

SAMENWERKING IN DE EXPLOITATIE VAN GEMEENTELIJKE SPORTACCOMMODATIES

van Archipel



naar Synergie



Onderzoek naar een modelontwerp voor

marktgerichte exploitatie van sportaccommodaties

in intergemeentelijk samenwerkingsverband.

Edwin van Miltenburg
EMBA sportmanagement
Wagner Group
12 juni 2014

Samenvatting

In de thesis staat centraal aan welke kenmerken een model voor intergemeentelijke samenwerking moet voldoen bij de marktgerichte exploitatie van sportaccommodaties. Beantwoording van de onderzoeksvraag heeft geleid tot inzicht in de kenmerken van samenwerking. En tot het ontwerpen van een nieuw model. De verworven kennis draagt bij aan de expertise van sportmanagers, besluitvormers, beleidsbepalers, exploitanten en adviseurs. De onderzoeksresultaten geven tevens aanleiding tot discussie over de nieuwe inzichten en de toepassingsmogelijkheden van het samenwerkingsmodel.

Het ontwerponderzoek is vormgegeven met een beschrijving van de sport- en exploitatieomgeving, een literatuurstudie en een casestudy. De literatuurstudie heeft bijgedragen aan het inzicht in de factoren die een rol spelen bij de samenwerking van gemeenten met marktpartijen. Ook zijn de kenmerken van intergemeentelijke samenwerking bestudeerd. De factoren en kenmerken zijn in relatie gebracht tot de exploitatie van sportaccommodaties. Intergemeentelijke samenwerking staat daarbij nog in de kinderschoenen. Daarom is een casestudy verricht naar de intergemeentelijke sportorganisatie in de regio Arnhem (ISO G5). Dit is het enige relevante praktijkvoorbeeld dat de mogelijkheid biedt de kenmerken van samenwerking in de sportpraktijk te onderzoeken. De casestudy bestond uit deskresearch en diepte-interviews met projectleden. De interviews zijn stelselmatig afgenomen, van bestuurlijk tot uitvoeringsniveau. De referentgesprekken met exploitatie experts buiten de casestudy zijn benut voor verdere analyse van de kenmerken. De verwachting vooraf was dat marktgerichte exploitatie van sportaccommodatie het beste kan worden ingericht buiten de gemeentelijke organisatie. Bijvoorbeeld met (commerciële) marktpartijen. Een tweede verwachting was dat de bestaande modellen van intergemeentelijke samenwerking niet voldoende ruimte bieden aan samenwerking met marktpartijen.

Volgens verwachting wordt geconcludeerd dat veel gemeenten de voorkeur geven aan het buiten de gemeentelijke organisatie plaatsen van de exploitatie van sportaccommodaties. Anders dan verwacht geeft het SETA samenwerkingsmodel van gemeenten wel ruimte aan combinaties met marktpartijen. Dit komt echter in de praktijk bij exploitatie van sportaccommodaties niet voor. De redenen zijn dat commerciële exploitatie en intergemeentelijke samenwerking complex zijn en een grote politiek bestuurlijk sensitiviteit hebben. Een combinatie van beide lijkt wellicht een brug te ver, maar biedt juist een mogelijke oplossingsrichting. Het SETA model past het beste bij intergemeentelijke samenwerking bij de exploitatie van sportaccommodaties in een nieuwe uitvoeringsorganisatie. SETA biedt echter weinig gelijkwaardigheid tussen partners. Die gelijkwaardigheid is te creëren door middel van bestuurlijke invloed aan de hand van aandelenverhouding of stemrecht. Een coöperatie kan als rechtsvorm worden benut voor gelijkwaardigheid van partners van de uitvoeringsorganisatie. En SETA biedt geen optimale verzakelijking. Daarmee wordt bedoeld het inspelen op de kenmerken van Kosten, Kwaliteit en Kwetsbaarheid (de 3 K's). Dat verdient voor de praktijk van de exploitatie van sportaccommodaties nog nadere uitwerking.

Op basis van de data-analyse is een model ontworpen voor samenwerking bij de exploitatie van sportaccommodaties. Het model bestaat uit elementen van SETA, een coöperatie als rechtsvorm en (commerciële) marktgerichte exploitatie van sportaccommodaties. Dit Inter Gemeentelijk Commercieel Samenwerkingsmodel (IGCS) houdt rekening met de politiek bestuurlijke sensitiviteit van het thema sport. Het model kan de complexiteit van het samenwerkingsproces reduceren en politiek bestuurlijke hobbels glad strijken. Geconcludeerd kan worden dat het IGCS als model ondersteuning biedt voor samenwerking tussen gemeenten én marktpartijen bij de exploitatie van sportaccommodaties. En het geeft een impuls aan de discussie en verdere verkenning van toegepaste samenwerkingsmodellen in de sportpraktijk.

Een mogelijke kanttkening is dat inferentieel onderzoek dient aan te tonen dat het model praktisch toepasbaar is en voordelen biedt. Dit is tevens één van de aanbevelingen. Een andere kanttkening is dat de casestudy nog geen kwantitatief onderzoek van kenmerken en werkelijke resultaten in de praktijk mogelijk maakt. Aanbevelingen zijn om de kenmerken van Kosten, Kwaliteit en Kwetsbaarheid in de praktijk kwantitatief te onderzoeken en te blijven monitoren.

Inhoudsopgave

1.	Introductie	1
1.1	Inleiding	1
1.2	Probleemstelling.....	1
1.3	Onderzoeksvraag.....	2
1.4	Typering en begrippen.....	3
1.5	Onderzoeksmethodologie	4
1.6	Relevantie van het vraagstuk	5
2.	Context sportaccommodaties	7
2.1	Maatschappelijke betekenis van sport & accommodaties.....	7
2.2	Geschiedenis exploitatie van sportaccommodaties.....	9
2.3	Maatschappelijke ontwikkelingen.....	10
2.4	Samenvatting context.....	13
3	Samenwerking gemeente en marktpartijen.....	16
3.1	Gemeentemotieven marktwerking sportaccommodaties	16
3.2	Exploitatiemodellen gemeentelijke sportaccommodaties.....	16
3.3	Stichting of vennootschap	18
3.4	Bevindingen over ‘privatisering’ van sportaccommodaties	18
3.5	Samenvatting samenwerking met marktpartijen.....	19
4.	Intergemeentelijke samenwerking.....	21
4.1	De veranderende overheid.....	21
4.2	Samenwerking van gemeenten	22
4.3	Intergemeentelijke samenwerking op voorzieningenniveau	27
4.4	Gemeentelijke samenwerking sportaccommodaties.....	29
4.5	Samenvatting intergemeentelijke samenwerking.....	30
	Intermezzo.....	31
5.	Onderzoeksmethode	32
5.1	Argumentatie casestudy.....	32
5.2	Het analysekader	32
5.3	Opbouw casestudy	33
5.4	Interviews	34
5.5	Analyse en ontwerpmodel	35

6.	Casestudy ISO G5	37
6.1	Introductie Intergemeentelijke Sportorganisatie G5	37
6.2	Taakvelden.....	38
6.3	Actuele stand van zaken.....	39
6.4	Bestuurlijk besluitvormingsproces	40
6.5	Implementatieproces	41
6.6	Constateringen op basis van ISO G5.....	44
6.7	Conclusies casestudy	47
7.	Toetsing onderzoeksbevindingen.....	48
7.1	Expertvisies maatschappelijke ontwikkelingen	48
7.2	Expertvisies over intergemeentelijke samenwerking	48
7.3	Gelijkwaardigheid	49
7.4	Balans maatschappelijk en marktgericht	50
7.5	Samenvatting van bevindingen	50
8.	Analyse onderzoeksresultaten	52
8.1	Beantwoording onderzoeksvragen	52
8.2	Conclusie intergemeentelijk samenwerkingsmodel exploitatie	54
9.	Ontwerpmodel exploitatie in samenwerkingsverband.....	56
9.1	Inleiding en toelichting op het conceptmodel	56
9.2	Uitkomsten van de bevindingen over het conceptmodel	56
9.3	Ruimte voor een nieuw samenwerkingsmodel	57
9.4	Toelichting IGCS-model	59
10.	Slotconclusies en aanbevelingen.....	61
10.1	Slotconclusies onderzoek en IGCS.....	61
10.2	Aanbevelingen	62
11.	Reflectie	63
11.1	Reflectie op onderzoek.....	63
11.2	Persoonlijke reflectie	63
12.	Bibliografie.....	64
13.	Van de onderzoeker	70
13.1	Dankwoord	70
13.2	Curriculum vitae	70
	Bijlagen	71

1. Introductie

1.1 Inleiding

De exploitatie van publiek toegankelijke sportaccommodaties is in de regel per gemeente georganiseerd. Dat is opvallend gezien de ontwikkeling van intergemeentelijke samenwerking. Er zijn diverse voorbeelden van samenwerking tussen gemeenten op uitvoeringstaken. Alleen is dat tot op heden niet of nauwelijks waarneembaar bij de exploitatie van sportaccommodaties. Er zijn wel legio voorbeelden van op afstand gezette exploitaties van sportaccommodaties. Bijvoorbeeld door externe verzelfstandiging of uitbesteding aan marktpartijen. Maatschappelijke en organisatorische ontwikkelingen leiden tot de vraag of gemeenten de exploitatie van sportaccommodaties nog zelfstandig moeten vormgeven. Dat geeft aanleiding tot het onderzoeken van intergemeentelijke samenwerkingsmodellen bij de exploitatie van sportaccommodaties. En wat daarbij de rol kan zijn van samenwerking met marktpartijen.

Het doel van dit onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de kenmerken die van invloed zijn op de intergemeentelijke en marktgerichte samenwerking bij de exploitatie van sportaccommodaties. Het beoogde resultaat is het ontwerpen van een nieuw samenwerkingsmodel waarmee gemeenten, in combinatie met marktpartijen, de exploitatie van sportaccommodaties kunnen inrichten.

1.2 Probleemstelling

1.2.1 Ontwikkeling exploitatie van sportaccommodaties

De exploitatie van sportaccommodaties is complex. Ten eerste is er het verlieslatende karakter van de exploitatie van dit zogenaamd maatschappelijk vastgoed¹. Ten tweede gelden factoren zoals de benodigde capaciteit en competenties op strategisch, beleidsmatig en uitvoerend niveau voor de vakspecialistische bedrijfsvoering (De Roo, 2009). Ten derde zijn er diverse rechtsvormen, samenwerkingsmodellen en exploitatiemethoden die kunnen worden toegepast. Al decennialang ontwikkelt de wijze waarop sportaccommodaties worden beheerd en geëxploiteerd. Beheer en exploitatie van sportaccommodaties kunnen in de gemeentelijke structuur zijn ingebed, (deels) op afstand gezet of worden afgestoten (Ligtenbarg, 2006). Verzelfstandigingen worden naar voorbeeld van de rijksoverheid gekopieerd naar lokaal niveau (PWC, 2013) of toegepast uit andere sectoren (Dijkstra & Ploegstra, 2010).

1.2.2 Maatschappelijke ontwikkelingen

Er zijn ontwikkelingen in de context die uitstijgen boven het lokale niveau. Anno 2014 is sprake van economische uitdagingen, bezuinigingen, decentralisaties en een groeiend beroep op participatie² van de maatschappij in plaats van overheidsservice. Mede door financiële beperkingen voeren gemeenten opnieuw discussies over hun kerntaken. Het toewerken naar een regiegemeente die minder (zelf) uitvoert is de huidige maat (Bruin, 2014). Uitvoeringstaken worden vaker op afstand gezet (Bekkers, 2010). Gemeenten zoeken naar een juiste balans tussen dienstverlening en efficiëntie. De dienstverlening moet goedkoper (Netwerkdirectie Drechtsteden+, 2006). Daar komt de wens bij van slagvaardige, vitale gemeenten en het terugdringen van bestuurslagen (Korsten, Abma, & Schutgens, 2007). Dat leidt tot vormen van samenwerking tussen gemeenten op bestuurs-, beleids- en/of uitvoeringstaken (BMC, 2012).

Gemeenten zijn autonoom in bestuurlijk en beleidsmatig opzicht. Dat geldt ook voor sportaccommodaties en daarmee te bereiken maatschappelijke doelen (Korsten, Becker, & Van Kraaij, 2006). Gemeenten besluiten solitair over de wijze waarop eigendom, beheer en exploitatie zijn ingericht. Die besluitvorming is een complex proces. Hierbij zijn meerdere factoren van invloed, waaronder het historisch perspectief (Gemeente.nu, 2014). Binnen een gemeente bestaat vaak onderscheid in de wijze van zwembad-, binnensport-, en buitensportexploitatie. Dat varieert van gemeentelijk beheer tot exploitatie door of gezamenlijk met commerciële marktpartijen.

Kleinere gemeenten hebben een relatief beperkte beleidscapaciteit en minder vakspecialistische kennis van exploitatie van sportaccommodaties. Daarmee is er risico op een verminderde doelmatige en efficiënte exploitatie of dat maatschappelijke doelstellingen niet optimaal worden ingevuld. Samenwerking van gemeenten in combinatie met marktpartijen biedt mogelijk een antwoord op de maatschappelijke ontwikkelingen en het waarborgen van competenties en capaciteiten. Daar waar al sprake is van samenwerking tussen gemeenten, leidt dit tot op heden niet of nauwelijks tot gezamenlijke exploitatie van alle binnen-, buitensport- en zwemaccommodaties.

¹ Gebouw of terrein met een publieke functie op het gebied van onderwijs, sport, cultuur, welzijn, maatschappelijke opvang en/of zorg-medisch (VNG/Aedes, 2014).

² Een participatiesamenleving is een samenleving waarin iedereen die dat kan verantwoordelijkheid neemt voor zijn of haar eigen leven en omgeving, zonder hulp van de (landelijke) overheid.

1.2.3 Samenvatting probleemstelling

Diverse factoren in de context leiden mogelijk tot een meer op samenwerking gerichte visie en aanpak ten aanzien van de exploitatie van sportaccommodaties. De probleemstelling luidt samengevat:

Maatschappelijke ontwikkelingen geven aanleiding tot het onderzoeken van de mogelijkheden om marktgerichte exploitatie van sportaccommodaties en intergemeentelijke samenwerking te combineren

1.2.4 Conceptueel model

Uit de probleemstelling komen de onderzoeksvariabelen naar voren: intergemeentelijke samenwerking, mate van marktgerichtheid en de exploitatie van sportaccommodaties. Op basis daarvan is het conceptueel model als volgt vormgegeven:



Figuur 1. Conceptueel model (eigen bewerking)

1.3 Onderzoeksvraag

De aanname is dat de contextuele ontwikkelingen vragen om aanpassing van de bestaande samenwerkingsmodellen, exploitatiemethoden en rechtsvormen. Samenwerking tussen gemeenten, al dan niet in combinatie met marktpartijen, biedt mogelijk aansluiting bij de ontwikkelingen. De vraag is op welke wijze die samenwerking gestalte kan krijgen. Met ander woorden is de onderzoeksvraag:

"Aan welke kenmerken moet een model voldoen voor intergemeentelijke samenwerking bij marktgerichte exploitatie van sportaccommodaties?"

Een tweede aanname is dat het antwoord op de onderzoeksvraag leidt tot het ontwerpen van een nieuw exploitatiemodel voor intergemeentelijke exploitatiesituaties.

1.3.1 Deelvragen in het onderzoek

1. Wat zijn de factoren die van invloed zijn op gemeentelijke exploitatie van sportaccommodaties?
2. Wat zijn veranderende contextuele omstandigheden?
3. Wat zijn de motieven van samenwerking met marktpartijen bij de exploitatie van sportaccommodaties?
4. Welke motieven en kenmerken van intergemeentelijke samenwerking zijn er?
5. Welke samenwerkingsmodel voor marktgerichte exploitatie van sportaccommodaties is het meest geschikt in antwoord op de wijzigende maatschappelijke en organisatorische context?

1.4 Typering en begrippen

Voor een juiste interpretatie van de probleemstelling, het conceptueel model en de thesis is een begrippenkader opgenomen. De volgende begrippen en definities worden gehanteerd:

Begrippen	Definities
Uitbesteding of 'outsourcen'	De uitvoering van een proces (gevolg van een strategische keuze), om één of meer bedrijfsactiviteiten uit te besteden aan een dienstverlenende onderneming of toeleverancier.
Eigendom / sportaccommodaties	Juridisch eigenaar van de opstallen (de sportaccommodatie). En/of eigenaar van de onderliggende grond / het kadastraal aangemerkte perceel. De gemeente is in de regel eigenaar van de grond.
Beheer sportaccommodaties	De zorg en verantwoording dragen voor eigendommen van derden, inrichting en inventaris (sportaccommodaties). Inclusief de uitvoering van taken in het kader van 'schoon, heel, veilig'. Exclusief verantwoordelijkheid financiële, juridische en inhoudelijke bedrijfsvoering.
Exploitatie sportaccommodaties	Het uitbaten van sportaccommodaties in de zin van het dragen van de verantwoordelijkheid voor de financiële, juridische en inhoudelijke bedrijfsvoering en het zorg dragen voor de uitvoering van werkzaamheden die voor de instandhouding nodig zijn.
Integraal	Betekenis: 'In zijn geheel', 'allesomvattend'. In dit verband wordt met intergemeentelijke exploitatie een exploitatiemodel bedoeld waarin op regionaal niveau de exploitatie van zowel binnensport, buitensport, als zwemaccommodaties zijn ondergebracht. Het model dient los gezien te worden van de exploitatievorm (verzelfstandigd, commercieel, geprivatiseerd).
Intergemeentelijke samenwerking (regionalisering)	De term die wordt gebruikt voor vormen samenwerking tussen twee of meer gemeenten. In dit kader wordt daarmee bedoeld op de uitvoering van sportbeleidstaken in de zin van exploitatie van sportaccommodaties. In regionale samenwerking zijn in de regel drie of meer partijen in een omgeving betrokken conform een ruimtelijke indeling (bestaande samenwerkingsregio).
Privatisering	Privatisering is het in particuliere handen brengen van overheidstaken of -bedrijven (Van Dale, 2013). De zuivere vorm van privatisering is wanneer "de overheid aandelen van een bedrijf (staatsdeelneming) verkoopt" (Van Thiel, 2012-2013, p. 300). In de praktijk houdt de overheid bij 'privatisering' in de regel behoudt een mate van regie. In voorkomend geval is meestal sprake van een verzelfstandiging of commercialisering.
Verzelfstandiging	"Het oprichten van een staatsdeelneming – een bedrijf waarvan de overheid aandelen bezit- wordt gezien als vorm van verzelfstandiging" (Van Thiel, 2012-2013, p. 300). Bij sportaccommodaties zijn de vormen op hoofdlijnen te onderscheiden als: - o interne verzelfstandiging waarbij het betreffende organisatieonderdeel organisatorisch deel uit blijft maken van de moederorganisatie; - o externe verzelfstandiging, waarbij de gemeentelijke dienst buiten de gemeentelijke organisatie wordt geplaatst in een daartoe op te richten zelfstandige rechtspersoon.
Marktgericht	De mate waarin de organisatie in kan spelen op de wensen en behoeften van (toekomstige) afnemers. In deze thesis wordt daarmee een hoge mate van extern gerichte bedrijfsvoering bedoeld in plaats van bedrijfsvoering vanuit de interne ambtelijke houding. Marktgericht kan commercieel zijn, maar evengoed op basis van maatschappelijke gronden.
Commercialisering	"De toetreding van commerciële sportaanbieders op het sportgebied", (Ligtenbarg, 2006, p. 18). In dit onderzoek is die definitie gespecificeerd: "Het zorg dragen voor de uitvoering van beheer en exploitatie van sportaccommodaties door commerciële marktpartijen". Hier ligt een relatie met lokale overheden ten aanzien van prestatieafspraken, behoud van een bepaald sociaal-maatschappelijk aanbod, financiële vergoedingen in de vorm van subsidies of exploitatiebijdragen, de tariefstelling en een mate van commerciële vrijheid.
Gelijkwaardigheid (gemeente)	'Evenveel waard zijn'. In voorliggende thesis is gelijkwaardigheid onderverdeeld in: a. Maatschappelijke opgaven (wat zijn de doelen, uitgangspunten en voorwaarden); b. Schaalgrootte (aantal inwoners, oppervlakte, begroting, personele inzet, etc.); c. Besturing, stemrecht en beïnvloeding.
Verzakelijking (gemeente)	Professioneel marktgericht ondernemer- en gastheerschap buiten de ambtelijke organisatie (maatschappelijk waar het moet, commercieel waar het kan).
Kwetsbaarheid (gemeente)	Kracht van de gemeente (bestuurlijk en/of ambtelijk) om maatschappelijke opgaven op te kunnen pakken en de capaciteit en competenties hiervoor te waarborgen (Korsten, Abma, & Schutgens, 2007).

Tabel 1. Begrippen en definities

Met 'gemeentelijk' wordt bedoeld: de accommodaties die openbaar c.q. publiek toegankelijk zijn en waarbij de gemeente in enige mate verantwoordelijkheid draagt in de (regie op) programmering, activiteiten, randvoorwaarden en financiën. Een korte typering van *publiek toegankelijke c.q. gemeentelijke sportaccommodaties* die in dit onderzoek worden bedoeld zijn:

- zwembaden (openlucht, overdekt en combi-zwembaden);
- gymnastieklokalen, sportzalen, (top)sporthallen en indoorbanen;
- buitensportaccommodaties en -complexen; (kunst)grasvelden, inrichtingen en voorzieningen voor diverse buitensporten (banen, kooien, springbakken etc.);
- overige zoals kunstijsbanen, bij gemeentelijke invloed op eigendom, beheer of exploitatie.

1.5 Onderzoeksmethodologie

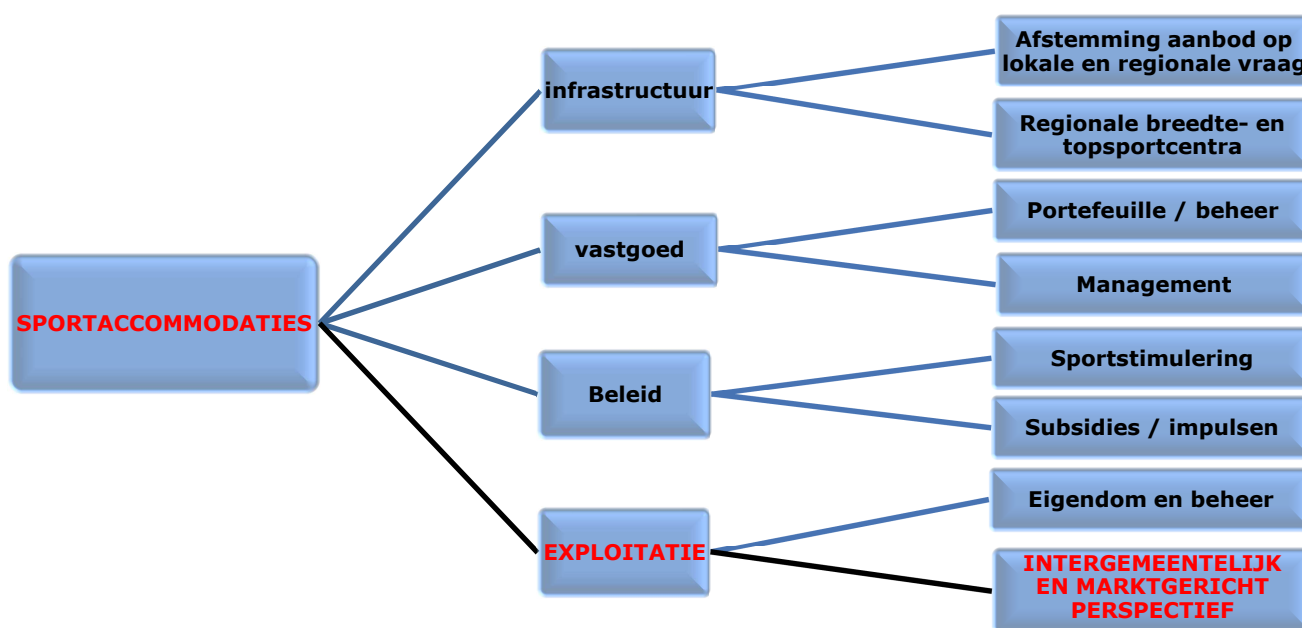
Het onderzoek richt zich op het op systematische wijze bedenken en ontwikkelen van een oplossing voor een exploitatieprobleem (Van den Berg & Kouwenhoven, 2008). Het is een ontwerponderzoek, waarbij de kwaliteiten van de mogelijke oplossingen (het ontwerp) worden bestudeerd. De thesis beschrijft een interpretatieve variant van kwalitatief onderzoek en volgt een inductieve methode. Beoogd is te komen tot een algemene regel op grond van specifieke waarnemingen. Dit leidt tot een verklarende theorie en mogelijk nieuw ontwerp voor een exploitatiemodel van samenwerking bij de exploitatie van sportaccommodaties³. De doelstelling is dat de theorie geschikt is om door middel van inferentieel³ onderzoek dan wel direct in de adviespraktijk getoetst te worden (Gratton, Jones, & Robinson, 2011). De analysefase van het onderzoek bestaat uit een beschrijving van de context, een literatuurstudie en het bestuderen van praktijkvoorbeelden. In de analysefase is gebruik gemaakt van professionele expertise in de vorm van interviews en referentgesprekken over het ontwerp exploitatiemodel.

1.5.1 Onderzoeksscope

De contextbeschrijving geeft een beeld van omgeving waarin het vraagstuk speelt. 'Sport' is een breed onderwerp heeft meerdere perspectieven, bijvoorbeeld:

- Ruimtelijk (infrastructuur, accommodatie aanbod, voorzieningenniveau, samenwerking);
- Organisatorisch (beleid en uitvoering, wijze van beheer en exploitatie etc.);
- Kwalitatief (wet- en regelgeving, normen en keurmerken, etc.);
- Financieel (investerings, kapitaallasten, beheer- en exploitatieresultaten, etc.);
- Sporttechnisch (recreatief, competitief, topsport etc.).

Dit onderzoek belicht het organisatorische en financiële perspectief. Bedoeld wordt de wijze waarop samenwerking past in de exploitatie. Het uitdiepen van het ruimtelijke perspectief (regiokaders, gemeentegrootte, landschappelijke en infrastructurele kenmerken etc.) is geen onderdeel van het onderzoek. Dit leidt tot de volgende afbakening van het onderzoek:



Figuur 2. De afbakening van het onderzoek wordt aangegeven door de 'rode draad' (eigen bewerking).

1.5.2 Onderzoeksparadigma

De beantwoording van de onderzoeksvraag vindt plaats vanuit het denkkader dat gevormd wordt door:

- de *context* van de exploitatie van sportaccommodaties;
- het *theoretisch* kader van de factoren die gemoeid zijn met samenwerking van gemeenten met marktpartijen en intergemeentelijke samenwerking;
- de modellen die benut worden in de *praktijk* van exploitatie en gemeentelijke organisatie.

³ Inferentieel onderzoek toetst of de werkelijkheid al of niet in overeenstemming is met wetenschappelijke hypothesen en theorieën.

In de adviespraktijk valt de pragmatische aanpak op bij de gemeentelijke besluitvorming over de exploitatie van sportaccommodaties. In de politieke arena wordt besloten, de uitvoering vindt op een ander niveau plaats. Het besluit over de exploitatievorm kan verschillen van het ambtelijke (soms met extern advies) opgestelde voorstel. Met het oog op sterke veranderingen in de politieke, organisatorische en maatschappelijke context, is een meer wetenschappelijke basis van oplossingsrichtingen in de praktijk aan de orde. Die contextuele, theoretische en praktijkgerichte 'waarheid' in termen van praktisch nut en maatschappelijk voordeel evolueert mee met de inzichten van de maatschappij en is aan verandering onderhevig, zo stelde ook Richard Rorty⁴ (Doorman & Pott, 2008).

Rorty verbond filosofie en politiek en stelt dat waarheid, in dit geval de wijze waarop de exploitatie van sportaccommodaties plaats vindt, niet vaststaat maar mee evolueert met de inzichten van de maatschappij (Doorman & Pott, 2008). Eveneens is de kennisontwikkeling en het belang van menselijke interactie in organisaties van toepassing. De sociaalpsychologische kennistheorie van het sociaal constructionisme beschrijft deze processen (UTwente, 2014). Kennis is historisch en cultureel specifiek. Processen zijn afhankelijk van sociale, politieke en historische factoren. Hier ligt een verband met lokale besluitvorming over de exploitatie van sportaccommodaties. De mix van politiek en waarheid op basis van praktijkervaringen past bij de filosofie van Rorty.

1.6 Relevantie van het vraagstuk

Het beantwoorden van de onderzoeksvraag draagt bij aan de expertise van bestuurders, sportmanagers, beleidsmedewerkers, exploitanten en adviseurs op de wijze waarop intergemeentelijke exploitatie van gemeentelijke sportaccommodaties kan worden vormgegeven. De invloed van de toekomstvisie op regionaal samenwerken in de exploitatie van sportaccommodaties is hierbij mede bepalend voor het scala aan exploitatiemodellen. Een verbeterd perspectief op samenwerking bij de exploitatie van sportaccommodaties biedt tevens kansen op een gewijzigde visie op de regionale sportinfrastructuur. Die is afhankelijk van lokale en regionale belangen en de visie van sportbonden en marktaanbieders. Het onderzoek is primair gericht op de Nederlandse situatie van gemeentelijke organisaties. Mogelijk zijn er parallellen te trekken in internationaal verband.

⁴Filosofische benadering 'Rorty': waarheid in termen van praktisch nut en maatschappelijk voordeel

Factoren exploitatie sportaccommodaties

Context maatschappelijke ontwikkelingen en exploitatie van sportaccommodaties



Figuur 3: Moderne sportaccommodatie 'Singapore sport hub x1'

2. Context sportaccommodaties

In dit hoofdstuk wordt de maatschappelijke betekenis van sportaccommodaties beschreven en welke ontwikkelingen van invloed zijn. Het schetst de context waarin het probleem zich afspeelt. Doel is het beantwoorden van de onderzoeksvragen welke factoren van invloed zijn op gemeentelijke exploitatie van sportaccommodaties en wat de veranderende contextuele omstandigheden zijn.

2.1 Maatschappelijke betekenis van sport & accommodaties

'Sport' een verzamelterm voor veel vormen van beweging. Sport is in de afgelopen eeuw uitgegroeid van een kleinschalig verschijnsel tot een mondiaal fenomeen met uiteenlopende dimensies, motieven en verschijningsvormen (Van Bottenburg, 1996). De maatschappelijke betekenissen van sport zijn grofweg te vangen in de thema's karaktervorming & gedragsbeïnvloeding, sociale binding & onderscheiding, gezondheid en economie. Het stimuleren van sportdeelname maakt sinds de jaren '50 onderdeel uit van gemeentelijk beleid als 'maatschappelijk goed'. Elke periode sindsdien kent een thematisering van sport als middel. De vier hoofdcategoryen zijn 1) ontplooiingswaarde, 2) inspiratiewaarde, 3) identificatiewaarde en 4) de economische waarde van topsport (Van Bottenburg M., 2012). Er is een -al decennia lang vicieus circulerende- discussie over 'sport als doel of als middel' (Vosman, 2013) (Molhoek, 2009). Topsport is geen vaste pijler van gemeentelijk beleid, maar oefent evenals (sport)evenementen invloed uit op de ambities van beleidsbepalers en bestuurders op het lokale sportklimaat en -accommodaties.

2.1.1 Sportbeleid en -accommodaties

Sportaccommodaties zijn een belangrijk instrument in gemeentelijk beleid voor sport, bewegen en gezondheid. In de jaren '70 steeg de overheidsuitgaven aan sport (Van Bottenburg, 1996). Circa 90% van de totale sportuitgaven betrof sportaccommodaties. Dat bestaat uit het aanleggen en onderhouden van accommodaties zoals voetbalvelden, tennisbanen, sporthallen en zwembaden. De uitgaven aan sportaccommodaties zijn ook na de eeuwwisseling nog minstens zo groot als in de jaren '90 (Hoekman, Hoenderkamp, & Van der Poel, 2013). De toekomst van sportdeelname en hieraan gerelateerde gebruik van sportaccommodaties verschilt sterk per COROP⁵ gebied. Dat komt door de invloed van groei of krimp van de bevolking, ontgroening en vergrijzing. De data tonen geen verband tussen sportdeelname en de aanwezigheid van sportaccommodaties (Hoekman, Hoenderkamp, & Van der Poel, 2013).

Sinds enkele jaren zijn de contextuele omstandigheden sterk wijzigend (Hoekman, Recessiepeiling gemeenten 2013, 2013). Bezuinigingen en kerntakendiscussies leiden met regelmaat tot nieuw sportbeleid. Maatregelen in het kader van efficiëntie zijn het afstoten van uitvoeringstaken en het verminderen van subsidies aan sportverenigingen. De toekenning van subsidies is in sterkere mate afhankelijk van de bijdragen die sportverenigingen leveren aan maatschappelijke doelstellingen. De wijze waarop gemeenten hun beleid insteken op het faciliteren en stimuleren van sporten en bewegen, is deels ook afhankelijk van aanbod, behoefte en spreiding aan voorzieningen. Vastgesteld wordt dat de complexiteit van de exploitatie van publiek vastgoed toeneemt (VNG/Aedes, 2014). En er zijn diverse demografische, sociaaleconomische, culturele en maatschappelijke omstandigheden van invloed.

2.1.2 Sporteconomie en accommodaties

In geld uitgedrukt zijn sportaccommodaties verreweg de belangrijkste instrumenten in het verhogen van sportdeelname (Hoekman, Hoenderkamp, & Van der Poel, 2013). De omvang van de sporteconomie is circa 12,7 miljard euro en is circa 1,3% van de Nederlandse economie (CBS, 2013). Sport is een diensteneconomie waarvan de productie gegenereerd wordt binnen de sector zelf. Sportaccommodaties behoren hiertoe. De overheid heeft een belangrijke rol in de sporteconomie via het bewegingsonderwijs. In de periode 2006-2008 groeide de Nederlandse economie en de sporteconomie. In de periode 2008-2010 kromp de Nederlandse economie, daar waar de sporteconomie slechts verminderde groei vertoonde. De gemeentelijke uitgaven aan sportaccommodaties bedroegen in 2006 circa 1 miljard euro (Breedveld & et al, 2013) Van de overheidsmiddelen besteed aan sport komt ongeveer 90% van gemeenten. Gemeenten besteden van hun sportbudget circa 85% aan bouw, beheer en exploitatie van sportaccommodaties. Kenmerkend is de laagdrempeligheid qua fysieke toegankelijkheid, bereikbaarheid en entreprijs. De baten wegen niet op tegen de kosten. Zwembaden en kunstijsbanen zijn daarbij duurder dan andere binnensport en buitensportaccommodaties (Tiesens-Raaphorst, Verbeek, De Haan, & Breedveld, 2010). Het negatieve exploitatieresultaat komt ten laste van de gemeentebegroting. Het verlieslatende karakter is van invloed op gemeentelijke discussies over beleidskeuzes in het voortbestaan en de wijze van exploitatie van hun sportaccommodaties (Hoekman, 2013).

⁵ Gebiedsindeling conform de 'Coördinatie Commissie Regionaal OnderzoeksProgramma'

2.1.3 Sportaccommodaties in kaart

Er bestaat geen totaaloverzicht van beheer en exploitatievormen van sportaccommodaties in Nederland (Hoekman, Collard, & Cevaal, 2011). Daarnaast is er een verschil tussen *beheer* en *exploitatie*. Die is mede afhankelijk van de eigendomssituatie en de eindverantwoordelijkheid van de financiële en juridische bedrijfsvoering. Er bestaat ook geen instrument met een totaaloverzicht van alle sportaccommodaties. Er wordt wel aan gewerkt: de Sportatlas is een middel om sportaccommodaties in kaart te brengen. Dit instrument komt voort uit samenwerking van het Mulier Instituut, InnosportNL, Arko Sports Media en Sportservice Zuid-Holland. De Sportatlas bevatte op 1 januari 2012 in totaal 12.834 accommodaties. Geschat wordt dat dit 85% is van het totale aanbod aan sportaccommodaties in Nederland (Hoekman, Hoenderkamp, & Van der Poel, 2013, p. 117). Ter illustratie een voorbeeld over zwembaden in Nederland:

- er zijn 830 zwembaden in de Sportatlas opgenomen;
- eerder onderzoek (NRIT/LC, 2001) leidde tot een telling van 1.971 zwemgelegenheden, waaronder 1.593 daadwerkelijke zwembaden;
- recent onderzoek (Van der Werff, 2013) leidt tot 1.537 zwembaden waarvan 691 openbare.

2.1.4 'Model' organisatie van sportaccommodaties in gemeenten

De rijksoverheid en de provincies spelen een rol in landelijke beleidsbepaling en het stimuleren van sporten, bewegen en gezondheid op lokaal niveau. In Nederland zijn gemeenten verantwoordelijk voor het lokale sport- en accommodatiebeleid (Vosman, 2013). De gemeenteraad is het hoogste bestuursorgaan, het college van burgemeester en wethouders vormt het dagelijks bestuur (Van der Veen, 2003). Er is een onderscheid in het organisatieniveau waarop besloten wordt over exploitatie van sportaccommodaties en waar deze uitvoeringstaak berust (Van der Veen, 2003). De tabel toont waar in de gemeente besluitvorming, beleidsbepaling en uitvoering plaats vindt. De besluitvorming over de ontwikkeling, realisatie, beheer en exploitatie van sportaccommodaties (uitvoering) is in de regel volgend op sportbeleid. Op basis van de strategische visie van een gemeente en te behalen maatschappelijke doelstellingen, worden maatregelen daartoe vertaald in onder meer het faciliteren en stimuleren met een sportaccommodatieaanbod (Hoekman, Hoenderkamp, & Van der Poel, 2013).

