

Onderzoek naar de privatisering van sportaccommodaties in Helmond

Eindrapport

Rekenkamercommissie gemeente Helmond
Postbus 950
5700 AZ HELMOND

Grontmij | Marktplan
Houten, 17 september 2008

Verantwoording

Titel : Onderzoek naar de privatisering van sportaccommodaties in Helmond

Subtitel :

Projectnummer : 246469

Referentienummer :

Revisie :

Datum : 17 september 2008

Auteur(s) : Menno van der Heide, Frans Rinsema

E-mail adres : menno.vanderheide@grontmijmarktplan.nl

Gecontroleerd door :

Paraaf gecontroleerd :

Goedgekeurd door :

Paraaf goedgekeurd :

Contact : De Molen 36-40
3994 DB Houten
Postbus 119
3990 DC Houten
T +31 30 6344800
F +31 30 6350070
info@grontmijmarktplan.nl
www.grontmijmarktplan.nl

Inhoudsopgave

1	Aanleiding en opdrachtformulering	4
1.1	Aanleiding	4
1.2	Opdrachtformulering	4
1.3	Onderzoeksaanpak	5
2	Doelen en effecten privatisering Helmond	7
2.1	Definiëring	7
2.2	Totstandkoming privatiseringsproces	8
2.3	Beoogde doelen en effecten	8
2.4	Privatisering: de werkwijze	10
3	De effecten van privatisering	11
3.1	Financiële effecten voor de gemeente	12
3.1.1	De gemeentebegroting	12
3.1.2	Gemeentelijke financiële bijdragen	12
3.2	Effecten op de kwaliteit van de accommodaties	14
3.3	Effecten voor de verenigingen	15
3.4	Overige effecten	15
4	Privatisering zwembad	17
4.1	Korte historie	17
4.2	Conclusies	18
5	Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	19
5.1	Samenvatting	19
5.2	Conclusies	21
5.3	Aanbevelingen	21

Bijlage 1: Overzicht geprivatiseerde verenigingen

1 Aanleiding en opdrachtformulering

1.1 Aanleiding

De rekenkamercommissie van de gemeente Helmond heeft Grontmij | Marktplan verzocht een onderzoek uit te voeren naar de privatisering van sportaccommodaties. De gemeente Helmond heeft er in het verleden voor gekozen om sportaccommodaties te privatiseren. De redenen daarvoor zijn divers geweest. In de loop der jaren is gebleken dat, ondanks de privatisering, verenigingen toch een beroep hebben gedaan op de gemeente voor ondersteuning. In een aantal gevallen is de gemeente hierop ingegaan.

Vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw is de privatisering ingezet. De privatisering heeft zich voorgedaan bij een groot aantal sportverenigingen. In verband met de omvang is het onderzoek beperkt tot:

- alle buitensportverenigingen, met uitzondering van voetbalvereniging Oranje Zwart en handbalvereniging Swift. De twee verenigingen zijn namelijk niet geprivatiseerd;
- zwembad De Wissen;
- volleybalclub Polaris.

1.2 Opdrachtformulering

De rekenkamercommissie wil een onderzoek instellen naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van privatisering van sportaccommodaties. Daarbij zal worden onderzocht of:

- de doelen van het gemeentelijke beleid zijn bereikt;
- de voorbereiding en uitvoering efficiënt zijn verlopen;
- welke aanbevelingen nodig zijn om de doeltreffendheid te vergroten.

De rekenkamercommissie is zich er van bewust dat de privatisering van sportaccommodaties om verschillende redenen zijn beslag heeft gekregen. Het onderzoek van de rekenkamercommissie valt in twee delen uiteen:

- inventarisatie van geprivatiseerde sportaccommodaties en de redenen die aan de privatisering ten grondslag lagen;
- omdat de redenen voor privatisering zo divers zijn geweest, het nader toespitsen van het onderzoek op een representatieve (lopende het onderzoek te selecteren) groep verenigingen om te bezien welke effecten op terrein van doelmatigheid en doeltreffendheid zijn bereikt en welke succes- en faalfactoren hiervoor zijn aan te wijzen.

Door het richten van het onderzoek op een representatieve groep van sportverenigingen kan helder in kaart worden gebracht hoe de verschillende verenigingen zijn omgegaan met privatisering en omgekeerd hoe het beleid van de gemeente vorm heeft gekregen. Vanuit de hieruit te destilleren succes- en faalfactoren zijn aandachtspunten en verbeterpunten voor deze en toekomstige privatiseringen te formuleren.

1.3 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek steunt op het verzamelen en bestuderen van relevante stukken en het houden van gesprekken met bij de privatisering betrokken bestuurders, ambtenaren en sportverenigingen.

Documentenonderzoek

Ten behoeve van het onderzoek zijn stukken bestudeerd die een beeld geven van de voorgeschiedenis, besluitvorming en contractvorming rond de geprivatiseerde accommodaties in de periode vanaf 1980. Uit de gesprekken met bestuurders, ambtenaren en verenigingen is gebleken dat van een groot aantal privatiseringen de afspraken onvoldoende zijn geregistreerd en/of gearchiveerd. De achtergronden en onderbouwing van gemaakte afspraken zijn daarom in een aantal gevallen niet of in beperkte mate voor handen.

Interviews

In overleg met de Rekenkamercommissie heeft Grontmij | Marktplan er voor gekozen om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van de meningen en gedachten van de bij dit onderzoek betrokken actoren. Daarvoor zijn 14 interviewsessies gehouden. Op deze manier zijn diverse zaken gecontroleerd en bevindingen aangevuld met nieuwe feiten, kanttekeningen, belevingen en meningen die (informeel) hebben gespeeld maar niet zijn vastgelegd.

