



Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam

Beheer sporthallen en sportparken

Onderzoeksopzet 2^e fase

27 juni 2013

R a

Inhoudsopgave

1	Aanleiding onderzoek	5
2	Resultaten 1e fase onderzoek sport	7
3	Probleemstelling	9
4	Onderzoeksaanpak	13
5	Planning	15
6	Organisatie	17
	Bijlage 1 - Geraadpleegde documenten	19

R a

1 Aanleiding onderzoek

In het onderzoeksprogramma 2012 is een onderzoek aangekondigd naar de doelmatigheid van het beheer en de exploitatie van sporthallen en sportparken. Sport zal een bijdrage moeten leveren aan de bezuinigingsdoelstelling van Amsterdam. De veronderstelling is dat dit kan via doelmatiger werken. Dat maakt de vraag naar hoe doelmatig er nu gewerkt wordt relevant.

Op 11 januari 2013 hebben wij de onderzoeksopzet gepubliceerd. In de opzet is er voor gekozen om het onderzoek uit te voeren in de stadsdelen Nieuw-West, Noord, Oost en Zuid en op te splitsen in twee fasen. De 1^{ste} fase beperkt zich tot een inventarisatie van aanwezige informatie. Daarna volgt - afhankelijk van de uitkomsten van inventarisatie - een eventuele 2^e fase met een diepgaander onderzoek naar doelmatigheid aan de hand van een aantal specifieke accommodaties.

De 1^e fase is inmiddels afgerond en de resultaten zijn via een rekenkamerbrief (2 mei 2013) gepubliceerd. De brief is verstuurd naar de vier betrokken stadsdelen en de gemeenteraad. Naar aanleiding van de verkenning hebben we besloten om ook de 2^e fase van het onderzoek uit te voeren. In deze onderzoeksopzet beschrijven wij de probleemstelling, aanpak en planning voor deze 2^e fase. Daaraan voorafgaand staan we nog kort stil bij de resultaten van de 1^{ste} fase.

R a

2 Resultaten 1e fase onderzoek sport

Bij de inventarisatie hebben we geconstateerd dat bij alle vier de onderzochte stadsdelen specifiek accommodatiebeleid ontbreekt. De keuze voor een bepaalde vorm van beheer en exploitatie van de sportaccommodaties lijkt niet expliciet te worden gemaakt. De informatie over de kosten en opbrengsten per sportaccommodatie schiet tekort. De kwaliteit varieert sterk per stadsdeel maar is meestal onvoldoende om volledig inzicht te verschaffen.

We hebben besloten om tussentijds te rapporteren over de resultaten van de 1^{ste} fase van het onderzoek door middel van een rekenkamerbrief (2 mei 2013) aan de vier betrokken stadsdelen en de gemeenteraad. De directe aanleiding om dit te doen, was de voorgestelde bezuiniging op sport. Deze bezuinigingen zijn opgenomen in de Kadernota 2014 als onderdeel van *Eén stad, één opgave*. Deze bezuinigingen worden gedeeltelijk onderbouwd door het onderzoek van BMC¹ dat in opdracht van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO) is uitgevoerd. Wij geven in onze brief aan dat, voor zover wij hebben kunnen vaststellen, dit onderzoek en onze eigen inventarisatie laten zien dat de beschikbare informatie onvoldoende is om de voorgestelde bezuinigingen goed te kunnen invullen. De rekenkamerbrief stond ter kennisname op de agenda van de raadscommissie KSZ van 5 juni 2013 en zal op verzoek van het CDA worden besproken in raadscommissie KSZ van 26 juni 2013. Overigens lijkt ook het college efficiencywinst bij sport nog onvoldoende onderbouwd te vinden.²

Vanwege dit gebrek aan informatie en inzicht in efficiency bij de verschillende vormen van beheer en exploitatie hebben we besloten om verder te gaan met de 2^e fase van het onderzoek en een diepgaander onderzoek in te stellen naar doelmatigheid van het beheer en exploitatie van sporthallen en sportparken aan de hand van een aantal casussen.

¹ *Validatie gegevens begrotingen sport stadsdelen Amsterdam*, BMC, in opdracht van de gemeente Amsterdam (DMO), maart 2013.

² In de brief ten behoeve van Kadernota 2014 en Perspectiefnota voor de raadscommissievergadering JIF van 5 juni 2013 schrijft de wethouder Financiën dat de business case voor de opgelegde bezuiniging voor sport van € 2 miljoen op het moment van schrijven (27 maart 2013) het minst is uitgewerkt.

