

M.C. Ligtenbarg

Privatisering en commercialisering van sportaccommodaties

Een onderzoek naar de invloeden van privatisering en commercialisering
op het sport(accommodatie)beleid van de lokale overheid

Privatisering en commercialisering van sportaccommodaties

Een onderzoek naar de invloeden van privatisering en commercialisering
op het sport(accommodatie)beleid van de lokale overheid

Michel Ligtenbarg

Bestuurskunde, Public Governance
Universiteit Twente
Enschede/ Amsterdam, 28 april 2006

Afstudeercommissie:

Dr. P.J. Klok (Voorzitter en eerste begeleider)
Dr. T. Van der Burg (Tweede begeleider)
Drs. G.A. Schaap (Externe begeleider DSP-groep)

VOORWOORD

Na een vierjarige HBO-studie Bestuurskunde/ Overheidsmanagement heb ik besloten de stap te maken naar de Universiteit Twente om daar de opleiding Bestuurskunde te volgen. Ik heb deze stap gezien als een investering in mijzelf.

De afronding van de studie betreft de afstudeeropdracht. Een geschikte en leuke afstudeeropdracht is gevonden bij de DSP-groep, een onderzoeks- en adviesbureau. Vanuit de DSP-groep bestond de wens om meer inzicht te krijgen in de invloeden van privatisering en commercialisering van sportaccommodaties. Aan mij de schone taak om deze wens in vervulling te brengen, het startpunt van deze scriptie.

Voor u ligt het resultaat van deze afstudeeropdracht, de scriptie '*privatisering en commercialisering van sportaccommodaties*'. Een onderzoek naar de invloeden van privatisering en commercialisering op het sport(accommodatie)beleid van de lokale overheid. Het betekent voor mij de afronding van mijn opleiding Bestuurskunde aan de Universiteit Twente.

Bij het schrijven van deze scriptie heb ik adviezen en commentaren gekregen van verschillende personen. Al deze adviezen zijn nodig geweest om de scriptie te maken tot het resultaat dat nu voor u ligt. Graag maak ik dan ook in dit voorwoord gebruik van de mogelijkheid een aantal mensen bij naam te noemen.

Allereerst wil ik mijn begeleiders, dr. P.J. Klok en dr. T. Van der Burg van de Universiteit Twente hartelijk danken voor de begeleiding, adviezen en commentaren. Ook dank ik Gea Schaap van de DSP-groep voor haar begeleiding en de randvoorwaarden die zij mij geboden heeft om het onderzoek goed uit te kunnen voeren. De gesprekken die wij hebben gevoerd hebben mij veel waardevolle adviezen en commentaar opgeleverd en hebben voor een belangrijk deel de richting en de inhoud van de scriptie bepaald. Ook wil ik graag een speciaal dankwoord richten aan mijn ouders voor de steun die zij mij altijd hebben gegeven, zowel emotioneel als financieel. Verder bedank ik mijn vrienden en vriendin voor alle adviezen, steun en de nodige gezelligheid ter ontspanning! Tot slot wil ik de beleidsmedewerkers van de gemeenten en de medewerkers van het ministerie van VWS, het NOC*NSF, het Mulierinstituut, het NISB, Marktplan Adviesgroep en de Vereniging Sport en Gemeenten waarmee ik gesproken heb, hartelijk danken.

Aan alle goede dingen komt (helaas) een eind, zo ook aan mijn studie- en studententijd. Op naar de volgende fase in mijn leven, met als startpunt: de gemeente Zutphen!

Michel Ligtenbarg
Enschede, april 2006

SAMENVATTING

Aanleiding

Dit onderzoek is verricht in opdracht van onderzoeks- en adviesbureau DSP-groep en betreft in eerste instantie een verkennend onderzoek. Vanuit de DSP-groep werd een toenemende privatisering en commercialisering van sportaccommodaties bij gemeenten gesignaleerd. Mede deze signalering was voor de opdrachtgever reden tot het verstrekken van de opdracht tot dit onderzoek. De kern hiervan betreft de wens om meer inzicht te krijgen in de ontwikkelingen privatisering en commercialisering en de invloeden van deze ontwikkelingen op de doelstellingen en beleidsinstrumenten van gemeenten.

Probleemstelling

Er is als 'leidraad' van dit onderzoek een probleemstelling geformuleerd. Deze probleemstelling vormt de centrale vraag en luidt:

“In hoeverre hebben de mate van privatisering en de mate van commercialisering van de sportaccommodaties consequenties voor de doelstellingen en de beleidsinstrumenten van de gemeente op het sportgebied en wat zijn de effecten van deze instrumenten?”

Methoden en technieken van onderzoek

Om de probleemstelling te kunnen beantwoorden zijn onderzoeksvragen geformuleerd. Deze onderzoeksvragen zijn in deze scriptie beantwoord en vormen daarmee de basis voor de conclusies.

Er is in eerste instantie een literatuurstudie verricht om te beschrijven wat verstaan kan worden onder de variabelen van dit onderzoek, te weten privatisering, commercialisering, beleidsinstrumenten, doelstellingen en effecten. Deze beschrijving biedt de basis voor het conceptueel kader van dit onderzoek.

In tweede instantie zijn de variabelen geoperationaliseerd. Daarbij zijn de variabelen privatisering, commercialisering, doelstellingen en beleidsinstrumenten tot op een specifiek niveau beschreven. Zodoende kan een juiste invulling worden gegeven aan het empirisch onderzoek. Tevens biedt de operationalisering de basis voor de analyse van het de onderzoeksresultaten.

Om een nadere invulling te geven aan de variabelen zijn in derde instantie verkennende interviews gehouden met zogenaamde 'landelijke professionals'. Het gaat hierbij om professionals van het ministerie van VWS, het NOC*NSF, het Mulierinstituut, het NISB, Marktplan Adviesgroep en de Vereniging Sport en Gemeenten. Deze interviews zijn een aanvulling geweest op de kennis van de onderzoeker, maar nog belangrijker; deze interviews zijn de basis geweest voor de interviewvragenlijsten bij de casestudygemeenten.

In vierde instantie is gebruik gemaakt van empirisch kwalitatief onderzoek. Op basis van de criteria grootte, geografische ligging en geschatte mate van privatisering zijn vier gemeenten geselecteerd en door middel van interviews met medewerkers onderzocht. In samenspraak met adviseurs van de DSP-groep is besloten welke gemeenten uiteindelijk zijn geselecteerd. Bij deze gemeenten zijn de mate van privatisering, de mate van commercialisering, de doelstellingen en de beleidsinstrumenten onderzocht. De effecten – wel genoemd in de probleemstelling – zijn niet onderzocht. Er is ten behoeve van de tijd in plaats van naar effecten naar de doelbereiking van de doelstellingen gekeken.

Resultaten

Het blijkt dat er bij de casestudygemeenten sprake is van een variërende mate van privatisering. Van hoog naar laag is dit in de volgende volgorde: Heemstede, Haarlemmermeer, Meppel en Utrecht.

Voor wat betreft de mate van commercialisering blijkt dat bij alle casestudygemeenten sprake is van een hoge mate, althans hoger dan de landelijk gemiddelde mate van commercialisering.

Voor wat betreft de doelstellingen blijkt dat de gehanteerde indeling in categorieën en indicatoren niet volledig is. Er is een categorie met bijbehorende indicatoren toegevoegd die betrekking heeft op doelstellingen ten aanzien van de uitvoering van beleid. Verder is er in iedere categorie in ieder geval één indicator toegevoegd. Voor een volledig overzicht wordt verwezen naar paragraaf 5.2.

Met betrekking tot SMART blijkt dat er geen enkele doelstelling is bij de casestudygemeenten die volledig aan het SMART-model voldoet. Wel zijn er een aantal doelstellingen die er in een redelijke mate aan voldoen.

Er zijn verder nog een aantal overeenkomsten en verschillen opgemerkt tussen de casestudygemeenten. Overeenkomsten zijn er voor wat betreft de financiële drempel die de gemeente zo laag mogelijk wil houden en het aanbod van sportaccommodaties/ sportvoorzieningen (zorgen voor de totstandkoming en instandhouding van het voorzieningenaanbod). Verschillen zijn er voor wat betreft het inzetten van sport als middel en voor wat betreft de meetbaarheid van doelstellingen, waarbij Utrecht als enige gemeente een specifiek beeld heeft van wat zij wil bereiken.

Verschillen tussen de gemeente 'in tijd' met betrekking tot de doelstellingen zijn er ook. Het belangrijkste verschil is dat gemeenten zich eerder uitsluitend richtten op sportaccommodaties, terwijl de doelstellingen nu veel breder zijn geworden, bijvoorbeeld op het gebied van gezondheid. Daarnaast is een verschil dat doelstellingen zich nu meer richten op sport als middel en dat de economische aspecten meer naar voren zijn gekomen.

Voor wat betreft de beleidsinstrumenten blijkt dat de indeling in sturingsmodellen, categorieën en beleidsinstrumenten niet volledig is. De sturingsmodellen van Fenger en Klok komen wel overeen met de praktijk en ook de uitsplitsing van deze sturingsmodellen in vijf categorieën komt in dit onderzoek overeen met de praktijk. Voor wat betreft de beleidsinstrumenten is het model niet volledig. Er zijn in de praktijk twaalf concrete beleidsinstrumenten die niet in het gehanteerde model staan. Deze instrumenten zijn aan het model toegevoegd. Voor een volledig overzicht wordt verwezen naar paragraaf 5.2.

Overeenkomsten in het gebruik van beleidsinstrumenten liggen op het gebied van de instrumenten uit het juridische sturingsmodel, subsidies en landelijke campagnes. Verschillen zijn er ook, namelijk voor wat betreft instrumenten met betrekking tot sportaccommodaties, het gebruik van het tarievenstelsel en gemeentegaranties, en de wijze en hoeveelheid van informatievoorziening.

Conclusies

Voor wat betreft de doelstellingen is het gehanteerde model onvolledig gebleken in de praktijk. Er is voor wat betreft de doelstellingen een categorie toegevoegd. Ook zijn zes indicatoren toegevoegd aan het model.

Er is geconcludeerd dat de doelstellingen nog weinig naar de zogenaamde SMART-formulering geformuleerd zijn. Er is geen enkele doelstelling bij de casestudygemeenten die volledig aan het SMART-model voldoet.

Er is voor wat betreft de beleidsinstrumenten ook gebruik gemaakt van een model. Dit model blijkt in de praktijk onvolledig te zijn. Voor wat betreft de indicatoren zijn een aantal aanpassingen gemaakt; er zijn twaalf concrete beleidsinstrumenten toegevoegd aan het model. Ook blijkt dat een aantal beleidsinstrumenten zelden tot nooit wordt ingezet, bijvoorbeeld de PPS-constructies.

Er is op basis van dit onderzoek geen directe link gevonden tussen de inzet van beleidsinstrumenten en de doelstellingen van de casestudygemeenten. De doelstellingen lijken 'op zich' te staan, dat wil zeggen zonder een directe link met ingezette beleidsinstrumenten.

Uit het onderzoek is geconcludeerd dat de mate van privatisering van de gemeenten in volgorde van hoog naar laag als volgt is: Heemstede, Haarlemmermeer, Meppel en Utrecht. Voor wat betreft commercialisering is geconcludeerd dat alle gemeenten een hoge mate commercialisering kennen.

Qua relaties is tussen privatisering, doelstellingen en beleidsinstrumenten enerzijds en commercialisering, doelstellingen en beleidsinstrumenten anderzijds het volgende naar voren gekomen. Uit dit onderzoek blijkt dat er aanwijzingen zijn dat privatisering invloed kan hebben op de inhoud van de doelstellingen van een gemeente, onder andere met betrekking tot het formuleren van nieuwe doelstellingen en het aanscherpen van bestaande doelstellingen. Privatisering kan ook invloed hebben op de categorie van doelstellingen waar een gemeente zich op richt.

Er is in het onderzoek geen duidelijke relatie gevonden tussen de mate van privatisering en de SMART-formulering van doelstellingen.

Ook kan privatisering invloed hebben op de beleidsinstrumenten. Er kan geconcludeerd worden dat de invloed van privatisering is dat bepaalde instrumenten in mindere mate of niet meer kunnen worden ingezet; er worden bij privatisering niet totaal andere beleidsinstrumenten ingezet. Ook is geconcludeerd dat, hoewel er vanuit is gegaan dat privatisering een ontwikkeling is, privatisering wordt ingezet als beleidsinstrument.

Er zijn aanwijzingen gevonden dat er een relatie met commercialisering bestaat op het gebied van het voorzien in sportaccommodaties. Er zijn geen aanwijzingen gevonden dat gemeenten op een andere wijze in de doelstellingen rekening houden met commerciële sportaanbieders.

Ten aanzien van beleidsinstrumenten is het vergunningenstelsel vrijwel de enige mogelijkheid om de komst van commerciële sportaanbieders te beïnvloeden.

Het lijkt in dit onderzoek zo te zijn dat de komst van commerciële sportaanbieders wordt gezien als een aanvulling op het bestaande sportaanbod, maar dat gemeenten niet realiseren in welke mate sommige sporten alleen door commerciële sportaanbieders worden aangeboden. Commerciële sportaanbieders zijn over het algemeen sterk tak van sport gebonden. Deze takken van sport vallen vaak buiten het gemeentelijke sportbeleid. Er kan op basis van het onderzoek worden gesteld dat het commerciële sportaanbod door gemeenten niet wordt gestimuleerd.

Tot slot is geconcludeerd dat het beantwoorden van de laatste onderzoeksvraag niet in voldoende mate is gelukt. De reden hiervan is dat er geen gegevens over doelbereiking bekend zijn bij de casestudygemeenten. Het gebrek aan goed geformuleerde doelstellingen is mede debet aan het achterwege blijven van gegevens om doelbereiking te onderzoeken.

Aanbevelingen

Uit deze conclusies volgen de volgende vier aanbevelingen.

1. *Het onderzoeken van de mogelijkheden om als gemeente meer met commerciële sportaanbieders samen te werken om het aanbod van sportactiviteiten zodoende te optimaliseren.*
2. *Het formuleren van de doelstellingen volgens het SMART-model om de doelstellingen meetbaar te maken.*
3. *De landelijke organisaties, gemeenten en eventueel een onafhankelijke derde partij kunnen een handboek vervaardigen, waarin de ontwikkelingen privatisering en commercialisering staan beschreven met de voordelen en nadelen ervan.*
4. *Een statistisch vervolgonderzoek naar privatisering, commercialisering, doelstellingen en beleidsinstrumenten om zodoende de probleemstelling van dit onderzoek beter en met meer feiten te kunnen beantwoorden.*

INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING	9
	AANLEIDING	9
	1.1 VOORGESCHIEDENIS IN KORT BESTEK.....	9
	1.2 ONTWIKKELINGEN OP HET LOKALE SPORTGEBIED	10
	1.2.1 Kerntakendiscussies.....	11
	1.2.2 Toename maatschappelijke betekenis van sport.....	11
	1.3 BELANG VAN HET ONDERZOEK.....	12
	1.4 DOELSTELLING EN PROBLEEMSTELLING	13
	1.5 LEESWIJZER.....	15
2	CONCEPTUEEL KADER	16
	INLEIDING	16
	2.1 PRIVATISERING	16
	2.2 COMMERCIALISERING	18
	2.3 BELEID	19
	2.3.1 <i>Beleid</i>	19
	2.3.2 <i>Beleidsproces</i>	20
	2.3.3 <i>Beleidstheorie</i>	21
	2.4 BELEIDSINSTRUMENTEN	21
	2.4.1 <i>Typen beleidsinstrumenten</i>	22
	2.4.2 <i>Beleidsinstrumenten voor sport</i>	24
	2.5 DOELSTELLINGEN	27
	2.5.1 <i>Doelstellingen</i>	27
	2.5.2 <i>Het SMART-model</i>	28
	2.6 VERWACHTINGEN.....	29
	2.7 TENSLOTTE.....	30
3	METHODE VAN ONDERZOEK.....	31
	INLEIDING	31
	3.1 OPERATIONALISERING.....	31
	3.1.1 <i>De mate van privatisering</i>	32
	3.1.2 <i>De mate van commercialisering</i>	34
	3.1.3 <i>Categorisering van doelstellingen</i>	35
	3.1.4 <i>Categorisering van beleidsinstrumenten</i>	37
	3.1.5 <i>Doelbereiking</i>	40
	3.2 DATAVERZAMELING EN ONDERZOEKSMETHODE	40
	3.2.1 <i>Methodologische verantwoording</i>	40
	3.2.2 <i>Selectie gemeenten</i>	41
	3.3 TENSLOTTE.....	41

4	HOE ZIET DE PRAKTIJK ERUIT?	42
	INLEIDING	42
	4.1 IN DE PRAKTIJK BIJ GEMEENTEN...	42
	4.1.1 <i>Mate van privatisering</i>	42
	4.1.2 <i>Mate van commercialisering</i>	46
	4.1.3 <i>Doelstellingen</i>	50
	4.1.4 <i>Beleidsinstrumenten</i>	56
	4.1.5 <i>De relatie tussen privatisering en doelstellingen en beleidsinstrumenten</i>	65
	4.1.6 <i>De relatie tussen commercialisering en doelstellingen en beleidsinstrumenten</i>	69
	4.1.7 <i>Doelbereiking</i>	72
5	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	75
	INLEIDING	75
	5.1 KANTTEKENING	75
	5.2 BEANTWOORDING VAN DE ONDERZOEKSVRAGEN	76
	5.3 SLOTCONCLUSIE	85
	5.4 AANBEVELINGEN	86
	LITERATUURLIJST	88
	BIJLAGE 1	93
	BIJLAGE 2	95
	BIJLAGE 3	96
	BIJLAGE 4	97
	BIJLAGE 5	100
	BIJLAGE 6	118

1 | INLEIDING¹

“Entreprijzen van het zwembad verhoogd” en “Verhoogde contributies bij voetbalverenigingen” zijn krantenkoppen die u zeer waarschijnlijk liever niet leest. U zult het waarschijnlijk als prettiger ervaren om positieve krantenkoppen te zien als “Sportaccommodatie nu volledig in eigen handen voetbalvereniging”, “Nieuwe squashaccommodatie binnen gemeentegrenzen” en “Kracht- en fitnesscentrum opent binnenkort haar deuren”. Hiermee zijn direct voorbeelden gegeven van twee belangrijke kernbegrippen uit dit onderzoek, namelijk privatisering en commercialisering.

AANLEIDING

Dat de gemeente een grote rol speelt bij de hiervoor genoemde krantenkoppen, zal niet voor iedereen bekend en even logisch zijn. Daarom een zeer korte uitleg; verhoging van entreprijzen en contributies *kan* voortkomen uit een ‘slechte’ privatisering van de sportaccommodatie. Een ‘goede’ privatisering echter, kan zeer in het voordeel van verenigingen werken, maar ook in het voordeel van de gemeente. Squashbanen en fitnesscentra zijn vaak opgericht door commerciële exploitanten. Wat heeft dit dan voor invloed op gemeenten? En wat verandert er dan voor de gemeente als er wordt geprivatiseerd en als er commercialisering is? En wat is dat eigenlijk: privatisering en commercialisering? Op deze vragen wordt in deze scriptie een antwoord gegeven.

Deze scriptie heeft als doel om antwoord te geven op de vraag: *In hoeverre hebben de mate van privatisering en commercialisering consequenties voor de doelstellingen en de beleidsinstrumenten van gemeenten op het sportgebied?*

De ontwikkelingen commercialisering en privatisering zijn in de jaren '80 en '90 in gang gezet en krijgen steeds meer aandacht en gestalte. Naast deze twee ontwikkelingen zijn ook de opkomst van kerntakendiscussies bij gemeenten en de toenemende maatschappelijke betekenis van sport interessante ontwikkelingen in het kader van dit onderzoek (paragraaf 1.2). In paragraaf 1.3 wordt het belang van dit onderzoek, zowel maatschappelijk als wetenschappelijk, beschreven. In paragraaf 1.4 komen de doelstelling en probleemstelling aan de orde. Paragraaf 1.5 sluit dit eerste hoofdstuk af met een leeswijzer voor deze scriptie. Om een compleet beeld te schetsen volgt echter eerst ter kennisneming een korte beschrijving van de sporthistorie van grofweg de periode 1950 – 2006.

1.1 VOORGESCHIEDENIS IN KORT BESTEK

In de periode van 1950 tot midden jaren '80 was er sprake van een zogenaamde ‘sportverzorgingsstaat’. Dit hield in dat de overheid ruimhartige voorwaarden voor de sport verzorgde en dat de sportvereniging de organisatie van de wedstrijden op zich nam. De overheid zag zichzelf in deze periode als een belangrijke partij op sportgebied en wilde vrijwel alle zaken met betrekking tot sportaccommodaties in eigen hand houden. De aanleg, de exploitatie en het onderhoud van sportaccommodaties lagen dan ook volledig bij de overheid. Het kwam zelfs zover dat het sportbeleid

¹ Gebaseerd op: Van Bottenburg, M., ‘*Landelijk Contact, 50 jaar lokaal sport- en recreatiebeleid; Van Pro tot Prof*’, Drukkerij van den Berg & Versluijs BV, Dordrecht; 1999

moest bijdragen aan 'het ontstaan van een minder direct op prestatie gerichte, meer leefbare en ook meer ontspannen samenleving'². Hierdoor werd het beleid, naast de aanleg van sportaccommodaties voor de georganiseerde wedstrijdsport, op het organiseren en stimuleren van recreatief getinte sportactiviteiten gericht.

In de jaren '80 stagneerde de economische groei, namen de collectieve lasten sterk toe en werden op vrijwel alle beleidsterreinen de uitgaven kritisch bekeken. Dit leidde tot bezuinigingen en het doelmatiger uitvoeren van het sportbeleid. De kapitaallasten van de sportaccommodaties legden namelijk een grote, vaste claim op het gemeentelijke sportbudget.

Pouw (1999, 419) stelt dat bezuinigingen op sportbeleid alleen te realiseren zijn door middel van privatiseringen van accommodaties, omdat het overgrote deel van het 'sportgeld' in accommodaties en accommodatiebeleid is gestoken. Daarbij komt ook dat veel gemeentebesturen in deze periode van mening waren dat de gemeente te veel verantwoordelijkheden op zich had genomen. Vragen als 'moeten slecht renderende en overbodige accommodaties niet worden afgestoten?' en 'was het wel efficiënt om de beheers- en onderhoudstaken door de gemeente te laten verrichten?' staken de kop op (Van Bottenburg, 1999, 56). Kortom, de sturing vanuit de gemeente werd kritisch bekeken.

Eind jaren '80 kwamen de kerntakendiscussies op gang. Een kerntakendiscussie houdt in dat de gemeente nader gaat bepalen welke taken zij wel en welke taken zij niet op zich neemt. In de jaren '90 was nog steeds sprake van bezuinigingen en als gevolg hiervan en als gevolg van kerntakendiscussies was een bepaalde trend waar te nemen. Er was namelijk in toenemende mate sprake van privatiseringen. Onder privatisering wordt verstaan; "*alle veranderingen in de voorzieningswijze van een dienst of goed, waarbij de inbreng van particuliere ondernemingen toeneemt ten opzichte van die van de overheid tot en met het punt waarop sprake is van afstoting van de activiteit zonder meer*" (Wouters, 1984, 30). Naast privatisering kwamen er ook steeds meer zelfstandig gestichte 'sportondernemingen', waarbij gedacht kan worden aan fitness- en squashcentra. Deze opkomst van 'sportondernemingen' kan worden getypeerd als commercialisering van het sportgebied. Commercialisering kan gedefinieerd worden als: '*de toenemende bemoeienis van marktpartijen met de sport*' (VWS, 2000, 1). In dit onderzoek wordt deze definitie enigszins aangepast, omdat het in dit onderzoek niet gaat om een toenemende bemoeienis, maar om daadwerkelijk toetredende commerciële sportaanbieders tot het sportgebied. Commercialisering houdt daarom in dit onderzoek in: de toetreding van commerciële sportaanbieders op het sportgebied. Ook werd het sportbeleid in de jaren '90 meer toegesneden op de toenemende maatschappelijke betekenis van sport. Tot slot werd het sportbeleid in de jaren '90 gekenmerkt door begrippen als 'kwaliteitsverbetering', 'klantenbinding', 'integraal werken', 'publiek-private-samenwerking' en 'proactieve beleidsvoering'. Kortom, het beleid werd zakelijker en output-gericht.

1.2 ONTWIKKELINGEN OP HET LOKALE SPORTGEBIED

Er zijn over de afgelopen decennia veel ontwikkelingen te noemen voor wat betreft sport. Om deze ontwikkelingen te kunnen afbakenen is er gekozen voor een beperking tot het lokale sportgebied. Op het lokale sportgebied hebben zich vier belangrijke ontwikkelingen voorgedaan. Het gaat om de ontwikkelingen privatisering, commercialisering, kerntakendiscussies en de toename van de maatschappelijke betekenis van sport.

De ontwikkelingen privatisering en commercialisering staan samen met doelstellingen en beleidsinstrumenten centraal in dit onderzoek en worden in het volgende hoofdstuk beschreven. Om een volledig beeld te schetsen van de ontwikkelingen op het lokale sportgebied worden de ontwikkelingen 'kerntakendiscussie' en 'toename van de maatschappelijke betekenis van sport' beschreven. Deze laatste twee ontwikkelingen zullen in deze scriptie ook zijdelings in andere hoofdstukken genoemd worden, hoewel zij niet tot de kern van het onderzoek behoren. Het is daarom goed om deze begrippen te verduidelijken.

² Van den Heuvel, M. & Van der Poel, H.; '*Sport in Nederland, een beleidsgerichte toekomstverkenning*', 1999, 16

1.2.1 Kerntakendiscussies

De kerntakendiscussie is weliswaar een interessante ontwikkeling geweest bij gemeenten, maar voor dit onderzoek betreft dit geen variabele. Toch is het als achtergrondinformatie interessant om het begrip kerntakendiscussies nader uit te leggen, mede omdat dit begrip hier en daar in deze scriptie genoemd wordt.

Het is in de eerste plaats goed om te onderkennen dat de gemeente een bepaalde plaats heeft in de samenleving. Deze positie binnen de samenleving is aan verandering onderhevig, omdat deze samenleving verandert, omdat de gemeente zelf verandert en omdat de omstandigheden veranderen. De gemeente zal zich dus continu bewust moeten zijn van deze plaats in de samenleving. (Stuurgroep, 2004, 2)

Voor een gemeente kan het een lastige opgave zijn om te bepalen wat de taken zijn die door haar moeten worden uitgevoerd. Dit kan bijvoorbeeld afhankelijk zijn van de politieke stroming binnen een gemeente, maar ook de veranderende maatschappij kan een rol spelen. Hierdoor kan een verandering optreden in de noodzaak en gewenstheid van overheidsbemoeienis. Vrijwel elke gemeente organiseert vroeg of laat wel een kerntakendiscussie. Volgens Op de Weegh (1995, 3) komen in kerntakendiscussies ontwikkelingen en problemen in de lokale besluitvorming bij elkaar. Van kerntakendiscussies wordt verwacht dat het een bijdrage levert en meer openheid geeft over de taken van de gemeente.

Nollen en Op de Weegh (1995, 13) geven aan dat kerntakendiscussies een antwoord trachten te geven over de 'hoe-' en 'wat'-vraag. *Wat zijn de kerntaken van de gemeente? Hoe moeten deze kerntaken worden uitgevoerd?*

De Haarlemse stuurgroep (2004, 1-2) stelt dat de *wat-vraag* inhoudt; welke taken vindt het bestuur van zodanig belang dat het als gemeentelijke taak beschouwd zou moeten worden? Volgens de stuurgroep zijn dit de taken die de wetgever aan de gemeente heeft toebedeeld, maar ook andere taken waarvan politiek besloten wordt dat de gemeente er een taak heeft, of er een bepaalde verantwoordelijkheid voor heeft.

De *hoe-vraag* houdt volgens de stuurgroep in; op welke wijze draagt de gemeente zorg voor de uitoefening van de taak?

Deze hoe-vraag is een belangrijk onderdeel van de kerntakendiscussies. Er zijn in de praktijk veel accentverschuivingen binnen de gemeente om inhoud te kunnen geven aan haar taken. Er is bijvoorbeeld sprake van een beperking van wettelijk opgedragen taken, een bewuste toevoeging van taken of er is meer aandacht voor de langere termijn effecten. Deze accentverschuivingen hebben gevolgen voor de uitvoering van taken. Er is door onder andere uitbesteding en privatisering steeds meer sprake van een gemeente als 'regievoerder' en steeds minder als 'uitvoerder'. (Roos, 1995, 39)

Zoals al in de inleiding beschreven, was er in de jaren '90 sprake van veranderingen binnen de gemeente. Als gevolg van onder andere kerntakendiscussies hebben gemeenten zich opnieuw beraden over hun taken en verantwoordelijkheden, waaronder ook sport (vgl. SCP, 2003, 46). Uit de uitkomsten van deze kerntakendiscussies vloeide in bepaalde gevallen privatisering voort. Dit kan dusdoende een rol spelen bij de toename van privatisering. Deze heroriëntatie van taken is voornamelijk gericht op het zoeken naar besparingsmogelijkheden voor wat betreft doelmatigheid en productiviteitsverbetering. De genoemde heroriëntatie wordt ook wel gekarakteriseerd als 'de kerntakendiscussie'.

1.2.2 Toename maatschappelijke betekenis van sport

De toenemende maatschappelijke betekenis van sport is de laatste ontwikkeling die toegelicht wordt. Ook deze ontwikkeling is in dit onderzoek geen variabele, maar is, evenals de kerntakendiscussies, interessant om als achtergrondinformatie te beschrijven. Mede door deze ontwikkeling is sport namelijk hoger op de politieke agenda komen te staan. Volgens Van Bottenburg (1999) heeft sport in

het algemeen een steeds belangrijkere positie gekregen in de samenleving en krijgt sport in de gemeentelijke organisatie steeds meer aandacht.

Er is ook een verband tussen de toename van de maatschappelijke betekenis van sport en de variabelen uit dit onderzoek (de doelstellingen en de beleidsinstrumenten). Doordat sport een belangrijkere positie inneemt in de samenleving wordt er binnen de gemeentelijke organisatie meer aandacht besteedt aan sport. Waar er voorheen alleen een ambtenaar was die zich bezig hield met sportaccommodaties (Van Bottenburg, 1999), bestaat er tegenwoordig in een groot aantal gemeenten zelfs een specifieke sportnota. Dit heeft geleid tot het formuleren van doelstellingen die deels meer ambitieus zijn voor het sportgebied. Hierdoor is er meer behoefte aan goed werkende en gericht ingezette instrumenten. Er is in dit onderzoek echter voor gekozen om de ontwikkeling 'toenemende maatschappelijke betekenis van sport' niet als variabele op te nemen, omdat het onderzoek dan te uitgebreid zou worden.

Een van de maatschappelijke betekenissen van sport ligt in het, op een plezierige wijze, kennismaken met regels, normen en waarden. Dit blijkt onder meer uit motivatieonderzoeken van onder andere Bakker e.a., 1984; Horn, 1992 en Vanreusel en Bulcaen, 1992. (Van Bottenburg, 1996, 21) Uit deze onderzoeken komen onder andere de volgende motieven naar voren; vriendschap, sociaal contact, sociale vergelijking, zelfontplooiing, succesbeleving, prestige, sociale waardering.

De toenemende betekenis van sport blijkt daarnaast uit het feit dat het onderwerp sport bij de wijziging van de Welzijnswet in 1994 vanwege zijn maatschappelijke functie uitgeroepen werd tot één van de vijf thema's uit de eerste Welzijnsnota. Reeds in deze nota werd gesproken over bijdragen aan intergratie van grote groepen in de samenleving, als ook over het belang voor de gezondheid en vitaliteit van de bevolking als geheel. Hierdoor werd sport "als zinvolle vrijetijdsbesteding en als bindmiddel in de samenleving" als maatschappelijk belangrijk ervaren. (SCP, 2002, 76-77, 89)

Verder kan de maatschappelijke betekenis van sport, zoals deze in de wetenschappelijke literatuur is te vinden, worden teruggebracht tot de volgende vier categorieën³. 1) sport en karaktervorming, 2) sport en sociale binding, 3) sport en gezondheid en 4) sport en economie.

1.3 BELANG VAN HET ONDERZOEK

In deze paragraaf wordt het belang van dit onderzoek beschreven. Op deze wijze kan verantwoording over het onderzoek worden afgelegd. Om concreet het belang aan te kunnen geven, wordt een doelstelling geformuleerd. Eerst wordt echter de wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie van dit onderzoek beschreven.

In dit onderzoek wordt de rol van de gemeente onder de loep genomen. Het terrein waarop dit onderzoek zich begeeft, is het sportgebied. Op dit gebied zal onderzoek worden gedaan op welke wijze en in welke mate privatisering en commercialisering op de sportmarkt tot veranderingen hebben geleid van de doelstellingen en de beleidsinstrumenten van de gemeente op het sportgebied.

De belangrijkste verandering in de jaren '90 was de verzakelijking van het sportbeleid. De toename van verantwoordelijkheden voor de burgers en het uitbesteden van taken door de gemeenten op het gebied van onderhoud en beheer van sportaccommodaties aan sportverenigingen zijn hier voorbeelden van. Er is in deze jaren sprake van een toename van privatisering van gemeentelijke accommodaties, met name bij de sporten zwemmen, hockey en tennis⁴.

Het is in het kader van dit onderzoek wetenschappelijk interessant om te kijken naar de mate van verandering van de interne organisatie van gemeenten door invloeden van buitenaf. Dit wil zeggen dat ontwikkelingen (privatisering, commercialisering) die zich voordoen een verandering teweeg kunnen brengen binnen de gemeentelijke organisatie en het beleid van de gemeente. Er ontstaat meer wetenschappelijke kennis omtrent in hoeverre gemeenten inspelen op ontwikkelingen in de

³ Zie bijlage 1

⁴ Van Bottenburg, M., 'Landelijk Contact', 1999, 60-61

samenleving. Dit onderzoek geeft een aanvulling op de kennisbehoefte over wetenschappelijk onderzoek bij gemeenten op sportgebied.

Daarnaast kent het onderzoek ook maatschappelijke relevantie. Deze maatschappelijke relevantie blijkt al uit het kopje 'toename maatschappelijke betekenis van sport' hierboven. Daarnaast is ook het volgende vanuit maatschappelijk oogpunt interessant.

Er is maar een klein deel van de Nederlandse bevolking dat nog nooit gesport heeft. Studies wijzen uit dat het aandeel sporters onder de Nederlandse bevolking groeit. Volgens het AVO sportte in 1999 65% van de Nederlandse bevolking (6- tot 79- jarigen)⁵. Het SCP (2003, 93) spreekt zelfs van 'een versporting van de samenleving'.

Daarnaast hecht de overheid veel belang aan gezondheid en sociale binding. Om met de eerste te beginnen; Den Bak e.a. (1994, 21) stellen dat sport- en bewegingsactiviteiten een positieve uitwerking hebben op zowel het fysieke als het psychosociale functioneren van mensen. Ook de huidige reclamecampagne⁶ van de overheid (30 minuten bewegen per dag) onderbouwt dit belang. Van Bottenburg (1999, 57-58) stelt dat de positieve effecten van de sport op bijvoorbeeld volksgezondheid en leefbaarheid in wijken altijd ten grondslag hebben gelegen aan het gemeentelijk sportbeleid, maar dat deze slechts impliciet werden nagestreefd. Vanaf de jaren '90 ging men er echter niet langer vanuit dat deze effecten automatisch tot stand zouden komen en daarom moest vanuit een integrale aanpak de 'sport als middel' worden ingezet.

Tevens wordt de sociale binding bevorderd door sport (Van Bottenburg, 1996, 28-30). Naast de sociale binding van mensen worden ook de socialisatie, integratie en resocialisatie bevorderd door sport (Van Bottenburg, 1996, 31-38).

Ook kan nog worden gewezen op de economische motieven. Volgens Van Bottenburg (1996, 43) profiteert de samenleving in economische zin van de sport, omdat zich rond de sport een markt heeft ontwikkeld. Van Bottenburg (1996, 43) stelt dat deze sportmarkt gestaag doorgroeit en dat het einde van deze groei nog niet in zicht is.

Tot slot wordt binnen het nieuwe lokale sportbeleid vanaf de jaren '90 meer gelet op de effectiviteit. Dit wil zeggen dat bijvoorbeeld subsidies door de ontvangers moeten worden verdiend. Om een subsidie te verdienen moet de ontvanger ervan laten zien op welke wijze de subsidie de leefbaarheid in de stad ten goede komt. Meer dan voorheen wordt een doelgericht beleid gevoerd om via de sport veranderingen teweeg te brengen. Sportactiviteiten waren er volgens de overheid niet alleen voor het plezier, maar ook als middel voor integratie, socialisatie en buurtcohesie. De output van het beleid wordt belangrijker. Een goed voorbeeld hiervan is de titel van de gemeentelijke sportnota van Den Haag, namelijk 'Sturen op doelen'. Hierbij wordt 'sport als middel' gebruikt. (Van Bottenburg, 1999, 62-63)

1.4 DOELSTELLING EN PROBLEEMSTELLING

Door de bovengenoemde ontwikkelingen en door veranderde economische en maatschappelijke situaties zijn de mogelijkheden voor de overheid om te kunnen sturen op sportgebied ook veranderd. Volgens Van der Poel (2001, 9) bestaat er zelfs *"geen op de sport toegesneden ruimtelijk ordeningsinstrumentarium en weinig meer dan een versnipperd beeld van (de inzet van) de algemene instrumenten en sturingsmechanismen die een rol spelen bij de totstandkoming van sportvoorzieningen"*. Uit deze uitspraak volgt voor dit onderzoek de vraag; welke beleidsinstrumenten heeft een gemeente op sportgebied en hoe worden deze toegepast? Dit betreft een onderdeel van dit onderzoek. Daarnaast richt dit onderzoek zich op doelstellingen op sportgebied, de mate van privatisering van sportaccommodaties en de mate commercialisering van sportaccommodaties. Na de mate van privatisering en commercialisering van een gemeente te hebben vastgesteld wordt onderzocht of er relaties te leggen zijn met doelstellingen van gemeenten op sportgebied en/ of met beleidsinstrumenten van een gemeente op sportgebied. Dit is interessant, omdat een gemeente door de

⁵ SCP, 'Rapportage Sport 2003', 2003, 93

⁶ <http://www.postbus51.nl/>, <http://www.flash123.nl>

doelstellingen en de maatschappelijke betekenis van sport meer wil bereiken. Maar het zou kunnen dat een gemeente dit niet kan doordat zij niet de juiste instrumenten heeft of kan inzetten door bijvoorbeeld de ontwikkelingen privatisering en/ of commercialisering.

Het doel van deze scriptie is hieronder weergegeven als doelstelling. Vervolgens is de probleemstelling opgesteld, waaruit een aantal onderzoeksvragen voort is gekomen.

Het doel van dit onderzoek is geformuleerd in de volgende doelstelling.

‘Het verkennen van de doelstellingen en de beleidsinstrumenten van gemeenten als gevolg van privatisering en commercialisering en de effectiviteit van instrumenten van gemeenten op het lokale sportgebied.’

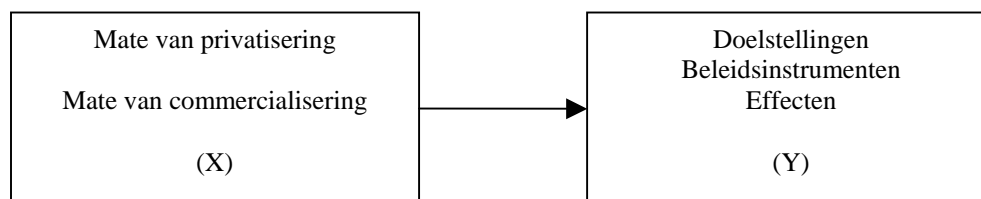
De probleemstelling die daar uit voort komt luidt:

“In hoeverre hebben de mate van privatisering en de mate van commercialisering van de sportaccommodaties consequenties voor de doelstellingen en de beleidsinstrumenten van de gemeente op het sportgebied en wat zijn de effecten van deze instrumenten?”

Om deze probleemstelling te kunnen beantwoorden zijn de hiernavolgende onderzoeksvragen opgesteld.

- 1) Welke doelstellingen willen gemeenten anno 2005 mede via de sport realiseren?
- 2) Wat zijn de economische, juridische en communicatieve beleidsinstrumenten van gemeenten op het sportgebied?
- 3) Van welke beleidsinstrumenten maakt de gemeente nu gebruik en welke doelstellingen trachten gemeenten met deze beleidsinstrumenten te realiseren?
- 4) Wat is de invloed van privatisering en commercialisering op de doelstellingen en beleidsinstrumenten voor sport van de gemeenten?
- 5) Heeft de inzet van de huidige beleidsinstrumenten geleid tot het gewenste resultaat; de gestelde doelstellingen voor sport?

De in de probleemstelling en onderzoeksvragen genoemde begrippen mate van privatisering en mate van commercialisering (onafhankelijke variabelen) en doelstellingen, beleidsinstrumenten en effecten (afhankelijke variabelen) staan in relatie met elkaar. In onderstaand conceptueel model (figuur 1) staat deze relatie weergegeven.



Figuur 1: Conceptueel model van deze scriptie

De mate van privatisering en de mate van commercialisering (X) zijn de onafhankelijke variabelen. De veronderstelling is dat er een verband bestaat tussen de mate van privatisering en commercialisering van sportaccommodaties in een gemeente en de doelstellingen, beleidsinstrumenten en effecten (Y) van deze gemeente. De doelstellingen, beleidsinstrumenten en effecten (Y) zijn afhankelijk van de mate van privatisering en commercialisering (X) en kunnen zodoende worden beschreven als een afhankelijke variabele. De relatie tussen de mate van privatisering en commercialisering (X) en de doelstellingen, beleidsinstrumenten en effecten (Y) zullen door middel van empirisch onderzoek worden achterhaald.

Onderzoeksstrategie

De onderzoeksvragen zijn op de volgende wijze beantwoord.

1. De eerste onderzoeksvraag is een beschrijvende vraag. Op deze vraag wordt door middel van empirisch onderzoek een antwoord gezocht. Hierbij moet voornamelijk gedacht worden aan gemeentelijke nota's en beleidsstukken. Het antwoord op deze onderzoeksvraag is gegeven in paragraaf 4.1.3.
2. Aan de hand van Fenger en Klok (Fenger & Klok in Hoogerwerf, 2003, 241-259) en de VNG (1989) wordt antwoord gegeven op de beschrijvende tweede onderzoeksvraag; wat zijn de beleidsinstrumenten van de gemeente op het sportgebied? Deze onderzoeksvraag is in paragraaf 2.4.1 beantwoord. Het gaat hier om een literatuurstudie.
3. De derde onderzoeksvraag is beschrijvend van aard. Het is beschrijvend, omdat er een overzicht wordt gegeven van de doelstellingen en de instrumenten waarvan de geselecteerde gemeenten gebruik maken. Deze vraag wordt beantwoord met behulp van kwalitatief onderzoek, door middel van interviews bij een viertal gemeenten. Ook wordt gebruik gemaakt van gemeentelijke nota's en stukken waarin het beleid beschreven staat. Paragraaf 4.1.4 geeft antwoord op deze onderzoeksvraag.
4. De vierde onderzoeksvraag heeft betrekking op de invloed van privatisering en commercialisering. Dit is een causale exploratieve vraag. Het gaat hier om de invloed van privatisering en commercialisering op de doelstellingen en de instrumenten van gemeenten. Door middel van kwalitatief onderzoek in de vorm van interviews wordt deze vraag beantwoord. Zowel door geïnterviewden te vragen naar de invloed die privatisering en commercialisering heeft gehad, als door onderlinge vergelijking van de casestudygemeenten wordt hier iets over gezegd. Dit gebeurt door middel van een meervoudig casedesign (vier gemeenten). Het antwoord op deze onderzoeksvraag is gegeven in paragraaf 4.1.5 en paragraaf 4.1.6.
5. De vijfde onderzoeksvraag, heeft de inzet van de huidige beleidsinstrumenten geleid tot het gewenste resultaat, is ook een causale vraag. Door middel van interviews (kwalitatief onderzoek) wordt aan de hand van ervaring van gemeenten een antwoord gezocht op deze vraag. Het antwoord op deze onderzoeksvraag staat in paragraaf 4.1.7.

De interviews die hierboven bedoeld worden, zijn gehouden met ambtenaren sport van een viertal gemeenten (zie bijlage 5). Het betreft de gemeenten Haarlemmermeer, Heemstede, Meppel en Utrecht. Voor een nadere uitwerking wordt verwezen naar paragraaf 3.2.2. Tevens zijn interviews gehouden met 'professionals' van landelijke organisaties (zie bijlage 6). Het gaat hierbij om professionals van het ministerie van VWS, het NOC*NSF, het Mulierinstituut, het NISB, Marktplan Adviesgroep en de Vereniging Sport en Gemeenten. De laatstgenoemde interviews zijn gebruikt als eerste verkenning voor de opzet van de interviewvragenlijst.

1.5 LEESWIJZER

De structuur van deze scriptie is als volgt. In hoofdstuk 2 wordt het conceptueel kader van dit onderzoek beschreven. Daarin worden de vier variabelen nader uitgewerkt. In dit hoofdstuk, specifiek in paragraaf 2.4, wordt antwoord gegeven op de tweede onderzoeksvraag. In hoofdstuk 3, de methode van onderzoek, worden de variabelen meetbaar gemaakt in de paragraaf operationalisering en wordt aangegeven wat de onderzoeksmethode is geweest en op welke wijze de data verzameld is. Hoofdstuk 4 is de uitwerking van het empirische onderzoek. In dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen één (paragraaf 4.1.3), drie (paragraaf 4.1.4), vier (paragraaf 4.1.5 en 4.1.6) en vijf (paragraaf 4.1.7) beantwoord. Hoofdstuk 5 bevat tenslotte de conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek.

INLEIDING

Dit hoofdstuk beschrijft aan de hand van literatuur vier variabelen van dit onderzoek, te weten privatisering, commercialisering, doelstellingen en beleidsinstrumenten. ‘Privatisering’ en ‘commercialisering’ zijn de onafhankelijke variabelen en worden in respectievelijk paragraaf 2.1 en paragraaf 2.2 beschreven. Paragraaf 2.3 geeft een theoretische basis van het begrip beleid. Deze basis is nodig voor paragraaf 2.4, waarin de ‘beleidsinstrumenten’, een afhankelijke variabele, centraal staan. De andere afhankelijke variabele is ‘doelstellingen’ (paragraaf 2.5). In de praktijk zal iedere gemeente haar eigen doelstellingen hebben en ook haar eigen beleidsinstrumenten kennen. Dit komt doordat iedere gemeente de doelstellingen en beleidsinstrumenten toespitst op de lokale situatie. Het meetbaar maken van deze variabelen, de operationalisering, komt in het volgende hoofdstuk (3) aan de orde. Hoofdstuk 2 behandelt verder nog de verwachtingen van dit onderzoek (paragraaf 2.6) en sluit af met een tenslotte in paragraaf 2.7.

2.1 PRIVATISERING

Privatisering is een onafhankelijke variabele van dit onderzoek en daarom een belangrijk begrip. Hieronder staat dit begrip nader uitgewerkt, zodat een helder beeld ontstaat wat privatisering precies inhoudt.

Hoewel sportverenigingen in toenemende mate te maken krijgen met privatisering en dus een grotere mate van zelfstandigheid hebben dan vroeger, hebben ze voor een belangrijk deel te maken met het beleid van de gemeente waarin zij gesitueerd zijn.⁷

In het algemeen richt privatisering zich op het beheer en de exploitatie van sportaccommodaties, waarbij het niet alleen gaat om de overdracht van beheerswerkzaamheden, maar ook om de financiële en bestuurlijke verantwoordelijkheden. (Bruinink, 2001, 9) Ook geeft Bruinink (2001, 14) aan dat de aanleiding van privatiseringen veelal zijn voortgekomen uit kostenbesparingen of -beheersingen bij gemeenten. Andere factoren die een rol kunnen spelen, zijn bijvoorbeeld:

- De politieke wens dat de gebruikers meer verantwoordelijkheid krijgen bij het beheer van complexen
- De wens van verenigingen om over meer faciliteiten of een hoger kwaliteitsniveau te kunnen beschikken
- De noodzaak tot een bestuurlijke en ambtelijke reorganisatie van een sportafdeling (Bruinink, 2001, 14)

In deze scriptie wordt de definitie van Wouters (1984, 30) van het begrip privatisering als basis gebruikt. Onder privatisering wordt daarom in dit onderzoek verstaan; alle veranderingen in de voorzieningswijze van een dienst of goed, waarbij de inbreng van een private rechtspersoon toeneemt ten opzichte van die van de overheid tot en met het punt waarop sprake is van afstoting van de activiteit zonder meer.

⁷ <http://www.sport.nl/boek.php3?artid=2243>

Er kunnen meerdere motieven zijn voor een gemeente om over te gaan tot privatiseringen. Hieronder worden drie motieven nader toegelicht.

Ten eerste is er het financiële motief⁸. Dit houdt in dat privatisering zou leiden tot een goedkopere productie van een voorziening. Door een grotere doelmatigheid, flexibiliteit bij de inzet van personeel en optimalere bedrijfsgrootte, wordt verwacht dat de particuliere sector goedkoper kan werken dan de overheid. Bruinink (2001, 14) omschrijft dit financiële motief als *'de noodzaak tot kostenbesparing of kostenbeheersing bij gemeenten'*.

Het tweede motief is het bestuurlijk-strategische motief⁹. Verwacht wordt dat door privatisering de overheid slagvaardiger wordt. Er vindt afslanking plaats van de overbelasting van de overheid, wat wil zeggen dat er een ontlasting is van de politieke en ambtelijke top wat betreft bemoeienis in de uitvoerende sfeer.

Van Rijswijk (1996, 4) geeft tenslotte kerntakendiscussies als derde motief voor privatisering aan. Een kerntakendiscussie wil zeggen dat er binnen de gemeentelijke organisatie een heroriëntatie plaatsvindt van taken en verantwoordelijkheden van gemeenten. Hierbij wordt voornamelijk gekeken naar besparingsmogelijkheden voor wat betreft doelmatigheid en productiviteitsverbetering. Het begrip kerntakendiscussie wordt in paragraaf 1.2.1 verder uitgewerkt.

Privatisering van overheidstaken (die in bepaalde voorzieningen voorzien) kan op verschillende niveaus plaatsvinden. Er kan bijvoorbeeld een deelactiviteit worden overgenomen, maar ook een complete activiteit van de overheid kan worden geprivatiseerd. Privatisering kan daarom nog worden onderverdeeld in uitbesteden, overlaten en afstoten. (vgl. Balkenende, 1992, 86)

Uitbesteden wil zeggen dat de uitvoering van een (deel)taak van de overheid aan een andere partij wordt overgedragen met behoud van de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid van de overheid. Uitbesteding van een overheidstaak is voornamelijk gericht op het goedkoper in stand houden ervan. Aangezien de overheid wel verantwoordelijk blijft voor de taak zullen de effecten voor de burgers gering zijn.

Bij het overlaten van een overheidstaak onttrekt de overheid haar bestuurlijke en/ of financiële verantwoordelijkheid aan een taak, maar blijft zij wel geïnteresseerd in de vervulling van de taak. Dit blijkt bijvoorbeeld uit subsidiëring van de andere partij die de taak wil gaan vervullen.

Onder het afstoten van een overheidstaak wordt volledige beleidsbeëindiging verstaan. Dat wil zeggen dat de overheid zich niet meer bezighoudt met het maken van beleid voor of het invullen van die taak. Er bestaat ook geen interesse meer vanuit de overheid in de taak. Een andere partij kan de taak dan al dan niet oppakken. Het is hiermee de vraag of de taak (die voorzag in een voorziening) gehandhaafd blijft, in welke mate en voor hoelang. (Wouters, 1984, 30)

Toegepast op dit onderzoek komen zowel uitbesteden, als overlaten, als afstoten in de praktijk voor. Het uitbesteden is interessant, omdat dan een overheidstaak goedkoper in stand kan worden gehouden. Een lokale overheid blijft op sportgebied vooral geïnteresseerd in de taakvervulling. Dit wordt bijvoorbeeld gestimuleerd met subsidies. Daarnaast wordt de taak soms afgestoten. Dit heeft dan bijvoorbeeld plaats in een overdracht aan een andere partij.

Met de bovengenoemde driedeling (uitbesteden, overlaten en afstoten) in het achterhoofd, wordt aan de hand van Bruinink (2001, 6-7) bovenstaande onderverdeling geconcretiseerd.

Er kan een zestal mogelijke vormen van privatiseren worden onderscheiden. De eerste drie vormen hebben betrekking op sportparken, de laatste drie op sporthallen.

- De overdracht van beheer en/ of onderhoud van de velden aan de betreffende sportverenigingen
- De overdracht van beheer en onderhoud van het gehele sportpark aan de gezamenlijke verenigingen, die hiervoor veelal een beheerstichting oprichten
- De overdracht van het cultuurtechnisch onderhoud van alle sportparken in een gemeente aan een bedrijf of overkoepelende stichting
- De overdracht van eigendom, onderhoud en/ of beheer van de accommodatie aan een grote sportvereniging (veelal hoofdgebruiker van de hal)
- De overdracht van de accommodatie, inclusief onderhoud en beheer, aan een nieuwe exploitant

⁸ Wouters, *'Gemeentelijk sportbeleid en de gevolgen van een economische crisis'*, 1984, 30

⁹ Wouters, *'Gemeentelijk sportbeleid en de gevolgen van een economische crisis'*, 1984, 30

- Inbreng van de accommodatie in een op te richten NV, waarin de gemeente een belang houdt

2.2 COMMERCIALISERING

Commercialisering is de tweede onafhankelijke variabele van dit onderzoek. Commercialisering is daarmee een belangrijk begrip in dit onderzoek. Om een goed beeld te schetsen wat commercialisering inhoudt volgt hieronder een uitleg.

Bij commercialisering is sprake van een door een ondernemer gesticht bedrijf. Commercialisering is een proces waarmee de overheid zich niet bemoeit, afgezien van de standaard bemoeienis die de overheid heeft met ondernemers en staat los van privatisering. Het bedrijfsleven is daardoor een 'partij' geworden op het sportgebied. Er is de afgelopen jaren een toename waar te nemen van zelfstandig gestichte sportcentra, zoals fitness- en squashcentra; de zogenaamde nieuwe sporten. Een aantal voorbeelden zijn fitnesscentra, squashcentra, bowlingbanen, klimhallen en kartcentra.

Er is sprake van een 'toenemende commercialisering van de sportmarkt' (VWS, 2000, 10). Minkman (VWS, 2000, 1) omschrijft commercialisering in zijn inleiding als '*de toenemende bemoeienis van marktpartijen met de sport*'. Hiermee wordt bedoeld dat er steeds meer marktpartijen als sportaanbieder zijn. De omschrijving van Minkman geeft een redelijk beeld van wat in onderliggend onderzoek met commercialisering wordt bedoeld. Tevens geeft deze omschrijving aan dat naast de overheid ook het bedrijfsleven een vinger in de pap heeft voor wat betreft sporten en sportaccommodaties. Denk hierbij alleen al aan sponsoring en de opkomst van 'nieuwe' sporten met bijbehorende accommodaties, zoals fitness- en squashcentra. Van den Heuvel en Van der Poel (1999, 21-22) constateren dat sport allang geen zaak meer is van de sportbonden en verenigingen alleen. De invloed van maatschappelijke ontwikkelingen en de invloed van het bedrijfsleven zijn toegenomen en hebben een belangrijk aandeel.

Het VWS (2000, 5) stelt daarnaast dat '*de invloed van de commercialisering van de sport zich uitstrekt over meerdere beleidsterreinen*'. Dit geeft aan dat het begrip commercialisering moeilijk 'grijpbaar' is. Om toch de invloed van commercialisering op het sportbeleid te kunnen vaststellen wordt in dit onderzoek de omschrijving van Minkman als basis gebruikt voor het begrip commercialisering. Commercialisering houdt in dit onderzoek in: de toetreding van commerciële sportaanbieders op het sportgebied.

Nu duidelijk is wat het begrip commercialisering inhoudt, kan de vraag gesteld worden wanneer er nu daadwerkelijk gesproken wordt van een commerciële aanbieder. Met andere woorden, waaruit kun je afleiden dat een sportaanbieder een commerciële exploitant is. Dit is van belang om te beschrijven, omdat verderop in deze scriptie (paragraaf 3.1.2) de operationalisering van de mate van commercialisering plaats vindt.

Een commerciële exploitant stelt zich ten doel om winst te maken. Het is dan mogelijk een BV, een NV, een VOF, een CV of een eenmanszaak als rechtsvorm aan te nemen. Daarnaast zijn er ook nog de EESV (Europees Economisch Samenwerkingsverband) en de SE (Europese naamloze vennootschap). De rechtsvormen vereniging en stichting zijn geen geëigende vorm om een onderneming als sportaanbieder te starten, omdat een vereniging geen winst mag maken om dit te verdelen onder de leden¹⁰ en de winst van een stichting een ideële of sociale strekking moet hebben.¹¹

Het SCP (2003, 143) spreekt bij particuliere exploitanten van accommodaties over "*(niet-) commerciële organisaties (BV's, NV's, VOF's, eenmanszaken, stichtingen en verenigingen) die staan ingeschreven bij een kamer van koophandel, met als hoofdactiviteit de exploitatie van één of meer accommodaties*". In de SCP 'Rapportage Sport 2003' worden bij commerciële organisaties de rechtsvormen BV, NV, VOF en eenmanszaak gehanteerd, omdat dit de meest voorkomende rechtsvormen zijn. De andere rechtsvormen zijn niet gebruikelijk bij sportaanbieders. In deze scriptie wordt aangesloten bij deze afbakening van rechtsvormen van het SCP, daarom zijn de rechtsvormen BV, NV, VOF en eenmanszaak van belang.

¹⁰ <http://www.kvk.nl/artikel/artikel.asp?artikelID=39406>

¹¹ <http://www.kvk.nl/artikel/artikel.asp?artikelID=39408>

Het is ook van belang om, met het oog op de operationalisering van de mate van commercialisering in paragraaf 3.1.2, een onderscheid te maken in takken van sport. Hiervoor is de ledenlijst van het NOC*NSF gebruikt. Op basis van deze lijst is een selectie gemaakt van sporten die een commerciële aanbieder kennen.

Ondanks dat er weinig literatuur over commercialisering bestaat, geeft het SCP in haar Rapportage Sport (2003) een aantal interessante feiten weer.

Nederland telt ruim 7500 zelfstandige sportaccommodaties (SCP, 2003, 320). Het SCP (2003, 320) stelt dat *'het aantal commerciële aanbieders van sport de laatste jaren aanzienlijk is toegenomen.'* Hiervoor wordt een tweetal oorzaken aangegeven. De eerste oorzaak ligt in het verruimen van de activiteiten van sportscholen, zelfstandige instructeurs, maneges, zeilscholen en jachthavens. De tweede belangrijke oorzaak is de verschuiving van het beheer van gemeentelijke sportaccommodaties. Ter vergelijking: in 1991 beheerden gemeenten ongeveer 60% van de zwembaden en overdekte accommodaties, terwijl in 2003 bijna 66% daarvan in beheer is bij particuliere exploitanten. Alleen bij openluchtaccommodaties exploiteren gemeenten nog een groot gedeelte, ongeveer 75%.

