

Het verzelfstandigen van binnensportaccommodaties

Een onderzoek naar de invloed van de vorm van verzelfstandiging van binnensportaccommodaties op gemeenten.

Auteur: Robin de Lange
Studentnummer: S4666275
Opleiding: Master Bestuurskunde
Faciliteit der Managementwetenschappen
Radboud Universiteit Nijmegen

Begeleider Mulier Instituut: dr. Jan-Willem van der Roest
Begeleider Radboud Universiteit: dr. Johan de Kruijf

Datum: 8-8-2017
Plaats: Utrecht

Voorwoord

Voor u ligt mijn afstudeerscriptie met als titel: 'Het verzelfstandigen van binnensportaccommodaties: een onderzoek naar de invloed van verzelfstandiging van binnensportaccommodaties op gemeenten'. Het onderzoek is voor mij de afsluiting van de master Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit Nijmegen en is tevens gecombineerd aan een stageperiode bij het Mulier Instituut. In de periode van maart 2017 tot en met begin augustus 2017 heb ik het onderzoek verricht en de scriptie geschreven.

Vanuit het Mulier Instituut ben ik begeleid door Jan-Willem van der Roest en vanuit de Radboud Universiteit door Johan de Kruijf. Beide begeleiders wil ik hartelijk danken voor de fijne samenwerking en begeleiding die ze me hebben gegeven. Ze stonden altijd klaar voor het maken van afspraken en hebben steeds op een prettige manier feedback gegeven. Daarnaast kon ik voor vragen altijd bij ze terecht en hebben ze me verder geholpen gedurende het onderzoek.

Verder wil ik het Mulier Instituut bedanken voor de kans die ze me hebben geboden om daar mijn onderzoek te mogen verrichten. Dit heeft deuren voor mij geopend en daarnaast heb ik mooie ervaringen op mogen doen. Naast de werkzaamheden aan de scriptie, ben ik ook bij andere projecten en gelegenheden door de organisatie betrokken. Onder andere het meewerken aan het onderzoek m.b.t. de horeca-exploitatie van sportkantines, het bijwonen van het Olympisch debat en deelname aan de leerzame en leuke studiedag waren voor mij mooie ervaringen die door het Mulier Instituut mogelijk werden gemaakt. Verder wil ik ook de andere collega's bij het Mulier Instituut bedanken voor de samenwerking. Het delen van hun kennis en ervaring in combinatie met de manier waarop ze me bij de organisatie hebben betrokken, heeft ervoor gezorgd dat ik me al snel fijn voelde bij de organisatie.

Tot slot wil ik de respondenten bedanken. De gemeenten en het sportbedrijf waren zeer meewerkend en wilden tijd voor het onderzoek vrijmaken. Dit heeft de kwaliteit van het onderzoek absoluut versterkt.

Ik zou u graag veel leesplezier willen toewensen.

Robin de Lange, Utrecht, 8-8-2017

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
1. Inleiding	6
1.1. Aanleiding	6
1.2. Probleemstelling	6
1.3. Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie	8
1.4. Voorbeschouwing theoretisch kader	9
1.5. Voorbeschouwing methodologisch kader	9
1.6. Omschrijving kernbegrippen	10
1.7. Opbouw van het verslag	11
2. Theoretisch kader	12
2.1. Overheid en verzelfstandigen	12
2.2. Overheid en sport	16
2.3. Het verzelfstandigen van sportaccommodaties	18
2.4. Conceptueel kader	23
3. Methodologisch kader	25
3.1. Dataverzameling	25
3.2. Selectie van de onderzoekseenheden	27
3.3. Operationaliseren van de variabelen	30
4. Analyse	32
4.1. Gemeente A	32
4.2. Gemeente B	34
4.3. Gemeente C	36
4.4. Gemeente D	38
4.5. Gemeente E	40
4.6. Gemeente F	42
4.7. Gemeente G	44
4.8. Gemeente H	46
4.9. Gemeente I	47
4.10. Gemeente J	49
4.11. Gemeente K	51
4.12. Overzicht	53
4.13. Reflectie kwaliteit onderzoek	60
5. Conclusie	61
6. Literatuurlijst	66
Bijlage 1: Topiclijst	70

Samenvatting

In het verleden hebben gemeenten een belangrijke rol gespeeld bij de betaalbaarheid en bereikbaarheid van sportaccommodaties voor burgers. De gemeente exploiteerde doorgaans de sportaccommodaties en was de eigenaar. Vanaf de jaren tachtig heeft de gemeente op verschillende manieren geprobeerd om de kosten aan sportaccommodaties omlaag te brengen. Een manier om die kosten omlaag te brengen, was volgens de gemeenten door te verzelfstandigen.

Bij sportaccommodaties kan op verschillende manieren verzelfstandiging plaatsvinden. Bij interne verzelfstandiging blijft de gemeente eigenaar van de sportaccommodaties maar worden exploitatie-, beheers- en/of onderhoudstaken uitgevoerd door andere partijen. Bij externe verzelfstandiging blijft de gemeente belang houden maar is het niet meer verantwoordelijk voor de sportaccommodaties. Daarnaast worden in dit onderzoek geprivatiseerde sportaccommodaties en gemeentelijke sportaccommodaties meegenomen. Bij geprivatiseerde sportaccommodaties heeft de gemeente geen bemoeienis meer met de sportaccommodaties. Met gemeentelijke sportaccommodaties wordt in dit onderzoek bedoeld dat de gemeente de eigenaar van de sportaccommodatie is en nog steeds de exploitatie en het beheer verricht.

In deze scriptie is onderzoek gedaan naar de kenmerken en motieven van gemeenten die kiezen voor een vorm van verzelfstandiging van binnensportaccommodaties. Daarnaast is onderzocht in hoeverre de vorm van verzelfstandiging van binnensportaccommodaties veranderingen kan verklaren in de uitgaven van gemeenten aan sport, in de tarieven die sportverenigingen betalen voor het gebruikmaken van de binnensportaccommodaties en in de mate waarin gemeenten betrokken blijven bij de binnensportaccommodaties.

Het onderzoek is verricht door middel van kwalitatief onderzoek. Aan de hand van het theoretisch kader is een topiclijst met vragen opgesteld. Deze topiclijst vormde de basis voor de interviews. De interviews hebben plaatsgevonden bij elf geselecteerde gemeenten. Bij iedere gemeente is gesproken met een medewerker die betrokken is geweest bij verzelfstandigde sportaccommodaties. Een beperking van het onderzoek is dat er alleen naar de kant van de gemeente is gekeken. Het onderzoek zou een breder beeld hebben gegeven wanneer ook de kanten van de sportverenigingen en sportbedrijven waren meegenomen.

In het theoretisch kader kwam naar voren dat de belangrijkste motieven om te verzelfstandigen het financiële motief, het bestuurlijk-strategische motief, de politieke wens om gebruikers meer verantwoordelijkheid te geven en de kerntakendiscussie zijn. In de praktijk is opgevallen dat het bestuurlijk-strategische motief binnen iedere case een rol heeft gespeeld in de keuze om te verzelfstandigen. Particuliere exploitanten zouden sneller kunnen communiceren, meer klantgericht kunnen werken en meer schaalvoordelen kunnen bewerkstelligen dan dat gemeenten dat zouden kunnen. Dit werd verklaard doordat de ambtelijke structuur belemmerend zou werken. Daarnaast kwam het bestuurlijk-strategische motief sterk naar voren bij gemeenten waar een verschuiving van externe naar interne verzelfstandiging heeft plaatsgevonden. Bij deze gemeenten werd aangegeven dat bij interne verzelfstandiging meer duidelijkheid is ontstaan, meer sturing kon worden gegeven en de continuïteit beter gewaarborgd kon blijven dan bij externe verzelfstandiging.

Het bestuurlijk-strategische motief was niet los te zien van het financiële motief. De winst die volgens de respondenten op het gebied van efficiëntie is behaald, heeft geleid tot kostenbesparing. Tevens kon door het verzelfstandigen op personeel worden bezuinigd.

Ook de kerntakendiscussie speelde bij verschillende cases een rol. Gemeenten vonden het geen kerntaak om zelf de exploitatie van de sportaccommodaties te verrichten. Verder was de politieke

wens om gebruikers meer verantwoordelijkheid te geven meer een aanvullende wens van gemeenten dan dat het de aanleiding is geweest om te verzelfstandigen.

De respondenten hadden verschillende meningen over de invloed van de kenmerken van gemeenten. In dit onderzoek zijn als kenmerken de grootte van de gemeente, de financiële situatie van de gemeente en de politieke richting van de gemeente meegenomen. De grootte speelt voornamelijk een rol bij de keuze van de gemeente om zelf te exploiteren. Om als gemeente zelf te kunnen exploiteren, heeft het een ambtelijk apparaat nodig met kennis en middelen. Deze kennis en middelen hadden verschillende cases niet.

Verder gaven respondenten aan dat de politieke kleur en de financiële situatie van de gemeente van invloed is geweest op de keuze om te verzelfstandigen. Gemeenten die vertelden dat de financiële situatie een rol heeft gespeeld, verklaren dit doordat een bezuiniging de aanleiding is geweest om te verzelfstandigen. De politieke kleur speelde volgens respondenten een rol doordat hun politieke richting meer markgericht was. Gemeenten die aangaven dat beide kenmerken geen rol speelden, vertelden met name dat het plan om te verzelfstandigen al voor een langere tijd speelde.

In het onderzoek is verder opgevallen dat de tarieven die sportverenigingen betalen om gebruik te maken van de sportaccommodaties niet zijn veranderd door het verzelfstandigen. De gemeente heeft grip op deze tarieven gehouden. Dit doet de gemeente met name om de sport betaalbaar te houden.

De uitgaven van de gemeente aan sport zijn bij verschillende cases gedaald en bij verschillende cases niet veranderd. Bij de gemeenten waarbij de uitgaven omlaag zijn gegaan, is op het gebied van het personeel bezuinigd. Daarnaast heeft een efficiëntere bedrijfsvoering bij gemeenten geleid tot kostenbesparing. Verzelfstandigde organisaties konden markgerichter en sneller opereren dan dat de gemeente dat destijds kon.

Gemeenten waarbij de uitgaven aan sport niet zijn gedaald, verklaren dit met name doordat bezuinigen ook niet het doel was van het verzelfstandigen. Deze gemeenten wilden hetzelfde bedrag in sport blijven steken. Dit deed de gemeente om nieuwe exploitanten niet in de problemen te brengen. Bij een andere gemeente zijn de kosten niet gedaald doordat de exploitant financieel te krap is gehouden. De gemeente moest al verschillende keren bijspringen om financiële tekorten op te vangen.

Tot slot heeft de literatuur laten zien dat de gemeente op verdere afstand zou komen te staan door te verzelfstandigen. Dit was ook in de praktijk te zien. De meeste gemeenten zijn daadwerkelijk verder op afstand komen te staan. Deze gemeenten hebben uitvoeringstaken afgestoten en zijn meer de regie gaan vormen. Ondanks dat ze verder op afstand zijn komen te staan, houden ze nog sterk de controle. De gemeente blijkt de sportaccommodaties moeilijk los te kunnen laten.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Gemeenten hebben zich in het verleden sterk gemaakt voor een hoge mate van betaalbaarheid en bereikbaarheid van sportaccommodaties voor burgers. Zo speelde de gemeente een belangrijke rol in de aanleg en de verhuur van sportaccommodaties aan sportverenigingen tegen (voor de vereniging gunstige) niet-marktconforme tarieven (Van der Poel, 2003). Bij de sportaccommodaties was de gemeente doorgaans eigenaar en verantwoordelijk voor de exploitatie en het beheer.

Vanaf de jaren tachtig zijn gemeenten op verschillende manieren gaan proberen om de kosten aan sportaccommodaties te minimaliseren. Wel met als wens om het maatschappelijke rendement van de sportaccommodaties te behouden of uit te breiden (Van der Poel, 2003). De ontwikkeling van het verzelfstandigen van sportaccommodaties werd gezien als manier om de uitgaven van gemeenten aan sportaccommodaties te doen afnemen. Door sportaccommodaties te verzelfstandigen is de gemeente op afstand komen te staan van de management- en uitvoeringstaken. In de beginfase van het verzelfstandigen werden voornamelijk kleinschalige onderhouds- en beheerstaken door gemeenten overgedragen aan private organisaties. In een later stadium werd zelfs de verantwoordelijkheid over de bedrijfsvoering en het eigenaarschap van de sportaccommodaties overgedragen aan particuliere organisaties (Lagendijk, Van der Gugten & Elmasulu, 1995). Er is tot op heden weinig bekend wat deze ontwikkeling daadwerkelijk heeft betekend voor sport en gemeente.

Er is dus een ontwikkeling gaande dat sportaccommodaties steeds vaker worden verzelfstandigd. Een veelgenoemde reden om te verzelfstandigen, is het financiële motief. Gemeenten hadden de verwachting dat de kosten door het verzelfstandigen omlaag zouden gaan (Overman, 2016). Dit leidde er steeds vaker toe dat het beheer, het onderhoud, de exploitatie en het eigenaarschap van sportaccommodaties in handen kwamen te liggen van private organisaties. Private organisaties zouden taken efficiënter kunnen vervullen en meer tegemoet komen aan de wensen van de klant. Tegelijkertijd mocht de betaalbaarheid van sport niet ten koste gaan. Dit omdat gemeenten veel waarde hechten aan een betaalbare sport (Hoekman & Van der Bol, 2014). Het verzelfstandigen van sportaccommodaties moest leiden tot een win-win situatie. Zowel de kosten van de gemeenten zouden omlaag gaan en ook de consumenten zouden erop vooruit gaan. De vraag is of dit ook in de praktijk tot uitvoering kwam.

1.2 Probleemstelling

Gemeenten hebben de autonomie om het sportbeleid in de eigen gemeente te bepalen (Luimstra, 2008). Om die reden zal dit onderzoek zich richten op de kant van de gemeente. Onderzocht zal worden wat de motieven van gemeenten zijn om te kiezen voor een vorm van verzelfstandiging en wat de gevolgen van het verzelfstandigen zijn. De gevolgen zullen geoperationaliseerd worden in de uitgaven van gemeenten aan sport, in de tarieven die sportverenigingen betalen voor het gebruikmaken van de sportaccommodaties en in de mate van betrokkenheid van gemeenten bij de sportaccommodaties. Ook de vraag wat voor kenmerken de gemeenten bezitten die verzelfstandigen, wordt in dit onderzoek behandeld.

Binnen het onderzoek staan de verschillende vormen van verzelfstandiging centraal. De eerste optie is dat het eigenaarschap, de exploitatie en de beheers- en onderhoudstaken nog steeds in handen liggen van de gemeente en er dus geen verzelfstandiging heeft plaatsgevonden (De Kruijff, Van Genugten, Overman & Van Thiel, 2015). Een sportaccommodatie binnen deze eerste optie wordt verder in dit rapport aangeduid als gemeentelijke sportaccommodatie. Daarnaast worden interne

verzelfstandiging en externe verzelfstandiging meegenomen als vormen in dit onderzoek. Bij interne verzelfstandiging is de gemeente eigenaar van de sportaccommodatie maar worden exploitatie-, beheers- en/ of onderhoudstaken uitgevoerd door andere partijen. Bij externe verzelfstandiging blijft de gemeente belang houden maar is het niet meer volledig verantwoordelijk voor de sportaccommodatie (Bruinink, Van der Gugten, Lagendijk, Perreis & Schaap, 2000). Tot slot wordt ook de optie meegenomen van privatisering. Bij privatisering heeft de gemeente geen bemoeienis meer met de sportaccommodatie (De Kruijf et al., 2015). Op deze verschillende vormen wordt later in dit rapport verder ingegaan.

Met betrekking tot de sportaccommodaties zal het onderzoek zich richten op binnensportaccommodaties. De reden dat voor binnensportaccommodaties is gekozen, komt door de grote verscheidenheid aan verschillende exploitatievormen die bij binnensportaccommodaties te zien zijn. Bij binnensportaccommodaties wordt de exploitatie gedaan door gemeenten, stichtingen, particulieren, private ondernemers of commerciële exploitanten (Ligtenbarg, 2006). Dit maakt het mogelijk om te kijken naar de betrokkenheid van de gemeente bij verschillende manieren van exploitatie. Bij buitensportaccommodaties is commerciële exploitatie minder aan de orde dan bij binnensportaccommodaties. De buitensportaccommodaties worden doorgaans door sportverenigingen gehuurd en benut (Bakker & Hoekman, 2013). Verder is een toename te zien van multifunctionaliteit bij binnensportaccommodaties (Hoekman & Van der Bol, 2014). Ook dit speelde mee in de keuze om het onderzoek te richten op binnensportaccommodaties.

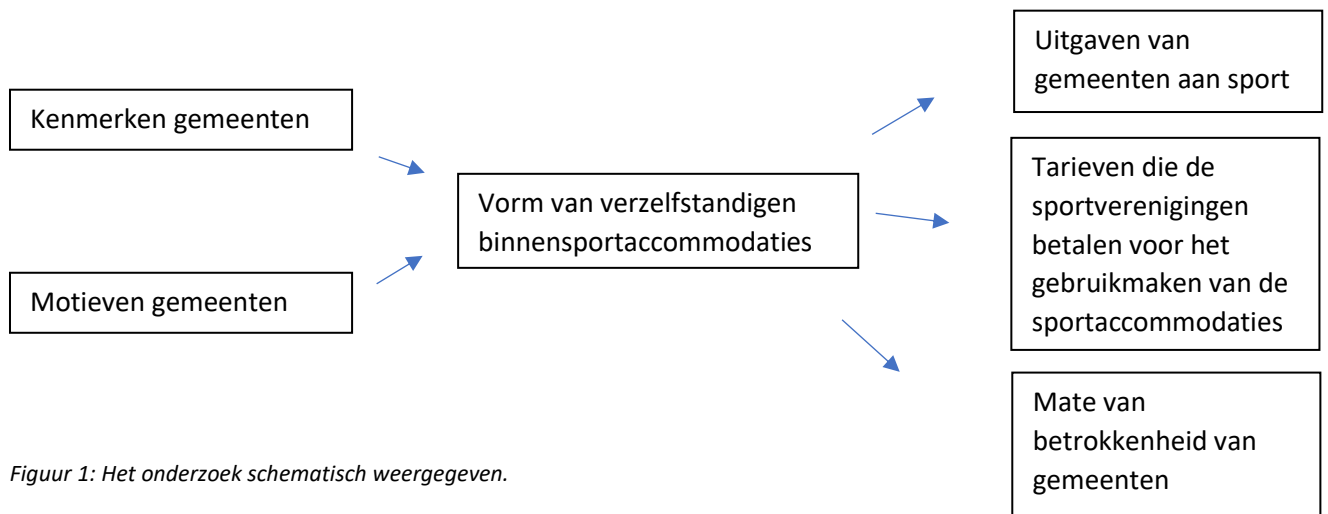
Het doel van het onderzoek is om inzichtelijk te maken wat de kenmerken en motieven van gemeenten zijn die kiezen voor een bepaalde vorm van verzelfstandiging van binnensportaccommodaties en in hoeverre de vorm van verzelfstandiging veranderingen kan verklaren in de uitgaven van gemeenten aan sport, in de tarieven die sportverenigingen betalen voor het gebruikmaken van de binnensportaccommodaties en in de mate waarin gemeenten betrokken blijven bij de binnensportaccommodaties. De hoofdvraag luidt dan ook als volgt:

Hoofdvraag

Wat zijn de kenmerken en motieven van gemeenten die kiezen voor een bepaalde vorm van verzelfstandiging van binnensportaccommodaties en in hoeverre kan de vorm van verzelfstandiging veranderingen verklaren in de uitgaven van gemeenten aan sport, in de tarieven die sportverenigingen betalen voor het gebruikmaken van de binnensportaccommodaties en in de mate waarin gemeenten betrokken blijven bij de binnensportaccommodaties ?

Bij de binnensportaccommodaties zal worden gekeken naar sporthallen en binnenzwembaden. Een sporthal is de grootste binnensportaccommodatie (Wezenberg-Hoenderkamp & Reijgersberg, 2014) en tevens is multifunctionaliteit bij een sporthal te zien. Bij zwembaden is een duidelijke trend zichtbaar dat openbare zwembaden steeds vaker door particulieren geëxploiteerd worden. Het gaat doorgaans om commerciële exploitanten die zwembaden in eigendom hebben of gemeentelijke zwembaden exploiteren voor de gemeente (Van der Werff & Breedveld, 2013). Het kan zijn dat de zwembadexploitanten ook de exploitatie van binnensportaccommodaties verrichten. Deze constructie gebeurt niet of nauwelijks bij buitensportaccommodaties (Hoekman, Hoenderkamp, & Van der Poel, 2013). De commerciële exploitanten ontvangen in de meeste gevallen exploitatiesubsidie van de gemeente. Winsten van commerciële exploitanten worden doorgaans behaald uit de inkomsten die gegenereerd worden uit zwembadbezoeken in combinatie met de gemeentelijke exploitatiesubsidie (Van der Werff & Breedveld, 2013).

Schematisch kan het onderzoek als volgt weergegeven worden:



Figuur 1: Het onderzoek schematisch weergegeven.

Om een beeld van de hoofdvraag te kunnen geven, worden eerst de verschillende deelvragen behandeld. Deze deelvragen dragen allen bij aan het beantwoorden van de hoofdvraag. Dit zijn de volgende deelvragen:

Deelvraag 1: Welke motieven zijn bepalend voor gemeenten bij de keuze voor een vorm van verzelfstandiging bij binnensportaccommodaties?

Deelvraag 2: Wat is de invloed van de kenmerken grootte van gemeente, financiële situatie van gemeente en politieke richting van gemeente op de vorm van verzelfstandiging bij binnensportaccommodaties?

Deelvraag 3: Wat voor invloed heeft de vorm van verzelfstandiging van binnensportaccommodaties op de uitgaven van gemeenten aan sport en hoe kan dit worden verklaard?

Deelvraag 4: Wat voor invloed heeft de vorm van verzelfstandiging van binnensportaccommodaties op de tarieven die sportverenigingen betalen voor het gebruikmaken van de sportaccommodaties en hoe kan dit worden verklaard?

Deelvraag 5: Wat voor invloed heeft de vorm van verzelfstandiging van binnensportaccommodaties op de mate waarin gemeenten betrokken blijven bij de binnensportaccommodaties en hoe kan dit worden verklaard?

1.3 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

Steeds meer gemeenten hebben bij binnensportaccommodaties voor een vorm van verzelfstandiging gekozen. Hier waren verschillende redenen voor. Tot op heden is weinig bekend of de effecten die met het verzelfstandigen werden beoogd, zijn bereikt in de praktijk. Zowel voor de gemeente als voor de inwoners is het niet duidelijk of het verzelfstandigen positieve dan wel negatieve effecten met zich meebracht. Dit maakt het maatschappelijk zeer interessant. Dit onderzoek kan gemeenten inzichten bieden op welke wijze ze sportaccommodaties kunnen verzelfstandigen en welke positieve en negatieve effecten dit met zich meebrengt. Ook wetenschappelijk is weinig bekend over het verzelfstandigen van sportaccommodaties. Het is tot op heden moeilijk geweest om een samenhangend beeld te krijgen van de gevolgen van het privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid van de overheid. Dit heeft ermee te maken dat er nauwelijks nulmetingen hebben plaatsgevonden

en ook toetsingskaders ontbreken. Evaluaties op rijksniveau zijn er om die reden nauwelijks geweest. Het is opvallend dat een van de belangrijkste hervormingen van de rijksoverheid niet of nauwelijks op resultaten is getoetst (Parlementaire onderzoekscommissie, 2012). Dit onderzoek draagt bij aan het inzichtelijk maken van de gevolgen van het verzelfstandigen van sportaccommodaties op gemeenten. In de literatuur worden wel diverse opties geschetst op welke wijze sportaccommodaties verzelfstandigd kunnen worden maar de gevolgen voor de praktijk zijn nog nauwelijks bekend.

Met het onderzoek wordt een verdere verbinding gelegd tussen sport en gemeentelijk beleid. Dit is relevant omdat gemeenten sport steeds meer zien als middel bij het bereiken van maatschappelijke doelen. Zo wordt bij gemeentelijk beleid steeds vaker sport gecombineerd met andere beleidsgebieden. Ten aanzien van sport worden verbanden gelegd met onderwijs, welzijn en gezondheid (De Roo, 2009). In 2010 werd in 69 procent van de collegeprogramma's bij het bespreken van een of meer beleidsterreinen door gemeenten verwezen naar sport. In 2014 wordt sport in 67 procent van de collegeprogramma's benoemd bij andere sectoren (Hoekman & Van der Bol, 2014).

De rijksoverheid en gemeenten zien het belang van sportbeleid in. Het gemeentelijk sportbeleid activeert en stimuleert inwoners om te sporten en te bewegen. Daarnaast draagt sport volgens gemeenten bij als middel om maatschappelijke problemen op te lossen of om doelen op diverse beleidsterreinen te realiseren (Hoekman & Van der Bol, 2014).

1.4 Voorbeschouwing theoretisch kader

In het theoretisch kader wordt eerst de theorie van het verzelfstandigen besproken. Verschillende ontwikkelingen op dit gebied zullen worden behandeld. Verder worden de motieven toegelicht waarom gemeenten hebben verzelfstandigd. Daarna wordt de link gelegd tussen de overheid en sport. De vraag waarom de overheid überhaupt een belangrijke rol op het gebied van sport speelt, staat hierbij centraal. Vervolgens kan specifiek worden ingegaan op het verzelfstandigen van binnensportaccommodaties. De verschillende vormen en motieven met betrekking tot het verzelfstandigen van binnensportaccommodaties staan hierbij centraal. De bevindingen in de literatuur zullen de basis vormen voor een topiclijst die bij de methode verder zal worden toegelicht.

1.5 Voorbeschouwing methodologisch kader

Het onderzoek is verricht door middel van kwalitatief onderzoek. Aan de hand van vragen en een topiclijst konden semigestructureerde interviews worden afgenomen. Deze interviews vonden plaats bij elf geselecteerde cases. De cases zijn gemeenten. Binnen iedere gemeente is gesproken met een medewerker die betrokken is geweest bij verzelfstandigde sportaccommodaties. De gegevens die voortkwamen uit de interviews zijn vervolgens geïnterpreteerd. Op die manier konden bevindingen vanuit de praktijk bij de gemeenten vergeleken worden met de literatuur.

Bij kwalitatief onderzoek worden minder waarnemingseenheden onderzocht dan bij kwantitatief onderzoek. Dit leidt ertoe dat er veel data per eenheid verzameld kan worden maar dat de steekproef relatief klein is. Om die reden is het moeilijk om theorie te kunnen bevestigen maar is het wel mogelijk om theorie te falsificeren (Bleijenberg, 2015). De interviews kunnen afwijkingen aantonen bij de geselecteerde cases op het gebied van verzelfstandigen. Dit geeft inzicht over hoe de situatie van het verzelfstandigen bij binnensportaccommodaties zich uit in de praktijk.

Een beperking van het onderzoek is dat er geen hoor-wederhoor heeft plaatsgevonden. Er is bewust voor gekozen om naar de kant van de gemeente te kijken en juist naar die beweegredenen onderzoek te doen. Wel had het onderzoek een breder beeld kunnen schetsen wanneer ook was

gekeken naar de kant van de sportverenigingen en van de sportbedrijven. Dit zou een interessante suggestie zijn voor vervolgonderzoek.

1.6 Omschrijving kernbegrippen

In het onderzoek staan verschillende kernbegrippen centraal. Deze zullen worden toegelicht.

Verzelfstandiging

Juridische verzelfstandiging: Bevoegdheden om een bepaalde taak uit te voeren worden overgedragen (Parlementaire onderzoekscommissie, 2012).

Economische of bestuurlijke verzelfstandiging: Er wordt zelfstandigheid toegekend aan een organisatieonderdeel van de overheid. Deze zelfstandigheid betreft beheersmatige zaken als personeelsbeleid of financieel beleid (Parlementaire onderzoekscommissie, 2012).

Privatiseren

De overheid doet volledig afstand van een bepaalde taak of organisatie (Parlementaire onderzoekscommissie, 2012).

Binnensportaccommodaties

Bij binnensportaccommodaties gaat het in dit onderzoek om sporthallen en binnenzwembaden. Sporthallen wijken af van gymzalen en sportzalen. Zo hebben sporthallen minimaal drie vakken en de afmetingen 44 of 48 bij 28 meter. In sporthallen kunnen zowel competitie- als trainingsvormen worden uitgeoefend (Van der Poel, Wezenberg-Hoenderkamp & Hoekman, 2016).