In de eerste onderzoeksfase is gesproken met:

L. v. Oorschot, F. Rietveld, G. vd Broek	Ambtelijke vertegenwoordigers Team Sport en Team Vastgoed
F. Coppes, P. Helmus	Ambtelijke vertegenwoordigers Juridische Zaken
C. Bethlehem, J. Boetzkes	Voormalig en huidige wethouders Sport
R. Slaats, T. de Kok	Ambtelijke vertegenwoordigers Team Openbare Ruimte
T. Wijnen, L. den Breejen	Voormalig en huidig raadslid belast met sportzaken
F. de Rooij	Voorzitter Raad voor de Sport

In de tweede onderzoeksfase is gesproken met vertegenwoordigers van sportverenigingen. Gezien het aantal verenigingen dat betrokken is bij het onderzoek is besloten het aantal interviews te beperken tot acht verenigingen. De acht verenigingen zijn geselecteerd in overleg met de Rekenkamercommissie, na overlegging van een tussenrapport met tussentijdse bevindingen. De selectiecriteria waren daarbij:

- 'omvang van de privatisering', op basis van ledental, omvang van het complex en situering (solitair of onderdeel groot sportpark);
- aanwezigheid knelpunten, voor zover deze bekend zijn;
- sporttak, diverse sporttakken moeten in de selectie vertegenwoordigd zijn.

De geïnterviewde verenigingen en gesprekspersonen zijn:

HCH, hockey	Dhr. P. De Wolf en dhr. A. Kees
HAC, atletiek	Dhr. B. Bloemers en dhr. N. Kuipers
VC Polaris, volleybal	Dhr. H. Scheepers, dhr. P. van Bree en dhr. W. de Vries
KV OEC, korfbal	Dhr. S. Claasen en dhr. F. Claasen
TV Shaile, tennis	Dhr. J. Vincentie
TV Dierdonk, tennis	Dhr. F. Verhulst
SC Helmondia, voetbal	Dhr. C. Vermeulen, dhr. C. Callaars en dhr. Sens
RKSV Mierlo Hout, voetbal	Dhr. P. Vervoort

Alle geïnterviewden zijn in de gelegenheid gesteld om in te stemmen met en te reageren op de gespreksverslagen.

Bouwtechnische quick scan

Op 5 en 6 mei 2008 heeft Grontmij een bouwkundige inventarisatie uitgevoerd van de accommodaties van de 8 geselecteerde verenigingen.

Tussenrapport

Direct na de serie gesprekken met bestuurders, ambtenaren en de Raad voor de Sport is de Rekenkamercommissie geïnformeerd over de eerste en voorlopige resultaten van het onderzoek. De opmerkingen die tijdens de bespreking van het tussenrapport op 28 februari 2008 zijn gemaakt, zijn in dit concept eindrapport verwerkt.

Concept- en eindrapport

Het concept eindrapport is op 15 juli 2008 besproken met de Rekenkamercommissie. Naar aanleiding daarvan is een bijgesteld concept eindrapport opgesteld en ter beoordeling aan de Rekenkamer Commissie voorgelegd. Met enkele aanpassingen is daarna het eindrapport opgesteld.

2 Doelen en effecten privatisering Helmond

Gemeenten hebben van oudsher een voorwaardenscheppende rol op sportgebied die vooral tot uitdrukking komt in het realiseren en instandhouden van sportaccommodaties. Veruit het grootste deel van een gemeentelijk sportbudget wordt aangewend voor accommodaties. Gedurende de jaren tachtig en negentig zijn onder invloed van bezuinigingen in veel gemeenten kerntaken-discussies gestart, waarbij realisatie en met name onderhoud van sportaccommodaties is overgedragen aan marktpartijen en gebruikers (verenigingen). Bij het herijken of ontwikkelen van gemeentelijk sportbeleid is privatiseren vandaag de dag nog steeds een actueel thema. Kostenbesparing komen we nog steeds tegen als argument, maar ook principiële overwegingen (zoals de verantwoordelijkheid neerleggen bij burgers) zijn redenen om sportaccommodaties te privatiseren. Voor een gemeente en met name voor verenigingen is dit een lastig onderwerp, omdat privatisering een goede voorbereiding, uitvoering en nazorg vergt.

In dit hoofdstuk introduceren we het begrip privatisering. Vervolgens gaan we in op de beoogde doelen en effecten van de privatisering van sportaccommodaties in Helmond en geven we aan in hoeverre deze gerealiseerd zijn. Doelstellingen vervullen een belangrijke functie bij de vraagstelling achteraf of de privatisering al dan niet succesvol is. Doelen zijn bij voorkeur SMART geformuleerd:

- specifiek (dat wil zeggen niet voor meerdere uitleg vatbaar);
- meetbaar (alleen dan kan worden vastgesteld of een doel bereikt is);
- aanvaard (dat wil zeggen met instemming en acceptatie van alle betrokkenen);
- realistisch (dat wil zeggen haalbaar);
- tijdgebonden (om vast te stellen of een doel binnen het voorgenomen tijdsbestek is bereikt).

2.1 Definiëring

Privatisering is lastig eenduidig te definiëren. De term dekt veel verschillende vormen. Verenigingen kunnen met de volgende situaties te maken krijgen:

- overdracht van beheer en onderhoud van kleedaccommodaties aan één vereniging;
- overdracht van beheer en onderhoud van kleedaccommodaties én velden aan één vereniging;
- overdracht van beheer en onderhoud van een sportpark (gebouwen en velden) aan de gebruikers (meestal wordt een stichting opgericht);
- overdracht van beheer en onderhoud van alle gemeentelijke sportparken (gebouwen en velden) aan één organisatie.

Naast privatiseren valt ook regelmatig de term verzelfstandigen. Grofweg praten we over verzelfstandigen als sprake is van het afzonderen van een gemeentelijk organisatieonderdeel. Bij privatisering is sprake van taakoverdracht aan een externe partij. De gemeente kan wel een bepaalde mate van zeggenschap afdwingen (bijvoorbeeld over de hoogte van tarieven en openstelling), maar betaalt dan veelal een bijdrage daarvoor aan de betreffende partij.

De situatie in Helmond

In Helmond is wat de buitensport betreft het eigendom en daarmee van beheer en onderhoud van club- en/of kleedaccommodaties overgedragen aan de verenigingen. Daarnaast zijn wat de tennisverenigingen en de hockeyvereniging betreft ook de banen en velden geprivatiseerd. Wat het zwembad betreft, is er sprake van privatisering van de exploitatie (beheer en onderhoud). De gemeente is en blijft eigenaar van De Wissen, al was dat in het verleden anders (zie hoofdstuk 4).