De toename van overdekte accommodaties is opvallend te noemen. In de laatste tien jaar kennen zwembaden en openluchtaccommodaties maar een kleine groei, terwijl de overdekte accommodaties meer dan verviervoudigden. Hierbij valt de relatief grote groei van multifunctionele accommodaties en van tennis- en ijshallen fors op, terwijl er ook veel sportaccommodaties bijkwamen voor onder andere squash, biljart en fitness-/ krachtsport. (SCP, 2003, 320). Een typisch voorbeeld van een toename van commerciële sportaanbieders.

2.3 BELEID

Deze paragraaf geeft een beschrijving van het begrip beleid. Wat houdt beleid nu eigenlijk in? Om dat te kunnen begrijpen beschrijft paragraaf 2.3.1 dit begrip. De daaropvolgende paragraaf (2.3.2) gaat in op het beleidsproces. Het beleidsproces bevat de verschillende fasen waarin beleid terecht komt, van begin tot eind. In paragraaf 2.3.3 wordt vervolgens ingegaan op de beleidstheorie.

2.3.1 Beleid

Beleid kan worden omschreven als *'het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzen'* (Hoogerwerf, 2003, 20). Er zijn weliswaar meer mogelijkheden om beleid te definiëren, maar om deze alle op te sommen gaat te ver voor dit onderzoek. Wel is het interessant om een drietal verschillen in inzicht te beschrijven, waardoor duidelijk wordt dat beleid niet voor iedereen hetzelfde betekend. Dit kan in de praktijk weer gevolgen hebben voor het ontwikkelen van beleid, het beleidsproces en de uiteindelijke keuze voor de beleidsinstrumenten.

Een eerste verschil tussen visies op beleid richt zich op de vraag of er sprake is van een handelen, van een plan of van beide. Een tweede verschil is dat soms wel van doeleinden en middelen wordt gesproken en soms niet. Het is interessant om de visie van Hoogerwerf hierbij aan te geven, omdat zijn beschrijving van beleid wordt aangehouden in dit onderzoek. Hoogerwerf (2003, 20) stelt dat doeleinden en middelen de grondstructuur van elk beleid vormen en dus wel moeten worden opgenomen. Het laatste verschil is het ontbreken van het tijdselement in een aantal definities. Ook hier wordt de visie van Hoogerwerf weergegeven. Volgens Hoogerwerf (2003, 20) is het tijdselement wel van belang, omdat de doeleinden van beleid vaak (expliciet, dan wel impliciet) naar een tijdstip verwijzen.

Naast deze verschillen is er ook een overeenkomst wat betreft beleid. Dit betreft een kenmerk van beleid. Beleid is namelijk een antwoord op een probleem, omdat middels doelgericht denken en handelen getracht wordt het probleem op te lossen, te verminderen of te voorkomen.

In dit onderzoek wordt de beschrijving van Hoogerwerf (2003, 20) aangehouden. Mede omdat er in dit onderzoek specifiek naar doeleinden (lees: doelstellingen) en middelen (lees: beleidsinstrumenten) wordt gekeken.

2.3.2 Beleidsproces

Het begrip beleidsproces kan in sociaal-wetenschappelijke termen worden omschreven als ‘*het dynamische verloop van handelingen en interacties met betrekking tot een beleid*’ (Hoogerwerf, 2003, 23).

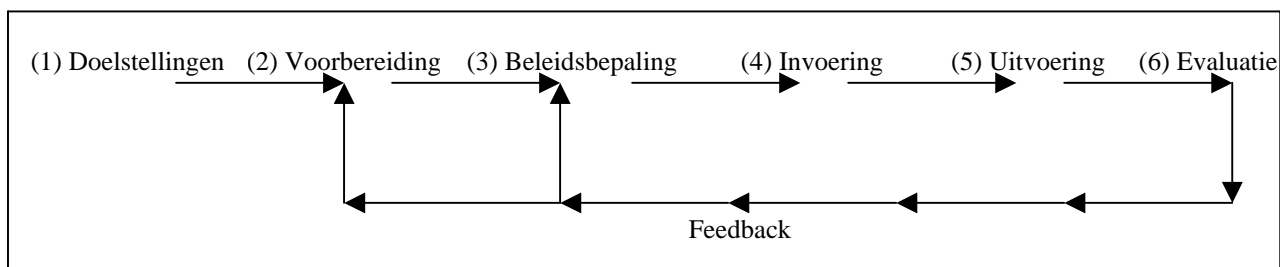
Er kan wat betreft het beleidsproces een viertal kenmerken worden onderscheiden. Ten eerste is dit de dynamiek. Dit wil zeggen dat er een reeks van onderling samenhangende handelingen is. Het tweede kenmerk is de interactie c.q. wederzijdse beïnvloeding tussen de factoren en actoren (bijvoorbeeld personen, groepen en organisaties) die tot het proces behoren. In een beleidsproces is vrijwel altijd sprake van meer dan één actor. Het derde kenmerk is dat er een verloop, een opeenvolging van gebeurtenissen is tussen twee tijdstippen. Het vierde en tevens laatste kenmerk is dat de opeenvolging van gebeurtenissen een herkenbaar verloop heeft. Dit wil zeggen dat er naast de dynamiek (het eerste kenmerk) wel sprake is van een min of meer vast patroon, bijvoorbeeld door het opdelen van het beleidsproces in fasen. (Hoogerwerf, 2003, 23-24)

Een beleidsproces begint met het door de politiek vaststellen van een doel. Om dit doel te realiseren krijgt de beleidsmaker¹² de opdracht tot het ontwikkelen van beleid.

Het beleidsproces is te onderscheiden in een aantal deelprocessen. Allereerst is er de agendavorming, waardoor maatschappelijke problemen de aandacht krijgen. Dit is het moment dat de doelstellingen gesteld worden. Dan volgt de beleidsvoorbereiding, waarin informatie wordt verzameld en geanalyseerd. Tevens wordt hier al beleid ontworpen (uitdenken, beargumenteren en formuleren van het te voeren beleid). Dit is het moment dat al wordt nagedacht over de beleidsinstrumenten. Het derde deelproces is de beleidsbepaling. Dit houdt in dat beslissingen worden genomen over de inhoud van beleid. Hier komt het kiezen en specificeren van doeleinden, middelen en tijdstippen aan de orde. Hier komen de beleidsinstrumenten (de middelen) opnieuw naar voren. Vervolgens wordt overgegaan tot de beleidsinvoering en –uitvoering, waarbij de middelen worden toegepast teneinde de doelen te bereiken. Er wordt voor gezorgd dat de gestelde normen worden nageleefd. Tenslotte is er de beleidsevaluatie, waarin de inhoud, het proces en/ of de effecten van beleid worden beoordeeld. (Hoogerwerf, 2003, 24-26)

Een vergelijkbare indeling als hierboven van Hoogerwerf geeft De Baas. De indeling van de Baas is als volgt. 1) Het formuleren van de probleem- of doelstelling; 2) Onderzoeken welke instrumenten gebruikt kunnen worden; 3) De effecten in kaart brengen; 4) het nemen van de beslissing over het te voeren beleid, waarbij de instrumenten worden gekozen; 5) het vastgestelde beleid uitvoeren; 6) de evaluatie. (De Baas, 1995, 32-34). Een en ander staat in figuur 2 nog eens gevisualiseerd. Dit schema wordt in dit onderzoek aangehouden, omdat dit schema doorgaans gebruikelijk is om het beleidsproces weer te geven.

Figuur 2: Visualisatie beleidsproces¹³



¹² Hiermee wordt een persoon of groep bedoeld die belast is met het ontwikkelen en laten vaststellen van beleid. Over het algemeen is dit een ambtenaar, een ambtelijk organisatie-onderdeel of een ambtelijke werkgroep.

¹³ Gebaseerd op Hoogerwerf, A., ‘Beleid, processen en effecten’ in: Hoogerwerf en Herweijer (red), ‘Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschap’; Kluwer, Alphen aan den Rijn; 2003, 24

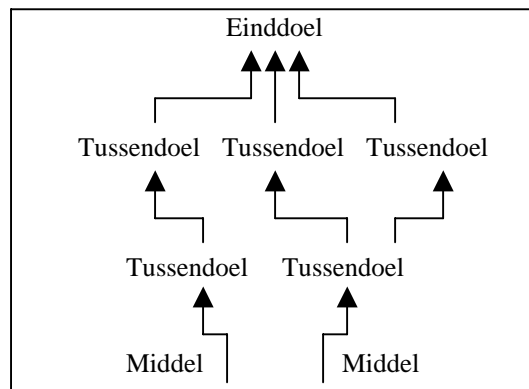
2.3.3 Beleids Theorie

Voordat de beleidsinstrumenten gekozen en ingezet kunnen worden, zal het probleem waar de beleidsinstrumenten zich op richten duidelijk moeten zijn. Er zijn veronderstellingen over onder andere de kenmerken en de oorzaken van het probleem waar het beleid zich op richt. De keuze van de beleidsinstrumenten berust op deze veronderstellingen en het geheel van deze veronderstellingen (waarop het beleid zich richt) wordt de beleidstheorie genoemd. (Hoogerwerf, 2003, 22)

De beleidstheorie wordt ook wel omschreven als theorie uit de beleidspraktijk. Dit betekent dat het geen wetenschappelijke theorie betreft, maar veronderstellingen van bijvoorbeeld ministers, politieke partijen, adviesorganen of ambtenaren. Een beleidstheorie is daarmee meer een handelingstheorie van een beleidsactor, echter het kan wel zo zijn dat een beleidstheorie min of meer op wetenschappelijke kennis berust. (Van Heffen, 2003, 226)

Het in paragraaf 2.3.2 beschreven beleidsproces is erop gericht om een zo goed mogelijke beleidstheorie te formuleren. Om een beleidstheorie te kunnen formuleren is het handig dit weer te geven in een overzichtelijk schema, een zogenaamde doel-middel-boom. Hierin worden dan de relaties tussen beleidsinstrumenten en beleidsdoelen in kaart gebracht. Zodoende wordt de redenering achter het beleidsontwerp duidelijk. In figuur 3 wordt de doel-middel-boom schematisch weergegeven. Omdat dit hoofdstuk handelt over de beleidsinstrumenten voor sport, is het interessant om te weten waar deze instrumenten worden ingezet. Uit figuur 3 blijkt dat de doel-middel-boom begint met (een aantal) instrument(en), bijvoorbeeld een subsidie. Het instrument is erop gericht een bepaald effect te realiseren, waardoor het einddoel kan worden bereikt. In de meeste beleidstheorieën is echter sprake van een langere keten van oorzaken, waardoor het effect een tussendoel is. Dit tussendoel leidt dan tot een verder gelegen tussendoel en uiteindelijk tot het einddoel. Vanzelfsprekend verschilt het aantal middelen, tussendoelen en einddoelen van geval tot geval. (De Baas, 1995, 36-38)

Figuur 3: Doel-middel-boom (De Baas, 1995, 37)



2.4 BELEIDSINSTRUMENTEN

Als een gemeente een beleid wil voeren, zullen beleidsinstrumenten nodig zijn om dit beleid uit te kunnen voeren en te kunnen sturen. In dit hoofdstuk zullen de beleidsinstrumenten op worden gedeeld in economische, juridische en communicatieve beleidsinstrumenten aan de hand van de theorie van Fenger en Klok (paragraaf 2.4.1). Daarna worden de concrete beleidsinstrumenten voor sport besproken aan de hand van een uitgave van de VNG (paragraaf 2.4.2).

2.4.1 Typen beleidsinstrumenten

Het begrip beleidsinstrument is een veel gebruikte term in overheidsrapportages. De vraag kan echter worden gesteld wat nu eigenlijk een beleidsinstrument is. Een antwoord op deze vraag is gevonden in Fenger en Klok (2003, 241). Beleidsinstrumenten kunnen worden omschreven als de meest concrete verschijningsvorm van het overheidsbeleid. De overheid tracht middels het toepassen van deze instrumenten haar doelen te bereiken. Fenger en Klok (2003, 242) stellen daarnaast dat een beleidsinstrument ‘*al datgene wat een actor gebruikt of kan gebruiken om een bepaald doel te bereiken*’ is. Omdat er een verscheidenheid aan beleidsinstrumenten is, is het gebruikelijk deze in verschillende typen in te delen. Deze typen beleidsinstrumenten kunnen elkaar overlappen. Er kan een indeling worden gemaakt in de volgende drie typen.

- 1) Overheidsproductie c.q. overheidsvoorzieningen;
- 2) Juridische, economische en communicatieve beleidsinstrumenten;
- 3) Afzien van actie; (Fenger en Klok, 2003, 242-243)

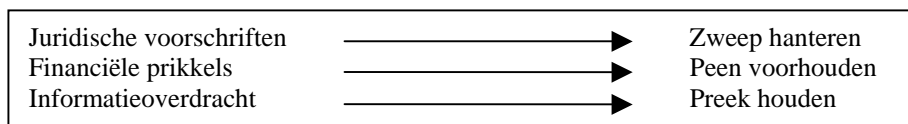
Ad 1) Overheidsproductie c.q. overheidsvoorzieningen

Het eerste type beleidsinstrument is erop gericht direct een bepaalde situatie tot stand te brengen. Dit wordt veelal aangeduid als overheidsproductie of overheidsvoorzieningen. Een sprekend voorbeeld in Nederland is het bouwen van een waterkering om Nederland te beschermen tegen de zee en overstromingen (Fenger en Klok, 2003, 242).

Ad 2) Juridisch, economisch en communicatief

Meestal zullen doelstellingen van de overheid worden bereikt door enige vorm van beïnvloeding van de actoren. De gedragsbeïnvloedende beleidsinstrumenten kunnen daarvoor worden onderverdeeld in juridische, economische en communicatieve beleidsinstrumenten. In algemenere termen wordt ook wel gesproken van het juridische, economische en communicatieve sturingsmodel. (Fenger en Klok, 2003, 243)

Een andere, vooral tot de verbeelding sprekende, indeling is het hanteren van een zweep, het voorhouden van een peen en houden van een preek. Dit is nog eens in figuur 4 gevisualiseerd.



Figuur 4: Indeling beleidsinstrumenten

Het juridische sturingsmodel herbergt in bepaalde regels normen en waarden die voorschrijven welk gedrag al dan niet vertoont behoort te worden. Instrumenten die binnen het juridische sturingsmodel vallen, beïnvloeden het gedrag van mensen expliciet door het gedrag te verplichten, te verbieden, of toe te staan.

Het economische sturingsmodel kenmerkt zich doordat getracht wordt de voor- en nadelen van bepaalde keuzemogelijkheden van de burger te wijzigen, door de (financiële) consequenties van deze keuzemogelijkheden te veranderen. Economische instrumenten stimuleren mensen om in vrijheid te kiezen voor het gewenste gedrag of om te kiezen voor het gedwongen betalen voor het ongewenste gedrag.

In het communicatieve sturingsmodel tracht de overheid de burgers te overtuigen. Hierbij wordt bijvoorbeeld gebruik gemaakt van folders of televisiespotjes. Via het overdragen van informatie probeert de overheid het gedrag van burgers te beïnvloeden door de kennis of waardering van bepaalde keuzemogelijkheden te veranderen. (Fenger en Klok, 2003, 243-244) Een passend voorbeeld is de propaganda van de Nederlandse overheid omtrent het adviserend referendum (gehouden op 1 juni 2005) over het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa.

Binnen de drie sturingsmodellen die hierboven beschreven zijn, kunnen weer verschillende vormen worden onderscheiden, namelijk algemene versus individuele instrumenten en verruimende versus beperkende instrumenten.

Algemene versus individuele instrumenten

Het belangrijkste kenmerk van een algemeen instrument is dat dit instrument dezelfde inhoud kent voor een hele groep personen of organisaties. Het voordeel van dit soort instrumenten is dat een grote groep personen of organisaties wordt bereikt, terwijl er in vergelijking met individuele instrumenten relatief weinig inspanning wordt geleverd. Bij een individueel instrument daarentegen is het juist beter mogelijk de inhoud van het instrument af te stemmen op verschillende situaties. Dit wordt ook wel ‘fine-tuning’ genoemd. Het voordeel is dan ook dat er een grotere effectiviteit kan zijn in vergelijking met algemene instrumenten. Daarbij kunnen er ook nog eens minder neveneffecten optreden. (Fenger & Klok, 2003, 244-245). Een aantal voorbeelden van algemene en individuele instrumenten staan in figuur 5 weergegeven.

		Sturingsmodel		
		Juridisch	Economisch	Communicatief
Dimensie	Algemeen	Wet, bijvoorbeeld parkeerverbod	Prijsregulering, bijvoorbeeld minimum- en maximumprijzen	Massamedia, bijvoorbeeld Postbus 51
	Individueel	Vergunning, bijvoorbeeld parkeer- vergunning	Sponsoring, bijvoorbeeld d.m.v. subsidies	Advies, bijvoorbeeld huisbezoek deskundige

Figuur 5: Algemene en individuele vormen van de sturingsmodellen (Fenger & Klok, 2003, 245)

Verruimende versus beperkende instrumenten

Bij verruimende instrumenten is het belangrijkste kenmerk dat de gedragmogelijkheden van de leden van de doelgroep worden vergroot. Bij beperkende instrumenten is juist sprake van het omgekeerde, namelijk een verkleining van de gedragmogelijkheden. (Fenger & Klok, 2003, 245-246)

Of een instrument nu juist verruimend of beperkend is, lijkt vooral van belang voor de steun en weerstand die toepassing van de instrumenten zal oproepen. Bij beperkende instrumenten zal juist minder steun en meer weerstand zijn dan bij verruimende instrumenten (Fenger & Klok, 2003, 246). Een aantal voorbeelden van verruimende en beperkende instrumenten staan in figuur 6 weergegeven.

		Sturingsmodel		
		Juridisch	Economisch	Communicatief
Dimensie	Verruimend	Rechten/ legalisering, bijvoorbeeld vrijheid van meningsuiting	Subsidies, bij het vertonen van gewenst gedrag	Kennisvermeerderen de voorlichting
	Beperkend	Plichten, bijvoorbeeld verboden en geboden	Heffingen, bij het vertonen van ongewenst gedrag	Wilsbeïnvloedende propaganda

Figuur 6: Verruimende en beperkende vormen van de sturingsmodellen (Fenger & Klok, 2003, 246)

De vier dimensies (algemeen, individueel, verruimend en beperkend) die Fenger en Klok onderscheiden in hun sturingsmodel worden in dit onderzoek niet gebruikt. De dimensies worden niet gebruikt, omdat het onderscheid in algemene, individuele, verruimende of beperkende instrumenten niet relevant is voor dit onderzoek.

Ad 3) Afzien van actie

Naast de twee genoemde typen beleidsinstrumenten kan de overheid ook bepaalde doelen formuleren, maar niet ingrijpen. De overheid ziet dan af van actie. Zodoende wordt getracht de maatschappelijke krachten het werk te laten doen. Er wordt van de marktwerking (en tevens het particulier initiatief) meer baat verwacht, dan wanneer de overheid zelf in zou grijpen (Fenger en Klok, 2003, 243).

2.4.2 Beleidsinstrumenten voor sport

Bij het vaststellen van beleid wordt een keuze gemaakt met betrekking tot het gebruik van bepaalde beleidsinstrumenten. Er wordt gekozen voor een bepaald instrument of instrumentarium. Het inzetten van een instrument is dus gericht op 'besturen'. Kooiman (1988, 63) relateert dit besturen aan het gericht beïnvloeden van andere partijen. In de vorige paragraaf is al het onderscheid gemaakt tussen juridische, economische en communicatieve beleidsinstrumenten. Hieronder volgen de meest voorkomende beleidsinstrumenten volgens de VNG (VNG, 1989).

2.4.2.1 Instrumenten m.b.t. faciliteiten

De instrumenten die een gemeente in kan zetten met betrekking tot faciliteiten liggen veelal op het gebied van sportaccommodaties. Met betrekking tot sportaccommodaties kan een gemeente besluiten tot het stichten en onderhouden van een sportaccommodatie.

De stichting van sportaccommodaties houdt de aanleg van sportaccommodaties in en komt ondermeer voort uit het feit dat gemeenten het tot haar taak rekenen om sportbeoefening voor iedereen mogelijk te maken. Dit betekent dat de gemeente tracht de bereikbaarheid van accommodaties in zowel ruimtelijk, sociaal als financieel opzicht te realiseren. De financiering van de stichting van de sportaccommodaties kan op vier manieren plaats vinden. In eerste instantie kan een gemeente zelf bepalen dat zij een sportaccommodatie wil realiseren. Zij kan deze dan zelf financieren. Als een gemeente dit niet kan of wil, kan theoretisch gezien op drie andere manieren toch een sportaccommodatie worden gerealiseerd. De gemeente kan vragen om medefinanciering van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) of een ander ministerie (op basis van regionale steun). Daarnaast kan financiering plaats vinden door meerdere gemeenten, de zogenaamde publiek-publieke samenwerking. Dit kan bijvoorbeeld als een sportaccommodatie een regionale functie krijgt. Ook kan financiering plaats vinden door samenwerking van gemeente en bedrijfsleven, de zogenaamde publiek-private samenwerking.

Daarnaast is er het onderhoud van een sportaccommodatie. De gemeente neemt vaak bij openlucht sportaccommodaties groot onderhoud voor haar rekening, omdat zij eigenaar is van de sportaccommodatie. In het algemeen komt het groot onderhoud voor rekening van de eigenaar en het klein onderhoud voor rekening van de huurder¹⁴.

Uit de operationalisering in paragraaf 3.1.4 (figuur 13) van de variabele 'beleidsinstrumenten' kan worden afgeleid dat instrumenten met betrekking tot faciliteiten een economisch instrument zijn en binnen de categorie 'facilitering' vallen. Ook vallen deze instrumenten onder de overheidsproductie.

2.4.2.2 Subsidiëring

Subsidies zijn een belangrijke factor binnen de sport. De gemeentelijke overheid subsidieert de sport graag, omdat zij een belangrijke waarde hecht aan sport, zoals blijkt uit paragraaf 1.2.2. Reinders (in: VNG, 1989, 53) definieert subsidie als volgt: *'een geldelijke of op geld waardeerbare bijdrage van de overheid aan particulieren of particuliere instellingen ten behoeve van bepaalde activiteiten van deze, die de overheid nuttig en in het algemeen belang beoordeelt, maar die zij om uiteenlopende redenen niet of niet volledig zelf ter hand neemt. Zij verzekert zich hierbij van enige controle op de besteding der gelden'*. (VNG, 1989, 53)

¹⁴ <http://www.sportenkinderopvang.nl/veel%20gestelde%20vragen/accommodaties/lijsht.htm>

De VNG (1989, 53) stelt dat het doel van subsidiëren is om de geformuleerde doelstellingen te realiseren. De gemeente tracht zo met behulp van subsidie bepaalde doelstellingen te bereiken. Daarbij kan subsidie zowel gericht zijn op het stimuleren van nieuwe activiteiten, op het continueren van bestaande activiteiten, op het kwalitatief of kwantitatief verbeteren van activiteiten, als op het (eenmalig) waarderen van een andere activiteit.

Er is binnen het begrip subsidiëring een onderscheid te maken tussen een aantal concrete subsidies. Deze concrete subsidies kunnen verschillende benamingen hebben; zo zijn er bijvoorbeeld sportsubsidies, jeugdsubsidies en doelgroepsubsidies. Deze concrete subsidies zijn de instrumenten die vallen onder de term subsidiëring.

Subsidies zijn over het algemeen gericht op het bevorderen van de kwaliteit van de sportbeoefening en op het stimuleren van de deelneming aan sport. Er wordt verondersteld dat als de kwaliteit van de sportbeoefening hoger is, dit een grotere aantrekkingskracht heeft op potentiële sporter. Daarnaast kan het leiden tot het tegengaan van uitval van sporters (VNG, 1989, 54-63). Hieruit blijkt een verband tussen subsidies en de doelstellingen van gemeenten. In paragraaf 2.5 (doelstellingen) wordt aangegeven dat doelstellingen veelal betrekking hebben op onder andere *'kwalitatief hoogwaardige sportaccommodaties en voorzieningen'*.

De subsidies zijn een economisch instrument en vallen binnen de categorie 'financiering' (zie figuur 11; paragraaf 3.1.4).

2.4.2.3 Tarieven

Tarifiering kan worden beschouwd als een belangrijk beleidsinstrument binnen het sportbeleid van een gemeente. Door middel van tarifiering kunnen activiteiten die vanuit de gemeente een hoge prioriteit kennen worden gestimuleerd. Deze stimulatie vindt dan plaats in de vorm van zogenaamde 'milde' tarieven. Bij tarifiering kan worden gedacht aan het beschikbaar stellen van accommodaties tegen een lager tarief dan voor commerciële sportorganisaties of professionele sportbeoefening. Ook kan worden gedacht aan het hanteren van een 'bereikbaar' tarief voor bepaalde doelgroepen. (VNG, 1989, 63)

Bij het vaststellen van het tarievenbeleid moet er rekening mee worden gehouden dat het het streven is om het beschikbare budget doelgericht te besteden. De VNG (1989, 65) geeft een vijftal kenmerken van tarifiering. Het eerste kenmerk heeft betrekking op de vraag welke doelgroepen bereikt worden. Er kan voor gekozen worden om bepaalde doelgroepen te stimuleren. De tarieven kunnen dan voor de betreffende doelgroepen lager zijn dan voor andere gebruikers van dezelfde accommodatie/voorziening. Een tweede kenmerk gaat in op accommodaties. Er kan worden overwogen om voor accommodaties die minder 'in trek zijn' (bijvoorbeeld kleinere sportzalen, gymnastieklokalen of minder goed bereikbare accommodaties) een lagere vergoeding vast te stellen. Een derde kenmerk gaat in op het accommodatiegebruik. Gemeenten kunnen overwegen een hogere vergoeding vast te stellen voor sportaccommodaties met relatief veel gebruikers dan voor sportaccommodaties met relatief weinig gebruikers. Het vierde kenmerk heeft betrekking op de effecten van tariefaanpassing, omdat tariefverhogingen directe consequenties hebben voor de uitgaven van sportverenigingen. Door middel van bijvoorbeeld subsidie kan worden voorkomen dat mensen met lagere inkomens uit financiële overwegingen stoppen met sporten. Het vijfde kenmerk richt zich op de evaluatie van de tarifiering. Ieder jaar kan de tarifiering worden geëvalueerd, omdat veranderende omstandigheden kunnen zorgen voor een 'veroudering' van de werking van het tarievenstelsel. Tarifiering is een economisch instrument en valt onder de categorie 'financiering' (zie figuur 11; paragraaf 3.1.4).

2.4.2.4 Overlegstructuur

Om tot een zo goed mogelijk beleid te kunnen komen treden gemeenten op vele momenten tijdens het beleidsproces (zie ook paragraaf 2.3.2) in overleg met burgers en/ of organisaties c.q. (sport)verenigingen. Grotendeels vindt dit plaats in de informele sfeer tussen ambtenaren en verenigingsbestuurders. Door dit soort overleggen hebben burgers en/ of (sport)verenigingen de mogelijkheid invloed uit te oefenen op het beleid van de gemeente. Dit soort interactief bestuur is met name op sportgebied van belang, omdat juist sport niet alleen een gemeentelijke aangelegenheid is. Het is vooral een aangelegenheid van (sport)verenigingen, omdat de (georganiseerde) sport voor de organisatie en uitvoering van de activiteiten zorgt. (VNG, 1989, 69)

In de Gemeentewet, artikel 82 e.v., is de mogelijkheid opgenomen commissies in te stellen voor de behartiging van specifieke belangen op het lokale niveau. Onder andere de volgende overlegstructuren zijn te onderscheiden; (a) commissie ex artikel 91, Gemeentewet, (b) zelfstandige sportraad (sportfederatie). De commissies ex artikel 91 gemeentewet zijn in de regel bedoeld om burgemeester en wethouders te ondersteunen en beleid voor te bereiden. De belangenbehartiging vindt veelal plaats door middel van advisering aan burgemeester en wethouders.

De zelfstandige sportraden of sportfederaties zijn een verenigingsvorm of een stichtingsvorm. De VNG stelt dat een sportraad per definitie slechts de belangen van de in de sportverenigingen georganiseerde sporters behartigt. Een sportraad of -federatie kan in principe direct in overleg treden met de gemeente. Het is voor een overlegstructuur van belang dat alle, voor het sportbeleid relevante, bevolkingsgroepen vertegenwoordigd zijn. (VNG, 1989, 70-71)

Instrumenten van de overlegstructuur zijn een communicatief instrument en vallen in de categorie 'ondersteuning, advisering, informatie en voorlichting' (zie figuur 11; paragraaf 3.1.4).

2.4.2.5 Sportstimuleringsregelingen

Gemeenten worden vanuit de rijksoverheid gestimuleerd om het lokale sportbeleid te verbeteren en te versterken. Hieronder worden de twee meest recente sportstimuleringsregelingen toegelicht, namelijk de Breedtesportimpuls (BSI) en de Buurt-Onderwijs-Sport-impuls (BOS-impuls). Deze worden niet in de uitgave van de VNG beschreven, maar het is wel een instrument dat door de gemeente wordt ingezet. Deze stimuleringsregelingen zijn een beleidsinstrument van de laatste jaren. De breedtesportimpuls is in 1999 van start gegaan (<http://www.breedtesportimpuls.nl>).

Breedtesportimpuls

De Breedtesportimpuls is een stimulans vanuit de Rijksoverheid en is in 1999 gepresenteerd. De BSI heeft tot doel *'bevorderen dat gemeenten en lokale organisaties (verdere) initiatieven ontplooiën die bijdragen aan een duurzame verbetering van het lokale sportaanbod, indien mogelijk in samenwerking met andere sectoren. Tevens wordt bevorderd dat sportactiviteiten optimaal worden benut in het kader van andersoortige maatschappelijke projecten.'* Concreet komt dit er op neer dat getracht wordt breedtesport en de maatschappelijke betekenis daarvan hoger op de politieke agenda te krijgen. (VWS, 2005, 3)

De breedtesportimpuls is voornamelijk bedoeld voor en gericht op gemeenten, maar daarnaast ook op landelijke sportorganisaties en sinds 2001 ook op provincies.

Om de regeling uit te voeren is door het Rijk een eenmalige subsidie beschikbaar gesteld die bestaat uit de helft van de projectkosten tot een bepaald maximum afhankelijk van het aantal inwoners van de gemeente. (VWS, 2005, 1)

Concreet zijn de meest voorkomende projecten verenigingsondersteuning, sportbuurtwerk, sportoriëntatie in het onderwijs, sportstimulering ouderen, aangepast sporten en sportservicepunten. (VWS, 2005, 10)

BOS-impuls

Evenals de Breedtesportimpuls is ook de BOS-impuls een stimulans vanuit de Rijksoverheid. Concreet is er sprake van een subsidieregeling van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport die projecten bevordert waarbij de Buurt, het Onderwijs en de Sport samenwerken aan het tegengaan van achterstanden bij de jeugd tussen de 4 en 19 jaar.

De achterstanden die bestreden worden door de BOS-impuls kunnen worden samengevat in vijf categorieën, namelijk

- gezondheidsachterstand
- welzijnsachterstand
- onderwijsachterstand
- opvoedingsachterstand
- achterstand in sport of bewegen (<http://www.bosimpuls.nl>)

Sportstimuleringsinstrumenten vallen in het model van Fenger en Klok onder economische instrumenten en vallen onder de categorie 'sportstimulering' (zie figuur 11; paragraaf 3.1.4).

2.4.2.6 Wet- en regelgeving

In de uitgave van de VNG wordt ook de wet- en regelgeving niet als instrument genoemd. In dit onderzoek valt wet- en regelgeving echter wel onder de instrumenten van een gemeente. Hieronder staan respectievelijk erfpachtovereenkomst, recht van opstal, eigendomsrechten en (plaatselijke) verordeningen uitgelegd. Ook de APV (Algemene Plaatselijke Verordening), ASV (Algemene Subsidie Verordening), onderwijsverordening, het vergunningstelsel bestaande uit het bestemmingsplan, het bouwbesluit en de milieuwet (Milieu Effect Rapportage), vallen onder wet- en regelgeving.

Een erfpachtovereenkomst is een soort huurcontract op lange termijn. Het recht van erfpacht laat je toe van iemand een – al dan niet bebouwd – stuk grond te gebruiken voor een lange tijd. Hiervoor betaal je jaarlijks een vergoeding¹⁵. Het recht van opstal houdt in dat je eigenaar bent van de gebouwen (en beplantingen) op andermans grond, de grond daarentegen blijft eigendom van de eigenaar¹⁶. De opstalhouder is eigenaar van de door hem opgerichte gebouwen en eventueel van de reeds bestaande gebouwen. Het recht heeft een tijdelijk karakter¹⁷. Het eigendomsrecht houdt het letterlijke recht op eigendom van de accommodatie in. Deze rechten liggen *‘in iets meer dan de helft van alle gevallen bij de gemeente of een gemeentelijke instelling. In de andere gevallen liggen de eigendomsrechten bij de vereniging zelf, bij een commerciële onderneming of een (overkoepelende) stichting. Andere eigenaren zijn bijvoorbeeld kerken en onderwijsinstellingen’* (W.J.H. Mulier Instituut, 2003, 18). Een (plaatselijke) verordening is wetgeving, gemaakt en uitgevaardigd door de gemeente¹⁸. Een verordening bevat regels die voor burgers en het bestuur bindend zijn¹⁹.

2.5 DOELSTELLINGEN

2.5.1 Doelstellingen

De gemeente vormt de spil van het lokale sportbeleid. Een belangrijke taak hierbij is zorgen voor voldoende en goede sportaccommodaties. De laatste jaren is er ook steeds meer aandacht voor de rol van de gemeente als stimulator van sport en bewegingsactiviteiten. Er worden derhalve doelstellingen door gemeenten geformuleerd.

Het is lastig om een centrale theorie te gebruiken voor het vaststellen van goede en/ of juiste doelstellingen voor een gemeente. Dit komt ondermeer doordat gemeenten hun beleid altijd moeten toespitsen op de lokale situatie. Dit leidt ertoe dat er net zoveel sportnota's zijn als dat er gemeenten zijn. Dat geldt zodoende ook voor de doelstellingen van gemeenten. Er is voor gemeenten weinig houvast om doelstellingen te formuleren. Er zijn door landelijke organisaties (bijvoorbeeld het Ministerie van VWS en het NOC*NSF) over het algemeen maar weinig richtlijnen voor gemeenten om doelstellingen voor sport te formuleren. Wel heeft de VSG een aantal richtinggevende doelstellingen geformuleerd, namelijk *‘een aantrekkelijk en gevarieerd sportaanbod’* en *‘kwalitatief hoogwaardige sportaccommodaties en voorzieningen’*. In paragraaf 3.1.3 staat een nadere uitwerking van de operationalisering van de doelstellingen van gemeenten.

De doelstellingen van een gemeente hangen onder andere samen met de politieke partijen binnen een gemeente. Het is dus zeer wel mogelijk dat een sportbeleid niet langer dan vier jaar stand houdt, omdat een verandering van politieke partijen binnen de gemeenteraad hiertoe kan leiden. Een verandering van politieke partijen betekent vaak ook een verandering van portefeuilles van de beleidsterreinen binnen een gemeente. Dit betekent dat een nieuwe wethouder sport een andere visie kan hebben,

¹⁵ http://users.skynet.be/bk242297/locomotief/over_rechtvanerfpacht.htm

¹⁶ http://users.skynet.be/bk242297/locomotief/over_rechtvanopstal.htm

¹⁷ <http://www.notare.be/opstal.htm#h2>

¹⁸ <http://www.edegelderland.nl/info.asp?id=2567>

¹⁹ <http://www.centrum.amsterdam.nl/smartsite.dws?id=5209>

waardoor het sportbeleid van de gemeente een andere visie en wending krijgt. Het gaat voor deze scriptie echter te ver om dieper in te gaan op deze gedachtegang.

2.5.2 Het SMART-model

Het SMART-model is een model dat kan worden toegepast op beleid om het beleid meetbaar te maken. Toegepast op gemeenten gaat het om SMART-geformuleerde doelstellingen, die daardoor concreet en meetbaar zijn. Voor de gemeente en andere betrokken partijen wordt duidelijk wat er moet en gaat gebeuren voor wat betreft de doelstellingen. SMART staat voor Specifiek, Meetbaar, Acceptabel (soms ook Appellerend of Afgesproken), Realistisch (soms ook Resultaatgericht) en Tijdgebonden (vgl. Hassing en Vanheste, 2002, 11-14; Kwaliteitsinstituut voor de Gezondheidszorg CBO, 2004, 1, Transferpunt Onderwijsachterstanden²⁰). Hieronder worden deze termen nader toegelicht.

De vraag of er sprake is van specifieke doelstellingen wordt beantwoordt met vragen als ‘Wat is het te bereiken resultaat?’ en ‘Wanneer is het bereikt?’ (Kwaliteitsinstituut voor de Gezondheidszorg CBO, 2004, 2). Een te algemene doelstelling geeft problemen bij de uiteindelijke meting. Als het beoogde resultaat specifiek wordt omschreven, is het makkelijker om de benodigde gegevens te verzamelen. Een voorbeeld: Het aantal geregistreerde misdrijven in de stad Utrecht moet in 2004 gedaald zijn tot 108 delicten per 1000 inwoners. Deze doelstelling is specifiek omdat deze voor de stad Utrecht geldt. (Hassing en Vanheste, 2002, 11)

Bij het criterium ‘meetbaar’ kan worden afgevraagd of het in cijfers is uitgedrukt en wat het meetcriterium is (Kwaliteitsinstituut voor de Gezondheidszorg CBO, 2004, 2). Het resultaat moet dusdanig beschreven worden dat het meetbaar is of vastgesteld kan worden; dan is het resultaat toetsbaar. Hassing en Vanheste (2002, 11) stellen dat *‘de meetbare eenheid die een benadering geeft van de realiteit een indicator wordt genoemd. De indicator is het instrument waarmee de doelen worden gevolgd’*. Door ook een streefwaarde, *‘het nagestreefde gekwantificeerde doel ofwel de meetlat’*, aan te geven wordt de meetbaarheid gecompleteerd. Het vorige voorbeeld is meetbaar, omdat er een indicator (het aantal geregistreerde misdrijven per 1000 inwoners + arbeidsplaatsen) en een streefwaarde (108) is. (Hassing en Vanheste, 2002, 12).

Het criterium ‘acceptabel’ houdt in dat er genoeg draagvlak moet zijn. Ook kan de A voor ‘appellerend’ staan. Dan rijzen vragen als ‘Is het uitdagend en motiverend?’ (Kwaliteitsinstituut voor de Gezondheidszorg CBO, 2004, 3). Ook Hassing en Vanheste (2002, 13) onderschrijven het belang van draagvlak. Zij stellen draagvlak zelfs als voorwaarde voor een goede doelstelling. Daarbij kan andersom een goede doelstelling ook draagvlak creëren. Wel zal rekening moeten worden gehouden met aan aantal factoren, zoals politieke verhoudingen en financiën.

Een doelstelling zal resultaatgericht en realistisch moeten zijn. Resultaatgericht, omdat er sprake moet zijn van een concrete doelstelling. Ook dient er een balans tussen de resultaatsgebieden, de effecten en complicaties (Kwaliteitsinstituut voor de Gezondheidszorg CBO, 2004, 4-5). Realistisch, omdat te hoog gestelde verwachtingen, de streefwaarden, als onhaalbaar worden beschouwd. Dit zal mensen ontmoedigen. Maar de lat mag ook niet te laag worden gelegd, want dat betekent dat er geen uitdaging voor de uitvoerders is. Het voorbeeld van Utrecht kan ook hier gebruikt worden. Deze is realistisch, omdat de nagestreefde afname (108 delicten per 1000 inwoners) relatief bescheiden is (Hassing en Vanheste, 2002, 13).

Tenslotte is het criterium ‘tijdgebonden’ belangrijk voor een doelstelling. Er zal een begindatum en een einddatum moeten zijn (Kwaliteitsinstituut voor de Gezondheidszorg CBO, 2004, 4). Volgens Hassing en Vanheste (2002, 14) *‘stelt het opnemen van een tijdslijm in je doelstelling tegelijkertijd eisen aan de gegevens waarmee de doelstelling gevolgd wordt. Deze dienen namelijk de periode waarover de doelstelling is opgenomen af te dekken.’* Ook geeft de tijdshorizon aan waarbinnen welke resultaten/ gekwantificeerde effecten behaald moeten worden. Het voorbeeld van Utrecht geeft ‘tijdgebonden’ aan, door aan te geven wanneer het doel gehaald moet zijn, namelijk in 2004 (Hassing en Vanheste, 2002, 14).

²⁰ <http://www.onderwijsachterstanden.nl/doen.php/instrumenten/okhan007.html>

Het SMART-model wordt verderop in deze scriptie gebruikt om de doelstellingen van gemeenten te kunnen beoordelen naar de criteria die het SMART-model stelt. SMART-geformuleerde doelstellingen zijn controleerbaar en daardoor kunnen de beleidsinstrumenten (paragraaf 2.4) er beter op worden afgestemd. Het is dus gewenst dat doelstellingen meer SMART-geformuleerd worden.

2.6 VERWACHTINGEN

Nu de begrippen privatisering en commercialisering (onafhankelijke variabelen) en doelstellingen en beleidsinstrumenten (afhankelijke variabelen) nader zijn toegelicht, kan de verwachting dat er een verband bestaat tussen de mate van privatisering en commercialisering en de doelstellingen en beleidsinstrumenten verder worden uitgewerkt.

Er wordt, zoals in figuur 1 (paragraaf 1.4) is uitgebeeld, een relatie verwacht tussen enerzijds de mate van privatisering en commercialisering en anderzijds de doelstellingen en de beleidsinstrumenten.

In dit onderzoek wordt door de onderzoeker verwacht dat een bepaalde mate van privatisering en commercialisering leidt tot een verandering van doelstellingen en/ of een verandering van de beleidsinstrumenten.

Mate van privatisering

Bij een lage(re) mate van privatisering wordt ten aanzien van de doelstellingen verwacht dat de focus ligt bij de sportaccommodaties en het gebruik van deze sportaccommodaties. Er wordt bij een lage(re) mate van privatisering ook verwacht dat de doelstellingen geformuleerd worden in de richting van het SMART-model, omdat de gemeente nog vrij veel zaken met betrekking tot sport(accommodaties) in eigen hand heeft. Bij een hoge(re) mate van privatisering wordt ten aanzien van de doelstellingen verwacht dat in deze doelstellingen wordt uitgelegd wat de gemeente inhoudelijk wil bereiken met privatisering en welke middelen zij hiervoor wil inzetten. Tevens wordt verwacht dat bij een hoge(re) mate van privatisering de doelstellingen minder gericht zullen zijn op de sportaccommodaties, omdat deze (deels) geprivatiseerd zijn en juist meer gericht op zaken als sportstimulering en randvoorwaarden (de algemene doelstellingen). Daarnaast wordt verwacht dat bij een hoge(re) mate van privatisering de doelstellingen minder SMART-geformuleerd worden, omdat gemeenten veelal het accommodatiebeleid als belangrijkste onderdeel van sportbeleid zien. Bij een hoge mate van privatisering is dit belangrijkste onderdeel uitbesteedt. De kans bestaat dat de gemeente daardoor minder aandacht aan het sportbeleid gaat besteden.

Invloed

Verwacht wordt, voor wat betreft de inhoud van de doelstellingen, dat de invloed van privatisering zal zijn dat minder doelstellingen zich richten op sportaccommodaties en er meer doelstellingen komen die betrekking hebben op sportstimulering en randvoorwaarden.

Er wordt ten aanzien van de SMART-formulering verwacht dat de invloed van privatisering zal zijn dat doelstellingen minder volgens het SMART-model zullen worden geformuleerd.

Ten aanzien van de instrumenten wordt bij een lage(re) mate van privatisering verwacht dat de instrumenten met betrekking tot accommodaties, subsidies en tarieven veel worden ingezet. Dit zijn instrumenten gericht op facilitering en financiering. Er wordt bij een lage(re) mate van privatisering tevens verwacht dat de gemeente naast de genoemde instrumenten de beschikking heeft over een breed scala aan instrumenten. Voor wat betreft de beleidsinstrumenten wordt bij een hoge(re) mate van privatisering verwacht dat met name instrumenten met betrekking tot overleg, communicatie en wet- en regelgeving ingezet zullen worden, omdat deze instrumenten bij een hoge(re) mate van privatisering van belang zijn. Er wordt verwacht dat bij een hoge(re) mate van privatisering het tarievenstelsel aanzienlijk minder zal worden ingezet, omdat bij privatisering dit instrument minder gebruikt kan worden.

Invloed

Ten aanzien van beleidsinstrumenten wordt verwacht dat privatisering leidt tot de inzet van een andere categorie instrumenten. Voornamelijk instrumenten met betrekking tot facilitering worden verwacht minder te worden ingezet en instrumenten met betrekking tot informatie en voorlichting worden

verwacht meer te worden ingezet. Van het beleidsinstrument tarievenstelsel wordt verwacht dat deze, naar mate er sprake is van een hoge(re) mate van privatisering, in gebruik sterk afneemt.

Mate van commercialisering

Door de onderzoeker wordt verwacht dat bij een lage(re) mate van commercialisering er weinig tot geen veranderingen zullen optreden ten aanzien van de inhoud van de doelstellingen. Er wordt verder verwacht dat bij een hoge(re) mate van commercialisering gemeenten in de doelstellingen ingaan op de aanwezigheid van commerciële sportaanbieders en ingaan op wat de gemeente in de toekomst verwacht in termen van het aanleggen van nieuwe sportaccommodaties en het realiseren van de overige doelstellingen. Er wordt verwacht dat het SMART-niveau van de doelstellingen niet zal veranderen door een lage(re) of hoge(re) mate van commercialisering.

Invloed

Verwacht wordt, voor wat betreft de inhoud van de doelstellingen, dat de invloed van commercialisering zal zijn dat gemeenten in de doelstellingen meer rekening houden met (de komst van) commerciële sportaanbieders en het aanleggen van nieuwe sportaccommodaties.

Er wordt ten aanzien van de SMART-formulering geen invloed van commercialisering verwacht.

Ten opzichte van de beleidsinstrumenten wordt verwacht dat, bij welke mate van commercialisering dan ook, er voor de gemeente weinig instrumenten voorhanden zijn om de commerciële sportaanbieder te sturen. Er wordt verwacht dat er geen relatie bestaat tussen de mate van commercialisering en het inzetten van beleidsinstrumenten. *Invloed*

Er wordt verwacht dat commercialisering geen invloed zal hebben op de beleidsinstrumenten.

Doelbereiking

Tot slot wordt het begrip effecten genoemd in de probleemstelling van dit onderzoek. Er is door de onderzoeker besloten om niet de effecten te onderzoeken, maar om te kijken naar doelbereiking. Dit begrip en het waarom van deze keuze is in paragraaf 3.1 nader toegelicht. Omtrent dit begrip is geen literatuurstudie verricht.

2.7 TENSLOTTE

In dit hoofdstuk is het conceptueel kader van deze scriptie beschreven. Hierin zijn de vier variabelen, te weten privatisering, commercialisering, doelstellingen en beleidsinstrumenten beschreven. Deze variabelen vormen de basis van dit onderzoek. Om deze variabelen geschikt te maken voor empirisch onderzoek worden deze variabelen in het volgende hoofdstuk meetbaar gemaakt, oftewel geoperationaliseerd.

 INLEIDING

Hoofdstuk drie, de methode van onderzoek, beschrijft de operationalisering (paragraaf 3.1) van de variabelen. Operationaliseren wil zeggen dat begrippen meetbaar worden gemaakt voor onderzoek. Hieronder staat beschreven hoe dit plaats heeft gevonden voor dit onderzoek. De theorie wordt omgezet in praktische en meetbare indicatoren. Vervolgens wordt in paragraaf 3.2 de dataverzameling en de onderzoeksmethode beschreven. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een ‘ten slotte’ (3.3).

 3.1 OPERATIONALISERING

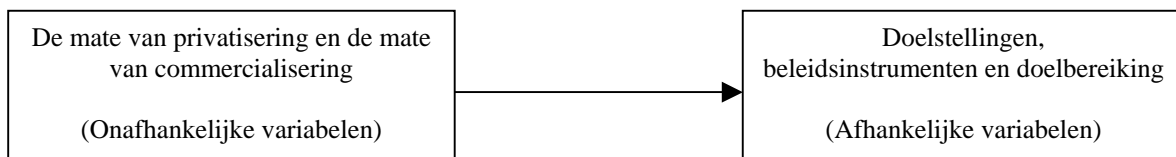
In de probleemstelling, zie paragraaf 1.4 voor de probleemstelling en de onderzoeksvragen, zijn een vijftal begrippen te onderkennen, namelijk privatisering, commercialisering, beleidsinstrumenten, doelstellingen en effecten. Deze zijn aan te merken als variabelen.

Opgemerkt wordt dat er ten behoeve van de tijd in plaats van naar effecten naar de doelbereiking van de doelstellingen wordt gekeken. Onder doelbereiking wordt verstaan of de doelstellingen die de gemeente zich heeft gesteld zijn gerealiseerd, op welke manier dan ook. Met effecten/ effectiviteit wordt bedoeld; het realiseren van de doelstellingen ten gevolge van de daarvoor ingezette beleidsinstrumenten. Er is in dat geval een verband tussen de doelstellingen en de beleidsinstrumenten waar te nemen.

De doelstellingen, de beleidsinstrumenten en de doelbereiking zijn afhankelijke variabelen. De genoemde variabelen zijn afhankelijk van de mate van privatisering en de mate van commercialisering binnen een gemeente.

Er wordt onderzocht of er een relatie bestaat tussen enerzijds de beleidsinstrumenten, doelstellingen en doelbereiking en anderzijds de mate van privatisering en de mate van commercialisering. Deze mate van privatisering en mate van commercialisering worden aangemerkt als onafhankelijke variabelen.

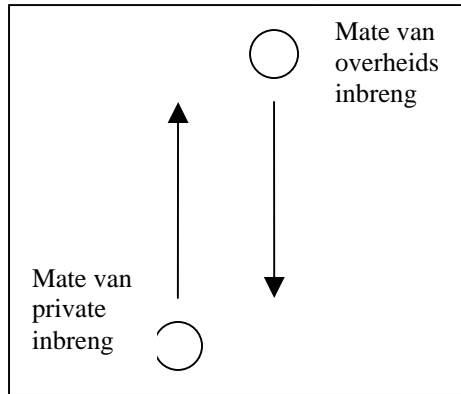
Dit is als volgt gevisualiseerd.



De twee onafhankelijke variabelen, te weten mate van privatisering en mate van commercialisering en de drie afhankelijke variabelen, te weten beleidsinstrumenten, doelstellingen en doelbereiking dienen te worden geoperationaliseerd. Operationalisering wordt door Schreuder Peters gedefinieerd als ‘iets vertalen van een alledaags niveau, dat algemeen en complex is, naar een operationeel niveau dat Specifiek, enkelvoudig en meetbaar is’. Kortom, het meetbaar maken van de begrippen voor het onderzoek.

3.1.1 De mate van privatisering

In dit onderzoek wordt, zoals beschreven in paragraaf 2.1, onder privatisering verstaan: ‘alle veranderingen in de voorzieningswijze van een dienst of goed, waarbij de inbreng van particuliere ondernemingen toeneemt ten opzichte van die van de overheid tot en met het punt waarop sprake is van afstoting van de activiteit zonder meer’. Deze definitie staat in figuur 7 uitgebeeld.



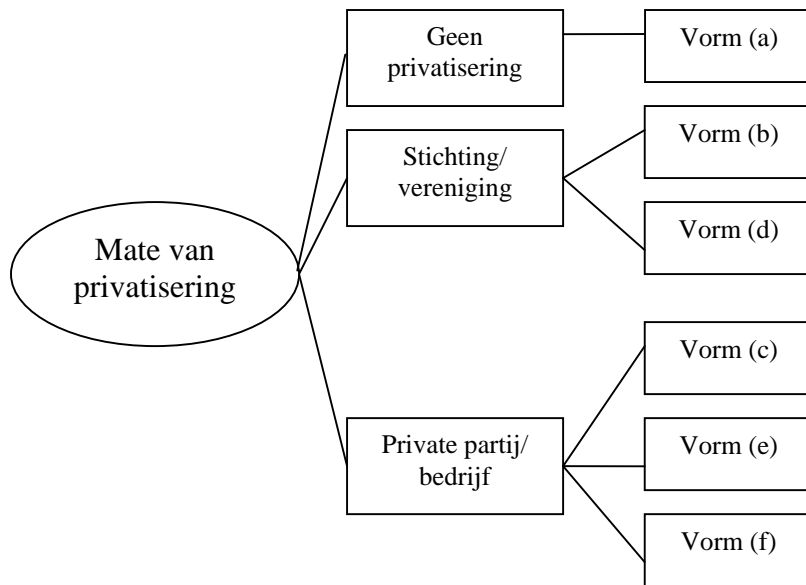
Figuur 7: Mate van privatisering ten opzichte van mate van overheidsinbreng

Er wordt voor privatisering enerzijds gekeken naar de privatisering op accommodatieniveau aan de hand van vijf vormen van privatisering en anderzijds naar de takken van sport (CBS, 2005) waar sprake is van privatisering. Er zijn zodoende twee soorten indicatoren, namelijk I de vormen van privatisering en II de soorten accommodaties.

I vormen van privatisering:

- (a) Er is sprake van geen privatisering
- (b) Er is sprake van de overdracht van beheer en/ of onderhoud van de accommodatie aan de betreffende sportvereniging of gezamenlijke verenigingen (die hiervoor veelal een beheerstichting oprichten)
- (c) Er is sprake van de overdracht van het beheer en/ of onderhoud van de accommodatie aan een private partij
- (d) Er is sprake van de overdracht van eigendom, onderhoud en/ of beheer van de accommodatie aan de sportvereniging(en)
- (e) Er is sprake van de inbreng van de accommodatie in een op te richten NV, waarin de gemeente een belang houdt
- (f) Er is sprake van de overdracht van eigendom, onderhoud en/ of beheer van de accommodatie aan een private partij, waarin de gemeente geen belang heeft

Er is voor gekozen om een onderscheid te maken tussen privatisering naar een private partij/ bedrijf en privatisering naar een stichting/ vereniging. Dit is gedaan, omdat er wellicht een relatie bestaat tussen de beleidsinstrumenten die de overheid kan inzetten bij privatisering naar een private partij/ bedrijf dan wel naar een stichting/ vereniging. Dit is gevisualiseerd in figuur 8. Er wordt verwacht dat bij privatisering naar een stichting/ vereniging de gemeente meer beleidsinstrumenten voorhanden heeft en in kan zetten, dan bij privatisering naar een private partij/ bedrijf. Voornamelijk subsidiëring en het tarievenstelsel wordt verwacht meer ingezet te worden bij privatisering naar een stichting/ vereniging. Bij privatisering naar een private partij/ bedrijf wordt verwacht dat een (prestatie)contract vaker wordt ingezet.



Figuur 8: Mate van privatisering

II soorten accommodaties:

Deze indicator houdt in dat er gekeken wordt naar de soorten accommodaties waar sprake is van privatisering. De verhouding van deze indicator ten opzichte van de eerst genoemde indicator is in tabel 1 gevisualiseerd.

Soorten Acc ↓	Overdekte sportaccommodaties				Zwembad				Openlucht sportaccommodaties				Totaal ↓	
	Gymzaal/ Sportzaalacc	Sporthal- acc	Tennishal acc	overige overdekte acc	Overdekt zwembad	Openlucht zwembad	Combibad	Strand- of natuur-bad	Voetbal	Tennis	Één soort Andere veld- sport	Combinatie van veld- sporten		overige sport
(a)														
(b)														
(c)														
(d)														
(e)														
(f)														
Totaal														

Tabel 1: Vormen van privatisering ten opzichte van soorten accommodaties

Onder de soort accommodatie ‘openluchtaccommodaties’ is de categorie ‘overige sport’ opgenomen. Hieronder wordt verstaan; atletiek, jeu de boules, boogschietbanen en fietscrosscircuits (vgl. SCP, 2003, 150-151).

Om de mate van privatisering te kunnen constateren bij gemeenten is gekeken naar het percentage van het aantal sportaccommodaties met een vorm van privatisering ten opzichte van het totaal aantal sportaccommodaties in de gemeente. De mate van privatisering kan variëren van een lage mate tot een hoge mate.

De benodigde informatie wordt uit beschikbare documenten van de gemeente en de interviews gehaald. Hierbij wordt gedacht aan documenten betreffende de accommodatievoorzieningen in de gemeente en documenten betreffende cijfers en statistieken van de gemeente.

3.1.2 De mate van commercialisering

Om de mate van commercialisering te kunnen aangeven, is het relevant om te weten wat onder een commerciële aanbieder wordt verstaan. Het antwoord hierop staat al in paragraaf 2.2 beschreven. Als criterium wordt de rechtsvorm van de commerciële aanbieder genomen. Dit kan een BV, een NV een VOF, een CV of een eenmanszaak als rechtsvorm zijn. In dit onderzoek is de keuze gemaakt om te kijken naar commerciële aanbieders van sportaccommodaties.

Hierbij wordt opgemerkt dat het kan voorkomen dat een gemeente één grote commerciële aanbieder van sportaccommodaties heeft, maar dat op deze ene accommodatie wel bijvoorbeeld vier verschillende sporten worden aangeboden. Deze sporten zullen, indien dit bekend is bij de onderzoeker, worden opgenomen als losse accommodaties.

De mate van commercialisering kan variëren van een lage mate tot een hoge mate. Om de mate van commercialisering te kunnen constateren bij gemeenten zijn indicatoren opgesteld. Uit deze indicatoren kan worden afgeleid of er sprake is van een relatief lage of hoge mate van commercialisering.

Er wordt naar twee zaken gekeken. Ten eerste wordt gekeken naar het aantal commerciële aanbieders. Ten tweede wordt gekeken naar het aantal commerciële aanbieders in verhouding tot de grootte van de gemeente. Hiervoor zijn de volgende indicatoren geformuleerd.

- (a) Het aantal commerciële aanbieders
- (b) Het aantal commerciële aanbieders in verhouding tot de grootte van de gemeente

Op basis van gegevens van het NOC*NSF (NOC*NSF, Ledental NOC*NSF over 2003) is uit alle aangesloten sporten bij het NOC*NSF een selectie gemaakt van sporten die een commerciële aanbieder kennen. In overleg met adviseurs van de DSP-groep is op basis van deze gegevens een lijst opgesteld met sporten die commercieel geëxploiteerd worden. Op basis hiervan is bij de casestudy gemeenten onderzocht hoeveel commerciële aanbieders er zijn en hoeveel commerciële aanbieders er zijn in verhouding tot de gemeentegrootte.

Het bovenstaande staat in tabel 2 nogmaals weergegeven.

Sportacc. van de sporten →													Totaal ↓
Indicatoren van commercialisering ↓	Biljart	Verdedigingsport/ vechtsport	Bowling/ kegelen	Danssport	Golf	Paardensport	Klim- en bergsport	Krachtsport en fitness	Tennis	Schaatsen	Squash	Overig	
Aantal commerciële aanbieders													
Aantal commerciële aanbieders i.v.t. grootte van gemeente	Deze rij geeft het aantal commerciële aanbieders weer in verhouding tot de gemeentegrootte. Per gemeente wordt berekend hoeveel commerciële aanbieders er moeten zijn om te voldoen aan het landelijk gemiddelde.												

Tabel 2: Indicatoren van commercialisering ten opzichte van sportaccommodaties van de sporten

Er zijn drie 'sporten' opgenomen waar een aantal verschillende sporten onder vallen. Dit zijn de volgende (SCP, 2003).

- Verdedigings-/ vechtsport: hiertoe behoren ‘boksen’, ‘judo’, ‘karate do’, ‘oosterse gevechtkunsten’ en ‘taekwondo’.
- Paardensport; dit zijn de ‘hippische sport’ en ‘maneges’.
- Overig; hier vallen ‘karting’, ‘indoor en outdoor bowls’, ‘darts’, ‘kolf’, ‘midgetgolf’, ‘skiën’ en ‘watersport’ onder.

