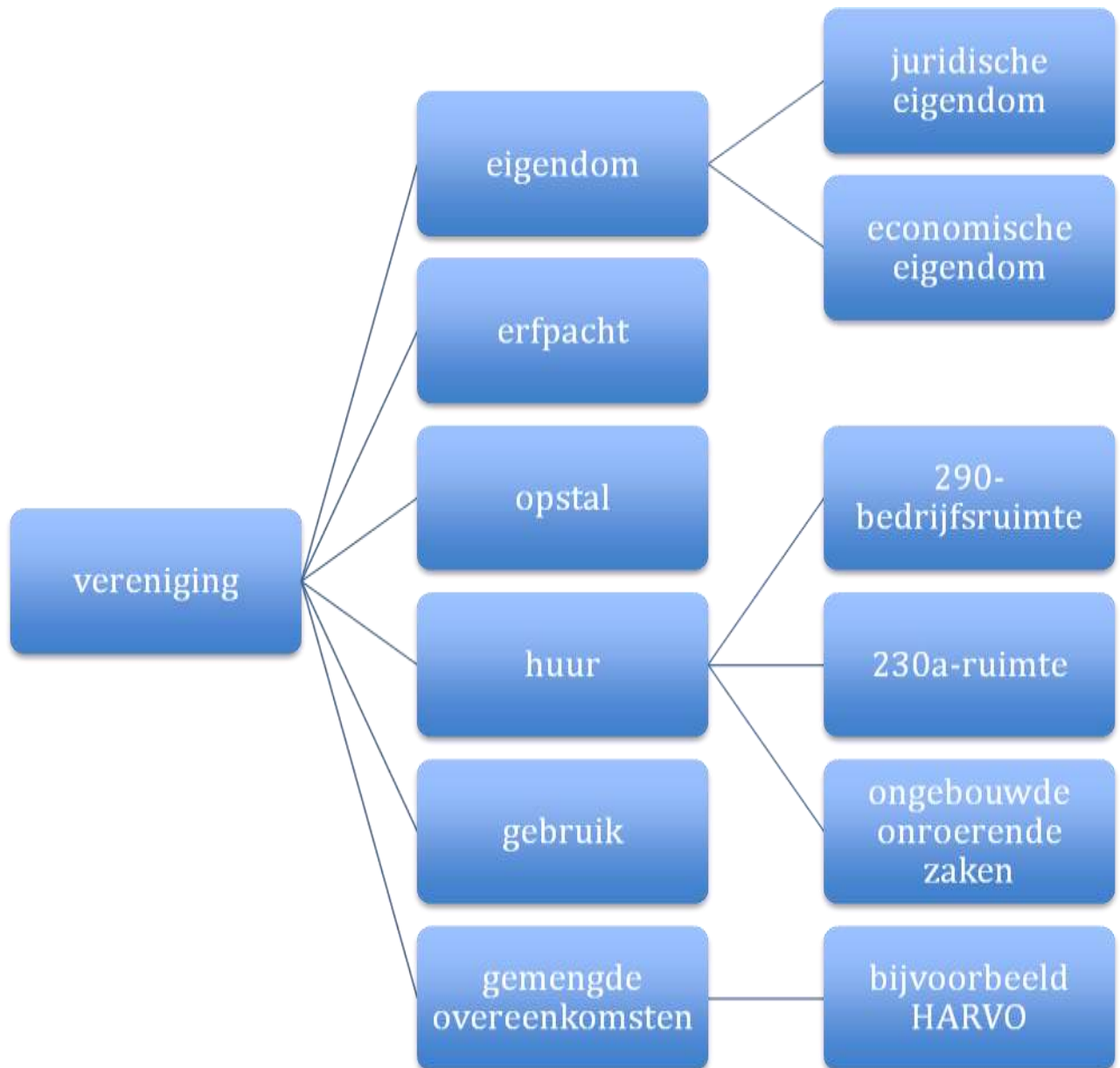
7.2 Inzicht in juridische vormen van gebruik sportaccommodatie

Verenigingen en de gemeente hebben er beide belang bij dat de onderlinge verstandhouding zo goed mogelijk blijft, juist in moeilijke onderhandelingstrajecten met betrekking tot de accommodatie. Door een goed inzicht te hebben in de rechtspositie van de vereniging kan worden voorkomen dat de vereniging voor de onderhandelingspositie met de gemeente bepaalde veranderingen accepteert die zij niet hoeft te accepteren.

De rechtspositie van uw vereniging is afhankelijk van de rechtsverhouding. In grote lijnen kunnen de volgende rechtsverhoudingen met betrekking tot de accommodatie worden onderscheiden:

1. verenigingen die hun accommodatie (geheel of gedeeltelijk) in **eigendom** hebben:
 - Juridische eigendom.
 - Economische eigendom.
2. verenigingen die hun accommodatie in **erfpacht** hebben.
3. verenigingen die ten behoeve van hun (eigen) opstallen een recht van opstal hebben gevestigd.
4. verenigingen die hun accommodatie **huren**, 3 mogelijke huurregimes, welk onderscheid van belang is met betrekking tot de ontruimingsbescherming:
 - De 290-bedrijfsruimte, d.w.z. een gebouwde onroerende zaak met o.m. een horeca- of detailhandel bestemming en een voor publiek toegankelijk lokaal.
 - De 230a-ruimte, d.w.z. de overige gebouwde onroerende zaak.
 - De ongebouwde onroerende zaak.
5. verenigingen die hun accommodatie **in gebruik** hebben.
6. gemengde vormen (bijvoorbeeld HARVO, huurafhankelijk recht van opstal).

Schematisch weergegeven vormen van gebruik sportaccommodatie



7.2.1 Juridisch eigendom

De verenigingen die hun accommodatie (grond en opstallen) in juridisch eigendom hebben, staan het sterkst in hun rechtspositie. Het eigendomsrecht verschaft de vereniging de bevoegdheid om de zaak – met uitsluiting van ieder ander- te gebruiken (artikel 5:1 lid 2 BW), daarvan de vruchten te trekken (artikel 5:1 lid 3 BW) en daarover op de meest volstreekte wijze te beschikken. De eigenaar wordt (alleen) beperkt in zijn bevoegdheden door aan anderen verleende rechten, zoals de beperkte rechten vruchtgebruik, pand en de persoonlijke rechten zoals bijvoorbeeld huur. Daarnaast kan de vereniging worden beperkt in zijn recht door wetten in formele zin en voorschriften van lagere wetgevers.

Het in eigendom hebben van de grond, de opstallen, de velden, de veldinrichting en/of overige voorzieningen biedt voor de vereniging onder andere de volgende voordelen:

- de vereniging kan een eigen gebouw, eigen velden en eigen veldinrichting wellicht beter en goedkoper onderhouden en zelf kiezen voor uitbreiding, aanpassing of modernisering;
- de vereniging krijgt meer vrijheden in beheer en exploitatie van het sportpark;
- de vereniging kan profiteren van eventuele waardeinstijgingen.

Nadelen van volledige eigendom kunnen zijn:

- de vereniging moet extra financiële lasten, zoals de volledige OZB en afvalstoffenheffing, betalen;
- de vereniging moet geld reserveren voor het onderhoud en het plegen van vervangingsinvesteringen om de gebouwen en andere geprivatiseerde voorzieningen up-to-date te houden;
- minder flexibiliteit.

7.2.2 Economisch eigendom

In tegenstelling tot het juridisch eigendom van een accommodatie, voorziet het economisch eigendom in de mogelijkheid om zich wel feitelijk als eigenaar te kunnen gedragen, maar niet de formeel juridische status van eigenaar te hebben. De economisch eigenaar staat niet als eigenaar ingeschreven in de openbare registers. De partijen, de juridisch eigenaar (de gemeente) en de economisch eigenaar (de vereniging) hebben onderling bij overeenkomst de verdeling van rechten en plichten ten aanzien van de accommodatie bepaald. De juridisch eigenaar draagt bijvoorbeeld alle rechten en plichten alsmede het risico van waardeverandering aan de economisch eigenaar over.

Bij economisch eigendom kan een niet-eigenaar toch feitelijk als eigenaar handelen en dienovereenkomstig rechten en plichten hebben die formeel bij de eigenaar rusten. Dit kan contractueel (schriftelijk) zijn vastgelegd tussen partijen, maar indien dit niet het geval is, kan dit recht evengoed gelden. De partij die zich erop zal willen beroepen, zal het economisch eigendomsrecht dan met feiten die daarop duiden moeten aantonen.

Vaak heeft de gemeente de grond en opstallen van een sportaccommodatie in juridisch eigendom en liggen financiële motieven (lees: de wens tot bezuinigen) ten grondslag aan het idee om het economisch eigendom van de accommodatie aan de vereniging over te dragen. De vereniging krijgt dan bijvoorbeeld de opstallen en gebouwde velden in economisch eigendom, vaak onder de toezegging dat de gemeente eerst al het achterstallige onderhoud voor haar rekening neemt en de afspraak dat de vereniging daarna de verplichting heeft om voor al het onderhoud zorg te dragen. Economisch eigendom is geen formeel juridisch begrip dat is vastgelegd in de wet en komt daardoor in vele varianten voor. De voorwaarden waaronder de economische eigendomsoverdracht tot stand komt kunnen door partijen vrij worden overeengekomen.

Is de gemeente juridisch eigenaar van de grond, dan bepaalt de wet (artikel 5:20 BW) dat zij door natrekking tevens de juridisch eigenaar is van al hetgeen op de grond is aangebracht. Dit kan in de praktijk problemen opleveren wanneer de vereniging als economisch eigenaar investeringen heeft gedaan in de accommodatie en op een gegeven moment wil of moet verhuizen naar een andere locatie. Indien de compensatie voor de gedane investeringen niet vooraf contractueel is geregeld, komt de vereniging in een lastige situatie omdat de gemeente formeel ook eigenaar is (gebleven) van de opstallen.

TIP: Economisch eigendom is een enigszins misleidend begrip. Het suggereert eigendom, maar is in feite niet anders dan het recht op gebruik dat wordt verleend aan de economisch eigenaar. Het is van groot belang de verhouding met de juridisch eigenaar goed te regelen in een overeenkomst en om daarin voor de vereniging de noodzakelijke (juridische) waarborgen op te nemen.

Of de juridisch eigenaar (de gemeente) de rechtsverhouding met de economisch eigenaar (de vereniging) zomaar kan beëindigen of wijzigen, is afhankelijk van verschillende factoren. Uitgangspunt is dat de voorwaarden uit de overeenkomst gelden die tussen partijen is gesloten. Is niets bepaald, dan geldt wel dat de juridische eigenaar in beginsel altijd zal kunnen afdwingen dat hij kan beschikken over het volledige eigendom. Afhankelijk van de omstandigheden zal de economisch eigenaar een redelijke termijn moeten worden gegund waarop hij plaats moet maken en zal de economisch eigenaar compensatie moeten krijgen voor de rechten die hij als economisch eigenaar heeft verkregen, waaronder bijvoorbeeld de waarde van de door hem gestichte opstallen, maar wellicht ook de aanwezige goodwill die is verbonden aan de locatie of mogelijk ook het recht op hulp bij het zoeken/bouwrijp maken van een vervangende locatie.

Als de vereniging één van de hiervoor genoemde rechten heeft opgebouwd is daarmee ook een onderhandelingspositie ontstaan. De gemeente kan dus niet zonder meer een andere locatie aanwijzen. Zij zal de vereniging moeten compenseren en mogelijk ook (financieel) schadeloos moeten stellen, zeker indien er alleen een duidelijk slechtere locatie kan worden gevonden. Het is allemaal vrij onderhandelbaar door partijen, maar wel met de begrenzing van de redelijkheid en

billijkheid. De redelijkheid en billijkheid gelden voor beide partijen. De vereniging kan redelijke voorstellen van de gemeente niet zonder meer weigeren.

7.3 Erfpacht

Het recht van erfpacht is het zakelijke recht dat de erfpachter, bijvoorbeeld de vereniging, de bevoegdheid geeft om een onroerende zaak (grond en/of opstallen) die eigendom is van de juridisch eigenaar (in veel gevallen de gemeente) te gebruiken als ware zij eigenaar (artikel 5:85 lid 1 BW). Met het recht van erfpacht kan de vereniging - in tegenstelling tot bijvoorbeeld de economische eigendom - beschikken over een sterk recht, als dat voor een lange periode (doorgaans minimaal 25 jaar) gevestigd is. De erfpachter heeft een genotsrecht op de gehele onroerende zaak, dat slechts onder hele bijzondere omstandigheden tussentijds kan worden beëindigd. In voorkomende gevallen zal de rechthebbende erfpachter volledig schadeloos moeten worden gesteld volgens de regels van het onteigeningsrecht.

Erfpacht is een zakelijk recht, dat wordt gevestigd via een notariële akte.

Het recht van erfpacht gaat teniet:

- op de wijze waarop elk beperkt recht teniet gaat (artikel 3:81 lid 2 BW). Opzegging door de gemeente is alleen mogelijk indien de vereniging over twee achtereenvolgende jaren in verzuim is het canon (de vergoeding voor de erfpacht) te betalen of in ernstige mate tekort schiet in de nakoming van andere verplichtingen (artikel 5:87 lid 2 BW);
- door het verstrijken van een in de vestigingsakte gestelde termijn, tenzij partijen stilzwijgend verlengen (artikel 5:86 en 5:98 BW);
- door rechterlijke opheffing op grond van onvoorziene omstandigheden (artikel 5:97 BW).

Na het einde van de erfpacht is de gemeente verplicht de waarde van hetgeen de erfpacht omvat voor zover dit door de vereniging zelf is aangebracht te vergoeden aan de vereniging, na aftrek van hetgeen hij uit hoofde van de erfpacht van de vereniging te vorderen heeft. Hiervan kan wel in de notariële akte worden afgeweken. Verenigingen dienen hierop alert te zijn (en niet in te stemmen met een dergelijke uitsluiting).

Het recht van erfpacht wordt door gemeenten veelal toegepast als bestuursinstrument. Beoogd wordt daarmee bepaalde doeleinden van overheidsbeleid te realiseren, veelal gelegen op het terrein van de ruimtelijke inrichting. In het arrest Scheffers/Gemeente Utrecht (HR 10 januari 1992, NJ 1992, 670) werd met betrekking tot algemene erfpachtvoorwaarden bepaald dat het daarbij niet gaat om bij raadsbesluit vastgestelde algemene verbindende voorschriften, noch om door de gemeente vastgestelde beleidsregels die haar op grond van enig beginsel van behoorlijk bestuur binden, maar om de voorwaarden die hun verbindende kracht telkens ontleen aan de individuele overeenkomst waarin zij zijn opgenomen. Met andere woorden: de civiele rechter is bevoegd het handelen van de gemeente te toetsen.

LET OP: Vestiging van een recht van erfpacht leidt (net als vestiging van een recht van opstal, zie hierna) tot extra kosten, waaronder notariskosten en overdrachtsbelasting (Deze kosten kunnen bij verlenging terugkomen. Deze kosten zijn bij vestiging voor rekening van de vereniging, maar uitonderhandeld kan worden dat deze kosten worden gedragen door de gemeente). Erfpacht geeft verder, mits hierop in de akte niet al te veel inbreuk op wordt gemaakt, goede rechtszekerheid voor de erfpachter.