INTERNE ORGANISATIE	Niveau	Organisatieniveau	FACTOREN
Raad College van B&W	MACRO	BESTUUR	Wet en Regelgeving Financiën Veranderende maatschappelijk context Electoraat
Directie Management /coördinatie	MESO	TACTISCH	Lokale besluitvorming en context Lokaal beleid
Beleid en uitvoering	MICRO	OPERATIONEEL	Interne opdrachtstelling Veranderende Maatschappelijke context Beheer en Exploitatiekeuzes

Tabel 2. Gemeente organisatie bij sport en accommodaties (eigen bewerking).

Per gemeente kan verschillen hoe 'sport' en 'accommodaties' zijn ondergebracht in het organogram. Gemeenten zijn gehouden aan landelijke wet- en regelgeving, maar hebben tevens een grote mate van autonomie (Korsten, Becker, & Van Kraaij, 2006). De gemeenteraad is als gekozen volksvertegenwoordiging het hoogste bestuursorgaan. Het college van burgemeester en wethouders fungeert als dagelijks bestuur. Beide bestuursorganen zijn slechts in een beperkt aantal gevallen fulltime betrokken bij de besturing van hun gemeente. De dagelijkse uitvoering van strategie en beleid is belegd in de ambtelijke organisatie. De bevolking heeft als electoraat directe en indirecte invloed, door verkiezingen en dagelijkse door middel van inspraak (Van der Veen, 2003).

2.1.5 Wettelijk kader en beleidsvrijheid sportaccommodaties

Gemeenten hebben een grote mate van beleidsvrijheid bij de exploitatie van sportaccommodaties en zwembaden (Van Bottenburg, 1996). Gemeenten zijn bij het aanbieden van sportaccommodaties alleen gehouden aan het faciliteren c.q. accommoderen van bewegingsonderwijs. Breedte-, wedstrijd-, topsport en zwemvaardigheid zijn geen wettelijke verplichting (VNG-BMC, 2010). Bestaande of te realiserend sportaccommodaties zijn wel onderhevig aan diverse wet- en regelgeving. Bijvoorbeeld het Bouwbesluit, gebruiksvergunningen en WHVBZ⁶. Zweminstructie en verenigingssport zijn haast onvermijdelijk in de Nederlandse cultuur (Van der Werff, 2013). Ook zonder wettelijk kader kan het gemeentebestuur niet zomaar besluiten over 'sport' en accommodaties. De politieke besluitvorming wordt beïnvloed door de publieke opinie. Sport is een politiek bestuurlijk thema met een hoge sensitiviteit.

⁶ Wet Hygiëne Veiligheid Badinrichtingen en Zwemgelegenheden

2.2 Geschiedenis exploitatie van sportaccommodaties

2.2.1 Zwembaden

Publieke zwembaden worden in de regel geëxploiteerd buiten de gemeentelijke organisatie, zoals door commerciële marktpartijen (Van der Werff, 2013). De eerste overdekte zwembaden werden gerealiseerd in Den Haag (1883) en Amsterdam (1896). In 1923 ontstond NV De Sportfondsen. Dit burgerfonds kreeg een gemeentelijke garantstelling en een bancaire krediet. De exploitatie van Sportfondsenbad Oost was succesvol en leidde tot een sportfondsenaanpak in heel Nederland. Sportfondsen Nederland NV draagt anno 2014 zorg voor diensten, beheer en exploitatie van circa 300 accommodaties. Vanaf begin jaren '90 is het op afstand zetten van zwembadexploitatie gegroeid (Bakker, 2013). De groei in commerciële exploitatie is mede veroorzaakt door wet- en regelgeving, financiële kaders en dat gemeenten meer registreren in plaats van uitvoeren. Zwembadexploitatie is een vakspecialisme (Bakker, 2013). De grootste exploitatiemaatschappijen zijn Optisport en Sportfondsen, gevolgd door LACO, Coné Group en regionale exploitanten als NV SRO Amersfoort/Kennemerland en Acress Apeldoorn. Commerciële exploitatie is aantrekkelijk in verband met personele aspecten, energie en onderhoud. Voor openbare gemeentelijke zwembaden geldt dat (Van der Werff, 2013):

- slechts 27% van de exploitatie nog door de gemeente zelf wordt verricht;
- in 2009 circa 68% van de zwembaden door particulieren werd geëxploiteerd, tegen 36% in 1988;
- de entreprijzen van de zwembaden niet in verhouding staan tot de kosten.

Zwembadexploitanten richten zich ook op exploitatie van binnensportaccommodaties maar niet of nauwelijks op buitensport. Circa 60% van de zwembaden in Nederland is in gemeentelijk eigendom (Hoekman, Hoenderkamp, & Van der Poel, 2013). In de regel is de gemeente eigenaar van de grond waarop zwembaden en andere sportaccommodaties gevestigd zijn. De exploitatie van zwembaden is per definitie verlieslatend. Van de totale uitgaven aan sportaccommodaties door gemeenten gaat 143 miljoen euro (13%) naar commerciële exploitanten van zwembaden in de vorm van subsidies en bijdragen (Goossens, 2008). De subsidies of bijdragen zijn exclusief kapitaallasten (rente en afschrijvingen). Die komen ten laste van de gemeente als eigenaar van het gebouw. Vanwege hoge investeringssommen voor zwembaden, wegen de kapitaallasten zwaar op de gemeentebegroting. De werkelijke gemeentelijke kosten voor zwembaden zijn dus veel hoger dan de genoemde € 143 mln. aan subsidies en exploitatiebijdragen.

2.2.2 Binnensport

Ten aanzien van binnensportaccommodaties wordt gesteld dat er een lappendeken van exploitatievormen is (Hoekman, Hoenderkamp, & Van der Poel, 2013). Binnensportaccommodaties zijn in de regel eigendom van gemeenten. Voor gymnastieklokalen geldt een doorgelegde verantwoordelijkheid naar het onderwijs. Er is bij binnensportaccommodaties een duidelijk verschil tussen *beheer* en *exploitatie*:

- bij kleinere accommodaties waarbij de primaire taken gebaseerd zijn op 'schoon, heel, veilig', openstelling en in gebruikgeving is sprake van beheer;
- bij grotere accommodaties inclusief overige ruimten zoals horeca en aanverwante commerciële dienstverlening en risicodelende of -dragende bedrijfsvoering, is in de regel sprake van exploitatie.

Exploitatie van binnensport is ondergebracht bij gemeenten, stichtingen, private ondernemers, particulieren of bij commerciële exploitanten (Ligtenbarg, 2006). De verscheidenheid in mogelijke rechtsvormen bij de exploitatie van binnensportaccommodaties is breed (Luimstra, 2008).

In de jaren '90 was ook de gecombineerde exploitatie van zwembaden en binnensportaccommodaties in opkomst. Binnensport en zwembaden zijn vaak gekoppeld of geclusterd gebouwd.

Indoor tennishallen en overige sportaccommodaties als bowlingcentra en ruimten voor bijvoorbeeld boogschieten zijn veelal geprivatiseerd (Hoekman, Hoenderkamp, & Van der Poel, 2013). Vaak hebben onderwijsinstellingen eigen peuterspeelzalen of gymnastieklokalen die door hen zelf worden geëxploiteerd. Soms is de gemeenten in de gelegenheid sportaccommodaties van onderwijsinstellingen te (ver)huren.

2.2.3 Buitensport

In tegenstelling tot binnensportaccommodaties en zwembaden is *commerciële exploitatie* van buitensport niet of nauwelijks aan de orde. De buitensportaccommodaties worden in de regel benut en gehuurd door sportverenigingen (Bakker & Hoekman, 2013). In circa 80% van de gemeenten is één of meer van de buitensportaccommodaties 'geprivatiseerd', waarvan circa 32% volledig en 21% gedeeltelijk. De verwachting is dat het percentage geprivatiseerde buitensportaccommodaties toeneemt. Er is nauwelijks incidenteel particulier gebruik (doelgroepen, recreatie etc.). Verhuur en programmering worden dan ook meestal door de gemeenten zelf verzorgd of zijn ondergebracht bij samenwerkingspartners zoals sportservice of sportbedrijven (Bakker & Hoekman, 2013).

Toen in de jaren '80 sportverenigingen zelf de buitensportaccommodaties en velden gingen beheren, bleek achteraf regelmatig dat niet werd gereserveerd voor vervangings- en onderhoudsinvesteringen (Raats, 2012). Niet zelden kwam het geprivatiseerde weer terug naar de gemeente. Bij privatisering van buitensportaccommodaties spelen ook gemeentelijke (kerntaken)discussies over tarifiering, subsidies en onderhoudsplichten en –verantwoordelijkheden (Bakker & Hoekman, 2013). Iets meer dan de helft van de gemeenten heeft gedeeltelijk geprivatiseerde voetbalaccommodaties, gevolgd door hockey (28%) korfbal (24%), atletiek (14%), honk- en softbal (3%) en rugby accommodaties (2% van de gemeenten) (Bakker & Hoekman, 2013). De grond is en blijft in veel gevallen van de gemeente. Tennisaccommodaties zijn regelmatig in erfpacht of in recht van opstal aan verenigingen uitgegeven. Zij dragen zelf zorg voor onderhoud- en vervangingsinvesteringen van de topplaat, inrichting, clubhuis en kleedkamers. In de overige gevallen van sportverenigingen is de gemeente in de regel eigenaar van de grond en de velden. De clubgebouwen en kleedkamers worden steeds vaker overgedragen aan buitensportverenigingen (Bakker & Hoekman, 2013). Hierbij spelen diverse factoren een rol, waaronder het voldoen aan wet- en regelgeving voor het kunnen toepassen van het BTW-Sportbesluit.

2.2.4 Overige zoals kunstijsbanen

Kunstijsbanen worden niet veel beschreven in onderzoeken over de privatisering en commerciële exploitatie van sportaccommodaties. Dat is interessant, want de kunstijsbanen worden in veel gevallen geëxploiteerd met subsidie of exploitatiebijdrage van gemeenten. In 2012 waren er 24 ijsbaanaccommodaties in Nederland (VKN, 2012). De schaatsaccommodaties beschikken over in totaal 17x 400m baan, 3x 333m baan, 4x 200m baan, 21x ijs(hockey)banen en 9 met een andere afmeting. Jaarlijks worden circa 5 miljoen bezoekers geteld, meestal in een periode van 6 maanden (met uitzondering van het jaarrond geopende Sportiom Den Bosch). Onderzoek heeft aangetoond dat er ruimte is voor extra kunstijs in Nederland (Hopman-Andres Consultants / KNSB, 2008). Dat geldt dan voor de behoefte aan schaatsijs en niet voor de exploitatietechnische ruimte. Kunstijsbanen hebben een sterk verlieslatend karakter door onder meer de hoge energielasten, personeels- en onderhoudskosten. Om de tarieven maatschappelijk laag te houden is er veel subsidie gemoeid met de exploitatie van kunstijsbanen. Opvallend zijn de diverse faillissementen, onder andere van FlevonIce in 2012, Vechtse Banen/De Uithof in 2010, Leisure Ice center in 2005. Desondanks achtten in 2013 de gemeenten Zoetermeer, Almere en Heerenveen de tijd rijp voor de bouw van een topsportijsbaan. In alle gevallen zijn diverse commerciële pijlers opgevoerd om het verlieslatende karakter van de exploitatie af te dekken.

2.3 Maatschappelijke ontwikkelingen

Er zijn factoren⁷ die landelijk of lokaal invloed uitoefenen op de exploitatie van sportaccommodaties. Exogene factoren oefenen invloed uit van buitenaf en hebben een tijdelijk karakter (Bree, 2011). Hierna worden relevant exogene factoren benoemd voor de exploitatie van sportaccommodaties.

2.3.1 Demografie en bepalende processen

Wijzigingen in de vrijetijdsbesteding, sportdeelname, lidmaatschap van verenigingen en benutting van sportaccommodaties hebben gevolgen voor de exploitatie (Hoekman, 2013). Er spelen demografische, ecologische, sociaal-maatschappelijke, technologische, economische, politieke en juridische trends en ontwikkelingen (Tiessen-Raaphorst, Verbeek, De Haan, & Breedveld, 2010). Demografische factoren zijn de veranderende bevolking en samenstelling (etniciteit, ontgroening, vergrijzing en krimp) (Mulder, Van der Schaaf, & Saitua Nistal, 2012). Die oefenen invloed uit op de sportparticipatie, het vrijwilligersleven, het verenigingsleven en de benutting en behoefte aan sportaccommodaties.

De vijf toekomstbepalende processen zijn (Schnabel, 2000):

- 1) Individualisering; persoonlijke en volledige afhankelijkheid maakt plaats voor ketens van functionele, anonieme en gedeeltelijke afhankelijkheid. Men zoekt elkaar op gezette tijden op. Flexibel, zelf bepalend en minder strikt dan bijvoorbeeld het traditionele verenigingsleven.
- 2) Informalisering; grotere gelijkheid in menselijke verhoudingen, informalisering doet ook de scheidslijn tussen privé en openbaar, tussen werk en thuis, tussen vrije tijd en arbeid vervagen.
- 3) Informatisering; de betekenis van informatie verandert, de selectie en snelheid zijn belangrijker dan de beschikbaarheid.
- 4) Internationalisering; de invloed van de Europese Unie, het multinationale bedrijfsleven, de groeiende oriëntatie, de participatie in het internationale aanbod aan cultuur en levensstijl.
- 5) Intensivering; de veranderende dynamiek en toenemende betekenis van de beleavingscomponent in het moderne leven ook: collectivisering van ervaring: gezamenlijk deelnemen en ervaren.

⁷ Er zijn endogene of exogene factoren (De Bree, 2011). Endogene factoren zijn gemeentelijke trends en ontwikkelingen zoals deskundigheid, integriteit, ontvankelijkheid, rechtvaardigheid en communicatie.

Andere voorbeelden zijn (Tiessen-Raaphorst, Verbeek, De Haan, & Breedveld, 2010):

- er is meer keuze in vrijetijdsbesteding en een gelijkblijvende of afnemende mate van vrije tijd;
- de digitalisering is krachtig en exponentieel; in 2000 was de mobiele telefoon een zeldzaamheid, in 2014 is de smartphone gemeengoed;
- door de recessie neemt ziekteverzuim af. Aan de nadere kant neemt het aantal werklozen toe;
- landelijke wet- en regelgeving, normeringen en keurmerken leggen druk op de exploitatie;
- lokaal of regionaal niveau gelden specifieke kenmerken en karakteristieken. Die kunnen cultuurgebonden, sociaal-maatschappelijk, economisch en religieus georiënteerd zijn.

2.3.2 Decentralisaties

De druk op gemeentelijke organisaties neemt toe door de decentralisering van rijksoverheidstaken naar gemeenten. Dit kan een motor zijn achter het uitbesteden van exploitatie van sportaccommodaties. Het betreft voornamelijk zorg gerelateerde⁸ taken. De druk op gemeenten is hoog om dit op tijd en kwalitatief goed geregeld te krijgen. Decentralisatie betekent dat gemeenten (gedwongen) taken naar zich toe trekken daar waar de ontwikkeling tot regiegemeente juist insteekt op uitvoering door derden. Er is toenemende werkdruk, ontwikkeling naar regie en een verminderd begrotingsbudget door het korten van de rijksoverheid op de uitkeringen uit het gemeentefonds. Het effect is dat gemeenten op andere thema's in toenemende mate kiezen voor overlaten van taken aan burgers, vrijwilliger en/of marktpartijen (Denters, 2013). Daar waar het kan, worden uitvoeringstaken overgedragen aan de markt. Door beperkte ambtelijke capaciteit en competenties wordt gezocht naar publiek private samenwerkingsverbanden.

2.3.3 Wet markt en overheid d.d. 1 juli 2012

De Wet Markt en Overheid (Wet M en O) is met ingang van 1 juli 2012 van invloed op de wijze waarop gemeenten mogen omgaan met de subsidiëring van sportaccommodaties (Van Koert, Van Dijk, De Boer, & Duits, 2012). Het doel van de wet is het voorkomen van concurrentievervalsing bij economische activiteiten door overheden. In een handreiking (Ministerie EZ, 2012) zijn voorbeelden van economische activiteiten genoemd zoals de verhuur van ruimten in sportaccommodaties. Activiteiten die plaatsvinden in het algemeen belang (publieke taak) zijn uitgezonderd van de Wet M en O. Er bestaat een hoge mate van vrijheid voor overheden. De terreinen waar activiteiten uitgeoefend worden in het algemeen belang zijn volksgezondheid, zorg en welzijn, culturele activiteiten, ruimtelijke ordening en veiligheid. Diensten die uitsluitend verleend worden binnen dezelfde rechtspersoon zijn vrijgesteld van de Wet M en O.

2.3.4 BTW-Sportbesluit

Met de realisatie en exploitatie van sportaccommodaties zijn hoge investeringen en BTW lasten gemoeid. De BTW van 21% over investeringen en de exploitatielasten van sportaccommodaties kan onder voorwaarden worden terugggevorderd. Het geven van gelegenheid tot sporten valt onder het 6%-tarief (Belastingdienst, 2014). Er moet dan sprake zijn van 'aanvullend dienstbetoon'. Besluitvorming van gemeenten over het toepassen van het BTW-Sportbesluit is meestal van toepassing bij zelfstandigheid van gemeentelijke uitvoeringstaken of grote investeringen. Voorbeelden zijn de realisatie van nieuwe sportaccommodaties, zwembaden en kunstgras (VNG, 2013). Belangrijke voorwaarde is dat de exploitant zorg draagt voor onderhoud, beveiliging of schoonmaak. Dit laatste levert problemen op bij de verhuur van (kunstgras)velden aan verenigingen. Bijvoorbeeld als verenigingen de club- en/of kleedgebouwen in eigendom hebben of participeren in schoonmaak van de velden, de beveiliging van het terrein en onderhoudstaken (afrastering van de velden, lichtmasten, tribunes).

2.3.5 Krimp

Krimp is de afname van het aantal inwoners en huishoudens en door ontgroening en vergrijzing ook de potentiële beroepsbevolking van 20-65 jaar (PBL, 2014). Krimp leidt tot een afnemende vraag naar sportaccommodaties en dat heeft effect op de exploitatie (Mulder, Van der Schaaf, & Saitua Nistal, 2012). De verwachting is dat bestaande krimp in de toekomst verder door zet. Dat beïnvloedt de gemeentefinanciën en de wijze waarop voorzieningen zijn georganiseerd. Vooral van onderwijsvoorzieningen, zwembaden en sporthallen zijn de gebouwgebonden kosten hoog zoals grondexploitatie, onderhoudskosten en beheerkosten (Mulder, Van der Schaaf, & Saitua Nistal, 2012). Regionalisering biedt mogelijk een antwoord op behoud van accommodaties door een verbeterd perspectief op de exploitatieresultaten (Mulder, Van der Schaaf, & Saitua Nistal, 2012).

⁸ Overhevelen van de begeleiding, ondersteuning en verzorging uit de Awbz per 2015 over naar de Wmo, uitvoering van de Participatiewet vanaf 2015 (voor WWB, voormalig Wajong en Wsw) bij gemeenten en gemeenten zijn per 2015 verantwoordelijk voor de jeugdzorg. Het gaat om de provinciale jeugdzorg, jeugdbescherming en -reclassering, de jeugd-ggz en de zorg voor licht verstandelijk gehandicapte jeugd.

Huis voor de Sport Groningen peilde in haar krimpregio de behoefte aan afstemming, samenwerking, integrale aanpak en externe ondersteuning (De Vries, Panneman, & Smuling, 2012). Circa 75% van de gemeenten ziet duidelijke meerwaarde in een centraal kenniscentrum of actieve kennisdeling rondom het thema sportaccommodaties. Circa 50% van de gemeenten wenst afstemming op bovenlokaal niveau over het sportaccommodatiebeleid. "De spreiding en financiering van accommodaties is vaak een lappendeken van verschillende beheersvormen per gemeente". De helft van de gemeenten heeft de gemeentelijke bijdrage aan sportaccommodaties niet paraat en twee gemeenten geven aan dat deze cijfers onbekend zijn (De Vries, Panneman, & Smuling, 2012).

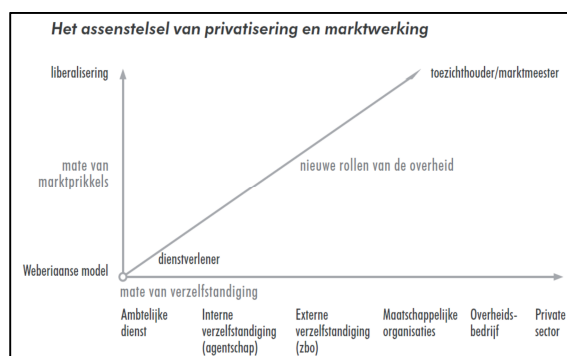
2.3.6 Privatisering en de balans tussen overheid en markt

Privatisering en marktwerking zijn ontwikkelingen in de maatschappij die ook spelen in de sportsector. Alvorens de gemeentelijke motieven van privatisering te beschrijven, volgt eerst een algemene toelichting. De drie dimensies in de hervorming van de publieke sector zijn (Commissie Van Thijn, 2002):

- 1) de trend van uitbesteding van publieke voorzieningen, oftewel verzelfstandiging of privatisering van publieke diensten of overheidsbedrijven;
- 2) de introductie of uitbreiding van marktwerking in de publieke sector;
- 3) de verandering van positie en rol van de overheid: "Als gevolg van marktwerking en verzelfstandiging wordt de overheid gedwongen tot andere vormen van interventie. Zij moet nieuwe markten ordenen, nieuwe sturingsinstrumenten ontwikkelen (opdrachtgeverschap) en nieuwe vormen van controle en verantwoording vinden (toezicht)" (Commissie Van Thijn, 2002).

De dimensies gelden ook voor de exploitatie van sportaccommodaties. De exploitatie kan verschillende verschijningsvormen aannemen: van een volledig in de gemeente opgenomen exploitatie tot een volledige privatisering zonder banden met de overheid. In de regel is er een balans tussen de mate van gemeentelijke regie en de commerciële ruimte van de exploitant. Het assenstelsel toont de mate van verzelfstandiging in relatie tot marktwerking (Commissie Van Thijn, 2002, p. 67).

Figuur 4. Assenstelsel van privatisering en marktwerking (Commissie Van Thijn, 2002).



2.3.6.1 Consistentie 'privatiseren'

Marktwerking en privatisering als begrippen en toepassingen staan ter discussie. Bijvoorbeeld:

Niet alleen de lusten maar ook de lasten: Sinds de jaren '90 en begin 2000 is het politieke en maatschappelijke debat over marktwerking en privatisering versterkt (Stellinga, 2012). "Vanaf dat moment werd in de discussie steeds vaker aangestipt dat die ten dienste zouden moeten staan van publieke belangen. Pas gaandeweg ontstond het besef dat deze beleidsoperaties erg veel om het lijf hebben en ook dynamiek, onzekerheid, winnaars en verliezers als gevolg hebben" (Stellinga, 2012, p. 85).

Gebrek aan coördinatie en consistentie: In de rapportage van de Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten staat (Van Thiel, 2012-2013): "Kijkend naar het verloop van de besluitvorming in de verschillende sectorspecifieke casus, valt op dat er grote verschillen zijn tussen de aanpak, argumenten, voorkeuren, procedures en knelpunten. Het mag logisch lijken dat elke sector, of zelfs elke individuele taak of organisatie, zijn eigen aanpak vereist, maar het laat ook zien dat er weinig coördinatie en consistentie is in het privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid. Bovendien wordt er niet of maar zeer beperkt geleerd van eerdere ervaringen of ervaringen van elders", aldus Van Thiel.

Begrip van termen en toepassingen: Naast de effecten van marktwerking en privatiseren en de wijze waarop deze worden uitgevoerd, is er bij burgers slechts beperkt interesse en kennis van privatiseren en verzelfstandigen (Den Ridder & Dekker, 2012, p. 9). De betekenis van de termen wordt als gelijk ervaren. Er is geen onderzoek bekend naar het verloop van het gemeentelijke besluitvormingsproces bij exploitatie. Wel is onderzocht wat de invloeden zijn van privatisering en commercialisering op het sport- en accommodatiebeleid van de lokale overheid (Ligtenbarg, 2006).

Bestudering van adviesrapportages en literatuur leidt tot de conclusie dat men in gemeenten de termen privatiseren (De Roo, 2009), verzelfstandigen (Drijver & partners / Raalte, 2013), uitbesteden (Tepperik, 2009) en commercialiseren (Andres, 2009) niet eenduidig gebruikt.

2.3.7 Aanbesteding

Als 'sport' in de markt wordt gezet is al snel sprake van een verplichting tot aanbesteding⁹. Het uitgangspunt van de richtlijnen en de implementatieregelgeving wordt gevormd door de drie algemene beginselen van het aanbestedingsrecht (Van der Beek, 2010):

1. het non-discriminatiebeginsel (met name naar nationaliteit);
2. het gelijkheidsbeginsel; benadeling of bevoordeling van gegadigden en inschrijvers is verboden;
3. het transparantiebeginsel; doorzichtigheid door middel van vast omschreven te volgen procedures, verplichte aankondigingen, etc. zoals opgenomen in de richtlijnen.

Er is sprake van een overheidsopdracht bij een 'schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel', tussen één of meer ondernemers en één of meer aanbestedende diensten. Een aanbesteding van exploitatie van een sportaccommodatie kan uit (een combinatie van) drie verschillende opdrachten bestaan:

- diensten (beheer en exploitatie, architecten, etc.);
- werken (realisatie of renovatie van gebouwen, sportvelden, etc.);
- leveringen (sportinventaris).

Het door derden uit laten voeren van de exploitatie van sportaccommodaties en zwembaden is te beschouwen als een dienst conform Europese regelgeving. Hiervoor gelden drempelwaarden (jaarlijkse subsidie- of exploitatie bijdrage vermenigvuldigd met de termijn). Voor sport geldt het minder stringente regime van 2B diensten. Gemeenten hebben lokaal inkoop- en aanbestedingsbeleid waarin bijvoorbeeld ook 'social return on investment' zijn benoemd. De regelgeving is complex en nagenoeg altijd is maatwerk nodig. Als een aanbesteding verplicht is bestaat de keuze of de overheid een publieke of private weg kiest (Van der Beek, 2010). Een private weg leidt kort gesteld tot een overheidsopdracht of concessie. "De publieke weg kan worden vormgegeven aan de hand van een volledige overdracht van de taak aan een nieuwe entiteit, zuiver interne uitvoering of een zogenaamde publiek-publieke samenwerking". Hieronder valt ook het 'inbesteden' zoals een intergemeentelijke samenwerking. Er dient dan geen winstgerichtheid te zijn en het enige doel is het algemeen belang. De uitvoering kan door een afzonderlijke entiteit worden opgepakt (quasi-inhouse¹⁰), bijvoorbeeld een coöperatie (Van der Beek, 2010).

2.4 Samenvatting context

De contextuele beschrijving geeft inzicht in het belang van sportaccommodaties als middel om sporten, bewegen en gezondheid te stimuleren. Het belang van sportbeleid wordt door de rijksoverheid en gemeenten breed onderkend. Het gemeentelijk sportbeleid is gericht op het activeren en stimuleren van inwoners om te sporten en te bewegen in het kader van gezondheid. Bij het stimuleren van sportdeelname zijn sportaccommodaties een belangrijk middel. Met sportaccommodaties is veel geld gemoeid. Marktwerving en uitbesteding worden benut voor een doelmatige en efficiënte exploitatie. Door ontwikkelingen in de maatschappij worden steeds vaker gemeentelijke uitvoeringstaken in de markt gezet. Uit het politieke en maatschappelijk debat blijkt het belang van publiek toegankelijke sportaccommodaties voor onze samenleving. Sportaccommodaties dragen bij aan de brede maatschappelijke betekenis van sport. Gemeenten zijn in de regel eigenaar van publiek toegankelijke sportaccommodaties. Zij dragen zorg voor de wijze waarop het beheer en de exploitatie van zwembaden en sportaccommodaties is ingericht. Exploitatie is een uitvoeringstaak, volgend op beleid en politiek bestuurlijke besluitvorming. De bedrijfsvoering van gemeentelijke sportaccommodaties is verlieslatend, de maatschappij dekt de negatieve bedrijfsresultaten met gemeentelijke subsidie. De exploitatiekosten, de investeringsommen en daaruit voortvloeiende kapitaallasten wegen zwaar op de gemeentelijke begroting.

2.4.1 Beantwoording onderzoeksdeelvragen 1 en 2

De context beschrijft de omgeving waarin exploitatie van sportaccommodaties zich afspeelt. Er zijn factoren die invloed uitoefenen op lokale exploitatie van sportaccommodaties. De veranderende contextuele omstandigheden omvat relevante maatschappelijke ontwikkelingen die de exploitatie van sportaccommodaties beïnvloeden.

Uit de literatuur en wetenschappelijke studies blijkt dat er geen totaaloverzicht is van sportaccommodaties en/of exploitatiesituaties in Nederland. Wel is bekend dat de sporteconomie in Nederland circa 12,7 mld. euro bedraagt. In Nederland komt circa 90% van de totale overheidsmiddelen besteed aan sport van gemeenten. Circa 85% van het gemeentelijk sportbudget wordt besteed aan bouw, beheer en exploitatie van sportaccommodaties (ongeveer 1,3 mld. euro).

⁹ Bronnen: Richtlijnen 2004/18/EU voor werken, leveringen en diensten; 2004/17/EU voor speciale sectoren, Richtlijnen geïmplementeerd in de Aanbestedingswet, in werking sinds 1 april 2013, Ontwerprichtlijnen (896 def) algemene sectoren en nutssectoren (895 def) van 20 december 2011.

¹⁰ Het onder bijzondere omstandigheden opdrachten gunnen aan rechtspersonen buiten de gemeente, zonder toepassing van de Europese aanbestedingsregels, met een mate van controle die lijkt op die van gemeentelijke diensten. (Bron: www.pianoo.nl)

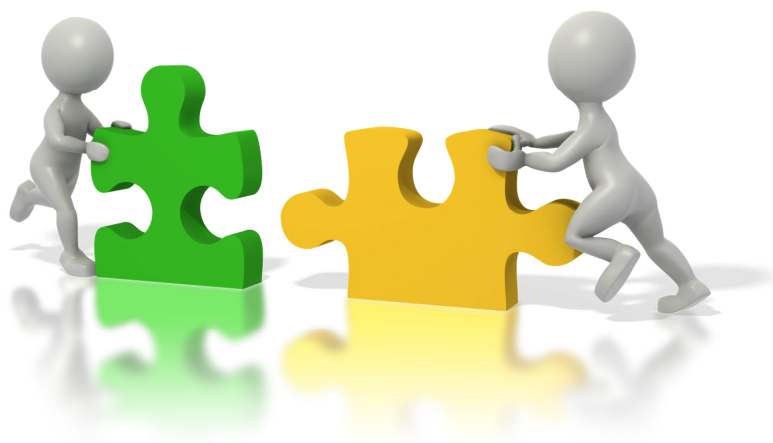
Zwembaden, binnensport-, buitensport- en overige accommodaties worden steeds vaker door marktpartijen, gebruikers en/of verenigingen geëxploiteerd. Circa 73% van openbare zwembaden wordt niet meer door de gemeenten geëxploiteerd.

Gemeenten worden geconfronteerd met opgelegde decentralisaties van taken en ervaren financiële druk. Demografische, sociaal-maatschappelijk, economisch ontwikkelingen beïnvloeden de sportdeelname, de benutting van accommodaties en daarmee de exploitatieresultaten van sportaccommodaties. Wet- en regelgeving zijn mede bepalend voor de mate van professionaliteit die benodigd is voor exploitatie. Fiscale regelgeving beïnvloedt de gemeentelijke besluitvorming over 'zelf doen' of 'uitbesteden' van beheer- en exploitatie van sportaccommodaties. De factoren samen bepalen óf de gemeenten overheidsopdrachten zoals exploitatie in de markt zetten. En op welke wijze. Over 'privatisering' wordt opgemerkt dat er weinig coördinatie en consistentie is in het privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid. Er is geen eenduidigheid in de terminologie en definities en bij burgers is slechts beperkte kennis en interesse van privatiseren en verzelfstandigen aanwezig. Verder blijkt dat krimp leidt tot een afnemende vraag naar onderwijs- en sportaccommodaties. Bij krimp wordt intergemeentelijke samenwerking (of regionalisering) op het gebied van sportaccommodaties gezien als oplossingsrichting.

Aansluitend wordt literatuurstudie verricht naar factoren die de exploitatie van sportaccommodaties beïnvloeden. Mogelijk speelt samenwerking van gemeenten en/of met de markt een rol hierbij.

Samenwerking met marktpartijen

*Kenmerken samenwerking van gemeenten met marktpartijen
in exploitatie van sportaccommodaties*



Figuur 5: Samenwerking (bron: <http://experimentaltheology.blogspot.nl/>)

3 Samenwerking gemeente en marktpartijen

Dit hoofdstuk beschrijft waarom gemeenten samen werken met marktpartijen bij de exploitatie van sportaccommodaties. Er zijn criteria van toepassing en keuzes in samenwerkingsvormen. Doel is het beantwoorden van de onderzoeksvraag wat de kenmerken zijn van samenwerking tussen de gemeente en de markt bij de exploitatie van sportaccommodaties. Er is voortschrijdend inzicht over marktwerking die van invloed is op gemeentelijke exploitatie van sportaccommodaties.

3.1 Gemeentemotieven marktwerking sportaccommodaties

Exploitatie wordt op interne of externe manier georganiseerd. Dat kan met een gemeentelijke, private of juist publiek private samenwerking (PPS) constructie (Van der Meij, Ter Beek, Postema, & Van der Putten, 2000). "De essentiële functie van publiek-private samenwerking is dat de samenwerkende partijen door het samenbrengen van specifieke kennis, kunde ervaringen en middelen gezamenlijk meer bereiken dan ieder voor zich afzonderlijk". Bij realisatie en exploitatie draait het om het waarborgen van de kwaliteit en efficiëntie. Gesteld wordt dat private partijen niet zozeer beter zijn in het dragen, maar vooral in het beoordelen en beheersen van risico's (Van der Meij, Ter Beek, Postema, & Van der Putten, 2000).

Er zijn sinds de jaren '80 drie kenmerkende fasen (BMC, 2012) te onderscheiden:

1. '80 : onderhoud buitensport naar verenigingen (privatisering)
2. '90 - '00 : binnensport en zwembaden naar commerciële exploitanten (commercialisering)
3. '00 - '10 : oprichting sportbedrijven (interne / externe verzelfstandiging)

Belangrijke motieven van een gemeentelijke keuze voor een andere beheervorm zoals privatiseringen en commercialisering van sportaccommodaties zijn (Ligtenbarg, 2006):

- A. het financiële motief:
Privatisering leidt tot efficiëntie. De particuliere sector werkt goedkoper dan de overheid door een grotere doelmatigheid, optimalere bedrijfsgrootte en flexibiliteit bij de inzet van personeel. Een bedrijfsmatiger en doelmatigere exploitatie kan worden bereikt door schaalgrootte, op inkoop, personele inzet, administratie en management (Van der Knaap, 2009).
- B. het bestuurlijk-strategische motief:
Verwacht wordt dat door privatisering de overheid slagvaardiger wordt (meer regie en minder bestuurlijke en ambtelijke bemoeienis). De regierol is ook ingegeven vanuit bezuinigingen en die vinden voornamelijk plaats op ambtenaren, cultuur, sport en recreatie (Bekkers, 2010).
- C. de kerntakendiscussie:
Gemeentelijke heroriëntatie van taken en verantwoordelijkheden waarbij vooral wordt gekeken naar besparingsmogelijkheden, doelmatigheid en productiviteitsverbetering. Gemeenten ontwikkelen van uitvoerings- naar regisserende organisatie om adequaat te kunnen reageren op initiatieven vanuit de maatschappelijke omgeving (VNG, 2008).

Schaalgrootte is te bezien in de context van 1) organisatie (Korsten, Abma, & Schutgens, 2007), 2) commercie (Van der Knaap, 2009) en 3) maatschappij (Verspeek, 2010). Het uitnutten van maatschappelijke schaalgrootte lijkt beter haalbaar met regionalisering en clustering van lokale uitvoeringsorganisaties (Fraanje M., et al., 2008). Schaalgroottevoordelen vanuit commercieel perspectief zijn anders dan vanuit maatschappelijk perspectief. Het draait namelijk niet alleen om financiën, maar ook om (Hoekman, Collard, & Ceva, 2011) (Luimstra, 2008):

- fysieke toegankelijkheid en bereikbaarheid;
- financiële laagdrempeligheid;
- professionaliteit en gastheerschap, dienstverlening en een goed voorzieningenaanbod;
- sociale betrokkenheid.

3.2 Exploitatiemodellen gemeentelijke sportaccommodaties

Het onderscheid in beheer- en exploitatiemodellen is bepaald door de balans tussen gemeentelijke regie en uitvoering of overlaten aan de markt (Commissie Van Thijn, 2002). Naast bekende rechtsvormen ontstaan ook nieuwe mogelijkheden zoals coöperaties (Van der Beek, 2010). De keuze voor een rechtsvorm hangt mede af van fiscale (BTW), personele (CAO) aspecten en bestuurlijke betrokkenheid en aansprakelijkheid. Het principe van de balans tussen overheidsinvloed en marktwerking is anno 2014 gelijk, maar:

"Inmiddels blijkt dat de markt het model heeft ingehaald" (De Roo, 2009, p. 19) In de periode 2009 tot en met 2014 doen zich opnieuw grote veranderingen voor in contextuele sfeer. Er zijn nieuwe samenwerkingsmodellen waaronder het regionaal samenwerking in de uitvoering van sportbeleidstaken (Sportbedrijf Arnhem, 2013) en rechtsvormen zoals een coöperatie (Van der Beek, 2010).