R a

3 Probleemstelling

We zijn het onderzoek begonnen bij de stadsdelen Nieuw-West, Noord, Oost en Zuid. In de 2^e fase van dit onderzoek worden in eerste instantie alle stadsdelen betrokken en daarnaast ook de centrale stad (DMO). Dat biedt meer mogelijkheden om accommodaties te vinden die vergelijkbaar zijn, maar wel verschillend worden beheerd en geëxploiteerd. Dat is nuttig, gegeven ons doel om meer inzicht te krijgen in de samenhang tussen vormen van gemeentelijk beheer en exploitatie en doelmatigheid bij de uitvoering. Daarbij gaat het om gemeentelijk beheer en exploitatie in ruime zin. Wij verstaan daar – naast beheer en exploitatie door gemeentelijke afdelingen - ook gemeentelijke sportaccommodaties onder die beheerd en geëxploiteerd worden door derden, zowel commerciële als niet-commerciële partijen.

Hoofdvraag

In het onderzoek is de algemene vraag in hoeverre het beleid en de uitvoering van het beheer en de exploitatie van sporthallen en sportparken doelmatig zijn. In deze 2^e fase vullen we die vraag in door op zoek te gaan naar verschillen in doelmatigheid. De vraag luidt:

In hoeverre zijn er bij verschillen in gemeentelijk beheer en exploitatie van sportaccommodaties verschillen te zien in doelmatigheid?

Onderzoeksvragen

De hoofdvraag is uitgewerkt in twee onderzoeksvragen. In de eerste vraag gaat het om verschillen in beheer en exploitatie die samenhangen met de rol die de gemeente zich zelf hierbij geeft. Ofwel met de vraag of de gemeente het beheer en de exploitatie zelf doet (gemeentelijke afdelingen) of overlaat aan andere partijen. Bij de tweede vraag gaat het om de schaalgrootte. Worden er veel sport accommodaties in samenhang beheerd of is het kleinschalig georganiseerd.

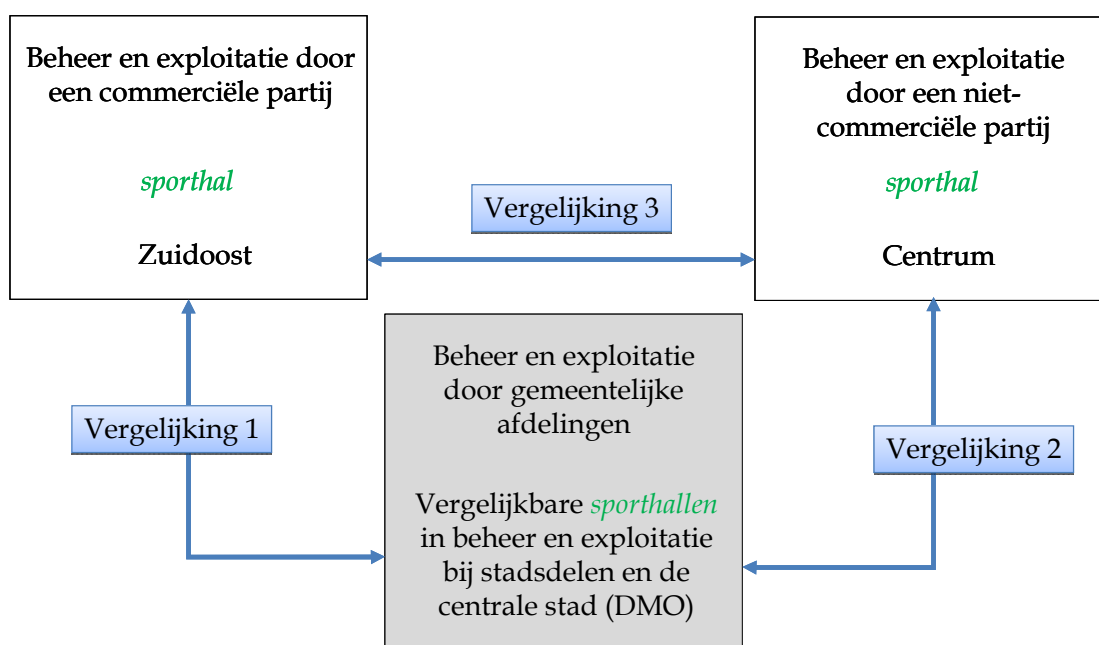
Vanwege praktische redenen hebben we de eerste vraag gekoppeld aan sporthallen en de tweede aan sportparken (zie tabel 3.1).