In bijlage 1 zijn de onderzochte geprivatiseerde accommodaties weergegeven.

2.2 Totstandkoming privatiseringsproces

In de bestudeerde documenten hebben we geen 'startdocument' of een richtinggevende uitspraak aangetroffen van vóór de privatiseringsgolf. Uit de gevoerde gesprekken maken wij op dat twee gelijktijdige ontwikkelingen hebben geleid tot het privatiseringsproces:

- Vanuit enkele verenigingen kwam in de jaren '70 de wens om zelf het beheer van de accommodatie ter hand te nemen. Met behulp van de inzet van de leden kon, zo was de gedachte, meer gerealiseerd worden dan met uitsluitend gemeentelijke gelden. Eén en ander werd in gang gezet en leidde uiteindelijk tot privatisering van opstallen. Dat bleek een voorbeeld voor andere verenigingen om ook privatisering te wensen.
- Eind jaren '70 werd door de gemeente besloten om een aantal uitvoerende taken uit te besteden. Zo werd het werk van de plantsoendienst uitbesteed. Van lieverlee gaf de gemeente meer uitvoerende taken uit handen. Een logisch gevolg daarvan was, dat ook het onderhoud aan de kleedgebouwen van de buitensportverenigingen kritisch werd bekeken. Tegelijkertijd wenste een aantal verenigingen eind jaren '70, begin jaren '80 beheer en onderhoud van de club- en kleedgebouwen over te nemen van de gemeente. Dat sloot dus mooi aan bij de ontwikkeling die door de gemeente in gang was gezet.

Volgens de Raad voor de Sport was het veelal de gemeente die het initiatief nam om te komen tot privatisering van de opstallen. We kunnen al met al concluderen dat privatisering van de buitensport in Helmond een vrij 'spontaan' ontstaan proces was, dat langzamerhand geïnstitutionaliseerd beleid werd. In 1986 werd privatisering nadrukkelijk als een beleidsuitgangspunt gezien. In de beleidsbegroting voor de gemeente Helmond in 1986 komt dit duidelijk naar voren.

2.3 Beoogde doelen en effecten

In onze zoektocht naar doelen en effecten hebben we in de beleidsbegroting 1986, de HUIGH-nota¹ uit 1989 en in de vigerende beleidsnota sport uitspraken aangetroffen waarin een aantal verwachtingen is opgenomen over privatisering.

Beleidsbegroting 1986

De gemeente stelt in de beleidsbegroting 1986 dat ze voornemens is de gemeentelijke tennisaccommodaties te privatiseren, waarbij de opstallen worden overgedragen aan de betreffende verenigingen en een zakelijk recht wordt gevestigd (erfpacht/opstal). De gemeente merkt daarbij op dat ze maatregelen wenst te nemen om de uitgaven voor de sport te verminderen door de onderhoudstaken geleidelijk over te hevelen naar de verenigingen. In de algemene beschouwingen van 1986 gaf een fractie aan niet zozeer om financiële, als wel om principiële redenen voor privatisering te zijn: meer eigen verantwoordelijkheid voor burgers en hun organisatie. Een andere reactie: een vereniging moet de taken wel aankunnen en er mag op termijn geen afbreuk worden gedaan aan de kwaliteit van de accommodatie.

Volgens de beleidsbegroting heeft privatisering van de opstallen dus vooral als doel 'het verminderen van de uitgaven voor sport'. Een belangrijk neveneffect kan zijn 'meer eigen verantwoordelijkheid voor burgers en hun organisatie'.

¹ Heroverweging Uitgaven en Inkomsten Gemeente Helmond

De H.U.I.G.H-nota (1989)

In de HUIGH-nota sport, een onderzoek naar de beheersing c.q. verlaging van het nadelige sportsaldo, wordt geadviseerd het college te laten onderzoeken of op verantwoorde wijze de uitgavenpost voor de sport kan worden teruggedrongen. Privatisering wordt in die nota als een belangrijk instrument gezien om beperking van de uitgaven te realiseren. Samengevat:

- Nader bezien van de mogelijkheden tot privatisering van de tennisparken die nog in het bezit van de gemeente zijn. Als indicatie wordt daarbij aangegeven dat de privatisering van de tennisparken tussen 1986 en 1989 een verbetering van het gemeentelijk exploitatiesaldo heeft opgeleverd van f 112.000,--.
- Beleid waarbij de verantwoordelijkheid voor stichting, beheer en exploitatie van clubaccommodaties en kleed-/wasaccommodaties bij de verenigingen ligt, wordt gecontinueerd.

De HUIGH-nota geeft niet alleen aan dat (verdere) privatisering een mogelijkheid is om de uitgaven te beperken. Er worden ook alternatieven aangedragen:

- stichting en exploitatie van nieuwe accommodaties slechts plaats laten vinden voor zover inpassing in bestaande accommodaties niet mogelijk is;
- slechts dan (financiële) ondersteuning te bieden aan nieuwe initiatieven als gebleken is dat in bestaande vereniging/accommodatie geen opvangmogelijkheden aanwezig zijn;
- In het verlengde van de bijna afgeronde privatisering van bestaande parken dient het initiatief voor nieuwe tennisbanen te komen van verenigingen. Daarbij dient nader vastgesteld te worden of van gemeentewege meer dan een passieve bijdrage wordt gegeven (garantstelling, geringe bijdrage);
- een gemeentelijke bijdrage in de stichtingskosten (nieuwbouw, uitbreiding, renovatie) van kleed- en wasruimten en clubhuizen te normeren;
- tariefverhoging. De raadscommissie adviseerde echter tegen extra tariefsverhoging als middel om het saldo positief te beïnvloeden. Dit druist volgens de commissie in tegen het op een verantwoorde wijze blijven functioneren van de sportverenigingen;
- in haar aanbevelingen adviseert de commissie om fusies te stimuleren door het hanteren van stimuleringspremies.

De raadscommissie conformeerde zich met de bovenstaande punten, met uitzondering van het punt 'tariefverhoging'. De nota bevestigt dus het eerder in de beleidsbegroting van 1986 vastgestelde doel: beperking van de gemeentelijke uitgaven.

