We knnnen stellen dat het vreemdzuk van exploitatie en beheer van sportaccommodatie

exploitatien van sportaccommodaties meet aan andere organisaties en privaatrinrichtinge

ervaringen met aanpassingen in de beheervorm van sportaccommodaties is de casestudie 'Privatisering van sportaccommodaties: gevolgd en gevolgen' van DSP (Bruinink, Van der Gugten, Lagendijk, Perreis & Schaap, 2000), uitgevoerd in opdracht van het ministerie van VWS. In dit onderzoek is door meerjarige monitoring gekeken welke effecten bepaalde vormen van exploitatie hebben op de middellange termijn op het gebruik, de kwaliteit en de financiële situatie van de betreffende sportaccommodaties.

Vanuit gemeenten wordt de roep om meer inzicht in succes- en faalfactoren van typen exploitatievormen voor sportaccommodaties steeds groter. Vanuit de Vereniging Sport en Gemeenten is als gevolg opgeroepen tot meer onderzoek op dit thema. Dit is voor het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport de aanleiding geweest om het Mulier Instituut te ondersteunen bij de voorliggende verkennende studie naar exploitatie van sportaccommodaties. In deze verkennende studie geven wij weer wat er tot nu toe bekend is over het thema en hoe verschillende partijen en gemeenten ertegenaan kijken. We nemen daarbij de keuze vanuit een gemeente voor verschillende exploitatievormen bij sportaccommodaties als uitgangspunt, omdat het vraagstuk vanuit gemeenten naar voren is gebracht. Aangezien per type sportaccommodatie een andere afweging kan worden gemaakt, kijken we in dit onderzoek naar hoe bij specifieke sportaccommodaties exploitatie en beheer is vormgegeven door de gemeenten.

1.2 Doel- en vraagstelling

In deze rapportage wordt deels teruggeblikt op de studie van Bruinink et al. (2000), door te kijken wat de stand van zaken is in de cases die in dat onderzoek zijn gemonitord. Verder wordt een verbreding aangebracht door in het onderzoek meerdere nieuwe cases op te nemen. Het doel is om meer inzicht te geven in mogelijk succes en falen van aanpassingen in exploitatie en beheer van sportaccommodaties. Om hier meer inzicht in te kunnen geven, wordt ingegaan op de volgende onderzoeksvragen:

1. Welke exploitatievormen kunnen bij sportaccommodaties worden onderscheiden?
2. Op welke gronden/met welke criteria kan het succes en falen van de onderscheiden exploitatievormen worden beoordeeld op korte (< 5 jaar), middellange (5-15 jaar) en lange (> 15 jaar) termijn, afhankelijk van type accommodatie?
3. Wat is bekend over de succes- en faalfactoren, en wat zijn daarbij overeenkomsten en verschillen tussen de diverse betrokken belanghebbenden (verenigingen, exploitanten, toeleveranciers, gemeenten)?
4. Wat zijn eventueel resterende lacunes in data en/of kennis, en hoe zou hierin kunnen worden voorzien?

We merken op dat zowel in de literatuur als in het werkveld een verschillende terminologie wordt gebruikt wanneer over exploitatie van sportaccommodaties wordt gesproken. In dit onderzoek wordt onder exploitatie alle taken omtrent het uitbaten van een sportaccommodatie verstaan. Hieronder vallen verschillende taken die zowel de software (planning, communicatie met gebruikers etc.) als de hardware (beheer van accommodatie, onderhoud etc.) aangaan.

1.3 Methode

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, zijn verschillende onderzoeksmethoden gebruikt, namelijk een literatuurstudie, twee werksessies bij de Vereniging Sport en Gemeenten, een casestudie met acht cases en raadpleging van experts via een klankbordgroep.

In de literatuurstudie zijn de verschillende vormen van exploitatie en beheer van sportaccommodaties onderscheiden, waarmee het een antwoord geeft op onderzoeksvraag 1. Daarnaast zijn op basis van de literatuur procesmatige succes- en faalfactoren geïdentificeerd, en succes- en faalfactoren van

verschillende exploitatievormen voor de korte en lange termijn. Daarmee wordt een gedeelte van onderzoeksvraag 2 en 3 beantwoord.

Aanvullende gegevens zijn vergaard door middel van casestudies. Alle cases die opgenomen waren in de DSP-studie (Bruinink et al., 2000) zijn voor dit onderzoek benaderd. Daarvan hebben vijf toegezegd opnieuw deel te willen nemen aan een onderzoek. In de cases die niet opnieuw medewerking verleend hebben, komt dat doordat de accommodatie niet meer bestaat of doordat de exploitant de noodzaak van het onderzoek niet onderschrijft en/of niet mee wenst te doen. Aanvullend zijn drie nieuwe cases voor dit onderzoek geworven, waarmee het totaalaantal cases op acht uitkwam. Daaronder zijn vier sporthallen en vier sportparken. Er is bewust voor gekozen om alleen deze twee typen sportaccommodaties mee te nemen in deze verkennende studie om in eerste instantie zicht te krijgen op deze twee typen accommodaties. Een grotere diversiteit aan sportaccommodaties, door bijvoorbeeld ook zwembaden of gymzalen mee te nemen, zou vragen om een grootschaliger onderzoek, waarbij ook die cases afzonderlijk worden onderzocht. Onderzoeksvraag 3 kan door middel van deze casestudies worden beantwoord, waarin dieper wordt ingegaan op lokale situaties en de proces- en uitkomstfactoren.

Het is te beargumenteren dat pas op langere termijn alle voordelen en nadelen zich laten zien en helder wordt hoe duurzaam de gekozen vorm is. Door vergelijking van de literatuur en de input uit de cases die ook in de studie van DSP (Bruinink et al., 2000) zijn onderzocht, is getracht een onderdeel van onderzoeksvraag 2 te beantwoorden door onderscheid te maken tussen korte, middellange en lange termijn.

Tot slot is gebruikgemaakt van de in het werkveld aanwezige expertise. Hierbij gaat het om beheerders van sportaccommodaties, onderzoeksbureaus die zijn gespecialiseerd in exploitatie- en beheervraagstukken, en financiële en juridische experts. Dit heeft vooral vorm gekregen door het houden van twee werksessies met vertegenwoordigers van gemeenten, sportbedrijven, beheerorganisaties, adviesbureaus en andere experts. Deze werksessies vonden plaats tijdens de VSG-werkconferenties van juni en december 2018. Daarnaast is voor deze studie een klankbordgroep samengesteld met expertise op dit thema, bestaande uit vertegenwoordigers van gemeenten, sportbonden en adviesorganisaties. De plannen en resultaten van deze studie zijn bediscussieerd in de klankbordgroep. De in deze bijeenkomsten geïdentificeerde openstaande vraagstukken vormen, in combinatie met de lacunes die uit de rest van het onderzoek blijken, een antwoord op onderzoeksvraag 4.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de resultaten uit de literatuurstudie beschreven. In hoofdstuk 3 volgt een beschrijving van de onderzochte cases en worden de succes- en faalfactoren uit de cases gecombineerd met de factoren gevonden in de literatuur. In hoofdstuk 4 worden de conclusies en de resterende kennislacunes beschreven.

2. Literatuurstudie

In deze literatuurstudie staan de vragen centraal welke exploitatievormen te onderscheiden zijn, waarom daarvoor gekozen wordt en wat bijdraagt aan een goed resultaat. We beginnen met het geven van een overzicht van welke verschillende vormen van exploitatie van sportaccommodaties in de literatuur worden onderscheiden. Vervolgens worden de in de literatuur benoemde motieven van gemeenten om te kiezen voor wijzigingen in exploitatie en beheer, zoals verzelfstandiging, privatisering of deprivatisering aangehaald. Daarna wordt weergegeven wat bekend is over succes- en faalfactoren in het overgangsproces van de ene naar de andere vorm en in de uitkomst van een keuze voor een bepaalde vorm.

2.1 Vormen van exploitatie

In de literatuur over exploitatie van sportaccommodaties zijn de vormen van exploitatie op verschillende manieren te classificeren. Daarbij valt als eerste op dat er geen eenduidige definitie is en dat diverse modellen bestaan om de exploitatie van sportaccommodaties te operationaliseren. We gaan hieronder eerst in op de definitieverschillen, waarbij vooral aandacht is voor de in relatie tot exploitatie veel gebruikte termen privatisering en verzelfstandiging. In het navolgende gaan we in op de verschillende modellen die gebruikt worden om de diversiteit van exploitatievormen van sportaccommodaties in beeld te brengen, en stellen wij vier vormen van exploitatie voor die een duidelijke indeling geven.

Definitie
In het onderzoek van DSP, waarop deze studie voortbouwt, wordt bij de verwijzing naar exploitatievormen alleen de term privatisering gebruikt (Bruinink et al., 2000). Met deze term worden in het onderzoek alle vormen van het op afstand plaatsen van taken van een gemeente naar een andere organisatie benoemd. Van den Heuvel en Sterkenburg (2008) gebruiken de term privatisering op eenzelfde manier, maar met een nuance. Zij noemen het privatisering, wanneer de inbreng van particulieren toeneemt ten opzichte van die van de overheid, en zij noemen het verzelfstandiging wanneer de overheid zelf de taak blijft uitvoeren, maar het binnen de organisatie op afstand plaatst. De Parlementaire onderzoekscommissie (2012) heeft verzelfstandiging uitgebreider gedefinieerd. Zij maakt het onderscheid in juridisch verzelfstandigen, waarbij de bevoegdheid voor het uitvoeren van een bepaalde taak wordt overgedragen, en bestuurlijke verzelfstandiging waarbij een organisatieonderdeel van de overheid zelfstandigheid wordt toegekend. Over privatisering wordt gesproken wanneer de overheidsbemoeienis stopt en de sportaccommodatie wordt overgedragen aan een andere partij. Deze definiëring sluit aan bij de definities die worden gebruikt in het Handboek Sport en Verzelfstandiging van de VSG (Van der Bij, 1995) en vormt een goede basis voor deze verkennende studie. Als gevolg definiëren wij verzelfstandiging als het proces van overdragen van (een aantal) exploitatietaken naar een intern organisatieonderdeel, losstaand van de gemeentelijke organisatie of een externe organisatie. Daarbij bestaan bij verzelfstandiging verschillende gradaties van het overdragen van taken. Bij privatisering worden naast alle exploitatietaken ook het eigendom of het exploitatierisico van de accommodatie overgedragen aan een externe partij. Deprivatisering is het omgekeerde proces van het terugnemen van eigendom (en exploitatietaken) door de gemeente.

Een belangrijk kader van ons onderzoek is dat het vertrekt vanuit de gemeentelijke discussie over beheer en exploitatie van sportaccommodaties. We richten ons dan ook primair op sportaccommodaties die in beginsel door de gemeente gebouwd/geëxploiteerd zijn en waar in een later stadium taken en/of eigendom en risico zijn overgedragen aan een andere partij. De accommodaties waarin overwegend door de markt wordt voorzien (fitnesscentra, maneges, bowlingbanen etc.) worden in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten. Dit kader heeft gevolgen voor de verschillende vormen van exploitatie die we onderscheiden.

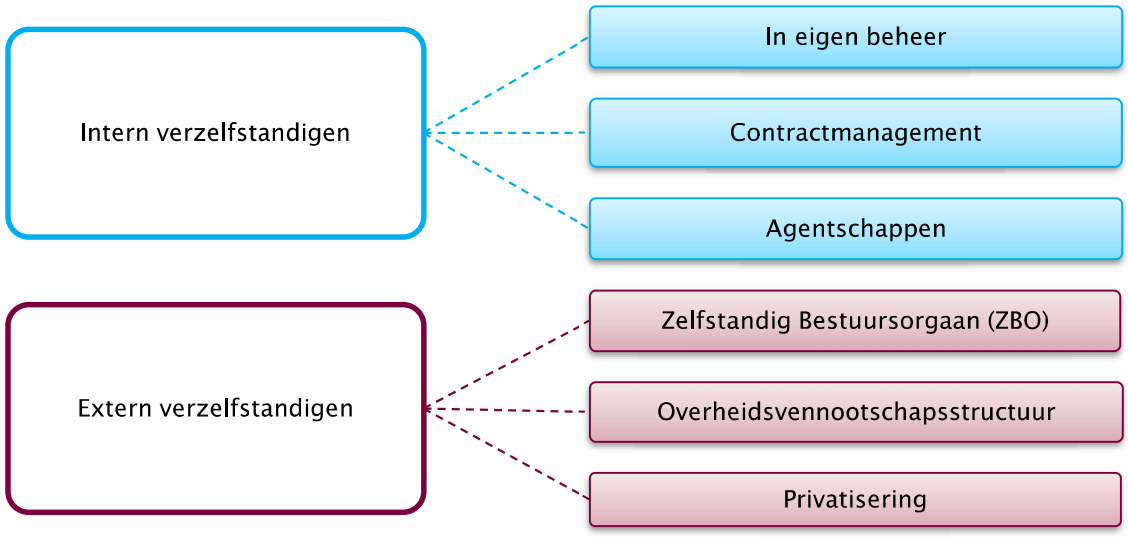
Exploitatiemodellen

Er zijn verschillende modellen beschikbaar die inzicht geven in de mogelijkheden voor de overheid bij het overdragen van taken. Figuur 2.1 geeft een algemeen model weer wat van toepassing is op het overdragen van taken door de overheid. De basis van dit model laat een keuze voor de overheid zien tussen intern verzelfstandigen en extern verzelfstandigen.

Interne verzelfstandiging kan op drie manieren plaatsvinden: de overheid houdt een dienst in eigen beheer, richt zich op contractmanagement of zet agentschappen op. In het kader van de verzelfstandiging van sportaccommodaties zijn alleen de eerste twee vormen van belang, het opzetten van agentschappen is niet aan de orde. De overheid kan ervoor kiezen om de taken rondom exploitatie en beheer van een sportaccommodatie in eigen beheer te houden. Op dat moment verandert er niets aan waar de verantwoordelijkheden liggen, maar kunnen de taken intern wel gescheiden worden. Wanneer de overheid voor contractmanagement kiest, staan de taken iets verder weg van de kernorganisatie, maar door middel van contractmanagement kan de overheid afspraken maken over de verantwoordelijkheden.

Externe verzelfstandiging kan volgens dit model ook op drie manieren plaatsvinden. Het overdragen van taken aan een Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO) is bij sportaccommodaties niet van toepassing. Wel kan de overheid kiezen voor een overheidsvennootschapsstructuur, waarbij taken worden overgedragen, maar de overheid aandeelhouder blijft; of voor privatisering. Privatisering heeft in het model te maken met het overlaten, uitbesteden of afstoten van taken. Dit is een ruimere definitie dan in dit onderzoek voor deze term wordt gebruikt.

Figuur 2.1 Vormen van verzelfstandiging



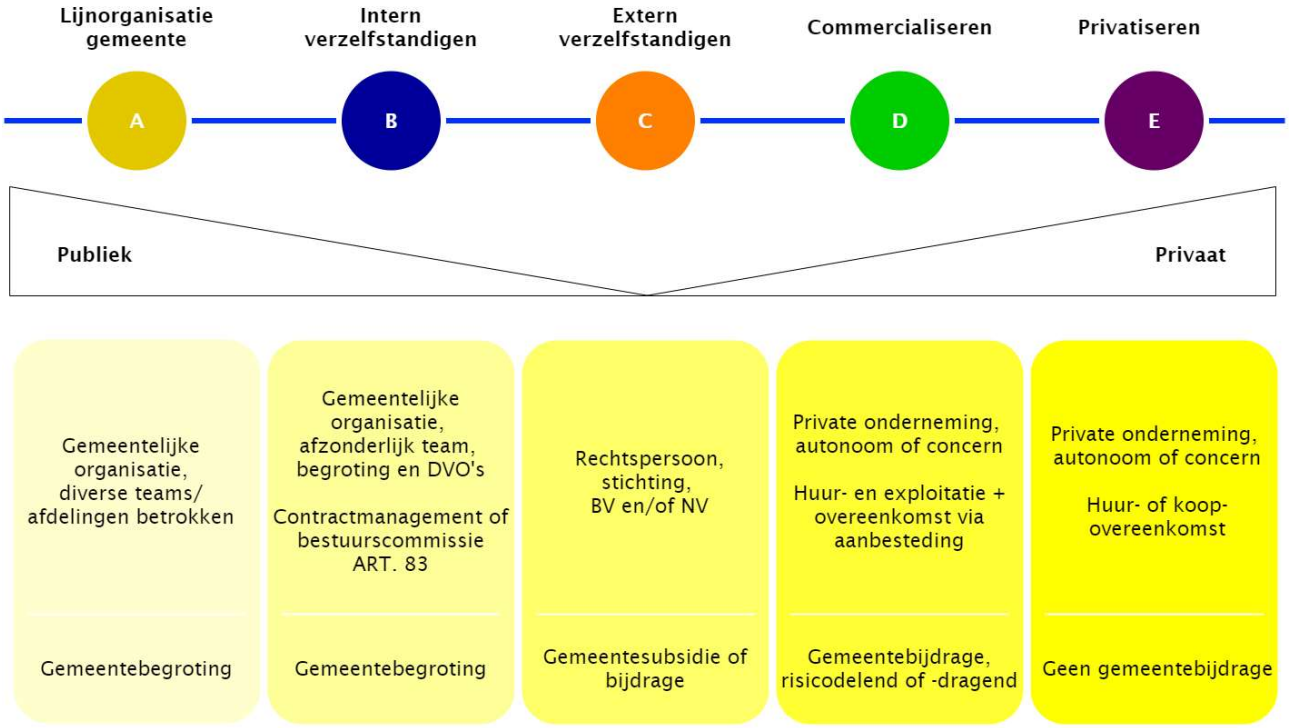
Bron: Kennisplatform Verkeer en Vervoer, 2013.

Figuur 2.1 geeft een model weer dat kan worden ingezet voor het overdragen van allerlei verschillende taken. Als het in de praktijk gaat om het overdragen van exploitatie en beheer van sportaccommodaties wordt ook met een ander model gewerkt, dat dieper ingaat op de organisatievormen van sportaccommodaties (figuur 2.2). Dit model laat de mogelijkheden van de overheid zien op een schaal van publiek naar privaat. Op basis van de gekozen rechtspersoon, wijze van contractmanagement, financiering en verdeling van risico wordt bepaald in welke categorie de organisatie hoort. Dit model heeft niet per definitie betrekking op één accommodatie, maar meer in het algemeen waar het beheer van sportaccommodaties onder te brengen en onder welke condities. Dit kan zijn:

- Vorm A: in de lijnorganisatie van de gemeente;

- Vorm B: intern verzelfstandigd in de gemeentelijke organisatie waarbij het nog wel op de gemeentebegroting staat;
- Vorm C: extern verzelfstandigd waarbij gekozen wordt voor een stichting, bv en/of nv waarbij de gemeente een subsidie of exploitatiebijdrage verstrekt;
- Vorm D: commercialiseren waarbij de accommodaties in beheer zijn bij een private onderneming, de gemeente wel een exploitatiebijdrage geeft, maar waar het risico door de private partij gedragen of gedeeld wordt;
- Vorm E: privatiseren waarbij sprake is van een huur- of koopovereenkomst en geen sprake meer is van een exploitatievergoeding van de gemeente.