3.2.1 Exploitatiemodellen en rechtsvormen

In de mate van inbedding in de gemeentelijke organisatie en behoud van regie en uitvoering naar overdragen tot afstoting worden de volgende organisatiemodellen onderscheiden (Van der Werff, 2013):

Vorm	Inbedding organisatie
Lijnorganisatie	Onderdeel / afdeling van de gemeentelijke organisatie
Verzelfstandiging	a. Interne verzelfstandiging: een apart gesteld organisatieonderdeel van de gemeente, dat niet over een rechtspersoonlijkheid beschikt en waarvoor het college volledig verantwoording verschuldigd is aan de gemeenteraad. b. Externe verzelfstandiging: een organisatie met eigen rechtspersoonlijkheid, waarvoor het college niet in volle omvang verantwoordelijkheid draagt richting de gemeenteraad. Toezicht vanuit de gemeente vindt plaats via de RvC / RvT of het bestuur van de rechtspersoon (BV, NV, Stichting).
Commercialisering	c. Het proces waarbij accommodaties en diensten in toenemende mate worden uitgebaat met een winstoogmerk. Hiervan kan zowel bij verzelfstandiging als bij privatisering in meer of mindere mate sprake zijn, naast de maatschappelijke functie van sport. d. Commerciële marktpartij e. Partij uit het maatschappelijk middenveld
Privatisering	f. Volledig afstoten van het onderdeel aan de markt g. Afstoten onder voorwaarden zoals in een ZBO ¹¹ (zelfstandig bestuursorgaan) ¹²

Tabel 3. Organisatiemodellen 'van zelf doen' tot 'regie' en 'afstoten'

Er is een onderscheid in exploitatiemodellen en daarbij gekozen rechtsvormen. Verzelfstandigingsvormen van gemeentelijk sportdiensten zijn beschreven als het onderbrengen van activiteiten in een BV, NV, stichting, vereniging of tak van dienst (Van der Bij, 1995). In een scriptie over multifunctionele accommodaties zijn ook de CV en VOF toegevoegd. De kenmerken van de VOF en CV komen overeen met die van een stichting, maar het bestuurlijke en bedrijfsmatige risico wordt groter geacht (Verspeek, 2010).

Motief	BV	NV	Stichting	Vereniging	Tak van dienst
Marktconform handelen	++	++	-	-	-
Ideële doelstelling	-	-	++	++	+
Participatie door gebruikers	-	-	-/+	++	-/+
Democratisch toezicht	+	+	+	-	++
Scheiding van verantwoordelijkheden	+	+	+	++	-
Risicobeperking	+	+	+	+	-/-

(++ zeer goed, + goed, +/- neutraal, - slecht, -- zeer slecht)

Tabel 4. Motieven en verschijningsvormen van verzelfstandiging (Van der Bij, 1995)

3.2.2 Criteria voor keuze van modellen en rechtsvormen

Bij de keuze voor een vorm van in- of uitbesteding aan een overheidsorganisatie of marktpartij spelen diverse criteria van beheersaspecten een rol (Van der Bij, 1995). Ook zijn er elementen van toepassing gericht op de borging van sociaal-maatschappelijke effecten en financiële resultaten op de langere termijn (Van der Knaap, 2009). De beheersaspecten en elementen voor waarborging zijn in navolgende tabel getoond, aan de hand van een praktische verkenning voor de verzelfstandiging van een sportbedrijf (Drijver & partners / Raalte, 2013) (Andres, 2009).

Criteria beheersaspecten	Elementen waarborging
• de maatschappelijke activiteiten	• bestuurlijke invloed
• de borging van bestuurlijke invloed en medezeggenschap	• zeggenschap bedrijfsvoering (gemeentelijke ambtelijke regie)
• de wijze van ontvlechting	• maatschappelijke functies
• personeel en rechtspositie	• financiën en continuïteit
• de borging van maatschappelijke belangen	• personele aspecten
• de uitgangspunten en randvoorwaarden	• kennis en expertise
• de juridische vormgeving	• zeggenschap gebruikers / verenigingen
• tijdsinzet	• slagvaardigheid en flexibiliteit
• risicoanalyse	• prikkel ondernemerschap

Tabel 5. Criteria beheersaspecten en elementen waarborging bij in- of uitbesteding

¹¹ Voor ZBO's bestaat ook de term quango, een acroniem van quasi-autonome non-gouvernementele organisatie

¹² Een voorbeeld van een ZBO (www.rijksoverheid.nl, 2014) is het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR). CBR voert overheidstaken uit, maar valt niet direct onder het gezag van een ministerie (PWC, 2013).

3.2.2.1 Risicoanalyse

In een risicoanalyse wordt de mate en de schaal van risico's in beeld gebracht voor bestuur, management, bedrijfsvoering en het maatschappelijk effect (Drijver & partners / Raalte, 2013). De risicoanalyse spitst zich toe op: bedrijfscontinuïteit, stabiliteit, haalbaarheid van financiële doelstellingen, financieel risico, faillissement, aanbestedingsplicht, politiek draagvlak, tarieven- en subsidiebeleid, weerstand bij verenigingen en ambtelijke medewerkers en de consequenties voor de gemeentelijke organisatie van de nieuwe beheervorm.

3.2.2.2 CAO

Op afstand gezette exploitatie van sportaccommodaties wordt in de regel ingericht met toepassing van een andere CAO dan de voor ambtenaren geldende CAR/UWO (Luimstra, 2008). De aanstelling van ambtenaren is ook aan verandering onderhevig. Voor veel ambtenaren geldt echter nog dat zij de rechten en plichten genieten van de ambtelijke status, zoals onregelmatigheidstoelagen en overwerkcompensatie (Belles, 2014). Daarbij is het salaris van een ambtenaar in de regel iets hoger dan marktcao's van bijvoorbeeld de horeca, recreatie of sport (Andres, 2009).

3.3 Stichting of vennootschap

De stichting en het vennootschap zijn de meest gekozen rechtsvormen bij uitbesteding van uitvoeringstaken. Dat heeft te maken met de genoemde motieven en verschijningsvormen. De stichting en de vennootschap (NV of BV) bieden de meest passende constructies om gemeentelijke criteria van beheersaspecten en elementen van maatschappelijke waarborging vorm te geven (Drijver & partners / Raalte, 2013). In bijlage 1 staan de karakteristieken van beide rechtsvormen opgesomd. De hoofdlijnen zijn dat zowel een stichting als een vennootschap zelfstandig deelnemen aan het rechtsverkeer. Beide vormen zijn goed toepasbaar voor beter op de vrijetijds- en sportsector afgestemde arbeidsvoorwaarden. Er is een verschil in bestuursaansprakelijkheid. Het grootse verschil zit echter in het winst oogmerk van de vennootschap ten opzichte van de ideële doelstelling van een stichting. Als de gemeente de vennootschap opricht en 100% van de aandelen bezit kan een Besloten Vennootschap (BV) een keuze zijn, maar wordt in de praktijk vaak een Naamloze Vennootschap (NV) opgericht. Een NV heeft (deels) vrij verhandelbare aandelen en biedt de mogelijkheid publieke en commerciële belangen samen te laten gaan (Commissie Van Thijn, 2002). Bij commercialisering wordt een BV opgericht waarvan de aandelen in handen zijn van de exploitant. Er kunnen dan contractuele afspraken worden gemaakt over het waarborgen van maatschappelijke doelstellingen, tarifiering van activiteiten en over winstdeling.

3.4 Bevindingen over 'privatisering' van sportaccommodaties

Er zijn bevindingen in de sportsector die van invloed zijn op de gemeentelijke besluitvorming over privatiseringen en commercialisering van sportaccommodaties. In tijden van bezuinigingen wordt het financiële motief van groter belang als het gaat om de regierol van gemeenten. Dat geldt ook voor het al dan niet overlaten van uitvoering aan marktpartijen (Bruin, 2014). Privatisering van sportaccommodaties werkt echter soms tegengesteld aan de maatschappelijke doelstelling waarmee zij beleidsmatig wordt onderbouwd (Van Bottenburg, 1996, p. 76). Onderzoek bevestigt dat commercieel geëxploiteerde zwembaden hogere tarieven hanteren (Bakker, 2013). Dat heeft echter geen verbeterde invloed op de gasttevredenheid of klantbeleving. Commerciële partijen streven winst na en berekenen dat door aan de eindgebruiker. Het is tegenstrijdig dat er enerzijds publiek geld binnenkomt om de kosten te dekken en dat er anderzijds privaat geld binnenkomt om winst te behalen (Bakker, 2013).

In de literatuur en praktijk is niet eenduidigheid of uitbesteding, commercialisering of privatisering nu winst opleveren in maatschappelijke of in financiële zin (Van Thiel, 2012-2013). De toon over privatisering in de sportsector in vakbladen is deels positief (Groot, 2013-4) en deels negatief (Raats, 2012). Voor verenigingen geldt soms een verzwaring van taken na privatisering waar zij niet op zijn toegerust (Bakker & Hoekman, 2013). In het geval van commerciële exploitatie valt of staat de publiek private samenwerking met vooraf gemaakte afspraken in overeenkomsten en gedegen contractmanagement. In de praktijk komt de rekening nagenoeg altijd weer te liggen bij 'de overheid' (De Roo, 2009). In alle gevallen dient de gemeenten zorgvuldig te handelen met het oog op wet- en regelgeving voor overheidsopdrachten bij publiek private samenwerking, verzelfstandiging, commercialisering of privatisering (Van der Beek, 2010).

3.5 Samenvatting samenwerking met marktpartijen

De literatuurstudie leert ons welke motieven gemeenten hebben bij de samenwerking met marktpartijen. Doel is een synergetisch effect door partijen in hun eigen kracht te laten fungeren. Daarbij zijn er veel mogelijkheden van exploitatiemodellen en te kiezen rechtsvormen. Op basis van de hoofdstukken waarin de context van de exploitatie sportaccommodaties en de samenwerking tussen de gemeente en markt wordt beschreven is de beknopte conclusie:

“De exploitatie van sportcomplexen is een complexe sport”.

3.5.1 Beantwoording onderzoeksdeelvragen 1 en 2

Onderzoek naar de samenwerking van gemeenten met marktpartijen biedt additioneel inzicht in de context waarin het vraagstuk zich afspeelt. Het draagt bij aan het inzichtelijk maken van de factoren die van invloed zijn op lokale exploitatie van sportaccommodaties en veranderende contextuele omstandigheden. Samenwerkende partijen kunnen door het samenbrengen van specifieke kennis, kunde, ervaringen en middelen gezamenlijk meer bereiken dan ieder voor zich afzonderlijk. Als gevolg van marktwerking en verzelfstandiging wordt de overheid gedwongen tot interventie. Dat leidt tot marktordening, sturing door opdrachtgeverschap en nieuwe vormen van controle en verantwoording. Gemeentelijke samenwerking met marktpartijen moet fysieke toegankelijkheid en bereikbaarheid waarborgen. De sociale betrokkenheid en financiële laagdrempeligheid moeten behouden blijven. Commerciële exploitatie leidt tot professionaliteit, gastheerschap, dienstverlening en een goed voorzieningenaanbod.

3.5.2 Beantwoording onderzoeksdeelvraag 3

Daarnaast wordt antwoord gegeven op onderzoeksdeelvraag 3 over de motieven van samenwerking met marktpartijen bij de exploitatie van sportaccommodaties. De motieven zijn:

- a) het financiële motief; het moet goedkoper;
- b) het bestuurlijk-strategische motief: de exploitatie moet slagvaardiger;
- c) de kerntakendiscussie: de gemeente moet van uitvoeringsgericht naar regisserend.

De motieven laten zich samenvatten als het bevorderen van verzakelijking en het reduceren van de kwetsbaarheid van de gemeentelijke organisatie. Dit betreft de benodigde professionaliteit, het ondernemerschap en het gastheerschap in het kader van complexiteit van bedrijfsvoering. De complexiteit wordt gevormd door wet- en regelgeving, financiële resultaten en markt- en samenlevingsgerichtheid. De gemeente is kwetsbaar vanwege de druk van maatschappelijke opgaven. Ten aanzien van de exploitatie van sportaccommodaties is het een uitdaging om de capaciteit en competenties hiervoor te waarborgen. Verder verschilt de ambtelijke organisatiestructuur sterk van de praktijkgerichte, meer vakspecialistische exploitatie van sportaccommodaties.

Er zijn diverse exploitatievormen; van dichtbij/in de gemeente tot afstoten aan de markt. De toepassing daarvan verschilt per typering van de sportaccommodatie (binnensport, buitensport, zwembaden en overige zoals kunstijsbanen). De verschillende toepassingsvormen zijn al intragemeentelijk waarneembaar. Tussen gemeente wordt de variatie in exploitatiemodellen en rechtsvormen groter, er vindt in de regel geen afstemming tussen gemeenten plaats. De keuze voor een rechtsvorm hangt dan mede af van fiscale (BTW), personele (cao) aspecten en bestuurlijke betrokkenheid en aansprakelijkheid. Publiek toegankelijke, sociaal-maatschappelijke sportaccommodaties zijn verlieslatend en zijn in hun voortbestaan afhankelijk van gemeentelijke bemoeienis en overheidsfinanciering.

Intergemeentelijke samenwerking

Kenmerken van samenwerking tussen gemeenten



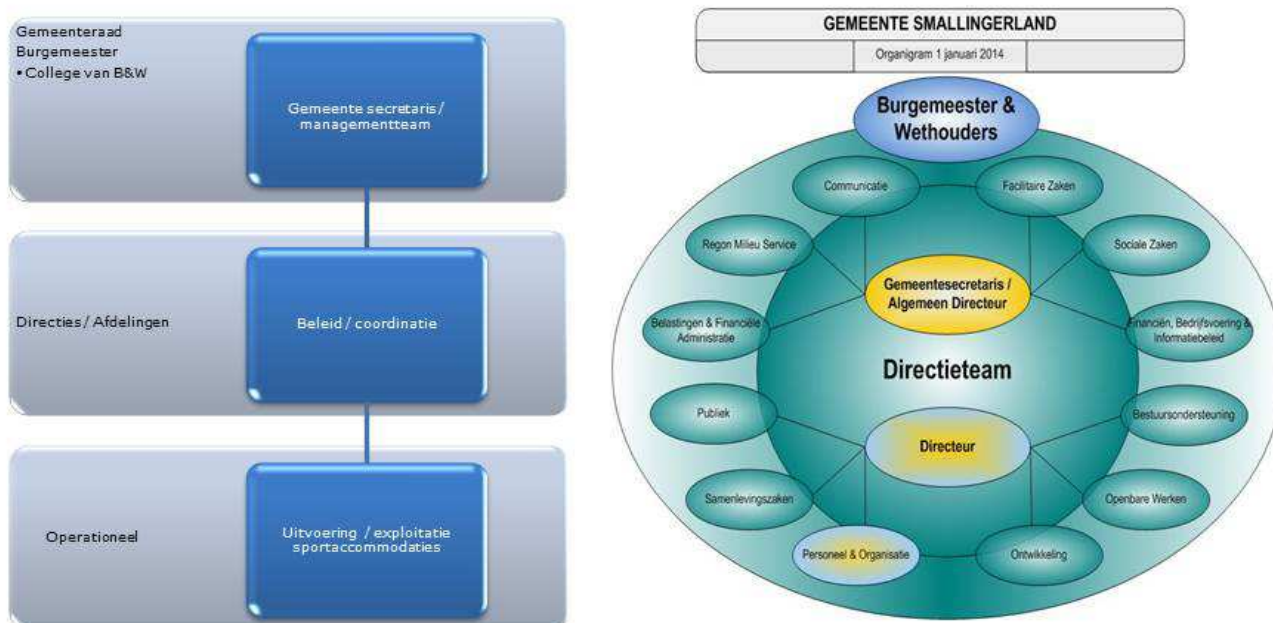
Figuur 6. Samenwerking gemeenten (bron: Rijnstreek Business)

4. Intergemeentelijke samenwerking

In dit hoofdstuk is het resultaat beschreven van de bestudering van de veranderende overheid. Het geeft inzage in de redenen waarom gemeenten samenwerken en welke samenwerkingsvormen er zijn. Het doel is het beantwoorden van de onderzoeksvragen wat de kenmerken zijn van intergemeentelijke samenwerking en in hoeverre intergemeentelijke samenwerking bijdraagt aan de exploitatie van sportaccommodaties.

4.1 De veranderende overheid

Door wijziging van gemeentelijke (kern)taken, efficiëntie in bedrijfsvoering en het 'ontzuilen' van sectoren, werken diverse gemeente aan organische organisatiestructuren (Gemeente Smallerland, 2014). De meeste Nederlandse gemeenten hebben van oudsher een lijnorganisatie (Van der Veen, 2003). Er is dan een 'unilateraal' lokaal bestuur, directie, beleid én uitvoering. Ook de exploitatie van sportaccommodaties is meestal per gemeente bepaald. Hieronder staat een vereenvoudigde weergave van de gemeentelijke organisatiestructuur en de plaats van de exploitatie van sportaccommodaties:



Figuur 7. Eigen bewerking lijnorganisatie en organisch organisatiemodel (Gemeente Smallerland, 2014)

4.1.1 Schaalgrootte en bestuurslagen

In 1990 waren er circa 825 gemeenten, anno 2014 zijn dat er 403 (CBS, 2014). Het terugbrengen van het aantal gemeenten door fusies en herindelingen herbergt al een schaalvergroting in zich. Een reden van gemeenten om samen te werken is om maatschappelijke opgaven aan te kunnen. Het vermogen om maatschappelijke opgaven te definiëren en aan te pakken wordt ook wel bestuurskracht genoemd (De Rynck & Steur, 2009-3). De bestuurskracht van een gemeente werd voorheen gerelateerd aan de schaalgrootte (aantal inwoners) van een gemeente (Korsten, Abma, & Schutgens, 2007, pp. 23-53). Het accent is verschoven naar bedrijfseconomische factoren zoals efficiëntie en doelmatigheid, maar ook organisatie culturele aspecten zoals de verhouding tussen bestuur en ambtenaren.

De gemeenten krijgen een andere rol die in gang is gezet door (Wiersma, 2012):

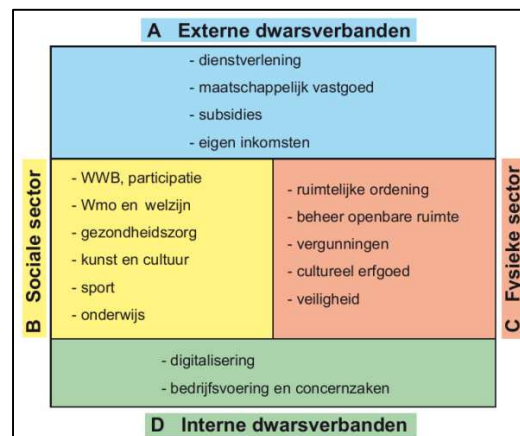
1. de voortzetting van decentralisatie van rijkstaken (Fraanje & Herweijer, 2013-3);
2. maatschappelijke opgaven die de gemeentelijke schaal te boven gaan;
3. een steeds sterkere drang naar doelmatigheid en efficiëntie;
4. de toename aan mogelijkheden om de schaal van bestuur en organisatie te scheiden.

Krimp in een regio is een maatschappelijke opgave die aanleiding geeft tot samenwerking van gemeenten (Mulder, Van der Schaaf, & Saitua Nistal, 2012). "Het is nodig om de bestaande (sub) regionale samenwerkingskaders te herijken en te intensiveren, rekening houdend met specifieke lokale situaties en sub regionale omstandigheden". Een goed cultuur- en sportaanbod heeft direct effect op de leefbaarheid en het welzijnsniveau in de regio. Hiertoe dient de intergemeentelijke samenwerking geïntensiveerd te worden" (KAW Architecten en adviseurs, 2011).

4.1.2 Van bezuinigingen tot strategische heroriëntatie

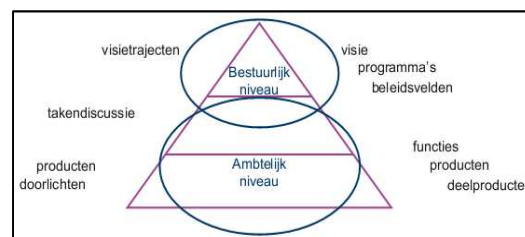
"De huidige economische crisis is de motor in het veranderingsproces, dat kan leiden tot nieuwe vormen van publiek-private samenwerkingen en marktwerking" (VNG-BMC, 2010). Minder gemeenten met een grotere schaal (inwoners, oppervlakte) pakken de komende jaren een toenemend aantal maatschappelijke opgaven op (Korsten, Abma, & Schutgens, 2007). De verwachting is dat de decentralisatie van taken naar gemeenten de komende jaren verder zal intensiveren (Fraanje & Herweijer, 2013-3). Door meerdere factoren dienen Nederlandse gemeenten rekening te houden met teruglopende inkomsten. Ombuigingen worden daarbij gezien als bredere instrument dan alleen bezuinigen. Het gaat niet alleen om financieel besparen. Het gaat ook om de toekomst van de gemeente, beleidsaccenten, demografische en overige ontwikkelingen en de veranderende relatie tussen burgers en de (lokale) overheid (VNG-BMC, 2010).

De onderwerpen die gemeentebreed spelen zijn door VNG en BMC verdeeld in elf beleidsvelden en zes dwarsverbanden. Bij elk beleidsveld en dwarsverband spelen de ambitie, organisatie wet en financiën een rol. Sport kan daarbij worden verdeeld in fysieke aspecten (grond / accommodaties / maatschappelijk vastgoed) en beleidsmatige aspecten. De hoofdvraag is welk maatschappelijk vastgoed voor het uitvoeren van de publieke functie van belang is. Gemeenten maken afwegingen ten aanzien van efficiënt, effectief en strategisch gebruik van accommodaties, multifunctionele inrichting, als ook eigendom of verkoop. Bij de afwegingen van strategische, beleidsmatige en uitvoeringsfactoren spelen mogelijk ook intergemeentelijke afstemming en samenwerking ten aanzien van de sportinfrastructuur een rol (VNG-BMC, 2010).



Figuur 8. Beleidsvelden en dwarsverbanden

Een goede communicatie tussen het bestuurlijke en ambtelijk niveau is essentieel (Korsten, Abma, & Schutgens, 2007, p. 76). Ook als het gaat om op basis van inhoudelijke argumenten de besluitvorming over vakspecialistische exploitatie van sportaccommodaties te bewerkstelligen (VNG-BMC, 2010).



Figuur 9. Verantwoordelijkheidsverdeling bij bezuinigen en strategische heroriëntatie (VNG-BMC, 2010, p. 15)

4.2 Samenwerking van gemeenten

Het doel van de meeste samenwerkingsverbanden en gemeentelijke fusies is het behoud of vergroten van de bestuurskracht (Fraanje & Herweijer, 2013-3). Gemeenten wensen hun autonomie te behouden en gelijktijdig kosten te reduceren, de geleverde kwaliteit van dienstverlening te verhogen en de kwetsbaarheid van de organisatie te verminderen. Dit zijn de drie K's: Kosten, Kwaliteit en Kwetsbaarheid.

Samenwerking van gemeenten werken is ingegeven door een wens of (gezamenlijke) bestuurlijke visie, of soms door wet- en regelgeving zoals de Wgr+¹³ (VNG, 2013). Een voorbeeld van een wettelijke verplichte samenwerking is de regionalisering van de brandweer. Het doel is van regionale brandweer is om de kwaliteit en de doelmatigheid van de brandweer te bevorderen¹⁴.

Intergemeentelijke samenwerking in de exploitatie van sportaccommodaties is van vrijwillige aard. Gemeenten wensen behoud van hun dienstverlening. Denk hierbij aan facilitaire en juridische zaken, financiën, automatisering, personeelsbeleid en belastingen. En dat liefst tegen lagere kosten (Netwerkdirectie Drechtsteden+, 2006). Redenen van vrijwillige samenwerking zijn dat:

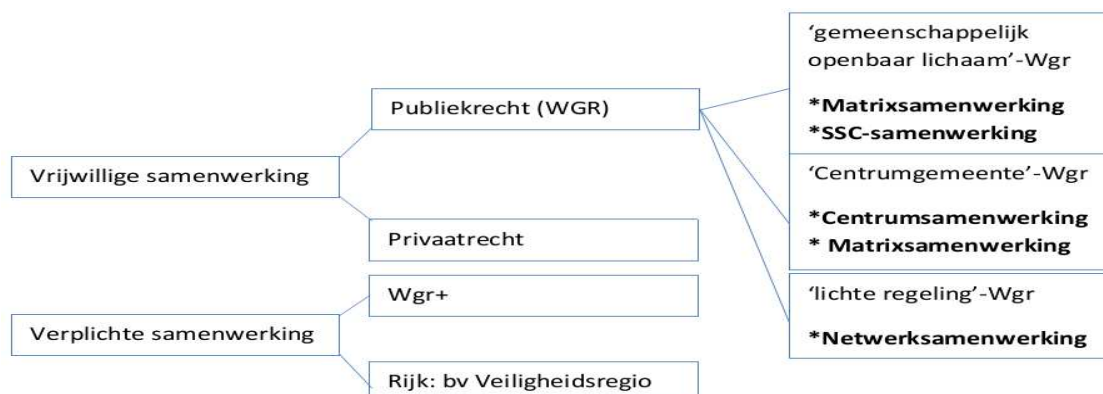
- de opgaven van de gemeenten gelijk zijn;
- dat bij samenwerking kennis, kunde en personele expertise gedeeld kan worden;
- er sprake kan zijn van efficiëntie;
- en niet in de laatste plaats financieel voordeel.

¹³ Wgr (+): De Wet gemeenschappelijke regelingen is een Nederlandse wet, waarin samenwerkingsverbanden worden geregeld tussen openbare lichamen zoals gemeenten, provincies en waterschappen. De + staat voor een aantal bepalingen over samenwerking in zogeheten plusregio's.

¹⁴ Brandweerwet 1985/Wijziging regionalisering 7-3-2011. Bron: <https://www.internetconsultatie.nl/wetveiligheidsregio>

4.2.1 Verschijningsvormen van intergemeentelijke samenwerking

Als intergemeentelijke samenwerking een oplossing lijkt voor maatschappelijke opgaven, zijn er diverse samenwerkingsmodellen en combinatievormen (Van der Laar, 2010) (VNG, 2013) (Fraanje & Herweijer, 2013-3) (Korsten, Schaepkens, & Sonnenschein, 2004). De verschijningsvormen van intergemeentelijke samenwerking zijn als volgt weer te geven (Wiersma, 2012):



Figuur 10. Publiekrechtelijke samenwerkingsvormen met juridische context (Wiersma, 2012, p. 24)

Er zijn vier hoofdvormen van intergemeentelijke samenwerking te onderscheiden (Korsten, Becker, & Van Kraaij, Samenwerking beproefd, 2006) (Wiersma, 2012):

1. het netwerkconcept;
2. het centrumconcept;
3. het matrixconcept;
4. het (shared service center) SSC-concept.

Ad 1) Het netwerkconcept is een lichte vorm van samenwerking. Ambtenaren blijven in de eigen organisatie. Kenmerkend is de samenwerking van 'onderop' in werkgroepen met bestuurlijk mandaat om schaalvoordelen te behalen. De werkgroepen formuleren voorstellen om tot een betere bedrijfsvoering te komen. De voordelen zijn kwalitatief van aard. Het delen van kennis en uitwisselen van ervaringen staat centraal. Cruciaal in het netwerkconcept is bestuurlijke legitimatie en het voorkomen van vrijblijvendheid. Met de 'lichte regeling Wgr' kunnen gemeenten samenwerken in een uitvoeringsorganisatie met rechtspersoonlijkheid. Er is geen geëeld bestuur met een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter, met alle bestuurlijke drukte die daarmee samenhangt (VNG, 2014).

Ad 2) In het centrumconcept nemen gemeenten diensten af bij één centrumgemeente op basis van dienstverleningsovereenkomsten of 'service level agreements'. Een nieuwe uitvoeringsorganisatie hoeft niet te worden opgericht. Het centrumconcept is pragmatisch, er wordt aangesloten bij de grootste gemeente (ambtelijk apparaat, expertise en schaalvoordelen). Belangrijk is de zeggenschap (beleids- en beheersmatige aansturing) en de risico's van de deelnemende gemeenten. Het centrumconcept vereist bepaling van kwaliteitsniveaus, kostprijs, contractmanagement en een andere houding van het personeel.

Ad 3) Bij het matrixconcept nemen de samenwerkende gemeenten elk één of meerdere taken of beleidsterreinen voor hun rekening. Medewerkers uit een bepaalde sector of met een bepaalde expertise treden in dienst van een bepaalde gemeente, of worden daarnaar gedetacheerd. De integrale verantwoordelijkheid van de gemeenten krijgt vorm in de leveringscontracten die zij afsluiten. Feitelijk vervullen alle gemeenten afzonderlijk steeds een centrumfunctie voor de andere deelnemers.

Ad 4) in het SSC-concept voegen de gemeenten bepaalde afdelingen samen in één nieuwe afzonderlijke organisatie-eenheid. Die verleent op contractbasis diensten aan de gemeenten. SSC is mogelijk in de private of in de publieke sector. De medewerkers worden overgeheveld naar de nieuwe organisatie of gedetacheerd. Deze ambtenaren werken vervolgens voor verschillende opdrachtgevers. Dit zijn naast ook mogelijk andere overheden. Een SSC is beleidsneutraal en heeft bij voorkeur een interne organisatie die zoveel mogelijk is gebaseerd op functionele processen.

Toevoeging SETA mode (BMC, 2012):

'Samen en toch apart' (SETA) is een concept en voorbeeld van een SSC, bedoeld als een aanvulling op de bestaande modellen van 'herindeling' en 'Wgr-samenwerking' (Korsten, 2004). De essentie is: niet herindelen maar ambtenaren delen. Gemeenten delen op vrijwillige basis ambtenaren. Het politieke bestuur blijft bestaan en werkt projectmatig door opdrachten te verstrekken. De structuur van het SETA concept wordt vorm gegeven door geconcentreerde of gedeconcentreerde samenwerking (Korsten, 2004).

Bij geconcentreerde samenwerking gaan de opdrachten gaan naar één groot facilitair bedrijf. Dit komt in de Nederlandse praktijk niet voor door gebrek aan bestuurlijke traditie en durf hiertoe. Bij gedeconcentreerde samenwerking neemt één gemeentelijke dienst een taak voor de andere gemeenten voor zijn rekening. Elke deelnemende gemeente heeft een eigen taak.

In de praktijk zijn combinatievormen van deze hoofdvormen toegepast (BMC, 2012):

- Shared Service Center+: Meerdere uitvoeringstaken naar één nieuwe organisatie in groeimodel.
- Shared Service Center+ in combinatie met Netwerk- en Specialisatiemodel: Een beperkt aantal uitvoeringstaken wordt ondergebracht bij één afzonderlijke nieuwe organisatie. Een deel van de taken is verdeeld over de gemeenten. De overige (beleids)taken blijven bij de zelfstandige gemeenten en gedeeld qua kennis in de vorm van een netwerkmodel.
- SETA-model met frontoffices: Als in het SETA-model worden de ambtelijke organisaties samengevoegd, met dit verschil dat in elke gemeente bovendien een eigen serviceloket blijft.
- SETA-model met KCC: De ambtelijke organisaties worden samengevoegd, een Klant Contact Center (KCC) wordt ingericht bij een van de gemeenten of op een centrale locatie in het gebied.
- SETA-model met SSC/uitbesteding: De ambtelijke organisaties worden samengevoegd. Een deel van de uitvoeringstaken wordt ondergebracht bij een afzonderlijke uitvoeringsorganisatie of wordt uitbesteed aan private marktpartijen.

De samenwerkingsvorm hangt ook af van (BMC, 2012). (Korsten, Becker, & Van Kraaij, 2006):

- het aantal deelnemende partners;
- hun onderlinge verschillen en eigen karakteristieken;
- de mate van professionaliteit;
- het type taken waarop men wenst samen te werken;
- het beleidsterrein en de ambities.

4.2.2 Voor- en nadelen van samenwerkingsvormen

Samenwerkingsvorm	Voordelen	Nadelen
Netwerksamenwerking	• Flexibel concept • Mogelijkheid om kansen te onderzoeken • Uitwisseling kennis en ervaringen op basis van best-practices	• Geen verkleining • Ambtenarenapparaat • Nauwelijks kostenbesparingen
Centrumsamenwerking	• Verkleinen kwetsbaarheid • Profiteren van schaalvoordelen • Kans op meer efficiency • Stap in verhogen dienstverlening	• Risico op ontstaan complexe structuur • Mogelijk geen besparing op de kosten in eerste paar jaar
Matrixsamenwerking	• Vermindering kwetsbaarheid • Beperkte investeringskosten	• Medewerkers wisselen van werkgever • Cultuurbotsingen • Risico op onduidelijke verantwoordelijkheden
SSC-samenwerking	• Afgebakend takenpakket met relatief eenvoudige invoering • Betere beleidsontwikkeling • Lagere kosten overheid en burger • Behouden blijven van autonomie • Verbeteren transparantie en democratische controle	• Gemiddelde loonniveau ligt vaak hoger • Hoge coördinatiekosten in het begin • Risico op uitdijen van organisatie
SETA	SETA functioneert goed als voldaan is aan bepaalde voorwaarden. Te noemen zijn: • Vertrouwen tussen de partners dat samenwerking tot voordeel van alle partijen strekt; • De aanwezigheid van draagvlak bij ambtenaren en politici; • Onderzocht is waaraan het eerst te beginnen en volgorde in de samenwerking; • Sturing aanwezig is d.m.v. opdrachten; • De partners ongeveer van gelijke grootte zijn qua aantallen ambtenaren en aantal inwoners.	• Teveel samenwerkende partners kan leiden tot complexere coördinatie Gebrek aan onderling vertrouwen op politiek-bestuurlijk niveau wordt dan voelbaar. • Ongelijke grootte van de partners en de neiging bij een grotere 'broer' om voortdurend te willen voordringen. • Gebrek aan opdrachten of gebrek aan heldere opdrachten of de neiging om opdrachten voortdurend bij te stellen. • Onvoldoende regulering van de aansturing van een facilitair bedrijf, onduidelijk wordt wat wanneer gereed moet zijn. • Gebrek aan positieve prikkels voor ambtenaren om samen te werken. • Onvoldoende communicatie, onduidelijk wordt wanneer producten gereed zijn.

Tabel 6. (Korsten, Schaepkens, & Sonnenschein, 2004), (Wiersma, 2012, p. 28)

4.2.2.1 Lichte Wgr bij netwerksamenwerking

Ten aanzien van de totstandkoming en inrichting van de 'lichte regeling' of 'regeling zonder meer' wordt in de Wgr geen eisen gesteld (IPO, 2014). Het is vergelijkbaar met een convenant, met als kenmerk dat taken of bevoegdheden van deelnemende gemeenten niet kunnen worden overgedragen. Er is geen sprake van verplichte geleding in een algemeen en dagelijks bestuur en een voorzitter. De gemeenten zijn in beginsel niet gebonden aan de besluitvorming van de regeling. Voor gezamenlijk (bindend) beleid is gelijke besluitvorming door de afzonderlijke deelnemers noodzakelijk. De bepalingen uit de Wgr voor het verschaffen van informatie of het afleggen van verantwoording zijn niet van toepassing. Deze constructie wordt in de praktijk voornamelijk gebruikt als overlegstructuur over zaken waaraan in politieke of financiële zin geen formele consequenties verbonden zijn (VNG, 2013).

4.2.2.2 Shared services en de exploitatie van sportaccommodaties

Het SSC concept biedt toepassingsmogelijkheden voor de exploitatie van sportaccommodaties. De doelstellingen van het oprichten van de SSC zijn kostenreductie, kennisdeling, het realiseren van schaalvoordelen op het gebied van werkprocessen, professionalisering van medewerkers en arbeidsproductiviteit (Korsten, Schaepkens, & Sonnenschein, 2004). "Door het samenbrengen van menskracht en geld kan de schaalgrootte worden gerealiseerd die nodig is om mee te gaan in de ontwikkelingen, zonder dit ten koste te laten gaan van de eigen identiteit van de gemeenten en de beleidsaccenten van de gemeentebesturen". De SSC samenwerking is "bij uitstek dienstverlenende organisatieverbanden die opereren op basis van een opdrachtnemer-opdrachtgever relatie met de deelnemende organisaties of organisatieonderdelen".

Kenmerken van SSC zijn dat (Korsten, Schaepkens, & Sonnenschein, 2004):

- deelnemende organisaties hun ambtenaren onderbrengen in één organisatie;
- de organisatie heeft een zekere mate van zelfstandigheid;
- de organisatie levert gemeenschappelijke diensten en diensten op maat;
- de organisatie legt resultaatverantwoording af, de resultaten zijn zichtbaar in de Planning & Control cyclus van de deelnemende gemeenten.

Er zijn negen praktijkcases van shared services beschreven op basis van: de aanleiding en gronden van de samenwerking, de actuele stand van zaken, de taakvelden, het bestuurlijke besluitvormingsproces, de juridische en organisatorische vormgeving en het implementatieproces (Korsten, Schaepkens, & Sonnenschein, 2004). De praktijkcases zijn niet sport gerelateerd, maar brengen wel succes- en faalfactoren aan het licht, die wellicht als best-practice kunnen dienen bij intergemeentelijke samenwerking op het gebied van uitvoeringstaken van sportbeleid zoals de exploitatie van sportaccommodaties.

