

26 oktober 2011

**Berenschot**

# Evaluatie bid WK voetbal 2018

Eindrapport



## Evaluatie bid WK voetbal 2018

Inhoud	Pagina
<b>1. Inleiding</b>	<b>1</b>
1.1 Aanleiding	1
1.2 Vraagstelling en doelen	1
1.3 Afbakening van de evaluatie	2
1.4 Werkwijze	3
1.5 Leeswijzer	4
<b>2. Weergave van de gebeurtenissen totstandkoming WK bid</b>	<b>5</b>
2.1 Voorjaar 2007 tot 1 september 2009: de aanloop	5
2.2 1 september 2009 tot 14 mei 2010: totstandkoming WK bid	6
2.3 14 mei 2010 tot december 2010: heel veel discussie over het uitgebrachte bid	10
<b>3. Nadere analyse totstandkoming WK bid</b>	<b>13</b>
3.1 Samenwerking tussen vele actoren	13
3.2 Project- en procesmanagement vanuit de overheid	14
3.3 Samenwerking overheid met HBB	17
3.4 Ontwikkeling draagvlak	17
<b>4. Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>19</b>

Bijlagen:

1. Geïnterviewde personen.
2. Gebruikte documenten.

## 1. Inleiding

### 1.1 Aanleiding

Op 2 december 2010 was in Zürich de presentatie van het HollandBelgium Bid (HBB) voor het WK voetbal van 2018. Tijdens deze presentatie benadrukte premier Mark Rutte, samen met zijn Belgische collega Yves Leterme, tegenover de 22 belangrijkste FIFA-leden dat de Lage Landen alle beloften voor de organisatie van het WK voetbal in 2018 konden waarmaken. Ook Ruud Gullit zorgde voor bijval: 'We staan al jaren in de top tien van de wereld en alle landen om ons heen hebben al een keer een WK mogen houden. Nu zijn wij toch wel een keertje aan de beurt?', aldus de voormalig topvoetballer. De sterke punten van het bid, zoals de kleine afstanden tussen de stadions, financiën die op orde waren en de aandacht van beide landen voor het milieu, werden in deze presentatie toegelicht.

Uiteindelijk wees de FIFA het WK niet toe aan Nederland en België. Rusland had het winnende bid en zal in 2018 het gastland zijn voor het grootste voetbaltoernooi ter wereld.

Het WK voetbal is na de Olympische Spelen het grootste sportevenement ter wereld. Het organiseren van grote sportevenementen in Nederland sluit aan bij de Nederlandse ambities om in 2028 de Olympische Spelen te organiseren. Hiervoor is het van belang ervaringen uit het verleden mee te nemen en hiervan te leren. Eén van die ervaringen waarvan kan worden geleerd, is het bidproces voor het WK voetbal 2018. Dit is relevant voor het uitbrengen van toekomstige bids, zoals een eventueel uit te brengen bid voor de Olympische Spelen. De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) heeft dan ook tijdens het Algemeen Overleg in de Tweede Kamer op 8 december 2010 jl. toegezegd om het proces voor de totstandkoming van het WK-bid te evalueren.

### 1.2 Vraagstelling en doelen

De hoofdvraag van dit evaluatieonderzoek is tweeledig:

1. Het leveren van een objectieve weergave van het bidproces vanaf het moment dat de rijksoverheid erbij betrokken raakte tot het moment van de beslissing van de FIFA over de toewijzing.
2. Het doen van aanbevelingen voor hoe om te gaan met toekomstige bidprocedures voor het werven van grote sportevenementen.

Doelstelling van het onderzoek is dat een gedegen evaluatie van het bid voor het WK voetbal 2018 van belang is om de ervaringen met het uitbrengen van een bid op een groot sportevenement goed te kunnen documenteren. Op die manier kan:

- de opgedane kennis en ervaring niet verloren gaan
- hiervan geprofiteerd worden bij het uitbrengen van toekomstige bids
- feit en fictie rond het bidproces van elkaar gescheiden worden, zodat rond het proces geen verkeerde beeldvorming blijft hangen



- meer zicht komen op de betekenis en effecten van het bidproces, ook nu het beoogde eindresultaat niet is gehaald.

De evaluatie richt zich primair op het functioneren van de rijksoverheid. Berenschot is niet gevraagd een oordeel te geven over het totstandkomingsproces van het bid.

### 1.3 Afbakening van de evaluatie

Om de scope van het evaluatieonderzoek goed in kaart te brengen en alle facetten van het bidproces goed te belichten, is aan de start van de evaluatie een onderzoekskader gemaakt. Hierin zijn de te onderzoeken onderwerpen en thema's geduid en afgebakend. Daarbij is rekening gehouden met de kaders die zijn aangegeven door het Ministerie van VWS. Zo is bijvoorbeeld niet nagegaan (niet bij de FIFA en niet bij FIFA-leden) wat uiteindelijk doorslaggevend is geweest bij de stemprocedures op 2 december 2010. En hoewel het WK-bid samen met België is opgesteld, is ons buurland niet bij deze evaluatie betrokken geweest. Dit vanwege de gedachte dat de meerwaarde ten opzichte van het benutten van de opgedane ervaringen gering is, aangezien een gezamenlijk bid van twee landen voor het organiseren van een sportevenement niet vaak zal voorkomen. De onderzochte tijdsperiode start in de loop van 2007 toen de rijksoverheid voor het eerst betrokken werd bij het WK-bid. De onderzochte tijdsperiode eindigt begin december 2010 toen in de Tweede Kamer het debat werd gevoerd over het niet toewijzen van het bid aan Nederland en België. Het verdere verloop van de WOB-procedures en de nadien gestelde Kamervragen vormen geen onderdeel van deze evaluatie.

In de evaluatie stonden de onderwerpen besluitvorming, samenwerking, informatievoorziening en draagvlak centraal. Deze onderwerpen staan in nauwe verbinding met elkaar en worden in het rapport dan ook in gezamenlijkheid geanalyseerd.

#### *Besluitvorming*

In de eerste plaats geeft de evaluatie een objectieve weergave van en leerpunten over het besluitvormingsproces. Overigens is er in bestuursrechtelijke zin maar een beperkt aantal formele besluiten<sup>1</sup> genomen, te weten het besluit om het haalbaarheidsonderzoek van de KNVB te subsidiëren en het toekennen van de 4,5 miljoen euro subsidie aan het HBB voor de organisatie rond de indiening van het WK-bid voor 2018-2022. De afspraken tussen het Rijk en de speelsteden, het kabinetsbesluit en de steun van de Tweede Kamer met betrekking tot de kandidatuur van het organiseren van het WK zijn geen formele besluiten, maar voornemens om in de toekomst een besluit te nemen.

#### *Samenwerking*

In de tweede plaats geeft de evaluatie een objectieve weergave van en leerpunten over het samenwerkingsproces.

---

<sup>1</sup> Artikel 1:3 van de Awb omschrijft het begrip besluit als volgt: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling.

De focus ligt hierbij op de samenwerking:

- binnen en tussen de departementen (ambtelijk en bestuurlijk)
- tussen departementen en speelsteden
- tussen het Ministerie van VWS en het HBB
- tussen andere departementen en het HBB
- tussen kabinet en Tweede Kamer.

De overige samenwerkingsprocessen bij de speelsteden, bij de FIFA en bij de Belgische overheid maken geen onderdeel uit van de evaluatie. De samenwerking binnen het HBB en de KNVB, tussen het HBB en het bedrijfsleven (sponsors) en tussen het HBB en de speelsteden komt niet aan de orde, voor zover het geen directe relatie heeft met het Rijk en de Tweede Kamer. De evaluatie die het HBB zelf heeft opgesteld en gepubliceerd gaat daar wel op in. De evaluatie geeft inzicht in de wijze waarop invulling is gegeven aan de samenwerking, bijvoorbeeld de organisatievorm.

### *Informatievoorziening*

In de derde plaats geeft de evaluatie een objectieve weergave van en leerpunten over de informatievoorziening. De focus ligt hierbij op de informatievoorziening tussen de partijen, zoals hierboven genoemd. Wat betreft de informatievoorziening naar de media en het brede publiek richt de evaluatie zich op de informatievoorziening vanuit de departementen. Dus niet op de informatievoorziening vanuit het HBB en de speelsteden. Ook de geheimhouding van documenten komt hierbij aan de orde.

### *Draagvlak*

In de vierde plaats geeft de evaluatie inzicht in het verloop van het draagvlak. De focus ligt hierbij op het verloop van het draagvlak bij de departementen, kabinet, Tweede Kamer en de speelsteden. Wat de ontwikkeling van het draagvlak onder het breder publiek, bedrijfsleven en de opinieleiders betreft, was er onvoldoende onderzoeksmateriaal beschikbaar om te gebruiken.

## **1.4 Werkwijze**

Ten behoeve van het onderzoek is gebruikgemaakt van drie methoden, te weten documentstudie, interviews en een groepsbijeenkomst. Deze zullen hieronder kort worden toegelicht.

### *Documentstudie*

Met behulp van de beschikbaar gekregen documenten is er een procesbeschrijving opgesteld. Bijlage 2 geeft een overzicht van hiervoor bestudeerde documenten.

## *Interviews*

Ter aanvulling op de bronnen zijn gesprekken gevoerd met circa 25 betrokken personen uit verschillende departementen van de overheid, het HBB, het onderzoeksinstituut SEO, het NOC-NSF en met de speelsteden. Een compleet overzicht van gesproken personen is opgenomen in bijlage 1.