Figuur 2.2 Organisatievormen voor sportaccommodaties



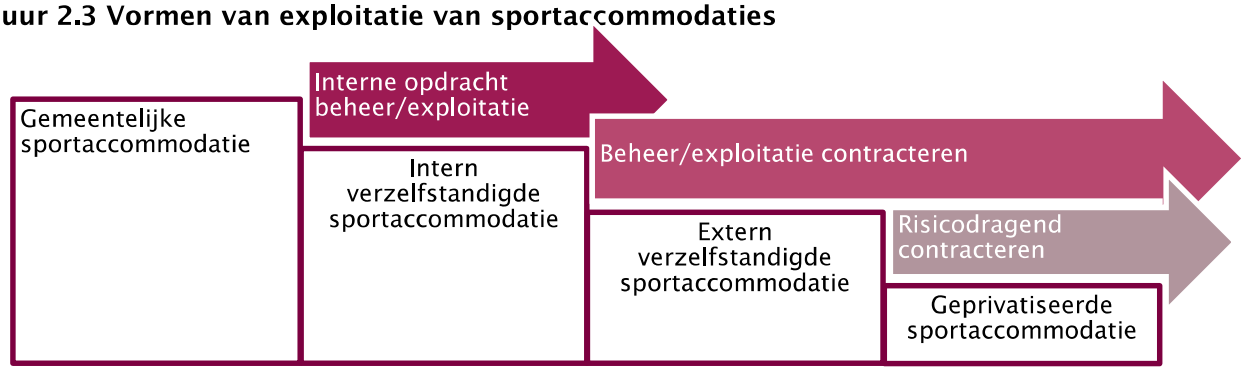
Bron: Hospitality Group, n.d.

Het laatste model dat is geïnventariseerd, komt uit het Handboek Sport en Verzelfstandiging (Van der Bij, 1995). In dit model wordt onderscheid gemaakt in vier vormen van exploitatie: de gemeentelijke organisatie, intern verzelfstandigde sportaccommodatie, extern verzelfstandigde sportaccommodatie en geprivatiseerde sportaccommodatie. Deze worden op eenzelfde manier gedefinieerd als in het model in figuur 2.2. Het enige verschil is dat in dit model geen aandacht wordt besteed aan commercialisering. Commercialiseren is niet als aparte vorm benoemd, omdat deze kan worden geschaard onder de andere vormen als de criteria beleid en uitvoering gescheiden, exploitatie overgedragen en eigendom overgedragen worden gehanteerd. De vorm commercialisering uit figuur 2.2 valt in het Handboek Sport en Verzelfstandiging onder extern verzelfstandiging of privatisering afhankelijk van wie het risico draagt. Verder merken we op dat commercialisering uitgaat van de organisatie en niet van de sportaccommodatie. In dit onderzoek gaan we uit van privatisering wanneer sprake is van risicodragend uitbesteden van de sportaccommodatie. Wanneer sprake is van risicodeling dan betreft het een extern verzelfstandigde accommodatie.

Vier vormen van exploitatie

De vierdeling uit het Handboek Sport en Verzelfstandiging past goed bij de focus van dit onderzoek op exploitatie en beheer van sportaccommodaties en sluit aan bij de cases die in dit onderzoek zijn onderzocht. Daarom kiezen wij in dit onderzoek om met deze vier vormen van exploitatie te werken: gemeentelijke sportaccommodatie, intern verzelfstandigde sportaccommodatie, extern verzelfstandigde sportaccommodatie en geprivatiseerde sportaccommodatie. Deze vier vormen hebben wij schematisch weergegeven in een model (zie figuur 2.3).

Figuur 2.3 Vormen van exploitatie van sportaccommodaties



Gemeentelijke sportaccommodatie

De gemeente is de eigenaar van de sportaccommodatie, en financieel en bestuurlijk verantwoordelijk (De Kruijf et al., 2015). Daarnaast heeft de gemeenten de exploitatie van de accommodatie in handen. Zo doet de gemeente de administratie, het onderhoud en de promotie (Special sportaccommodaties, 2012). Wanneer een sportaccommodatie in gemeentelijke handen is, kan zij specifiek sturen op de gang van zaken in de accommodatie. De gemeente houdt zich zo bezig met zowel het beleid als met de uitvoering.

Intern verzelfstandigde sportaccommodatie

Bij interne verzelfstandiging worden exploitatietaken van een sportaccommodatie overgedragen aan een zelfstandig gezet onderdeel van de gemeente. Het onderdeel van de gemeente krijgt, voor de uitvoering van de exploitatietaken, een budget waarbij afspraken worden vastgelegd in een contract (Schotman, Van der Sluis, Driessen & Bos, 2000). Het onderdeel van de gemeente krijgt dus een mate van zeggenschap binnen het toegekende budget (Moret, Ernst & Young, 1997). Bij deze vorm van verzelfstandiging blijft de gemeente financieel (onderdeel van de gemeentebegroting) en bestuurlijk verantwoordelijk. De verwachting is dat interne verzelfstandiging leidt tot meer efficiëntie (Van Thiel, 2002). De gemeente is ook in dit geval verantwoordelijk voor beleid en uitvoering, maar heeft deze taken en verantwoordelijkheden wel van elkaar gescheiden.

Extern verzelfstandigde sportaccommodatie

In het geval van externe verzelfstandiging worden exploitatietaken van een sportaccommodatie overgedragen aan een organisatie of bedrijf met een eigen rechtspersoonlijkheid. Een extern verzelfstandigde organisatie geniet een bepaalde mate van zelfstandigheid, en wordt (mede) verantwoordelijk voor de taakuitvoering (Moret et al., 1997). De taakuitvoering dient vaak uitgevoerd te worden binnen vastgestelde kaders in een exploitatieovereenkomst of subsidiekader, waarbij de gemeente kan voorschrijven hoe invulling gegeven moet worden aan de exploitatie. Hieronder vallen ook het overdragen van de exploitatie naar een private partij die van de gemeente een exploitatiesubsidie ontvangt (o.a. Optisport, Sportfondsen Nederland, LACO, etc.).

De gemeente blijft risicodragend ten aanzien van de sportaccommodatie, en blijft daarmee eindverantwoordelijk en behoudt invloed via de exploitatieovereenkomst of als aandeelhouder,

bestuurder of toezichthouder. Duidelijke afspraken moeten daarom worden gemaakt over de verantwoordelijkheden op korte en lange termijn (Van den Heuvel & Sterkenburg, 2008).

Geprivatiseerde sportaccommodatie
Bij privatisering heeft de gemeente zich teruggetrokken en wordt de dienstverlening risicodragend overgelaten aan de markt. Een private organisatie is de eigenaar of risicodrager van de accommodatie, en draagt de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid. Ook doet of regelt deze private organisatie alle exploitatietaken. Gemeenten kunnen op voorhand contractuele afspraken maken met de partijen zodat bijvoorbeeld het belang van verenigingen gediend wordt of de aansluiting bij gemeentelijk beleid gewaarborgd blijft. Het risico van de exploitatie wordt overgedragen aan de private partij en de gemeente heeft geen zeggenschap.

2.2 Toepassing van exploitatievormen sportaccommodaties

Er is maar beperkt onderzoek gedaan naar de wijze waarop de exploitatie van sportaccommodaties wordt vormgegeven. Het Mulier Instituut heeft weliswaar een overzicht van de sportaccommodaties in Nederland in de Database SportAanbod (DSA), maar het ontbreekt daarbij aan informatie over exploitatie en beheer van deze sportaccommodaties. In de Monitor Lokaal Sportbeleid 2016 (Hoekman & Van der Maat, 2017) heeft het Mulier Instituut gemeenten wel gevraagd over de wijze waarop de exploitatie van sportaccommodaties in de gemeente is vormgegeven. Dit onderzoek laat zien dat in 50 procent van de gemeenten de exploitatie van sportaccommodaties bij een gemeentelijke dienst gericht op sport zijn ondergebracht, en bij 35 procent van de gemeenten bij de dienst voor maatschappelijk vastgoed (zie tabel 2.1). In een kwart van de gemeenten worden ook accommodaties geëxploiteerd door een private partij die van de gemeente een exploitatiesubsidie ontvangt. In mindere mate is sprake van een intern of extern verzelfstandigd sportbedrijf of bedrijf voor maatschappelijk vastgoed.

Tabel 2.1 Exploitatie van sportaccommodaties (in procenten, gemeenten n=240)

	Totaal
In een gemeentelijke dienst/afdeling sport (en recreatie)	50
In een gemeentelijke dienst/afdeling voor maatschappelijk vastgoed	35
Door een private partij die van de gemeente een exploitatiesubsidie ontvangt	24
Extern verzelfstandigd sportbedrijf	9
Intern verzelfstandigd sportbedrijf	4
Extern verzelfstandigd bedrijf voor maatschappelijk vastgoed	3
Intern verzelfstandigd bedrijf voor maatschappelijk vastgoed	0
Anders	13
Weet niet, niet van toepassing	3

Bron: Hoekman & Van der Maat, 2017.

Afhankelijk van welke keuze wordt gemaakt over de vorm van de exploitatie van sportaccommodaties, zijn er andere taken en verantwoordelijkheden voor de gemeente. Om meer inzicht te geven in de rol van gemeenten bij de verschillende vormen van exploitatie is uit het Handboek Sport en Verzelfstandiging onderstaande tabel overgenomen (Van der Bij, 1995). Hierbij is weergegeven welke invloed de gemeente aan deze rollen kan ontlenen. De rol van de gemeente als toezichthouder verandert bijvoorbeeld bij de keuze voor een andere vorm van exploitatie van de sportaccommodatie in de gemeentelijke organisatie. Bij interne verzelfstandiging is de gemeente ‘hoofdtoezichthouder’ op de taken, bij externe verzelfstandiging deelt de gemeente dit toezicht met de organisatie die de taken toebedeeld heeft gekregen en bij privatisering is te zien dat de gemeente geen toezichthoudende taak meer heeft (tabel 2.2).

Tabel 2.2 Consequenties van verzelfstandigen en privatiseren voor gemeenten

		Invloed gemeente als			
	Consequenties voor huidige organisatieonderdeel	Regelgever	Contractpartij	Toezichthouder	Onder-nemer
Intern verzelfstandigen	Exploitatietaken overdragen aan verbijzonderd organisatieonderdeel met eigen budget	N.v.t.	Opdragen uitvoering taak	Ja	Ja
Extern verzelfstandigen	Exploitatietaken overdragen aan rechtspersoon, overheid blijft eigenaar	Ja	Overeenkomen uitvoering taak	Ja (evenredig naar bevoegdheid)	Nee
Privatiseren	Organisatie overdragen aan rechtspersoon, overheid heeft geen overwegende zeggenschap meer	Ja	Overeenkomen uitvoering taak	Nee	Nee

Bron: Van der Bij, 1995.

Doelen van verzelfstandiging en privatisering

In deze paragraaf wordt op basis van de literatuur meer inzicht gegeven in de redenen waarom gemeenten kiezen voor het (gedeeltelijk) afstoten van hun taken met betrekking tot exploitatie van de accommodatie, of om deze juist weer terug te nemen.

Privatisering komt voort uit het gedachtegoed van het New Public Management (NPM) waarbij de markt als voorbeeld moet dienen voor de overheid om zaken efficiënt en effectief aan te pakken. Het afstoten van taken die ook door de markt kunnen worden opgepakt, is in de stroming van NPM een goede manier om te zorgen voor meer efficiëntie en effectiviteit binnen de overheid (Christensen, 2012). Door het besparen van kosten kan de overheid zich meer richten op zijn kerntaken (Van den Heuvel & Sterkenburg, 2008). De verwachting is dat de nieuwe exploitant kan zorgen voor continuïteit en een hogere kwaliteit van dienstverlening, doordat de exploitant beter aan kan sluiten bij de wensen van de doelgroep (Van den Heuvel & Sterkenburg, 2008; Lagendijk et al., 1995). Maar er zijn ook motieven voor gemeenten om het zelf te doen. Hierbij kunnen de volgende typen motieven worden geïdentificeerd: vanwege politieke motieven, om natuurlijke monopolies tegen gaan, of omdat het beschouwd wordt als collectief goed of basisrecht (Crouch, 2015). Sport valt onder het politiek motief. Politiek gezien is sport belangrijk voor de gezondheid en als sociaal kapitaal (Van der Bij, 1995). Daarom is het van politiek belang dat sport blijft bestaan en wordt sport gezien als verdienstelijk goed. Een verdienstelijk goed kan via de markt worden aangeboden, maar de politiek beoordeelt het aanbod dat zo ontstaat als niet goed of te klein, en stimuleert een goedkoper, breder en beter bereikbaar aanbod (Van der Poel, 2004).

Wanneer gemeenten besluiten om accommodaties niet vanuit de gemeentelijke lijnorganisatie te exploiteren en beheren, maar om deze (intern of extern) te verzelfstandigen of te privatiseren, dan is kostenbesparing het belangrijkste motief (Hoekman & Van der Maat, 2017; zie tabel 2.3). Door het uitplaatsen van taken wordt een kostenbesparing verwacht. Daarnaast wordt door een derde van de gemeenten aangegeven dat zij het niet (meer) zien als taak van de gemeente (politiek motief) en geeft 29 procent aan dat de effectiviteit van de uitvoering wordt verbeterd door uitplaatsing van de taken. Maar een klein deel van de gemeenten (2 procent) geeft aan dat zij vanwege de Wet Markt en Overheid hebben gekozen voor verzelfstandiging of privatisering. In de volgende paragraaf over wet- en regelgeving wordt verder uiteengezet wat deze wetgeving inhoudt.

Tabel 2.3 Motieven voor verzelfstandiging of privatisering (in procenten, gemeenten n=240)

	Totaal
Kostenbesparing	41
Wordt niet (meer) gezien als taak van de gemeente	33
Verbetering effectiviteit	29
Omdat bedrijf en/of verenigingen aangeven taken van de gemeente te willen overnemen	18
Onbekend/bestaat al lange tijd zo	4
Invloed van de Wet Markt en Overheid	2
Anders	6

Bron: Hoekman & Van der Maat, 2017.

2.3 Wet- en regelgeving

Bij wijzigingen in exploitatie en beheer van sportaccommodaties hebben gemeenten te maken met wet- en regelgeving. Veranderingen in wet- en regelgeving kunnen aanleiding zijn voor een wijziging van de exploitatie en beheervorm of kaders geven waar veranderingen in beheer en exploitatie van sportaccommodaties aan moeten voldoen. In deze paragraaf wordt de wet- en regelgeving die een rol speelt bij veranderingen in exploitatie en beheer van sportaccommodaties kort uiteengezet. Hierbij wordt ingegaan op de Wet Markt en Overheid, het Sportbesluit, de Aanbestedingswet en Staatsteun (Rijksoverheid, 2018; Kenniscentrum Sport, 2018; VSG, 2018; Europa Decentraal, 2018). In dit onderzoek wordt overigens niet specifiek gekeken wat de invloed van al deze wetgeving is, omdat ten tijde van de verzelfstandiging of privatisering mogelijk andere wetgeving gold. Wel worden knelpunten op het gebied van wet- en regelgeving die zijn verkregen uit het caseonderzoek waar zinvol benoemd.

Wet Markt en Overheid

In de Wet Markt en Overheid zijn gedragsregels opgesteld om te voorkomen dat er concurrentievervalsing van de overheid ten opzichte van het bedrijfsleven plaatsvindt, te weten:

- Overheden moeten alle kosten die zij maken voor een dienst doorberekenen in de prijs.
- Overheden mogen hun eigen overheidsbedrijven niet bevoordelen boven concurrerende bedrijven.
- Overheden mogen de gegevens waarover ze beschikken niet opnieuw gebruiken voor andere activiteiten.
- Wanneer de overheid een bestuurlijke rol heeft en zelf ook de uitvoering doet, mag dit niet bij dezelfde persoon liggen.

Deze wetgeving kan een motief zijn voor een gemeente om te kiezen voor verzelfstandiging of privatisering. Door niet meer zelf de sportaccommodatie te exploiteren en beheren, maar deze taken in de markt te zetten, heeft de gemeente geen kans meer op concurrentievervalsing zoals deze in de Wet Markt en Overheid wordt bedoeld.

Sportbesluit

Het Sportbesluit is per 1 januari 2019 komen te vervallen. Dit betekent dat vanaf 2019 geen btw-voordeel meer kan worden gerealiseerd bij het gelegenheid geven tot sportbeoefening. Om de financiële nadelen die uit deze afschaffing voortvloeien op te vangen, heeft het ministerie van VWS 240 miljoen euro beschikbaar gesteld. Dit geld is ondergebracht in twee regelingen, te weten de ‘Specifieke uitkering stimulering sport’ (SPUK) en de ‘Bouw en Onderhoud van SportAccommodaties’ (BOSA), waar gemeenten, stichtingen en verenigingen aanspraak op kunnen maken. Het is nog onduidelijk hoe dit in de praktijk gaat uitwerken en of hiermee voldoende compensatie wordt geboden voor de organisaties die gebruikmaakten van het Sportbesluit.

Aanbestedingswet

In Nederland bestaat een wettelijk kader voor aanbesteding. In de Aanbestedingswet zijn de beginselen van aanbestedingsrecht vastgelegd. Daarbij geldt in het kader van het proportionaliteitsbeginsel dat de keuzes die de aanbestedende dienst maakt, en de eisen en voorwaarden die hij stelt bij een aanbesteding, in redelijke verhouding dienen te staan tot de aard en omvang van de aan te besteden opdracht (Rijksoverheid, 2016). Bij een verandering in de vormgeving van exploitatie en beheer van sportaccommodaties zal de gemeente een afweging moeten maken of een aanbesteding nodig is en welke eisen daar vervolgens aan gesteld worden. Niet in alle gevallen zal sprake zijn van een noodzaak tot aanbesteding, zoals bijvoorbeeld bij het overdragen van buitensportaccommodaties aan de gebruikende verenigingen.

Staatssteun

Als een gemeente economische activiteiten verricht met behulp van publieke middelen, dan kunnen de Europese staatssteunregels hierop van toepassing zijn. Dit is het geval als de gemeente steun verleent, bijvoorbeeld door het verstrekken van een exploitatiesubsidie. Afhankelijk van de rol die de gemeente wil vervullen in exploitatie en beheer van sportaccommodaties, moet worden bezien aan welke regels moet worden voldaan. Belangrijk aspect bij staatssteun is dat het gaat om een economische activiteit waarbij sprake is van een steunmaatregel. Hiervan kan sprake zijn wanneer de gemeente een sportaccommodatie of sportactiviteit subsidieert. Er is alleen sprake van staatssteun als aan alle onderstaande voorwaarden wordt voldaan:

- de steun wordt verleend aan een onderneming die een economische activiteit verricht;
- de steun wordt vanuit staatsmiddelen bekostigd;
- deze staatsmiddelen verschaffen een economisch voordeel dat niet via normale commerciële weg zou zijn verkregen (non-marktconformiteit);
- de maatregel is selectief: het geldt voor één of enkele ondernemingen, een specifieke sector/regio;
- de maatregel vervalst de mededinging (in potentie) en (dreigt te) leiden tot een ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer in de EU.