Vormen van verzelfstandiging bij binnensportaccommodaties

Er kunnen vier vormen worden onderscheiden op welke manier binnensportaccommodaties verzelfstandigd kunnen worden.

Gemeentelijke sportaccommodatie: De gemeente is eigenaar van de sportaccommodatie en verzorgt zelf de exploitatie, beheer en onderhoud (De Kruijf et al., 2015).

Intern verzelfstandigde sportaccommodatie: De gemeente is eigenaar van de sportaccommodatie maar exploitatie-, beheers- en/ of onderhoudstaken worden uitgevoerd door andere partijen (Bruinink et al., 2000).

Extern verzelfstandigde sportaccommodatie: Er wordt een NV, BV of stichting opgericht die eigenaar van de sportaccommodatie is. De gemeente blijft belang houden en is mogelijk aandeelhouder (Bruinink et al., 2000).

Geprivatiseerde sportaccommodatie: De gemeente laat de sportaccommodatie volledig los (De Kruijf et al., 2015).

Motieven om sportaccommodaties te verzelfstandigen

Als motieven om sportaccommodaties te verzelfstandigen worden het financiële motief, het bestuurlijk-strategische motief, de politieke wens om gebruikers meer verantwoordelijkheid te geven en de kerntakendiscussie onderscheiden.

Kenmerken van gemeenten

Als kenmerken van gemeenten zal worden gekeken naar de financiële situatie van de gemeente, de politieke richting van de gemeente en de grootte van de gemeente. Bij de financiële situatie en de politieke richting van de gemeente gaat het om de situatie op het moment dat de keuze werd gemaakt om te gaan verzelfstandigen.

Gevolgen van het verzelfstandigen

Bij de gevolgen van het verzelfstandigen wordt ingegaan op de uitgaven van gemeenten aan sport, op de tarieven die sportverenigingen betalen voor het gebruikmaken van de binnensportaccommodaties en op de mate van betrokkenheid van gemeenten bij de binnensportaccommodaties.

1.7 Opbouw van het verslag

Het volgende hoofdstuk zal het theoretisch kader zijn. In het theoretisch kader wordt eerst ingegaan op de theorie van het verzelfstandigen en vervolgens zal dit gekoppeld worden aan sport en aan sportaccommodaties. Aan de hand van het theoretisch kader is een topiclijst opgesteld. Hoe vervolgens de data verzameld is, hoe de cases geselecteerd zijn en hoe de variabelen geoperationaliseerd zijn, is beschreven in de methode. De bevindingen bij de verschillende cases worden behandeld in de analyse. Het rapport zal eindigen met de conclusie. In de conclusie wordt antwoord gegeven op de hoofd- en deelvragen.

2 Theoretisch kader

In het theoretisch kader wordt eerst ingegaan op het verzelfstandigen en privatiseren. Hierbij staan de motieven om te verzelfstandigen en te privatiseren centraal. Vervolgens wordt de koppeling gemaakt tussen de overheid en sport. Er wordt ingegaan op de vraag waarom sport een belangrijke rol speelt in het beleid van de overheid. Daarna zal de link gemaakt worden tussen het verzelfstandigen en sportaccommodaties. Het theoretisch kader zal eindigen met een conceptueel kader van het onderzoek.

2.1. Overheid en verzelfstandigen

Voordat verder op de theorie van het verzelfstandigen en privatiseren zal worden ingegaan, worden definities van deze begrippen gegeven.

Verzelfstandiging

Zowel in juridische als in economische/bestuurlijke zin wordt het begrip ‘verzelfstandiging’ gebruikt. Vanuit deze twee perspectieven zijn definities opgesteld die in dit rapport gehanteerd worden:

Juridische verzelfstandiging: Bevoegdheden om een bepaalde taak uit te voeren worden overgedragen (Parlementaire onderzoekscommissie, 2012).

Economische of bestuurlijke verzelfstandiging: Er wordt zelfstandigheid toegekend aan een organisatieonderdeel van de overheid. Deze zelfstandigheid betreft beheersmatige zaken als personeelsbeleid of financieel beleid (Parlementaire onderzoekscommissie, 2012).

Met betrekking tot verzelfstandigen worden in principe twee hoofdvormen onderscheiden. Deze twee hoofdvormen zijn interne verzelfstandiging en externe verzelfstandiging.

Bij interne verzelfstandiging wordt de uitvoering van een taak overgedragen aan een zelfstandig gezet onderdeel van de gemeente. Het onderdeel van de gemeente krijgt, voor de uitvoering van de taak, een budget waarbij afspraken worden vastgelegd in een contract (Schotman, Van der Sluis, Driessen & Bos, 2000). Dit contract wordt dan ook gebruikt door de gemeente om het organisatieonderdeel aan te sturen. Bij deze vorm van verzelfstandiging blijft de gemeente, met betrekking tot de taakuitvoering, volledig verantwoordelijk. Het onderdeel van de gemeente krijgt dus een mate van zeggenschap binnen het toegekende budget (Moret, Ernst & Young, 1997). De verwachting is dat interne verzelfstandiging leidt tot meer efficiëntie (Van Thiel, 2001).

In het geval van externe verzelfstandiging wordt een organisatie of bedrijf opgericht met een eigen rechtspersoonlijkheid. De gemeente is niet meer volledig verantwoordelijk voor de taakuitvoering (Moret et al., 1997). Een extern verzelfstandigd bedrijf heeft zowel in juridische als in economische zin zelfstandigheid. De gemeente blijft nog wel belang houden met betrekking tot de taakuitvoering. Om die reden kan de gemeente invloed uitoefenen door bijvoorbeeld aandelen te bezitten (Van Thiel, 2001).

Privatisering

In dit rapport wordt de volgende definitie gehanteerd met betrekking tot privatisering:

Privatisering: De overheid doet volledig afstand van een bepaalde taak of organisatie (Parlementaire onderzoekscommissie, 2012).

Het verschil tussen verzelfstandiging en privatisering is dat bij privatisering de bemoeienis van de overheid volledig stopt (Parlementaire onderzoekscommissie, 2012). Overman (2016) geeft aan dat bij verzelfstandiging de overheid zelfstandigheid geeft aan een organisatieonderdeel. Bij privatisering heeft de overheid volledig afstand gedaan van de organisatie (Overman, 2016). Bij verzelfstandiging is sprake van een overgang van 'staat' naar 'markt'. Als gevolg van de veranderende positie van de overheid worden gemeenten gedwongen om op andere manieren te sturen. Dit sturen kan via opdrachtgeverschap en toezicht (Commissie Van Thijn, 2002).

In het beleid van de overheid hebben privatisering en verzelfstandiging belangrijke rollen gespeeld. Waar de overheid na de Tweede Wereldoorlog een sturende en centrale rol had, hebben privatiseringen en verzelfstandigingen sterke veranderingen teweeg gebracht in de relatie tussen de overheid en de samenleving. Steeds meer bedrijven die in het verleden van de rijksoverheid onderdeel waren, zijn op afstand komen te staan (Parlementaire onderzoekscommissie, 2012).

Vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw hebben grote ontwikkelingen plaatsgevonden op het gebied van verzelfstandigen en privatiseren (Parlementaire onderzoekscommissie, 2012). Dit heeft ertoe geleid dat de gemeente meer op afstand is komen te staan van management- en uitvoeringstaken. De gemeente is de regie gaan vormen (Lagendijk et al., 1995).

Redenen om te verzelfstandigen die genoemd werden, waren het beheersen van de overheidsfinanciën, het bestuurlijk-strategische motief en de kerntakendiscussie. Deze motieven zullen verder worden toegelicht (Parlementaire onderzoekscommissie, 2012) :

Het financiële motief

In de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw vormden financiële problemen de aanleiding voor de overheid om maatregelen te nemen. De economische problemen waren structureel en de uitgaven van de overheid stegen tot grote hoogte. Dit leidde tot begrotingstekorten en tevens nam de staatsschuld sterk toe (Parlementaire onderzoekscommissie, 2012).

De gedachte achter het privatiseren en verzelfstandigen is dat het zou moeten leiden tot kostenbesparing door efficiëntie. Diensten konden goedkoper worden verricht door particuliere organisaties dan door de overheid. Dit kan worden verklaard door een grotere doelmatigheid, een optimalere bedrijfsgrootte en meer flexibiliteit bij het inzetten van personeel. De efficiëntere en bedrijfsmatigere aanpak vindt dus plaats op het gebied van schaalgrootte, personele inzet, administratie en management (Van der Knaap, 2009).

Het bestuurlijk-strategische motief

De omvang en het aantal taken van de overheid was groot en dit werd steeds meer ervaren als probleem. De overheid kreeg te maken met bestuurlijke overbelasting en was traag geworden (Parlementaire onderzoekscommissie). Tevens speelde hierbij het gebrek aan middelen, kennis en personeel bij de gemeenten een rol (Van Thiel, 2001). Dit gebrek doet zich met name voor bij kleinere gemeenten (Moret et al., 1997).

Dit leidde ertoe dat de overheid zich steeds meer zou moeten richten op de belangrijkste taken waarbij een duidelijk onderscheid werd gemaakt tussen beleid en uitvoering. Ministeries moesten zich gaan bezighouden met het ontwerpen van beleid en de uitvoering kon door private of verzelfstandigde organisaties worden verricht (Parlementaire onderzoekscommissie, 2012). Er vond een verschuiving plaats van uitvoerings- naar regisserende taken waardoor gemeenten adequater konden reageren op initiatieven vanuit de maatschappij (VNG, 2008). Ook door bezuinigingen is de overheid steeds meer in de regierol terechtgekomen (Bekkers, 2010).

Kerntakendiscussie

Verder wordt de kerntakendiscussie als motief benoemd. De kerntakendiscussie speelt met name bij gemeenten met meer dan 40.000 inwoners (Moret et al., 1997). De gedachte achter de kerntakendiscussie is dat niet noodzakelijke taken van de gemeenten afgestoten worden waardoor de kwaliteit en de uitvoering van de kerntaken erop vooruit kunnen gaan (Van Thiel, 2002). Door middel van een gemeentelijke heroriëntatie van taken en verantwoordelijkheden kan worden gekeken naar besparingsmogelijkheden, doelmatigheid en productiviteitsverbetering (VNG, 2008).

Ook volgens Van der Poel et al. (2016) is verzelfstandigen vaak het gevolg van de wil om te bezuinigen. Het afstoten van taken moet volgens gemeenten leiden tot kostenbesparing en een efficiëntere bedrijfsvoering. Tevens geven gemeenten aan dat ze de desbetreffende taken niet meer zien als taak voor de gemeente. Dit sluit aan bij de gedachte om te sturen in plaats van uitvoeren (Van der Poel et al., 2016).

Verder benoemt Overman (2016) drie hoofdredenen om te verzelfstandigen. Hij geeft aan dat er redenen zijn op economisch gebied, politiek gebied en organisatiegebied om te verzelfstandigen. Het vaakst wordt het economische effect benoemd. Een positief economisch effect kan verklaard worden door een verbetering in efficiëntie en prestaties door de verzelfstandigde organisatie. Op het politieke gebied gaat het om de relatie tussen verzelfstandigde organisaties en haar omgeving. Die relatie zou mogelijk versterkt kunnen worden door verzelfstandiging. Tot slot noemt hij een minder genoemd argument die zich afspeelt op organisatiegebied. Hij geeft aan dat organisaties die slechts één doel hebben beter in staat zijn om specialistisch personeel aan te trekken en te behouden. Dit kan de motivatie en productiviteit verhogen (Overman, 2016).

In eerste instantie bestond voor het verzelfstandigen en privatiseren een groot draagvlak vanuit zowel de politiek als vanuit de maatschappij. De noodzaak om de overheidsuitgaven terug te dringen, zorgde ervoor dat beide kamers het beleid van verzelfstandiging ruimhartig steunden. Ook de kabinetten die volgden, met wisselende politieke kleuren, steunden het beleid van verzelfstandiging (Parlementaire Onderzoekscommissie, 2012). Het SGB0 (1988) geeft aan dat de politieke kleur geen rol lijkt te spelen bij het verzelfstandigen.

In de eerste periode van het verzelfstandigen en privatiseren moesten overheidsbedrijven steeds bedrijfsmatiger gaan functioneren en werden taken afgestoten naar private organisaties. Het idee hierachter was dat een kleinere overheid zou zorgen voor een eenvoudiger openbaar bestuur en voor lagere lasten. In deze periode was externe verzelfstandiging sterk in opkomst. Het werd als een mooie tussenstap gezien richting volledige privatisering. Het aantal ambtenaren is in deze periode daadwerkelijk afgenomen. Echter kwam volledige privatisering bij extern verzelfstandigde organisaties er vaak niet van terecht (Parlementaire onderzoekscommissie, 2012).

Door het verzelfstandigen en privatiseren verbeterde de financiële positie van de overheid. Er bleef echter kritiek bestaan op het functioneren van de overheid. Voornamelijk op het gebied van verkokering en een logge bureaucratie. Tevens zou de dienstverlening met betrekking tot de

overheidstaken tekort schieten. Het beleid van privatisering en verzelfstandiging werd echter wel voortgezet en uitgebreid (Parlementaire onderzoekscommissie, 2012).

In de periode na 1987 streefden Europese lidstaten naar de totstandkoming van een interne Europese markt. Overheden van de lidstaten moesten steeds marktgerichter gaan werken en Nederland liep hierin voorop. De ontwikkelingen van privatisering en verzelfstandiging vielen samen met de liberalisering van de markten en sloten daarmee aan bij New Public Management. De overheid moest nog effectiever en efficiënter worden ingericht. Onder andere in de telecomsector en in de spoorsector werd veel ruimte gegeven aan marktwerking. Met marktwerking werd beoogd om in te spelen op bestuurlijke en financiële problemen (Parlementaire onderzoekscommissie, 2012).

Markten kwamen niet zo op gang zoals werd verwacht. Het tot stand brengen van concurrentie en het wegnemen van toetredingsbarrières werden thema's die centraal kwamen te staan in politieke discussies. Daarnaast lijkt het openbaar bestuur met de ontwikkelingen van het privatiseren en verzelfstandigen juist complexer te zijn geworden. Dit terwijl in eerste instantie beoogd werd om met het verzelfstandigen en privatiseren voor een eenvoudiger openbaar bestuur te zorgen (Parlementaire onderzoekscommissie, 2012).

Vanaf de jaren 2000 ontstond de nodige kritiek op verzelfstandiging en privatisering. De resultaten van beide ontwikkelingen vielen tegen. Het begon erop te lijken dat de rol van de overheid, ondanks dat het verder op afstand zou komen te staan, noodzakelijk is bij het borgen van publieke belangen en bij het toezicht houden op markten. Een verklaring hiervoor is dat publieke en private partijen met elkaar samenwerken en uiteenlopende rollen en belangen hebben. De overheid heeft wel bij het borgen van publieke belangen verschillende mogelijkheden om te sturen (Parlementaire onderzoekscommissie, 2012).

Bij het borgen van publieke belangen kan de overheid verschillende borgingsmechanismen gebruiken. De Bruijn & Dicke (2006) geven aan dat er drie borgingsmechanismen onderscheiden kunnen worden, namelijk sturen via hiërarchie, netwerken en de markt. Deze borgingsmechanismen zouden ook gecombineerd kunnen worden. De inzet van borgingsmechanismen is afhankelijk van de rol die de overheid vervult. De overheid kan onder andere de rol van beleidsmaker, opdrachtgever, eigenaar, toezichthouder en marktmeester verrichten.

Bij het hiërarchisch sturingsmechanisme wordt uitgegaan van een hiërarchische relatie tussen de overheid en de betrokken organisatie. De borging van publieke belangen kan hierbij afgedwongen worden door de overheid (De Bruijn & Dicke, 2006). Bij dit mechanisme kan de overheid een kader opstellen waarbinnen organisaties moeten opereren (Ministerie van Economische Zaken, 2016). Bij het sturingsmechanisme via het netwerk bestaat een wederzijdse afhankelijkheid tussen de overheid en de betrokken organisatie. Dit leidt ertoe dat geen partij de ander zijn visie op kan leggen. Besluitvorming vindt bij dit mechanisme plaats door middel van onderlinge interactie. De overheid moet er bij deze onderhandelingen voor zorgen dat de publieke belangen geborgd worden. De overheid kan hierbij sturen door onderhandelingen te reguleren. Ze kunnen bijvoorbeeld de regels voor de onderhandelingen opstellen en daarnaast bepalen wat er op de agenda staat (De Bruijn & Dicke, 2006). Tot slot kan de overheid sturen via de markt. De overheid heeft hier verschillende instrumenten voor. Ze kunnen bijvoorbeeld standaarden opstellen met betrekking tot de kwaliteit, betaalbaarheid en innovatie. Tevens kan de overheid subsidie verstrekken aan organisaties die publieke waarden borgen (De Bruijn & Dicke, 2006).

Verder kunnen verschillende succes- en faalfactoren onderscheiden worden met betrekking tot verzelfstandigen. Van der Bij (1995), Bruinink et al. (2000) en de Commissie Van Thijn (2002) benoemen de volgende succes- en faalfactoren (Luimstra, 2008):

1. Er moet een tijdige en regelmatige communicatie van gedetailleerde informatie zijn naar alle betrokkenen.
2. Er moet inhoudelijke overeenstemming en duidelijkheid zijn tussen de betrokkenen over de doelstellingen.
3. Er moet een transparante verdeling van verantwoordelijkheid zijn waarbij de verhoudingen kloppen.
4. De planning, de registratie en het externe procesmanagement moeten bijdragen aan een goede procesgang.

Tot op heden is het moeilijk geweest om een samenhangend beeld te geven van de effecten van het privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid van de overheid. Dit kan worden verklaard doordat het ontbreekt aan nulmetingen en toetsingskaders. Opvallend is dat het verzelfstandigen één van de belangrijkste hervormingsoperaties van de overheid is geweest maar dat toetsing nauwelijks heeft plaatsgevonden (Parlementaire onderzoekscommissie, 2012).

Wel is het duidelijk dat de praktijk van het privatiseren en verzelfstandigen in de publieke dienstverlening geen vlekkeloos beeld geeft. Het is volgens de Commissie Van Thijn (2002) echter ook niet zo dat het privatiseren en verzelfstandigen compleet moet verdwijnen in de publieke sector. Zo is de volkshuisvesting een voorbeeld van marktwerking die redelijk geslaagd kan worden genoemd. Daarnaast is marktwerking in de publieke sector een internationale ontwikkeling die Nederland niet zomaar kan negeren (Commissie Van Thijn, 2002).

Privatisering en verzelfstandiging zouden verschillende oplossingen kunnen bieden. Het is volgens de Commissie Van Thijn (2002) geen groot succes te noemen doordat het hervormingstraject te snel en vaak te nonchalant is uitgevoerd. Tevens is onvoldoende nagedacht over negatieve effecten en tegenstrijdigheden met andere beleidskaders (Commissie Van Thijn, 2002).

Privatisering en verzelfstandiging suggereren dat de politieke bemoeienis zal dalen. In de praktijk is echter te zien dat er juist meer bemoeienis kan ontstaan. Het is belangrijk dat er vormen van sturing en toezicht worden ontwikkeld die zorgen voor een zelfstandige bedrijfsvoering van de verzelfstandigde organisatie maar waarbij ook de verantwoordelijkheden op het gebied van publieke belangen geborgd blijven. Dit vraagt om een duidelijk kader met helder geformuleerde verantwoordelijkheden (Commissie Van Thijn, 2002).

2.2 Overheid en sport

De ontwikkelingen van het verzelfstandigen en het privatiseren zijn te zien in de sportsector. In deze paragraaf wordt de link gelegd tussen de overheid en sport. Waarom bemoeit de overheid zich überhaupt met sport?

Aan het eind van de negentiende eeuw en in het begin van de twintigste eeuw is de moderne sport tot ontwikkeling gekomen als vorm van vrijetijdsbesteding. In de beginfase werd het sportaanbod met name door het particuliere initiatief gerealiseerd (Van der Poel et al., 2016). In grote lijnen kan worden gesteld dat de moderne sport in eerste instantie werd beoefend door mensen die de tijd en het geld ervoor hadden (Pouw, 1999). Dit ware met name de elite van de bevolking en steeds meer probeerden ze de arbeidsklasse te betrekken bij sport in georganiseerde vorm (Boorsma, 1982). Iedere keer probeerden ondernemers, met wisselend succes, iets te verdienen aan sport door wedstrijden te organiseren, sportmaterialen te verkopen en sportvoorzieningen te exploiteren. Bij

verschillende sporten is dit redelijk succesvol geweest en bij andere sporten slaagde dit minder of niet. Een voorbeeld waarbij het minder lukte, is voetbal. Het grootste deel van de voetbalverenigingen betaalt een huurtarief aan de gemeente om velden te huren. Dit huurtarief dekt hooguit tien tot twintig procent van de integrale kostprijs (Van der Poel et al., 2016).

In het begin van de twintigste eeuw was de militaire invloed op sport groot. Dit door de goede organisatiemogelijkheden voor sport bij het leger. Deze goede organisatiemogelijkheden waren er door het militaire belang van een lichamelijk goed getrainde bevolking. De militaire invloed op sport verminderde na de Eerste Wereldoorlog (Boorsma, 1982).

Na de Tweede Wereldoorlog werd de betrokkenheid van de gemeenten bij de financiering van sport groter. De welvaart en de vrije tijd namen toe en grotere groepen van de bevolking gingen sport beoefenen. Dit leidde ertoe dat het voor particuliere initiatieven moeilijker werd om te voldoen aan de stijgende vraag naar sportvoorzieningen. Om die reden ging de overheid een grotere rol spelen. In eerste instantie hield de gemeente op het gebied van sport zich voornamelijk bezig met sportaccommodatiebeleid. Later begonnen gemeenten ook met het geven van subsidies ten behoeve van sportbeoefening van jeugd. Sport zou de jeugd van de straat houden en baldadigheid zou worden voorkomen (Boorsma, 1982).

Verder ontstond steeds meer de erkenning dat sportbeoefening zou bijdragen aan de geestelijke en lichamelijke vorming van de mens. Deze gedachte leidde tot een directe subsidie van de overheid aan sport. Sindsdien groeide de sport snel. Het aantal verschillende sporten en het aantal sportbeoefenaars groeiden snel. Dit zorgde echter wel voor een hogere vraag naar sportaccommodaties (Boorsma, 1982).

De overheid kan de sport op verschillende manieren steunen. Zo kunnen ze directe subsidies geven aan onder andere verenigingen maar ook indirecte subsidies. Bij indirecte subsidies wordt een gemeentelijke sportaccommodatie bijvoorbeeld beneden kostprijs beschikbaar gesteld aan de verenigingen. Er zijn verschillende motieven waarom de overheid sport steunt (Boorsma, 1982).

Een eerste motief, op basis waarvan de overheid kan besluiten om geld in sport te investeren, is het bestaan van externe effecten. Aan sport zijn immers positieve externe effecten verbonden die niet in de prijs uitgedrukt kunnen worden. Zo heeft sport positieve effecten op het gebied van de volksgezondheid en daarmee samenhangend kan het de arbeidsproductiviteit en arbeidstevredenheid verbeteren. Een negatief extern effect is de kans op blessures. Verder is een genoemd argument dat criminaliteit kan worden tegengaan met sport. Dit argument kan echter betwist worden. De oorzaken van criminaliteit liggen namelijk buiten de sport. Een ander belangrijk motief waarom de overheid de sport steunt, is de wens om op inkomensverschillen in te spelen. De overheid kan een belangrijke rol spelen in het toegankelijk maken van sport voor alle inkomensklassen. In de beginfase van sport waren het immers met name de elite van de bevolking die deden aan sport (Boorsma, 1982). Steeds meer ontstond de wens dat iedereen in de bevolking sport moest kunnen beoefenen (Pouw, 1999).

Tegenwoordig doet de overheid nog grote investeringen in de sport. Het rijk en de lokale overheden geven gezamenlijk ongeveer 1,6 miljard euro per jaar uit aan sport. Deze uitgaven worden besteed aan sportaccommodaties, sportclubs en overige sportuitgaven. Het aandeel van gemeenten in de uitgaven van de overheid aan sport is ongeveer negentig procent. Hiermee hebben gemeenten het grootste aandeel, gevolgd door de rijksoverheid en de provincies. (Hoekman & Van den Dool, 2015).

Voor sport bestaat nog altijd een breed draagvlak vanuit de gemeenten. Onder andere sportaccommodaties, sportverenigingen, beheersvormen en de betaalbaarheid van sport zijn

thema's die in collegeprogramma's van gemeenten aandacht krijgen. Met betrekking tot de belangstelling op de bovenstaande aspecten lijkt het weinig uit te maken welke politieke partij deel uitmaakt van het college (Hoekman & Van der Bol, 2014).

De sportsector heeft in de afgelopen jaren te maken gehad met bezuinigingen. Deze bezuinigingen vonden met name plaats bij sportaccommodaties. Tarieven werden verhoogd, op onderhoud werd bespaard en de subsidies door gemeenten zijn omlaag gegaan (Hoekman, Straatmeijer & Breedveld., 2014). Het lijkt onvermijdelijk dat daardoor de contributies bij sportverenigingen zullen stijgen en dat hiermee de kosten voor inwoners om te sporten hoger zullen worden (Hoekman & Straatmeijer, 2013).

2.3 Het verzelfstandigen van sportaccommodaties

Nu op het verzelfstandigen en op de relatie tussen de overheid en sport is ingegaan, wordt verzelfstandigen gekoppeld aan sportaccommodaties.

Doorgaans speelde de gemeente een prominente rol in de aanleg en de verhuur van sportaccommodaties. Ze deden dit tegen (voor de sportvereniging gunstige) niet-marktconforme tarieven. In de periode rond de jaren tachtig is de gemeente op zoek gegaan naar manieren om de kosten van het accommodatiebeleid te minimaliseren waarbij het rendement van de sportaccommodaties behouden moest blijven of zelfs versterkt moest worden. Dit leidde tot de verschillende organisatievormen van sportaccommodaties waarbij ook verzelfstandiging en privatisering mogelijkheden waren (Van der Poel, 2003).

Zoals vermeld, richt dit onderzoek zich op binnenzwembaden en sporthallen. Als dan specifiek naar zwembaden wordt gekeken dan is te zien dat een groot deel van de zwembaden in eigendom is van de gemeente. Het kan zijn dat gemeenten hierbij ook het onderhoud en de exploitatie verrichten maar dat hoeft niet. In de praktijk is een trend te zien dat de gemeente taken steeds vaker laat uitvoeren door particuliere instanties. Particuliere exploitanten van openbare zwembaden ontvangen hiervoor regelmatig van de gemeente subsidie. Dit is een belangrijk deel van de inkomsten van particuliere organisaties. Particuliere exploitanten van zwembaden ontvingen in 2009 zo'n 181 miljoen euro aan subsidies en bijdragen van gemeenten. In totaal wordt geschat dat de gemeenten ongeveer 270 miljoen euro besteden aan zwembaden (Van der Werff & Breedveld, 2013).

Als dan naar sporthallen wordt gekeken, is te zien dat ze in veel gevallen onderdeel zijn van multifunctionele sportcomplexen. Het grootste deel van deze accommodaties zijn met overheidsmiddelen gebouwd. Bij zaalsportaccommodaties zijn sporthallen, sportzalen en gymzalen te onderscheiden. Bij sporthallen is sprake van minimaal drie vakken. In de regel hebben sporthallen als afmetingen 44 of 48 bij 28 meter. Zowel competitie- als trainingsvormen kunnen uitgeoefend worden in sporthallen. Onder andere badminton, basketbal, korfbal, volleybal, handbal en zaalvoetbal kunnen in sporthallen afgewerkt worden. Sportzalen hebben daarentegen twee vakken. De afmetingen van sportzalen zijn 22 bij 28 meter. In trainings- en competitievorm kunnen sporten als basketbal, badminton, korfbal en volleybal worden uitgeoefend. Zaalvoetbal en handbal kunnen niet in competitievorm in sportzalen worden beoefend. Gymzalen zijn primair gebouwd met het oog op het onderwijs. De afmetingen zijn maximaal 14 bij 22 meter. Een gymzaal heeft één vak (Van der Poel et al., 2016).

In het verleden waren de meeste gemeenten eigenaar van de verschillende sportaccommodaties en vervulden ze taken op het gebied van exploitatie, beheer en onderhoud. Het beleid van gemeenten richtte zich op een hoge betaalbaarheid en bereikbaarheid van sportaccommodaties. Over het

algemeen hadden de sportaccommodaties een vrij sobere en degelijke uitrusting (Lagendijk et al., 1995).