Gemeenten nemen in de erfpachtakte vaak op dat het erfpachtrecht opzegbaar is zodra de bestemming van de grond wijzigt. De gemeente bepaalt dat echter zelf, waarmee zij door een bestemmingsplanwijziging eenvoudig van de erfpachtovereenkomst af kan. Als deze bevoegdheid oneigenlijk wordt gebruikt, kan hier mogelijk sprake zijn van schending van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (détournement de pouvoir). Het behoeft geen betoog dat het lastig zal zijn dit (in een procedure) te bewijzen.

Veel erfpachtconflicten betreffen de canonherziening. De algemene erfpachtvoorwaarden zijn vaak onduidelijk over de grondslag of maatstaven aan de hand waarvan deze herziening moet plaatsvinden. Vooral de herwaardering van de grondprijs kan in dit verband moeilijkheden geven.

7.4 Recht van opstal

Het is ook mogelijk dat een vereniging wel het clubhuis en de kleedkamers (en eventueel kunstgrasvelden) heeft gebouwd of gaat bouwen, maar niet de eigendom heeft van de onderliggende grond. Wanneer de grond eigendom is van de gemeente, loopt de vereniging het risico dat de gemeente door natrekking juridisch eigenaar wordt van de opstallen (zie economisch eigendom). Wanneer een opstalrecht wordt gevestigd, krijgt de vereniging wel nagenoeg alle rechten als eigenaar van de opstal (sportaccommodatie), terwijl zij geen eigenaar is de grond.

Om naast het opstalrecht ook gebruik te kunnen maken van de grond en bijvoorbeeld ook de niet gebouwde sportvelden (natuurgas), heeft de vereniging een gebruiksrecht nodig voor deze grond. Dit gebruik kan worden vormgegeven door een recht van erfpacht, door een huurovereenkomst (gebruik tegen betaling) of overeenkomst van bruiklening (gebruik zonder betaling). Het opstalrecht is in de praktijk meestal afhankelijk van een huurovereenkomst, in de vorm van de zogenaamde HARVO regeling (huurafhankelijk recht van opstal). Zodra de huurovereenkomst eindigt, eindigt dan ook het daarvan afhankelijke opstalrecht. De vereniging ontvangt volgens de wet een vergoeding voor de waarde van zelf bekostigde opstallen (overeenkomstig de regeling bij erfpacht).

Volgens artikel 5:101 lid 3 BW kan aan de opstaller de verplichting worden opgelegd een tegenprestatie te betalen; de retributie. Dit kan een som ineens zijn of periodieke betalingen.

Het opstalrecht wordt, net als het erfpachtrecht, gevestigd door een tussen partijen opgemaakte notariële akte, gevolgd door de inschrijving daarvan in de openbare registers (artikel 3:98 jo 89 BW).

Voor het einde van het recht van opstal gelden dezelfde bepalingen als voor het erfpachtrecht.

TIP: Wanneer de vereniging zelf gaat investeren in de accommodatie heeft een recht van opstal de voorkeur om deze investeringen veilig te stellen. Nadeel is wel dat bij de vestiging van het recht van opstal extra kosten ontstaan, waaronder notariskosten en overdrachtsbelasting. Het is verstandig om dit als punt van onderhandeling met de gemeente mee te nemen. Verder kunnen in de akte allerlei extra waarborgen worden opgenomen. Hierover is vrij te onderhandelen. Denk aan een (inspannings-) verplichting van de gemeente dat bij het einde van het recht de gemeente moet zorg dragen voor een vervangende gelijkwaardige locatie/accommodatie.

7.5 Huur

Huur is de meest voorkomende maar tegelijkertijd ook meest ingewikkelde vorm om gebruik te maken van een sportaccommodatie. Er is in de wet het nodige over geregeld, maar de wet biedt ook heel veel ruimte aan partijen om zelf voorwaarden overeen te komen. Er zijn verschillende wettelijke regimes die van toepassing kunnen zijn op het huren van een accommodatie. Het is van belang om het onderscheid te maken, alhoewel dit in de praktijk lang niet altijd gemakkelijk is. De regimes kennen wel grote verschillen in de rechtsgevolgen. Verderop in dit hoofdstuk behandelen wij de verschillende regimes.

Het is vanzelfsprekend verstandig om afspraken over de huur van een sportaccommodatie schriftelijk vast te leggen in een huurovereenkomst. Daarbij is het bij het aangaan van een huurovereenkomst goed om te kijken naar de duur hiervan (hoe langer de termijn, hoe groter de rechtszekerheid voor de huurder), de opzegtermijn en de omstandigheden waaronder de huurovereenkomst kan worden opgezegd. Indien een huurovereenkomst voor bijvoorbeeld tien jaar wordt afgesloten, kan de verhuurder deze niet (gemakkelijk) tussentijds opzeggen. Op die manier heeft de vereniging zekerheid dat zij langere tijd over de accommodatie kan beschikken en is er zekerheid over de ontwikkeling van de huurprijs (bijvoorbeeld enkel indexering). Worden jaarlijks steeds nieuwe huurovereenkomsten afgesloten, dan is de rechtszekerheid een stuk kleiner.

Wanneer de vereniging overgaat tot het sluiten van een nieuwe huurovereenkomst, dan is het zinvol om een relatief lange opzegtermijn in de huurovereenkomst op te nemen. In de praktijk wordt meestal een opzegtermijn van een jaar overeengekomen (voor de zogenaamde 7:290-bedrijfsruimte ligt dit in de wet vast, uitgezonderd de huurovereenkomst van twee jaar of korter), maar partijen kunnen een langere termijn afspreken. Zo heeft de vereniging bij opzegging door de gemeente meer tijd om een alternatieve locatie te zoeken.

Van groot belang is voorts dat de vereniging alert is op bepalingen die zien op huurverhoging anders dan indexering. In de praktijk wordt door gemeenten nog wel opgenomen dat de gemeenteraad (jaarlijks) de tarieven kan vaststellen. Deze contractuele vrijbrief voor eenzijdige (onbeperkte) huurverhoging kan voor de vereniging natuurlijk bijzonder ongunstig uitpakken. Overigens is het wel zo dat, al is

deze clausule opgenomen, het nog maar zeer de vraag is of de gemeente hiervan (onbeperkt) gebruik kan maken. Eén van de beperkingen die geldt voor de overheid als contractpartij is dat de overheid gebonden is aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur⁷. Verder kan de redelijkheid en billijkheid zoals opgenomen in het Burgerlijk Wetboek ervoor zorgen dat hetgeen partijen zijn overeengekomen of hetgeen (naar de aard van de overeenkomst) voortvloeit uit de wet of gewoonte in concrete omstandigheden buiten werking moet worden gesteld. In de praktijk dient deze (rest)grond als sluitstuk en doet zich dus bij uitzondering gelden.

Actualiteit: Substantiële huurverhogingen

Actueel zijn op dit moment de substantiële huurverhogingen die voor verenigingen in het vooruitzicht worden gesteld. Vertrekpunt voor de beoordeling of een huurverhoging mogelijk dan wel redelijk is, is hetgeen partijen bij huurovereenkomst zijn overeengekomen. Voor winkel/horecaruimte (290-bedrijfsruimte) geldt een specifieke huurprijzenregeling, waarin de grenzen van een redelijke huuraanpassing zijn vastgelegd. Bij andere (ge- en ongebouwde) onroerende zaken geldt een dergelijke regeling niet. Dit houdt verband met de beperkte huurbescherming, waardoor een verhuurder in beginsel eenvoudig op een vrij korte termijn de huurovereenkomst eenzijdig kan beëindigen. Dat is in beginsel bijvoorbeeld ook mogelijk als partijen het niet eens worden over een door de verhuurder gewenste wijziging van de huurprijs. Overigens zal daarvan binnen de relatie gemeente-verhuurder wat minder snel sprake zijn. Wanneer er sprake is van een sportaccommodatie die niet valt onder het begrip 290-bedrijfsruimte, maar in de categorie 230a-(bedrijfs)ruimte of onbebouwde onroerende zaak, kan de vereniging geen beroep doen op een wettelijke regeling over de huurverhoging.

Mag de gemeente dan zomaar een huurprijs berekenen die bijvoorbeeld vier keer hoger ligt dan de huurprijs voor dezelfde accommodatie in een voorbije periode?

Ook huurverhoudingen worden beheerst door het regime van de redelijkheid en billijkheid. Daarnaast is de gemeente, ook wanneer zij optreedt in het privaatrecht, gehouden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (zie hoofdstuk 2.2). Als partijen niets zijn overeengekomen en er is geen sprake van 290-regime, dan doen de redelijkheid en de billijkheid hun intrede. Er zal gekeken moeten worden naar het percentage van de verhoging, de overgangperiode (in hoeveel jaar wordt er naartoe gegroeid) en hoe de verhoging zich verhoudt tot de feitelijke situatie (de staat van het gehuurde, hoe lang huurt de vereniging al, wat zijn de alternatieven). In het hoofdstuk 7.5.2 Huur van 230a-ruimte zullen we dat uitvoeriger beschrijven aan de hand van recente jurisprudentie.

⁷ HR 26 april 1996, NJ1996, 728 (Rasta Rostelli). Gemeente is als overheidsinstantie te allen tijde gehouden het algemene belang te behartigen. Alleen al daarom kan de uitoefening van de contractsvrijheid (en van de eigenaarsbevoegdheid) door de overheid niet op één lijn worden gesteld met die door een particulier. De plicht tot behartiging van het algemeen belang brengt mee dat de overheid, bij het aangaan en uitvoeren van privaatrechtelijke overeenkomsten de beginselen van behoorlijk bestuur in acht moet nemen, zodat de overheid bij haar privaatrechtelijke optreden juist minder vrijheid toekomt dan een willekeurige particulier. HR 9 januari 1998, NJ1998, 363 (Kinderdagverblijf Snoopy). Als het gaat om een huurovereenkomst waarbij de verhuurder als overheid optreedt, dient bij de toepassing van artikel 6:248 lid 2 BW niet alleen rekening te worden gehouden met civielrechtelijke belangen, maar ook met algemene beginselen van behoorlijk bestuur en publieke belangen.

7.5.1 Huur van 290-bedrijfsruimte (artikel 7:290 BW)

Zoals hierboven al aangegeven, gelden voor verschillende situaties van huur aparte wettelijke regimes.

Wordt de gehuurde locatie gebruikt voor een horeca- of detailhandelsbedrijf en zijn sportactiviteiten daaraan ondergeschikt, dan is er sprake van de huur van zogenaamde 290-bedrijfsruimte, tenzij de gehuurde locatie vrijwel uitsluitend toegankelijk is voor leden. Waar het op aan komt is dat er een vrij toegankelijk verkooppunt is voor het publiek, bijvoorbeeld een sportcomplex met verkoop en/of terras. Huur van de 290-bedrijfsruimte kent de meest vergaande bescherming voor de huurder. Dit regime is bijvoorbeeld ook van toepassing als de vereniging de kantine "verpacht" aan een commerciële uitbater.

Voor huur in de zin van artikel 7:290 BW gelden bijzondere opzeggingsregelingen (artikel 7:271 BW e.v., respectievelijk artikel 7:293 BW e.v.).

Een normale huurovereenkomst voor 290-bedrijfsruimte geldt voor een eerste periode altijd voor vijf jaar en wordt daarna, behoudens opzegging verlengd met nog eens vijf jaar (5+5). Na tien jaar wordt de overeenkomst voor onbepaalde tijd voortgezet. Partijen zijn vrij om eerst een huurovereenkomst voor de duur van twee jaar aan te gaan, waarbij zij niet gebonden zijn aan diverse huurrechtelijke beschermingsbepalingen. Bij verlenging na deze periode van twee jaar geldt direct de periode van vijf jaar (de eerste twee jaren tellen mee, dus 2+3+5).

Kenmerkend voor verhuur van 290-bedrijfsruimte is:

- de vereisten waar de opzegging aan dient te voldoen en de beperkte opzeggingsgronden die de verhuurder heeft, zie artikelen 7:294 en 295 BW;
- de huurovereenkomst eindigt pas zodra de einddatum onherroepelijk door de rechter is vastgesteld;
- de verhuurder kan pas opzeggen indien sprake is van één van de limitatief genoemde opzeggingsgronden van artikel 7:296, 309 en 310 BW. Doet één van deze gronden zich niet voor, dan kan de verhuurder niet opzeggen. Dit geldt ook voor de huurovereenkomst die tien jaar of langer voortduurt. Deze moet ook worden opgezegd met inachtneming van de wettelijke opzeggingsgronden.

Bij de vaststelling van de huurprijs van de 290-bedrijfsruimte staat de vrijheid van partijen voorop. De hoogte van de aanvangshuurprijs is derhalve niet aan enige regels gebonden. Huurder en verhuurder kunnen echter een nieuwe huurprijs door de rechter laten vaststellen indien zij na de overeengekomen bepaalde tijd, en in alle andere gevallen wanneer ten minste vijf jaar is verstreken nadat een nieuwe huurprijs heeft gegolden, geen overeenstemming bereiken over de aanpassing van de op dat moment geldende huurprijs (artikel 7:303 BW). De huurprijs wordt op basis van referentiehuren (vergelijkbare bedrijfsruimte 'ter plaatse') die de afgelopen 5 jaren hebben gegolden aangepast. Deze referentieperiode is ingegeven om extreme huurverhogingen te voorkomen. De wet kent een apart traject dat de verhuurder dient te volgen alvorens een huurverhoging te kunnen invoeren. Overigens kan ook de huurder door middel van dit traject huurprijsverlaging bewerkstelligen.

Huurprijsvaststelling 290-bedrijfsruimte

Het betreft hier een traject, dat vaak ingewikkeld en langdurig is. Allereerst moeten partijen zelf een poging wagen om tot overeenstemming te komen door middel van het gezamenlijk benoemen van één of meer deskundigen. Als partijen het over die benoeming niet eens worden, dan kan de kantonrechter (in een aparte verzoekschriftprocedure) één of meer deskundigen benoemen. Let op: de huurprijsprocedure is dan nog (lang) niet aangevangen. Pas als partijen zich niet kunnen vinden in de uitkomst van het deskundigenrapport, dan kan zowel de huurder als de verhuurder zich tot de kantonrechter wenden. In die procedure kunnen partijen uitvoerig aangeven waarom het deskundigenrapport wel of niet de juiste huurprijs heeft berekend. Rekening wordt onder andere gehouden met keuze van de vergelijkingsobjecten, het door de huurder gepleegde onderhoud, aangebrachte verbeteringen en de indeling van het object (kelderruimtes wegen minder zwaar).

7.5.2 Huur van 230a-ruimte (artikel 7:230a BW)

Onder deze categorie vallen onder andere verenigingsgebouwen. Voor de bepaling van het huurregime is het gebruik dat partijen bij het aangaan van de overeenkomst voor ogen heeft gestaan doorslaggevend. Op een huurovereenkomst die behoort tot de 230a-categorie zijn de artikelen 7:201 t/m 231 BW van toepassing.

De huurder van 230a-ruimte geniet veel minder bescherming dan de huurder van een 290-bedrijfsruimte.

Het is niet altijd eenvoudig vast te stellen of er sprake is van een 230a-ruimte.