Mocht tot de conclusie worden gekomen dat er sprake is van staatsteun, dan zijn er mogelijkheden om de voorgenomen financiële maatregel toch mogelijk te maken, bijvoorbeeld door een vrijstellingsbesluit door de activiteit aan te merken als Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB). Een DAEB is een economische activiteit die het algemeen belang dient en die de markt zonder het overheidsoptreden anders niet (of niet onder dezelfde voorwaarden inzake objectieve kwaliteit, veiligheid, betaalbaarheid, gelijke behandeling of algemene toegang) had verricht.

Right to Challenge

Het *Right to Challenge* staat voor het ‘recht om uit te dagen’. De kern hiervan is dat een groep van bewoners taken van de overheid kan overnemen, wanneer zij dit beter, goedkoper of anders denken te kunnen doen. Bewonersinitiatieven krijgen hiermee de mogelijkheid om een bod uit te brengen of voorstel te doen met als doel het overnemen van een gemeentelijke taak. De concurrenten zijn vaak commerciële partijen en de gemeente besluit vervolgens welke partij de taak krijgt. Mocht de taak gegund worden aan een bewonersinitiatief, dan ontstaat er een opdrachtgever- en opdrachtnemerrelatie tussen de overheid en de groep (georganiseerde) bewoners.

2.4 Proces van verzelfstandiging en privatisering

In deze paragraaf wordt op basis van enkele procesfactoren die een rol spelen in verzelfstandiging of privatisering meer inzicht gegeven in de succes- en faalfactoren van het proces (onderzoeksvraag 2). Hierbij is het van belang om naar de verschillende partijen te kijken die betrokken zijn bij een dergelijk proces. Partijen van belang in het proces zijn gemeente, exploitant, medewerkers/personeel, verenigingen en andere gebruikers.

Uit de literatuur blijkt dat de volgende factoren van invloed zijn op het succes of falen van het proces van verzelfstandiging of privatisering (Van der Bij, 1995; Luimstra, 2008; Bruinink et al, 2000; De Jong & Ruedisulj, 2013). Hieronder worden deze factoren verder uiteengezet:

- Communicatie en informatie
- Duidelijke doelstellingen
- Financiering
- Planning, registratie en procesmanagement
- Transparantie verantwoordelijkheden.

Communicatie en informatie

Het is van belang dat er tijdig en regelmatig wordt gecommuniceerd voorafgaand en tijdens het verzelfstandigings- of privatiseringsproces (Van der Bij, 1995; Luimstra, 2008). Hierbij dienen de verwachtingen helder te worden besproken en gemaakte afspraken goed vastgelegd. Daarnaast moeten alle partijen inzicht hebben in hun rol in het proces. Daarbij is het van belang dat alle partijen over voldoende informatie beschikken om de eigen rol in het proces goed uit te kunnen voeren. Met name voor verenigingen is het van belang hiervoor voldoende informatie te hebben, omdat het hier veelal vrijwilligers betreft die geen ervaring hebben met privatiseringstrajecten (Luimstra, 2008). Voor medewerkers van de sportaccommodatie/gemeente is het van belang dat duidelijk wordt gecommuniceerd over het te doorlopen proces en de te verwachten uitkomsten, zodat hier geen spanningen ontstaan (Van der Bij, 1995; Lemmers, 2012). Voor alle betrokken partijen is het van belang dat de informatie gedetailleerd en betrouwbaar is, zodat er achteraf geen verrassingen naar boven komen, bijvoorbeeld in de zin van financiële verplichtingen of achterstallig onderhoud (Bruinink et al., 2000; Rekenkamercommissie Coevorden, 2009). Een partij die nauwelijks betrokken wordt in het proces is de burger. Burgers weten veelal wel wat verzelfstandiging en privatisering inhoudt, maar weten niet wat dit voor hun betekent (Den Ridder & Dekker, 2012). Het is gewenst om de belangen van de burger mee te nemen in het proces (Parlementaire Onderzoekscommissie, 2012).

Duidelijke doelstellingen

In een proces van privatisering is het van belang dat overleg plaatsvindt tussen de betrokkenen en helder is wat de doelstellingen van het proces zijn (Luimstra, 2008). Het vaststellen van doelstellingen waar alle partijen het mee eens zijn, draagt bij aan een beter verloop van het proces, waarbij beter gestuurd wordt op de voortgang en de beoogde uitkomsten van het proces. Dit vergroot de kans op een succesvolle privatisering (Van der Bij, 1995).

Financiering

Onderzoek van de KNVB geeft aan dat een belangrijke factor voor een succesvolle verzelfstandiging of privatisering de financiering is. Voor de exploitant is het van belang dat zij voldoende middelen heeft om de exploitatietaken uit te voeren. Voor gemeenten gaan privatiseringen gepaard met een bezuinigingsopgave, waardoor het voor hen zaak is deze bezuinigingen door te kunnen voeren (De Jong & Ruedisulj, 2013). Daarbij zal de nieuwe exploitant ook goed moeten letten op de bewaking van de kosten, zeker in de gevallen dat zij ook zorgdraagt voor klein/groot onderhoud. Uit de praktijk van de KNVB blijkt dat verenigingen onvoldoende reserveren voor uitgaven in de toekomst, waardoor vaak onvoldoende geld beschikbaar is voor groot onderhoud (De Jong & Ruedisulj, 2013).

Planning, registratie en procesmanagement

De planning, registratie en het (externe) procesmanagement moeten bijdragen aan een goede procesgang (Luimstra, 2008). De studie van DSP (Bruinink et al.) in 2000 laat zien dat het verzelfstandigings- of privatiseringsproces vaak niet zo verloopt als vooraf wordt beoogd. De lokale situatie en de verschillende partijen betrokken bij de verzelfstandiging of privatisering zijn van grote invloed op de uitkomsten van het proces. Vroegtijdig betrekken van de verenigingen is bijvoorbeeld een factor die van grote invloed is op het verloop van het proces. Als de verenigingen te laat aangehaakt worden, hebben gemeenten vaak al beslissingen genomen die voor de verenigingen een grote impact hebben (Bruinink et al., 2000). Verenigingen moeten de ruimte hebben om mee te denken en zich voor te bereiden op het proces (De Jong & Ruedisulj, 2013). Het instellen van extern procesmanagement draagt bij aan het succes van het proces (Van der Bij, 1995; Luimstra, 2008; Bruinink et al., 2000; De Jong & Ruedisulj, 2013). Verenigingen, maar ook gemeenten hebben vaak onvoldoende kennis van het proces van privatisering en er zijn tegenstijdige belangen die een rol spelen. Een externe partij zorgt voor advies aan alle partijen binnen het proces. Het onderzoek van DSP geeft aan dat kwaliteit van het procesmanagement een belangrijke succesfactor is bij verzelfstandiging en privatisering (Bruinink et al., 2000).

Transparantie verantwoordelijkheden

De gemeente en de andere partijen moeten afspraken ten behoeve van de verschuiving in verantwoordelijkheden gedetailleerd vastleggen tijdens het proces van verzelfstandiging of privatisering, bij voorkeur in een contract waarbij alle partijen tekenen of betrokken zijn (Van der Bij, 1995). Voor de verschillende partijen is het namelijk van belang te weten welke partij welke verantwoordelijkheden heeft en hoe de verhoudingen ten opzichte van elkaar zijn (Luimstra, 2008). De gemeente moet bij het overdragen van verantwoordelijkheden niet meer te veel willen sturen (Van der Bij, 1995). Voor verenigingen is het van belang te weten in welke vorm zij willen en kunnen samenwerken (Bruinink et al., 2000). Voor commerciële exploitanten is het van belang inzicht te hebben in hun functie richting de gemeenschap. Er dienen goede afspraken gemaakt te worden over bijvoorbeeld de huurtarieven voor verenigingen om toegankelijkheid en betaalbaarheid te waarborgen (Bruinink et al., 2000). Daarnaast dient aandacht te zijn voor een meerjarenonderhoudsplan, zodat gereserveerd wordt voor uitgaven in de toekomst voor (groot) onderhoud.

2.5 Uitkomsten van verzelfstandiging en privatisering

Succes en falen van verzelfstandiging of privatisering kan op basis van verschillende uitkomstmaten worden bepaald (onderzoeksvraag 2). In de literatuur worden verschillende uitkomsten van verzelfstandiging en privatisering genoemd, die wij kunnen indelen in financieel rendement, beleidsmatig, beheersmatig, bezetting en kwaliteit en tevredenheid. Logischerwijs bestaat er een relatie tussen de motieven en doelen van privatisering en de gewenste uitkomsten.

Financieel rendement

Verzelfstandiging en privatisering dienen voordeel op te leveren voor de gemeente en voor de verzelfstandigde of geprivatiseerde sportaccommodatie. Dit financieel rendement kan op verschillende manieren bekeken worden. Enerzijds wordt het rendement gezien in het meer doelmatig en effectief inzetten van middelen van de gemeente. Door verzelfstandiging of privatisering kan worden gekort op de ambtelijke overhead, waardoor de gemeente meer gericht is op het uitvoeren van de kerntaken (Bruinink et al., 2000). Literatuur geeft echter aan dat op korte en lange termijn niet altijd een reductie op de ambtelijke overhead is terug te zien (Alonso et al., 2011). Anderzijds kan het rendement gezien worden in lagere financiële lasten voor de gemeente. Onderzoek laat zien dat de kosten van beheer van de accommodatie dalen doordat verenigingen of een andere exploitant de taken goedkoper uit kunnen voeren dan de gemeente (Bruinink et al., 2000; Alonso et al., 2011). Hierbij is het wel van belang onderscheid te maken in de mate van verzelfstandiging. Wanneer bijvoorbeeld (groot) onderhoud nog bij de gemeente is belegd, zullen de kosten van de gemeente minder hard dalen.

Beleidsmatig

Verzelfstandigen of privatiseren van een sportaccommodatie zorgt ervoor dat beleid en uitvoering gescheiden worden. De gemeentelijke beleidsdoelstellingen voor sport en bewegen blijven bestaan, en in de meeste vormen van verzelfstandiging blijven deze doelen van invloed op de exploitatie van de sportaccommodatie. Alleen in de vorm waarbij er helemaal geen subsidierelatie meer is (de volledig geprivatiseerde sportaccommodatie), zal de gemeente geen directe invloed meer kunnen uitoefenen met haar beleid. In de vormen van verzelfstandiging waarbij beleid en uitvoering losgekoppeld zijn, maar de banden niet helemaal losgetrokken zijn (intern verzelfstandigd en extern verzelfstandigd), moet de gemeente andere beleidsinstrumenten aanspreken om invloed te kunnen houden. Gemeenten kunnen minder vanuit een regierol beslissingen nemen, waardoor financiële instrumenten belangrijker worden (Ligtenbarg, 2006). Gemeenten kunnen nog wel sturen op basis van contractbepalingen en subsidies. Beleidsmatig gezien ontstaat er een duidelijk scheiding tussen beleid en uitvoering en heeft de gemeente afhankelijk van de gekozen vorm, meer of minder invloed op de uitvoering van het accommodatiebeleid en zeggenschap over wat er op de accommodatie plaatsheeft. Heldere contractafspraken zijn van belang om beleidsmatig voldoende grip te houden op de sportaccommodatie.

Beheersmatig

Bij verzelfstandiging en privatisering worden beheerstaken overgedragen aan andere partijen. Of de nieuwe manier van uitvoeren van beheerstaken goed verloopt bepaalt voor een belangrijk deel ook de uitkomst van de verzelfstandiging. Een van de zaken die hierbij een rol speelt is de mate waarin de beheerstaken bij vrijwilligers komt te liggen. Wanneer een vereniging, of een beheerstichting ontstaan uit een vereniging, de sportaccommodatie gaat exploiteren worden vaak taken die voorheen door de gemeente werden uitgevoerd, voortaan door vrijwilligers uitgevoerd. De wijziging betreft vooral de meer bestuurlijke taken, omdat in veel gevallen het dagelijks onderhoud aan bijvoorbeeld velden al werd uitgevoerd door vrijwilligers. De druk op de vrijwilligers neemt het meest toe als de sportaccommodatie door de vereniging in eigen beheer wordt genomen (Bruinink et al., 2000). Het is lastiger om vrijwilligers te vinden voor de beheerstichting wanneer daar het beheer wordt belegd dan wanneer het beheer bij de eigen vereniging komt te liggen (Bruinink et al., 2000). Voor alle gevallen geldt dat voldoende en capabele vrijwilligers een belangrijke rol spelen bij het succes of falen van de overdracht van beheerstaken.

In geval van privatisering komen alle taken bij de uitvoerende organisatie te liggen; de gemeente heeft geen invloed meer op de uitvoering van deze taken. Voor de geprivatiseerde organisatie betekent dit dat zij vaak vrijer zijn in het uitvoeren van beheerstaken dan de verzelfstandigde organisaties. Wel worden in contracten vaak afspraken gemaakt waaraan de organisatie zich moet houden en waarop de gemeente kan teruggrijpen als het mis dreigt te gaan. Een belangrijke uitkomstmaat is de mate waarop de gemeente regie kan houden en (contractueel) in kan grijpen wanneer de situatie zich anders ontwikkelt dan beoogd of gewenst.

Bezetting

De bezetting van de sportaccommodatie is een belangrijke parameter in hoe goed een accommodatie het doet. Alle accommodaties streven naar een zo hoog mogelijke bezettingsgraad of maatschappelijk rendement. Hoekman en Van der Bol (2014) beschrijven dat multifunctioneel gebruik van sportaccommodaties daarbij van belang is voor gemeenten. Op deze manier krijgen de sportaccommodaties een hogere bezettingsgraad, wat meestal meer inkomsten oplevert.
In onderzoek naar verzelfstandiging in de vorm van een sportbedrijf blijkt dat de meerderheid van de sportbedrijven aangeeft een hogere bezettingsgraad te hebben dan voor de verzelfstandiging (Van den Heuvel & Sterkenburg, 2008). Doordat de exploitatie en het beheer bij een partij ligt die een vaste bijdrage krijgt of zelf winst dient te maken, zal meer commercieel gedacht worden. Dit commerciële denken zorgt ervoor dat er meer actief wordt gezocht naar manieren om de accommodatie in te zetten.

Kwaliteit en tevredenheid
De fysieke kwaliteit van de sportaccommodatie is een randvoorwaarde voor het goed en veilig kunnen uitoefenen van sport. Het is van belang dat deze randvoorwaarde minimaal op peil wordt gehouden wanneer verzelfstandiging of privatisering plaatsvindt (Van der Bij et al., 1995). Volgens Bruinink en collega's (2000) is kwaliteit een kernvariabele die het succes van privatisering bepaalt. Tevredenheid van gebruikers en betrokkenen is een indicator voor deze kwaliteit. De belangrijkste betrokkenen zijn in de meeste situaties de gemeente en de partij die de exploitatie van de accommodatie doet.

2.6 Conclusie literatuurstudie

De literatuurstudie laat zien dat de termen verzelfstandiging en privatisering op verschillende manieren worden gebruikt. Op basis van de verschillende definities hebben wij in dit onderzoek ervoor gekozen om over verzelfstandiging te spreken als het gaat om het overdragen van exploitatietaken naar een intern organisatieonderdeel van de gemeentelijke organisatie (interne verzelfstandiging) of een externe organisatie (externe verzelfstandiging). Als wij over privatisering spreken, bedoelen wij daarbij dat alle exploitatietaken risicodragend worden overgedragen aan een externe partij. De exploitatievormen die in dit onderzoek centraal staan zijn dan ook: gemeentelijke sportaccommodatie, intern verzelfstandigde sportaccommodatie, extern verzelfstandigde sportaccommodatie en geprivatiseerde sportaccommodatie.

In Nederland is beperkt zicht op exploitatie en beheer van sportaccommodaties. De Monitor Lokaal Sportbeleid 2016 (Hoekman & Van der Maat, 2017) geeft een eerste inzicht in hoe de exploitatie en het beheer van sportaccommodaties in Nederland geregeld is. Hieruit blijkt dat het merendeel van de gemeenten de sportaccommodaties in gemeentelijke dienst heeft. Wel blijkt dat er voldoende motieven zijn om te verzelfstandigen of privatiseren. De motieven kostenbesparing voor de gemeente, focus op kerntaken, en het vergroten van de doelmatigheid en effectiviteit van het accommodatiebeleid maken dat veel gemeenten bezien op welke wijze exploitatie en beheer van sportaccommodaties het best vorm kan worden gegeven. Op basis van de literatuurstudie hebben we vastgesteld dat verschillende factoren van invloed zijn op het succes of falen van een traject (communicatie en informatie, duidelijke doelstellingen, financiering, planning/registratie/procesmanagement en transparantie verantwoordelijkheden) en belangrijk zijn als uitkomstmaten van een traject (financieel rendement, beleidsmatige aspecten, beheersmatige aspecten, bezetting en kwaliteit/tevredenheid).

3. Succes- en faalfactoren

Gemeenten kunnen verschillende motieven en doelen hebben om te kiezen voor een wijziging in exploitatie en beheervorm van één of meer sportaccommodaties. Een wijziging kan bijvoorbeeld voortkomen uit een streven tot kostenbesparing, een focus op kerntaken of een wens van een vereniging. Om de doelen te kunnen bereiken, zijn uit de interviews en uit de literatuur verschillende factoren naar voren gekomen die van invloed zijn op het succes of falen van het traject (zie hoofdstuk 2). In dit hoofdstuk gaan we nader in op de succes- en faalfactoren. Daarbij hebben we apart aandacht voor het proces en voor de uitkomst van de wijziging in exploitatievorm.

In dit onderzoek zijn acht cases onderzocht waar een vorm van verzelfstandiging of privatisering heeft plaatsgevonden. In de bijlage zijn de casebeschrijvingen opgenomen. Hierin is opgenomen, indien bekend, wat het doel van de privatisering is geweest, hoe het proces is verlopen, welke uitkomsten van verzelfstandiging een rol hebben gespeeld en hoe de geïnterviewden aankijken tegen de toekomst van de accommodatie/organisatie. Tabel 3.1 geeft een samenvatting van de karakteristieken van de cases. Ondanks dat in deze rapportage maar twee vormen van exploitatie worden besproken, externe verzelfstandiging en privatisering, laat de tabel zien dat deze cases al een grote verscheidenheid aan karakteristieken met zich meebrengen op het gebied van rechtsvorm, wanneer de accommodatie geprivatiseerd is (korte < 5 jaar, middellange 5-15 jaar en lange > 15 jaar termijn), doelen die de gemeente had met de privatisering en de uiteindelijk overgedragen taken. Dit heeft invloed op onderstaande uitkomsten, en geeft aanleiding om onderstaande uitkomsten eventueel aan te vullen met vervolgonderzoek.