Beleidsnota Sport 2003-2007: Helmond gaat ervoor!

In de vigerende sportnota treffen we de volgende uitspraak aan: "Om beheer en onderhoud van sportaccommodaties efficiënter en effectiever uit te voeren zouden bepaalde taken overgeheveld kunnen worden naar het particulier initiatief. Privatisering wordt als beleidsmogelijkheid gehandhaafd, maar zal voortdurend voorwerp zijn van kritische beschouwing."

In de bovenstaande quote zien we niet zozeer een bezuinigingsdoelstelling terug, maar een ander doel: privatiseren om beheer en onderhoud efficiënter en effectiever uit te voeren. Tevens werd een investeringsbijdrage voor vervanging en verbetering van geprivatiseerde sportaccommodaties geïntroduceerd. De gemeente geeft daarmee impliciet aan een zekere mate van verantwoordelijkheid te willen houden voor de geprivatiseerde accommodaties.

Samengevat

De doelstellingen van privatisering kunnen we dus als volgt verwoorden:

- beperking van de gemeentelijke uitgaven voor sport;
- effectiever en efficiënter beheer en onderhoud van sportaccommodaties;
- meer eigen verantwoordelijkheid bij de sportverenigingen.

Waarbij de laatste doelstelling minder formeel verwoord is, maar meer als neveneffect kan worden beschouwd. Wat bij deze doelstellingen opvalt, is dat niet is aangegeven welke resultaten verwacht mochten worden, noch is een concreet stappenplan aangegeven. De doelstellingen, voor zover ze al geformuleerd waren, zijn geenszins SMART geformuleerd. Dat laatste is echter

niet verwonderlijk: het weinig specifiek en meetbaar formuleren is te verklaren door het feit dat twintig jaar geleden nog maar weinig gemeenten beleidsdoelen concreet formuleerden.

Verder tekenen we uit mondelinge toelichtingen over het beleid ten aanzien van privatisering op dat uitgavenbeperking door privatisering niet strikt als bezuiniging moest worden opgevat. De strekking is eerder dat met dezelfde gemeentelijke financiële inzet meer kon worden bewerkstelligd. De verenigingen konden na privatisering naast de gemeentelijke inzet van middelen ook eigen middelen inzetten voor realisatie, uitbreiding of vervanging van kleedaccommodaties. Dat zou de meerwaarde van privatisering moeten zijn: 'meer doen met evenveel geld'. Van een werkelijke netto bezuiniging is dan geen sprake. In die zin is en was de doelstelling dan ook moeilijk in specifieke en meetbare cijfers uit te drukken.

2.4 Privatisering: de werkwijze

Het privatiseringsproces is vormgegeven door het sluiten van zakelijke rechten voor grond en opstallen. De vereniging verkrijgt tegen een jaarlijks af te dragen canon het recht om een stuk grond te bebouwen (binnen vastgestelde ruimtelijke kaders). Als er op die grond nog opstallen of velden/banen bevinden die door de gemeente zijn gebouwd of aangelegd, dan wordt daar een koopsom voor afgesproken. In deze wijze van vormgeven is een duidelijke lijn te herkennen, aangezien het merendeel van de afgesloten zakelijke rechten voor verenigingen onder gelijke voorwaarden en bepalingen hebben plaatsgevonden.

In beginsel gebruikt de gemeente Helmond het erfpachtrecht als instrument. Alleen als een recht van opstal de gangbare praktijk was voor een vereniging, is deze gedragslijn in stand gehouden. Overigens is er in praktische zin geen verschil tussen beide.

De rechten van erfpacht voor verenigingen zijn telkens aangegaan voor een periode van 40 jaar, waarbij de voorwaarden vrij constant zijn (dus voor alle verenigingen gelijk, conform de algemene erfpachtvoorwaarden van de gemeente Helmond). Dit betekent dat in beginsel kosten (onderhoud), lasten (OZB) en belastingen (overdrachtsbelasting) bij de verenigingen liggen. Hierbij is wettelijk bepaald dat de aansprakelijkheid voor de opstallen (accommodaties) bij de verenigingen ligt. De verenigingen moeten hun opstallen dus goed onderhouden. Voor de rest is nog bepaald dat toestemming van de gemeente nodig is om de zaak te mogen vervreemden.

Wat velden betreft zijn alleen de ondergrond van de hockeyvelden en tennisbanen in erfpacht uitgegeven. De overige velden zijn in eigendom van de gemeente. De hockeyvereniging en de tennisverenigingen vroegen namelijk een aanzienlijke bijdrage voor nieuwe kunstgrasvelden en tennisbanen. De gemeente wilde daaraan wel bijdragen, onder de voorwaarde dat zij geen bijdrage meer in het onderhoud hoefde te verstrekken. Bij andere velden is daar nadrukkelijk niet voor gekozen omdat werd verwacht dat de verenigingen de kosten daarvan niet zouden kunnen dragen, wat zou kunnen leiden tot kwaliteitsverlies.

Bij de overdracht is volgens voormalig wethouder sport de heer Betlehem bepaald dat de verenigingen voor de eerste 10 jaar een bijdrage van de gemeente kregen om het groot onderhoud te kunnen uitvoeren. Daarvoor werden de verwachte kosten voor het groot onderhoud van de eerste 10 jaar gekapitaliseerd. Uit de gesprekken is tevens gebleken dat bij het verstrekken van zo'n bijdrage geen voorwaarden gesteld zijn over de besteding van die middelen en controle daarop. De verenigingen konden zo'n bijdrage naar eigen goeddunken besteden. Overigens is die constructie niet bij alle verenigingen toegepast, voor zover de verenigingen die wij hebben gesproken daarover konden oordelen.

De privatiseringsprocessen zijn dus niet alle met dezelfde uitgangspunten en voorwaarden verlopen. Dat is geen vreemde situatie: de verenigingen verschillen onderling en de uitgangspunten waren in veel gevallen verschillend. Zo was er in sommige gevallen sprake van een gedwongen verhuizing. De gemeente stelde dan een extra subsidie ter beschikking. In andere gevallen had de vereniging al grote investeringen gepleegd. Dat daarbij sommige verenigingen meer voordelen kregen dan andere, had enerzijds te maken met de mate waarin verenigingen in staat waren tot strategisch onderhandelen. Anderzijds speelde ook het belang van de gemeente een rol, aldus de Raad voor de Sport. De gemeente voerde dan de druk op.