Succesfactoren	Faalfactoren
• Nagenoeg gelijke grootte en probleemstelling van partners heeft als voordeel dat er minder snel sprake is onderlinge dominantie en de neuzen dezelfde kant op staan; • Brede communicatie tussen alle betrokkenen over de noodzaak en de aanpak van de krachtenbundeling; • Vertrouwen tussen partners op bestuurlijk en ambtelijk niveau; • Geleidelijke introductie van het shared services concept, te beginnen met die taakvelden die het meest kansrijk zijn; • Een goede voorbereiding met aandacht voor de service, hoe deze geformuleerd moeten worden en hoe deze worden vastgesteld en verrekend; • Bereidheid om een adequate coördinatie en arbitragestructuur in te bouwen; • Regelmatige evaluatie en het bevorderen van verbeteringsgedrag bij de shared service, de coördinatieorganen, de besturen en de deelnemende organisaties; • Regelmatige communicatie over de vorderingen, bereikte resultaten en dergelijke waaruit de meerwaarde van de shared service blijkspelregels, implementatie en draagvlak; • Aandacht voor de vraag 'wat opdrachten zijn van een organisatie aan de shared	• Een gebrekkige communicatie over het doel, urgentie en aanpak van de krachtenbundeling; • Te hoge verwachtingen over de voordelen op korte termijn en teveel focus op kostenreductie; • Gebrekkig gegroeid vertrouwen tussen partners; • Onderschatting van de impact op het personeel; • Te veel ineens i.p.v. geleidelijke ontwikkeling; • Het ontbreken van overeenstemming over spelregels en werkwijze; • De neiging van bestuurders en ambtenaren om zich niet te houden aan zelfgemaakte spelregels over samenwerking; • Knelpunten in de procesgang rondom opdrachten en coördinatie die niet worden opgelost en daardoor leiden tot hogere kosten; • Wegvallende bestuurlijke aandacht gedurende het proces; • Te zwakke of te krachtige leiding • Gebrekkige communicatie gedurende het implementatieproces tussen de sleutelactoren, bestuurders en ambtenaren uit de deelnemende organisaties, over voortgang en evaluatie.

Tabel 7. Succes- en faalfactoren bij implementatie van shared services (Korsten, Schaepkens, & Sonnenschein, 2004)

4.2.3 De voor- en nadelen van intergemeentelijke samenwerking

Gemeenten en marktpartijen kunnen voor samenwerking bij de exploitatie van sportaccommodaties leren van praktijkvoorbeelden op basis van de Wgr (Palstra, 2008). Intergemeentelijke samenwerking kan een gemeente drie winstpunten opleveren (Hageman, 2007) (Palstra, 2008, pp. 73-76):

1. Versterking lokale bedrijfsvoering	2. Versterking lokaal bestuur	3. Versterking gemeentelijk - regionaal bestuur
- Bundeling van kennis en ervaring - Efficiencywinst, meer kwaliteit - Reductie kosten en kwetsbaarheid	- Vermindering capaciteitsproblemen ambtelijke organisatie - Specialismenvorming en professionalisering - Verhoging arbeidssatisfactie - Vergroting financieel draagvlak en schaalvoordelen - Afstemming lokaal beleid - Adequaat reageren op maatschappelijke schaalvergroting (onderwijs, zorg, cultuur, corporaties)	- Meer rendement voor een gehele regio - Krachtenbundeling voor gezamenlijke wensen - Wederzijdse stimulans - Meer mogelijkheden voor decentralisatie van taken - Meer mogelijkheden voor subsidies - Rechtsgelijkheid in de Regio

Tabel 8. Drie winstpunten intergemeentelijke samenwerking (Hageman, 2007)

Voorbeelden van intergemeentelijke samenwerking uit de praktijk zijn (Hageman, 2007):

- Inkoop- en aanbestedingsbureaus, onderzoeksfunctie rekenkamer, bestuur- en managementondersteuning, werving, selectie en mobiliteit ambtenaren;
- belastingsamenwerking (ook met waterschap), gezamenlijke heffing, inning, kwijtschelding;
- gezamenlijke voorbereiding Wmo¹⁵, nieuwe WSW¹⁶, 3 decentralisaties;
- leerlingenvervoer, afvalverwijderingsdienst, gezondheidsdienst, milieudienst, sociale recherche, meldpunt voortijdig schoolverlaters, handhaving milieu en leerplicht en de brandweer.

4.2.4 Aandachtspunten bij intergemeentelijk samenwerkingsproces

Als nadelen of aandachtspunten bij het proces van intergemeentelijke samenwerking worden genoemd (Hageman, 2007):

Nadelen	Oplossing	Aandachtspunten
Het is ondoorzichtig	A. Eis transparantie, vanaf het allereerste begin	- Begin met heldere bestuursopdracht, met concrete doelen en resultaten - Stel zeer hoge eisen aan, investeer in actieve communicatie consensus, overleg - Laat managementinformatie aansluiten op sturingsbehoefte gemeenten - Maak heldere afspraken over de financiën
Het is een bestuurlijke spaghetti	B. Vermijdt bestuurlijke drukte	- Durf overleggen te schrappen, te bundelen - Doe meer met ruimte mandaten, met achteraf verantwoording
Het is ondemocratisch	C. Regel uw democratische legitimatie	- Betrek gemeenteraden (kaderstellend) aan de "voorkant" - Laat uiteindelijke resultaten vaststellen door lokale bestuursorganen - Gebruik de Wgr: informatie, verantwoording en zelfs ontslagrecht
Je komt er niet van af	D. Durf te stoppen	- Formuleer tevoren de doelen - Meetbaar (of eigenlijk: SMART) - Formuleer "positief": wat moet het je opleveren? - Evalueer periodiek iedere taak
De gemeente wordt een lege BV	E. Waarborg de autonome gemeentelijke rol	- Leer opdrachten te formuleren - Bouw regiedeskundigheid op - Behoudt kennis in de gemeentelijke organisatie - Voorkom dat de samenwerking aanbod- i.p.v. vraag gestuurd wordt - Intern: koppel terug, eis informatie, stuur bij - Pas op voor dominante partners

Tabel 9. Nadelen of aandachtspunten bij intergemeentelijke samenwerking (Hageman, 2007)

¹⁵ Wet Maatschappelijke Ondersteuning

¹⁶ Wet Sociale Werkvoorziening

4.2.5 Succesfactoren proces van intergemeentelijke samenwerking

Uit onderzoek van 12 praktijkcases zijn de volgende belangrijke succesfactoren voor een goed verloop van het proces van intergemeentelijke samenwerking benoemd (Van der Laar, 2010):

1. Aanwezigheid van een sterk urgentiebesef onder alle betrokkenen vanuit de partnergemeenten.
2. Zoeken naar congruentie in de doelstellingen en streven naar explicitering ervan.
3. Beperken van het aantal partnergemeenten.
4. Kiezen voor de 'juiste' partnergemeente.
 - a. Positieve beeldvorming; negatieve beeldvorming kan een krachtige reden zijn om niet met een gemeente in zee te gaan.
 - b. Onderling vertrouwen; een basis van vertrouwen tussen betrokken sleutelfiguren, politici, collegeleden en ambtelijke managers.
 - c. Homogeniteit en nabijheid; een min of meer vergelijkbare omvang en een ligging in elkaars nabijheid (ook: sociaal-culturele of historische achtergrond) is een basisprincipe voor succes.
5. Starten op en gebruik van het juiste moment.
6. Er moet een 'Gideonsbende' ontstaan. Er is een belangrijke rol voor een dragende groep van ambtelijke en/of bestuurlijke betrokkenen om een duidelijke stip op de horizon te zetten.
7. Communiceer tijdig en frequent, ook richting de raad (zogenaamd alliantiemanagement). Er is grote communicatiebehoefte onder ambtenaren, de werkvloer en politici. Het gevoel van juiste verbindingen en eigenaarschap moet worden doorleefd in de organisatie.

4.3 Intergemeentelijke samenwerking op voorzieningenniveau

Gemeenten hebben baat bij een goed afgewogen voorzieningenaanbod. Samenwerking met andere gemeenten kan leiden tot een optimalisatie daarvan. Te weinig voorzieningen leidt tot een minder aantrekkelijke gemeente (Mulder, Van der Schaaf, & Saitua Nistal, 2012). Dat betekent een minder goede aantrekkelijkheid voor inwoners en vestigingsklimaat. Te veel voorzieningen betekent een te zware last op de gemeentelijke begroting. Hoe beter de benutting van accommodaties, des te groter is de kans op betere exploitatieresultaten. Of tot verbetering van maatschappelijk rendement voor hetzelfde geld. Kleine gemeenten lopen een verhoogd risico op beperkte capaciteit en juiste competenties (Korsten, Abma, & Schutgens, 2007). Bijvoorbeeld voor een doelmatige en efficiënte exploitatie van sportaccommodaties en het waarborgen daarvan op termijn. Regionale samenwerking biedt een gemeente een kans om de continuïteit van dienstverlening te waarborgen, expertise te bundelen, voordelen te benutten van gezamenlijke investeringen, werkgelegenheid, innovatie en carrièrekansen (Wiersma, 2012).

4.3.1 Intergemeentelijke samenwerking sportaccommodaties

Het reduceren van de kosten, de kwetsbaarheid en het verhogen van de kwaliteit is mogelijk te bewerkstelligen door intergemeentelijke samenwerking. En er is druk op kwaliteit, kwetsbaarheid en kosten ten aanzien van exploitatie van sportaccommodaties (Mulder, Van der Schaaf, & Saitua Nistal, 2012). Ten aanzien van de exploitatie van sportaccommodaties is eerder gesteld dat:

- een hoge mate van professionaliteit en vak specialisme benodigd is;
- er een verlieslatend karakter is, mede ingegeven door de relatief hoge kosten en het (bewust) laag gehouden maatschappelijke tarief;
- activiteiten zich bevinden op het grensvlak van maatschappelijk en commercieel;
- de aard van de bedrijfsvoering verschilt van de gemeentelijke ambtelijke organisatie.

Er zijn ontwikkelingen op het gebied van regionale of intergemeentelijke samenwerking 'in de sport' (Remy & Simons, 2010). Een van de geïdentificeerde ontwikkelingen is de veranderende rol van overheden: "Steeds vaker zullen gemeenten dan ook kiezen voor een regionale aanpak op sportgebied voor bijvoorbeeld verenigingsondersteuning, sportstimulering en exploitatie en beheer van sportaccommodaties. Voor andere onderwerpen binnen het gemeentelijk beleid zoals milieu en jeugdzorg gebeurt dit al", aldus Remy.

In gemeentelijk beleid komt sport steeds vaker terug als onderdeel van gezondheidsbeleid (jeugd en senioren), participatie en integratie en wijkwerken (Molhoek, 2009). Dat geldt ook bij sportieve prestaties en evenementen (Vosman, 2013). Gemeenten stimuleren en faciliteren sport door het ter beschikking stellen van accommodaties en voorzieningen (Hoekman, Hoenderkamp, & Van der Poel, 2013). Daarbij rijst steeds sterker de vraag wat de verantwoordelijkheid is van de gemeente en op welke wijze intergemeentelijke samenwerking kan bijdragen aan beheer en onderhoudstaken (De Waard, 2014). Ook spelen hierbij vraagstukken over de schaalgrootte van taken en mogelijkheden tot meer regionaal samenwerken. Belangrijk hierbij zijn de financiën. Met regionale samenwerking wordt meestal ook financieel rendement beoogd, een besparing op de kosten of 'meer voor hetzelfde'.

Uit de adviespraktijk blijkt dat de mate waarin een gemeente extern georiënteerd kan zijn mede is gebaseerd op de status van de interne organisatie (Andres, 2009):

- Is die in de huidige situatie goed gestructureerd en georganiseerd?
- Is continuïteit en gastheerschap gewaarborgd?
- Zijn interne synergiemogelijkheden (dwarsverbanden in exploitatie en beheer) al benut?
- Staan de neuzen dezelfde kant op met betrekking tot de kansen en bedreigingen van intergemeentelijke samenwerking?

4.3.2 Schaalvergroting door herindeling

Gemeentelijke herindeling en het samengaan van ambtelijke organisaties leidt tot schaalvergroting. Dat oefent invloed uit op de exploitatie van sportaccommodaties. Voorbeelden zijn ambtelijke samenvoeging van de Drechtsteden en de BAR gemeenten (Barendrecht, Alblasserwaard en Ridderkerk) (VNG, 2013). Schaalvergroting door fusie van gemeenten leidt echter niet altijd tot harmoniseren van beleid- en uitvoeringstaken. Een voorbeeld is de tarieven- en accommodatienota in Sud-West Fryslân (Gemeente Sud West Fryslân, 2013). De kern van de nota is de mate van kostendekking van tarieven van binnen- en buitensportaccommodaties. De zwembaden worden door derden geëxploiteerd en zijn buiten beschouwing gelaten. Dit is een praktijkvoorbeeld van het ontbreken van een integrale visie op het geheel aan sportaccommodaties en de wijze van organisatie en exploitatie daarvan. De exploitatieovereenkomsten zijn privaatrechtelijk en wijzigingen zijn niet of nauwelijks mogelijk (De Roo, 2009).

4.3.3 Schaalvergroting bij sportaccommodaties

Schaalvergroting door clustering van sportvoorzieningen leidt tot optimalisatie van benutting en exploitatie (VNG-BMC, 2010). In een centraal sportcomplex zijn er exploitatievoordelen voor horeca die niet gelden voor een verspreid aanbod van sportaccommodaties met eigen kantines. Met kunstgrasvelden is een verbeterde benutting te behalen. Het verhoogt de intensiteit van bespeelbaarheid en daarmee de trainingscapaciteit. Een efficiëntere benutting van gymlokalen van het bewegingsonderwijs door deze open te stellen voor verenigingssport is een ander voorbeeld. Evenals het toepassing van verplaatsbare scheidingswanden in een sporthal waardoor meerdere zalen voor bewegingsonderwijs ontstaan. Er is ook regionale koppeling mogelijk, waarbij gemeenten gezamenlijk kiezen voor een eenduidige beheervorm of partnerkeuze. Ook dat kan schaalgrootte voordelen opleveren.

In diverse regio's zijn op enkele kilometers afstand van elkaar verschillende exploitatie- en beheervormen van sportaccommodaties aan te treffen (ISO G5, 2012-5) (Mulder, Van der Schaaf, & Saitua Nistal, 2012). Er zijn mogelijkheden om exploitatie te integreren en schaalvoordelen te behalen op management, inzet personeel, inkoop en programmering. Lokale belangen zijn echter niet altijd in lijn met regionale kansen (Van Miltenburg & Scherpenzeel, 2013).

Het is mogelijk om na gemeentelijke herindeling het aantal accommodaties terug te brengen. Eenzelfde werking is te verwachten bij samenwerking in regionaal verband (Korsten, Abma, & Schutgens, 2007). Daarbij is wel een afstemming in aanbod van sportaccommodaties en het verzorgingsgebied van belang. Een gymzaal is vaak in de buurt van school gevestigd en heeft een wijk, buurt of kern gerelateerd verzorgingsgebied. Voor sportzalen, sporthallen en sportvelden geldt meestal een lokaal of bovenlokaal verzorgingsgebied. Zwembaden, kunstijsbanen en voorzieningen zoals velden voor rugby, honk- en softbal hebben een bovenlokaal en veelal regionaal verzorgingsgebied (Van Miltenburg & Scherpenzeel, 2013).

Praktijkvoorbeeld voorzieningen en verzorgingsgebieden

Een praktijkvoorbeeld is Sportiom in Den Bosch. Dit "meest veelzijdige sportcentrum van Brabant" huisvest diverse voorzieningen en faciliteiten die gezamenlijk en elk afzonderlijk een verzorgingsgebied kennen: "Het verzorgingsgebied van Sportiom verschilt per gebouwonderdeel. De 60x30m kunstijsbaan heeft een lokale en tevens regionale functie, ondanks de 'voorrang' voor Bossche verenigingen. Het recreatieve schaatsijs heeft eveneens een bovenlokale en regionale functie". (Van Miltenburg E., 2009). Het recreatieve zwembad heeft ook een (boven)regionale functie, maar het sport- en instructiebassin is voornamelijk lokaal (op de kern 's-Hertogenbosch) gericht. Voor Combibad Kwekkelstijn geldt een voornamelijk lokaal karakter (kern Rosmalen), maar het buitenbad heeft in het zomerseizoen een veel groter bereik". Het verzorgingsgebied is niet alleen afhankelijk van het aanbod van voorzieningen, maar ook van concurrentie, de ligging, de omgevingskarakteristieken (stedelijk of ruraal), infrastructurele barrières zoals kanalen en rijkswegen en soms culturele of sociale factoren.

4.4 Gemeentelijke samenwerking sportaccommodaties

Gemeenten zoeken nog naar een modus van samenwerking met zorgverzekeraars, onderwijsinstellingen, woningbouwcorporaties en commerciële sportaanbieders die past binnen de politiek-bestuurlijke strategie en de aanwezige beleidscapaciteit (Palstra, 2008). Er zijn meerdere praktijkcases beschreven van intergemeentelijke samenwerking (Korsten, Becker, & Van Kraaij, 2006) (Korsten, Schaepkens, & Sonnenschein, 2004). (VNG, 2013). Op het gebied van sport is het aantal praktijkvoorbeelden beperkt. Enkele voorbeelden van intergemeentelijke samenwerking in de sport zijn:

- samenwerking tussen de gemeenten Tytsjerksteradiel en Achtkarspelen op onder meer kennisuitwisseling en sportbeheer van de gemeentelijke sporthallen, gymlokalen, buitensportaccommodaties en zwembaden (Projectgroep De Walden, 2012);
- samenwerking tussen de gemeenten Horst aan de Maas, Peel en Maas, Venlo en Venray op het gebied van sportbeleid, sportstimulering en de ontwikkeling van sportaccommodaties (Huis voor de Sport Limburg, 2011). Venlo gaat haar sportbedrijf externe verzelfstandigen. Er is perspectief op een regionaal sportbedrijf 'op termijn', maar die termijn is niet benoemd;
- commerciële exploitatiemaatschappijen als Optisport en Sportfondsen exploiteren zowel zwembad(en) als binnensportaccommodaties. In nagenoeg alle gevallen conform een (solitaire) gemeentelijke overeenkomst en niet ingebed in een regionaal samenwerkingsverband;
- intergemeentelijke samenwerking met marktpartijen in realisatie en exploitatie van zwembaden, zoals de zwembaden in Vlissingen-Middelburg en Appingedam-Delfzijl¹⁷;
- een regionaal voorzieningenplan in de regio Rivierenland (Van Miltenburg & Scherpenzeel, 2013);
- er zijn regionaal georiënteerde exploitatiebedrijven zoals Accres en NV SRO;
 - o Accres is hoofdzakelijk actief in Apeldoorn en daarnaast beheert zij wijkcentra in Almelo. Er is echter in beide gevallen geen sprake van 'integrale exploitatie van sportaccommodaties in regionaal verband';
 - o SRO beheert en exploiteert sportaccommodaties en zwembaden. Daarnaast zorgt zij voor sportontwikkeling en uitvoering van sportprogramma's. NV SRO is regionaal actief in de regio Eemland en Kennemerland.

4.4.1 Intergemeentelijke exploitatie van sportaccommodaties

Uit onderzoek is niet gebleken dat er in Nederland een organisatievorm is die intergemeentelijk of regionaal 'alle' sportaccommodaties exploiteert. Dat geldt zowel voor commerciële marktpartijen als gemeentelijke organisaties. Er is wel een intergemeentelijk praktijkvoorbeeld dat daar dicht bij in de buurt komt: NV SRO. Dat verdient een nadere toelichting. NV SRO is een uitvoeringsorganisatie waarvan de gemeenten Kennemerland (50%) en Amersfoort (50%) de aandeelhouders zijn. Het is geen commerciële exploitatiemaatschappij, maar een maatschappelijke en markgericht exploitant van sportaccommodaties. NV SRO werkt vanuit een kerngemeente en verleent (exploitatie) diensten in de regio. De exploitatie betreft nagenoeg de alle sportaccommodaties in de kerngemeente, maar niet in omliggende gemeenten.

In 1997 ontstond NV SRO als verzelfstandigde dienst Sport, Recreatie en Onderwijs. NV SRO beheert, onderhoudt en verhuurt zwembaden, sportaccommodaties, sportparken en maatschappelijk vastgoed en verzorgt ook de dienstverlening daaromheen (NV SRO, 2013). Het beheer beslaat circa 500 sport- en multifunctionele accommodaties, bibliotheken en welzijnsgebouwen. De exploitatie richt zich voor het overgrote gedeelte op sportaccommodaties. In de regio Amersfoort verzorgt NV SRO ook de exploitatie van het zwembad, sporthal en groenonderhoud in de gemeente Nijkerk en de exploitatie van het zwembad in de gemeente Leusden. Verder verzorgt NV SRO in diverse gemeenten de coördinatie van de buurtsportcoaches en combinatiefuncties. Sinds 2008 werkt de gemeente Haarlem met NV SRO samen (SRO Kennemerland BV). In Kennemerland exploiteert NV SRO het zwembad, de sporthal en verzorgt het groenbeheer van buitensportvoorzieningen. Er is een joint venture gestart met de gemeente Zandvoort en wordt het groenonderhoud van de buitensport verzorgd. Sinds 2012 is de organisatiestructuur regiogericht en profileert NV SRO zich sterker als maatschappelijk partner van gemeenten. NV SRO heeft als primaire doelstelling 'maatschappelijk verantwoord ondernemen' en streeft naar partnerschap met verenigingen en het benutten van de kracht van de gemeenschap. Dat kan ook omdat de aandeelhouders gemeenten zijn. Dividend wordt toegevoegd aan algemene middelen van de gemeenten. In de binding aan de aandeelhouders schuilt ook continuïteitsrisico's. NV SRO noemt de bezuinigingen: "Dat betekent onder meer het terugbrengen van commerciële projecten buiten het werkgebied, het transparant maken van bedrijfsprocessen en resultaten en het inrichten van een op de gemeente/regio georiënteerde organisatie" (NV SRO, 2013). De nieuwe regels rond het BTW compensatiefonds kunnen leiden tot een BTW nadeel als de aan SRO in rekening gebrachte BTW in de toekomst mogelijk niet langer verrekend kan worden. Onlangs is de 15 jarige samenwerking met de gemeente Amersfoort verlengd met 5 jaar tot en met 2017. Hoewel de directie dit beschrijft als een zekerheid is deze doorlooptijd relatief beperkt. Dit is mede het gevolg van gewenste herformuleren van de diensten voor maatschappelijk vastgoed.

¹⁷<http://www.optisport.nl/vrijburgbad/> en <http://www.dubbelslag.nl/> (Cone groep)

4.5 Samenvatting intergemeentelijke samenwerking

De literatuurstudie naar samenwerking tussen gemeenten leert ons dat het voordelen biedt bij het oppakken van maatschappelijke opgaven. Hiertoe behoren ook exploitaties van sportaccommodaties. Motieven van samenwerking passen bij het invulling geven aan de factoren waarom gemeenten kiezen voor het uitbesteden van uitvoeringstaken. Dit zijn de 3 K's: Kosten, Kwaliteit en Kwetsbaarheid. Er zijn meerdere mogelijk modellen van samenwerking. Het Shared Service Center (SSC) of het onderliggende Samen En Toch Apart (SETA) model bieden de beste mogelijkheden. De mate van gelijkwaardigheid tussen partners is hierbij een uitdaging. Er is nog geen praktijkvoorbeeld bekend van SSC/SETA bij de exploitatie van sportaccommodaties in regionaal verband.

4.5.1 Beantwoording onderzoeksdeelvraag 2

Bestudering van intergemeentelijke samenwerking voegt kennis toe aan de veranderende contextuele omstandigheden. Het aantal gemeenten is sterk gedaald in de afgelopen jaren. Dat heeft al geleid tot organisatorische en maatschappelijke schaalgroottes. Gemeenten ontwikkelen van lijnorganisaties naar meer organische organisaties. Het decentraliseren van taken van de rijksoverheid naar gemeenten heeft grote impact en leidt tot strategische heroverwegingen. Door maatschappelijke opgaven willen gemeenten kosten reduceren, kwetsbaarheid verkleinen en de kwaliteit en professionaliteit van de dienstverlening optimaliseren. Samenwerking met andere gemeenten of marktpartijen biedt kansen. De gemeenten wensen hun autonomie te behouden en gelijktijdig samen te werken aan de drie K's: Kosten, Kwaliteit en Kwetsbaarheid. De kracht van de interne organisatie bepaalt de mate waarin de gemeente extern gericht kan zijn. Kleinere gemeenten lopen een verhoogd risico op een beperkte capaciteit en competenties voor een doelmatige en efficiënte exploitatie van sportaccommodaties. Of het waarborgen daarvan op termijn. De complexiteit van gemeentelijke beleidsvelden, onderlinge dwarsverbanden en van exploitatie van sportaccommodaties is groot.

4.5.2 Beantwoording onderzoeksdeelvraag 4

Gemeenten zoeken samenwerking in het oppakken van maatschappelijke opgaven. De motieven van samenwerking van gemeenten zijn verder dat kennis, kunde en personele expertise gedeeld kan worden en (financiële) efficiëntievoordelen. Gemeenten zoeken wel al afstemming op sportstimulering. Samenwerking of overdragen van exploitatietaken voelt als 'weggeven' en is politiek bestuurlijk complex. Er is relatief veel praktijkervaring opgedaan in andere sectoren dan de sport. De samenwerkingsvormen van intergemeentelijke samenwerking zijn: 1) het netwerkconcept, 2) het centrumconcept, 3) het matrixconcept, 4) het SSC of SETA concept en 5) combinaties van deze modellen. De kenmerken en argumenten uit praktijkvoorbeelden die voor een intergemeentelijke aanpak op onder andere exploitatie spreken zijn 1) kostenreductie, 2) kennisdeling, 3) het realiseren van schaalvoordelen op het gebied van werkprocessen, 4) professionalisering van medewerkers en 5) arbeidsproductiviteit.

Intergemeentelijke samenwerking op basis van aandeelhouderschap kan beïnvloed worden door bijvoorbeeld bezuinigingen van deelnemende gemeenten. Er is nog onvoldoende kennis over de intergemeentelijke samenwerking ten aanzien van de exploitatie van sportaccommodaties. Dat betreft de motieven, de keuze van exploitatiemodellen en de faal- en succesfactoren in het proces.

Het samenwerkingsmodel dient te passen bij de door de participerende gemeenten vooraf gestelde doelen en uitgangspunten. Een belangrijke dimensie die terugkeert in de samenwerkingsmodellen van intergemeentelijke samenwerking is gelijkwaardigheid. Die is te omschrijven als gelijkwaardigheid in:

- a. maatschappelijke opgaven (wat zijn de doelen, uitgangspunten en voorwaarden);
- b. schaalgrootte (aantal inwoners, oppervlakte, begroting, personele inzet, etc.);
- c. besturing, stemrecht en beïnvloeding.

Deze dimensies van gelijkwaardigheid kunnen zich onderling verschillend verhouden.

4.5.3 Beantwoording onderzoeksdeelvraag 5

De literatuurstudie levert interessante kenmerken op voor de exploitatie van sportaccommodaties in intergemeentelijk samenwerkingsverband. Er is geen praktijkvoorbeeld van intergemeentelijke samenwerking in de praktijk van exploitatie van sportaccommodaties. Een aanname is dat intergemeentelijke samenwerking bijdraagt aan het verbeteren van maatschappelijke en exploitatietechnische schaalvoordelen bij de exploitatie van sportaccommodaties. Wetenschappelijk of inferentieel onderbouwd is dat echter nog niet. Het vervolgonderzoek richt zich op de vraag welk samenwerkingsmodel voor marktgerichte exploitatie van sportaccommodaties het meest geschikt is in antwoord op de wijzigende maatschappelijke en organisatorische context.

Intermezzo

De resultaten uit de contextuele beschrijving en literatuurstudie leiden tot overwegingen die als basis dienen voor verder onderzoek. Tot nu toe blijkt uit de literatuur en de praktijk dat áls er samenwerking wordt gezocht, dat door een gemeente wordt gedaan óf met buurgemeenten óf met een marktpartij. Ontwikkelingen leiden tot de roep om bestuurskracht te vergroten en de exploitatieprofessionaliteit te verhogen. Het zelfde blijven doen lijkt 'waanzin' als men dan in de toekomst toch hetzelfde effect blijft verwachten¹⁸. Samenwerking biedt oplossingsmogelijkheden om maatschappelijke opgaven aan te kunnen. Dat kan intergemeentelijke, marktsamenwerking of een combinatie daarvan zijn. Toch zijn er nog niet of nauwelijks voorbeelden van intergemeentelijke samenwerking bij marktgerichte exploitatie van sportaccommodaties.

De vraag aan welke kenmerken een model moet voldoen voor intergemeentelijke samenwerking bij marktgerichte exploitatie van sportaccommodaties is nog niet beantwoord.

Ten aanzien van de exploitatie van sportaccommodaties is in feite sprake van een 'gemeentelijke Archipel structuur'. De gemeenten maken onderdeel uit van een regio (de Archipel) maar blijven autonome en solitaire eilanden bij de exploitatie van sportaccommodaties. Zelfs als er tussen de eilanden op andere thema's wordt samengewerkt. Marktwerving lijkt een apart eilandje te zijn. Hoe kunnen gemeenten komen tot synergie in de Archipel? Mogelijk levert een praktijkcase inzicht in de kenmerken van samenwerking tussen gemeenten op sportgebied. In de regio Arnhem is onlangs de besluitvorming afgerond over de intergemeentelijke sportorganisatie. Dit 'ISO G5' project kan inzage geven in de kenmerken en factoren die gemoeid zijn met de intergemeentelijke en marktgerichte exploitatie van sportaccommodaties.



Figuur 11: Archipel (wallpapers)

¹⁸ Einstein: "Die Definition von Wahnsinn ist, immer wieder das Gleiche zu tun und andere Ergebnisse zu erwarten."

5. Onderzoeksmethode

5.1 Argumentatie casestudy

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag aan welke kenmerken een intergemeentelijk samenwerkingsmodel voor marktgerichte exploitatie van sportaccommodaties moet voldoen wordt een bestaande praktijkcase van een intergemeentelijk samenwerkingsproject op het gebied van uitvoeringstaken van sportbeleid onderzocht. Er is één project van een intergemeentelijke samenwerking van vijf gemeenten bij de exploitatie van sportaccommodaties. Dit is de Intergemeentelijke Sport Organisatie (ISO G5). Dit project is geïnitieerd door de gemeenten Arnhem, Rheden, Renkum, Overbetuwe en Lingewaard. De casestudy ISO G5 biedt de mogelijkheid:

1. de keuze van het intergemeentelijke samenwerkingsmodel (Korsten, Becker, & Van Kraaij, 2006) en de kenmerken die van belang zijn voor de exploitatie van sportaccommodaties te toetsen;
2. algemene aandachtspunten bij intergemeentelijke samenwerking (Hageman, 2007) te toetsen;
3. succesfactoren in kaart te brengen van intergemeentelijke samenwerking bij de exploitatie van sportaccommodaties (Van der Laar, 2010);
4. het ontwerpen van een model dat gefundeerd aangeeft hoe intergemeentelijke samenwerking bij marktgerichte exploitatie van sportaccommodaties moet worden georganiseerd.

5.1.1 Kwalitatief onderzoek

Een casestudy is kwalitatief veldonderzoek (Universiteit Leiden, 2014). Het is een gedetailleerde studie van een enkel onderzoeksobject aan de hand van deskresearch en interviews. Kwalitatief onderzoek heeft een inductief karakter; er wordt gezocht naar een theorie die past bij de dataverzameling. Gelijktijdig leidt de theorievorming mogelijk tot een nieuw ontwerp voor een exploitatiemodel. Het is daardoor tevens een ontwerponderzoek waarbij op een systematische wijze een oplossing voor een bestaand of toekomstig probleem wordt bedacht en ontwikkeld (Van den Berg & Kouwenhoven, 2008). Bij kwalitatief onderzoek past een holistische aanpak en het werken met een casestudy.



Figuur 12. Casestudy

5.2 Het analysekader

Het analyse kader bestaat uit een aantal onderzoekstappen die gezamenlijk leiden tot gerichte dataverzameling. De opbouw van onderzoek stappen biedt inzicht in de informatie die gewenst is voorafgaand aan de interviewfase. Het biedt structuur in de interviews. Het doel hiervan is de beantwoording van de deelvragen en uiteindelijk de onderzoeksvraag. Volgend op de contextuele beschrijvingen en literatuurstudie vindt deskresearch van de casestudy plaats. Vervolgens wordt een serie van semigestructureerde diepte-interviews uitgevoerd (Universiteit Leiden, 2014). Er wordt gestart met open beginvragen, waarvan de formulering en de volgorde vastliggen. De beginvragen geven de mogelijkheid om op relevante momenten door te vragen. Het interviewsript biedt een open aanpak. De instructie is om zo goed mogelijk door te vragen tot de essentie van de probleemstelling (Alles over marktonderzoek, 2014). Elk diepte-interview bestaat uit tweedelen:

1. de kenmerken van intergemeentelijk samenwerken in de casestudy;
2. een discussie over het ontwerpmodel van intergemeentelijke exploitatie van sportaccommodaties.

5.2.1 Betrouwbaarheid

De mate van betrouwbaarheid geeft aan in hoeverre de resultaten hetzelfde zijn bij herhaaldelijk onderzoek (Gratton, Jones, & Robinson, 2011). De objectiviteit wordt gedefinieerd in te volgen procedures zoals stelselmatige interviews en referentgesprekken. Om de betrouwbaarheid van dit onderzoek te vergroten is de mogelijkheid toegepast om antwoorden letterlijk te verwerken door het maken van aantekeningen tijdens de interviews (beknpte verslaglegging en quoten). Alle interviews zijn met toestemming van de geïnterviewden opgenomen met een memorecorder. Aan het eind van elk interview is kort een samenvatting verzorgd en hebben de geïnterviewde personen kunnen reageren of opmerkingen kunnen toevoegen. Twee geïnterviewden hebben op hun verzoek de verslaglegging ingezien alvorens van de data gebruik is gemaakt. De geïnterviewde personen blijven anoniem. Dat vergroot de kans op eerlijke beantwoording van de interviewvragen. Bij herhaling van het onderzoek zal de beantwoording eerder hetzelfde zijn. Alle procedures zijn vastgelegd en onderbouwd. Dat waarborgt de betrouwbaarheid en de controleerbaarheid. Alle geïnterviewde personen wensen een exemplaar van de thesis te ontvangen.

5.2.2 Validiteit

De validiteit geeft aan in welke mate het onderzoek daadwerkelijk het verschijnsel oplevert dat onderzocht wordt (Gratton, Jones, & Robinson, 2011). De validiteit bepaalt ook de mogelijkheid tot generalisatie. De validiteit neemt toe door meerdere interviews af te nemen. Generalisatie is in een casestudy moeilijk omdat er een relatief klein aantal interviews zijn afgenomen over één project. Om de validiteit te verhogen zijn projectleden (intern) en extern betrokkenen geïnterviewd. Verder bestaat de datatriangulatie uit meerdere bronnen (diepte-interviews, projectgegevens en rapportages). Het onderzoek betreft een single-casestudy waardoor geen uitspraken kunnen worden gedaan over andere cases. De externe validiteit is beperkt doordat statistisch generaliseren niet mogelijk is.

5.3 Opbouw casestudy

Deel 1 van de casestudy beschrijft de 'Intergemeentelijke sportorganisatie (ISO G5). Hierin zijn de uitkomsten van de diepte-interviews met geselecteerde projectleden verwerkt. Bij de casestudy worden de opbouw en de onderzoeksthema's uit de praktijkstudie 'Nieuwe vormen van krachtenbundeling bij gemeenten' gehanteerd (Korsten, Schaepkens, & Sonnenschein, 2004):

- A. introductie: de aanleiding van de samenwerking en de gronden waarop daartoe is besloten;
- B. de taakvelden;
- C. de actuele stand van zaken;
- D. het bestuurlijke besluitvormingsproces;
- E. de juridische en organisatorische vormgeving;
- F. het implementatieproces.

Deel 2 omvat de analyse van ISO G5 aan de hand van vooraf gestelde criteria. De drie thema's zijn:

1. *De kenmerken van het intergemeentelijke samenwerkingsmodel (Korsten, Becker, & Van Kraaij, 2006) en de factoren die van belang zijn voor de exploitatie van sportaccommodaties.*

De mate waarin intergemeentelijke samenwerkingsmodellen beantwoorden aan:					
Verzakelijking	Verminderen kwetsbaarheid	Bevorderen van de continuïteit	Bevorderen van het carriereperspectief	Kostenreductie	Gelijkwaardigheid

Figuur 13. Samenwerkingsmodellen en kenmerken

De criteria duiden de mate waarin het samenwerkingsmodel beantwoordt aan de uitgangspunten die de deelnemende gemeenten stellen. De analyse geeft antwoord op de vraag welke kenmerken het best passende samenwerkingsmodel heeft.

2. *Bevindingen algemene aandachtspunten bij intergemeentelijke samenwerking (Hageman, 2007).*

Modellen en rechtsvormen					
Toegankelijkheid	Gastheerschap	Kwaliteit	Efficiency	Tarifiering	Carriereperspectief

Figuur 14. Aandachtspunten en samenwerking

De criteria duiden de mate waarin de rechtsvorm aansluit bij de uitgangspunten van ISO G5. De analyse geeft antwoord op de vraag welke kenmerken heeft de best passende rechtsvorm?

3. *In kaart te brengen van de succesfactoren voor een goed procesverloop van intergemeentelijke samenwerking bij de exploitatie van sportaccommodaties (Van der Laar, 2010).*

Er wordt een relatie gelegd tussen succes- en faalfactoren vanuit de literatuur en wat vanuit het project ISO G5 geleerd wordt van intergemeentelijke samenwerking bij de exploitatie van sportaccommodaties.