Tabel 3.1 - Onderzoeksvragen 2^e fase ten aanzien van sporthallen en sportparken

Soort accommodatie	Onderzoeksvraag
Sporthallen	<i>Vergelijking niet-gemeentelijke partijen en gemeentelijke afdelingen</i> 1. In hoeverre is er bij beheer en exploitatie van sporthallen door niet-gemeentelijke partijen sprake van meer of minder doelmatigheid dan bij beheer en exploitatie door gemeentelijke afdelingen?
Sportparken	<i>Vergelijking schaalgrootte</i> 2. In hoeverre is er bij meer schaalgrootte sprake van meer of minder doelmatigheid bij het beheer en de exploitatie van sportparken?

Bij de *eerste vraag* gaat het om de doelmatigheid bij de gemeentelijke sporthallen. Bij deze vraag hanteren we een indeling in beheer en exploitatie door gemeentelijke afdelingen en niet-gemeentelijke partijen. In het eerste geval liggen het beheer en de exploitatie bij de gemeente. In het tweede geval maken we nog een nader onderscheid tussen twee soorten niet-gemeentelijke partijen: een commerciële partij (bijvoorbeeld een BV) en een niet-commerciële partij (bijvoorbeeld een stichting).³ We willen op basis hiervan in totaal drie paarsgewijze vergelijkingen maken. Een vergelijking tussen een gemeentelijke afdeling en een commerciële partij, een gemeentelijke afdeling en een niet-commerciële partij en tussen een commerciële en niet-commerciële partij (zie figuur 3.1).

Figuur 3.1 - Onderzoeksvraag 1 in drie vergelijkingen



³ We willen benadrukken dat het hierbij om een indeling in basisvormen van beheer en exploitatie gaat. Er zijn namelijk ook verschillende tussenvormen mogelijk. Zo kan het zijn dat het beheer en de exploitatie grotendeels zijn ondergebracht in een stichting maar het groot onderhoud bijvoorbeeld nog wel door een afdeling van het stadsdeel wordt gedaan.

Voor zover ons nu bekend is, heeft alleen stadsdeel Zuidoost een sporthal in eigendom (gemeentelijke sporthal) waarbij het beheer en de exploitatie bij een commerciële partij zijn ondergebracht. In figuur 3.1 is Zuidoost daarom als uitgangspunt bij vergelijking 1 genomen. Dat zou nog kunnen veranderen als een ander stadsdeel ook een dergelijke vorm van beheer kent⁴. Sporthallen onder beheer en exploitatie van gemeentelijke afdelingen zijn er meer, maar - voor zover ons nu bekend - niet in de stadsdelen Zuidoost, Nieuw-West en Centrum.

We zullen bij een vergelijking van beheer en exploitatie door een gemeentelijke afdeling met de niet-commerciële vorm (vergelijking 2) waarschijnlijk gebruik maken van de sporthallen in stadsdeel Centrum, waarbij sprake is van een stichting. Ook het stadsdeel Nieuw-West heeft echter twee gemeentelijke sporthallen waarbij het beheer en de exploitatie door een stichting worden gedaan. Het kan zijn dat deze qua kenmerken of gezien de beschikbare informatie meer geschikt zijn voor ons onderzoek. Daarbij zal ook een rol spelen of ze gebruikt kunnen worden bij de derde vergelijking tussen beheer en exploitatie door een commerciële en niet-commerciële partij.

Bij de *tweede vraag* gaat het om de doelmatigheid bij de gemeentelijke sportparken. In eerste instantie worden in het onderzoek alle stadsdelen en de centrale stad meegenomen. Het kan echter zijn dat we ons in het onderzoek toch vanwege praktische redenen zullen gaan beperken. Er is voldoende variatie in schaalgrootte om de tweede onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden. Zo onderhoudt stadsdeel Nieuw-West 39 wedstrijdvoetbalvelden van natuurgras en gaat het bij de centrale stad slechts om twee. Ook bij de kunstgrasvelden is er variatie. Stadsdeel Oost verricht het onderhoud van 18,5 velden terwijl stadsdeel Zuidoost dat maar voor één kunstveld doet.⁵

Normenkader

In tabel 3.2 zijn de hierboven genoemde onderzoeksvragen opgenomen inclusief de normen die gehanteerd worden en een bijbehorende toelichting. De keuzen voor de te gebruiken toetsaspecten zijn afhankelijk van de beschikbare informatie of informatie die beschikbaar komt uit andere onderzoeken (van bijvoorbeeld DMO maar ook de benchmark sport van de Bestuursdienst) die momenteel lopen.