3 De effecten van privatisering

De effecten van de privatisering van de verenigingsgebouwen zijn op diverse manieren in kaart te brengen. De belangrijkste vraag die daarbij beantwoord zou moeten worden, is:

Zijn de doelen die de gemeente voor ogen had met het uitbesteden van taken verwezenlijkt?

Kortweg komen de doelen op het volgende neer:

- beperken van de uitgaven;
- meer verantwoordelijkheid bij de verenigingen;
- efficiënter en effectief beheer.

Een methode om het slagen van de privatisering te meten is het te toetsen aan de SMART regels. We constateerden al dat de doelen van privatisering onvoldoende specifiek en meetbaar zijn opgesteld. Tevens gaven we aan dat er feitelijk niet bezuinigd werd, maar dat door een andere manier van organisatie, van beheer meer gerealiseerd kon worden. Hoeveel meer dat kon zijn, dat is en was moeilijk in meetbare eenheden uit te drukken. In elk geval is dat niet of nauwelijks in plannen verwerkt.

Aangezien de privatiseringsplannen geen specifieke en meetbare eindresultaten bevatten, is ook geen tijdsaspect meegenomen. In een aantal gevallen kreeg de vereniging een geldbedrag mee ter grootte van 10 jaar groot onderhoud. Maar daarbij werd meteen aangegeven dat de vereniging daarna alle beheer- en onderhoudstaken zelfstandig moest kunnen uitvoeren.

Resteert met name de vraag of de privatisering aanvaardbaar was en is voor alle partijen en of het indertijd realistisch was om te privatiseren. In hoofdstuk 5 komen we daarop terug. Alvorens die aspecten te belichten, is inzicht in de effecten van privatisering nodig.

Daartoe gaan we in op:

- Effect op de financiële middelen. Heeft de privatisering invloed gehad op de gemeentebeegroting? Konden de verenigingen het beheer en het onderhoud zonder verdere gemeentelijke steun uitvoeren?
- Effect op de kwaliteit van de geprivatiseerde objecten. De accommodaties van de acht eerder genoemde geselecteerde verenigingen zijn aan een bouwkundige schouw onderworpen. De resultaten daarvan zullen we toelichten.
- Effect op de verenigingen. Welke impact had de privatisering op het reilen en zeilen binnen de verenigingen?
- Overige effecten.

3.1 Financiële effecten voor de gemeente

Voor de gemeente kan privatisering gevolgen hebben voor de financiële huishouding. We zullen al dat 'beperken van de uitgaven' een van de onderliggende gedachten was bij het uitvoeren van het privatiseringsproces. In deze paragraaf gaan we in op de financiële effecten voor de gemeente.

3.1.1 De gemeentebegroting

Allereerst gaan we daarbij in op de gemeentebegroting. Uit de notitie tennisbeleid blijkt dat de privatisering van de tennisparken tussen 1986 en 1989 de gemeente een verbetering van het gemeentelijk exploitatiesaldo heeft opgeleverd van f 112.000,--. Dit is de enige feitelijke constatering die de gemeente heeft gemaakt na de privatisering van een aantal objecten. In alle overige gevallen is noch vooraf, noch achteraf een effect vastgesteld. Om een indicatie te krijgen van de financiële effecten van privatisering voor de gemeente, hebben we de begrotingen voor de sportparken van de jaren 1978, 1986, 1998 en 2008 met elkaar vergeleken. Daarbij bleek dat veel kosten niet direct tot bepaalde accommodaties waren terug te brengen. Bovendien zijn de begrotingen om diverse redenen moeilijk te vergelijken: Helmond is gegroeid, de bevolkingssamenstelling is veranderd en diverse ontwikkelingen (sociaal-economisch en sociaal-cultureel) hebben in de loop der tijd geleid tot andere prioriteiten. Verschillen in tussen de begrotingsjaren kunnen daardoor niet worden gezien in samenhang met de privatisering.

3.1.2 Gemeentelijke financiële bijdragen

Na privatisering zou een vereniging volledig zelf verantwoordelijk moeten zijn voor de instandhouding van de accommodatie en eventuele uitbreiding daarvan. Toch is de gemeente in de loop der jaren een aantal malen financieel bijgesprongen:

- Notitie Tennisbeleid van de werkgroep accommodatieknelpunten² (1997)
De schuldenlast waarmee de tennisverenigingen te maken hebben, maakt het moeilijk de aankomende renovatie van de tennisbanen te bekostigen. Niet alleen het onderhoud van de banen maar ook van de clubhuizen van de verenigingen en de hekwerken zijn voor rekening van de tennisverenigingen.

De reactie van de gemeente daarop, luidde als volgt:

De stijgende lasten hebben enerzijds betrekking op de kosten van rente en aflossing van de leningen die de verenigingen ten tijde van de privatisering zijn aangegaan. Anderzijds is er sprake van bijkomende eigenaarslasten. Deze twee punten en het gegeven dat sprake is van teruglopende contributie-inkomsten (opm.: teruglopende ledentallen, Grontmij | Marktplan) maken dat de tennisverenigingen in mindere mate in staat zijn gebouwen reserveringen te plegen ten behoeve van vervangingsinvesteringen. (...) Een tegemoetkoming aan de tennisverenigingen ... lijkt dan ook opportuun.

Een andere opmerking van de gemeente:

Er bestaat een gedeeltelijke gemeentelijke verantwoordelijkheid ten aanzien van de instandhouding van tennisaccommodaties. Er dient een bijdrageregeling te worden uitgewerkt ten aanzien van vervangingsinvesteringen.

Die gedeeltelijke gemeentelijke verantwoordelijkheid is nergens in de contracten vastgelegd. De vereniging is verantwoordelijk voor de instandhouding van de totale accommodatie. De gemeente zegt dan ook verderop in haar reactie:

Daar waar in de toekomst geprivatiseerd wordt, zal niet worden afgeweken van de bestaande privatiseringslijn die inhoudt dat de verantwoordelijkheid ten aanzien van de accommodatie in eerste aanleg een verantwoordelijkheid is van de vereniging zelf.