De interviews hebben bijgedragen aan het achterhalen van documenten en zo aan het streven het feitenrelaas zo compleet mogelijk te krijgen. Daarnaast hebben ze input geleverd voor de analyse.

## *Groepsbijeenkomst*

Om de resultaten te toetsen en verfijnen, is er een bijeenkomst georganiseerd met ambtelijke vertegenwoordigers van de meest betrokken departementen en de HBB-organisatie. Daarbij zijn de eerste observaties en analyses voorgelegd.

## **1.5 Leeswijzer**

Het rapport bestaat na de inleiding uit drie hoofdstukken. Hoofdstuk 2 bevat een chronologische procesbeschrijving. In hoofdstuk 3 gaan wij dieper in op de totstandkoming van het WK-bid. Dit hoofdstuk bevat onder meer een weergave van de gevoerde gesprekken. In hoofdstuk 4 trekken wij onze conclusies en worden onze aanbevelingen weergegeven.

## 2. Weergave van de gebeurtenissen totstandkoming WK-bid

### 2.1 Voorjaar 2007 tot 1 september 2009: de aanloop

In het voorjaar van 2007 wordt tijdens besprekingen tussen KNVB en de KBVB (de Belgische voetbalbond) het besluit genomen om een gezamenlijk bid in te dienen voor de organisatie van het WK 2018 – 2022. Dit wel onder voorwaarde dat een nog te verrichten haalbaarheidsonderzoek een positief resultaat laat zien. Eind juni vindt er een bespreking plaats tussen de KNVB en de toenmalige staatssecretaris van VWS (mevrouw Bussemaker). Begin juli, na een bespreking waar ook toenmalig premier Balkenende bij was, verklaren beide bewindspersonen 'zeer enthousiast te zijn over het idee'. Half juli volgt een formeel subsidieverzoek van de KNVB voor een bijdrage van 500.000 euro voor het uitvoeren van een haalbaarheidsonderzoek naar het WK 2018-2022. De afspraak, tussen de beide voetbalbonden (KNVB en KBVB) is, om tot 1 juli 2009 nog niet samen op te trekken en de haalbaarheidsonderzoeken los van elkaar uit te voeren.

Eind 2007/begin 2008 is er contact tussen de KNVB en de Landelijke Doelgroep Sport (LDG) van de Belastingdienst. Bij de Landelijke Doelgroep kunnen private partijen die een sportevenement willen organiseren terecht. In het contact tussen de organisator en de Landelijke doelgroep sport kunnen de nadere (werk)afspraken worden vormgegeven en vastgelegd. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan het maken van afspraken rond het voeren van een administratie, het doen van aangifte voor de verschillende belastingmiddelen en het aanstellen van een contactpersoon voor alle fiscale kwesties rond het sportevenement.

Voorafgaand aan de officiële start van de bidprocedure hebben de KNVB en vertegenwoordigers van het ministerie van VWS in 2008 gekeken naar de garanties die de FIFA had gevraagd voor andere WK voetbalevenementen, zoals in Duitsland in 2006 en Brazilië in 2014. Het doel was om te verkennen waar eventuele knelpunten te verwachten waren. Uiteindelijk zijn deze verkenningen beëindigd, omdat de FIFA voor 2018/2022 nieuwe garanties ging introduceren.

Met subsidie van het Ministerie van VWS en een eigen bijdrage van de KNVB wordt in december van 2007 gestart met het haalbaarheidsonderzoek. Ook België is ondertussen gestart met een eigen haalbaarheidsonderzoek. Eén van de thema's in beide haalbaarheidsonderzoeken is de beschikbare en benodigde stadioncapaciteit. In augustus en september van 2008 komen bij de KNVB-brieven binnen vanuit de gemeente Amsterdam, Heerenveen, Enschede, Eindhoven en Rotterdam. Hierin wordt positief ingegaan op het verzoek van de KNVB om zich aan te melden als speelstad. Wel geven alle steden aan dat er uitbreiding van de huidige stadions nodig is om te kunnen voldoen aan de eisen van de FIFA. Eind oktober worden beide haalbaarheidsonderzoeken gepresenteerd. De conclusie van de haalbaarheidsonderzoeken zijn positief. De kansen worden hoog ingeschat. Er is steun van de overheden en er is (incl. de geplande uitbreidingen) voldoende stadioncapaciteit. In november 2008 gaan de afzonderlijk voorbereidende commissies van de Belgische en Nederlandse voetbalbond samen op in één stichting. Deze stichting heeft in eerste

instantie de naam 'kandidatuur België/Nederland WK 2018/2022', maar gaat later door als The Holland Belgium Bid, het HBB<sup>2</sup>.

In januari 2009 wordt de staatssecretaris van VWS op de hoogte gesteld dat de KNVB en de KBVB zich kandidaat willen stellen voor het WK 2018 – 2022. De totale begroting voor het opstellen van de bid bedraagt ongeveer 15 miljoen euro en zal gedekt moeten worden uit beide bonden en overheden. Verder geeft de KNVB aan dat 2009 zal worden gebruikt om het bid te schrijven en het opzetten van een communicatiecampagne. In de eerste helft van 2010, nog ruim voor de uiterlijke indieningsdatum van 14 mei 2010, zal dan een definitieve beslissing worden genomen over het wel of niet indienen van het bid.

Begin februari laat de KNVB namens Nederland en België officieel aan de FIFA weten een bid uit te gaan brengen, door middel van het inzenden van het 'Expression of Interest'-formulier. Op 1 april 2009 stuurt de FIFA alle relevante biddingsdocumenten en overeenkomsten naar het HBB. In deze tijd dient de KNVB bij het Ministerie van VWS een subsidieverzoek van 4,5 miljoen euro in voor de organisatie en indiening van het WK-bid.

Op 9 juni 2009 geeft het HBB een eerste presentatie aan een aantal Nederlandse en Belgische ambtenaren. Nog niet alle betrokken ministeries zijn dan al aangehaakt. Tijdens deze bijeenkomst wordt gesproken over de samenwerking tussen beide landen voor het afgeven van de garanties richting de FIFA en informatie voor het bidboek. De door de FIFA opgestelde templates worden tijdens deze bijeenkomst meegegeven aan de betrokkenen.

Begin juli 2009 geeft het kabinet, bij de vaststelling van het kabinetsstandpunt 'Uitblinken op alle niveaus' inzake het Olympisch Plan 2028, aan de sportsector te ondersteunen bij het binnenhalen van evenementen van betekenis. Hiermee wordt door het kabinet ook groen licht gegeven voor het honoreren van het subsidieverzoek van de KNVB. Het Ministerie van VWS hoort het reeds eerder aangevraagde subsidiebedrag (voor het haalbaarheidsonderzoek) op tot een maximum van € 4,5 miljoen. Ook het Ministerie van Economische Zaken draagt bij aan de subsidie. De subsidie wordt verleend onder de voorwaarde dat België een zelfde bedrag subsidieert en dat de KNVB een eigen bijdrage levert van € 1 miljoen.

## **2.2 1 september 2009 tot 14 mei 2010: totstandkoming WK-bid**

Deze periode kenmerkt zich door de intensieve samenwerking tussen alle betrokken partijen om het bid tot stand te brengen. De zomer van 2009 gebruikt het HBB om nader inzicht te krijgen in de eisen die de FIFA stelt. Contacten worden gelegd met overheden. Het ministerie van VWS inventariseert in de zomer welke personen bij welke departementen betrokken moeten worden. Op 1 september 2009 worden de eisen van de FIFA gepresenteerd door het HBB aan de speelsteden en vertegenwoordigers van de stadions. Eén week later vindt een bijeenkomst plaats waarbij vertegenwoordigers van alle betrokken Nederlandse departementen aanwezig zijn. Ook het HBB is aanwezig bij deze bijeenkomst. Er wordt door het HBB ingegaan op het bidproces, de noodzakelijke garanties vanuit de rijksoverheid, het tijdsplan en communicatiemomenten.

---

<sup>2</sup> Voor de leesbaarheid is er voor gekozen om vanaf dit moment in de rapportage de stichting uitsluitend aan te duiden als het HBB.



De garanties betreffen:

- visa en toelatingsprocedures (garantie 1)
- werkvergunningen (garantie 2)
- fiscale garanties (garantie 3)
- openbare orde en veiligheid (garantie 4)
- invoeren en wisselen van geld (garantie 5)
- commerciële rechten (garantie 6)
- telecomvoorzieningen (garantie 7)
- juridische zaken (garantie 8).

Naast de garanties moest de regering ook een algemene verklaring (Government Declaration) afgeven. Vanaf het moment van ondertekening tot aan de inwerkingtreding van de mogelijk noodzakelijke aanpassing van de regelgeving is de tekst van de verklaring en de garanties bindend. Er wordt tijdens deze bijeenkomst afgesproken om voor 15 oktober 2009 een inventarisatie te maken van de knelpunten. De door HBB gevraagde gegevens voor het bidboek moeten voor 31 december worden aangeleverd.

In oktober volgt nog een bijeenkomst met vertegenwoordigers van de betrokken departementen, waar ook alle Belgische contactpersonen aanwezig zijn en waar per garantie en hoofdstukken van het bidboek, penvoerders worden aangewezen. Er wordt afgesproken dat de betrokkenen voor 10 november per garantie de knelpunten identificeren en tekstvoorstellen (bij eventueel aanpassing van de garanties) maken die het HBB eventueel kan sonderen bij de FIFA.