⁴ We constateerden in de 1^e fase van ons onderzoek en ook in andere onderzoeken wordt dit geconstateerd (*Validatie gegevens begrotingen sport stadsdelen Amsterdam* van BMC en de presentatie *Eén stad, één financieel stelsel* van 25 april 2013) dat er geen eenduidigheid binnen de gemeente is over het aantal sportaccommodaties en de daarbij behorende vormen van beheer en exploitatie.

⁵ *Validatie gegevens begrotingen sport stadsdelen Amsterdam*, BMC, in opdracht van de gemeente Amsterdam (DMO), maart 2013.

Tabel 3.2 – Normen onderzoeksvragen 1 en 2 met bijbehorende toelichting

	Onderzoeksvragen	Normen	Toelichting
1	In hoeverre is er bij beheer en exploitatie van sporthallen door niet-gemeentelijke partijen sprake van meer of minder doelmatigheid dan bij beheer en exploitatie door gemeentelijke afdelingen?	Meer doelmatigheid is meer gebruikers (of meer verschillende of meer tevreden gebruikers) per euro aan kosten	De keuze van toetsaspecten hangt ook af van de beschikbare informatie. We denken aan kengetallen zoals het dekkingspercentage, de kosten per gebruiker, de kosten per m ² -gebruik. Eventueel wordt het gebruik gewogen aan de hand van kwalitatieve criteria zoals diversiteit en tevredenheid.
2.	In hoeverre is er bij meer schaalgrootte sprake van meer of minder doelmatigheid bij het beheer en de exploitatie van sportparken?	Meer doelmatigheid is minder kosten per veld	We zullen ons bij de toetsaspecten beperken tot de onderhoudskosten per voetbalveld (per sportpark).

Tot slot

We hebben niet de pretentie om met de beantwoording van onze onderzoeksvragen een algemene causale relatie tussen bepaalde vormen van beheer en doelmatigheid aan te tonen. We willen slechts een poging ondernemen om de Amsterdamse situatie te beschrijven en na te gaan of we iets kunnen leren van eventuele verschillen in doelmatigheid. Of dat uiteindelijk lukt, is in sterke mate afhankelijk van de kwaliteit van de aanwezige informatie. We denken dat het onderzoek in ieder geval interessante kwalitatieve inzichten kan opleveren over de verschillende beheer- en exploitatievormen in Amsterdam.

4 Onderzoeksaanpak

De twee onderzoeksvragen uit deze 2^e fase van het onderzoek worden beantwoord door bestudering en onderling vergelijking van een aantal 'casussen' gedurende de periode 2010 tot en met 2012. De keuze van de accommodaties die nauwkeurig zullen worden onderzocht, hangt af van de beschikbare informatie en de onderlinge vergelijkbaarheid van de sportaccommodaties.

Bij de eerste vraag gaat het over sporthallen. Om de keuze tussen sporthallen te kunnen maken zal eerst allerlei basisinformatie worden verzameld bij alle stadsdelen en de centrale stad. Daarbij gaat het om informatie over bijvoorbeeld het bouwjaar, het aantal zalen, de grootte van de zalen en het gebruik (in aantallen en m²-gebruik). Ook zal voor de sportaccommodaties worden geïnventariseerd in hoeverre informatie beschikbaar is over onder meer kosten en opbrengsten, diversiteit in gebruik en tevredenheid van de gebruikers van de accommodaties. Op basis daarvan wordt een selectie gemaakt van de sporthallen die voldoende onderling vergelijkbaar zijn. Sporthallen die niet in het vergelijkingsprofiel passen vallen af. De sporthallen die we nauwkeurig onderzoeken zullen wij vergelijken aan de hand van een aantal kengetallen zoals hiervoor genoemd; bijvoorbeeld het aantal gebruikers dat per jaar gebruik maakt van de sporthal.

De tweede vraag richt zich op de sportparken. Ook daar zal eerst basisinformatie over alle sportparken worden verzameld. Daarbij gaat het om zaken zoals de grootte van het sportpark, jaar van aanleg, het aantal velden, de verschillende typen sport die op het park beoefend worden, het gebruik, de kosten en opbrengsten van het park. Met behulp van die informatie zal vervolgens de selectie worden gemaakt van sportparken die nauwkeuriger zullen worden onderzocht. De geselecteerde sportparken zullen worden vergeleken op basis van de onderhoudskosten per voetbalveld. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt naar natuurgrasvelden en kunstgrasvelden.