Uiteindelijk resulteerde dat in een gemeentelijke krediet vanuit het investeringsprogramma 1997-2000. In totaal is vanuit dat programma f 600.000,-- toegekend aan de tennisverenigingen. Daarvan ging bijna 2/3 naar de nieuwe aanleg van tennisaccommodatie Dierdonk, de rest betrof investeringen bij andere verenigingen (renovatie van banen, opstallen, inrich-

² Werkgroep vanuit de tennisverenigingen

ting). Het investeringsprogramma staat overigens volledig los van eventuele resultaten van besparingen dankzij de privatisering. De investeringen van de gemeente waren aanvullend aan investeringen van de verenigingen zelf. Zonder die private investeringen was bijvoorbeeld tennisaccommodatie Dierdonk nooit gerealiseerd. Overigens staat de gemeente wel garant voor de helft van de lening die de vereniging hiervoor heeft moeten afsluiten.

- **Uitwerking notitie voetbalaccommodaties (1997)**
In 1995 heeft een werkgroep vanuit de voetbalverenigingen een notitie uitgebracht met knelpunten van de voetbalaccommodaties. Het betrof capaciteitsknelpunten van wedstrijd-velden, trainingsvelden en kleedkamers. Met name dat laatste punt is interessant: de meeste kleedvoorzieningen waren toen al geprivatiseerd. Bij de oplossing van dat knelpunt stelde de gemeente Helmond in 1997 voor om bij de bouw van extra kleedlokalen dekking te zoeken via co-financiering. De verenigingen zijn eigenaar van de kleedgebouwen en daarom mag bij uitbreiding daarvan een maximale financiële inspanning van de clubs worden verwacht. Daarbij wordt de hulp van de Stichting Waarborgfonds Sport (SWS) ingeroepen. De SWS stelt verenigingen in staat leningen aan te gaan, waarvoor zij voor de helft borgstelling verleent. Voor de andere helft moet de gemeente borg staan. Naast de gemeentelijke borgstelling heeft de gemeente tevens een financiële bijdrage verstrekt voor de bouw van kleedkamers.
- **Bestedingsoverzichten**
Het bestedingsoverzicht sport is bestemd voor aanvragen voor relatief 'kleine' onderhouds- en vervangingsinvesteringen ter verbetering van de sport en cultuurtechnische kwaliteit van binnen- en buitensportaccommodaties. Met name de knelpunten die nogal negatieve gevolgen hebben als ze niet worden opgelost, krijgen doorgaans prioriteit. Uit de bestedingsoverzichten sport van de afgelopen jaren blijkt dat sportverenigingen diverse aanvragen hebben gedaan om investeringen te kunnen plegen. Het gaat hierbij grotendeels voornamelijk om terreininrichting, veldverlichting en dergelijke. In een klein aantal gevallen ging het ook om geprivatiseerde gebouwen, maar daarbij waren de gemeentelijke bijdragen nooit hoger dan zo'n € 10.000,--. Na 2002 zijn geen bijdragen toegekend voor verbetering of onderhoud van geprivatiseerde gebouwen (conform aanbevelingen uit de sportnota).
- **Knelpuntenonderzoek**
In 2003 is, naar aanleiding van een aanbeveling uit de nota sportbeleid, een knelpuntenonderzoek uitgevoerd door het W.J.H. Mulier Instituut. Dat onderzoek heeft een beeld gegeven van de kwaliteit van de sportaccommodaties, de ervaren knelpunten en prioritering van de gewenste maatregelen en/of verbeteringen. Het onderzoek was een vervolg op de notitie 'knelpunten voetbalaccommodaties' (1996) en 'tennisbeleid' (1997). Resultaat was dat er in het IVP 2003-2006 middelen werden opgenomen om de meest urgente knelpunten op het terrein van sportaccommodaties bij de Helmondse sportverenigingen aan te pakken. Gedurende vier jaar werd jaarlijks een bedrag van € 250.000,-- uitgekeerd. Een groot deel van de prioriteiten had betrekking op accommodaties die in eigendom waren van de sportverenigingen. Meestal ging het daarbij om noodzakelijke uitbreiding als gevolg van te kleine behuizing (bijv. Helmondse Bokscub, s.c. Helmondia, k.v. OEC, v.v. Stiphout Vooruit, Oranje Wit en de Helmvaarders samen goed voor 2/3 van het totale budget). In sommige gevallen, bijvoorbeeld bij HCH en tv Shaile ging het om vervanging/renovatie, samen € 110.000,--.
- **Investeringsbijdrage voor vervanging en verbetering van geprivatiseerde sportaccommodaties**
Na aanbeveling vanuit de sportnota 2003-2007 is een gemeentelijke investeringsbijdrage geïntroduceerd voor geprivatiseerde accommodaties (of onderdelen van accommodaties) van sportverenigingen zonder winstoogmerk, die niet door de gemeente geëxploiteerd worden. Er is geen vast budget beschikbaar. In de sportbegroting wordt jaarlijks bekeken of er voldoende ruimte is om deze investeringsbijdrage te kunnen leveren. Daarbij gelden onder meer de volgende criteria:
 - In principe wordt van de investeringen (out of product) maximaal 50% gesubsidieerd (uitgegaan wordt van maximale zelfwerkzaamheid van de vereniging);

- Investerings moeten “passen” in het lange termijn investeringsprogramma van de gemeente;
- Werkzaamheden mogen niet zijn aangevangen vóór het indienen van het subsidieverzoek.

Tot dusverre hebben drie verenigingen van deze regeling gebruik gemaakt.