In de periode vanaf november zijn er drie processen die parallel lopen waar de departementen intensief bij betrokken zijn:

- Het proces van een standpunt innemen inzake de verschillende garanties die de FIFA aan het Rijk stelt.
- Het proces van het in kaart brengen van de kosten en de baten.
- Het proces van samenwerking met de speelsteden.

Begin november komen Nederlandse en Belgische vertegenwoordigers van de departementen en het HBB opnieuw bijeen, ditmaal in Brussel. Beide landen bespreken in deze bijeenkomst (in aparte werkgroepen) de garanties die bij hen zijn belegd. De aanwezigen concluderen dat er geen grote knelpunten zijn die het tijdspad in gevaar brengen.

De afspraak wordt gemaakt dat de penvoerders op korte termijn conceptteksten aanleveren. Sommige garanties zoals inzake visa en toelatingsprocedures, wisselen van geld en telecomvoorzieningen blijken relatief gemakkelijk te geven. Met name de fiscale garanties en de garanties over de werkvergunning blijken ingewikkelder te zijn. Over de laatste garanties zijn de teksten in januari 2010 duidelijk. Bij de fiscale garanties duurt dit langer.

Ook in november spreken het Ministerie van VWS, het Ministerie van EZ en het HBB over een verkenning naar de kosten en baten van het WK. Alle partijen zijn met elkaar eens dat een dergelijke verkenning belangrijk is. Er zal een opdracht worden verleend voor het uitvoeren van een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) waarvan de data beschikbaar moeten zijn in februari 2010 ten behoeve van besluitvorming in het kabinet. De Stichting Economisch Onderzoek (SEO) krijgt half december 2009 de opdracht om de MKBA uit te voeren. Het Ministerie van EZ is de opdrachtgever. Er is een brede begeleidingscommissie waarin onder meer het Ministerie van VWS, Financiën en het HBB zitting hebben. Begin februari 2010 wordt een eerste concept opgeleverd van de MKBA door SEO. Voornaamste conclusie is dat de kosten voor het WK 2018 hoger zijn dan de baten. In het onderzoek is het saldo van de kosten en baten voor drie scenario's berekend. In het meest ongunstige geval zou het uitkomen op € 1,06 miljard verlies en in het meest gunstige geval zou er een winst zijn van ruim € 403 miljoen. Het meest waarschijnlijke scenario geeft een verlies van € 154,8 miljoen. Het definitieve rapport wordt op 18 februari opgeleverd. Het HBB vindt de cijfers van SEO te pessimistisch, met name omdat het HBB enkele belangrijke aannames uit het SEO rapport onjuist vindt. Het HBB vraagt begin maart 2010 aan het Mulier Instituut, Meerwaarde Sport en Economie, Hypercube en Sport2B gezamenlijk een second opinion uit te voeren naar de MKBA van SEO. Deze wordt op 24 maart opgeleverd. Er worden kanttekeningen geplaatst bij het SEO-rapport. De contra-expertise komt met bijstellingen op de volgende items: de kosten voor de stadions, de baten van de mediasector en de toeristensector. Het verschil met het meest waarschijnlijke kosten-batenscenario van de MKBA is € 380 miljoen positiever, wat inhoudt dat het WK rendabel is en winst zou opleveren. Overigens is eind maart het SEO-rapport nog niet openbaar. Dit gebeurt op 20 april 2010 als het rapport naar de Tweede Kamer wordt gestuurd. De uitkomsten van het SEO-rapport en de second opinion vormen geen belemmering voor het besluitvormingsproces.

In november 2009 vindt de presentatie van de gezamenlijke speelsteden plaats tijdens een evenement in het Evoluon in Eindhoven. Begin januari 2010 vindt overleg plaats tussen staatssecretaris Bussemaker (VWS), staatssecretaris Heemskerk (EZ) en de burgemeesters van de kandidaat-speelsteden. Doel is om meer zicht te krijgen op de consequenties van de zogenaamde 'City Host Agreements', die door de speelsteden moeten worden afgegeven. Belangrijke discussiepunten zijn de kosten van de stadionuitbreidingen en de kosten in het kader van de openbare orde en veiligheid (en wie de kosten zullen dragen). Kort na het overleg melden de steden dat er een toezegging tot financiële steun vanuit het Ministerie van VWS is gedaan. Door VWS is meteen duidelijk gemaakt dat dit niet het geval is.

Begin februari komt het Mulier Instituut met een notitie naar aanleiding van het overleg met de burgemeesters van 7 januari 2010, waarin VWS heeft toegezegd de maatschappelijke betekenis van grote voetbal evenementen te onderzoeken. Het rapport komt tot de conclusie dat er een grote diversiteit is aan maatschappelijke en economische effecten van grote sportevenementen. Er zijn economische effecten (extra inkomen en werkgelegenheid). De economische effecten zijn op nationaal niveau niet altijd zichtbaar, maar veelal wel voor specifieke speelsteden, regio's en specifieke sectoren. Naast de economische winst is er de imagowinst, hoewel deze niet vanzelfsprekend is. Zowel ten opzichte van de economische effecten als de promotionele (toeristische) effecten geldt dat landen zich niet bij voorbaat 'rijk mogen rekenen'. Daarvoor ligt het kosten-en-batenverhaal te complex. Ook de grote sociale impact in het organiserend land is één van de positieve effecten.

In maart 2010 stuurt de burgemeester van Rotterdam, namens alle speelsteden, een brief aan de minister van VWS. Hij geeft aan te rekenen op financiële steun en verbaasd te zijn dat er door VWS tijdens de bidfase geen toezeggingen worden gedaan over de financiële bijdrage aan de bouw van stadions. Hiermee zou de besluitvorming in gemeenten onder druk komen te staan. Begin april wordt in een overleg tussen het Ministerie van VWS en BZK en de speelsteden verder gesproken over de financiering van het WK. Voorafgaand aan dit overleg stuurt de burgemeester van Eindhoven de ministers van VWS en BZK een brief, waarin hij aangeeft dat de bijeenkomst cruciaal is voor een verdere voortzetting van het bid. De burgemeester geeft aan dat er voor de speelsteden financiële en juridische risico's aan het WK zijn verbonden (openbare orde en veiligheid, stadion uitbreidingen, marketing). Echter de baten van het WK (btw-inkomsten en imageverbetering) gaan voornamelijk naar de rijksoverheid. De burgemeester verwacht dat de Nederlandse rijksoverheid met een signaal zal komen, mede om de colleges te overtuigen. De bouw/verbouw van de vijf stadions gaat naar schatting van de gemeenten in totaal 880 miljoen euro kosten.

Op basis van dit overleg, reageert de minister van VWS op 20 april 2010 door middel van een officiële brief aan de vijf burgemeesters. De minister geeft aan, indien het WK voetbal inderdaad aan Nederland en België wordt toegewezen, bereid te zijn opnieuw in overleg te treden om tot een voor beide partijen acceptabele oplossing van het financieringsvraagstuk te komen. De minister erkent in deze brief dat het verwerven van het WK voetbal een nationaal belang dient en dat de baten van het WK ook in een belangrijke mate bij de rijksoverheid terecht zullen komen.

In de periode januari - april 2010 wordt door de betrokken departementen verder gewerkt aan de garanties. Met name de aan de FIFA te verstrekken garanties op fiscaal gebied zijn complex, in relatie tot de bestaande wetgeving. Bewindslieden worden frequent op de hoogte gehouden over de voortgang. Er is intensief overleg met de Belgen. In onderling overleg komen de departementen met een oplossing voor de ontstane problematiek. Garantie 8 (juridische zaken) gaat boven alle andere garanties. De strekking, interpretatie, reikwijdte en bedoeling van garantie 8 zal prevaleren als de enige toepasselijke, geldige en bindende verplichting, belofte of garantie.

Op 20 februari 2010 valt het kabinet-Balkende IV. Met het vertrek van staatssecretaris Bussemaker wordt minister Klink de verantwoordelijke bewindspersoon vanuit het Ministerie van VWS. Alle besluiten, tot aan het indienen van het bidboek op 14 mei 2010, worden dus genomen door het demissionaire kabinet.

In de periode maart tot half april 2010 begint ook steeds meer een beeld te ontstaan van de kosten van het organiseren van het WK. De inschatting van de kosten voor openbare orde en veiligheid wordt door het Ministerie van BZK berekend. De kosten worden geschat op € 200 miljoen en zijn gebaseerd op de kosten van het WK in Duitsland en EURO 2000. De kosten van de aan de FIFA te verlenen fiscale vrijstellingen worden door het ministerie van Financiën geraamd op maximaal € 300 miljoen. De onrendabele top van de (ver)bouw van de stadions bedraagt € 434 miljoen. Het in kaart brengen van de kosten en de formuleringen rondom de garanties gaan gepaard met intensief ambtelijk overleg en soms overleg tussen de bewindslieden. Het HBB trekt de € 300 miljoen van het Ministerie van Financiën sterk in twijfel: in hun ogen moet het € 30 miljoen zijn, zoals later door het bureau PWC berekend is.

Uiteindelijk besluit de Ministerraad op 16 april 2010 het WK-bid te ondersteunen. In navolging van het kabinetsbesluit wordt de Tweede Kamer op 20 april 2010 geïnformeerd door middel van een brief van de minister van VWS. In de brief wordt de steun uitgesproken voor het WK-bid. In de bijlage van deze brief is de tekst van de verklaring van de regering en de acht garanties opgenomen, zoals deze ook na de goedkeuring van de Tweede Kamer aan de FIFA zijn verzonden. Ook is ter kennisneming een exemplaar van de maatschappelijke kosten baten analyse (SEO rapport) naar de kamer gestuurd.