Tabel 3.1 Samenvatting onderzochte cases

	Exploitatievorm	Rechtsvorm	Type accommodatie(s)	Termijn	Doel	Overgedragen taken
Casus A	Externe verzelfstandiging	Stichting	Sporthal	Lange termijn	Onbekend	Exploitatie en beheer
Casus B	Externe verzelfstandiging	Stichting	Sportparken	Lange termijn	Bezuinigingen	Onderhoud
Casus C	Externe verzelfstandiging	Bv	Sportpark	Middellange termijn	Taak bij verenigingen weghalen	Exploitatie en beheer
Casus D	Externe verzelfstandiging	Stichting	Sportpark	Korte termijn	Verbetering effectiviteit	Exploitatie en klein onderhoud
Casus E	Externe verzelfstandiging	Bv	Beheer van hallen en parken	Korte termijn	Efficiëntie en innovatie	Exploitatie en beheer
Casus F	Externe verzelfstandiging	Bv	Sporthal	Lange termijn	Thuishaven voor vereniging	Exploitatie en klein onderhoud
Casus G	Privatisering	Stichting	Sporthal	Lange termijn	Geen kerntaak gemeente	Eigendom, exploitatie en beheer
Casus H	Privatisering	Stichting	Sporthal	Lange termijn	Bezuinigingen	Eigendom, exploitatie en beheer

3.1 Proces van verzelfstandiging en privatisering

In deze paragraaf wordt meer inzicht gegeven in factoren die bij de cases hebben bijgedragen aan succes of falen tijdens het proces van verzelfstandigen. Hierbij wordt teruggeblikt op de factoren die in de literatuur zijn beschreven, namelijk: communicatie, doelstellingen, financiering, planning en transparantie. Het onderzoek richt zich ook op cases waarbij de verzelfstandiging lang geleden heeft plaatsgevonden, wat ertoe leidt dat de factoren die bij het proces van invloed zijn geweest niet altijd meer goed terug te halen zijn of niet direct meer van belang zijn voor de huidige situatie.

Communicatie en informatie
In de onderzochte cases komt communicatie tussen gebruikers, exploitant en gemeente naar voren als factor van invloed op het succes van het proces van verzelfstandiging of privatisering. Een knelpunt dat wordt genoemd is dat het lijkt alsof de verzelfstandiging of privatisering niet echt voor veranderingen zorgt voor gebruikers. Vaak blijven zaken als programmering en tarifering gelijk. Het is echter wel van belang dat verenigingen op de hoogte zijn of meedenken over de nieuwe structuren, zodat ze weten bij welke organisatie welke verantwoordelijkheden liggen.

Wanneer de exploitant een organisatie is die is ontstaan uit een vereniging die veel gebruikmaakt van de accommodatie, is de link tussen de vereniging en exploitant vaak sterk. Dit is aan de ene kant een factor voor succes doordat de communicatie hierdoor soepeler verloopt, aan de andere kant kan dit een valkuil zijn doordat deze partij net als de andere partijen als een huurder moet worden gezien en de positie gelijk moet zijn met andere huurders. Door het in werking stellen van formele structuren van overleg naast de informele mogelijkheden kan deze valkuil worden vermeden.

Duidelijke doelstellingen
Uit de literatuur komt naar voren dat duidelijke doelstellingen van belang zijn om het proces van verandering naar een andere exploitatievorm goed te laten verlopen. Dat onduidelijke doelstellingen een knelpunt kunnen zijn, is terug te zien in de cases. In meerdere cases waren onduidelijke doelen gesteld in het proces van verzelfstandiging of privatisering. Dit zorgde voor wrijving in het proces tussen de verschillende partijen, waardoor de betrokkenheid minder groot werd. Waar duidelijke doelstellingen waren vastgelegd, zorgde dit voor meer structuur in de afspraken tussen gemeente en exploitant.

Financiering
De subsidierelatie van de gemeente met de exploitant speelt een grote rol bij de mogelijkheden voor succes. De verzelfstandigde accommodaties blijven uiteindelijk vaak voor een groot deel van hun financiën afhankelijk van de gemeente. Het is van belang dat de subsidierelatie tussen de gemeente en de exploitant goed wordt vastgelegd tijdens het proces van verzelfstandiging. Idealiter in een contract waarin de hoogte van de subsidie voor meerdere jaren wordt vastgesteld, zodat de geprivatiseerde organisatie de mogelijkheid heeft om na te denken over (grote) uitgaven in de toekomst. Daarbij is het wenselijk dat wanneer de gemeente kiest voor bezuinigingen dit niet in één keer gebeurt, maar het stapsgewijs plaatsvindt. Zo wordt het mogelijk voor de verzelfstandigde sportaccommodatie om hierop in te spelen.

Planning, registratie en procesmanagement
Uit de literatuur bleek dat een externe partij positief kan bijdragen aan het procesmanagement, omdat daarmee eventuele tegenstrijdige belangen en onvoldoende kennis binnen een gemeente worden ondervangen. In meerdere cases is gebruikgemaakt van een externe partij bij het proces van verzelfstandiging. De ervaringen daarmee waren wisselend bij de betrokken partijen. Doordat dit externe

bureau onpartijdig was, was er vertrouwen. Maar doordat er nauwelijks gecommuniceerd werd naar betrokkenen over de doelstellingen en de voortgang, werd juist wantrouwen gecreëerd.

Transparantie verantwoordelijkheden
Verzelfstandiging en privatisering zorgen ervoor dat de gemeente een andere rol krijgt. Het uitplaatsen van taken van de gemeente, moet ervoor zorgen dat de uitvoering efficiënter en effectiever plaats kan vinden. De gemeente is niet langer de (enige) verantwoordelijke voor de uitvoering van (een deel van) taken in de sportaccommodatie. De cases laten zien dat deze rolverandering soms leidt tot frictie en het herdefiniëren van de taken van verschillende partijen.

Tijdens het proces van verzelfstandiging is het van belang dat duidelijke afspraken worden gemaakt over de verantwoordelijkheden die de betrokken partijen krijgen in de toekomst. Voor gemeenten is het daarbij raadzaam om bij de keuze voor verzelfstandiging of privatisering in kaart te brengen welke sturing zij nog willen uitoefenen en op welke manier zij betrokken willen zijn bij de sportaccommodatie. Een knelpunt kan zich namelijk voordoen wanneer de verzelfstandigde sportaccommodatie en de gemeente in elkaars vaarwater opereren. Met name taken rondom onderhoud van de accommodatie worden soms door meerdere partijen opgepakt; het is van belang om hierover goede afstemming te hebben. Als er voldoende transparantie is over deze verantwoordelijkheden, is het ook gemakkelijker communiceren naar de huurder(s) bij welke partij welke verantwoordelijkheid ligt.

Uit de cases in dit onderzoek blijkt dat de keuze voor een bepaalde juridische vorm van belang is voor de uitkomst van de verzelfstandiging of privatisering. In case C is bijvoorbeeld specifiek gekozen om beheertaken bij een bv te beleggen, nadat bleek dat het uitbesteden van deze taken aan verenigingen niet verliep zoals gewenst. In case E is de keuze gemaakt om het commercieel aandeel in de organisatie laag te houden, zodat de aanbesteding binnen de gemeente kon blijven en deze niet openbaar aanbesteed hoefde te worden. Daarnaast speelt in verschillende cases de juridische vorm een rol met betrekking tot het al dan niet kunnen aftrekken van de btw. Voor een stichting was het niet altijd mogelijk de btw af te trekken, voor een bv of nv was dit wel mogelijk.

In verschillende cases wordt aangegeven dat een organisatie die meer losstaat van de gemeente, ongeacht in welke vorm, meer prestatiegericht opereert en meer commercieel denkt, doordat de organisatie meer noodzaak heeft om winstgevend te zijn dan de gemeente. Als de subsidie of huurtarieven zijn vastgesteld moet de exploitant hiermee de taken uitvoeren of op andere manieren financiering binnenhalen. Het kan aantrekkelijk zijn om enkele administratieve taken nog wat langer bij de gemeente te laten liggen, zodat de aandacht eerst op de inhoud kan worden gericht. Hierbij is het wel een knelpunt dat de ontvlechting van de organisaties wat langer duurt en er op dat moment bij de beheerorganisatie nog minder gevoel van autonomie is.

3.2 Uitkomsten van verzelfstandiging en privatisering

In deze paragraaf wordt meer inzicht gegeven in de factoren die bij de cases hebben bijgedragen aan de uitkomst van de verzelfstandiging. Hierbij wordt teruggeblikt op de factoren die in de literatuur zijn beschreven, namelijk: financieel rendement, beheer, beleid, bezetting en kwaliteit en tevredenheid. Wanneer op al deze factoren positief gescoord wordt, kan gesproken worden van een succesvolle verzelfstandiging of privatisering.

Financieel rendement
Financieel rendement is een uitkomst die gemeenten vaak beogen bij de keuze voor verzelfstandigen van sportaccommodaties. Dit was ook het geval bij de cases uit deze studie. Dit kan gaan over een bezuiniging, maar gaat vaker over meer waar krijgen voor het geld dat wordt besteed. Over het algemeen

geven exploitanten aan er na de verzelfstandiging financieel goed voor te staan en geen rode cijfers (meer) te draaien.

Wanneer er nog geen sprake is van volledige privatisering, maar wel exploitatietaken worden uitbesteed door de gemeente, gaan geldstromen tussen de gemeente en de uitvoerende organisatie heen en weer. Bij de cases die extern verzelfstandigd waren, ging het om een exploitatiesubsidie van de gemeente, huur aan de gemeente en een subsidie van de gemeente voor specifieke onderhoudstaken. Voor de uitvoerende organisaties waren dit in alle gevallen de hoogste inkomsten, maar vaak ook de hoogste uitgaven die zij hebben. Uit verschillende cases bleek dat het goed is om meerjarige financiële afspraken te maken middels een contract tussen gemeente en exploitant, zodat gewerkt kan worden met langere termijn plannen.

Naast deze geldstromen bestaan bij de onderzochte cases de belangrijkste baten uit verhuur van de accommodatie aan gebruikers, het verpachten of zelf exploiteren van de horeca (zie deze paragraaf onder het kopje beheermatig) en gebruik van de accommodatie voor schoolsport (zie deze paragraaf onder het kopje bezetting). Voor de onderzochte cases die volledig geprivatiseerd zijn, is de verhuur van de accommodatie aan gebruikers de hoogste inkomstenpost. De belangrijkste lasten zijn, naast de hierboven genoemde geldstromen aan de gemeente, salarissen van eigen personeel, kosten aan externen voor onder andere onderhoud van de accommodatie en energiekosten.

Oppakken van vragen en kansen uit de samenleving, zowel commercieel als maatschappelijk, kan zorgen voor meer financieel rendement. Commerciële activiteiten leveren meer inkomsten op, en maatschappelijke activiteiten zijn de moeite waard omdat ze belangrijk zijn voor de gemeenschap en positieve neveneffecten kunnen hebben. In één van de cases wordt gerefereerd aan de inzet voor jongeren in de wijk en de betrokkenheid bij wijkcomités om wat terug te doen voor de gemeenschap. Het ingaan op of creëren van een vraag vanuit de samenleving vinden veel exploitanten interessant en waar mogelijk spelen ze hierop in. Sommige exploitanten krijgen hierin alle vrijheid, en in sommige gevallen heeft de gemeente hiervoor een aantal beperkingen opgelegd (bijvoorbeeld alleen activiteiten toegestaan in de sportaccommodatie die op sport en bewegen zijn gericht). In alle onderzochte cases zijn er nog uren waarop de accommodatie niet bezet is en bestaan er dus ook volop mogelijkheden om in te gaan op nieuwe vragen of nieuw aanbod te creëren. Vergelijking met de vroegere situatie, om te zien of het gebruik en het financiële rendement is verbeterd, is in de meeste cases moeilijk. De huidige betrokkenen hebben geen goed beeld van de situatie voor privatisering, omdat dit bij de onderzochte cases te ver in het verleden heeft plaatsgevonden. Wel wordt geconstateerd dat het oppakken van vragen uit de samenleving niet altijd even makkelijk is.

Zoals benoemd zijn het inhuren van eigen personeel of mensen van externe bedrijven (bijvoorbeeld voor bepaalde onderhoudstaken) belangrijke kostenposten voor exploitanten. Een veelgehoorde reden voor privatisering is dat deze kosten lager kunnen in een meer verzelfstandigde situatie. In de onderzochte cases komen daarover verschillende zaken naar voren. In de cases waar is gewerkt met veel vrijwilligers, is de ervaring dat dit veel scheelt in kosten, maar ook in deskundigheid (zie deze paragraaf onder het kopje beheersmatig). Werken met zowel betaalde krachten als vrijwilligers lijkt in verschillende lokale situaties goed te werken, maar het legt wel meer druk op een organisatie om alles in goede banen te leiden. Niet alle taken kunnen worden opgepakt door personeel van de exploitant of vrijwilligers. Dan gaat het in de onderzochte cases met name om bepaalde onderhoudstaken. Externe bedrijven kunnen die taken oppakken, en het is daarbij van belang dat er goede contracten worden afgesloten. Ondervraagde exploitanten geven aan dat zij veel geld besparen door slim in te kopen bij leveranciers van onderhoud. Door samen te werken met andere partijen of door zelf meerdere accommodaties in beheer te hebben ontstaat schaalvoordeel. Door kortdurende contracten af te sluiten kan regelmatig kritisch geëvalueerd en

opnieuw onderhandeld worden. Doordat de ondervraagde exploitanten hier meer mogelijkheden toe hebben dan de gemeente, wordt dit gezien als een succesfactor van privatisering.

Beleidsmatig
Verzelfstandigen van een sportaccommodatie zorgt ervoor dat beleid en uitvoering gescheiden worden. Alleen bij volledige privatisering zal de gemeente geen invloed meer hebben op het beleid, maar in andere gevallen bepaalt de gemeente (mede) het te voeren beleid. Hoe meer verzelfstandiging er is doorgevoerd, hoe minder direct de gemeente kan sturen op basis van haar beleid. Andere beleidsinstrumenten zoals subsidieverstrekking en communicatie zijn dan nodig. Daarbij is het volgens de onderzochte cases van groot belang dat er een goede relatie is tussen de gemeenten en de uitvoeringsorganisatie. Als er vertrouwen is in de relatie, is het gemakkelijker problemen aan te kaarten en deze samen op te lossen, en dat is een succesfactor van verzelfstandigen. Wanneer de gemeente subsidie geeft, moet zij terugzien waaraan dat geld wordt uitgegeven. Op die manier kan zij controleren of de exploitant voldoet aan de verwachtingen en op een correcte manier de middelen besteedt. De exploitant kan door korte lijntjes met de gemeente beter haar taak uitvoeren en waar nodig tijdig bijsturen. Zo kan een succesvolle en langdurige samenwerking tot stand gebracht worden. Daarbij is het nodig dat de exploitant een sterke, professionele organisatie is. De juiste mensen op de juiste plek zijn daarvoor van belang. Ervaren bestuurders en uitvoerders met kennis en contacten zijn van cruciaal belang voor een effectieve exploitant. Ook lijkt het bij de onderzochte cases te helpen als de exploitant zowel de software (planning, communicatie met gebruikers etc.) als de hardware (beheer van accommodatie, onderhoud etc.) van de exploitatie kan oppakken, zodat intern bij de exploitant snel en makkelijk geschakeld kan worden. In de meeste onderzochte cases is deze relatie tussen gemeente en exploitant goed en zijn beleidsmatige zaken duidelijk afgesproken. Verschillen tussen extern verzelfstandigde en geprivatiseerde organisaties en tussen sporthallen en sportparken zijn daarin niet gevonden.

Beheersmatig
Exploitatietaken, die bij privatisering of deprivatisering worden overgedragen, gaan vaak over beheersmatige taken zoals onderhoud van de accommodatie. De manier waarop het beheer van de sportaccommodatie is geregeld, is vaak een belangrijke uitkomstmaat. Tussen gemeente en exploitant liggen meestal afspraken omtrent het beheer. Alleen bij volledige privatisering kan het zijn dat de exploitant alles besluit en er geen afspraken nodig zijn. Het is van belang dat duidelijk is hoe de verantwoordelijkheden rondom verschillende beheertaken zijn verdeeld. Als dit niet duidelijk is, kan dat een faalfactor zijn van de verzelfstandiging. Deze verdeling van verantwoordelijkheden wordt op een bepaald moment vastgesteld, maar moet in de loop van de tijd steeds opnieuw bekeken en indien nodig bijgesteld worden.

Belangrijk is om bij onderhoud structureel klein onderhoud apart te zien van het meer incidentele groot onderhoud. In alle onderzochte cases ligt de verantwoordelijkheid voor het klein onderhoud bij de exploitant, waarbij soms vrijwilligers, soms eigen personeel van de exploitant en soms een extern bedrijf de taken uitvoeren. In enkele cases ligt ook de verantwoordelijkheid voor het groot onderhoud bij de exploitant en in andere cases ligt die bij de gemeente. Zowel exploitant als gemeente huren vervolgens externe bedrijven in om het groot onderhoud uit te voeren. Het lijkt een succesfactor om groot en klein onderhoud als aparte zaken te zien, en om waar nodig externe partijen in te huren.

Onder beheertaken van een sportaccommodatie vallen beheertaken die direct te maken hebben met de sportbeoefening (velden, hallen, materialen, etc.), maar moet ook gedacht worden aan beheer van randzaken zoals kleedkamers en horeca. In een aantal onderzochte cases wordt de horeca verpacht aan een derde partij, en in een aantal cases wordt ervoor gekozen de horeca in eigen beheer te houden van de exploitant of de gemeente. In beide varianten worden door de betreffende cases succesfactoren gezien. Het voordeel van het verpachten van de horeca is dat het vaste inkomsten oplevert zonder dat er zorgen zijn over uitvoerende zaken zoals inkoop en rooster. Een voorwaarde daarbij is wel dat de horeca

verpacht is aan een verantwoorde partij waarmee goede afspraken worden gemaakt over bijvoorbeeld openingstijden en prijzen. Het voordeel van het in eigen beheer houden van de horeca is dat er meer mogelijkheden zijn om extra inkomsten te genereren, bijvoorbeeld tijdens sportevenementen. Daarnaast kan flexibel worden omgegaan met openingstijden en is er meer flexibiliteit naar gebruikers toe. Afhankelijk van de lokale situatie en betrokkenen kunnen beide opties uitpakken als een succesfactor, maar juist ook als een faalfactor.

Bij het uitvoeren van beheertaken kan worden gekozen voor betaalde krachten of voor vrijwilligers. Zoals hierboven (zelfde paragraaf, kopje financieel rendement) is beschreven, brengen vrijwilligers lagere kosten met zich mee, maar in veel gevallen ook minder deskundigheid en minder tijd. Vrijwilligers worden vaak geworven via sportverenigingen. Wanneer de vereniging de exploitant is, worden veel meer beheertaken opgepakt door vrijwilligers dan wanneer de exploitant een beheerstichting of commerciële partij is. Twee van de onderzochte cases hebben in het verleden gekozen voor de inzet van vrijwilligers voor het overgrote deel van de taken en zijn daar nu deels op teruggekomen. Te veel en te grote taken beleggen bij vrijwilligers bleek bij die cases niet goed te werken, waardoor de accommodatie financieel niet goed liep en de kwaliteit daalde. In een andere case is bewust gekozen om niet te veel taken door vrijwilligers te laten uitvoeren, omdat zij vinden dat betaalde krachten slagvaardiger werken wat op de langere termijn beter zal uitpakken. In verschillende andere onderzochte cases wordt juist wel naar volle tevredenheid gewerkt met vrijwilligers voor (een deel van) de onderhoudstaken. Deze vrijwilligers zijn met name afkomstig van betrokken verenigingen, wat een sterke link tussen de verenigingen en de exploitant/gemeente van groot belang maakt. Waar bij deze cases zorgen over bestaan, is het vinden van voldoende vrijwilligers in de toekomst. De huidige vrijwilligers zijn in veel gevallen namelijk al wat ouder en jongere vrijwilligers werven blijkt lastig. Met name jongere vrijwilligers voor langdurige functies zijn erg moeilijk te vinden; jonge vrijwilligers doen liever kortdurende projecten.

