

FACILITEREN EN STIMULEREN VAN SPORT VOOR DE BURGER

Ontwikkeling uitbesteding gemeentelijk sportbeleid in beeld

Tekst: Björn Schadenberg (Mulier Instituut)

Gemeenten zien van oudsher een rol voor zichzelf weggelegd in het faciliteren en stimuleren van de sportbeoefening van de burger, ook al is er geen wettelijk kader dat gemeenten verplicht zich in te zetten voor de sport. Vooral in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw heeft een grote bouw golf van gemeentelijke sportaccommodaties plaatsgevonden, die samenhang met de democratisering van de sport en de uitbouw van de verzorgingsstaat.

Maar de rol van de gemeente is sindsdien sterk veranderd. In de meeste gevallen is de gemeente niet langer de partij die financiert, beheert én coördineert. Steeds meer gemeenten besteden de uitvoering van het sportbeleid uit aan andere organisaties, waarbij zij overigens, na de sporter zelf, nog wel de belangrijkste partij voor de financiering van de sportsector blijft. In dit

artikel brengen we de ontwikkeling van die uitbesteding in kaart.

Toenemende rol externe uitvoeringsorganisaties

In 2021 besteedden ruim twee op de drie gemeenten de uitvoering van het sportbeleid uit (68%). Het ging hierbij om taken op het gebied van sportstimulering, zoals coördinatie van de inzet van buurtsportcoaches

en verenigingsondersteuning, en van sportaccommodaties, zoals verhuur van gymzalen en veldonderhoud.

De uitvoeringsorganisaties laten zich op basis van hun takenpakket, verzorgingsgebied en winststreven indelen in vier categorieën. De twee grootste zijn de lokale uitvoeringsorganisaties (44%) en de (boven) lokale welzijnsorganisaties (27%). Onder de

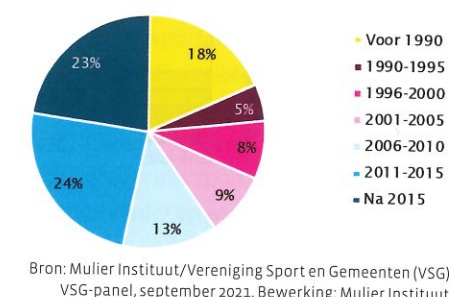
lokale uitvoeringsorganisaties vallen bijvoorbeeld gemeentelijke sportbedrijven en kleinere organisaties die zonder winstoogmerk een of meerdere sportaccommodaties in de gemeente beheren, zoals een door verenigingen opgerichte stichting waar het onderhoud van de velden is ondergebracht. Het takenpakket van de (boven)lokale welzijnsorganisaties is voornamelijk gericht op welzijn, maar een deel betreft sporttaken – veelal het organiseren van sport- en beweegactiviteiten en het aansturen van buurtsportcoaches.

De andere twee categorieën zijn de ondernemende uitvoeringsorganisaties (17%) en de bovenlokale uitvoeringsorganisaties (12%). De ondernemende organisaties zijn de exploitantenmaatschappijen die tegen een subsidie verantwoordelijk zijn voor de exploitatie van gemeentelijke sportaccommodaties. De bovenlokale uitvoeringsorganisaties zijn veelal de provinciale sportorganisaties die zijn aangesloten bij Sportkracht12, maar ook regionale samenwerkingsverbanden vallen hieronder.

Uitvoeringsorganisaties: oud en nieuw

Uitbesteding van de uitvoering van het gemeentelijk sportbeleid is niet iets van de laatste jaren. Een deel van de huidige uitvoeringsorganisaties is namelijk meer dan dertig jaar geleden opgericht (18%, figuur 1). De meeste zijn echter pas opgericht na 2010. De kans bestaat overigens dat langer geleden opgerichte organisaties intussen zijn opgeheven of zijn vervangen door nieuw opgerichte uitvoeringsorganisaties, bijvoorbeeld als gevolg van gemeentelijke herindelingen.

Figuur 1. Oprichtingsjaar externe uitvoeringsorganisaties waaraan een gemeente in 2021 (een deel van) de uitvoering van het gemeentelijk sportbeleid heeft uitbesteed (n=137; in procenten)



1990-1997: opkomst lokale uitvoeringsorganisaties

Een eerste impuls in de totstandkoming van lokale uitvoeringsorganisaties is zichtbaar tussen 1990 en 1997 (figuur 2). Deze oprichtingsgolf kan worden verklaard door de opkomst van het door het neoliberalisme geïnspireerde idee van New Public Management (NPM). De overheid moest efficiënter en (kosten)effectiever worden. Daarvoor moest ze taken onderbrengen bij organisaties die meer marktgericht gingen opereren, zoals sportbedrijven. Ook in de sport heeft dit vanaf het begin van de jaren negentig geleid tot verzelfstandiging, privatisering en uitbesteding van allerlei voorheen uitvoerende overheidstaken.