Op 21 april volgt een tweede brief van minister Klink aan de Tweede Kamer over de kosten en baten van het WK 2018. De minister geeft in de brief aan overleg te hebben gevoerd met de speelsteden over de stadionaanpassingen. In de dekking van de kosten wordt deels voorzien door de uitbreidingsplannen die in sommige steden al bestaan. De zogenaamde onrendabele kosten voor alle stadions samen worden geschat op € 470 miljoen. De verwachte kosten voor openbare orde en veiligheid worden geschat op € 200 miljoen en de kosten voor de fiscale vrijstelling zou kunnen oplopen tot € 300 miljoen. Er zijn ook baten aan het WK verbonden. De opbrengsten van het WK 2006 in Duitsland zijn door de Duitse overheid becijferd op € 1,2 miljard.

Op 22 april volgt een Algemeen Overleg in de Tweede Kamer daags voor het voorjaarreces. De Kamer staat achter het voorstel van het kabinet. Op 26 april 2010 vindt ondertekening plaats van alle garanties door de minister-president. Hiermee kan op 14 mei 2010 het bidboek, inclusief de garanties, worden ingediend bij de FIFA.

Begin mei stuurt de minister van VWS een brief naar de Tweede Kamer met daarbij een eerder toegezegde rapport over de kosten en baten van het WK voetbal in Duitsland. Achteraf blijkt in dit rapport een verkeerde bronvermelding te zijn gebruikt. De 1,2 miljard euro zijn niet afkomstig van de Duitse overheid, maar van een Duits wetenschappelijk instituut. Hierover zijn op 23 november 2010 nog Kamervragen gesteld.

### **2.3 14 mei 2010 tot december 2010: heel veel discussie over het uitgebrachte bid**

Op 9 juni 2010 zijn de verkiezingen voor de Tweede Kamer. Twee dagen later begint het WK voetbal in Zuid-Afrika. In de media verschijnen in juni berichten omtrent de FIFA en het incident met de zogenaamde 'Bavaria Babes'. Naar aanleiding hiervan ontstaan er vragen over de garanties die de Nederlandse overheid heeft afgegeven aan de FIFA aangaande het WK 2018, specifiek over de bescherming van de commerciële rechten. De Tweede Kamer stelt hierover op 21 juni enkele vragen aan minister Klink. In een antwoordbrief geeft minister Klink aan dat de commerciële rechten voldoende zijn beschermd met de huidige wetgeving.

Op 15 en 16 juli volgen er uitzendingen van RTL Nieuws. Hierin wordt gemeld dat Nederland allerlei concessies doet en meegaat in de vergaande eisen van de FIFA. Experts trekken de uitleg rond het WK van minister Klink in twijfel, met name als het gaat om de opbrengsten en de uitgaven. In juli volgen verschillende verzoeken in het kader van de Wet Openbaarheid Bestuur (WOB).

Begin augustus 2010 is het FIFA inspectiebezoek aan Nederland, waarbij vertegenwoordigers van de FIFA worden ontvangen door de minister-president en de minister van VWS. Half augustus vindt overleg plaats tussen het accountantskantoor PWC (namens HBB) en het Ministerie van Financiën over het geraamde bedrag van maximaal € 300 miljoen derving van de inkomsten als gevolg van de belastingvrijstellingen. Het overleg leidt niet tot andere inzichten.

In de periode augustus – november 2010 wordt een groot aantal Kamervragen gesteld:

- Begin augustus zijn er vragen van het lid Van Dekken (PvdA) over berichten in de media dat de KNVB grote winst zou hebben gemaakt met de organisatie in Zuid-Afrika (€ 19 miljoen). Minister Klink antwoordt dat de winst is becijferd op € 3 miljoen.
- Half augustus zijn er vragen van het lid Klaver (GroenLinks) over berichten in de media dat de Nederlandse overheid ongekende privileges zou hebben toegekend aan de FIFA en over precedentwerking door aparte fiscale regels voor de FIFA in te stellen. De Minister antwoordt dat de Kamer alle toezeggingen van het Rijk aan de FIFA heeft gehad en ermee heeft ingestemd.
- Half oktober worden er Kamervragen gesteld door de SP over de afspraken tussen de ministeries en de speelsteden. De Minister geeft in zijn reactie aan dat Rijk en speelsteden opnieuw met elkaar in overleg treden bij het toekennen van het WK door de FIFA.
- De PvdA stelt half oktober vragen over berichten in de media dat de FIFA aanvullende eisen zou hebben gesteld, hetgeen de Minister ontkent.
- Op 22 oktober worden door de PVV vragen gesteld over berichten in de media over vermeende corruptiepraktijken bij de FIFA. De vragen gaan over welke gevolgen dit zal hebben voor het Nederlandse bid. De Minister benadrukt dat dit een interne zaak is voor de FIFA en geeft tevens aan dat de berichtgeving niet van invloed zal zijn op het bid proces.
- Op 23 november worden er Kamervragen gesteld over de verkeerde bronvermelding in een eerdere brief van de toenmalige minister van VWS over de belastingopbrengsten van het WK 2006 in Duitsland. De Minister bevestigt de verkeerde bronvermelding.

Op de volgende momenten informeert de Minister in de periode augustus - november 2010 de Kamer:

- Begin september geeft de minister in een schriftelijk overleg nogmaals een toelichting op de garanties. Hij geeft aan dat als aanpassing van de Nederlandse wet- en regelgeving aan de orde is om de fiscale vrijstelling voor de FIFA te garanderen, dit in overleg met de Kamer zal gebeuren.
- De dag voordat het nieuwe kabinet Rutte-Verhagen start (14 oktober 2010), stuurt de minister van VWS een brief naar de Tweede Kamer naar aanleiding van een verzoek om aanvullende informatie over de inhoud van de agreements van de speelsteden. De minister verklaart in deze brief dat de gevraagde informatie niet in het bezit is van de rijksoverheid en dat het verzoek is doorgegeven aan de speelsteden en het HBB. Deze zijn terughoudend in verband met vertrouwelijkheidsclausule van de FIFA. Een deel van de agreements wordt vertrouwelijk aan de Kamer ter inzage gegeven. Voor de overige agreements biedt het HBB aan de leden van de Tweede Kamer mondeling toe te lichten. De Tweede Kamer gaat hier niet op in.
- Eind oktober stuurt de nieuwe minister van VWS een brief naar de Kamer met het antwoord van het kabinet op een brief van de FIFA van half september aan alle indieners van een bid waaronder het HBB. In deze brief werden Nederland en België de mogelijkheid geboden de ingediende teksten inzake de garanties aan te passen. Er werd aangegeven dat garantie 8 specificaties en interpretaties bevat in relatie tot de garanties 1 tot en met 7. Dit zou gevolgen



# Berenschot

kunnen hebben voor de beoordeling en de toekenning. In reactie van de Minister aan het HBB op de brief van FIFA heeft zij aangegeven dat de gemaakte aanpassingen op de garanties niet voortkomen uit onwil en dat Nederland en België het bid en daarmee alle voorwaarden volledig steunen. Er werd verder niets veranderd aan de eerder afgegeven garanties.

Op 2 december 2010 is de bekendmaking van het besluit van de FIFA over het WK 2018. De organisatie van het WK wordt toegekend aan Rusland. Kort hierop, op 8 december 2010, wordt er in een debat met de Vaste Kamercommissie van VWS teruggekeken op het uitbrengen en het niet krijgen van het WK-bid.

## 3. Nadere analyse totstandkoming WK-bid

### 3.1 Samenwerking tussen vele actoren

Het WK-bid is tot stand gekomen als gevolg van samenwerking tussen een groot aantal actoren (zie figuur). De belangrijkste Nederlandse actoren waren:

*Stichting HBB.* Het HBB was verantwoordelijk voor het uitbrengen van het bid. HBB is een private organisatie opgericht door de Nederlandse en Belgische voetbalbond. Het HBB onderhield de contacten met de FIFA. HBB werd gefinancierd door de voetbalbonden, sponsors en beide overheden. Het HBB werkte met name samen met de speelsteden en het Ministerie van VWS.

*Speelsteden.* Er zijn in totaal vijf speelsteden: Heerenveen, Enschede, Eindhoven, Rotterdam en Amsterdam. De speelsteden hebben zich zelf kandidaat gesteld bij het HBB. De speelsteden dienden voor het bid een Host City Agreement en een Stadium Agreement te ondertekenen. Van belang was de garantie dat er stadions beschikbaar waren om de wedstrijden te spelen. Het HBB onderhield hiervoor contact met de speelsteden. Op het gebied van veiligheid en financiering van de stadions is er intensief overleg geweest tussen de speelsteden en departementen, in het bijzonder de ministeries van Justitie, BZK en VWS.

*Ministerie van VWS.* Vanuit de zijde van het Rijk was VWS het coördinerend departement vanwege de beleidsverantwoordelijkheid voor sportzaken. Bij dit departement kwamen, zoals uit de volgende figuur blijkt, vele lijntjes samen: met alle andere departementen, de speelsteden, het HBB en de Tweede Kamer. Het was niet de bedoeling dat VWS rechtstreeks contacten onderhield met de FIFA. Dit werd overgelaten aan de organisatie verantwoordelijk voor het bid: HBB. VWS was ook de subsidiënt van het HBB. Het Ministerie van EZ was co-financier. VWS verzorgde het verkeer met de Tweede Kamer.