Motieven om sportaccommodaties te verzelfstandigen

Voor gemeenten waren de kosten aan sportaccommodaties hoog en het financiële motief was dan ook de belangrijkste reden om sportaccommodaties te verzelfstandigen. Verzelfstandigen moest tot kostenbesparing leiden en op die manier konden gemeenten bezuinigen (Moret et al., 1997). Door Lagendijk et al. (1995) worden de volgende verklaringen gegeven met betrekking tot het voordeliger exploiteren van sportaccommodaties door particulieren ten opzichte van gemeenten (Lagendijk et al., 1995):

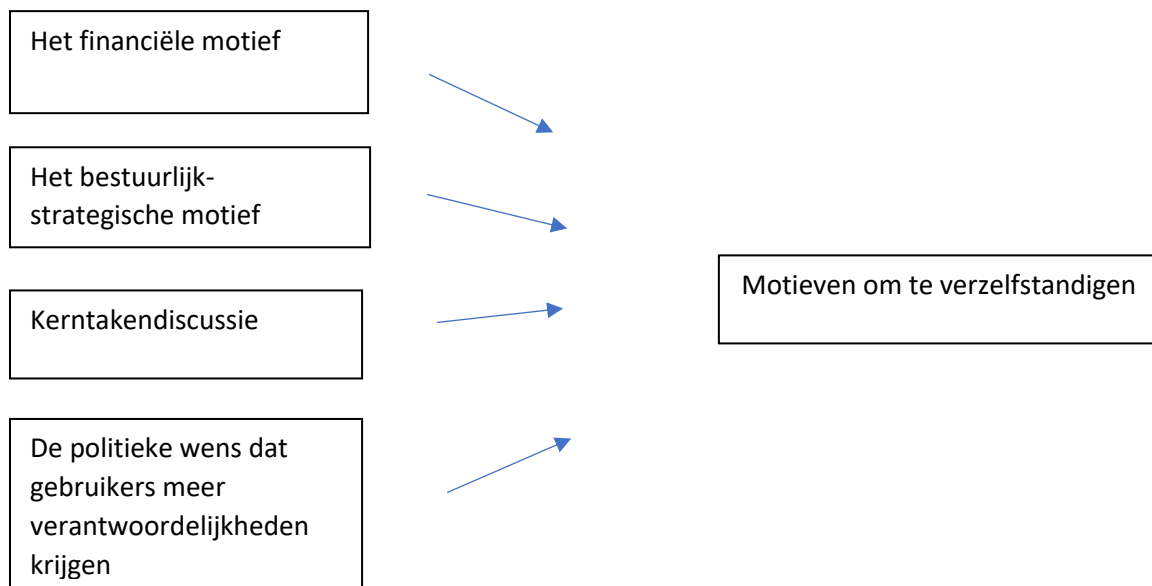
- Particulieren kunnen hogere kantine-opbrengsten realiseren.
- Ze hebben lage overheadskosten.
- Ze kunnen actief diverse doelgroepen aantrekken.
- Zelfwerkzaamheid van verenigingen en stichtingen kunnen ertoe leiden dat taken goedkoper kunnen worden uitgevoerd.

Verder spelen ook het bestuurlijk-strategische motief en de kerntakendiscussie een rol bij de keuze van gemeenten om sportaccommodaties te verzelfstandigen. Zo zou de gemeente te weinig middelen, personeel en kennis kunnen hebben om sportaccommodaties te exploiteren. Daarnaast kan de gemeente het exploiteren van sportaccommodaties als niet noodzakelijke taak zien om zelf te verrichten (Ligtenbarg, 2006).

Een motief die hieraan toegevoegd kan worden, is de politieke wens dat gebruikers meer verantwoordelijkheid krijgen bij het beheer en de exploitatie van sportaccommodaties. Het kan wenselijk zijn dat belanghebbende actoren betrokken worden bij de uitvoering van taken (Bruinink et al., 2000). Volgens Hoekman & Van der Bol (2014) kan gesteld worden dat gemeenten steeds meer inzetten op het zelfredzaam maken van sportverenigingen. Er is een ontwikkeling gaande dat sportverenigingen steeds meer verantwoordelijkheden krijgen met betrekking tot het onderhoud en het beheer van sportaccommodaties. Daarnaast wordt steeds meer van sportverenigingen verwacht dat ze maatschappelijk actief zijn. Dit wordt door diverse gemeenten als eis gesteld aan verenigingen om in aanmerking te komen voor subsidies (Hoekman & Van der Bol, 2014).

Het verzelfstandigen en privatiseren sluiten aan bij een visie waarin marktwerking bij de uitvoering van taken een steeds belangrijkere rol krijgt. Marktwerking zou moeten leiden tot economische prikkels maar in de praktijk blijkt dat dit lang niet altijd zo uitwerkt. Niet in alle gevallen worden bezuinigingen daadwerkelijk gerealiseerd door marktwerking. Al zijn bezuinigingen vaak wel voor gemeenten de reden om sportaccommodaties te verzelfstandigen (Van der Poel et al., 2016).

In het onderstaande overzicht zijn de belangrijkste factoren weergegeven die bepalen of gemeenten sportaccommodaties verzelfstandigen.



Figuur 2: Motieven om te verzelfstandigen.

Bij het verzelfstandigen van sportaccommodaties zijn verschillende stakeholders te onderscheiden. Luimstra (2008) geeft aan dat de gemeenten, de verzelfstandigde eenheid, de sportverenigingen en de overige gebruikersgroepen de belangrijkste stakeholders zijn. De gemeenten zijn in de meeste gevallen de initiatiefnemers van de verzelfstandigingen. Ze hebben de autonomie om het sportbeleid te bepalen. De verzelfstandigde eenheden verrichten de taken die de gemeenten afgestoten hebben. De gebruikersgroepen en sportverenigingen hebben accommodaties nodig om de sport te kunnen beoefenen en hebben belang bij betaalbare en toegankelijke sportaccommodaties. Onder andere scholen, burgers en bedrijven maken deel uit van de overige gebruikersgroepen. Verenigingen kunnen naast dat ze gebruikmaken van de sportaccommodaties ook taken op het gebied van het beheer, de exploitatie en het onderhoud verrichten (Luimstra, 2008).

Vormen van verzelfstandiging bij binnensportaccommodaties

Eerder in het theoretisch kader, is ingegaan op de verschillende vormen van verzelfstandiging. Nu zullen de verschillende vormen gekoppeld worden aan de binnensportaccommodaties. Er zullen vier verschillende vormen in dit onderzoek worden onderscheiden. Een van deze vormen is ook de optie dat er niet is verzelfstandigd. Iedere vorm wordt toegelicht:

Optie 1: Gemeentelijke sportaccommodatie

De eerste optie die een gemeente op het gebied van sportaccommodaties heeft, is dat de gemeente alles volledig zelf doet binnen de eigen ambtelijke organisatie. Bij deze vorm vervult de gemeente de rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer (De Kruijf et al., 2015).

Wanneer de gemeente op het gebied van sportaccommodaties alles zelf verricht, wordt dit gedaan door een gemeentelijke dienst of afdeling Sport (en Recreatie). Wanneer gemeenten deze afdeling niet hebben, houden gemeentelijke diensten of afdelingen maatschappelijk vastgoed zich doorgaans bezig met de sportaccommodaties (Van den Dool & Hoekman, 2016).

Een belangrijke reden voor gemeenten om voor deze optie te kiezen, is om invloed te hebben op het borgen van de kwaliteit. In alle opzichten is de rol van de gemeente bij deze optie groot. Zo hebben

ze veel te bepalen bij het beleid ten aanzien van subsidies, tarieven en de openstelling van de sportaccommodatie. Verder heeft de gemeente met betrekking tot de exploitatie veel bemoeienis. Zo bepalen ze de administratie, het onderhoud en de promotie (Special Sportaccommodaties, 2012).

Optie 2: Interne verzelfstandigde sportaccommodatie

Bij deze optie worden exploitatie-, beheers- en/of onderhoudstaken overgedragen aan verenigingen, particuliere beheersorganisaties en/of particuliere exploitanten. Over de uitvoering van deze taken blijft de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid bij de overheid liggen. De overheid kan controle houden door bijvoorbeeld prestatieafspraken te maken. Tevens kan de overheid subsidie geven aan de organisaties die de exploitatie, het beheer en het onderhoud verrichten (Bruinink et al., 2000).

Volgens De Roo (2009) vindt bij deze vorm interne verzelfstandiging plaats. De overheid blijft eigenaar van de sportaccommodatie en is verantwoordelijk voor de uitvoering van de taken. Het is dus alleen dat de uitvoering van taken wordt gedaan door andere partijen. Het doel hiervan is dat het goedkoper in stand kan worden gehouden (De Roo, 2009).

Van Thiel (2002) geeft aan dat interne verzelfstandiging bij sportaccommodaties op verschillende manieren kan plaatsvinden. De eerste vorm is door middel van zelfbeheer. De leiding van de verzelfstandigde organisatie krijgt, met betrekking tot de dienst, zelfstandig bevoegdheden. De tweede vorm is via contractmanagement. Wanneer taken worden uitgevoerd door private exploitanten of beheersorganisaties, en de overheid verantwoordelijk en eigenaar van de sportaccommodatie is, dan kunnen ze via contracten sturen. Bij contractmanagement vervult de gemeente de rol van opdrachtgever en kan het prestatieafspraken maken met de particuliere organisaties of verenigingen. De derde vorm van interne verzelfstandiging is via het beleid- en beheersinstrumentarium (BBI). Dit instrumentarium bestaat uit een begroting, meerjarenplan, een systeem voor planning en control en managementrapportages. Via deze laatste vorm speelt controle een belangrijke rol (Van Thiel, 2002).

Deze optie van verzelfstandiging is bij gemeenten het meest populair. Doorgaans worden duidelijke afspraken tussen de gemeente en de exploitant gemaakt op het gebied van de middelen en de te realiseren prestaties. Het sturen van de gemeente vindt doorgaans plaats door middel van budgetfinanciering. Bij deze optie houdt de gemeente de regie maar laat het taken door andere organisaties uitvoeren (Special Sportaccommodaties, 2012).

Optie 3: Externe verzelfstandigde sportaccommodatie

Bij de derde vorm is de gemeente niet meer als enige verantwoordelijk voor de sportaccommodaties (De Roo, 2009). Er vindt externe verzelfstandiging plaats waarbij gemeenten diensten in een nieuwe rechtspersoon laten onderbrengen. Dit is veelal een privaatrechtelijke organisatie (De Kruijf et al., 2015). Deze rechtspersoon is verantwoordelijk voor de exploitatie, het beheer en het onderhoud van de sportaccommodaties en heeft het eigenaarschap in handen. Het is echter niet zo dat de overheid zich volledig terugtrekt. Via subsidies en/of aandeelhouderschap kan de overheid verbonden blijven. De gemeente heeft immers nog belang bij de uitvoering van de taken met betrekking tot de sportaccommodaties (Bruinink et al., 2000).

Het extern verzelfstandigen in een privaatrechtelijke vorm kan op verschillende manieren plaatsvinden. Van der Bij (1995) en Luimstra (2008) geven als eerste optie dat dit kan gebeuren via een naamloze vennootschap (NV) of besloten vennootschap (BV). Bij een NV zijn aandelen vrij overdraagbaar en bij een BV is dat niet het geval. Bij een NV of BV kunnen gemeenten

aandeelhouder zijn en op die manier invloed uitoefenen. De tweede optie die wordt gegeven, is die via een stichting. Een stichting beoogt geen winst maar moet om te kunnen overleven wel kostendekkende tarieven hanteren. De gemeente kan via subsidie en statuten invloed hebben op stichtingen (Luimstra, 2008).

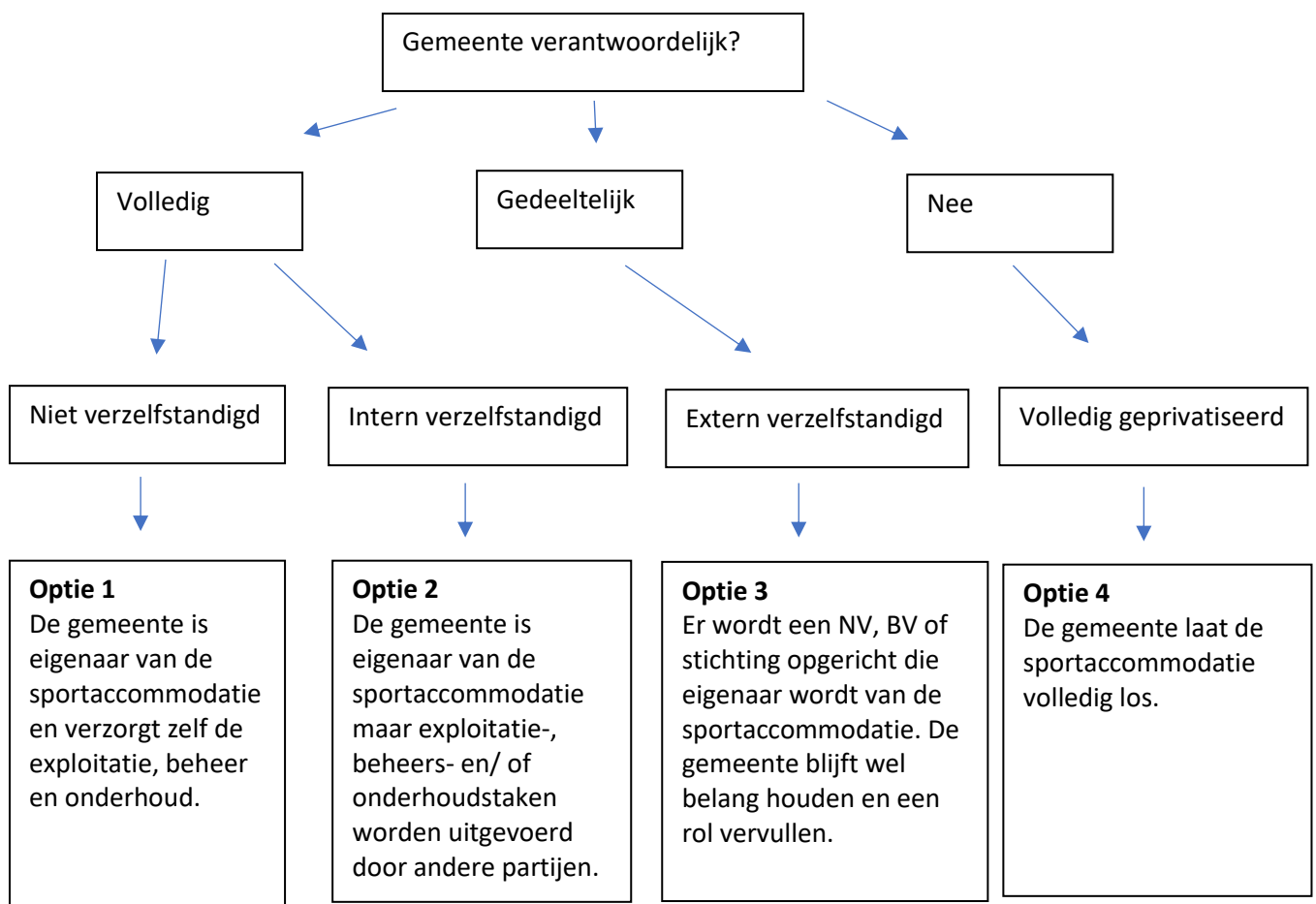
In de afgelopen jaren is deze beheersvorm minder populair geworden. De complexiteit en risico's zijn toegenomen. Stichtingen hebben bij deze vorm vaak problemen met de kwaliteit en de continuïteit van de bedrijfsvoering (Special Sportaccommodaties, 2012).

Optie 4: Geprivatiseerde sportaccommodatie

Bij deze vorm wordt de sportaccommodatie volledig geprivatiseerd. De gemeente trekt zich volledig terug en de dienstverlening wordt overgelaten aan de markt. Er zijn geen geldstromen meer die van de gemeente naar de sportaccommodatie gaan (De Kruijf et al., 2015).

Wanneer de sportaccommodaties geprivatiseerd zijn, ligt de zeggenschap doorgaans in handen van particulieren of verenigingen. Particulieren of verenigingen zijn in dat geval verantwoordelijk voor de exploitatie, het beheer en het onderhoud van de sportaccommodaties. De gemeente heeft geen zeggenschap meer over de sportaccommodaties (De Roo, 2009).

De verschillende vormen staan weergegeven in het onderstaande figuur.

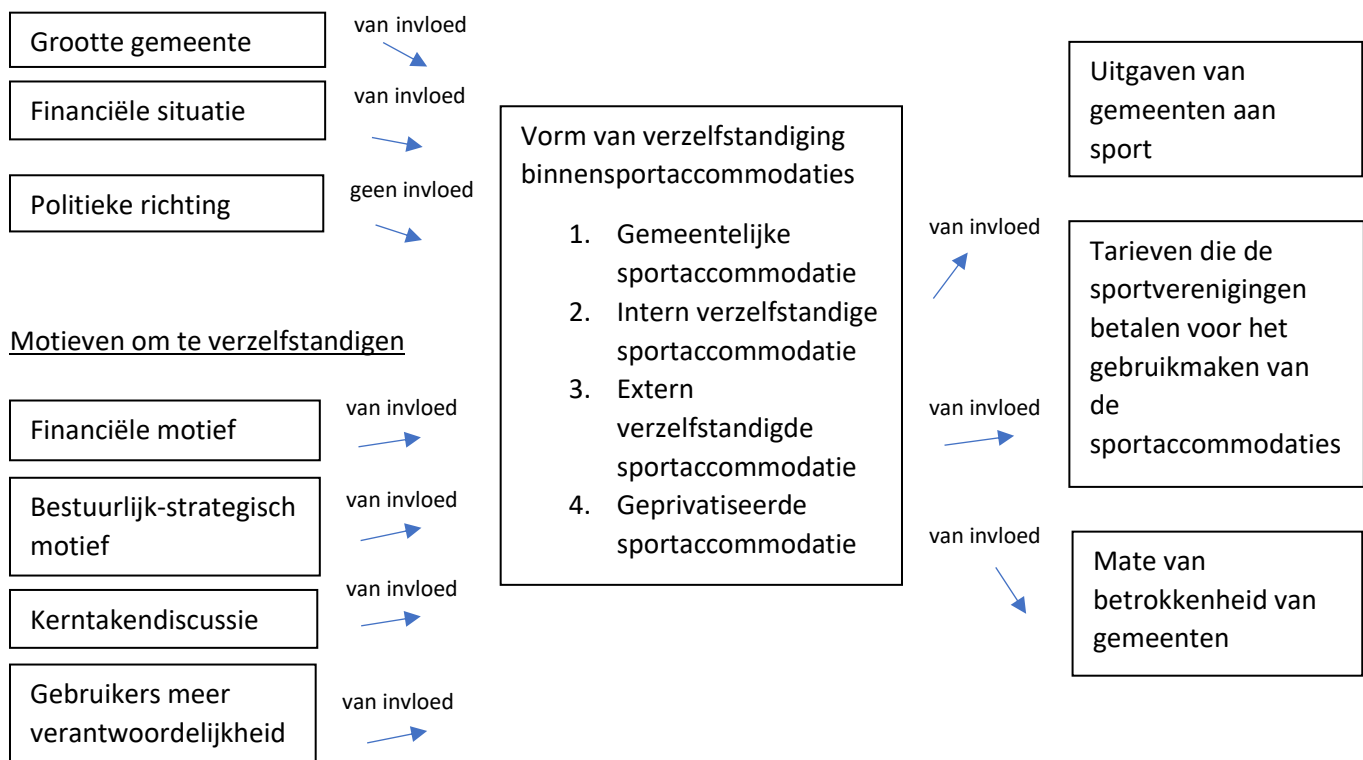


Figuur 3: Vormen van verzelfstandiging.

2.4 Conceptueel kader

Aan de hand van de bevindingen in de literatuur is een conceptueel kader opgesteld. Dit conceptuele kader zal de basis gaan vormen van de topiclijst voor de interviews. In het conceptuele kader is weergegeven welke kenmerken en motieven invloed hebben op het verzelfstandigen van binnensportaccommodaties. Tevens is aangegeven of het verzelfstandigen van binnensportaccommodaties volgens de literatuur invloed heeft op de uitgaven van gemeenten aan sport, op de tarieven die de sportverenigingen betalen om gebruik te maken van de sportaccommodaties en op de mate van betrokkenheid van gemeenten. Het conceptuele kader ziet er als volgt uit:

Kenmerken van gemeente



Figuur 4: Conceptueel kader van het onderzoek

De kenmerken van de gemeente, de motieven om te verzelfstandigen en de gevolgen van het verzelfstandigen worden verder toegelicht:

Kenmerken van gemeenten

In het onderzoek wordt gekeken naar de invloed van verschillende kenmerken van gemeenten op het verzelfstandigen van sportaccommodaties. Volgens de literatuur lijkt het dat de grootte van de gemeente invloed heeft op de keuze om te verzelfstandigen. Dit doordat een gebrek aan middelen, kennis en personeel voor een gemeente de aanleiding kan zijn om te kiezen voor een vorm van verzelfstandiging (Van Thiel, 2001). Verder lijkt het ook dat de financiële situatie invloed heeft op de keuze van gemeenten om sportaccommodaties te verzelfstandigen. Verzelfstandigen moest leiden tot kostenbesparing en dat vormt voor gemeenten een belangrijk motief (Moret et al., 1997). De politieke kleur lijkt weinig invloed te hebben op het verzelfstandigen (SGBO, 1988). Toen de keuze door overheden werd gemaakt om te verzelfstandigen, werd dit breed gedragen door beide kamers.

Ook daaropvolgende kabinetten, met wisselende politieke kleuren, steunden het beleid (Parlementaire Onderzoekscommissie, 2012).

Motieven om te verzelfstandigen

Verder kwamen verschillende motieven in de literatuur naar voren die van invloed zijn geweest om als gemeente de sportaccommodaties te verzelfstandigen. Dit zijn het financiële motief, het bestuurlijk-strategische motief, de kerntakendiscussie en het geven van meer verantwoordelijkheid aan gebruikers zijn (Bruinink et al., 2000; Ligtenbarg, 2006; Moret et al., 1997).

Gevolgen van het verzelfstandigen

Volgens de literatuur lijkt het dat de uitgaven van gemeenten aan sport door het verzelfstandigen omlaag gaan. Dit omdat verzelfstandigen moest leiden tot kostenbesparing (Moret et al., 1997). De kostenbesparing kan worden bewerkstelligd doordat particulieren goedkoper kunnen exploiteren dan gemeenten. Dit door een efficiëntere en bedrijfsmatigere aanpak op het gebied van schaalgrootte, personele inzet, administratie en management (Van der Knaap, 2009).

De subsidies van de gemeente aan sport gaan omlaag (Hoekman & Straatmeijer, 2013). Hierdoor is het aannemelijk dat de tarieven voor sportverenigingen om gebruik te maken van de sportaccommodaties zullen stijgen. Ook doordat het volgens Hoekman & Straatmeijer (2013) onvermijdelijk lijkt dat de contributies bij sportverenigingen zullen stijgen.

Tot slot vindt met het verzelfstandigen een verschuiving bij gemeenten plaats van uitvoeringstaken naar regietaken (Bekkers, 2010). Het lijkt hierdoor dat de mate van invloed van gemeenten op sportaccommodaties zal dalen en dat ze zich meer op de kerntaken kunnen richten (Van Thiel, 2002)

3 Methodologisch kader

In het theoretisch kader zijn de bevindingen uit de literatuur, op het gebied van het verzelfstandigen van sportaccommodaties, beschreven. In het methodologisch kader zal worden ingegaan op het onderzoek in de praktijk. In paragraaf 3.1 wordt eerst beschreven op welke wijze de data verzameld is. Vervolgens wordt in paragraaf 3.2 beargumenteerd op welke manier de selectie met betrekking tot de cases heeft plaatsgevonden. Op het operationaliseren van de variabelen wordt tot slot in paragraaf 3.3 ingegaan.

3.1 Dataverzameling

Het onderzoek wordt verricht door middel van kwalitatief onderzoek. Bij dit kwalitatieve onderzoek zullen data worden verzameld en geïnterpreteerd. Op die manier kunnen uitspraken gedaan worden over een verschijnsel in de praktijk. Kwalitatief onderzoek vergt meer tijd per waarneming dan kwantitatief onderzoek. Dit leidt ertoe dat minder waarnemingseenheden onderzocht worden dan bij kwantitatief onderzoek. Hier tegenover staat wel dat veel data per eenheid verzameld kan worden waardoor je ondanks een kleine steekproef uitspraken kan doen over een verschijnsel in de praktijk (Bleijenbergh, 2015).

Bij dit onderzoek wordt uitgegaan van een deductieve benadering. In het theoretisch kader zijn bestaande theorieën weergegeven en die zullen vergeleken worden met de praktijk. Deze vergelijking vindt plaats bij verschillende cases door middel van interviews. Bij kwalitatief onderzoek is het moeilijk om theorieën te bevestigen. Dit door het lagere aantal waarnemingseenheden dan bij kwantitatief onderzoek. Wel is kwalitatief onderzoek zeer geschikt om een theorie te falsificeren. De interviews kunnen een beeld geven of de theorieën afwijken bij de geselecteerde cases (Bleijenbergh, 2015).

Het ontwerp van dit onderzoek is een meervoudige casestudy. Het verschijnsel van het verzelfstandigen wordt bij de verschillende cases onderzocht in de praktijk (Baarda, De Goede & Teunissen, 2005). In het theoretisch kader is weergegeven wat de theorie zegt over de motieven om te verzelfstandigen, de kenmerken van gemeenten die verzelfstandigen en de gevolgen van het verzelfstandigen. De bevindingen in de literatuur worden vergeleken met de praktijk bij de geselecteerde cases.

In dit onderzoek wordt dus gebruikgemaakt van interviews. Een verschijnsel, in dit geval de invloed van de vorm van verzelfstandiging van binnensportaccommodaties op gemeenten, wordt begrepen vanuit de kennis die betrokkenen erover hebben. Het voordeel van het interview is dat een grote hoeveelheid informatie per case kan worden verzameld. Het nadeel is dat het aantal waarnemingseenheden minder is dan bij kwantitatief onderzoek en dat betrokkenen de neiging kunnen hebben om sociaal wenselijke antwoorden te geven. Door gemeenten en gemeenteambtenaren anoniem te houden, wordt ingespeeld op dit kritiekpunt. Anonimiteit vergroot de kans dat de respondenten bij de interviews open en eerlijk zijn geweest en reduceert sociale druk, angst en stress bij het beantwoorden van de vragen (Howard, Barret & Frick, 2010).

Interviews worden afgenomen met gemeenteambtenaren. In het openbaar bestuur geldt politieke verantwoordelijkheid. Dit houdt in dat niet de ambtenaren maar de politieke bestuurders verantwoordelijk zijn voor het handelen van de overheid. Ambtenaren moeten hun werk verrichten in ondergeschiktheid aan de politiek (De Baas, 1995). Het zou dus kunnen dat ambtenaren die worden geïnterviewd, beleid uitvoeren waar ze het niet volledig mee eens zijn en waar ze kritiek op hebben. Door zowel de gemeenten als de gemeenteambtenaren anoniem te laten, kunnen de ambtenaren eerlijk zeggen wat ze van het beleid vinden (Howard et al., 2010). Ambtenaren hebben

ten opzichte van politici een kennisvoorsprong over de situatie in de praktijk. Om die reden is ervoor gekozen om gemeenteambtenaren te interviewen. Ambtenaren kunnen het nut van beleid in de praktijk beter inschatten dan politici (De Baas, 1995)

Aan de hand van het theoretisch kader is een topiclijst opgesteld. Deze topiclijst wordt gebruikt om het interview op een semigestructureerde wijze vorm te geven. Dit houdt in dat per topic verschillende vragen gesteld worden. Deze vragen zullen bij iedere case behandeld worden. Wel blijft ruimte liggen voor de onderzoeker om door te vragen en extra vragen te formuleren. Dat het interview semigestructureerd is, maakt het mogelijk om de cases te vergelijken op de verschillende topics (Baarda et al., 2005). Uiteindelijk zullen de uitkomsten van de interviews op de verschillende topics vergeleken worden met de literatuur over het verzelfstandigen van binnensportaccommodaties.

Verder is in dit onderzoek aandacht besteed aan de validiteit en de betrouwbaarheid van het onderzoek. De validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek worden toegelicht.