De faal en succesfactoren uit de literatuur en met betrekking tot ISO G5 zijn						
Urgentie besef	Overeen stemming in doelstellingen	Aantal partner gemeenten	Positieve beeldvorming	Onderling vertrouwen, dragende groep en commitment	Homogeniteit en nabijheid	Startmoment, doorlooptijd en communicatie

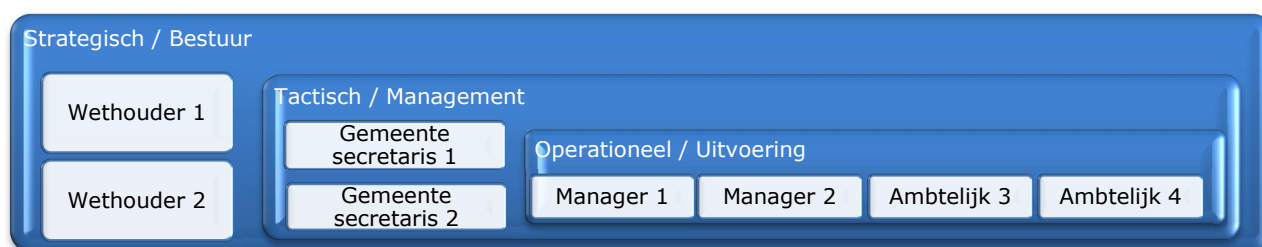
Figuur 15. Faal- en succesfactoren samenwerking

5.4 Interviews

Naast deskresearch wordt de casestudy ISO G5 onderzocht door het afnemen van diepte-interviews. Aan de interviews is medewerking verleend door projectleden van alle betrokken gemeenten bij het project ISO G5. Zij zijn ervaringsdeskundigen in dit project. De interviews dragen in de casestudy bij aan het beantwoorden van de vraag aan welke kenmerken intergemeentelijke samenwerking ten aanzien van marktgerichte exploitatie van sportaccommodaties dient te voldoen. De interviews geven inzicht in de keuzes die zijn gemaakt ten aanzien van samenwerkingsmodellen, aandachtspunten en succes- en faalfactoren. Samen met deskresearch wordt zo een multidimensionaal perspectief verkregen. Er zijn in totaal acht diepte-interviews afgenomen met personen die vanuit hun functie direct betrokken zijn geweest in het project ISO G5. Voor enkelen van hen geldt dat zij ook in de uitvoeringsorganisatie betrokken zijn. De geïnterviewde personen zijn geanonimiseerd. Wel worden (voormalige) functies in de gemeente dan wel in het intergemeentelijke samenwerkingsverband genoemd.

5.4.1 Selectie interview kandidaten

De samenstelling van projectleden voor de diepte-interviews is zo vastgesteld dat de perspectieven worden beschreven op bestuurlijk niveau, directieniveau, ambtelijk beleidsniveau en managementniveau. De geïnterviewde personen in de casestudy worden in de uitwerking aangehaald als 'projectleden'. Bij de selectie van de projectleden is naast functieniveau ook rekening gehouden met achterliggende perspectieven van elke geïnterviewde persoon op basis van referenties, opleiding en werkervaring. Dat mondt uit in financiële, organisatorische, juridische, sporttechnische en/of maatschappelijke kennis.



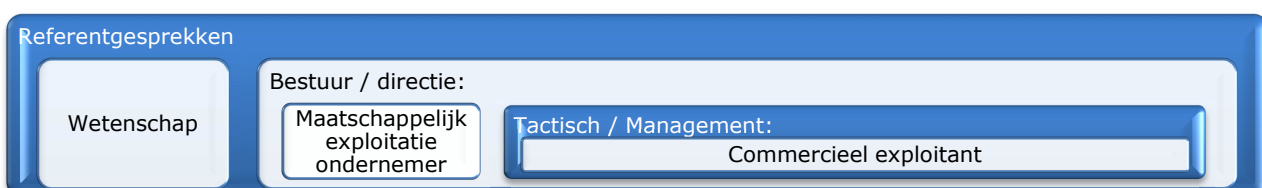
Figuur 16. Perspectief op thema's van geïnterviewde personen (eigen bewerking)

5.4.2 Outline van de casestudy interviews

De interviews starten met een vraag over de betrokkenheid bij ISO G5 en de belangrijkste motieven om de uitvoering van sportbeleidstaken in regionaal verband te organiseren. De kern van het interview bestaat uit vragen over de meest bepalende factoren in het politiek-bestuurlijke besluitvormingsproces en de ambtelijke organisaties. Vervolgens wordt navraag gedaan over de keuze van het samenwerkingsmodel en de elementaire kenmerken daarvan. De respondenten worden gevraagd wat voor hen de kenmerken zijn van een succesvolle samenwerking tussen gemeenten bij de exploitatie van sportaccommodaties. Het tweede deel van het interview omvat een discussie op basis van een concept-ontwerpmodel voor intergemeentelijke samenwerking en marktgerichte exploitatie van sportaccommodaties. De projectleden worden gevraagd om hun visie op één exploitatiemodel voor de betrokken gemeenten en alle van toepassing zijnde sportaccommodaties. De discussie wordt gevoerd aan de hand van een conceptmodel. De slotvraag richt zich op de wijze waarop andere gemeenten en regio's hiervan kunnen leren.

5.4.3 Expertinterviews

Er zijn twee diepte-interviews afgenomen met experts buiten de casestudy ISO G5. De doelstelling hiervan is dataverzameling van experts die met een extern perspectief de bevindingen bekijken. Daarbij is heb gevraagd om hun visie over de ontwikkelingen en implementatie van ISO G5 en hun visie op intergemeentelijke samenwerking bij de exploitatie van sportaccommodaties. Gedurende het onderzoek zijn bevindingen getoetst met een wetenschappelijk expert op het gebied van sportaccommodaties. De geïnterviewde personen worden in de uitwerking aangehaald als 'experts'.



Figuur 17. Referentgesprekken

Bij de keuze van de experts is rekening gehouden met een referentiekader op het gebied van intergemeentelijke of regionale samenwerking en de exploitatie van sportaccommodaties. Er is gesproken met vertegenwoordigers van exploitatiemaatschappijen op managementniveau.

1. NV SRO.

In het referentgesprek met NV SRO, komt aan de orde:

- a. de visie op de toekomst van solitaire gemeentelijke exploitatie;
- b. de visie op intergemeentelijke samenwerking en welke marktpartners daarbij betrokken zijn;
- c. de mate waarin het project ISO G5 voldoet aan de kenmerken van intergemeentelijke samenwerking bij de exploitatie van sportaccommodaties.

2. Optisport Exploitatie BV.

Een tweede referentgesprek is gevoerd met een vertegenwoordiger van Optisport Exploitaties BV. Als marktleider van risicodragend exploitaties van gemeentelijke sportaccommodaties is hun visie relevant met het oog op de ontwikkeling van 'regionale sportbedrijven', intergemeentelijke samenwerking en hun rol daarbij als marktpartij.

3. De bevindingen worden vervolgens getoetst in een overleg met een expert van het Mulier Instituut.

De werkwijze bij de diepte-interviews met de experts is gelijk aan die van de interviews met projectleden. De geïnterviewde experts in de referentgesprekken hebben om een kopie van het interviewverslag verzocht en deze ontvangen voorafgaand aan de verwerking in de thesis. De experts ontvangen een kopie van de thesis.

5.5 Analyse en ontwerpmodel

Hoofdstuk 8 bevat de integrale analyse van de onderzoeksresultaten in relatie tot het verkregen perspectief. Het perspectief bestaat uit eigen waarnemingenvisie en expertise. De integrale analyse geeft antwoord op de onderzoeksvraag. Vervolgens wordt het antwoord op de onderzoeksvraag gekoppeld aan de uitkomsten van de inhoudelijke discussie met projectleden en de experts over het ontwerpmodel. Het accent ligt daarbij op de inhoudelijke aspecten en toepassingsmogelijkheden van een ontwerpmodel voor intergemeentelijke en marktgerichte exploitatie van sportaccommodaties.

Deel 1: Casestudy 'ISO G5'

*Kernmerken van intergemeentelijke samenwerking
bij de exploitatie van sportaccommodaties*



Figuur 18. 'De vijf' en de Intergemeentelijke Sportorganisatie

6. Casestudy ISO G5

6.1 Introductie Intergemeentelijke Sportorganisatie G5

6.1.1. Wettelijke en vrijwillige samenwerking in de regio Arnhem

In de regio Arnhem zijn er wettelijke en vrijwillige intergemeentelijke samenwerkingen. Een voorbeeld van een wettelijke regionalisering is de Regionale Uitvoerings Dienst (RUD) van elf gemeenten in de ODRA (Omgevings Dienst Regio Arnhem). Een ander voorbeeld is Brandweer Gelderland-Midden als onderdeel van Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden (VGGM)¹⁹. Naast deze wettelijke kaders zijn er verkenningen van andere intergemeentelijke samenwerkingsopties (ISO G5, 2011-4). Thema's die daarbij benoemd zijn: belastingen, ICT, leerplicht, inkoop en sport. Sinds 2010 is sprake van het oprichten van een Intergemeentelijke Sport Organisatie van vijf gemeenten (hierna: ISO G5).

6.1.2 Samenwerking op het gebied van sport

Medio 2010 stelden de gemeentesecretarissen van de vijf gemeenten Arnhem, Rheden, Renkum, Overbetuwe en Lingewaard dat "er meerwaarde zit in de bundeling van krachten". Een verkenning van de samenwerkingsmogelijkheden leidde initieel tot 17 thema's. Er zijn er 5 thema's geselecteerd waaronder sport. Er werd gestart met een inventarisatie van de uitvoering van sportbeleidstaken (ISO G5, 2011-4). "Kern van de visie is dat we regiegemeenten willen zijn. Consequentie daarvan is dat je de uitvoering op afstand zet. Doe je dat gezamenlijk met andere gemeenten, dan ligt een regionaal sportbedrijf voor de hand". De colleges van de vijf gemeenten willen gezamenlijk een sportorganisatie oprichten (Sportbedrijf Arnhem, 2013). "Doel is te komen tot een intergemeentelijke sportorganisatie die zich ten behoeve van de sport, de sporter en verenigingen volledig concentreert op het dagelijkse beheer, onderhoud en de exploitatie van de gemeentelijke sportvoorzieningen en uitvoering van sportstimuleringsactiviteiten" (ISO G5, 2014-1). De drie hoofdpunten zijn:

- 1) het oprichten van een uitvoeringsorganisatie die sportaccommodaties onderhoudt en beheert maar ook verantwoordelijk is voor bewegingsprogramma's;
- 2) stimuleren van diverse doelgroepen tot sporten en bewegen;
- 3) ondersteunen van het aanbod van sportactiviteiten.

6.1.3 Fasering en afbakening

De vijf gemeenten blijven autonoom in het opstellen van sportbeleid. "Het bedrijfsplan beschrijft de nieuwe sportorganisatie. Denk daarbij aan onderwerpen als de diensten en producten, de functies en de bezetting, het operationeel management, de begroting en communicatie. Er is een gefaseerde organisatieontwikkeling beoogd via een centrumgemeentemodel naar een zelfstandig sportbedrijf (ISO G5, mei 2012). Over de wijze waarop de intergemeentelijke sportorganisatie wordt bestuurd wordt na de vaststelling van het bedrijfsplan een keuze gemaakt" (ISO G5, 2012-8). "Wel hebben de colleges uiteindelijk een zelfstandige organisatie voor ogen". "Het einddoel is de gemeente(n) te ontzorgen". Een projectlid benoemt de rode draad in het project als "de wens tot maatschappelijke schaalvergroting en op een hoger niveau de zelfwerkzaamheid van verenigingen kunnen begeleiden en waarborgen. Het lokale maatwerk blijft, maar wordt gewaarborgd in het regionaal sportbedrijf".

6.1.4. De 'vijf' nader geïntroduceerd

Navolgend worden beknopt de hoofdkenmerken van de vijf gemeenten beschreven. Deze beschrijving bestaat uit (ISO G5, 2014-1, p. Bijlage 1):

- beknopte gemeentelijke kenmerken;
- de kern van het gevoerde sportbeleid;
- de uitvoering ten aanzien van beheer en exploitatie, sportstimulering en sportservice;
- een indruk van de huidige organisatorische invulling van de uitvoering.

Gemeente	Kernen	Inwoners	Uitvoeringsorganisatie	FTE	Inbreng % in ISO G5	Integratie kosten
Rheden	7	43.700	Sportbedrijf (intern)	19	8%	€ 20.000
Renkum	6	31.600	Gemeente/commercieel	11	4%	€ 11.000
Overbetuwe	14	46.500	Gemeente	13	7%	€ 16.000
Lingewaard	3	45.800	Commercieel	1,5	2%	€ 4.000
Arnhem	1 (24 wijken)	150.000	Sportbedrijf (intern)	150	79%	€ 194.000

Tabel 10. Kenmerken en aandeel van de vijf gemeenten in ISO G5

¹⁹ Brandweezorg voor in totaal 16 gemeenten in de regio Arnhem.

Tussen de gemeenten bestaat verschil in personele formatie, de sportbegroting en de benodigde diensten die over gaan naar de intergemeentelijke sportorganisatie (ISO G5, 2013-3). De inbreng en geraamde integratiekosten geven een goed beeld van de verhoudingen tussen de gemeenten. Arnhem en Rheden hebben een intern verzelfstandigd sportbedrijf. In Overbetuwe is het beheer onderdeel van de gemeentelijke organisatie. In Lingewaard en Renkum wordt de exploitatie van de zwembaden en deels van de binnensport door commerciële marktpartijen verzorgd (ISO G5, 2012-5).

Onderlinge verhoudingen en interne uitdagingen

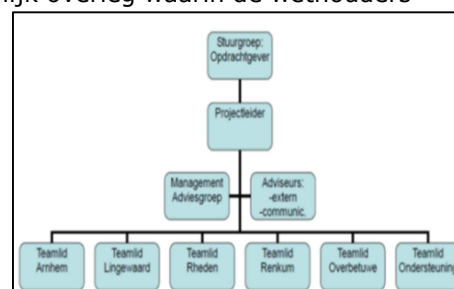
De samenwerking tussen de gemeenten wordt beïnvloed door onderlinge verhoudingen en lokale ontwikkelingen. "Bestaande onderlinge verhoudingen tussen bestuurders van de verschillende gemeenten, vaak geënt op historisch perspectief, zijn van essentieel belang. Dat speelt eigenlijk op elk niveau in de organisaties. Bestaande fricties werken verlamdend". Van invloed zijn politieke druk, faillissementen, succes- en faalervaringen in exploitaties of verzelfstandiging (Andres, 2009). Ook spelen de capaciteit en competenties van personeel, nieuwbouw van sportaccommodaties, beleidsvraagstukken en de invloed van ondernemers een rol. Over die laatste factor wordt door een expert opgemerkt: "Hoe kleiner de gemeente, des te groter het risico op vervlechting van politieke, bestuurlijke, zakelijke en privé belangen".



Figuur 19. Regio Arnhem (Google Maps)

6.1.5 Projectinrichting ISO G5

Het projectteam fungeert als werkgroep. Dit past bij een netwerkorganisatie (Korsten, Becker, & Van Kraaij, 2006). De teamleden hebben bestuurlijk mandaat en koppelen bevindingen terug naar hun eigen organisatie. De personele inzet in het projectteam is hoog. Daar komt de interne ambtelijke inzet per gemeente bij (beleid, juridisch, financiën). Het projectteam legt verantwoording af aan de Stuurgroep, bestaande uit de gemeentesecretarissen. Daarnaast is er een bestuurlijk overleg waarin de wethouders van de vijf gemeenten vergaderen. Het projectteam heeft fors ingezet op het ontwikkelen van een Producten en Diensten Catalogus (PDC). Dat zijn alle sport- en vastgoed gemoeide begrotingsposten. Voor elke gemeente zijn formats opgemaakt met overzichten van personele inzet in FTE's, de organisatie- en personeelsstructuur, specificaties en uitzonderingen. "Er was een lacune tussen de pragmatische resultaten van de werkgroep en de benodigde politiek-bestuurlijke visie, vandaar dat er een projectleider van de interim regiopool werd aangesteld". Dat leidde tot het projectplan (ISO G5, 2011-11) en tot het oprichtingsplan.



Figuur 20. Projectorganogram ISO G5

6.2 Taakvelden

"De intergemeentelijke sportorganisatie ontwikkelt geen sportvisie, sport- of accommodatiebeleid". In de projectdocumenten is nadrukkelijk gesteld dat de gemeenten *bepalen* en ISO G5 de *uitvoeringsorganisatie* is ten behoeve van de vijf gemeenten en producten en toetsbare verbetering oplevert (ISO G5, 2014-1):

Producten ISO G5	Toetsbare verbeteringen
1. Beheer en exploitatie van sportaccommodaties	de toegankelijkheid van de gemeentelijke sportaccommodaties en de sport in het algemeen;
2. Sportstimulering	de verbetering van de directe dienstverlening aan de bewoners van de vijf gemeenten;
3. Sportservicepunt	- de kwaliteit van producten en dienstverlening; - efficiency (meer doen met hetzelfde geld); - betalbaarheid van producten en dienstverlening (het mag klanten en gemeenten niet meer kosten).

Tabel 11. Producten ISO G5 en toetsbare verbeteringen

Het toetsbaar maken van de verbeteringen is niet uitgewerkt. Als startpunt van de samenwerking zijn uitgangspunten geformuleerd (ISO G5, 2014-1). "Intergemeentelijke samenwerking is essentieel om talentvolle en goede medewerkers in de organisaties een perspectief te bieden en speelt in op de verwachte schaarste op de arbeidsmarkt". "Het bevordert de kwaliteit, continuïteit en beschikbaarheid van de dienstverlening. Het stelt de gemeenten in staat werkprocessen efficiënt te organiseren en levert op termijn een bijdrage aan bezuinigingsstaken". De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de beleidsbepaling blijft bij de individuele gemeenten. Gezamenlijke ambtelijke voorbereiding biedt kans op efficiëntie, maar nadrukkelijk wordt gesteld dat gemeentelijke herindeling niet het doel is.

ISO G5 is voorlopig de enige aanbieder en krijgt de kans om te ontwikkelen tot een efficiënte, professionele en maatschappelijk betrokken organisatie. Uitvoeringstaken worden voor een vooraf bepaalde termijn niet belegd bij andere partijen, maar lopende contracten worden gerespecteerd. ISO G5 is verantwoordelijk voor het professionaliseren van opdrachtnemerschap. De klantgroepen zijn de inwoners, de verenigingen, andere sportaanbieders, de opdrachtgevende gemeenten en partners zoals welzijns- en onderwijs instellingen en commerciële partijen. De criteria zijn:

- één aansturing: menskracht en middelen onder één aansturing leidt tot een efficiënte verdeling van taken, opbouw van specialismen, flexibiliteit in programmering, het adequaat en tijdig kunnen anticiperen op wet- en regelgeving en een betere onderhandelingspositie naar partners;
- het eindperspectief: een zelfstandige uitvoeringsorganisatie wat meer ruimte biedt voor ondernemerschap dan een centrumgemeentemodel;
- gefaseerd naar een zelfstandige uitvoeringsorganisatie: het verzelfstandigingsproces is intensief en tijdrovend. "De eerste stap naar centrumgemeente is een laagdrempelig schakelmoment".

6.3 Actuele stand van zaken

Het oprichtingsplan beschrijft een ontwikkeling van centrumgemeentemodel naar verzelfstandigd regionaal sportbedrijf. Arnhem is als centrumgemeente eindverantwoordelijk voor ISO G5. De andere gemeenten mandateren de gemeente Arnhem om de uitvoering van sportbeleidstaken vorm te geven en detacheren daarbij personeel en middelen. Het personeel blijft in dienst van de eigen gemeente. De afname van producten en diensten wordt per gemeente vastgesteld door de colleges. Er wordt een *lichte gemeenschappelijke regeling* toegepast (VNG, 2014). Er worden geen bevoegdheden overgedragen. De visie die is verwoord in het uitgangspuntendocument (ISO G5, 2012-2) blijkt niet te hebben geleid tot een eenduidig beeld op intergemeentelijke samenwerking. Eind 2013 is door de vijf gemeenten alsnog besloten een overkoepelende samenwerkingsvisie op te stellen. Een projectlid merkt daarover op: "Die eindvisie is hetzelfde als de beginvisie, maar men was 'm even kwijt". Een projectlid zegt daarover: "In de loop van het project werd de financiële context steeds belangrijker, bezuinigingen legden druk op de doelstellingen van regionalisering. In het beginstadium was het motto 'meer doen voor hetzelfde geld', dat werd omgebogen naar circa 20% efficiëntie". Dit wordt beaamd door de andere projectleden.

De opgaven voor het vervolg naar de verzelfstandigde ISO G5 zijn integratie van de (financiële) bedrijfsvoering, het organiseren van de samenwerking en de feitelijke verzelfstandiging. Voor het voorbereiden en uitwerken van de verzelfstandiging gelden de volgende onderwerpen:

- afweging van de rechtsvorm de verzelfstandiging en bestuurlijke organisatie;
- opzet van de uitvoeringsorganisatie, inclusief ondersteunende functies;
- nulmeting van de sport specifieke onderdelen in de gemeentelijke begrotingen ten behoeve van het financiële vertrekpunt voor de exploitatiebegroting;
- exploitatiebegroting, integratiekosten, desintegratiekosten en verantwoording en fiscale zaken;
- advisering van medezeggenschapsorganen, sociaal statuut, cao en het pensioenfonds.

6.3.1 Lichte WGR-CG, shared service of verzelfstandigd ISO G5

ISO G5 wordt in eerst vormgegeven conform een centrumgemeentemodel (WGR-CG). "De crux van de centrumgemeente is dat alle gemeenten verantwoordelijkheid dragen voor de bedrijfsvoering". Vanuit de centrumgemeente wordt een extern verzelfstandigd sportbedrijf ingericht. "De gemeente Arnhem streeft al langer naar externe verzelfstandiging van haar sportbedrijf". In de keuze van de samenwerkingsvorm lijkt de gemeentegrootte van Arnhem sterk bepalend. Een projectlid stelt echter: "Het belangrijkste criterium was de veronderstelde aanbestedingsplicht". Die zou bij een centrumgemeentemodel niet van toepassing zijn. De vraag is of het voorkomen van de aanbestedingsplicht een passend criterium is. Er wordt een discrepantie geconstateerd tussen de fasering van samenwerkingsmodellen en de uitgangspunten:

- de werkwijze in het project is conform een *netwerksamenwerking*;
- beoogd wordt een *centrumgemeentemodel*;
- de ontwikkeling naar een zelfstandige uitvoeringsorganisatie is conform een shared service center in het *SETA concept* (Samen en toch Apart).

Waarom zijn het project en het oprichtingsplan niet direct conform het SETA model vormgegeven? "Er is een sterke bestuurlijke betrokkenheid bij de intergemeentelijke sportorganisatie vanuit de deelnemende gemeenten, evenals een sterke binding op tactisch en operationeel niveau". Past een sterke bestuurlijke invloed bij een markgerichte uitvoeringsorganisatie? Er wordt personeel gemandateerd naar de centrumgemeente, maar ondersteunende diensten (PIOFAH taken²⁰) blijven bij de afzonderlijke gemeente. De huisvesting is op één locatie, exclusief PIOFAH medewerkers. Dit leidt tot de constatering dat een markgerichte verzakelijking en meer op afstand gezette organisatie niet aan de orde is.

²⁰ PIOFAH: Personeel, Informatievoorziening, Organisatie, Financiën, Automatisering/Administratie en Huisvesting

Er vinden doorbelastingen plaats en er is gedwongen winkelnering. De uitvoeringsorganisatie kan beperkt sturen in haar bedrijfsvoering. Volgens een projectlid moet niet de uiteindelijke organisatievorm het doel zijn als wel "een markgerichte, maatschappelijke exploitatie organisatie, waarvan de professionaliteit leidt tot een merkbaar maatschappelijk effect".

6.3.2 Risico's

De in het oprichtingsplan benoemde risico's zijn in perspectief gebracht tot de keuze van het samenwerkingsmodel:

Onderwerp	Risico en discussie
Algemeen	Vanuit het centrumgemeentemodell wordt verzelfstandigd. Dan is opnieuw gemeentelijke besluitvorming van toepassing. Dit risico is voor de gemeenten acceptabel als 'deugdelijke voorbereiding van de verzelfstandiging'. Het leidt bij geïnterviewden tot vraagtekens: "Voorkom tussenmodellen, tijdelijke entiteiten en discussies die geënt zijn op de bestaande situatie(s) en niet op de te ontwikkelen organisatie". "Als je het perspectief op het einddoel verliest, bestaat het risico te verzanden in details van hetgeen je op dat moment kunt bezien". Dat leidde vlak voor de besluitvorming tot bestuurlijke discussies: "Men legde de focus op het 'hoe' en verloor daardoor het zicht op het waarom ook alweer".
Financiële risico's	De gemeente Arnhem is eindverantwoordelijk voor de exploitatie van ISO G5. Exacte afspraken over elkaar informeren bij overschotten en tekorten worden vastgelegd in dienstverleningsovereenkomst. Een projectlid is over het financiële punt uitgesproken: "De belangrijkste dimensies van maatschappelijke georiënteerde organisaties zijn: ambitie, kennis, netwerk en tact. En niet geld. De financiële factor werd gaandeweg het project, mede door bezuinigingen, steeds dwingender en een struikelblok".
Bestuurlijke risico's	"Noem het 'Calimero-effect': de vrees is dat de grootste gemeente taken naar zich toetrekt of dat een gevoel van gezamenlijke verantwoordelijkheid verdwijnt". Dit risico wordt gemanaged door een bestuurlijk overleg. Evenwel zien experts dit als een blijvend risico: "Het centrumgemeentemodell is een bestuurdersmodel, ISO G5 is gebaat bij een op markgerichte bedrijfsvoering". Een andere stelt: "Neem de nieuwe organisatie als uitgangspunt, blijf niet hangen in de bestaande situatie. Maar marktgericht denken vanuit gemeentelijke perspectief blijkt ingewikkeld".
Personele risico's	In de dienstverleningsovereenkomst is vastgelegd dat de gemeente Arnhem zorgt voor een beroepsaansprakelijkheidsverzekering, om de gevolgen van eventuele calamiteiten te managen.

Tabel 12. Benoemde risico's oprichtingsplan

6.4 Bestuurlijk besluitvormingsproces

De projectleden stellen unaniem dat bestuurders eerder en consistentier betrokken moeten worden. "De aanvang was goed, maar gaandeweg het proces zijn de bestuurders vervolgens te laat opnieuw betrokken". De gemeentesecretarissen gingen aan de slag met hun ambtelijke ondersteuning. "Er is vanuit een pragmatische insteek aan het proces begonnen, de bestuurlijke paraplu is te laat opgezet". "In een vergelijkbaar project is continue bestuurlijke betrokkenheid vereist zodat het mogelijk is om eerder op te schakelen tussentijds". De wethouders werden inhoudelijk gevoed door het management adviesteam en de projectteamleden. En door intern betrokken ambtenaren. "Maar die verschillende personen deelden niet altijd dezelfde mening". Daardoor is het lastig eenduidigheid in de visie en werkwijze vast te houden. Andere uitdagingen waren de wisselingen van bestuurders (wethouders) en voortschrijdend inzicht en ervaringen op lokaal niveau (faillissementen, bezuinigingen). Ook de verkiezingen en politieke belangen hebben de visie van de betrokken wethouders beïnvloed.

6.4.1 Aandachtspunten voorafgaand aan besluitvorming

In november 2013 hebben de colleges van de gemeenten het Oprichtingsplan Intergemeentelijke Sportorganisatie G5 behandeld. Vanuit de interne ambtelijke organisatie(s) werden de volgende aandachtspunten meegegeven:

- de financiële randvoorwaarden en het verschil in begroting en de werkelijke resultaten;
- de frictiekosten en verrekening van doorbelastingen van intern personeel (lokaal sociaal statuut);
- onduidelijkheid over de fasering en overgang van centrumgemeente naar regionaal sportbedrijf;
- de overheadverdeling is gebaseerd op arbitraire verdeelsleutel(s);
- regionale projecten (ODRA, Brandweer en ICT) hebben veel uitdagingen aan het licht gebracht;
- de omgang met onderhoud en investeringsfinancieringen;
- de verwevenheid van sport met openbaar groen, gebouwenbeheer en andere gemeentediensten;
- er is verschil in de toepassing van het BTW-Sportbesluit tussen de verschillende gemeenten;
- er zijn voorgenomen of besloten bezuinigingsopgaven in verschillende gemeenten;
- er is verschil in financiële parameters en treasury²¹ statuten.

²¹ Treasury statuut: een regeling voor het sturen en het beheersen van, het verantwoorden over en het toezicht houden op de financiële geldstromen, de financiële posities en de hieraan verbonden risico's.

De “angst voor het onbekende, de verandering en de grootte van de organisatie spelen met name bij de ambtenaren die indirect betrokken zijn”. Aandachtspunt is “het gebrek aan betrokkenheid van meet af aan en doorlopende communicatie, vooral als bij personele wisselingen”. De eindconclusie luidde dat “in deze fase nog niet elk risico tot in detail kan worden ondervangen of uitgesloten. Wel kan worden geconstateerd dat met veel zorg is gekeken naar de ingebrachte aandachtspunten. Dit schept veel vertrouwen voor het vervolgproces” (Wijnands, 2014).

6.4.2 Van besluit naar uitvoering

Het oprichtingsplan is in de gemeenten Arnhem, Rheden en Overbetuwe door het college vastgesteld (Gemeente Overbetuwe, 2014). Het besluit is dat de uitvoering van het sportbeleid per 1 augustus 2016 wordt ondergebracht in een verzelfstandigd sportbedrijf. In de periode van 1 maart 2014 tot en met 31 juli 2016 wordt ISO G5 ingericht conform het centrumgemeentemodel. De OR heeft positief geadviseerd op het voorgenomen besluit van het college (Ondernemingsraad Gemeente Rheden, 2014). De OR ziet de intergemeentelijke samenwerking als een essentieel onderdeel om de kwaliteit, continuïteit en beschikbaarheid van de dienstverlening op termijn te kunnen garanderen. Er moet aandacht zijn voor de effecten van voorgenomen bezuinigingsmaatregelen. De OR wenst zorgvuldigheid de detachering van medewerkers in de centrumgemeente. Hierbij moet het GO (Georganiseerd Overleg) participeren. Tussentijdse reducties van personele capaciteit hebben mogelijk gevolgen voor wat de centrumgemeente gaat uitvoeren. Er dient gewaakt te worden voor bovenmatig personeel op termijn. De OR en GO worden betrokken in het ontwikkelen van centrumgemeente naar extern verzelfstandigde sportorganisatie.

In de gemeente Renkum besluit het nieuwe college (na de verkiezingen van 19 maart 2014) over het oprichtingsplan. In een motie van de PvdA is het college opgedragen een kadernotitie te schrijven over de bestuurlijke filosofie (Erkens, 2014). Hierin moet een plan van aanpak staan met de concrete doelen van de nieuwe bestuurlijke filosofie, de randvoorwaarden bij het realiseren van de doelen en de te volgen route. Er is een toelichting gewenst op de gemaakte keuzes voor samenwerking en de criteria die bij nieuwe samenwerkingsvormen in acht genomen moeten worden. “Hierbij dient ook aandacht te worden besteed aan de gevolgen van samenwerking voor de overheadkosten, een heroriëntatie op de rollen en verantwoordelijkheden van het bestuur en de ambtelijke organisatie binnen het duale stelsel” (Erkens, 2014). De gemeente Lingewaard heeft in deze fase afgezien van verdere deelname aan ISO G5. Volgens de projectleden hebben de gemeenteraadsverkiezingen 2014 invloed gehad op de daadkracht van bestuurders in het politieke besluitvormingsproces.

6.5 Implementatieproces

Het implementatieproces bestaat allereerst uit de overwegingen van ISO G5 om te komen tot de keuze van het samenwerkingsmodel. Dit is een belangrijk onderdeel omdat daaruit de kenmerken en factoren die van belang zijn bij de modelkeuze kunnen worden afgeleid. Vervolgens worden de resultaten van het project en het vervolg na besluitvorming beschreven.

6.5.1 Verkenning samenwerkingsmodel

ISO G5 had geen praktijkvoorbeeld. “Voor zover we nu kunnen overzien is het proces van samenwerking tussen Arnhem, Lingewaard, Overbetuwe, Rheden en Renkum, waarbij van onderop gekeken wordt naar samenwerking op alle uitvoerende sporttaken, uniek voor Nederland” (ISO G5, 2011-11). In het projectplan van november 2011 is als deelresultaat benoemd “een door de Stuurgroep Intergemeentelijk Werken goedgekeurde rapportage met toepasbare samenwerkingsvormen, hun voor- en nadelen voor de vijf gemeenten, en een beargumenteerd advies welk model te kiezen. Een eerste inventarisatie wees uit dat er vier meest gehanteerde samenwerkingsvormen binnen de VNG zijn (ISO G5, 2011-11):

1. samenwerking op projectbasis;
2. het netwerkmodel;
3. het centrumgemeentemodel;
4. de oprichting van een nieuwe rechtspersoon.

“In de stuurgroep van 30 maart 2012 is besloten het onderzoek te concentreren op alleen het centrumgemeentemodel” (ISO G5, 2012-4). De genoemde reden is tijdswinst. Het voorstel is dat “de gemeente Arnhem het totale dienstenpakket aan de vijf gemeenten levert”. Toch hinkt de stuurgroep op twee gedachten. “Door het concreet maken van voordelen van het oprichten van een nieuwe organisatie worden de kwaliteitseisen voor de samenwerking expliciet, ook in het centrumgemeentemodel”. In de collegenotitie van augustus 2012 wordt het centrumgemeentemodel voor besluitvorming voorgelegd (ISO G5, 2012-8). In “Samenwerken in sport: hoe dan?” worden alsnog vier samenwerkingsmodellen benoemd. Van elke vorm worden kenmerken en bevindingen beschreven. Uitgangspunten hierbij zijn verhoging van de kwaliteit, toegankelijkheid, efficiëntie en betaalbaarheid van de dienstverlening.

6.5.1.1 Samenwerken in projecten

"Deze vorm voldoet niet aan de uitgangspunten omdat dit niet gepaard gaat met het onderbrengen van personeel en middelen onder één operationele aansturing. Deze samenwerking levert geen structurele bijdrage aan de verhoging van de kwaliteit, toegankelijkheid, efficiëntie en betaalbaarheid van de dienstverlening in de praktijk". Het werken met dienstverleningsovereenkomsten heeft als voordeel dat het een impuls geeft aan het professionaliseren van opdrachtgeverschap. Sportbedrijf Arnhem bepaalt hoe de diensten worden uitgevoerd. Het (exploitatie)risico voor de grootste projectgemeente is relatief laag.

6.5.1.2 Samenwerken via een netwerkorganisatie

"Het netwerkmodel voldoet niet aan de uitgangspunten. In deze samenwerkingsvorm worden beheer en exploitatie van sportaccommodaties, sportstimulering en sportservicepunt verdeeld over de verschillende gemeenten. ISO G5 wenst beheer en exploitatie in samenhang te organiseren. Deze samenwerkingsvorm brengt personeel en middelen van het geheel aan producten en diensten niet onder één aansturing".

6.5.1.3 Samenwerken via het centrumgemeentemodel

De stuurgroep beoordeelt dit model als best passend. Het centrumgemeentemodel vereist geen nieuwe bestuurlijke organisatie. "Vanwege de omvang is het logisch dat Arnhem als centrumgemeente optreedt. Sportbedrijf Arnhem levert alle uitvoerende diensten op contractbasis. Het huidige personeel en de middelen worden ondergebracht bij Sportbedrijf Arnhem. De gemeente Arnhem is verantwoordelijk voor de inrichting en draagt het exploitatierisico". Het ontbreekt aan directe invloed op het sportbedrijf waar de gemeente Arnhem die wel heeft. "Het centrumgemeentemodel geeft bij betrokkenen een gevoel van ongelijkwaardigheid". De invloed via een dienstverleningsovereenkomst is vergelijkbaar met uitbesteding aan een externe partij. "Het centrumgemeentemodel houdt de mogelijkheid tot het oprichten van een nieuwe organisatie open". Dan geldt wel opnieuw bestuurlijke betrokkenheid van de gemeenten.

6.5.1.4 Oprichten van een nieuwe organisatie

"De voordelen van een nieuwe organisatie zijn het gevoel van gelijkwaardigheid en de ruimte voor ondernemerschap. De gemeenten delen het exploitatierisico. Dat risico kan worden belegd bij de uitvoeringsorganisatie. Dit past goed bij de ambitie om toe te groeien naar regiegemeenten en creëert meer afstand tot gemeentelijk bestuur. Overigens wordt dat door sommigen ervaren als nadeel. Er is veel ruimte voor ondernemerschap in tegenstelling tot het centrumgemeentemodel. Daarin moet rekening worden gehouden met de inbedding van de sportorganisatie in de ambtelijke organisatie van Arnhem".

6.5.1.5 Invloed aanbestedingsrisico

"Het advies luidt expliciet om een nieuwe organisatie als eindperspectief te overwegen" (ISO G5, 2012-8). Vanuit bestuurlijke context geniet het centrumgemeentemodel de voorkeur. Dat model "voldoet aan wat met de samenwerking wordt beoogd en het is haalbaar op relatief korte termijn". De constatering is dat inhoudelijke argumenten niet doorslaggevend zijn in de keuze voor het samenwerkingsmodel. In 2013 is een scan verricht naar de samenwerkingsmodellen waaronder SSC of combinatievormen (BMC, 2012). Er heeft ook juridische toetsing plaatsgevonden van modellen en aanbestedingsplicht (Hylkema, 2014). "De samenwerking kan ook via andere weg dan een GR worden vormgegeven, zonder dat daarbij extra (aanbestedingsrechtelijke) risico's worden gelopen". Voor het voorkomen van de aanbestedingsplicht is een publiek-publieke samenwerking ten behoeve van uitvoeringstaken van algemeen belang voldoende. "De samenwerking volgens GR of een dienstverleningsovereenkomst is een bestuurlijke afweging".

6.5.2 Resultaten project ISO G5

Drie gemeenten starten de intergemeentelijke samenwerking, mogelijk sluit een vierde gemeente later aan. In de fasen van centrumgemeentemodel en extern verzelfstandigd sportbedrijf is Sportbedrijf Arnhem de organisatie van waaruit wordt ontwikkeld. De gemeenten bevestigen de behoefte aan de samenwerking ter bevordering van de professionaliteit, het voorkomen van kwetsbaarheid en het kunnen reduceren van de kosten. De afzonderlijke gemeenten kunnen niet *solitair* de doelstellingen bereiken van sportstimulering, sportservice en exploitatie van sportaccommodaties. Het project heeft naast een intergemeentelijke sportorganisatie ook opgeleverd:

- a. financiële en inhoudelijke inzichten in eigen begroting, formatie, werkwijze en boekhouding;
- b. valkuilen en succesfactoren om te komen tot intergemeentelijke samenwerking;
- c. inzicht dat de eindtermijn in beeld moet zijn om een te lang proces te voorkomen;
- d. het "organiseren van samenwerking leidt tot samen werken". "Hoewel dit geen doel is van ISO G5, draagt overleg en samenwerking wel bij aan de constructieve houding van de partners".