Kenmerkend voor het huurregime van 230a-ruimte is:

- weinig (semi-)dwingend (vanuit de wet) recht;
- een grote contractuele vrijheid. Deze wordt slechts beperkt door de semi-dwingende bepalingen in het algemene deel van Boek 7 titel 4 BW (artikel 7:226-227, de koop breekt geen huur-regel en de ontbindingsregel van artikel 7:231 BW en artikel 7:230a BW;
- geen bijzondere regelingen voor huurprijsbescherming en opzeggingsbescherming;
- een beperkte ontruimingsbescherming voor de huurder;
- bedingen waarvan in het huurcontract ten nadele van de huurder van de regeling van artikel 7:230a BW wordt afgeweken zijn ingevolge 3:40 lid 2 BW vernietigbaar;
- de semi-dwingendheid van artikel 7:230a BW betekent dat partijen wel een gunstigere ontruimingsbeschermingsconstructie overeen kunnen komen.

De contractuele vrijheid bestaat daarin dat partijen onder andere vrij zijn in het bepalen van de hoogte van de huurprijs en de aanpassing van de huurprijs nadien. De huurder heeft geen wettelijke huurprijsbescherming. Veelal ziet men in 230a-huurovereenkomsten zogenoemde markthuurherzieningsclausules, waarbij partijen na het verstrijken van een bepaalde periode, soms door middel van bindend advies, het recht hebben om de huurprijs te toetsen aan de op dat tijdstip geldende marktprijs. Voorts worden vaak indexeringsclausules (inflatiecorrectie) opgenomen, waarbij aan de hand van consumenten-prijsindexcijfers (CPI) de huurprijs jaarlijks wordt aangepast.

Indien partijen niet contractueel hebben vastgelegd hoe de huurovereenkomst aanvangt of eindigt, dan gelden de aanvullende wettelijke bepalingen, namelijk:

- de huurovereenkomst die voor bepaalde tijd is aangegaan, eindigt zonder opzegging, wanneer die tijd is verstreken (artikel 7:228 lid 1 BW);
- de huurovereenkomst die voor onbepaalde tijd is aangegaan of die voor onbepaalde tijd is verlengd, eindigt door opzegging (artikel 7:228 lid 2 BW);
- de verhuurder kan de kosten van bepaalde energiebesparende voorzieningen doorberekenen aan de huurder (artikel 7:305 BW).

Het einde van de huurovereenkomst betekent voor 230a-ruimte niet altijd het einde van het gebruik van de gehuurde zaak. Het gehuurde kan niet worden ontruimd, omdat de huurder ontruimingsbescherming geniet ex artikel 7:230a BW. Om tot een daadwerkelijke ontruiming van een onwillige huurder te komen, dient de verhuurder de huurder de ontruiming aan te zeggen en één tot maximaal drie verzoekschriftprocedures te doorlopen, waardoor er een ontruimingsbescherming ontstaat van drie jaar. Deze maximale termijn komt in de praktijk nagenoeg niet voor.

Indien de huurovereenkomst voor bepaalde tijd is aangegaan en opzegging dus niet vereist is, dient de verhuurder toch de ontruiming aan te zeggen. Zolang dat niet is gebeurd, hoeft de huurder het voormalig gehuurde niet te ontruimen. Als de verhuurder te lang blijft stilzitten, verliest de huuropzegging haar kracht. De huurder kan echter niet het risico nemen de stappen van de verhuurder af te wachten. **Indien en zodra de datum waartegen de ontruiming door de verhuurder is aangezegd verstrijkt, heeft de huurder twee maanden de tijd om de kantonrechter te verzoeken de ontruimingstermijn te verlengen. Het initiatief ligt bij de huurder!!**

TIP: De vereniging zal in veel gevallen te maken hebben met dit regime als het gaat om de opstallen. Het is van groot belang tijdens het aangaan van de overeenkomst voldoende waarborgen in te bouwen voor wat betreft de periode van huur en de huurprijs (bij voorkeur voor langere termijn vastleggen). Bij het einde van de huur kan de ontruiming worden uitgesteld door de rechter hierom te verzoeken. Indien geen alternatief voorhanden is en de gemeente de beëindiging plotsklaps heeft aangekondigd, is dit verzoek kansrijk voor de vereniging.

Tussentijdse huurverhoging

De kantonrechter te Zutphen heeft zich in juni 2012 in een voor de vereniging gunstige zin uitgelaten over een excessieve huurverhoging. Vanwege de relevantie (en omdat wij het niet mooier kunnen verwoorden) citeren we hieronder delen van de uitspraak. De kantonrechter overwoog:

Het zeer langdurig (langer dan 30 jaar) op vrijwel gelijk niveau houden van de huurprijs is naar het oordeel van de kantonrechter niet te beschouwen als een 'hard' beding uit de notariële akte zoals de hierboven besproken onderhoudsafspraken. Daarbij is het volgende van belang. Volgens het wettelijk systeem binnen het huurrecht is een huurprijs niet een statisch gegeven, maar zijn er aanknopingspunten voor de mogelijkheid om deze (los van indexering) op initiatief van één van de partijen nader aan de eisen van de tijd aan te passen. De mogelijkheid tot een dergelijke aanpassing heeft te maken met het uiteenlopen van de

gewone indexering met de prijsontwikkeling van onroerende zaken en de daarmee samenhangende ontwikkeling van de marktconforme huurprijzen. Met andere woorden, de huurprijs kan ook na indexering op een bepaald moment verhoudingsgewijs zeer laag blijken te zijn. Gelet op de prijsstijging van onroerende zaken in de afgelopen 33 jaar is dit ook waarschijnlijk. (...) Bij een dergelijke scheefgroei is de kans groot dat de een van de partijen daar op den duur onbillijk door wordt benadeeld.(...)

De gemeente heeft op grond van de hierboven beschreven scheefgroei, die zich naar haar aard moeilijk laat voorzien, en de Nota voldoende aangetoond dat de in 2008 geldende huurprijs in ieder geval sterk afwijkt van de prijzen die binnen haar beleid ten opzichte van en met inachtneming van beoogde huurprijzen van de sportverenigingen binnen de gemeente redelijk worden geacht. Het voorgaande vormt al met al een redelijke grond om na 30 jaar de huurprijs te herijken.

(...)

Uitgaande van een in 1979 op een redelijk bedrag vastgestelde huurprijs, brengen de eisen van redelijkheid en billijkheid op grond van het voorgaande mee dat de huurder na ruim 30 jaar een redelijk nieuw aanbod van de gemeente met betrekking tot de huurprijs in overweging neemt. Daarbij zal de huurder zich enerzijds moeten realiseren dat de gemeente vanuit haar taak tot behartiging van het algemeen belang, tevens oog zal hebben voor de positie van en evenwicht tussen de andere sportverenigingen binnen de gemeente. De gemeente dient daarbij anderzijds uiteraard ook haar bijzondere privaatrechtelijke positie ten opzichte van de huurder in aanmerking te nemen.

De kantonrechter ziet in deze casus mogelijkheid tot het gematigd en gefaseerd in tijd invoeren van de nieuwe huurprijs, hetgeen te maken had met een reeks aan afspraken, die niet enkel zag op huur, maar ook op grondruil. Wanneer partijen al lange tijd een contractuele relatie met elkaar hebben, zijn er ongetwijfeld argumenten te bedenken waarom gematigde en gefaseerde invoer van een verhoogde huurprijs aan de orde moet zijn.

7.5.3 Huur van een ongebouwde onroerende zaak

Artikel 7:201-231 BW zijn van toepassing op deze vorm van accommodatiehuur.

In de overgrote meerderheid van de gevallen wordt een sportveld als ongebouwde onroerende zaak aangemerkt (een kunstgrasveld of een tennisbaan wordt als 230a-ruimte beschouwd). Verhuur van een ongebouwde onroerende zaak houdt in dat partijen vrijwel volledig vrij zijn in de afspraken die zij maken. Dit geldt met name ten aanzien van beëindiging van de huurovereenkomsten. Voor de huurder bestaat nagenoeg geen bescherming.

Met betrekking tot dit huurregime is nog wel het volgende van belang:

- een gemeente die onbebouwde grond verhuurt en de huurovereenkomst wil opzeggen wegens een voorgenomen herontwikkeling, is bij de uitoefening van de bevoegdheid tot opzegging gebonden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (Hof 's-Gravenhage 31 augustus 2010, LJN BN6404);
- huur en verhuur van een onbebouwd stuk grond, waarbij de huurder de verplichting op zich neemt daarop een opstal te bouwen die zal worden gebruikt als bedrijfsruimte, geldt als huur en verhuur van een ongebouwde onroerende zaak, ook nadat de opstal is verrezen. Afdeling 6 van titel 4 van het Burgerlijk Wetboek (huur van bedrijfsruimte) kan pas van toepassing worden

als partijen vervolgens een nieuwe zelfstandige huurovereenkomst sluiten met betrekking tot de inmiddels gebouwde en tot bedrijfsruimte bestemde onroerende zaak.

De volgende bepalingen gelden met betrekking tot de opzegging van de huur van een ongebouwde onroerende zaak:

- tegen een voor huurbetaling overeengekomen dag op een termijn van ten minste een maand;
- op grond van artikel 3:42 BW kan een opzegging op te korte termijn vaak worden omgezet in een geldige opzegging tegen een later tijdstip;
- de rechter dient ambtshalve te onderzoeken of de ongeldige opzegging dient te worden omgezet in een geldige opzegging. Dat onderzoek omvat ook een beoordeling van de vraag of conversie tegen een later tijdstip onredelijk is jegens de wederpartij.⁸ Bij opzegging dient de verhuurder de eisen van redelijkheid en billijkheid in acht te nemen (artikel 6:248 BW) en geen misbruik te maken van opzeggingsbevoegdheden (artikel 3:13 BW);
- de eisen van redelijkheid en billijkheid of het leerstuk van de ongerechtvaardigde verrijking kunnen bovendien meebrengen dat de verhuurder verplicht is tot schadevergoeding.

Een gemeente die onbebouwde grond verhuurt en de huurovereenkomst wil opzeggen wegens een voorgenomen herontwikkeling is bij de uitoefening van de bevoegdheid tot huuropzegging gebonden aan algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Met betrekking tot huuropzegging is nog relevant een niet gepubliceerde uitspraak van het Hof 's-Gravenhage van 1 maart 2011. Een verhuurder (niet zijnde de gemeente) was tot huuropzegging overgegaan van een huurovereenkomst die zag op onbebouwde grond ten behoeve van een volkstuinvereniging. De verhuurder kon niet aannemelijk maken dat de plannen die zij met de grond had binnen afzienbare tijd realiseerbaar waren, zodat de grond na ontruiming nog geruime tijd braak zou liggen. Het Hof overwoog dat de partijen zich jegens elkaar dienen te gedragen naar de eisen van redelijkheid en billijkheid. De opzegging was naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar, want prematuur.⁹

Er gelden binnen dit regime geen wettelijke beperkingen ten aanzien van huurprijsverhoging (zoals bij bijvoorbeeld woonruimte en 290-bedrijfsruimte). Als voor een langere periode een huurprijs is overeengekomen, dan kan de gemeente deze niet eenzijdig wijzigen, maar hooguit indexeren. Als geen vaste huurprijs is afgesproken, maar als bepaald is dat bijvoorbeeld jaarlijks door de gemeenteraad de huurprijs wordt vastgesteld, dan zou de gemeente hiertoe in beginsel bevoegd zijn. Daarnaast kan een gemeente de huur steeds verhogen wanneer de huurovereenkomst tegen haar einde loopt. Wanneer het contract kan worden beëindigd, kan dit de mogelijkheid bieden om te onderhandelen over een nieuw huurcontract en nieuwe huurprijs. Ook hier geldt echter de begrenzing van de bevoegdheden door de redelijkheid en billijkheid en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

⁸ (HR 25 maart 1994, NJ 1994,391 Duivenoorden / Schön).

⁹ (Hof s-'Gravenhage 31 augustus 2010, LJN BN6406).

7.5.4 Accommodatie in bruikleen (artikel 7a:1777 BW) / Gebruiksovereenkomst (zonder vergoeding)

Bruikleen, oftewel gebruik van de accommodatie 'om niet' is de overeenkomst waarbij de gemeente aan de vereniging de accommodatie in gebruik geeft zonder dat daar een geldelijke of andere tegenprestatie tegenover staat.

De gemeente blijft eigenaar van de zaak (artikel 7A:1778 BW). De vereniging wordt slechts houder en moet de accommodatie in dezelfde staat teruggeven als de overeenkomst eindigt. Het grote verschil met huur is derhalve dat de bruiklener geen tegenprestatie verschuldigd is. Dit lijkt aantrekkelijk, maar de rechtsbescherming voor de vereniging is zwak. Wanneer de gemeente de accommodatie zelf nodig heeft, dan kan - zonodig via de rechter - worden gevorderd dat de accommodatie door de vereniging wordt teruggegeven.

Partijen discussiëren nog wel over de vraag of sprake is van een tegenprestatie. In de rechtspraak is er enige duidelijkheid gegeven¹⁰.

De wet stelt de volgende verplichtingen aan de vereniging die als bruiklener van een accommodatie gebruik maakt:

1. als een goed huisvader voor bewaring en behoud van de geleende zaak zorgen (artikel 7A:1781 lid 1 BW); geen ander gebruik van de zaak maken dan met het contract in overeenstemming is (artikel 7A:1781 lid 2 BW). Dit houdt in dat de vereniging verantwoordelijk is voor het gehele onderhoud;
2. de zaak teruggeven, in beginsel in de staat waarin zij zich bij het aangaan van de bruikleenovereenkomst bevond. Voor beschadiging e.d. is de gebruiker aansprakelijk op grond van artikel 6:74 BW e.v. (toerekenbare tekortkoming, enigszins uitgewerkt in artikel 7A:1782-1783 BW). Let op: Mede-gebruikers zijn hoofdelijk aansprakelijk (artikel 7A:1786 BW)! Voor waardeverminderingen die - buiten de schuld van de gebruiker - alleen ten gevolge van het gebruik van de zaak - zijn ontstaan, draagt de gebruiker geen aansprakelijkheid (artikel 7A:1784 BW).

Wanneer kan de gemeente teruggave vorderen?

- bij bruikleen voor bepaalde tijd: zodra die termijn is verstreken (artikel 7A:1787 BW);
- bij bruikleen voor een bepaald doel: zodra de zaak tot het beoogde gebruik heeft gediend of heft kunnen dienen (artikel 7A:1787 BW);
- bij dringende en onverwachts opkomende redenen tussentijds zelf nodig heft, kan hij zich tot de rechter wenden (art. 7A:1788 BW);

¹⁰ Als de eigenaar geen wezenlijk voordeel geniet bij het in bruikleen geven van de onroerende zaak zijn de wettelijke huurbepalingen niet van toepassing (Ktr. Amsterdam, 24 januari 2003, WR 2003.56).

- Indien de aan de gemeente betaalde vergoeding zo laag is, dat deze niet kan worden gekwalificeerd als tegenprestatie bij een huurovereenkomst, dan kan worden aangenomen dat de betaling een vergoeding inhoudt voor de door de gemeente gemaakte werkelijke kosten in verband met het gebruik van de onroerende zaak (Rb. s'-Gravenhage 1 juni 2007, LJV BA6179, NJF 2007, 328).
- Als een zaak, niet zijnde woonruimte in de zin van artikel 7:232 BW, in gebruik wordt gegeven en de gebruiker niet wordt verplicht tot betaling van een geldbedrag, maar wordt belast met onderhoudsverplichtingen van de zaak, kan het onder omstandigheden zo zijn dat sprake is van een tegenprestatie in de zin van artikel 7:201 lid 1 BW (HR 10 juni 2009, LJV B14205, Impala/X).