De informatie om de mate van commercialisering te bepalen wordt uit beschikbare documenten van de gemeente gehaald. Dit zijn zowel documenten betreffende de accommodatievoorzieningen in de gemeente als documenten betreffende cijfers en statistieken van de gemeente. Mocht er onvoldoende informatie in deze documenten staan, dan zal de nog benodigde informatie uit de interviews worden gehaald.

3.1.3 Categorisering van doelstellingen

Om een categorisering te kunnen maken voor doelstellingen van gemeenten, is gebruik gemaakt van een aantal landelijke stukken. Dit houdt in dat er gebruik gemaakt is van beschikbare documenten van de volgende landelijke organisaties; de Vereniging Sport en Gemeenten (hierna VSG, voorheen Landelijke Contactraad) en het Ministerie van VWS. In het kort komt de VSG op voor alle sportieve burgers in Nederland door de belangen van sportieve gemeenten te behartigen (www.lc.nl, 2005). Het Ministerie van VWS vindt sport belangrijk voor de samenleving. Het Ministerie van VWS speelt een stimulerende rol, levert financiële bijdragen en werkt aan een sterkere positie van de sport. Dit doet zij onder andere door de Sportnota op te stellen, waarin wordt ingegaan op het sportbeleid voor de komende jaren.

Het Ministerie van VWS blijkt in de Nota sportbeleid (VWS, 1996, 19) een aantal doelstellingen te stellen. Deze hebben weliswaar betrekking op het kabinetsbeleid, maar kunnen voor gemeenten een leidraad vormen bij het opstellen van doelstellingen. Deze doelstellingen kunnen deels gebruikt worden voor een abstracte categorisering van doelstellingen. Het gaat om de volgende categorieën voor doelstellingen.

‘Het, met inachtneming van de intrinsieke waarde, optimaal benutten van de positieve maatschappelijke waarde van sport door:

- *het veilig stellen en (waar nodig) verbeteren van de kwaliteit van de sportbeoefening;*
- *het versterken van de kwaliteit van de sportinfrastructuur;*
- *het verbeteren van de samenhang van het (mede) op sport betrekking hebbende beleid’*

Ook de VSG heeft een document opgesteld waarin doelstellingen op abstract niveau zijn geformuleerd. Dit document is een goede basis om een mogelijke categorisering te maken van de doelstellingen van gemeenten op sportgebied. Zij stellen een drietal gemeentelijke speerpunten, welke als abstracte categorieën voor doelstellingen te onderscheiden zijn, namelijk

- *‘Sport voor iedereen: betaalbaar en bereikbaar’*
- *‘Een aantrekkelijk en gevarieerd sportaanbod’*
- *‘Kwalitatief hoogwaardige sportaccommodaties en voorzieningen’ (LC, 2005)*

Er is door de onderzoeker op basis van de categorisering van de VSG een eigen categorisering opgesteld. Deze is als volgt.

- 1) Doelstellingen ten aanzien van voorzieningen (inhoudelijke doelstellingen)
- 2) Doelstellingen ten aanzien van het gebruik van voorzieningen (inhoudelijke doelstellingen)
- 3) Algemene doelstellingen (inhoudelijke doelstellingen); dit zijn doelstellingen die wel op sport, maar niet specifiek op sportaccommodaties of op het gebruik van sportaccommodaties gericht zijn.

Naast deze 3 categorieën (inhoudelijk) wordt gekeken naar het kwalitatieve aspect van de doelstellingen. Om dit kwalitatieve aspect te kunnen meten, wordt gebruik gemaakt van het SMART-model. Per doelstelling wordt gekeken in hoeverre deze voldoet aan het SMART-model.

Om te kunnen bepalen in welke van de drie categorieën de doelstellingen van de casestudygemeenten thuis horen, zijn de drie categorieën geoperationaliseerd.

Ad 1) Binnen de categorie ‘doelstellingen ten aanzien van voorzieningen’ vallen doelstellingen omtrent (1) het kwaliteitsniveau van de voorzieningen (kwalitatief hoogwaardig), (2) het prijsniveau van de voorzieningen (betaalbaar) en (3) het spreidingsniveau van de voorzieningen (bereikbaar).

Ad 2) Binnen de categorie ‘doelstellingen ten aanzien van het gebruik van voorzieningen’ vallen doelstellingen betreffende (1) sportdeelname bij de voorzieningen (bijvoorbeeld het bevorderen hiervan) en (2) doelgroepen (bijvoorbeeld stimulering) die gebruik maken van de voorzieningen en/ of het realiseren van voorzieningen voor bepaalde doelgroepen.

Ad 3) Binnen de categorie ‘algemene doelstellingen’ vallen doelstellingen met een algemene uitgangspositie. Deze doelstellingen zijn niet direct gericht op sportaccommodaties en/ of het gebruik van sportaccommodaties. Het gaat om doelstellingen gericht op (1) gezondheidsbevordering (bijvoorbeeld lichamelijke en mentale, maar ook de NNGB²¹), (2) sociale integratie (opvoeding en het bijbrengen van normen en waarden) en (3) de overige doelstellingen (bijvoorbeeld verbeteren van de ondersteuning van de sport, verbeteren van de sociale binding met de stad, aantrekkelijker maken van de stad, bijvoorbeeld door topsport etc).

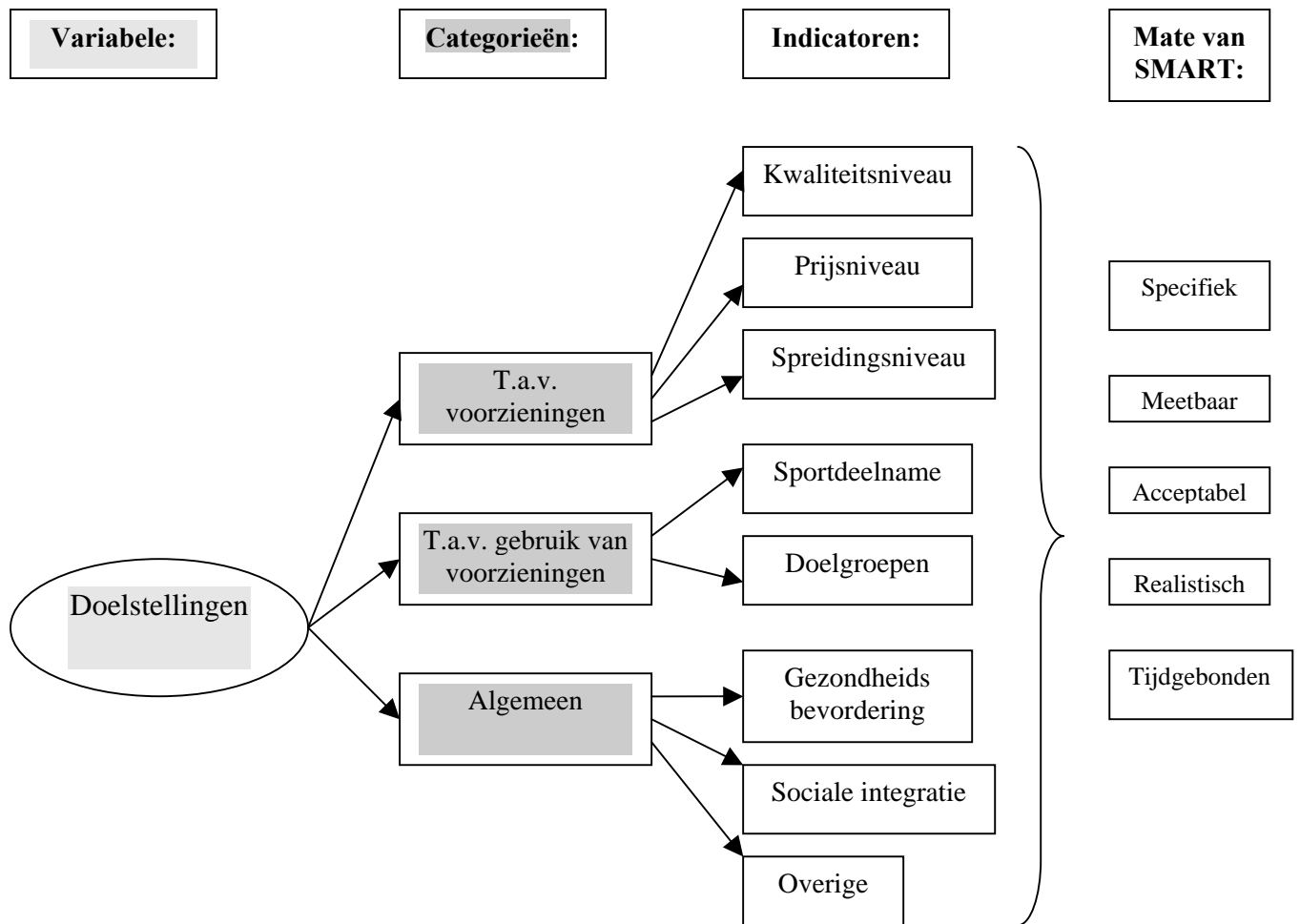
Voor het kwalitatieve aspect wordt gekeken of de doelstellingen SMART geformuleerd zijn. Een nadere uitwerking van het begrip SMART is te vinden in paragraaf 2.5.2.

Voor wat betreft de bovenstaande categorisering van doelstellingen dient het volgende opgemerkt te worden. De doelstellingen van gemeenten worden ingedeeld naar de categorieën 1, 2 en 3. Deze onderverdeling van doelstellingen betreft de inhoudelijke onderverdeling. Iedere concrete doelstelling wordt in één van deze categorieën geplaatst. Daarnaast worden de concrete doelstellingen ook in termen van SMART onderverdeeld, de formulering van de doelstellingen. Het gaat hier om de kwalitatieve onderverdeling.

De informatie ten aanzien van de doelstellingen kan waarschijnlijk volledig uit beleidsnota's en of gemeentelijke stukken worden gehaald. Mocht deze informatie niet beschikbaar zijn in documenten, dan zal tijdens de interviews hier aandacht aan worden besteed.

De operationalisering van de doelstellingen kan schematisch als volgt (figuur 9) worden weergegeven.

²¹ NNGB is de afkorting voor Nederlandse Norm Gezond Bewegen



Figuur 9: Operationalisering doelstellingen

3.1.4 Categorisering van beleidsinstrumenten

Fenger en Klok presenteren drie sturingsmodellen waaruit een keuze gemaakt kan worden om de juiste beleidsinstrumenten in te zetten. Iedere gemeente in Nederland kent namelijk zijn eigen, op de lokale situatie toegesneden, beleid en beleidsinstrumenten. Er bestaat eigenlijk geen blauwdruk voor het inzetten van een beleidsinstrument. De aanpak dient te passen bij de gegeven beleidssituatie.

Om een duidelijk beeld te kunnen schetsen in het empirisch onderzoek, wordt een categorisering op abstract niveau gemaakt van de beleidsinstrumenten. De VSG geeft hiertoe een mogelijke logische indeling op abstract niveau in haar document. Deze indeling is in figuur 10 schematisch weergegeven.



Figuur 10: Categorisering beleidsinstrumenten (LC, 2005)

De indeling in figuur 10 is een goede indeling voor de categorisering van beleidsinstrumenten, omdat de beleidsinstrumenten in deze indeling kunnen worden ondergebracht. Tevens is deze indeling een aanvulling op de indeling die Fenger en Klok (2003, 243-244) maken. Fenger en Klok spreken over het juridische, economische en communicatieve sturingsmodel. De vijf categorieën die de VSG onderscheidt (figuur 10) zijn een verdere uitwerking van deze sturingsmodellen. Deze uitwerking is gevisualiseerd in figuur 11.

De categorisering van de beleidsinstrumenten zoals deze in figuur 8 is weergegeven, (1) *wet- en regelgeving*, (2) *facilitering*, (3) *financiering*, (4) *sportstimulering*, (5) *ondersteuning, advisering, informatie en voorlichting*, is geoperationaliseerd. Zodoende kan bepaald worden welke beleidsinstrumenten in welke categorie thuis horen.

Ad 1) Binnen de categorie wet- en regelgeving vallen (1) erfpachtovereenkomsten, (2) recht van opstal, (3) eigendomsrechten en (4) (plaatselijke) verordeningen.

Ad 2) Binnen de categorie facilitering vallen (1) de aanleg van accommodaties en (2) het onderhoud van de accommodaties.

Ad 3) Binnen deze categorie vallen de beleidsinstrumenten (1) tarievenstelsel, (2) subsidies en (3) gemeentegaranties.

Ad 4) Binnen deze categorie vallen (1) het participeren in landelijke campagnes (bijvoorbeeld BSI en BOS²²), (2) het organiseren van activiteiten (bijvoorbeeld schoolsportactiviteiten, topsportevenementen, buurtsportactiviteiten of een sportinstuif) en (3) overige sportstimulering (bijvoorbeeld het beschikbaar stellen van een sportpas of speluitleen).

Ad 5) Binnen deze categorie vallen (1) adviserende en/ of ondersteunende consultants en/ of coördinatoren (bijvoorbeeld buurtsportconsulent of verenigingscoördinator). Daarnaast wordt gekeken naar de wijze waarop de gemeente informatie en voorlichting verschaft. Het gaat enerzijds om (2) het direct kunnen leveren van informatie aan mensen door bijvoorbeeld een sportloket en/ of een sportservicebureau en anderzijds om (3) het geven van voorlichting door cursussen en/ of informatiebijeenkomsten.

De indeling kan, zoals genoemd, worden gekoppeld aan de sturingsmodellen van Fenger en Klok (2004, 243-244). Hieronder staat een nadere uitwerking.

De eerste categorie, wet- en regelgeving, wordt geschaard onder het juridische sturingsmodel. Er worden duidelijke regels opgesteld en deze dienen te worden nageleefd.

Facilitering valt binnen het economische sturingsmodel, omdat de gemeente middels accommodatiebeleid tracht sporten aantrekkelijker te maken voor burgers. Door het 'voorhouden van een peen', een goed onderhouden accommodatie met voldoende faciliteiten, wil de gemeente mensen stimuleren om te kiezen voor een sportvereniging.

De derde categorie, financiering, valt ook binnen het economische sturingsmodel van Fenger en Klok. Dit komt doordat de gemeente door middel van bijvoorbeeld lage huurtarieven de drempel laag houdt voor mensen om te gaan sporten.

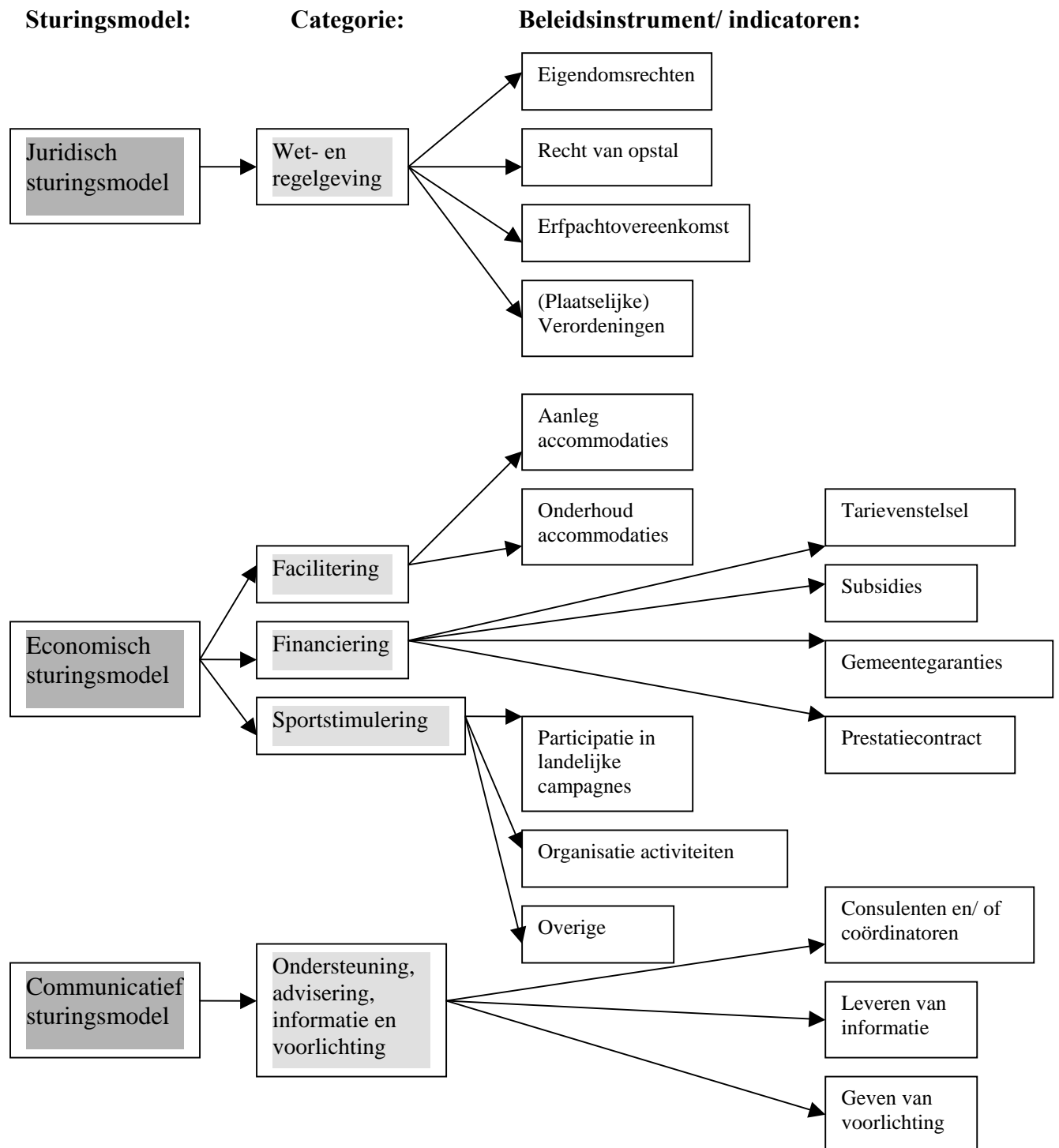
Ook sportstimulering, de vierde categorie valt binnen het economische sturingsmodel. Ook hier wil de gemeente de drempel laag houden om te gaan sporten, veelal gebeurt dit met financiële prikkels.

De vijfde categorie ondersteuning, advisering, informatie en voorlichting wordt in dit onderzoek binnen het communicatieve sturingsmodel geplaatst, omdat via het overdragen van informatie de overheid probeert om het gedrag van burgers te beïnvloeden of te veranderen. Middels informatie en voorlichting wil de gemeente de mensen bereiken.

Figuur 11 geeft de relatie tussen de drie sturingsmodellen, de indeling van de VSG en de beleidsinstrumenten nog eens schematisch aan. De meest voorkomende beleidsinstrumenten volgens de VNG (1989) met een aantal door de onderzoeker toegevoegde beleidsinstrumenten staan weergegeven in paragraaf 2.4.2.

²² BSI staat voor Breedtesportimpuls; BOS staat voor Buurt-Onderwijs-Sport-impuls

De benodigde informatie zal tijdens de interviews naar voren komen. Tevens zullen beleidsnota's en andere gemeentelijke stukken worden bekeken om een zo volledig mogelijk beeld te kunnen schetsen.



Figuur 11: Operationalisering beleidsinstrumenten

Uit de bovenstaande gegevens is een interview vragenlijst opgesteld. Tijdens de interviews zullen de indicatoren aan bod komen bij het bespreken van de kernvragen. Op deze wijze wordt een volledig beeld geschetst van de situaties in de casestudies bij gemeenten. Het is dan mogelijk om de verschillende gemeenten op dezelfde indicatoren te vergelijken.

3.1.5 Doelbereiking

In de probleemstelling van dit onderzoek wordt het begrip effecten genoemd. Er is echter besloten (zie ook paragraaf 3.1) om niet de effecten te onderzoeken, maar om te kijken of er sprake is van doelbereiking. Doelbereiking wil zeggen: het realiseren van doelstellingen, waarbij de realisatie niet het bewuste gevolg hoeft te zijn van ingezette beleidsinstrumenten.

De doelbereiking wordt onderzocht aan de hand van gegevens uit de interviews. Aan de hand van de vragen: ‘*Wordt onderzocht of de doelstellingen ook daadwerkelijk worden bereikt? En zo ja, hoe?*’ en ‘*Welke doelstellingen zijn ook daadwerkelijk bereikt?*’ wordt getracht te achterhalen of er sprake is van onderzoek naar doelbereiking binnen gemeenten en van doelbereiking zelf binnen gemeenten. Ook zal, indien beschikbaar, gebruik worden gemaakt van sportonderzoeken, deelnameonderzoeken (RSO²³) etcetera.

3.2 DATAVERZAMELING EN ONDERZOEKSMETHODE

Om de probleemstelling en onderzoeksvragen (zie paragraaf 1.4) te kunnen beantwoorden zijn data verzameld. Deze data zijn voortgekomen uit literatuuronderzoek. Wetenschappelijke literatuur, beleidsdocumenten, verslagen en dossiers vormden hierbij de belangrijkste bronnen. Daarnaast zijn interviews gehouden bij gemeenten met ambtenaren (sport). De selectie van deze gemeenten staat uitgewerkt in paragraaf 3.2.2. Ook is een aantal verkennende interviews (over de vier variabelen) gehouden met ‘landelijke’ professionals van het ministerie van VWS, het NOC*NSF, het Mulierinstituut, het NISB, Marktplan Adviesgroep en de Vereniging Sport en Gemeenten. Deze interviews zijn voornamelijk gebruikt om informatie ‘uit het veld’ te verzamelen. Ook zijn de interviews een voorbereiding geweest op het opstellen van de indicatoren voor de doelstellingen en de beleidsinstrumenten en het opstellen van de interviewvragenlijst.

3.2.1 Methodologische verantwoording

Hierna volgen enkele methodische gegevens²⁴ omtrent het onderzoek.

De onderzoekseenheden zijn gemeenten. De populatie waarop het onderzoek betrekking heeft en waarover een uitspraak zal worden gedaan zijn de gemeenten in Nederland, met dien verstande dat er beperkt gegeneraliseerd kan worden. De predikaatvariabelen (kenmerken van de onderzoekseenheden) zijn:

- de mate van privatisering
- de mate van commercialisering
- de beleidsinstrumenten
- de doelstellingen

De onderzoekseenheid waarover de onderzoeker een uitspraak wil doen zal niet in alle gevallen de eenheid zijn waaraan de waarnemingen verricht moeten worden. (Geurts, 1999:61) De onderzoekseenheid is de eenheid waarover men een uitspraak wil doen. De waarnemingseenheden zijn de eenheden die daadwerkelijk ondervraagd worden. (Geurts, 1999 : 61-63)

In dit onderzoek zijn de onderzoekseenheden de gemeenten. De waarnemingseenheden zijn beleidsmedewerkers sport van gemeenten, de wethouders sport en ‘landelijke’ professionals²⁵.

Het basisontwerp van dit onderzoek is de casestudy. Een casestudy maakt één meting, op één moment van één (of enkele) geval(len) en handelt vrijwel altijd om een persoon, groep of organisatie. Een

²³ RSO = Richtlijn Sportdeelname Onderzoek. Het doel van de RSO is onderzoek te doen naar sportdeelname.

²⁴ Gebaseerd op Geurts, P., ‘*Van probleem naar onderzoek*’; Uitgeverij Coutinho, Bussum; 1999

²⁵ Hierbij dient gedacht te worden aan ervaren mensen van bijvoorbeeld het NOC*NSF, het Mulierinstituut en/of de Vereniging Sport en Gemeenten

casestudy kan vergelijkend van aard zijn. Dit houdt in dat de vier casusgemeenten (meervoudig casesdesign) onderling vergeleken worden. Een voordeel van een casestudy boven andere onderzoeksdesigns is de mogelijke diepgang en gedetailleerdheid. In dit onderzoek worden vier casusgemeenten onderzocht op de variabelen en onderlinge relaties. Zodoende kunnen, voor het onderzoek, relevante variabelen met elkaar worden vergeleken. Wat zijn de verschillen en overeenkomsten tussen de gemeenten en wat betekent dat?

Er kan een grote variëteit aan dataverzamelmethode worden gebruikt. Voorbeelden zijn vragenlijsten en het analyseren van stukken. (Schreuder Peters, 2000, 70-71). De Leeuw (1993) omschrijft een casestudy als een indringende bestudering van een geval of enkele gevallen met de bedoeling daaraan algemenere conclusies te verbinden.

3.2.2 Selectie gemeenten

Gemeenten worden voor dit onderzoek geselecteerd aan de hand van de volgende criteria:

- Grootte
- Geografische ligging
- Geschatte mate van privatisering

De selectie bestaat uit een viertal gemeenten waarbij grootte en geografische ligging de belangrijkste rol spelen. In overleg met adviseurs van advies- en onderzoeksbureau DSP-groep is een nadere keuze gemaakt betreffende de te selecteren gemeenten. Op basis van de bovengenoemde criteria is besloten de gemeenten Haarlemmermeer, Heemstede, Meppel en Utrecht te onderzoeken. Er is voor gekozen twee (qua inwonersaantal) grote gemeenten te kiezen (Haarlemmermeer (131.816 inwoners) en Utrecht (275.258 inwoners)) en twee (qua inwonersaantal) doorsnee gemeenten (Heemstede (25.644 inwoners) en Meppel (30.397 inwoners)). Er is getracht een redelijke verdeling van de gemeenten over Nederland te bewerkstelligen (Haarlemmermeer en Heemstede in het westen van het land, Utrecht centraal in Nederland en Meppel in het noordoosten van het land). Tevens is de mate van privatisering in ogenschouw genomen bij de selectie van deze vier gemeenten. Op basis van de gesprekken met adviseurs van de DSP-groep is een inschatting gemaakt van de mate van privatisering van de casestudygemeenten. Verondersteld wordt dat Heemstede en Haarlemmermeer een hogere mate van privatisering kennen, terwijl verondersteld wordt dat Meppel en Utrecht een lagere mate van privatisering kennen. Deze mate van privatisering is ook door de onderzoeker zelf onderzocht. Dit komt aan bod in het volgende hoofdstuk (specifiek paragraaf 4.1.1).

3.3 TENSLOTTE

Dit derde hoofdstuk heeft inzicht gegeven in de operationalisatie van de variabelen van dit onderzoek. Ook zijn in dit hoofdstuk de methodische gegevens beschreven, is de wijze waarop de data verzameld wordt besproken en is de selectie van casestudygemeenten toegelicht. Aan de hand van dit hoofdstuk kan over worden gegaan tot het empirische gedeelte van het onderzoek. In het volgende hoofdstuk (4) worden de resultaten besproken van het empirische onderzoek.

INLEIDING

In het voorgaande is een theoretisch kader geschetst en zijn begrippen geoperationaliseerd, oftewel meetbaar gemaakt. Maar hoe ziet de praktijk er nu eigenlijk uit? Zijn er verschillen of overeenkomsten met de theorie? Wat voor doelstellingen en beleidsinstrumenten heeft een gemeente werkelijk? Om deze en andere vragen te beantwoorden zijn een aantal gemeenten nader onderzocht, te weten Haarlemmermeer, Heemstede, Meppel en Utrecht. Zowel door middel van interviews als middels het analyseren van beleidsnota's en eventueel andere gemeentelijke stukken wordt informatie verworven voor het onderzoek. In dit hoofdstuk worden de resultaten hiervan beschreven. In paragraaf 4.1 wordt ingegaan op de casestudygemeenten. In deze paragraaf wordt respectievelijk de mate van privatisering (4.1.1), de mate van commercialisering (4.1.2), doelstellingen (4.1.3), beleidsinstrumenten (4.1.4), de relatie tussen privatisering en doelstellingen en beleidsinstrumenten (4.1.5), de relatie tussen commercialisering en doelstellingen en beleidsinstrumenten (4.1.6) en doelbereiking (4.1.7) besproken. Paragrafen '4.1.3', '4.1.4', '4.1.5 en 4.1.6' en '4.1.7' bevatten de antwoorden op respectievelijk de onderzoeksvragen één, drie, vier en vijf.

4.1 IN DE PRAKTIJK BIJ GEMEENTEN...

In deze paragraaf wordt ingegaan op de visie en de dagelijkse praktijk van de gemeenten. Hiervoor is een viertal casestudygemeenten gekozen, te weten Haarlemmermeer, Heemstede, Meppel en Utrecht. De keuze voor deze vier gemeenten is nader toegelicht in paragraaf 3.2.2. De mate van privatisering en commercialisering zijn door de onderzoeker zelf gemeten, dit is terug te vinden in subparagrafen 4.1.1 en 4.1.2. In subparagraaf 4.1.3 wordt ingegaan op de doelstellingen, waarna de beleidsinstrumenten in paragraaf 4.1.4 aan bod komen. De relatie tussen privatisering en doelstellingen en beleidsinstrumenten staat beschreven in paragraaf 4.1.5, terwijl de relatie tussen commercialisering en doelstellingen en beleidsinstrumenten in paragraaf 4.1.6 staat. De doelbereiking komt aan bod in paragraaf 4.1.7.

4.1.1 Mate van privatisering

Deze paragraaf beschrijft de mate van privatisering van sportaccommodaties per gemeente. Er zijn in dit onderzoek een zestal vormen van privatisering onderscheiden. Deze staan in paragraaf 3.1.1 beschreven. Deze zes vormen zijn in de tabellen hieronder opgenomen als subs (a), (b), (c), (d), (e) en (f). Deze vormen van privatisering zeggen iets over de wijze waarop geprivatiseerd is.

Haarlemmermeer

Er is in Haarlemmermeer sprake van 99 gemeentelijke sportaccommodaties. Hiervan kennen er 29 geen vorm van privatisering zoals bedoeld in paragraaf 3.1.1, terwijl er 42 wel een vorm van privatisering kennen. Daarnaast zijn er 28 accommodaties in particuliere handen, maar deze zijn niet commercieel geëxploiteerd. Er zijn bijvoorbeeld 20 gymzalen in eigendom bij schoolbesturen. De 42 geprivatiseerde sportaccommodaties zijn in verschillende vormen geprivatiseerd. Er is met name (ongeveer driekwart) geprivatiseerd in vorm c, de overdracht van het beheer en/ of onderhoud van de

accommodatie aan een private partij. De overige privatiseringen (een kwart) hebben plaats gevonden in vorm d, de overdracht van eigendom, onderhoud en/ of beheer van de accommodatie aan de sportvereniging(en). Er is met name naar private partijen geprivatiseerd, en in mindere mate naar verenigingen. Dit blijkt uit tabel 3. In Haarlemmermeer zijn voornamelijk overdekte sportaccommodaties geprivatiseerd. Procentueel gezien kent in Haarlemmermeer bijna 60 %²⁶ van het aantal sportaccommodaties een vorm van privatisering. Het percentage van bijna 60% is een redelijk hoog percentage in vergelijking met de overige casestudygemeenten.

Soorten Acc →	Overdekte sportaccommodaties				Zwembad				Openlucht sportaccommodaties				Totaal ↓	
	Gymzaal/ Sportzaalacc	Sporthal- acc	Tennishal-acc	overige overdekte acc	Overdekt zwembad	Openlucht zwembad	Combibad	Strand- of natuur-bad	Voetbal	Tennis	Één soort andere veld- sport	Combinatie van veld sporten		overige sport
(a)									7		2	15	5	29
(b)														0
(c)	22	3		3	2	1								31
(d)										11				11
(e)														0
(f)														0
	20*	1**	7**											28
Totaal →	42	4	7	3	2	1			7	11	2	15	5	99

Tabel 3: geprivatiseerde sportaccommodaties in Haarlemmermeer

* Deze accommodaties zijn in eigendom bij de schoolbesturen.

** Deze accommodaties zijn van oudsher in particulier eigendom.

Heemstede

Heemstede heeft voor de privatisering van de sportaccommodaties een overeenkomst met OptiSport BV. Dit is een exploitant die de gemeentelijke taken overneemt voor wat betreft onderhoud en beheer. Al in 1974 kende de gemeente de Heemstedse Sportstichting, waarvan het bestuur werd gevormd door vertegenwoordigers van het gemeentebestuur en de gebruikers, die het onderhoud en het beheer had over de sportaccommodaties. In 1983 was de komst van een sportcentrum aanleiding voor de gemeente om het beheer en de exploitatie van de sportaccommodaties meer op afstand te zetten. De nieuwe exploitant richtte hiervoor Sport & Recreatie Heemstede BV op met een zogenaamde open-eind-constructie. Dit hield in dat de gemeente nog steeds verantwoordelijk was voor de exploitatietekorten. Omdat de gemeente hierdoor jaarlijks teveel geld moest bijleggen voor de exploitatietekorten is de gemeente gestopt met deze exploitant. Daarop heeft de gemeente een risicodelende exploitant gezocht. Optisport Heemstede BV is nu de nieuwe exploitant. Zij wordt wel gesubsidieerd door de gemeente met een structureel bedrag, omdat het exploiteren niet rendabel is. De gemeente heeft nu echter de zekerheid van een vast bedrag per jaar dat zij subsidieert aan Optisport.

Heemstede telt in totaal 18 sportaccommodaties in de gemeente. Uit tabel 4 blijkt dat in de gemeente Heemstede bij 5 sportaccommodaties sprake is van een vorm van privatisering. Bij 2 sportaccommodaties is er sprake van geen vorm van privatisering zoals bedoeld in paragraaf 3.1.1. Het gaat hierbij om gymzaal/ sportzaalaccommodaties. Bij 9 sportaccommodaties is sprake van particulier eigendom, maar is er geen sprake van commerciële exploitanten. Het gaat dan voornamelijk om accommodaties die eigendom zijn van schoolbesturen. Het gaat bij alle sportaccommodaties waarbij wel sprake is van een vorm van privatiseringen om de overdracht van het beheer en/ of onderhoud van de accommodatie aan een private partij (vorm c). Er is dusdoende alleen geprivatiseerd naar private

²⁶ $(31+11) / (31+11+29) * 100 = 59,2\%$

partijen, niet naar verenigingen. In Heemstede zijn alle openluchtaccommodaties geprivatiseerd of in particuliere handen. Procentueel gezien kent in Heemstede iets meer dan 71%²⁷ van de sportaccommodaties een vorm van privatisering. Heemstede kent hiermee in vergelijking met de andere casestudygemeenten een hoog percentage privatisering.

Soorten Acc	Overdekte sportaccommodaties				Zwembad				Openluchtsportaccommodaties				Totaal	
	Gymzaal/ Sportzaalacc	Sportthal- acc	Tennishal-acc	overige overdekte acc	Overdekt zwembad	Openlucht zwembad	Combibad	Strand- of natuur-bad	Voetbal	Tennis	Één soort andere veld- sport	Combinatie van veld sporten		overige sport
(a)	2													2
(b)														0
(c)		1			1					2		1*		5
(d)														0
(e)														0
(f)														0
	8**								1***					9
Totaal	10	1			1				1	2		1		16

Tabel 4: geprivatiseerde sportaccommodaties in Heemstede

* Hier zijn 6 voetbalvelden 1 honkbalveld, 2 softbalvelden en 4 hockeyvelden

** Dit zijn gymzalen in eigendom van de schoolbesturen

*** Van oudsher particulier eigendom

Meppel

In de gemeente Meppel zijn in totaal 19 sportaccommodaties. Van deze 19 accommodaties zijn er 8 die wel een vorm van privatisering en 8 die geen vorm van privatisering kennen zoals bedoeld in paragraaf 3.1.1. Bij 3 accommodaties is sprake van particulier eigendom. Het gaat hierbij in alle gevallen om tennisaccommodaties. De sportaccommodaties die wel een vorm van privatisering kennen, zijn veelal in vorm b, de overdracht van beheer en/ of onderhoud van de accommodatie aan de betreffende sportvereniging of gezamenlijke verenigingen. Bij (twee) andere accommodaties is sprake van de overdracht van eigendom, onderhoud en/ of beheer van de accommodatie aan de sportvereniging(en) (vorm d). Eén sportaccommodatie kent privatisering in vorm c: de overdracht van het beheer en/ of onderhoud van de accommodatie aan een private partij. Dit blijkt uit tabel 5. Hieruit kan worden afgeleid dat in Meppel voornamelijk naar verenigingen is geprivatiseerd, niet naar een private partij. Van de sportaccommodaties kent 50%²⁸ een vorm van privatisering. In vergelijking met de andere casestudygemeenten is deze mate van privatisering redelijk tot laag te noemen.

²⁷ $5 / (5+2) * 100 = 71,4\%$

²⁸ $(5+1+2) / (5+1+2+8) * 100 = 50\%$

Soorten Acc	Overdekte sportaccommodaties				Zwembad				Openluchtsportaccommodaties					Totaal
	Gymzaal/ Sportzaalacc	Sporthal- acc	Tennishal-acc	overige overdekte acc	Overdekt zwembad	Openlucht zwembad	Combibad	Strand- of natuur-bad	Voetbal	Tennis	Één soort andere veld- sport	Combinatie van veld sporten	overige sport	
(a)	5	3												8
(b)									3			2		5
(c)					1									1
(d)	1										1			2
(e)														0
(f)														0
										3*				3
Totaal	6	3			1				3	3	1	2		19

Tabel 5: geprivatiseerde sportaccommodaties in Meppel

* Van oudsher particulier eigendom

Utrecht

Tabel 6 laat zien dat de gemeente Utrecht 112 sportaccommodaties telt. Hiervan zijn er 97 waarbij geen sprake is van een vorm van privatisering zoals bedoeld in paragraaf 3.1.1. Dat is bijna 87%²⁹ van de sportaccommodaties. De 15 sportaccommodaties waarbij wel sprake is van een vorm van privatisering, iets meer dan 13%³⁰, zijn allen geprivatiseerd in vorm f: de overdracht van eigendom, onderhoud en/ of beheer van de accommodatie aan een private partij, waarin de gemeente geen belang heeft. In Utrecht is dusdoende alleen naar private partijen geprivatiseerd, niet naar verenigingen. In Utrecht betreffen de sportaccommodaties die een vorm van privatisering kennen het grootste gedeelte overdekte sportaccommodaties. In het geheel kan gesteld worden dat de gemeente Utrecht een zeer lage mate van privatisering van sportaccommodaties kent.

Soorten Acc	Overdekte sportaccommodaties				Zwembad				Openluchtsportaccommodaties					Totaal
	Gymzaal/ Sportzaalacc	Sporthal- acc	Tennishal-acc	overige overdekte acc	Overdekt zwembad	Openlucht zwembad	Combibad	Strand- of natuur-bad	Voetbal	Tennis	Één soort andere veld- sport	Combinatie van veld sporten	overige sport	
(a)	45	8			3	1			14	14	3	9		97
(b)														0
(c)														0
(d)														0
(e)														0
(f)		6	2	1				2			4			15
Totaal	45	14	2	1	3	1		2	14	14	7	9		112

Tabel 6: geprivatiseerde sportaccommodaties in Utrecht

Vergelijking tussen gemeenten

²⁹ $97 / 112 * 100 = 86,6\%$

³⁰ $15 / 112 * 100 = 13,4\%$

In de bovenstaande paragraaf is per gemeente beschreven welke mate van privatisering er is. Gesteld kan worden dat de volgorde van een hoge naar een lage mate van privatisering als volgt is: Heemstede, Haarlemmermeer, Meppel en tenslotte Utrecht. Hierbij wordt de kanttekening gemaakt dat in Utrecht, daar waar geprivatiseerd is, er wel sprake is van een vergaande vorm van privatisering.

Het is opvallend dat bij iedere gemeente, met uitzondering van Haarlemmermeer, de gymzaal/sportzaalaccommodatie geen vorm van privatisering kent. Wat verder opvalt is dat alleen de gemeente Meppel voornamelijk naar verenigingen privatiseert. De andere casestudygemeenten privatiseren voornamelijk naar private partijen. Vorm e, waarin sprake is van de inbreng van de accommodatie in een op te richten NV, waarin de gemeente een belang houdt komt bij geen enkele casestudygemeente voor.

4.1.2 Mate van commercialisering

De mate van commercialisering wordt bepaald aan de hand van het aantal commerciële aanbieders en het aantal commerciële aanbieders in verhouding tot het aantal inwoners van die gemeente. Uit gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (zie bijlage 2) blijkt dat in 2004 Nederland 483 gemeenten telde. In datzelfde jaar telde Nederland in totaal 16.258.000 inwoners. Een rekensom leert dat een gemeente gemiddeld 33660 inwoners telde in 2004.

Tevens blijkt uit bijlage 2 dat het CBS een indeling hanteert voor wat betreft de gemeentegrootte. Er zijn vijf categorieën, namelijk ten eerste minder dan 5.000 inwoners, ten tweede 5.000 – 20.000 inwoners, ten derde 20.000 – 50.000 inwoners, ten vierde 50.000 – 100.000 inwoners en ten slotte behoren gemeenten met meer dan 100.000 inwoners tot de laatste categorie gemeenten.

Er is op basis van gegevens van het SCP (Rapportage Sport 2003) een overzicht gemaakt van het aantal particuliere exploitanten van openluchtsport accommodaties, overdekte sportaccommodaties en zwembaden. Watersportaccommodaties zijn niet opgenomen in de hiernavolgende berekening, om het gemiddeld aantal commerciële sportaanbieders te berekenen, omdat deze watersportaccommodaties ook niet in de operationalisering zijn meegenomen.

Let wel, het gaat hier om particuliere exploitanten (SCP, 2003). Particuliere exploitanten zijn (niet-) commerciële organisaties (eenmanszaken, Vof 's, N.V.'s, B.V.'s, stichtingen en verenigingen) die staan ingeschreven bij een kamer van koophandel, **met als hoofdactiviteit de exploitatie van één of meer accommodaties** (SCP, 2003, 143).

Deze gegevens zullen met de nodige voorzichtigheid moeten worden geïnterpreteerd. Er zijn namelijk geen gegevens bekend binnen het CBS of het SCP met betrekking tot alleen commerciële sportaanbieders, zoals bedoeld in paragraaf 2.2. Navraag bij een medewerker van het CBS leverde ook geen duidelijke onderverdeling van particuliere exploitanten naar commerciële sportaanbieders op. De oorzaak hiervan ligt in het feit dat door het SCP bij het opstellen van de Rapportage Sport geen rekening wordt gehouden met de rechtsvorm van een exploitant. De commerciële sportaanbieders vallen dusdoende binnen de groep 'particuliere exploitanten'. In dit onderzoek is de aanname gemaakt dat het aantal particuliere exploitanten globaal richtinggevend is voor het aantal commerciële aanbieders. Er is ten behoeve van de leesbaarheid hieronder verder gesproken over commerciële sportaanbieders.

Het SCP stelt dat er in 2000 in totaal 4040 openluchtsportaccommodaties zijn, waarvan 21% een particuliere exploitant betreft (SCP, 2003, 150). Dat betekent dat bijna 850 openluchtsport accommodaties in particuliere handen zijn. Voor wat betreft de overdekte sportaccommodaties stelt het SCP (2003, 148) dat er in 2000 in totaal 2210 overdekte sportaccommodaties waren. Daarvan heeft 56% een particuliere exploitant. Dat houdt in dat er een kleine 1250 overdekte sportaccommodaties een particuliere exploitant heeft. Voor de zwembaden tenslotte stelt het SCP (2003, 144) dat er in 2000 in totaal 760 zwembaden waren. Daarvan heeft 58% een particuliere exploitant. Dat wil zeggen dat er iets meer dan 440 zwembaden een particuliere exploitant heeft. In totaal waren er in 2000 derhalve 2540 sportaccommodaties in particuliere handen. Dat komt neer op een landelijk gemiddelde van 1,56 commerciële sportaanbieders³¹ per 10.000 inwoners.

Haarlemmermeer

³¹ $16.258.000 / 10.000 = 1625,8$ $2540 / 1625,8 = 1,56$ commerciële sportaanbieders per 10.000 inwoners

Uit gegevens van het CBS³² blijkt dat de gemeente Haarlemmermeer 131816 inwoners telt. Daarmee is zij gerekend tot een grote gemeente (100.000+ inwoners). Uit de berekening van het gemiddeld aantal commerciële sportaanbieders per 10.000 inwoners volgt dat Haarlemmermeer ($13,1 * 1,56 =$) 20,4 (lees: 21) commerciële aanbieders zou moeten hebben, om te voldoen aan het landelijk gemiddelde. Er zijn volgens tabel 7 in Haarlemmermeer in totaal 47 commerciële sportaanbieders.

Er is in de gemeente Haarlemmermeer voor wat betreft de commercialisering een groot aantal commerciële aanbieders van paardensport. Ook de krachtsport en fitness is goed vertegenwoordigd in de gemeente met een totaal van 10 commerciële aanbieders. Tevens kent de verdedigingssport/vechtsport met 8 commerciële aanbieders een flinke vertegenwoordiging.

Zoals hierboven beschreven zou de gemeente Haarlemmermeer, om te voldoen aan het gemiddelde, 21 commerciële sportaanbieders moeten hebben. Met een totaal van 47 commerciële aanbieders kent de gemeente Haarlemmermeer echter ruim meer dan twee maal³³ zoveel commerciële sportaanbieders dan het landelijk gemiddelde. Er is dan ook sprake van een hoge mate van commercialisering in de gemeente Haarlemmermeer.

Sportacc. van de sporten Indicatoren van commercialisering.	Biljart	Verdedigingssport/ vechtsport	Bowling/ kegelen	Danssport	Golf	Paardensport	Klim- en bergsport	Krachtsport en fitness	Tennis	Schaatsen	Squash	Overig*	Totaal
Aantal commerciële aanbieders	1	8	1	3	1	13	0	10	5	0	4	1	47
Aantal commerciële aanbieders i.v.t gemeente grootte	Aantal commerciële aanbieders om te voldoen aan het landelijk gemiddelde: 21 Totaal aantal commerciële aanbieders in Haarlemmermeer: 47 Aantal commerciële aanbieders in verhouding tot gemeentegrootte: $47 / 21 * 100 = 224\%$												
	* Overig houdt in: - kartencentrum												

Tabel 7: gecommmercialiseerde sportaccommodaties in Haarlemmermeer

Heemstede

De gemeente Heemstede heeft 25644 inwoners volgens de gegevens van het CBS³⁴. Hiermee is de gemeente Heemstede qua grootte een gemiddelde gemeente. Zij valt namelijk in de middelste groep (20.000 – 50.000 inwoners) gemeenten. Volgens de berekening van het gemiddeld aantal commerciële sportaanbieders per 10.000 inwoners volgt dat Heemstede ($2,5 * 1,56 =$) 3,9 (lees: 4) commerciële aanbieders zou moeten hebben, om te voldoen aan het landelijk gemiddelde. Tabel 8 geeft aan dat Heemstede in totaal 6 commerciële sportaanbieders kent.

Uit tabel 8 blijkt dat er 5 commerciële aanbieders van sportaccommodaties zijn in de gemeente Heemstede. Deze vijf commerciële aanbieders zijn aanwezig op het gebied van biljart, vechtsport, krachtsport/ fitness, tennis en schaatsen.

Zoals hierboven beschreven zou de gemeente Heemstede, om te voldoen aan het gemiddelde, ongeveer 4 commerciële sportaanbieders moeten hebben. Er zijn in totaal 6 commerciële aanbieders in

³² Zie bijlage 3

³³ $47 / 21 = 2,24$

³⁴ Zie bijlage 3

de gemeente Heemstede. De gemeente Heemstede zit daarmee boven³⁵ het landelijk gemiddelde. Er is sprake van een bovengemiddelde mate van commercialisering in de gemeente Heemstede.

Sportacc. van de sporten →													Totaal ↓
Indicatoren van commercialisering. ↓	Bijlart	Verdedigingssport/ vechtsport	Bowling/kegelen	Danssport	Golf	Paardensport	Klim- en bergsport	Krachtsport en fitness	Tennis	Schaatsen	Squash	Overig*	
Aantal commerciële aanbieders	1	1	0	0	0	1	0	1	1	1	0	0	6
Aantal commerciële aanbieders i.v.t gemeente grootte	Aantal commerciële aanbieders om te voldoen aan het landelijk gemiddelde: 4 Totaal aantal commerciële aanbieders in Heemstede: 6 Aantal commerciële aanbieders in verhouding tot gemeentegrootte: $6 / 4 * 100 = 150\%$												
	* Overig houdt in: - Sportpark HBC (sportvelden en kleine sportzaal) - ASV Centrum (kleine sportzaal en denksportruimte)												

Tabel 8: gecommmercialiseerde sportaccommodaties in Heemstede

Meppel

In de gemeente Meppel wonen, blijktens de gegevens van het CBS³⁶, 30397 inwoners. Ook de gemeente Meppel is, net als Heemstede, daarmee een gemiddelde gemeente (namelijk tussen de 20.000-50.000 inwoners). Meppel zou, om te voldoen aan het landelijk gemiddelde, volgens de berekening van het gemiddeld aantal commerciële sportaanbieders per 10.000 inwoners ($3,0 * 1,56 =$) 4,7 (lees: 5) commerciële aanbieders moeten hebben. Uit tabel 9 blijkt dat de gemeente Meppel 11 commerciële sportaanbieders heeft.

In tabel 9 is een overzicht opgenomen waarin de gecommmercialiseerde sportaccommodaties in de gemeente Meppel staan vermeld. Wat opvalt is dat er binnen de commerciële aanbieders maar liefst 5 commerciële aanbieders zijn van krachtsport en fitness. Dat is vijf maal zoveel als de, qua grootte vergelijkbare, gemeente Heemstede.

Zoals hierboven beschreven zou de gemeente Meppel, om te voldoen aan het gemiddelde, 5 commerciële sportaanbieders moeten hebben. Er zijn in Meppel echter 11 commerciële sportaanbieders, waarmee er sprake is van meer dan twee maal³⁷ zoveel commerciële sportaanbieders dan het landelijk gemiddelde. Dit betekent dan ook dat er sprake is van een hoge mate van commercialisering.

³⁵ $6 / 4 = 1,50$

³⁶ Zie bijlage 3

³⁷ $11 / 5 = 2,20$

Sportacc. van de sporten →													Totaal ↓
Indicatoren van commercialisering ↓	Biljart	Verdedigingssport/ vechtsport	Bowling/ kegelen	Danssport	Golf	Paardensport	Klim- en bergsport	Krachtsport en fitness	Tennis	Schaatsen	Squash	Overig*	
Aantal commerciële aanbieders	0	1	0	1	0	1	0	5	0	2	0	1	11
Aantal commerciële aanbieders i.v.t gemeente grootte	Aantal commerciële aanbieders om te voldoen aan het landelijk gemiddelde: 5 Totaal aantal commerciële aanbieders in Meppel: 11 Aantal commerciële aanbieders in verhouding tot gemeentegrootte: $11 / 5 * 100 = 220\%$												
	* Overig houdt in: - Gymnastiekzaal												

Tabel 9: gecommmercialiseerde sportaccommodaties in Meppel

Utrecht

De gemeente Utrecht tenslotte telt volgens het CBS³⁸ 275.258 inwoners. Utrecht wordt met dit inwonersaantal gerekend tot een grote (meer dan 100.000 inwoners) gemeente. Er zouden in Utrecht volgens de berekening van het gemiddeld aantal commerciële sportaanbieders per 10.000 inwoners ($27,5 * 1,56 =$) 42,9 (lees: 43) commerciële aanbieders moeten zijn, om te voldoen aan het landelijk gemiddelde. Tabel 10 geeft aan dat er in Utrecht 101 commerciële sportaanbieders zijn.

Uit tabel 10 blijkt dat er een hoog aantal verdedigingssport/ vechtsport accommodaties is in Utrecht. Daarnaast zijn krachtsport en fitness (14 accommodaties), tennis (ook 14 accommodaties), danssport (12 accommodaties) en biljartaccommodaties (13) goed vertegenwoordigd in Utrecht. Het is opvallend dat Utrecht in iedere aangegeven sport (sportaccommodaties van de sporten) minimaal door 1 commerciële sportaanbieder is vertegenwoordigd. Utrecht is hier ten opzichte van de andere casestudygemeenten uniek in. Dit is zeer waarschijnlijk het gevolg van de gemeentegrootte van Utrecht.

Om te voldoen aan het gemiddelde zou Utrecht 43 commerciële sportaanbieders moeten hebben. Er is in Utrecht sprake van een totaal van 101 commerciële sportaanbieders. Dat betekent dat er ruim twee maal³⁹ zoveel commerciële sportaanbieders dan het landelijk gemiddelde in Utrecht zijn. Dit betekent dan ook dat er sprake is van een hoge mate van commercialisering.

³⁸ Zie bijlage 3

³⁹ $101 / 43 = 2,35$

Sportacc. van de sporten Indicatoren van commercialisering.	Biljart	Verdedigingssport/ vechtsport	Bowling/ kegelen	Danssport	Golf	Paardensport	Klim- en bergsport	Krachtsport en fitness	Tennis	Schaatsen	Squash	Overig*	Totaal
Aantal commerciële aanbieders	13	26	6	12	1	6	1	14	14	1	6	1	101
Aantal commerciële aanbieders i.v.t gemeente grootte	Aantal commerciële aanbieders om te voldoen aan het landelijk gemiddelde: 43 Totaal aantal commerciële aanbieders in Utrecht: 101 Aantal commerciële aanbieders in verhouding tot gemeentegrootte: $101 / 43 * 100 = 235\%$												
	* Overig houdt in: - Indoor Skischool												

Tabel 10: gecommmercialiseerde sportaccommodaties in Utrecht

Vergelijking tussen gemeenten

Paragraaf 4.1.2 beschrijft de mate van commercialisering per gemeente. De volgorde van gemeenten, geordend naar mate van commercialisering van hoog naar laag, is Utrecht, Haarlemmermeer, Meppel en tot slot Heemstede.

De gemeenten Utrecht, Haarlemmermeer en Meppel zitten qua mate van commercialisering vrijwel op hetzelfde niveau. Er is geen enkele gemeente met een lage mate van commercialisering. De gemeente Heemstede heeft van de casestudygemeenten de laagste mate van commercialisering, maar zit wel boven het landelijk gemiddelde.

Binnen de commerciële sportaanbieders zijn de krachtsport en fitness en de verdedigingssport/vechtsport ruim overheersend. Daarnaast springt in een enkel geval de paardensport of de danssport eruit.

4.1.3 Doelstellingen

De doelstellingen van een gemeente zijn onderdeel van het beleid dat een gemeente gaat ontwikkelen. Inwoners van de gemeente en geïnteresseerden kunnen een helder beeld krijgen van het beleid dat een gemeente wil gaan uitvoeren. In deze paragraaf worden de doelstellingen van de casestudygemeenten op een rijtje gezet. Hieronder staat per gemeente beschreven hoe de doelstellingen er uit zien. Tevens worden de doelstellingen gecategoriseerd naar de categorieën 1) doelstellingen ten aanzien van voorzieningen, 2) doelstellingen ten aanzien van het gebruik van voorzieningen en 3) algemene doelstellingen. Deze categorisering is in de operationalisatie uitgewerkt. Er wordt dan ook naar paragraaf 3.1.3 verwezen voor een nadere uitleg. Daarnaast is gekeken naar het kwalitatieve aspect van de doelstellingen. Dit wordt beoordeeld aan de hand van het SMART-model (zie paragraaf 2.5.2). Tot slot is gekeken naar het proces van verandering voor wat betreft de doelstellingen in vergelijking met het begin van de jaren '90. In die periode kwamen de ontwikkelingen privatisering en commercialisering opzetten. Deze paragraaf is tevens het antwoord op de eerste onderzoeksvraag.

Haarlemmermeer

De gemeente Haarlemmermeer heeft voor de dienst welzijn, onderwijs en cultuur de 'Beleidsnota Sport Haarlemmermeer' (1998) opgesteld. Hierin staan onder andere de doelstellingen voor het sportbeleid geformuleerd. Deze doelstellingen zijn een afgeleide van de hoofddoelstelling. De hoofddoelstelling luidt: "Het bevorderen van de mogelijkheden voor zoveel mogelijk inwoners van Haarlemmermeer om aan sport deel te nemen".

Sinds het begin van de jaren '90 hebben zich een aantal ontwikkelingen voorgedaan waarvan individualisering, privatisering en de toename van commerciële aanbieders de belangrijkste zijn. Deze

ontwikkelingen zijn bij de gemeente niet onopgemerkt gebleven en er is dan ook op geanticipeerd. Door middel van kerntakendiscussie werd duidelijk welke rol de gemeente zou moeten hebben. Uit de kerntakendiscussie werd verder duidelijk op welke wijze de doelstellingen op het gebied van sport konden worden geformuleerd.

In de beleidsnota sport (1998) zijn deze doelstellingen van de gemeente opgenomen. De gemeente richt zich veelal op de randvoorwaarden van het sporten. Dit blijkt uit de doelstellingen dat de gemeente wil zorgen voor “de totstandkoming en instandhouding van een op de behoefte afgestemd gevarieerd en kwalitatief verantwoord voorzieningenaanbod”(I), maar ook “de toegankelijkheid van de sportdeelname door het zo laag mogelijk houden van de financiële drempel wil bewaken”(II), en de gemeente wil “voorwaarden scheppen die het instandhouden van de georganiseerde sport kunnen bevorderen”(III). Verder richt de gemeente zich op het stimuleren van sporten en bewegen. Dit blijkt uit de doelstellingen dat de gemeente “de mogelijkheden voor sportdeelname door groepen in de samenleving die in de sport ondervertegenwoordigd zijn wil stimuleren en bevorderen”(IV), en “mogelijkheden voor life-time bewegen in het algemeen en (recreatie- en wedstrijd-)sport in het bijzonder wil scheppen en stimuleren”(V). Verder stelt de gemeente zich ten doel “zorg te dragen voor voldoende aanbod van zwemonderwijs”(VI). Tot slot wil de gemeente “een verbetering van de communicatie tussen gemeente en sportverenigingen”(VII) en wil zij “effecten structureel gaan monitoren”(VIII).

De beleidsmedewerker bevestigt de bovenstaande doelstellingen. Hij stelt namelijk dat “de gemeente de filosofie heeft dat de bevolking moeten kunnen sporten. Als de markt daar niet of onvoldoende voor zorgt, dan zal de gemeente zorgen voor infrastructuur en accommodaties”.

Er is een aantal verschillen in de doelstellingen van nu en de doelstellingen vóór de ontwikkelingen ‘privatisering’ en ‘commercialisering’. Nu zijn voor de doelstellingen “de met het beleid beoogde maatschappelijke effecten veel belangrijker geworden”. Aangezien de doelstellingen van toen zich alleen richtten op het beheer en de exploitatie van sportaccommodaties, is er een verschil op te merken in de ‘breedte’ van de doelstellingen. Er wordt nu veel verder gekeken dan alleen de sportaccommodaties.

De doelstellingen van de gemeente worden onderverdeeld naar drie categorieën (zie bijlage 4). De doelstellingen van de gemeente Haarlemmermeer zijn in deze categorisering gelijk verdeeld over de categorieën ‘doelstellingen ten aanzien van voorzieningen’ (twee) en ‘doelstellingen ten aanzien van het gebruik van voorzieningen’ (twee). De categorie ‘algemene doelstellingen’ bevat vier doelstellingen.

Het kwalitatieve aspect van de doelstellingen is, zoals uit tabel 11 blijkt, in Haarlemmermeer te weinig aanwezig. Er is geen enkele doelstelling die goed (+) scoort, vijf doelstellingen scoren gedeeltelijk goed (+/-) en drie doelstellingen scoren slecht (-). De doelstellingen schieten met name tekort op de punten ‘meetbaar’ en ‘tijdgebonden’. Alle doelstellingen zijn wel acceptabel.