*Overige departementen.* De FIFA vroeg van de Nederlandse overheid een aantal garanties. De volgende departementen waren hierbij betrokken:

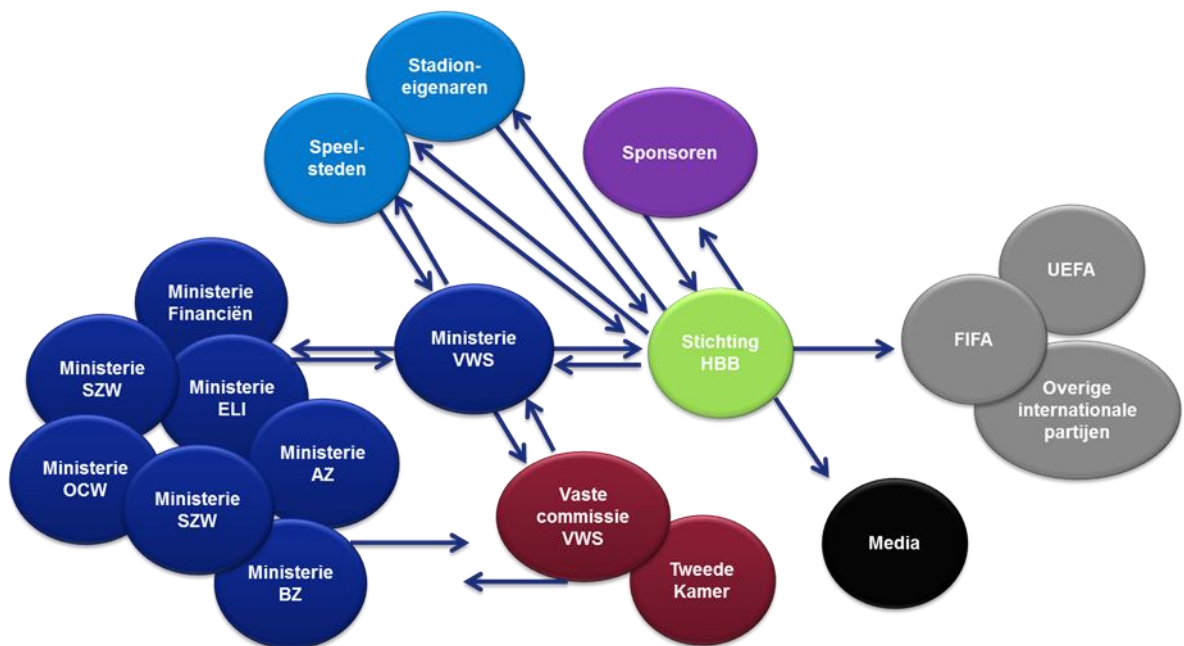
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (visa en toelatingsprocedures)
- Ministerie van SZW (werkvergunningen)
- Ministerie van Financiën (fiscale garanties en invoeren en wisselen van geld)
- Ministerie van BZK (openbare orde en veiligheid)
- Ministerie van EZ (commerciële rechten en telecomvoorzieningen)
- Ministerie van Justitie (juridische zaken).

Bij de verschillende departementen waren meerdere eenheden betrokken. Het Ministerie van Algemene Zaken was betrokken vanwege de rol van de minister-president bij het binnenhalen van het bid (lobby en representatie). Bij het ministerie van Financiën was ook het directoraat-generaal van de rijksbegroting betrokken in verband met de kosten van het WK die ten laste van de rijksbegroting zouden komen.

Buitenlandse Zaken en met name de verschillende ambassades hadden een faciliterende rol bij het lobbyen voor het binnenhalen van het bid. De werkzaamheden verrichtten de departementen in overleg met de Belgische collega-departementen.

De intensiteit van de werkzaamheden verschilde sterk per garantie. Verreweg het meest ingewikkeld waren de af te geven fiscale garanties. Daarna volgden de garanties inzake openbare orde en veiligheid en de commerciële rechten. De andere garanties vergden duidelijk minder overleg.

*Tweede Kamer.* Uiteindelijk diende de Tweede Kamer haar goedkeuring te geven aan de garanties mede in verband met het uitbrengen van het bid. Overleg is gevoerd met de Vaste Kamercommissie van VWS. Kamerleden hebben vele Kamervragen gesteld.



### 3.2 Project- en procesmanagement vanuit de overheid

Hoewel er enthousiast en uiteindelijk met resultaat is samengewerkt tussen de departementen, maken vele respondenten melding van een matige projectstructuur en projectmanagement van de kant van de overheid. Zeker als gerealiseerd wordt dat het WK voetbal na de Olympische Spelen het grootste sportevenement ter wereld is en dus veel impact heeft op de Nederlandse samenleving. Er is samengewerkt in de lopende ambtelijke systemen.

Dit uitte zich volgens respondenten in het volgende:

- Er waren wel contactpersonen per departement, maar er was geen interdepartementale projectorganisatie. Er was geen formele werkgroep op ambtelijk niveau waarin vertegenwoordigers van de verschillende departementen vertegenwoordigd waren. Samenwerking verliep veelal op ad hoc basis en was gebaseerd op het netwerk van de betrokken ambtenaren die veelal elkaar al kenden. Er zijn enkele plenaire bijeenkomsten geweest met vertegenwoordigers van alle departementen. Per garantie zijn er met de Belgen duo's gevormd om de garantie uit te werken.
- Management binnen departementen was wel ad hoc betrokken, maar er was geen projectstructuur op managementniveau. Achteraf gezien was het volgens verschillende respondenten van departementen beter geweest als er een stuurgroep was ingericht op het niveau van directeuren of directeuren-generaal zo nodig samen met de directeur van het HBB. In de loop van de tijd bleek dat het besluitvormingsproces ingewikkelder was dan van tevoren gedacht. Sommige knelpunten zoals de problematiek inzake de fiscale garanties kwamen laat op een hoger niveau terecht.
- Respondenten van departementen meldden dat er wel deadlines waren, maar dat er niet sterk op werd gestuurd. VWS voelde zich als coördinerend departement wel verantwoordelijk, maar trad volgens verschillende respondenten niet voldoende op als de regisseur en projectleider waardoor de samenwerking in hun ogen bleef 'zweven'. VWS geeft aan dat dit niet anders kon, omdat VWS geen zeggenschap heeft over de andere departementen.

De vorming van ambtelijke duo's en verdeling/benoeming penvoerderschap per garantie tussen Nederland en België heeft volgens de meeste respondenten van departementen goed gefunctioneerd. Verschil was wel dat de Belgen de werkzaamheden eerder op een hoger ambtelijk niveau hadden belegd dan de Nederlanders. In een later stadium is ook in Nederland het hoogste ambtelijke niveau bij de besluitvorming betrokken.

Verschillende respondenten hebben de indruk dat in de eerste maanden van het bidproces tijd gemorst is inzake de uitwerking van de garanties. Begin 2009 was al duidelijk welke eisen de FIFA zouden gaan stellen op onder meer het gebied van fiscale garanties. Pas in september/oktober komen de werkzaamheden voor het formuleren van antwoorden op de af te geven garanties op gang. Sommige respondenten binnen de overheid vinden dat er achteraf gezien sprake is van een zekere onderschatting van de problematiek van garanties bij verschillende departementen. Andere respondenten menen dat er aanvankelijk nog erg veel onduidelijk was en dat niet eerder met de uitwerking kon worden begonnen. Pas gedurende de zomer van 2009 ontstond er een scherp beeld van wat er door de FIFA gevraagd werd. Blijkens de interviews kwam het besluitvormingsproces in het voorjaar van 2010 in een grote tijds-klem. Uiteindelijk steunde de Ministerraad 16 april 2010 de kandidatuur. Omdat er met name bij de garantie over fiscale zaken lange tijd onduidelijkheid was over de precieze formuleringen van alle garanties mede in relatie tot de garantie juridische zaken, kon het kabinet niet eerder een uitspraak doen over de deelname. Hoewel laat, de Tweede Kamer kreeg wel uitgebreid inzicht in de kosten-batenanalyse, de formuleringen omtrent de garanties en de kosten (in een aparte Kamerbrief). Volgens respondenten hadden achteraf gezien de Kamerleden eerder geïnformeerd kunnen worden door onder meer de problematiek rondom de garanties en de kosten/baten analyse nader uit te leggen.

Mede in relatie tot het matige projectmanagement werd volgens respondenten binnen en buiten het Rijk het proces vanuit de kant van de rijksoverheid niet goed gemanaged. Er is van tevoren geen krachtenveldanalyse gemaakt. Een krachtenveldanalyse maakt het speelveld inzichtelijk, maakt duidelijk hoe belangen zijn gestructureerd en welke partijen veel of weinig invloed hebben. Op basis van een krachtenveldanalyse wordt doorgaans een proces ontworpen van activiteiten van samenwerking en wanneer wie waarover werd geïnformeerd. Er was van tevoren geen procesontwerp gemaakt. Achteraf gezien hadden volgens de respondenten in elk geval de speelsteden en de Tweede Kamer meer, gestructureerd en actief bij het proces betrokken moeten worden. De Tweede Kamer werd erg laat voor het eerst betrokken bij het besluitvormingsproces; eigenlijk pas daags voor het Kamerdebat. Eerder was niet mogelijk omdat eerst het kabinet zich nog over de deelname moest uitspreken.

Met de speelsteden was er vooraf geen gestructureerd samenwerkingsproces uitgewerkt. Niet alleen de eventuele medefinanciering van de stadions, maar ook garanties op het gebied van openbare orde en veiligheid en commerciële rechten zouden aanleiding hebben kunnen geven meer samen te werken. De samenwerking met het Rijk is op initiatief van de speelsteden ontstaan. Na een eerste bijeenkomst van de burgemeesters met de staatssecretaris in januari 2010 is een ambtelijke werkgroep opgericht van de speelsteden met het Ministerie van VWS. Een werkgroep die volgens de speelsteden niet erg van de grond is gekomen en slechts een enkele keer bijeen is geweest.