Over het algemeen lijkt de inzet van vrijwilligers voor bepaalde taken een succesfactor, mits dit afgekaderde, kleinere beheertaken zijn. Voor de grotere exploitatietaken zoals de planning, administratie, communicatie, management, etc. wordt in het algemeen bij de onderzochte cases meer succes geboekt als dit wordt gedaan door betaalde krachten. Toch zijn er weinig exploitanten die helemaal zonder vrijwilligers kunnen, dus vrijwilligers behouden, ook voor de toekomst, is een uitdaging voor beheerders van sportaccommodaties.

Bezetting

Eén van de gewenste resultaten van verzelfstandiging is efficiënter gebruik van de sportaccommodatie, wat meestal duidt op een betere bezetting. Daarbij moet wel aangemerkt worden dat sportaccommodaties het niet aankunnen om áltijd intensief gebruikt te worden. Er is een bepaald optimum waarbij de inkomsten uit bezetting goed zijn, maar de kosten voor (vervangings)onderhoud niet te hoog, ook wel de bespelingsnorm genoemd. Er is geen algemeen geaccepteerde bespelingsnorm, deze verschilt per accommodatie. Daarnaast is aandacht voor het maatschappelijk rendement van een sportaccommodatie, waarbij een intensiever gebruik van de accommodatie niet per definitie hoeft te leiden tot een beter financieel rendement.

Over het algemeen blijkt dat de bezettingsgraad in alle cases in de avonduren hoog is. Overdag en in de weekenden is er meer verschil. Het zijn met name verenigingen die na school- en werktijd en in het weekend uren willen huren. Overdag zorgen scholen in veel accommodaties voor bezetting, maar dit dekt in de meeste gevallen niet alle uren. In de nachten staan accommodaties zo goed als altijd leeg. Een knelpunt bij de bezettingsgraad is dat het seizoensgebonden is. Sporthallen staan in de zomermaanden, wanneer verenigingen een zomerstop hebben en scholen vakantie hebben, vaak leeg. Sportparken worden daarentegen in de wintermaanden, wanneer de velden niet bespeeld kunnen worden vanwege vorst of sneeuw, niet gebruikt en kennen meer in het algemeen een lager gebruik in de winterstop. Deze

seizoensgebonden bezetting en daarmee piek- en dalmomenten in het gebruik van sportaccommodaties is niet kenmerkend voor verzelfstandigde accommodaties, maar komt ook bij gemeentelijke accommodaties voor.

Uit meerdere cases blijkt dat het van groot belang wordt gevonden om een hoge bezettingsgraad te halen. De exploitanten zijn namelijk afhankelijk van de inkomsten uit de verhuur om een dekkende begroting te hebben. Daarbij is commerciële verhuur en schoolsport van groot belang.

Veel sportaccommodaties hebben scholen als gebruiker. Van de onderzochte cases hebben alle sporthallen en sommige sportvelden schoolsport in hun accommodatie. Gemeenten hebben de zorg om voldoende ruimte voor bewegingsonderwijs (zowel primair als voortgezet onderwijs) te creëren (VNG, n.d.). Wanneer een gemeente eigenaar is en volledige invloed heeft op de exploitatie van de accommodatie, kan de gemeente zorgen dat zo efficiënt mogelijk omgegaan kan worden met de beschikbare ruimte voor bewegingsonderwijs. Wanneer de sportaccommodatie geprivatiseerd is, heeft de gemeente vaak geen directe invloed en moeten afspraken gemaakt worden tussen de private sportaccommodatie en de gemeente. Omdat de onderzochte cases met bewegingsonderwijs allemaal cases zijn waarbij exploitatietaken zijn overgedragen van de gemeente aan een externe partij, wordt door de meesten genoemd dat goede afspraken tussen exploitant en gemeente omtrent bewegingsonderwijs van groot belang zijn voor een gezonde uitkomst van de verzelfstandiging. Voor een goede bezetting en daarmee exploitatie is bezetting vanuit onderwijs immers van groot belang. Welke afspraken precies zijn gemaakt verschilt per case. Er zijn vaak verschillen tussen primair onderwijs, waarvoor meer gereguleerd is door de gemeente, en voortgezet onderwijs. De vergoeding die de exploitant krijgt voor de uren dat de accommodatie aan scholen verhuurd is, verschilt als gevolg van gemeentelijke afspraken soms van de tarieven voor andere gebruikers. Of de geldstromen rechtstreeks van de gemeente naar de exploitant gaan of via de school lopen, is ook verschillend per case. Verschil tussen de extern verzelfstandigde cases en de geprivatiseerde cases is in deze studie nauwelijks te zien.

Bewegingsonderwijs is dus belangrijk voor een exploitant, maar lijkt bij verzelfstandiging meestal een neutrale factor omdat het niet anders is dan voor de verzelfstandiging. Het inzetten van bewegingsonderwijs kan een faalfactor worden bij privatisering, en een reden tot deprivatisering, wanneer afspraken tussen private partij en gemeente moeizaam of niet gemaakt worden. In de praktijk doet dit zich echter zelden voor (en is ook bij onze cases niet aangetroffen), omdat voor de private partij de verhuur aan scholen voor bewegingsonderwijs van groot belang is voor een goede exploitatie.

Kwaliteit en tevredenheid

Kwaliteit van de sportaccommodatie is een randvoorwaarde voor het goed kunnen uitoefenen van sport, en tevredenheid van gebruikers en betrokkenen is een belangrijke indicator hiervoor. Bij verzelfstandiging is het belangrijk om in de drang naar meer rendement niet aan kwaliteit in te boeten. Uit de cases komen twee verschillende vormen van kwaliteit naar voren: de fysieke kwaliteit en de sociale kwaliteit.

De fysieke kwaliteit gaat over de hardware, dus de staat van de velden, gebouwen en het terrein. Hoe goed de fysieke kwaliteit is hangt samen met de leeftijd van de accommodatie en het onderhoud dat daarop is uitgevoerd. Bij verzelfstandiging worden keuzes gemaakt over het onderhoud van de accommodatie, waarbij klein en groot onderhoud vaak als twee verschillende zaken worden gezien. Wanneer onderhoud wordt uitbesteed, is het van belang goede afspraken te maken en goed toe te zien op dit onderhoud om de fysieke kwaliteit van de accommodatie te waarborgen. In de praktijk komt het af en toe voor dat er onduidelijke afspraken zijn, waardoor dit lastig is. Een schouw of keuring door een onafhankelijke derde partij kan helpen om goed zicht te houden op de fysieke kwaliteit van de accommodatie (o.a. Kiwa ISA Sport).

Over het algemeen geldt dat bij de cases waar de accommodatie recentelijk vernieuwd is, sprake is van een grotere tevredenheid over de fysieke kwaliteit van de sportaccommodatie. Bij cases waarbij de accommodatie erg oud is, is overwegend sprake van ontevredenheid over de fysieke kwaliteit van de accommodatie. Onderhoud kan daarin wel zorgen dat het verouderingsproces vertraagt, maar kan het niet voorkomen. Omdat verzelfstandiging vaak gepaard gaat met een renovatie of groot onderhoudsbeurt van een accommodatie, is de tevredenheid bij de cases die recenter zijn verzelfstandigd beter dan bij de cases waar langer geleden is verzelfstandigd.

De sociale kwaliteit heeft betrekking op communicatie en omgang tussen betrokkenen onderling. Denk aan het inplannen van gebruikers in de hal of het omgaan met klachten. Om gebruikers tevreden te houden is het van belang dat in de sportaccommodatie klantgerichtheid voorop staat. Uit meerdere onderzochte cases komt de aanwezigheid van een gastheer/-vrouw als succesfactor naar voren. Een gastheer/-vrouw is voor gebruikers een bekend gezicht die laagdrempelig aangesproken kan worden over zaken die veranderd moeten worden, zoals bijvoorbeeld een kapotte lamp. De gastheer/-vrouw kan klein onderhoud direct zelf uitvoeren en kan voor zaken die hij/zij niet zelf kan, direct contact opnemen met de juiste partij. Hierdoor wordt snel gehandeld en dat doet de tevredenheid over de accommodatie goed. In één van de onderzochte cases is zo'n gastheer/-vrouw er niet meer en is het de laatste jaren onduidelijker geworden wie waarvoor het aanspreekpunt is. Daardoor ziet de exploitant duidelijk dat de tevredenheid bij gebruikers verminderd is.

Contact met de verschillende gebruikersgroepen over de tevredenheid is van belang om een goed zicht te krijgen op de fysieke en sociale kwaliteit. In enkele cases wordt gebruikgemaakt van klanttevredenheidsonderzoeken die zowel bij verenigingen, scholen als particuliere gebruikers kunnen worden uitgezet. Ook het organiseren van een gebruikersoverleg is een gebruikte methode om zicht te krijgen op de tevredenheid.

3.3 Uitkomsten op korte, middellange en lange termijn

Vijf van de onderzochte cases zijn 20 jaar of langer geleden verzelfstandigd of geprivatiseerd en bieden een langetermijnperspectief. Vanuit de middellange termijn is een case onderzocht die acht jaar geleden is verzelfstandigd of geprivatiseerd. Tot slot zijn twee cases meegenomen die recent een aanpassing in beheervorm hebben ondergaan en zo inzicht geven in de korte termijn. De cases die recentelijk een verandering hebben ondergaan, hebben nog niet veel zicht op de uitkomsten van verzelfstandiging. Bij de andere cases vinden de geïnterviewden het vaak lastig om een verschil te maken tussen de huidige situatie en de vorige, omdat ze zo goed als allemaal nog niet werkzaam waren in deze functie en/of bij deze werkgever toen de situatie nog niet was zoals die nu is. Dat maakt het lastig om succes en falen te beoordelen op korte, middellange en lange termijn.

Om eventuele uitspraken te kunnen doen op lange termijn, zijn de cases in deze studie vergeleken met de cases uit de studie van Bruinink et al. (2000). Het is mogelijk om drie cases te vergelijken, omdat die in beide studies onderzocht zijn en geen grote verandering hebben doorgemaakt tussen 2000 en 2018. Bij twee van deze drie cases bleek de accommodatie al (erg) goed te scoren op gebruik, kwaliteit en financiën in het jaar 2000, en lijkt dat nog steeds zo te zijn. Bij één van deze drie cases waren er in 2000 wat problemen op het gebied van gebruik en financiën. Deze problemen lijken nu opgelost, maar nieuwe problemen omtrent de kwaliteit van de accommodatie zijn ontstaan. Het is opvallend dat twee andere cases die zowel voorkwamen in het onderzoek van Bruinink et al. (2000) als in het huidige onderzoek, nu anders georganiseerd zijn. Bij één case is het beheer en de exploitatie overgegaan van verenigingen naar een bv, en bij de andere case is een deel van het beheer en de exploitatie overgegaan van de gemeente naar een verzelfstandigd sportbedrijf. Dit zijn beiden gevallen die er in 2000 minder positief voorstonden, wat de aanleiding kan zijn geweest om zaken anders te organiseren.

4. Conclusies en lacunes

In deze verkennende studie hebben wij door middel van literatuuronderzoek, onderzoek bij een aantal casegemeenten en overleg met experts verkend wat voor exploitatievormen er zijn en welke succes- en faalfactoren te identificeren zijn in het proces en bij de uitkomst van wijzigingen in exploitatievormen. Het uitgangspunt daarbij was de verzelfstandiging of privatisering van één sportaccommodatie, bezien vanuit het oogpunt van de gemeente. Hieronder komen we tot enkele algemene conclusies op basis van een beantwoording van de onderzoeksvragen. Daarnaast benoemen we als onderdeel van de beantwoording van onderzoeksvraag 4 de kennislacunes die als gevolg van deze studie naar boven zijn gekomen.

Onderzoeksvraag 1: exploitatievormen
Er zijn vele verschillende mogelijkheden om invulling te geven aan exploitatie en beheer van sportaccommodaties. Op basis van de literatuur is er een grove indeling te maken in vier groepen: onderdeel van de gemeentelijke lijnorganisatie, intern verzelfstandigd, extern verzelfstandigd of geprivatiseerd. Binnen deze groepen zijn vele varianten mogelijk en kan het gaan om verschillende typen organisaties waar het exploitatie en beheer is belegd en over verschillen in de contractuele afspraken en mate waarin risico wordt overgedragen vanuit de gemeente aan een andere partij. Gezien het verkennende karakter van deze studie, waarin slechts acht cases konden worden geïncludeerd, heeft deze studie een globaal beeld kunnen schetsen van de verschillende vormen van exploitatie die bestaan, maar is geen diepgaande aandacht voor de diversiteit binnen een vorm.

Onderzoeksvraag 2 en 3: achtergrond en criteria voor succes en falen
Een verandering in exploitatievorm kan diverse redenen hebben. De voornaamste reden is het streven om te komen tot een doelmatige en effectievere exploitatie en beheer van sportaccommodaties, waardoor invulling kan worden gegeven aan een bezuinigingstaakstelling of waardoor meer kan worden bereikt met dezelfde middelen. Daarnaast spelen politieke redenen een rol. Hierbij ziet de gemeente geen rol meer voor zichzelf weggelegd bij het beheren of exploiteren van sportaccommodaties en wil de gemeente meer overlaten aan de markt of het maatschappelijk middenveld. Veelal wordt daarbij wel nagestreefd dat sport toegankelijk blijft (en dus betaalbaar) en de kwaliteit van de voorzieningen op orde blijft. Hiertoe worden contracten of exploitatieovereenkomsten opgesteld en vergoedingen door de gemeente beschikbaar gesteld. Om te kunnen inschatten of de wijziging succesvol is geweest, is het van belang om aandacht te hebben voor deze achtergrond en de mate waarin de vooraf beoogde uitkomsten zijn gerealiseerd. Op basis van deze achtergronden en de inzichten uit de literatuurstudie hebben we de criteria voor succes en falen geïdentificeerd.

Zoals bij elk verandertraject is ook bij het veranderen van exploitatievorm communicatie en transparantie van groot belang. Daarnaast moet helder zijn wat beoogd wordt met het traject, zodat duidelijk is welke doelen nagestreefd worden. Voor het traject moet de tijd worden genomen en een heldere en realistische planning worden opgesteld, waarbij geld beschikbaar is om het veranderingsproces te ondersteunen of mogelijk te maken. Waar het gaat om de uitkomsten, is er een evidente relatie met de doelen van het proces. Hierbij is het belangrijk dat sprake is van financieel rendement. De gedachte is dat meer bereikt wordt door de aanpassing dan wanneer het in de bestaande vorm was doorgezet. Dit is een voorname reden waarom gekozen wordt voor een aanpassing. Daarnaast wordt uitgesproken dat dit niet ten koste mag gaan van de kwaliteit van de accommodatie of de tevredenheid van de gebruikers over de accommodatie. Verder wordt het gebruik van de accommodatie (de bezetting) als een belangrijke uitkomstmaat gezien.

Waar het gaat om verschillen tussen de sportaccommodaties en effecten op de korte en lange termijn, zijn hier op basis van de vijf sporthallen en drie sportparken uit de casestudies eerste uitspraken over te

doen. Voor sportparken geldt vaak meer dan voor sporthallen een overdracht naar een stichting, met een grote inzet van vrijwilligers vanuit de vereniging bij het klein onderhoud om de kosten laag te houden. Op korte termijn gaat het in deze cases vaak goed met beheer, maar op de langere termijn kunnen problemen ontstaan doordat groot onderhoud nodig is en daarvoor substantiële investeringen nodig zijn die de exploiterende organisatie niet kan of wil doen. Verder speelt mee dat politieke motieven binnen de gemeente in de loop der jaren kunnen wijzigen, waardoor gekozen kan worden voor wijzigingen in de bestaande situatie. Dit betekent niet per definitie dat de bestaande situatie gefaald heeft.

Onderzoeksvraag 4: kennislacunes

Deze verkennende studie heeft de beschikbare literatuur op dit thema overzichtelijk bij elkaar geplaatst en meer in het algemeen inzicht gegeven in succes- en faalfactoren voor met name sportparken en sporthallen en voor externe verzelfstandiging en privatisering. Desondanks zijn er ook vraagstukken onbeantwoord gebleven die navolging verdienen in een grootschaliger vervolgonderzoek. Hieronder gaan we in op de vraagstukken die aandacht verdienen in vervolgonderzoek.

We hebben in dit onderzoek vastgesteld dat verschillende typen sportaccommodaties kunnen vragen om een andere invulling van exploitatie en beheer. Dit verschil zien we bijvoorbeeld terug bij sporthallen en sportparken, waar dit onderzoek zich op richt. Voor vervolgonderzoek zou het erg interessant zijn om ook aandacht te hebben voor andersoortige accommodaties, zoals zwembaden, multifunctionele accommodaties en tennisparken. Bij zwembaden hebben eerste studies naar exploitatievorm bijvoorbeeld laten zien dat commerciële exploitanten hogere toegangsprijzen hanteren, maar dat de gebruikers van commerciële zwembaden en gemeentelijke zwembaden even tevreden zijn (Bakker, 2013). Het is interessant om diepgaander in te gaan op de verschillende accommodaties en daarbij meerdere uitkomstmaten mee te nemen. Daarnaast verwachten we dat er een verschil in proces en uitkomst is bij het overdragen van exploitatie en beheer van één specifieke sportaccommodatie aan een externe partij, of het door een gemeente in zijn geheel uitplaatsen van exploitatie en beheertaken van sportaccommodaties. De verwachting is dat hier deels andere doelen en een andere aanpak mee gepaard gaan. Ook dit vraagt om een grootschaliger onderzoek waar niet alleen aandacht is voor verschillende typen sportaccommodaties, maar ook aandacht is voor de verschillen tussen het uitplaatsen van één of meerdere sportaccommodaties en de specifieke overwegingen en succes- en faalfactoren daarbij. Bij een grootschaliger onderzoek is het ook gewenst dat naast de aandacht voor externe verzelfstandiging en privatisering, de interne verzelfstandiging onder de loep wordt genomen. Deze laatste variant krijgt tot op heden weinig aandacht in de literatuur, waardoor onduidelijk blijft wat specifieke succes- en faalfactoren zijn voor deze vorm. Daarnaast is het in grootschaliger onderzoek wenselijk om te kijken naar cases die van een verregaande vorm van verzelfstandiging of privatisering terug zijn gegaan naar een minder verregaande vorm. In een grootschaliger onderzoek is het zowel interessant om te verdiepen (meer van dezelfde soort accommodaties en exploitatievormen onderzoeken en daar meer vormen onderscheiden) als om te verbreden (meerdere typen accommodaties en exploitatievormen onderzoeken om zo een breder beeld te krijgen). Wel spreekt het werkveld zich uit voor het prioriteren van het verdiepen van de bestaande kennis boven het verbreden naar andere typen sportaccommodaties.