Kwalitatief aspect* ↓	Doelstelling							
	T.a.v. voorzieningen		T.a.v. gebruik van voorzieningen		Algemeen			
	I	II	IV	V	III	VI	VII	VIII
S (pecifiek)	-	-	+/-	-	-	+/-	+/-	+/-
M (eetbaar)	-	-	-	-	-	-	-	-
A (ceptabel)	+	+	+	+	+	+	+	+
R (ealistisch)	+	+/-	+/-	+/-	+	+	+/-	+/-
T (ijdgebonden)	-	-	-	-	-	-	-	-
Score:	+/-	-	+/-	-	-	+/-	+/-	+/-

* - = niet aanwezig, +/- = gedeeltelijk aanwezig, + = aanwezig

Tabel 11: Kwalitatief aspect doelstellingen in Haarlemmermeer

Heemstede

In de gemeente Heemstede is sprake van een Welzijnsnota (1999), waarin het sportbeleid geïntegreerd is. Deze welzijnsnota richt zich vanzelfsprekend op het welzijnsbeleid en bevat één paragraaf met betrekking tot sport. Er zijn geen specifieke doelstellingen gericht op het sportbeleid. De doelstellingen die de gemeente heeft in relatie tot sport staan min of meer ‘verborgen’ in de

welzijnsnota. Een vergelijking met de periode voor de ontwikkelingen ‘privatisering’ en ‘commercialisering’ is lastig, omdat er in Heemstede geen sprake was van specifieke doelstellingen gericht op sport.

De hoofddoelstelling die de gemeente Heemstede kent is geformuleerd in het kader van de welzijnsnota en luidt als volgt: “1. *“Het bieden van bescherming en ondersteuning van Heemstedse inwoners die in een achterstandssituatie terecht zijn gekomen.”*, 2. *“Het voorkomen dat Heemstedse inwoners maatschappelijk in een achterstandssituatie belanden of sociaal buiten de gemeenschap komen te staan.”*”

Uit de tweeledige hoofddoelstelling kan worden afgeleid dat de gemeente vooral een preventieve en beschermende houding ten opzichte van de burgers wil innemen. Voor het sportbeleid is deze hoofddoelstelling echter erg vaag. In de doelstellingen die gericht zijn op het sportbeleid wordt gedeeltelijk ingespeeld op de hoofddoelstelling, getuige de volgende doelstellingen: “*er wordt getracht de sociale participatie te bevorderen van ouderen, verstandelijk gehandicapten, lichamelijk gehandicapten en kinderen en moeilijk bereikbare jongeren door de deelname aan reguliere activiteiten (bijvoorbeeld sport) te bevorderen*”(I) en “*de gemeente tracht alle Heemstedenaars de mogelijkheid te bieden aan activiteiten deel te nemen en van voorzieningen gebruik te maken die een bijdrage leveren aan het bevorderen van (...) sociale en maatschappelijke participatie*”(II).

Als er echter goed gezocht wordt in de welzijnsnota kunnen toch specifieke doelstellingen voor sport worden gevonden. De gemeente richt zich daarbij sterk op de sportvoorzieningen. Dit blijkt uit een aantal ‘verborgen’ doelstellingen. Zo streeft de gemeente “*naar een gevarieerd en kwalitatief accommodatieaanbod*”(III), zorgt de gemeente ervoor “*dat de basisaccommodaties tegen een betaalbaar tarief aan verenigingen ter beschikking worden gesteld*”(IV), wil de gemeente “*het Heemstedse welzijnbeleid een goede sociale infrastructuur (...) bieden door middel van het (...) handhaven (...) van Heemstedse voorzieningen en activiteiten*”(V) en voelt de gemeente “*zich verantwoordelijk om basisvoorzieningen te realiseren en in stand te houden, indien er op dit gebied geen particulier initiatief wordt ondernomen*”(VI). Verder is er in de gemeente Heemstede een hoge deelname aan sport door jongeren. De gemeente wil dit vanzelfsprekend handhaven(VII).

De beleidsmedewerker bevestigt de doelstellingen met betrekking tot de sportvoorzieningen. Hij stelt dat “*de belangrijkste doelen van het sportbeleid het beschikbaar stellen en onderhouden van de accommodaties zijn*”.

Ook de doelstellingen van de gemeente Heemstede zijn onderverdeeld naar de geoperationaliseerde categorieën (zie bijlage 4). Uit deze onderverdeling blijkt dat de doelstellingen in Heemstede allen in categorie ‘doelstellingen ten aanzien van voorzieningen’ of de categorie ‘algemene doelstellingen’ vallen. Er is een viertal doelstellingen met betrekking tot de voorzieningen en een viertal met betrekking tot algemene zaken. Door het ontbreken van een specifieke sportnota is het sportbeleid in de gemeente Heemstede beperkt.

In Heemstede is het kwalitatieve aspect van de doelstellingen (te) weinig aanwezig. Uit tabel 12 blijkt dat van alle doelstellingen er twee slecht (-) scoren er vier gedeeltelijk goed (+/-) en er één goed (+) scoort op het SMART-model.

Kwalitatief aspect* ↓	Doelstelling						
	T.a.v. voorzieningen				Algemeen		
Doelstellingen:	III	IV	V	VI	I	II	VII
S (pecifiek)	-	+	-	+/-	+	+/-	+
M (eetbaar)	-	-	-	-	-	-	-
A (cceptabel)	+	+	+/-	+	+	+	+
R (ealistisch)	+/-	+	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-
T (ijdgebonden)	-	-	-	-	-	-	-
Score:	-	+	-	+/-	+/-	+/-	+/-

* - = niet aanwezig, +/- = gedeeltelijk aanwezig, + = aanwezig

Tabel 12: Kwalitatief aspect doelstellingen in Heemstede

Het Breedtesportactieplan en de door de commissie ‘Maatschappelijke Zaken’ bekrachtigde uitgangspunten voor het sportbeleid vormen de basis van het Meppelse sportbeleid. Het Breedtesportactieplan is onder andere gebaseerd op deze uitgangspunten, die verderop in deze paragraaf nader uitgewerkt worden.

De hoofddoelstelling van de gemeente Meppel is vrij breed en omvat een aantal aspecten. Het luidt als volgt: *“De gemeente Meppel stimuleert een vraaggericht en kwalitatief sportaanbod, heeft daarbij specifiek aandacht voor het maatschappelijk gewaardeerde verenigingsleven en voor projecten waar sport als middel ter optimalisering van de leefbaarheid en gezondheid wordt ingezet. Daarnaast streeft de gemeente naar een marktgericht en gedifferentieerd aanbod van sportvoorzieningen met activiteiten voor jong tot oud.”*

Het laatste deel van de hoofddoelstelling, met betrekking tot sportvoorzieningen, wordt vertaald in een aantal ‘gewone’ doelstellingen. De gemeente Meppel *“stimuleert, bij voldoende draagvlak, de realisatie van kwalitatieve en op de behoefte aansluitende sportaccommodaties verspreid over de gemeente”*(I). De gemeente streeft een hoge kwaliteit na en zij vindt dat *“kwaliteit ook wat mag kosten”*(II). Verder vindt de gemeente *“te dat sport breed toegankelijk dient zijn”*(III).

Naast dit aspect van sportvoorzieningen richt de hoofddoelstelling zich vooral op de aspecten ‘sportaanbod’ en ‘sport als middel’. Dit wordt onderschreven door de beleidsmedewerker. Hij stelt dat *“voor de gemeente gezondheid en leefbaarheid de belangrijkste pijlers geweest zijn om de doelstellingen te formuleren”*. Dit komt ook in de doelstellingen naar voren. Zo wil de gemeente *“sport integraal en interactief inzetten als middel, ter versterking van de leefbaarheid en de gezondheid”*(IV) en wil zij *“op basis van een nulmeting van sportdeelname een probleem- en doelgerichte aanpak en de sportparticipatie de komende jaren stimuleren”*(V). Verder geven de uitgangspunten nog aan dat *“sport en bewegen van belang is voor een leefbare en gezonde samenleving”*(VI). Een ‘negatief’ gevolg van zulk sportbeleid is volgens de beleidsmedewerker dat sport steeds meer wordt ingezet ‘als middel’ in plaats van dat sport wordt gestimuleerd om ‘het sporten’. Ook kent Meppel de doelstelling dat de gemeente *“sportverenigingen bij een vraaggericht, kwalitatief en een blijvend sport- en bewegingsaanbod ondersteunt”*(VII), en dat *“de gemeente zowel georganiseerde, ongeorganiseerde als anders-georganiseerde (commerciële sportaanbieders en wijk/ buurtverenigingen) sportbeoefening van belang vindt”*(VIII). Verder geven de doelstellingen aan dat de gemeente Meppel *“zowel actieve als passieve sportbeoefening waardeert”*(IX), *“gemeente en sport(er) een win-win situatie nastreven”*(X), *“de kansen van de sport in samenhang met andere beleidsterreinen wil benutten”*(XI) en *“het versterken van het probleemoplossend vermogen van de sport(er) nastreeft”*(XII).

Een doel dat niet als doelstelling is opgenomen, maar wel wordt genoemd door de beleidsmedewerker, is het streven van de gemeente om steeds meer marktpartijen te laten participeren bij de uitvoering van het sportbeleid, zie voorbeeldbox 1. De gemeente wil volgens de beleidsmedewerker graag meer een regierol krijgen en de uitvoering van het beleid aan derden overlaten. Derden kunnen dan de sportverenigingen zelf zijn of private marktpartijen. Op dit moment echter, heeft de gemeente nog wel veel van de uitvoering van het beleid in eigen hand. Verder worden door de gemeente doelen geformuleerd en uitgewerkt in SMART-geformuleerde acties, naar aanleiding van de zogenaamde Beleidsgerichte Contract Financiering. Er zijn echter geen concrete SMART-acties bekend bij de onderzoeker.

Er zijn voor wat betreft de doelstellingen in vergelijking met de periode vóór de ontwikkelingen ‘privatisering’ en ‘commercialisering’ enige verschillen op te merken. Zo waren de doelstellingen maar zeer weinig gericht op het inzetten van sport als middel. Ook werden sportaccommodaties gerealiseerd als dat nodig was, er werd minder scherp op de financiën gelet. Daarbij is er nu een breder sportaanbod door de komst van commerciële sportaanbieders. Het belangrijkste verschil is dat eerder de nadruk juist lag op het realiseren en onderhouden van de accommodaties, terwijl nu meer nadruk wordt gelegd op het stimuleren om te gaan sporten vanuit het perspectief van leefbaarheid en gezondheid.

Voorbeeldbox 1

Meppel: *“De gemeente kijkt of er private partijen zijn die bijvoorbeeld accommodaties willen onderhouden en/ of beheren en/ of exploiteren. Voor de gemeente kan dat kostenbesparend zijn. Dit hoeft echter niet. Het kan ook zo zijn dat vanuit de regierol de uitvoering aan derden wordt overgelaten”*

De onderverdeling van de doelstellingen naar de categorieën is in Meppel hier en daar wat lastig. Dit komt doordat een aantal doelstellingen meer op een statement lijkt, bijvoorbeeld ‘de gemeente waardeert zowel actieve als passieve sportbeoefening’, dan dat het een realiseerbare doelstelling is. Dat heeft, zoals blijkt uit bijlage 4, geleid tot een groot aantal algemene doelstellingen. Daarnaast zijn er vier doelstellingen die vallen onder de categorie ‘doelstellingen ten aanzien van voorzieningen’. Er zijn tot slot twee doelstellingen die vallen onder de categorie ‘doelstellingen ten aanzien van gebruik van voorzieningen’.

Het kwalitatieve aspect van de doelstellingen is in de gemeente Meppel nog niet goed genoeg, maar wel redelijk, zo blijkt uit tabel 13. Hoewel er drie doelstellingen goed (+) scoren, zijn er ook vijf doelstellingen die slecht (-) scoren. De overige vier doelstellingen scoren gedeeltelijk goed (+/-) op het SMART-model.

Kwalitatief aspect* ↓	Doelstelling											
	T.a.v. voorzieningen				T.a.v. gebruik van voorzieningen		Algemeen					
	I	II	III	VII	V	VIII	IV	VI	IX	X	XI	XII
S(pecifiek)	+	-	-	+	+	+/-	+	-	-	+	-	+
M(eetbaar)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
A(cceptabel)	+	+/-	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+/-
R(ealistisch)	+/-	+/-	+	+	+	+	+	+	+	+/-	+/-	+/-
T(ijdgebonden)	-	-	-	-	+/-	-	-	-	-	-	-	-
Score:	+/-	-	-	+	+	+/-	+	-	-	+/-	-	+/-

* - = niet aanwezig, +/- = gedeeltelijk aanwezig, + = aanwezig

Tabel 13: Kwalitatief aspect doelstellingen in Meppel

Utrecht

De gemeente Utrecht kent als grootste casestudygemeente een specifiek op sport gerichte beleidsnota met de titel ‘Betere tijden!’. In deze nota staat de weg die Utrecht in wil slaan met het oog op sport. Daarnaast is er de programmabegroting 2006, waarin een aantal specifieke effectdoelstellingen zijn gesteld.

De hoofddoelstelling uit de sportbeleidsnota is volledig toegespitst op de sport. Deze luidt: “Bijdrage leveren aan de attractiviteit van de stad door het faciliteren en stimuleren van sport en beweging en door versterking van het (top)sportklimaat.” Dit is een brede hoofddoelstelling die opgesplitst is in een aantal doelstellingen.

De gemeente richt zich in haar doelstellingen onder andere op sportvoorzieningen. Er zijn op dit gebied drie specifieke effectdoelstellingen opgesteld door de gemeente, namelijk “meer inwoners die tevreden zijn over de sportvoorzieningen in de stad”(I), het “realiseren van een optimale bezettingsgraad met aandacht voor nieuwe toepassingsmogelijkheden zoals kunstgras”(II) en het “realiseren van een optimale bezettingsgraad en een groter aantal huurders”(III). Daarnaast stelt de gemeente in haar ‘gewone’ doelstellingen dat het “accommodatiebeleid er op gericht is om doelmatig en financieel verantwoord voorzieningen te bieden”(IV). De gemeente wil dan ook “garant staan voor een basispakket aan sportvoorzieningen, dat kwalitatief goed is”(V). Tevens wil de gemeente “de dienstverlening en de kwaliteit van de sportaccommodaties verbeteren, door laagdrempelige, maar kwalitatief hoogwaardige, (top)sportaccommodaties te ontwikkelen”(VI). Deze doelstellingen worden ook bevestigd door de manager van de sectie beleid (Dienst Maatschappelijk Ontwikkeling) van de gemeente Utrecht. Zij stelt dat de gemeente “Utrechters in staat wil stellen om te sporten door in ieder geval te zorgen voor een basispakket aan sportvoorzieningen”.

Een ander belangrijk aspect van de gemeente Utrecht is het stimuleren van sport en beweging. Zij kent hier zelfs een afzonderlijke doelstelling voor, namelijk “voorwaarden scheppen voor aantrekkelijke en kwalitatief hoogwaardige sport- en bewegingsactiviteiten voor alle bewoners van Utrecht om daarmee een sportieve en actieve leefstijl te bevorderen.”(VII) (Betere tijden!, 2002, 5). De gemeente wil dat onder andere bewerkstelligen door “een lichte groei van het bezoekersaantal van de 4 Utrechtse zwembaden”(VIII) en “een hogere sportdeelname door het bevorderen van meer jeugdsportdeelname

in wijken waar weinig kinderen lid zijn van een vereniging (minder dan het gemiddelde van 63%)”(IX). De gemeente streeft naar een “aanrekkelijk pakket van sportieve activiteiten”(X). Daarnaast wil de gemeente “in de sportstimulering en de accommodaties de wisselwerking zoeken tussen breedtesport en topsport”(XI). Ook wil de gemeente “alle organisaties bij elkaar brengen om zodoende de eigen en de gezamenlijke doelstellingen te bereiken”(XII). Op topsportgebied wil de gemeente “topsport en (topsport)evenementen en vrijetijdsactiviteiten, op stedelijk en wijkniveau bevorderen”(XIII). Volgens de manager van de sectie beleid wil de gemeente dit bereiken door sportdeelname te stimuleren daar waar het achterblijft en door het bevorderen van topsport. Tot slot geeft de manager van de sectie beleid nog aan dat sport in de gemeente Utrecht ook wordt ingezet ‘als middel’. Dit gebeurt dan vooral ten behoeve van integratie, preventief jeugdbeleid, gezondheid en om mensen te reintegreren om weer te gaan werken.

In vergelijking met de periode vóór de ontwikkelingen ‘privatisering’ en ‘commercialisering’ zijn enkele verschillen op te merken. Doelstellingen van nu zijn veel meer gericht op het inzetten van sport als middel. Ook wordt nu de economische betekenis van sport veel meer voor het voetlicht gebracht, bijvoorbeeld het werkgelegenheidsaspect.

Het onderverdelen van de doelstellingen van de gemeente Utrecht gaat, dankzij een aantal effectdoelstellingen, iets makkelijker. De indeling in de categorieën (zie bijlage 4) blijkt vrij constant te zijn. Dat wil zeggen dat iedere categorie ongeveer evenveel doelstellingen bevat. Dat betekent dat de gemeente zowel ten aanzien van voorzieningen als ten aanzien van het gebruik van voorzieningen als in het algemeen doelstellingen heeft geformuleerd met betrekking tot de sport. Zodoende worden op alle terreinen van sport doelstellingen geformuleerd.

In Utrecht, zo blijkt uit tabel 14, zijn de doelstellingen van de gemeente redelijk naar het SMART-model geformuleerd. Er zijn drie slecht (-) geformuleerde doelstellingen, twee goed (+) geformuleerde en acht gedeeltelijk goed (+/-) geformuleerde doelstellingen.

Kwalitatief aspect* ↓	Doelstelling												
	T.a.v. voorzieningen				T.a.v. gebruik van voorzieningen					Algemeen			
Doelstellingen:	I	IV	V	VI	II	III	VIII	IX	X	VII	XI	XII	XIII
S(pecifiek)	+/-	-	+/-	+	-	+/-	+	+	-	+	+/-	+	+/-
M(eetbaar)	+/-	-	-	-	-	+/-	+/-	+	-	-	-	-	-
A(cceptabel)	+	+	+	+	+/-	+/-	+	+	+	+	+	+	+/-
R(ealistisch)	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-
T(ijdgebonden)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Score:	+/-	-	+/-	+/-	-	+/-	+	+	-	+/-	+/-	+/-	+/-

* - = niet aanwezig, +/- = gedeeltelijk aanwezig, + = aanwezig

Tabel 14: Kwalitatief aspect doelstellingen in Utrecht

Vergelijking tussen gemeenten

In deze paragraaf is beschreven welke doelstellingen de casestudygemeenten zichzelf stellen. Daarbij is gekeken naar het inhoudelijke aspect van de doelstellingen en naar het kwalitatieve aspect van de doelstellingen.

In de operationalisering (paragraaf 3.1.3) van de doelstellingen van gemeenten is een categorisering opgesteld. Daarin gaat het om de categorieën 1) ‘doelstellingen ten aanzien van voorzieningen’, 2) ‘doelstellingen ten aanzien van het gebruik van voorzieningen’ en 3) ‘algemene doelstellingen’. Deze categorieën zijn onderverdeeld in een aantal indicatoren.

Het blijkt dat deze indeling in categorieën en de indicatoren die daaraan verbonden zijn (zie figuur 9), niet volledig zijn. Er kan een categorie met bijbehorende indicatoren worden toegevoegd die betrekking heeft op doelstellingen ten aanzien van de uitvoering van beleid. Verder blijkt dat er in iedere categorie in ieder geval één indicator kan worden toegevoegd. In paragraaf 5.2, de beantwoording van de onderzoeksvragen, staat een aangevuld, volledig, model weergegeven.

Het blijkt dat er minder doelstellingen worden geformuleerd met betrekking tot de categorie ‘ten aanzien van gebruik van voorzieningen’ in vergelijking met de andere twee categorieën. Voor wat

betreft het SMART-niveau is iets meer dan de helft ($21 / 40 * 100 = 52,5\%$) van de doelstellingen gedeeltelijk goed geformuleerd. Slechts 15% ($6 / 40 * 100$) is goed geformuleerd en bijna eenderde ($13 / 40 * 100 = 32,5\%$) is slecht geformuleerd. Er is geen enkele doelstelling bij de casestudygemeenten die volledig aan het SMART-model voldoet. Wel zijn er een aantal doelstellingen die er in een redelijke mate aan voldoen. Met name 'meetbaar' en 'tijdgebonden' zijn onderdelen van het SMART-model waar de doelstellingen vrijwel niet aan voldoen. Wel zijn vrijwel alle doelstellingen acceptabel en vrij vaak zijn de doelstellingen ook realistisch.

In de bovenstaande beschrijvingen van de doestellingen van de casestudygemeenten is een aantal zaken dat naar voren komt.

De hoofddoelstellingen van de casestudygemeenten Haarlemmermeer, Meppel en Utrecht zijn sterk gericht op 'sporten' zelf. Heemstede is de enige gemeente die zeer algemeen is, wat waarschijnlijk veroorzaakt wordt door het niet aanwezig zijn van een sportnota.

In de doelstellingen van de gemeenten blijken bij de verschillende gemeenten zowel overeenkomsten als verschillen te zijn.

Een eerste overeenkomst is de financiële drempel die de gemeente zo laag mogelijk wil houden. Het gaat dan om een betaalbaar tarief van de sportaccommodaties (zie ook voorbeeldbox 2).

Een tweede overeenkomst bij de gemeenten is het aanbod van sportaccommodaties/ sportvoorzieningen. Iedere onderzochte gemeente stelde zichzelf ten doel (dan wel in andere bewoordingen) te zorgen voor de totstandkoming en instandhouding van een gevarieerd en kwalitatief verantwoord voorzieningenaanbod. De gemeente Meppel stelt hierbij wel de voorwaarde dat een vereniging voldoende eigen verantwoordelijkheid neemt en dat er voldoende draagvlak is. Daar stelt Meppel tegenover 'dat de kwaliteit ook best wat mag kosten'.

Een verschil zit in het inzetten van sport als middel. Het blijkt dat in dit onderzoek juist de gemiddelde (qua inwonersaantal) gemeenten (Meppel en Heemstede) specifiek en bewust sport als middel inzetten. Meppel wil sport inzetten ter versterking van de leefbaarheid en de gezondheid. Heemstede tracht middels haar welzijnsbeleid de sociale participatie te bevorderen door de deelname aan reguliere activiteiten te bevorderen. Uit de doelstellingen van de grotere gemeenten Haarlemmermeer en Utrecht komt niet naar voren dat zij 'sport als middel' inzetten. Uit het interview met de manager van de sectie beleid in Utrecht kwam echter wel naar voren dat Utrecht soms sport als middel in zet.

Een ander verschil is dat de gemeente Utrecht een specifiek beeld heeft van wat zij wil bereiken dan de andere gemeenten. Dit zijn de effectdoelstellingen. Bijvoorbeeld 'meer inwoners die tevreden zijn over de sportvoorzieningen in de stad', 'een lichte groei van het bezoekersaantal van de 4 Utrechtse zwembaden'. Terwijl Haarlemmermeer en Heemstede respectievelijk wat 'vager' blijven met doelstellingen als 'het zorg dragen voor voldoende aanbod van zwemonderwijs' en 'getracht wordt om vrijwilligerswerk te stimuleren'.

Er zijn tot slot enkele verschillen op te merken in de doelstellingen van nu en van vóór de ontwikkelingen 'privatisering' en 'commercialisering'. Het belangrijkste verschil is dat gemeenten zich eerder uitsluitend richtten op sportaccommodaties, terwijl de doelstellingen nu veel breder zijn geworden, bijvoorbeeld op het gebied van gezondheid. Daarnaast is een verschil dat doelstellingen zich nu meer richten op sport als middel en dat de economische aspecten meer naar voren zijn gekomen.

4.1.4 Beleidsinstrumenten

Beleidsinstrumenten zijn een middel voor de gemeente om doelstellingen te realiseren en kunnen zeer verschillend en uiteenlopend zijn. Een gemeente kent meerdere werkerreinen, bijvoorbeeld ruimtelijke ordening, juridische zaken en welzijn. Op bepaalde terreinen is de gemeente veelal

Voorbeeldbox 2

Haarlemmermeer: "Het bewaken van de toegankelijkheid van de sportdeelname door het zo laag mogelijk houden van de financiële drempel, voor zover de kosten van deelname binnen de gemeentelijke invloedssfeer liggen"

gebonden aan wet- en regelgeving, bijvoorbeeld bij ruimtelijke ordening. Andere terreinen echter kennen een grote mate van zogenaamde discretionaire ruimte. Dat wil zeggen dat een gemeente daar zelf de vrijheid heeft om, binnen bepaalde kaders, beleid te ontwikkelen. Het sportgebied, bij veel gemeenten onderdeel van de afdeling welzijn, is een dergelijk terrein waarop de gemeente zelf beleid mag ontwikkelen. Dat kan leiden tot veel (verschillende) beleidsinstrumenten waarmee sturing en controle kan worden uitgeoefend. Hieronder staat per onderzochte gemeente welke beleidsinstrumenten bekend zijn en worden ingezet. Deze informatie komt gedeeltelijk uit beschikbare sportnota's en/ of andere gemeentelijke stukken en uit de interviews⁴⁰ met respectievelijk Cees van der Kwaak (Haarlemmermeer), Jan Duizer (Heemstede), Ruben Bakema (Meppel) en Joke Brouwer (Utrecht).

Ook worden de beleidsinstrumenten van de onderzochte gemeenten vergeleken. Daarom is een categorisering op abstract niveau gemaakt. Deze indeling is als volgt; (1) *wet- en regelgeving*, (2) *facilitering*, (3) *financiering*, (4) *sportstimulering*, (5) *ondersteuning, advisering, informatie en voorlichting*. In de beschrijving hieronder per gemeente zijn de beleidsinstrumenten in deze categorieën ingedeeld. Voor een nadere uitleg van de categorisering wordt verwezen naar paragraaf 3.1.4. Tevens is gekeken naar het proces van verandering voor wat betreft de instrumenten in vergelijking met het begin van de jaren '90. In die periode kwamen de ontwikkelingen privatisering en commercialisering opzetten. Deze paragraaf is het antwoord op onderzoeksvraag drie.

Haarlemmermeer

In de gemeente Haarlemmermeer is een beleidsnota sport (1998) voorhanden. Hierin staat de richting aangegeven van het beleid van de gemeente. Er worden in deze nota ook een aantal algemene beleidsinstrumenten beschreven. Daarnaast zijn uit het interview met de beleidsmedewerker een groot aantal beleidsinstrumenten naar voren gekomen. Het gaat hierbij om de volgende beleidsinstrumenten. Instrumenten uit de eerste categorie richten zich op de wet- en regelgeving. In Haarlemmermeer wordt gebruik gemaakt van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) en de Algemene Subsidie Verordening (ASV). Dit zijn instrumenten die eigenlijk in vrijwel iedere gemeente gebruikt worden. Daarnaast kan qua wet- en regelgeving, in het geval er sprake is van de komst van een commerciële aanbieder, gebruik worden gemaakt van het zogenaamde vergunningenstelsel om invloed uit te oefenen. Het gaat hierbij om het bestemmingsplan, het bouwbesluit en de milieuwet.

De tweede categorie, facilitering, richt zich vooral op de sportaccommodaties zelf. Het aanleggen, onderhouden en (laten) exploiteren van accommodaties is hiervoor een instrument. In de sportnota (1998, 11) staat beschreven dat *'allereerst i.s.m. het particulier initiatief tijdig ingespeeld moet worden op de vraag naar sportvoorzieningen'*. Pas als er dan nog onvoldoende sportvoorzieningen worden aangeboden *'zal de gemeente zelf overgaan tot het stichten en instandhouden van zogenaamde basisvoorzieningen'*.

Financiering, de derde categorie, bevat de volgende beleidsinstrumenten. Het tarievenstelsel wordt gebruikt ter ondersteuning van verenigingen. Hierdoor is de gemeente in staat maatschappelijk aanvaardbare tarieven voor verenigingen vast te stellen, waardoor de toegankelijkheid gewaarborgd blijft. Dit instrument wordt echter door de privatisering naar SFH minder gebruikt. Om toch afspraken te kunnen maken over (onder andere) de tarieven wordt er wel gebruik gemaakt van een (prestatie)contract met SportFondsen Haarlemmermeer BV (SFH). De gemeente kent ook subsidies. Deze vallen volgens de beleidsmedewerker uiteen in de jeugdsubsidies, de 30-meter-regeling⁴¹ subsidie en de garantie geldlening. De garantie geldlening is een ander woord voor gemeentegarantie en houdt in dat de gemeente garant staat voor een lening en de rente daarvan die een vereniging aangaat bij een financiële instelling. Daarnaast valt op de gemeentelijke website te lezen dat er nog een subsidie verenigings-ondersteuning-sport, een subsidie stimulering sportdeelname, een subsidie paardrijden voor gehandicapten en een subsidie lichtinstallatie is.

De vierde categorie beslaat de sportstimulering. Een beleidsinstrument dat naar voren komt in de sportnota (1998, 11) is het stimuleren van sportparticipatie, onder andere door

⁴⁰ zie bijlage 5

⁴¹ De 30-meterregeling houdt in dat de kosten van nutsvoorzieningen (gas, water, elektra, riolering), voor zover deze over een afstand van meer dan 30 meter vanaf het clubgebouw moeten worden aangelegd, voor rekening van de gemeente komen.

kennismakingscursussen (voor jong en oud). Hier valt ook het doelgroepenbeleid onder. De doelgroepen waar de gemeente zich op richt zijn jeugd en jongeren, allochtonen, gehandicapten en ouderen. Ook kan de gemeente gebruik maken van de landelijke campagnes, door middel van de sportstimuleringsregelingen.

Tot slot bevat de laatste categorie de informatievoorziening. Voorlichting is zeker een instrument dat in de gemeente Haarlemmermeer wordt ingezet. Middels voorlichting kunnen mogelijkheden en consequenties van sporten aan de bevolking, sportaanbieders en bedrijven worden voorgelegd. De gemeente hoopt zodoende “een verantwoorde wijze van sportbeoefening” te stimuleren en “negatieve facetten van de samenleving, zoals agressie en intolerantie” terug te dringen. De gemeente heeft ook een beleidsinstrument uitbesteedt. Het gaat hier om een sportservicebureau dat zich onder andere bezig houdt met enkele communicatieve taken, maar zich voornamelijk bezig houdt met ondersteuning en sportstimulering.

De bovenstaande beleidsinstrumenten kunnen overzichtelijk als volgt, per categorie, worden weergegeven (tabel 15).

Beleidsinstrumenten Haarlemmermeer				
Wet- en regelgeving	Facilitering	Financiering	Sportstimulering	Ondersteuning, advisering, informatie en voorlichting
APV (Algemeen Plaatselijke Verordening)	Aanleg accommodaties	Tarievenstelsel (in mindere mate)	Landelijke campagnes	Voorlichting
ASV (Algemene Subsidie Verordening)	Onderhoud accommodaties	Subsidies*	Kennismakings cursussen	Sportservicebureau
Vergunningenstelsel; - Bestemmingsplan - Bouwbesluiten - Milieuwet	(laten) Exploiteren accommodaties	Gemeentegarantie	Doelgroepenbeleid	
		(Prestatie)contract		
* De gemeente kent de volgende subsidies; Jeugdsubsidies, 30-meter-regeling, subsidie verenigings-ondersteuning-sport, een subsidie stimulering sportdeelname, een subsidie paardrijden voor gehandicapten en een subsidie lichtinstallatie				

Tabel 15: Beleidsinstrumenten in Haarlemmermeer

Heemstede

De gemeente Heemstede kent geen specifieke sportnota, maar wel een welzijnsnota, namelijk ‘Welzijn Wel Doen II!’. In deze nota worden in een aantal hoofdstukken verscheidene beleidsinstrumenten van de gemeente beschreven. Deze worden ook hieronder ingedeeld in de vijf categorieën die in de operationalisering gesteld zijn.

De eerste categorie bevat de wet- en regelgeving. De gemeente kent onder andere erfpachtovereenkomsten. Dit houdt in dat de gemeente grond beschikbaar stelt voor bijvoorbeeld een clubgebouw of een tribune. Evenals de andere casestudygemeentes kent Heemstede een Algemene Plaatselijke Verordening (APV) en de Algemene Subsidie Verordening (ASV). In Heemstede is zelfs sprake van een deelverordening sport en recreatie. De gemeente kan, hoewel dit niet nader genoemd is, ook een beroep doen op het zogenaamde vergunningenstelsel. Dat houdt in het bestemmingsplan (waaronder ook het spreidingsbeleid valt), bouwbesluiten en de Milieuwet.

De tweede categorie heeft betrekking op de facilitering. Met betrekking tot deze categorie neemt de gemeente haar verantwoordelijkheid voor de aanleg van accommodaties op zich en de gemeente zorgt ervoor dat er voldoende basisaccommodaties zijn.

Beleidsinstrumenten die betrekking hebben op financiering staan in de derde categorie. Een beleidsinstrument in deze categorie heeft betrekking op het beheer, het onderhoud en de exploitatie van de accommodaties. De gemeente hanteert namelijk een contract met OptiSport als beleidsinstrument. Zo staat in de welzijnsnota (1999, 12) dat het beheer en de exploitatie van de gemeentelijke sportaccommodaties is opgedragen aan Drijver Exploitatie BV. Deze BV heeft hiervoor

OptiSport Heemstede BV opgericht. Hiertoe is besloten, omdat de gemeente een zogenaamde open-eind-constructie had met Sport & Recreatie Heemstede BV, met wie de gemeente een overeenkomst had sinds 1983. Deze constructie hield echter in dat de gemeente nog steeds verantwoordelijk was voor de exploitatietekorten. Omdat de gemeente jaarlijks teveel geld moest bijleggen voor de exploitatietekorten heeft de gemeente besloten het contract met deze exploitant op te zeggen. Optisport Heemstede BV is nu de nieuwe – risicodelende – exploitant. Ten tweede wordt er in deze categorie gebruik gemaakt van subsidies. In de welzijnsnota (1999, 23-24) wordt gesproken over exploitatiesubsidies; de instellingen worden gesubsidieerd in de huisvestingskosten, de personele formatie, de activiteitenkosten en de organisatiekosten. Er wordt ook gesproken over budgetsubsidies; om meer accent te kunnen leggen op de daadwerkelijk geleverde diensten en activiteiten. De beleidsmedewerker geeft daarbij wel aan dat er een aantal criteria gesteld zijn om de subsidie toe te kennen, namelijk de draagvlakvoorwaarde (minimum aantal Heemstedse leden) en de frequentie voorwaarde (minimaal één keer per maand). De beleidsmedewerker geeft verder aan dat de gemeente Heemstede investeringssubsidies kent voor het ontwikkelen van voorzieningen of activiteiten die vallen onder één of meer in het welzijnsplan opgenomen werkvormen. Ook is er het sportstimuleringsfonds, waarbij verenigingen subsidie kunnen aanvragen ten behoeve van de stimulering van het vrijwilligerswerk. Daarnaast wordt het inhuren van beroepskrachten voor bepaalde onderhoudstaken gesubsidieerd. Een ander beleidsinstrument betreft het tarievenstelsel. Dit instrument wordt wel in mindere mate ingezet, omdat de gemeente, zoals genoemd, een (prestatie)contract heeft afgesloten met OptiSport. Deze private partij mag deels zelf de tarieven bepalen en zit deels vast aan het contract met de gemeente. Een ander beleidsinstrument in deze categorie is de gemeentegarantie. Dit instrument wordt in Heemstede redelijk vaak ingezet. Een gemeentegarantie houdt in dat de gemeente borg staat voor de lening en de rente die een club aangaat bij een bank om, over het algemeen, club- en kleedgebouwen te financieren.

De vierde categorie, die zich richt op sportstimulering, kent als beleidsinstrumenten onder andere de landelijke campagnes. Een aanvraag in het kader van de breedtesportimpuls is hiervan een recent voorbeeld. Daarnaast werkt de gemeente samen met naburige gemeenten om sport en bewegen te stimuleren. Zo wordt er samen met de gemeente Zandvoort gebruik gemaakt van de jeugdsportpas en het GALM-project.

De laatste categorie richt zich op de informatievoorziening. Er wordt in Heemstede gebruik gemaakt van een sportservicebureau als beleidsinstrument. Dit sportservicebureau is een bureau dat beheerd wordt door de provincie Noord-Holland. Het is derhalve door de gemeente uitbesteedt. Dit bureau is mensen van dienst door middel van het beantwoorden van vragen en het geven van voorlichting. Het geven van voorlichting en informatievoorziening is verder volgens de beleidsmedewerker niet nodig, omdat er geen behoefte aan bestaat bij de verenigingen. Dit wordt mede veroorzaakt door de gemeentegrootte. In een kleinere gemeente is er eerder sprake van informeel overleg en bestaat er geen hoge drempel om bij de gemeente aan te kloppen en/ of zaken na te vragen.

De bovenstaande beleidsinstrumenten kunnen overzichtelijk als volgt worden weergegeven (tabel 16).

Beleidsinstrumenten Heemstede				
Wet- en regelgeving	Facilitering	Financiering	Sportstimulering	Ondersteuning, advisering, informatie en voorlichting
APV (Algemeen Plaatselijke Verordening)	Aanleg accommodaties indien noodzakelijk	Subsidies*	Landelijke campagnes**	sportservicebureau
ASV (Algemene Subsidie Verordening)		Tarievenstelsel (in mindere mate)	Jeugdsportpas	
Vergunningenstelsel; - Bestemmingsplan (spreidingsbeleid) - Bouwbesluiten - Milieuwet		Gemeentegarantie		
Erfpachtvereenkomsten		(Prestatie)contract		
* De gemeente kent de volgende subsidies; Exploitatiesubsidies, budgetsubsidies, investeringssubsidies, sportstimuleringsfonds, subsidie voor inhuren van beroepskrachten				
** De gemeente participeert in de volgende landelijke campagnes; Breedtesportimpuls, GALM-project				

Tabel 16: Beleidsinstrumenten in Heemstede

Meppel

Er is momenteel in de gemeente Meppel geen recente sportnota beschikbaar. Hieraan wordt wel gewerkt. Wat wel voorhanden is, is een breedtesportactieplan uit 2001. Hoewel de doelstellingen en uitgangspunten wel zijn vastgesteld, staan hier geen concrete beleidsinstrumenten van de gemeente in beschreven. Vanuit de uitgangspunten die zijn vastgesteld is al wel de stap gemaakt naar de gemeentelijke taakstellingen. In het breedtesportactieplan (2004, 9) wordt aangegeven dat “*de gemeente op alle fronten actief, stimulerend en innovatief moet optreden om adequaat in te kunnen haken op deze taakstelling*”. Verder wordt aangegeven dat “*het voorop staat dat de gemeente de regie in handen houdt*”.

De beleidsinstrumenten die de gemeente kent zijn besproken met de beleidsmedewerker. De beleidsmedewerker geeft de volgende beleidsinstrumenten aan.

In de eerste categorie, wet- en regelgeving, kent de gemeente beleidsinstrumenten als de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) en de Algemene Subsidie Verordening (ASV). Daarnaast wordt ook gebruik gemaakt van erfpachtvereenkomsten en recht van opstal. In een dergelijk geval worden clubgebouwen, kleedaccommodaties en de tribune voor een (langere) periode overgedragen aan de vereniging. De gemeente blijft in die tijd echter wel eigenaar van de grond. Voor onderwijs heeft de gemeente een zorgplicht. Deze plicht op het gebied van onderwijs blijkt uit de onderwijsverordening. In deze verordening worden gemeenten verplicht om te zorgen voor sportaccommodaties voor het onderwijs waar bewegings-/ sportonderwijs gegeven kan worden. Tot slot kan Meppel, hoewel dit niet nader genoemd is in het interview, een beroep doen op het vergunningenstelsel (bestemmingsplan, bouwbesluiten, milieuwet).

De tweede categorie, facilitering, richt zich op accommodaties en kent de volgende beleidsinstrumenten. Ten eerste kan worden overgegaan tot een vorm van privatisering. Dit wordt pas als beleidsinstrument ingezet als een andere partij de kwaliteit van de sportaccommodaties minimaal gelijk houdt. Daarnaast moet het voor de gemeente aantrekkelijk zijn om de accommodaties te privatiseren. Dat is afhankelijk van de kosten en de rol van de gemeente. Voor wat betreft het onderhoud kan worden gesteld dat de gemeente het groot onderhoud doet bij de verenigingen. Het klein onderhoud (snoeien, kalken, bezanden etc.) gebeurt grotendeels door de verenigingen zelf. Hiervoor krijgen de verenigingen wel een vergoeding van de gemeente. De gemeente kan daarnaast ook (delen van) accommodaties vervangen. Dit behoort tot de aanleg van accommodaties. Volgens de beleidsmedewerker heeft de gemeente nu nog wel veel van het onderhoud, het beheer en de exploitatie van de accommodaties zelf in handen om zodoende de kwaliteit te waarborgen. Uit het oogpunt van bezuinigingen, derhalve een financieel oogpunt, kan worden besloten om te privatiseren. Ook het

uitgangspunt dat een marktpartij beter en sneller kan anticiperen op de markt kan een argument zijn om te gaan privatiseren. Een laatste argument is een verbetering van de kwaliteit. Als een marktpartij een hogere kwaliteit van de sportaccommodatie kan leveren dan de gemeente is dit een argument om te gaan privatiseren.

De financiering betreft de derde categorie. Meppel kent Beleidsgerichte Contract Financiering (BCF). De BCF kan gezien worden als een prestatiecontract met (professionele) instellingen om doelen te realiseren. Daarnaast is het tarievenstelsel een beleidsinstrument. Het is goed mogelijk te sturen middels het tarievenstelsel. Dit komt doordat de huurprijs van sportaccommodaties voor verenigingen kan worden bepaald. Daardoor kan de gemeente een toegankelijk en betaalbaar tarief waarborgen. Dit is een veelgebruikt instrument in Meppel. Op dit moment wordt er gewerkt aan het herijken van het tarievenstelsel. Om een aanvaardbaar tarief vast te stellen wordt uitgegaan van de kostprijs van een accommodatie. Aan de hand daarvan kunnen de tarieven en kortingen per vereniging worden bepaald. Een ander instrument zijn de subsidies. Er wordt door middel van het gericht inzetten van subsidies getracht doelstellingen te realiseren. De gemeente wil dit echter nog gericht gaan doen. Dit wil zij doen door te controleren of de subsidies goed zijn ingezet. Er wordt niet meer 'zomaar' subsidie verstrekt waarna niet meer wordt gekeken wat er met de subsidie (is) gebeurd. Een instrument dat niet zo veel ingezet wordt door de gemeente, is de gemeentegarantie. Met een gemeentegarantie staat de gemeente borg voor de aflossing van een lening plus rente die een sportvereniging is aangegaan met een financiële instelling. Slechts als een vereniging een goed onderbouwd verhaal heeft met een goede en vooral reële begroting wil de gemeente een gemeentegarantie afgeven.

Sportstimulering wordt ingedeeld in de vierde categorie. De gemeente participeert in landelijke campagnes, zoals de Breedtesportimpuls en het GALM-project. De gemeente zal ook blijven participeren in dergelijke campagnes zover dat realiseerbaar en interessant is. Afhankelijk van het belang van de campagne wordt er voor gekozen om de uitvoering zelf ter hand te nemen, dan wel te zoeken naar uitvoeringpartners op lokaal/ provinciaal niveau. Een kleinere rol vertolkt de gemeente bij kennismakingsprojecten. De sportverenigingen verzorgen de kennismakingsprojecten om geïnteresseerden de kans te geven de sport te leren kennen. Dit is voornamelijk gericht op het (basis)onderwijs.

De vijfde en tevens laatste categorie is de informatievoorziening. Er vindt ondersteuning plaats van sportverenigingen. Er worden vanuit de gemeente consultants ingezet bij bijvoorbeeld projectondersteuning. De verenigingen worden zowel directe als indirect ondersteund door kennis van sportambtenaren en consultants. Hierbij kan onder andere worden gedacht aan verenigingondersteuners en externe consultants van de provinciale sportraad. De gemeente wil zoveel mogelijk informatie aan verenigingen en derden leveren. Er wordt ook voorlichting gegeven over onder andere sportmogelijkheden.

Volgens de beleidsmedewerker zijn de subsidies en de juridische instrumenten de belangrijkste instrumenten die de gemeente op sportgebied kent.

De bovenstaande beleidsinstrumenten kunnen overzichtelijk als volgt worden weergegeven (tabel 17).

Beleidsinstrumenten Meppel				
Wet- en regelgeving	Facilitering	Financiering	Sportstimulering	Ondersteuning, advisering, informatie en voorlichting
APV (Algemeen Plaatselijke Verordening)	Privatisering	Tarievenstelsel	Landelijke campagnes**	Gemeente consulenten
ASV (Algemene Subsidie Verordening)	Aanleg accommodaties	Subsidies	Kennismakings projecten	Verenigingondersteuners
Vergunningenstelsel; - Bestemmingsplan - Bouwbesluiten - Milieuwet	Onderhoud accommodaties	Gemeentegarantie		Externe consulenten van de provinciale sportraad
Erfpachtovereenkomsten	Exploitatie accommodaties	Prestatiecontract (BCF)		
Recht van opstal				
** De gemeente participeert in de volgende landelijke campagnes; Breedtesportimpuls, GALM-project				

Tabel 17: Beleidsinstrumenten in Meppel

Utrecht

Een helder en duidelijk beleidsplan sport is wat de gemeente Utrecht haar inwoners en andere geïnteresseerden te bieden heeft. Met het oog op de beleidsinstrumenten staan in de beleidsnota een aantal van deze instrumenten beschreven. Het grootste gedeelte van de informatie komt echter uit het interview met de manager van de sectie beleid.

De eerste categorie waarin de instrumenten kunnen worden ingedeeld is de wet- en regelgeving. In het kader van deze categorie kent de gemeente zowel de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) als de Algemene Subsidie Verordening (ASV). Ook geeft de gemeente gevolg aan de onderwijsverordening. Op basis van de verordening wordt de gemeente verplicht te zorgen voor voldoende sport- en beweegmogelijkheden voor het onderwijs. In het kader hiervan beheert en exploiteert de gemeente alle gymnastieklokalen. De eigendomsrechten, inclusief het onderhoud, het beheer en de exploitatie, van vrijwel alle sportaccommodaties (m.u.v. de tennisaccommodaties) zijn volgens de manager van de sectie beleid in handen van de gemeente. Dit heeft als voordeel dat de gemeente de 'macht' heeft over de accommodaties. Bij bijvoorbeeld een eventuele onderbezetting kan een accommodatie worden 'opgeëist' en worden verkocht. De opbrengsten kunnen vervolgens weer door de gemeente worden geïnvesteerd in de sociale infrastructuur. De gemeente kan tot slot, hoewel dit niet nader genoemd is in het interview, een beroep doen op het vergunningenstelsel.

De tweede categorie, facilitering, richt zich op de accommodaties. Utrecht verricht onderzoek naar de behoefte aan sociale infrastructuur en op basis daarvan wordt besloten of nieuwe accommodaties worden aangelegd. Ook de normeringen die binnen de sector van de gemeente gelden, ten aanzien van nieuwe accommodaties, wegen mee bij de beslissing om al dan niet over te gaan tot aanleg van een accommodatie. Daarnaast bestaat er met betrekking tot het onderhoud en de exploitatie van de accommodatie in een aantal gevallen een samenwerking tussen de verenigingen en de gemeente. De gemeente voert dit in de meeste gevallen echter zelf uit. De zwembaden worden grotendeels geëxploiteerd en onderhouden door de gemeente.

De financiering van sportaccommodaties beslaat de derde categorie waarin de beleidsinstrumenten kunnen worden ingedeeld. In dit kader kent de gemeente een drietal instrumenten. Met het tarievenstelsel, de gemeente zorgt door middel van het tarievenstelsel voor een forse subsidiëring, hoopt de gemeente een stimulans af te geven om te gaan sporten. Daarnaast worden de volgende subsidies ingezet om de doelstellingen voor sportdeelname te realiseren. De gemeente kent de sportstimuleringssubsidie om verenigingen te ondersteunen en om het aanbod aan te vullen om meer jeugd aan het sporten te krijgen. De bevordering topsport subsidie, voor het organiseren van topsportevenementen. De jeugdsportsubsidie, uiteraard ter bevordering van het aantal jeugdleden. Een subsidie voor aangepaste sporten en een sport technisch kader subsidie, om de kosten voor trainers en begeleiders te vergoeden. Qua financiering kent de gemeente verder nog de gemeentegaranties. Deze worden echter maar zelden gebruikt. Als er wel gebruik van wordt gemaakt blijft de garantiestrekking

beperkt tot 50%, de andere helft wordt gegarandeerd door de Stichting Waarborgfonds Sport (SWS), zo valt te lezen in de beleidsnota sport (2002, 23).

De vierde categorie richt zich op sportstimulering. Zoals in de voorgaande paragraaf al is vermeld kent de gemeente hier een afzonderlijke doelstelling voor. Sportstimulering in Utrecht is vooral gericht op de schoolgaande jeugd. Hoewel de gemeente geen specifiek doelgroepenbeleid wil voeren zijn er wel groepen die extra aandacht verdienen. Een concreet instrument voor de gemeente is de participatie in landelijke stimuleringscampagnes, zoals aanvragen in het kader van de Breedtesportimpuls en de BOS-driehoek. Daarnaast wordt er wijkgericht gewerkt. De gemeente initieert zelf ook projecten ten behoeve van sportstimulering op de gebieden sport en onderwijs, sport en welzijn en openbare ruimte. Het gaat dan om de projecten 'Sport Scoort!', 'Kies je Sport' en 'School en Sport' om schoolgaande kinderen en jeugdigen kennis te laten maken met sport en spel. Ook gaat het om een duidelijk aanspreekpunt in de wijk, sportaanbod op basis van vraag realiseren en een nadrukkelijke samenwerking met partners in de wijk realiseren. Verder worden een aantal maatregelen genomen om sporten in de openbare ruimte interessanter te maken. Er komt meer afstemming tussen gemeente en wijkwelzijnsorganisaties en er wordt beleid ontwikkeld op het gebied van veiligheid en beheer van de openbare ruimte. Om de bovenstaande projecten en acties te ondersteunen kent de gemeente de beleidsinstrumenten subsidies, overleg, advies en ondersteuning (sportnota Utrecht, 2002, 10). Er wordt vanuit de gemeente wel beleid ontwikkeld, maar de uitvoering ervan wordt uitbesteedt. Dit komt enerzijds doordat de capaciteit van de gemeente dit niet toelaat, anderzijds kunnen private partijen efficiënter werken dan een gemeente.

De vijfde en tevens laatste categorie richt zich op informatievoorziening. In Utrecht zijn er wel consultants om onder andere verenigingen te ondersteunen, maar deze zijn uitbesteedt door de gemeente. Door deze uitbesteding verwacht de gemeente een kwaliteitsverbetering, omdat de consultants in dienst van de gemeente teveel een 'kantoorfunctie' hadden. De voorlichting vanuit de gemeente is grotendeels ook uitbesteedt. Er is wel een website waarop informatie gegeven wordt. Voorts is er een sportloket geopend en heeft de Vereniging Sport Utrecht (VSU) een eigen loket. Zij organiseert cursussen en kennismakingsdagen en dergelijke.

De bovenstaande instrumenten kennen een redelijk duidelijke scheiding tussen gemeente en private partij. Deze scheiding moet volgens de manager van de sectie beleid een duidelijke taakafbakening geven tussen gemeente en sportuitvoerders. De gemeente wil namelijk graag een regierol hebben en de uitvoering door private partijen laten plaatsvinden. Het komt er in het kort op neer dat de gemeente alle accommodatiezaken in eigen hand heeft en de randvoorwaarden er om heen uitbesteedt aan derden.

De bovenstaande beleidsinstrumenten kunnen overzichtelijk als volgt worden weergegeven (tabel 18).

Beleidsinstrumenten Utrecht				
Wet- en regelgeving	Facilitering	Financiering	Sportstimulering	Ondersteuning, advisering, informatie en voorlichting
APV (Algemeen Plaatselijke Verordening)	Aanleg accommodaties	Tarievenstelsel	Landelijke campagnes**	Advies en ondersteuning ten behoeve van de eigen projecten
ASV (Algemene Subsidie Verordening)	Onderhoud accommodaties	Subsidies*	Wijkgericht werken	Consulenten
Vergunningenstelsel; - Bestemmingsplan - Bouwbesluiten - Milieuwet	(laten) Exploiteren accommodaties	Gemeentegaranties	Eigen projecten	Gemeentelijke website
Eigendomsrechten				Vereniging Sport Utrecht (VSU) heeft een eigen loket en organiseert cursussen en kennismakingsdagen
				Sportloket
* De gemeente kent de volgende subsidies; Sportstimuleringsubsidie, bevordering topsport subsidie, jeugdsportsubsidie, subsidie voor aangepaste sporten en een sport technisch kader subsidie				
** De gemeente participeert in de volgende landelijke campagnes; Breedtesportimpuls, BOS-driehoek				

Tabel 18: Beleidsinstrumenten in Utrecht

Vergelijking tussen gemeenten

Er is in paragraaf 3.1.4 een categorisering opgesteld met betrekking tot het indelen van de instrumenten. Deze indeling is hierboven bij het beschrijven per gemeente ook gebruikt.

Het blijkt dat deze indeling in sturingsmodellen, categorieën en beleidsinstrumenten (zie figuur 11) niet volledig is. De sturingsmodellen van Fenger en Klok komen wel overeen met de praktijk en ook de uitsplitsing van deze sturingsmodellen in vijf categorieën komt in dit onderzoek overeen met de praktijk. Voor wat betreft de beleidsinstrumenten is het model niet volledig. Er blijken in de praktijk twaalf concrete beleidsinstrumenten te zijn die niet in het model van figuur 11 staan. Deze instrumenten worden wel in de praktijk ingezet. In paragraaf 5.2, de beantwoording van de onderzoeksvragen, staat een aangevuld, volledig, model weergegeven.

De beleidsinstrumenten die in het juridische sturingsmodel geplaatst kunnen worden zijn gedeeltelijk overeenkomend. Het vergunningenstelsel, de APV en de ASV zijn in iedere casestudygemeente aanwezig en iedere gemeente maakt daar op zijn eigen manier gebruik van. Daarnaast kennen de kleinere (qua inwonersaantal) gemeenten ook erfpachtovereenkomsten. In hoeverre de juridische instrumenten ook bijdragen aan het realiseren van doelstellingen is niet duidelijk geworden in dit onderzoek.

Voor wat betreft de facilitering bestaat er een verschil tussen enerzijds de gemeenten die het belangrijk vinden alle accommodatiezaken in eigen hand te houden en zelf in alle accommodaties te voorzien, en anderzijds de gemeenten die juist alles zoveel mogelijk uit handen geven, oftewel privatisering. Uit het onderzoek blijkt dat privatisering zelf als instrument wordt ingezet en niet alleen een ontwikkeling is, zoals vooraf is aangenomen. Subsidies zijn het meest gebruikte instrument. Dit is bij iedere gemeente terug te zien. Bestudering van de subsidieverordeningen en beleidsstukken leert ook dat dit instrument veel werd, wordt en ingezet zal blijven worden. Qua sportstimulering is eigenlijk geen eenduidig beeld aan te geven wat gemeenten hiermee doen, met uitzondering van de landelijke campagnes. Deze worden veelal aangegrepen om de eigen doelstellingen verder te kunnen realiseren. Al deze instrumenten vallen binnen het economische sturingsmodel. Dit sturingsmodel is daarmee een omvangrijk model waar veel beleidsinstrumenten in geplaatst kunnen worden. De instrumenten die echter per casestudygemeente gebruikt worden, zijn uiteenlopend.

De informatievoorziening gebeurt veelal vanuit een sportservicebureau of door consulenten van de gemeente. Er is in ieder geval bij iedere casestudygemeente sprake van een vorm van

informatievoorziening. Er zijn binnen het communicatieve sturingsmodel derhalve een aantal instrumenten, deze worden echter niet door de casestudygemeenten benadrukt. Uit het onderzoek blijkt dat er weinig actief gebruik wordt gemaakt van dit type instrumenten.

Er is een groot aantal beleidsinstrumenten dat in vrijwel iedere gemeente wordt gebruikt, zoals een APV en een ASV. Daarnaast zijn een aantal wetten en regels, zoals het vergunningstelsel voor iedere gemeente beschikbaar. Of hier gebruik van wordt gemaakt komt uit dit onderzoek niet naar voren.

Subsidies zijn eigenlijk niet weg te denken. Het bestaansrecht van veel verenigingen is onder andere gebaseerd op de subsidies van de gemeente. In Heemstede is, door het ontbreken van een specifieke sportnota, het sportbeleid beperkt. De invloed van de gemeente beperkt zich eigenlijk tot het verstrekken van (directe of indirecte) subsidies.

De twee gemeenten waar sprake is van een hoge mate van privatisering, zetten privatisering ook gericht in als beleidsinstrument. De andere twee gemeenten (Meppel en Utrecht) kennen privatisering als beleidsinstrument niet of nauwelijks. In Meppel wordt alleen geprivatiseerd als er een redelijke zekerheid is dat de kwaliteit gewaarborgd blijft en de gemeente er financieel gezien op vooruit gaat. In Utrecht wordt überhaupt niet gesproken over privatisering. In Utrecht is een samenwerking tussen vereniging en gemeente het maximum, omdat Utrecht graag alles in eigen hand wil houden.

Een tweede opmerkelijk verschil tussen enerzijds Haarlemmermeer en Heemstede, en anderzijds Meppel en Utrecht, is het gebruik van het tarievenstelsel. De twee eerstgenoemde gemeenten zetten dit instrument minder in, omdat zij afspraken hebben met andere partijen. In Meppel is juist sprake van *“een belangrijk instrument, waarmee het goed mogelijk is veel te sturen”* en in Utrecht hoopt men door *“het geven van een forse subsidiering middels het tarievenstelsel”*, een *“stimulans af te geven om te gaan sporten”*.

Een laatste verschil is het gebruik van gemeentegaranties. Haarlemmermeer en Heemstede kennen dit instrument wel en gebruiken dit ook, terwijl de twee andere gemeenten (Meppel en Utrecht) er weinig tot zelden gebruik van maken. Er wordt door deze gemeenten weinig gebruik van gemaakt, omdat er een financieel risico voor de gemeente aan hangt. De afweging om wel een gemeentegarantie te geven moet daarnaast duidelijk worden gemotiveerd, omdat iedere vereniging anders aanspraak gaat maken op een dergelijke garantie. De gemeente hanteert derhalve hoge eisen om aanspraak te kunnen maken op een gemeentegarantie.

Verder richten de twee grotere gemeenten (qua inwonersaantal) zich meer op doelgroepen. Hoewel Utrecht niet wil spreken van een doelgroepenbeleid, vindt zij wel dat er groepen zijn die extra aandacht verdienen. De twee, qua inwonersaantal, gemiddelde gemeenten richten zich voor sportstimulering voornamelijk op de landelijke campagnes, zoals de Breedtesportimpuls.

Tot slot valt het ook nog op dat er vooral in Meppel en Utrecht veel informatievoorziening is. De andere twee gemeenten hebben vaak een consultant of een sportservicebureau dat uitbesteedt is.

Uit het bovenstaande kan worden afgeleid dat in alle gemeenten gebruik wordt gemaakt van het brede geheel aan beleidsinstrumenten. De juridische instrumenten zijn vastgesteld en zijn vrijwel overal hetzelfde. De subsidiering is in iedere gemeente een veel gebruikt en sterk instrument. De overige beschreven instrumenten worden wisselend ingezet.