Met andere woorden: er zijn signalen dat een aantal die accommodaties in eigendom hebben, problemen heeft met het onderhouden of uitbreiden van hun accommodaties. In een aantal gevallen zijn die knelpunten zo groot geworden dat, dat de gemeente financieel heeft moeten bijspringen om die knelpunten op te lossen. De omvang van de knelpunten is op basis van bestudering van financiële overzichten niet volledig in beeld te brengen. Immers niet alle verzoeken van verenigingen worden of zijn gehonoreerd. Ook is niet duidelijk in hoeverre de kwaliteit of capaciteit van de accommodaties daadwerkelijk in het geding is. Duidelijk is dat de gemeente de afgelopen jaren aan een aantal verenigingen middelen heeft verstrekt voor groot onderhoud of uitbreiding van de accommodaties. Zonder die bijdragen zou een aantal verenigingen naar verwachting de ontstane knelpunten onvoldoende of niet hebben kunnen oplossen.

3.2 Effecten op de kwaliteit van de accommodaties

Uit de gesprekken die in de eerste fase van het onderzoek zijn gevoerd, is op te maken dat de onderhoudsstaat van de geprivatiseerde gebouwen een continu punt van zorg is. Veel werkzaamheden moeten worden uitgevoerd door vrijwilligers. Daarmee is tevens een risico van privatiseren aan verenigingen benoemd: zolang er voldoende en gekwalificeerde vrijwilligers rondlopen, is het onderhouden van een accommodatie vaak niet zo'n punt. Ten tijde van de privatiseringen wisten de verenigingen vaak nog voldoende mensen op de been te brengen.

Tot op heden zijn de onderzochte verenigingen, naar eigen zeggen, in staat geweest om in elk geval het regulier onderhoud zodanig uit te voeren dat de accommodaties konden blijven functioneren en in een redelijke tot goede staat verkeren. Daarbij steunt het onderhoud op de verenigingsbegroting: de uitvoering van het onderhoud is afhankelijk van de inkomsten uit contributie, sponsoring, (jeugd)subsidie en barinkomsten. Verder is er een grote afhankelijkheid van meestal kleine, sterk vergrijste clubjes vrijwilligers.

Het in goede staat houden van de gebouwen wordt echter steeds moeilijker:

- de vrijwilligersteams raken uitgedund en vergrijst. Met het oog op de toekomst zien de verenigingen dit als een zorgelijke ontwikkeling. De gemeente heeft dit ook al als een aandachtspunt voor toekomstige gemeentelijk sportbeleid aangemerkt.
- Met name de kosten voor het groot onderhoud bedreigen de verenigingen. Nu wordt alleen het reguliere en meest noodzakelijke onderhoud uitgevoerd. Reserveren voor grote investeringen is niet mogelijk, eerdere investeringen moeten vaak nog afbetaald worden. Er is dus sprake van een groot afbreukrisico in de komende 5 tot 10 jaar. Hoe groot dat risico is, is moeilijk in beeld te brengen. De meeste verenigingen beschikken niet over een meerjaren onderhoudsraming die dat kan verduidelijken.

Om meer te kunnen zeggen over de kwaliteit van de accommodaties hebben wij een bouwkundige scan uitgevoerd voor acht accommodaties (HCH, HAC, OEC, Shaile, Dierdonk, Helmondia, RKS V Mierlo Hout, Polaris).

Uit die inventarisaties blijkt dat de verenigingen er in het algemeen in zijn geslaagd om de gebouwen in bouwkundig en functioneel opzicht in een redelijke tot goede staat te behouden. Dat wil zeggen: primaire functievervulling is in het algemeen gewaarborgd, maar incidenteel kan bij bepaalde accommodatieonderdelen verstoring daarvan optreden. Een aantal van de onderzochte accommodaties zijn nog relatief nieuw of hebben, mede door gemeentelijke bijdragen, een vernieuwingsimpuls ondergaan. De verenigingen hebben daarbij echter ook veel eigen middelen moeten inzetten waardoor zij hebben moeten interen op hun reserves.

In een aantal gevallen komen duidelijke gebreken aan het licht die zonder forse financiële inspanning niet zijn op te lossen. De noodzakelijke investeringen op korte termijn vallen nog mee, op langere termijn is te verwachten dat de kosten hoog op kunnen lopen. De oorzaak voor de verslechtering is het gebrek aan middelen om structureel en preventief groot onderhoud uit te voeren. Omdat er doorgaans goed regulier onderhoud gepleegd is, is het echte verval nog niet ingetreden. Verder ontbreekt in sommige gevallen de kennis over bouwkundige zaken waardoor onvoldoende op tijd wordt ingegrepen. Het gebrek aan middelen kan samenhang hebben met de privatisering, een direct oorzakelijk verband is moeilijk aan te tonen.

Een verdergaande inventarisatie en onderhoudsplanning is met name voor de oudere en zich in matige tot redelijke staat bevindende accommodaties nodig om meer inzicht te krijgen in de te verwachten kosten. Maar ook voor de nieuwere en betere accommodaties is zo'n planning aan te bevelen. Zodoende kan een nauwkeuriger beeld worden verkregen van de afbreukrisico's.

3.3 Effecten voor de verenigingen

Naast de nadelige financiële effecten overheerst bij de verenigingen een gevoel van tevredenheid over de privatisering. Het zelf beheren van de accommodatie betekent vrijheid bij de beschikking over de accommodatie. Als er iets mis is kan snel en daadkrachtig worden ingegrepen, er hoeft geen tussenstation te worden aangedaan.

De nadelige financiële gevolgen van het accommodatiebeheer hebben mede tot gevolg dat andere activiteiten nadeel ondervinden. De reguliere activiteiten gaan gewoon door, de extra's (aanvullende activiteiten, hogere ambitieniveaus) leiden er in zekere mate onder.

Wat wel tegenvalt, is de omvang van het werk. In het verleden is waarschijnlijk onvoldoende gerealiseerd dat de eigenverantwoordelijkheid een enorme aanslag zou betekenen op de zelfwerkzaamheid. Toenemende wetgeving en trends als individualisering en consumentisme versterken dat. Daarbij komt dat veel werk op dezelfde schouders neerkomt. Tot dusverre heeft dat niet tot problemen gezorgd, maar de verwachtingen voor de toekomst zijn bij de meeste clubs zorgelijk.