Deel 2: Constateringen ISO G5 en analyse

Analyse van de kenmerken en factoren in de casestudy

en toetsing onderzoeksbevindingen in referentgesprekken



Figuur 21. Constateringen en analyse

6.6 Constateringen op basis van ISO G5

De casestudy ISO G5 leidt tot constateringen die in relatie staan tot de kenmerken van intergemeentelijk en marktgericht samenwerken bij de exploitatie van sportaccommodaties. In dit hoofdstuk worden de constateringen en de kenmerken getoetst in referentgesprekken met experts.

6.6.1 Toetsing kenmerken, samenwerkingsmodel en factoren

De kenmerken van ISO G5 worden getoetst aan die van het centrumgemeentemodel. "Het doel is een intergemeentelijke sportorganisatie die zich volledig concentreert op dagelijks beheer, onderhoud en de exploitatie van de gemeentelijke sportvoorzieningen en de uitvoering van sportstimuleringsactiviteiten". In de documentatie van ISO G5 worden uitgangspunten, voorwaarden en criteria genoemd. Die komen overeen met de zes kenmerken in de literatuur (Korsten, Becker, & Van Kraaij, 2006).

Kenmerken	Constatering
Verzakelijking	ISO G5 is niet geïnitieerd vanuit een bestuurlijke visie, maar vanuit ambtelijk initiatief. In de initiatiefase is een actief betrokken bestuur gewenst. Blijvende bestuurlijke invloed c.q. de CG past niet bij marktgerichte verzakelijking. Een nieuwe organisatie hoeft niet te worden ingericht. De relatief dure CAR/UWO (cao) past slecht bij een sportorganisatie. Die richt zich ook op activiteiten buiten reguliere kantooruren. Een beperkte mate van commerciële exploitatie is mogelijk. Zowel qua juridische mogelijkheden, als qua personele competenties.
Verminderen kwetsbaarheid	Dit geldt voornamelijk voor de kleine gemeenten. Sportbedrijf Arnhem levert nu al diensten voor technisch beheer en coördinatie van sportstimuleringsactiviteiten. Vice versa verkleint de kwetsbaarheid van Sportbedrijf Arnhem niet. Zij krijgt er een exploitatierisico bij. Er is behoud van autonomie in het opstellen van sportbeleid ("geen herindeling").
Bevorderen continuïteit	De CG kan beantwoorden aan het verminderen van de kwetsbaarheid. Vooral wanneer de grootste gemeente haar zaken goed op orde heeft. Contractmanagement met de kleinere gemeenten schept daar ook verplichtingen, onder andere tot het continueren van beleid, middelen en personele detachering.
Bevorderen carrièreperspectief	De CG kan enigszins beantwoorden aan het bevorderen van carrièreperspectief. Er zijn doorstroom en groeimogelijkheden. Evenwel is het risico dat de grootste gemeente de beste medewerkers overneemt. Hierdoor wordt de afhankelijkheid van de CG alleen maar groter. Daarnaast blijven functies nagenoeg gelijk en zal eerder sprake zijn van vermindering van functies dan dat er banengroei is. Een meer commerciële werkomgeving is niet aan de orde.
Kostenreductie	De incidentele kosten bij het samenwerkingsproces van project ISO G5 zijn hoog. De inzet in tijd, menskracht en middelen is groot. De structurele kosten kunnen worden gereduceerd, mits de CG vooral in managementlagen efficiency kan doorvoeren. Verder is te bezien in hoeverre beheer- en onderhoudstaken uitbesteed kunnen worden en wat het voordeel is van integrale aanbesteding. De CG leidt in de eerste jaren na oprichting niet tot kostenreductie.
Gelijkwaardigheid	De gemeenten zijn niet gelijkwaardig in schaalgrootte. Er is één grote kerngemeente, de vier anderen zij qua inwoneraantal goed vergelijkbaar. De inbreng in ISO G5 verschilt fors. In twee gemeenten is sprake van commercialisering. Die exploitaties gaan in eerste instantie niet over naar de CG. Er is verschil in gelijkwaardigheidsgevoel. Er is zowel een gevoel van partnerschap als van overschaduwd worden. Per gemeente kan per niveau (bestuur, management, ambtelijk en uitvoerend) de bevindingen over gelijkwaardigheid verschillen.

Tabel 13. Kenmerken centrumgemeente / ISO G5 (CG staat voor centrumgemeente)

Intergemeentelijke samenwerking kan leiden tot het reduceren van de kwetsbaarheid en het bevorderen van de bedrijfscontinuïteit. Het centrumgemeentemodel biedt beperkt een verbeterd carrièreperspectief. Een reductie van de kosten wordt in de eerste jaren van het centrumgemeentemodel niet verwacht. Daar komen hoge projectinvesteringen nog bij. Voor verzakelijking is meer nodig dan het uitplaatsen van uitvoeringstaken door meerdere gemeenten in één nieuwe organisatie met gemeentelijke karakteristieken. Door het achterblijven van PIOFAH taken bij de afzonderlijke gemeenten is er blijvende gedwongen winkelnering en blijft de ambtelijke status behouden.

6.6.2 Samenwerkingsmodel

De kenmerken van ISO G5 worden getoetst aan de samenwerkingsmodellen die in de literatuur en praktijk bekend zijn. Gevoelsmatige bevindingen en politiek bestuurlijke sensitiviteit spelen echter ook een rol. Het eigen perspectief van de vijf gemeenten evenals onderlinge verhoudingen zijn van essentieel belang gebleken. Het project- en procesmanagement zijn ook van invloed op inhoudelijke ontwikkeling en besluitvorming over samenwerkingsmodellen. Hoe langer de looptijd van het project, des te meer invloed hebben contextuele factoren (zoals verkiezingen). Voor het proces geldt dat niets constant is, behalve verandering²². Er waren personele wisselingen in elke laag van de projectorganisatie. Vooral de wisselingen in de stuurgroep en op politiek bestuurlijk niveau zijn van invloed geweest. "Het financiële criterium werd sterker gedurende het project".

²² Vrij naar: Heraclitus, Grieks filosoof 540 v.C. - 480 v.C

Een sterker financieel motief heeft echter niet geleid tot een verregaande verzakelijking. Er is geen sprake van commercialisering binnen het intergemeentelijk samenwerkingsmodel. De bestaande commerciële exploitaties, worden niet (direct) geïntegreerd in de uitvoeringsorganisatie.

Samenwerkingsvorm	Kenmerken	ISO G5
Netwerk	-	Te vrijblijvend karakter. Geen vaste organisatiestructuur. Draagt niet bij aan de uitgangspunten. Geen logisch toepasbaar model.
Centrumgemeente	-/+	Als voorkeursoptie benoemt. Organisatie bleek in project complex. Weinig ambtelijk draagvlak. Geen goede balans tussen bestuurlijke invloed en verzakelijking. Wordt gezien als opstap naar nieuwe organisatie (SSC / SETA). Communicatie over de fasering leidt tot weerstand. Waarom dan eerst CG?
Matrix	-	Niet benoemd als reële optie door het verschil in schaalgrootte, afwezige gelijkwaardigheid en onderlinge afstand. Kleinere gemeenten hebben geen baat bij taken in huis halen. Het gaat in dit project alleen om sport, niet om meerdere te verdelen taken. Uitrui van taken en ambtenaren leidt niet tot gewenste effecten drie K's: kwaliteit, kosten en kwetsbaarheid.
SSC	+/-	Niet als model onderzocht. Discrepancie in gelijkwaardigheid van gemeenten. De schaalgrootte van Arnhem is uitzonderlijk. Goede balans tussen autonomie en dienstendeling. Juist de gezamenlijke schaalgrootte is reden om doelstellingen te realiseren: verminderen kwetsbaarheid, kostenbesparing, professionalisering en verbetering van de dienstverlening.
SETA	+	Niet als model onderzocht. Maar biedt wel perspectief in het kader van de door ISO G5 gewenste nieuwe organisatie. Juist deze vorm biedt mogelijkheden om ambtenaren 'onder één dak' te brengen en diensten en producten over te hevelen. Nadeel van SETA is dat het opgebouwd is aan de hand van een WGR. Dat betekent een grote bestuurlijke invloed, behoud van ambtelijke status en blijvende doorbelastingen vanuit de afzonderlijke gemeenten.

Tabel 14. Meest passende samenwerkingsmodel ISO G5 (CG staat voor centrumgemeente)

Het centrumgemeentemodel past bij een intergemeentelijke samenwerking waarbij de schaal van één gemeente duidelijk het grootst is. In zes van de acht interviews met projectleden is aangegeven dat het verschil in schaalgrootte niet het doorslaggevende criterium is geweest. "De doorslaggevende reden is een intern opgesteld juridisch advies dat in het centrumgemeentemodel een aanbestedingsplicht niet aan de orde is". Constatering op basis van een 'second opinion' is dat andere samenwerkingsmodellen daar ook gelegenheid toe bieden. Op basis het expliciete advies om een nieuwe uitvoeringsorganisatie op te richten met ruimte voor ondernemerschap, is de constatering is dat het SETA model het best passend is bij de uitgangspunten van ISO G5. Dit is een vorm van een shared service waarbij de ambtenaren, taken en middelen onder één dak gebracht worden. Er is in de keuze weinig oog voor de gelijkwaardigheid van gemeenten. Er is zowel bij het centrumgemeentemodel als SETA een uitdaging in gelijkwaardigheidsgevoel en gelijkheid in bestuurlijke invloed en stemrecht. De Wgr biedt hiervoor geen oplossingen.

6.6.3 Uitgangspunten en exploitatiemodel

Het centrumgemeentemodel wordt door projectleden en experts niet gezien als beste optie voor samenwerking. "Een Wgr heeft een bestuurlijk karakter en past minder goed bij de doelstellingen van een sportbedrijf". Alle acht geïnterviewde projectleden geven aan dat een verzelfstandigde organisatie een beter passend exploitatiemodel is dan een centrumgemeente. Die bevinding is gelegen in het toegenomen accent op bezuinigingen en efficiency. Omdat ISO G5 nog geen inzage biedt in inhoudelijke en financiële bedrijfsresultaten, is de mate van gastheerschap, kwaliteit, tarifiering en carrièreperspectief nog niet bekend. "De verwachting is dat alleen verzakelijking echt bij kan dragen aan efficiëncywinst, dus buiten een gemeentelijk georiënteerde organisatie". In de praktijk blijkt dat het samenwerkingsproces al leidt tot vermindering van de kwetsbaarheid en carrièreperspectief. Alle geïnterviewden geven aan dat er al personeel wordt uitgewisseld en dat er gezamenlijke trainingen van personeel plaats vinden.

Een opmerking luidt: "Wil je je uitvoeringsorganisatie laten besturen door politieke bestuurders"? Hierover zegt een geïnterviewde expert dat de lichte Wgr beter past vanwege de zelfstandige directie, maar nog altijd een te hoog gemeentelijk karakter heeft. "Ik snap best dat het lastig is, maar als het doel kwetsbaarheid oplossen is en verzakelijking, dan is het centrumgemeentemodel niet de oplossing". "Een service level agreement kan benut worden, maar dat is wat anders dan een dienstverleningsovereenkomst vanuit de WGR". De gemeente bepaalt WAT en de uitvoeringsorganisatie bepaalt HOE. "Zo zou het ook bij ISO G5 moeten zijn". Een verzelfstandigd sportbedrijf dat conform dienstverleningsovereenkomsten levert aan de regiogemeenten is "een regionale dienstverlener". Een gedeelde verantwoordelijkheid van de gemeenten, wordt gezien als "intergemeentelijke samenwerking". "De participatie moet op basis van een zo groot mogelijke gelijkwaardigheid zijn". Dat schept ook een optimaal commitment".

6.6.4 Bevindingen over succes- en faalfactoren

De waardering van de succesfactoren is afgeleid uit de deskresearch en getoetst in de diepte-interviews. In de tabel staan van de acht diepte-interviews met de projectleden de geïnterpreteerde plussen en minnen met betrekking tot de genoemde factoren. De belangrijke succesfactoren voor een goed verloop van het proces van intergemeentelijke samenwerking zijn (Van der Laar, 2010):

Succesfactor & Definitie		ISO G5	
1	Urgentiebesef: Aanwezigheid onder alle betrokkenen vanuit de partnergemeenten	7+	1-
2	Overeenstemming in doelstellingen: Zoeken naar congruentie en streven naar explicitering.	4+	4-
3	Aantal partner gemeenten: Beperken van het aantal partnergemeenten.	8+	0-
4	Positieve beeldvorming: voorkomen van negatieve beeldvorming	2+	6-
5	Onderling vertrouwen tussen, politici, collegeleden en ambtelijke managers (gunfactor)	5+	3-
6	Homogeniteit: min of meer vergelijkbare omvang is basisprincipe voor succes.	0+	8-
7	Nabijheid: Ligging in elkaars nabijheid (ook: sociaal-culturele of historische achtergrond)	4+	4-
8	Startmoment: Starten op het juiste moment	8+	0-
9	Doorlooptijd: Gebruik van het juiste moment	0+	8-
10-	Dragende groep of 'Gideonsbende' en bestuurlijke betrokkenen voor helder eindperspectief	4+	4-
11	Communicatie en commitment: Communiceer tijdig en frequent (alliantiemanagement). Beantwoord communicatiebehoefte onder ambtenaren en politici.	2+	6-

Tabel 15. Succesfactoren en ISO G5

De toelichting op de plus- en minwaarderingen is dat er een breed vertrouwen en geloof is dat intergemeentelijke samenwerking voordelen biedt voor de uitvoeringstaken van het sportbeleid. Er is tussen de vijf gemeenten echter een fors verschil in schaalgrootte en inbreng in de uitvoeringsorganisatie. Alle projectleden stellen dat de doorlooptijd te lang was. Er waren veel personele wisselingen en visie leek te veranderen. "De startvisie en communicatie daarover moet een continu thema zijn". Op bestuurlijk en managementniveau is er overtuiging dat de vijf gemeenten dezelfde doelstellingen nastreven maar dat een eenduidige visie ontbrak. Verder zien bestuurders zich met de stuurgroep van gemeentesecretarissen als belangrijke kartrekkers van de samenwerking. Op ambtelijk beleidsmatig en uitvoerend niveau is de mening dat de grote verschillen in doelstellingen vooral door de producten en dienstencatalogus in beeld kwamen. Daarnaast constateerden zij vooral de negatieve effecten van personele wisselingen op bestuurlijk niveau en bij de gemeentesecretarissen. De kartrekkersrol werd daardoor zwakker.

6.6.5 Communicatie

Opvallend is dat de projectleden veel aandachtspunten noemen die te maken hebben met communicatie. "Legitimeren en valideren zijn voortdurend terugkerende issues die belangrijker worden naarmate er (meer) personele wisselingen zijn". "Het voortdurend creëren van draagvlak en betrokkenheid is in elk echelon essentieel, zowel bestuurlijk als ambtelijk, maar de crux ligt op het niveau van directie en management". Ook relevant voor samenwerking in intergemeentelijk verband is dat "de interne adviseurs (o.a. financiën en juridische zaken, OR etc.) onmisbaar blijken in de besluitvorming, betrek ze dan ook van meet af aan!" Kortom: "Communicatie is een essentieel onderdeel van een regionaliseringsproces. Dat is in het project ISO G5 onderschat".

6.6.6 Procesmanagement

"Het oprichten van ISO G5 is projectmatig. Maar samenwerken met vijf gemeenten in de uitvoering van sportbeleidstaken vereist gedegen procesmanagement". Daarbij is niet alleen de werkmethode essentieel, maar ook de stijl van leiderschap, creëren van blijvende betrokkenheid en continue validatie van visie, doel, en beoogde resultaten. Hier wordt een link gelegd naar het onderzoeksparadigma (par. 1.5.2). Het sociaal constructionisme legt de focus op organisaties en beschrijft c.q. bekritiseert primaire processen en producten van organisatiecommunicatie (UTwente, 2014). Andere opmerkingen zijn dat een dergelijk proces zowel intern als extern gericht dient te zijn. "Niet alleen gericht op het projectdoel, maar beschouw het als een multidimensionaal proces met sterke publieke factoren".

Des te langer het project duurt, des te groter is het risico van verandering van de context. "De druk op financiën leidt tot vervagen van startvisie en overige doelstellingen". Een projectlid stelt dat "het interne proces per gemeente van meet af aan moet beginnen en opgevolgd moet worden". Tussentijdse vaststelling van vorderingen en afspraken voorkomen frictie in het eindproces. "Documenten dienen niet dwingend te zijn als de toon in het overleg amicaal en vrijblijvend is. Zorg voor concrete besluitvorming in de overleggen en leg die vast in (herkenbare) documentatie". En meermaals wordt herhaald: "Neem de tijd". "Haastwerk omdat het gevoelsmatig te lang duurt, leidt tot dwingende besluitvorming en daarmee tot een risico op blokkades".

6.7 Conclusies casestudy

De casestudy leert ons dat de redenen van intergemeentelijke samenwerking bij de exploitatie van sportaccommodaties nagenoeg gelijk zijn aan de motieven bij andere maatschappelijke opgaven. Het thema 'sport' blijkt andere dimensies te hebben dan (apolitieke) thema's als ICT en belastingen. Sport heeft een hogere politiek bestuurlijke sensitiviteit. Verder blijkt het centrumgemeentemodel bij verschillen in schaalgrootte tussen gemeenten goed te passen. Maar het past niet bij de visie van een gezamenlijk op te richten nieuwe uitvoeringsorganisatie. Het SETA model past beter. De samenwerkingsmodellen geven nog onvoldoende antwoord op (het gevoel van) gelijkwaardigheid en de gewenste verzakelijking.

6.7.1 Beantwoording onderzoeksdeelvraag 4

De casestudy bevestigt de motieven en kenmerken van intergemeentelijke samenwerking zoals die uit de literatuur naar voren komen. De samenwerkende gemeenten in ISO G5 hebben gelijke maatschappelijke opgaven en hebben baat bij het delen van kennis, kunde en expertise van personeel. De kenmerken van het samenwerkingsmodel zijn het verminderen van de gemeentelijke kwetsbaarheid, het bevorderen van de bedrijfscontinuïteit en het carrièreperspectief. Het motief van kostenreductie is in de loop van het project steeds sterker geworden. De gewenste verzakelijking heeft een minder prominente rol. Er is accent gelegd op een doelgroep gerichte benadering, maar niet op mogelijkheden van samenwerking met (commerciële) marktpartijen. Een belangrijk kenmerk blijkt gelijkwaardigheid te zijn.

6.7.2 Beantwoording onderzoeksdeelvraag 5

Het SETA concept is het meest geschikte bestaande samenwerkingsmodel voor marktgerichte exploitatie van sportaccommodaties. Het biedt een passend antwoord op de wijzigende maatschappelijke en organisatorische context is. Het is een vorm van een shared service center waarbij combinaties met de private sector mogelijk zijn. De casestudy levert ook op dat de gewenste gelijkwaardigheid en verzakelijking in de bestaande intergemeentelijke samenwerkingsmodellen lastig te bewerkstelligen is. Met de modellen enerzijds en de exploitatiemethoden en rechtsvormen anderzijds wordt er een lacune geconstateerd in de combinatie van intergemeentelijke samenwerking en de mate van markgerichtheid.

De casestudy biedt daarnaast een uitgebreide inzage in de succes-en faalfactoren van het project en de procesmatige stappen naar gemeentelijke besluitvorming. Het biedt een concreet en herleidbaar overzicht van keuzes, kenmerken en factoren die een rol spelen bij intergemeentelijke samenwerking bij de exploitatie van sportaccommodaties.

7. Toetsing onderzoeksbevindingen

De onderzoeksbevindingen zijn getoetst met experts. Het doel van de toetsing is het in breder perspectief plaatsen van de casestudy bevindingen en het voeren van een open dialoog over de kenmerken van intergemeentelijke samenwerking bij markgericht exploitatie van sportaccommodaties. De experts geven naast hun visie over ISO G5 ook hun perspectief op algemene maatschappelijke ontwikkelingen.

7.1 Expertvisies maatschappelijke ontwikkelingen

De geraadpleegde experts concluderen: "Er komt niet meer geld bij, men is op zoek naar slimmere verbindingen en oplossingen". Hun visie is dat gemeenten steeds minder zelf sportaccommodaties exploiteren. "Maar de uitbesteding van exploitatie verschuift van commerciële marktpartijen naar het maatschappelijk middenveld of verzelfstandigde gemeentediensten". Nog altijd wordt uitvoering van sportbeleid "lokaal bepaald door de exploitant, omdat een intergemeentelijk beeld ontbreekt bij de gemeenten". Gemeenten zijn het niet gewend om over de schutting te (laten) kijken. Er wordt wel meer aandacht besteed aan samenwerking in de regio, ook op sportgebied. Er is bereidheid tot samenwerking op sportstimulering. Maar nauwelijks op exploitaties en accommodaties. "Eigenlijk is er afstemming nodig op beleid, voordat je kunt werken aan de uitvoering van sportbeleidstaken". Verzakelijking is nodig, maar dat kunnen gemeenten niet alleen, ook niet in onderling samenwerkingsverband. Een marktpartij kan de intergemeentelijke sportorganisatie faciliteren bij het behalen van bestuurlijk doelstellingen. "Pas dan kan werkelijk worden gewerkt aan de belangrijkste pijlers van de intergemeentelijke sportorganisatie".

7.1.1 Afname risicodragende exploitaties

"Gemeenten overzien een exploitatietermijn van 10 jaar of langer niet. Dat is het geval bij risicodragende contracten. Wat als de gemeente na 5 jaar andere accenten legt of een andere dienstverlening voorziet?" De flexibiliteit van risicodragende exploitaties is nihil. Er is nog altijd vraag naar risicodragend exploiteren, maar in gemeenten spelen vraagstukken over nieuwe vormen van exploitatie. Participatie van vrijwilligers en verenigingen staat hierbij centraal. Risicodragende exploitaties zijn beperkt in de rol die zij kunnen spelen met betrekking tot participatie. "Voor commerciële BV's is het onmogelijk vrijwilligers 'in dienst te nemen', vanwege stringente fiscale en arbeidsrechtelijke regelgeving. Dat heeft te maken met de mate van het winstoogmerk van de BV's van commerciële exploitanten". Maatschappelijke georiënteerde rechtsvormen kunnen daar beter op inspelen. Commerciële exploitatiemaatschappijen zien een functie in het betrekken van lokale betrokkenen. "Zij krijgen vaak meer gedaan in de eigen woonomgeving, qua fondsenwerving, samenwerking en het initiëren van activiteiten". Een expert zegt daarover "Ook ons huidige business model, verandert aan de hand van gewijzigde kaders en toekomstige perspectieven".

7.2 Expertvisies over intergemeentelijke samenwerking

Visie op kwetsbaarheid

Ten aanzien van samenwerken in bedrijfsvoering stellen de experts dat dát iets anders is dan kennisuitwisseling. Bij samenwerking in de uitvoering spelen vraagstukken die vragen om waarborging, zoals "Hoe biedt je personeel kansen op een loopbaanvervolg en hoe ga je om met healthy aging"? Dat zijn einde –carrière uitdagingen. In een grotere organisatie zijn dat andere vraagstukken over kwetsbaarheid van de organisatie dan in een kleinere organisatie waar personeel eerder 'vast zit'.

Visie op verzakelijking:

Met betrekking tot verzakelijking wordt gesteld: "Eerst moet duidelijk zijn wat een effectieve en efficiënte bedrijfsvoering is. Bij die overwegingen spelen factoren als een andere cao, een inverdieneffect op termijn, verzakelijking in de organisatie, voordeel uit schaalgrootte en blijvende ontwikkeling van personeel en loopbaanperspectief. "Kies daar het model bij". Financiën dienen niet alleen of primair het uitgangspunt te zijn. Daarbij blijkt: "het opzetten van intergemeentelijke samenwerking kost initieel alleen maar geld". "Werken met dienstverlenings-overeenkomsten is geen intergemeentelijke of regionale samenwerking. Het is een verzelfstandigd sportbedrijf met een investeringssituatie met een buurgemeente". Is dat de visie en het doel?" "Het centrumgemeentemodel als startpunt om verder te ontwikkelen is het geen goede optie, het is één van de samenwerkingsvormen. Je kiest er niet voor om van model over te stappen naar een ander model". "Dus ISO G5 blijft eigenlijk een gemeentelijke dienst, wat is dan het voordeel?". "Focus op dienstverleningsovereenkomsten is geen samenwerkingsmodel, maar eerder een outsourcing."

Verzakelijking, vermindering van de kwetsbaarheid en het bevorderen van de bedrijfscontinuïteit en carrièreperspectief kunnen volgens de experts het beste worden vormgegeven buiten een gemeentelijke georiënteerde c.q. ambtelijke organisatie.

7.3 Gelijkwaardigheid

De gelijkwaardigheid is een cruciaal kenmerk bij intergemeentelijke samenwerking. Daarmee wordt de overeenkomst bedoeld in gemeentegrootte, begroting, personele inzet en inbreng in intergemeentelijke sportorganisatie. Deze kenmerken bepalen mede de maatschappelijke opgaven van de gemeenten en of die gelijk zijn of juist sterk verschillen. Daarnaast kan een sterk verschil op de genoemde punten leiden tot verschillen in onderlinge machts- en stemverhouding in de nieuwe organisatie. Volgens de projectleden en geraadpleegde experts heeft het centrumgemeentemodel een sterk nadeel namelijk gebrek aan gelijkwaardigheid en de afhankelijkheid in de samenwerking. De opvatting dat samenwerking van gemeenten aan de hand van een WGR niet lekker loopt, wordt in interviews bevestigd. "Er is een probleem met de gelijkwaardigheid in een gemeenschappelijke regeling, zoals het centrumgemeentemodel"

7.3.1 Gelijkwaardigheid in het centrumgemeentemodel

Lastig punt in het centrumgemeentemodel is het gebrek aan gelijkwaardigheid en risico op 'verlies' voor de eigen gemeente. Het verschil in gelijkwaardigheid is een criterium geweest in de keuze van het centrumgemeentemodel. 'De grootste bepaalt' leidt echter tot een verminderd perspectief op de samenwerking (zoals in het geval van Renkum en Lingewaard). "Zowel in het voorbeeld van Amersfoort als van Arnhem geldt dat de regiogemeenten niet aan de grootste gemeente kunnen tippen". "De gemeenten willen niet de lasten en het risico dragen van een ander".

7.3.2 Gelijkwaardigheid in de Shared Service Center

De SSC samenwerking en SETA zijn "bij uitstek dienstverlenende organisatieverbanden die opereren op basis van een opdrachtnemer-opdrachtgever relatie met de deelnemende organisaties of -onderdelen" (Korsten, Schaepkens, & Sonnenschein, 2004). Effecten van SSC zijn vooral schaalvoordelen, efficiency, professionalisering en herhalingsvoordelen. Zowel SSC als SETA bieden aansluitmogelijkheden van publieke met de private sector. SETA is het best passend bij de uitgangspunten die ISO G5 heeft gesteld, met uitzondering van de gelijkwaardigheid van partijen.

7.3.3 Gelijkwaardigheid in het aandelenverhoudingen

"Destijds SRO aandelen verkopen aan andere omliggende (kleinere) gemeenten is nooit gelukt. Waarin participeert een gemeente dan, wat is de rekening en het risico?". Het SRO aandelen model van intergemeentelijke samenwerking blijkt niet ideaal. Een expert is stellig in het "geloof in coöperatie model". De vraag is of het creëren van de juiste mate van gelijkwaardigheid te ondervangen is met de keuze van een intergemeentelijk samenwerkingsmodel, of eerder gelegen is in een juiste toepassing van mogelijke rechtsvormen. De bestaande rechtsvorm van een coöperatie biedt mogelijkheden voor een samenwerking met een grotere gelijkwaardigheid van de partners. "Eén lid, één stem".

7.3.4 De coöperatie als toepassingsvorm voor gelijkwaardigheid

De coöperatie als rechtsvorm biedt kansen voor samenwerkingsverbanden bij de exploitatie van sportaccommodaties als een grote mate van gelijkwaardigheid gewenst is (Van der Beek, 2010). Een (bedrijfs)coöperatie wordt nog niet of nauwelijks toegepast bij exploitatie van sportaccommodaties. De coöperatie behartigt zakelijke belangen van haar leden en bestaat uit minstens twee oprichters c.q. leden. De Algemene Ledenvergadering heeft bestuurlijke zeggenschap. Een coöperatie kan met uitgesloten aansprakelijkheid (UA) worden opgericht. Als een coöperatie wordt benut bij samenwerking van gemeenten is er sprake van een aanbestedende dienst (Van der Beek, 2010).

Het model van de Coöperatie Parkeer Service (Coöperatie Parkeerservice, 2014) is een praktijkvoorbeeld van een intergemeentelijke inbesteding door middel van een coöperatie (Van der Beek, 2010). Het is een verzelfstandigde dienst die van een NV structuur over is gestapt naar een coöperatie. De structuur is bepaald op basis van jurisprudentie in aanbestedings- en mededingingsrecht. Er is een positief vonnis van de rechtbank in Utrecht (18 juli 2012) over deze constructie en een goedkeuring van de Autoriteit Consument en Markt. De parkeerservice voldoet als coöperatie aan de eisen van quasi-inhouse inbesteding (Van der Beek, 2010). Dit biedt kansen voor de intergemeentelijke samenwerking in de exploitatie van sportaccommodaties. Er moet aan meerdere criteria worden voldaan (Van der Beek, 2010). Zo moet het kapitaal in handen zijn van overheidsorganisaties. De gemeenten oefenen invloed uit op strategische doelstellingen en belangrijke besluiten van de entiteit. Alle gemeenten oefenen toezicht uit maar dat mag ook gezamenlijk worden gedaan. Het maatschappelijk doel en territoriale reikwijdte mogen niet te ruim zijn en meer dan 80% van de werkzaamheden moet voor de deelnemers worden verricht. Er mag maximaal 10% diensten voor derden uitgevoerd worden naast hoofdactiviteit (omzet). Daarnaast is altijd een mededingingsrechtelijke en staatssteunrechtelijke toetst vereist (Van der Beek, 2010).

7.4 Balans maatschappelijk en marktgericht

Nog altijd is het doorvoeren van verzakelijking uitstekend te bewerkstellingen door uit- en aanbesteden van overheidsdiensten aan de markt. Het draagt bij aan een doelmatige en efficiënte exploitatie. De balans raakt uit het lood als commerciële exploitatie leidt tot prijsstijging en niet tot verbeterde resultaten, professionaliteit en gastheerschap (Bakker, 2013). "Commerciële exploitaties zijn meestal flexibel qua bedrijfsvoering, niet qua contractmanagement. Ik geloof echt dat het aandeel commerciële exploitaties in de markt steeds minder wordt. In tegenstelling tot een decennium geleden lijkt het aantal gemeentelijke sportbedrijven toe te nemen". Voorbeelden van intergemeentelijke samenwerking met marktpartijen zijn er zeer beperkt. Het gaat dan om intergemeentelijke zwembaden. De ontwikkeling en eigendom zijn volledig van de gemeente evenals de regie via contractmanagement. Maar de exploitatie is in handen van commerciële marktpartijen. Op een dergelijke schaal zijn voordelen beperkt haalbaar ten aanzien van een gezonde balans tussen maatschappelijke doelen en exploitatietechnische resultaten.

"Samenwerken met marktpartijen is iets anders dan aanbestedingen winnen. Als de commerciële belangen prevaleren, betaalt de gemeente uiteindelijk de hoofdprijs". Dit biedt draagvlak voor een SETA-model waarbij niet alleen de gemeenten diensten delen, maar ook marktpartijen zorg kunnen dragen voor diensten. "Dat is wat anders dan een winstoogmerk". 'Praktijkvoorbeeld NV SRO' heeft gemeentelijke aandeelhouders en tevens een BV structuur met dochterondernemingen die diensten in de regio verzorgen. "Er is een verschil in het zijn van een maatschappelijke ondernemer of het als activiteit of visie commercieel uitnutten". Hoewel de NV SRO een op afstand gezette organisatie is, is zij wel sterk afhankelijk van overheidsmiddelen en contracten. Daarbij is de mate van commerciële exploitatie minder vrij dan in de regel bij volledig commerciële risicodragende exploitaties. Intergemeentelijke samenwerking biedt de schaalgrootte die benodigd is voor een optimale balans tussen maatschappelijke doelen en professionele, marktorienteerde exploitatie van sportaccommodaties.

7.5 Samenvatting van bevindingen

Er is een ontwikkeling bij de exploitatie van sportaccommodaties die verschuift van commerciële exploitatiemaatschappijen naar intergemeentelijke samenwerking en samenwerking met lokale partijen uit het maatschappelijk middenveld. De kwetsbaarheid van een organisatie is op te lossen door schaalvergroting. Dit kan in een samenwerkingsverband met gemeenten. Maar dat leidt nog niet tot gewenste verzakelijking. Hierbij spelen marktpartijen een belangrijke rol. Marktpartijen kunnen ook voor een intergemeentelijke uitvoeringsorganisatie partij zijn bij de professionalisering van hun exploitaties. In feite is dit een shared service model tussen gemeenten (op SETA basis in verband met de zelfstandige uitvoeringsorganisatie) en een shared service concept met de private sector.

Om gelijkwaardigheid tussen de deelnemende gemeenten te organiseren is de coöperatie als rechtsvorm een goede optie. Dit is een quasi-inhouse investering. Dat voorkomt aanbestedingsplichtig. De aanbestedingsplicht kan juist worden benut voor het benaderen van de markt voor het deel van professionele exploitatie.

Er is een lacune in de combinatie van intergemeentelijke samenwerking, de mate van marktorienteerde, het beginsel van gelijkwaardigheid in de algemene context van een hoge politiek bestuurlijke sensitiviteit.

Analyse

Beantwoording van de onderzoeksvragen



Figuur 22. 'Fitting the puzzle'

8. Analyse onderzoeksresultaten

8.1 Beantwoording onderzoeksvragen

Deze thesis geeft inzicht in de kenmerken die van invloed zijn op de exploitatie van sportaccommodaties en de mate van intergemeentelijke en marktsamenwerking hierbij. De eerste aanname is dat de contextuele ontwikkelingen vragen om aanpassing van de bestaande samenwerkingsmodellen, exploitatiemethode en rechtsvormen. De tweede aanname is dat het antwoord op de onderzoeksvraag leidt tot het ontwerpen van een nieuw exploitatiemodel voor intergemeentelijke exploitatiesituaties. De onderzoeksvraag die centraal staat luidt:

"Aan welke kenmerken moet een model voldoen voor intergemeentelijke samenwerking bij marktgerichte exploitatie van sportaccommodaties?"

8.1.1 Onderzoeksdeelvragen

De thesis is opgebouwd met de beantwoording van de volgende deelvragen:

- 1) Wat zijn de factoren die van invloed zijn op gemeentelijke exploitatie van sportaccommodaties?
- 2) Wat zijn veranderende contextuele omstandigheden?
- 3) Wat zijn de motieven van samenwerking met marktpartijen bij de exploitatie van sportaccommodaties?
- 4) Welke motieven en kenmerken van intergemeentelijke samenwerking zijn er?
- 5) Welke samenwerkingsmodel voor marktgerichte exploitatie van sportaccommodaties is het meest geschikt in antwoord op de wijzigende maatschappelijke en organisatorische context?

De antwoorden op de onderzoeksdeelvragen worden beschreven aan de hand van de context waarin het vraagstuk over exploitatie van sportaccommodaties zich afspeelt. Hierbij zijn relevante maatschappelijke ontwikkelingen benoemd. Vervolgens is literatuurstudie verricht naar de samenwerking van gemeenten met marktpartijen. Hierbij zijn van de samenwerking de kenmerken, de motieven, exploitatiemodellen en veel gekozen rechtsvormen beschreven. Aansluitend zijn, eveneens op basis van literatuurstudie, de motieven, kenmerken en modellen van intergemeentelijke samenwerking beschreven. Het leidt tot de bevinding dat sprake van een 'gemeentelijke Archipel structuur'. De resultaten beantwoorden nog niet de centrale onderzoeksvraag aan welke kenmerken een intergemeentelijk samenwerkingsmodel voor marktgerichte exploitatie van sportaccommodaties moet voldoen. Aan de hand van een casestudy is onderzocht welke kenmerken hierbij van belang zijn. De bevindingen zijn getoetst met exploitatie experts.

8.1.2 De factoren die van invloed zijn op gemeentelijke exploitatie van sportaccommodaties

De conclusie luidt dat er financiële, maatschappelijke en politiek bestuurlijke factoren van invloed zijn op de exploitatie sportaccommodaties.

Sport is als doel verankerd in de samenleving, sport als middel is een vast onderdeel van gemeentelijk strategie en beleid. Het dient als instrument bij maatschappelijke cohesie en gezondheid. Er is geen wettelijke verplichting om sportaccommodaties te realiseren of te behouden, behalve het accommoderen van bewegingsonderwijs. Sport is een politiek bestuurlijk sensitief onderwerp omdat het dicht bij ons allemaal staat. Accommodaties zijn een belangrijk instrument in het sportbeleid en vergen het grootste deel van de financiële uitgaven aan sport. Er is veel geld gemoeid met sportaccommodaties zowel qua realisatie als qua exploitatie. Sportaccommodaties wegen zwaar op de gemeentelijke begroting, een doelmatige en efficiënte exploitatie is van belang. Sportaccommodaties worden steeds meer geëxploiteerd door marktpartijen of beheer en onderhoudstaken worden overgedragen aan verenigingen.

8.1.3 De veranderende contextuele omstandigheden

De conclusie luidt dat gemeente minder uitvoeren en meer regisseren. Hierbij zoeken zij samenwerking met andere gemeenten en marktpartijen.