R a

5 Planning

We zullen voor deze 2^e fase van het onderzoek in ieder geval 100 onderzoeksdagen reserveren. Naar verwachting zal het onderzoek pas begin volgend jaar afgerond zijn. Deze relatief lange doorlooptijd is nodig omdat – zo heeft de 1^{ste} fase van het onderzoek ons geleerd – de benodigde informatie niet altijd zomaar voor handen zal zijn. Aan het einde van de 2^e fase wordt de eindrapportage gepubliceerd waarin ook nog aandacht zal worden besteed aan de resultaten van de 1^{ste} fase.

Zoals elk onderzoek van de rekenkamer zal er wederhoor worden georganiseerd waarin de ambtelijke organisatie en het bestuur in de gelegenheid gesteld worden om te reageren op onze bevindingen in het onderzoeksrapport (ambtelijk) en conclusies en aanbevelingen in het bestuurlijk rapport (bestuurlijk). De ambtelijke organisatie ontvangt een maand voordat het onderzoeksrapport voor ambtelijk wederhoor wordt aangeboden bericht over de precieze datum. Dit moment kan afwijken van de hieronder gegeven planning. Op onze website⁶ kunt u een toelichting vinden op de algemene werkwijze van de rekenkamer, maar hieronder lopen we de belangrijkste momenten ook even langs.

Ambtelijk wederhoor

Met het ambtelijk wederhoor worden de verantwoordelijke ambtenaren in de gelegenheid gesteld om feitelijke onjuistheden in het onderzoeksrapport (nota van bevindingen) aan te geven. Hierbij wordt aan de ambtenaren gevraagd om te verwijzen naar openbare schriftelijke documenten of om kopieën van niet openbare documenten bij de reactie mee te zenden. Andere organisaties die in het onderzoek worden betrokken zullen ook de gelegenheid krijgen om op feitelijk bevindingen ten aanzien van hun organisatie te reageren.

Bestuurlijke reactie

Het bestuurlijke rapport met daarin de belangrijkste conclusies en aanbevelingen zal aan het college van burgemeester en wethouders van de centrale stad en de dagelijkse besturen van de betrokken stadsdelen worden toegezonden. Het college en de besturen krijgen daarmee de gelegenheid om te reageren op de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer.

Eindrapportage

De bestuurlijke reacties worden integraal opgenomen in de te publiceren eindrapportage en voorzien van een nawoord door de rekenkamer. De eindrapportage wordt vervolgens aan de gemeenteraad en aan de betrokken stadsdeelraden aangeboden.

⁶ www.rekenkamer.amsterdam.nl/over-ons/werkwijze/

Voorlopige planning

Uitgaande van 100 dagen onderzoek is de voorlopige planning dat de onderzoeksfase plaatsvindt in de periode half juni tot en met half december 2013. In deze periode doet de rekenkamer een beroep op de ambtelijke en bestuurlijke organisatie van de stadsdelen en de centrale stad. De benodigde tijd en doorlooptijd voor dit onderzoek is mede afhankelijk van de beschikbare (openbare) informatie en de afspraken die wij met de stadsdelen en de centrale stad kunnen maken. De voorlopige planning is opgenomen in tabel 5.1.

Tabel 5.1 - Voorlopige planning 2^e fase in 2013 en 2014

maand	jun	jul	aug	sep	okt	nov	dec	jan	feb
1. Onderzoeksopzet									
2. Onderzoeksfase									
3. Fase van wederhoor									
4. Afronden en publicatie									

In tabel 5.1 is de stap ‘fase van wederhoor’ zwartgekleurd. Dit geeft aan dat deze stappen niet door de rekenkamer zelf worden ondernomen, maar door de centrale stad en de stadsdelen. De ambtelijke organisaties wordt een maand voordat het onderzoeksrapport voor ambtelijk wederhoor wordt aangeboden, geïnformeerd over het precieze moment. Dat moment kan afwijken van de hierboven gegeven planning.

6 Organisatie

Het onderzoek wordt uitgevoerd door:

- John van Leuken (projectleider)
- Johan de Groot (onderzoeker)
- Wendy Hauwert (onderzoeker)

R a

Bijlage 1 - Geraadpleegde documenten

- *Validatie gegevens begrotingen sport stadsdelen Amsterdam*, BMC, in opdracht van de gemeente Amsterdam (DMO), maart 2013.
- De presentatie van de themabijeenkomst 'Eén stad, één financieel stelsel' van 23 april 2013, Bestuursdienst.
- De onderzoeksopzet Beheer sporthallen en sportparken fase 1, Rekenkamer, 11 januari 2013.

Postbus 202
1000 AE Amsterdam
telefoon 020 552 2897
fax 020 552 2943
email info@rekenkamer.amsterdam.nl