In het Nationaal Sportakkoord wordt vanuit het thema Duurzame Sportinfrastructuur veel nadruk gelegd op de exploitatie van sportaccommodaties. Dit vraagt om meer aandacht voor dit onderwerp. Voor onderzoek, maar ook bijvoorbeeld om benchmarking mogelijk te maken, is het van belang dat er een goed overzicht komt van de exploitatievormen van alle sportaccommodaties in Nederland. Op dit moment ontbreekt informatie over de wijze waarop de exploitatie van sportaccommodaties wordt vormgegeven en de mogelijkheden om die te verbeteren. Het verdient zodoende aanbeveling om hier meer inzicht in te vergaren, door bijvoorbeeld systematisch de exploitatievorm van sportaccommodaties te registreren in de Database SportAanbod die in beheer is van het Mulier Instituut. Bij deze systematisch registratie kan worden samengewerkt met de VSG, bijvoorbeeld door het onderdeel uit te laten maken van de Monitor

Sport en Gemeenten van de VSG. Daarnaast behoort ook een bredere uitvraag op dit thema als onderdeel van de Monitor Lokaal Sportbeleid (voorzien in 2020) en/of als onderdeel van de Monitor financiële aspecten van lokaal sportbeleid (voorzien in 2022) tot de mogelijkheden. Hierin kan dan specifiek aandacht uitgaan naar hoe de verschillende exploitatietaken zijn verdeeld, want niet altijd worden alle taken door dezelfde partij uitgevoerd.

Een dergelijk overzicht van de exploitatievormen van sportaccommodaties en het bijhouden van de wijzigingen hierin, helpt ook om meer inzicht te krijgen in de lange termijn succes- en faalfactoren van verzelfstandigde of geprivatiseerde sportaccommodaties. In deze verkennende studie bleek het lastig om dit langetermijnperspectief in beeld te brengen omdat veelal andere mensen op bestuurs- en leidinggevende posities zitten dan tijdens de wijziging van de exploitatievorm. Hierdoor kon geen goed beeld verkregen worden van de veranderingen en de succes- en faalfactoren daarbij. Om daar meer inzicht in te krijgen, is het gewenst om op basis van deze registratie de wijzigingen in exploitatievormen door de tijd heen te volgen en daarnaast een langjarige monitor exploitatievormen op te zetten om te zien hoe individuele cases zich ontwikkelen. Hierbij is het de bedoeling dat een aantal geselecteerde cases door de tijd heen wordt gevolgd om te zien hoe ze zich ontwikkelen en wat wel en niet goed gaat, om hieruit leerpunten te distilleren voor andere trajecten van wijzigingen in exploitatievorm. Bij een dergelijke monitor is het van belang om zowel het perspectief van de exploitant, de gemeente en de gebruiker in beeld te brengen.

In de context van exploitatie en beheervraagstukken speelt de wet- en regelgeving een rol. Dit biedt kaders voor besluitvorming over de exploitatie en beheer van een sportaccommodatie. Deze wet- en regelgeving is deels aan verandering onderhevig en heeft hiermee invloed op de exploitatie van sportaccommodaties en kan er ook toe leiden dat een aanpassing in de exploitatie wenselijk is. Niet omdat de verzelfstandiging of privatisering niet goed functioneert, maar meer omdat door wijzigingen in wet- en regelgeving andere exploitatievormen interessanter worden. Actueel is de afschaffing van het Sportbesluit per 1 januari 2019, waardoor de financiële randvoorwaarden veranderd zijn en er reden is voor een heroriëntatie op de vormgeving van de exploitatie van sportaccommodaties. Het is op moment van schrijven nog niet duidelijk wat de nieuwe wetgeving gaat betekenen voor gemeenten en exploitanten. Bij de beoogde registratie en langjarige monitor exploitatievormen kan ook gevolgd worden in welke mate veranderingen zich voordoen in de gekozen exploitatievorm.

Tot slot

Deze verkennende studie heeft een overzicht gegeven van de beschikbare literatuur in relatie tot exploitatievormen van sportaccommodaties. Meer algemene succes- en faalfactoren zijn benoemd en bij elkaar geplaatst, waar het gaat om het proces en de uitkomst van wijzigingen in exploitatievormen. Daarnaast worden concrete kennislacunes benoemd met aanknopingspunten om de aandacht voor exploitatie van sportaccommodaties te intensiveren. Het is immers onmiskenbaar een belangrijk aspect van lokaal sportbeleid. Ongeacht de vorm van exploitatie is het overgrote deel van het lokale sportbudget gerelateerd aan exploitatie en beheer van sportaccommodaties. Dit rechtvaardigt ook serieuze onderzoekmatige aandacht voor dit thema. Om te beginnen met een goede registratie van exploitatie en beheervormen en het opzetten van een structurele monitoring op dit thema.

Referenties

Alonso, J.M., Clifton, J. & Diaz-Fuentes, D. (2011). Did New Public Management Matter? An empirical analysis of the outsourcing and decentralization effects on the public sector size. *COCOPS Working Paper Series*.

Bakker, S. (2013). Effecten van privatiseren zwembaden. Een schets van het huidige zwembadlandschap in Nederland, de verschillen in exploitatie van zwembaden en de effecten van deze verschillen op organisatie- en gebruikersniveau. *Vrijetijdstudies*, 31:2, 51-59.

Bij, J. van der. (1995). *Handboek Sport & Verzelfstandiging*. Dordrecht: Landelijke Contactraad.

Bruinink, J.E., Gugten, M. van der, Lagendijk, E.P., Perreis, B. & Schaap, G.A. (2000). *Privatisering van Sportaccommodaties: gevolgd en gevolgen*. Amsterdam: Van Dijk, van Soomeren en Partners BV.

Christensen, T. (2012). Post-NPM and changing public governance. *Meiji Journal of Political Science and Economics*, volume 1.

Crouch, C. (2015). The paradoxes of privatisation and public service outsourcing. *The Political Quarterly, 2016*.

Europa Decentraal. (2018). *Aanbestedingen*. Geraadpleegd op 19-12-2018, van https://europadecentraal.nl/onderwerp/aanbestedingen/

European Commission (2017). *Special Eurobarometer 472 sport and physical activity*. Brussel: Europese Commissie.

Heuvel, M. van den & Sterkenburg, J. van. (2008). *De ondernemende overheid in de sport*. 's-Hertogenbosch: Mulier Instituut.

Hoekman, R. (2018). *Sport policy, sport facilities and sport participation*. Nijmegen: Radboud Universiteit.

Hoekman, R. & Breedveld, K. (2013). The Netherlands. In K. Hallman & K. Petry (eds.), *Comparative sport development systems, participation and public policy* (pp.119-135). New York: Springer.

Hoekman, R. & Breedveld, K. & Kraaykamp, G. (2016). Sport participation and the social and physical environment: explaining differences between urban and rural areas in the Netherlands. *Leisure Studies*. 36:3, 357-370.

Hoekman, R. & Bol, P. van der (2014). *Sport in collegeprogramma's 2014: van armoedebeleid tot zelfredzaamheid*. Utrecht: Mulier Instituut.

Hoekman, R. & Maat, K. van der (2017). *Monitor lokaal sportbeleid 2016 : faciliteren, activeren en inspireren*. Utrecht: Mulier Instituut.

Hospitality Group (n.d.). *Vormen van privatisering en verzelfstandiging*. Amersfoort: Hospitality Group.

Jong, J. de & Ruedisulj, W. (2013). *Privatisering, de pijlers onder een proces*. Zeist: Koninklijke Nederlandse Voetbal Bond (KNVB).

Kenniscentrum Sport (2018). *Financieringswijzer Sport en Bewegen.* Geraadpleegd op 19-12-2018, van https://tools.kenniscentrumsport.nl/financieringswijzer-sport-en-bewegen/tool/financieringswijzer-sport-bewegen/.

Kennisplatform Verkeer en Vervoer (2013). *Samen parkeervoorzieningen realiseren, exploiteren en beheren. Een afwegingskader voor samenwerkingen tussen markt en overheid*. Ede: Kennisplatform Verkeer en Vervoer.

Kruijf, J.A.M. de, Genugten, M.L. van, Overman, S.P. & Thiel, S. van. (2015). *Stichting Sport en Welzijn aangestuurd? : De relatie tussen de gemeente Ridderkerk en de stichting Sport en Welzijn doorgelicht*. Nijmegen: Radboud Universiteit.

Lagendijk, E.P., Gugten, M. van der & Elmasulu, F. (1995). *Rapportage Privatiseringsmonitor Sportaccommodaties*. Amsterdam: Van Dijk, van Soomeren en Partners BV.

Lemmers, M. (2012). *Verdeeld in stukken, toch één. Een kwalitatief onderzoek naar de betekenisgeving van sportbeleidsmedewerkers en sportuitvoerders na een verzelfstandiging* (master scriptie). Utrecht: Universiteit Utrecht.

Luimstra, R. (2008). *Verzelfstandiging van binnensportaccommodaties op het platteland.* Groningen: SMI.

Ligtenbarg, M.C. (2006). *Privatisering en commercialisering van sportaccommodaties.* Enschede: Universiteit Twente.

Moret, Ernst & Young (1997). *Trends in uitbesteding*. Utrecht: Moret, Ernst & Young.

Overman, S.P. (2016). *Great Expectations of Autonomous Agencies*. Nijmegen: Radboud Universiteit.

Parlementaire onderzoekscommissie (2012). *Verbinding verbroken? : Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Poel, H. van der (2004). *Tijd voor vrijheid. Inleiding tot de studie van de vrijetijd.* Amsterdam: Boom.

Ridder, J. den & Dekker, P. (2012). *Op afstand gezet. Een onderzoek naar de publieke opinie op verzoek van de Parlementaire Onderzoekscommissie 'Privatisering en verzelfstandiging'*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

Rijksoverheid (2018). *Overheid als marktpartij*. Geraadpleegd op 19-12-2018, van https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/mededinging/markt-en-overheid.

Rekenkamercommissie Coevorden (2009). *Verloren Ambitie Geprivatiseerde sportaccommodaties in de praktijk: Eindrapport.* Gemeente Coevorden.

Ridder, den J. & Dekker, P. (2012). *Op afstand gezet. Een onderzoek naar de publieke opinie op verzoek van de parlementaire onderzoekscommissie 'privatisering en verzelfstandiging'.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

Roo, M. de (2009). *Verzelfstandiging en privatisering: 'Gemeentelijk handelen inzake zwemaccommodaties'*. Papendrecht.

Schotman, W.L.M., Sluis, W. van der, Driessen, H.H. & Bos, S.P.B. (2000). *Verzelfstandiging op lokaal niveau: de 100 meest gestelde vragen.* Alphen aan den Rijn: Samsom.

Special Sportaccommodaties (2012). *Sportaccommodaties: beheervormen onder de loep.* 's-Hertogenbosch: Kragten.

Thiel, S. van (2002). Lokale verzelfstandiging: Trends, motieven en resultaten van verzelfstandiging door gemeenten. In: *Beleidswetenschap,* 2002 (1).

Vereniging Sport en Gemeenten (2018). *Sportbesluit*. Geraadpleegd op 19-12-2018, van https://sportengemeenten.nl/dossiers/sportbesluit/

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (n.d.). *Zwemonderwijs en bewegingsonderwijs.* Geraadpleegd op 1-2-2019, van https://vng.nl/onderwerpenindex/onderwijs/onderwijshuisvesting/zwemonderwijs-en-bewegingsonderwijs

Bijlage: casebeschrijvingen

Extern verzelfstandigde sportaccommodaties

Case A

De sportaccommodatie van case A betreft een sporthal bestaande uit twee zalen. Hierin worden sporten als korfbal, volleybal, badminton, zaalvoetbal, basketbal, krachtsporten, judo, gymnastiek en hockey beoefend. De gemeente is eigenaar van de sporthal, en heeft de exploitatie en het beheer uitbesteed aan een stichting.

Doelen

Sinds het begin van de sporthal (zo'n 40 jaar geleden) is de exploitatie al bij de stichting belegd en zijn er afspraken met de gemeente. De doelen die men toen had om voor deze constructie te kiezen zijn niet meer te achterhalen. Omdat het op dit moment goed werkt houdt men vast aan deze constructie.

Proces

Omdat de keuze tot verzelfstandiging al zo lang geleden is gemaakt en vanaf het begin zo is geregeld, kon geen informatie verzameld worden over het proces van verzelfstandiging. Wel is bekend dat de afspraken tussen gemeente en beheerstichting eerst vaag en los gesteld waren, maar dat afspraken nu concreet en duidelijk vastgelegd zijn in een overeenkomst. Daarmee is veel structuur in financiën en wederzijdse verplichtingen gekomen.

In 2010 is het beheer van alle binnensportaccommodaties samengevoegd binnen één stichting. Het beheer van accommodaties liep financieel niet goed, wat leidde tot extra kosten voor de gemeente. Onduidelijke afspraken en tegenvallende financiële middelen uit verhuur van de overige ruimtes in de sporthalen zorgen voor dit probleem. In 2014 is onderzoek gedaan door een onafhankelijk bureau waaruit een aantal aanbevelingen kwam om financieel sterker te worden. Die aanbevelingen, en de input van een nieuwe directeur, hebben voor een efficiëntieslag gezorgd. Zo kregen de ruimtes die weinig rendement hadden een nieuwe bestemming (bijv. verpacht aan een horecaondernemer die er een kantine in heeft gemaakt), is het MJOP geactualiseerd, is geconcretiseerd welke partij waar verantwoordelijk voor is, is een duidelijke structuur voor personeel bepaald (denk aan functioneringsgesprekken, functiebeschrijvingen), is een duidelijke structuur voor gebruikers bepaald (denk aan huurreglement, contracten), heeft een zware reorganisatie in het middenkader plaatsgevonden, is de klantvriendelijkheid verbeterd en is de inkoopstructuur aangepast. Door al deze wijzigingen kon de sporthal in de loop van de jaren de bezuinigingen vanuit de gemeente telkens weer opvangen zonder de tarieven voor gebruikers aan te moeten passen.

Uitkomst

De beheerstichting haalt de grootste baten uit de subsidie van de gemeente (zowel de exploitatiesubsidie, als de subsidie voor schoolsport), de huur van gebruikers en het pachten van de horeca. De grootste lasten komen voort uit huurkosten opgelegd door de gemeente, personeelskosten en onderhoudscontracten.
In 2014 is de inkoopstructuur efficiënter geworden. Vanaf toen is ingesteld dat met meerdere sportaccommodaties samen wordt ingekocht en dat elke 2 tot 3 jaar alle contracten met leveranciers opgezegd worden en opnieuw onderhandeld wordt voor een goede prijs.

De gemeente is eigenaar van de hal en maakt het beleid hieromtrent. De communicatie en relatie tussen de gemeente en de beheerstichting verloopt naar volle tevredenheid. De beheerstichting heeft een vrijwillig bestuur, die rapporteert naar de gemeente. Dat werkt goed. Het is belangrijk dat de gemeente nauw betrokken is, zodat zij weet waar ze geld aan uitgeven en kan blijven controleren of de afspraken worden nageleefd.

In de overeenkomst staat dat de sporthal alleen gebruikt mag worden voor commerciële activiteiten als die in relatie staan tot sport. Dit betekent dat bijvoorbeeld een rommelmarkt niet toegestaan is, en er potentiële gebruikers moeten worden afgewezen (ook terwijl de hal leeg staat).

De gemeente heeft de exploitatie en het beheer (klein onderhoud) uitbesteed aan de stichting. Er ligt een exploitatieovereenkomst en een Meerjarenonderhoudsplan (MJOP), beide voor 5 jaar afgesloten tussen de gemeente en de stichting. Het groot onderhoud ligt bij de gemeente. De beheerstichting heeft hierin wel inspraak middels afspraken in het MJOP, maar de gemeente is leidend, verantwoordelijk en voert uit. Een MJOP is van belang om toekomstgericht te zijn. Op dit moment is de gemeente in beraad of de sporthal een grote renovatie zal ondergaan en daarmee verduurzaamd wordt. Begin 2019 wordt naar verwachting besloten of het geld dat nodig is voor deze renovatie (en al in het MJOP staan) vrijgegeven wordt.

Een belangrijke succesfactor bij het beheren van een sporthal is de betrokkenheid van de beheerder met de gebruikers. De gastheer/-vrouw moet dagelijks in de hal aanwezig zijn en zo een bekend gezicht zijn waardoor het contact met verenigingen/gebruikers laagdrempelig is. Hij/zij moet zich ook verantwoordelijk voelen en doen alsof de sporthal van hemzelf/haarzelf is. Onderuit gezakt in een hokje zitten werkt niet, juist gebruikers helpen waar nodig en assertief opstellen is de goede houding. Ook kostenbewust zijn en zorgvuldig omgaan met subsidiegeld is belangrijk bij deze baan.

De sporthal wordt (redelijk) intensief gebruikt. Tijdens de meest gewilde uren ontstaat nogal eens het probleem dat té veel verenigingen van de sporthal gebruik willen maken en dat men dus soms moet uitwijken naar een andere hal. Doordeweeks is bezetting gemiddeld 80 procent. Een school zit er overdag in, vijf dagen per week. In de loop van de middag tot en met de avond gebruiken verenigingen de sporthal. In de uren dat de school en de verenigingen niet gebruik maken van de hal, heeft de buurtsportcoach er soms wat activiteiten. Een bezettingspercentage noemen in de weekenden is lastig omdat dat niet het hele jaar hetzelfde is. De competitie van de binnensporten loopt van oktober t/m april en dan is de bezetting hoog. In de zomerperiode is de bezetting in de weekenden een stuk lager.
De gebruikers zijn van alle leeftijden, van dreumesgym tot de een groep voetballers van rond de 80 jaar. Het niveau van de gebruikers is grotendeels recreatief. Eén vereniging speelt op districtsniveau, maar dat is het hoogste niveau.

Om de tevredenheid bij gebruikers te monitoren, vindt tweemaal per jaar een gebruikersoverleg plaats met alle verenigingen. Eens in de paar jaar wordt ook een enquête uitgezet onder alle gebruikers om onder andere de tevredenheid te meten. Over het algemeen zijn de gebruikers de laatste jaren tevreden over de software (planning, exploitatie, klantvriendelijkheid). Verenigingen zijn onder andere erg blij met het inroosteren van de uren, waar ze zelf ook veel inspraak in hebben. Dit heeft wel als gevolg dat andere mogelijke gebruikers af en toe teleurgesteld moeten worden omdat ze geen plek krijgen in de sporthal. Gebruikers, maar ook de beheerstichting, zijn minder tevreden over de hardware (het gebouw, onderhoud). Het pand is erg oud, en staat in de planning om een grote renovatie te ondergaan. Daardoor worden op dit moment sommige zaken die kapot gaan niet meer gerepareerd.

Toekomst
In de nabije toekomst moet een renovatie plaatsvinden van de sporthal, en daarmee moet deze verduurzaamd worden. De vorm van verzelfstandiging, en de huidige rol van de betrokken partijen, werken goed bij deze sporthal. Door continu te blijven verbeteren waar mogelijk worden de sporthal en de beheerstichting toekomstbestendig.