2002-2009: groeiende rol ondernemende uitvoeringsorganisaties

Het aantal gemeenten dat sporttaken heeft overgedragen aan een ondernemende uitvoeringsorganisatie is sinds 2002 gestaag toegenomen. Deze organisaties zijn gespecialiseerd in de exploitatie van sportaccommodaties, maar in een aantal gemeenten zijn zij ook verantwoordelijk voor sportstimulering. Ook deze ontwikkeling kan daarom worden gezien in het perspectief van NPM en de kerntakendiscussie die in gemeenten op gang was gekomen. Het exploiteren van een sportaccommodatie is geen kerntaak en werd overgelaten aan een hierin gespecialiseerde marktpartij, via een exploitatie-overeenkomst. Het ging in eerste instantie vooral om de exploitatietaken van zwembaden, omdat die zwaar op de gemeentelijke sportbegroting drukten. Later volgden ook sporthallen en sportzalen.

2010-2017: veranderde bovenlokale rol

Sport is vooral een lokale aangelegenheid. Wel komen regionale samenwerkingsorganisaties voor en spelen provinciale organisaties een (ondersteunende) rol bij de uitvoering van het sportbeleid. Dit is met name zichtbaar vanaf 2010. Aanleiding hiervoor is het beleidsbesluit uit 2008 waarmee werd vastgelegd dat slechts twee overheidslagen zich met een beleidsterrein mogen bemoeien. Hierdoor veranderden de rol en financiering van de Provinciale Sportraden drastisch. Zij verloren hun vaste subsidie en moesten op zoek naar andere inkomstenbronnen. Een deel is zich gaan toeleggen op het projectmatig ondersteunen van gemeenten en heeft soms ook de uitvoering van het gemeentelijk sportbeleid op zich genomen. We zien dit nu terug in het vastleggen van het werkgeverschap van buurtsportcoaches binnen regionale samenwerkingsorganisaties.

2010-2017: bezuinigingsstrategieën uitgevoerd

Vanaf 2010 zien we veel nieuwe lokale uitvoeringsorganisaties ontstaan. Dit zijn voornamelijk gemeentelijke sportbedrijven (eigen rechtspersoon). Deze rechtspersoon werd verantwoordelijk voor de uitvoering van het gemeentelijk sportbeleid en het beheer van de gemeentelijke sportvoorzieningen. De gemeente werd in de meeste gevallen de enige aandeelhouder.

Deze oprichtingsgolf kan niet los worden gezien van de opgestelde beleidsvoorname tot verzelfstandiging en privatisering kort na de kredietcrisis. Destijds werd al voorspeld dat gemeenten vanaf 2010 moesten gaan bezuinigen en dat deze bezuinigingen ook de sport zouden raken. De toen ingezette bezuinigingsstrategieën werden veelal uitgevoerd in de collegeperiode 2010-2014. Ook voor de daaropvolgende collegeperiode werd vooraf veel ingezet op het doorvoeren van andere beheersvormen en het stimuleren van meer marktwerking.

Een mogelijke andere impuls voor verzelfstandiging van sporttaken in deze periode was de aankondiging in 2015 dat verruiming van de btw-sportvrijstelling op termijn onvermijdelijk was. In gemeenten kwam de discussie op gang of men er goed aan deed een winstbeogende rechtspersoon op te richten om sporttaken bij onder te brengen.

2018-2021: streven naar integraal (sport)beleid

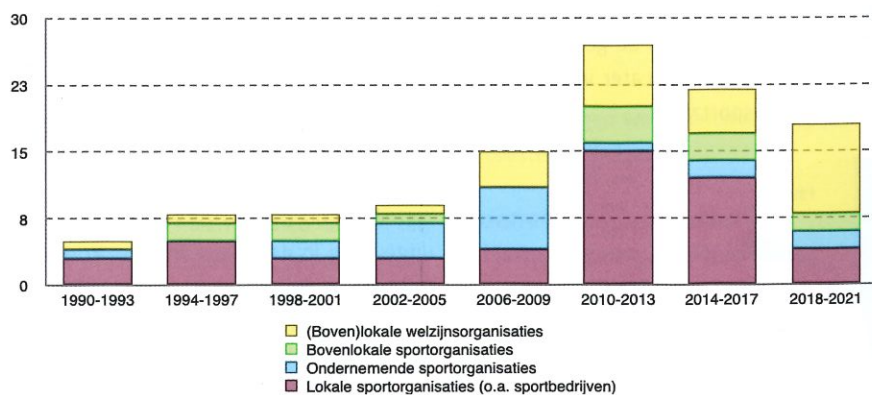
Veel gemeenten subsidiëren welzijnsorganisaties om naast bijvoorbeeld cultuuractiviteiten ook sport- en beweegactiviteiten te organiseren of hebben bij welzijnsorganisaties het werkgeverschap van buurtsportcoaches ondergebracht. De komst van buurtsportcoaches (voorheen combinatiefunctionarissen) is ook te duiden tegen de achtergrond van de opkomst van 'wijkgericht werken', dat weer gezien kan worden als een manier van gemeenten om invulling te geven aan de decentralisaties. Sinds 2016 zien we ook een steeds sterkere verbinding tussen sport en het sociaal domein en overkoepelend een sterker streven naar intersectorale samenwerking en integraal (sport) beleid. Dat kan een verklaring bieden voor de vanaf 2018 toegenomen rol van welzijnsorganisaties bij de uitvoering van het gemeentelijke sportbeleid.