In een dergelijk procesontwerp is ook van belang dat duidelijk wordt wie welke rol en verantwoordelijkheid heeft. Ook dit was volgens de respondenten niet altijd duidelijk. Dit speelde zich in het bijzonder af in de zomer en het najaar van 2010. In deze periode was er erg veel (negatieve) publiciteit als gevolg van allerlei ontwikkelingen (bijvoorbeeld het incident rondom de Bavaria Babes, discussie over het toekennen van ongekende privileges aan de FIFA) en de vele Kamervragen. Ook de onderzoeker van SEO mengt zich (negatief) in de discussie. Met name tussen het HBB, de speelsteden en departementen (met name VWS) was er naar het oordeel van verschillende respondenten geen regie over de communicatie naar buiten. Afstemming hierover tussen het HBB, de speelsteden en departementen is niet soepel verlopen. Sommige partijen waren verrast over communicatie-uitingen van andere partijen. Het leek erop dat partijen verschillende agenda's hadden. Ook wat de informatieverstrekking inzake de kosten voor de overheid betreft, was het niet helder wie de regie hierover had. Zodoende ontstonden er verschillende inzichten (en cijfers) over onder meer de kosten voor openbare orde en veiligheid, de uitbreiding en/of bouw van stadions en de daarbij horende onrendabele top en de kosten verbonden met de belastingvrijstellingen.

Een specifiek punt betreft de maatschappelijke kosten-batenanalyse. Voor een grootschalig evenement als het organiseren van het WK voetbal geeft een kosten-batenanalyse inzichten op basis waarvan besluiten kunnen worden genomen. De analyse is naar het oordeel van de bij het onderzoek betrokkenen in een erg kort tijdsbestek (circa twee maanden) tot stand gekomen. De vraag is of het onderzoek niet eerder had kunnen starten. Het was immers al voor de zomer duidelijk dat er een bid zou worden uitgebracht. Ook was niet bij alle direct betrokkenen duidelijk wat de status was van het onderzoeksrapport tussen afronding (half februari 2010) en de openbaarmaking (toesturen naar de Tweede Kamer, 20 april 2010). Het HBB heeft in de ogen van een enkele respondent in die tijd een second opinion laten uitvoeren op basis van een rapport dat



nog niet openbaar was. Vervolgens is de second opinion eerder openbaar gemaakt dan het SEO rapport. Overigens is volgens de respondenten van de departementen de invloed van beide onderzoeken op het besluitvormingsproces niet groot geweest.

Ten slotte is een onderdeel van het dagelijks management van het proces dat verwachtingen goed worden gemanaged. Ook dit is volgens verschillende respondenten niet goed gegaan. Een voorbeeld hiervan is de door de speelsteden ervaren onduidelijkheid omtrent de steun van het Rijk die al dan niet zou zijn toegezegd aan de speelsteden over de mogelijke financiële ondersteuning van het Rijk aan de uitbreiding of bouw van de stadions. Andere voorbeelden betreffen het managen van de verwachtingen richting HBB en de Tweede Kamer.

### **3.3 Samenwerking overheid met HBB**

In de eerste plaats hadden het Ministerie van VWS en het HBB een subsidierelatie. Eerst betrof dit het haalbaarheidsonderzoek, later het subsidiëren van het uitbrengen van het bid. Volgens de betrokken respondenten is dit goed verlopen. Beleidsmatig was het ingebed binnen de plannen omtrent het binnenhalen van de Olympische Spelen (het kabinetsstandpunt op het Olympisch Plan 2028; 'Uitblinken op alle niveaus'). Het HBB heeft uiteindelijk niet alle subsidiegelden uitgegeven en recent ook een deel teruggegeven aan het Rijk.

Op basis van de interviews ontstaat het beeld dat de samenwerking tussen het HBB en de overheden niet altijd goed is verlopen. Dit heeft volgens respondenten te maken met een wederzijds onbegrip dat zich soms uitte in wederzijdse irritaties. Het HBB voelde zich menigmaal 'niet ondersteund door de overheden'. Uitzondering was de steun uitgesproken door de minister-president en de inzet op de ambassadeposten. De meest betrokken overheden vonden dat het HBB weinig empathie had hoe ingewikkeld politiek-bestuurlijke besluitvormingsprocessen bij het Rijk en in gemeenten zijn. Opvallend is dat er gedurende de samenwerking weinig geïnvesteerd is om het wederzijds onbegrip te overbruggen. De meeste contacten vanuit de departementen met het HBB verliepen via het Ministerie van VWS. Respondenten van andere departementen melden dat zij achteraf gezien te weinig rechtstreeks contact hebben gehad met het HBB.

De afstand tussen de private organisatie HBB en de publieke partijen was relatief groot. Een enkele respondent meldt dat achteraf gezien met name het Rijk (VWS) een sterkere betrokkenheid had moeten hebben bij de HBB-organisatie dan uitsluitend subsidieverlener, bijvoorbeeld in de vorm van een public-private partnership. Een vertegenwoordiger van of namens het Rijk had dan in het bestuur van het HBB zitting kunnen nemen.

### **3.4 Ontwikkeling draagvlak**

Op basis van de gesprekken leiden wij af dat het draagvlak voor het organiseren van het WK wisselend is geweest, zowel onder verschillende stakeholders als in de tijd. Aanvankelijk was er groot enthousiasme bij de minister-president en ook andere leden van het kabinet, de meeste fracties in de Tweede Kamer, de speelsteden, het ministerie van VWS en de sportwereld. Volgens respondenten zowel binnen als buiten de overheid is de steun van de minister-president bij dergelijke grote projecten onontbeerlijk: zowel voor binnen de rijksoverheid als daarbuiten. In het najaar van 2009 begonnen de strekking en reikwijdte van de eisen van de FIFA bij de verschillende departementen duidelijker te worden. Ambtelijk werd de houding kritischer met name als gevolg van in hun ogen enkele onredelijke eisen van de FIFA. Toen de kosten van de stadions duidelijk werden

en vooral de vraag wie dat moest gaan betalen, kwam het draagvlak in de speelsteden onder druk te staan. Ten tijde van het kabinetsbesluit en Kamerdebat (eind april 2010) en indiening van het bid (mei 2010) was er sprake van breed draagvlak voor het organiseren van het WK. De Tweede Kamer ondersteunde op een van de laatste vergaderingen voor het voorjaarsreces in ruime mate het kabinet om het WK binnen te halen. Een belangrijk moment van kentering van het draagvlak ontstond in juni als gevolg van het incident met de Bavaria Babes in Zuid-Afrika. De media-aandacht nam toe. Media en (pas gekozen) Kamerleden begonnen zich steeds meer af te vragen in welke mate als gevolg van de afgegeven garanties Nederland zich had overgegeven aan onredelijke eisen van de FIFA. Berichten in de pers over vermeende corruptie bij de FIFA leverden ook geen positieve bijdrage aan het draagvlak. Ook de eventuele hoge kosten gingen een rol spelen in het publieke debat. Het debat kreeg steeds meer een negatieve toon. Het kabinet bleef het bid ondersteunen.

Er zijn weinig cijfers bekend over het draagvlak onder het breder publiek. Hiervoor hebben wij vooral gebruikgemaakt van het onderzoek naar topsport en nationale trots en de Sportersmonitor 2010<sup>3</sup>, uitgevoerd door het W.J.H. Mulier Instituut. Uit deze onderzoeken blijkt in lijn met het vorenstaande een afbrokkeling van het draagvlak onder het brede publiek tussen juni 2010 (ten tijde van het voor Nederland succesvolle WK) en oktober 2010. Op basis van deze metingen kwam naar voren dat in juni 2010 de helft (55%) van de Nederlandse bevolking (erg) positief stond tegenover de ambitie om het WK naar Nederland te halen. Bijna een derde (30%) was (fel) tegen en 16% had geen mening. Daarna daalt deze positieve houding. In oktober 2010 ondersteunt ongeveer een kwart van de bevolking de organisatie van het WK, terwijl 40 tot 50% er sterk afwijzend tegenover staat. Ongeveer drie op de tien personen is neutraal. Uit het onderzoek blijkt niet waardoor deze daling is veroorzaakt.

---

<sup>3</sup> Beide onderzoeken maken deel uit van het onderzoeksprogramma Sport: Passie, Praktijk en Profijt (2007-2010).

## 4. Conclusies en aanbevelingen

De hoofdvraag van dit evaluatieonderzoek is tweeledig:

- Het leveren van een objectieve weergave van het bidproces vanaf het moment dat de rijksoverheid erbij betrokken raakte tot het moment van de beslissing van de FIFA over de toewijzing.
- Het doen van aanbevelingen voor hoe om te gaan met toekomstige bidprocedures voor het werven van grote sportevenementen.

Berenschot is niet gevraagd een oordeel te geven over het bidproces.

De eerste hoofdvraag is beantwoord in hoofdstuk 2. Dit afsluitende hoofdstuk gaat in op de tweede hoofdvraag. De vraag is overigens in hoeverre er op basis van het uitbrengen van het WK-bid aanbevelingen een-op-een bruikbaar zijn voor het werven van andere grote sportevenementen. Het WK is het grootste sportevenement ter wereld na de Olympische Spelen. De eisen die de FIFA stelt zijn redelijk uniek. Desondanks zijn er op basis van de ervaringen van het uitbrengen van het WK-bid aanbevelingen te destilleren die bruikbaar zijn bij het organiseren van een groot sportevenement. In dit hoofdstuk trekken wij onze hoofdconclusies en verbinden deze direct aan aanbevelingen. De conclusies en aanbevelingen zijn conform de scope van het onderzoek gericht op de rijksoverheid.