De beheerstichting hoopt in de toekomst meer aan commerciële activiteiten buiten de sport te mogen doen. Op momenten dat de hal leeg staat (bijv. in de zomervakantie) willen ze graag de ruimte openstellen voor activiteiten die nu niet mogen.

Op dit moment gaat het goed; de stichting heeft de zaken financieel op orde én de kwaliteit naar de gebruikers toe is goed. Het is vooral van belang dat voort te zetten. De sleutel daarbij is goed samenwerken en een gevoel van eigenaarschap bij alle partijen, zowel gemeente, beheerstichting als gebruikers. Dat is bij deze hal op dit moment wel van toepassing, omdat er weinig verloop onder de gebruikers is.

Case B

Case B betreft het verzelfstandigen van de onderhoudstaken bij sportparken aan een beheerstichting. Eind jaren 90 heeft de gemeente deze taken overgedragen. Het betrof in eerste instantie alleen natuurgrasvelden bij voetbal en korfbal. In de huidige situatie voorziet de stichting in het onderhoud van meer sportparken, namelijk parken waar voetbal, hockey, korfbal en atletiek worden beoefend. Ook is het onderhoud van enkele kunstgrasvelden bij de stichting komen te liggen.

Doelen

De verzelfstandiging van de onderhoudstaken bij de sportvelden is voortgekomen uit een bezuiniging bij de gemeente. Door het onderhoud te beleggen bij een stichting die een vaste vergoeding krijgt voor het uitvoeren van de taken, kon worden bezuinigd op de ambtelijke overhead. Niet alleen bij de initiële verzelfstandiging, maar ook bij de nieuwe taken die bij de stichting worden belegd, wegen financiële overwegingen het zwaarst.

Proces

Verzelfstandiging van de sportaccommodatie heeft lange tijd geleden plaatsgevonden. Hierdoor kon in de gesprekken niet worden teruggeblikt op de mogelijke succes- en faalfactoren van het proces van verzelfstandiging. Wel wordt vanuit de stichting aangegeven dat het belangrijk is om de transparant te zijn in de verdeling van verantwoordelijkheden. Het is niet altijd duidelijk bij welke partij verschillende taken zijn belegd ten aanzien van bijvoorbeeld de kunstgrasvelden, maar ook ten aanzien van keuzes omtrent renovatie van de velden is onduidelijkheid. De stichting is in gesprek met de gemeente om meer duidelijkheid te krijgen over deze zaken.

Uitkomsten

De stichting draagt zorg voor het onderhoud door toe te zien op de onderhoudstaken die de verenigingen uitvoeren en door het inhuren van een bedrijf die in het groot onderhoud voorziet. De stichting heeft een externe adviseur in dienst die toeziet op het onderhoud. Naast deze externe adviseur wordt jaarlijks een schouw van de velden gedaan door een externe partij. De stichting is tevreden over de kwaliteit van het onderhoud. De stichting geeft aan dat de verenigingen ook tevreden zijn. Wel is te merken dat de verenigingen bij ontevredenheid snel naar de lokale politiek stappen om dingen gedaan te krijgen die via de stichting niet altijd mogelijk zijn, bijvoorbeeld bij vervangingsvraagstukken.

Financieel gezien wordt de stichting bekostigd door de gemeente en verenigingen. De gemeente stelt een jaarlijkse subsidie vast, het overige deel van de onderhoudskosten moet door de verenigingen betaald worden. Verenigingen kunnen hun bijdrage reduceren door zelf taken op zich te nemen. Dit werkt volgens de stichting goed. De financiële situatie van de stichting is goed.

In case B worden drie expliciete knelpunten genoemd ten aanzien van het succes en falen van de verzelfstandigde sportaccommodatie. Innovatie van sportparken is een knelpunt voor de stichting. Toen de stichting begon heeft deze zich enkel gericht op natuurgrasvelden. In de loop der tijd kwamen er kunstgrasvelden bij. Dit zorgde ervoor dat er nieuwe expertise moest worden aangetrokken die de stichting destijds niet in huis had. Ook is niet het onderhoud van alle kunstgrasvelden bij de stichting gelegen. Sommige verenigingen doen het zelf, daarnaast wordt door bedrijven, die de velden plaatsen, regelingen getroffen om het onderhoud op deze velden te verzorgen. Daarnaast ziet de gemeente ook mogelijkheden

om het onderhoud van andere sportaccommodaties zoals tennis en atletiek bij de stichting onder te brengen. De vraag die bij deze stichting speelt is of het wenselijk is dat de stichting externe kennis moet aantrekken voor dit onderhoud als deze kennis wellicht al bij de verenigingen zelf aanwezig is.

Een tweede knelpunt is dat de vrijwilligers die zich vanuit de verenigingen inzetten voor het dagelijkse onderhoud ouder worden. Voor de stichting betekent dit dat zij de onderhoudstaken moeten aanpassen, zodat deze ook door de oudere vrijwilligers kunnen worden uitgevoerd. Hierbij dient bijvoorbeeld gedacht te worden aan een sproeisysteem op de velden, zodat de vrijwilligers niet meer met slangen hoeven te slepen. Daarbij zet de stichting zich in voor trainingen en cursussen om de vrijwilligers voldoende op de hoogte te houden van nieuwe ontwikkelingen.

Een derde knelpunt lag in een btw-regeling die voor voordeel zorgde voor de verenigingen. De stichting heeft administratief veel werk gehad aan deze regeling. Dit werk was niet meer door de stichting op te pakken, dus deze taak is via de gemeente uitgezet bij een extern bureau.

Toekomst
Naast de al genoemde mogelijke nieuwe sporten in het beheer van de stichting en naast het vraagstuk over het onderhoud van kunstgrasvelden, speelt in de toekomst met name de veranderende relatie met de gemeente een belangrijke rol. De verwachting is dat naar aanleiding van de gesprekken van de stichting met de gemeente de organisatiestructuur zal wijzigen. Nu zijn onderhoud en renovatie gescheiden. De stichting ziet idealiter dat onderhoud en renovatie in één organisatie belegd zijn. Als renovatie bij de stichting wordt ondergebracht, is het de verwachting dat de gemeente meer invloed wil kunnen uitoefenen op de stichting. In de huidige situatie hebben de stichting en de gemeente voornamelijk een financiële relatie.

Case C

Case C betreft een sportpark van vier velden waarop gevoetbald wordt. De gemeente is eigenaar, maar de exploitatie is uitbesteed aan een bv. De bv en de gemeente hebben een exploitatiecontract (looptijd 4 jaar) en een MJOP.

Doelen
De visie bij deze gemeente is dat een vereniging in principe de taken accommodatie, programmering en maatschappelijke betrokkenheid heeft. Programmering is de kernactiviteit van een vereniging, waardoor ze die goed vervullen. Accommodatietaken proberen ze zo goed mogelijk op te pakken, maar dit blijkt vaak lastig voor de vereniging. Maatschappelijke betrokkenheid schiet erbij in als bij de voorgaande twee taken te grote lasten liggen. Omdat de gemeente juist wil dat de vereniging ook toekomt aan de maatschappelijke verantwoordelijkheid, is een bv opgericht die het stuk accommodatie oppakt. Daardoor wordt de vereniging ontzorgd, en kunnen ze meer doen aan maatschappelijke betrokkenheid. Dat is voor alle partijen een win-winsituatie.

Proces
Het sportpark was voorheen verzelfstandigd bij de sportverenigingen die daar sportten. De verenigingen waren verantwoordelijk voor exploitatie. Na verloop van tijd bleek dat de verenigingen niet in staat waren om de velden op niveau te houden. De gemeente heeft destijds gekozen om het sportpark te vernieuwen, met daarbij de voorwaarde dat het onderhoud anders geregeld zou worden. De bv werd opgericht en kreeg de taak alle accommodaties in de gemeente te beheren en exploiteren. Een externe partij heeft in opdracht van de gemeente dit proces van verandering van exploitatie geleid. Dit proces is nu bijna 10 jaar geleden afgerond. Over het proces van het ontstaan van de bv en het overdragen van exploitatie is bij de geïnterviewde weinig bekend. Zowel bij de gemeente als bij de bv is niemand meer werkzaam die dit proces van dichtbij heeft meegemaakt.

Uitkomsten
Een beheerstichting tussen gemeente en verenigingen zetten werkt goed; dat werkt effectief en efficiënt. De bv is zakelijker dan een vereniging kan zijn. Er zit veel kennis en expertise, waardoor de bv slagvaardig is. De bv is een soort draaideur en kan met zowel sportverenigingen als gemeente goed praten: ze ademt sport (iets wat de gemeente niet doet), maar kent ook de gemeentelijke wereld (wat de verenigingen niet goed kennen). Een succesfactor is dat de software (verhuur, sportaanbod) en de hardware (onderhoud) bij één partij zit, waardoor ze snel kunnen schakelen.

De belangrijkste baten voor de bv zijn, naast subsidie van de gemeente, de verhuur van velden. De belangrijkste lasten bestaan uit onderhoudscontracten en personeel van de bv. Op onderhoudscontracten wordt altijd goed onderhandeld en ze worden maar voor één jaar afgesloten zodat het volgende jaar opnieuw goed onderhandeld kan worden. Betrokkenen zijn met de huidige structuur tevreden, alles draait goed en staat geborgd in contracten.

De gemeente is eigenaar van het sportpark en maakt het beleid hieromtrent. De lijntjes tussen de betrokken gemeenteambtenaren en de bv zijn kort. De bv doet de exploitatie van het sportpark. Ook onderhoud buiten (o.a. velden) doet de bv. De gemeente regelt het onderhoud binnen (o.a. kleedruimtes en kantine). Het beheer van de kantine en een aantal kleine onderhoudstaken (zoals onkruid wieden, dagelijkse schoonmaak) ligt bij de vereniging. Over dit alles zijn duidelijke afspraken gemaakt met alle betrokkenen. Een succesfactor is om goed te controleren of onderhoudswerkzaamheden van externen of eigen personeel goed worden uitgevoerd. Omdat het dan gelijk goed gebeurt, wordt veel tijd en geld gewonnen.

De voetbalvereniging is hoofdgebruiker van de accommodatie. Daarnaast maakt tussen mei en oktober een voorgezet onderwijsinstelling gebruik van de accommodatie, zijn er incidenteel toernooien voor het primair onderwijs en zijn er meerdere kleine gebruikers (denk aan een groep vrienden die eens per week een veld huurt).

Over het algemeen is er met deze partijen een goede bezetting. Vier avonden per week en het hele weekend zijn de velden verhuurd, waarmee sprake is van een goede bezetting. Daarbij komt in de zomerperiode het gebruik door onderwijs doordeweeks. Omdat er geen landelijke bespelingsnorm is voor velden (een norm die het optimale gebruik aangeeft waarin inkomsten uit verhuur afgezet worden tegen kosten voor onderhoud en vervanging door gebruik), kan hier geen getal aan worden gehangen. Wel is de bv op dit moment bezig om de bespelingsnorm voor dit sportcomplex te bepalen, om zo de bezetting zo optimaal mogelijk te maken.

Mede omdat de accommodatie redelijk nieuw is en men zich de situatie van zo'n tien jaar geleden nog herinnert, is de ervaren kwaliteit en de tevredenheid vanuit de gebruikers op dit moment hoog. Ook de andere betrokkenen (gemeente, bv, aannemers die onderhoud uitvoeren) lijken tevreden met de huidige situatie. Uit het klanttevredenheidsonderzoek, waarin bestuur en technisch kader van de voetbalvereniging zijn ondervraagd, zijn voor het overgrote deel positieve geluiden te horen. Waar wat verdeelde meningen over bestaan is de prijs-kwaliteitverhouding, de samenwerking met de beheerders en het parkeren.

Toekomst
De huidige situatie zou nog lang voort kunnen duren naar volle tevredenheid, mits er geen grote veranderingen zouden optreden. Maar aangezien er per 2019 een wijziging komt in het Sportbesluit, is de toekomst onzeker. De gemeente en de bv ervaren deze wetswijziging als te onduidelijk en te snel. Daarom is er nu een dubbele bedrijfsvoering: aan de ene kant doorgaan met zoals het nu gaat, en aan de andere kant voorbereiden op alle subsidies die moeten worden aangevraagd in de nieuwe regeling.

Case D

Case D betreft een sportpark met korfbal-, handbal- en voetbalverenigingen, en ook een middelbare school die veel van het sportpark gebruikmaakt en waarvoor niet-sportspecifieke velden/ruimtes zijn aangelegd. Het sportpark bestaat uit een sporthal, kunstgrasvelden, natuurgrasvelden, jeu-de-boulesbanen, een beachvolleybalveld, een geasfalteerd handbalveld, een 100-meter atletiekbaan en een grasveldje. Het is een extern verzelfstandigde sportaccommodatie, waarbij de gemeente eigenaar is, de exploitatie (klein onderhoud) uitbesteed is aan een stichting en groot onderhoud uitbesteed is aan een holding.

Doelen

De opdracht van de gemeente aan de stichting is om het sportpark open te stellen voor iedereen. Daar zit verder geen maatschappelijke opdracht bij.

Proces

Bijna twee jaar geleden begon het proces waarbij bekeken en vervolgens besloten werd hoe een nieuwe situatie omtrent exploitatie van dit sportpark gerealiseerd kon worden. Een externe partij leidde dit proces. Het proces heeft in totaal zo'n half jaar geduurd.

De situatie voorafgaand aan dit proces was dat de meeste software (denk aan combinatiefuncties, jongerenwerk, vrijwilligerswerk, mantelzorg) en hardware (exploitatie van sportaccommodaties) van verschillende accommodaties in de gemeente bij één stichting waren ondergebracht. Op een gegeven moment was deze stichting te groot geworden en moest er iets veranderen. Dat was voor de gemeente aanleiding om het geheel te reorganiseren. Software en hardware werden gescheiden. Voor de hardware werd een aanbesteding uitgeschreven, die de stichting die voorheen ook de hardware deed kreeg toebedeeld. Deze stichting is echter flink veranderd, aangezien de softwaretak en de hardwaretak gesplitst zijn.

Als we kijken naar de in de literatuur geformuleerde factoren die succes en falen van zo'n proces beïnvloeden (communicatie en informatie, duidelijke doelstellingen, financiering, planning/registratie/procesmanagement en transparante verantwoordelijkheden), is volgens de stichting op verschillende van deze factoren niet succesvol gehandeld. De gemeente en de externe partij die het proces leidde speelden in het begin geen open kaart naar de stichting over de toekomst.

Uitkomsten

Volgens de stichting is de nieuwe situatie geen verbetering ten opzichte van de oude. De stichting kon haar werk makkelijker en efficiënter doen toen hardware en software nog samen zaten. Bij overlast op het sportpark kon bijvoorbeeld direct de jongerenwerker uit de aanliggende wijk ingeschakeld worden. Nu het verder van elkaar zit (letterlijk en figuurlijk), kan minder direct worden ingespeeld op situaties. Doordat in de nieuwe situatie minder financiële ruimte is, is de klantgerichtheid minder. Dat vindt de stichting geen goede situatie. Ook wordt meer door vrijwilligers van verenigingen gedaan, iets wat tot op zekere hoogte goed is, maar door te veel belasting bij vrijwilligers gaat de kwaliteit en tevredenheid omlaag.

De belangrijkste baten voor de stichting die de exploitatie doet van de sportaccommodatie zijn de exploitatiebijdrage van de gemeente en de inkomsten vanuit de gebruikers. De belangrijkste lasten zijn de onderhoudskosten en de huur van de gemeente. Al met al zijn de financiën goed op orde en zijn er weinig risico's. De tarieven zijn vastgesteld en gebruikers zijn trouw aan de locatie, dus het is van tevoren duidelijk wat inkomsten en uitgaven zijn.

Vergeleken met twee jaar eerder betaalt de gemeente iets minder voor exploitatie van het sportpark, maar krijgt ze daar ook wat minder voor terug (zie kwaliteit en tevredenheid).

De gemeente is eigenaar van het sportpark en maakt het beleid hieromtrent. De afspraken met de stichting zijn helder. De exploitatie (exclusief groot onderhoud) is uitbesteed aan de stichting. Een vereniging is eigenaar van de kantine met het bijbehorende terras. Het groot onderhoud is uitbesteed aan een holding. De stichting en de gemeente hebben een meerjarencontract met afspraken getekend. De stichting heeft daarnaast verschillende contracten met onderaannemers voor klein onderhoud. Een beheerder in dienst van de stichting is altijd in de sporthal aanwezig. Hij is het gezicht, iemand die makkelijk aangesproken kan worden door gebruikers en zaken direct kan regelen. Dat is een belangrijke succesfactor.

Het sportpark bestaat zowel uit binnen- als buitenruimte. De binnenruimte is in de zomerperiode niet optimaal bezet omdat sommige sportverenigingen en de school dan buiten sporten, maar is in de winterperiode goed vol door de school, verschillende verenigingen en enkele andere gebruikers. Bij de buitenruimte is dat omgekeerd. Die ruimte staat in de wintermaanden leeg, maar is in de zomermaanden zo goed als vol. Doelgroepen van verschillende niveaus en leeftijden maken gebruik van de accommodatie.

De kwaliteit is gelijk gebleven of zelfs verbeterd door renovatiewerkzaamheden, vergeleken met de situatie van twee jaar geleden. De tevredenheid bij de stichting en bij verenigingen is echter lager. De stichting is niet tevreden met de huidige situatie omdat door noodzakelijke bezuinigingen die zijn doorgevoerd om de aanbesteding te winnen, klantvriendelijkheid een stuk minder is geworden (denk aan geen beheerder meer aanwezig op de locatie en niet kunnen inspelen op extra vragen van verenigingen). Er wordt nu veel meer commercieel gedacht in plaats van vanuit de behoefte. Dit merken verenigingen ook. De tevredenheid van de school en overige gebruikers is niet merkbaar veranderd. Omdat de gemeente niet zelf is geïnterviewd, is niet bekend hoe tevreden zij is met de nieuwe situatie.

Toekomst
De gemeente en de stichting hebben nog een contract voor de komende zes jaar, met mogelijke verlenging van vier jaar. Daarna zal waarschijnlijk een nieuwe aanbestedingsronde plaatsvinden. Dat betekent waarschijnlijk dat in ieder geval in de nabije toekomst geen grote veranderingen zullen optreden.

Case E

Case E betreft een verzelfstandigd sportbedrijf dat los staat van de gemeente. Het sportbedrijf is recentelijk verzelfstandigd. De gemeente is eigenaar van de sportaccommodaties en verzorgt het groot onderhoud. Het sportbedrijf huurt de accommodaties en beheert ze onder een dienstverleningsopdracht. In sommige accommodaties zorgt het sportbedrijf ook voor de programmering. Tariefstelling is in handen van de gemeente. De sportaccommodaties die het sportbedrijf beheert zijn erg divers, het gaat hierbij om gymzalen, spelzalen, sporthallen, sportparken, zwembaden en squashbanen. Ook speelt zij een rol in het onderhoud van sportfaciliteiten in de openbare ruimte.