Validiteit

Validiteit geeft de mate aan in hoeverre het onderzoek het verschijnsel daadwerkelijk oplevert dat wordt onderzocht (Gratton, Jones & Robinson, 2011). Met betrekking tot validiteit kan interne validiteit met externe validiteit worden onderscheiden. Bij interne validiteit gaat het erom dat je werkelijk meet wat je wilt meten. Externe validiteit houdt in dat de bevindingen te generaliseren zijn naar een grotere populatie. Om de interne validiteit te verhogen, wordt gebruikgemaakt van semigestructureerde interviews. Bij semigestructureerde interviews kan de onderzoeker zeer gerichte vragen stellen waarbij ook nog ruimte is om door te vragen. Dit zorgt ervoor dat de onderzoeker kan meten wat hij wilt meten en kan sturen op welke informatie aan bod komt (Bleijenbergh, 2015).

De externe validiteit is bij kwalitatief onderzoek beperkter dan bij kwantitatief onderzoek. Dit door het lagere aantal waarnemingseenheden. Om die reden wordt in dit onderzoek met name geprobeerd om theorie te falsificeren. Er wordt gekeken of de theorieën vanuit de literatuur afwijken bij de geselecteerde cases (Bleijenbergh, 2015). De resultaten van dit onderzoek kunnen dus beperkt gegeneraliseerd worden naar de grotere populatie.

Betrouwbaarheid

Betrouwbaarheid geeft de mate aan in hoeverre resultaten vergelijkbaar zullen zijn bij herhaaldelijk onderzoek (Gratton et al., 2011). De bevindingen van dit onderzoek mogen niet gebaseerd zijn op toevallige afwijkingen (Bleijenbergh, 2015). Om hierop in te spelen, zijn duidelijke procedures gevolgd die bij herhaaldelijk onderzoek kunnen worden toegepast. Verder zijn de interviews opgenomen en letterlijk uitgewerkt met toestemming van de geïnterviewden. Dit zorgt ervoor dat de conclusies van het onderzoek wetenschappelijk traceerbaar zijn (Baarda et al., 2005). Daarnaast blijven de cases anoniem. Dit vergroot de kans dat de vragen naar eerlijkheid zijn beantwoord en neemt sociale druk, angst en stress bij de respondenten weg (Howard et al., 2010). Verder is het onderzoek voorgelegd aan begeleidende onderzoekers. Het onderzoek is meerdere keren doorgenomen door een onderzoeker vanuit het Mulier Instituut en een onderzoeker vanuit de Radboud Universiteit. Controle van meerdere onderzoekers kan bijdragen aan de objectiviteit van het onderzoek (Baarda et al., 2005).

3.2 Selectie van de onderzoekseenheden

De onderzoekseenheden zijn gemeenten. Er is voor gekozen om bij gemeenten naar de beweegredenen en gevolgen te kijken van verzelfstandiging van binnensportaccommodaties.

Bij de selectie van de gemeenten is rekening gehouden met de methode van overeenstemming. Er zijn gemeenten geselecteerd waarbij hetzelfde verschijnsel optreedt. In dit onderzoek is dat het verschijnsel dat er ontwikkelingen op het gebied van verzelfstandiging van binnensportaccommodaties hebben plaatsgevonden (Bleijenberg, 2015). Onder binnensportaccommodaties vallen in dit onderzoek sporthallen en zwembaden. Een onderzoeksgroep van minimaal tien cases wordt in dit onderzoek als acceptabel beschouwd waarbij beoogd wordt om bij iedere case een interview te houden. Als cases zijn verschillende gemeenten geselecteerd. De selectie van de gemeenten wordt toegelicht.

Selectie van gemeenten

Bij de selectie van de gemeenten worden drie criteria gehanteerd. Aan iedere criterium moet de gemeente voldoen. Dit zijn de volgende drie:

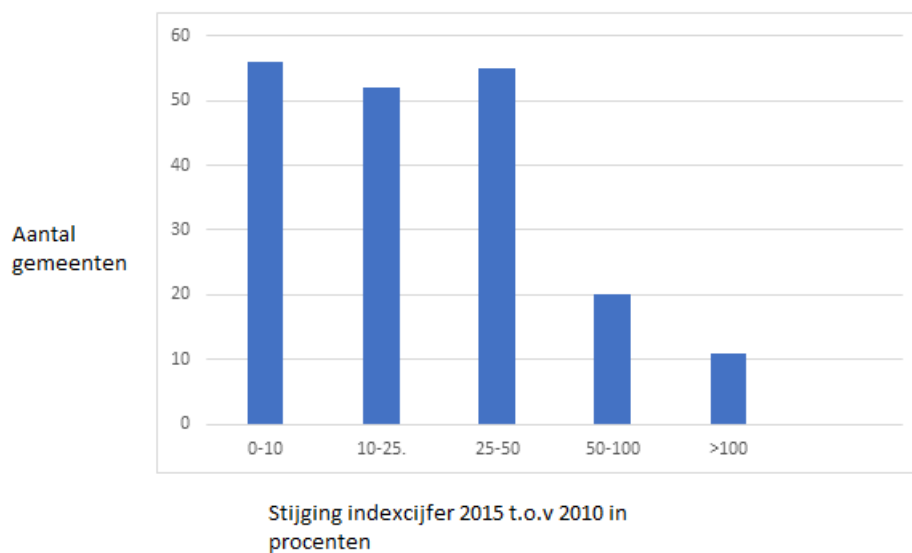
1. Binnen de gemeente moeten ontwikkelingen op het gebied van verzelfstandiging hebben plaatsgevonden bij minimaal één binnensportaccommodatie (bij een zwembad en/of sporthal).
2. In ieder geval vijf cases hebben meer dan 100.000 inwoners en in ieder geval vijf cases hebben minder dan 100.000 inwoners.
3. Binnen de cases moet de mogelijkheid er zijn om iemand, die betrokken is geweest bij het verzelfstandigen van de binnensportaccommodaties, te interviewen.

Bij ieder criterium zal een nadere toelichting worden gegeven.

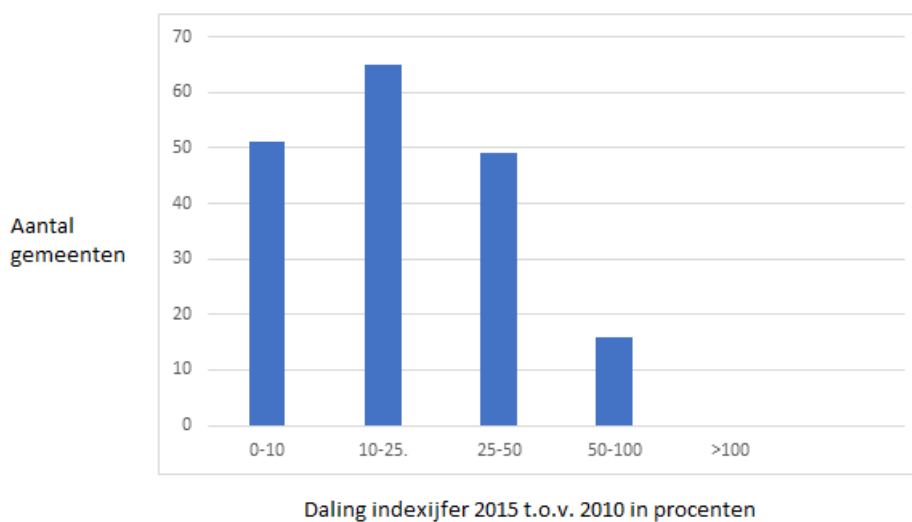
Vorm van verzelfstandiging

Bij het onderzoek worden alleen gemeenten meegenomen waarbij ontwikkelingen op het gebied van verzelfstandiging bij binnensportaccommodaties (bij een zwembad of sporthal) hebben plaatsgevonden. Het kan zijn dat het gaat om een verzelfstandiging waarbij de gemeente taken loslaat en het door anderen laat uitvoeren maar het is ook een mogelijkheid dat de rol van de gemeente is veranderd door bijvoorbeeld een wijziging in eigendomssituatie. Daarnaast wordt ook de optie dat de gemeente taken terugneemt, meegenomen in het onderzoek.

Om erachter te komen bij welke gemeenten verzelfstandiging heeft plaatsgevonden, is in eerste instantie via de IV3-staten gezocht naar extreme wijzigingen in de uitgaven van gemeenten aan sport per inwoner in de periode tussen 2010 en 2015 (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2017). De extreme wijzigingen in de uitgaven van gemeenten aan sport zouden mogelijk kunnen worden verklaard door verzelfstandigingen die bij sportaccommodaties hebben plaatsgevonden. Om achter de extreme wijzigingen in de uitgaven van gemeenten aan sport per inwoner te komen, is het jaar 2010 genomen als basisjaar met als indexcijfer 100. Vervolgens is gekeken in hoeverre het indexcijfer in jaar 2015 hiervan verschilt. Het verschil in percentages op basis van de indexcijfers tussen 2010 en 2015 is in de onderstaande grafieken te zien.

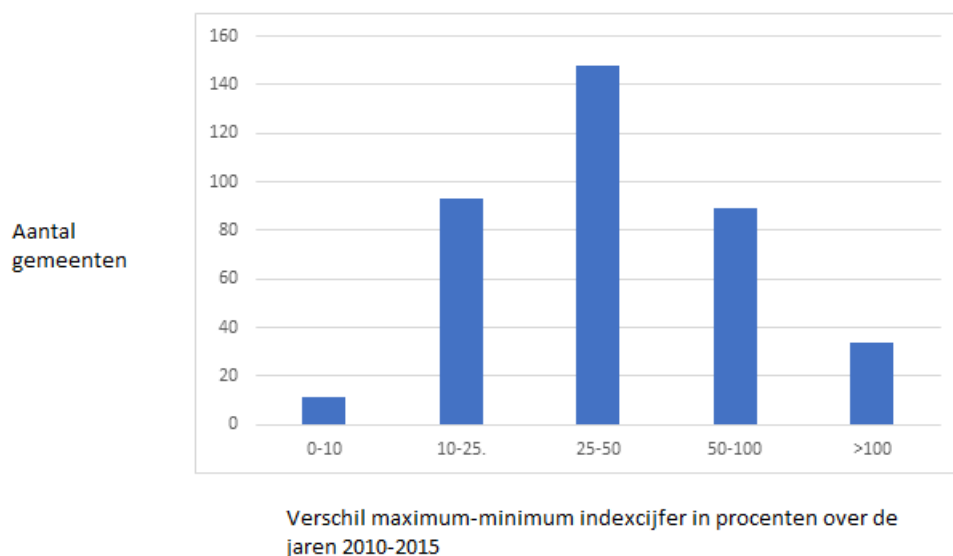


Figuur 5: Stijging indexcijfers 2015 t.o.v. 2010 in procenten.



Figuur 6: Daling indexcijfers 2015 t.o.v. 2010 in procenten.

Vervolgens is ook gekeken naar de maximale en minimale uitgaven van gemeenten aan sport per inwoner in de periode van 2010 t/m 2015. De volgende grafiek geeft het aantal gemeenten weer in verhouding met het verschil tussen de maximale en minimale indexcijfers over de jaren 2010 t/m 2015.



Figuur 7: Vershil minimum-maximum indexcijfers in procenten over de jaren 2010-2015.

Naar aanleiding van de bovenstaande grafieken is gekeken bij welke gemeenten extreme wijzigingen te zien zijn in de uitgaven van gemeenten aan sport per inwoner. Na telefonisch contact opgenomen te hebben met verschillende gemeenten bleek er bij de geselecteerde cases een vorm van verzelfstandiging plaats te hebben gevonden. Het interview zal moeten uitwijzen of de extreme wijzigingen verklaard kunnen worden door de verzelfstandiging van binnensportaccommodaties. Uiteindelijk zijn elf gemeenten geselecteerd. In de onderstaande tabel is te zien welke grootte qua aantal inwoners past bij welke gemeenteletter.

Gemeenteletter	Gemeente grootte
Gemeente A	20.000 – 50.000
Gemeente B	20.000 – 50.000
Gemeente C	20.000 – 50.000
Gemeente D	20.000 – 50.000
Gemeente E	20.000 – 50.000
Gemeente F	50.000 – 100.000
Gemeente G	100.000 of meer
Gemeente H	100.000 of meer
Gemeente I	100.000 of meer
Gemeente J	100.000 of meer
Gemeente K	100.000 of meer

Figuur 8: Gemeenteletters met gemeente grootte.

De verschillende gemeenten blijven anoniem. Dit om ervoor te zorgen dat alle vragen naar eerlijkheid worden beantwoord. Tevens neemt dit sociale druk, angst en stress bij de respondenten weg (Howard et al., 2010).

Inwonersaantal

Er is gestreefd naar een selectie waarbij de gemeenten van elkaar verschillen maar waar wel hetzelfde verschijnsel heeft plaatsvonden. Namelijk het verschijnsel dat er ontwikkelingen hebben plaatsgevonden op het gebied van verzelfstandiging bij binnensportaccommodaties. Om de gemeenten van elkaar te laten verschillen, is gekozen om in ieder geval vijf gemeenten te selecteren met meer dan 100.000 inwoners en vijf gemeenten met minder dan 100.000 inwoners. Uiteindelijk

zijn vijf gemeenten met meer dan 100.000 inwoners en zes gemeenten met minder dan 100.000 inwoners geselecteerd als cases.

Medewerker die betrokken is bij het verzelfstandigingsproces

Het interview bij de gemeente moest plaatsvinden met een ambtenaar die betrokken is geweest bij het verzelfstandigen van binnensportaccommodaties. Het was ook mogelijk dat de respondent gewerkt heeft bij de gemeente en bij het verzelfstandigen over is gegaan naar een sportbedrijf. Uiteindelijk hebben elf interviews plaatsgevonden. Er is gesproken met ambtenaren die vanuit de afdeling (maatschappelijk) vastgoed bij sportaccommodaties betrokken zijn en met ambtenaren die als beleidsmaker, coördinator of beleidsadviseur sport aan sportvoorzieningen verbonden zijn.

Het zou kunnen dat er verschillen te zien zijn tussen ambtenaren die specifiek gericht zijn op sport en ambtenaren waarbij de sportaccommodaties deel uitmaken van het grotere vastgoed geheel. Dit doordat ambtenaren beleidsvrijheid hebben en tevens het nut van beleid in de praktijk voor politici kunnen inschatten (De Baas, 1995). Ambtenaren die specifiek op sport gericht zijn, hebben er mogelijk meer belang bij dat er geld gaat naar sportaccommodaties dan ambtenaren die gericht zijn op sportaccommodaties die deel uitmaken van het bredere vastgoed. Om die reden wordt bij de beschrijving van iedere case duidelijk gemaakt welke functie de respondent bekleedt.

Een kritiekpunt op het onderzoek is dat er alleen naar de kant van de gemeenten is gekeken vanuit het perspectief van gemeenteambtenaren. Dat alleen gemeenteambtenaren geïnterviewd zijn, zorgt voor een eenzijdig onderzoek. Er heeft geen hoor-wederhoor plaatsgevonden terwijl verschillende perspectieven zouden zorgen voor een vollediger beeld van de situatie (Baarda et al., 2005). Het perspectief van de sportbedrijven en het perspectief van de sportverenigingen waren goede aanvullingen geweest op het onderzoek. Dit is dan ook een suggestie voor vervolgonderzoek.

Er is voor gekozen om de gemeenteambtenaren te interviewen omdat ze goed ingevoerd zijn in de situatie die wordt onderzocht (Baarda et al., 2005). De respondenten hebben de situatie van voor het verzelfstandigen en van na het verzelfstandigen meegemaakt. Ze kunnen daardoor een goed beeld geven van de beweegredenen en gevolgen van het verzelfstandigen van de sportaccommodaties. Tevens kunnen ze aangeven of de kenmerken van de gemeente in de praktijk van invloed zijn geweest op het verzelfstandigen.

3.3 Operationaliseren van de variabelen

Bij het interview is eerst nader ingegaan op de vorm van verzelfstandiging die van toepassing is bij de sportaccommodaties in de desbetreffende gemeente. Ook de rol van de gemeente is verder toegelicht door de ambtenaar van de gemeente. Vervolgens zijn de verschillende variabelen, die in het onderzoek centraal staan, aan bod gekomen. De belangrijkste variabelen in dit rapport zijn de motieven van gemeenten om te verzelfstandigen, de kenmerken van gemeenten die verzelfstandigen en de gevolgen van het verzelfstandigen. Bij ieder aspect zal een toelichting worden gegeven over hoe het in dit onderzoek en in de topiclijst is geoperationaliseerd. De volledige topiclijst is te vinden in de bijlage.

De motieven van gemeenten om te verzelfstandigen

De motieven van gemeenten, om binnensportaccommodaties te verzelfstandigen, zijn geoperationaliseerd in vier aspecten. Als eerste is ingegaan op het financiële motief. De vraag of een financiële voordeel aan het verzelfstandigen ten grondslag ligt, staat hierbij centraal. Het tweede aspect is het bestuurlijk-strategische motief. Het gaat hierbij om de vraag of de gemeente te maken heeft gehad met een gebrek aan middelen, kennis en personeel waardoor het niet zelf zou kunnen

exploiteren. Het derde motief is de kerntakendiscussie. Bij de kerntakendiscussie is gevraagd of het beheer, onderhoud en de exploitatie van binnensportaccommodaties nog als taken van de gemeente worden gezien. Tot slot is het vierde motief dat er een politieke wens kan zijn om gebruikers meer verantwoordelijkheid te geven. Er kan bijvoorbeeld een wens zijn om verenigingen meer taken te laten uitvoeren.

Kenmerken van gemeenten

De kenmerken van gemeenten zijn geoperationaliseerd naar drie verschillende aspecten. Het eerste kenmerk is de financiële situatie van de gemeente. Hierbij speelt de vraag of de financiële situatie destijds van invloed is geweest op het verzelfstandigen van de sportaccommodaties. Het tweede kenmerk is de politieke richting van de gemeente. De vraag is of de politieke kleur, die destijds overheersend was in de gemeente, van invloed is geweest op het verzelfstandigen van de sportaccommodaties. Tot slot wordt de grootte van de gemeente meegenomen in het onderzoek. De grootte van de gemeente wordt geoperationaliseerd in het aantal inwoners en het aantal sportaccommodaties. De vraag speelt of dit kenmerk van invloed is geweest op het verzelfstandigen.

De gevolgen van het verzelfstandigen

De gevolgen van het verzelfstandigen zijn geoperationaliseerd in de uitgaven van gemeenten aan sport, in de tarieven die de sportverenigingen betalen voor het gebruikmaken van de sportaccommodaties en in de mate van betrokkenheid van gemeenten. Bij de uitgaven van gemeenten aan sport zal worden gekeken of deze zijn afgenomen in de jaren na het verzelfstandigen in vergelijking met ervoor. Bij de tarieven die de sportverenigingen betalen voor het gebruikmaken van de sportaccommodaties zullen afspraken, die gemeenten hierover met verzelfstandigde organisaties hebben gemaakt, worden besproken. De mate van betrokkenheid gaat in op de vraag in hoeverre gemeenten verder op afstand zijn komen te staan van de binnensportaccommodaties door het verzelfstandigen.

4 Analyse

In het onderzoek zijn elf cases in kaart gebracht. Bij iedere case heeft een interview plaatsgevonden. De resultaten worden in de analyse per case behandeld. Hierbij zal op de vorm van verzelfstandiging worden ingegaan, op de motieven om te verzelfstandigen, op de kenmerken van gemeenten die verzelfstandigen en tot slot op de gevolgen van het verzelfstandigen. De analyse zal eindigen met een overzicht waarin de belangrijkste bevindingen worden weergegeven.

Iedere case zal worden behandeld. Eerst zullen de gemeenten worden besproken met minder dan 100.000 inwoners. Vervolgens zal worden ingegaan op de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners. Met betrekking tot het inwonersaantal zijn cijfers gebruikt van het moment op 1 januari 2015 (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2017).

4.1 Gemeente A

Inwonersgrootte: 20.000 – 50.000 inwoners

Bij gemeente A maken de binnen-en buitensportaccommodaties deel uit van het maatschappelijk vastgoed van de gemeente. Om die reden is binnen de gemeente gesproken met de programmamanager maatschappelijk vastgoed.

Vorm van verzelfstandiging

Gemeente A beschikt over twee sporthallen. Beide sporthallen worden gebruikt voor binnensport en voor sociaal cultureel. Een stichting heeft de bouw van de sporthallen gedaan en sindsdien de exploitatie en het beheer verricht. Bij de bouw, de exploitatie en het beheer van de sporthallen werd de stichting gesteund met overheidsgeld in de vorm van leningen en subsidie.

Op een bepaald moment heeft de gemeente aangegeven dat ze de gebouwen in eigendom wilden. Sinds 2015 is dit daadwerkelijk gebeurd en kwam het eigendom van de sporthallen in het bezit van de gemeente. De exploitatie en het klein onderhoud werd op dat moment nog gedaan door de stichting. Wel verzorgt de gemeente sinds dat moment het groot onderhoud van de sportaccommodaties. Doordat de gemeente het eigendom van de sportaccommodatie overnam, heeft een verschuiving plaatsgevonden van externe verzelfstandiging naar interne verzelfstandiging. In 2016 is de stichting, die tot op dat moment exploiteerde, failliet gegaan. Momenteel wordt de exploitatie door een tijdelijke exploitant verricht.

Motieven van gemeente

De gemeente had verschillende motieven om het eigendom van de sportaccommodaties over te nemen. De belangrijkste reden was volgens de respondent het bestuurlijk-strategische motief. De respondent gaf aan dat de gemeente meer sturing wilde krijgen over het gebouw. De verstandhouding met de stichting was complex en door het eigendom van de sportaccommodaties te bezitten, kan beleid door de gemeente beter worden uitgevoerd.

Verder heeft de respondent verteld dat het financiële motief geen rol speelde in de keuze om het eigendom van de gebouwen over te nemen. De gemeente vond volgens hem wel dat er efficiënter gewerkt kon worden. Dit probeerden ze te verbeteren in samenwerking met de stichting.

De gemeente is volgens de respondent niet zelf de exploitatie van de sportaccommodatie gaan doen omdat de kennis en kunde ontbreekt. Daarnaast vinden ze het bij de gemeente geen kerntaak om de uitvoering met betrekking tot de sportaccommodatie te verrichten. Wel heeft de respondent verteld dat de gemeente het als kerntaak ziet om sport betaalbaar te houden.

De respondent merkte op dat er een roep vanuit bepaalde fracties is om gebruikers meer verantwoordelijkheid te geven. De mogelijkheden om dit vorm te geven worden nog onderzocht. Wel is duidelijk dat dit motief niet ten grondslag heeft gelegen bij de keuze om het eigendom als gemeente over te nemen.

Kenmerken van gemeente

Volgens de respondent speelde de grootte van de gemeente een rol in de keuze om het eigendom van de sportaccommodaties over te nemen. De respondent gaf aan dat met name het aantal sportaccommodaties hierin bepalend was. Gemeente A heeft in vergelijking met andere gemeenten relatief weinig vastgoed in eigendom.

Bij de keuze om de sportaccommodaties in eigendom te nemen, maakte de respondent duidelijk dat de financiële situatie van de gemeente geen rol speelde. De discussie om sportaccommodaties te bezitten als gemeente speelde namelijk al voor langere tijd. Zowel in goede financiële tijden als in slechte financiële tijden speelde volgens de respondent het idee om het eigendom als gemeente over te nemen.

Verder gaf de respondent aan dat de politieke kleur van gemeente A geen grote rol speelde bij de keuze om op deze manier te verzelfstandigen. Dit omdat de gedachte er al langere tijd was om de sportaccommodaties in eigendom over te nemen. Die mening is volgens de respondent niet veranderd toen er andere politieke kleuren zaten.

Gevolgen

Het motief om meer sturing te willen, is volgens de respondent ook in de praktijk tot uiting gekomen. Er is momenteel meer sturing en inzicht in de financiën. De respondent heeft verteld dat het de bedoeling is dat dit nog verder versterkt wordt wanneer een definitieve exploitant gevonden is. Verder gaf de respondent aan dat het beleid van de gemeente steeds meer wordt gekoppeld aan de sportaccommodaties. Waar de gemeente eerst meer op afstand stond, staan ze nu dichterbij. Het nadeel hiervan is dat het volgens de respondent voor de gemeente meer tijd kost.

De respondent benadrukte dat de verschuiving van externe verzelfstandiging naar interne verzelfstandiging ertoe heeft geleid dat er veel meer duidelijkheid is. Volgens de respondent was er een moeilijke constructie met veel rechten en plichten over en weer. Nu zijn de rollen duidelijker waarbij tegenover subsidie heldere afspraken staan. De respondent gaf aan dat beide kanten weten wat van elkaar verwacht wordt.

Verder is het volgens de respondent nog niet helemaal duidelijk in hoeverre de uitgaven van de gemeente aan sport zijn veranderd door de wijziging van externe verzelfstandiging naar interne verzelfstandiging. Als reden hiervoor gaf hij aan dat het niet helemaal duidelijk was welke specifieke kosten door de gemeente zijn gemaakt aan sport in de afgelopen jaren. Dit omdat in het verleden subsidies werden uitgegeven met een open-einde regeling. Dat hield in dat de stichting vooraf subsidie aanvraag en dat op basis van de jaarrekening de subsidies definitief werden verleend. Het ene jaar kreeg de stichting aanvullende subsidie en het andere jaar moest de stichting de gemeente terugbetalen omdat het goed ging. Deze open-einde regeling zal volgens de respondent veranderen in de toekomst. Er wordt gestreefd naar duidelijkheid met heldere criteria waar de exploitant aan moet voldoen. Dit zorgt er ook voor dat minder risico komt te liggen bij de gemeente. De respondent gaf aan dat het de bedoeling is dat de geldstromen door deze constructie duidelijker worden en dat de kosten in ieder geval niet zullen stijgen.

Uit cijfers van de IV3-staten blijkt dat bij gemeente A uitschieters te zien zijn in de uitgaven van de gemeente aan sport in 2013 en 2014 (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2017). De uitgaven van de gemeente aan sport namen in deze jaren sterk af. Aangezien de sportaccommodaties in 2015 in eigendom kwamen van de gemeente en de exploitant in 2016 is veranderd, kunnen deze veranderingen niet door het verzelfstandigen worden verklaard.

De respondent gaf aan dat tarieven die verenigingen betalen om gebruik te maken van de sportaccommodaties niet zijn veranderd door de verandering van externe verzelfstandiging naar interne verzelfstandiging. Deze tarieven zijn alleen aangepast aan de indexering. In het verleden toen de stichting ook het eigendom van de sportaccommodaties had, bepaalde de gemeente al de tarieven die verenigingen betaalden. De tarieven bepalen, was volgens de respondent een voorwaarde van de gemeente om subsidie te verstrekken.

Tot op heden is de gemeente volgens de respondent tevreden over hoe het gaat. Dit omdat de samenwerking met de tijdelijke exploitant soepel verloopt. Wel benadrukte de respondent dat dit een tijdelijke situatie is waardoor het nog afwachten is hoe het in de toekomst zal gaan verlopen.

Tot slot heeft de respondent verteld dat gebruikers problemen hebben ervaren door het faillissement van de stichting. Hier hebben de gebruikers echter wel begrip voor getoond. Het is een vrij roerige tijd geweest en in de toekomst is het volgens de respondent de bedoeling dat het met de vaste exploitant rustiger zal worden.

4.2 Gemeente B

Inwonersgrootte: 20.000 – 50.000 inwoners

De binnensportaccommodaties binnen deze gemeente maken deel uit van het maatschappelijk vastgoed. Om die reden is gesproken met een adviseur en projectleider maatschappelijk vastgoed. Hij is betrokken geweest bij de verzelfstandiging van een multifunctionele binnensportaccommodatie en tevens verantwoordelijk voor het accommodatiebeleid van deze gemeente.

Vorm van verzelfstandiging

In gemeente B is bij een multifunctionele sportaccommodatie interne verzelfstandiging te zien. Bij de andere sporthallen en sportzalen ligt het eigenaarschap, de exploitatie en het beheer nog in handen van de gemeente.

De multifunctionele sportaccommodatie bestaat onder andere uit een zwembad, sporthal, zalencentrum en fitnesscentrum. De exploitatie van deze sportaccommodatie wordt gedaan door een professionele organisatie. Het eigenaarschap ligt momenteel wel in handen van de gemeente.

In het verleden bestond de sportaccommodatie uit een zwembad en een sporthal. Deze stonden los van elkaar. Er was een stichting voor het zwembad en een stichting voor de sporthal. Het eigendom van het zwembad en de sporthal lagen vanaf de bouw in handen van de stichtingen en tevens verzorgden de stichtingen de exploitatie. De gemeente verstreekte de lening voor de bouw en had vervolgens een subsidierelatie met de verschillende stichtingen. In een later stadium is ervoor gekozen om het zwembad aan de sporthal te verbinden. De stichtingen zijn blijven bestaan en gingen het geheel van de sportaccommodatie exploiteren.