*Conclusie: de projectstructuur en het projectmanagement waren voor verbetering vatbaar. Er is in het algemeen goed samengewerkt, maar er was geen duidelijke structuur waarbinnen gewerkt werd. Dit leidde op verschillende momenten tot onduidelijkheden in de samenwerking (zie paragraaf 3.2).*

Aanbevelingen zijn:

- Elk project begint met een duidelijk politiek besluit. Geef hierbij duidelijk aan binnen welke (politieke) randvoorwaarden (zoals scope, tijdsplan, randvoorwaarden die vast staan) het project dient te worden uitgevoerd.
- Benoem een duidelijke opdrachtgever aan wie verantwoordelijkheid wordt afgelegd. Benoem een projectleider bij wie de eindverantwoordelijkheid berust. Daar ligt ook de regie van het hele traject. Het ligt voor de hand dat bij grote sportevenementen het voortouw en regie bij het Ministerie van VWS te beleggen.
- Start meteen nadat duidelijk is dat er een bid moet worden uitgebracht met het opzetten van een projectorganisatie en de uitvoering van de werkzaamheden. De tijd kan kort zijn; de problematiek groot. Door snel te starten, wordt minder risico gelopen om aan het eind in tijdnood te komen. Het is ook goed direct aan het begin een risicoanalyse te maken en al vast na te denken over mogelijke oplossingsrichtingen. Op basis van een dergelijke risicoanalyse dient inzicht te ontstaan welke onderdelen van het uitbrengen van een Bid mogelijk lastig tot stand zouden kunnen komen vanuit het oogpunt van bijvoorbeeld inhoudelijk, tijd en/of draagvlak en wat er moet gebeuren als er op deze vlakken specifieke problemen ontstaan.

- Begin tijdig met het instellen van een projectgroep op medewerkersniveau met vertegenwoordigers van betrokken partijen, zoals departementen en wellicht ook andere overheden (speelsteden) of private partijen. Wij bevelen aan ook organisaties specifiek gericht op het maken van een bid een duidelijke plaats te geven in de projectgroep als uiting van nauwe samenwerking. Dit kunnen sportorganisaties zijn of stichtingen die speciaal zijn opgericht om een bid uit te brengen.
- Richt binnen de projectstructuur een stuurgroep in met vertegenwoordigers van de diverse betrokken organen op managementniveau. Daar vindt de definitieve besluitvorming plaats. Kan eventueel ook dienen als escalatie mogelijkheid vanuit de projectgroep.
- Maak een projectplan voor het uitbrengen van het bid, benoem rollen en verantwoordelijkheden van alle betrokkenen en stuur scherp op deadlines. Bij het niet halen van de deadlines wordt dit besproken in de stuurgroep. Bij sportevenementen ligt het voor de hand de regie hiervoor bij VWS te leggen.

*Conclusie: management van het proces was voor verbetering vatbaar. Het proces is meer werkende weg tot stand gekomen dan van tevoren goed doordacht. Dit leidde er bijvoorbeeld toe dat het samenwerkingsproces met de speelsteden en de Tweede Kamer onder tijdsdruk kwam te staan.*

Aanbevelingen zijn:

- Organiseer commitment van de minister-president. Dit geeft richting en sturing aan het belang van het proces van het organiseren van een groot sportevenement. Probeer wel in het begin van het proces scherp te krijgen of er bepaalde randvoorwaarden zijn verbonden aan het politieke commitment.
- Maak bij aanvang van het project een krachtenveldanalyse. Een krachtenveldanalyse maakt het speelveld inzichtelijk, maakt duidelijk hoe belangen zijn gestructureerd en welke partijen veel of weinig invloed hebben. Zo ontstaat inzicht wie partners, supporters en tegenstanders zijn. Welke partijen moeten echt meebeslissen, welke partijen hoeven alleen maar geïnformeerd te worden? Op basis van deze analyse dient een proces te worden ontworpen welke partijen wanneer en op welke manier bij het project worden betrokken. Tevens dient duidelijk te worden gemaakt welke rollen en verantwoordelijkheden de verschillende partijen hebben. Besteed hierbij ook aandacht aan de steden/locaties waar wedstrijden worden gehouden.
- Maak een duidelijk besluitvormingsproces en stuur daar op. Geef in een dergelijk proces partijen de ruimte om te kunnen reflecteren en na te denken voordat tot besluitvorming wordt overgegaan. Manage de verwachtingen goed; wees duidelijk wat je wel en niet afspreekt.
- Neem de politiek tijdig bij de hand en stel ze niet voor verrassingen. Zeker bij ingewikkelde kwesties en grote financiële belangen zoals zich bij het WK-bid hebben voorgedaan, is het raadzaam de Tweede Kamer tijdig inzicht te geven hoe de problematiek in elkaar zit, bijvoorbeeld in combinatie met een werkbezoek of een ontvangst en presentatie van sportorganisatie(s).
- Maak van tevoren duidelijk wie de regie heeft bij het optreden naar buiten, reacties op de pers, et cetera en hoe dit met wie wordt afgestemd. Het gaat hierbij om afstemming tussen

ministeries, tussen ministeries en speelsteden en tussen ministeries en sportorganisatie(s) dan wel aparte stichting die het Bid voorbereidt.

- Maak gebruik van het ambassadenetwerk. Onze vertegenwoordigers in het buitenland kunnen met hun netwerk ter plaatse heel goed een bijdrage leveren aan het binnenhalen van een groot sportevenement.
- Neem ruim (minimaal zes maanden) de tijd om een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) te maken. Een MKBA is het onderdeel van het besluitvormingsproces dat inzicht geeft in de kosten en baten van een groot sportevenement.
- Wees zo veel mogelijk duidelijk en eenduidig over de kosten van het evenement. Leg van tevoren vast welke partijen verantwoordelijk zijn voor welke kosten en hoe die kosten gedragen gaan worden.
- Maak duidelijke afspraken over vertrouwelijkheid en openbaar gebruik van documenten. Het gaat hierbij om resultaten van onderzoeken, zoals een MKBA. Het gaat hierbij ook om documenten die moeten worden verstrekt aan internationale sportorganisaties. Er dient een afweging te worden gemaakt wat openbaar kan worden gemaakt, wat in vertrouwen kan worden verstrekt en wat helemaal niet kan worden verstrekt. Genoemde krachtenveldanalyse en besluitvormingsproces zijn hierbij relevant, naast juridische kaders.
- Volg de ontwikkeling (monitoring) van het draagvlak bij alle stakeholders (zie krachtenveldanalyses) en stuur daar op in de vorm van verschillende interventies. Als bijvoorbeeld bij een bepaalde groep de ondersteuning afbrokkelt, dienen bepaalde acties te worden ondernomen die de afbrokkeling tot stilstand brengt. Hierover dient in aansluiting op de krachtenveldanalyse goed van tevoren worden nagedacht zodat er snel kan worden geïntervenieerd.
- Maak een draaiboek voor het organiseren van grootschalige sportevenementen en de rol van de overheid op basis van de ervaringen met het EK 2000, het WK onder de 20 en de WK-bid. Wij zien dit als een verantwoordelijkheid voor het Ministerie van VWS.

*Conclusie: de samenwerking van de overheid met het HBB was voor verbetering vatbaar. Bij het WK-bid waren de verantwoordelijkheden duidelijk gescheiden. HBB diende het bid uit te brengen bij de FIFA, maar kon dit niet doen zonder garanties van het Rijk en de speelsteden. Deze samenwerking leidde soms tot onbegrip en irritaties.*

Aanbevelingen zijn:

- Denk van tevoren goed na of en hoe je als overheid wilt participeren in een private organisatie die een sportevenement wil organiseren. Nu is gekozen voor een redelijk strikte scheiding. Wellicht leidt een specifieke vorm van public-private partnership tot een betere samenwerking. Bijvoorbeeld het participeren in het bestuur van de stichting die het bid moet uitbrengen, het op een andere manier vormgeven van de financiële relatie dan een subsidierelatie of het nauwer betrekken bij de projectorganisatie en het proces.
- Hoe groter de afstand is tot de sportorganisatie die het bid moet uitbrengen hoe belangrijker het is in elkaar te investeren. Investeer aan het begin en continue tijdens de uitvoering van het bid uitbrengen in het begrijpen van elkaars denkwerelden. Zo ontstaat er meer partnership.



# Berenschot

- Op basis van de huidige ervaringen is het mogelijk voor volgende gevallen een soort draaiboek op te stellen inclusief 'standaard' teksten voor garanties zodat een volgende keer efficiency winst kan worden behaald.