- overige gevallen (onbepaalde tijd): de uitlener kan steeds teruggave eisen, maar zal wel redelijkheid en billijkheid (art. 6:248 BW) in acht moeten nemen.
3. Tot het verrichten van een tegenprestatie kan een bruiklener niet worden verplicht; bruikleen is naar haar aard om niet. Wordt toch een tegenprestatie bedongen, dan is rechtens geen sprake meer van bruikleen, maar van huur.

In de rechtspraak is verschillende keren aan de orde geweest of sprake is van bruikleen of huur¹¹.

7.5.5 Gemengde overeenkomsten

Het komt in de praktijk voor dat overeenkomsten volledig voldoen aan de wettelijke omschrijving van twee of meer bijzondere overeenkomsten (artikel 6:215 BW). Dan geldt het volgende:

1. vuistregel: beide bijzondere regelingen zijn naast elkaar van toepassing;
2. deze regel lijdt uitzondering voor zover deze bepalingen niet goed verenigbaar zijn, of de strekking van bepalingen - in verband met de aard van de overeenkomst- zich tegen toepassing verzet.

Voorbeelden van gemengde overeenkomsten:

- huur van een onbebouwde onroerende zaak met bruikleen van een gebouwde onroerende zaak (kantine);
- opstalrecht als afhankelijk recht verbonden met een ander zakelijk recht, zoals erfpacht of een persoonlijk recht van huur;
- huur onbebouwde onroerende zaak, waar een opstalrecht op gevestigd wordt.

Als er sprake is van twee afzonderlijk te beschouwen overeenkomsten (bijvoorbeeld een huur- en bruikleenovereenkomst), dan is het huurrecht alleen van toepassing op de huurovereenkomst en niet op de bruikleenovereenkomst¹².

TIP: In gesprekken met de gemeente over de (verandering) van de rechtsverhouding met betrekking tot de accommodatie is het van belang om:

1. een goede relatie met de gemeente te onderhouden;
2. coöperatief te zijn als het kan, maar formeel als het moet;
3. (juridische) kennis te verzamelen, zo nodig van buitenaf;
4. werk te maken van uw onderhandelingsstrategie;
5. oog te houden voor de financiële belangen van uw vereniging.

¹¹ LJN BJ4030, Rechtbank Amsterdam, 1044509 EA VERZ 09-2747

¹² (HR 26 februari 1993, NJ 1993, 581, Kasteel Hoensbroek).

7.5.6 Wijziging (duur-)overeenkomsten (bijvoorbeeld onderhoud)

Stel uw vereniging heeft al jarenlang een onderhoudsovereenkomst met de gemeente. Mag de gemeente deze zomaar opzeggen?

Een onderhoudsovereenkomst met de gemeente is een overeenkomst waaruit voortdurende of telkens terugkerende rechten en verplichtingen voortvloeien, zoals ook het geval is met de huurovereenkomst. Dit soort overeenkomsten worden ook wel duurovereenkomsten genoemd. Wanneer er sprake is van het ter beschikking stellen van accommodatie en de tegenprestatie van de vereniging is het plegen van onderhoud, is het standpunt dat sprake is van een huurovereenkomst zeker verdedigbaar.

Opzegging van een duurovereenkomst is mogelijk, maar wordt per concreet geval beoordeeld aan de hand van de redelijkheid en billijkheid in verband met de omstandigheden van het geval¹³.

Voor duurovereenkomsten die voor onbepaalde tijd zijn aangegaan, geeft de rechtspraak in de meeste gevallen aan dat opzegging mogelijk is, mits een redelijke opzegtermijn in acht genomen wordt. Wanneer voor de gemeente grote belangen op het spel staan, waarbij zwaarwegende redenen voor opzegging bestaan, zal de overeenkomst makkelijker kunnen worden beëindigd.

Wanneer de afspraken nooit schriftelijk zijn vastgelegd of wanneer dat wel het geval is, maar partijen geen afspraken over de duur en de beëindiging hebben opgenomen, wordt aangenomen dat een duurovereenkomst is aangegaan voor onbepaalde tijd.

Soms zal een lange opzegtermijn niet voldoende aan de gerechtvaardigde belangen van de wederpartij tegemoet kunnen komen. In een dergelijk geval kan de gemeente tot schadevergoeding verplicht zijn, bijvoorbeeld wanneer de vereniging de gerechtvaardigde verwachting had dat de overeenkomst zou blijven voortduren en/of de vereniging investeringen heeft gepleegd die nog niet zijn terugverdiend.

¹³ HR 3 december 1999, NJ 2000, 120 (Latour/De Bruijn)

HOOFDSTUK 8: PROCEDEREN IN HET PRIVAATRECHT

8.1 Inleiding

Evenals in het publieke recht kan het ook in privaatrechtelijke situaties gebeuren dat het bestuur van de vereniging van mening is dat de gemeente de rechten van de vereniging schendt. Bijvoorbeeld als de gemeente eenzijdig de huurvoorwaarden aanpast, buiten de in de huurovereenkomst gemaakte afspraken. Ook hier geldt dat wanneer het niet mogelijk blijkt om de gemeente zelf op andere gedachten te brengen, er de mogelijkheid is om het geschil voor te leggen aan een onafhankelijke rechtsprekende instantie.

8.2 De civiele procedures

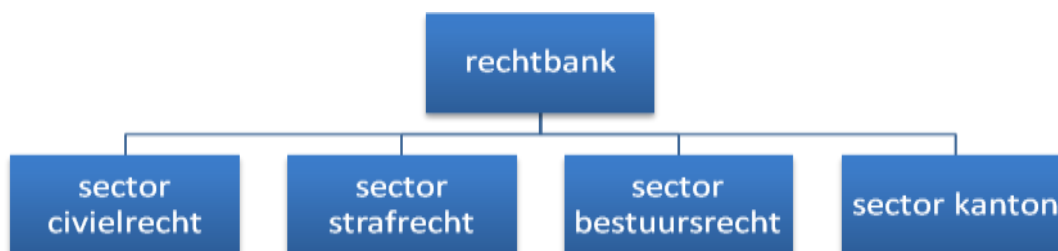
De wet kent twee verschillende civiele procedures:

1. de dagvaardingsprocedure;
2. verzoekschriftprocedure.

Het uitgangspunt is dat een civiele procedure wordt opgestart met een dagvaarding. De verzoekschriftprocedure is een civiele procedure die enkel wordt gevoerd indien de wet dit uitdrukkelijk voorschrijft. Een voorbeeld hiervan is een procedure ex artikel 7:230a BW, betreffende het verzoek om verlenging van de ontruimingstermijn (zie Hoofdstuk 7.5.2).

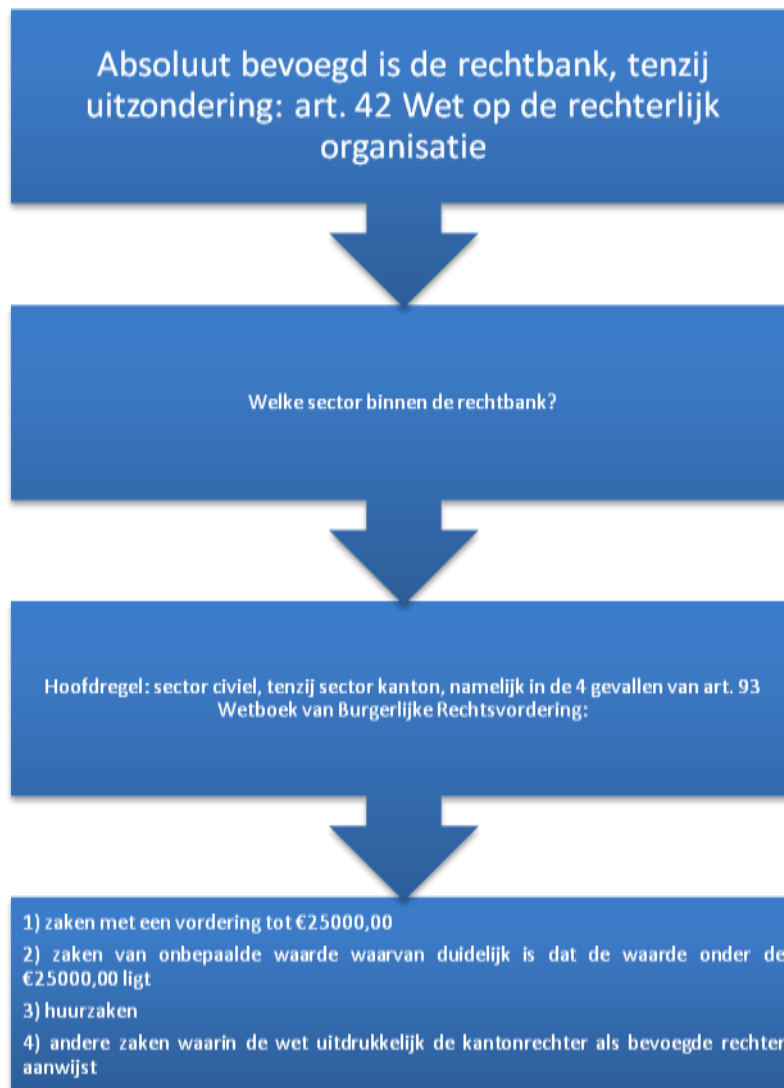
De rechtbank is onderverdeeld in verschillende sectoren. Hieronder een schematische weergave.

Afbeelding 8.2.: Onderverdeling rechterlijke macht niveau rechtbank



De rechtbank sector civiel recht is bevoegd, tenzij in de wet de sector kanton als bevoegde rechter wordt aangegeven. Dat is het geval als het gaat om huurgerelateerde geschillen.

Afbeelding 8.2: Bevoegdheid rechtbank



De (eenvoudige) dagvaardingsprocedure in eerste aanleg bestaat uit vier stappen:

1. de dagvaarding, hierin zet de eisende partij zijn vordering schriftelijk uiteen;
2. de conclusie van antwoord, waarmee gedaagde schriftelijk reageert op de dagvaarding;
3. de comparitie na antwoord, zijnde een zitting waar de rechter partijen vraagt om nadere inlichtingen en tevens de mogelijkheden van een schikking onderzoekt;
4. het vonnis.

In de praktijk wordt veelal een tussenvonnis gewezen met een bewijsopdracht (waarna getuigen/deskundigen worden gehoord), dan wel wordt de zaak na de zitting verwezen naar de rol voor een conclusie van repliek en daarna dupliek.

8.3 Het kort geding

De meest eenvoudige dagvaardingsprocedure zal gemiddeld toch nog zes maanden kunnen duren. In sommige gevallen kan niet zo lang worden gewacht. Partijen kunnen belang hebben bij een uitspraak van een rechter op korte termijn. Dit kan via het aanspannen van een kort geding procedure.

De kort geding procedure leidt tot een voorlopig oordeel van de rechter, maar in de praktijk voeren de partijen na een kort geding vaak geen bodemprocedure meer. In de praktijk heeft het kort geding dan een definitief karakter. Dit maakt dat een kort geding procedure een effectief middel is om snel duidelijkheid te hebben over een geschil en de andere partij op deze manier ertoe te bewegen om overeenkomstig de gestelde eisen te handelen.

In artikel 254 en artikel 256 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering staan de eisen die aan een kort geding worden gesteld:

- er moet een spoedeisend belang zijn;
- de zaak moet geschikt zijn om in kort geding te worden beslist, de zaak mag niet te ingewikkeld zijn, in die zin dat er bijvoorbeeld getuigen gehoord moeten worden of een deskundige benoemd moet worden;
- de feiten en omstandigheden moeten voldoende helder zijn.

De duur van een kort gedingprocedure varieert tussen enkele uren en enkele weken, maar alles centraliseert zich in één zitting. Er is een dagvaarding waarin de vordering van de eisende partij is uitgewerkt, één zitting en partijen kunnen tijdens deze zitting pleitnotities voordragen. Hoogst zelden wordt het kort geding daarna aangehouden om partijen in de gelegenheid te stellen nadere informatie aan te dragen.

Uit het voorgaande blijkt wel dat een kort gedingprocedure met minder waarborgen omkleed is dan een bodemprocedure, waar wel gelegenheid is voor het horen van getuigen en deskundigen en het over en weer schriftelijk kunnen reageren op elkaars standpunten.

Zowel de verhuurder als de huurder kan zich, indien er een voldoende spoedeisend belang is, tot de kort gedingrechter wenden met het verzoek een voorlopige voorziening te treffen. In kort geding kan bijvoorbeeld betaling van huurachterstand worden gevorderd, maar ook ontruiming van het gehuurde of het verhelpen van een gebrek waarvan herstel geen uitstel duldt. Wanneer het gaat om huurprijsverhoging, ligt een procedure bij de kort gedingrechter minder voor de hand.

DEEL 2

HET TACTISCH PLAN VAN DE ANDER ANALYSEREN

*Inzicht in het
functioneren van de
overheid*

HOOFDSTUK 9: DE POSITIE VAN SPORT IN DE SAMENLEVING

9.1 Inleiding

Nederland moet bezuinigen. Is het denkbaar dat sport als gevolg van noodzakelijke bezuinigingen geheel van de politieke agenda wordt gehaald? Is het voor te stellen dat de overheid het aanbieden van sport geheel aan de private markt overlaat en dus in het geheel geen steun meer geeft aan sportverenigingen?

Normaal gesproken zijn dit zuiver hypothetische vragen. Maar in tijden van crisis (en helaas weet niemand wanneer een eind komt aan de huidige crisis) is het toch goed om deze vragen te stellen.

Meer dan driekwart van de Nederlandse bevolking van zes jaar en ouder doet aan een vorm van sport (bron: CBS). Hoewel het percentage inwoners dat sport beoefend in verenigingsverband iets aan het afnemen is, is toch nog altijd een derde van de bevolking van zes jaar en ouder lid van een sportvereniging (bron: CBS). Daarmee neemt sport hoe dan ook een centrale plaats in in de Nederlandse samenleving. En inmiddels is steeds meer draagvlak voor de gedachte dat de maatschappelijke waarde van sport aanzienlijk meer is dan alleen op het gebied van vrijetijdsbesteding.

9.2 Wettelijke verankering recht op sport

Door deze centrale plaats in de vrijetijdsbesteding is de positie van sport (gelukkig voor iedereen die sport een warm hart toedraagt) ook wettelijk verankerd. En niet in zo maar een wet, maar zelfs in de Nederlandse Grondwet. Artikel 22 van de Grondwet (Gw) luidt als volgt:

Lid 1: De overheid treft maatregelen ter bevordering van de volksgezondheid.

Lid 3: Zij scheidt voorwaarden voor maatschappelijke en culturele ontplooiing en voor vrijetijdsbesteding.

Ingevolge het derde lid moet de overheid voorwaarden scheppen voor maatschappelijke en culturele ontplooiing en voor vrijetijdsbesteding. Onder het scheppen van voorwaarden valt ook het ter beschikking stellen van financiële middelen. In de Memorie van toelichting op de Nederlandse Grondwet staat hierover: "Wat de overheid behoort te doen is de voorwaarden te scheppen voor adequate keuzemogelijkheden. Dit alles natuurlijk binnen de grenzen van het mogelijke en het financieel haalbare."