De expertise die nodig is bij de exploitatie van sportaccommodaties verschilt sterk van ambtelijke capaciteiten en competenties. De roep om professionele en resultaatgerichte exploitatie wordt groter door maatschappelijke ontwikkelingen. Gemeenten krijgen er meer taken bij door decentralisaties van overheidstaken. Wet en regelgeving nopen tot verzakelijking en verhogen van de professionaliteit. Waar krimp plaats vindt, ontstaat druk op behoud van het voorzieningenniveau. Intergemeentelijke samenwerking biedt bij de veranderende overheid een oplossingsrichting. Samenwerkende partijen kunnen door het samenbrengen van specifieke kennis, kunde ervaringen en middelen gezamenlijk meer bereiken dan ieder voor zich afzonderlijk. Als gevolg van marktwerking en verzelfstandiging wordt de overheid gedwongen tot interventie. Dat leidt tot marktordening, sturing door opdrachtgeverschap en nieuwe vormen van controle en verantwoording

8.1.4 De motieven van samenwerking met marktpartijen

De conclusie luidt dat gemeenten verzakelijking en vermindering van kwetsbaarheid en kosten als motieven hebben voor het uitbesteden van overheidsdiensten aan de markt.

Misschien staan de begrippen privatisering, verzelfstandiging en marktwerking niet altijd in een evengoed daglicht. Toch is in de laatste jaren een duidelijke toename te zien van het aantal door gemeenten uitbestede exploitaties van sportaccommodaties. Daar waar commerciële marktpartijen daarbij de overhand hadden, ontstaan andere mogelijkheden zoals sportbedrijven, verenigingsbeheer of exploitatie door het maatschappelijk middenveld. De verwachting is dat daar een groei te zien zal zijn, mede door de gewenste burgerparticipatie. Maar een verhoogde mate van professionaliteit zal van toepassing blijven. De criteria die gelden bij de keuze voor exploitatiemodel en rechtsvormen komen deels overeen met de kenmerken van intergemeentelijke samenwerking en de gestelde aandachtspunten daarbij. In de literatuur en praktijk is niet eenduidig of uitbesteding, commercialisering of privatisering winst opleveren in maatschappelijke zin of in financiële zin. De weegfactoren die gemeenten hanteren zijn daarbij niet altijd gelijk. Uit de adviespraktijk blijkt dat zelden een nulmeting is verricht die effectmetingen in het vervolg mogelijk maakt. Het lijkt een soort gemeengoed te worden dat gemeenten niet langer uitvoeringstaken zoals de exploitatie van sportaccommodaties zelf en in de eigen ambtelijke organisatie willen blijven uitvoeren. Er is alleen geen consistentie in welk model of rechtsvorm dan gekozen wordt.

8.1.5 Motieven en kenmerken van intergemeentelijke samenwerking

De conclusie luidt dat intergemeentelijke samenwerking kansen biedt maatschappelijke opgaven zoals de exploitatie van sportaccommodaties beter op te pakken.

Voor marktsamenwerking en intergemeentelijke samenwerking geldt dat partijen gezamenlijk meer bereiken door het samenbrengen van specifieke kennis, kunde ervaringen en middelen dan ieder voor zich afzonderlijk. De casestudy geeft inzage in de motieven van samenwerking die samen te vatten zijn als de drie K's: Kosten, Kwaliteit en Kwetsbaarheid. Meer specifiek zijn dit de kenmerken: verzakelijking, het verminderen van kwetsbaarheid, het bevorderen van continuïteit en carrièreperspectief, kostenreductie en een beginsel is de gelijkwaardigheid van partners. De effecten van samenwerking met marktpartijen en de voor- en nadelen van intergemeentelijke samenwerking laten zich lastig duiden. Er zijn meerdere voorbeelden van intergemeentelijke samenwerking en regionalisering. Of het nu wettelijk ingegeven is of vrijwillig, er is geen eenduidigheid in de faal- en succesfactoren. Die blijken situatie specifiek. Gemeentelijke herindelingen en fusies hebben ons geleerd over de effecten van schaalvergroting. Gemeenten veranderen, de ingezette schaalvergroting en vermindering van bestuurslagen gaat door en de druk van maatschappelijke opgaven vermindert niet. Dat leidt tot meer intergemeentelijke samenwerkingen. Maar of dat ook zal gelden voor de exploitatie van sportaccommodaties is niet te duiden. Opvallend is dat in de reguliere samenwerkingsmodellen van gemeenten nauwelijks plaats lijkt te zijn voor marktgerichte samenwerking dan wel uitbesteding van taken aan (commerciële) marktpartijen. Dat geeft minder ruimte aan de gewenste verzakelijking.

8.1.6 Meest geschikte samenwerkingsmodel voor de exploitatie van sportaccommodaties

De conclusie luidt dat het Samen en toch Apart (SETA) model in de basis het beste voldoet aan samenwerking tussen gemeenten in een nieuwe uitvoeringsorganisatie.

Dat beantwoordt aan de kenmerken Kosten, Kwaliteit en Kwetsbaarheid, waarbij verzakelijking en verminderen van de kwetsbaarheid voorop staan. Het SETA model voorziet niet in een optimale gelijkwaardigheid. Dat is een van de belangrijkste kenmerken van een succesvolle intergemeentelijke samenwerking. SETA past bij het verminderen van de gemeentelijke kwetsbaarheid, het bevorderen van de bedrijfscontinuïteit en het carrièreperspectief. Het motief van kostenreductie is momenteel erg sterk. Het SETA model lijkt ook het best passend bij exploitatie van sportaccommodaties. Het gaat dan om het SETA-model "met de combinatie van SSC en uitbesteding". De ambtelijke organisaties worden daarbij samengevoegd. Een deel van de uitvoeringstaken wordt ondergebracht bij een afzonderlijke uitvoeringsorganisatie of wordt uitbesteed aan private marktpartijen. Maar daar zijn in de sportsector nog geen voorbeelden van.

De beantwoording van de onderzoeksdeelvragen leert ons dat gelijkwaardigheid van partijen een uitdaging blijft in de bestaande intergemeentelijke samenwerkingsmodellen. En dat samenwerking van gemeenten mét (commerciële) marktpartijen bij de exploitatie van sportaccommodaties nog onbekend is. Hier ligt een kans de verzakelijking (Kosten, Kwetsbaarheid en Kwaliteit) vorm te geven. Er is een lacune in de modellen die deze kenmerken combineert, mede in het licht van een grote politiek bestuurlijke sensitiviteit die hoort bij 'sport'. Dat biedt ruimte aan een nieuw ontwerpmodel waarbij samenwerking conform SETA, gelijkwaardigheid en (commerciële) marktgerichte exploitatie van sportaccommodaties worden gecombineerd.

8.2 Conclusie intergemeentelijk samenwerkingsmodel exploitatie

Op de vraag "Aan welke kenmerken moet een model voldoen voor intergemeentelijke samenwerking bij marktgerichte exploitatie van sportaccommodaties?", luidt het beknopte antwoord:

1. Het invulling geven aan de drie K's: Kosten, Kwetsbaarheid en Kwaliteit.
2. Het bieden van gelijkwaardigheid in bestuurlijke invloed en stemrecht voor de partners.
3. Een optimale balans tussen maatschappelijke en marktgerichte (commerciële) bedrijfsvoering.
4. Oog voor de politiek bestuurlijke sensitiviteit bij het thema 'sport'.

8.2.1 Toelichting op beantwoording van de onderzoeksvraag

Allereerst zijn er de belangrijke kenmerken van gewenste verzakelijking, het verminderen van kwetsbaarheid, het bevorderen van continuïteit en carrièreperspectief en beoogde kostenreductie. Samengevat zijn dat de drie K's van Kosten, Kwaliteit en Kwetsbaarheid.

Ten tweede is het principe van gelijkwaardigheid van de partners en het juiste aantal partners hierbij essentieel. De gelijkwaardigheid omvat zaken als schaalgrootte, begroting, personele inzet en karakteristieken van de gemeente. Maar een gelijke stem- of participatieverhouding is noodzakelijk. Dit is te ondervangen in een aandelenverhouding of gelijk stemrecht. Een aandelenverhouding blijkt in de praktijk lastig. Zeker daar waar het gaat om later toetreden van nieuwe aandeelhouders of deelnemende gemeenten. Gelijk stemrecht is te creëren door het vormgeven van het SETA model via een coöperatie. Een dergelijke quasi-inhouse inbesteding biedt tevens als voordeel dat er geen aanbestedingsplicht geldt.

Ten derde wordt het primaire belang van verzakelijking onderstreept door de gewenste balans tussen maatschappelijke en marktgerichte (commerciële) doelen. Een belangrijk kenmerk van intergemeentelijke samenwerking is een kwalitatief verbeterd toekomstperspectief op bedrijfsvoering en kostenbesparing. Dit kan het beste worden vorm gegeven in een uitvoeringsorganisatie buiten de gemeentelijke organisatie, op basis van structuur, cultuur en voorwaarden. Dan prevaleert een samenwerkingsverband waarin (commerciële) marktpartijen de ruimte krijgen om hun professionaliteit ten aanzien van de exploitatie van sportaccommodaties te bewijzen. Commerciële exploitatie betekent tevens dat gemeentelijke doorbelastingen en te dure cao's worden voorkomen. Er wordt ruimte gegeven aan de gewenste verzakelijking. Door behoud van bestuurlijke invloed vindt continue regie plaats op het waarborgen van maatschappelijke belangen.

Als vierde wordt de politiek bestuurlijke sensitiviteit van sport genoemd. De literatuur en praktijk tonen voorbeelden van intergemeentelijke samenwerking op veel thema's die minder politieke lading bevatten dan sport. Sport staat dicht bij ons allemaal en heeft de spotlights op zich. Dit vereist zorgvuldig manoeuvreren van politieke bestuurders. En dus ook van andere betrokkenen in het proces om te komen tot intergemeentelijke samenwerking en/of samenwerking met marktpartijen.

8.2.2 Essentie van het ontwerpmodel van samenwerking

De essentie is een shared service center van samenwerkende gemeenten op basis van gelijkwaardigheid in een nieuwe uitvoeringsorganisatie, waar bij tevens 'service sharing' met de markt plaats vindt. Daarbij past het beste het "SETA model met SSC/uitbesteding waarbij de ambtelijke organisaties worden samengevoegd en een deel van de uitvoeringstaken wordt ondergebracht bij een afzonderlijke uitvoeringsorganisatie of wordt uitbesteed aan private marktpartijen" (BMC, 2012). Maar er is ruimte voor specificering van dit combinatiemodel voor de exploitatie van sportaccommodaties en een sterkere mate van gelijkwaardigheid van partijen.

Ontwerpmodel IGCS

*Een model voor intergemeentelijk samenwerking
bij marktgerichte exploitatie van sportaccommodaties*



Figuur 23. Ontwerpmodel: 'Completing the puzzle'

9. Ontwerpmodel exploitatie in samenwerkingsverband

In het ontwerp onderzoek zijn de kenmerken en factoren van het model voor intergemeentelijke samenwerking bij de markgerichte exploitatie van sportaccommodaties in beeld gebracht. Een vervolgfase is het op systematische wijze bedenken en ontwikkelen van een oplossing voor een exploitatieprobleem (Van den Berg & Kouwenhoven, 2008). Naar aanleiding van de onderzoeksresultaten is een conceptontwerp opgesteld voor samenwerking van gemeenten bij marktgerichte exploitatie van sportaccommodaties. Het doel van het ontwerpmodel is sportmanagers een pragmatisch instrument te bieden voor dit soort situaties en dient tevens als onderdeel van de discussie hierover in de sportsector.

9.1 Inleiding en toelichting op het conceptmodel

Het model is gefaseerd samengesteld. In dit hoofdstuk wordt het eindmodel gepresenteerd in conclusie op het doorlopen proces. Het conceptontwerp is in de interviews met projectleden en experts besproken en getoetst. De vraagstelling aan de experts daarbij was: Hoe zou een ander soortgelijk project van intergemeentelijke samenwerking kunnen worden vormgeven aan de hand van een model? Het model wordt daarbij beschouwd als leidraad in het proces. Het ontwerpmodel bevat nog geen legenda, maar is enkel als discussiemodel getoond. Het concept ontwerpmodel is als volgt voorgelegd:



Figuur 24. Conceptmodel intergemeentelijke exploitatie sportaccommodaties (eigen bewerking)

Het model is voorgelegd aan de casestudy-projectleden en experts met een korte toelichting:

- Elke gemeente blijft autonoom, in bestuur en beleid. De uitvoering wordt uitbesteed.
- De exploitatie van sportaccommodaties wordt ondergebracht in een 'regionale sportorganisatie'.
- De entiteit of rechtsvorm van de intergemeentelijke sportorganisatie is vooraf niet bepaald.
- De bestaande uitvoering van sportbeleidstaken wordt overgedragen, met de onderliggende afspraak dat op termijn nieuwe of vrijkomende uitvoeringstaken (exploitaties) worden toegevoegd.
- de intergemeentelijke sportorganisatie streeft naar homogeniteit in exploitatievormen (zelf, uitbesteed of commercieel, al dan niet in shared services). Dit levert efficiëntie in personeelsinzet, voorkomt onnodige managementlagen, bevordert professionaliteit en vermindert kwetsbaarheid.
- De intergemeentelijke sportorganisatie is geen gemeentelijke organisatie, maar een op afstand gezette entiteit en werkt volgens 'commercieel professioneel model' (als basis maatschappelijke dienstverlening met een marktgericht karakter).

9.2 Uitkomsten van de bevindingen over het conceptmodel

Het model leidt bij de geïnterviewden tot enthousiaste reacties. Het brengt in beeld waar men mee bezig is. Er zijn overeenkomsten en verschillen in de opmerkingen die worden geplaatst. De gemeentelijke beleidsautonomie leidt tot discussie. Een enkel projectlid ziet het sportbeleid als blijvende lokale autonome taak. In de praktijk is er samenwerking tussen sommige ISO G5 gemeenten. Dat zijn meestal één op één relaties tussen twee gemeenten. Andere experts zien de beleidsautonomie 'verschuiven'. "Hoewel een gemeente het sportbeleid zelf bepaald, is onmiskenbaar sprake van een glijdende schaal". Samenwerking in sportbeleid verschuift naar afstemming en mogelijk op termijn zelfs uniforme beleidsregels. Dat komt mede omdat het beleid bepalend is voor de uitvoering. De producten- en dienstencatalogus toont aan dat er door de verschillen in sportbeleid, evenzoveel verschillen in uitvoering bestaan. "Harmonisering leidt niet tot herindeling, wel tot afstemming van het sportbeleid".

De geïnterviewden verschillen van visie over programmering en activiteiten. Dat geldt bijvoorbeeld voor de kwaliteit, uiteenlopend van sportservice en sportsubsidiering tot technische aspecten als onderhoud van grassportvelden. Het conceptmodel heeft een knip tussen gemeentelijke uitvoering en de intergemeentelijke sportorganisatie. Vijf geïnterviewden uiten hun visie op een knip tussen beleid en uitvoering. De gemeenten bepalen nog wel het sportbeleid, maar bepalen samen één uitvoeringsvisie. "Ook in het model is de kernvisie van essentieel belang". Een door de projectleden en experts gedeelde opvatting is dat "eerst gekeken moet worden naar de kwaliteiten en overeenkomsten van gemeenten en het duiden van verschillen in alle openheid". "Als er een gezamenlijke visie ontstaat, is pas dan aan de orde hoe te komen tot intergemeentelijke samenwerking". "Hierbij is een model van de samenwerking en de wijze waarop het proces wordt ingestoken waardevol.

Door zes geïnterviewden wordt het conceptmodel gezien als opvolgend op de gezamenlijke visie op de intergemeentelijke samenwerking. "Als je weet wat het doel is, is de vraag hoe je dat doel gaat bereiken. Het conceptmodel kan daarbij dienen als leidraad in het proces, voor herhaling van de visie, het creëren van draagvlak en biedt perspectief op het eindplaatje, de doelen en route". Alle projectleden geven aan dat een combinatie was van 'visie → model → procesmanagement → communicatie' het project ISO G5 ten goede was gekomen. "Maak het model onderdeel van het projectplan en benut de marsroute, maak duidelijk wat de projectfasen zijn. "Het conceptmodel intrigeert en geeft zowel reflectiemogelijkheid als basis voor vervolg". "Het conceptmodel is te benutten als beeldende figuur in de evaluatie van het proces, maar kan evenzogoed benut worden bij de start en gedurende een dergelijk project". "De kracht van reclame zit in de herhaling van de boodschap" en dat kan met het conceptmodel. "Het inbranden van de visie, herhaling van de doelen en het beklijven hiervan bij de interne en externe betrokkenen".

9.2.1 Samenwerking tussen gemeenten met marktpartijen

De methodiek dat een door gemeenten geïnitieerde uitvoeringsorganisatie samenwerkt met marktpartijen, intrigeert de geïnterviewden in het bijzonder. "De meeste sportbedrijven een extern verzelfstandigde gemeentelijke dienst zijn, meestal in een rechtsvorm van een stichting of NV. Dit zijn in de regel lokale takken van dienst met een beperkt exploitatiekarakter voor omliggende gemeenten". Eén van de projectleden stelt dat het een optie is om "niet vanuit een brede regionale bestuurlijke visie te starten, maar te starten met twee gemeenten die intergemeentelijk samenwerken en vervolgens anderen toelaten c.q. uitnodigen in de organisatie". Het NV SRO model toont echter dat dat praktisch tot nu toe niet heeft gewerkt. Er zijn wel bilaterale samenwerkingsverbanden zoals de genoemde intergemeentelijke zwembaden in Vlissingen-Middelburg, Appingedam-Delfzijl en de nieuwe zwembadvisie van Horst aan de Maas en Venlo.

9.2.2 Inzichten voor model 'intergemeentelijke exploitatie'

Het conceptmodel verheldert de positie van de uitvoeringsorganisatie in de totale organisatiestructuur. Het geeft inzicht in de wijze waarop wordt omgegaan met toe te passen exploitatie- en rechtsvormen. Richting de uiteindelijke organisatievorm van de intergemeentelijke sportorganisatie biedt het conceptmodel overzicht en houvast in het te doorlopen proces. Het draagt daarmee bij in het procesmanagement, vooral op het gebied van communicatie. Drie geïnterviewden geven een eensluidende opmerking op het model: "intergemeentelijke samenwerking, hoe breder en hoe regionaler, behoeft een duidelijke concrete en heldere visie die van meet af aan gesteld is en gedragen wordt". In het conceptmodel ontbreekt voorsnog 'de visie' van waaruit de intergemeentelijke sportorganisatie is ontstaan. "Er is vanuit een pragmatische insteek aan het proces begonnen. Een vooraf vastgesteld model had bijgedragen aan het behouden van een eenduidige visie". "Dat had fors kunnen bijdragen aan het creëren van draagvlak en betrokkenheid in elke laag van de projectorganisatie. Een goed model en heldere visie spreken voor zich, wat helpt bij persoonswisselingen op elk organisatieniveau". Verder is in het conceptmodel nog geen invulling gegeven aan de gewenste gelijkwaardigheid van deelnemende gemeenten.

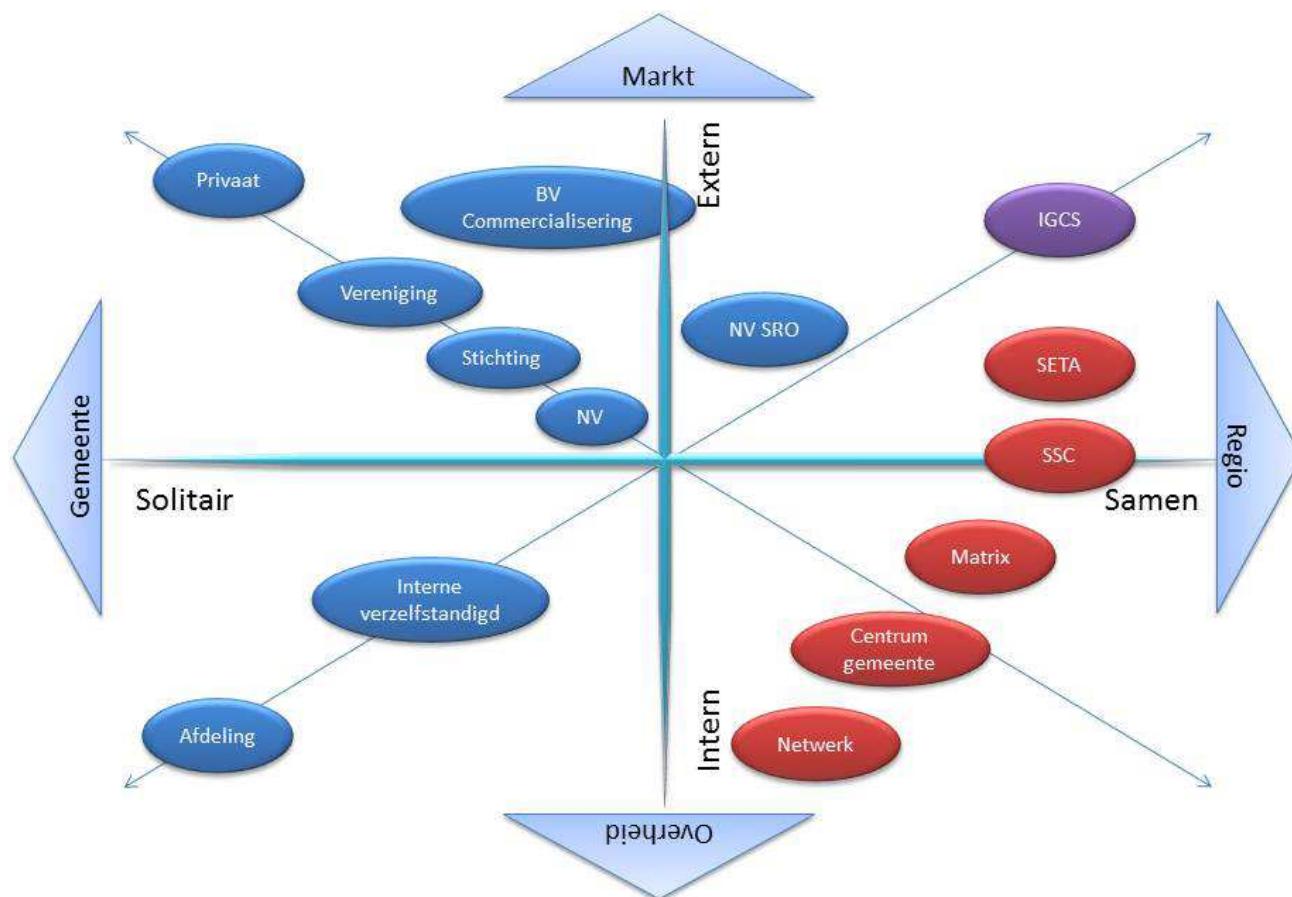
9.3 Ruimte voor een nieuw samenwerkingsmodel

Uit de onderzoeksconclusies is op te maken dat er ruimte is voor een ontwerpmodel voor intergemeentelijke samenwerking bij marktgerichte exploitatie van sportaccommodaties. dat ontwerpmodel dient te voldoen aan de kenmerken van:

1. de kenmerken van de 3 K's Kosten, Kwetsbaarheid en Kwaliteit;
2. het bieden van gelijkwaardigheid in bestuurlijke invloed en stemrecht voor de partners;
3. een optimale balans tussen maatschappelijke en marktgerichte (commerciële) bedrijfsvoering;
4. oog voor de politiek bestuurlijke sensitiviteit bij het thema 'sport'.

Om de ruimte tussen bestaande samenwerkingsmodellen en rechtsvormen te visualiseren is een kwadrantenmodel samengesteld.

Het kwadrantenmodel geeft weer hoe modellen en rechtsvormen zich verhouden op de balans van intern gemeentelijke organisatie versus regionale samenwerking en een interne overheidsorganisatie versus volledig marktgerichte (commerciële) bedrijfsvoering. Er is ruimte voor een model dat invulling geeft aan een intergemeentelijke samenwerking met gelijkwaardigheid van partijen, in combinatie met een marktgerichte bedrijfsvoering. Behoud van het sociaal maatschappelijke belang door overheidsregie maakt onderdeel uit van de bestuurlijke invloed op de uitvoeringsorganisatie. De marktgerichte exploitatie wordt, waar dat passend is binnen de intergemeentelijke samenwerkingsorganisatie, uitgevoerd door commerciële marktpartijen.



Figuur 25. Kwadrant samenwerking en markt, het gat in de markt voor 'IGCS' (eigen bewerking)

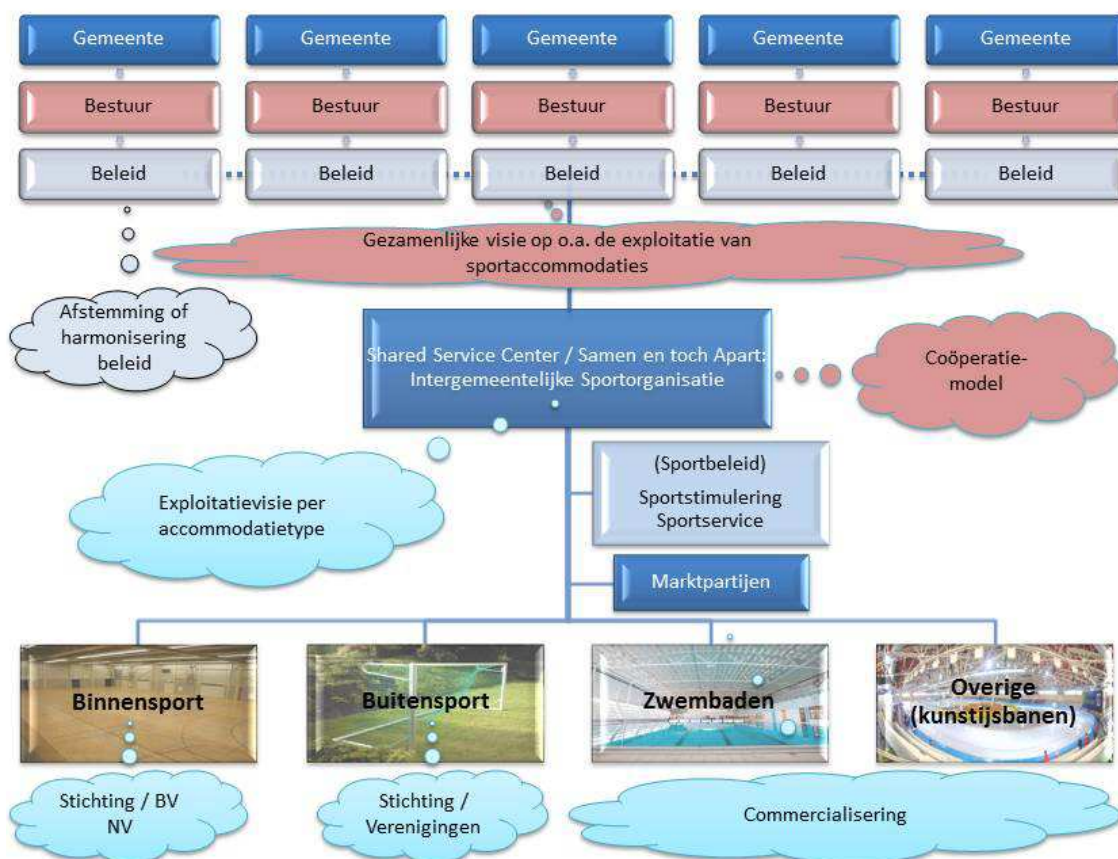
Legenda:	
	Intergemeentelijke samenwerkingsmodellen
	Organisatiestructuur of rechtsvormen
	Ruimte voor het intergemeentelijke marktgerichte samenwerking IGCS
Horizontale as	De mate van intragemeentelijk of intergemeentelijke positie (regio)
Verticale as	De mate overheid regulering of (commerciële) marktruimte
Pijl linksonder	Binnen de gemeentelijke organisatie, lokaal op ambtelijke wijze geëxploiteerd
Pijl linksboven	Buiten de gemeentelijke organisatie, lokaal op marktgerichte (commerciële) wijze geëxploiteerd
Pijl rechtsonder	In intergemeentelijke samenwerking, op ambtelijke wijze geëxploiteerd
Pijl rechtsboven	In intergemeentelijke samenwerking, op marktgerichte (commerciële) wijze geëxploiteerd

De te modelleren ruimte in het kwadrant krijgt de titel (IGCS) wat staat voor: *Inter Gemeentelijk Commercieel Samenwerkingsmodel*. Commercieel wordt in deze titel gedefinieerd als de mate waarin op marktgerichte wijze wordt geëxploiteerd.

9.4 Toelichting IGCS-model

Het Inter Gemeentelijk Commercieel Samenwerkingsmodel (IGCS) is gericht op intergemeentelijke en marktgerichte exploitatie van sportaccommodaties. De essentie van IGCS is dat gemeenten op basis van gelijkwaardigheid de exploitatie van sportaccommodaties onderbrengen in een zelfstandige uitvoeringsorganisatie met een zo hoog mogelijke mate van marktgerichte bedrijfsvoering. Hieronder zijn op basis van de onderzoeksdata de uitgangspunten van IGCS geformuleerd.

De gemeenten stellen gezamenlijk een visie op over de uitvoeringstaken van sportbeleid, waaronder de exploitatie van sportaccommodaties. Waar mogelijk wordt het sportbeleid geharmoniseerd. Er vindt afstemming plaats op beleidsniveau in benodigde uitvoeringstaken (diensten en producten). Gemeenten behouden wel autonomie. De gemeenten richten gezamenlijk één uitvoeringsorganisatie op die de dienstverlening aan alle gemeenten verzorgt (SETA). Een rechtsvorm zoals een coöperatie wordt toegepast voor een zo groot mogelijke mate van gelijkwaardigheid. Om optimale verzakelijking mogelijk te maken richt de uitvoeringsorganisatie de organisatie in op een wijze die ruimte biedt om op bedrijfsonderdelen shared services aan te gaan met marktpartijen. De uitvoeringsorganisatie zelf bepaalt over commerciële exploitatie van bedrijfsonderdelen. De uitvoeringsorganisatie bepaalt ook of er onderscheid wordt gemaakt in typering van sportaccommodaties en hoe invulling wordt gegeven aan wettelijke en fiscale regelgeving. Er wordt ruimte gecreëerd voor een zo groot mogelijke marktgerichte mate van bedrijfsvoering van accommodatietypen en rechtsvormen.



Figuur 26. IGCS

Legenda:

Bestuur of bestuursvisie
Organisatiestructuur / organogram
Beleidsbepaling
Te bepalen exploitatievisie en rechtsvormen

De voordelen van het IGCS zijn:

1. de uitvoeringsorganisatie van de samenwerkende gemeente is een quasi-inhouse investingsmethode en dat houdt in dat er geen aanbestedingsplicht is;
2. er is bestuurlijke invloed in de uitvoeringsorganisatie, waarbij voornamelijk contractmanagement de gelegenheid geeft tot het waarborgen van maatschappelijke doelen;
3. de uitvoeringsorganisatie opereert zelfstandig, marktgericht en bindt commerciële partners aan zich. Aanbesteding is hierbij een gewenst proces om te komen tot de juiste partnerkeuzes op basis van bedrijfsdoelstellingen en voorwaarden die verwoord zijn in bestekken.

Slotconclusie en aanbevelingen

Een route naar synergie in de archipel



Figuur 27. Een route naar synergie in de archipel

10. Slotconclusies en aanbevelingen

10.1 Slotconclusies onderzoek en IGCS

Onderzoek naar de kenmerken waar een model aan moet voldoen voor intergemeentelijke samenwerking bij marktgerichte exploitatie van sportaccommodaties toont aan dat er ruimte is voor een nieuw model. Het ontwerpmodel is het Inter Gemeentelijk Commercieel Samenwerkingsmodel genoemd (IGCS) en is gebaseerd op vier geconcludeerde kenmerken:

1. Het invulling geven aan de drie K's: Kosten, Kwetsbaarheid en Kwaliteit.
2. Het bieden van gelijkwaardigheid in bestuurlijke invloed en stemrecht voor de partners.
3. Een optimale balans tussen maatschappelijke en marktgerichte (commerciële) bedrijfsvoering.
4. Oog voor de politiek bestuurlijke sensitiviteit bij het thema 'sport'.

Samenwerkingsmodel

In het IGCS verzorgt een uitvoeringsorganisatie van meerdere gemeenten op zo markgericht mogelijk wijze haar bedrijfsvoering. Dit is conform het Samen en toch Apart (SETA) concept. Er is praktijkervaring met het toepassen van modellen voor intergemeentelijke samenwerking. Maar in de sportsector en bij de exploitatie van sportaccommodaties is nog niet of nauwelijks ervaring opgedaan. Bij ISO G5 is gestart vanuit een netwerkmodel en via een centrumgemeentemodel toegewerkt naar een extern verzelfstandigde intergemeentelijke sportorganisatie. Een directe keuze voor het SETA model ligt meer voor de hand bij soortgelijke projecten. Het gaat dan om "SETA met SSC/uitbesteding waarbij de ambtelijke organisaties worden samengevoegd en een deel van de uitvoeringstaken wordt ondergebracht bij een afzonderlijke uitvoeringsorganisatie of wordt uitbesteed aan private marktpartijen".

Verzakelijking, de drie K's:

De ruimte voor dit samenwerkingsmodel ontstaat uit de toename van de complexiteit van exploitatie van sportaccommodaties en maatschappelijke ontwikkelingen. Er is een verscherpte balans tussen maatschappelijk nut en een efficiënte, doelmatige bedrijfsvoering van sportaccommodaties. Dat vraagt om een door gemeenten geregisseerde verzakelijking van de exploitatie. Schaalgrootte voordelen spelen niet alleen bij exploitatiemaatschappijen, maar kunnen in samenwerkingsverband ook door gemeenten behaald worden. "Het geheel is meer dan de som der delen". Intergemeentelijke samenwerking in exploitatie van sportaccommodaties biedt perspectief op:

- het verminderen van kwetsbaarheid;
- het bevorderen van professionaliteit en gastheerschap;
- een marktgerichte benadering met een maatschappelijk karakter;
- ruimte voor commerciële bedrijfsvoering;
- de reductie van de kosten op termijn;
- en behoud van gelijkwaardigheid van partners.

Gelijkwaardigheid

Bestaande modellen voor intergemeentelijke samenwerking voorzien beperkt in de gelijkwaardigheid van partners. Voor het waarborgen van gelijkwaardigheid tussen de deelnemende gemeenten, is een coöperatie als rechtsvorm passend. Een andere vorm van aandelenverhoudingen is ook mogelijk, maar latere toetreding van gemeenten is dan meer gecompliceerd. Bij een coöperatie geldt: één lid, één stem. De bestuurlijke invloed van de deelnemende gemeenten is gelijk. Bijkomend voordeel is dat een coöperatie van samenwerkende gemeenten gezien wordt als quasi inhouse inbesteding. Er geldt geen aanbestedingsplicht. De aanbestedingsplicht kan door de uitvoeringsorganisatie juist wel weer benut worden voor het selecteren van marktpartijen in de exploitatie van sportaccommodaties.

Balans maatschappelijk en commercieel

IGCS streeft een hoge mate van marktgerichte exploitatie na, wat gedifferentieerd kan worden per type sportaccommodatie. Zwembadexploitatie wordt bijvoorbeeld aanbesteed aan commerciële exploitanten, buitensportbeheer wordt uitbesteed aan sportverenigingen en binnensportexploitatie wordt ondergebracht bij een stichting. Hierbij krijgen partners uit het maatschappelijk middenveld zoals sportverenigingen, onderwijs- en welzijnsinstellingen en anderen de ruimte te participeren.

Oog voor politiek bestuurlijke sensitiviteit

Het samenwerkingsproces op het thema 'sport' vereist gedegen procesmanagement. Hierbij is continue betrokkenheid op elk projectniveau en het creëren en behouden van draagvlak essentieel. De communicatie met intern betrokkenen en extern publiek en partners moet hieraan bijdragen. Het ontwerpmodel van IGCS biedt houvast in het proces en visualiseert het doel en de route.

10.2 Aanbevelingen

De eerste aanbeveling luidt om experts inzake intergemeentelijke samenwerkingsprocessen en gemeentelijk sportbeleid aan tafel te zetten met kenners van sportbedrijven, exploitanten en maatschappelijk middenveld. Ook kunnen gemeentelijke beleidsbepalers en bestuurlijke besluitvormers samen met exploitatieprofessionals de mogelijkheden van IGCS nagaan en bediscussiëren. Het doel hiervan is de mogelijkheden van combinaties tussen intergemeentelijke samenwerking en exploitatie van sportaccommodaties verder te verkennen.

Een tweede aanbeveling luidt het uitvoeren van inferentieel onderzoek om te toetsen of het op onderzoeksgegevens gebaseerde samenwerkingsmodel IGCS in overeenstemming is met de werkelijkheid van exploitatie van sportaccommodaties in intergemeentelijk samenwerkingsverband. Het in de praktijk kwantitatief onderzoeken en monitoren van het effect van IGCS biedt verdieping in de inzichten en toepassingsmogelijkheden.

Ten aanzien van intergemeentelijke samenwerking wordt aanbevolen aandacht te besteden aan procesmanagement waarbij interne en externe communicatie cruciaal zijn. Evenals voortdurend commitment aan de visie op alle niveaus van de projectorganisatie. Als overweging wordt meegegeven dat 'privatisering' en intergemeentelijke samenwerking geen doel op zich zijn. Vormen van uitbesteding, commercialisering en samenwerking bieden kans de bedrijfsvoering op meer marktgerichte wijze te organiseren en verzakelijking te bereiken. Daarbij is inzicht in de huidige kenmerken van verzakelijking, kwetsbaarheid, kosten, bedrijfscontinuïteit en carrièreperspectief van belang. De bepaalt de mate waarin de organisatie extern gericht kan zijn.