## Bijlage 1

**Geïnterviewde personen**

## Geïnterviewde personen

De heer H. Been	HBB/KNVB
De heer R. Beenhakker	Belastingdienst
De heer M. van den Berg	EL&I
De heer H. Bosman	Gemeente Enschede
De heer C. Breedenhoff	Gemeente Heerenveen
De heer G. Dielessen	NOC*NSF
De heer F. van der Grint	HBB
Mevrouw M. Groenenboom	EL&I
De heer B. Hof	Financiën
De heer R. Hofwegen	BZK
De heer A. Huisman	VWS
De heer G. Hulshof	Gemeente Eindhoven
De heer A. Klink	Voormalig minister van VWS
De heer M. van Kol	Gemeente Amsterdam
De heer R. Koning	Financiën
De heer H. Kurstjens	Justitie/Raad van State
Mevrouw R. Leijten	SP
Mevrouw H. Nepperus	VVD
De heer M. de Nooij	SEO
De heer H. den Oudendammer	Rotterdam Topsport
De heer M. van Praag	HBB/KNVB
De heer H. Renders	Gemeente Eindhoven
De heer H. Smorenborg	HBB
De heer W. Steenbakkers	BZK
De heer I. Terpstra	HBB
Mevrouw M. Voslamber	Algemene Zaken
De heer R. de Vries	VWS
Mevrouw C. Wannée	EL&I
Mevrouw J. Willemsen	VWS
Mevrouw L. Zandstra	SZW
De heer H. Zoethoutmaar	Rotterdam Topsport

## Bijlage 2

**Gebruikte documenten**

## Gebruikte documenten

- Brief aan RTL Nieuws en NRC Handelsblad betreft openbaarmaking van gegevens van 7 oktober 2010 met kenmerk DVC-3024806.
- Brief van staatssecretaris Bussemaker aan de burgemeesters van de vijf speelsteden van 4 januari 2010 met kenmerk S/2979023.
- Verslag overleg burgemeesters speelsteden WK voetbal 2018 van 7 januari 2010.
- Verslag bijeenkomst werkgroep speelsteden WK voetbal van 14 januari 2010.
- Nota ter informatie aan minister Klink van 8 april 2010 met kenmerk S/2998967.
- Nota ter informatie aan minister Klink van 15 april 2010 met kenmerk S/3000059.
- Nota ter informatie aan minister Klink m.b.t. garantie 3 van 16 april 2010 met kenmerk S/3000425, inclusief verslag van ambtelijk overleg financiën tussen Nederland en België.
- Brief van minister Klink aan burgemeester van Gijzel van Eindhoven van 20 april 2010 met kenmerk S/3000819 inzake de stadionaanpassingen WK voetbal 2018/2022.
- Brieven van minister Klink aan de burgemeester van Enschede, Amsterdam, Heerenveen en Rotterdam, met kenmerk S/3000819.
- Brief minister Klink aan de Tweede Kamer over de kosten WK voetbal 2018 van 21 april 2010 met kenmerk S/3001101.
- Nota aan minister Klink ter beslissing van de brief aan de Tweede Kamer over de kosten WK voetbal 2018 van 21 april 2010 met kenmerk S/3001087.
- Brief minister Klink aan de Tweede Kamer over de aanbidding van het rapport WK 2006 van 6 mei 2010 met kenmerk S/3002177.
- Brief van minister Klink aan de Tweede Kamer over organisatie Wereldkampioenschap Voetbal (inzake reclame rechten).
- Brief van de secretaris-generaal van VWS aan NRC Handelsblad en RTL Nieuws van 19 november 2010 met kenmerk DVC-3024807A inzake aanvullend verzoek om informatie.
- KNVB & KBVB, 28 augustus 2008, Haalbaarheidsonderzoek Kandidatuur WK 2018: notitie stand van Zaken.
- Notitie van VWS van 17 november 2009, betreffende het verslag van de bijeenkomst van 11 november 2009 van EZ, VWS en HBB.
- Brief van de gemeente Amsterdam aan de KNVB van 27 augustus 2008 met kenmerk 08/8504.
- Brief van de gemeente Eindhoven aan de KNVB van 26 september 2008.
- Brief van de gemeente Enschede aan de KNVB van 11 september 2008.



- Brief van de gemeente Heerenveen aan de KNVB van 3 september 2008 met kenmerk /08.3004383.
- Brief van sc Heerenveen aan de KNVB van 29 september 2008.
- Brief van de gemeente Rotterdam aan de KNVB van 3 oktober 2008.
- The HollandBelgium Bid (2011), Evaluatierapport, 19 april 2011.
- Meerwaarde Sport en Economie, WHJ Mulier Instituut, Hypercube en Sport2B (2010), Second opinion kosten-batenanalyse van het WK voetbal 2018 (eindrapportage). In opdracht van het HollandBelgium Bid, 24 maart 2010.
- SEO Economisch Onderzoek (2010), Kengetallen kosten-batenanalyse van het WK Voetbal. februari 2010.
- SEO Economisch Onderzoek (2010), Brood of Spelen? Kosten-batenanalyse van het WK Voetbal in Nederland.
- Brief van de minister van Volksgezondheid Welzijn en Sport aan The HollandBelgium Bid van 19 oktober 2010, inzake 'Legal Matters for the 2022/2018 FIFA World Cup Legal Matters met kenmerk S/3029892.
- Verslag van een interdepartementaal overleg WK2018 van 8 september 2009.
- Brief van de FIFA aan de The HollandBelgium Bid van 16 september 2010 inzake Bidding Process for the 2018/2022 FIFA World Cup, Legal Matters.
- Memo van de gemeente Enschede van 14 oktober 2010 inzake het WOB-verzoek van RTL Nieuws en NRC Handelsblad over de Host City Agreements.
- MJH Mulier Instituut (2010), De maatschappelijke betekenis van grote voetbalevenementen. Een verkennende notitie in het kader van het HollandBelgium Bid, in opdracht van VWS.
- Ongedateerde brief van de minister-president van België aan The HollandBelgium Bid als reactie op de brief van de FIFA van 16 september 2010.
- Documenten Tweede Kamer Vergaderjaar 2010-2011, 32 371 nrs. 1 t/m 16.
- Documenten Tweede Kamer Aanhangsel van de Handelingen: 414, 1728, 3160 en 3345.
- Kabinetsstandpunt bij het Olympisch Plan 2018, Uitblinken op alle niveaus. Uitgave door Ministerie van VWS in juli 2009.
- Brief van Minister President aan FIFA met de 'Government Declaration' van 26 april 2010 met referentienummer 3091800.
- The Bid van de bidding nations Holland & Belgium. Uitgegeven door het HBB in mei 2010.
- Electronic document inventory van het HBB, nrs 1 tm 6.

## Ter beschikking gestelde documenten in het kader van de WOB procedures

- Nota ter voorbereiding overleg staatssecretaris Bussemaker met burgemeesters vijf speelsteden van 22 december 2009, met kenmerk S/2978997.
- Nota ter voorbereiding overleg staatssecretaris Bussemaker met burgemeesters vijf speelsteden van 5 januari 2010, met kenmerk S/2980344.
- Nota ter voorbereiding overleg met bidpartners en KNVB van 25 januari 2010 met kenmerk S/2981701, inclusief twee bijlagen: 1) notitie tv overleg met stase Heemskerk en vervolgens voor een BPO met de minister van Financiën.
- Nota ter beslissing door staatssecretaris Bussemaker inzake het stappenplan WK voetbal van 4 februari 2010, met kenmerk S/2985967.
- Nota ter voorbereiding van het overleg op 7 april 2010 tussen Bussemaker, Hirsch Ballin en de burgemeesters van de vijf speelsteden van 29 maart 2010, met kenmerk S/2997869.
- Brief van de burgemeester van Rotterdam aan minister Klink van 12 maart 2010 namens de vijf speelsteden.
- Brief van de burgemeester van Eindhoven aan ministers Klink en Hirsch Ballin van 2 april 2010 met kenmerk S&B/BEL/NR.10UIT06475.
- Nota ter beslissing aan minister Klink over de brief aan de Tweede Kamer over rapport WK voetbal 2006 van 28 april 2006 met kenmerk S/3002177.
- Nota van de directeur Sport van VWS ter informatie aan leden van de bestuursraad van 18 augustus 2010, ter agendering van het WK voetbal 2018/2022 voor de Bestuursraad van vrijdag 20 augustus 2010.
- Brief van de KNVB van 17 juli 2007 met kenmerk bb/HB/40, verzoek om een bijdrage van VWS in de kosten voor de voorbereiding van het WK-bid.
- Subsidiebeschikking voor uitvoering haalbaarheidsonderzoek, brief van 19 december 2007 met kenmerk S/TOP-SP-2817834.
- Brief van de KNVB aan de staatssecretaris van VWS van 16 augustus 2007 met kenmerk bb/HB/049, inzake aanvullende informatie n.a.v. het subsidieverzoek.
- Verzoek van de KNVB voor verlenging subsidieperiode, brief van 3 februari 2009 met kenmerk HB/AT/KN02.
- Verlenging subsidieperiode, brief van VWS van 19 februari 2009 met kenmerk S/TOP-SP-2911061.
- Subsidieaanvraag en Business Plan The HollandBelgium Bid van 29 augustus 2009.
- Aanvullende subsidieverlening, brief van VWS van 5 augustus 2009 met kenmerk SP/23740/2009.

# Berenschot

- Brief van de KNVB aan de minister-president en de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 22 januari 2009, met kenmerk bb/Mvp/50.
- Nota aan de staatssecretaris van Financiën van 16 oktober 2009 met notitienummer 2009/658+
- Verslag van bijeenkomst tussen NL/België met betrokken ambtenaren van 12 januari 2010.
- Nota aan de minister en staatssecretaris van Financiën ter informatie over de gang van zaken rond de Bid van 22 januari 2010 met notitienummer 2010/049+.

# Berenschot

Berenschot Groep B.V.  
Europalaan 40  
3526 KS UTRECHT  
T +31 (0)30 291 69 16  
E [r.vandermark@berenschot.nl](mailto:r.vandermark@berenschot.nl)  
[www.berenschot.nl](http://www.berenschot.nl)