Conclusie

Het oprichtingsjaar van de externe uitvoeringsorganisaties die in 2021 actief zijn, vertelt maar een deel van het verhaal van uitbesteding van de uitvoering van het sportbeleid. De cijfers maken namelijk niet inzichtelijk in hoeverre organisaties in de loop der jaren zijn opgeheven en gemeenten juist weer taken naar zich toe hebben getrokken of aan andere partijen hebben uitbesteed. Toch laten de cijfers zien hoe exogene ontwikkelingen invloed hebben op hoe de uitvoering van het lokale sportbeleid is ingericht. De uitvoering van het sportbeleid lijkt, als autonome taak, met vertraging de politiek-bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen te volgen. Die ontwikkeling is grofweg in te delen in fasen van verstatelijking, vermarkting en vermaatschappelijking. Het gemeentelijk sportbeleid is hiermee niet statisch, maar wordt beïnvloed door veranderingen binnen en buiten het gemeentehuis. Mogelijk brengen de discussie over een sportwet, het besturen met akkoorden en andere ontwikkelingen een nieuwe verandering teweeg en ziet de uitvoering van het sportbeleid er over tien jaar weer heel anders uit.

Figuur 2. Oprichtingsjaar externe uitvoeringsorganisaties waaraan een gemeente in 2021 (een deel van) het gemeentelijke sportbeleid heeft uitbesteed, naar type (n=112; in aantallen)

Toelichting: In de figuur is het jaar opgenomen waarin een ondernemende sportorganisatie in een gemeente actief is geworden, niet het jaar waarin deze is opgericht.



Bron: Mulier Instituut/Vereniging Sport en Gemeenten (VSG), VSG-panel, september 2021. Bewerking: Mulier Instituut.

Referenties

- 1 Hoekman, R. (2018). Sport policy, sport facilities and sport participation. Radboud Universiteit.
- 2 Van der Poel, H., Wezenberg-Hoenderkamp, K., Hoekman, R., Bakker, S., Davids, A., Hoffmans, W., Van Lindert, C., Lucassen, J., Rewijk, D., Schadenberg, B., & Scholten, V. (2016). Sportaccommodaties in Nederland: kaarten en kengetallen. Mulier Instituut.
- 3 Hoekman, R., & Van der Poel, H. (2009). Sport: Speelbal voor de ruimtelijke ordening. Rooilijn, 42(7), 458-465.
- 4 KPMG Advisory N.V. (2019). Brancherapport sport. KPMG.
- 5 Van den Heuvel, M., & Van Sterkenburg, J. (2008). De ondernemende overheid in de sport: publiek ondernemerschap en new public management in de lokale sportsector. Mulier Instituut.
- 6 Bakker, S. (2013). Effecten van het privatiseren van 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.
- 7 Breedveld, K., & Van der Poel, H. (2015). Sportbeleid. In: Tiessen-Raaphorst, A. (Red.), Rapportage sport 2014 (pp. 48-64). Sociaal en Cultureel Planbureau.
- 8 Bakker, S., & Hoekman, R. (2013). Factsheet exploitatie en beheer van buitensportaccommodaties. Mulier Instituut.
- 9 Van Kalmthout, J., Hoekman, R., Hover, P., & Breedveld, K. (2010). Tussen veerkracht en vrees: de impact van de recessie op de georganiseerde sport. Mulier Instituut.
- 10 Hoekman, R., & Straatmeijer, J. (2013). Sport en recessie 2013: doorwerking economische recessie op sportbeleid, sportorganisaties en sportdeelname. Mulier Instituut.
- 11 Hoekman, R., & Van der Maat, K. (2017). Monitor lokaal sportbeleid 2016: faciliteren, activeren en inspireren. Mulier Instituut.
- 12 Van Lindert, C., Brandsema, A., Scholten, V., & Van der Poel, H. (2017). Evaluatie buurtsportcoaches: "De Brede impuls combinatiefuncties als werkend proces". Mulier Instituut.