Gelet op deze bepalingen, en in het bijzonder lid 3 van artikel 22 Gw heeft de overheid de verplichting om voor sport (als belangrijk(st)e vorm van vrijetijdsbesteding) middelen ter beschikking te stellen. De (financiële) mogelijkheden zijn bepalend voor de mate waarin dit gebeurt, maar het volledig dichtdraaien van de geldkraan richting sport lijkt in strijd te zijn met de Grondwet. Daarnaast bepaalt artikel 165 lid 1 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) het volgende: "*De Unie draagt bij tot bevordering van de Europese inzet op sportgebied, rekening houdend met haar specifieke kenmerken, haar op vrijwilligerswerk berustende structuren en haar sociale en educatieve functie.*"

9.3 Sport als instrument voor de overheid

De motieven van mensen om lid te worden van een sportvereniging kunnen heel divers zijn, maar plezier en ontspanning worden vrijwel altijd genoemd. Sport wordt door nagenoeg iedereen gezien als een gezonde vrijetijdsbesteding. Maar sport heeft inmiddels ook een bredere maatschappelijke betekenis gekregen. Daardoor heeft sport zich in de loop van de jaren steeds meer ontwikkeld als instrument voor de overheid voor meerdere beleidsdoelstellingen.

Sport wordt daarmee niet meer alleen gepositioneerd als (gezonde vorm van) vrijetijdsbesteding. Sport kan ook bijdragen aan een betere gezondheid, aan het verbeteren van leefbaarheid, sociale samenhang en integratie, aan het verbeteren van schoolprestaties en het verminderen van schooluitval. Sport heeft door haar aantrekkingskracht zelfs een economische functie.

Voor sportverenigingen biedt dit kansen. Ook in de zin van financiële mogelijkheden. Als de overheid sport denkt te kunnen gebruiken voor een diversiteit aan beleidsdoelstellingen, dan kan vanuit de georganiseerde sport (bonden en verenigingen) worden onderzocht in hoeverre zij hierop kan aansluiten. Niet alleen door het ter beschikking stellen van de sportaccommodaties, maar ook door intensiever samen te werken met organisaties die (veelal met door de overheid beschikbaar gestelde budgetten) uitvoering geven aan het overheidsbeleid op de diverse beleidsterreinen. Welke doelstellingen heeft de overheid en welke budgetten zijn hiervoor beschikbaar? We geven hierin inzicht door het bekijken van achtereenvolgens het regeerakkoord, het rijksbeleid en ten slotte de invulling op lokaal niveau.

9.4 De plaats van sport in het regeerakkoord

Het regeerakkoord¹⁴ bevat in totaal vijftientig regels die specifiek over het onderwerp sport gaan. Daarbij wordt tweemaal het woord sportverenigingen genoemd. Het kabinet noemt de volgende concrete beleidsdoelstellingen/maatregelen:

- meer mensen kunnen sporten in hun eigen omgeving. Onder andere door een betere benutting van de openbare ruimte;
- het bevorderen van de samenwerking tussen gemeenten, bedrijven, scholen en sportverenigingen;
- meer gymlessen per week in het primair onderwijs;
- het brengen van de Nederlandse sport op Olympisch niveau;
- het bevorderen van veiligheid bij actieve en passieve sportbeoefening;
- strengere straffen bij verbaal en fysiek geweld. Hierin hebben bonden en sportverenigingen volgens het kabinet een specifieke rol;
- meer geld naar sport indien de loterijen meer omzet maken.

¹⁴ Bron: Regeerakkoord Rutte-Samsom, 29 oktober 2012

Sport brengt mensen bij elkaar en is van groot maatschappelijk belang. Kinderen verwerven belangrijke sociale vaardigheden. Voldoende en veilig sporten houdt jonge en oude mensen fitter en gezonder. We willen dat meer mensen kunnen sporten en bewegen in hun eigen omgeving. Er zijn nog veel mogelijkheden om de openbare ruimte beter te benutten.

-

We bevorderen samenwerking van gemeenten, bedrijven, scholen en sportverenigingen.

-

Met gemeenten willen we bevorderen dat er bij de aanleg van nieuwe wijken voldoende ruimte voor sport en bewegen is.

-

Het kabinet streeft naar meer gymlessuren per week in het primair onderwijs.

-

Topsportevenementen kunnen waardevol zijn voor de Nederlandse economie en hebben een positieve uitstraling naar de breedtesport. Het binnenhalen en organiseren van de Olympische Spelen brengt echter veel financiële risico's met zich mee. Hiervoor is weinig draagvlak in de samenleving in een tijd van crisis en bezuinigingen. We onderschrijven de ambitie om de Nederlandse sport op Olympisch niveau te brengen, zonder de Olympische Spelen naar Nederland te willen halen.

-

Sporten en als toeschouwer aanwezig zijn bij wedstrijden moeten veilig zijn. Helaas zijn er nog altijd te veel mensen die sport voor anderen verpesten. Voetbalhooligans worden daarom hard aangepakt.

-

Verbaal en fysiek geweld op of om het sportveld verdient een strenge straf. Ook sportbonden en sportverenigingen hebben hier een taak.

-

Mochten de loterijen de komende jaren meer omzet maken, dan zal de extra afdracht ten goede komen aan de sport.

9.5 Extra mogelijkheden voor de sport op basis van het regeerakkoord

Sport heeft een bredere maatschappelijke betekenis dan alleen vrijetijdsbesteding. Binnen welke niet sportspecifieke beleidsvoornemens van de regering zou ook een rol voor de (georganiseerde) sport kunnen zijn weggelegd?

In het regeerakkoord staan onder andere de volgende doelstellingen die mogelijkheden zouden kunnen bieden voor de sportsector:

1. Extra aandacht voor gezinnen met kinderen, werkenden met een laag inkomen en ouderen met een klein pensioen.

Het kabinet vindt het belangrijk dat kinderen uit gezinnen met een laag inkomen kunnen sporten. Daarom wordt de subsidie aan Jeugdsportfonds Nederland verlengd en de Sportimpuls verhoogd.

De mogelijkheden voor bijzondere bijstand in de vorm van een aanvullende zorgverzekering of een pas voor culturele, maatschappelijke en sportvoorzieningen worden ruimer.

De (mogelijke) rol voor de sportvereniging:

Sportverenigingen kunnen in deze doelstellingen een actieve rol spelen. Onder andere door te zorgen dat de voor deze doelstellingen beschikbaar gestelde middelen op de juiste plek komen. Ook bij het monitoren van de effecten van de programma's is een rol voor verenigingen weggelegd. Wanneer de positieve effecten van een programma kan worden aangetoond, kan de continuering van deze programma's ook op langere termijn worden gezekerd.

Dit geldt bijvoorbeeld voor het Jeugdsportfonds Nederland. Dit fonds heeft als doel het scheppen van mogelijkheden voor kinderen van financieel niet-draagkrachtige ouders om deel te nemen aan sportactiviteiten. Het Jeugdsportfonds Nederland faciliteert de lokale en provinciale Jeugdsportfondsen. Via de lokale fondsen kunnen aanvragen worden ingediend ten behoeve van bijvoorbeeld de vergoeding van contributiebijdragen.

De regeling Sportimpuls maakt deel uit van het VWS-programma Sport en Bewegen in de Buurt (www.sportindebuurt.nl) en ondersteunt lokale sport- en beweegaanbieders bij het opstarten van de uitvoering van hun lokale actieplannen. Het gaat hierbij om activiteiten voor mensen die niet of nauwelijks sporten en bewegen. Daarbij wordt op lokaal niveau samengewerkt tussen sport- en beweegaanbieders onderling, tussen sportaanbieders en gemeenten, onderwijs-, welzijns-, zorginstellingen, GGD'en en het bedrijfsleven. Er zijn ook programma's die specifiek zijn gericht op het tegengaan van overgewicht. Sportverenigingen kunnen het initiatief nemen door een plan op te stellen en hiervoor een subsidieaanvraag in te dienen.

2. Extra aandacht voor het onderwijs

Het kabinet streeft naar meer transparantie door onderwijsinstellingen en bedrijven voor leerlingen en studenten over de loopbaanperspectieven.

•

Het kabinet hecht veel waarde aan het beschikbaar stellen van voldoende stageplekken. Ten slotte beoogt het kabinet de schooluitval te verminderen.

De (mogelijke) rol voor de sportvereniging:

Het aanbieden van stageplaatsen binnen de vereniging. Het bijdragen aan innovatie en kennisontwikkeling.

3. Prioriteit voor energiebesparing

Het kabinet benoemt in de plannen het belang van energie zuinig leven. Er is een motie ingediend inzake energiebesparing en het gebruik van duurzame energie in de sport.¹⁵ Voor het stimuleren van duurzame energiebronnen bestaat onder andere de

¹⁵ (Kamerstuk 33 400 XVI, nr. 108)

SDE+-regeling (Stimulering Duurzame Energieproductie). Ook gemeenten en sportverenigingen kunnen hiervoor aanvragen doen.

De (mogelijke) rol voor de sportvereniging:

Besparing op buitenverlichting, aanpassing aan accommodatie, investeringen in energiezuinige apparatuur. Dit kan ook indirect. Een voorbeeld is door via een leasecontract met een bedrijf voor de veldverlichting een energiebesparing te realiseren via de Energie-investeringsaftrek.

4. Aandacht voor goede gezondheid

Het kabinet stelt dat goede zorg en, nog belangrijker, goede gezondheid niet alleen een zaak is van de overheid. Voorts wordt gesteld dat samenwerking belangrijk is om hiermee succes te boeken. Dat begint bij preventie en een gezonde levensstijl. Natuurlijk zijn mensen hiervoor in de eerste plaats zelf verantwoordelijk, maar het kabinet wil dit ondersteunen.

De (mogelijke) rol voor de sportvereniging:

Het plaats bieden aan mensen die op een gezonde manier willen leven en sport een belangrijk aandeel laten zijn in een gezonde leefstijl.

5. Verantwoordelijkheid jeugdzorg komt op gemeentelijk niveau

De jeugdzorg wordt in 2015 gedecentraliseerd naar gemeenten. De decentralisatie omvat alle onderdelen: de jeugdzorg die nu een verantwoordelijkheid is van de provincie, de gesloten jeugdzorg onder regie van Volksgezondheid Welzijn en Sport, de jeugd-GGZ die onder de ZVW valt, de zorg voor lichtverstandelijk gehandicapten jongeren op basis van de AWBZ en de jeugdbescherming en jeugdreclassering van Veiligheid en Justitie. Deze decentralisatie wordt gecoördineerd op het ministerie van VWS.

De (mogelijke) rol voor de sportvereniging:

Het plaats bieden aan jongeren die onder jeugdzorg vallen door bijvoorbeeld de organisatie van sportieve activiteiten.

6. Een betere afstemming bij de opvang van kinderen

Het kabinet stelt dat onderwijs, kinderopvang, peuterspeelzalen en voor- en vroegschoolse educatie op elkaar afgestemd moeten zijn.

De (mogelijke) rol voor de sportvereniging:

Samenwerking met BSO's, bijvoorbeeld door het ter beschikking stellen van de verenigingsaccommodatie.

TIP: Mogelijk is er voor de sport(-verenigingen) aanspraak te maken op een rol binnen genoemde voornemens van het kabinet. Als dit kan worden geconcretiseerd kan mogelijk ook worden gekeken in hoeverre dan mogelijk aanspraak kan worden gemaakt op onderdelen van de door de rijksoverheid opgestelde begroting die hier betrekking op hebben. In Bijlage 1 een volledig actueel overzicht van het Rijksbeleid.

HOOFDSTUK 10: INZET VAN BESCHIKBARE MIDDELEN VOOR SPORT OP LOKAAL NIVEAU

10.1 Inleiding

Zoals in het vorige hoofdstuk is beschreven wordt sport van oudsher primair gezien als een vorm van (gezonde) vrijetijdsbesteding. Vanuit een grondwettelijke verankering is de overheid ook verplicht om middelen vrij te maken ter bevordering van de vrijetijdsbesteding van de burgers. In elke gemeente wordt dan ook in meer of mindere mate bijgedragen aan het aanbieden van sportfaciliteiten. Zo wordt in de gemeentelijke bestemmingsplannen ruimte ingericht voor sport en ontspanning. Daarnaast is het goed gebruik dat de gemeente bijdraagt door gemeentelijke sportaccommodaties in stand te houden. Verder zullen organisaties die sportbeoefening als doel hebben (veelal verenigingen) aanspraak kunnen maken op subsidies. Dit gebeurt veelal via een gemeentelijke subsidieverordening. Ten slotte heeft vrijwel elke gemeente wel enig beleid op het gebied van bevordering tot sportdeelname. Vaak is dit doelgroepgericht (gericht op jeugd, of ouderen). De hier beschreven kaders vormen in de praktijk het minimale niveau dat elke gemeente hanteert voor wat betreft de inzet van middelen voor sport.

De mate waarin de middelen worden ingezet verschilt enorm. Zo groot als de diversiteit is aan gemeenten, zo is dat ook het geval met de besteding van middelen ten behoeve van de sport. In tijden van economische tegenspoed is er al snel een natuurlijke neiging van bestuurders om te bezuinigen op de op het oog minst noodzakelijke uitgaven. En sport lijkt dan al snel van een mindere orde dan bijvoorbeeld beleidsterreinen als werk en inkomen, zorg, veiligheid en onderwijs. Toen in de jaren negentig van de vorige eeuw ook flink moest worden bezuinigd, leidde dit tot een privatiseringsgolf onder gemeentelijke sportaccommodaties. Wat eerst nog als publieke taak gold, werd - ingegeven door de financiële druk - getracht over te hevelen naar de private sector. Zo kregen veel sportverenigingen te maken met de keuze tussen een huurverhoging/subsidieverlaging of een gedwongen overname van (een deel van) de gemeentelijke taken. Daarbij werd dan vaak vooraf een rooskleurige win-win situatie voorgespiegeld. Sportverenigingen werden verondersteld kosten te kunnen besparen op bijvoorbeeld het onderhoud van de accommodaties. Uiteindelijk bleek dit in de praktijk maar voor een zeer klein aantal verenigingen echt interessant te zijn. En in die gevallen waarin werd geprivatiseerd bleek vaak al snel dat de beoogde kostenbesparing voor de vereniging in de praktijk lastig was te realiseren. Financiële nood en teruggang in het kwaliteitsniveau van de sportaccommodatie zijn dan de ongewenste gevolgen.

Anno 2013 lijkt zich een soortgelijke situatie voor te doen. Ook nu is er noodzaak tot bezuinigen en ook nu leidt dit tot een beperking van de inzet van publieke middelen voor de sport.

De huidige situatie verschilt ook op enkele punten. Ten eerste is er de nog vrij recente ervaring dat privatisering van sportaccommodaties veel haken en ogen heeft en een grote kans geeft op verschraving van het sportaanbod.

Ten tweede is de positie van sport in de samenleving veranderd. Er is steeds meer bekend over de waarde van sport voor andere beleidsterreinen. Sport hoeft niet meer alleen te worden gezien als een vorm van vrijetijdsbesteding. Dit biedt ook in een

financieel moeilijke periode kansen voor zowel de overheid als de georganiseerde sport om daar - nu de nood het hoogst is - nog meer op in te spelen. In dit hoofdstuk leggen wij de koppeling tussen de maatschappelijke waarde van sport en de mogelijk bredere inzet van middelen naar en vanuit de sport. Daarbij gaan wij uit van de recente ervaringen en van de doelstellingen die de overheid heeft geformuleerd in het regeerakkoord en daarvan afgeleide rijksbeleid.