De exploitatie ging echter de verkeerde kant op volgens de respondent. Er ontstonden tekorten en de stichtingen raakten verzwakt. Vervolgens heeft de gemeente in 2013 het gebouw overgekocht van de stichting. Ook de exploitatie werd niet meer door de stichtingen gedaan. Er werd gezocht naar een professionele exploitant. Inmiddels wordt het groot onderhoud door de gemeente gedaan en de

exploitatie en het klein onderhoud door een professionele organisatie. Er heeft bij de multifunctionele sportaccommodatie een verschuiving plaatsgevonden van externe verzelfstandiging naar interne verzelfstandiging.

Afspraken tussen de professionele exploitant en de gemeente zijn gemaakt via een huurcontract en een beheer- en exploitatieovereenkomst. De exploitant moet taken verrichten en krijgt hier een bepaald bedrag voor vanuit de gemeente. In het contract zitten bepaalde zekerheden voor de gemeente ingebouwd. Zo is het een risicodragende exploitatie. Mocht de organisatie die de exploitatie verricht failliet gaan dan staat de moedermaatschappij van deze organisatie garant.

Het contract tussen de exploitant en de gemeente is vastgelegd voor vijf jaar met een optie voor nog eens vijf jaar. De respondent gaf aan dat na de eerste vijf jaar zeer waarschijnlijk zal worden onderhandeld tussen beide partijen. Verder voeren de exploitant en de gemeente jaarlijks minimaal twee keer overleg.

Motieven van gemeente

Het financiële motief speelde volgens de respondent een rol bij de keuze van de gemeente om het eigendom van de sportaccommodatie over te nemen en de exploitatie door een andere organisatie te laten uitvoeren. Men vond dat de kosten te hoog waren aan de sportaccommodatie en dacht dat het goedkoper kon. De respondent gaf aan dat het financiële voordeel tegen is gevallen. Als verklaring hiervoor geeft hij aan dat het onderhoud van de sportaccommodatie jarenlang is verwaarloosd. De stichting had het financieel moeilijk en dat ging volgens de respondent ten koste van het onderhoud. Om als gemeente het onderhoud weer op het gewenste niveau te krijgen, waren investeringen nodig. Dit beperkte het financiële voordeel.

De respondent meldde dat het bestuurlijk-strategische motief ook een rol heeft gespeeld. De gemeente wilde meer zekerheden inbouwen om daarmee de continuïteit van de sportaccommodatie te waarborgen. Dit moest volgens de respondent bereikt worden door het maken van duidelijke zakelijke afspraken met de professionele exploitant. Ook bij de keuze om als gemeente niet zelf de exploitatie te verrichten, speelde het bestuurlijk-strategische motief een rol. De respondent benadrukte dat het zelf niet de kennis heeft om het zwembad te exploiteren en geeft tevens aan dat de gemeente geen extra ambtenaren in dienst wilt nemen. Dit omdat de gemeente het geen kerntaak vindt om zwembaden zelf te beheren en te exploiteren.

Bij gemeente B speelde de politieke wens dat gebruikers meer verantwoordelijkheid krijgen niet zo zeer. De respondent gaf aan dat dit bij de stichting meer het geval was dan bij de huidige situatie. Toen de stichting de exploitatie verrichtte, speelden vrijwilligers een grotere rol dan nu. De gemeente probeert wel om de burgers er meer bij te betrekken, echter is dit volgens de respondent geen overweging geweest bij de keuze voor deze vorm van verzelfstandiging.

Kenmerken van gemeente

De respondent verwacht dat de grootte van de gemeente niet zo zeer een rol heeft gespeeld bij de keuze om op deze manier te verzelfstandigen. Als argument hiervoor geeft hij dat veel gemeenten met grotere inwonersaantallen en grotere aantallen sportaccommodaties ook op deze manier verzelfstandigen. Gemeente B is verder een gefuseerde gemeente maar ook dit lijkt geen invloed te hebben gehad op de keuze om op deze manier te verzelfstandigen. De financiële situatie speelde volgens de respondent wel een rol. Het was niet zo zeer dat de gemeente moest bezuinigen maar de gemeente vond de kosten aan het sportcomplex volgens de respondent wel te hoog. De respondent verwacht verder dat de politieke richting invloed heeft gehad op de keuze van de gemeente om op

deze manier te verzelfstandigen. Hij gaf aan dat binnen de gemeente een ondernemersklimaat heerst waarbij men vrij genegen was om voor deze vorm te kiezen.

Gevolgen

De respondent gaf aan dat afspraken met de exploitant op een professionele manier gemaakt zijn en dat er rust is gecreëerd. De respondent merkt dat de exploitant ervaren is. De duidelijke afspraken en de exploitant die ervaren is, hebben ertoe geleid dat de gemeente meer in de regierol is terechtgekomen. Ze hebben volgens de respondent eerder verder afstand genomen van de sportaccommodaties dan dat ze dichterbij zijn komen te staan.

De respondent benadrukte dat de uitgaven van de gemeente aan sport niet zijn gedaald door het verzelfstandigen. Hij geeft hiervoor als verklaring dat het onderhoud grote achterstand had. Na investeringen van de gemeente is het onderhoud volgens de respondent sterk verbeterd. Dat de uitgaven van de gemeente aan sport niet zijn gedaald, wordt bevestigd uit cijfers van de IV3-staten. Sinds de nieuwe exploitant twee jaar geleden is begonnen met exploiteren, zijn de uitgaven van de gemeente aan sport vergelijkbaar met toen de stichting exploiteerde. Wel was in 2013 een uitschieter omhoog te zien in de uitgaven van de gemeente aan sport (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2017). Dit kan volgens de respondent worden verklaard doordat in dat jaar door de gemeente geïnvesteerd is in de sanering van het multifunctionele sportcomplex.

Op het gebied van de tarieven die verenigingen betalen om gebruik te maken van de sportaccommodaties hebben, op de indexering na, geen veranderingen plaatsgevonden. De gemeente houdt op deze tarieven grip. Mocht de exploitant iets aan de tarieven willen veranderen dan moet dit door de gemeente worden goedgekeurd. De gemeente wilt dit in de hand houden omdat ze er zelf geld in steken en ze vinden dat het zwemmen niet teveel moet kosten.

Bij de gemeente heerst volgens de respondent tevredenheid over de keuze om van externe verzelfstandiging naar interne verzelfstandiging te gaan. De respondent gaf aan dat er rust is gekomen, afspraken zijn helder gemaakt en het onderhoud is verbeterd. Financieel is er niet veel veranderd. De respondent verwacht verder dat de verenigingen gematigd tevreden zullen zijn maar ook weer niet ontevreden over deze vorm van verzelfstandiging.

Tot slot gaf de respondent aan dat de gemeente wellicht open staat om het beheer en de exploitatie van de overige binnensportaccommodaties ook door een professionele organisatie uit te laten voeren. Er is op dit moment echter geen beleid op gericht. Volgens de respondent is er geen beleid op gericht omdat de kosten op dit moment aan deze sportaccommodaties laag zijn. Dit doordat vrijwilligers daar een belangrijke rol spelen bij de exploitatie. Om die reden lijkt het volgens de respondent onwaarschijnlijk dat de exploitatie goedkoper zal worden door te verzelfstandigen.

4.3 Gemeente C

Inwonersgrootte: 20.000 – 50.000 inwoners

Bij gemeente C is gesproken met een beleidsmedewerker sport. Hij is betrokken bij de binnen- en buitensportaccommodaties binnen deze gemeente en heeft structureel contact met de stichtingen die de exploitatie van de sportaccommodaties verrichten.

Vorm van verzelfstandiging

In deze gemeente is zowel bij de binnensportaccommodaties als bij de buitensportaccommodaties een vorm van verzelfstandiging te zien. Bij de buitensportaccommodaties wordt de exploitatie door verschillende stichtingen verricht. De binnensportaccommodatie is een multifunctioneel

sportcomplex met een zwembad, sporthal en fitnessgedeelte. Bij deze multifunctionele sportaccommodatie is bij de bouw, ongeveer twintig jaar geleden, direct gekozen voor een vorm van verzelfstandiging. Een stichting verricht sinds de bouw al de exploitatie van de binnensportaccommodatie. Het eigenaarschap van de binnensportaccommodatie ligt in handen van de gemeente. Binnen deze gemeente is dus interne verzelfstandiging te zien. Het klein onderhoud wordt gedaan door de stichting en het meerjarig onderhoud door de gemeente.

De gemeente geeft de stichting, die de binnensportaccommodaties exploiteert, subsidie. De reden dat de subsidie wordt gegeven, is volgens de respondent om de sport betaalbaar te houden. De gemeente vindt het belangrijk om de gezondheid van de inwoners en de cohesie binnen het dorp te stimuleren.

Motieven van gemeente

De respondent gaf aan dat het financiële motief een belangrijke rol heeft gespeeld bij de keuze voor een vorm van verzelfstandiging bij de multifunctionele binnensportaccommodatie. Het leverde volgens de respondent belastingvoordelen op om direct bij de bouw te kiezen voor een vorm van verzelfstandiging. Destijds was het financiële motief dus leidend.

Volgens de respondent speelt sinds 2005 het motief om gebruikers meer verantwoordelijkheid te geven een belangrijke rol binnen deze gemeente. Om hiervoor te zorgen heeft de gemeente de beslissing genomen om de exploitatie van de sportaccommodaties dichterbij de gebruikers te leggen. Dit motief hangt sterk samen met het bestuurlijk-strategische motief. De stichting heeft volgens de respondent meer kennis over de wensen en behoeften van de sporters dan de gemeente dat heeft. Dit doordat de stichting dichterbij de sporters staat. Verder gaf de respondent aan dat de kerntakendiscussie niet zo zeer een rol speelde bij de keuze om op deze manier te verzelfstandigen.

Kenmerken van gemeente

De respondent verwacht dat de grootte van de gemeente weinig van invloed is geweest op het verzelfstandigen. Dit speelde volgens hem geen rol bij de wens van de gemeente om de exploitatie dichterbij de gebruikers neer te leggen. Verder heeft de respondent verteld dat het financiële motief in de vorm van belastingvoordelen meespeelde binnen de gemeente maar dat dit niet te maken had met de financiële situatie van de gemeente op dat moment. De gemeente is volgens de respondent sindsdien alleen maar meer geld aan sport uit gaan geven. De respondent is verder van mening dat de politieke kleur nauwelijks een rol heeft gespeeld in de keuze om te verzelfstandigen. Voor het uitsluiten van politieke invloed is volgens de respondent bewust gekozen. Gemeente C probeert in het sportbeleid politiek onafhankelijk te zijn. Dit omdat het beleid gebaseerd is op lange termijnplannen en de wens bij de gemeente aanwezig is om duurzaam te exploiteren. Ze willen niet dat wijzigingen in de gemeenteraad ervoor zorgen dat deze lange termijnplannen verdwijnen. Het is verder volgens de respondent ook de wens van de verenigingen en de stichtingen dat er zoveel mogelijk politieke onafhankelijkheid is.

Gevolgen

Tussen de gemeente en de stichting die de binnensportaccommodatie exploiteert, hebben weinig problemen plaatsgevonden volgens de respondent. Ook tussen de verenigingen en de stichting lijkt het volgens hem goed te gaan.

Ondanks dat het financiële motief in de vorm van belastingvoordelen een belangrijke rol speelde, zijn de uitgaven van de gemeente aan sport niet omlaag gegaan volgens de respondent. Ze zijn zelfs toegenomen. Volgens de respondent is verzelfstandigen niet de manier om te bezuinigen op sport.

Hij heeft verteld dat een bezuiniging van de gemeente bij de exploitanten voor problemen kan zorgen en daardoor zou weerstand kunnen ontstaan op meerdere fronten.

De piek die te zien was, in de IV3-staten van de uitgaven van de gemeente aan sport over de jaren 2010 t/m 2015, kan niet worden verklaard door het verzelfstandigen van de binnensportaccommodatie. Dit omdat ook in de periode voor 2010 de binnensportaccommodatie al op deze manier was verzelfstandigd.

Ook doordat de gemeente buitensportaccommodaties heeft verzelfstandigd, is het volgens de respondent daadwerkelijk meer op afstand komen te staan van de sportaccommodaties. Taken zijn uit handen gegeven waardoor de gemeente minder uitvoeringstaken verricht. De respondent gaf aan dat hierdoor de bestuurslast is afgenomen. De gemeente speelt volgens hem nog wel een rol in het stellen van kaders en het geven van subsidie. Tevens houdt de gemeente controle. Jaarrekeningen en activiteitenplannen moeten worden aangeleverd door de stichtingen om in aanmerking te komen voor subsidie. Verder wordt eens in de drie/vier jaar een onderzoek gedaan naar sport en bewegen binnen de gemeente.

De respondent gaf verder aan dat het verzelfstandigen geen invloed heeft gehad op de tarieven die sportverenigingen betalen om gebruik te maken van de sportaccommodatie. Voor een verandering van tarieven moet, door de stichting die het multifunctionele sportcomplex exploiteert, formeel toestemming worden gevraagd aan de gemeente. De respondent laat weten dat dit komt doordat de gemeente de sport betaalbaar wilt houden.

De stichting die de exploitatie verricht, heeft volgens de respondent daadwerkelijk meer verantwoordelijkheid gekregen en deze ook genomen. Op verschillende manieren is de stichting ondernemend geweest. Ze hebben goede omzet gedraaid en dit ook geïnvesteerd in nieuwe activiteiten.

In de toekomst wilt de gemeenteraad er wel voor zorgen dat de subsidies evenwichtiger verdeeld worden. De respondent is van mening dat deze evenwichtigheid er nog niet is. Er is volgens hem binnen de gemeente discussie geweest over hoeveel subsidie de ene vereniging krijgt en hoeveel de andere vereniging.

De respondent gaf tot slot aan dat de gemeente eigenaar zal blijven van het multifunctionele sportcomplex. Dit omdat de gemeente garant wilt staan voor een divers sportaanbod. De huidige voorzieningen moeten behouden blijven. Volgens de respondent voor de gezondheid van de inwoners, de betaalbaarheid van sport en de sociale cohesie.

4.4 Gemeente D

Inwonersgrootte: 20.000 – 50.000 inwoners

Bij gemeente D is gesproken met een beleidsmedewerker sport. Hij is betrokken geweest bij het proces van de verzelfstandiging van de binnensportaccommodaties. Daarnaast is hij het aanspreekpunt naar het sportbedrijf toe.

Vorm van verzelfstandiging

Vanaf januari 2016 is gestart met een sportbedrijf BV. Dit sportbedrijf nam het beheer en de exploitatie van de binnensportaccommodaties en het zwembad over van de gemeente. Ook personeelsleden van de gemeente zijn hierbij overgegaan naar het sportbedrijf. Het eigendom van de sportaccommodaties is wel in handen van de gemeente gebleven en tevens is de gemeente de enige aandeelhouder van de BV. Het sportbedrijf ontvangt een bepaald bedrag van de gemeente om met

dat geld het beheer en de exploitatie te doen. In gemeente D heeft dus een verschuiving plaatsgevonden van gemeentelijke sportaccommodaties naar intern verzelfstandigde sportaccommodaties.

Via contracten zijn de afspraken tussen de gemeente en het sportbedrijf vastgelegd. Dit voor een periode van 1 januari 2016 tot 1 januari 2036. De gemeente houdt volgens de respondent veel controle op het sportbedrijf. Er is vier keer per jaar ambtelijk overleg en verder moet het sportbedrijf jaarrekeningen en jaarverslagen indienen.

Motieven van gemeente

Het financiële motief ligt volgens de respondent ten grondslag aan de keuze van de gemeente om te verzelfstandigen. De respondent gaf aan dat het binnenzwembad duidelijk naar voren kwam als grote kostenpost van de gemeente op het gebied van sport. De vraag kwam naar voren of deze kosten konden dalen. Vervolgens is de keuze gemaakt voor het sportbedrijf.

Ook het bestuurlijk-strategische motief speelde volgens de respondent een rol. Er is nu een vast aanspreekpunt bij het sportbedrijf, een sportloket, waar alle vragen binnenkomen. De respondent laat weten dat hierdoor zaken makkelijker en sneller te regelen zijn dan bij de gemeente. Dit komt volgens hem doordat het sportbedrijf minder trajecten door hoeft om beslissingen te kunnen nemen.

Verder is de respondent van mening dat de kerntakendiscussie niet zo zeer een rol speelde in de keuze om te verzelfstandigen. Sport wordt volgens hem nog altijd als kerntaak gezien waar nog veel budget in wordt gestoken. Op verschillende fronten is de gemeente daar nog nadrukkelijk bij betrokken.

In gemeente D is volgens de respondent een politieke wens dat gebruikers meer verantwoordelijkheid krijgen. Hij gaf aan dat de verantwoordelijkheid van gebruikers en verenigingen met de komst van het sportbedrijf groter is geworden. De respondent verwacht echter niet dat de politieke wens ten grondslag heeft gelegen aan de keuze om te verzelfstandigen.

Kenmerken van gemeente

De respondent gaf aan dat het inwonersaantal of het aantal sportaccommodaties geen invloed heeft gehad op de keuze om te verzelfstandigen. Het heeft volgens hem met name te maken gehad met de hoge kosten aan het binnenzwembad.

Ondanks dat de gemeente de kosten aan het zwembad te hoog vond, speelde de huidige financiële situatie van de gemeente volgens de respondent niet echt een rol. Het was niet zo dat bezuinigen de aanleiding is geweest om te verzelfstandigen. Verder verwacht de respondent dat de politieke kleur een rol heeft gespeeld bij de keuze om te verzelfstandigen. Bij de keuze om te verzelfstandigen waren de meer marktgerichte partijen voor. De partijen die het er niet mee eens waren, stellen volgens de respondent nu vaker kritische vragen.

Gevolgen

De gemeente heeft volgens de respondent aangegeven dat ze het budget, wat ze beschikbaar hadden voor sport, ook zo wilden houden. Dit om de sportverenigingen tevreden te houden. De respondent heeft verder verteld dat verenigingen moeten kunnen sporten in mooie en goede accommodaties. Hoewel de kosten van de gemeente aan het zwembad moesten dalen, heeft dit geen invloed gehad op de uitgaven van de gemeente aan sport. Momenteel is het volgens de respondent zo dat het geld dat door een voordeligere exploitatie overblijft, wordt geïnvesteerd in sport.

De mate van betrokkenheid van de gemeente is volgens de respondent niet per definitie kleiner geworden. De gemeente is wel meer op afstand komen te staan maar speelt nog steeds een belangrijke rol. De respondent gaf aan dat de rol meer anders is geworden dan kleiner. Hij onderbouwde dit door te zeggen dat de gemeente, met name op het gebied van controle, nog een grote rol speelt bij de sportaccommodaties.

Na het verzelfstandigen zijn de tarieven die de sportverenigingen betalen om gebruik te maken van de binnensportaccommodaties niet veranderd volgens de respondent. Dit bepaalt de gemeente nog steeds. De respondent gaf aan dat de gemeente de tarieven wilt blijven bepalen omdat het sportbedrijf anders hoge huur en prijzen kan vragen aan verenigingen. Dit terwijl de gemeente volgens hem beleid heeft ingezet om iedereen te kunnen laten sporten tegen een redelijke prijs in mooie sportaccommodaties. De tarieven veranderen wel door de indexering maar verder houdt de gemeente het volledig in handen.

Er hebben nog geen grootschalige evaluaties plaatsgevonden. Maar de respondent heeft wel verteld dat de gemeente het verzelfstandiging tot nu toe als positief ervaart. Ook de sportverenigingen zijn volgens hem tevreden met hoe het momenteel gaat.

4.5 Gemeente E

Inwonersgrootte: 20.000 – 50.000 inwoners

Bij gemeente E is gesproken met een medewerker ontwikkeling werkgebieden. Hij heeft de privatisering en verzelfstandiging van de binnen- en buitensportaccommodaties begeleid vanuit het beleidsveld sport.

Vorm van verzelfstandiging

Binnen deze gemeente is in 2013, bij de verschillende zwembaden, privatisering in gang gezet. Het beheer, de exploitatie, het onderhoud en het eigendom van de zwembaden is overgegaan naar stichtingen. Daarnaast heeft in 2014 verzelfstandiging bij sporthallen plaatsgevonden. Bij de sporthallen is de gemeente nog wel eigenaar en verantwoordelijk voor het groot onderhoud maar wordt de exploitatie, het beheer en het klein onderhoud door stichtingen verricht. Bij de zwembaden is dus een ontwikkeling te zien van gemeentelijke zwembaden naar geprivatiseerde zwembaden. Bij de sporthallen is een verschuiving te zien van gemeentelijke sportaccommodaties naar intern verzelfstandigde sportaccommodaties.

Bij de zwembaden is het volgens de respondent de bedoeling dat ze volledig worden geprivatiseerd. Met betrekking tot het eigendom, de exploitatie en het beheer van de zwembaden zou de gemeente geen rol meer gaan spelen. De gemeente heeft echter wel een eenmalige bijdrage gegeven aan de stichtingen. Deze bijdrage werd verdeeld over vijf jaren en zal eindigen in 2018. Verder is vanuit de gemeente (zwem)personeel overgegaan naar de stichtingen. Dit was volgens de respondent een wens van de gemeente.

De gemeente gaf aan de exploitanten van de sporthallen een exploitatiebijdrage. De exploitanten voeren feitelijk voor dit bedrag een taak voor de gemeente uit. De gemeente vraagt wel een gedeelte van dat bedrag terug als huur.

Motieven van gemeente

De respondent gaf aan dat het financiële motief een belangrijke rol heeft gespeeld bij de keuze om de zwembaden te privatiseren. Jaarlijks had de gemeente grote kosten aan de zwembaden en nu

kent de gemeente structureel geen bijdrages meer toe volgens de respondent. Er is alleen een incidentele bijdrage door de gemeente aan de stichtingen gegeven.

Verder kan in deze gemeente hebben meegespeeld dat het een fusiegemeente is. Vijf gemeenten zijn gefuseerd tot de huidige gemeente. De gemeente is nog wel onderverdeeld in vijf kernen waarbij iedere kern een zwembad heeft. De respondent gaf aan, dat met dit inwonersaantal, de gemeente geen vijf zwembaden hoeft te hebben. Dat was volgens hem de voornaamste reden om richting privatisering te gaan van de vijf zwembaden. Vervolgens zijn de inwoners opgestaan en hebben aangegeven dat ze de zwembaden open wilden houden. Dit leidde tot de oprichting van verschillende stichtingen waardoor alle zwembaden open konden blijven. De respondent heeft verteld dat de gemeente deze burgerinitiatieven steunde en gaf een eenmalige bijdrage. Dit omdat ze volgens hem blij zijn met de ontwikkeling dat burgers maatschappelijke accommodaties overnemen en in stand houden.

Doordat de zwembaden in de verschillende kernen afgestoten worden, hoefde de gemeente ook geen keuze te maken welke zwembaden in welke dorpen zouden moeten sluiten. Wanneer dit wel was gebeurd, was er mogelijk veel commotie ontstaan. Dit zou kunnen verklaren, naast de redenen die de respondent aangaf, waarom een zwembad in iedere kern door de gemeente werd afgestoten.

De respondent is van mening dat er binnen de gemeente al wel een politieke wens was om gebruikers meer verantwoordelijkheden te geven. De burgerinitiatieven zijn echter niet opgelegd maar vanuit de inwoners ontstaan. Wanneer de inwoners niet opstonden, waren de gemeentelijke zwembaden volgens de respondent gesloten.

Ook bij de sporthallen zou volgens de respondent een bezuinigingsopdracht gaan plaatsvinden. De respondent gaf aan dat de gemeente met de bezuinigingsopdracht niet de intentie had om de exploitatie en het beheer over te dragen. Vervolgens zijn verschillende stichtingen ontstaan die meer instemming wilden krijgen bij de sportvoorzieningen. Toen deze burgerinitiatieven ontstonden, is door de gemeente besloten om de exploitatie, het beheer en het klein onderhoud over te dragen. De gemeente stemde ermee in om een exploitatiebijdrage te leveren zodat ze daar de exploitatie mee konden doen. De voornaamste reden om de sporthallen te verzelfstandigen, was volgens de respondent dus niet het financiële motief maar de ontwikkeling dat burgerinitiatieven ontstonden.

De respondent gaf verder aan dat ook het bestuurlijk-strategische motief achter de verschillende verzelfstandigingen zit. De stichtingen kunnen volgens hem sneller beslissingen nemen en effectiever werken dan de gemeente.

Kenmerken van gemeente

De grootte van de gemeente heeft, bij de keuze om de zwembaden te willen privatiseren, meegespeeld volgens de respondent. De gemeente vond niet dat ze met dit inwonersaantal vijf zwembaden nodig hadden. Verder gaf de respondent aan dat ook de financiële situatie van de gemeente een rol speelde. Bij zowel de zwembaden als bij de sporthallen lag volgens hem een bezuinigstaak bij de gemeente. Hij heeft verteld dat er echt noodzaak was om te bezuinigen.

De bezuinigingen lagen er volgens de respondent en dat was niet zo zeer door een politieke kleur besloten. Wel heeft de gemeenteraad bepaald waar de bezuinigen plaatst moesten gaan vinden. De respondent durft niet te stellen of de politieke kleur een rol heeft gespeeld bij de keuze om op deze manier te verzelfstandigen en te privatiseren.

Gevolgen

De uitgaven van de gemeente aan sport zijn volgens de respondent gedaald. Hij gaf aan dat, van de beoogde bezuinigingen op de sporthallen, ruim negentig procent is gerealiseerd. Bij de zwembaden zijn de kosten volgens de respondent ook ruim lager geworden. Dit bedrag is van de begroting van de gemeente af. Daartegenover stond wel een eenmalige bijdrage vanuit de algemene reserves aan de stichtingen van de zwembaden. Maar al met al zijn de uitgaven van de gemeente aan sport omlaag gegaan volgens de respondent. Dit beeld wordt grotendeels bevestigd door cijfers uit de IV3-staten met betrekking tot de uitgaven van de gemeente aan sport. Hoewel in 2013 een stijging te zien was in de uitgaven van de gemeente aan sport, lagen de uitgaven in 2014 en 2015 aanzienlijk lager dan in de jaren 2010 t/m 2012 (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2017).

De respondent gaf verder aan dat de tarieven voor sportverenigingen om gebruik te maken van de sportaccommodaties niet zijn veranderd door het verzelfstandigen en privatiseren. Alleen de indexering heeft volgens hem op dit gebied voor wijzigingen gezorgd. De gemeente controleert niet op de tarieven. Dit omdat de respondent gelooft in marktwerking.

De gemeente is volgens de respondent door het verzelfstandigen daadwerkelijker meer op afstand komen te staan. Hij onderbouwde dit door te zeggen dat de gemeente zich nauwelijks meer bemoeit met de exploitatie. Alleen de jaarverslagen worden met de exploitanten van de binnensportaccommodaties besproken.

De respondent heeft verder verteld dat de gemeente tevreden is over hoe het verzelfstandigen en privatiseren is verlopen. Hij vindt het zeer positief dat de inwoners zijn opgestaan en de voorzieningen in stand houden. Wel meldde hij dat er een hoge afhankelijkheid is van vrijwilligers en dat zou een risico voor de lange termijn kunnen vormen. De respondent geeft echter ook aan dat de zwembaden zonder de burgerinitiatieven gesloten zouden zijn geweest.

4.6 Gemeente F

Inwonersgrootte: 50.000 – 100.000 inwoners

De binnensportaccommodaties maken bij gemeente F deel uit van het maatschappelijke vastgoed van de gemeente. Om die reden is gesproken met het hoofd vastgoed van gemeente F. Hij was betrokken bij de verzelfstandiging van de sportaccommodaties. Nadat de sportaccommodaties verzelfstandigd zijn, is de respondent betrokken in de rol van verhuurder.

Vorm van verzelfstandiging

In gemeente F is vanaf 2002 een sportbedrijf actief. Het sportbedrijf verricht in deze gemeente de exploitatie en het beheer van alle binnen- en buitensportaccommodaties. Het eigenaarschap van de sportaccommodaties ligt nog in handen van de gemeente. Om die reden speelt de gemeente ook nog een rol bij het onderhoud. Het sportbedrijf betaalt huur aan de gemeente om van de sportaccommodaties gebruik te maken.