De gemeente heeft aandelen in het sportbedrijf. Het sportbedrijf heeft een bedrag afgesproken met de gemeente waarvoor hij de accommodaties kan beheren; dit bedrag wordt jaarlijks geïndexeerd. In deze case is eerst sprake geweest van een verzelfstandigd sportbedrijf binnen de gemeente; deze is overgegaan in een bv die losstaat van de gemeente. Deze overgang is voortgekomen uit het feit dat beleid en uitvoering steeds verder los kwamen te staan van elkaar.

Doelen
Het doel van de verzelfstandiging was met name om beleid en uitvoering van elkaar te scheiden. Voor het sportbedrijf heeft dit meer mogelijkheden gegeven tot innoveren en klantgerichter werken.

Proces
Voor het sportbedrijf en de gemeente is het op voorhand van groot belang geweest dat goed is nagedacht over de juridische vorm van de organisatie en over de nieuwe structuur. Juridisch gezien is een constructie opgesteld waardoor de verzelfstandiging een interne aanbesteding kon worden. Dit betekent dat het interne sportbedrijf over kon gaan naar het externe sportbedrijf zonder een aanbestedingsprocedure. Daarnaast is de nieuwe structuur van belang geweest voor het opstarten van het sportbedrijf. De ondersteunende functies zijn in eerste instantie bij de gemeente blijven liggen. Dit gaf het sportbedrijf de tijd om op zoek te gaan naar mensen met de juiste kwaliteiten voor de functies die vrij zouden komen. Dit is wel een gevaar, doordat het sportbedrijf wat meer vervlochten is gebleven met de gemeente. Dit zorgt ervoor dat rol- en taakverdeling in het begin niet altijd goed te onderscheiden waren.

De relatie met de gemeente is een belangrijk punt van succes voor het sportbedrijf, maar ook een belangrijk punt van zorg. Doordat de organisaties nog vervlochten waren, waren de lijntjes vaak kort. Korte lijntjes zorgen voor snelle communicatie en snel oplossen van knelpunten, maar er ontstond soms ook onduidelijkheid over de rol- en taakverdeling. De opdracht van de gemeente aan het sportbedrijf was ruim geformuleerd. Het sportbedrijf heeft hierin de rol gehad om duidelijke afbakening te zoeken van rollen en taken.

Op het gebied van rollen en taken blijft er zich nog wel een knelpunt voordoen. Dit heeft te maken met de verschillende rollen die de gemeente kent ten opzichte van het sportbedrijf. De gemeente is 100 procent aandeelhouder, huurbaas, leverancier van diensten en subsidiënt. In deze rollen heeft de gemeente verschillende belangen, bijvoorbeeld ten opzichte van mogelijke winst die het sportbedrijf maakt. Als aandeelhouder is dat interessant, maar als subsidiënt kan de gemeente het idee hebben dat er dan te veel geld naar het sportbedrijf is gegaan. Het is van belang deze rollen helder te formuleren en een goede afstemming van het sportbedrijf en de gemeente te hebben.

Uitkomsten
In het interview werd aangegeven dat het sportbedrijf goed presteert. De bezetting is hoger dan voorheen, er worden meer verschillende activiteiten georganiseerd. Gebruikers zijn tevreden over de accommodatie. Over het groot onderhoud kan niets worden gezegd, doordat dit niet is veranderd met de verzelfstandiging. Dit ligt nog bij het vastgoedbedrijf van de gemeente. Ook de manier van communicatie is niet veranderd, deze taak ligt nog bij de afdeling sport van de gemeente. Voor deze case is het nog niet echt mogelijk om goede uitspraken te doen over de uitkomsten van het verzelfstandigingsproces. Doordat de verzelfstandiging recentelijk heeft plaatsgevonden is er nog te weinig zicht of de verzelfstandiging leidt tot successen op de middellange of lange termijn.

Toekomst
Het extern verzelfstandigde sportbedrijf heeft vertrouwen in de toekomst. De nieuwe vorm geeft mogelijkheden tot innoveren. Individueel sporten wordt belangrijker. Nu de sportaccommodatie extern verzelfstandigd is, heeft het sportbedrijf meer vrijheid om faciliteiten en activiteiten aan te bieden voor deze specifieke doelgroep en het sporten in de accommodaties zo aantrekkelijker te maken. Wat wel een vraagpunt voor het sportbedrijf is, is de verandering in de btw. Het is op moment van schrijven nog niet duidelijk wat de nieuwe wetgeving gaat betekenen voor sportbedrijven. De verwachting is dat het van invloed is op de taken die het sportbedrijf uitvoert. Wellicht dat enkele taken worden teruggebracht bij de gemeente vanwege financiële redenen.

Case F

In case F is sprake van een organisatie in de vorm van een bv die een sporthal exploiteert sinds eind jaren 80. De stichting zorgt voor het dagelijks beheer van de accommodatie, de roostering en het klein onderhoud. De gemeente is eigenaar gebleven van de sporthal en verzorgt het groot onderhoud. In de hal worden onder andere volleybal, badminton en seniorensporten aangeboden. Ook vinden in de hal gymnastieklessen plaats. Inkomsten verkrijgt de bv vanuit het verpachten van de horeca, huurovereenkomsten met gebruikers en subsidiëring vanuit de gemeente.

Doelen
De doelstelling van de privatisering was om voor de vereniging die het meest gebruikmaakte van de sporthal een thuishaven te creëren. De vereniging zorgde voor bijna de volledige avond- en weekendbezetting van de hal; vanuit de gemeente is de vraag gekomen of zij de sporthal zelf konden gaan beheren.

Proces
Het proces van privatisering is van groot belang geweest voor hoe de stichting nu zijn taken uitvoert. De gezonde exploitatie van de sporthal stond in het proces voorop. De externe adviseur die het proces heeft bijgestaan heeft veel geholpen in het goed vastleggen van zaken. In de huidige situatie is wel te merken dat het contract dat destijds is opgesteld verouderd is. Een goede communicatie tussen de beheerstichting en de gemeente is van belang om de veranderende wensen van verenigingen goed op te pakken.

In de communicatie kan nog wel het een en ander verbeterd worden. Dit geven de beheerstichting en de gemeente beiden aan. Soms zijn er onduidelijkheden over welke onderhoudstaken bij welke partij belegd zijn en zijn er onduidelijkheden over bijvoorbeeld de gereserveerde budgetten voor groot onderhoud en wanneer dit groot onderhoud wordt uitgevoerd. De beheerstichting kent een redelijk unieke positie binnen de gemeente, waar de accommodaties veelal door de gemeente worden beheerd. Hierdoor moeten soms extra afspraken gemaakt worden, waar niet altijd zicht op is. Zo komt het weleens voor dat de onderhoudsmonteur voor een dichte deur komt te staan.

Uitkomsten
Het merendeel van de taken bij die onder de stichting vallen wordt opgepakt door vrijwilligers. De beheerders van het pand voeren deze taak vrijwillig uit en zijn veelal gelieerd aan de vereniging waaruit de stichting is ontstaan. Deze sterke link met de vereniging is voor de stichting van groot belang in het blijven bestaan en goed functioneren. De inzet van vrijwilligers zorgt ervoor dat de kosten voor de stichting voor deze taken minimaal zijn. De stichting is erg tevreden over de vrijwilligers, maar ziet wel dat het team steeds ouder wordt. Dit kan een knelpunt opleveren in de toekomst.

Financieel gezien gaat het goed met de beheerstichting. In het verleden werd nog weleens geld geleend voor onderhoudstaken die uitgevoerd dienden te worden, maar tegenwoordig werkt de stichting met reserveringen. De bezetting van de sporthal zorgt ervoor dat het financieel goed kan gaan. In de avonden en in het weekend is de hal veelal volledig bezet, maar met name de verhuur overdag zorgt voor een gezonde exploitatie. Overdag wordt de hal ingezet voor schoolsport, seniorengroepen en maatschappelijke projecten. Voor schoolsport zijn door de stichting ook extra investeringen gedaan in materialen, zodat de hal interessant blijft voor de inzet voor schoolsport.

Over de kwaliteit van de hal is de stichting niet tevreden, maar dit heeft niet te maken met het onderhoud dat door henzelf of door de gemeente wordt uitgevoerd, maar gaat met name over dat de hal oud is. De faciliteiten die de hal biedt in kleedruimten en opberghokken voldoet niet, maar daar heeft het onderhoud niets mee te maken. De gemeente geeft aan dat grootschalige renovatie of nieuwbouw een

politiek vraagstuk is. Wel heeft de gemeente reserveringen gedaan, zodat renovatie of nieuwbouw een mogelijkheid is als de politieke besluitvorming rond is.

Een ander punt dat voor de stichting van groot belang is, is de wijkfunctie. De gemeente beaamt dit. Het is voor de stichting van belang dat ze geen overlast in de wijk verzorgen door de drukte tijdens wedstrijden, dat ze zich inzetten voor jongeren in de wijk en dat ze zijn aangesloten bij wijkcomités.

Toekomst
De stichting hoopt in de toekomst een rol te kunnen spelen in het beheer van een mogelijk nieuwe sporthal. De huidige sporthal is oud en moet vervangen worden. Renovatie is niet direct meer een optie. Met een nieuwe accommodatie moet wel goed gekeken worden naar de mogelijkheden voor exploitatie overdag om voor een gezonde exploitatie te zorgen.

Geprivatiseerde sportaccommodaties

Case G
Case G gaat in op een geprivatiseerde sportaccommodatie. In deze accommodatie is een sporthal aanwezig. Een stichting is eigenaar en exploitant van deze sporthal. De gemeente heeft nog een financiële rol in de vorm van een vijfjaarlijks vast te stellen subsidiebedrag. De gemeente heeft opdracht gegeven voor de bouw van de sporthal, maar in het beginstadium is al gezocht naar een andere partij die de exploitatie op zich kon nemen. In de sporthal worden tal van sporten beoefend zoals korfbal, basketbal, volleybal en zaalhockey. Daarnaast beschikt de accommodatie over aanvullende faciliteiten voor andere sporten die commercieel worden geëxploiteerd. De gemeente geeft geen bijdrage voor deze faciliteiten. De privatisering van de sporthal heeft in de jaren 80 plaatsgevonden. Op dat moment waren er nog geen andere faciliteiten aanwezig. In de jaren na de privatisering heeft de stichting zijn taken uitgebreid met de bouw van faciliteiten voor onder andere tennis, squash en fitness en zijn ook vergaderruimtes gerealiseerd.

Doelen
De inschatting is dat de sporthal geprivatiseerd is omdat de gemeente het niet als een kerntaak zag om de exploitatie van sporthallen op zich te nemen. Het is echter niet volledig duidelijk of er nog andere doelstellingen vooraf zijn gegaan aan de privatisering van de sporthal.

Proces
De privatisering heeft eind jaren 80 plaatsgevonden. Op dit moment is geen van de betrokkenen bij de privatisering nog werkzaam bij de accommodatie. Dit zorgt ervoor dat er geen zicht is op de procesfactoren van belang voor het succes en falen van de privatisering van de sportaccommodatie.

Uitkomsten
Financieel gaat het goed met de organisatie. De stichting geeft aan dat de jaarlijkse subsidie van de gemeente onvoldoende is om de hal te exploiteren, dus dat ook via andere manieren geld binnen moet komen. In een eerdere constructie werd de subsidie van de gemeente jaarlijks vastgesteld. Dit was voor de stichting niet wenselijk, omdat ze zo niet voor de toekomst kon plannen. In nieuwe contractafspraken is vastgesteld dat de gemeente de subsidie voor vijf jaar vastlegt.

Gedurende de financiële crisis had de stichting het moeilijk, minder mensen kwamen voor de commerciële sporten en er was concurrentie vanuit bijvoorbeeld *low-budget* fitnessorganisaties. Het complex heeft de inkomsten van de commerciële activiteiten nodig om succesvol te zijn. Naast de commerciële activiteiten buiten de hal zijn de bezetting van de sporthal en de mogelijkheid tot commerciële activiteiten in de

sporthal van belang voor een gezonde financiële situatie. De stichting heeft een vergunning vanuit de gemeente dat zij tien keer per jaar een groot evenement mag huisvesten. De hal voldoet ook aan de eisen om dit te mogen doen, denk bijvoorbeeld aan het aantal nooduitgangen. Een andere vorm van inkomsten komt voor de stichting binnen via de horeca. In het verleden is de horeca verpacht geweest, maar de stichting gaf aan dit niet opnieuw te wensen. Door de horeca in eigen beheer te hebben, heeft de stichting de mogelijkheid open te zijn wanneer zij wil en opties om functies van horeca en bijvoorbeeld receptie te combineren. De stichting geeft aan dat het beheren van een horeca-aangelegenheid in een sportcomplex niet altijd winstgevend is.

Wat betreft de bezetting geeft de stichting aan dat met name in de winterperiode de avonden en het weekend goed bezet zijn. Verenigingen maken op deze uren gebruik van de sporthal. Overdag wordt de sporthal ingezet voor schoolsport en activiteiten van senioren. Idealiter zou de stichting meer scholen in de sporthal willen laten sporten, maar de scholen liggen soms te ver weg of hebben eigen faciliteiten waar ze gebruik van maken. Ook de zomerperiode vormt een knelpunt op het gebied van bezetting. In deze periode gaan sommige verenigingen buiten sporten en in de vakantieperiode is er geen verenigings- of schoolsport. De stichting verkent hoe deze zomerperiode beter in te zetten, maar dit blijft nog lastig.

De relaties met de gemeenschap en met de gemeente zijn van groot belang voor de stichting. De stichting probeert actief maatschappelijke activiteiten een plek te bieden in de accommodatie. Dit wordt als lastig ervaren door de versnippering van maatschappelijke partijen.

Over de kwaliteit van de sporthal is de stichting zeer tevreden. Doordat zij al het onderhoud in eigen hand heeft, wordt iets meteen gemaakt als het kapot is. Er worden voldoende reserveringen gemaakt om ook in groot onderhoud te voorzien. De stichting monitort de tevredenheid van de klanten; hieruit ontvangen zij positieve signalen.

Toekomst
De stichting kijkt positief naar de toekomst, maar heeft wel aarzelingen. Sportdeelname in de accommodatie daalt, het is onduidelijk wat de btw-consequenties voor de stichting zijn en er is onzekerheid over een grote huurder die wellicht een eigen faciliteit wil. De stichting speelt hierop in door te innoveren en nieuwe commerciële activiteiten te ontplooien, maar de onzekerheid over de financiële situatie in de toekomst maakt de exploitatie van de hal wel lastig.

Case H

Eigendom en exploitatie van de sporthal in case H is in handen van een stichting. De gemeente ondersteunt de sporthal niet periodiek, maar de stichting mag wel gebruikmaken van een regeling die voor alle sportaccommodaties geldt waarbij extra financiering voor onderhoud/verbouwing van de accommodatie kan worden aangevraagd. De sporthal is in de jaren 60 gebouwd. In de jaren 90 is deze sporthal verkocht aan de stichting en is het recht tot opstal vastgelegd voor 25 jaar. In de sporthal wordt met name korfbal en volleybal beoefend. Daarnaast vindt gedurende doordeweekse dagen schoolsport in de sporthal plaats.

Doelen
Het doel van de verkoop van de sporthal aan de stichting was vanuit de gemeente met name financieel ingestoken. De sporthal zou worden gesloopt, maar kon door overname van de stichting blijven bestaan. Wel heeft de gemeente nog een grote rol gehad in het plegen van achterstallig onderhoud. De stichting is opgericht vanuit de vereniging die het meest gebruikmaakt van de sporthal. Deze vereniging was op zoek naar een eigen accommodatie vanwege de vele trainingsuren die ze maakten.

Proces
Doordat er veel aandacht is geweest voor het achterstallig onderhoud in de sporthal, heeft de stichting een goede start kunnen maken in de jaren 90. De sporthal was toen al 30 jaar oud. Daarnaast hebben de verenigingen waaruit de stichting is ontstaan een trouwe groep vrijwilligers. Dit heeft ervoor gezorgd dat in de beginperiode geen opstartproblemen zijn geweest bij het overgaan van eigendom van de gemeenten naar de stichting.

Uitkomsten
De bezetting van de sporthal is in de avonden en in het weekend, met name in de winterperiode, erg goed. De avonden worden ingezet voor verenigingssport en in de weekenden vinden vaak wedstrijden en evenementen plaats. Schoolsport zorgt ervoor dat de bezetting overdag goed is. Bij een recente verbouwing is er veel energie in gestoken om meer scholen in de hal te laten sporten. Scholen hebben nu eigen kleedruimtes bij het gedeelte van de hal dat zij gebruiken. In de andere delen van de hal kunnen dan nog andere activiteiten plaatsvinden. Naast schoolsport wordt de sporthal overdag gebruikt voor seniorensport en incidenteel door een BSO. De overdagbezetting zorgt voor inkomsten, maar is ook van groot belang voor de binding met de wijk. De sporthal staat in een wijk waar veel vergrijzing plaatsvindt. Het aanbod voor ouderen sluit goed aan bij de behoefte van de wijk.

Financieel gezien is de stichting gezond en kan er voldoende geld opzij gezet worden voor de onderhoudstaken die zij uit moet voeren. Zoals aangegeven kan zij wel incidenteel een bijdrage aanvragen bij de gemeente voor renovatie/verbouwing. De stichting ontvangt haar inkomsten met name uit verhuur van de accommodatie aan verenigingen en aan de gemeente en vanuit de opbrengsten van de horeca. Doordat de stichting de horeca in eigen beheer heeft, kan zij flexibel omgaan met de opening van de horeca en genereert de horeca extra inkomsten. De grootste kostenpost voor de stichting is de fulltime beheerder in dienst en de energiekosten. Met betrekking tot de energiekosten is de stichting in gesprek met de gemeente en andere partijen over de mogelijkheden om deze kosten te drukken.

De kwaliteit van de sporthal wordt niet bewust gemeten, maar er zijn korte lijntjes met de verenigingen en bij de scholen wordt wel gevraagd naar hun behoeften. Op deze manier blijven de partijen op de hoogte van elkaar en de wensen die er zijn. Doordat de stichting het onderhoud volledig in eigen hand heeft, kan zij snel inspelen op de wensen die er zijn.

Volgens de stichting zit het voornaamste succes van de organisatie in de juiste mensen op de juiste plekken zetten en de sterke band die de stichting heeft met de grootste vereniging. De stichting kent een vaste groep vrijwilligers die zich inzet in de sporthal. Deze mensen zijn veelal gelieerd aan de grootste vereniging. Wel geeft de stichting aan dat het gemakkelijker is mensen voor kortlopende projecten in te zetten dan voor de meer langlopende zaken zoals een positie in het bestuur.

Toekomst
De stichting ziet de toekomst positief tegemoet. Er zijn nieuwe afspraken met de gemeente gemaakt over de opstallen voor opnieuw 25 jaar. De verwachting is dat de sportdeelname zal aantrekken door de vinexwijken.

Mulier Instituut | Sportonderzoek voor beleid en samenleving
Herculesplein 269 | 3584 AA Utrecht | Postbus 85445 | 3508 AK Utrecht
T +31 (0)30 721 02 20 | info@mulierinstituut.nl | www.mulierinstituut.nl