10.2 Een visie op de maatschappelijke waarde van sport

De overheid zet in op het bij elkaar brengen van mensen. Het kabinet wil bruggen slaan tussen alle geledingen in de samenleving. Sport brengt mensen bij elkaar en is daarom van groot maatschappelijk belang. Sport kan een bindende factor zijn, ook als het gaat om onderwijs, preventief gezondheidsbeleid, gebiedsontwikkeling en arbeidsparticipatie. Omdat de overheid de binding tussen burgers vooral ook op wijkniveau wil stimuleren is de sport bij uitstek een instrument dat hiervoor kan worden ingezet. Sport draagt bij aan de leefbaarheid in de wijk. Het maakt burgers actief en betrokken en heeft allerlei gunstige maatschappelijke en economische bijeffecten. Sport zorgt voor vitaliteit in de meest ruime zin van het woord.

Gemeenten hebben het welbevinden (welzijn en welvaart) van hun burgers hoog in het vaandel. Dit is feitelijk hun primaire doel. Al het andere is daarvan afgeleid. De middelen die daarvoor kunnen worden ingezet zijn vanzelfsprekend begrensd. Van burgers wordt vooral ook zelfredzaamheid verwacht. Maar maatschappelijke en economische ontwikkelingen vragen van gemeenten wel een actieve rol. Dit hoeft niet altijd direct in uitvoerende zin te zijn. De gemeente kan in dit proces ook meer als regisseur op afstand staan. Belangrijk is wel dat de gemeente duidelijke keuzes durft te maken en dat dit gebeurt op basis van de voor elke gemeente unieke culturele en sociaaleconomische kenmerken.

Inmiddels is de bredere maatschappelijke waarde van sport genoegzaam bekend. De afgelopen jaren zijn dan ook in steeds meer gemeenten - mede ook ingegeven door het rijksbeleid op dat punt - initiatieven ontplooid waarbij sport ook breder (instrumenteel) is ingezet dan alleen voor beweging en ontspanning. In tijden dat moet worden bezuinigd komt wel de vraag op of deze bredere maatschappelijke betekenis ook kan worden vertaald in geld. Met andere woorden, leidt de bredere inzet van sport ook tot daadwerkelijke besparing op andere beleidsterreinen?

Kan door de bredere inzet van sport daadwerkelijk worden bezuinigd op de uitgaven aan andere beleidsterreinen zoals veiligheid, onderwijs, gezondheidszorg, (city-)marketing, arbeidsparticipatie, sociale cohesie, enzovoort?

Omdat de bredere inzet van sport als middel voor overheidsbeleid relatief jong is, staat ook het onderzoek naar de financiële verantwoording ervan en tot welke besparingen dit kan leiden nog in de kinderschoenen. Er zijn inmiddels wel onderzoeken bekend. Bijvoorbeeld op het gebied van arbeidsparticipatie. In één van de gepubliceerde gevallen¹⁶ is berekend dat het begeleiden en herplaatsen van werklozen via sportverenigingen drie maal goedkoper was dan via het reguliere kanaal. Ook op het gebied van buitenschoolse opvang zijn besparingen aan te tonen. Ook op het gebied van gezondheid en preventie zijn enkele onderzoeken bekend waaruit blijkt dat door de inzet van sport besparingen zijn te realiseren. Een

¹⁶ Gemeente Enschede (Koers053, Stad van nu, programmabegroting 2013-2016).

onderzoek van NISB en PWC wijst uit dat het stimuleren van bewegen een bedrag van 930 miljoen euro kan opleveren door minder verzuimkosten. Uit een recent onderzoek van InSites Consulting (2012) blijkt dat regelmatige sporters een significant lagere BMI hebben dan mensen die niet sporten. Van de mensen met een hoge sportparticipatie heeft 62% een normaal gewicht en 5% ernstig overgewicht. Van de mensen die niet sporten heeft 40% een normaal gewicht en 19% ernstig overgewicht. Leden van een sportvereniging hebben een significant hogere sportparticipatie. Per saldo blijkt dat de positieve effecten van sport en bewegen op de zorgkosten (gezondheidswinst) de negatieve effecten (medische behandeling door sportblessures) veruit overtreffen. Volgens een onderzoek van Bernaards, Toets en Chorus (2008) komt de positieve invloed van sport en bewegen op de zorgkosten uit op 677 miljoen euro. De economische betekenis van sport uit zich onder andere ook door de toename van arbeidsproductiviteit. Zo verzuimen bijvoorbeeld de sportende werknemers over een periode van 4 jaar gemiddeld 25 dagen minder en zelfs ruim 50 dagen minder dan de werknemers die nog nooit hebben gesport. De aansporing is dan om alle initiatieven waarbij sport als instrument wordt ingezet ook vooral op dit punt te monitoren.

TIP: Het is raadzaam voor sportverenigingen om goed inzichtelijk te maken wat de intrinsieke maatschappelijke (meer-)waarde nu al is. Hoeveel leden, vrijwilligers, ouders, toeschouwers en andere personen zijn betrokken bij de vereniging? Uit welke wijk komen de bij de vereniging betrokken personen? Welke achtergrond hebben zij? Door dit als vereniging in kaart te brengen kun je aan de gemeente maar ook aan andere partijen laten zien wat je al in huis hebt. Welke (maatschappelijke) waarde je al biedt door te doen wat je al doet.

10.3 Modellen voor sportbeleid op lokaal niveau

Binnen elke gemeente zal een duidelijke keuze moeten worden gemaakt op welke wijze de sport wordt ingezet in het gemeentelijk beleid. Wordt sport uitsluitend gezien als zinvolle vorm van vrijetijdsbesteding die de gemeente vanuit haar publieke taak wenst te stimuleren, of ook breder (instrumenteel) door middel van verbinding met andere beleidsterreinen.

Het gemeentelijk beleid en dus ook de keuze op welke manier sport wordt ingezet, wordt uiteindelijk vastgesteld in de gemeenteraad. De inwoners van de gemeente bepalen de samenstelling daarvan en kunnen daarmee indirect ook invloed uitoefenen op het sportbeleid (afgaande op de positie van de sport in de verschillende partijprogramma's).

De georganiseerde sport kan nog een grotere invloed uitoefenen wanneer zij zelf betrokkenheid toont. Bijvoorbeeld door zelf met ideeën en initiatieven te komen. Dit kan vooraf (voor de vaststelling van het beleid), maar ook gedurende de uitvoering van het gemeentelijke programma in samenspraak met het college van burgemeester en wethouders. Hoe groter de actieve rol van de sportverenigingen, hoe groter ook de kansen om als sport betrokken te zijn bij de uitvoering van de diverse beleidsonderdelen. Daarbij geldt wel het aloude adagium "voor niets gaat de

zon op". Tegenover de extra middelen die de gemeente zal aanwenden ten behoeve van de sport, staat aan de andere kant ook de verplichting vanuit de georganiseerde sport (de verenigingen) om ook daadwerkelijk een (aantoonbare) bijdrage te leveren in de uitvoering van het gemeentelijke beleid.

10.3.1 Sportaccommodatiebeleid

Dit is de basis van sportbeleid binnen een gemeente. Dit beleid zal minimaal aanwezig moeten zijn om sport ook nog op een bredere manier instrumenteel te kunnen inzetten. Alle maatschappelijke neveneffecten van sport ontstaan namelijk pas als er voldoende gelegenheid is om binnen de gemeente te sporten.

Dit betekent dat de gemeente:

- in het bestemmingsplan voorziet in voldoende gebiedsruimte voor sport;
- grond ter beschikking stelt voor sport;
- sportaccommodaties ter beschikking stelt.

Dit gebeurt vanuit de gedachte dat sport een gezonde vrijetijdsbesteding is en ook overigens (langer termijn) effecten heeft op het welzijn van de burgers. De overheid zorgt binnen dit beleid voor een laagdrempelige toegang tot sportactiviteiten om daarmee de deelname aan sport te bevorderen.

De wijze waarop aan dit beleid invulling wordt gegeven wordt bepaald in de gemeenteraad. In het bijzonder gaat het dan om de vraag op welke wijze de laagdrempeligheid wordt bereikt. In de praktijk is veel gebiedsruimte nodig voor sportaccommodaties (waar dan per m² relatief weinig mensen gebruik van kunnen maken) en zijn ook de aanleg- en investeringskosten van dien aard, dat het aanbieden tegen kostprijs zelfs al een aanzienlijke drempel opwerpt. In de praktijk zal het, om sport voor elke inwoner toegankelijk te maken, dan ook nodig zijn om de sportfaciliteiten tegen sociaal tarief (veelal onder kostprijsniveau) aan te bieden. De keuzes die moeten worden gemaakt zijn (o.a.):

- hoe wenst de gemeente de toegankelijkheid tot sport te faciliteren? Door middel van volledige gemeentelijke sportaccommodaties die ter beschikking worden gesteld, of door varianten daarop waarbij de gemeente bijvoorbeeld alleen nog eigenaar is van de grond en/of de sportvelden en waarbij de opstallen in eigendom en/of beheer zijn van verenigingen?;
- welke tarieven worden gehanteerd (voor grond, velden en opstallen) en hoe verhouden deze tarieven zich tot de daadwerkelijke kostprijs?;
- voor welke sporten/sportaccommodaties wil de gemeente de drempel verlagen?;
- is er voor de andere sporten een andere vorm van compensatie voor de gebruikers? Dit is veelal niet noodzakelijk op grond van het gelijkheidsbeginsel, maar zou in het kader van het sportbeleid toch kunnen worden vastgesteld;
- Op welke juridische wijze wordt invulling gegeven aan het beleid? Worden de accommodaties verhuurd of anderszins in gebruik gegeven, of wordt de eigendom geheel of gedeeltelijk aan de gebruikers (veelal verenigingen) overgedragen?

10.3.1.1 Privatisering

Sportbeleid is een autonoom taakgebied van een gemeente. Afhankelijk van de politieke/bestuurlijke verhoudingen kan de verhouding tussen de gemeentelijke taken en verantwoordelijkheden en die van particuliere instellingen (waaronder verenigingen) worden afgebakend. Privatisering wil zeggen “het overdragen van publieke (gemeentelijke) taken aan particuliere instellingen (bijvoorbeeld verenigingen). Bij noodzaak tot bezuinigen is privatisering een voor de hand liggende optie. Sportaccommodaties worden immers veelal onder de kostprijs aan de gebruikers ter beschikking gesteld en vormen dus een aanzienlijke kostenpost op de gemeentelijke begroting. Privatiseren kan in verschillende varianten worden gedaan:

- uitbesteden van beheer en onderhoud aan niet- gemeentelijke organisaties;
- formeel overdragen van delen van onderhoud en beheer aan gebruikers;
- afstoten van eigendommen, waaronder kleedkamers, clubhuizen en/of velden en groenvoorzieningen.

Bij het uitspreken van de optie privatisering zal op gemeentelijk niveau (binnen de raad) besproken moeten worden wat de gemeente ten aanzien van sport tot zijn verantwoordelijkheid blijft zien. Dit is onderdeel van de zogenaamde kerntakendiscussie. Indien wordt besloten dat beheer en onderhoud meer tot de verantwoordelijkheid van het particulier initiatief behoort, dan kan deze principiële keuze een grondslag voor privatisering zijn. Indien het standpunt binnen de gemeente is dat de verantwoordelijkheid voor aanleg en instandhouding bij de gemeente blijft, maar dat er alleen wordt gestreefd naar een wijziging van de kostenverdeling (bijvoorbeeld naar een verdeling op grond van het principe “de gebruiker betaalt”), dan hoeft dit niet te leiden tot privatisering.

Voordelen voor de vereniging

Voor een vereniging kan privatisering voordelen hebben. Bijvoorbeeld omdat de gemeente bereid is om de accommodatie eerst in optimale staat van onderhoud te brengen alvorens deze wordt overgedragen. Misschien kan de vereniging het onderhoud ook goedkoper uitvoeren dan de gemeente in verband met zelfwerkzaamheid, minder (gemeentelijke) overheadkosten en/of de bereidheid van bedrijven/sponsors om diensten tegen goedkopere tarieven uit te voeren. Een voordeel kan ook zijn dat de gemeente na privatisering bereid is om de huur van de grond te verlagen of zelfs tot nihil te reduceren. Bij volledige privatisering ontstaat het voordeel dat de vereniging alle voordelen van een eigenaar geniet. Zij kan bijvoorbeeld zelf beslissen over verbouwing en vernieuwing. Ook kan het voordelig zijn wanneer de vrijheid ontstaat om de accommodatie beter te benutten. Ofwel doordat de kosten kunnen worden gedeeld, of dat er extra inkomsten kunnen worden gerealiseerd door een betere benutting van de accommodatie. Het is in dit verband raadzaam om vooraf te onderzoeken wat de mogelijkheden zijn voor samenwerking. Bijvoorbeeld samenwerking met andere verenigingen (al dan niet in de vorm van een fusie) of samenwerking met andere sectoren zoals onderwijs en zorg.

De vereniging zal vooraf een uitgebreide kosten-/batenanalyse moeten maken. Ervaringen uit het verleden wijzen uit dat het raadzaam is om de mogelijke voordelen, waaronder de inzet van vrijwilligers, niet al te gunstig voor te spiegelen.

Zeker in financiële zin is het alles behalve zeker dat privatisering voordelig is voor de vereniging.

Het belangrijkste is dat zowel voor de gemeente als voor de vereniging in de concrete situatie een voordeel valt te behalen en dat ook op lange termijn een goed sportaanbod gewaarborgd blijft. Te allen tijde moet worden voorkomen dat voordelen op korte termijn, op de langere termijn leiden tot problemen. Bijvoorbeeld wanneer later blijkt dat er een gebrek is aan middelen voor vervanging, het beheer en het onderhoud. Om hieraan te kunnen voldoen zal vrijwel altijd moeten worden voldaan aan de volgende randvoorwaarden:

- de overname van opstallen, velden en overige voorzieningen dienen alleen plaats te vinden als zeker is dat er geen sprake is van achterstallig onderhoud;
- de gemeente zal een financiële tegemoetkoming moeten verstrekken in de jaarlijkse exploitatielasten (inclusief indexering);
- de gemeente zal een eenmalige investeringsbijdrage ter beschikking moeten stellen omdat de vereniging hiervoor nog niet heeft gereserveerd;
- de overdracht zal in formeel-juridische zin goed afgewikkeld moeten worden en ook in fiscale zin op een zo voordelig mogelijke wijze.

Met betrekking tot de juridische en fiscale consequenties is een onderscheid te maken tussen de verschillende varianten als genoemd in Hoofdstuk 7.

De twee uitersten in het geval van privatisering zijn:

1. Het in gebruik geven (het economisch eigendom geven zonder enige vergoeding, zie Hoofdstuk 7.2.2). De hieraan verbonden consequenties zijn:
 - geen vestigingskosten (notariële akte);
 - ruime contractuele vrijheid;
 - alleen werking tussen contractpartijen;
 - geen vestiging van hypotheek mogelijk;
 - eigenaar is door natrekking ook eigenaar van hetgeen op de grond is gebouwd, investeringen door de gebruiker komen toe aan de eigenaar. Contractueel kan wel een vergoeding worden overeengekomen;
 - mogelijk wel overdrachtsbelasting verschuldigd.
2. Het vestigen van een zakelijk recht (ervan uitgaande dat de gemeente niet de volledige eigendom wenst over te dragen, zal bij notariële akte een recht van opstal of erfpacht moeten worden gevestigd. De hieraan verbonden consequenties zijn:
 - de verkrijger is (tenzij anders wordt overeengekomen) vestigingskosten verschuldigd, waaronder naast de notariskosten ook de overdrachtsbelasting;
 - partijen zijn gebonden aan het wettelijk regime van boek 5 BW. Afwijking hiervan is alleen mogelijk voor zover de wet dit toestaat;
 - het zakelijk recht blijft op de zaak rusten, ook als de gemeente de zaak verkoopt aan een andere partij;
 - het zakelijk recht kan worden belast met hypotheek;
 - investeringen in de zaak waarop het zakelijk recht rust komen niet automatisch toe aan de eigenaar.