In gemeente F heeft dus een verschuiving plaatsgevonden van gemeentelijke sportaccommodaties naar interne verzelfstandigde sportaccommodaties. Want eerst werden de sportaccommodaties door de gemeente geëxploiteerd en beheerd maar dit is vervolgens overgeplaatst naar het sportbedrijf. Vanuit de gemeente is personeel overgegaan naar het sportbedrijf.

De gemeente geeft het sportbedrijf exploitatiesubsidie. Het sportbedrijf moet aan de gemeente laten zien wat ze met die subsidie doen. Dit omdat de gemeente volgens de respondent een belangrijke rol ziet voor het sportbedrijf in het beleid ten aanzien van volksgezondheid en jongerenbeleid.

Motieven van gemeente

Volgens de respondent heeft het bestuurlijk-strategische motief een belangrijke rol gespeeld in de keuze van de gemeente om te verzelfstandigen. Het sportbedrijf kan volgens hem sneller opereren en besluiten nemen dan dat een gemeente dat kan. Daarnaast gaf de respondent aan dat de ambtelijke structuur een stuk meer belemmerend werkt dan de structuur bij een sportbedrijf.

Het financiële motief heeft in deze gemeente volgens de respondent niet echt een rol gespeeld in de keuze om te verzelfstandigen. Er was wel een gedachte dat de organisatie zakelijker zou gaan opereren maar ze zijn volgens de respondent eigenlijk tekort gehouden door de gemeente om echt financiële voordelen te kunnen behalen.

De respondent gaf tevens aan dat de kerntakendiscussie een rol heeft gespeeld bij de keuze om te verzelfstandigen. Volgens hem was de gemeente bezig met het afstoten van taken die als oneigenlijk werden beschouwd en die beter aan particuliere initiatieven overgelaten konden worden.

Verder speelt volgens de respondent in deze gemeente de politieke wens dat gebruikers meer verantwoordelijkheid krijgen. Al gaf de respondent aan dat dit meer speelt bij buitensportaccommodaties dan bij binnensportaccommodaties. Bij binnensportaccommodaties ziet de respondent het niet zo van de grond komen dan bij de buitensportaccommodaties.

Kenmerken van gemeente

De respondent is van mening dat het inwonersaantal niet zo zeer van invloed is geweest op de keuze van de gemeente om te verzelfstandigen. Wel geeft hij aan dat een gemeente voldoende accommodaties moet hebben om een sportbedrijf lonend te maken. Dit omdat mensen in eigen dienst moeten worden genomen. Dus in die zin maakt schaal volgens de respondent wel uit.

De financiële situatie speelde volgens de respondent geen rol binnen deze gemeente. Wel denkt hij dat de politieke kleur een rol heeft gespeeld. Dit omdat politieke kleuren in deze gemeente dominant zijn waarvan verwacht kan worden dat ze van het marktgericht denken zijn. De meer rechtse partijen hebben volgens de respondent een belangrijke stem gehad in de keuze om de sportaccommodaties te verzelfstandigen.

Gevolgen

De respondent gaf aan dat de uitgaven van de gemeente aan sport niet omlaag zijn gegaan door het verzelfstandigen. Het sportbedrijf ontvangt subsidie om het exploitatietekort aan te vullen maar de respondent denkt dat het sportbedrijf met dat bedrag te krap wordt gehouden. Ze hebben te weinig financiële armslag. De respondent heeft verteld dat in de loop der jaren verschillende keren extra financiële middelen door de gemeente moesten worden gegeven aan het sportbedrijf. Dit om ze als zelfstandige organisatie voldoende continuïteit te geven. Bij ieder tekort van het sportbedrijf moest in gesprek gegaan worden met de gemeente en dat leidde er volgens de respondent toe dat de gemeente moeilijk afstand heeft kunnen nemen van het sportbedrijf.

Omdat het verzelfstandigen van de sportaccommodaties in 2002 heeft plaatsgevonden, kan de uitschieter die bij de IV3-staten te zien was, in de uitgaven van de gemeente aan sport in de periode van 2010 t/m 2015, niet worden verklaard door het verzelfstandigen van de binnensportaccommodaties.

Het echt op afstand zetten, is in deze gemeente volgens de respondent nog niet goed gelukt. Hij gaf aan dat er wel een wens is om het op grotere afstand te zetten maar aan de andere kant heeft de politiek steeds de neiging om zich ermee te bemoeien. De respondent gaf aan dat dit komt doordat

het sportbedrijf financieel te krap zit. Ook in evaluaties is volgens de respondent duidelijk naar voren gekomen dat de bemoeienis van de politiek in gemeente F nog te groot is.

De tarieven die verenigingen betalen om gebruik te maken van de sportaccommodaties zijn door het verzelfstandigen niet veranderd. De tariefstelling moet volgens de respondent nog altijd goedgekeurd worden door de gemeente.

De respondent gaf aan dat hij verzelfstandigen een goede zaak vindt. Dit omdat het sportbedrijf zich niet aan gemeentelijke procedures hoeft te houden en daardoor efficiënter kan werken. Ook is het sportbedrijf volgens hem alerter op het organiseren van activiteiten die extra inkomsten brengen.

Verder heeft de respondent verteld dat de sportaccommodaties meer op afstand gezet zouden moeten worden. De verleiding van de politiek om zich met de sportaccommodaties te bemoeien, is nog groot.

Verder heeft de respondent het idee dat veel inwoners naar tevredenheid gebruikmaken van de sportvoorzieningen. Dit komt volgens hem doordat gemeente F mooie en nieuwe sportvoorzieningen heeft.

4.7 Gemeente G

Inwonersgrootte: Meer dan 100.000 inwoners

Bij gemeente G is gesproken met de coördinator sportaccommodaties. Ze houdt zich binnen de gemeente bezig met de binnen- en buitensportaccommodaties. In het verleden was ze werkzaam voor het sportbedrijf maar nadat de gemeente sportaccommodaties terug nam, is ze naar de gemeente overgekomen.

Vorm van verzelfstandiging

Een jaar of dertig geleden was een sportbedrijf binnen gemeente G verantwoordelijk voor het beheer, het onderhoud en de exploitatie van de binnensportaccommodaties, zwembaden en buitensportaccommodaties. Op dat moment was het nog helemaal gelieerd aan de gemeente. Ongeveer twaalf jaar geleden is het sportbedrijf intern verzelfstandigd. Vervolgens is in 2015 een nieuw beleid gestart. De kern van het nieuwe beleid is dat de sport getransformeerd moet worden. Meer taken moeten overgedragen worden aan burgers. Als gevolg daarvan heeft een particulier initiatief de exploitatie van de (meeste) zwembaden overgenomen van het sportbedrijf. De exploitatie, het beheer en het onderhoud van de overige sportaccommodaties heeft de gemeente overgenomen van het sportbedrijf. De gemeente is van zowel de zwembaden als van de binnensportaccommodaties eigenaar van het vastgoed. Om die reden speelt de gemeente ook bij de zwembaden nog een rol bij het groot onderhoud.

In gemeente G heeft bij de zwembaden een verandering plaatsgevonden binnen interne verzelfstandiging. Bij de binnensportaccommodaties heeft een verschuiving plaatsgevonden van intern verzelfstandigde sportaccommodaties naar gemeentelijke sportaccommodaties. Van het toenmalige sportbedrijf is personeel overgekomen naar de gemeente.

Motieven van gemeente

Het nieuwe beleid, om meer taken over te willen dragen aan burgers, is volgens de respondent een belangrijke aanleiding geweest voor de gemeente om de sportaccommodaties terug te nemen. Dit past bij het motief om de gebruikers meer verantwoordelijkheid te geven. Binnen deze ontwikkeling past het ook dat de exploitatie van de zwembaden nu door een particulier initiatief worden verricht.

De respondent gaf aan dat de gemeente het ook stimuleert om de binnensportaccommodaties op een zelfde wijze te verzelfstandigen. Niet alleen op het gebied van sport heeft de gemeente taken teruggenomen. Dit gebeurde ook bijvoorbeeld op het gebied van de zorg.

De respondent verwacht dat er financiële voordelen behaald kunnen worden door taken terug te nemen als gemeente. Ze ziet mogelijkheden om het beheer en onderhoud van sportaccommodaties te koppelen aan het beheer en onderhoud van ander maatschappelijk vastgoed. Op die manier kunnen volgens haar schaalvoordelen bereikt worden. In die zin heeft ook het bestuurlijk-strategische motief een rol gespeeld binnen deze gemeente. Volgens de respondent is de focus sterk gericht op schaalvergroting in plaats van specialisme. Dit kan leiden tot bezuinigingen, vertelde ze.

De kerntakendiscussie heeft volgens de respondent niet echt een rol gespeeld bij de keuze om taken als gemeente terug te nemen. Ook bij de beslissing om het zwembad door een burgerinitiatief te laten exploiteren, speelde de kerntakendiscussie niet zo zeer. De respondent gaf aan dat het meer kwam doordat het burgerinitiatief op een goede manier aansloot bij het nieuwe beleid.

Kenmerken van gemeente

Gemeente G heeft een aantal jaren geleden gefuseerd met een aantal omliggende gemeenten. De respondent geeft echter aan dat dit geen rol heeft gespeeld in de keuze om als gemeente taken terug te nemen. Ook het aantal sportaccommodaties en inwonersaantal van de gemeente hebben volgens de respondent niet direct een rol gespeeld. De respondent vertelde dat het nieuwe beleid echt ten grondslag heeft gelegen aan de keuze om taken terug te nemen als gemeente.

De respondent gaf wel aan dat de financiële situatie van de gemeente een belangrijke rol heeft gespeeld bij het terugnemen van sportaccommodaties. De financiële situatie was namelijk de aanleiding om het nieuwe beleid op te stellen.

De respondent denkt verder niet dat de politieke kleur een rol gespeeld heeft. Door omstandigheden zijn verantwoordelijkheden steeds meer bij lokale overheden terecht gekomen. En dat is het moment geweest dat de gemeente een nieuw beleid wilde opstellen. Maar ze verwacht niet dat de politieke kleur hierin bepalend is geweest.

Gevolgen

De uitgaven van de gemeente aan sport worden volgens de respondent afgebouwd. De respondent gaf aan dat met name bij de binnensportaccommodaties een daling in de beschikbare middelen te zien is. Uit cijfers van de IV3-staten blijkt dat de uitgaven van de gemeente aan sport ongeveer gelijk zijn gebleven in 2014 en 2015 (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2017). In 2015 is het nieuwe beleid gestart waardoor weinig uitspraken gedaan kunnen worden of de uitgaven van de gemeente aan sport daadwerkelijk gedaald zijn.

Verder heeft de respondent verteld dat de gemeente al langere tijd controle houdt op de tarieven die verenigingen betalen voor het gebruikmaken van de sportaccommodaties. Deze konden door het sportbedrijf niet worden aangepast zonder dat de gemeente dit goedkeurde. In die zin is er volgens de respondent weinig aan de tarieven veranderd, buiten de indexering.

De respondent vindt dat het nieuwe beleid een hoop kansen biedt. Door schaalvergroting kan volgens haar worden bezuinigd en verder kunnen programma's beter op elkaar worden aangesloten. Wel merkt de respondent dat procedures binnen de gemeente langzamer kunnen gaan dan wanneer een sportbedrijf de exploitatie verricht. Het sportbedrijf is volgens haar echt specifiek gericht op de

sportaccommodaties en binnen de gemeente zijn de sportaccommodaties een deel van het grotere geheel.

De respondent verwacht dat er voor de verenigingen en inwoners niet veel is veranderd doordat de gemeente sportaccommodaties terug heeft genomen. De mensen die zich binnen het sportbedrijf met de exploitatie bezighielden, zijn grotendeels overgekomen naar de gemeente.

4.8 Gemeente H

Inwonersgrootte: Meer dan 100.000 inwoners

Gemeente H heeft de binnen- en buitensportaccommodaties als vastgoed in eigendom. Er is om die reden gesproken met de teammanager vastgoedregie. Hij is binnen de gemeente betrokken bij de binnen- en buitensportaccommodaties.

Vorm van verzelfstandiging

Bij gemeente H heeft verzelfstandiging plaatsgevonden bij de zwembaden. In het verleden exploiteerde de gemeente de zwembaden zelf met eigen personeel. Daarnaast deed de gemeente het beheer en onderhoud. Vervolgens is de exploitatie in 2016 overgegaan naar een stichting. Een deel van de personeelsleden van de gemeente is overgegaan naar de stichting en een ander deel van de personeelsleden heeft ander werk gekregen. De gemeente is wel eigenaar van de zwembaden gebleven en verricht het onderhoud. Binnen deze gemeente heeft bij de zwembaden een verschuiving plaatsgevonden van gemeentelijke sportaccommodaties naar intern verzelfstandigde sportaccommodaties.

De gemeente heeft geen subsidierelatie met de stichting die de exploitatie van de zwembaden verricht. Wel heeft de gemeente korting gegeven op de huur van het zwembad. Dus in feite heeft de gemeente indirect subsidie gegeven. Daar tegenover staan wel prestatieafspraken. Hier moet de stichting jaarlijks verantwoording over afleggen. Mogelijk zal volgens de respondent in de toekomst wel een (directe) subsidierelatie aangegaan worden met de stichting.

De stichting heeft een businessmodel om geld te verdienen. De winst die de stichting maakt, moet worden gestoken in maatschappelijke activiteiten. De respondent verwacht dat dit in de komende jaren meer tot uiting komt dan tot op heden is gebeurd.

De binnensportaccommodaties worden nog volledig door de gemeente geëxploiteerd en onderhouden. De respondent vertelde dat dit naar waarschijnlijkheid niet snel zal gaan veranderen. Hij gaf aan dat de exploitatie van deze sportaccommodaties niet rendabel is en in dat geval kan de gemeente beter zelf de exploitatie doen. De gemeente vindt het volgens de respondent ook belangrijk om sturing te kunnen blijven houden.

Motieven van gemeente

De respondent vertelde dat het financiële motief een belangrijke rol heeft gespeeld in de keuze om de exploitatie van de zwembaden over te dragen aan een stichting. Er is namelijk een hele afdeling door deze verandering bij de gemeente opgeheven. Daardoor kan volgens de respondent op het gebied van management structureel worden bespaard. Verder gaf de respondent aan dat ook voordelen op het gebied van efficiëntie kunnen worden bereikt door de organisatie bestuurlijk-strategisch anders in te richten. Hij denkt dat de stichting meer ondernemend kan werken dan de gemeente.

Verder heeft ook de kerntakendiscussie volgens de respondent een rol gespeeld bij de keuze om de exploitatie van de zwembaden over te dragen. Hij gaf aan dat de gemeente geen reden zag om deze taken als gemeente zelf doen. Daarnaast denkt de respondent niet dat de wens om gebruikers meer verantwoordelijkheid te geven, aanleiding is geweest om te verzelfstandigen.

Kenmerken van gemeente

De respondent verwacht dat de grootte van de gemeente een rol heeft gespeeld in de keuze om te verzelfstandigen. Een gemeente moet volgens hem slagkrachtig zijn en een ambtelijk apparaat beschikbaar hebben om sportaccommodaties te kunnen exploiteren. De financiële situatie van de gemeente speelde volgens de respondent ook een rol. Hij vertelde dat de verzelfstandiging zou moeten leiden tot bezuinigingen. Tevens heeft de politieke richting een rol gespeeld, verwacht de respondent. De wethouder binnen deze gemeente is volgens de respondent van het marktdenken.

Gevolgen

De respondent gaf aan dat de uitgaven van de gemeente aan sport daadwerkelijk zijn afgenomen door de verzelfstandiging bij de zwembaden. De gemeente heeft door het verzelfstandigen structureel minder kosten aan de zwembaden. Daarnaast hoeft de gemeente financieel niet steeds extra bij te springen bij deze constructie.

Verder heeft de respondent verteld dat de gemeente verder op afstand is komen te staan door het verzelfstandigen. Hij gaf aan dat de gemeente nu minder verantwoordelijkheid en werk aan de zwembaden heeft dan voor het verzelfstandigen. Het nadeel is volgens de respondent wel dat de gemeente vroeger alles in eigen hand had en op dit moment niet meer. Nu heeft de gemeente het eigendom en de stichting verricht de exploitatie. De belangen van deze partijen zijn verschillend.

De tarieven die verenigingen betalen, om gebruik te maken van de sportaccommodaties, zijn niet veranderd door het verzelfstandigen volgens de respondent. Dit ondanks dat de respondent aangeeft dat de rol van de gemeente hierbij niet groot is. De respondent gelooft qua tarieven in marktwerking. Alleen op de tarieven voor de toegangskaartjes van de zwembaden heeft de gemeente nog invloed.

De gemeente is volgens de respondent tevreden met hoe het gaat. Hij gaf aan dat de werklast is afgenomen. De respondent denkt dat het belangrijk is geweest dat de exploitatie geleidelijk naar de stichting is gegaan. Tot slot gaf de respondent aan dat er tot op heden weinig klachten van verenigingen zijn binnengekomen.

4.9 Gemeente I

Inwonersgrootte: Meer dan 100.000 inwoners

Bij gemeente I zijn de sportaccommodaties in eigendom van de gemeente. De respondent was betrokken bij de verandering binnen de interne vorm van verzelfstandiging van de sportaccommodaties en heeft contact met het sportbedrijf. Dit doet ze vanuit haar functie als relatiemanager sport.

Vorm van verzelfstandiging

In het verleden waren bij gemeente I verschillende stichtingen verantwoordelijk voor de exploitatie en het beheer van sportaccommodaties. Zo was er een stichting die de exploitatie van het zwembad deed en een andere stichting exploiteerde de sporthallen. De gemeente was destijds wel eigenaar van de sportaccommodaties en stelde subsidie beschikbaar aan de stichtingen. Na verloop van tijd wilde de gemeente volgens de respondent een verandering aanbrengen in de versnippering die door

de verschillende stichtingen was ontstaan. De respondent gaf aan dat dit de aanleiding was om per 1 januari 2015 een sportbedrijf op te richten en verantwoordelijk te maken voor de exploitatie en het beheer van alle sportaccommodaties binnen deze gemeente. De gemeente is de eigenaar van het vastgoed gebleven en speelt daarnaast een rol bij het groot onderhoud van het gebouw. Het sportbedrijf is verantwoordelijk voor het klein onderhoud. Het contract tussen de gemeente en het sportbedrijf is vastgelegd voor vijf jaar. In principe is het volgens de respondent de bedoeling dat de exploitatie voor langere tijd op deze manier wordt ingevuld. Binnen deze gemeente heeft dus een verandering plaatsgevonden binnen de interne vorm van verzelfstandiging.

Naast dat de gemeente eigenaar van de sportaccommodaties is, stelt het exploitatiesubsidie beschikbaar aan het sportbedrijf. Tegenover deze subsidie staan afspraken waaraan het sportbedrijf zich moet houden. De respondent verwacht dat het eigendom in de toekomst ook bij de gemeente zal blijven. Dit omdat de accommodaties strategisch gebruikt kunnen worden.

Motieven van gemeente

In gemeente I waren in het verleden verschillende stichtingen verantwoordelijk voor de exploitatie van de sportaccommodaties. De respondent heeft verteld dat dit leidde tot versnippering en dat vond de gemeente niet wenselijk meer. Het tegengaan van versnippering was volgens de respondent dan ook een belangrijke reden om het sportbedrijf op te richten. In het sportbedrijf konden krachten gebundeld worden waardoor één organisatie verantwoordelijk is voor de exploitatie van alle sportaccommodaties binnen deze gemeente. De gemeente exploiteert de sportaccommodaties niet zelf omdat het sportbedrijf volgens de respondent sneller kan schakelen dan dat een gemeente kan. Het sportbedrijf is niet gebonden aan gemeentelijke processen en regels. Dit geeft de sportbedrijven meer vrijheid om te opereren. De respondent geeft dan ook aan dat het bestuurlijk-strategische motief een rol heeft gespeeld bij de keuze voor deze vorm van verzelfstandiging.

Bij de keuze om het sportbedrijf op te richten, heeft volgens de respondent ook het financiële motief een rol gespeeld. Ze vertelde dat de sporthallen nu met lagere exploitatiebijdragen geëxploiteerd worden door het sportbedrijf. Dit wordt door de respondent verklaard door een efficiëntere bedrijfsvoering en schaalvoordelen. Ze gaf aan dat medewerkers bijvoorbeeld meerdere accommodaties kunnen onderhouden waardoor minder personeel nodig is.

Verder is de respondent van mening dat de kerntakendiscussie binnen deze gemeente een rol heeft gespeeld. De gemeente wilt volgens haar steeds meer vanuit de regie op afstand werken en bedrijfsmatiger zijn.

De politieke wens dat gebruikers meer verantwoordelijkheid krijgen, was volgens de respondent niet direct een aanleiding om het sportbedrijf op te richten. Wel is het als opdracht door de gemeente meegegeven richting het sportbedrijf. De respondent vertelde echter dat hier in de praktijk tot op heden weinig van terecht is gekomen.

Kenmerken van gemeente

Verder denkt de respondent niet dat het inwonersaantal of het aantal sportaccommodaties in de gemeente van invloed is geweest op de keuze om op deze manier te verzelfstandigen. Wel gaf ze aan dat financiële armslag van de gemeente belangrijk is. Er zijn financiële middelen nodig om een sportbedrijf op te kunnen richten. Verder heeft de politieke kleur volgens de respondent nauwelijks een rol gespeeld. Ze heeft verteld dat de huidige wethouder sport geen politieke achtergrond heeft die verwacht zou worden bij iemand die graag zou verzelfstandigen. De verwachting van de respondent is dat bij het volgende college, ongeacht de politieke kleur, deze lijn wordt doorgezet.

Gevolgen

De respondent gaf aan dat de exploitatie van de sportaccommodaties met een lagere bijdrage vanuit de gemeente wordt verricht dan toen de stichtingen exploiteerden. Het is opvallend dat cijfers van de IV3-staten laten zien dat de uitgaven van de gemeente aan sport in 2015 hoger zijn dan in de jaren daarvoor (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2017). Dit zou mogelijk kunnen worden verklaard doordat er meer geld in andere aspecten van sport is geïnvesteerd.

De gemeente hoeft volgens de respondent niet steeds geld bij te leggen aan het sportbedrijf. De respondent gaf aan dat het sportbedrijf het met de exploitatiesubsidie moet doen. Het sportbedrijf kan weerstandsvermogen opbouwen en hiermee tegenvallende prestaties opvangen. Maar mocht het helemaal mislopen dan ligt het volgens de respondent wel voor de hand dat de gemeente de verantwoordelijkheid weer zou moeten oppakken.

Door de verandering van de losse stichtingen naar het sportbedrijf is de rol van de gemeente groter geworden. De respondent denkt dat de gemeente dichterbij de sportaccommodaties is komen te staan. Het sportbedrijf heeft de vrijheid om te bepalen hoe het beleid wordt uitgevoerd. Dit omdat ze volgens de respondent de meeste inhoudelijke kennis hebben. De gemeente voert wel veel controle uit op het sportbedrijf. Controle op de begroting, jaarrekening en op de geleverde prestaties. Viermaal per jaar rapporteert het sportbedrijf aan de gemeente over de geleverde prestaties.

De respondent benadrukte dat de tarieven die sportverenigingen betalen om gebruik te maken van de sportaccommodaties verder niet zijn veranderd door de wijziging binnen de vorm van verzelfstandiging. De gemeente bepaalt de tarieven en wilt de sport betaalbaar houden. Ondanks dat het sportbedrijf nu met een lagere bijdrage exploiteert, zijn de tarieven niet gestegen volgens de respondent.

De respondent is tevreden over hoe het gaat. Er waren volgens haar in de beginfase veel onduidelijkheden en dat is nu een stuk verbeterd. Verder heeft de respondent verteld dat verenigingen in de beginfase vrij veel klaagden bij de gemeente maar dat dit sterk is afgenomen.

4.10 Gemeente J

Inwonersgrootte: Meer dan 100.000 inwoners

De sportaccommodaties in gemeente J zijn als vastgoed in eigendom van de gemeente. Om die reden is gesproken met een strategisch adviseur vastgoed. De strategisch adviseur vastgoed was eerst werkzaam namens de gemeente maar is na het verzelfstandigen overgegaan naar het sportbedrijf. Toen hij werkzaam bij de gemeente was, richtte hij zich op het bredere vastgoed. Met het sportbedrijf richt hij zich specifiek op de sportaccommodaties.

Vorm van verzelfstandiging

Formeel zijn de sportaccommodaties sinds 1 januari 2017 verzelfstandigd. Vanaf dat moment exploiteert en beheert het sportbedrijf als verzelfstandigde organisatie de binnensportaccommodaties en zwembaden. Het proces richting deze verzelfstandiging is al een aantal jaren geleden ingezet. Het sportbedrijf maakte eerst deel uit van de gemeente en is nu los komen te staan. Veel personeel heeft de stap gemaakt van de gemeente naar het sportbedrijf. Het eigendom van de sportaccommodaties is nog wel in handen van de gemeente. Het sportbedrijf huurt, voor het gebruik, de sportaccommodaties van de gemeente. In deze gemeente heeft dus een verschuiving plaatsgevonden van gemeentelijke sportaccommodaties naar intern verzelfstandigde

sportaccommodaties. Het eigenaarsonderhoud is de gemeente blijven verrichten. Het overige onderhoud wordt door het sportbedrijf gedaan.

De gemeente is de enige aandeelhouder van het sportbedrijf. Het sportbedrijf verricht opdrachten voor de gemeente en hier tegenover wordt subsidie verstrekt. De opdracht van het sportbedrijf is om sportaccommodaties aan te bieden aan scholen, verenigingen, inwoners en commerciële partijen.

Motieven van gemeente

De gemeente is zich volgens de respondent aan het verkleinen op het gebied van het aantal medewerkers. Er vindt een ontwikkeling plaats waarbij de gemeente steeds minder uitvoeringstaken verricht en meer de regierol is gaan vervullen. Dit was volgens de respondent de belangrijkste reden om te kiezen voor deze vorm van verzelfstandiging.

De kerntakendiscussie speelde dus bij deze gemeente. De respondent gaf aan dat de exploitatietaken van de sportaccommodaties niet horen bij de gemeente en daardoor zijn afgestoten.

Verder kan volgens de respondent ook het financiële motief een rol hebben gespeeld. Hij gaf aan dat personeel is overgeplaatst en dit zou kunnen leiden tot kostenbesparing. De loonlijst van de gemeente is volgens de respondent een stuk kleiner geworden.

De respondent heeft ook verteld dat op het gebied van efficiëntie voordelen kunnen worden behaald door een snellere en makkelijkere besluitvorming van het sportbedrijf. De organisatie is platter geworden en dit zorgt er volgens hem voor dat er tijdswinst behaald kan worden bij beslissingen. Die tijdswinst leidt tot kostenreductie en efficiëntie.

Het is verder zo dat op het gebied van de medewerkers weinig is veranderd. Dezelfde medewerkers zijn blijven exploiteren. Omdat dezelfde medewerkers de exploitatie bij alle accommodaties al jaren doen, denkt de respondent dat er geen sprake is van schaalvergroting. Wel gaf de respondent aan dat het sportbedrijf aanvullende taken wilt oppakken die niet mogelijk waren als het niet verzelfstandigd was. Bijvoorbeeld het bieden van ondersteuning aan andere gemeenten.

Volgens de respondent is er ook een politieke wens om gebruikers meer verantwoordelijkheid te geven. Het sportbedrijf zit dicht op de stad en werkt nauw samen met verenigingen en bewoners. Dit was echter ook al voor het verzelfstandigen in gang gezet, gaf de respondent aan. Het is dus de vraag of dit heeft meegespeeld in de keuze om te verzelfstandigen.

Kenmerken van gemeente

De respondent verwacht dat de grootte van de gemeente invloed heeft gehad op de keuze om te verzelfstandigen. Kleinere gemeenten, met een beperkt aantal accommodaties, hebben volgens de respondent te weinig massa om een echt sportbedrijf neer te zetten. In deze gemeente maakt de massa het mogelijk om een sportbedrijf op te richten. Ook de financiële situatie kan een rol hebben gespeeld volgens de respondent. Hij heeft verteld dat er een financieel voordeel in zit waar bewust voor werd gekozen. De politieke kleur speelde in deze gemeente niet zo zeer denkt de respondent. In de gemeente wordt steeds meer verzelfstandigd en dit wordt volgens hem breed gedragen. De politieke kleur van de wethouder sport is niet van de partij waarvan verwacht wordt dat die marktgericht is. Toch steunt hij deze verzelfstandiging sterk volgens de respondent.