4.1.5 De relatie tussen privatisering en doelstellingen en beleidsinstrumenten

De voorgaande paragrafen hebben beschreven welke mate van privatisering en commercialisering en welke doelstellingen en beleidsinstrumenten de casestudygemeenten kennen. Op zich al interessante informatie, maar voor dit onderzoek niet voldoende. In dit onderzoek staan namelijk juist de relaties van privatisering en commercialisering ten opzichte van doelstellingen en beleidsinstrumenten en de doelbereiking centraal. Deze relaties zijn onder andere af te leiden uit de interviews. In de interviews is namelijk specifiek ingegaan op enerzijds de relatie tussen privatisering, doelstellingen en beleidsinstrumenten en anderzijds de relatie tussen commercialisering, doelstellingen en beleidsinstrumenten. Hieronder worden de resultaten van de relatie tussen privatisering, doelstellingen en beleidsinstrumenten per gemeente uitgewerkt en vervolgens vergeleken. Dit is een deel van het antwoord op onderzoeksvraag vier. In de volgende paragraaf staan de resultaten van de relatie tussen

commercialisering, doelstellingen en beleidsinstrumenten uitgewerkt, het vervolg van het antwoord op de vierde onderzoeksvraag.

Haarlemmermeer

De gemeente Haarlemmermeer kent een redelijk hoge mate van privatisering (zie paragraaf 4.1.1). Er zijn in de gemeente voor wat betreft de doelstellingen een aantal veranderingen opgemerkt. Er zijn enkele nieuwe doelstellingen geformuleerd op sportgebied en er zijn huidige doelstellingen aangepast c.q. aangescherpt. Een relevante nieuwe doelstelling is vertaald in een actueel beleidsvoornemen en betreft *“een verbetering van de communicatie tussen gemeente en sportverenigingen”*. Dit komt doordat een private exploitant organisatorisch tussen gemeente en sportverenigingen is geplaatst. De informatie-uitwisseling over prestaties en effecten moet nu worden verbeterd. Een andere doelstelling die voort is gekomen uit privatisering is om effecten structureel te gaan monitoren. Zodoende kunnen prestatie-afspraken met private partijen worden gemeten. Verder is er op sportgebied een aanscherping van de huidige doelstellingen geweest, *“in die zin dat deze zijn omgezet en uitgewerkt naar prestaties, vastgelegd in (prestatie)contracten”*. Dit wil zeggen dat de exploitant van de accommodaties in principe de uitvoerder van de gemeentelijke doelstellingen is. Om de prestatieresultaten en effecten te kunnen beoordelen wordt volgens de beleidsmedewerker regelmatig overleg gevoerd met de exploitant. Vanuit de regierol van de gemeente kan hierdoor op de doelstellingen en de uitvoering ervan worden (bij)gestuurd.

Een interessante verandering in de doelstellingen van de gemeente Haarlemmermeer is verder nog dat het beheer en de exploitatie van sportaccommodaties een belangrijke doelstelling van de gemeente voor wat betreft sport was. Tegenwoordig is dit geprivatiseerd, het beheer en de exploitatie is uit handen gegeven.

Er zijn bij de beleidsinstrumenten een aantal duidelijke relaties te leggen met privatisering. Allereerst wordt het tarievenstelsel minder ingezet bij een hoge(re) mate van privatisering. Om het wegvallen van dit instrument gedeeltelijk op te vangen kan de gemeente afspraken maken met de private exploitant over de hoogte van de tarieven. De gemeente heeft hierdoor nog wel invloed, maar de invloed is minder geworden en tarieven kunnen minder flexibel worden aangepast. Daarnaast is nu ook sprake van het bewust en gericht privatiseren van sportaccommodaties, waardoor het nieuwe beleidsinstrument ‘prestatiecontract’ ontstaat. De private exploitant heeft een veel grotere slagvaardigheid en daadkracht dan de gemeente en zij kunnen makkelijker en sneller anticiperen op (veranderingen in) de markt. Verder waren het beheer en de exploitatie van sportaccommodaties de belangrijkste taken van de gemeente. Nu wil de gemeente meer een regierol als het gaat om beleid. Ook zijn er in de vorm van sportstimuleringsregelingen (landelijke campagnes) nieuwe instrumenten bijgekomen. Ook is door privatisering naar een private exploitant de communicatielijn tussen de gemeente en de verenigingen versoberd. Verder wordt nog door de beleidsmedewerker aangegeven *“dat er tegenwoordig meer maatwerk gevraagd wordt van de gemeente”*. Dat betekent dat er meer vraaggericht gewerkt moet worden. In een grote gemeente als Haarlemmermeer zijn een aantal dorpskernen. Deze kernen hebben hun eigen wensen en problemen. De gemeente zal dan in verschillende kernen verschillende beleidsinstrumenten moeten inzetten.

Heemstede

In Heemstede is sprake van een hoge mate van privatisering (zie paragraaf 4.1.1). De gemeente Heemstede kent geen specifieke doelstellingen voor sport. De doelstellingen die ‘verborgen’ staan in de welzijnsnota zijn eigenlijk niet veranderd. Er zijn in Heemstede weinig gevolgen van privatisering te merken. Wel is er aan één doelstelling voldaan, waarmee een kleine verandering in de doelstellingen is opgetreden. Privatisering is namelijk, zoals ook eerder beschreven, gericht ingezet als beleidsinstrument, want *“de financiële (sport)doelstelling was voor de gemeente het belangrijkste, want er moest perk en paal gesteld worden aan het exploitatietekort dat ieder jaar toenam”*. Door middel van privatisering is dit gelukt. De private partij kan op een zakelijkere wijze exploiteren en tevens ook anticiperen op de veranderende omgeving. De risicovolle exploitatietekorten zijn hierdoor teniet gedaan. Een relatie met privatisering is verder niet te leggen, omdat er volgens de beleidsmedewerker ook voor het proces van privatiseren geen specifieke doelstellingen voor sport waren.

Er is een relatie te leggen tussen privatisering en beleidsinstrumenten. Met de privatisering is namelijk door de gemeente een contract gesloten met OptiSport BV. Volgens de beleidsmedewerker is *“dit contract een belangrijk instrument van de gemeente. OptiSport is namelijk zakelijker en kan beter anticiperen op de markt”*. Er zijn bepaalde afspraken tussen de gemeente en OptiSport gemaakt waaraan zowel OptiSport als de gemeente zich zal moeten houden. Daardoor is het contract een goed beleidsinstrument om de doelstellingen te kunnen verwezenlijken en is tevens het risico van de exploitatietekorten zo goed als verdwenen. Wel is nu het instrument ‘tarievenstelsel’ minder inzetbaar. De landelijke campagnes, specifiek de sportstimuleringsregelingen, zijn een extra/ nieuw instrument voor de gemeente. Voor wat betreft het gebruik van andere beleidsinstrumenten is er niet veel veranderd door het privatiseringsproces. De instrumenten die werden en worden gebruikt zijn nagenoeg gelijk gebleven. De instrumenten die voornamelijk worden ingezet zijn subsidiëring en gemeentelijke garanties.

Meppel

In Meppel is sprake van een redelijk tot lage mate van privatisering, zie hiervoor ook paragraaf 4.1.1. Bezuinigingen en een politieke keuze voor regie zijn in Meppel aanleiding geweest om te kijken naar mogelijkheden voor privatisering. De relatie tussen de doelstellingen en privatisering is op een aantal punten te leggen. Een relatie is dat *“doordat de gemeente steeds meer een regierol krijgt/ in neemt, de uitvoering geen core-business meer is van de gemeente”*. Dit zorgde ervoor dat de gemeente meer aandacht is gaan schenken aan het privatiseren van sportaccommodaties. De gemeente realiseert zich ook dat *“verenigingen zelf onderhoud kunnen verrichten, zowel bij binnen- als bij buitensport. Dit is ook interessant voor de gemeente”*. De gemeente vindt ook het *“overlaten van beheer, onderhoud en exploitatie aan een derde partij”* steeds interessanter. *“Indien verenigingen uit eigen beweging naar de gemeente komen valt er uiteraard te praten over privatiseringsmogelijkheden”*. Daarnaast is een belangrijk verschil dat de financiën een minder grote rol speelden voordat er sprake was van privatisering van sportaccommodaties. Daardoor konden accommodaties makkelijker worden gerealiseerd. Privatisering leidt er juist toe dat exploitatietekorten niet meer voor rekening van de gemeente komen. Het realiseren van nieuwe accommodaties zorgt ervoor dat deze risico’s er wel weer zijn. Een laatste relatie is dat vóór privatisering de nadruk van de doelstellingen juist lag op het realiseren en onderhouden van de accommodaties, terwijl de gemeente zich in de doelstellingen nu meer toelegt op het stimuleren om te gaan sporten vanuit het perspectief van leefbaarheid en gezondheid.

Voor wat betreft de beleidsinstrumenten kan gesteld worden dat bij een redelijk tot lage mate van privatisering, juridische zaken als erfpachtovereenkomsten en recht van opstal steeds meer ingezet worden. Daarnaast is een ontwikkeling dat de sportverenigingen vaker de eigendomsrechten hebben c.q. willen overnemen, die veelal in handen van de gemeente zijn. Ook is er voor wat betreft het tarievenstelsel meer behoefte aan transparantie, omdat de gemeente een vaste kostprijs wil maken voor het tarievenstelsel en aan de hand daarvan tarieven en kortingen wil vaststellen. Ook is er qua subsidies behoefte aan meer sturing, omdat subsidies dan doelgerichter kunnen worden ingezet om een doel te realiseren. De landelijke campagnes, specifiek de sportstimuleringsregelingen, zijn wel een extra/ nieuw instrument voor de gemeente. Er zijn eigenlijk geen instrumenten die de gemeente niet meer kan gebruiken naar aanleiding van een redelijk tot lage mate van privatisering. Een van de belangrijkste zaken is ook dat de gemeente meer een regierol wil hebben en minder de uitvoerende rol.

Utrecht

Er is in de gemeente Utrecht sprake van een zeer lage mate van privatisering (paragraaf 4.1.1). De gemeente zorgt ervoor dat er voldoende en kwalitatief goede sportvoorzieningen zijn. Dit wordt gezien als het basispakket. Er zijn maar weinig sportaccommodaties geprivatiseerd in Utrecht en de gemeente houdt, daar waar wel geprivatiseerd is, een toezichhoudende rol op de accommodaties. De gemeente gaat wel in zee met een private partij als de kans zich voordoet om accommodaties te realiseren in samenwerking met deze private partij. Het beheer, het onderhoud en de exploitatie houdt de gemeente liever in eigen hand. Er zijn geen andere doelstellingen geformuleerd sinds er sprake is van (een lage mate van) privatisering. Slechts de eventuele samenwerking bij het realiseren van nieuwe

accommodaties zou op een relatie kunnen duiden, maar dat is niet terug te vinden in de doelstellingen van de gemeente. Er wordt wel gekeken naar samenwerking met private partijen bij het realiseren van topsportaccommodaties, omdat de exploitatie daarvan efficiënter door een private partij kan worden gedaan.

Met betrekking tot de beleidsinstrumenten kent de gemeente een kleine verandering door privatisering. Er is een zeer lage mate van privatisering in Utrecht, want er zijn maar enkele geprivatiseerde accommodaties. Toch heeft de gemeente met de geprivatiseerde accommodaties afspraken gemaakt over maatschappelijk aanvaardbare tarieven en is er door middel van (prestatie)contracten sprake van enigszins toezicht. Net als bij de andere gemeenten kan ook in Utrecht gebruik worden gemaakt van sportstimuleringsregelingen.

Vergelijking tussen gemeenten

In de bovenstaande paragraaf is per gemeente de relatie tussen privatisering en doelstellingen en beleidsinstrumenten beschreven. Hieronder wordt een vergelijking tussen deze variabelen geschetst. Privatisering kan in een gemeente onder andere voortkomen uit bezuinigingen of uit een andere politieke keuze. Bij bezuinigingen gaat het om het uitbesteden van taken die door andere partijen efficiënter kunnen worden uitgevoerd. Bij een politieke keuze gaat het vaak om de regierol die de gemeente wil en ook steeds meer krijgt.

Met betrekking tot de doelstellingen kan worden gesteld dat alleen in de grote gemeente met een vrij hoge mate van privatisering ook daadwerkelijk sprake is van een nieuwe doelstelling (“*een verbetering van de communicatie tussen gemeente en sportverenigingen*” en “*effecten structureel gaan monitoren*”) als gevolg van privatisering. Ook zijn in die gemeente een aantal doelstellingen vertaald naar prestatiecontracten met de geprivatiseerde sportaccommodaties. In de gemeente met de hoogste mate van privatisering zijn geen prestatieafspraken geformuleerd met de private partij over de sportaccommodaties. Dit kan komen doordat er in deze gemeente ook geen specifieke doelstellingen voor sport zijn. Gemeenten met een redelijk tot lage mate van privatisering lijken zich iets meer te richten op ‘doelstellingen ten aanzien van voorzieningen’ en ‘doelstellingen ten aanzien van het gebruik van voorzieningen’.

Vrijwel iedere gemeente is wel bereid om eventueel samen te werken met derden, maar dit is bij vrijwel geen enkele gemeente concreet in de doelstellingen opgenomen.

Bij de beleidsinstrumenten valt het op dat vooral het juridische beleidsinstrument prestatiecontract sterk op is gekomen. Er is daarbij een onderscheid te maken tussen enerzijds gemeenten met een hoge mate van privatisering en anderzijds gemeenten met een redelijk of lage mate van privatisering.

Bij een hoge mate is veel sprake van sturing middels (prestatie)contracten met de private partijen. Bij een redelijk tot lage mate van privatisering is er meer sprake van erfpachtovereenkomsten en recht van opstal. De twee laatstgenoemde instrumenten zijn echter geen nieuwe instrumenten.

Het tarievenstelsel is in gemeenten met een hoge mate van privatisering steeds minder in gebruik, terwijl dit instrument in gemeenten met een redelijk tot lage mate juist goed inzetbaar is.

Daarnaast is er een verschil dat bij alle gemeenten op is getreden, namelijk de mogelijkheid tot het inzetten van sportstimuleringsregelingen, een extra instrument dus.

Er wordt bij iedere gemeente voor gezorgd dat het sporten toegankelijk blijft door, op welke wijze dan ook, te zorgen voor maatschappelijk aanvaardbare tarieven. Dit wordt over het algemeen bewerkstelligd middels het tarievenstelsel of middels afspraken in (prestatie)contracten. Uit het onderzoek blijkt dat de mate van privatisering geen consequenties heeft voor maatschappelijk aanvaardbare tarieven voor sportverenigingen.

Voor wat betreft het communicatieve sturingsmodel valt het op dat er vooral in Meppel en Utrecht veel informatievoorziening is. De andere twee gemeenten hebben vaak een sportservicebureau dat uitbesteedt is of een consultant. Hoewel Meppel en Utrecht een redelijk tot lage mate van privatisering kennen is uit dit onderzoek niet duidelijk geworden of er een directe relatie bestaat met de mate van privatisering.

Tot slot is er een onderscheid gemaakt bij de operationalisering van de mate van privatisering naar enerzijds privatisering naar een vereniging/ stichting en anderzijds privatisering naar een private partij. Dit staat nader beschreven in paragraaf 3.1.1. Dit onderscheid is gemaakt, omdat verwacht werd dat er

een relatie zou kunnen zijn tussen de vorm van privatisering en in te zetten beleidsinstrumenten. Uit het onderzoek is echter geen relatie naar voren gekomen.

4.1.6 De relatie tussen commercialisering en doelstellingen en beleidsinstrumenten

Zoals in de paragraaf hierboven is aangegeven, richt dit onderzoek zich op de consequenties van de mate van privatisering en commercialisering ten opzichte van doelstellingen en beleidsinstrumenten en op de doelbereiking. Om dit te kunnen onderzoeken zijn interviews gehouden met medewerkers van gemeenten. Tijdens deze interviews is gericht gevraagd naar de relaties tussen de variabelen uit dit onderzoek. Hieronder staan de resultaten van de relatie tussen commercialisering, doelstellingen en beleidsinstrumenten per gemeente uitgewerkt en worden deze vervolgens vergeleken. Dit is het vervolg van het antwoord op onderzoeksvraag vier. In de vorige paragraaf is het eerste deel van onderzoeksvraag vier beantwoordt.

Haarlemmermeer

De gemeente Haarlemmermeer heeft een hoge mate van commercialisering, zo blijkt uit paragraaf 4.1.2. Er zijn *“in aantal en in grotere verscheidenheid meer commerciële aanbieders gekomen”*. Deze hoge mate van commercialisering heeft echter niet geleid tot specifiek hiervoor geformuleerde of aangepaste doelstellingen. *“Wel wordt bij bijvoorbeeld nieuw voorzieningenbeleid een uitgangssituatie bepaald en de toekomstige behoefte (incl. commerciële aanbieders) ingeschat of berekend”*.

Toch zijn er wel een aantal zaken op te merken, waaruit kan worden afgeleid dat de gemeente zich al dan niet bewust toch enigszins heeft aanpast aan deze ontwikkeling van commercialisering. Zo kwam uit de kerntakendiscussie naar voren *“dat de gemeente met betrekking tot sport alleen nog datgene zou doen dat door de markt niet zou worden opgepakt of niet voldeed aan criteria als laagdrempelig, toegankelijk, gericht op alle inwoners en dergelijke”*. De gemeente heeft namelijk de filosofie *“dat de bevolking moet kunnen sporten en als de markt daar niet of onvoldoende voor zorgt, dan zal de gemeente zorgen voor infrastructuur en accommodaties”*.

De mate van commercialisering van de gemeente heeft enkele consequenties voor de beleidsinstrumenten. Er is voor een gemeente volgens de beleidsmedewerker een beperkt aantal beleidsinstrumenten beschikbaar om te kunnen sturen.

De gemeente kan via procedures rond de ruimtelijke ordening, zoals het bepalen van bestemmingen en het gebruik van gronden en voorzieningen invloed uitoefenen, het zogenoemde vergunningenstelsel. Daarnaast is de grondprijsystematiek aangepast en vastgesteld. Er wordt nu rekening gehouden met commerciële aanbieders van sportvoorzieningen. Marktpartijen krijgen ook de kans zich te bemoeien met het beheer en de exploitatie van sportaccommodaties. De gemeente geeft de marktpartijen enerzijds de ruimte: *“De gemeente heeft ervoor gekozen om de markt de ruimte te geven om zich te ontwikkelen op sportgebied. Dat wil zeggen dat de gemeente bij de beleidsuitvoering rekening houdt met hetgeen door commerciële sportaanbieders wordt aangeboden en wat er voor de gemeente ‘overblijft’ om voor te zorgen. De gemeente is meestal volgend en reageert zo goed mogelijk op ontwikkelingen.”*. Anderzijds past de gemeente zich aan: *“op het moment van behoefte aan nieuw of aangepast beleid zal, net als bij de doelstellingen, rekening gehouden worden met de uitgangssituatie zoals die er is”*.

Heemstede

Er is in Heemstede sprake van een gemiddelde mate van commercialisering (zie paragraaf 4.1.2). De mate van commercialisering heeft in deze gemeente geen consequenties voor de doelstellingen. *“Er zijn geen bestaande doelstellingen voor aangepast”*. Vanwege het gebrek aan specifieke doelstellingen in Heemstede is het ook lastig een relatie te leggen. Voor de ‘opkomst’ van commercialisering was er ook geen sprake van specifieke doelstellingen voor sport. Over een relatie valt derhalve weinig te zeggen.

In Heemstede is meer te zeggen over een relatie tussen commercialisering en beleidsinstrumenten. Een commerciële aanbieder wordt *“door de gemeente gezien als een ondernemer en ook op die wijze*

benaderd". Dat leidt er voor de gemeente toe dat *"het vergunningenstelsel als beleidsinstrument ingezet kan worden"*. Dit omvat het bestemmingsplan, de bouwbesluiten en de milieuwet. *"Verder richt de gemeente zich niet op commerciële aanbieders. De gemeente houdt wel rekening met deze commerciële aanbieders bij het ontwikkelen van nieuw beleid"*.

Meppel

Uit paragraaf 4.1.2 blijkt dat in Meppel sprake is van een (zeer) hoge mate van commercialisering. Deze ontwikkeling heeft bij de gemeente het besef duidelijk gemaakt dat een commerciële aanbieder een partij is geworden waar je als gemeente mee te maken krijgt. *"De gemeente moet bij het ontwikkelen van doelstellingen en sportbeleid nu ook rekening gaan houden met individuele sport en ongeorganiseerde sport"*.

Er was voor de ontwikkeling van commercialisering voornamelijk sprake van georganiseerde sportverenigingen, terwijl er nu ook veel andere sportaanbieders, onder andere commerciële, sportaanbieders zijn. Volgens de beleidsmedewerker *"wordt daar door de gemeente rekening mee gehouden bij het ontwikkelen van beleid"*. De gemeente staat ook niet onwelwillend tegenover de komst van commerciële aanbieders, *"want deze richten zich ook steeds meer op thema's, bijvoorbeeld gezondheid"*. De gemeente kan in een dergelijk geval kijken of samenwerking met een commerciële aanbieder

Voorbeeldbox 3

Meppel: *Een commerciële aanbieder wil bij voorkeur waarschijnlijk zijn accommodatie op een industrieterrein neerzetten, omdat die grond goedkoper is. De gemeente zou t.b.v. extra sportmogelijkheden dit kunnen stimuleren en dus meewerken. Het is echter belangrijker voor de gemeente dat de veiligheid en bereikbaarheid optimaal zijn. Het bestemmingsplan kan in dat geval worden gebruikt om aan te geven dat een sportaccommodatie op het industrieterrein geen doorgang kan vinden.*

mogelijk is om zodoende de doelstellingen te bereiken. Uit dit onderzoek komt echter niet naar voren dat dit ook daadwerkelijk plaats vindt. Dat kan komen doordat *"het winstoogmerk van een commerciële aanbieder een probleem vormt"*. Dit kan een probleem vormen omdat de gemeente een non-profit organisatie is en geen winstoogmerk heeft. Aan de andere kant wil de gemeente *"wel zo veel mogelijk een gedifferentieerd en gevarieerd sportaanbod hebben"*. Daarnaast is een algemene doelstelling van de gemeente om burgers te laten sporten. Waar dit gebeurt is van minder belang. De mate van commercialisering heeft invloed op deze doelstelling, omdat er bij een hoge mate van commercialisering ronduit meer mogelijkheden zijn om te sporten.

Voor wat betreft de relatie met beleidsinstrumenten zijn *"commerciële aanbieders veel minder te sturen"*. Instrumenten die wel zijn in te zetten, zijn het bestemmingsplan en de overige instrumenten uit het vergunningenstelsel. Het bestemmingsplan is volgens de beleidsmedewerker *"een cruciaal instrument om een commerciële aanbieder al dan niet een accommodatie te laten bouwen"*, zie ook voorbeeldbox 3. Daarnaast kunnen bouwbesluiten en de milieuwet invloed uitoefenen. Een relatie is ook te leggen met de eigendomsrechten. Deze waren veelal in handen van de gemeente. *"Nu is er een ontwikkeling te zien dat de verenigingen vaker de eigendomsrechten hebben c.q. willen overnemen"*. Ook zijn *"de APV en de ASV meer van belang geworden"*. Er is volgens de beleidsmedewerker weliswaar *"geen actief beleid van de gemeente om meer commerciële aanbieders te werven, omdat er voldoende aanbod is"*. Wel staat de gemeente *"positief tegenover het samenwerken met commerciële aanbieders bij het realiseren van nieuwe sportaccommodaties"*. Dit heeft onder andere als reden dat *"een commerciële aanbieder in dat geval het onderhoud, beheer en de exploitatie kan doen"*.

Utrecht

In de gemeente Utrecht is blijkens paragraaf 4.1.2 sprake van een hoge mate van commercialisering. Deze hoge mate van commercialisering heeft *"vrij weinig veranderd aan de doelstellingen"*. Het streven van de gemeente is om mensen veel te laten sporten en te laten bewegen. De gemeente stimuleert dit ook. *"Waar er uiteindelijk gesport of bewogen wordt maakt de gemeente niet uit"*. De gemeente stelt zich wel ten doel *"om het 'verenigingsportmodel' in stand te houden"*. De achterliggende gedachte daarvan is dat de gemeente het sporten betaalbaar wil houden.

Voor wat betreft de beleidsinstrumenten in Utrecht “zet de gemeente vrijwel geen instrumenten in om sportdeelname bij commerciële aanbieders te bevorderen”. Een verschil met bijvoorbeeld sportverenigingen is ook dat “commerciële aanbieders niet door de gemeente worden gesubsidieerd”. Daarnaast is er het grondbeleid van de gemeente. “Als een commerciële sportaanbieder zich in de gemeente wil vestigen, dan kan de (deskundige) afdeling Sport aan de afdeling Ruimtelijke Ordening adviseren of de komst van de commerciële sportaanbieder wel strookt met de (sport)doelstellingen van de gemeente. De afdeling Sport kan daarnaast adviseren over het inrichten van de openbare ruimte. Hoe wordt het aantrekkelijk voor sport, bijvoorbeeld voor de ongeorganiseerde sport als skeeleren.” De communicatie binnen de gemeente en het zogenoemde ‘intersectoraal’ werken wordt steeds belangrijker. De manager van de sectie beleid geeft tot slot aan dat “er sprake is van meer professionalisering binnen de gemeentelijke overheid, onder andere met betrekking tot het inzetten van beleidsinstrumenten”.

Vergelijking tussen gemeenten

Paragraaf 4.1.6 beschrijft de relatie tussen commercialisering en doelstellingen en beleidsinstrumenten in de casestudygemeenten. Commercialisering is over het algemeen een ontwikkeling die zich voordoet en waar de gemeente mee te maken krijgt. Veelal volgt de gemeente deze ontwikkeling en reageert er vervolgens op door er rekening mee te houden in hun beleidsontwikkeling. Er wordt op basis van dit onderzoek niet duidelijk wat de casestudygemeenten nu exact hebben gedaan met betrekking tot de ontwikkeling commercialisering. Bij dit onderzoek kan geen relatie worden aangetoond tussen de mate van commercialisering van een gemeente en de gemeentegrootte. Wellicht is dit afhankelijk van de voorkeur van de commerciële sportaanbieders.

Hoewel er over het algemeen wordt aangegeven dat er vrijwel geen nieuwe doelstellingen worden geformuleerd en dat er vrijwel geen bestaande doelstellingen worden aangepast blijkt toch dat gemeenten zich al dan niet bewust aan deze ontwikkeling (commercialisering) aanpassen. De afwachtende houding van gemeenten om te kijken wat ‘de markt’ doet, leidt ertoe dat de gemeente in actie komt als deze ‘markt’ niet voor voldoende aanbod of accommodaties zorgt. Een verklaring voor deze houding van de gemeente is dat door de komst van commerciële sportaanbieders gezorgd wordt voor een uitgebreider aanbod van sportmogelijkheden, iets dat in iedere gemeente gewenst is.

Er is daarbij ook voor gemeenten geen uitgebreide lijst met instrumenten om de commerciële sportaanbieders te beïnvloeden. Dat wil zeggen dat een gemeente moeilijk een commerciële aanbieder ergens toe kan verplichten. Het vergunningstelsel is de enige mogelijkheid om de komst van commerciële sportaanbieders te beïnvloeden. Het blijft echter de vraag of een gemeente in veel gevallen de komst of de locatie waar de commerciële sportaanbieder zich wil vestigen wil beïnvloeden. Zoals hierboven beschreven staat, ontstaan door de komst van commerciële sportaanbieders meer sportmogelijkheden. Gemeenten profiteren daar ook veelal van, bijvoorbeeld doordat een doelstelling dan sneller bereikt wordt.

Uit het onderzoek komt naar voren dat vrijwel uitsluitend gebruik kan worden gemaakt van juridische instrumenten om invloed uit te oefenen op commerciële sportaanbieders. De mate van commercialisering heeft vrijwel geen invloed op de categorie beleidsinstrumenten.

Gemeenten zouden meer gebruik kunnen maken van bijvoorbeeld samenwerking op het gebied van sportstimulering of op thema’s zoals gezondheid. Hiervan wordt in de praktijk nog te weinig gebruik gemaakt.

Uit het bovenstaande kan geconcludeerd worden dat het commerciële sportaanbod door gemeenten niet wordt gestimuleerd. Hoewel gemeenten graag over een breed sportaanbod beschikken, lijkt door gemeenten niet te worden gerealiseerd in welke mate sommige sporten alleen door commerciële sportaanbieders worden aangeboden. Deze commerciële sportaanbieders zijn derhalve wel noodzakelijk voor een breed en gedifferentieerd aanbod, omdat gemeenten voor dit soort sportaanbod (bijvoorbeeld een fitnesscentrum) niet zal zorgen. Hoewel samenwerking met commerciële aanbieders geen inzet is van gemeentelijk beleid, zouden gemeenten hier wellicht nog beter op kunnen anticiperen.

4.1.7 Doelbereiking

De doelbereiking is de laatste variabele waar onderzoek naar is gedaan. In eerste instantie zou er gekeken worden naar effecten, maar ten behoeve van de tijd is besloten om hier vanaf te zien. Een effectmeting zou teveel tijd in beslag nemen. Doelbereiking wil zeggen: het realiseren van doelstellingen, waarbij de realisatie niet het bewuste gevolg hoeft te zijn van ingezette beleidsinstrumenten. Het is in dit onderzoek helaas niet gelukt om deze vijfde onderzoeksvraag goed te kunnen beantwoorden. De reden hiervan is dat er geen gegevens bekend zijn over doelbereiking. Wel is door de geïnterviewden het onderstaande aangegeven. Hierbij wordt opgemerkt dat deze uitspraken puur voor de betreffende gemeenten gelden en genuanceerd dienen te worden geïnterpreteerd.

Haarlemmermeer

Er worden in de gemeente Haarlemmermeer te weinig effecten of doelen gemeten. De gemeente schiet hier vooralsnog tekort. Dit wordt onder andere veroorzaakt doordat *“er voornamelijk aanbodgericht beleid plaats vindt binnen de gemeente”*. Dat houdt volgens de beleidsmedewerker in dat *“er in de meeste gevallen wel wetenschappelijk onderzoek wordt uitgevoerd naar wat er kwantitatief nodig is, maar dat er tegelijk ook vanuit wordt gegaan dat het product wat door de gemeente zelf of via intermediairs wordt aangeboden daaraan (kwantitatief en kwalitatief) tegemoet komt”*. Het beleid dat de gemeente ontwikkelt voldoet aan de wensen van de burger. Daardoor worden volgens de gemeente de doelen gehaald.

Pas op het moment dat de gemeente wil gaan evalueren wordt duidelijk dat in veel gevallen een adequaat monitoringsysteem ontbreekt. *“In een aantal gevallen kunnen zelfs de beoogde effecten niet eens worden geformuleerd”*. Dit wordt waarschijnlijk mede veroorzaakt door het ontbreken van SMART-geformuleerde doelstellingen en doordat er niet altijd vooronderzoek wordt gedaan naar behoeften onder de burgers c.q. doelgroepen.

Een sterk punt in Haarlemmermeer is het Omnibus onderzoek uit 2000. Een dergelijk onderzoek heeft ook in 1994 plaats gevonden. Op deze wijze tracht de gemeente *“inzicht te krijgen in de sportbeoefening van haar inwoners. Deze kennis wil zij gebruiken om het sportbeleid verder te kunnen ontwikkelen”* (Sport omnibus onderzoek 2000, 2000, 3). Het onderzoek gaat in op sportdeelname, (on)georganiseerde sport en het profiel van de sporter.

Toch wordt er ondanks dit onderzoek binnen de sportsector onvoldoende gebruik gemaakt van monitoring en dergelijke. Volgens de beleidsmedewerker *“wordt er weliswaar om het jaar een omnibusonderzoek uitgevoerd, toch zijn er binnen de gemeente onvoldoende structurele evaluatie-instrumenten aanwezig”*. Deze zouden eigenlijk wel aanwezig moeten zijn. *“De informatie die er nu wel is, wordt namelijk niet structureel geïnventariseerd, opgeslagen en geanalyseerd”*.

Er zijn kortom geen concrete, gerealiseerde, doelstellingen uit het onderzoek naar voren gekomen in de gemeente Haarlemmermeer.

Heemstede

In de gemeente Heemstede is geen specifieke sportnota, maar een welzijnsnota. Dit heeft er in Heemstede toe geleid dat er slechts een aantal ‘vage’ doelstellingen zijn geformuleerd voor het sportgebied. Er wordt volgens de beleidsmedewerker *“niet expliciet onderzoek gedaan naar het realiseren van de doelstellingen”*. Dit is ook een zeer lastige opgave, omdat er geen SMART-geformuleerde doelstellingen zijn. Een andere reden volgens de beleidsmedewerker *“is dat er geen aanleiding voor is, omdat in de gemeente alles vrij overzichtelijk is. Er kan dus snel worden geconstateerd of bepaalde zaken goed of niet goed gaan”*. Verder hecht de gemeente volgens de beleidsmedewerker *“niet zeer veel waarde aan het realiseren van de doelstellingen. Het beleid dat de gemeente ontwikkelt en uitvoert wordt goed geacht”*. Tot slot geeft de beleidsmedewerker aan dat de doelstellingen, voornamelijk geformuleerd in de richting van de sportaccommodaties, *“worden ‘gecontroleerd’ door de informele omgang in deze wat kleinere gemeente”*. Verenigingen zullen volgens de beleidsmedewerker bij ontevredenheid over de accommodatie wel uit zichzelf naar de gemeente gaan om dit te melden. Er is daarmee derhalve geen evaluatie nodig.

Er is, op basis van dit onderzoek, in Heemstede geen doelbereiking geconstateerd. Dit wordt enerzijds veroorzaakt door het ontbreken van duidelijke doelstellingen, anderzijds wordt dit veroorzaakt doordat de gemeente *“niet zeer veel waarde aan de doelstellingen hecht”*.

Meppel

In de gemeente Meppel vindt *“te weinig meting plaats van het realiseren van de doelstellingen”*. Dit komt onder andere doordat *“bij de meeste projecten de doelen een te kleine rol spelen”*. De beleidsmedewerker geeft aan dat bij de projecten *“waar de doelstellingen wel belangrijk zijn, ook niet of te weinig wordt geëvalueerd”*.

Daarnaast is het lastig doelstellingen te meten, omdat er sprake is van niet-meetbare, niet SMART-geformuleerde, doelstellingen. In Meppel kan het breedtesportproject wel worden geëvalueerd, omdat daar doelen vertaalt zijn naar concrete acties. *“Er kan dan achteraf worden onderzocht of de doelen gerealiseerd zijn”*. Volgens de beleidsmedewerker is bij andere projecten en doelstellingen *“waar nog evaluatie plaatsvindt niet echt sprake van echte evaluatieonderzoeken, maar van een beschrijving van welke doelstellingen wel of niet gerealiseerd zijn en wat de reden daarvan is geweest”*.

De gemeente is wel bezig zich beter op evaluaties en het onderzoeken van doelbereiking voor te bereiden. *“Bij subsidies werd bijvoorbeeld alleen gekeken naar de inkomsten en de uitgaven, maar niet naar waar de subsidie nu daadwerkelijk aan is uitgegeven”*. De gemeente wil nu door het herijken van het tarievenstelsel en het subsidiebeleid hierop inspringen. *“Er wordt een ‘stukje’ evaluatie toegevoegd”*.

Er kan kort gezegd worden gesteld dat in Meppel wel de intentie aanwezig is om beter te gaan meten en evalueren om zodoende te kunnen vaststellen of er sprake is van doelbereiking, maar dat op basis van dit onderzoek geen doelbereiking kan worden vastgesteld.

Utrecht

In de gemeente Utrecht wordt volgens de manager van de sectie beleid *“periodiek onderzoek gedaan naar de sportdeelname van de inwoners en de tevredenheid met sportvoorzieningen. Dit onderzoek wordt voor kinderen zelfs nog verder uitgediept”*. De sportdeelname wordt periodiek gemeten en er zijn doelstellingen gesteld voor de komende jaren.

Er worden zowel onderzoeken verricht naar wijken als naar georganiseerde en niet-georganiseerde sporten. De manager van de sectie beleid geeft ook aan dat *“ook het beheer en de exploitatie van sportaccommodaties, bijvoorbeeld sporthallen en zwembaden, worden geëvalueerd. Dit wordt gedaan omdat de gemeente zo efficiënt mogelijk wil/ moet werken”*. Ook landelijke campagnes, ten behoeve van de sportstimulering, en de realisatie van nieuwe accommodaties worden geëvalueerd. De uitvoering van de redelijk SMART-geformuleerde doelstellingen zijn, op basis van de reeds verrichte onderzoeken, vrij goed te noemen, aldus de manager van de sectie beleid.

De gemeente gaat volgens de sportnota (2002, 24) een compleet onderzoeksprogramma opstellen voor:

- *“Het in kaart brengen van wensen en behoeften van verschillende gebruikers en doelgroepen. Weten wat zij willen en doen op sportbeleid, kortom inzicht in hun ‘sportgedrag’ is essentieel bij de uitvoering van het eigentijds en marktconform beleidsprogramma*
- *Het in beeld brengen van investerings- en exploitatiemiddelen voor de kwaliteitsverbetering van de eigen sportaccommodaties*
- *Onderzoek naar de hoogte van subsidie- en garantiestromen die nodig zijn om en projecten, evenementen en voorzieningen van andere spelers in het veld mede tot uitvoering te kunnen brengen*
- *Het doen van nul- en effectmetingen voor gemeentelijke projecten en activiteiten alsmede projecten van derden*
- *Het uitvoeren van een sportimago onderzoek in combinatie met onderzoek naar het imago van Utrecht als sportstad*
- *Het maken van een analyse van de Utrechtse situatie als het gaat om de relatie tussen sport, bewegen en gezondheid”*

Er kan gesteld worden dat de gemeente Utrecht goede voornemens heeft op het gebied van evaluatie en meten van doelstellingen. Een aantal onderzoeken zijn terug te vinden op de gemeentelijke

website⁴². Uit dit onderzoek zijn echter geen concreet behaalde doelstellingen naar voren gekomen. Er is dusdoende weinig te zeggen over de doelbereiking van de gemeente Utrecht.

Vergelijking tussen gemeenten

Hierboven is per gemeente beschreven wat bekend is omtrent doelbereiking. Een vraag daarbij is of er in de gemeente gebruik wordt gemaakt van een evaluatie-instrument. Daarnaast is het belangrijk dat een gemeente ook concrete, meetbare (SMART-geformuleerde) doelstellingen heeft. Uit paragraaf 4.1.3 bleek al dat vrijwel iedere gemeente hierin nog tekort schiet. Alleen de gemeente Utrecht heeft redelijk SMART-geformuleerde doelstellingen. Het gebrek aan meetbare doelstellingen is mede debet aan het achterwege blijven van evaluaties, metingen en dergelijke.

In een gemeente van gemiddelde grootte qua inwonersaantal, in case Meppel en Heemstede, wordt op geen enkele wijze onderzoek gedaan op sportgebied. In de twee, qua inwonersaantal, grotere gemeenten (Haarlemmermeer en Utrecht) wordt wel onderzoek gedaan naar bijvoorbeeld sportdeelname en de (on)georganiseerde sport.

In Utrecht wordt vrij veel gebruik gemaakt van onderzoeken en metingen. Ook is er een onderzoeksprogramma opgesteld. Op basis van dit onderzoek is echter geen relatie te leggen met de mate van privatisering of commercialisering.

Er kan geconcludeerd worden dat gemeenten tekort schiet in het meten van doelstellingen, waardoor het lastig is vast te stellen of er sprake is van doelbereiking.

Door dit gebrek aan meten van doelstellingen kan het beleidsproces in gevaar komen. Als een gemeente namelijk niet weet of het ontwikkelde beleid wel nuttig is, werkt dat door in het proces van beleid ontwikkelen, uitvoeren en evalueren.

Een relatie tussen de mate van privatisering of commercialisering en doelbereiking is op basis van dit onderzoek niet te leggen.

⁴² <http://www.utrecht.nl>; Bestuur & organisatie, Onderzoek, Wistudata, Utrecht in cijfers

INLEIDING

In de voorgaande hoofdstukken zijn de aanleiding en het belang van dit onderzoek, ontwikkelingen op het sportgebied, het conceptueel kader, de operationalisering van de variabelen en de resultaten van de interviews en de documentatie aan bod gekomen. Op basis van deze informatie kunnen in dit hoofdstuk de onderzoeksvragen, die voortvloeiden uit de probleemstelling, worden beantwoord. De probleemstelling die ten grondslag ligt aan dit onderzoek is:

In hoeverre hebben de mate van privatisering en de mate van commercialisering van de sportaccommodaties consequenties voor de doelstellingen en de instrumenten van de gemeente op het sportgebied en wat zijn de effecten van deze instrumenten?

De eerste paragraaf (5.1) bevat een aantal kanttekeningen die geplaatst worden bij het onderzoek in zijn algemeenheid en de conclusies in het bijzonder. De tweede paragraaf zal verder ingaan op de beantwoording van de onderzoeksvragen. Vervolgens wordt in paragraaf 5.3 de slotconclusie gepresenteerd, waar nader wordt stilgestaan bij de probleemstelling van dit onderzoek. In paragraaf 5.4 tenslotte wordt op basis van de uitkomsten van dit onderzoek een aantal aanbevelingen gedaan.

5.1 KANTTEKENING

Met dit onderzoek heb ik geprobeerd een bijdrage te leveren aan de wetenschappelijke kennis rondom het privatiseren van sportaccommodaties en de opkomst van de commerciële sportaanbieders. Er zijn echter een tweetal zaken op te merken voor wat betreft dit onderzoek, deze zijn hieronder weergegeven.

- Allereerst dienen de gegevens en conclusies uit dit onderzoek genuanceerd te worden geïnterpreteerd. Dit onderzoek is gebaseerd op een empirisch onderzoek, namelijk door middel van interviews bij vier gemeenten en een documentenanalyse van onder andere beleidsnota's. Er is per gemeente een interview gehouden met een medewerker van de afdeling sport. Er kan er niet worden gegeneraliseerd naar andere gemeenten in Nederland en er kunnen eigenlijk geen 'harde' conclusies worden getrokken. Wel kunnen de uitkomsten van het onderzoek mogelijk een indicatie zijn voor mogelijke relaties tussen de mate van privatisering en commercialisering enerzijds en de doelstellingen en beleidsinstrumenten van gemeenten anderzijds.
- Een tweede kanttekening heeft betrekking op de theoretische modellen uit dit onderzoek. De modellen die gebruikt zijn, blijken bij toetsing in de praktijk niet volledig te zijn. In de conclusies zijn daarom de aangepaste en volledige modellen opgenomen.
- Ten derde is het vaststellen van de mate van privatisering en commercialisering lastig gebleken.

Bij de mate van commercialisering is het lastig gebleken goede cijfers te vinden over het aantal commerciële sportaanbieders. Dit komt onder andere doordat er door organisaties verschillende definities gebruikt worden voor wat betreft commerciële sportaanbieders. Ook hadden alle casestudygemeenten een hoge mate van commercialisering in vergelijking met het landelijk gemiddelde. Het is niet geheel duidelijk hoe het komt dat de casestudygemeenten allemaal zo'n hoge mate van commercialisering hadden

Ook de mate van privatisering vaststellen is lastig geweest. Er is in eerste instantie in een model beschreven dat de mate van privatisering kon worden onderverdeeld naar drie vormen, namelijk geen privatisering, privatisering naar stichting/ vereniging en privatisering naar private partij/ bedrijf. In de praktijk bleek echter dat het erg lastig was om naar deze vormen te onderscheiden. Er is daarom besloten om de privatisering op basis van een percentage vast te stellen. De conclusies zijn dan ook gebaseerd op de mate van privatisering die is vastgesteld op basis van deze percentages.

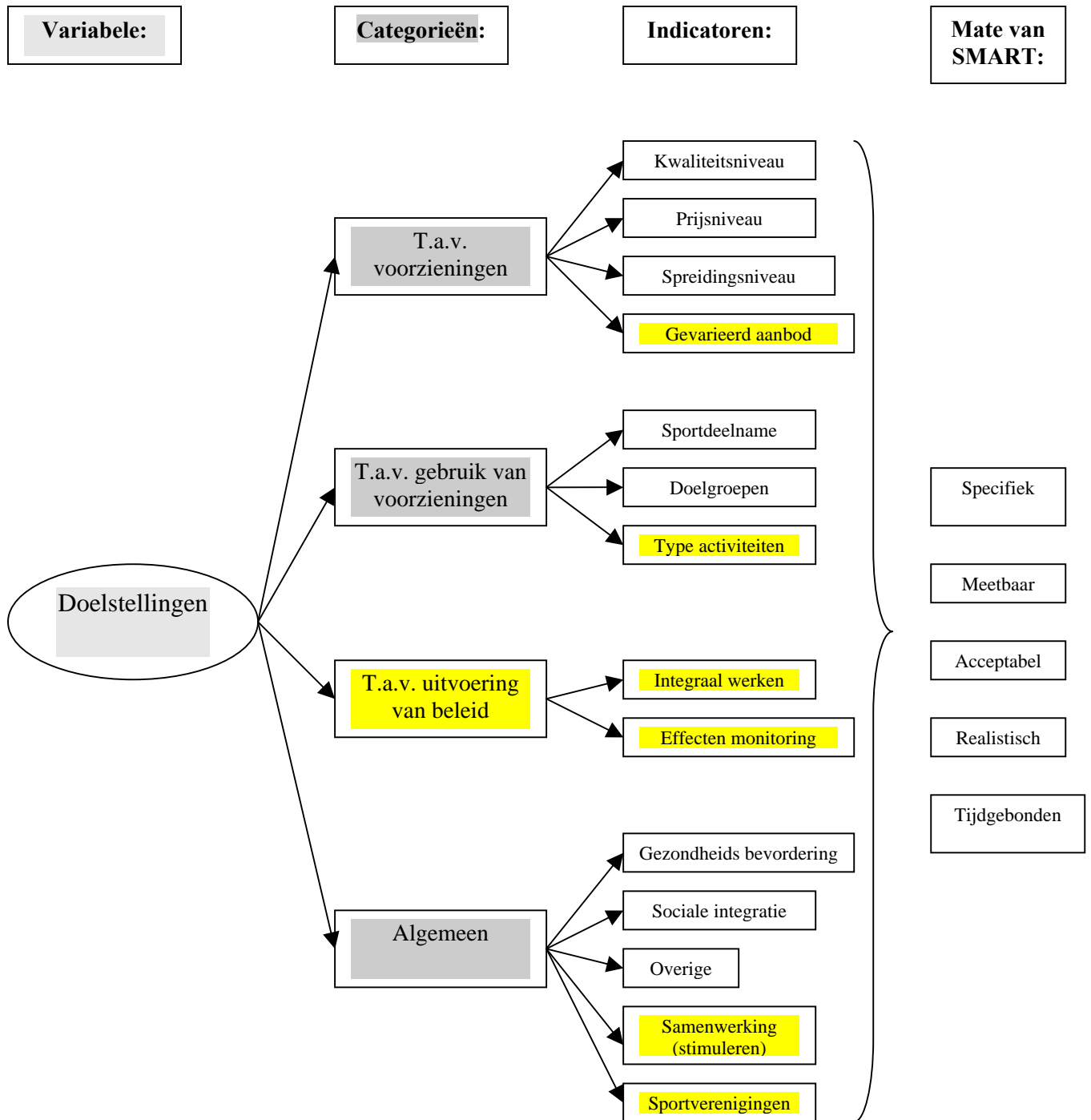
- Tot slot wordt een kanttekening gemaakt bij de 'omgeving' van het onderzoek. Er is geen zekerheid in dit onderzoek dat de mate van privatisering en commercialisering de enige factoren zijn die een rol hebben gespeeld in de invloed op de doelstellingen en de beleidsinstrumenten. Ook andere factoren kunnen hierin een rol spelen. Een voorbeeld hierbij is dat de gemeente Haarlemmermeer een echte groeigemeente is. Onder andere de demografische ontwikkeling van deze gemeente stelt andere eisen aan de uitwerking van doelstellingen en het beleid. Dat vereist een andere aanpak dan bij een plattelandsgemeente met 1500 inwoners.

5.2 BEANTWOORDING VAN DE ONDERZOEKSVRAGEN

- *Welke doelstellingen willen gemeenten anno 2005 mede via de sport realiseren?*

Over het algemeen worden de doelstellingen voor het sportgebied weergegeven in een sportnota. Als deze er niet is, wat bij kleinere gemeenten wel eens voorkomt, staan de doelstellingen veelal verwoord in een welzijnsnota. De doelstellingen zijn onderdeel van het beleid van een gemeente.

In figuur 9 in paragraaf 3.1.3 zijn de categorieën waarin de doelstellingen worden onderverdeeld schematisch weergegeven. De doelstellingen zelf zijn onderverdeeld naar een aantal indicatoren. Het model (figuur 9) is in de praktijk getoetst. In de praktijk blijkt dat de categorieën niet volledig zijn en ook de indicatoren zijn niet volledig. Hieronder is in figuur 12 het volledige model opgenomen. De toegevoegde categorieën en indicatoren zijn geel gekleurd.



Figuur 12: Model doelstellingen

De toegevoegde categorie ‘t.a.v. uitvoering van beleid’ komt voort uit de doelstellingen die in de praktijk terug komen. De indicatoren van de doelstellingen uit de praktijk die niet onder de indicatoren uit figuur 9 kunnen worden geplaatst, hadden in een aantal gevallen betrekking op de uitvoering van het beleid in plaats van dat ze betrekking hadden op de inhoud van het beleid. De indicatoren ‘integraal werken’ en ‘effecten monitoring’ zijn daarom toegevoegd aan het model. Integraal werken houdt in dat de afdelingen binnen een gemeente meer en beter informatie met elkaar uitwisselen. Dat moet leiden tot een betere communicatie. Het monitoren van effecten is ook een indicator die genoemd wordt in de doelstellingen van de casestudygemeenten. Hiermee wordt beoogd dat het beleid van een gemeente kan worden geëvalueerd.

Daarnaast is de indicator ‘gevarieerd aanbod’ toegevoegd. In de praktijk blijken een aantal doelstellingen zich te richten op de variatie van het accommodatieaanbod. Deze indicator is een aanvulling op de drie indicatoren behorend bij de categorie ‘t.a.v. voorzieningen’.

Ook is onder de categorie ‘t.a.v. gebruik van voorzieningen’ de indicator ‘type activiteiten’ opgenomen. Het gaat hierbij om activiteiten die betrekking hebben op specifieke activiteiten van sport, bijvoorbeeld zwemonderwijs.

Verder zijn twee nieuwe indicatoren opgenomen in figuur 12 onder de categorie ‘algemeen’. Het gaat hierbij om de indicatoren ‘samenwerking stimuleren’ en ‘sportverenigingen’. Met samenwerking stimuleren wordt bedoeld dat er bijvoorbeeld een betere communicatie tot stand wordt gebracht tussen gemeente en sportvereniging, maar ook het bij elkaar brengen van verschillende (sport)organisaties die van elkaar kunnen profiteren. Met sportverenigingen als indicator wordt bedoeld het ondersteunen van sportverenigingen, maar ook het rekening houden met ongeorganiseerde en andersgeorganiseerde (bijvoorbeeld commerciële sportaanbieders) sporten.

Uit het onderzoek blijkt dat er minder doelstellingen worden geformuleerd met betrekking tot de categorie ‘ten aanzien van gebruik van voorzieningen’ in vergelijking met de andere twee categorieën (‘ten aanzien van voorzieningen’ en ‘algemeen’).

In figuur 9 staat de mate van SMART uitgewerkt. In de praktijk blijkt dat de doelstellingen nog weinig naar de zogenaamde SMART-formulering geformuleerd zijn. Voor wat betreft het SMART-niveau is iets meer dan de helft van de doelstellingen gedeeltelijk goed geformuleerd. Slechts 15% is goed geformuleerd en bijna eenderde is slecht geformuleerd. Er is geen doelstelling bij de casestudygemeenten die volledig aan het SMART-model voldoet. Wel zijn er een aantal doelstellingen die er in een redelijke mate aan voldoen. Met name ‘meetbaar’ en ‘tijdgebonden’ zijn onderdelen van het SMART-model waar de doelstellingen vrijwel niet aan voldoen. Wel zijn vrijwel alle doelstellingen acceptabel en vrij vaak zijn de doelstellingen ook realistisch.

Overeenkomsten qua doelstellingen zijn de financiële drempel die de gemeente zo laag mogelijk wil houden en het zorgen voor de totstandkoming en instandhouding van een gevarieerd en kwalitatief verantwoord voorzieningenaanbod van sportaccommodaties/ sportvoorzieningen. Een verschil voor wat betreft de doelstellingen zit in het inzetten van sport als middel. Juist de gemiddelde (qua inwonersaantal) gemeenten zetten specifiek en bewust sport als middel in. In de grotere gemeenten (qua inwonersaantal) komt niet naar voren dat zij ‘sport als middel’ inzetten. Een ander verschil in de doelstellingen is dat de gemeente Utrecht, door middel van de effectdoelstellingen, een specifiek beeld heeft van wat zij wil bereiken dan de andere gemeenten, terwijl Haarlemmermeer en Heemstede respectievelijk wat ‘vager’ blijven met de doelstellingen.

Kijkend naar de periode vóór de ontwikkelingen ‘privatisering’ en ‘commercialisering’ en het heden, dan zijn enkele verschillen op te merken in de doelstellingen. Het belangrijkste verschil is dat gemeenten zich vóór deze ontwikkelingen vrijwel uitsluitend richtten op sportaccommodaties, terwijl de huidige doelstellingen breder zijn geworden, bijvoorbeeld op het gebied van gezondheid. Een ander verschil is dat doelstellingen zich nu meer op ‘sport als middel’ richten.

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">• <i>Wat zijn de economische, juridische en communicatieve beleidsinstrumenten van gemeenten op het sportgebied?</i> |
|---|

Het onderscheid in economische, juridische en communicatieve beleidsinstrumenten komt voort uit de theorie van Fenger en Klok (2003, 243). Zij spreken daarnaast van overheidsproductie c.q. overheidsvoorzieningen en het afzien van actie. Overheidsproductie is erop gericht direct een bepaalde situatie tot stand te brengen. Er wordt van de marktwerking (en tevens het particulier initiatief) meer voordeel verwacht, dan wanneer de overheid zelf in zou grijpen. De meeste beleidsinstrumenten echter vallen onder de economische, juridische en communicatieve beleidsinstrumenten.

Deze economische, juridische en communicatieve beleidsinstrumenten zijn in het theoretische model in figuur 11 (paragraaf 3.1.4) weergegeven. In het onderzoek is dit model (figuur 11) gebruikt en

getoetst in de praktijk. Uit het onderzoek blijkt dat het model niet volledig is. Hieronder is in figuur 13 het aangepaste, volledige, model opgenomen. De toegevoegde beleidsinstrumenten zijn geel gekleurd.

Uit het aangepaste model in figuur 13 blijkt dat de sturingsmodellen van Fenger en Klok juist zijn en overeenkomen met de praktijk. Deze sturingsmodellen zijn uitgesplitst in vijf categorieën. Deze categorieën blijken ook overeen te komen met de praktijk. Voor wat betreft de beleidsinstrumenten zijn er een aantal aanpassingen gemaakt. Er zijn twaalf concrete beleidsinstrumenten toegevoegd aan het model. Deze instrumenten blijken in de praktijk te worden ingezet.

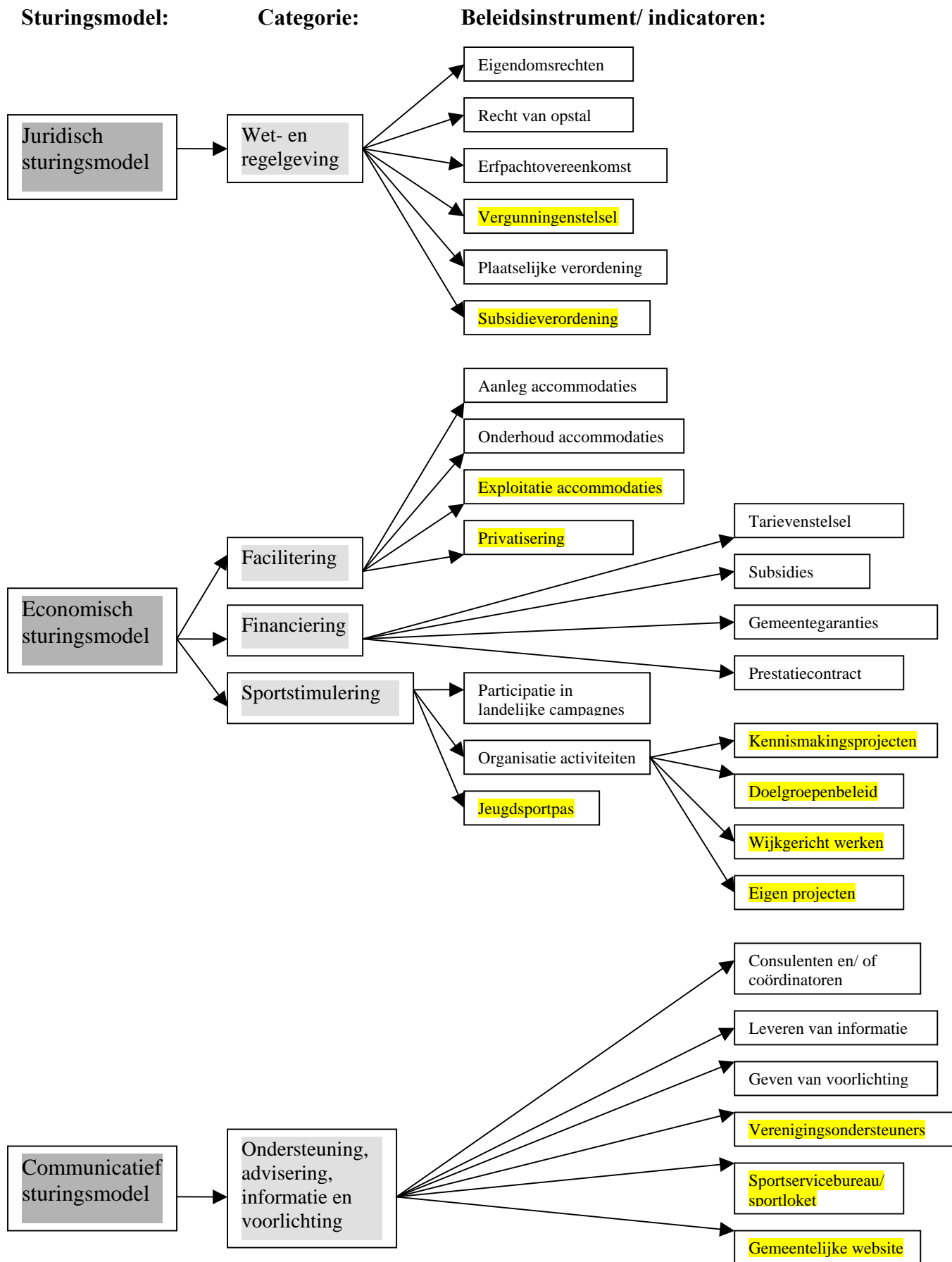
In de categorie ‘wet- en regelgeving’ zijn de beleidsinstrumenten ‘vergunningstelsel’ en ‘subsidieverordening’ toegevoegd. Het vergunningstelsel is een instrument dat in iedere gemeente beschikbaar is en daarom ook is opgenomen in het model. Het is echter niet duidelijk geworden hoe vaak het instrument daadwerkelijk wordt ingezet. De subsidieverordening bleek in de praktijk los van de plaatselijke verordening te worden genoemd en is daarom toegevoegd aan het model.