De grootste valkuilen bij privatisering (vanuit de vereniging bezien):

- onder tijdsdruk overhaaste beslissingen nemen;
- verzuimen de eigen algemene ledenvergadering te raadplegen;
- afgaan op beloftes van niet bevoegde vertegenwoordigers van de gemeente zonder dekking van het college van B&W;
- te rooskleurige voorstelling van de te behalen voordelen, waaronder vrijwilligersinzet, kostenreductie;
- onvoldoende inzicht in kosten op langere termijn (onderhoud, noodzakelijke investeringen)
- onvoldoende in kaart brengen van achterstallig onderhoud (volgens normen van de bond, NOC*NSF/ISA en de eisen van deze tijd);
- onvoldoende rekening houden met toekomstige (verborgen) gebreken;
- onvoldoende contractuele uitsluiting van de risico's;
- onduidelijke afspraken over de juridische uitwerking;
- onvoldoende duidelijkheid vooraf over de financiële/fiscale/juridische consequenties.

Nog enkele belangrijke tips bij een voorstel tot privatisering (naast het vermijden van bovenstaande valkuilen):

- spreek in de onderhandeling met de gemeente af dat alle besprekingen schriftelijk worden vastgelegd (met tijdpad en aktielijst);
- maak afspraken over vergoeding van kosten van inzet deskundigen;
- ga het gesprek in als gelijkwaardige gesprekspartner;
- besef dat privatisering geen juridische verplichting is maar een onderhandelings situatie;
- houd oog voor de politieke belangen die spelen en bespeel tijdig de politieke beslissers (gemeenteraadsleden).

LET OP: Bij privatisering zal de financiële verantwoordelijkheid wijzigen. Het beoordelen van de kwaliteit van de sportaccommodatie voordat deze wordt overgenomen is cruciaal. Uitsluitend een visuele beoordeling is onvoldoende. Bij een beoordeling van de werkelijke staat van het onderhoud behoort een inspectie door onafhankelijke deskundigen van de totale accommodatie (inclusief onderbouw). Alleen dan kan een goede inschatting worden gemaakt van de toekomstige exploitatielasten.

10.3.2 Sportstimuleringsbeleid

In deze variant doet de lokale overheid meer dan alleen het faciliteren met/van sportaccommodaties. Er wordt bijvoorbeeld ondersteuning geboden op organisatorisch vlak in de vorm van het uitvoeren van activiteiten gericht op werving en behoud van leden, bestuurlijk kader, vrijwilligers en/of de organisatie van evenementen en toernooien. Dit kan rechtstreeks vanuit de gemeente of door middel van een hiertoe door de gemeente opgerichte aparte rechtspersoon (veelal stichting).

De gemeente zoekt in deze variant nadrukkelijk (proactief) contact met de verenigingen en probeert ook bredere verbanden te leggen in de wijk. Daarbij wordt dan bijvoorbeeld ook samenwerking gezocht met scholen en buurt-/welzijnsorganisaties. Alle activiteiten binnen het sportstimuleringsbeleid hebben tot doel mensen aan het sporten te krijgen en houden binnen de bestaande organisatorische kaders (veelal de verenigingen). Ook de inzet van bijvoorbeeld combinatiefunctionarissen valt binnen het sportstimuleringsbeleid.

Financiering van het beleid

Ambities binnen het accommodatiebeleid en het sportstimuleringsbeleid laten zich zien in de uitbreiding van het aantal accommodaties (diversiteit in sportaanbod), de kwaliteitsverbetering (modernisering) en de uitbreiding in het aantal activiteiten en inzet van andere middelen om de sportdeelname onder de bevolking te vergroten. Zowel voor het accommodatiebeleid als het sportstimuleringsbeleid komt de financiering voor het grootste deel uit de gemeentelijke sportbegroting.

10.3.3 Gezondheidsbeleid

Wanneer sport deel gaat uitmaken van het gezondheidsbeleid, wordt er expliciet voor gekozen om sport als instrument in te zetten voor doelstellingen van het welzijns- en volksgezondheidsbeleid. Het bevorderen van de gezondheid door middel van sport zal voornamelijk gebeuren door in te zetten op specifieke sportactiviteiten die zich als daarvoor nuttig hebben bewezen. Dit hoeft (zeker in eerste instantie) niet noodzakelijkerwijs in verenigingsverband te zijn. Veelal zal de nadruk liggen op gezond bewegen, zonder bijzondere sportieve prestaties na te streven. Te denken valt aan zwemmen, hardlopen, lichaamsoefeningen en een combinatie met mentale trainingsvormen. Verder vallen hieronder ook de initiatieven met betrekking tot Verantwoord sporten en bewegen en Stimuleren van een veiliger sportklimaat.

De gemeente zal in beeld brengen met welke organisaties kan worden samengewerkt, waarbij de preventieve gezondheidszorg nadrukkelijk in beeld komt. De verenigingen kunnen hierbij nog steeds een belangrijke rol spelen, al is het alleen maar vanwege de mogelijkheid om accommodaties aan te kunnen bieden, en begeleiding door vrijwilligers met de vereiste knowhow.

Financiering van het beleid

De rijksoverheid zet hier nadrukkelijk op in met projecten als de Gezonde School, Jongeren op gezond gewicht, Gezonde leefstijl, en het project dat specifiek is gericht op het tegengaan van obesitas bij kinderen. Daarnaast nog enkele andere projecten, waaronder de projecten letselpreventie, onderzoek gezondheid, preventie en zorg en Preventief Jeugdbeleid en Gezondheidszorg. Ten slotte is geld gereserveerd in het kader van Preventie van schadelijk middelengebruik en Bevordering van een gezonde voedingkeuze en een gezond gewicht. Het gezondheidsbeleid van de gemeente kan indien dit voldoende wordt geconcretiseerd dan (mogelijk) ook mede worden gefinancierd met gelden die vanuit deze beleidsdoelen door de Rijksoverheid beschikbaar zijn gesteld. Vanuit de gemeentelijke begroting kan (mogelijk) aanspraak worden gemaakt op gelden die anders op een andere wijze zouden worden ingezet voor het verminderen van de gezondheidsproblemen onder de burgers.

10.3.4 Sociale cohesie

Verbondenheid tussen de burgers, het bedrijfsleven, onderwijsinstellingen en andere geledingen van de samenleving. De overheid zet nadrukkelijk in op de onderlinge betrokkenheid op wijkniveau. Bijvoorbeeld met het programma Sport en Bewegen in de buurt. Voor de sport is hierin een wezenlijke rol weggelegd. En dan met name vanuit de sportverenigingen, waarbinnen naast de sportieve ontwikkeling ook het sociale aspect van oudsher een belangrijke rol speelt. Het bijbrengen van normen en waarden en discipline zijn belangrijke elementen in de ontwikkeling van met name jeugd. Vaak wordt binnen dit gemeentelijk beleid ook de verbinding gelegd met sportieve activiteiten op straat. Dit is ook de plaats waar de buurtsportcoaches worden ingezet. Zij leggen de verbinding tussen sport en andere sectoren als onderwijs, zorg, welzijn en buitenschoolse opvang.

Verder wordt hier een verbinding gelegd met instellingen (op gemeentelijk niveau) die zich richten op de lokale samenlevingsopbouw, waaronder het club- en buurthuiswerk en welzijnsorganisaties.

Financiering van het beleid

Voor het Rijksprogramma Sport en Bewegen in de buurt is een aanzienlijk budget ingeruimd. Deze middelen worden voor een groot deel via het Gemeentefonds aan de gemeenten ter beschikking gesteld. Daarnaast zijn middelen beschikbaar gesteld aan (o.a.) de projectorganisatie ZonMw.

Vanuit de gemeente ligt het voor de hand dat hier middelen kunnen worden ingezet die niet specifiek zijn terug te vinden op de sportbegroting, maar op deelbegrotingen die anders op een andere wijze zouden zijn ingezet voor het verminderen van gezondheidsproblemen of problemen op het gebied van maatschappelijk welzijn.

10.3.5 Arbeidsparticipatie en andere economische motieven

Sport kan binnen een gemeente ook een economische betekenis hebben. Een gemeente kan zich profileren als een “sport werk” stad. Vaak hangt dit samen met de mate van professionaliteit waarin de sport binnen een gemeente wordt bedreven. Topsport kan een aanzuigende werking hebben op vele niveaus. Er kan een concentratie ontstaan van aan sport gerelateerde bedrijvigheid waaruit ook werkgelegenheid ontstaat. Daarbij valt te denken aan fabricage en distributie van sportartikelen, sportmarketing, gebiedsontwikkeling, commerciële exploitanten van sportaccommodaties en huisvesting van sportbonden. Op het niveau van de sportvereniging kan een rol zijn weggelegd in het kader van re-integratie en arbeidsparticipatie (terugkeer naar betaalde arbeid). Er zijn hier in de praktijk enkele succesvolle voorbeelden van.

Financiering van het beleid

Van de gemeentelijke begroting zullen middelen beschikbaar gesteld kunnen worden vanuit economische zaken. Het rijksbeleid kent onder meer mogelijkheden in het kader van bijvoorbeeld het ondersteunen van Topsportevenementen, kennis en innovatie Topsportsector en de VWS verzameluitkering.

HOOFDSTUK 11: De lokale overheid. Hoe werkt de gemeentelijke organisatie?

11.1 Inleiding

In Hoofdstuk 10 is beschreven dat het voor sportverenigingen van groot belang is om invloed uit te (kunnen) oefenen op de lokale politiek. Daar wordt namelijk bepaald welke positie de sport heeft binnen de gemeente. Daar wordt het sportbeleid vastgesteld, de (mogelijke) plaats van sport binnen het overige gemeentebestuur en niet in de laatste plaats de middelen die daarvoor beschikbaar worden gesteld. Dit hoofdstuk gaat in op de verschillende spelers binnen het lokale bestuur. U leest met welke personen en organen u te maken kunt krijgen als u invloed wilt uitoefenen op het lokale bestuur en wat zijn hun bevoegdheden. Daarbij wordt ook aangegeven wat de juridische basis is van deze bevoegdheden.

11.2 De gemeentelijke taken

Een gemeente heeft veel taken. Veel zaken hebben betrekking op de individuele burgers. Voorbeelden hiervan zijn het bijhouden van de gemeentelijke basisadministratie, het uitgeven van paspoorten en rijbewijzen, het huisvuil ophalen en het verstrekken van uitkeringen aan mensen die niet in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien.

De gemeente is ook verantwoordelijk voor de huisvesting van scholen en bepaalt met het vaststellen van de bestemmingsplannen voor welke doeleinden de gebiedsruimte binnen de gemeente wordt gebruikt. Het bouwen van een school, de aanleg van een sportcomplex of het bouwen van woningen.

De gemeente verstrekt ook subsidies. Bijvoorbeeld aan organisaties die helpen om onderdelen van de publieke taak uit te voeren. Hieronder vallen ook welzijnsorganisaties en sportverenigingen. Daarnaast voert de gemeente ook een aantal landelijke wetten uit. Bijvoorbeeld de Wet maatschappelijke ondersteuning (wmo).

Het maken van de keuzes tussen deze verschillende mogelijkheden is de belangrijkste taak van het gemeentebestuur. De tendens is dat de gemeenten steeds meer taken van de rijksoverheid gaan uitvoeren (decentralisatie) en ook dat het aantal gemeenten wordt teruggebracht (door gemeentelijke herindeling) omdat daarmee de nieuwe taken makkelijker kunnen worden uitgevoerd.

11.3 Het gemeentebestuur

In elke gemeente is een raad, een college en een burgemeester. De bevoegdheden van deze organen vloeien voort uit de Gemeentewet.

11.3.1 De raad (Gemeentewet artikel 6 t/m 33, bevoegdheden artikel 147 t/m 158)

Vertegenwoordigen

De gemeenteraad is het hoogste orgaan van de gemeente. De gemeenteraad vertegenwoordigt de kiesgerechtigde burgers van de gemeente. De leden van de raad worden rechtstreeks gekozen voor een periode van vier jaar. Het aantal raadsleden is afhankelijk van het inwonertal van de gemeente. Raadsleden zijn

volksvertegenwoordigers en zullen dus goede contacten onderhouden met de inwoners en (belangen-)organisaties binnen de gemeente.

De raad weerspiegelt ook de plaatselijke politiek verhoudingen. Het aantal zetels in de raad bepaalt de politieke invloed van de partijen.

Kaders stellen

De raad bepaalt de hoofdlijnen van het beleid in de gemeente. Zij stelt de kaders waarbinnen het college van burgemeester en wethouders moet functioneren. Hierdoor kan de raad invloed uitoefenen op de richting die de gemeente uitgaat. Het betreft praktische zaken in de gemeente, zoals verkeer, milieu, gezondheidszorg, cultuur en sport. De raad maakt in de vorm van verordeningen en besluiten ook de regels die gelden binnen de gemeente.

Controleren: de planning en controlecyclus

Het belangrijkste instrument voor de raad is de planning en controlecyclus. In deze cyclus zijn de momenten vastgelegd waarop de raad de financiële en beleidsmatige kaders kan vaststellen en waarop het college van burgemeester en wethouders verantwoording moet afleggen over de balans, de exploitatie en de uitvoering van het beleid.

De programmabegroting geeft de budgettaire kaders voor een periode van vier jaar en daarvan afgeleid wordt de jaarbegroting. Op grond van het zogenaamde budgetrecht bepaalt de raad welke bedragen (lasten) in een jaar aan welk beleid worden uitgegeven en welke financiële middelen (baten) daarvoor naar verwachting beschikbaar zullen zijn. Tijdens het jaar (veelal in het voorjaar en het najaar) rapporteert het college over de voortgang met betrekking tot de uitvoering van het vastgestelde beleid en kan de raad indien nodig bijsturen. Na afloop van het jaar legt het college van burgemeester en wethouders verantwoording af aan de raad met de presentatie van de jaarstukken. De controletaak van de raad krijgt mede vorm doordat de raad opdrachtgever is van de accountant.

TIP: Om (tijdig) invloed te kunnen uitoefenen op het beleid binnen de gemeente, is het essentieel te weten hoe de planning en controlecyclus binnen de gemeente is vastgesteld en op welke momenten u uw belangen (extra) onder de aandacht kunt brengen. Een praktische leidraad hiervoor is de "Toolkit beïnvloeden bezuinigingen op de website van NOC*NSF (<http://www.nocnsf.nl/cms/showpage.aspx?id=12013>).

De raad heeft gedurende het jaar ook nog andere mogelijkheden om te controleren en bij te sturen. Bijvoorbeeld door het instellen van commissies of het inhuren van (externe) deskundigheid ter versterking van de sturende en controlerende rol van de raad. De raad kan op elk gewenst moment elk willekeurig onderwerp aan de orde stellen.

Binnen een gemeente wordt (veelal openbaar op de website) een overzicht gepubliceerd van alle lopende zaken binnen de raad en wanneer en hoe deze zaken worden behandeld. Naast de agenda voor de raadsvergaderingen zijn daarmee bijvoorbeeld ook alle ingediende moties zichtbaar en de schriftelijke vragen aan het college.