Gevolgen

Procesmatig denkt de respondent niet dat het verzelfstandigen voor veel problemen heeft gezorgd. Dit omdat veel personeel is overgegaan naar het sportbedrijf. Wel gaf de respondent aan dat de

verhouding tussen de gemeente en het sportbedrijf zakelijker is geworden. Dit zakelijke is bijvoorbeeld te zien in de keuze om prestatie indicatoren op te stellen. In die zin is het sportbedrijf volgens de respondent resultaatgerichter geworden.

Verder kunnen de uitschieters die te zien waren, in de cijfers van de IV3-staten in de periode van 2010 t/m 2015 van de uitgaven van de gemeente aan sport, niet worden verklaard door het verzelfstandigen. Dit omdat in die periode niet is verzelfstandigd. Wel verwacht de respondent, op basis van begrotingen en plannen, dat de uitgaven van de gemeente aan sport lager zullen worden. Dit was volgens hem een van de redenen om te verzelfstandigen. Ook gaf de respondent aan dat de gemeente na afloop van het jaar geen geld bij hoeft te leggen wanneer het sportbedrijf tekort komt. Dat risico ligt nu bij het sportbedrijf.

De tarieven die sportverenigingen betalen om gebruik te maken van de sportaccommodaties zijn volgens de respondent niet veranderd door het verzelfstandigen. De respondent heeft verteld dat de tarieven die gehanteerd worden, zijn gekoppeld aan de subsidieregeling van de gemeente. Op die manier houdt de gemeente grip op de tarieven. Het sportbedrijf kan momenteel dus niet deze tarieven veranderen maar wilt volgens de respondent in de toekomst wel graag meer zeggenschap hierover.

De respondent gaf aan dat de gemeente en het sportbedrijf nog veel overleg hebben. Dit omdat de beleidskant van de gemeente is gekoppeld aan de uitvoering van het sportbedrijf. Ondanks dat de gemeente nog een duidelijke rol bij de sportaccommodaties speelt, is de gemeente volgens de respondent wel echt meer op afstand komen te staan.

De respondent is tevreden over hoe het op dit moment gaat. Er zijn volgens hem meer mogelijkheden ontstaan voor het sportbedrijf door het verzelfstandigen. Onder andere op commercieel gebied is nu meer mogelijk dan toen het onderdeel was van de gemeente. De respondent verwacht ook dat de gemeente en de verenigingen tevreden zijn over hoe het op dit moment loopt.

4.11 Gemeente K

Inwonersgrootte: Meer dan 100.000 inwoners

Bij gemeente K is gesproken met een beleidsadviseur van de gemeente. Hij is als beleidsadviseur betrokken bij de verzelfstandiging van de sportvoorzieningen. Om die reden is met hem gesproken.

Vorm van verzelfstandiging

In deze gemeente, heeft in tegenstelling tot bij de andere cases, nog geen verzelfstandiging plaatsgevonden. Vanaf 1 januari 2018 zal een sportbedrijf de exploitatie en het beheer van de sportaccommodaties overnemen. Ook het klein en groot onderhoud zal door het sportbedrijf worden verricht. De gemeente blijft wel eigenaar van de sportaccommodaties. Het traject van verzelfstandiging is al in volle gang. Bij gemeente K zal dus een verschuiving plaatsvinden van gemeentelijke sportaccommodaties naar intern verzelfstandigde sportaccommodaties. Buiten een aantal zwembaden, die nu door een andere organisatie geëxploiteerd worden, zal de exploitatie en het beheer van de breedtesportaccommodaties naar het sportbedrijf gaan. Dit zijn zo'n tweehonderd locaties.

De rol van de gemeente bij het nieuwe sportbedrijf zal volgens de respondent driedelig zijn. De eerste rol is dat de gemeente juridisch eigenaar is van het sportbedrijf en dus de aandeelhouder is. De tweede rol is dat de gemeente eigenaar blijft van het vastgoed. Tot slot is de derde rol van de

gemeente dat het opdrachtgever is. Dit houdt in dat het sportbedrijf moet presteren op bepaalde indicatoren en tegenover die prestaties ontvangt het sportbedrijf bedragen van de gemeente.

Alle medewerkers van de gemeente D die uitvoerend werk bij de sportaccommodaties verrichten, gaan over naar het sportbedrijf. Dit zijn zo'n 350 werknemers. De beleidsmakers die het sportbeleid maken, blijven volgens de respondent bij de gemeente en houden zich bezig met de rol van opdrachtgever.

Motieven van gemeente

De respondent gaf aan dat het financiële motief geen rol speelde bij de keuze om te verzelfstandigen. Hoewel het binnen de gemeente volgens de respondent niet letterlijk de kentakendiscussie werd genoemd, heeft de gedachte erachter een rol gespeeld in de keuze om te verzelfstandigen. Volgens hem heerste er binnen de gemeente een discussie over welke taken de gemeente zelf uit moest voeren en welke taken afgestoten moesten worden. De respondent heeft verteld dat vervolgens werd bepaald dat de sportaccommodaties zullen worden verzelfstandigd. De gemeente zal na de verzelfstandiging de regierol oppakken.

Een andere reden die de respondent noemt, is het bestuurlijk-strategische motief. De respondent verwacht dat de bedrijfsvoering efficiënter kan worden verricht door te verzelfstandigen. Dit doordat het sportbedrijf volgens hem sneller kan communiceren, sneller kan inkopen en meer klantgericht kan werken dan de gemeente. Als verklaring hiervoor geeft hij dat het sportbedrijf aan minder gemeentelijke regelgeving gebonden is.

Verder gaf de respondent aan dat de politieke wens speelt om gebruikers meer verantwoordelijkheid te geven. Dit is een opdracht die de gemeente meegeeft aan het sportbedrijf. Het is volgens de respondent de bedoeling dat het sportbedrijf ruimte maakt voor zelfbeheer van verenigingen. De respondent denkt echter niet dat dit een belangrijk motief is geweest om te verzelfstandigen. Dit werd meer als opdracht meegegeven aan het sportbedrijf.

Kenmerken van gemeente

Volgens de respondent speelt de grootte van de gemeente een rol bij de keuze om te verzelfstandigen. Hij verwacht dat kleinere gemeenten geen sportbedrijf starten omdat ze daar te weinig accommodaties voor hebben. Schaalvoordelen ontstaan volgens hem pas bij een groot aantal sportaccommodaties. De respondent denkt verder dat kleine gemeenten eerder voor een vorm van verzelfstandiging kiezen waarbij een organisatie vanuit de markt de exploitatie op zich neemt. Het risico bij deze vorm is kleiner dan als een heel sportbedrijf in het leven moet worden geroepen, gaf de respondent aan.

De financiële situatie speelde volgens de respondent geen rol bij de keuze om te verzelfstandigen. Het was niet dat er moest worden bezuinigd.

Verder heeft de respondent verteld dat de politieke kleur een rol speelde bij de keuze om te verzelfstandigen. De respondent denkt dat de neiging om op deze manier te verzelfstandigen groter is door de aanwezige politieke kleur in gemeente K. Echter gaf de respondent ook aan dat de keuze om te verzelfstandigen niet tot veel politieke discussie heeft geleid.

Gevolgen

De respondent verwacht dat de uitgaven van de gemeente aan sport weinig zullen veranderen door het verzelfstandigen. Hij gaf aan dat de gemeente het sportbedrijf niet heeft opgericht met het doel om te bezuinigen. De gemeente heeft volgens de respondent aangegeven dat het budget wat nu beschikbaar is voor de sportaccommodaties overgaat naar het sportbedrijf. Het is geen open-einde regeling. Mocht het sportbedrijf geld overhouden dan moet dit voor sport worden ingezet. In het geval het sportbedrijf tekort komt, hebben zij volgens de respondent in principe het probleem.

De respondent heeft verder verteld dat de gemeente minder ambtenaren in dienst krijgt. Aan de andere kant krijgt het sportbedrijf deze werknemers wel erbij in dienst en hiervoor zal de gemeente budget toekennen. De verwachting van de respondent is dus niet dat de uitgaven van de gemeente aan sport zullen dalen.

Ook de tarieven die de sportverenigingen betalen, om gebruik te maken van de sportaccommodaties, zullen volgens de respondent niet veranderen door het verzelfstandigen. De gemeente blijft grip op de tarieven houden. De respondent heeft verteld dat dit komt doordat de gemeente sport betaalbaar wilt houden.

De gemeente zal door het verzelfstandigen verder op afstand komen te staan, verwacht de respondent. Uitvoeringstaken zullen door het sportbedrijf uitgevoerd worden en de gemeente pakt de regierol op. Door middel van prestatie indicatoren zal de gemeente sturen. Die controle zal bijvoorbeeld gaan op basis van jaarrekeningen en jaarverslagen.

Al met al denkt de respondent dat de verenigingen en de inwoners tevreden zullen worden. Dit door de efficiëntere bedrijfsvoering en het klantgerichtere karakter van het sportbedrijf.

4.12 Overzicht

In de analyse zijn elf verschillende cases beschreven. Bij deze cases waren verschillende vormen van verzelfstandiging te zien. Bij de meeste cases heeft een ontwikkeling plaatsgevonden van gemeentelijke sportaccommodaties naar intern verzelfstandigde sportaccommodaties. In paragraaf 4.12 zullen de uitkomsten van de verschillende cases worden gebundeld. Op die manier kunnen, op basis van de elf cases, uitspraken worden gedaan over de invloed van verzelfstandiging van binnensportaccommodaties op gemeenten. Eerst zullen de verschillende motieven besproken worden. Vervolgens wordt ingegaan op de kenmerken van de gemeenten en op de gevolgen van het verzelfstandigen.

Motieven van gemeenten om te verzelfstandigen

In het onderstaande overzicht worden alle cases gebundeld weergegeven met de verschillende motieven om te verzelfstandigen. Bij een '+' teken is het motief van invloed geweest op de keuze om te verzelfstandigen of om taken terug te nemen als gemeente. Bij een 'geen' is het motief niet van invloed geweest op de keuze om te verzelfstandigen. Bij 'onduidelijk' is het niet helemaal bekend of het een rol heeft gespeeld op de keuze om te verzelfstandigen.

	Inwonersaantal gemeente	Vorm van verzelfstandiging	Financiële motief	Bestuurlijk-strategische motief	Kerntaken-discussie	Politieke wens om gebruikers meer verantwoordelijkheid te geven
Gemeente A	20.000-50.000	Extern naar intern	Geen	+	+	Geen
Gemeente B	20.000-50.000	Extern naar intern	+	+	+	Geen
Gemeente C	20.000-50.000	Intern	+	+	Geen	+
Gemeente D	20.000-50.000	Gemeentelijk naar intern	+	+	Geen	Geen
Gemeente E	20.000-50.000	<u>Binnensport-accommodaties:</u> Gemeentelijk naar intern <u>Zwembaden:</u> Gemeentelijk naar privatisering	+	+	+	Geen
Gemeente F	50.000-100.000	Gemeentelijk naar intern	Geen	+	+	+
Gemeente G	100.000 en meer	<u>Binnensport-accommodaties:</u> Extern naar gemeentelijk <u>Zwembaden:</u> Intern	+	+	Geen	+
Gemeente H	100.000 en meer	Gemeentelijk naar intern	+	+	+	Geen
Gemeente I	100.000 en meer	Intern	+	+	+	Geen
Gemeente J	100.000 en meer	Gemeentelijk naar intern	+	+	+	Onbekend
Gemeente K	100.000 en meer	Gemeentelijk naar intern	Geen	+	+	Geen

Figuur 9: Overzicht van de motieven van gemeenten.

In het bovenstaande overzicht is te zien dat het bestuurlijk-strategische motief bij alle cases een rol speelde bij de keuze om sportaccommodaties te verzelfstandigen. Bij ieder motief zal een verdere toelichting worden gegeven.

Het financiële motief

Een belangrijke verklaring om intern te verzelfstandigen, was bij de cases het financiële motief. Met name de grotere gemeenten konden een afdeling opheffen door intern te verzelfstandigen. De loonlijst bij de gemeenten is kleiner geworden. Een andere reden om intern te verzelfstandigen die

werd benoemd, was dat er schaalvoordelen kunnen worden behaald wanneer sportbedrijven meerdere sportaccommodaties exploiteren. Volgens de respondenten zou dat leiden tot kostenbesparing. De keuze van de gemeente die wilde privatiseren, werd ook met financiële redenen onderbouwd. Structurele bijdrages van de gemeente aan de zwembaden zijn, door te privatiseren, verdwenen.

Bestuurlijk-strategische motieven

Bij gemeenten waarbij een verschuiving van gemeentelijke sportaccommodaties naar intern verzelfstandigde organisaties plaatsvond, speelde het bestuurlijk-strategische motief een belangrijke rol. Met name bij de kleinere gemeenten werd duidelijk dat ze de kennis en kunde missen om zelf de binnensportaccommodaties te kunnen exploiteren. Verder wordt aangegeven dat particuliere exploitanten adequater en sneller kunnen opereren dan gemeenten. Dit doordat deze exploitanten niet gebonden zijn aan tijdrovende gemeentelijke processen en regels. Dit is dan ook een verklaring om gemeentelijke sportaccommodaties te verzelfstandigen.

Er waren ook cases waarbij een verschuiving te zien was van extern verzelfstandigde sportaccommodaties naar intern verzelfstandigde sportaccommodaties. Dit kan door bestuurlijk-strategische motieven worden verklaard. Zo kan bij intern verzelfstandigde sportaccommodaties meer sturing worden gegeven door de gemeente, duidelijkere afspraken worden gemaakt met de exploitant en de continuïteit door de gemeente gewaarborgd blijven. Tot slot wordt ook de verstandhouding tussen de gemeente en de exploitant minder complex bij interne verzelfstandiging.

De kerntakendiscussie

De kerntakendiscussie werd, zoals te zien is in het bovenstaande overzicht, bij verschillende gemeenten benoemd. Dit speelde zowel bij grote als bij kleine gemeenten. De verklaring die de cases geven, is dat ze het exploiteren van binnensportaccommodaties niet als kerntaak zien van de gemeente.

De wens om gebruikers meer verantwoordelijkheid te geven

Het geven van meer verantwoordelijkheid aan gebruikers is bij een aantal cases de reden geweest om intern te verzelfstandigen. Door de exploitatie door gebruikers te laten uitvoeren, kan volgens gemeente C beter worden aangesloten op de wensen en behoeften van sporters. Tevens kan het geven van meer verantwoordelijkheid aan gebruikers aansluiten op nieuw beleid.

Er was ook een gemeente die bewust weer de exploitatie en het beheer van intern verzelfstandigde sportaccommodaties overnam. De reden hiervoor is dat de gemeente meer taken wilde overdragen aan burgers. De gemeente nam dus als ware taken over van het sportbedrijf om het vervolgens weer uit te laten voeren door burgers.

Kenmerken van gemeenten

In het onderstaande overzicht worden alle cases gebundeld weergegeven met betrekking tot de verschillende kenmerken. Bij een '+' teken is het kenmerk van invloed geweest op de keuze om te verzelfstandigen of om taken terug te nemen als gemeente. Bij een 'geen' is het kenmerk niet van invloed geweest op de keuze om te verzelfstandigen. Bij 'onduidelijk' is het niet helemaal bekend of het een rol heeft gespeeld bij de keuze om te verzelfstandigen.

	Inwonersaantal gemeente	Vorm van verzelfstandiging	Grootte gemeente	Financiële situatie gemeente	Politieke richting
Gemeente A	20.000-50.000	Extern naar intern	+	Geen	Geen
Gemeente B	20.000-50.000	Extern naar intern	Geen	+	+
Gemeente C	20.000-50.000	Intern	Geen	Geen	Geen
Gemeente D	20.000-50.000	Gemeentelijk naar intern	Geen	Geen	+
Gemeente E	20.000-50.000	<u>Binnensport-accommodaties:</u> Gemeentelijk naar intern <u>Zwembaden:</u> Gemeentelijk naar privatisering	+	+	Onduidelijk
Gemeente F	50.000-100.000	Gemeentelijk naar intern	+	Geen	+
Gemeente G	100.000 en meer	<u>Binnensport-accommodaties:</u> Extern naar gemeentelijk <u>Zwembaden:</u> Intern	Geen	+	Geen
Gemeente H	100.000 en meer	Gemeentelijk naar intern	+	+	+
Gemeente I	100.000 en meer	Intern	Geen	+	Geen
Gemeente J	100.000 en meer	Gemeentelijk naar intern	+	+	Geen
Gemeente K	100.000 en meer	Gemeentelijk naar intern	+	Geen	+

Figuur 10: Overzicht van de kenmerken van gemeenten.

De resultaten bij de verschillende cases hebben gezorgd voor een wisselend beeld wanneer het gaat om de invloed van de kenmerken van gemeenten op het verzelfstandigen. Dit wordt verder toegelicht.

Grootte van de gemeente

Kleine gemeenten, die aangaven dat de grootte van de gemeente heeft meegespeeld in de keuze om te verzelfstandigen, verklaren dit op verschillende manieren. Zo gaf gemeente A aan dat ze weinig accommodaties zelf in vastgoed hebben en om die reden de sportaccommodaties wilden behouden.

De respondent van gemeente E vertelde dat met deze inwonersgrootte niet vijf zwembaden voor de gemeente behouden hoefden te blijven. Een ander argument dat de grootte van de gemeente een rol speelde, die zowel bij de kleine als bij de grote gemeenten naar voren kwam, is dat een sportbedrijf pas lonend wordt met voldoende sportaccommodaties. Schaalvoordelen ontstaan volgens de respondenten pas bij een groter aantal sportaccommodaties.

De grootte van de gemeente speelt ook een rol wanneer de gemeente zelf de exploitatie op zich neemt. Een gemeente moet slagkrachtig zijn en een ambtelijk apparaat beschikbaar hebben om sportaccommodaties te kunnen exploiteren.

Gemeenten die aangaven dat de grootte bij het verzelfstandigen geen rol speelde, wijzen met name op het feit dat zowel kleine als grote gemeenten kiezen voor vormen van verzelfstandiging. Daarnaast wordt als argument benoemd dat andere motieven zo leidend waren waardoor de grootte van de gemeente nauwelijks meer een rol heeft gespeeld.

Financiële situatie van de gemeente

Verder speelde ook de financiële situatie bij verschillende gemeenten een rol bij de keuze om te verzelfstandigen. Bij meerdere cases waren bezuinigingen de oorzaak om nieuw beleid op te stellen. Binnen dat nieuwe beleid zouden sportaccommodaties worden verzelfstandigd. Daarnaast speelt de financiële situatie van de gemeente een rol bij de keuze om als gemeente een sportbedrijf op te richten. Voor het oprichten van een sportbedrijf zijn financiële middelen nodig.

Gemeenten waarbij de financiële situatie geen rol speelde, gaven aan dat het idee om sportaccommodaties te verzelfstandigen al voor een langere tijd speelde. Zowel in financieel goede als in financieel slechte tijden. Andere gemeenten gaven aan dat ze wel kosten wilden besparen met het verzelfstandigen maar dat dit niet met de huidige financiële situatie te maken heeft gehad.

Politieke richting van de gemeente

Tot slot speelde ook de politieke richting bij verschillende gemeenten een rol. De gemeenten, bij wie het een rol speelde, geven aan dat de politiek meer rechts en marktgericht was op het moment dat verzelfstandigd werd. Gemeenten die aangeven dat het geen rol speelde, verklaren dit met name doordat het idee om te verzelfstandigen al lange tijd speelde. Daarnaast werd het idee om te verzelfstandigen binnen die gemeenten breed gedragen. Bij gemeente C is bewust gekozen voor politieke onafhankelijkheid. Dit doordat ze als gemeente streven naar een duurzaam sportbeleid die zich niet iedere keer aan hoeft te passen aan de politiek.

Gevolgen

In het onderstaande overzicht worden alle cases gebundeld weergegeven met betrekking tot de gevolgen van het verzelfstandigen. Bij een '+' teken heeft het verzelfstandigen invloed gehad op de desbetreffende variabele. Bij een 'geen' heeft het verzelfstandigen geen gevolgen gehad op de desbetreffende variabele. Bij 'onduidelijk' is het niet helemaal bekend of het verzelfstandigen van invloed is geweest. Tevens is er een gemeente waarbij de gevolgen niet van toepassing zijn. Dit omdat de rol van de gemeente daar niet is veranderd.

	Inwonersaantal gemeente	Vorm van verzelfstandiging	Uitgaven van gemeente aan sport	Betrokkenheid van gemeente	Tarieven die verenigingen betalen
Gemeente A	20.000-50.000	Extern naar intern	Onduidelijk	+	Geen
Gemeente B	20.000-50.000	Extern naar intern	Geen	+	Geen
Gemeente C	20.000-50.000	Intern	Geen	n.v.t	Geen
Gemeente D	20.000-50.000	Gemeentelijk naar intern	Geen	+	Geen
Gemeente E	20.000-50.000	<u>Binnensport- accommodaties:</u> Gemeentelijk naar intern <u>Zwembaden:</u> Gemeentelijk naar privatisering	+	+	Geen
Gemeente F	50.000-100.000	Gemeentelijk naar intern	Geen	+	Geen
Gemeente G	100.000 en meer	<u>Binnensport- accommodaties:</u> Extern naar gemeentelijk <u>Zwembaden:</u> Intern	+	+	Geen
Gemeente H	100.000 en meer	Gemeentelijk naar intern	+	+	Geen
Gemeente I	100.000 en meer	Intern	+	+	Geen
Gemeente J	100.000 en meer	Gemeentelijk naar intern	+	+	Geen
Gemeente K	100.000 en meer	Gemeentelijk naar intern	Geen	+	Geen

Figuur 11: Overzicht van gevolgen voor gemeenten

Het eerste dat opvalt aan het bovenstaande overzicht is dat de tarieven, die verenigingen betalen om gebruik te maken van de sportaccommodaties, niet zijn veranderd door het verzelfstandigen. Op dit gevolg en op de andere gevolgen zal verder worden ingegaan.

Uitgaven van de gemeente aan sport

De uitgaven van de gemeente aan sport zijn bij verschillende cases veranderd. De meeste gemeenten waarbij de uitgaven omlaag zijn gegaan, hebben nu minder ambtenaren in dienst. Daarnaast wordt aangegeven dat de particuliere organisaties tegen lagere kosten de exploitatie kunnen verrichten. Dit doordat de ambtelijke structuur belemmerend werkt.

Bij andere cases zijn de uitgaven van de gemeente aan sport niet veranderd. Dit komt bij verschillende gemeenten doordat het geen doel was om met het verzelfstandigen te bezuinigen. Ze wilden hetzelfde bedrag in sport blijven steken waardoor sportbedrijven niet in de problemen zouden komen. Bij een andere gemeente zijn de uitgaven niet gedaald doordat de nieuwe exploitant financieel te krap is gehouden. Hierdoor moest de gemeente verschillende keren extra geld in de sportaccommodaties steken.

Betrokkenheid van de gemeente

Bij de verschillende cases heeft het verzelfstandigen invloed gehad op de betrokkenheid van de gemeente. De meeste gemeenten zijn door het verzelfstandigen op een verdere afstand van de sportaccommodaties komen te staan. Ze hebben uitvoeringstaken afgestoten en zijn meer de regie gaan vormen. Gemeenten die dichterbij de sportaccommodaties zijn komen te staan, deden dit bewust. Ze wilden meer sturing en controle krijgen op de sportaccommodaties. Alleen de gemeente die het sportbedrijf financieel te krap heeft gehouden, is noodgedwongen op korte afstand blijven staan.

Tarieven die sportverenigingen betalen om gebruik te maken van de sportaccommodaties

Door het verzelfstandigen zijn de tarieven die verenigingen betalen om gebruik te maken van de sportaccommodaties niet veranderd. De gemeente is grip blijven houden op de tarieven en moet nog altijd goedkeuring voor wijzigingen geven.

4.13 Reflectie op kwaliteit onderzoek

In deze paragraaf wordt gereflecteerd op de kwaliteit van het onderzoek. Doordat het onderzoek kwalitatief werd verricht en er elf cases geselecteerd waren, is het moeilijk om de resultaten te generaliseren. Er is daarom voor gekozen om bij de resultaten zoveel mogelijk op zoek te gaan naar verklaringen voor verschijnselen. Ook de beschrijving van de context en de kenmerken van gemeenten zouden ervoor kunnen zorgen dat de uitkomsten in een breder perspectief te plaatsen zijn.

Bij de selectie van de verschillende cases is gebruikgemaakt van de IV3-staten met betrekking tot de uitgaven van de gemeente aan sport per inwoner (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2017). Verschillende gemeenten, waarbij een piek in de uitgaven te zien was, zijn gebeld met de vraag of er in die periode is verzelfstandigd. Op die manier is beoogd verzelfstandigingen te achterhalen en zijn gemeenten geselecteerd. Bij gemeenten waarbij een piek te zien was in een jaar wanneer niet werd verzelfstandigd, is niet doorgevraagd hoe de piek wel veroorzaakt kan zijn. Dit is een beperking op het onderzoek.

Dat de cases in het onderzoek anoniem zijn gemaakt, heeft voor- en nadelen. Het voordeel is dat er een verhoogde kans is dat de respondenten naar eerlijkheid antwoorden hebben gegeven. Het nadeel is dat het onderzoek moeilijker te reproduceren is. Om dit toch zo goed mogelijk te kunnen doen, is de caseselectie verantwoord in de methode.

Er is verder bewust voor gekozen om de cases bij de analyse eerst afzonderlijk te beschrijven voordat bredere resultaten zijn weergegeven. Dit om meer informatie te kunnen geven over de context van de cases.

Een andere beperking van het onderzoek is dat er geen hoor-wederhoor heeft plaatsgevonden. Hoewel bewust naar het perspectief van de gemeenteambtenaren is gekeken, had het onderzoek een breder beeld kunnen geven als ook de kant van de sportverenigingen en sportbedrijven was onderzocht. Dit is dan ook een suggestie voor vervolgonderzoek.

Tot slot bestaat bij interviews het risico dat de onderzoeker de uitkomsten op zijn eigen manier interpreteert en mogelijk niet objectief is. Om hierop in te spelen, zijn alle gesprekken opgenomen. De begeleider vanuit de Radboud Universiteit en de begeleider vanuit het Mulier Instituut hebben toegang tot deze gesprekken en hebben de mogelijkheid om de objectiviteit van de onderzoeker te beoordelen.

5 Conclusie

In de conclusie worden eerst de deelvragen afzonderlijk behandeld. Dit maakt het vervolgens mogelijk om de hoofdvraag te beantwoorden.

Deelvraag 1: *Welke motieven zijn bepalend voor gemeenten bij de keuze voor een vorm van verzelfstandiging bij binnensportaccommodaties?*

De literatuur heeft laten zien dat de belangrijkste redenen om te verzelfstandigen het financiële motief, het bestuurlijk-strategische motief, de politieke wens om gebruikers meer verantwoordelijkheid te geven en de kerntakendiscussie zijn. In de praktijk bleek dat bij alle cases het bestuurlijk-strategische motief een rol heeft gespeeld bij de keuze voor een vorm van verzelfstandiging. De kerntakendiscussie en het financiële motief speelden bij acht cases een rol. De politieke wens om gebruikers meer verantwoordelijkheid te geven, speelde bij drie cases.

Interne verzelfstandiging was de meest gehanteerde vorm van verzelfstandiging bij de verschillende cases. Doordat in alle gemeenten een vorm van interne verzelfstandiging bij sportaccommodaties aanwezig was, kan geconcludeerd worden dat de cases de meeste mogelijkheden zien in deze vorm van verzelfstandiging. Bij gemeenten die gemeentelijke sportaccommodaties intern verzelfstandigd hebben, komt dit met name doordat de ambtelijke structuur belemmerend zou werken. Particuliere exploitanten kunnen volgens gemeenten sneller communiceren, meer klantgericht werken, meer schaalvoordelen bewerkstelligen, meer ondernemend zijn en sneller beslissingen nemen dan dat de gemeente zou kunnen. Dit zou volgens de cases verklaren dat particuliere exploitanten meer efficiënt kunnen werken dan de gemeente.

Verder is het bestuurlijk-strategische motief niet los te zien van het financiële motief. Want de winst die volgens de cases op het gebied van efficiëntie wordt behaald, leidt vaak tot kostenbesparing. Bij gemeenten waarbij het financiële motief een rol speelde, was doorgaans ook een bezuinigingsopdracht de aanleiding om te verzelfstandigen. Het verzelfstandigen zorgde ervoor dat afdelingen bij de gemeente konden worden opgeheven en op die manier werd op het gebied van management bespaard. Ook kan het kiezen voor de interne vorm van verzelfstandiging volgens een case leiden tot belastingvoordeel.