Bij de categorie ‘facilitering’ zijn twee beleidsinstrumenten toegevoegd, namelijk ‘exploitatie accommodaties’ en ‘privatisering’. De exploitatie van accommodaties blijkt in de praktijk soms door de gemeente te worden uitgevoerd en is daarom opgenomen in het model. Het instrument privatisering is een opvallend instrument, omdat voor het onderzoek er vanuit is gegaan dat privatisering een ontwikkeling is. In de praktijk blijkt echter dat gemeenten privatisering gericht inzetten als beleidsinstrument.

Bij de categorie ‘sportstimulering’ is de ‘jeugd sportpas’ toegevoegd als beleidsinstrument. De jeugd sportpas houdt in dat jongeren makkelijker en/ of goedkoper gebruik kunnen maken van sportaccommodaties en/ of sportactiviteiten. Het is een instrument om jongeren meer te stimuleren om te gaan sporten. Het instrument ‘organisatie activiteiten’ blijkt in de praktijk niet een beleidsinstrument maar meer een omschrijving van beleidsinstrumenten te zijn. De beleidsinstrumenten ‘kennismakingsprojecten’, ‘doelgroepenbeleid’, ‘wijkgericht werken’ en ‘eigen projecten’ blijken in de praktijk een concrete invulling te zijn van deze omschrijving. In figuur 13 is de ‘organisatie activiteiten’ uitgesplitst in deze vier beleidsinstrumenten.

Bij de categorie ‘ondersteuning, advisering, informatie en voorlichting’ zijn drie nieuwe beleidsinstrumenten toegevoegd, namelijk ‘verenigingsondersteuners’, ‘sportservicebureau/ sportloket’ en ‘gemeentelijke website’. Verenigingsondersteuners zijn personen die dienen als vraagbaak voor verenigingsknelpunten op terreinen van bijvoorbeeld bestuur, vrijwilligersbeleid, administratie en financiën. Een sportservicebureau/ sportloket voorziet bijvoorbeeld in adviezen en ondersteunt verenigingen. Er is eigenlijk geen groot verschil met verenigingsondersteuners. De gemeentelijke website kan voorzien in algemene en actuele informatie die voor iedereen toegankelijk is.

Daarnaast kent de overheid overheidsproductie en kan zij afzien van actie. De overheidsproductie komt vrijwel niet voor op sportgebied. Het afzien van actie komt wel voor, bijvoorbeeld bij ‘extra’ sportaccommodaties die de gemeente niet noodzakelijk acht. De gemeente realiseert deze sportaccommodaties dan niet en laat dit over aan de marktwerking.



Figuur 13: Model beleidsinstrumenten

- ***Van welke beleidsinstrumenten maakt de gemeente nu gebruik en welke doelstellingen trachten gemeenten met deze beleidsinstrumenten te realiseren?***

De meest voorkomende beleidsinstrumenten zijn te vinden in de instrumenten m.b.t. faciliteiten, de subsidiëring, de tarieven, overlegstructuren en sportstimuleringsregelingen.

Door vrijwel alle geïnterviewden is aangegeven dat ‘subsidie’ altijd een belangrijk instrument is geweest. Met name de subsidies zijn onmisbaar voor verenigingen.

Voor wat betreft het juridische sturingsmodel kan worden gesteld dat het vergunningenstelsel en de APV in iedere casestudygemeente aanwezig is. Er kan geconcludeerd worden dat ‘privatisering’ als instrument wordt ingezet. Vóór het onderzoek werd verwacht dat privatisering juist een ontwikkeling zou zijn, terwijl uit het onderzoek blijkt dat gemeenten privatisering ook gericht als beleidsinstrument inzetten. Veelal is deze privatisering in de vorm van een (prestatie)contract gegoten. Daaruit blijkt dat gemeenten zelf invloed kunnen uitoefenen op ‘privatisering’.

Het economische model kent in de vorm van subsidies een belangrijk instrument. Het tarievenstelsel is ook nog steeds een veelgebruikt beleidsinstrument bij de casestudygemeenten, hoewel dit wel afhankelijk is van de mate van privatisering. De beantwoording van de volgende onderzoeksvraag gaat hier nader op in. Ook het realiseren en onderhouden van sportaccommodaties wordt door de casestudygemeente nog steeds ervaren als een belangrijk instrument. Sportstimulering kent zijn belangrijkste instrument in de landelijke campagnes. De overige instrumenten met betrekking tot het economische sturingsmodel worden wisselend ingezet. Het economische model is daarmee een omvangrijk model waar veel beleidsinstrumenten in geplaatst kunnen worden. De instrumenten die echter gebruikt worden, zijn uiteenlopend.

Voor wat betreft het communicatieve sturingsmodel kan gesteld worden dat met name sportservicebureaus en/ of consultants worden ingezet als beleidsinstrument. De categorie ondersteuning, advisering, informatie en voorlichting is bij de casestudygemeenten met een redelijk tot lage mate van privatisering aanzienlijk uitgebreider dan bij de casestudygemeenten met een hoge mate van privatisering.

Uit het onderzoek komt naar voren welke beleidsinstrumenten het meest door de casestudygemeenten worden gebruikt. Hieruit kan ook worden afgeleid dat de PPS-constructies (publiek-publiek en publiek-private samenwerking) niet worden ingezet bij de casestudygemeenten. Daarnaast is het vergunningenstelsel als beleidsinstrument niet aangetroffen bij de casestudygemeenten. Ook de commissie ex artikel 91 Gemeentewet en de zelfstandige sportraad zijn bij de casestudygemeenten niet aangetroffen.

Kijkend naar de periode vóór de ontwikkelingen ‘privatisering’ en ‘commercialisering’ en nu, dan blijkt dat er een extra instrument voor de gemeenten bij is gekomen, namelijk de sportstimuleringsregelingen.

Er is op basis van dit onderzoek geen directe link te leggen tussen de inzet van beleidsinstrumenten en de doelstellingen van de casestudygemeenten. De doelstellingen van de casestudygemeenten lijken vrij ‘alleen’ te staan, dat wil zeggen zonder een directe link met ingezette beleidsinstrumenten.

- ***Wat is de invloed van privatisering en commercialisering op de doelstellingen en beleidsinstrumenten voor sport van de gemeenten?***

Het antwoord op deze vierde onderzoeksvraag bevat de relatie tussen enerzijds privatisering en doelstellingen en beleidsinstrumenten en anderzijds de relatie tussen commercialisering en doelstellingen en beleidsinstrumenten. De relaties die beschreven worden dienen genuanceerd te worden geïnterpreteerd, omdat zij berusten op een vergelijkende casestudy bij vier gemeenten. Er kan dusdoende geen generalisatie plaatsvinden naar alle gemeenten in Nederland.

Mate van privatisering en commercialisering

Er is van de casestudygemeenten vastgesteld in hoeverre zij een mate van privatisering kennen. Uit het onderzoek komt naar voren dat de volgorde van een hoge naar een lage mate van privatisering als volgt is: Heemstede, Haarlemmermeer, Meppel en tenslotte Utrecht.

Voor wat betreft commercialisering is vastgesteld in hoeverre de casestudygemeenten een mate van commercialisering kennen. Uit het onderzoek komt naar voren dat de volgorde van gemeenten, geordend naar mate van commercialisering van hoog naar laag, is: Utrecht, Haarlemmermeer, Meppel en tot slot Heemstede. Een kanttekening hierbij is dat er geen enkele gemeente is met een lage mate van commercialisering. De gemeente Heemstede heeft van de casestudygemeenten de laagste mate van commercialisering, maar zit wel boven het landelijk gemiddelde.

Privatisering en doelstellingen en beleidsinstrumenten

Voor wat betreft de inhoud van de doelstellingen werd verwacht dat de invloed van privatisering zou zijn dat minder doelstellingen zich richten op sportaccommodaties (categorie 't.a.v. voorzieningen') en er meer doelstellingen zouden komen die betrekking hebben op sportstimulering en randvoorwaarden.

Er werd ten aanzien van de SMART-formulering verwacht dat de invloed van privatisering zou zijn dat doelstellingen minder volgens het SMART-model geformuleerd zouden worden.

Uit dit onderzoek blijkt dat er aanwijzingen zijn dat privatisering invloed kan hebben op de inhoud van de doelstellingen van een gemeente. Een hoge(re) mate van privatisering kan leiden tot het formuleren van nieuwe doelstellingen en het aanscherpen van bestaande doelstellingen, zoals in Haarlemmermeer de doelstelling voor een betere communicatie tussen gemeente en sportverenigingen. Privatisering kan ook invloed hebben op de categorie⁴³ van doelstellingen waar een gemeente zich op richt. Vooral bij casestudygemeenten met een lage(re) mate van privatisering worden doelstellingen met betrekking tot de categorie 'ten aanzien van gebruik van voorzieningen' geformuleerd, terwijl in het geheel gezien minder doelstellingen worden geformuleerd met betrekking tot deze categorie, in vergelijking met de andere twee categorieën. Dit betekent dat de verwachtingen dat met betrekking tot de categorie 't.a.v. voorzieningen' minder doelstellingen en met betrekking tot de andere twee categorieën meer doelstellingen zouden worden geformuleerd, niet zijn uitgekomen.

Uit dit onderzoek blijkt ook dat er aanwijzingen zijn dat privatisering invloed kan hebben op de SMART-formulering van de doelstellingen. Voor wat betreft de SMART-formulering kan gesteld worden dat deze nog weinig aanwezig is bij de doelstellingen van gemeenten. Er is in het onderzoek geen duidelijke relatie gevonden tussen de mate van privatisering en de SMART-formulering van doelstellingen. Er kan gesteld worden dat de verwachting dat er minder volgens het SMART-model geformuleerd zou worden niet is uitgekomen.

Ten aanzien van beleidsinstrumenten werd verwacht dat privatisering zou leiden tot de inzet van een andere categorie instrumenten. Voornamelijk instrumenten met betrekking tot facilitering werden verwacht minder te worden ingezet en instrumenten met betrekking tot informatie en voorlichting werden verwacht meer te worden ingezet. Van het beleidsinstrument tarievenstelsel werd verwacht dat deze, naar mate er sprake zou zijn van een hoge(re) mate van privatisering, in gebruik sterk zou afnemen. Ook werd verwacht dat er een relatie zou bestaan tussen privatisering naar een stichting/vereniging of naar een private partij/bedrijf en het inzetten van beleidsinstrumenten.

Uit dit onderzoek blijkt dat privatisering invloed kan hebben op de beleidsinstrumenten. In casestudygemeenten met een lage(re) mate van privatisering is geen verandering in inzet van beleidsinstrumenten aangetroffen. Wel blijkt dat er bij een lage(re) mate van privatisering veel instrumenten met betrekking tot informatievoorziening zijn. De landelijke sportstimuleringsregelingen, toegankelijk voor iedere gemeente, zijn nieuw. Bij casestudygemeenten met een hoge(re) mate van privatisering is een nieuw instrument, namelijk het (prestatie)contract. Het gebruik van dit instrument is afhankelijk van de mate van privatisering. Uit het onderzoek blijkt daarnaast dat het instrument tarievenstelsel in gemeenten met een hoge(re) mate van privatisering steeds minder in gebruik is. Er kan geconcludeerd worden dat de invloed van privatisering is dat

⁴³ Categorieën: 1) doelstellingen ten aanzien van voorzieningen, 2) doelstellingen ten aanzien van het gebruik van voorzieningen, 3) algemene doelstellingen

bepaalde instrumenten in mindere mate of niet meer kunnen worden ingezet; er worden bij privatisering niet totaal andere beleidsinstrumenten ingezet.

Ook blijkt dat bij iedere gemeente het sporten toegankelijk blijft door, op welke wijze dan ook, te zorgen voor maatschappelijk aanvaardbare tarieven. Dit wordt over het algemeen voornamelijk bewerkstelligd middels het tarievenstelsel of middels afspraken in (prestatie)contracten. Uit het onderzoek blijkt dat de mate van privatisering geen consequenties heeft voor maatschappelijk aanvaardbare tarieven voor sportverenigingen. Ook blijkt dat bij een hoge(re) mate van privatisering vaker gebruik wordt gemaakt van het instrument gemeentegaranties dan bij een lage(re) mate van privatisering. Verder blijkt dat er bij een hoge(re) mate van privatisering juist weinig beleidsinstrumenten met betrekking tot informatievoorziening (overleg, communicatie enz) zijn.

Aan het begin van dit onderzoek is er vanuit gegaan dat privatisering een ontwikkeling is waarmee een gemeente te maken krijgt. Uit het onderzoek blijkt echter dat privatisering door de casestudygemeenten met een hoge(re) mate van privatisering gericht wordt ingezet als beleidsinstrument. Het gaat dan veelal voornamelijk om bezuinigingen (financieel) of om de regierol die een gemeente graag wil hebben (politiek), zoals ook in paragraaf 2.1 al werd aangegeven.

Een relatie tussen het enerzijds inzetten van beleidsinstrumenten en anderzijds privatisering naar een stichting/ vereniging en privatisering naar een private partij/ bedrijf is niet in dit onderzoek naar voren gekomen. Daarmee is de verwachting dat er wel een relatie tussen privatisering naar een stichting/ vereniging of naar een private partij/ bedrijf en het inzetten van beleidsinstrumenten zou bestaan niet uitgekomen.

Uit het onderzoek kan de verwachting dat instrumenten uit de categorie facilitering minder worden ingezet niet worden bevestigd. Ook de verwachting dat instrumenten met betrekking tot informatie en voorlichting meer zouden worden ingezet is niet uitgekomen. Wel is de verwachting uitgekomen dat het beleidsinstrument tarievenstelsel in gebruik sterk zou afnemen naar mate er een hogere privatisering is.

Commercialisering en doelstellingen en beleidsinstrumenten

Verwacht werd, voor wat betreft de inhoud van de doelstellingen, dat de invloed van commercialisering zou zijn dat gemeenten in de doelstellingen meer rekening zouden houden met (de komst van) commerciële sportaanbieders en het aanleggen van nieuwe sportaccommodaties.

Er werd ten aanzien van de SMART-formulering geen invloed van commercialisering verwacht.

Voor wat betreft commercialisering blijkt in eerste instantie dat bij alle casestudygemeenten sprake is van een meer dan gemiddelde mate van commercialisering. Dit betekent dat er geen uitspraken kunnen worden gedaan over de invloed van commercialisering. Wel kunnen uitspraken worden gedaan over eventuele veranderingen. De oorzaak van de hoge(re) mate van commercialisering bij de casestudygemeenten kan op basis van dit onderzoek niet worden achterhaald.

In de doelstellingen van de casestudygemeenten met een hoge(re) mate van commercialisering zijn aanwijzingen gevonden dat er een relatie met commercialisering bestaat. Een inhoudelijke verandering is dat een aantal gemeenten in de doelstellingen stellen (Heemstede, Meppel) of als streven hebben (Haarlemmermeer) dat er wordt gezorgd voor sportaccommodaties als de 'markt' daar niet voor zorgt. Er is voor wat betreft de SMART-formulering van de doelstellingen geen verandering geconstateerd. De verwachtingen zijn deels uitgekomen; er is wel iets in de doelstellingen opgenomen over het aanleggen van sportaccommodaties, maar er is geen aanwijzing gevonden dat gemeenten op een andere wijze in de doelstellingen rekening houden met commerciële sportaanbieders. Ten aanzien van het SMART formuleren van de doelstellingen is de verwachting uitgekomen; er is geen verandering geconstateerd.

Er werd verwacht dat commercialisering geen invloed zou hebben op de beleidsinstrumenten.

Zoals hiervoor al beschreven, blijkt dat bij alle casestudygemeenten sprake is van een meer dan gemiddelde mate van commercialisering. Ook voor de beleidsinstrumenten betekent dit dat er geen uitspraken kunnen worden gedaan over de invloed van commercialisering. Wel kunnen uitspraken worden gedaan over eventuele veranderingen.

Uit het onderzoek blijkt dat de casestudygemeenten veelal een commerciële sportaanbieder ziet als een ondernemer. De gemeente handelt hier ook naar. Daardoor is het vergunningstelsel de enige

mogelijkheid om de komst van commerciële sportaanbieders te beïnvloeden. Uit het onderzoek komt niet naar voren dat de casestudygemeenten de instrumenten uit het vergunningstelsel ook daadwerkelijk inzetten.

Evenwel lijken de casestudygemeenten zich, al dan niet bewust, toch aan te passen aan de commercialisering, doordat ze een afwachtende houding aannemen om te kijken wat de commerciële sportaanbieders realiseren op het gebied van sportaccommodaties. Dat leidt er volgens de geïnterviewde medewerkers van de casestudygemeenten toe dat de gemeente in actie komt op het moment dat deze commerciële sportaanbieders niet voor voldoende aanbod of accommodaties zorgen. Er wordt door de casestudygemeenten in een dergelijk geval gebruik gemaakt van het instrument 'afzien van actie', zoals beschreven in paragraaf 2.4.1. Er is hiervan in het onderzoek echter geen voorbeeld gevonden bij een casestudygemeente.

Het lijkt in dit onderzoek zo te zijn dat de komst van commerciële sportaanbieders wordt gezien als een aanvulling op het bestaande sportaanbod, maar dat gemeenten niet realiseren in welke mate sommige sporten alleen door commerciële sportaanbieders worden aangeboden. Commerciële sportaanbieders zijn over het algemeen sterk tak van sport gebonden. Deze takken van sport vallen vaak buiten het gemeentelijk sportbeleid. Er kan op basis van het onderzoek worden gesteld dat het commerciële sportaanbod door gemeenten niet wordt gestimuleerd.

Er zijn geen aanwijzingen gevonden dat er veranderingen zijn in de beleidsinstrumenten die een gemeente kan inzetten. Hoewel er geen uitspraak kan worden gedaan over de invloed van commercialisering, kan er wel gesteld worden dat er geen veranderingen zijn opgetreden in de beleidsinstrumenten. De verwachting is dusdoende uitgekomen.

- ***Heeft de inzet van de huidige beleidsinstrumenten geleid tot het gewenste resultaat; de gestelde doelstellingen voor sport?***

Bij deze laatste onderzoeksvraag zouden in eerste instantie de effecten van de beleidsinstrumenten onderzocht worden, maar ten behoeve van de tijd is besloten om hier vanaf te zien. Om toch enigszins aan dit aspect van de probleemstelling te kunnen voldoen, is besloten om naar de doelbereiking te kijken. Doelbereiking wil zeggen: het realiseren van doelstellingen, waarbij de realisatie niet het bewuste gevolg hoeft te zijn van ingezette beleidsinstrumenten.

Het beantwoorden van deze onderzoeksvraag is helaas niet in voldoende mate gelukt. De reden hiervan is dat er geen gegevens over doelbereiking bekend zijn bij de casestudygemeenten.

Er kan wel iets over het kwalitatieve aspect van de doelstellingen worden gezegd. Bij de casestudygemeenten kan namelijk worden geconcludeerd dat er in onvoldoende mate wordt voldaan aan het SMART-model. Het gebrek aan goed geformuleerde doelstellingen is mede debet aan het achterwege blijven van gegevens om doelbereiking te onderzoeken.

Daarnaast is door de geïnterviewden van de casestudygemeenten met een hoog inwonersaantal aangegeven dat er wel onderzoek wordt gedaan naar bijvoorbeeld sportdeelname en de (on)georganiseerde sport. In de casestudygemeenten van, qua inwonersaantal, gemiddelde grootte, wordt op geen enkele wijze onderzoek gedaan op sportgebied. Daardoor is het ook niet mogelijk om de doelbereiking te onderzoeken. Er kan dusdoende geconcludeerd worden dat de casestudygemeenten geen dan wel weinig gegevens beschikbaar hebben over gemeten doelstellingen, waardoor het lastig is vast te stellen of er sprake is van doelbereiking. Er wordt door bijna alle casestudygemeenten ook aangegeven dat er tekort wordt geschoten in het meten van doelstellingen. In één geval wordt aangegeven dat de casestudygemeente “niet zeer veel waarde hecht aan de doelstellingen”.

Er is op basis van dit onderzoek geen relatie te leggen tussen de mate van privatisering of commercialisering en doelbereiking, omdat er geen gegevens bekend zijn.

5.3 SLOTCONCLUSIE

Om de slotconclusie te schrijven wordt uitgegaan van de probleemstelling (zie paragraaf 1.4). De mate van privatisering en de mate van commercialisering hebben in dit onderzoek centraal gestaan als onafhankelijke variabelen. Vanuit het oogpunt van de casestudygemeenten bezien is er sprake van een relatie tussen deze twee onafhankelijke variabelen en de doelstellingen en beleidsinstrumenten van gemeenten.

Uit het onderzoek komt naar voren dat de volgorde van een hoge naar een lage mate van privatisering als volgt is: Heemstede, Haarlemmermeer, Meppel en tenslotte Utrecht. Voor wat betreft commercialisering is deze volgorde van hoog naar laag: Utrecht, Haarlemmermeer, Meppel en tot slot Heemstede. Een kanttekening hierbij is dat er geen enkele gemeente is met een lage mate van commercialisering. De gemeente Heemstede heeft van de casestudygemeenten de laagste mate van commercialisering, maar zit wel boven het landelijk gemiddelde.

Er is voor wat betreft de doelstellingen een theoretisch model gehanteerd. Dit model bleek in de praktijk niet volledig. Er is voor wat betreft de doelstellingen één categorie toegevoegd. Ook zijn zes indicatoren toegevoegd aan het model.

Ook voor wat betreft de beleidsinstrumenten is gebruik gemaakt van een model. Dit model blijkt in de praktijk onvolledig te zijn. Voor wat betreft de indicatoren zijn een aantal aanpassingen gemaakt. Er zijn twaalf concrete beleidsinstrumenten toegevoegd aan het model.

Er wordt door de casestudygemeenten met name gebruik gemaakt van subsidies, het tarievenstelsel, privatisering, landelijke campagnes, sportservicebureaus en gemeentelijk consultants. De overige beleidsinstrumenten worden wisselend ingezet.

Uit het onderzoek is gebleken dat privatisering door sommige casestudygemeenten gericht als beleidsinstrument wordt ingezet. Een relatie tussen doelstellingen en beleidsinstrumenten komt niet uit dit onderzoek naar voren. De doelstellingen lijken op zich te staan.

Een consequentie van de mate van privatisering kan de aanpassing of zelfs het formuleren van nieuwe doelstellingen zijn. Het blijkt dat bij een lage(re) mate van privatisering meer doelstellingen met betrekking tot de categorie 'ten aanzien van gebruik van voorzieningen' worden geformuleerd, terwijl in het geheel gezien minder doelstellingen worden geformuleerd met betrekking tot deze categorie in vergelijking met de andere twee categorieën. Voor wat betreft de SMART-formulering kan gesteld worden dat deze nog weinig aanwezig is bij de doelstellingen van gemeenten. Er is geen duidelijk verschil voor wat betreft de SMART-formulering tussen een lage(re) en een hoge(re) mate van privatisering. Met name aan de onderdelen 'meetbaar' en 'tijdgebonden' van het SMART-model wordt vrijwel niet voldaan.

Daarnaast kent de mate van privatisering bij de beleidsinstrumenten een aantal consequenties, met als belangrijkste kenmerken het nieuwe beleidsinstrument 'prestatiecontract' en het al bestaande beleidsinstrument 'tarievenstelsel', welke afhankelijk van de mate van privatisering al dan niet (of in mindere mate) worden ingezet.

Uit dit onderzoek kan geconcludeerd worden dat de mate van commercialisering vrijwel geen invloed heeft op de doelstellingen van de casestudygemeenten. De casestudygemeenten kennen geen specifieke doelstellingen met betrekking tot de commerciële sportaanbieders. Wel is het gedrag van de casestudygemeenten enigszins aangepast, dat wil zeggen dat zij een meer afwachtende houding aannemen als het gaat om het realiseren van sportaccommodaties. De mate van commercialisering heeft voor wat betreft de beleidsinstrumenten weinig consequenties. Uit het onderzoek blijkt dat een toename van het aantal commerciële sportaanbieders niet leidt tot het inzetten van nieuwe beleidsinstrumenten. Er wordt door de casestudygemeenten voornamelijk gebruik gemaakt van het 'afzien van actie', wat inhoudt dat de gemeente verwacht dat de 'markt' in dit geval zorgt voor sportaccommodaties.

Het lijkt in dit onderzoek zo te zijn dat commerciële sportaanbieders worden gezien als een aanvulling op het bestaande sportaanbod, zonder dat gemeenten zich realiseren in welke mate sommige sporten

alleen door commerciële sportaanbieders worden aangeboden. Commerciële sportaanbieders zijn over het algemeen sterk tak van sport gebonden. Deze takken van sport vallen vaak buiten het gemeentelijk sportbeleid. Er kan op basis van het onderzoek worden gesteld dat het commerciële sportaanbod door gemeenten niet wordt gestimuleerd.

Tot slot is onderzocht of er sprake is van doelbereiking bij de casestudygemeenten. Wegens een gebrek aan gegevens is deze vraag helaas niet goed beantwoord. Wel kan worden geconcludeerd dat de doelstellingen van de casestudygemeenten in onvoldoende mate voldoen aan het SMART-model. Dat kan mede worden gezien als een oorzaak voor het gebrek aan gegevens om doelbereiking te onderzoeken. Daarnaast wordt door de meeste geïnterviewden aangegeven dat de gemeente tekort schiet in het meten van doelstellingen. In één casestudygemeente wordt aangegeven dat de gemeente “*niet zeer veel waarde hecht aan de doelstellingen*”.

5.4 AANBEVELINGEN

Dit onderzoek is verricht in opdracht van onderzoeks- en adviesbureau DSP-groep en betreft in eerste instantie een verkennend onderzoek. De signalering van een toenemende privatisering en commercialisering van sportaccommodaties was voor de opdrachtgever reden tot het verstrekken van dit onderzoek. De opdrachtgever wenste meer inzicht te krijgen in deze ontwikkelingen van privatisering en commercialisering. Middels dit onderzoek is getracht een bijdrage te leveren aan het inzicht in de ontwikkelingen van privatisering en commercialisering van sportaccommodaties.

Dit onderzoek is gebaseerd op interviews met medewerkers van vier gemeenten en beleidsnota's, verordeningen e.d. van deze gemeenten. Dit houdt in dat het onderzoek beperkt is en vrijwel niet gegeneraliseerd kan worden. Doordat het onderzoek grotendeels gebaseerd is op de interviews kunnen de uitkomsten van dit onderzoek hooguit als richtinggevend worden beschouwd. Om meer feiten te vergaren, in het kader van de probleemstelling van dit onderzoek, wordt de volgende aanbeveling gedaan:

1. *Een statistisch vervolgonderzoek naar privatisering, commercialisering, doelstellingen en beleidsinstrumenten om zodoende de probleemstelling van dit onderzoek beter en met meer feiten te kunnen beantwoorden.*

Daarnaast kan een aanbeveling worden gedaan aan de (casestudy)gemeenten die met name betrekking heeft op de commerciële sportaanbieders in de gemeente. Uit de groei van deze commerciële sporttak blijkt dat deze takken van sport populair zijn. Uit het onderzoek is gebleken dat gemeenten graag sport willen stimuleren, zodat iedereen de mogelijkheid heeft om te sporten. In dat kader zouden de gemeenten ook aandacht kunnen schenken aan de commerciële sportaanbieders. Commerciële sportaanbieders bieden veelal andere takken van sport aan, waardoor in de gemeente een breder sportaanbod ontstaat. De commerciële sportaanbieders kunnen worden gezien als een goede aanvulling op het sportaanbod dat al aanwezig is in de gemeente. Bij commerciële sportaanbieders is het kwaliteitsniveau goed te noemen, de prijs is marktconform, commerciële sportaanbieders zorgen voor een gevarieerd sportaanbod, er worden veel (grote) doelgroepen mee bereikt (ook doelgroepen die anders wellicht niet zouden sporten, maar nu bijvoorbeeld gaan fitnessen) en de commerciële sportaanbieders zijn laagdrempelig (iedereen kan binnen lopen en individueel sporten). De aanbeveling luidt daarom:

2. *Het onderzoeken van de mogelijkheden om als gemeente meer met commerciële sportaanbieders samen te werken om het aanbod van sportactiviteiten zodoende te optimaliseren.*

Een derde aanbeveling betreft de SMART-formulering van de doelstellingen van de casestudygemeenten. Uit het onderzoek blijkt dat de doelstellingen over het algemeen nog weinig SMART geformuleerd worden. In de beleidscyclus van een gemeente behoort ook het beleid geëvalueerd te worden. De huidige doelstellingen van gemeenten zijn vaak niet goed te evalueren, omdat de doelstellingen veelal onder andere niet meetbaar zijn. Daardoor is het lastig vast te stellen of

een doelstelling wel of niet bereikt is. Om doelstellingen goed te formuleren en meetbaar te maken is het volgende aanbevelenswaardig.

- 3. Het formuleren van de doelstellingen volgens het SMART-model om de doelstellingen meetbaar te maken.*

Tot slot is er een algemene aanbeveling voor de betrokken partijen, dat wil zeggen de landelijke organisaties, de gemeenten en de opdrachtgever. In dit onderzoek is getracht onder andere de ontwikkelingen privatisering en commercialisering te beschrijven. Uit het onderzoek blijkt dat privatisering ook gericht als beleidsinstrument ingezet kan worden. Tijdens het onderzoek is verder gebleken dat er verwarring bestaat omtrent de begrippen privatisering en commercialisering en de voordelen en nadelen ervan. De voor- en nadelen van privatisering en commercialisering zijn ook in dit onderzoek niet duidelijk naar voren gekomen. De laatste aanbeveling luidt daarom als volgt.

- 4. De landelijke organisaties, gemeenten en eventueel een onafhankelijke derde partij kunnen een handboek vervaardigen, waarin de ontwikkelingen privatisering en commercialisering staan beschreven met de voordelen en nadelen ervan.*

LITERATUURLIJST

- ✓ Aquina, J.A., *'Kijk op beleid, inleiding in de beleidswetenschappen'*; Van Gorcum, Assen/Maastricht; 1993
- ✓ Baas, J.H. de, *'Bestuurskunde in hoofdlijnen. Invloed op beleid'*; Wolters-Noordhoff, Groningen; 1995
- ✓ Bak, M. den, Backx, F.J.G. en Kernebeek, E. van, *'Een overzichtsstudie op het gebied van sport, arbeid en gezondheid. Actoren, projecten en effecten'*; NOC*NSF, Arnhem; 1994
- ✓ Balkenende, J.P., *'Overheidsregelgeving en maatschappelijke organisaties'*; Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn; 1992
- ✓ Boorsma, P.B., m.m.v. Ongerling, L., en Staring, W.C., *'Overheid en sport'* in: *Economisch-Statistische Berichten*; 1982
- ✓ Bottenburg, M. van, *'Landelijk Contact, 50 jaar lokaal sport- en recreatiebeleid; Van Pro tot Prof'*; Drukkerij van den Berg & Versluijs BV, Dordrecht; 1999
- ✓ Bottenburg, M. van, *'De maatschappelijke betekenis van sport'*; NOC*NSF, Arnhem; 1996
- ✓ Bruinink, J.E., e.a., *'Privatisering van sportaccommodaties; gevolgd en gevolgen'*; Den Haag; 2001
- ✓ CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek) (1999a), *'Zwembaden en sportaccommodaties 1997'*; Voorburg/ Heerlen; 1999
- ✓ CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek), *'Statistiek Sportclubs en –scholen'* in: StatLine databank; 2005
- ✓ Cozijnsen, D.E., *'In de ban van de subsidie, een rechtstheoretische analyse van de verhouding tussen juridisering en subsidiering'*; Boom Juridische Uitgevers, Den Haag, 1999
- ✓ Derksen, W., *'Lokaal Bestuur'*; Elsevier bedrijfsinformatie bv; 1998
- ✓ Duijvestijn, P. en Lagendijk, E., *'De Amsterdamse commerciële sport in beeld, een inventarisatie van commerciële sportaanbieders en hun accommodaties in Amsterdam'*; Amsterdam; 2006
- ✓ Fenger, H.J.M. en Klok, P.J., *'Beleidsinstrumenten'* in: *'Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschap'*; Kluwer, Alphen aan den Rijn; 2003
- ✓ Gemeente Haarlemmermeer, *'Beleidsnota Sport Haarlemmermeer'*; Haarlemmermeer; 1998
- ✓ Gemeente Haarlemmermeer, *'Omnibusonderzoek 2000; deelrapport 6: Sport'*; Haarlemmermeer; 2000

- ✓ Gemeente Heemstede, '*Algemene Subsidieverordening Heemstede 2001*'; Heemstede; 2003
- ✓ Gemeente Heemstede, '*Deelverordening Sport en Recreatie 2000*'; Heemstede; 2000
- ✓ Gemeente Heemstede, '*Subsidiebeleid van de gemeente Heemstede per 2006*'; Heemstede; 2005
- ✓ Gemeente Heemstede, '*Welzijn, wel doen II!, nota integraal Heemsteeds welzijnsbeleid, Heemstede*'; Heemstede; 1999
- ✓ Gemeente Meppel, '*Algemene Subsidieverordening Gemeente Meppel*'; Meppel
- ✓ Gemeente Meppel, '*Versterking van de breedtesport in Meppel, sport op maat kent alleen winnaars*'; Meppel; 2001
- ✓ Gemeente Utrecht, '*Betere Tijden!, beleidsplan sport 2002-2006 gemeente Utrecht*'; Utrecht
- ✓ Gemeente Utrecht, '*Programmabegroting 2006*'; Utrecht
- ✓ Geurts, P., '*Van probleem naar onderzoek*'; Uitgeverij Coutinho, Bussum; 1999
- ✓ Grondwet Europese Unie, 'Deel 3 Beleid en werking van de Unie', 'Titel III Intern beleid en optreden', 'Hoofdstuk V de gebieden waarop de unie kan besluiten ondersteunend, coördinerend, of aanvullend op te treden', 'Afdeling 5 Onderwijs, jeugd, sport en beroepsopleiding', Artikel III-282
- ✓ Hassing, W. en Vanheste, T. (Gemeente Utrecht), '*Handleiding Meetbare doelstellingen*'; Utrecht; 2002
- ✓ Heffen, O. van, 'Beleidstheorieën uit de beleidspraktijk' in: '*Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschap*'; Kluwer, Alphen aan den Rijn; 2003
- ✓ Heuvel, M. van den, & Poel, H. van der, '*Sport in Nederland, een beleidsgerichte toekomstverkenning*'; De Vrieseborch, Haarlem; 1999
- ✓ Hoogerwerf, A., 'Beleid, processen en effecten' in: '*Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschap*'; Kluwer, Alphen aan den Rijn; 2003
- ✓ Hoogerwerf, A., & Herwijer, M., '*Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschap*'; Kluwer, Alphen aan den Rijn; 2003
- ✓ Kooiman, J., '*Besturen:maatschappij en overheid in wisselwerking*', Van Gorcum, Assen/Maastricht; 1988
- ✓ Kwaliteitsinstituut voor de Gezondheidszorg CBO, '*Nolan-model, wat willen we bereiken?*'; 2004
- ✓ Landelijke Contactraad, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Ministerie van Welzijn Volksgezondheid en Cultuur, '*Tarievenbeleid sportaccommodaties*', VNG-Uitgeverij, Den Haag; 1984
- ✓ Landelijke Contactraad, '*Gemeenten en Sport*'; Oosterbeek; 2005
- ✓ Leeuw, A.C.J. de, '*Een boekje over bedrijfskundige methodologie. Management van onderzoek.*', Van Gorcum, Assen; 1993

- ✓ Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (WVC), *'Contractmanagement in sportaccommodaties: een kracht-toer?'*, Arnhem; 1991
- ✓ Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), *'Nota sportbeleid'*; vergaderjaar 1996–1997, 25125, nrs. 1–2; Sdu Uitgevers, Den Haag; 1996
- ✓ Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), *'Brancherapport Welzijn en Sport '98 – '01'*; Den Haag; 2002
- ✓ Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), *'Breedtesportimpuls, Tussenstand breedtesportimpuls voor gemeenten, provincies en bonden in 2004'*; Bussum/ Den Haag; 2005
- ✓ Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), *'Sport, bewegen en gezondheid naar een actief kabinetsbeleid ter vergroting van de gezondheid door en bij sport en beweging'*; Den Haag; 2001
- ✓ Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), *'BOS-impuls; stimulans voor samenwerking buurt, onderwijs en sport'*; Den Haag; 2004
- ✓ Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), *'De balans tussen het spel en de knikkers'*; Den Haag; 2000
- ✓ NISB, *'Samenwerking in de BOS-driehoek, meer rendement van sport en bewegen voor het lokale jeugdbeleid'*, Linders Adremo, Oosterbeek; 2004
- ✓ NOC*NSF, *'Jaarverslag 2004'*; DeltaHage, Arnhem; 2004
- ✓ NOC*NSF, *'Ledental NOC*NSF over 2003'*
- ✓ NOC*NSF, *'Lokale Sportagenda. Elke gemeente kan een sportstand zijn'*, Arnhem; 2005
- ✓ Nollen, M.J.W.T., & Weegh, J.E.M. op de, *'Strategische beleidsvorming in gemeenten'* in: *Over kerntakendiscussies en andere ongemakken*; Albani, Den Haag; 1995
- ✓ Poel, H. van der, *'Bewegingsruimte, verkenning van de relatie sport en ruimte'*; De Vrieseborch, Haarlem; 2001
- ✓ Pouw, R., *'50 jaar nationaal sportbeleid; van vorming buiten schoolverband tot breedtesport'*; Tilburg University Press, Tilburg; 1999
- ✓ Rijswijk, M.C.J. van, *'Privatisering, afstand of behoud van overheidsinvloed?; Gemeentelijke privatisering van sportaccommodatie'*; Utrecht; 1996
- ✓ Roos, J.H., *'Een kerntakendiscussie is méér dan 'hoopvol reizen''* in: *Over kerntakendiscussies en andere ongemakken*; Albani, Den Haag; 1995
- ✓ Schreuder Peters, R.P.I.J., *'Methoden en technieken van onderzoek. Principes en praktijk'*; Academic service, Schoonhoven; 2000
- ✓ SCP (Sociaal en Cultureel Planbureau), *'De werkelijkheid van de Welzijnswet'*; Den Haag; 2002
- ✓ SCP (Sociaal en Cultureel Planbureau), *'Rapportage Sport 2003'*; Den Haag; 2003
- ✓ Steehouder e.a., *'Leren communiceren. Handboek voor mondelinge en schriftelijke communicatie'*; Wolters-Noordhoff, Groningen; 1998

- ✓ Stuurgroep taken- en doelmatigheidsdiscussie, 'Wat voor gemeente willen we zijn?' Haarlem, 2004
- ✓ Swaan, A. de, 'De Olympische hoogte. Over Amsterdam en de Spelen van 1992'; Meulenhoff, Amsterdam; 1985
- ✓ Veen, R. van der en Trommel, W., 'Maatschappelijke verandering en de verzorgingsstaat' in: *De herverdeelde samenleving. Ontwikkeling en herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat*; Amsterdam University Press, Amsterdam; 1999
- ✓ Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), 'Gemeentelijk sportbeleid'; VNG-Uitgeverij, Den Haag; 1989
- ✓ Weegh, J.E.M. op de, 'Kerntakendiscussie is geen toevallig verschijnsel' in: *Over kerntakendiscussies en andere ongemakken*; Albani, Den Haag; 1995
- ✓ Welzijnswet 1994
- ✓ W.J.H. Mulier Instituut, 'Roken en rookbeleid in de sport'; 's-Hertogenbosch; 2003
- ✓ Wouters, P., 'Gemeentelijk sportbeleid en de gevolgen van een economische crisis; over accommodatiebeleid in de jaren tachtig'; Venlo; 1984

Internet:

- ✓ <http://www.bewegingsvraagstukken.nl/themas/NBN.html>
- ✓ <http://www.breedtesportimpuls.nl>
- ✓ <http://www.flash123.nl>
- ✓ <http://www.ioosport.nl>
- ✓ <http://www.kvk.nl>
- ✓ <http://www.minvws.nl>
- ✓ <http://www.nisb.nl>
- ✓ <http://www.noc-nsf.nl>
- ✓ <http://www.postbus51.nl>
- ✓ <http://www.sport.nl/boek.php3?artid=2243>
- ✓ <http://www.mulierinstituut.nl/publicaties/mythen/contributie/>
- ✓ <http://www.utrecht.nl>
- ✓ <http://www.haarlemmermeer.nl>
- ✓ <http://www.heemstede.nl>
- ✓ <http://www.meppel.nl>
- ✓ <http://www.sportenkinderopvang.nl/veel%20gestelde%20vragen/accommodaties/lijst.htm>
- ✓ <http://nl.wikipedia.org/wiki/Erfpacht>
- ✓ http://users.skynet.be/bk242297/locomotief/over_rechtvanerfpacht.htm
- ✓ http://users.skynet.be/bk242297/locomotief/over_rechtvanopstal.htm
- ✓ <http://www.notare.be/opstal.htm#h2>
- ✓ <http://www.centrum.amsterdam.nl/smartsite.dws?id=5209>
- ✓ <http://www.edegelderland.nl/info.asp?id=2567>

Geïnterviewden:

- ✓ Gemeente Haarlemmermeer: Cees van der Kwaak (beleidsmedewerker sport)
- ✓ Gemeente Heemstede: Jan Duizer (beleidsmedewerker sport)
- ✓ Gemeente Meppel: Ruben Bakema (beleidsmedewerker/projectleider sport)
- ✓ Gemeente Utrecht: Joke Brouwer (manager 'sectie beleid' afdeling sport)
- ✓ Marktplan Adviesgroep: Cees van Loon (senior adviseur)
- ✓ Ministerie van VWS: Theo Straub (medewerker directie sport)
- ✓ Mulierinstituut: Mark van den Heuvel (senior adviseur/programmалеider)
- ✓ NISB: Wim Florijn (programma-manager 'lokaal breedtesportbeleid')
- ✓ NOC*NSF: Mark Monsma (medewerker sport)
- ✓ Vereniging Sport en Gemeenten: Ronald Huijsser (beleidsmedewerker)

BIJLAGE 1

Hieronder staat de uitwerking van de vier categorieën van betekenissen van de maatschappelijke betekenis van sport, zoals deze in de wetenschappelijke literatuur zijn te vinden. Dit zijn: 1) sport en karaktervorming, 2) sport en sociale binding, 3) sport en gezondheid en 4) sport en economie.

1) Sport en karaktervorming

Uit diverse onderzoeken blijkt dat zelfwaardering in positieve zin verandert door sportbeoefening. Dit is wel afhankelijk van de waarde die men er zelf aan hecht, die anderen er aan hechten en (bij sport onder de jeugd) de houding van volwassenen die direct betrokken zijn bij de sport. Ook het aanleren van nieuwe vaardigheden staat centraal. Daarnaast blijkt uit Amerikaanse onderzoeken dat er een verband bestaat tussen sport in competitieverband en prestatiestreven. Volgens dit onderzoek hebben sporters bijvoorbeeld een hoger verwachtingspatroon van hun prestaties dan niet-sporters. Ook het in de aandacht staan door sportprestaties komt het prestatiestreven van mensen ten goede. Volgens de Swaan (1985, 28) is sportbeoefening “onmiskkenbaar mede een oefening in de eigenschappen die in de moderne samenleving van voordeel zijn, ook op het werk: punctualiteit, prestatiedrang, beheersing van lichaamsbewegingen en gemoedsdoeningen, onderwerping aan en manipulatie van gedragsregels”. (Van Bottenburg, 1996, 24-27)

2) Sport en sociale binding

Een belangrijke vraag is of sport de sociale binding tussen mensen en daardoor de sociale cohesie van de samenleving als geheel versterkt. Dit geeft wellicht de belangrijkste maatschappelijke waarde van sport aan, zeker in het licht van een toenemende individualisering en globalisering (Van der Veen & Trommel, 1999, 297-298). Dat mensen sport hoog waarderen komt onder andere voort uit het feit dat sportbeoefening mogelijkheden biedt om sociale contacten op te doen. Vrienden en kennissen kiezen vaak bewust de sport uit om samen iets leuks te kunnen doen. Daardoor wordt bedoeld of onbedoeld de onderlinge band bevestigd en versterkt. Daarnaast is sport ook passief een bindmiddel, doordat het een geliefd gespreksonderwerp is.

Dat sport een belangrijke maatschappelijke waarde kent blijkt ook uit het feit dat bij de grootste internationale sportorganisaties zelfs meer nationale leden zijn aangesloten dan bij de Verenigde Naties. Sport is één van de weinige symbolen van mondiale verbondenheid tussen mensen die door vrijwel de hele wereldbevolking wordt herkend.

Verder biedt sport mogelijkheden tot identificatie en identiteitsvorming (bijvoorbeeld de ‘oranjegekte’ bij successen van het Nederlands elftal), tot socialisatie (het leren kennen van vaardigheden, normen en waarden om goed te kunnen functioneren in de samenleving), tot integratie en emancipatie (bijvoorbeeld de mogelijkheid voor achterstandsgroepen om maatschappelijke belemmeringen te overwinnen en zich gelijkwaardig te voelen aan de gevestigde groeperingen) en tot resocialisatie (om bijvoorbeeld het gedrag van delinquente jongeren te beïnvloeden). (Van Bottenburg, 1996, 28-38)

3) Sport en gezondheid

Dat sport en gezondheid een relatie hebben is over het algemeen bekend. Uit onderzoeken blijkt dat sport- en bewegingsactiviteiten een positieve uitwerking hebben op zowel het fysieke als het psychosociale functioneren van mensen, dat het algehele leef-, werk-, en leerplezier toeneemt en dat sport preventief is voor talrijke ziekten. (Van Bottenburg, 1996, 38-43)

Voor de overheid is het gezondheidsaspect van sport dan ook een belangrijke. Mede daarom is de overheid ook gestart met de FLASH!-campagne. Dit gaat om plannen die als doel hebben om bepaalde groepen in beweging te krijgen en te houden, zoals gezinnen met kinderen van 4-9 jaar, ouderen,

chronisch zieken, leerlingen van het VMBO, sportverenigingen en werknemers van bedrijven. (<http://www.flash123.nl>)

Tevens heeft de overheid recent in de nota 'Sport, bewegen en gezondheid' geformuleerd hoe zij de gezondheidswinst van sport en bewegen denkt te vergroten door enerzijds de gezondheidsbevorderende effecten van sport en bewegen te maximaliseren en anderzijds de gezondheidsrisico's als gevolg van onverantwoord sporten te minimaliseren. (VWS, 2002, 10)

4) Sport en economie

Ook met de economie heeft de sport een relatie. De samenleving profiteert in meerdere opzichten van de sport. Er heeft zich rond de sport namelijk een markt gevormd die uiteenloopt van het aanbieden van sportaccommodaties, horecavoorzieningen en sportuitzendingen tot het verkopen van sportartikelen, sportvoedingssupplementen en sportverzekeringen en het verstevigen van handelsrelaties door gebruik te maken van de positieve uitstraling van de sport.

Daarnaast bestaat er de relatie tussen sport, media en bedrijfsleven. Door de opkomst van de ICT is deze relatie versneld. De sport stelt zich steeds meer open voor professionalisering en de media biedt daartoe de middelen. Zodoende kan men thuis genieten van sportwedstrijden op de televisie. De belangrijke plaats van sport op televisie blijkt uit het feit dat in 1995 onder de 30 best bekeken programma's zich 25 voetbalwedstrijden bevinden. (Van Bottenburg, 1996, 43-49)

BIJLAGE 2

Historie bevolking

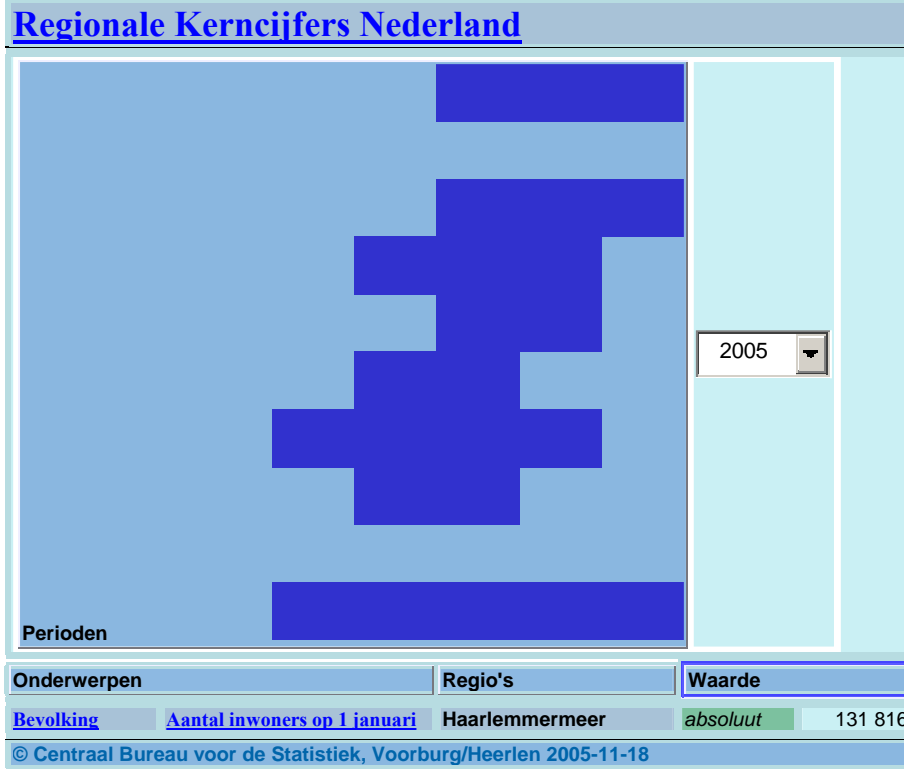
sleep hierheen om in laag te brengen

Onderwerpen	Bevolking op 1 januari							Aantal gemeenten
	Grootteklasse van gemeenten							
	Bevolking						Totaal aantal gemeenten	
	<u>Totale bevolking</u>	In gemeenten met < 5 000 inwoners	In gemeenten met 5 000 tot 20 000 inw.	<u>In gemeenten met 20 000 tot 50 000 inw.</u>	<u>In gemeenten met 50 000 tot 100 000 inw.</u>	In gemeenten met 100 000 of meer inw.	Gemeenten met < 100 000 inw.	
	x 1 000						absoluut	
Perioden								
1993	15 239	236	4 436	3 898	2 501	4 166	646	
1994	15 342	217	4 341	4 012	2 584	4 185	636	
1995	15 424	203	4 341	4 082	2 399	4 398	633	
1996	15 494	175	4 323	4 151	2 316	4 529	625	
1997	15 567	115	3 883	4 582	2 301	4 686	572	
1998	15 654	85	3 613	4 861	2 275	4 820	548	
1999	15 760	71	3 558	4 917	2 350	4 864	538	
2000	15 864	72	3 549	4 979	2 368	4 896	537	
2001	15 987	54	3 157	5 251	2 570	4 955	504	
2002	16 105	45	3 113	5 329	2 609	5 011	496	
2003	16 193	46	3 003	5 409	2 685	5 050	489	
2004	16 258	41	2 975	5 315	2 838	5 089	483	

© Centraal Bureau voor de Statistiek, Voorburg/Heerlen 2005-11-23

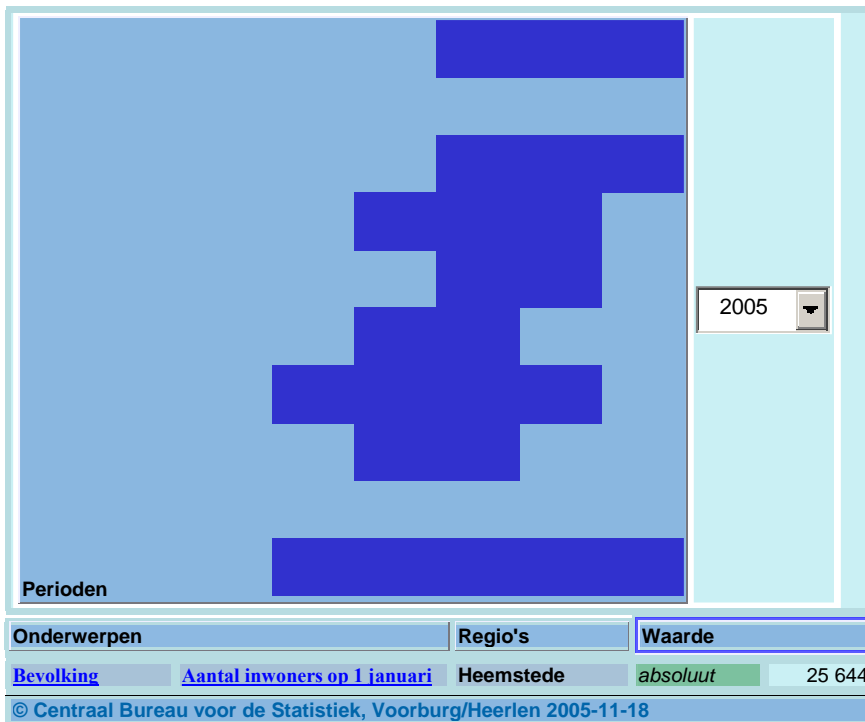
BIJLAGE 3

Inwonersaantal Haarlemmermeer op 1 januari 2005 volgens de gegevens van het CBS.



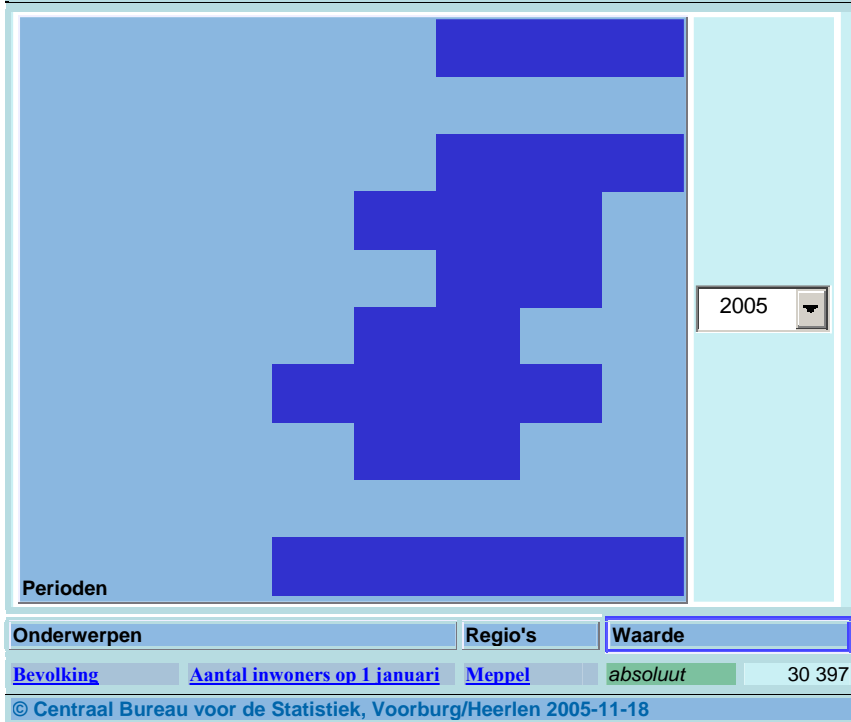
Inwonersaantal Heemstede op 1 januari 2005 volgens de gegevens van het CBS.

[Regionale Kerncijfers Nederland](#)



Inwonersaantal Meppel op 1 januari 2005 volgens de gegevens van het CBS.

[Regionale Kerncijfers Nederland](#)



Inwonersaantal Utrecht op 1 januari 2005 volgens de gegevens van het CBS.

[Regionale Kerncijfers Nederland](#)

Perioden		2005	
Onderwerpen	Regio's	Waarde	
Bevolking	Aantal inwoners op 1 januari	Utrecht	<i>absoluut</i> 275 258
© Centraal Bureau voor de Statistiek, Voorburg/Heerlen 2005-11-18			

BIJLAGE 4

Deze bijlage bevat de indeling van de doelstellingen van de casestudiegemeenten.

In de operationalisering (paragraaf 4.4.3) van de doelstellingen van gemeenten is een categorisering opgesteld. Daarin gaat het om de categorieën 1) 'doelstellingen ten aanzien van voorzieningen', 2) 'doelstellingen ten aanzien van het gebruik van voorzieningen' en 3) 'algemene doelstellingen'.

Ad 1) Binnen deze categorie wordt gekeken naar doelstellingen omtrent (1) het kwaliteitsniveau van de voorzieningen (kwalitatief hoogwaardig), (2) het prijsniveau van de voorzieningen (betaalbaar) en (3) het spreidingsniveau van de voorzieningen (bereikbaar).

Ad 2) Binnen deze categorie wordt gekeken naar doelstellingen betreffende (1) sportdeelname bij de voorzieningen (bijvoorbeeld het bevorderen hiervan) en (2) doelgroepen (bijvoorbeeld stimulering) die gebruik maken van de voorzieningen en/ of het realiseren van voorzieningen voor bepaalde doelgroepen.

Ad 3) Binnen deze categorie wordt gekeken naar doelstellingen met een algemenere uitgangspositie. Deze doelstellingen zijn niet direct gericht op accommodaties en/ of accommodatievoorzieningen. Het gaat om doelstellingen gericht op (1) gezondheidsbevordering (bijvoorbeeld lichamelijke en mentale,

maar ook de NNGB⁴⁴), (2) sociale integratie (opvoeding en het bijbrengen van normen en waarden) en (3) de overige doelstellingen (bijvoorbeeld verbeteren van de ondersteuning van de sport, verbeteren van de sociale binding met de stad, aantrekkelijker maken van de stad, bijvoorbeeld door topsport etc).

Haarlemmermeer

Categorie 1

- De zorg voor de totstandkoming en instandhouding van een op de behoefte afgestemd gevarieerd en kwalitatief verantwoord voorzieningenaanbod van zowel de georganiseerde als de ongeorganiseerde sport
- Het bewaken van de toegankelijkheid van de sportdeelname door het zo laag mogelijk houden van de financiële drempel, voor zover de kosten van deelname binnen de gemeentelijke invloedssfeer liggen

Categorie 2

- Het bevorderen van de mogelijkheden en stimuleren tot sportdeelname door groepen in de samenleving die in de sport ondervertegenwoordigd zijn
- Het scheppen van mogelijkheden voor en stimuleren van life-time bewegen in het algemeen en (recreatie- en wedstrijd-)sport in het bijzonder

Categorie 3

- Het scheppen van voorwaarden die het instandhouden van de georganiseerde sport kunnen bevorderen
- Het zorg dragen voor voldoende aanbod van zwemonderwijs
- Een verbetering van de communicatie tussen gemeente en sportverenigingen
- Het structureel gaan monitoren van effecten

Heemstede

⁴⁴ NNGB is de afkorting voor Nederlandse Norm Gezond Bewegen

Categorie 1

- Door middel van het (...) handhaven (...) van Heemstedse voorzieningen en activiteiten wil het Heemstedse welzijnsbeleid een goede sociale infrastructuur (...) bieden
- Basisvoorzieningen zijn voorzieningen met een breed draagvlak (...) die van zodanig belang wordt geacht (...) dat de gemeente, indien er op dit gebied geen particulier initiatief wordt ondernomen, zich verantwoordelijk voelt om deze voorzieningen te realiseren en in stand te houden
- De gemeente streeft naar een gevarieerd en kwalitatief accommodatieaanbod
- De gemeente zorgt ervoor dat de basisaccommodaties tegen een betaalbaar tarief aan verenigingen ter beschikking worden gesteld

Categorie 2

- Geen

Categorie 3

- De gemeente tracht alle Heemstedenaren de mogelijkheid te bieden aan activiteiten deel te nemen en van voorzieningen gebruik te maken die een bijdrage leveren aan het bevorderen van (...) sociale en maatschappelijke participatie
- De gemeente tracht de huidige hoge deelname van Heemstedse jongeren aan sport te handhaven
- Er wordt getracht de sociale participatie te bevorderen van ouderen, verstandelijk gehandicapten, lichamelijk gehandicapten en kinderen en moeilijk bereikbare jongeren door de deelname aan reguliere activiteiten (bijvoorbeeld sport) te bevorderen

Meppel

Categorie 1

- Uitgaande van een eigen verenigingsverantwoordelijkheid ondersteunt de gemeente Meppel sportverenigingen bij een vraaggericht, kwalitatief en een blijvend sport- en bewegingsaanbod;
- De gemeente Meppel stimuleert, bij voldoende draagvlak, de realisatie van kwalitatieve en op de behoefte aansluitende sportaccommodaties verspreid over de gemeente (wijkvoorzieningen).
- Sport dient breed toegankelijk te zijn.
- Kwaliteit mag ook wat kosten.