11. Reflectie

11.1 Reflectie op onderzoek

De exploitatie van sportaccommodaties is complex. Net als intergemeentelijke samenwerking. En die twee worden nauwelijks gecombineerd. Kan dat niet anders? De inventarisatie leidt als snel tot uitdagingen. Gemeenten, samenwerkingen, exploitatie, accommodaties, marktwerking en sport; het zijn dynamische thema's. "Het ontbreekt aan intergemeentelijke, markgerichte samenwerking bij de exploitatie van sportaccommodaties". Een factor die meespeelt, is mijn korte betrokkenheid bij ISO G5. De opdracht stopte maar de interesse in de nieuwe intergemeentelijke samenwerking in de sport bleef. Evenals de nieuwsgierigheid naar geruchten en visies dat het aantal commerciële exploitaties terug zal lopen en de coöperatie als rechtsvorm een vlucht gaat nemen. De markt en gemeenten zoeken nieuwe samenwerkingsvormen waarin zij als partners elkaar gelijke zijn. In die ontwikkelingen schuilen kansen.

Onderzoeksreflectie 1: Was een andere vorm van onderzoek mogelijk geweest met deze probleemstelling?

Initieel leek de Delphi methode waarin experts in meerdere ronden ondervraagd worden het meest gepast. Door de onderzoeksliteratuur raakte ik overtuigd van de mogelijkheden van een casestudy. En er was ook een noviteit als praktijkcase: ISO G5. Ik kon en wilde die kans niet laten liggen. Daar schuilde oprechte verwondering in. En geloof in kansen van samenwerking van collectieve gemeenten met de markt. Het blijkt lastig te duiden dat de praktijkcase niet de ingerichte organisatie betreft, maar de keuzes ten aanzien van kenmerken van samenwerking. Dat sloot analyse op financiële bedrijfsresultaten uit en daarmee ook het kwantificeren van verzakelijking of vermindering van kwetsbaarheid. Wel kan veel geleerd worden uit genomen beslissingen. Het leidt tot een sportspecifiek 'best practice' voorbeeld.

Onderzoeksreflectie 2: coderen van interviews, of niet.

Tijdens de colleges raakte ik overtuigd van de efficiëntie van codering van interviews. De kennismaking met coderen bleek intensief. Ik besprak dit met onderzoekexperts. Ik kreeg geen antwoord, maar kritische vragen. Wat ik wilde bereiken met de interviews en in hoeverre coderen bijdraagt aan het beantwoorden van de onderzoeksvraag. "Of is het slechts toepassing van een wetenschappelijke onderzoeksmethodiek?" Het leidde tot mijn keuze om tijd te investeren in het aantal interviews en de verslaglegging daarvan. Een effect was dat het analyseren gevoelsmatig lang duurde en een ingewikkeld proces was. Ik weet niet of coderen winst opleverd zou hebben in de onderzoeksuitkomst of methodische voortgang.

Onderzoeksreflectie 3: Proces van 'kill your darlings'.

Ook zit er nog zoveel tijd en energie in het onderzoeken, als de data niet relevant is hoort het niet in de thesis thuis. Haast alles lijkt een relatie te hebben met het onderwerp. Maar zoals Philip Wagner zegt: 'not every correlation is a causation'.

Verder heeft de MBA heeft mij getoond dat zelfs in de meest onverwachte momenten 'eureka-momenten' schuilen. Een voorbeeld is een onnavolgbaar saaie lezing tijdens de NASSM in Pittsburgh. Een lavastroom aan sheets, teksten en modellen kwam langs waarin dan ineens de essentie van mijn eigen model naar boven komt. De essentie van het intergemeentelijk commercieel samenwerkingsmodel; het 'IGCS'. Dat had ik op dat moment echt niet aanzien komen. Zaken lopen niet altijd zoals je van tevoren verwacht. Zoals toen ik werd aangesproken op kwaliteit of leesbaarheid van de thesis. Of toen we in Pittsburgh even letterlijk in het nauw gedreven werden en in voorbereiding raakten op een confrontatie. Cryptisch wellicht, je moet er bij geweest zijn om het te begrijpen. Zelfs dan kan het toch anders lopen dan verwacht, ook dat heeft NASSM geleerd. Niets is constant, behalve verandering.

11.2 Persoonlijke reflectie

De wetenschappelijke MBA benadering verschilt sterk van de adviespraktijk. Het adviseren van opdrachtgevers geschiedt op basis van kennis, ervaring, referenties en eigen visie. Een wetenschappelijke onderbouwing is een andere tak van sport. Het was een intensief en enthousiasmerend proces. Soms ook frustrerend op momenten. Maar: "zonder wrijving geen glans".

Het was een uitdaging om de MBA te combineren met het ondernemerschap. De rust die een ad interim project moest opleveren, werd door mijzelf teniet gedaan door het oppakken van meer opdrachten en participaties in andere ondernemingen. Terugkijkend is het eerlijk om te stellen dat zonder die extra druk de thesis eerder gereed was geweest. Of wellicht van een hoger niveau. Aan de andere kant dwingt tijdsdruk ook tot het maken van keuzes. Overleg over methodieken en onderzoeksvoortgang zijn in feite scherpstellingsmomenten van mijzelf en de thesis. Het resultaat is er. En vraagt mijn inziens om toepassing in de praktijk. Misschien pak ik dat zelf op, begeleid ik anderen of lees ik uiteindelijk wat resultaten van derden zijn die IGCS becommentariëren of toepassen. Eerst maak ik echter tijd voor wat extra persoonlijke reflectie en rust, samen met mijn gezin.

12. Bibliografie

- Alles over marktonderzoek. (2014, januari 15). *Onderzoekmethoden / Diepteinterview*. Opgehaald van Alles over marktonderzoek: <http://www.allesovermarktonderzoek.nl/onderzoeksmethoden/diepte-interview>
- Andres, v. M. (2009). *Toekomstvisie organisatie Sportbedrijf Rheden*. Hoevelaken: Andres cs.
- Bakker, S. (2013). Effecten van privatiseren zwembaden. *Vrijtijdstudies, nummer 2, jaargang 31*, 51-59.
- Bakker, S., & Hoekman, R. (2013). *Exploitatie en beheer van buitensportaccommodaties*. Utrecht: Mulier Instituut.
- Bekkers, H. (2010, mei 3). *Bezuinigen op eigen mensen populair - Binnenlands Bestuur*. Opgehaald van Binnenlands Bestuur: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/ambtenaar-en-carriere/nieuws/bezuinigen-op-eigen-mensen-populair.158878.lynkx>
- Belastingdienst. (2014, januari 8). *Belastingdienst Gelegenheid tot sportbeoefening*. Opgehaald van www.belastingdienst.nl: http://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/btw/tarieven_en_vrijstellingen/diensten_6_btw/sportbeoefening_waaronder_zwembaden_en_sauna/gelegenheid_geven_om_te_sporten/
- Belles, J. (2014, april 16). *Samenvatting resultaat onderhandelingsoverleg VERMO*. Opgehaald van [Mijnvakbond.nl](http://www.mijnvakbond.nl): <http://www.mijnvakbond.nl/Documenten%20MijnVakbond.nl/Overheid/Vermo/Vermo%20Uitskomsten%20onderhandelingsoverleg%2012feb2013.pdf>
- BMC. (2012). *Beschrijving van 10 modellen voor ambtelijke samenwerking van (BON)*. Amersfoort: BMC.
- BMC. (2012). VSG Expertmeeting 'Sport op eigen benen'. *Privatisering en verzelfstandiging* (pp. 1-16). Nieuwegein : VSG.
- Breedveld, K., & et al. (2013). *De Sportieve zaak*. Mulier Instituut / Sport&Zaken.
- Bruin, L. (2014, januari 15). *Regiegemeente - Binnenlands Bestuur - Bestuursacademie*. Opgehaald van Binnenlands Bestuur: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/partners/bestuursacademie-nederland/en-dan-gaat-de-kassa-rinkelen.9013692.lynkx>
- CBS. (2013). *Sport in Beeld, De economische bijdrage van sport*. Den Haag: CBS.
- CBS. (2014, maart 16). *Gemeentelijke indeling op 1 januari 2014*. Opgehaald van [CBS.nl](http://www.cbs.nl): <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/methoden/classificaties/overzicht/gemeentelijke-indeling/2014/default.htm>
- Commissie Van Thijn . (2002). *Grenzen aan de markt*. Amsterdam : Wiardi Beckman Stichting.
- Coöperatie Parkeerservice. (2014, mei 8). *Pakeren is samenspel*. Opgehaald van Brochure-Coöperatie-ParkeerService: <http://www.cooperatieparkeerservice.nl/>

- De Bree, J. (2011). *Vertrouwen van burgers in de lokale overheid*. Utrecht: University Utrecht, Faculty of Law, Economics and Governance.
- De Roo, M. (2009). *Verzelfstandiging en privatisering, Gemeentelijk handelen inzake zwemaccommodaties*. Papendrecht.
- De Rynck, F., & Steur, B. (2009-3). Inleiding: Samenwerking voor een grotere bestuurskracht. *Res Publica*, 293-301.
- De Vries, L., Panneman, R., & Smuling, S. (2012). *Sportaccommodaties in kaart*. Groningen: Huis voor de Sport.
- De Waard, R. (2014, april 8). *Regionale aanpak onderhoud en beheer sportaccommodaties onafwendbaar*. Opgehaald van <http://www.sportknowhowxl.nl/>: <http://www.sportknowhowxl.nl/alleen-op-de-wereld/8952>
- Den Ridder, J., & Dekker, P. (2012). *Op afstand gezet*. Den: SCP.
- Denters, S. (2013). Decentralisatie en innovatiekracht. *Bestuurswetenschappen*, nr.3, 19-20.
- Dijkstra, P., & Ploegstra, F. (2010). *Outsourcing van bedrijfsprocessen in de ouderenzorg*. Rotterdam: Erasmus CMDZ.
- Doorman, M., & Pott, H. (2008). Richard Rorty. In H. P. M. Doorman, *Filosofen van deze tijd* (pp. 278-292). Bert Bakker.
- Drijver & partners / Raalte. (2013). *Verzelfstandiging Sportbedrijf Raalte (1313 AT)*. Raalte: Gemeente Raalte.
- Erkens, T. (2014, februari 17). *Raadsbrief intergemeentelijke samenwerking*. Opgehaald van PvdA Renkum: <http://renkum.pvda.nl/2014/02/17/raadsbrief-intergemeentelijke-samenwerking/>
- Fraanje, M., Herweijer, M., Beerepoot, R., Van Assenbergh, A., Brouwer, B., & Heins, H. (2008). *Effecten van gemeentelijke herindeling*. Groningen / Utrecht: Rijksuniversiteit Groningen / Berenschot.
- Fraanje, R., & Herweijer, M. (2013-3). Innoveren in samenwerking; een alternatief voor herindeling? *Bestuurswetenschappen*, 58-76.
- Gemeente Overbetuwe. (2014, januari 28). *Besluitenlijst b&w vergadering van de gemeente Overbetuwe van 21 januari 2014*. Opgehaald van Raad Overbetuwe: <file:///H:/EMBA/Regionalisering/2014%2001%2021def%20oprichtingsplan%20overbetuwe%20besluit.pdf>
- Gemeente Smallerland. (2014, januari 15). *Gemeentelijke organisatie*. Opgehaald van Smallerland.nl: <http://www.smallerland.nl/Int/Menu-Organisatie/Gemeentelijke-organisatie.html>
- Gemeente Sud West Fryslan. (2013). *Beleidsnota sport en Bewegen 2013-2016. bijlage Tarievennota Sportaccommodaties*. Sneek: Gemeente Sud-West Fryslan.
- Gemeente.nu. (2014, januari 15). *Gemeente.nu Trends sportclubs zelf verantwoordelijk voor exploitatie en beheer*. Opgehaald van Gemeente.nu:

<http://www.gemeente.nu/Bestuurszaken/Nieuws/2013/7/Trend-sportclubs-zelf-verantwoordelijk-exploitatie-en-beheer-1305930W/>

Goossens, R. (2008). Economie van de sport. In K. Breedveld, C. Kamphuis, & A. Tiessen-Raaphorst, *Rapportage Sport 2008*. Den Haag: SCP / Mulier Instituut.

Gratton, C., Jones, I., & Robinson, T. (2011). *Onderzoeksmethoden voor Sportstudies*. Abindon: Routledge.

Groot, I. (2013-4). Gemeenten stoten exploitatie sportaccommodaties af. *Sport & Gemeenten*, 7-11.

Hageman, M. (2007, september 5). *Bestuurskracht en intergemeentelijke samenwerking*. Opgehaald van Gemeenteraad Bloemendaal: <https://gemeenteraad.bloemendaal.nl/Documenten/Bijlage-bestuurskracht-2007016787.pdf>

Hoekman, R. (2013). *Recessiepeiling gemeenten 2013*. Utrecht: Mulier Instituut.

Hoekman, R., Collard, D., & Cevaal, A. (2011). *Sportinfrastructuur in Nederland*. Den Haag/Utrecht: Min. VWS/Mulier Instituut.

Hoekman, R., Hoenderkamp, K., & Van der Poel, H. (2013). *Sportaccommodaties in beeld*. Nieuwegein: Mulier Instituut, Utrecht / Arko Sport Media, Nieuwegein.

Hopman-Andres Consultants / KNSB. (2008). *Ruimte voor Kunstijs*. KNSB: Hoevelaken.

Huis voor de Sport Limburg . (2011). *Startnotitie Regioplan Noord-Limburg* . Sittard: Huis voor de Sport Limburg .

Hylkema, M. (2014, maart 27). Juridische vormgeving samenwerking sportbedrijven. Gemeente Annhem.

IPO. (2014, mei 8). *Samenwerkingsvormen op basis van de Wgr*. Opgehaald van [www.ipo.nl](http://www.ipo.nl/files/7713/5722/8816/samenwerkingsvormen_op_basis_wgr_pdf.pdf): http://www.ipo.nl/files/7713/5722/8816/samenwerkingsvormen_op_basis_wgr_pdf.pdf

ISO G5. (2011-11). *Projectplan De Vijf en de Intergemeentelijke Sportorganisatie*. Arnhem: Stuurgroep Intergemeentelijk Werken.

ISO G5. (2011-4). *Inventarisatiedocument intergemeentelijk werken SPORT versie 14*. Arnhem: Stuurgroep Intergemeentelijk Werken.

ISO G5. (2012-2). *Samenwerken in de Sport; Waarom, Waarop en Waartoe?* Arnhem: Stuurgroep Intergemeentelijk Samenwerken.

ISO G5. (2012-4, april 16). *Projectplan Sport bijstelling. Brief aan wethouders*. Projectleiding.

ISO G5. (2012-5). *Samenwerken in de Sport, maar hoe dan?* Arnhem: Stuurgroep Intergemeentelijk Werken.

ISO G5. (2012-8, Augustus 27). *De Vijf en de Intergemeentelijke Sportorganisatie. collegenotitie*. Arnhem: Stuurgroep Intergemeentelijk Werken.

ISO G5. (2013-3). *Bedrijfsplan ISO G5 132.024 V6.0*. Arnhem: Projectleiding ISO G5 / HC.

ISO G5. (2014-1). *Oprichtingsplan Intergemeentelijke sportorganisatie G5*. Arnhem: Projectleiding ISO G5.

- KAW Architecten en adviseurs. (2011). *'Van Krimp naar Kwaliteit', Regionaal woon- en leefbaarheidsbasisplan Oost-Groningen*. Groningen: Stuurgroep Woon- en leefbaarheidsbasisplan Oost-Groningen. Opgehaald van <http://www.vankrimpnaarkwaliteit.nl/themas/cultuur-en-sport/>
- Korsten, A. (2004). Samenwerking volgens het SETA-concept als vorm van shared services. *Bestuursmiddelen*, 1-9.
- Korsten, A., Abma, K., & Schutgens, J. (2007). *Bestuurskracht van gemeenten*. Delft: Eburon.
- Korsten, A., Becker, B., & Van Kraaij, T. (2006). *Samenwerking beproefd*. Heerlen/Geleen: Sdu Uitgevers bv.
- Korsten, A., Schaepkens, L., & Sonnenschein, L. (2004). *Shared Services, Nieuwe vormen van krachtenbundeling bij gemeenten*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ligtenbarg, M. (2006). *Privatisering en commercialisering van sportaccommodaties*. Enschede/Amsterdam: Universiteit Twente/ DSP-groep BV.
- Luimstra, R. (2008). *Verzelfstandiging van binnensportaccommodaties op het platteland*. Groningen: SMI.
- Ministerie EZ. (2012). *Handreiking Wet Markt en Overheid*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie / Deloitte Consulting BV.
- Molhoek, P. (2009). *Sport als doel, middel en resultaat*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdamse Faculteit Sociale Wetenschappen.
- Mulder, M., Van der Schaaf, M., & Saitua Nistal, R. (2012). *Gemeentefinanciën, voorzieningen en ruimtelijke investeringen in krimpgebieden*. Amsterdam: Stichting Economisch Instituut voor de Bouw.
- Netwerkdirectie Drechtsteden+. (2006). *Bestuursplan servicecentrum Drechtsteden*. Regio Drechtsteden: Netwerkdirectie Drechtsteden+.
- NRIT/LC. (2001). *Zwembaden in Nederland, 2002 en verder ...* Breda: NRIT.
- NV SRO. (2013, maart 22). Financieel Jaarverslag 2012. Amersfoort: Raad van Commissarissen NV SRO.
- Ondernemingsraad Gemeente Rheden. (2014, januari 23). Advies Oprichtingsplan Intergemeentelijke Sportorganisatie G5. De Steeg: Ondernemingsraad Gemeente Rheden.
- Palstra, R. (2008). *Samenwerking tussen gemeenten op basis van WGR*. Den Haag: VNG.
- PBL. (2014, januari 15). *Krimp -Planbureau voor de Leefomgeving*. Opgehaald van <http://www.pbl.nl/>: <http://www.pbl.nl/dossiers/krimp>
- Projectgroep De Walden. (2012). *Evaluatie proeftuinen en overige samenwerkingsterreinen*. Burgum / Buitenpost: Gemeenten Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel.
- PWC. (2013, 12 23). *PWC*. Opgehaald van PWC: <http://www.pwc.nl/nl/rijksoverheid/zbos-en-agentschappen.jhtml>
- Raats, S. (2012). Privatiseren is duidelijk op zijn retour. *Fieldmanager*, 32-33.

- Remy, D., & Simons, R. (2010, september 7). *De 9 meest ingrijpende veranderingen in de sportbranche*. Opgehaald van www.sportknowhowxl.nl: <http://www.sportknowhowxl.nl/OpenPodium/5068>
- Schnabel, P. (2000). Een sociale en culturele verkenning voor de lange termijn. In SCP/CPB, *Trends, dilemma's en beleid* (pp. 11-27). Den Haag: SCP.
- Sportbedrijf Arnhem. (2013, september 24). *Sportbedrijf Arnhem - Intergemeentelijke sportorganisatie*. Opgehaald van www.sportinarnhem.nl: http://www.sportinarnhem.nl/Sportbedrijf_Arnhem/Nieuws/Intergemeentelijke_Sportorganisatie
- Stellinga, B. (2012). *Dertig jaar privatisering, verzelfstandiging en marktwerking*. Den Haag / Amsterdam: WRR / Amsterdam University Press.
- Tepperik, M. (2009). *Sport Bedrijven*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Tiessen-Raaphorst, A., Verbeek, D., De Haan, J., & Breedveld, K. (2010). *Rapportage Sport 2010, Sport: een leven lang*. Den Haag/ 's Hertogenbosch, december 2010: Sociaal en Cultureel Planbureau/ W.J.H. Mulier Instituut.
- Universiteit Leiden. (2014, januari 15). *Lexicon Methoden en Technieken*. Opgehaald van <http://www.leidenuniv.nl/>: <http://www.leidenuniv.nl/fsw/psychologielexicon/index.php3-c=265.htm>
- UTwente. (2014, januari 15). *Samenvatting onderzoeksparadigma's in de CW*. Opgehaald van www.utwente.nl: <http://www.communique.utwente.nl/wp-content/uploads/2010/05/Samenvatting-onderzoeksparadigmas-in-de-CW.docx>.
- Van Bottenburg, M. (2012). *De maatschappelijke betekenis van topsport*. Utrecht: Departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap (USBO).
- Van Bottenburg, M. e. (1996). *De maatschappelijke betekenis van sport*. Arnhem: NOC*NSF.
- Van Dale. (2013, december 23). *www.vandale.nl*. Opgehaald van Van Dale: <http://www.vandale.nl/opzoeken?pattern=privatiseren&lang=nn#.UrgKe9JWzTo>
- Van den Berg, E., & Kouwenhoven, W. (2008). Ontwerponderzoek in vogelvlucht. *Tijdschrift voor lerarenopleiders* 29(4), 20-26.
- Van der Beek, J. (2010). Coöperaties en aanbestedingsrecht; de “quasi-inhouse” uitzondering en de verlening van een alleenrecht. In R. Galle, *Handboek Cooperaties*. Dordrecht: Convoy Uitgevers .
- Van der Bij, J. (1995). *Handboek Sport & Verzelfstandigen*. Dordrecht: Landelijke Contactraad.
- Van der Knaap, R. (2009). *Een handvat voor beheer en exploitatie*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Van der Laar, S. (2010). *Samen sterker; Samenwerking tussen gemeenten geanalyseerd*. Delft: Eburon.
- Van der Meij, J., Ter Beek, H., Postema, A., & Van der Putten, M. (2000). *Inventarisatie faal- en succesfactoren van lokale PPS-projecten* . Utrecht: Kenniscentrum PPS, Ministerie van Financien.
- Van der Veen, E. (2003). *De gemeente*. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.

- Van der Werff, H. (2013). *Zwemmen in Nederland*. Utrecht: Mulier Instituut / Arko Sport Media.
- Van Koert, J., Van Dijk, R., De Boer, A., & Duits, B. (2012). Wet Markt en Overheid: een gelijkwaardig speelveld voor economische activiteiten. *Deloitte Update*, 32-35.
- Van Miltenburg, E. (2009). *Schaatsijs en zwemwater 's-Hertogenbosch, analyse van vraag en aanbod van zwembaden en schaatsijs op korte, middellange en lange termijn*. Hoevelaken: Andres c.s.
- Van Miltenburg, E., & Scherpenzeel, J. (2013). *Regionaal Voorzieningsplan Rivierenland*. Amersfoort: Hospitality Consultants.
- Van Thiel, S. (2012-2013). Vergelijkende analyse. In P. O. Overheidsdiensten, *Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten* (pp. 299-326). Den Haag: Eerste Kamer der Staten Generaal.
- Verspeek, A. (2010). *Multifunctionele accommodaties; een beslisboom voor de keuze beheer*. Eindhoven: Fontys Hogeschool Eindhoven – Management Economie en Recht.
- VKN . (2012). *Kunstijsbanenbranche in Nederland*. Opgehaald van <http://www.kunstijsbanen.nl/>: http://www.kunstijsbanen.nl/site/?VKN:Kunstijsbanenbranche_in_Nederland
- VNG. (2008). *Spoorboekje voor maatschappelijke voorzieningen in uw gemeente, wijk of kern*. Den Haag: VNG.
- VNG. (2013, april 22). *Bestuur / Gemeentelijke samenwerking / Nieuws*. Opgehaald van www.VNG.nl: <https://www.vng.nl/onderwerpenindex/bestuur/gemeentelijke-samenwerking/nieuws/samenwerking-bar-gemeenten-in-stroomversnelling>
- VNG. (2013). *Intergemeentelijke samenwerking toegepast / Handreiking voor toepassing van de wet gemeenschappelijke regelingen*. Den Haag: VNG.
- VNG. (2014, maart 25). *Kamer achter wijziging Wgr*. Opgehaald van [VNG.nl](http://www.vngmagazine.nl/nieuws/15916/kamer-achter-wijziging-wgr): <http://www.vngmagazine.nl/nieuws/15916/kamer-achter-wijziging-wgr>
- VNG/Aedes. (2014, maart 12). *Bouwstenen voor Sociaal*. Opgehaald van [Bouwstenen voor sociaal](http://www.bouwstenenvoorsociaal.nl/): <http://www.bouwstenenvoorsociaal.nl/>
- VNG-BMC. (2010). *Van bezuinigingen tot strategische herorientatie, een discussieboek*. Den Haag: VNG.
- Vosman, S. (2013). *Sportstimulering; doel of middel?*. Utrecht: Universiteit utrecht.
- Wiersma, D. (2012). *Gemeenten, werkt dat samen?*. Utrecht: Universiteit utrecht.
- Wijnands, H. (2014, januari 21). Besloten memo bij het collegevoorstel d.d. 21 januari 2014 “Oprichtingsplan Intergemeentelijke sportorganisatie G5”. De Steeg: Sportbedrijf Rheden.
- www.rijksoverheid.nl. (2014, januari 15). *Wat is een (zelfstandig) bestuursorgaan?* Opgehaald van [Rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rijksoverheid/vraag-en-antwoord/wat-is-een-zelfstandig-bestuursorgaan.html): <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rijksoverheid/vraag-en-antwoord/wat-is-een-zelfstandig-bestuursorgaan.html>

13. Van de onderzoeker

Als adviseur en projectmanager op het gebied van complexe projecten in de sectoren sport, leisure, welzijn en zorg verwonder ik mij regelmatig over de exploitatie van sportaccommodaties. Dat geldt vooral voor de wijze waarop in gemeentelijke organisaties besluitvorming omtrent tot stand komt. Die is mede afhankelijk van het kennisniveau van zowel ambtenaren als extern adviseurs, maar ook van de politieke druk en de publieke opinie. Met circa 15 jaar werkervaring van 'de zwembadvloer tot bestuurskamer', heb ik een veelomvattend beeld gekregen van wat gemoeid is met de ontwikkeling, realisatie en exploitatie van accommodaties.

In de dagelijkse adviespraktijk lijkt in gemeentelijke organisaties vooral sprake van een pragmatische aanpak bij besluitvorming omtrent exploitatie van sportaccommodaties, anders dan een wetenschappelijke benadering. Met pragmatisch bedoel ik dat de keuze van het exploitatiemodel op afzonderlijke situaties geënt is. Die situaties lijken sterk beïnvloed te worden door politiek bestuurlijke sensitiviteit, (niet) aanwezige competenties en expertise in de organisatie, of door de visie van de externe adviseur. Met het oog op sterke veranderingen in de toekomstige context, is mijn inziens een meer wetenschappelijke benadering van de keuze in oplossingsrichtingen bij de exploitatie van sportaccommodaties aan de orde. De MBA was een geweldig middel om tijd en ruimte vrij te maken voor een vakspecialistisch en verdiepend ontwerp onderzoek. Mijn belangrijkste drijfveren waren kennisvergaring, persoonlijke ontwikkeling én een perspectief op commerciële toepassingsmogelijkheden.

13.1 Dankwoord

Mijn dank gaat uit naar veel organisaties, instanties en personen. De belangrijkste personen zijn mijn vrouw Danielle en mijn kinderen Lynn en Glenn van Miltenburg. Uitzonderlijk veel dank voor jullie geduld en ondersteuning. Jullie zijn wel gewend dat ik veel tegelijkertijd onderneem, maar druk op het gezin was wel bijzonder in de afgelopen periode. Deze publicatie is mede mogelijk gemaakt door het Mulier instituut. Dank voor de begeleiding en de mogelijkheid om als gastonderzoeker betrokken te zijn bij de organisatie. Speciale dank aan de wethouders, gemeentesecretarissen, ambtelijke specialisten en professionals van exploitaties die ik heb mogen interviewen. Ook gaat mijn dank uit naar collega bestuurders en specialisten bij Praesentis Coöperatie UA voor het geduld en het klankborden. En aan voormalig werkgevers en collega's; dank voor jullie bijdrage aan mijn praktijkgeoriënteerde expertise. En niet te vergeten; mijn ouders. Die hebben jaren geleden mijn studie en start van de MBA mede mogelijk gemaakt.

13.2 Curriculum vitae

Edwin van Miltenburg is bestuurder van Praesentis Coöperatie UA. Praesentis is een samenwerking van specialisten in leisure, sport en welzijn. Zijn specialisme is gemeentelijke strategie & exploitatie van accommodaties. Hij is met name ervaren in de ontwikkeling en exploitatie van zwembaden, sport- en welzijnsaccommodaties. Hij heeft brede expertise in zorg en recreatie en werkt zowel op advies- als ad-interimbasis. Zijn signatuur is een mix van commercie en maatschappelijke betrokkenheid.

Functies:

- oprichter en bestuurslid van Praesentis
- eigenaar Advies van Miltenburg
- partner van Sport Emotions (Zwitserland)
- licentiehouders Lila Loves It, Klotz Labs (Duitsland)
- maatschappelijk actief voor KWF Kankerbestrijding en de Nederlandse Vereniging Retinoblastoom (NVRB)

Kennis en kunde zijn onder meer opgebouwd bij:

- Hospitality Group
- Andres cs
- Optisport Exploitaties BV
- Vereniging Sport en Gemeenten (VSG)
- Janssen-Cilag BV (Johnson & Johnson company)
- NV sportinrichtingen Nieuwegein

Opleidingen (o.a.):

- Executive MBA Sportmanagement, Wagner Group
- Prince2 Projectmanagement, Foundation & Practitioner, Ruysdael
- ALO Groningen, bc, Sportmanagement
- Woordvoering en mediatraining
- (Rayon)management

Bijlagen

B1. Vergelijking stichting en vennootschap

Stichting	Vennootschap
Rechtspersoon Een stichting treedt op onder eigen naam en neemt zelfstandig deel aan het rechtsverkeer	Rechtspersoon Een vennootschap is een rechtspersoon en treedt als zodanig op onder eigen naam en neemt zelfstandig deel aan het rechtsverkeer
Vermogen - Geen in aandelen verdeeld kapitaal - Geen startkapitaal benodigd - Geen gerechtigden tot het stichtingsvermogen buiten de stichting zelf. Financiële deelname is uitgesloten	Vermogen - Kapitaal verdeeld in aandelen (bij een Besloten vennootschap, een BV, op naam en beperkt overdraagbaar, bij een naamloze vennootschap, een NV, niet op naam en vrij overdraagbaar) - Startkapitaal: niet langer van toepassing of gelijkwaardige inbreng activa bij een NV
Doel en Winst - Primair ideëel of sociaal doel - Overschotten t.b.v. de stichtingreserves; geen uitkeringen aan oprichters of organen van de stichting - VPB, alleen voor zover ze een onderneming drijft (bij exploitatietekorten niet aan de orde)	Doel en Winst - Commercieel doel. Leent zich uitstekend voor ondernemerschap. - Uitkeren (deel) winst aan eigenaren cq aandeelhouder(s) - Vennootschapsbelasting verschuldigd (bij exploitatietekorten niet aan de orde)
Aansprakelijkheid - Aansprakelijkheid bestuur vóór inschrijving. - Vervolgens is normaliter alleen de stichting tot het bedrag van haar vermogen aansprakelijk - Gemeentelijk financieel risico afgeschermd tot ingebracht vermogen	Aansprakelijkheid - Aansprakelijkheid bestuur vóór inschrijving. - Vervolgens is normaliter alleen de Vennootschap tot het bedrag van het gehouden aandelenkapitaal aansprakelijk - Gemeentelijk financieel risico afgeschermd tot ingebracht vermogen
Bestuurs- / toezichthoudende organen - Onafhankelijk bestuur; naar eigen inzicht samenstellen en benoemen (statutair te regelen) - Bestuur niet in loondienst, hooguit onkostenvergoeding - Desgewenst Raad van Toezicht (RvT) - In geval RvT: aanstelling van directeur-bestuurder in loondienst - Werknemers in loondienst	Bestuurs- / toezichthoudende organen - Algemene vergadering van Aandeelhouders (AvA) - Statutaire directie of Raad van Bestuur - Desgewenst Raad van Commissarissen (RvC) (verplicht bij structuurvennootschap) - Management en Werknemers in loondienst - Aandeelhouders (bijvoorbeeld de gemeente), hebben diverse wettelijke rechten w.o.: - benoeming en ontslag bestuur en RvC, statutenwijziging, vaststellen jaarrekening.
Statuten - Opstellen statuten met grote vrijheid van inrichting. Onder meer kan worden bepaald dat: - Derden (gemeente) benoemingsrecht bestuur en RvT krijgen; - goedkeuring van de begroting door derden (gemeente); - beleidsaanwijzingen door derden (gemeente). - Leent zich voor toevoegen van andere af te stoten uitvoerende taken	Statuten - Opstellen statuten en publiceren jaarrekening - beleidsaanwijzingen door AVA; - goedkeuring besluiten door AVA; - bestemming van de winst door AVA; - beperking bevoegdheden van de directie (besluiten vooraf voorleggen aan RvC en/of aan AvA) - Leent zich voor toevoegen van andere af te stoten uitvoerende taken

B2. Analyse kader en onderzoeksstappen



B3. Overwegingen ISO G5 samenwerkingsmodellen

Thema	Centrumgemeentemodel	De nieuwe organisatie
kern	Alle huidige diensten worden ondergebracht bij Sportbedrijf Arnhem. Deze eenheid levert alle uitvoerende diensten op contractbasis aan alle vijf gemeenten.	Alle huidige diensten worden ondergebracht in een nieuw op te richten organisatie. Deze organisatie-eenheid levert alle uitvoerende diensten op contractbasis aan alle vijf gemeenten
Organisatie	Alle huidige menskracht en middelen die gepaard gaan met de uitvoering van het sportbeleid worden huidige diensten in Sportbedrijf Arnhem. Dit sportbedrijf werkt voor vijf gemeenten. De gemeente Arnhem is verantwoordelijk voor de inrichting van de eenheid binnen haar organisatie.	Er is structurele bundeling van alle huidige diensten in een nieuwe rechtspersoon. Afhankelijk van de exacte vorm (WGR, NV, BV, Stichting) wordt de bestuurlijke organisatie ingericht. Vaak is sprake van een algemeen bestuur en dagelijks bestuur.
Personeel	Het personeel dat gepaard gaat met de huidige dienstverlening wordt ondergebracht bij de gemeente Arnhem. Zij komen bij voorkeur direct in dienst (CAO Arnhem) maar kunnen ook worden gedetacheerd.	Het personeel dat gepaard gaat met de huidige dienstverlening wordt ondergebracht bij de nieuwe organisatie. Nieuwe CAO.
Middelen	De middelen die gepaard gaan met de uitvoering van de dienstverlening gaan over naar Arnhem.	De middelen die gepaard gaan met de uitvoering van dienstverlening gaan over naar de nieuwe organisatie.
Producten	Sportbedrijf Arnhem (en regio) levert alle producten voor de uitvoering van sportbeleid. Alle diensten op het gebied van sport, die de vijf gemeenten uitgevoerd willen zien, worden geleverd door de gemeente Arnhem. Maar als een gemeente via haar beleid bepaalt dat er bijvoorbeeld geen sportstimulering dient plaats te vinden dan wordt dat ook niet afgenomen.	De uitvoering van het gehele sportbeleid van alle vijf gemeenten wordt geleverd door de nieuwe organisatie. Als een gemeente via haar beleid bepaalt dat er bijvoorbeeld geen sportstimulering dient plaats te vinden dan wordt dat ook niet afgenomen.
Opdrachtgeverschap	Op basis van sportbeleid bepalen de gemeenten welke diensten zij willen laten uitvoeren. De prestatieafspraken worden vastgelegd in een DVO. De gemeente in haar rol van opdrachtgever stuurt op de afspraken en de mate waarin zij bijdragen aan de doelen.	Op basis van sportbeleid bepalen de gemeenten welke diensten zij wil laten uitvoeren. De prestatieafspraken worden vastgelegd in een DVO. De gemeente als opdrachtgever stuurt op afspraken en de mate waarin zij bijdragen aan de doelen.
Opdrachtnemer	Sportbedrijf Arnhem en regio voert het beleid van de vijf gemeenten uit op basis van de afspraken die hierover zijn gemaakt en legt hierover verantwoording af. Het sportbedrijf is zelf verantwoordelijk om, binnen de context van de organisatie Arnhem en prestatieafspraken met de afzonderlijke gemeenten, te zorgen voor een gezonde bedrijfsvoering.	De nieuwe organisatie voert het beleid van de vijf gemeenten uit op basis van de afspraken die hierover zijn gemaakt en legt hierover verantwoording af. De organisatie is zelf verantwoordelijk om, binnen die prestatieafspraken, te zorgen voor een gezonde bedrijfsvoering.
Juridisch	Voor de lange termijn wordt een raam-overeenkomst opgesteld waarin de taken die gepaard gaan met uitvoering van sportbeleid worden overgedragen aan Arnhem en de randvoorwaarden waaronder. Daarbinnen worden jaarlijks afspraken vastgelegd in dienstverleningsovereenkomsten. De eindverantwoordelijkheid voor de uitvoering van de diensten ligt bij de gemeente Arnhem. Het exploitatierisico ligt formeel bij de gemeente Arnhem, hierover worden afspraken gemaakt.	Afspraken worden jaarlijks vastgelegd in een dienstverleningsovereenkomst. De eindverantwoordelijkheid voor de uitvoering ligt bij de nieuwe organisatie. De nieuwe organisatie draagt het risico. De wijze waarop de vijf opdrachtgevende gemeenten om willen gaan met het risico is onderwerp van andere afspraken.
Bestuurlijke inrichting	Afspraken worden vastgelegd in DVO's, bestuurlijk niets extra's structureel te organiseren. Mochten de gemeenten meer invloed willen op de wijze waarop het sportbedrijf is georganiseerd en zijn diensten uitvoert dan worden daar afspraken over gemaakt. Dit kan leiden tot tot extra bestuurlijke en/of ambtelijke drukte.	Het oprichten van een nieuwe rechtspersoon vraagt de inrichting van een nieuwe bestuurlijke organisatie ervan
Implementatie	Deze samenwerkingsvorm heeft impact op de organisatie van de opdrachtgevende gemeenten en op Sportbedrijf Arnhem. In feite wordt er een nieuwe regionale eenheid ingericht. Dit vraagt een zorgvuldig implementatietraject	Het oprichten van een nieuwe rechtspersoon is een omvangrijk organisatieveranderingsproces.