De gemeenten, waarbij een verschuiving heeft plaatsgevonden van externe naar interne verzelfstandiging, geven hiervoor met name bestuurlijk-strategische redenen. De gemeente krijgt bij interne verzelfstandiging meer sturing over het gebouw, de verhoudingen worden inzichtelijker, beleid kan beter verbonden worden aan de sportaccommodaties, er worden meer zekerheden ingebouwd en de continuïteit kan worden gewaarborgd.

Verder speelde ook de kerntakendiscussie bij verschillende cases een rol. Te zien is dat de gemeente steeds meer de regierol wilt vervullen en het niet als kerntaak ziet om zelf de exploitatie bij de sportaccommodaties uit te voeren. Dit leidt er tevens toe dat het ambtelijk apparaat kan verkleinen. Bij diverse cases werd duidelijk gekeken welke taken ze als gemeente nog wel moesten uitvoeren en welke taken niet.

De politieke wens om gebruikers meer verantwoordelijkheid te geven, was vaak meer een bijkomende opdracht dan dat het daadwerkelijk de aanleiding is geweest om te verzelfstandigen. Wel deed in bepaalde gemeenten de mogelijkheid zich voor om de gebruikers meer verantwoordelijkheid te geven. Dit doordat burgerinitiatieven ontstonden. Geconcludeerd kan worden dat de politieke wens om gebruikers meer verantwoordelijkheid te geven bij veel cases speelde maar dat het slechts in enkele gevallen een reden is geweest om te verzelfstandigen.

Binnen twee gemeenten was te zien dat naast interne verzelfstandigde sportaccommodaties ook accommodaties door de gemeente werden teruggenomen of dat er werd geprivatiseerd. Het terugnemen van taken door de gemeente die eerst bij het sportbedrijf lagen, maakte het mogelijk om vanuit het nieuwe beleid gebruikers meer verantwoordelijkheid te geven. Daarnaast konden schaalvoordelen behaald worden door het onderhoud en beheer van de sportaccommodaties te verbinden met het onderhoud en beheer van andere vastgoedaccommodaties van de gemeente. Bij de gemeente waarbij het idee was om de zwembaden volledig te privatiseren, speelde bezuinigingen een rol. Daarnaast vond de gemeente het geen kerntaak om deze zwembaden zelf open te houden. Ook door het huidige inwonersaantal en de omliggende voorzieningen. Het zou verder mogelijk kunnen zijn dat de gemeente de zwembaden privatiseerde om zelf geen keuze te hoeven maken welke zwembaden moesten sluiten.

Al met al kan geconcludeerd worden dat het bestuurlijk-strategische motief de belangrijkste reden voor de cases was om te verzelfstandigen. Dit in veel gevallen gecombineerd met het financiële motief en de kerntakendiscussie.

Deelvraag 2: Wat is de invloed van de kenmerken grootte van gemeente, financiële situatie van gemeente en politieke richting van gemeente op de vorm van verzelfstandiging bij binnensportaccommodaties?

De literatuur liet zien dat de grootte van de gemeente en de financiële situatie van de gemeente van invloed kunnen zijn op de keuze om sportaccommodaties te verzelfstandigen. De politieke richting zou nauwelijks een rol spelen. In de praktijk bleek dat de meningen bij ieder kenmerk waren verdeeld.

Bij de grootte van de gemeente werd met name aangegeven dat gemeenten die zelf exploiteren hiervoor een ambtelijk apparaat nodig hebben. Het zelf verrichten van de exploitatie of het oprichten van een sportbedrijf als gemeente vraagt kennis en middelen. Volgens verschillende cases hebben kleinere gemeenten minder slagkracht om dit te bewerkstelligen. Ze kiezen om deze reden eerder voor de vorm van verzelfstandiging waarbij een professionele organisatie de exploitatie verricht. Verder maakt schaalvergroting het voor gemeenten en sportbedrijven interessant om de sportaccommodaties te exploiteren. Schaalvergroting ontstaat pas bij meerdere sportaccommodaties en ook in die zin speelt de grootte van de gemeente een rol. Het inwonersaantal van de gemeente kan daarnaast ook een rol spelen. Het kan zijn dat sportaccommodaties sluiten omdat de gemeente vindt dat met dit inwonersaantal minder accommodaties open hoeven te zijn. Daarentegen zijn er ook gemeenten die zeggen dat het geen rol speelt. Ze verwijzen met name naar andere voorbeelden waar hetzelfde proces heeft plaatsgevonden ondanks verschillende gemeentegroottes. Echter kan wel geconcludeerd worden dat de grootte van de gemeente een rol zou kunnen spelen in de keuze om te verzelfstandigen.

Ook de financiële situatie speelde volgens verschillende cases een rol in de keuze om te verzelfstandigen. Bezuinigingen waren in meerdere gevallen de aanleiding om te kiezen voor nieuw beleid. Binnen dit nieuwe beleid speelde bij diverse cases de ontwikkeling van het verzelfstandigen van sportaccommodaties. Bij cases waar de financiële situatie geen rol speelde, werd aangegeven dat het idee om te verzelfstandigen al langere tijd speelde. Zowel in financieel goede als in financieel slechte tijden. Daarnaast was het doel bij verschillende cases niet om te bezuinigen maar dachten ze dat de exploitatie goedkoper kon worden verricht.

Verder speelde ook de politieke richting in de ene gemeente wel een rol en in de ander gemeente niet. Gemeenten die aangaven dat dit wel een rol heeft gespeeld, vertelden dat hun politieke richting marktgericht was op het moment dat de keuze werd gemaakt om de sportaccommodaties te

verzelfstandigen. In andere gemeenten speelde het echter geen rol. Dit met name doordat het sportbeleid gericht is op de lange termijn. Het idee van het verzelfstandigen speelde in die gemeenten al voor langere tijd en ze vinden het niet wenselijk om steeds te wisselen van verzelfstandigingsvormen. Dit om te zorgen voor een duurzame exploitatie van sportaccommodaties.

Er kan worden geconcludeerd dat ieder kenmerk bij bepaalde cases een rol heeft gespeeld bij de keuze om te verzelfstandigen. Bij lange termijnplannen van de gemeente die al waren ingezet, lijkt de rol van de financiële situatie en de politieke richting beperkt te zijn.

Deelvraag 3: *Wat voor invloed heeft de vorm van verzelfstandiging van binnensportaccommodaties op de uitgaven van gemeenten aan sport en hoe kan dit worden verklaard?*

Bij verschillende cases zijn de uitgaven van de gemeente aan sport gedaald of is de verwachting van de respondent dat het zal gaan dalen. Het omlaag brengen van de uitgaven van gemeenten aan sport wordt op verschillende manieren verklaard. Zo kan het verzelfstandigen leiden tot een besparing op het gebied van personeel. Wanneer gemeenten taken op afstand zetten, heeft het minder ambtenaren in dienst nodig en dit kan leiden tot kostenbesparing. Dit moet echter wel gerelativeerd worden omdat vaak een groot deel van de kostenbesparing op het gebied van personeel alsnog naar de verzelfstandigde organisatie gaat. Dit zodat de nieuwe exploitanten niet in de problemen komen met betrekking tot extra kosten aan het overgekomen personeel. Verder zorgt efficiëntie voor kostenbesparing. Verzelfstandigde organisaties konden in bepaalde gevallen sneller en marktgericht opereren. Dit leidde ertoe dat de exploitatie voor een lager bedrag verricht kon worden. Verder worden financiële voordelen ook verklaard door schaalvoordelen. Er zijn minder beheerders en medewerkers nodig om een groter aantal sportaccommodaties te exploiteren dan als losse instanties dit afzonderlijk zouden doen.

Er zijn ook cases waarbij de uitgaven van de gemeente aan sport niet zijn gedaald. Dit kan bij een aantal gemeenten verklaard worden doordat het ook geen doel was om met het verzelfstandigen te bezuinigen. Bepaalde gemeenten wilden het volledige budget dat ze nu in de sportaccommodaties steken, laten overgaan naar het sportbedrijf. Dit met als doel om de exploitanten niet in de problemen te brengen en de gebruikers niet veel van de veranderingen te laten merken. Bij een andere gemeente zijn de kosten niet omlaag gegaan omdat de nieuwe exploitant financieel te krap werd gehouden. Hierdoor moest de gemeente steeds nieuwe bijdragen in de sportaccommodaties steken. Het lijkt belangrijk voor gemeenten te zijn om geen open-einde regeling af te spreken. In die gevallen zijn de kosten en risico's voor de gemeente hoger dan als vooraf de bedragen exact worden besproken. Tot slot zijn de kosten in een andere gemeente niet verlaagd omdat de gemeente eerst investeringen in het onderhoud moest doen. Het onderhoud werd verwaarloosd en hier moest de gemeente financieel bijspringen.

Geconcludeerd kan worden dat het verzelfstandigen van sportaccommodaties wel zou kunnen leiden tot kostenbesparing maar dat dit bij meerdere cases niet tot uiting is gekomen in de praktijk.

Deelvraag 4: *Wat voor invloed heeft de vorm van verzelfstandiging van binnensportaccommodaties op de tarieven die sportverenigingen betalen voor het gebruikmaken van de sportaccommodaties en hoe kan dit worden verklaard?*

Volgens de literatuur lijkt het onvermijdelijk dat tarieven die sportverenigingen betalen om gebruik te maken van de sportaccommodaties zullen stijgen. Dit doordat bezuinigingen door te verzelfstandigen ertoe leiden dat subsidies van de gemeente zeer waarschijnlijk zullen afnemen. In de praktijk bleek echter dat de tarieven door het verzelfstandigen niet zijn veranderd. Bij geen case heeft het verzelfstandigen invloed gehad op de tarieven die sportverenigingen betalen om gebruik te

maken van de sportaccommodaties. Bij alle cases heeft de gemeente de grip op de tarieven gehouden. Wanneer sportbedrijven wijzigingen in de tarieven voorstelden, moest dit worden goedgekeurd door de gemeente. Dit om de sport betaalbaar te houden.

Deelvraag 5: Wat voor invloed heeft de vorm van verzelfstandiging van binnensportaccommodaties op de mate waarin gemeenten betrokken blijven bij de binnensportaccommodaties en hoe kan dit worden verklaard?

Volgens de literatuur zou de gemeente verder op afstand komen te staan door te verzelfstandigen. Dit is ook in de praktijk te zien. De meeste gemeenten zijn daadwerkelijk verder op afstand komen te staan. Dit kan worden verklaard doordat uitvoeringstaken door de gemeente zijn afgestoten en ze meer de regierol hebben opgepakt. In plaats van dat ze alles zelf uit hoeven te voeren, zijn ze meer controle gaan houden. Dit leidde ertoe dat ook het aantal medewerkers bij verschillende gemeenten is afgenomen.

Verder zijn er ook gemeenten die niet verder op afstand zijn komen te staan. Bij een aantal was dit bewust. In die gevallen wilde de gemeente meer invloed kunnen uitoefenen en dichterbij de sportaccommodaties komen te staan. Dit om meer sturing te geven en beleid beter aan sport te koppelen. Daarnaast wilde een andere gemeente versnippering tegengaan door op een andere manier te verzelfstandigen. Dit leidde ook tot een grotere rol voor de gemeente.

Bij een andere gemeente was wel het doel om verder op afstand te komen staan, echter is dit nog niet gelukt. Dit kan worden verklaard doordat het sportbedrijf in deze gemeente financieel te krap is gehouden. De gemeente moet zich nog vaak met dit sportbedrijf bemoeien en financieel bijspringen.

Geconcludeerd kan worden dat de gemeente in de meeste gevallen wel meer op afstand is komen te staan door te verzelfstandigen maar tegelijkertijd ook moeilijk de sportaccommodaties kan loslaten. Bij bijna alle cases houdt de gemeente nog regelmatig controle, maakt het duidelijke afspraken met de exploitant en tevens houdt het grip op de tarieven. De gemeente staan dus wel wat meer op afstand maar blijven sterk betrokken.

Nu alle deelvragen afzonderlijk zijn behandeld, kan de hoofdvraag worden beantwoord.

Hoofdvraag: Wat zijn de kenmerken en motieven van gemeenten die kiezen voor een bepaalde vorm van verzelfstandiging van binnensportaccommodaties en in hoeverre kan de vorm van verzelfstandiging veranderingen verklaren in de uitgaven van gemeenten aan sport, in de tarieven die sportverenigingen betalen voor het gebruikmaken van de binnensportaccommodaties en in de mate waarin gemeenten betrokken blijven bij de binnensportaccommodaties?

Bij de verschillende cases zijn het financiële motief, het bestuurlijk-strategische motief, de politieke wens om gebruikers meer verantwoordelijkheid te geven en de kerntakendiscussie als redenen naar voren gekomen om te verzelfstandigen. Het bestuurlijk-strategische motief werd door alle gemeenten benoemd. Verder kwamen ook de kerntakendiscussie en het financiële motief sterk tot uiting bij de verschillende cases. De politieke wens om gebruikers meer verantwoordelijkheid te geven, was in de meeste gevallen meer een aanvullende opdracht van de gemeente in plaats van dat het ten grondslag heeft gelegen aan het verzelfstandigen.

Over de invloed van de kenmerken van gemeenten waren de cases verdeeld. Ieder kenmerk heeft in bepaalde gemeenten wel een rol gespeeld maar in andere gemeenten ook weer niet. Er kan geconcludeerd worden dat dit situatieafhankelijk is.

De uitgaven van gemeenten aan sport zijn bij bepaalde cases omlaag gegaan of zullen volgens de respondenten omlaag gaan. Dit wordt door de gemeenten met name verklaard door meer efficiëntie en minder personeelskosten. Die efficiëntie ontstaat door snellere besluitvorming en schaalvoordelen. Verder zijn de tarieven om te sporten in de sportaccommodaties niet veranderd door het verzelfstandigen. Dit wordt verklaard door de grip die de gemeente op de tarieven is blijven houden. Deze grip houden ze met als doel om betaalbare sport aan te bieden.

Verder zijn de meeste gemeenten verder afstand komen te staan van de sportaccommodaties door te verzelfstandigen. Dit komt doordat de uitvoeringstaken steeds meer zijn losgelaten en de gemeente meer de regie is gaan vervullen. De gemeenten die dichterbij de sportaccommodaties zijn komen te staan, kozen er of bewust zelf voor of hebben het sportbedrijf financieel te krap gehouden. Geconcludeerd kan worden dat de gemeenten verder op afstand zijn komen te staan van de sportaccommodaties ondanks dat ze nog steeds grip en controle uitoefenen op de exploitanten. In totaliteit werd gezien dat de meeste cases kiezen voor interne verzelfstandiging. De conclusie die hieruit kan worden getrokken is dat dit de vorm is waar de geselecteerde cases de meeste voordelen in zien.

De cases zijn in grote lijnen tevreden met de keuze die ze hadden gemaakt om de sportaccommodaties op deze manier te verzelfstandigen. Er is geen gemeente binnen dit onderzoek geweest die achteraf een andere beslissing zou hebben genomen. Voor de sport lijken de consequenties van het verzelfstandigen tot op heden beperkt te zijn. De gemeente heeft grip gehouden op de tarieven waardoor de sport betaalbaar is gebleven. Tevens is er volgens de respondenten weinig ontevredenheid bij verenigingen en sporters ontstaan.

Een implicatie van dit vakgebied is dat de ontwikkeling van het verzelfstandigen in eerste instantie was bedoeld voor andere type overheidsorganisaties. Verzelfstandigingen op bijvoorbeeld het gebied van de spoorwegen en de telecomsector zouden kunnen verschillen met verzelfstandigingen op het gebied van sport. De gedachte achter het verzelfstandigen is vergelijkbaar maar toch is de sportwereld een specifiek vakgebied. Dit door bijvoorbeeld de aanwezigheid van vrijwilligers, het ontstaan van burgerinitiatieven om accommodaties open te houden en de sociale binding die de sport kan veroorzaken.

Dit onderzoek biedt voldoende ruimte voor aanvullend toekomstig onderzoek. Zo is nu vrij specifiek gekeken naar de kant van de gemeenten. Maar toekomstig onderzoek richting de verenigingen en sportbedrijven kan een mooie aanvulling zijn. Dat zou een breder beeld geven van de invloed van verzelfstandiging op sportaccommodaties. Daarnaast is het huidige onderzoek gericht op binnensportaccommodaties en zwembaden. Dit terwijl ook op het gebied van buitensportaccommodaties ontwikkelingen hebben plaatsgevonden. Die kant van het verzelfstandigen zou ook een interessante suggestie zijn voor toekomstig onderzoek.

6 Literatuurlijst

- Autoriteit Consument en Markt. (2013). *Naar sportieve concurrentie. Een analyse van de naleving van gedragsregels uit de Wet Markt en Overheid door gemeenten bij de exploitatie van gemeentelijke sportaccommodaties*. Den Haag: ACM.
- Baarda, B., Goede, M.P.M. de., Teunissen, J. (2005). *Basisboek Kwalitatief onderzoek. Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*, Groningen: Stenfert Kroese 2005.
- Baas, J.H. de. (1995). *Bestuurskunde in hoofdlijnen: Invloed op beleid*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Bakker, S., & Hoekman, R. (2013). *Exploitatie en beheer van buitensportaccommodaties*. Utrecht: Mulier Instituut.
- Bakker, S. & Kalmthout, J. van. (2013). *Penningmeesters 2013: oordeel over de financiële situatie van de sportvereniging*. Utrecht: Mulier Instituut.
- Bekkers, H. (2010). *Bezuinigen op eigen mensen populair*. Geraadpleegd op 4-4-2017, van <http://www.binnenlandsbestuur.nl/ambtenaar-encarriere/nieuws/bezuinigingen-op-eigen-mensen-populair.158878.lynkx>.
- Bij, J. van der. (1995). *Handboek Sport & Verzelfstandigen: Praktijkids voor de voorbereiding, besluitvorming en uitvoering van privatiserings- en verzelfstandigingsoperaties in de sport*. Dordrecht: Landelijk Contactraad.
- Bleijenbergh, I. L. (2013). *Kwalitatief onderzoek in organisaties*. Den Haag: Boom Lemma.
- Boorsma, P.B., m.m.v. L. Ongerling en W.C. Staring (1982), 'Overheid en sport', in: *Economisch Statistische Berichten*, 1-9-1982, pp. 929-941.
- Both, G.P. (1991). Privatisering uit de mode? *Openbaar Bestuur*, 1(4), 24-27.
- Bruijn, H. de. & Dicke, W. (2006). Strategies for safeguarding public values in liberalized utility sectors. *Public Administration*, 84(3), 717-735.
- Bruinink, J. E., Gugten, M. van der, Lagendijk, E.P., Perreis, B. & Schaap, G.A. (2000). *Privatisering van Sportaccommodaties: gevolgd en gevolgen*. Amsterdam: Van Dijk, van Soomeren en Partners BV.
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2013). *Sport in beeld: de bijdrage van sport aan de Nederlandse economie in 2006, 2008 en 2010*. Den Haag: CBS.
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2017). *Bevolking; geslacht, leeftijd, burgerlijke staat en regio, 1 januari*. Geraadpleegd op 30-3-2017, van <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication>.

- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2017). *Statline voor Derden IV3* [Dataset]. Geraadpleegd op 30-3-2017, van <http://iv3statline.cbs.nl/index.html#/IV3/nl/>.
- Commissie Van Thijn. (2002). *Grenzen aan de markt: Privatisering en de hervorming van de publieke sector*. Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting.
- Dool, R. van den. & Hoekman, R. (2016). *Sportuitgaven van gemeenten: Een overzicht van de ontwikkelingen (2010-2016)*. Utrecht: Mulier Instituut.
- Gratton, C., Jones, I., & Robinson, T. (2011). *Onderzoeksmethoden voor Sportstudies*. Abindon: Routledge
- Hoekman, R. & Bol, P. van der. (2014). *Sport in collegeprogramma's 2014: van armoedebeleid tot zelfredzaamheid*. Utrecht: Mulier Instituut.
- Hoekman, R. & Dool, R. van den. (2015). *Gemeentelijke uitgaven aan sport: Een overzicht van de ontwikkelingen (2010-2015)*. Utrecht: Mulier Instituut.
- Hoekman, R., Hoenderkamp, K. & Poel, H. van der. (2013). *Sportaccommodaties in beeld*. Nieuwegein/Utrecht: Arko/Mulier Instituut
- Hoekman, R. & Straatmeijer, J. (2013). *Sport en Recessie 2013: doorwerking economische recessie op sportbeleid, sportorganisaties en sportdeelname*. Utrecht: Mulier Instituut.
- Hoekman, R., Straatmeijer, J. & Breedveld, K. (2014). *Voorstudie financiële aspecten van sport*. Utrecht: Mulier Instituut.
- Howard, C.D., Barret, A.F., & Frick, T.W. (2010). Anonymity to promote peer feedback: preservice teacher's comments in asynchronous computer-mediated communication. *Journal of Educational Computing Research*, 43, 89-112.
- Knaap, R. van der. (2009). *Een handvat voor beheer en exploitatie*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Kruijf, J.A.M. de, Genugten, M.L. van, Overman, S.P. & Thiel, S. van. (2015). *Stichting Sport en Welzijn aangestuurd? : De relatie tussen de gemeente Ridderkerk en de stichting Sport en Welzijn doorgelicht*. Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Legendijk, E.P., Gugten, M. van der. & Elmasulu, F. (1995). *Rapportage Privatiseringsmonitor Sportaccommodaties*. Amsterdam: Van Dijk, van Soomeren en Partners BV.
- Ligtenbarg, M. (2006). *Privatisering en commercialisering van sportaccommodaties*. Enschede/Amsterdam: Universiteit Twente/DSP-groep BV.

- Loeff Claey's Verbeke (1994). *Nederland privatiseert*. Rapport opgesteld onder verantwoordelijkheid van Loeff Claey's Verbeke te Amsterdam/Rotterdam in samenwerking met Bureau voor Economische Argumentatie te Hoofddorp (onderzoek en redactie). Sdu Juridische en Fiscale Uitgeverij, 's-Gravenhage.
- Luimstra, R. (2008). *Verzelfstandiging van binnensportaccommodaties op het platteland*. Groningen: SMI.
- Miltenburg, E. van (2014). *Samenwerking in de exploitatie van gemeentelijke sportaccommodaties: van archipel naar synergie, onderzoek naar een modelontwerp voor marktgerichte exploitatie van sportaccommodaties in intergemeentelijk samenwerkingsverband*. Groningen: Wagner Group.
- Ministerie van Economische Zaken (2016). *Nota Frequentiebeleid 2016*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- Moret, Ernst & Young. (1997). *Trends in uitbesteding*. Utrecht.
- NOC*NSF. (2016). *Lidmaatschappen NOC*NSF over 2015*. Arnhem: NOC*NSF.
- Overman, S. P. (2016). *Great Expectations of Autonomous Agencies*. Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Parlementaire onderzoekscommissie. (2012). *Verbinding verbroken? : Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Poel, H. van der. (2003). Ontwikkelingen in het sportbeleid. In: K. Breedveld (red), *Rapportage Sport 2003* (pp. 35-69). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Poel, H. van der, Wezenberg-Hoenderkamp, K. & Hoekman, R. (2016). *Sportaccommodaties in Nederland: Kaarten en kerngetallen*. Utrecht: Mulier Instituut.
- Pouw, D. (1999). *50 jaar nationaal sportbeleid : van vorming buiten schoolverband tot breedtesport*. Tilburg: Tilburg University Press.
- Roo, M. de. (2009). *Verzelfstandiging en privatisering: 'Gemeentelijk handelen inzake zwemaccommodaties'*. Papendrecht.
- Special Sportaccommodaties. (2012). *Sportaccommodaties: beheervormen onder de loep*. Geraadpleegd op 20-4-2017, van http://files.webklik.nl/user_files/2012_07/411550/Special_sportaccommodaties_Sport_FM.pdf.
- Schotman, W. L.M., Sluis, W. van der, Driessen, H.H & Bos, S. P. B. (2000). *Verzelfstandiging op lokaal niveau: de 100 meest gestelde vragen*. Alphen aan den Rijn: Samsom.

- SGB0: Sociaal- Geografisch en Bestuurskundig Onderzoek 1988). *Waarom lagere overheden privatiseren*. Den Haag: VNG Uitgeverij.
- Thiel, S. van. (2001). *Lokale verzelfstandiging: vormen, motieven en resultaten van verzelfstandiging door gemeenten*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Thiel, S. van. (2002). Lokale verzelfstandiging: Trends, motieven en resultaten van verzelfstandiging door gemeenten. *In Beleidswetenschap, 2002 (1)*.
- VNG. (2008). *Spoorboekje voor maatschappelijke voorzieningen in uw gemeente, wijk of kern*. Den Haag: VNG.
- Volksgezondheidszorg.info. (2015). *Sport op de kaart: Deelname*. Geraadpleegd op 19-4-2017, van <https://www.volksgezondheidszorg.info/sport/sportopdekaart/beweegnormen-en-wekelijks-sporters>.
- Werff, H. van der, Bedaf, A. van, Hoenderkamp, K. & Breedveld, K. (2012). *Zwemmonitor 2012: een beeld van het aanbod van zwemwater in Nederland*. Utrecht: Mulier Instituut.
- Werff, H. van der & Breedveld, K. (2013). *Zwemmen in Nederland: De zwemsport in al zijn facetten nader belicht*. Utrecht/Nieuwegein: Mulier Instituut/Arko Sports Media.
- Wezenberg-Hoenderkamp, K., m.m.v. N. Reijgersberg (2014). *Capaciteit Binnensport Utrecht*. Utrecht: Mulier Instituut.

Bijlage 1: Topiclijst interview

1. Vorm van verzelfstandiging

- Wanneer vond het verzelfstandigen plaats?
- Wat waren de motieven om te verzelfstandigen?
 - o Ingaan op het:
 - Financiële motief
 - Bestuurlijk-strategische motief
 - Kerntakendiscussie
 - Politieke wens dat gebruikers meer verantwoordelijkheden krijgen
- Op welke manier zijn in uw gemeente de sportaccommodaties verzelfstandigd en waarom is gekozen voor deze vorm?
- Welke opties heeft u destijds verder overwogen?
- Op welke manier speelt de gemeente nog een rol bij deze sportaccommodatie en hoe is dit veranderd over de jaren?
- Is het daadwerkelijk meer op afstand komen te staan? Zijn de taken afgenomen
- Moet de gemeente financieel nog vaak bijspringen?
- Wat zijn de voor- en nadelen om op deze manier te verzelfstandigen?

2. Invloed kenmerken gemeente

- Wat was op dat moment de financiële situatie van de gemeente?
- Wat was op dat moment de politieke richting van de gemeente en denkt u dat dit een belangrijke rol heeft gespeeld bij het verzelfstandigen?
- Wat voor rol denkt u dat de grootte van de gemeente heeft gespeeld bij het verzelfstandigen?

3. Ervaringen

- Hoe heeft u uiteindelijk het verzelfstandigen van de sportaccommodaties ervaren?
- Zou u achteraf hetzelfde hebben gedaan met betrekking tot verzelfstandigen en waarom?
- Hoe is de staat van onderhoud van de sportaccommodaties? Wie is hiervoor verantwoordelijk en hoe tevreden is de gemeente hierover?
- Hebben er evaluaties plaatsgevonden van het verzelfstandigen? En zo ja hoe werd het beoordeeld?
- Wanneer heeft de gemeenteraad voor het laatst over dit onderwerp gediscussieerd, en wat kwam daaruit?

4. Sportverenigingen en gebruikers

- Hoe denkt u dat sportverenigingen en gebruikers zullen terugkijken op het verzelfstandigen van de sportaccommodaties?
- Hoe kijken zij op dit moment aan tegen de exploitatie van de accommodatie? Hoort u de verenigingen hier nog wel eens over?
- Op welke manier denkt u dat het verzelfstandigen van de sportaccommodaties invloed heeft gehad op de tevredenheid van leden, contributieprijzen en het aantal leden van sportverenigingen en zwembaden?

5. Sportuitgaven door gemeenten

- Hoe zijn de sportuitgaven van de gemeente ontwikkeld in de jaren rondom het verzelfstandigen? En hoe zit het met de huidige sportuitgaven van gemeenten?
- In hoeverre denkt u dat het verzelfstandigen rol heeft gespeeld in de uitgaven van gemeenten aan sport? (Kapitaallasten, personeelskosten etc.)

6. Toekomst

- Hoe kijkt u naar de toekomst? Overweegt u:

- Om te kiezen voor andere vormen van verzelfstandigen en waarom?
- Om weer meer taken terug te nemen bij de gemeente en waarom?