De gemeenteraad heeft met de raadsgriffie een eigen dienst voor ondersteuning en advies.

TIP: De in de raad vertegenwoordigde politieke partijen hebben veelal verschillende woordvoerders voor de diverse aandachtsgebieden, waaronder ook voor sport. Het is aan te raden goede contacten te onderhouden met de woordvoerder sport.

11.3.2 Het college van burgemeester en wethouders (Gemeentewet artikel 34 t/m 60, bevoegdheden artikel 160 t/m 169)

Het college bestaat uit de burgemeester en uit twee of meer wethouders. Een wethouder kan niet tevens gemeenteraadslid zijn. Binnen het college is een taakverdeling (de portefeuilles). De besluitvorming is altijd een zaak van het college als geheel (collegiaal bestuur). Een wethouder kan individueel dus geen formele besluiten nemen.

Het college voert de besluiten van de gemeenteraad uit en voert (onder medebewind) ook wetten en regelingen van het rijk uit. Het college is verantwoording verschuldigd aan de gemeenteraad. De gemeenteraad kan het college ook ter verantwoording roepen. Indien de gemeenteraad het niet eens is met een besluit van het college kan de raad dit besluit in niet terugdraaien. Wel kan de raad er bij het college op aandringen om een ander besluit te nemen. In een uiterste geval kan de raad één of meer wethouders ontslaan. De gemeente is gebonden aan rechtshandelingen die door het college worden verricht. Indien de raad rechtshandelingen van het college wil terugdraaien kunnen daar voor de gemeente financiële consequenties aan zitten (mogelijke schadeplichtigheid).

De wethouders komen op voor de belangen van hun taakgebied. Daarom is de wethouder met de sportportefeuille ook het eerste aanspreekpunt als het gaat om het sportbeleid in de gemeente. Om een toezegging te doen of een afspraak te maken die de gemeente bindt, moet de wethouder altijd eerst terug naar het college. In tegenstelling tot het college is de wethouder namelijk geen zelfstandig orgaan van de gemeente. Het is het college dat formele afspraken kan maken met de vereniging.

Kan een toezegging van een wethouder de gemeente binden?

De gemeente wordt gebonden door rechtshandelingen van één van haar organen; de burgemeester, de raad en het college. De wethouder is niet zo'n orgaan en kan de gemeente alleen binden indien de bevoegdheid daartoe aan hem is geattributeerd of gemandateerd. Zonder deze formele bevoegdheidsgrondslag is de wethouder niet bevoegd om namens de gemeente bindende uitspraken te doen of afspraken te maken. Om vertrouwen te ontfemen aan een toezegging van een wethouder is ook vereist dat de wethouder namens het college of de raad heeft gehandeld. Zolang daar geen sprake van is, is de gemeente niet door een enkele toezegging van een wethouder gebonden.¹⁷

¹⁷ LJN:BN0778, Rechtbank Utrecht, 268102/HA ZA 09-1254

11.3.3 De burgemeester (Gemeentewet artikel 61 t/m 81, bevoegdheden artikel 170 t/m 180)

De burgemeester is voorzitter van de gemeenteraad en tevens voorzitter van het college van burgemeester en wethouders. De burgemeester heeft in de gemeenteraad geen stemrecht. In het college heeft hij dat wel. De burgemeester heeft tot taak om de eenheid van het collegebeleid te bevorderen. Hij mag ook zelfstandig onderwerpen voor een vergadering van het college toevoegen of het college een voorstel doen. In tegenstelling tot de wethouders heeft de burgemeester geen politieke functie. Hij fungeert als afzonderlijk bestuursorgaan van de gemeente. De burgemeester heeft een bijzondere taak in het kader van de openbare orde en veiligheid. Deze taak is door de rijksoverheid opgedragen. In het geval van (te verwachten) oproer of wanordelijkheden kan de burgemeester noodbevelen geven en noodverordeningen uitvaardigen.

11.3.4 Het ambtelijk apparaat

De Gemeentewet bepaalt dat elke gemeente een gemeentesecretaris moet hebben. Dit is de hoogste ambtenaar (directeur van de ambtelijke organisatie). De verdere invulling verschilt van gemeente tot gemeente. De ambtenaren ondersteunen en adviseren de bestuursorganen. Omdat de ambtenaren een rol hebben als adviseur is het verstandig om met de bepalende medewerkers binnen de afdeling sport een goede band te onderhouden.

11.4 Invloed op het (toekomstig) lokale beleid

In maart 2014 zijn de eerstvolgende gemeenteraadsverkiezingen. Dit betekent dat 2013 een belangrijk jaar is voor het uitoefenen van invloed op de lokale politiek. Voor de coalitiepartijen is dit het laatste jaar om te kunnen “scoren” binnen het bestaande coalitieakkoord. Tegelijkertijd zullen alle lokale partijen al aan de slag gaan met het volgende verkiezingsprogramma.

De meest directe invloed kan worden uitgeoefend door actief deel te nemen aan de eerstvolgende verkiezingen. Lokale politieke groeperingen die willen deelnemen aan de volgende gemeenteraadsverkiezingen, dienen zich uiterlijk voor 9 december 2013 te hebben laten registreren bij het centraal stembureau van de gemeente. Politieke partijen leveren uiterlijk op 21 januari 2014 hun kandidatenlijst in.

Verder kan invloed worden uitgeoefend op de komende verkiezingsprogramma's door (bij voorkeur vanuit een belangenorganisatie) te lobbyen bij de verschillende politieke partijen. Sportverenigingen kunnen zich bundelen in bijvoorbeeld een plaatselijke sportraad. Het is verstandig om hiervoor een organisatie met rechtspersoonlijkheid op te richten (bijvoorbeeld een stichting of vereniging). Vanuit dit platform kan overleg worden gevoerd over de toekomst. Ook kan worden ingespeeld op actuele zaken.

Los van de komende verkiezingen kan vanuit een belangenorganisatie ook structureel invloed worden uitgeoefend op de gemeentepolitiek. Bijvoorbeeld als het gaat om de vaststelling van de kaders voor de jaarlijkse begroting (via de gemeenteraad), de vaststelling van subsidies (via de gemeenteraad als het gaat om de verordening, via het college als het gaat om aanvraag binnen het huidige beleid) en de algemene uitvoering van het bestaande beleid (via het college).

HOOFDSTUK 12: INZICHT IN DE GEMEENTEFINANCIËN

12.1 Inleiding

De komende jaren krijgen gemeenten naar verwachting te maken met een daling van hun financiële ruimte. Dit heeft te maken met de bezuinigingen die de centrale overheid doorvoert. Deze hebben namelijk direct invloed op de financiële huishouding van een gemeente. De reden hiervoor is dat elke gemeente jaarlijks geld krijgt uit het zogenaamde gemeentefonds. Het gemeentefonds is een fonds met belastinggeld van het rijk. Omdat het gemeentefonds is gekoppeld aan de rijksuitgaven, krimpt ook het gemeentefonds als de rijksuitgaven dalen (volgens het trap-op trap-af principe).

Maar ook los van het rijksbeleid is berekend dat op gemeentelijk niveau de komende jaren sprake is van een financiële krimp. Dit wordt voor een groot deel veroorzaakt door het stilvallen van de vastgoedmarkt en de onzekerheden met betrekking tot de grondexploitatie. Deze prognoses zullen de gemeenten aanhouden bij de keuzes zij de komende jaren maken.

Voor de georganiseerde sport op lokaal niveau betekent dit dat rekening moet worden gehouden met minder beschikbaar gemeentelijk budget. Dit kan bijvoorbeeld gevolgen hebben voor het accommodatiebeleid binnen de gemeente. Ook zal dit van invloed kunnen zijn op de toekenning van subsidies op bijvoorbeeld het gebied van sportstimulering, jeugd en andere doelgroepen. Zoals in Hoofdstuk 10 is beschreven is het mogelijk om via andere wegen middelen richting de sport te sturen en kunnen de sportverenigingen daarvoor voorstellen doen. Uiteraard is het van belang dat dergelijke voorstellen wel realistisch zijn. Daarvoor is enig inzicht vereist in hoe de gemeentefinanciën in elkaar zitten. In dit hoofdstuk leest u welke inkomsten en uitgaven een gemeente heeft. U kunt dit gebruiken bij het maken van de plannen om aanspraak te maken op een deel van de beschikbare middelen binnen uw gemeente. Ook de middelen die niet primair voor sport zijn geoormerkt.

12.2 De inkomsten van een gemeente

12.2.1 Het gemeentefonds

Gemeenten krijgen elk jaar geld uit het gemeentefonds om een deel van hun uitgaven te betalen. Het gemeentefonds bestaat uit verschillende soorten uitkeringen, waaronder:

- de algemene uitkering;
- integratie-uitkeringen;
- decentralisatie-uitkeringen;
- specifieke uitkeringen.

Algemene uitkering, integratie-uitkeringen en decentralisatie-uitkeringen

Voor alle reguliere middelen binnen het gemeentefonds (de zogenaamde algemene uitkering en de integratie- en decentralisatie-uitkeringen) geldt dat de gemeente geen bestedings- en verantwoordingsverplichting heeft tegenover de rijksoverheid.

Gemeenten kunnen bijvoorbeeld bepalen om het geld te gebruiken voor wegen en schoolgebouwen, maar ook voor sportaccommodaties. Het geld mag in principe aan alles worden uitgegeven wat de gemeente wenselijk acht. Wel is het zo dat achterliggende regelgeving vaak een bepaald bestedingsniveau afdwingt. Zo vergt bijvoorbeeld de wettelijke aanrijtijd voor de brandweer een bepaald investeringsniveau.

De integratie-uitkeringen zijn apart zichtbaar binnen het gemeentefonds. Zo vallen uitkeringen ten behoeve van de uitvoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) onder de integratie-uitkeringen. Zoals hierboven ook al is aangegeven betekent het feit dat gemeenten middelen ontvangen via deze integratie-uitkering niet dat zij over de besteding ervan verantwoording moet afleggen aan het rijk. Dit dus in tegenstelling tot de specifieke uitkeringen. De verantwoording over de besteding van een integratie-uitkering wordt door het college afgelegd aan de gemeenteraad. De gemeente heeft hierbinnen dus een ruime beleidsvrijheid.

Kan een besteding aan sportactiviteiten onder de Wmo vallen?

Sport kan onder de Wmo vallen, omdat sport heel goed een bijdrage kan leveren aan het eerste prestatieveld ('Het bevorderen van sociale samenhang en leefbaarheid in dorpen, wijken en buurten'). Voorbeelden zijn sportaccommodaties, stimuleren van sportdoelgroepen, ondersteuning verenigingen (sport en cultuur), stimuleren van vrijwilligerswerk.

Net als de integratie-uitkeringen zijn ook de decentralisatie-uitkeringen apart zichtbaar binnen het gemeentefonds. Een gemeente ziet dus hoeveel geld er via decentralisatie-uitkeringen beschikbaar is gesteld. De decentralisatie-uitkeringen zijn in het leven geroepen om middelen uit de specifieke uitkeringen onder te brengen bij de algemene middelen. Voorbeelden van decentralisatie-uitkeringen zijn de uitkeringen voor jeugdwerkloosheid en maatschappelijke opvang en ook de impuls Brede Scholen Sport en Cultuur (ten behoeve van de aanstelling van combinatiefunctionarissen) valt onder de decentralisatie-uitkeringen.

De specifieke uitkeringen komen van de verschillende departementen van de rijksoverheid en zijn geormerkt voor uitgaven ten behoeve van de uitvoering van het beleid van deze departementen op decentraal niveau. Het aandeel van specifieke uitkeringen verschilt van departement tot departement. Enkele departementen verstrekken in het geheel geen middelen aan de decentrale overheden, waaronder Financiën, Buitenlandse Zaken, Defensie en Algemene Zaken. Bij de departementen Infrastructuur & Milieu en Sociale Zaken en Werkgelegenheid gaat respectievelijk 21% en 25% van de uitgaven in de vorm van specifieke uitkeringen naar de lagere overheden.

TIP: Het kan voor de sportsector zinvol zijn om te proberen om specifieke beleidsonderwerpen die de sport raken door het rijk binnen het gemeentefonds onder te brengen onder de noemer integratie-uitkering of decentralisatie uitkering. Daarmee kan gericht beleid worden gevoerd en versnippering worden voorkomen.

12.2.2 Gemeentelijke heffingen

De gemeentelijke belastingtarieven worden vastgesteld door de gemeenten zelf. De afweging en de verantwoording over de hoogte van de tarieven vindt in elke gemeente plaats in de gemeenteraad. Er zijn wel wettelijke maxima aan het kostendeckingspercentage van enkele rechten, waaronder de rioolheffing en de reinigingsheffing (max. 10%). De belangrijkste inkomstenbron uit de heffingen is de onroerende zaak belasting. Voor zover er sprake kan zijn van een stijging van de opbrengsten voor een gemeente, wordt dit ook voornamelijk verklaard door een stijging van de OZB-opbrengst. Verder kunnen gemeenten nog een groot aantal andere belastingen heffen, waaronder naast de al genoemde, ook nog de hondenbelasting, toeristenbelasting, precariobelasting en parkeerbelasting. Daarnaast kent vrijwel elke gemeente nog leges voor bijvoorbeeld vergunningen.

TIP: Welk beleid hanteert uw gemeente ten aanzien van sportaccommodaties en OZB?

Gelet op de beleidsvrijheid die uw gemeente heeft is het mogelijk om hierop politieke invloed uit te oefenen.

12.3 Uitgaven van een gemeente

De uitgaven op gemeentelijk niveau worden voor een deel bepaald door verplichtingen die zijn opgelegd vanuit het rijk en vanuit de geldende wet- en regelgeving. Voor een groot deel echter kunnen gemeenten zelf bepalen hoe de beschikbare middelen worden aangewend. Hierdoor en ook vanwege de grote diversiteit onder de gemeenten voor wat betreft grootte, samenstelling, ligging, politiek, geschiedenis en cultuur et cetera is geen standaard uitgavenpatroon te geven dat als blauwdruk kan gelden voor elke gemeente. Wel komt een aantal uitgavenposten bij vrijwel elke gemeente terug. Als voorbeeld noemen we: bestuur en organisatie, burgerzaken, werk en inkomen, stedelijke ontwikkeling, openbare orde en veiligheid, leefomgeving, onderwijs en zorg en welzijn.

Voor meer informatie over de in deze uitgave behandelde onderwerpen en/of verdere ondersteuning of advies kunt u terecht bij:

Nederlandse Stichting voor Vereniging en Recht

Rietkerkweg 288

3066 VJ Rotterdam

Tel. 010-4588431

E info@verenigingenrecht.nl

W www.verenigingenrecht.nl

Nederlandse stichting voor
VERENIGINGENRECHT
DE JURIDISCHE VRAAGBAAK

Thöenes Van der Hoeff & Lichtenveldt Advocaten te Rotterdam

www.thladvocaten.nl



Geraadpleegde literatuur en overige bronnen:

Hoofdstukken van Bestuursrecht, 13^e druk, Elsevier, Van Wijk/Konijnnebelt & Van Male
Subsidierecht, 2^e herziene druk, Kluwer, Den Ouden, Jacobs, Verheij
Memo Huurrecht, 2012/2013, Kluwer
Rijksbegroting 2013
Nederland Sportland, 2010, Vereniging Sport en Gemeenten
Veerkracht!, 2012, Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Kadernota's van o.a. de gemeente Enschede, Leiden, Zoetermeer en Rotterdam
Rechtspraak.nl