Categorie 2

- Op basis van een nulmeting (sportdeelname), een probleemgerichte aanpak en doelgerichte aanpak wil de gemeente Meppel de sportparticipatie de komende jaren stimuleren;
- De gemeente vindt zowel georganiseerde, ongeorganiseerde als anders-georganiseerde (commerciële sportaanbieders en wijk/ buurtverenigingen) sportbeoefening van belang.

Categorie 3

- De gemeente Meppel wil sport integraal en interactief inzetten als middel, ter versterking van de leefbaarheid en de gezondheid;
- Sport en bewegen is van belang voor een leefbare en gezonde samenleving.
- De gemeente waardeert zowel actieve als passieve sportbeoefening.
- Gemeente en sport(er) streven een win-win situatie na.
- De gemeente wil de kansen van de sport in samenhang met andere beleidsterreinen benutten.
- De gemeente streeft het versterken van het probleemoplossend vermogen van de sport(er) na.

Utrecht

Categorie 1

- Meer inwoners die tevreden zijn over de sportvoorzieningen in de stad
- Het accommodatiebeleid is er op gericht om doelmatig en financieel verantwoord voorzieningen te bieden naar de behoeften van verschillende doelgroepen
- De gemeente wil garant staan voor een basispakket aan sportvoorzieningen (sportaccommodaties, sportactiviteiten en openbare ruimte) dat kwalitatief goed is
- De gemeente wil de dienstverlening en de kwaliteit van de sportaccommodaties verbeteren. Er worden laagdrempelige, maar kwalitatief hoogwaardige, (top)sportaccommodaties ontwikkelt die niet alleen toegankelijk zijn voor alle sportende inwoners van Utrecht, maar ook voor andere consumenten

Categorie 2

- Lichte groei van het bezoekersaantal van de 4 Utrechtse zwembaden
- Realiseren van een optimale bezettingsgraad met aandacht voor nieuwe toepassingsmogelijkheden zoals kunstgras
- Realiseren van een optimale bezettingsgraad en een groter aantal huurders
- Hogere sportdeelname door het bevorderen van meer jeugdsportdeelname in wijken waar weinig kinderen lid zijn van een vereniging (waar deze onder het gemiddelde van 63% ligt)
- Er wordt gestreefd naar een aantrekkelijk pakket van sportieve activiteiten, zowel in georganiseerd als anders georganiseerd verband en in de openbare ruimte

Categorie 3

- Topsport: bevorderen van topsport en (topsport)evenementen en vrijetijdsactiviteiten, op stedelijk en wijkniveau
- De gemeente wil in de sportstimulering en de accommodaties de wisselwerking zoeken tussen breedtesport en topsport
- Voorwaarden scheppen voor aantrekkelijke en kwalitatief hoogwaardige sport- en bewegingsactiviteiten voor alle bewoners van Utrecht om daarmee een sportieve en actieve leefstijl te bevorderen
- De gemeente tracht alle organisaties (bijvoorbeeld wijkwelzijnsorganisaties en sportverenigingen) bij elkaar te brengen en hen te helpen de eigen doelstellingen, maar ook de gezamenlijke doelstellingen te realiseren

BIJLAGE 5

Gespreksverslag Cees van der Kwaak

Cees van der Kwaak is 34 jaar werkzaam bij de gemeente Haarlemmermeer, waarvan 25 jaar in de functie van (senior) beleidsmedewerker Sport en Recreatie. Hij richt zich hierbij voornamelijk op het onderdeel Sport en wat daarmee samenhangt. Cees houdt zich onder andere bezig met beleidsontwikkeling, beleidsuitvoering, projecten en onderhoud en beheer. Tevens is Cees accountmanager, dit houdt in dat hij contacten onderhoudt met extern verzelfstandigde organisaties, waaronder de exploitant van de gemeentelijke sportaccommodaties. Voordat Cees in de beleidsfunctie ging werken heeft hij ongeveer 8 jaar lang zelf diverse functies in de accommodaties bekleed.

Doelstellingen

- De hoofddoelstelling van de gemeente Haarlemmermeer luidt als volgt:
“Het bevorderen van de mogelijkheden voor zoveel mogelijk inwoners van Haarlemmermeer om aan sport deel te nemen”
- De subdoelstellingen zijn de volgende:
 - De zorg voor de totstandkoming en instandhouding van een op de behoefte afgestemd gevarieerd en kwalitatief verantwoord voorzieningenaanbod van zowel de georganiseerde als de ongeorganiseerde sport
 - Het bewaken van de toegankelijkheid van de sportdeelname door het zo laag mogelijk houden van de financiële drempel, voor zover de kosten van deelname binnen de gemeentelijke invloedssfeer liggen
 - Het scheppen van voorwaarden die het instandhouden van de georganiseerde sport kunnen bevorderen
 - Het bevorderen van de mogelijkheden en stimuleren tot sportdeelname door groepen in de samenleving die in de sport ondervertegenwoordigd zijn
 - Het scheppen van mogelijkheden voor en stimuleren van life-time bewegen in het algemeen en (recreatie- en wedstrijd-)sport in het bijzonder
 - Het zorg dragen voor voldoende aanbod van zwemonderwijs
- In vergelijking met zo'n 15 jaar geleden zijn er qua doelstellingen een aantal verschillen op te merken. Destijds werd namelijk alles zelf door de gemeente gedaan. Zowel het beleid dat ontwikkeld werd, als het uitvoeren van dat beleid
- Het beheer en de exploitatie van sportaccommodaties waren destijds de belangrijkste taken van de gemeente
- Vanaf 1993 zijn de met het beleid beoogde maatschappelijke effecten veel belangrijker geworden. Er hebben zich dan ook een aantal ontwikkelingen voorgedaan die verwoord staan in de sportnota. De belangrijkste ontwikkelingen waren op dat moment de privatisering en de toename van commerciële aanbieders. Door middel van een kerntakendiscussie moest duidelijk worden welke rol de gemeente hier in zou moeten hebben
- Uit de kerntakendiscussie kwam naar voren dat de gemeente m.b.t. sport alleen nog datgene zou doen dat door de markt niet zou worden opgepakt of niet voldeed aan criteria als laagdrempelig, toegankelijk, gericht op alle inwoners, etc.
- De gemeente heeft wel de filosofie dat de bevolking moeten kunnen sporten. Als de markt daar niet of onvoldoende voor zorgt, dan zal de gemeente zorgen voor infrastructuur en accommodaties.

- De gemeente wil zich voornamelijk richten op breedtesport en voert vooralsnog geen actief beleid op topsport. Dat komt misschien in de nabije toekomst nog

Beleidsinstrumenten

- Uit de sportnota van de gemeente komen een aantal beleidsinstrumenten naar voren. Dit zijn:
 - Stichten, onderhouden en (laten) exploiteren van voorzieningen, dit gebeurt middels een vorm van privatisering naar SportFondsen Haarlemmermeer BV (SFH)
 - Stimuleren van sportparticipatie, onder andere door kennismakingscursussen (voor jong en oud), tariefstelling (ter ondersteuning van verenigingen) en specifieke benadering (voor achterstandsgroepen)
 - Voorlichting, over mogelijkheden en consequenties aan de bevolking, sportaanbieders en bedrijven
 - Sportstimulering, dit richt zich op een aantal doelgroepen namelijk jeugd en jongeren, allochtonen, gehandicapten en ouderen
 - Financiering
- Voor wat betreft accommodatie en voorzieningen geldt dat de gemeente deze realiseert, zolang ze niet door de markt worden aangeboden
- De subsidies vallen uiteen in vier onderdelen, namelijk jeugdsubsidies, de 30-meter-regeling (direct), garantie geldlening en het tarievenstelsel (indirect)
- De beleidsinstrumenten die er zijn om invloed uit te oefenen op commerciële aanbieders, worden samengevat onder de noemer vergunningenstelsel. De gemeente kan gebruik maken van:
 - Het bestemmingsplan (waarvoor mag de grond gebruikt worden)
 - Het bouwbesluit (de eisen waaraan het gebouw moet voldoen)
 - Milieuwet (de MER-beoordeling wijst uit of een Milieu Effect Rapportage c.q. milieuvergunning nodig is)
- Er was ook een sportraad, maar die bleek onvoldoende bestaansrecht te hebben. Er was te weinig draagvlak onder de leden, wat er toe heeft geleid dat de sportraad zichzelf heeft opgeheven
- Er is nu een sportservicebureau, dat onder andere enkele communicatieve taken van de sportraad overneemt, maar zich voornamelijk bezig houdt met ondersteuning en sportstimulering. De gemeente heeft de uitvoering van sportstimuleringsactiviteiten uitbesteed
- In vergelijking met zo'n 15 jaar geleden zijn er qua beleidsinstrumenten een aantal verschillen op te merken, namelijk
 - Er is nu sprake van verzelfstandiging van sportaccommodaties, waartoe de gemeente zelf doelbewust heeft besloten middels de kerntakendiscussie
 - De gemeente heeft ervoor gekozen om de markt de ruimte te geven om zich te ontwikkelen op sportgebied. Dat wil zeggen dat de gemeente bij de beleidsuitvoering rekening houdt met hetgeen door commerciële sportaanbieders wordt aangeboden en wat er voor de gemeente 'overblijft' om voor te zorgen. De gemeente is meestal volgend en reageert zo goed mogelijk op ontwikkelingen. De gemeente streeft wel haar doelstellingen na en probeert daarbij steeds meer een meer pro-actieve regierol voor zich op te eisen
 - De gemeente was destijds ook meer uitvoerend dan dat ze nu is. Logischerwijs werden de onderwerpen in de beleidsontwikkeling daar ook op afgestemd
 - De demografische ontwikkeling van de gemeente stelt tegenwoordig andere eisen aan de uitwerking van het beleid. Dat vereist vanzelfsprekend een andere aanpak dan 15 jaar geleden.
 - Doordat de gemeente uit 25 dorpskernen bestaat (grote groeiende versus kleine soms vergrijzende kernen) en iedere kern daarbij zijn eigen wensen heeft wordt nu meer maatwerk van de gemeente gevraagd.
 - Dat maakt het soms lastig om de door de gemeente gemaakte keuzen en prioriteitstelling aan de bevolking uit te leggen

Relatie privatisering – doelstellingen/ beleidsinstrumenten

- Naar aanleiding van privatisering zijn er nauwelijks nieuwe doelstellingen geformuleerd of bestaande doelstellingen aangepast

- Een knelpunt, vertaald in een actueel beleidsvoornemen is de verbetering van de communicatie tussen gemeente en sportverenigingen. De informatie uitwisseling over prestaties en effecten moet worden verbeterd nu de directe lijn tussen gemeente en sportverenigingen is onderbroken doordat de private exploitant organisatorisch daartussen is geplaatst.
- Bij het privatiseringsproces zijn de bestaande beleidsdoelstellingen en –kaders van de gemeente in acht genomen en is tevens gebruik gemaakt van de bestaande financiële kaders (budgettaire ruimte) om doelstellingen te kunnen realiseren. Er is dus geen financiële taakstelling meegegeven
- Na het privatiseringsproces zijn de doelstellingen wel aangepast en of aangescherpt, in die zin dat deze zijn omgezet en uitgewerkt naar prestaties, vastgelegd in (prestatie)contracten. De exploitant van de accommodatie maakt concrete afspraken met de gemeente om de doelstellingen te kunnen realiseren, binnen de kaders en waarborgen die de gemeente gesteld heeft
- De exploitant van de accommodaties is in principe daarmee uitvoerder van de gemeentelijke (beleids-)doelstellingen
- Er is binnen het sportbeleid wel sprake van aanscherping van de doelstellingen. Er moet bijvoorbeeld worden vastgelegd dat de exploitant mee moet werken aan gemeentelijke projecten (stimulerings- en achterstandenbeleid)
- Om de prestatieresultaten en effecten te kunnen beoordelen wordt regelmatig op verschillende niveau's overleg gevoerd met de exploitant. Vanuit de regierol van de gemeente kan hierdoor op de doelstellingen en de uitvoering worden (bij-)gestuurd.
- Er zijn buiten het sportbeleid wel nieuwe doelstellingen geformuleerd door de privatisering. Doordat de exploitant een goede invulling geeft aan de taken, (zoals de gemeente die voor ogen had) zijn er nu doelstellingen geformuleerd op andere terreinen om ook te gaan privatiseren
- Er is voor wat betreft de beleidsinstrumenten een drietal consequenties van privatisering op te merken, namelijk
 - Het tarievenstelsel is als direct beleidsinstrument voor de gemeente grotendeels weggefallen; de indirecte subsidiëring middels niet-kostprijsdekkende tarieven verloopt nu in feite via de financiële bijdrage van de gemeente naar de private exploitant ter dekking van het negatieve saldo van de exploitatie
 - Doordat sportverenigingen altijd een redelijk directe binding hadden met de gemeente, (voor de privatisering) was er een goede communicatielijn tussen de gemeente en deze verenigingen. Door de privatisering naar een private exploitant is in deze communicatiesfeer het een en ander weggefallen. Dit heeft geleid tot het formuleren van een nieuwe doelstelling, namelijk het verbeteren van de informatie-uitwisseling, communicatie en monitoring van prestaties/effecten
 - De uitvoering van de exploitatie via het prestatiecontract dat de gemeente heeft met de exploitant kan wel degelijk worden gezien als een beleidsinstrument van de gemeente. Daarbij heeft de private exploitant een veel grotere slagvaardigheid en daadkracht dan de gemeente. Zij kunnen makkelijker en sneller anticiperen op (veranderingen in) de markt. De doelstellingen van de gemeente, omgezet in prestaties en contractueel vastgelegd, komen beter tot hun recht dan wanneer de gemeente dit zelf zou uitvoeren

Relatie commercialisering – doelstellingen/ beleidsinstrumenten

- Er is niet een bijzonder grote ontwikkeling geweest van commercialisering, hoewel er wel meer in aantal en in grotere verscheidenheid commerciële aanbieders zijn gekomen. De gemeente heeft hier echter geen directe invloed op uitgeoefend. Er is sprake van een marktontwikkeling (vraag aanbod-situatie) waarmee de gemeente te maken krijgt. De gemeente volgt deze ontwikkeling wel, maar heeft het niet gestimuleerd.
- Er is in de gemeente één ontwikkeling geweest van commercialisering waar wel extra aandacht aan is besteed. Dit zijn de commerciële tennisparken. De gemeente vond dit een goede ontwikkeling, omdat er volgens de gemeente genoeg animo was voor dit type extra aanbod van tennisvoorzieningen. Dit (tennis)accommodatiebeleid vroeg extra aandacht, omdat de tennisparken van oudsher in de gemeente Haarlemmermeer via de sportverenigingen (non profit particulier initiatief) zijn gerealiseerd. De tennisverenigingen hebben een erfpachtovereenkomst met de gemeente voor de ondergrond van de tennisbanen.

- Er zijn op dit moment geen specifieke doelstellingen geformuleerd of aangepast naar aanleiding van de ontwikkelingen op het gebied van commercialisering. Als er nieuw voorzieningenbeleid wordt ontwikkeld binnen de gemeente wordt de uitgangssituatie bepaald en de toekomstige behoefte (incl. commerciële aanbieders) ingeschat of berekend. De gemeente volgt zoals beschreven de ontwikkeling en reageert daar vervolgens op.
- Voor wat betreft commercialisering heeft de gemeente een beperkt aantal beleidsinstrumenten om invloed uit te oefenen, namelijk het bepalen van bestemming en gebruik van gronden en voorzieningen via RO-procedures en het vergunningenstelsel. Dit is al eerder besproken (dus met of zonder commerciële aanbieders)
- Er zijn vooralsnog ook geen echt nieuwe beleidsinstrumenten ontwikkeld maar de bestaande zijn wel aangepast vanwege commercialisering. Zo is door de raad een nieuwe grondprijssystematiek vastgesteld waarbij rekening wordt gehouden met commerciële aanbieders van sportvoorzieningen. Voor het overige wordt, net zoals bij de doelstellingen, rekening gehouden met de uitgangssituatie zoals die er is op het moment van behoefte aan nieuw of aangepast beleid

Doelbereiking

- Voor wat betreft het meten van effecten of doelen schiet de gemeente vooralsnog tekort.
- Er vindt voornamelijk aanbodgericht beleid plaats binnen de gemeente. Dat wil zeggen dat er in de meeste gevallen wel wetenschappelijk onderzoek wordt uitgevoerd naar wat er kwantitatief nodig is maar dat er ook van wordt vanuit gegaan dat het product wat door de gemeente zelf of via intermediairs wordt aangeboden daaraan (kwantitatief en kwalitatief) tegemoet komt. Er wordt middels het beleid voldaan aan wensen van de burger en daarmee is het doel gehaald, aldus de gemeente.
- Bij een evaluatie komt de gemeente er echter achter dat in veel gevallen een adequaat monitoringsysteem ontbreekt en soms zelfs de beoogde effecten niet kunnen worden geformuleerd (door 'vage' doelstellingen?)
- Dit wordt mede veroorzaakt doordat er niet in alle gevallen adequaat vooronderzoek wordt gedaan naar behoeften onder de burgers c.q. doelgroepen
- Er wordt binnen de sportsector onvoldoende gebruik gemaakt van monitoring of iets dergelijks. Er wordt om het jaar een omnibusonderzoek uitgevoerd. Toch zijn binnen de gemeente onvoldoende structurele evaluatie-instrumenten aanwezig. De gemeentelijke organisatie vindt dat deze eigenlijk wel aanwezig zou moeten zijn. De informatie die wel aanwezig is wordt niet structureel geïnventariseerd, opgeslagen en geanalyseerd.

Gespreksverslag Jan Duizer

Jan Duizer is 22 jaar werkzaam voor de gemeente Heemstede in de functie van beleidsmedewerker Welzijn. Daarvoor heeft hij 9 jaar gewerkt bij de Heemstedse Sportstichting die tot 1983 de sportaccommodaties voor de gemeente beheerde.

De gemeente Heemstede kende in 1974 de Heemstedse Sportstichting, waarvan het bestuur werd gevormd door vertegenwoordigers van het gemeentebestuur (wethouder was voorzitter) en de gebruikers van de sportaccommodaties. De gemeente had altijd een meerderheid in deze samenstelling.

In 1983 was er de komst van sportcentrum Groenendaal, een zwembad en sporthal onder één dak, wat voor de gemeente aanleiding was om het beheer en de exploitatie meer op afstand te zetten. De nieuwe exploitant, Sportfondsen Nederland, richtte Sport & Recreatie Heemstede BV op. Het bestuur (Raad van beheer) werd gevormd door leden van het gemeentebestuur, Sportfondsen Nederland en z.g. onafhankelijken. Als voorzitter trad de wethouder sport op. De gemeente was nog wel steeds verantwoordelijk voor de exploitatietekorten (z.g. open-eind-contractie).

In 1998 is de gemeente gestopt met de S&R H BV, omdat de gemeente teveel geld bij moest leggen voor de exploitatietekorten. Daarop heeft de gemeente een risicodelende exploitant gezocht. Optisport Heemstede BV (onderdeel van Optisport Exploitaties BV) is nu de nieuwe exploitant. Zij wordt wel gesubsidieerd door de gemeente met een structureel bedrag, omdat het exploiteren niet rendabel is. De gemeente heeft nu echter de zekerheid van een vast bedrag per jaar dat zij subsidieert aan Optisport. Slechts in het geval de vooraf overeengekomen bandbreedte wordt overschreden, kan de gemeente worden aangesproken voor een hogere bijdrage in het tekort. Omgekeerd kan de gemeente ook mededelen in de winst indien de exploitatie in enig jaar voordeliger uitvalt dan begroot.

Doelstellingen

- De gemeente Heemstede kent geen specifieke sportnota en daardoor ook geen specifieke doelstellingen voor sport. De hoofddoelstelling van de gemeente Heemstede is geformuleerd in het kader van de welzijnsnota in het algemeen. Deze is tweeledig en luidt als volgt:
 1. *“Het bieden van bescherming en ondersteuning van Heemstedse inwoners die in een achterstandssituatie terecht zijn gekomen.”*
 2. *“Het voorkomen dat Heemstedse inwoners maatschappelijk in een achterstandssituatie belanden of sociaal buiten de gemeenschap komen te staan.”*
- De subdoelstellingen met betrekking tot sport staan door de welzijnsnota heen ‘verborgen’. Dit zijn de volgende:
 - De gemeente tracht alle Heemstedenaren de mogelijkheid te bieden aan activiteiten deel te nemen en van voorzieningen gebruik te maken die een bijdrage leveren aan het bevorderen van (...) sociale en maatschappelijke participatie
 - Door middel van het (...) handhaven (...) van Heemstedse voorzieningen en activiteiten wil het Heemstedse welzijnsbeleid een goede sociale infrastructuur (...) bieden
 - Basisvoorzieningen zijn voorzieningen met een breed draagvlak (...) die van zodanig belang wordt geacht (...) dat de gemeente, indien er op dit gebied geen particulier initiatief wordt ondernomen, zich verantwoordelijk voelt om deze voorzieningen te realiseren en in stand te houden
 - De gemeente streeft naar een gevarieerd en kwalitatief accommodatieaanbod
 - De gemeente tracht de huidige hoge deelname van Heemstedse jongeren aan sport te handhaven
 - Er wordt getracht de sociale participatie te bevorderen van ouderen, verstandelijk gehandicapten, lichamelijk gehandicapten en kinderen en moeilijk bereikbare jongeren door de deelname aan reguliere activiteiten (bijvoorbeeld sport) te bevorderen
 - Getracht wordt om vrijwilligerswerk te stimuleren
 - De gemeente zorgt ervoor dat de basisaccommodaties tegen een betaalbaar tarief aan verenigingen ter beschikking worden gesteld
- De bovenstaande doelstellingen zijn echter niet specifiek voor het sportbeleid geformuleerd. Er wordt een welzijnsbeleid in de gemeente gevoerd, niet een specifiek sportbeleid

- De belangrijkste doelen van het sportbeleid zijn het beschikbaar stellen en onderhouden van de accommodaties
- Ook door subsidies de sport ondersteunen is een belangrijk doel (voorbeeld: sportpark HBC is van oudsher een particulier sportpark met sportzaal waar de vereniging omnivereniging HBC speelt. Het is echter te duur voor de vereniging om de exploitatie zelf te bekostigen, daarom krijgt zij van de gemeente subsidie)
- Het feit dat er geen specifieke sportnota is, is een politieke keuze. Dit ondanks een hoog percentage sporters in de gemeente ???
- Er waren ook voor de privatisering in de gemeente geen specifieke doelstellingen voor sport

Beleidsinstrumenten

- Uit de welzijnsnota van de gemeente komen een aantal beleidsinstrumenten naar voren. Deze zijn verwerkt in de concrete beleidsinstrumenten die de gemeente kent (zie verderop). Die opsomming is dus een mix van de instrumenten die uit de nota naar voren komen als die uit het interview naar voren komen. Het belangrijkste beleidsinstrument van de gemeente is de (verschillende vormen van) subsidiëring, samen met de voorwaarden die daaraan gesteld worden
- Een belangrijk instrument van de gemeente is het contract dat gesloten is met Optisport Heemstede BV. Er is voor gekozen Optisport als exploitant te contracteren, omdat zij risicodragend wilden zijn. Dat was voor de gemeente belangrijk, omdat het exploitatietekort zodoende in de hand kan worden gehouden. OptiSport is zakelijker en kan beter anticiperen op de markt. Er zijn wel bepaalde afspraken met de gemeente gemaakt waaraan OptiSport zich moet houden. De gemeente heeft daarmee een goed beleidsinstrument in handen om toch haar doelen te kunnen verwezenlijken
- Een nadeel van de komst van OptiSport is dat er geen directe relatie meer bestaat tussen de gemeente en de sportverenigingen. (wordt niet als nadeel gezien; gemeente heeft altijd de mogelijkheid in voorkomende gevallen verenigingen uit te nodigen voor overleg)
- Concrete beleidsinstrumenten die de gemeente kent zijn de volgende:
 - Erfpacht- / recht van opstalovereenkomst; de gemeente stelt (veelal om niet) grond beschikbaar voor bijvoorbeeld een clubgebouw
 - Subsidieverordening; met voor de sport twee deelverordeningen
 - De gemeente neemt de verantwoordelijkheid voor de aanleg van accommodaties en zorgt ervoor dat er voldoende basisaccommodaties zijn
 - Met betrekking tot het onderhoud van de accommodaties hanteert de gemeente het contract met OptiSport onder andere als beleidsinstrument. Zij zorgen namelijk voor het dagelijks onderhoud. De verenigingen onderhouden zelf een aantal kleinere zaken. De gemeente neemt grote, ingrijpende onderhoudstaken voor haar rekening, bijvoorbeeld een renovatie van de sportvelden of het vervangen van kunstgrasvelden
 - Gemeentelijke garanties; dit is een instrument dat redelijk vaak gebruikt wordt door de gemeente. De gemeente staat borg voor de lening en de rente die een club aangaat bij een bank om, over het algemeen, club- en kleedgebouwen te financieren
 - Tarievenstelsel; Dit instrument wordt in mindere mate ingezet, omdat de gemeente een contract heeft afgesloten met OptiSport. Deze private partij mag deels zelf de tarieven bepalen en zit deels vast aan het contract met de gemeente
 - Subsidies; de gemeente hanteert een aantal criteria om de subsidie toe te kennen, namelijk de draagvlakvoorwaarde (minimum aantal Heemstedse leden) en de frequentie voorwaarde (minimaal één keer per maand). De gemeente kent de volgende instrumenten m.b.t. subsidies
 - Sportstimuleringsfonds; verenigingen kunnen subsidie aanvragen ten behoeve van de stimulering van het vrijwilligerswerk
 - Het inhuren van beroepskrachten voor bepaalde onderhoudstaken wordt ook gesubsidieerd
 - Spreidingsbeleid; er ligt minder nadruk op een hoge bezettingsgraad t.b.v. een betere spreiding van voorzieningen

- Investeringsubsidies; voor het ontwikkelen van voorzieningen of activiteiten die vallen onder één of meer in het welzijnsplan opgenomen werkvormen
- Breedtesportimpuls; samen met de gemeente Zandvoort en de Provincie Noord-Holland (Sportservice Noord-Holland) is een breedtesportproject opgezet. Het project is dit jaar van start gegaan en omvat voor Heemstede de introductie van de Jeugdsportpas en het GALM-project. Het project wordt uitgevoerd door Sportservice Heemstede-Zandvoort (een onderdeel van Sportservice Noord-Holland). De gemeente organiseert zelf geen activiteiten o.i.d.
- Voor betreft de verhoging van tarieven mag de gemeente zelf bepalen hoe zij dat invult. Wel zijn bepaalde afspraken gemaakt met een private partij (OptiSport)
- Voorlichting en informatievoorziening is niet nodig in de gemeente. De gemeente heeft wel geïnformeerd bij verenigingen of zij verenigingsondersteuning o.i.d. wilden, maar er was geen behoefte aan bij de verenigingen in de gemeente. Dit wordt mede veroorzaakt door de gemeentegrootte. In deze kleinere gemeente is er sprake van informeel overleg en bestaat er geen hoge drempel om bij de gemeente aan te kloppen en/ of zaken na te vragen
- Er bestaat tussen de gemeente en de verenigingen al een redelijk goede communicatie
- Er bestaan (eigenlijk) geen relaties tussen de doelstellingen en beleidsinstrumenten. Af en toe gaat er vanuit de gemeente een uitnodiging naar de sportverenigingen om het beleid (en de gevolgen) te bespreken. Dit is een peiling om te kijken of de sportverenigingen tevreden zijn. De gemeente is hier wel enigszins terughoudend in, omdat zij ook niet teveel betrokken wil worden bij eventuele problemen tussen Optisport en de verenigingen.

Relatie privatisering – doelstellingen/ beleidsinstrumenten

- Sportstimulering is er nu wel, maar dat was er zo rond de jaren '90 niet. Dit wordt veroorzaakt door landelijke ontwikkeling als de BSI.
- Er is geen direct beheer meer van de gemeente met betrekking tot de sportaccommodaties. Er is met andere woorden geen directe invloed meer vanuit de gemeenteraad. Dit komt doordat dit beheer is overgenomen door OptiSport
- De financiële (sport)doelstelling was voor de gemeente het belangrijkste. Er moest perk en paal gesteld worden aan het exploitatietekort dat ieder jaar toenam. Door het privatiseringproces aan te gaan is dit gehaald. Er wordt nu zakelijker geëxploiteerd door ene private partij. Daarmee zijn risicovolle exploitatietekorten verleden tijd.
- Voor wat betreft het gebruik van beleidsinstrumenten is er niet veel veranderd door het privatiseringsproces. De instrumenten die werden en worden gebruikt zijn nagenoeg gelijk gebleven. Het gaat voornamelijk om subsidiëring en gemeentelijke garanties.
- Er is wel minder ruimte voor de gemeente gekomen om zomaar te bepalen of er een bepaalde sportaccommodatie wordt gebouwd. Negatieve financiële gevolgen voor bijvoorbeeld OptiSport zullen (moeten) worden gecompenseerd
- Ook kan een gemeente niet langer zomaar verbouwingen of renovaties doorvoeren of onderhoudstaken uitvoeren aan accommodaties, omdat OptiSport deze beheert. Vooraf overleg is nodig.

Relatie commercialisering – doelstellingen/ beleidsinstrumenten

- De gemeente heeft weinig te maken met commercialisering. Deze ontwikkeling wordt wel gevolgd, maar er wordt eigenlijk geen invloed op uitgeoefend
- De gemeente heeft dan ook geen specifieke doelstellingen m.b.t. commercialisering. Ook zijn er geen bestaande doelstellingen voor aangepast
- Een commerciële aanbieder wordt door de gemeente gezien als een ondernemer en ook op die wijze benaderd
- Dat leidt er toe dat een gemeente als beleidsinstrument het vergunningstelsel heeft, zoals het bestemmingsplan, bouwbesluiten en de milieuwet
- De gemeente richt zich niet op commerciële aanbieders. De gemeente houdt er wel rekening mee bij het ontwikkelen van nieuw beleid, zoals gezegd wordt de ontwikkeling commercialisering dus gevolgd

Doelbereiking

- Er wordt in de gemeente niet expliciet onderzoek gedaan naar het realiseren van de doelstellingen. Dit wordt onder andere veroorzaakt door de ‘vage doelstellingen’ van de gemeente. Een andere reden is dat er geen aanleiding voor is, omdat in de gemeente alles vrij overzichtelijk is. Er kan dus snel worden geconstateerd of bepaalde zaken goed of niet goed gaan
- Ook hecht de gemeente niet zeer veel waarde aan het realiseren van de doelstellingen. Het beleid dat de gemeente ontwikkelt en uitvoert wordt goed geacht
- De doelstellingen zijn onder andere geformuleerd in termen van het op peil houden van de kwaliteit van het accommodatieniveau. Dit wordt ‘gecontroleerd’ door de informele omgang in deze wat kleinere gemeente. Als er ontevredenheid is dan stappen verenigingen uit zichzelf wel naar de gemeente om dat te melden

Gespreksverslag Ruben Bakema

Ruben Bakema heeft de sportacademie gedaan en bewegingswetenschappen gestudeerd. Ruben is sinds 2003 parttime werkzaam bij de gemeente Meppel in de functie van projectleider Breedtesport. Hij is in deze functie zowel ontwikkelaar als uitvoerder. Tevens is hij werkzaam in de functie van beleidsmedewerker sport. Ten behoeve van deze functie houdt hij zich bezig met het schrijven van de nieuwe sportnota.

Doelstellingen

- De hoofddoelstelling van de gemeente Meppel luidt als volgt:
“De gemeente Meppel stimuleert een vraaggericht en kwalitatief sportaanbod, heeft daarbij specifiek aandacht voor het maatschappelijk gewaardeerde verenigingsleven en voor projecten waar sport als middel ter optimalisering van de leefbaarheid en gezondheid wordt ingezet. Daarnaast streeft de gemeente naar een marktgericht en gedifferentieerd aanbod van sportvoorzieningen met activiteiten voor jong tot oud.”
- Daarnaast kent de gemeente Meppel een aantal algemene doelstellingen, namelijk:
 - Uitgaande van een eigen verenigingsverantwoordelijkheid ondersteunt de gemeente Meppel sportverenigingen bij een vraaggericht, kwalitatief en een blijvend sport- en bewegingsaanbod;
 - De gemeente Meppel wil sport integraal en interactief inzetten als middel, ter versterking van de leefbaarheid en de gezondheid;
 - Op basis van een nulmeting (sportdeelname), een probleemgerichte aanpak en doelgerichte aanpak wil de gemeente Meppel de sportparticipatie de komende jaren stimuleren;
 - De gemeente Meppel stimuleert, bij voldoende draagvlak, de realisatie van kwalitatieve en op de behoefte aansluitende sportaccommodaties verspreid over de gemeente (wijkvoorzieningen).
- De subdoelstellingen zijn de volgende:
 - Sport en bewegen is van belang voor een leefbare en gezonde samenleving.
 - De gemeente waardeert zowel actieve als passieve sportbeoefening.
 - De gemeente vindt zowel georganiseerde, ongeorganiseerde als anders-georganiseerde (commerciële sportaanbieders en wijk/buurtverenigingen) sportbeoefening van belang.
 - Gemeente en sport(er) streven een win-win situatie na.
 - De gemeente wil de kansen van de sport in samenhang met andere beleidsterreinen benutten.
 - De gemeente zoekt overleg en afstemming over de sportvoorzieningen en activiteiten.
 - De gemeente streeft het versterken van het probleemoplossend vermogen van de sport(er) na.
 - Sport dient breed toegankelijk te zijn.
 - Kwaliteit mag ook wat kosten.
- Voor de gemeente zijn gezondheid en leefbaarheid de belangrijkste pijlers geweest om de doelstellingen te formuleren
- Sport wordt meer als middel ingezet om onder andere deze doelstellingen te kunnen realiseren dan dat sport nog wordt gestimuleerd om ‘het sporten’
- De gemeente streeft er naar om steeds meer marktpartijen te laten participeren bij de uitvoering van het sportbeleid. Dat wil zeggen dat de gemeente kijkt of er private partijen zijn die bijvoorbeeld accommodaties willen onderhouden en/ of beheren en/ of exploiteren. Voor de gemeente kan dat kostenbesparend zijn. Dit hoeft echter niet. Het kan ook zo zijn dat vanuit de regierol de uitvoering aan derden wordt overgelaten
- De gemeente wil graag meer een regierol krijgen en de uitvoering van het beleid aan derden over te laten. Derden kunnen dan de verenigingen zelf zijn of private marktpartijen
- De gemeente heeft op dit moment nog wel veel van de uitvoering van het beleid in eigen hand
- Er zijn zeker een aantal verschillen te noemen tussen de doelstellingen nu en de doelstellingen begin jaren '90, namelijk

- Doelstellingen waren destijds zeer weinig gericht op het inzetten van sport als middel. Er werd meer gesport om lekker te kunnen sporten, zonder achterliggende doelstellingen
- Gemeenten realiseerden toen makkelijker en meer accommodaties, omdat het deelnemen aan sport belangrijk werd gevonden. Nu moet er een doel achter zitten, voordat een accommodatie wordt gerealiseerd.
- Financiën speelden een minder grote rol dan nu, dat wil zeggen dat er minder op de kosten gelet werd. Daardoor konden accommodaties makkelijker worden gerealiseerd
- Er was toen voornamelijk sprake van georganiseerde sportverenigingen. Die waren ook het belangrijkste. Er zijn nu ook veel andere sportaanbieders, zowel commerciële sporten als ongeorganiseerde (groeps- en individuele sporten) sporten. Daar wordt door de gemeente rekening mee gehouden bij het ontwikkelen van beleid
- Er wordt met betrekking tot de doelstellingen nu meer nadruk gelegd op het stimuleren om te gaan sporten vanuit het perspectief van leefbaarheid en gezondheid, terwijl toen de nadruk juist lag op het realiseren en onderhouden van de accommodaties

Beleidsinstrumenten

- De gemeente kent concreet de volgende beleidsinstrumenten:
 - Tarievenstelsel; er wordt op dit moment gewerkt aan het herijken van het tarievenstelsel. Er wordt uitgegaan van de kostprijs van een accommodatie, aan de hand waarvan de tarieven en kortingen per vereniging kunnen worden bepaald
 - Subsidies; er wordt door middel van subsidies getracht doelstellingen te realiseren. Daarom worden bepaalde activiteiten gesubsidieerd. De gemeente wil wel meer beleidsgestuurd gaan werken. Dat wil zeggen dat subsidies gericht worden ingezet om doelen die de gemeente van maatschappelijk belang vindt te verwezenlijken en dat ook wordt gecontroleerd of ze goed zijn ingezet. Er wordt niet meer ‘zomaar’ subsidie gegeven waarna niet meer wordt gekeken wat er met de subsidie gebeurt
 - Gemeentegaranties; wordt niet zo heel vaak gebruikt door de gemeente. Er moet door een vereniging wel een goed onderbouwd verhaal zijn met een goede begroting wil de gemeente daar aan mee werken
 - Ondersteuning; er vindt ondersteuning van verenigingen plaats middels consultants bij projectondersteuning. Verenigingen worden op zowel een directe als een indirecte manier ondersteund door kennis van sportambtenaren en consultants (verenigingondersteuners – externe consultants van de provinciale sportraad)
 - Kennismakingsprojecten; de sportverenigingen verzorgen kennismakingsprojecten om geïnteresseerden de kans te geven de sport te leren kennen. Dit is gericht op het (basis)onderwijs. De rol van de gemeente is dat zij de communicatie verzorgt
 - Op deze wijze wordt informatie geleverd aan de verenigingen en derden en wordt ook voorlichting gegeven
 - Landelijke campagnes; de gemeente participeert in een aantal landelijke campagnes, namelijk de Breedtesportimpuls en het GALM-project. Deze laatste is gericht op 55-plussers. De gemeente zal dit ook blijven doen voor zover het realiseerbaar en interessant is. Afhankelijk van het belang wordt er voor gekozen om de uitvoering zelf ter hand te nemen, dan wel te zoeken naar uitvoeringspartners op lokaal/ provinciaal niveau
 - Activiteiten organiseren; de gemeente organiseert sporadisch een aantal activiteiten. Dit komt omdat de gemeente een regierol wil hebben
 - Onderwijsverordening; hierin worden gemeenten verplicht om te zorgen voor sportaccommodaties voor het onderwijs waar sportonderwijs gegeven kan worden
 - Onderhoud; de gemeente doet het groot onderhoud bij de verenigingen. Het klein onderhoud (snoeien, kalken, bezanden etc.) gebeurt grotendeels door de verenigingen zelf. Hiervoor krijgen de verenigingen wel een vergoeding van de gemeente
 - De gemeente kan (delen van) accommodaties vervangen. Dit behoort tot de realisatie van sportaccommodaties. Voor onderwijs heeft de gemeente een zorgplicht.
 - Om de kwaliteit te waarborgen heeft de gemeente nu nog veel van het onderhoud, het beheer en de exploitatie van de accommodaties in handen

- Privatisering als beleidsinstrument wordt pas ingezet als een andere partij de kwaliteit minimaal gelijk houdt (voorwaarde). Daarnaast moet het voor de gemeente aantrekkelijk zijn om accommodaties te privatiseren. Dat is afhankelijk van de kosten en de rol van de gemeente
- Algemeen Plaatselijke Verordening (APV) en Algemene Subsidie Verordening (ASV)
- Erfpachtovereenkomst en recht van opstal; clubgebouwen, kleedaccommodaties en de tribune worden voor een (langere) periode overgedragen aan de vereniging, maar de gemeente blijft wel eigenaar van de grond
- Beleidsgerichte Contract Financiering (BCF); er worden afspraken gemaakt tussen gemeente en (professionele) instellingen om doelen te realiseren. Deze doelen zijn uitgewerkt in SMART-geformuleerde acties. Deze instellingen worden gesubsidieerd door de gemeente, maar worden ook afgerekend op resultaat. Als doelen niet worden gehaald worden er (financiële) consequenties aan verbonden
- De belangrijkste instrumenten zijn de subsidies en de juridische instrumenten
- Er zijn de volgende verschillen m.b.t. beleidsinstrumenten tussen begin jaren '90 en nu, namelijk
 - De eigendomsrechten waren veelal in handen van de gemeente. Nu is er een ontwikkeling te zien dat de verenigingen vaker de eigendomsrechten hebben c.q. willen overnemen
 - De APV en ASV waren toen veel minder van belang voor de afdeling welzijn onderwijs en sport. De ASV bestaat zelfs pas vanaf 2004
 - De gemeente wil en heeft nu meer een regierol. Het was toen min of meer 'logisch' (een automatisme) dat sportaccommodaties werden aangelegd door de gemeente. Nu is dat niet meer zo vanzelfsprekend
 - Er is voor wat betreft het tarievenstelsel en de subsidies nu meer behoefte aan sturing en meer transparantie. Meer sturing doordat subsidies doelgerichter worden ingezet om een doel te realiseren. Meer transparantie doordat de gemeente een vaste kostprijs wil maken voor het tarievenstelsel en aan de hand daarvan tarieven en kortingen wil vaststellen
 - Er zijn nu ook landelijke campagnes waar gemeenten in kunnen participeren. Het deelnemen aan campagnes is geen beleidsinstrument, maar een deel van de uitvoering. Het sportstimuleringsbeleid is het instrument
 - Het organiseren van activiteiten was destijds veel meer core-business van de gemeente dan nu
 - Voor het gevoel van mensen is de gemeente nu veel minder actief dan toen. Dit komt onder andere doordat er meer uitvoerende werkzaamheden werden gedaan, die zichtbaar waren voor de burgers. Voor het gevoel is de gemeente er nu minder voor de burger dan toen
- Er worden in de gemeente te weinig beleidsinstrumenten gericht ingezet om bepaalde doelstellingen te realiseren. In de nieuwe sportnota moet dat verbeteren. Het gaat daarbij met name om doelgericht subsidiëren.

Relatie privatisering – doelstellingen/ beleidsinstrumenten

- Privatisering in de gemeente kan onder andere voortkomen uit bezuinigingen, maar soms is het ook een politieke keuze. Bij bezuinigingen gaat het om het uitbesteden van taken die door andere partijen efficiënter kunnen worden uitgevoerd. Bij de politieke keuze gaat het om de regierol die de gemeente wil en ook steeds meer krijgt. Daarbij zijn er steeds meer verenigingen die denken het beheer en onderhoud zelf beter en goedkoper te kunnen uitvoeren. In kleinere dorpen waar een ons-kent-ons mentaliteit is, is vaak sprake van een grotere zelfwerkzaamheid. Dit wordt mede veroorzaakt door een grotere betrokkenheid van mensen bij de sportvereniging. Het is kortom een combinatie van factoren. Bezuinigingen en de politieke keuze voor regie zijn aanleiding te kijken naar mogelijkheden voor privatisering. Indien verenigingen uit eigen beweging komen valt er uiteraard te praten over privatiseringsmogelijkheden
- Doordat de gemeente steeds meer een regierol krijgt/ in neemt is de uitvoering geen core-business meer van de gemeente. Dat leidt ertoe dat er steeds meer sprake is van privatisering. Privatisering heeft hierdoor ook meer de aandacht van de gemeente gekregen

- Onderhoud dat verenigingen zelf kunnen doen, zowel bij binnen- als bij buitensport wordt steeds interessanter voor de gemeente
- Beheer, onderhoud en exploitatie overlaten aan een derde partij is ook interessanter voor gemeenten
- Er is eigenlijk geen grote relatie te zien tussen privatisering en de doelstellingen
- Privatisering heeft ervoor gezorgd dat juridische zaken als erfpacht en recht van opstal veel meer naar voren zijn gekomen
- Door privatisering zou het tarievenstelsel aangepast kunnen worden. Verenigingen die zelf het onderhoud gaan doen zouden op één of andere manier gecompenseerd moeten worden voor het werk dat de gemeente niet meer hoeft te doen
- Er zijn geen instrumenten die de gemeente niet meer kan gebruiken naar aanleiding van privatisering

Relatie commercialisering – doelstellingen/ beleidsinstrumenten

- Een commerciële aanbieder is een partij geworden waar je als gemeente mee te maken krijgt. Naast de georganiseerde sport moet de gemeente nu dus ook rekening gaan houden met individuele sport en ongeorganiseerde sport bij het ontwikkelen van doelstellingen en beleid
- Commerciële aanbieders zijn veel minder te sturen
- Commerciële aanbieders richten zich ook steeds meer op thema's, bijvoorbeeld gezondheid. De gemeente kan samenwerken met een commerciële aanbieder om samen zo de doelstellingen te bereiken. Moeilijkheid hierbij is het winstoelement van een commerciële aanbieder.
- Een algemene doelstelling van de gemeente is veelal dat burgers sporten, waar dit gebeurd maakt een gemeente niet uit. Door de komst van commerciële aanbieders van sportaccommodaties kan deze doelstelling beter worden ingevuld, omdat er gewoonweg meer mogelijkheden komen/ zijn om te sporten
- Een gemeente wil zo veel mogelijk een gedifferentieerd en gevarieerd sportaanbod hebben. Daartoe behoren ook commerciële aanbieders
- Er is geen actief beleid van de gemeente om meer commerciële aanbieders te werven, omdat er voldoende aanbod is. De gemeente mag/ wil commerciële aanbieders ook niet subsidiëren
- De gemeente staat positief tegenover het samenwerken met commerciële aanbieders bij het realiseren van nieuwe sportaccommodaties. Als een sporthal/ evenementenhal wordt gerealiseerd door een commerciële aanbieder wil de gemeente daar onder voorwaarden gedeeltelijk aan mee betalen, maar dan wil de gemeente ook wel de garantie dat er voldoende gesport kan worden. De commerciële aanbieder kan in dat geval het onderhoud, beheer en de exploitatie doen
- Het bestemmingsplan is een cruciaal instrument om een commerciële aanbieder al dan niet een accommodatie te laten bouwen. Een commerciële aanbieder wil bij voorkeur waarschijnlijk zijn accommodatie op een industrieterrein neerzetten, omdat die grond goedkoper is. De gemeente zou t.b.v. extra sportmogelijkheden dit kunnen stimuleren en dus meewerken. Het is echter belangrijker voor de gemeente dat de veiligheid en bereikbaarheid optimaal zijn. Het bestemmingsplan kan in dat geval worden gebruikt om aan te geven dat een sportaccommodatie op het industrieterrein geen doorgang kan vinden
- De overige instrumenten uit het vergunningenstelsel, bouwbesluiten en de milieuwet, kunnen ook invloed uitoefenen
- Er ontstaan door de komst van commerciële aanbieders geen extra rechten of plichten voor de gemeente

Doelbereiking

- Er vindt te weinig meting plaats van het realiseren van de doelstellingen
- Bij de meeste projecten spelen de doelen een te kleine rol
- Bij die projecten waar wel de doelstellingen belangrijk zijn, wordt niet of te weinig geëvalueerd
- Het breedtesportproject kent wel een evaluatie. Dit is ook mogelijk omdat doelen vertaald zijn naar concrete acties. Achteraf wordt onderzocht of de doelen gerealiseerd zijn. Als dat niet het geval is wordt onderzocht hoe dat heeft kunnen gebeuren
- De buurtsportdoelstelling wordt ook geëvalueerd. Het Breedtesportproject loopt nog tot 2008.

- Daar waar verder nog evaluatie plaatsvindt is niet echt sprake van echte evaluatieonderzoeken, maar van een beschrijving van welke doelstellingen wel of niet gerealiseerd zijn en wat de reden daarvan is geweest
- Bij subsidies werd ook bijvoorbeeld alleen gekeken naar de inkomsten en de uitgaven, maar niet naar waar de subsidie nu daadwerkelijk aan is uitgegeven. Door het herijken van het tarievenstelsel en het subsidiebeleid wordt ook een 'stukje' evaluatie toegevoegd

Gespreksverslag Joke Brouwer

Joke Brouwer is sinds 2003 werkzaam voor de gemeente Utrecht op de afdeling Sport en Recreatie. Joke is manager van de sectie beleid. De gemeente Utrecht kent naast deze sectie ook een sectie accommodaties en een bedrijfsbureau die de afdeling ondersteunt. Joke heeft van 1989 tot 1998 ook al bij de toenmalige dienst Sport en Recreatie van de gemeente Utrecht gewerkt.

In de gemeente Utrecht is niet zo veel sprake van privatisering en commercialisering. Dit is onder andere een politieke keuze, maar het komt ook door de lokale maatschappelijke ontwikkelingen. Het accommodatiebeleid is een onderdeel van de gemeentelijke dienst. Alleen de tennisparken zijn veelal aan de verenigingen overgedragen en er zijn hier en daar enkele taken aan verenigingen overgedragen, zoals het onderhoud van de kleedaccommodaties.

Doelstellingen

- De hoofddoelstelling van de gemeente Utrecht luidt als volgt:
“Bijdrage leveren aan de attractiviteit van de stad door het faciliteren en stimuleren van sport en beweging en door versterking van het (top)sportklimaat.”
- Daarnaast kent de gemeente Utrecht een aantal effectdoelstellingen (verwoord in de programmabegroting 2006), namelijk
 - Meer inwoners die tevreden zijn over de sportvoorzieningen in de stad
 - Lichte groei van het bezoekersaantal van de 4 Utrechtse zwembaden
 - Realiseren van een optimale bezettingsgraad met aandacht voor nieuwe toepassingsmogelijkheden zoals kunstgras
 - Realiseren van een optimale bezettingsgraad en een groter aantal huurders
 - Hogere sportdeelname door het bevorderen van meer jeugdsportdeelname in wijken waar weinig kinderen lid zijn van een vereniging (waar deze onder het gemiddelde van 63% ligt)
 - Topsport: bevorderen van topsport en (topsport)evenementen en vrijetijdsactiviteiten, op stedelijk en wijkniveau
- In het beleidsplan sport 2002 – 2006 komen de volgende subdoelstellingen naar voren:
 - Het accommodatiebeleid is er op gericht om doelmatig en financieel verantwoord voorzieningen te bieden naar de behoeften van verschillende doelgroepen
 - Er wordt gestreefd naar een aantrekkelijk pakket van sportieve activiteiten, zowel in georganiseerd als anders georganiseerd verband en in de openbare ruimte
 - De gemeente wil garant staan voor een voor een basispakket aan sportvoorzieningen (sportaccommodaties, sportactiviteiten en openbare ruimte) dat kwalitatief goed is
 - De gemeente wil de dienstverlening en de kwaliteit van de sportaccommodaties verbeteren. Er worden laagdrempelige, maar kwalitatief hoogwaardige, (top)sportaccommodaties ontwikkelt die niet alleen toegankelijk zijn voor alle sportende inwoners van Utrecht, maar ook voor andere consumenten
 - De gemeente wil in de sportstimulering en de accommodaties de wisselwerking zoeken tussen breedtesport en topsport
 - Voorwaarden scheppen voor aantrekkelijke en kwalitatief hoogwaardige sport- en bewegingsactiviteiten voor alle bewoners van Utrecht om daarmee een sportieve en actieve leefstijl te bevorderen
 - De gemeente tracht alle organisaties (bijvoorbeeld wijkwelzijnsorganisaties en sportverenigingen) bij elkaar te brengen en hen te helpen de eigen doelstellingen, maar ook de gezamenlijke doelstellingen te realiseren
- De gemeente wil uiteindelijk zoveel mogelijk Utrechters in staat stellen om te sporten. Dit wil zij bereiken door te zorgen dat er een basispakket aan sportvoorzieningen is. Ook wil zij dit bereiken door sportdeelname te stimuleren daar waar het achterblijft. Een derde wijze waarop dit gebeurt is het bevorderen van topsport
- Sport wordt in de gemeente Utrecht ook ingezet ‘als middel’. Dit gebeurt dan vooral ten behoeve van integratie, preventief jeugdbeleid, gezondheid en om mensen te reintegreren om weer te gaan werken

- Er zijn zeker een aantal verschillen te noemen tussen de doelstellingen nu en de doelstellingen begin jaren '90, namelijk
 - Doelstellingen worden nu veel meer gericht op het inzetten van sport als middel
 - Nu wordt de economische betekenis van sport veel meer voor het voetlicht gebracht. Er is bijvoorbeeld het werkgelegenheidsaspect. Door topsportevenementen en een uitgebreide mogelijkheid om te sporten kan de stad aantrekkelijk(er) worden voor bedrijven om zich te vestigen
 - Er worden tegenwoordig meer multifunctionele accommodaties gebouwd

Beleidsinstrumenten

- Bij vrijwel alle sportaccommodaties (m.u.v. de tennisaccommodaties) zijn het onderhoud, het beheer, de exploitatie en eigendom in handen van de gemeente. Dit heeft als voordeel dat de gemeente alle 'macht' heeft over de accommodaties. Bij eventuele onderbezetting kan een accommodatie worden 'opgeëist' en worden verkocht. De opbrengsten kunnen vervolgens weer worden geïnvesteerd in de sociale infrastructuur
- De gemeente wil graag een regierol hebben en de uitvoering door private partijen laten plaatsvinden. Deze private partij is vaak de VSU, welke voornamelijk gesubsidieerd wordt door de gemeente. De twee partijen (gemeenten en VSU) zijn zodoende afhankelijk van elkaar wat zorgt voor wederzijdse controle en een goede balans
- De gemeente kent concreet de volgende beleidsinstrumenten:
 - Algemene Subsidie Verordening (ASV)
 - Op basis van onderzoek naar de behoefte aan sociale infrastructuur wordt besloten of nieuwe accommodaties worden aangelegd. Tevens gebeurt dit op basis van normeringen die binnen de sector gelden
 - Onderwijsverordening; op basis hiervan wordt de gemeente verplicht te zorgen voor voldoende sport- en beweegmogelijkheden voor het onderwijs. De gemeente beheert en exploiteert alle gymnastieklokalen
 - In een aantal gevallen bestaat er een samenwerking tussen de verenigingen en de gemeente omtrent het onderhoud en de exploitatie van de accommodatie. De zwembaden worden grotendeels geëxploiteerd en onderhouden door de gemeente
 - Tarievenstelsel; de gemeente zorgt d.m.v. het tarievenstelsel voor een forse subsidiëring, waardoor zij hoopt een stimulans af te geven om te gaan sporten. Dit leidt wel tot een grote 'negatief saldo'. Als de gemeente niet deze subsidiëring zou geven, maar de prijs zou gaan doorberekenen dan was er meer sturing mogelijk. Dit komt doordat er dan gericht kan worden gesubsidieerd. De gemeente Utrecht heeft hier niet voor gekozen. Dit is een politieke keuze geweest
 - Subsidies; de subsidies worden ingezet om de doelstellingen voor sportdeelname te realiseren. De gemeente kent de volgende subsidies:
 - Sportstimuleringssubsidie voor
 - Vereniging Sport Utrecht, om verenigingen te ondersteunen
 - Werkwelzijnsorganisaties, om het aanbod aan te vullen om meer jeugd aan het sporten te krijgen
 - Bevordering topsport subsidie, voor de VSU en het organiseren van topsportevenementen
 - Jeugdsubsidie
 - Subsidie voor aangepaste sporten
 - Sport technisch kader subsidie; een vergoeding van de kosten voor trainers en begeleiders
 - Sportstimulering is een belangrijk instrument in Utrecht. In de sportnota is ook een afzonderlijk hoofdstuk geschreven over sportstimulering. De doelstelling voor sportstimulering luidt: *“Voorwaarden scheppen voor aantrekkelijke en kwalitatief hoogwaardige sport- en bewegingsactiviteiten voor alle bewoners van Utrecht om daarmee een sportieve en actieve leefstijl te bevorderen.”*

- De sportstimulering is met name gericht op de schoolgaande jeugd. Hoewel de gemeente geen specifiek doelgroepenbeleid wil voeren zijn er wel groepen die extra aandacht verdienen.
- Concrete instrumenten voor de gemeente zijn de participatie in landelijke stimuleringscampagnes, zoals de Breedtesportimpuls. Er is een sportloket geopend en er wordt wijkgericht gewerkt
- De gemeente initieert zelf ook projecten t.b.v. sportstimulering, namelijk op de volgende gebieden: sport en onderwijs, sport en welzijn en openbare ruimte.
 - Sport en Onderwijs: De gemeente kent de projecten ‘Sport Scoort!’, ‘Kies je Sport’ en ‘School en Sport’ om schoolgaande kinderen en jeugdigen kennis te laten maken met sport en spel
 - Sport en Welzijn: de gemeente wil een duidelijk aanspreekpunt in de wijk realiseren, sportaanbod op basis van vraag realiseren en een nadrukkelijke samenwerking met partners in de wijk realiseren
 - Openbare ruimte; er worden een aantal maatregelen genomen om sporten in de openbare ruimte interessanter te maken. Er komt meer afstemming tussen gemeente en wijkwelzijnsorganisaties en er wordt beleid ontwikkelt op het gebied van veiligheid en beheer van de openbare ruimte
 - De gemeente kent de volgende beleidsinstrumenten om de bovenstaande projecten en acties te ondersteunen: subsidies, overleg, advies en ondersteuning (sportnota Utrecht, 2002, 10)
- Gemeentegaranties; worden zelden gebruikt. Als er gebruik van wordt gemaakt is dat in samenwerking met het SWS. Dit instrument wordt niet actief door de gemeente gepromoot
- Er vindt weinig organisatie van activiteiten plaats vanuit de gemeente. de beleidsafdeling ontwikkelt vaak het beleid en laat het uitvoeren door een derde partij. Dit gebeurt op deze wijze, omdat de capaciteit van de gemeente anders dichtslibt en omdat private partijen efficiënter kunnen werken dan een gemeente
- Er zijn consultants om onder andere verenigingen te ondersteunen, maar deze zijn uitbesteedt door de gemeente. door deze uitbesteding verwacht de gemeente een kwaliteitsverbetering, omdat de consultants in dienst van de gemeente teveel een ‘kantoorfunctie’ hadden
- Er is kortom een duidelijke taakafbakening gekomen tussen gemeente en sportuitvoerders
- Voorlichting vanuit de gemeente is zeer beperkt. Er is wel een website waarop informatie gegeven wordt. Voor de rest is de voorlichting uitbesteedt. De VSU heeft een eigen loket en organiseert ook cursussen, kennismakingsdagen etc.
- Kortweg komt het er in grote lijnen op neer dat de gemeente alle accommodatiezaken in eigen hand heeft en de randvoorwaarden er om heen zijn uitbesteedt aan derden
- Er zijn zeker een aantal verschillen te noemen tussen de beleidsinstrumenten nu en de beleidsinstrumenten begin jaren '90, namelijk
 - Het streven naar de realisatie van nieuwe accommodaties
 - Het medegebruik van accommodaties, door meerdere gebruikers
 - Er is sprake van meer professionalisering binnen de gemeentelijke overheid, onder andere met betrekking tot het inzetten van beleidsinstrumenten. Een goed voorbeeld hiervan is de sportstimulering die zich ontwikkelt heeft tot een serieus onderdeel binnen het sportbeleid
 - Het accommodatiebeleid is nu complexer dan toen. Er is meer behoefte aan multifunctionele accommodaties. Het was toen vanzelfsprekender dat er accommodaties gerealiseerd werden dan nu

Relatie privatisering – doelstellingen/ beleidsinstrumenten

- De gemeente streeft er naar een basispakket met voorzieningen aan te kunnen bieden. De gemeente zorgt ervoor dat dit minimumpakket ook gerealiseerd wordt

- De gemeente kijkt wie er mee kan financieren aan het pluspakket. Dit kan zowel een commerciële als een niet-commerciële aanbieder zijn. Het pluspakket is een aantal voorzieningen die niet tot de directe noodzaak van door de gemeente gefinancierde accommodaties behoren
- Als de kansen zich voordoen om met een private partij in zee te gaan om accommodaties te realiseren dan zal de gemeente dat niet nalaten
- De gemeente neemt geen actieve rol aan als het gaat om het samenwerking met een private partij
- Er wordt vooral gekeken naar samenwerking met private partijen bij het realiseren van topsportaccommodaties, omdat de exploitatie daarvan efficiënter door een private partij kan worden gedaan
- De gemeente houdt wel een toezichhoudende rol op accommodaties die (gedeeltelijk) geprivatiseerd zijn.
- Er zijn ook afspraken gemaakt over de geprivatiseerde accommodaties m.b.t. maatschappelijk aanvaardbare tarieven.
- Er is d.m.v. de contracten toezicht op de geprivatiseerde accommodaties en er vindt toch sturing plaats

Relatie commercialisering – doelstellingen/ beleidsinstrumenten

- Er is vrij weinig veranderd aan de doelstellingen door de commercialisering in de gemeente. De gemeente wil graag dat er veel gesport en bewogen wordt en zij stimuleert dit ook. Waar er uiteindelijk gesport of bewogen wordt maakt de gemeente niet uit
- Er is wel een bepaalde trend van individualisering in de sport te zien. Het is echter nog maar de vraag of dat een bedreiging is voor het ‘verenigingsportmodel’ waar de georganiseerde sport in Nederland op gebaseerd is
- De gemeente wil het ‘verenigingsportmodel’ in stand houden en daarmee het sporten betaalbaar houden
- De gemeente zet vrijwel geen instrumenten in om sportdeelname bij commerciële aanbieders te bevorderen.
- Commerciële aanbieders worden ook niet door de gemeente gesubsidieerd
- Wel wordt erover nagedacht hoe voor bepaalde doelgroepen sporten aantrekkelijker gemaakt kan worden
- Er is voorts nog het grondbeleid van de gemeente. Als een commerciële sportaanbieder zich in de gemeente wil vestigen, dan kan de (deskundige) afdeling Sport de afdeling Ruimtelijke Ordening adviseren of de komst van de commerciële sportaanbieder wel strookt met de (sport)doelstellingen van de gemeente. De afdeling Sport kan daarnaast adviseren over het inrichten van de openbare ruimte. Hoe wordt het aantrekkelijk voor sport, bijvoorbeeld voor de ongeorganiseerde sport als skeeleren

Doelbereiking

- Er wordt periodiek onderzoek gedaan naar de sportdeelname en de tevredenheid met sportvoorzieningen. Voor kinderen wordt dit onderzoek zelfs nog verder uitgediept.
- Onderzoeken worden opgesplitst naar wijken en wel-georganiseerde en niet-georganiseerde sporten
- Ook het beheer en de exploitatie van sportaccommodaties, bijvoorbeeld sporthallen en zwembaden, worden geëvalueerd. Dit wordt gedaan omdat de gemeente zo efficiënt mogelijk wil/moet werken
- De sportdeelname wordt periodiek gemeten en er zijn concrete doelstellingen gesteld voor de komende jaren
- Sportstimulering wordt ook geëvalueerd
- Ook op het gebied van het realiseren van nieuwe accommodaties zijn zeer concrete doelen gesteld. Deze worden ook geëvalueerd. Tot nu toe is de uitvoering van de doelstellingen vrij goed te noemen
- Volgens de sportnota (2002, 24) gaat de gemeente een compleet onderzoeksprogramma opstellen voor:

- Het in kaart brengen van wensen en behoeften van verschillende gebruikers en doelgroepen. Weten wat zij willen en doen op sportbeleid, kortom inzicht in hun 'sportgedrag' is essentieel bij de uitvoering van het eigentijds en marktconform beleidsprogramma
- Het in beeld brengen van investerings- en exploitatiemiddelen voor de kwaliteitsverbetering van de eigen sportaccommodaties
- Onderzoek naar de hoogte van subsidie- en garantiestromen die nodig zijn om en projecten, evenementen en voorzieningen van andere spelers in het veld mede tot uitvoering te kunnen brengen
- Het doen van nul- en effectmetingen voor gemeentelijke projecten en activiteiten alsmede projecten van derden
- Het uitvoeren van een sportimago onderzoek in combinatie met onderzoek naar het imago van Utrecht als sportstad
- Het maken van een analyse van de Utrechtse situatie als het gaat om de relatie tussen sport, bewegen en gezondheid

Extra:

Op de website valt te lezen:

De Gemeentelijke sportaccommodaties

Onze gemeentelijke sportaccommodaties zijn laagdrempelige voorzieningen waarin alle bewoners van Utrecht maar ook andere gebruikers kunnen sporten en bewegen. In het kader van de intensivering van sportstimulering is het belangrijk dat deze basisvoorzieningen blijven bestaan. Maar we kiezen in de komende jaren nadrukkelijk wel voor de verbetering van de kwaliteit van onze bestaande sportaccommodaties (in onderhoud, service, beheer en productaanbod) die we op een sociaal economische wijze gaan exploiteren.

Wij vinden het belangrijk dat consumentengroepen die aan een bepaalde sportvoorziening behoefte hebben maar dat bij de commerciële sportaanbieders niet vinden (zowel in aanbod als in prijsniveau), de mogelijkheid moeten krijgen om te kunnen sporten. Wij denken dan met name aan kinderen als het bijvoorbeeld gaat om het aanbieden van zwemonderwijs in relatie tot veiligheid. En aan mensen met een functiebeperking die wanneer zij willen sporten, specifieke aanpassingen en voorzieningen nodig hebben. Maar bijvoorbeeld ook aan sportverenigingen die gebruik van voorzieningen willen maken tegen een "maatschappelijk aanvaardbaar tarief".

De Commerciële sportaccommodaties

Aangezien we u een compleet aanbod willen laten zien de de sportmogelijkheden in Utrecht, zijn ook de adressen van de commerciële sportaanbieders opgenomen. Deze informatie is echter minder uitgebreid. U vindt het adres en indien er een website bestaat, wordt deze vermeld.

BIJLAGE 6

Gespreksverslag Cees van Loon

Cees van Loon is adviseur bij Marktplan Adviesgroep. Voor hij daar aan de slag ging heeft hij onder andere gewerkt als afdelingshoofd Sport bij de gemeente Nijmegen en als interim-manager Sport bij de gemeente Zwolle.

Doelstellingen

- Over het algemeen zijn doelstellingen bij gemeenten hetzelfde en slecht meetbaar. Er is/ wordt weinig gebruik gemaakt van zgn. SMART-geformuleerde doelstellingen.
- Bij vrijwel alle gemeenten is de centrale doelstelling: 'Sportdeelname bevorderen'.
- De uitwerking in subdoelen heeft vaak het karakter van sociale integratie, participatie, gezondheidsbevordering, normen en waarden, opvoeding etc.
- Wel is er de trend om doelstellingen steeds specifiekere te formuleren. Minister van der Hoeven geeft hierbij het goede voorbeeld door meer gebruik te maken van specifiekere doelstellingen.
- Er is vrijwel geen verschil tussen wel of niet geprivatiseerde gemeenten wat betreft doelstellingen.

Ontwikkelingen

- Bij privatisering is het de vraag of het een op zichzelf staand fenomeen is, of dat het voortkomt uit maatschappelijk ontwikkelingen, door bijvoorbeeld een andere kijk op overheidsuitvoering. Het lijkt steeds meer vanuit de maatschappelijke ontwikkelingen te komen.
- Privatisering komt ook voort uit de financiële druk die gemeenten ervaren. Doordat sport geen kerntaak van de gemeente is, vinden hier eerder bezuinigingen plaats, bijvoorbeeld door privatisering.
- Er is een ontwikkeling zichtbaar dat omschreven wordt als 'de kant van de sport' (privatisering). Hiermee wordt bedoeld op de zeggenschapsverhoudingen en eigendomsverhoudingen in de sportwereld, met betrekking tot accommodaties. De eigendomsverhoudingen zijn namelijk allesbepalend voor de ontwikkeling van de sport in Nederland.
- Uit praktijkervaring blijkt dat als de accommodatie in eigen handen is van de verenigingen er een enorme ontwikkeling kan plaats vinden van deze tak van sport. Voorbeelden hiervan zijn hockey (gegroeid en kennen geen problemen, maar hebben wel vaak alles in eigendom) en heel concreet de Eiffeltowers uit Den Bosch. De Eiffeltowers hebben hun eigen (basketbal)sporthal, wat heeft geleid tot een enorme ontwikkeling van de sport basketbal en een groei van de leden.
- Zwembaden echter kennen deze luxe niet, omdat vrijwel geen zwembad geëxploiteerd wordt door de zwemvereniging zelf. Dit leidt ertoe dat de zwemvereniging op vervelende tijden worden ingepland, meestal op tijden dat er geen bezoekers zijn voor het zwembad. Op zo'n moment valt er geen winst te behalen voor de exploitant en zal de zwemvereniging gebruik mogen maken van het zwembad.
- Het wordt dan ook tijd dat de zeggenschaps- en eigendomsverhoudingen ter discussie worden gesteld. Het is interessant wat hieruit zou voortvloeien. Meer sportverenigingen zouden in ieder geval een eigen accommodatie kunnen hebben.
- Er is ook een maatschappelijk/ economische ontwikkeling (ook wel: commercialisering) zichtbaar. Dit is begonnen met het oprichten van o.a. fitnesscentra, zwembaden en tennisparke. Doordat er

- een groeiende behoefte was (en is) aan dit soort voorzieningen heeft het ondernemerschap zich ontwikkeld. Hierbij is winst eigenlijk altijd de uitgangspositie.
- Door deze ontwikkeling van het ondernemerschap en het oprichten van steeds meer voorzieningen door particulieren is de monopoliepositie van de overheid op het sportgebied onder druk komen te staan. Dit heeft geleid tot verschuivingen binnen de gemeente, onder andere het invoeren van privatiseringen.
- Ook is er een steeds grotere sportbehoefte om individueel te sporten. Daarnaast wordt ook meer nadruk gelegd op bijvoorbeeld de relatie tussen sporten en gezondheid (maatschappelijk fenomeen).
- Ook zijn er kerntakendiscussies geweest binnen vrijwel alle gemeenten. Cees benadrukt echter dat commercialisering niet alleen het gevolg is van kerntakendiscussies.

Beleidsinstrumenten

- De volgende beleidsinstrumenten zijn bekend en worden onderscheiden;
- JURIDISCH:
 - Accommodaties; “Het primaire instrument” dit beslaat zo’n 90% van het sportbeleid
 - Erfpachtovereenkomst; dit beoogt de sportfunctie van een acc in stand te houden. De gemeente controleert of de sportfunctie er ook echt blijft.
 - Exploitatieovereenkomst; de gemeente exploiteert de acc
 - Prestatieovereenkomst; er vindt een vaststelling plaats van te leveren diensten tussen bijvoorbeeld een exploitant en de gemeente
- FINANCIËEL:
 - Subsidies en tarieven
 - Sportstimuleringen
 - Gebruiksvergoeding (geprivatiseerd eigendom); Dit is een vergoeding waar de gemeente een budget voor heeft, maar wat ze aan de clubs over laat. De clubs plegen van dit geld onderhoud aan kleedkamers, velden etc.
 - Erfpachtcanon; er wordt een vergoeding betaald aan (i.c.) de gemeente voor het gebruik van haar eigendom. Dit leidt tot een sterke sturing van de gemeente, want zij kan de hoogte van de vergoeding bepalen. Een voorbeeld is Nijmegen dat €0,10 vraagt per m2 en Den Bosch dat €10 vraagt per m2.
 - WOZ; de gemeente kan subsidies verstrekken om de WOZ weer te vergoeden.
 - Concurrentiebeding; bedingen dat er geen andere sportaccommodaties in de buurt mogen komen. Een goed voorbeeld is dat in bijna iedere gemeente zwemverenigingen niets aan school- en leszwemmen mogen doen.
- COMMUNICATIEF:
 - Overleg
 - Er moet meer worden gesproken over afwijkingen van de afgesproken en behaalde resultaten. → Contractjes ‘waar reken ik je op af’. Dit gebeurt op de markt ook, denk aan een aannemer voor het bouwen van een huis.
 - ‘In gebruik geving’; dit is een zgn. ‘vergeten’ instrument van de gemeente. Het is een ondersteunend instrument voor doelgericht beleid voor de georganiseerde sport. De gemeente bepaalt namelijk wie waar mag sporten op bepaalde sportaccommodaties. Van dit instrument wordt veel te weinig gebruik gemaakt. De gemeente gebruikt ieder jaar weer hetzelfde rooster voor sportaccommodaties.
 - Managementinformatie; er moeten meer trends gesignaleerd worden, hoe meer de rol op afstand is (privatisering), hoe strakker alles geregeld moet worden.
 - Lijn met gebruikers; Als er sprake is van privatisering moet gekeken worden of diegene wel jouw doelgroepen bediend, bijv wat betreft tarief en openingstijden. Dit kan worden nagegaan door middel van bijvoorbeeld enquêtes of klantenpanels
- Er is een verschil te noemen tussen wel en niet geprivatiseerde gemeenten. Daar waar veel geprivatiseerd is, wordt veel meer het instrument van overleg ingezet. Er moet uiteraard meer overleg zijn, omdat er een nieuwe partij bij is gekomen in het proces, maar ook is de gemeente zich meer bewust van de rol op afstand. Er moet meer denkwerk verricht worden om de nieuwe,

private, partij zover te krijgen als dat jij wilt. Hierdoor zijn gemeenten veel meer met de inhoud bezig. De gemeente wordt veel effectiever. Gemeenten zijn scherper op input vs resultaat. Ook is er bijvoorbeeld vaker sprake van monitoring.

Effecten

- 'RSO' → standaard sportdeelname (het effect) meten. Dit gebeurt steeds meer in gemeenten.
- Er is wat betreft de instrumenten en de doelstellingen geen causaal verband aan te tonen. Daarvoor is er te weinig onderzoek gedaan. Er kan ook moeilijk een relatie worden aangetoond, omdat er onduidelijke doelstellingen zijn.
- ONBEDOELDE EFFECTEN:
 - hoewel bezuinigen vaak het doel is, komt bij bezuinigen vaak juist meer geld kijken. Omdat er bijv geprivatiseerd wordt, willen clubs eerst dat het achterstallig onderhoud etc wordt weggewerkt. Dit kost de gemeente dan juist veel geld.
 - Bij zwembaden worden tarieven vaak door de exploitanten zelf vastgelegd, dit komt omdat hier geen afspraken over zijn.
 - In gebruik geving kent ook onbedoelde effecten. Mensen die te weinig opleveren worden door de particuliere ondernemer of exploitant uit het rooster gehaald en op vervelende tijden gepland, zie ook voorbeeld van de zwembaden.
 - Bepaalde doelgroepen kunnen worden bevoorrecht door wel te worden toegelaten, andere juist weer niet. Bijvoorbeeld ouderen die niet meer aan de bak komen.
 - Sporten die buiten het gemeentelijk beleid vallen verdwijnen helemaal, omdat er geen markt voor is en er dus geen particuliere ondernemer is die dit wil doen.
 - Als het beheer en de exploitatie van de sport zelfstandig door de sportvereniging wordt gedaan vallen zij buiten de gemeentelijke ondersteuning.

Gespreksverslag Mark Monsma

Mark Monsma is medewerker bij het NOC*NSF. Daarvoor heeft hij onder andere bij de VNG gewerkt en kent zodoende zowel de kant van de gemeenten als van de sportverenigingen. Mark heeft Bestuurskunde gestudeerd aan de Universiteit Twente.

Doelstellingen

- Vroeger (grofweg tot aan de jaren '70) waren de doelstellingen van gemeenten wat betreft sport heel beperkt. In de jaren '70 kwam daar door de sportstimulering verandering in en was er meer oog voor de sociale aspecten van sport. In de jaren '90 kwam er ook oog voor het maatschappelijk belang van sport. Vanuit dit maatschappelijk oogpunt kwam de BSI als vervolg, wat leidde tot meer aandacht voor de sportdoelstellingen van gemeenten.
- De sportdoelstellingen bij gemeenten zijn voornamelijk gericht op goede accommodatievoorzieningen en sportstimulering.
- De gemeente zou ook veel meer kunnen doen met sport, zo zou er bijvoorbeeld veel meer kunnen worden samengewerkt met sportverenigingen.
- Het grootste probleem bij gemeenten is vaak de begroting, er is bijna altijd geld te kort. Daarnaast zijn een aantal gemeenten blijven hangen in vroegere tijden en richten zij zich in de doelstellingen voornamelijk (zo'n 90% tot 95%) op accommodaties, groenvoorzieningen etc.
- Gemeenten zouden de doelstellingen wat betreft inhoudelijk sportbeleid nog beter kunnen inzetten door niet alleen een goed voorzieningenniveau na te streven, maar door sport ook maatschappelijk in te zetten. Er zijn 3 aspecten waarop sport belangrijk is in de samenleving en waar de gemeente haar 'sport'-doelstellingen op kan richten, namelijk lichamelijke, mentale en sociale gezondheid.
- Doelstellingen zijn ook totaal niet SMART geformuleerd. Doelstellingen moeten worden geoperationaliseerd om ze te kunnen meten. Dit gebeurt veel te weinig. Opgemerkt wordt dat in grotere gemeenten dit wel beter is. Dit komt door een grotere beleids capaciteit.
- Financieel gezien is sport ook vrijwel altijd de sluitpost van de gemeente.
- 5 verbeterpunten voor gemeenten staan in de lokale sportagenda van NOC*NSF!
- In Nederland kennen we geen echte sportwet. Dat wat geregeld is op het sportgebied staat verwoord in de Welzijnswet. Wat daar uit naar voren komt, is het op peil houden van het voorzieningenniveau op recreatief gebied door de gemeente. Dit kan gezien worden als een beetje een wettelijke taak van de gemeente.
- Hier gaat het één en ander in veranderen door de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO), welke waarschijnlijk op 1 juli 2006 in werking treedt. Er komt een nieuwe organisatievorm voor zorg en welzijn, waarbinnen taakgebieden worden geformuleerd. De gemeente mag zelf haar taakstelling formuleren, zo ook voor de Welzijnswet. Dit leidt ertoe dat de kleine wettelijke basis die er was voor de gemeenten voor het sportbeleid zal wegvallen. Het is echter maar de vraag of gemeenten dit inderdaad aangrijpen om zodoende nog minder aan sportbeleid te hoeven doen. Waarschijnlijk niet.

Ontwikkelingen

- Binnen het sportbeleid is het vanuit vroeger al zo geweest dat het beschikbare budget voornamelijk naar accommodaties gaat. Dit veranderde iets op het moment dat privatisering een populair fenomeen werd. Deze verandering hield in dat door privatisering en het uitbesteden van klein onderhoud en de exploitatie er iets minder uitgaven waren voor de gemeente. In de laatste paar jaren is hier de breedtesportimpuls (bsi) van belang geweest, omdat gemeenten zodoende een sportproject konden opzetten voor de helft van de kosten. De focus van de gemeente is en blijft echter het accommodatiegebeuren, dit bepaalt het sportbeleid voor zo'n 85% tot 90%. Gemeenten kijken wel steeds meer wat er nog meer kan worden gedaan dan alleen maar het neerzetten van accommodaties.
- Privatisering van sportaccommodaties is een belangrijke ontwikkeling geweest. In het midden van de jaren '90 was dit een ware hausse, nu is dit wel minder.

- Bij privatisering staat een gemeente een deel van haar bevoegdheden af aan de sportvereniging en dus raakt de gemeente een deel van haar sportbeleid kwijt. Privatisering en kerntakendiscussies komen vanuit de gemeente en worden vanuit de gemeente aangestuurd.
- In het rijtje met ontwikkelingen (Priv, Comm, Ktd) is commercialisering een vreemde eend in de bijt. Commercialisering is namelijk een externe maatschappelijke ontwikkeling waar je als gemeente mee wordt geconfronteerd. Het gebeurt gewoon. Echter, commercialisering heeft geen directe link met de bevoegdheden van de gemeente, de gemeente raakt geen bevoegdheden kwijt.
- Een andere interessante ontwikkeling is de stimuleringsregeling vanuit het Rijk. Er is zo ook een alliantie gesloten tussen het ministerie en het NOC*NSF waarin het ministerie wil dat er in 2010 9 van de 10 scholen 5 keer per week sporten. Er is echter geen wettelijke basis voor, mede door het WMO. Het is echter niet de verwachting dat er nu schokkende veranderingen komen, maar bijvoorbeeld over 25 jaar, als er ook weer een andere generatie is, kan het zo zijn dat gemeenten gaan denken, waarom voeren we eigenlijk zoveel sportbeleid? Dit is onze taak helemaal niet. Dat kan gaan gebeuren in de toekomst.
- Dit is onder andere een reden waarom er samen met het ministerie hard wordt nagedacht over een sportwet. Wel moet er zeer goed worden nagedacht over wat er in komt te staan.
- Vooral de interne ontwikkelingen (priv, ktd) zijn interessant vanuit bestuurskundig oogpunt. Commercialisering raakt het sportbeleid van de gemeente niet.
- De belangrijkste ontwikkeling van dit moment is de WMO. Hierin komt geen sport voor, maar wel andere terreinen die sport raken, bijvoorbeeld vrijwilligers. De vraag is bij deze ontwikkeling of gemeenten het sportbeleid boven water blijven houden!

Beleidsinstrumenten

- Een belangrijk instrument voor gemeenten is de BOS-impuls. Dit is een instrument, duidelijk gericht op een bepaalde doelgroep.
- 5 onderwerpen (sportaccommodatie en ruimte, sportverenigingen, onderwijs, maatschappelijke binding en topsport) met beleidsimpulsen voor gemeenten staan in de lokale sportagenda van NOC*NSF! → INTERESSANT!!
- Het beleidsinstrumentarium van gemeenten bestaat veelal uit 2 instrumenten, namelijk tarievenbeleid en het subsidiëren van sportstimulering. Hier vallen ook concrete instrumenten onder, bijvoorbeeld prestatiecontracten.
- Deze indeling van instrumenten is eigenlijk vanuit de historie zo gegroeid en is vaak gekoppeld aan de doelstellingen van gemeenten. Die zijn vaak gericht op subsidies voor accommodaties en het in stand houden hiervan. Daarnaast is die vaak gericht op subsidies voor sportstimulering om mensen aan het sporten te houden.
- Er is niet echt een verschil op te merken tussen wel en niet geprivatiseerde gemeenten. Als een verschil moet worden genoemd dan is het dat wel geprivatiseerde gemeenten wellicht meer aandacht hebben voor sportstimuleringsregelingen.
- Gemeenten kunnen de huidige instrumenten ook beter c.q. anders inzetten door de verdelingsleutel binnen de gemeente te bekijken. Ten eerste: Binnen de NOC*NSF wordt gedifferentieerd voor wat betreft sportbonden en ook sportverenigingen. Zij die ambities hebben om echt iets neer te zetten krijgen meer aandacht en meer steun dan anderen. Dit kan bij gemeenten ook. In Enschede wordt daar nu ook mee geëxperimenteerd, door verenigingen die een grote maatschappelijke waarde hebben en daar waar sociale armoede is extra geld/ subsidie te geven
- Ten tweede kan een gemeente 2 (of meer) verschillende beleidsterreinen combineren. Dit kan zowel qua beleid als qua budget. Als er voor de afdeling sport een sporthal wordt gebouwd en een maand later voor de afdeling onderwijs een gymzaal dan kan beter het geld van beide terreinen bij elkaar worden gelegd om daarmee een grote sporthal met gymfunctie te bouwen.

Effecten

- Het is moeilijk te zeggen of de effecten die gemeenten nastreven ook daadwerkelijk bereikt worden. Het is bij gemeenten over het algemeen niet zo goed gesteld met de resultaatmeting/ monitoring.

- Er zijn Mark weinig negatief onbedoelde neveneffecten van het beleidsinstrumentarium bekend. Wel een positieve, namelijk dat meer sporten door werknemers leidt tot minder verzuim.
- Wat interessant is, is dat het sportbeleid van gemeenten autonoom is. In totaal wordt er ongeveer 1 miljard euro besteedt aan sport door alle gemeenten.
- Effecten van sportbeleid kunnen zijn dat er minder geweld en agressie op straat is. Door in probleemwijken meer sportvoorzieningen te realiseren wordt er meer gesport door kinderen, wat de kinderen ten eerste van de straat houdt en ten tweede er voor zorgt dat kinderen na actief te hebben gesport geen zin meer hebben om te gaan 'keten'. Een voorbeeld is de Bijlmer-atletiekbaan. Dit
- Een ander effect dat sport kan hebben is gezondheid. Er is steeds meer sprake van overgewicht bij mensen. Door veel te sporten, dit kan worden bevorderd door goed sportbeleid, wordt overgewicht tegen gegaan en voelen mensen zich mentaal en fysiek fitter.
- Door op sport te bezuinigen, kunnen op andere terreinen juist ook weer hogere kosten ontstaan. Een voorbeeld is dat te weinig sport en bewegen bij mensen kan leiden tot een hoger verzuim op het werk, wat weer leidt tot hogere kosten.

Extra

- Sportverenigingen zijn belangrijker t.o.v. sportscholen, omdat wij in Nederland uniek zijn met ons systeem van vrijwilligers binnen de sport. Er zijn in NL zo'n 1,2 miljoen vrijwilligers actief wat de waarde van een sportvereniging onbetaalbaar maakt. De Sportscholen zijn daarentegen puur gericht op het maken van winst. De sportverenigingen kunnen de steun dus goed gebruiken. Subsidies moeten daarom ook naar sportverenigingen gaan en niet naar sportscholen. Daarbij vindt Mark ten principale dat met overheidsgeld geen sportscholen gesubsidieerd moeten worden.
- Er is teveel wet- en regelgeving voor sportverenigingen en haar vrijwilligers. Daar is duidelijk niet goed genoeg over nagedacht. Een voorbeeld is enerzijds het heffen van OZB bij verenigingen, wat soms wel 30% van de begroting is, terwijl anderzijds dezelfde sportvereniging weer zwaar gesubsidieerd wordt om de begroting rond te krijgen. Ook allerlei hygiëneregels zijn onhandig, omdat dan heel veel vrijwilligers allerlei certificaten moeten halen om achter de tap te mogen staan.
- Wetenschappelijk gezien is het interessant om de interne motivatie van een gemeente te bekijken om met sport wat te doen. Daarnaast is de WMO een interessant onderwerp!

Gespreksverslag Mark van den Heuvel

Mark van den Heuvel is werkzaam bij het Mulierinstituut in 's-Hertogenbosch als senior adviseur/programmameider. Hij houdt zich onder andere bezig op de gebieden sport, stedelijke ontwikkeling en ruimtelijke ordening. Hij krijgt vooral opdrachten voor onderzoek van gemeenten, onder andere heeft hij onderzoek gedaan voor de gemeenten Amsterdam, Den Haag en Tilburg. Ook heeft Mark onderzoek gedaan voor de KNVB.

Doelstellingen

- Doelstellingen die voornamelijk voorkomen bij gemeenten zijn de volgende:
 - Zoveel mogelijk mensen laten sporten
 - Aanbod van sport verhogen door accommodaties te verbeteren
 - Het verbeteren en inrichten van ondersteuning van de sport
 - De sociale binding met de stad verbeteren door sport
 - Door middel van sport de stad aantrekkelijker maken voor mensen om te wonen en voor bedrijven om zich te vestigen
 - In grote steden is topsport belangrijk. Onder andere om evenementen te kunnen organiseren, maar ook zeker als uithangbordje van de stad.
- De doelstellingen voor sport zijn bij de grotere gemeenten de laatste jaren wel beter geworden en ook is er meer en serieuzere aandacht voor. Voor kleinere gemeenten geldt dit niet.
- Wat nog beter kan en moet bij gemeenten is het samenwerken met andere sectoren, de zogenaamde intersectorale samenwerking.
- Als er bredere doelstellingen worden geformuleerd is intersectorale samenwerking zelfs vrijwel noodzakelijk. Een voorbeeld hierbij is het realiseren van nieuwe accommodaties of een sportcentrum i.s.m. andere sectoren.
- Wat belangrijk is om binnen een gemeente in ieder geval terug te zien (mogelijke indicatoren) is het volgende:
 - SMART geformuleerde doelstellingen
 - Een samenhangend verhaal over sportbeleid en de visie op sport en sportbeleid. Belangrijke punten hierbij: wat betekent sport voor de gemeente en welke arrangementen en programma's passen daarbij?

Ontwikkelingen

- Kerntakendiscussies kwamen eigenlijk voornamelijk voor in de jaren '80. hierbij vroegen gemeenten zich af wat hun core-business was. Wat betreft sport kan gezegd worden dat sport hier aardig goed uitgekomen is. Dit blijkt onder andere uit het feit dat er in de jaren '90 redelijk veel geld en aandacht voor sport was. De kerntakendiscussie is tegenwoordig minder actueel.
- Wat betreft commercialisering zouden gemeenten moeten kijken of dit (bijvoorbeeld fitness- of squashcentra) ook tot het gemeentelijke beleid behoort.
- Gemeenten zouden zich meer moeten realiseren dat sportverenigingen het zo slecht nog niet hebben. Uit de Rapportage Sport 2004 zal ook blijken dat het ledenaantal bij de georganiseerde sport ongeveer gelijk blijft.
- Er is een flinke ontwikkeling geweest op het gebied van commercialisering in de afgelopen 10 jaar. Op het moment dat de commercialisering begon was er voornamelijk sprake van fitness voor bodybuilders. Na verloop van tijd is dit echter uitgegroeid tot een echt fitnesscentrum om fit en in conditie te blijven voor in principe iedereen die daarin geïnteresseerd is. Er komen langzaam maar zeker ook steeds grotere 'clubs', de zogenaamde 'sport- en leisurecentra'. De gemeenten zijn hierin zoverre bij betrokken dat zij vergunningen e.d. moeten afgeven. Over het algemeen is het zo dat als er contact is met de gemeente, dan is dit niet met de afdeling sport.
- De overheid probeert hierin wel een inhaalslag te maken. Het Rijk vindt zowel de intrinsieke waarde (plezier maken, ontspanning etc), als de extrinsieke waarde (bijvoorbeeld de BOS-driehoek en intersectoraal beleid) van sport belangrijk.
- Een goede ontwikkeling is de opkomst van kunstgras. Door het leggen van kunstgras kan een sportaccommodatie een multifunctioneel gebruik krijgen, waardoor minder ruimte is benodigd

voor sportaccommodaties in zijn totaliteit. Daarbij levert een eventuele verkoop van ‘overbodige’ velden c.q. accommodaties ook nog eens geld op.

- Wat nog beter kan is het inspringen op de ontwikkeling van vermenging van sport en beweging. Er wordt steeds meer gesport in de openbare ruimte. Een gemeente kan nog meer inspringen op deze ontwikkeling door bijvoorbeeld skate-banen of joggingbanen aan te leggen.
- Een interessante ontwikkeling die aansluit bij de ontwikkeling in de samenleving en die bij gemeenten goed is om terug te zien, is de ontwikkeling van sportbedrijven. Er is dan sprake van een bedrijfsmatig opgezette afdeling van de gemeente, maar wel met behoud van publieke belangen. Een goed voorbeeld hiervan is de NV in Amersfoort.

Beleidsinstrumenten

- De belangrijkste en meest gebruikte beleidsinstrumenten van gemeenten zijn subsidies en tarieven. De vraag is hierbij hoe gemeenten dit in zetten. Om de gehele subsidiëring transparant te laten zijn kan gekozen worden om sportverenigingen de volledige huur te laten betalen om vervolgens aan de hand van deze kosten de sportverenigingen te subsidiëren
- In de probleemstelling wordt de term ‘sturing’ gebruikt. Sturing omvat echter wel meer dan alleen de instrumenten. Bij sturing van de gemeente moet ook worden nagedacht over hoe het gemeentelijke sportbeleid moet worden gestuurd.
- Een sportraad kan naast subsidies en tarieven een interessant instrument voor een gemeente zijn. Vaak is een sportraad adviserend van aard en kan het goede adviezen geven. Een sportraad vertegenwoordigt de georganiseerde sport. In een enkel geval is de sportraad een bestuursorgaan van de gemeente. In dat geval is zij een opdrachtgever van de afdeling sport van de gemeente.
- Andere instrumenten voor een gemeente zijn:
 - Het planningsinstrument; hierbij kan de behoefte aan voorzieningen voor sport worden bepaald.
 - Verenigingsondersteuning; professionele hulp voor verenigingen om problemen te kunnen oplossen.
 - BSI en BOS-impuls; de stimuleringsregelingen vanuit het Rijk
- Wat belangrijk is om binnen een gemeente in ieder geval terug te zien (mogelijke indicatoren) is het volgende:
 - Subsidies
 - Tarievenstelsel
 - Sportraad met vertegenwoordigers van de sport
 - Website waar sportverenigingen terecht kunnen voor informatie en waar zij vragen kunnen stellen (de zogenaamde digitalisering).

Effecten

- Er kan niet echt sprake zijn van een echt effect van een instrument. Wel kunnen er effecten zijn van beleid. Als het gaat om instrumenten kan er beter getoetst worden op bruikbaarheid van het instrument, niet op de effecten.
- De RSO is een prima methode om effecten van sportbeleid te meten. RSO staat voor Richtlijn Sportdeelname-Onderzoek. Het doel van de RSO is om onderzoek te doen naar sportdeelname. Dit moet leiden tot een betrouwbaar en representatief beeld van de sportdeelname in Nederland en de overeenkomsten en verschillen die hierin op lokaal niveau bestaan.
- Harde conclusies trekken over de doelstellingen die gemeenten hebben geformuleerd is moeilijk, omdat de doelstellingen hiervoor niet duidelijk en meetbaar genoeg zijn. Wel kan er dus onderzoek worden gedaan naar sportparticipatie, maar het is niet met zekerheid te zeggen of een eventuele toename van sportparticipatie een gevolg is van het sportbeleid.
- Wat nog beter kan bij gemeenten, is het stellen van duidelijke doelstellingen en deze ook operationaliseren. Nu de BOS-impuls net begint is dat een goed voorbeeld. Door vanaf het begin aan de BOS-impuls duidelijke doelstellingen te stellen en deze te operationaliseren kan straks het effect worden gemeten.

- Daarnaast kan ook de methode om doelstellingen te meten nog beter binnen gemeenten. Dus niet alleen het aantal sporters moet worden gemeten, maar dat wat je echt wilt weten. Hiervoor moeten dus duidelijke en meetbare doelstellingen zijn gesteld.
- Het is interessant voor gemeenten om ontwikkelingen binnen de gemeente te monitoren. Zodoende worden gelijk effecten gemeten.
- Neveneffecten zijn er zeker ook. Een belangrijk positief neveneffect zijn de sociale gevolgen. Door contacten die de sporters opdoen ontstaat netwerkvorming.
- Wat belangrijk is om binnen een gemeente in ieder geval terug te zien (mogelijke indicatoren) is het volgende:
 - Inzetten van de RSO om de sportparticipatie te meten
 - Verenigingsmonitor
 - Een samenwerking tussen de gemeente, sport en school.

Extra

- Grote gemeenten, zoals Amsterdam, Den Haag en Utrecht, kennen het zogenaamde 85+overleg. Dit is een min of meer informele bijeenkomst van onder andere bestuurders en afdelingshoofden om eens bij elkaar te zitten en ervaringen uit te wisselen. Er is hier niet echt sprake van een instrument, maar gemeenten kunnen op deze wijze van elkaar leren en ideeën opdoen.
- Schema van Smits (proefschrift milieubeleid) in: v/d Poel en v/d Heuvel.
- Gemeente waar wel veel privatisering is: Tilburg
- Gemeente waar weinig privatisering is: Oss

Gespreksverslag Theo Straub

Theo Straub is medewerker bij het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Hij is daar werkzaam bij de directie sport. Hij heeft ALO en sociologie (universitair) gestudeerd.

Doelstellingen

- Een algemene doelstelling is dat de gemeente graag voor de eigen bevolking een zo goed mogelijke sportfunctie wil opbouwen en in stand wil houden.
- Daarnaast wordt stimulering van de eigen bevolking belangrijk gevonden en de stimulering van sportdeelname in het algemeen. Wel richt stimulering van sportdeelname zich vaak op bepaalde doelgroepen.
- Een doelstelling die ook voorkomt is het realiseren van sportvoorzieningen voor bepaalde doelgroepen.
- Opgemerkt wordt dat Nederland al een vrij hoog niveau van sport kent en dat dat niet vergeten moet worden. Wel kan het halen van de Nederlandse Norm Gezond Bewegen nog beter.
- Doelstellingen worden niet echt specifiek geformuleerd. Het SMART formuleren gebeurt nog te weinig, maar er is wel een trend zichtbaar dat gemeenten steeds specifiek en meetbaarder de doelstellingen formuleren.
- De aandacht voor doelstellingen binnen gemeenten kan wel beter. Mede om dat te bevorderen worden op landelijk niveau stimuleringsregelingen uitgewerkt en worden gemeenten hiermee in aanraking gebracht. Voorbeelden zijn de BOS-impuls en de BSI.
- Voordat een gemeente echter ergens toe besluit moet een duidelijke en zorgvuldige afweging worden gemaakt, mede voor wat betreft het budget. Het budget kan tenslotte maar één keer worden uitgegeven. Theo heeft niet het idee dat sport specifiek een ondergeschoven kindje zou zijn wat betreft doelstellingen.
- Er zijn niet echt verschillen op te merken qua doelstellingen tussen wél en níet geprivatiseerde gemeenten. Het privatiseren is voornamelijk een poging van gemeenten om zo efficiënt mogelijk te werken.
- Vanuit het ministerie van VWS wordt ook gehamerd op het bevorderen van sport, maar wel op een verantwoorde manier.

Ontwikkelingen

- Er is een viertal ontwikkelingen te signaleren, namelijk de kerntakendiscussies, privatisering en commercialisering. De andere staat verderop uitgewerkt.
- Hierbij moet worden opgemerkt dat kerntakendiscussies meer een bestuurlijke operatie van binnenuit zijn, vaak ook ingegeven door dat er bezuinigingen moeten plaats vinden. Dit kan bijvoorbeeld komen doordat er vanuit de rijksoverheid minder geld wordt gestort in het gemeentefonds. De gemeente is in grote mate vrij dit geld te besteden zoals zij dit wil, maar als er dus minder geld vanuit het Rijk bij gemeenten binnenkomt, zal er bezuinigt moeten worden.
- Privatisering en commercialisering is meer een algemene maatschappelijke ontwikkeling. Je wordt er als gemeente mee geconfronteerd en je moet je er aan aanpassen.
- Bij privatisering is er voornamelijk sprake van privatisering van accommodaties, wat inhoudt dat het beheer en evt. de exploitatie worden afgestoten van publieke zaken naar de private sfeer.
- Privatisering heeft binnen gemeenten geleid tot veel discussies. De vraag was dan of de taken niet veel effectiever en efficiënter konden worden uitgevoerd door anderen.
- Commercialisering is van vroeger uit steeds verder uitgebouwd. Het is ooit begonnen met een aantal vechtsportscholen. Vervolgens was er de trend van fitnesscentra e.d. en tegenwoordig vindt commercialisering in veel verschillende takken van sport plaats.
- Ook commercialisering heeft veel teweeg gebracht binnen gemeenten. Hier ging het voornamelijk over de vraag of een accommodatie beter op commerciële basis kan worden gerund. Zodoende zou het al lang mooi zijn als een accommodatie quitte speelt en de gemeente geen geld hoeft bij te leggen. Eventueel gemaakte winst is voor een gemeente niet belangrijk, het is tenslotte een non-profit organisatie.

- Gemeenten participeren op deze ontwikkelingen door er rekening mee te houden in het beleid en het beleid er ook op aan te passen. Dit gaat dan niet alleen op het gebied van sport, maar ook op het gebied van Ruimtelijke Ontwikkeling. Welk aanbod van sport moet er komen, waar moet dat komen zijn vragen die daarbij belangrijk zijn. Ook kan beslist worden over commerciële accommodaties of over evt. geprivatiseerd aanbod. (moeten wel dat behartigen wat jij als gemeente wilt M.L.)
- De vierde ontwikkeling c.q. trend is dat gemeenten steeds meer taken die niet tot de harde kern van overheidstaken behoren uit besteden aan anderen. Dit kan heel ver gaan, bijvoorbeeld de 'SRO' in Amersfoort. Dit is de dienst die belast is met de uitvoering van sportbeleid en het beheer van alle accommodaties. Dit is nu ondergebracht in een NV en werkt in opdracht van de gemeente Amersfoort. Hierdoor kan het gemeentelijke apparaat klein blijven.

Beleidsinstrumenten

- Er zijn eigenlijk oneindig veel instrumenten voor een gemeente om in te zetten. Als de gemeente er maar het nut van inziet zal zij ieder idee kunnen gebruiken om haar beleid uit te voeren.
- De meest gebruikte instrumenten zijn de volgende (al onderverdeeld)
- **FINANCIEEL:**
 - Bijdragen aan de lokale accommodaties. Dit is vaak een bijdrage m.b.t. de exploitatie en dit zowel een directe als een indirecte bijdrage zijn.
 - Subsidies in alle vormen die er zijn; een veelvoorkomende bij sportverenigingen is een bijdrage per jeugd lid. Dit geld zal over het algemeen ook worden gebruikt voor doelstellingen van de jeugd. Zodoende proberen gemeenten steeds meer te sturen op sportgebied en dus ook proberen de doelstellingen te realiseren.
 - Breedtesportimpuls (BSI); een belangrijk instrument dat door de rijksoverheid is uitgewerkt, maar waarin de gemeenten veel beleidsvrijheid heeft, omdat zij zelf mag bepalen welke activiteiten en onderwerpen in het project komen. Dit instrument wordt door de gemeente als belangrijk instrument erkent, omdat zij zelf ook 50% van de kosten betaald. Vind je als gemeente een dergelijk instrument niet belangrijk, dan wil je er niet zoveel kosten aan kwijt zijn!
 - Buurt-Onderwijs-Sport-impuls (BOS); hiermee wordt getracht de achterstanden van jeugd van 4 – 19 jaar weg te nemen. Doordat er meerdere beleidsterreinen worden 'geraakt' moet geprobeerd worden de samenwerking met andere sectoren te bevorderen. Er is hierbij wel minder beleidsvrijheid dan bij de BSI, omdat dit al gericht is op het wegnemen van achterstanden. Dit instrument wordt door de gemeente als belangrijk instrument erkent, omdat zij zelf ook 50% van de kosten betaald. Vind je als gemeente een dergelijk instrument niet belangrijk, dan wil je er niet zoveel kosten aan kwijt zijn!
- **JURIDISCH:**
 - Regelgeving; hierbij wordt opgemerkt dat Nederland geen specifieke sportwet kent.
 - Gemeentelijke verordeningen, bijv een APV; hier moet ook de sport zich aan houden.
 - Vergunningen voor evenementen of feesten moeten ook aangevraagd worden. De sport dient hier rekening mee te houden.
- **COMMUNICATIEF:**
 - Overleg; in veel gemeenten zijn vaste overlegorganen, zoals lokale sportraden. In dit soort overleggen wordt het sportbeleid besproken en kan de wethouder met de sportvertegenwoordigers van gedachten wisselen over evt. veranderend beleid.
 - Voorlichting; dit gaat puur over informatieverstrekking naar de burgers toe over mogelijkheden van de sportvoorzieningen. Dit kan bijvoorbeeld door een voorlichtingscampagne, folders, een website of lokale radio of televisie.
- Of er een verschil bestaat tussen het inzetten van instrumenten door wél en door níet geprivatiseerde gemeenten is onbekend.
- De bovengenoemde instrumenten zijn de meest gebruikte, omdat ze veelal op basis van ervaring zullen worden ingezet. Instrumenten worden na verloop van tijd geëvalueerd en de best werkende instrumenten zullen overblijven en het meest worden ingezet.

- Een verband met de doelstellingen is dat logischerwijs een gemeente eerst de doelstellingen vast zal stellen en vervolgens de beleidsinstrumenten er bij zal kiezen.
- Een verband tussen de beleidsinstrumenten en de ontwikkelingen is er niet.
- Gemeenten kunnen het sportaanbod wat er is naar zijn (Theo) idee nog veel beter inzetten bij het oplossen van vraagstukken waar je als gemeente sowieso tegen aanloopt.

Effecten

- De effecten die gemeenten nastreven zijn duidelijk, dit zijn de doelstellingen die zijn gesteld.
- Of de effecten ook daadwerkelijk worden bereikt ligt aan hoe specifiek de doelstellingen zijn. Soms zin ze wel specifiek genoeg, maar meestal niet. Een effect dat nog te meten kan zijn is de toename van sporters in een gemeente.
- Als je over een lange periode kijkt kun je wel stellen dat er al een effect is opgetreden binnen de sport. Als je de beginjaren van de sport vergelijkt met nu dan is er al wel het een en ander verandert. Dit wordt onder andere veroorzaakt door sportverenigingen en particulieren, maar ook zeker door participatie van de lokale overheid.
- Onbedoelde effecten zin er ook zeker. Blessures bij sporters beoog je niet, maar die zijn er wel.
- Een verband tussen het inzetten van beleidsinstrumenten en effecten is onbekend. Er is wel bij enkele gemeenten evaluatieonderzoek gedaan, maar daar is verder weinig over bekend.
- Het Rijk (i.c. Binnenlandse Zaken) stort geld in het gemeentefonds van gemeenten, maar controleert vervolgens niet wat er mee wordt gedaan. Er bestaat dus een grote beleidsvrijheid voor gemeenten om het geld te besteden.

Extra

- Op het ministerie is er één budget voor zowel gezondheid, welzijn als sport. Het grootste deel van dit geld gaat naar de gezondheid, jeugdzorg, bejaardenhuizen etc. Een heel klein deel van het budget is maar bestemd voor sport. Dit is ook mede veroorzaakt doordat sport als één van de weinige beleidsterreinen eerder lokaal was dan landelijk. (sport was al heel lang lokaal bekend voordat de landelijk overheid zich er mee ging bemoeien.)
- De nieuwe sportnota die na de zomer uitkomt kent 3 prioriteiten.
 - Bevordering van gezondheid; sport kan hier goed voor worden ingezet, dat gebeurt nu nog te weinig. Er wordt wel vanuit gegaan dat gemeenten dit ook een belangrijke prioriteit/ doelstelling vinden.
 - Sociale binding/ cohesie tot stand brengen in de samenleving; sport levert hier nu al wel een bijdrage aan, maar dit kan nog verbeterd worden. Soms moet je misschien investeren in het verbeteren van aanbod op lokaal niveau, om dat voor elkaar te krijgen. Maar dat is juist wat de extra bijdrage van het overheidsapparaat aan aanbod op lokaal niveau verantwoord maakt.
 - Topsport; is wel lastiger voor gemeenten om aan te werken. Er zijn een aantal grote gemeenten die dit wel graag willen en evenementen naar zich toetrekken en jongeren de kans geven zich te ontwikkelen. Zo'n talent kan dan later als ambassadeur van de gemeente naar buiten treden. Maar er zijn dus maar een paar gemeenten die dit ook daadwerkelijk doen.

Gespreksverslag Wim Florijn

Wim Florijn is werkzaam bij het Nederlands Instituut voor Sport en Bewegen (NISB) in de functie van programma-manager 'lokaal breedtesportbeleid'. Hij houdt zich onder meer bezig met deskundigheidsbevordering, sportinfrastructuur, sportontwikkeling en sportbeleid bij provinciale- en lokale overheden en bij lokale-, provinciale- en landelijke sportorganisaties.

Doelstellingen

- De doelstellingen bij gemeenten zijn veel te weinig specifiek en te weinig meetbaar geformuleerd.
- Ook worden er in principe te weinig en zeker te algemene doelstellingen door de gemeente geformuleerd. Dit kan voortkomen uit een gebrek aan visie, want als er geen visie is kunnen er ook geen doelstellingen worden geformuleerd.
- Er is wat betreft de grootte van een gemeente een verschil te maken tussen grote en kleine gemeenten. In de grote gemeenten zijn bijvoorbeeld meer achterstandswijken dan in kleine gemeenten, waarbij grote gemeenten sport als middel inzetten om de sociale en maatschappelijke achterstand van deze mensen weg te werken. Ook is er in grote steden meer capaciteit om beleid te maken.
- Heel concreet komt 'de jeugd' veel voor als doelstelling bij gemeenten, met name om de sport in het algemeen bij hen te bevorderen en 'gezondheid', zowel in het laatste jaar het bestrijden van overgewicht als het bevorderen van de gezondheid in het algemeen.
- Bij grotere gemeenten (> 80.000 inwoners) is vaak ook sprake van sport-buurt werk.
- Op landelijk niveau gezien zijn er doelstellingen als 'het versterken van de sportinfrastructuur', het inzetten van 'sport als middel' en het 'meer combineren van sport met andere beleidsterreinen'. Deze doelstellingen komen voort uit de breedtesportimpuls.
- Wat binnen gemeenten beter zou kunnen wat betreft de doelstellingen is het feit dat in de doelstellingen 'de gezondheid' vaak ontbreekt, evenals het intersectorale samenwerking (bijvoorbeeld sport en gezondheid).
- Er is geen duidelijk verschil qua doelstellingen tussen gemeenten die wél en die niet/ weinig privatisering kennen.
- De volgende zaken kunnen beter voor wat betreft de doelstellingen:
 - Specifiek en meetbaar geformuleerd.
 - Het duidelijk vaststellen van de doelgroep, bijvoorbeeld niet-sporters die door het inzetten van jouw instrument wel gaan sporten.
 - Communicatie, zowel onderling in de gemeente als met burgers.
 - De koppeling tussen doelstellingen en instrumenten, dus welk instrument voor welke doelstelling inzetten.
 - Het creëren van draagvlak voor het te voeren beleid.

Ontwikkelingen

- De 3 ontwikkelingen die genoemd worden in de probleemstelling hebben niet per definitie iets met elkaar te maken. Een kerntakendiscussie voert een gemeente om te beslissen of er bijvoorbeeld geprivatiseerd moet worden, om te kijken wat nu echt de belangrijkste taken zijn van de gemeente. Commercialisering is een vorm van marktwerking en is een ontwikkeling die vanaf midden jaren '90 zich in heeft gezet. De gemeente heeft hier geen invloed op, iedereen kan in principe een fitness-school beginnen. Er is geen (direct) verband tussen commercialisering en kerntakendiscussies.
- Privatisering is uiteraard een interessante en herkenbare ontwikkeling. Privatisering is eigenlijk onder te verdelen in een drietal fasen welke er in het kort als volgt uitzagen. Midden jaren '80 was er in Nederland sprake van een economische recessie. Dit leidde tot een eerste privatiseringsgolf. Accommodaties werden vaak voor het symbolische bedrag van f1,- afgestoten naar verenigingen. Om zelf het onderhoud te kunnen doen werd soms nog wel geld meegegeven aan deze verenigingen. Vervolgens waren gemeenten een paar jaar later van mening dat zij het beheer en de exploitatie toch zelf beter konden doen om kapitaalvernietiging te voorkomen. Zoals het midden in de jaren '80 was geregeld was het toch niet goed. De derde fase zet zich in op het moment dat er

weer een recessie is, zoals deze zich in 2003 inzette, sprake van is. Er wordt toch maar weer geprivatiseerd, met dien verstande dat er lering getrokken is uit de fouten van de vorige keer. Er wordt nu gerichter en verstandiger geprivatiseerd, zodat de gemeente de risico's van latere kosten wegneemt. Er wordt nu fundamenteeler gediscussieerd over de privatisering. Deze risico's waren destijds niet goed in beeld, waardoor de gemeente achteraf tot de ontdekking kwam dat de gemeente aan kapitaalvernietiging deed als de gemeente zelf niet het onderhoud weer in beheer nam,.

- Er zijn naast de genoemde ontwikkelingen nog een aantal trends c.q. ontwikkelingen op te merken.
- Allereerst is dat de individualiseringstrend, een zogenaamde culturele ontwikkeling. In de huidige samenleving gaan steeds meer mensen individueel sporten en wordt er minder in teamverband gesport. Dit komt onder meer voort uit het feit dat commerciële instellingen veel beter anticiperen op maatschappelijke ontwikkelingen, waardoor deze commerciële instellingen interessanter worden voor sporters. Dit leidt onder andere tot een ledenterugloop bij sportverenigingen.
- Een tweede trend/ ontwikkeling is de vergrijzing van de bevolking, een demografische ontwikkeling, wat ook zijn weerslag heeft op het sporten en op leden- en vrijwilligers aantallen bij sportverenigingen. Dit is iets waar de lokale overheid ook op kan en moet inspelen.
- Ten derde is er de politiek-bestuurlijke ontwikkeling, namelijk de verdere decentralisatie van beleid. De uitvoering van beleid komt steeds dichterbij de burger te liggen. Er wordt door de gemeente steeds meer onderscheid gemaakt tussen regie en uitvoering van beleid. Door het instellen van bijvoorbeeld sportservicepunten/ sportbedrijven wordt de uitvoering van beleid door andere instellingen dan de gemeente zelf gedaan. De regie blijft wel bij de gemeente, de uitvoering niet.
- Een vierde ontwikkeling is een sociaal economische ontwikkeling. Hiermee wordt bedoeld op de recessie en alle gevolgen die dit met zich meeneemt..
- De genoemde ontwikkelingen zijn allemaal goed te herkennen binnen gemeenten. Het is wel moeilijk om aan te geven of er echt een verschil bestaat tussen het al dan niet vóórkomen van de ontwikkelingen binnen gemeenten die wél veel en gemeenten die juist weinig/ geen privatisering kennen.
- Wat belangrijk is om binnen een gemeente in ieder geval terug te zien (mogelijke indicatoren) is het volgende:
 - Visie op sport; neergelegd in een recente sportnota.
 - Gerelateerd aan maatschappelijke ontwikkelingen; sport is tenslotte een afgeleide van de samenleving.
 - De regie dient in handen van de gemeente te zijn.
 - Aansturen op intersectoraal beleid
 - Goede sportinfrastructuur, deze dient toegesneden te zijn op de lokale situatie
 - Voorwaarde scheppend beleid; (negatief punt)

Beleidsinstrumenten

- Opgemerkt wordt dat een gemeente altijd een autonoom sportbeleid kent en dat hierdoor gemeenten hun eigen sturingsmechanismen kunnen maken. Als een gemeente een bepaald beleidsinstrument heeft ontwikkeld kan zij zelf beslissen of zij dit ook daadwerkelijk wil en gaat inzetten.
- Daarnaast is sport een onderdeel van de maatschappij. Een gemeente moet eerst een sportbeleidsvisie ontwikkelen en hieruit een sportnota opstellen.
 - Het collegeprogramma bevat bij kleinere gemeenten vaak maar weinig visie over sport, bij grotere gemeenten is dit beter. Mocht er wel een visie zijn dan kan deze visie worden uitgewerkt in een sportnota.
 - Deze sportnota zou dus eigenlijk een concreet beleidsinstrument moeten zijn die direct effect heeft op de burgers. Vervolgens kan een gemeente beslissen welke instrumenten zij wil inzetten om de visie uit de nota te realiseren.
- In deze sportnota zijn grofweg drie beleidsinstrumenten te onderscheiden. Dit zijn de volgende:
 - Subsidies; hiermee kan de gemeente sturen in de richting die zij op wil.

- Tarievenstelsel; hiermee kan onder andere meer aandacht gegeven worden aan het doelgroepenbeleid. Hiermee kan een gemeente ook sturen.
- Voorzieningenniveau; een gemeente kan in bepaalde accommodaties meer tijd en geld stoppen, afhankelijk van de prioriteit die zij er aan geeft.
- Een belangrijk communicatief instrument is het oprichten/ instellen van een stuurgroep en een projectgroep. De stuurgroep 'hangt boven de projectgroep' om alles aan te sturen. De projectgroep 'voert uit' en dient de doelgroep te bereiken en zal draagvlak onder de doelgroep moeten creëren. Daarom zullen er ook mensen uit de doelgroep in de projectgroep moeten zitten. → IBO!!
- In het verlengde daarvan is het belangrijk om tussentijdse rapportages te schrijven. Hiermee wordt een politiek draagvlak gecreëerd. Het is belangrijk voor mensen om te zien wat er gebeurt. Het meden van resultaten is dus interessant.
- Ook zouden gemeenten meer vraaggericht moeten kijken, in plaats van aanbodgericht, zoals dat nu veelal gebeurt. Een gemeente kan zich beter aanpassen aan wat een sportvereniging vraagt dan zelf iets bedenken waar een sportvereniging vervolgens niets aan heeft.
- Het is in ieder geval belangrijk om binnen een gemeente een relatie (mogelijke indicator) te zien tussen doelstellingen en de beleidsinstrumenten.
- Verder vinden burgers (i.c. sporters) het belangrijk om bij de beleidsontwikkeling en de beleidsuitvoering betrokken te worden en inspraak te hebben. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van een sportraad, zoals dit eind jaren '70, begin jaren '80 ook was. Deze tendens is weer steeds meer te zien.

Effecten

- Wat bij gemeenten nog wel eens voorkomt, is dat er weliswaar subsidies worden gegeven, bijvoorbeeld jeugdsportsubsidies aan sportverenigingen, maar dat dit geld uiteindelijk niet specifiek door de sportvereniging voor de jeugd wordt gebruikt. Het geld dat de gemeente stort verdwijnt in een grote pot bij de sportvereniging. Dit kan ook, omdat de gemeente geen duidelijke resultaten opvraagt van de sportverenigingen.
- Het is moeilijk iets over de effecten die bereikt worden te zeggen, omdat er op lokaal niveau vrijwel geen monitoring of evaluatie plaatsvindt. Dit wordt onder andere veroorzaakt door politiek opportunisme, wat inhoudt dat ieder college van B&W zijn eigen koers vaart. De voornaamste reden echter van dit politieke opportunisme, is dat op doelstellingen die meetbaar en specifiek zijn, de verantwoordelijke ambtenaar (vaak de wethouder) kan worden afgerekend.
- Ook is er soms onnauwkeurige informatie. Als je bijvoorbeeld wilt weten hoeveel personen tussen de 12 en 18 jaar wel en hoeveel personen niet sporten is het nodig eerst een nulmeting te doen. Gebeurt dit niet, dan kunnen ook geen effecten worden gemeten. Het is dus belangrijk om eerst je doelgroep en je doelstelling duidelijk en meetbaar vast te stellen.
- Neveneffecten zijn ook vaak aanwezig, alleen is het niet duidelijk of die neveneffecten ook daadwerkelijk uit de beleidsinstrumenten van de gemeente voortkomen. Dit wordt eigenlijk nooit onderzocht.
- Er kan gesteld worden dat er te weinig onderzoek plaatsvindt naar de effecten van sportbeleid.
- Om wel de effecten te kunnen meten moeten harde criteria worden opgesteld, bijvoorbeeld het verplichten van een nulmeting. Dit geeft de gemeente de mogelijkheid de effecten te meten en het feit of de nulmeting is gedaan kan door andere instanties worden gecontroleerd.

Extra

- Gemeenten waar veel privatisering voorkomt: Tilburg, Leeuwarden, Amersfoort
- Gemeenten waar weinig privatisering voorkomt: Enschede