De meeste verenigingen beseffen dat zij op langere termijn in de problemen kunnen komen als er geen actie wordt ondernomen. Zij hebben dan ook plannen geformuleerd om zowel op sportief als organisatorisch gebied (en daarmee tevens op financieel) gebied die problemen te aan te pakken. De oplossingsrichtingen die daarbij worden genoemd:

- Groei van de vereniging, om meer financiële armslag te krijgen en meer vrijwilligers te kunnen werven;
- Samenwerkingspartners zoeken: de accommodatie tegen vergoeding beschikbaar stellen voor bijvoorbeeld naschoolse opvang. Bijkomend voordeel zo'n partij veelal bereid is mee te investeren in het aanpassen van de accommodatie.
- Samenwerking met andere verenigingen: de kleinere verenigingen hebben meer moeite om al het werk gedaan te krijgen: minder financiële armslag en minder vrijwilligers. Een vereniging als OEC beseft dat dit een risico met zich meebrengt en stelt zichzelf voor de keuze: ofwel groeien ofwel, als groei niet lukt, de samenwerking met andere verenigingen aangaan. Schaalvergroting is een mogelijkheid om problemen te voorkomen.

Organisatieproblemen, omvang en financiële knelpunten liggen al met al aan de basis van de meeste problemen en oplossingen die daarvoor gezocht worden.

3.4 Overige effecten

De gevolgen van privatisering zijn niet alleen aan te tonen met financiële effecten, fysieke knelpunten en organisatorische zorgen. Met de privatisering heeft de gemeente Helmond in ieder geval deels haar verantwoordelijkheid teruggetrokken. De verenigingen hebben de volledige zeggenschap over het in erfpacht gegeven terrein en de opstallen daarop. Zolang het met de verenigingen en de accommodaties goed gaat, is dat geen enkel probleem. Zodra de verenigingen knelpunten ervaren of als de gemeente bepaalde ontwikkelingen wil inzetten, kan dat wel op problemen stuiten. Uit de gesprekken in de eerste onderzoeksfase blijkt dat zo'n situatie momenteel speelt bij sportpark De Braak. Op dit sportpark is een aantal verenigingen gevestigd. De gemeente verhuurt de velden, de verenigingen zijn eigenaar van de opstallen. Er zijn

plannen (in een pril stadium) om het sportpark te herstructureren, waarbij verplaatsingen of gezamenlijk gebruik van voorzieningen mogelijk aan de orde zijn. De verenigingen kunnen zich op hun autonomie beroepen waar het de opstallen betreft en hoge eisen stellen. Voor de gemeente is dat dan lastig onderhandelen.

Een ander aspect is de ingebruikgeving van de velden aan de schoolsport. De gemeente verhuurt sportvelden aan scholen (veelal voortgezet onderwijs). Voor kleedvoorzieningen is de gemeente daarbij afhankelijk van de bereidheid van verenigingen om hun kleedaccommodatie open te stellen. Soms, zo blijkt uit de gesprekken, is die bereidheid of mogelijkheid er niet, bijvoorbeeld omdat de vereniging niet over vrijwilligers beschikt die overdag een oogje in het zeil kunnen houden. overigens niet herkend. In andere gevallen zijn er juist verenigingen die in het contact met de scholen kansen zien om leden te trekken en hun sport onder de aandacht te brengen. Binnen de beleidsafdeling sport wordt het beeld dat scholen niet terecht kunnen bij de sportverenigingen niet herkend.

Aan de andere kant kan ook worden gesteld dat de verenigingen de accommodatie als de hune zijn gaan zien en die accommodatie ook als zodanig koesteren. Met andere woorden, de betrokkenheid bij zaken die de accommodatie aangaan, is groot. Dat zij daarbij niet over de eigen schutting heen (willen) kijken, is daarbij een negatief neveneffect. Bij sommige verenigingen is daarbij wellicht een kentering waar te nemen. Langzamerhand beginnen verenigingen samenwerking met anderen te zoeken.

4 Privatisering zwembad

4.1 Korte historie

In 1989 is zwembad De Wissen (bouw en uitbreidingen jaren 60-70, golfslagbad 1985) geprivatiseerd met als doel het bezuinigen op de gemeentelijke exploitatieverplichtingen. Sterker nog: de gemeente wilde de exploitatielasten van het zwembad volledig uit de gemeentebegroting houden. Het complex werd verkocht aan een projectontwikkelaar, de Combinatie Verspaget-Westerlo, met daarbij een realiseringsverplichting met betrekking tot een peuterbassin op het buitenterrein. In 1992 gaf de combinatie aan dat de exploitatie verliesgevend verliep. De exploitant/projectontwikkelaar kon niet aan de verplichting tegemoet komen om een peuterbassin te realiseren. In 1993 werd daarop een continueringsovereenkomst vastgesteld, waarbij de gemeente vasthield aan de gemaakte afspraken. De combinatie stopte de samenwerking, Westerlo Projectmanagement ging alleen verder. De gemeente wenste geen exploitatiebijdrage te verstrekken, want:

- de gemeente financierde al het schoolzwemmen;
- vanaf 1994 zouden de Helmondse zwemverenigingen huursubsidie krijgen (in 1995 fl. 371.000).

Daarmee was dus indirect toch sprake van exploitatiesubsidiëring, terwijl aanvankelijk de exploitatielasten buiten de begroting moesten worden gehouden.

In 1995 is uiteindelijk besloten toch geen peuterbad te realiseren. Nader onderzoek wees uit dat zo'n voorziening onrendabel is, maar wel een grote investeringssom vereist. In 1996 geeft de exploitant aan te willen stoppen met exploitatie van het complex. Al eerder liep deze rond met het plan om het zwembad over te dragen aan een gespecialiseerde exploitant (Laco BV, de huidige exploitant). Het exploitatietekort was in 1995 opgelopen tot fl. 510.000. Ruimte voor investeringen was er niet, het onderhoudsniveau was nog goed, met uitzondering van de buitenvoorzieningen.

Uit onderzoek van Drijver en Partners (1996) bleek dat de negatieve exploitatieresultaten konden ontstaan door factoren als:

- negatieve publiciteit;
- verouderde accommodatie;
- geen bedrijfsplan en managementinformatie;
- en daardoor dalende bezoekersaantallen.

Uiteindelijk heeft de gemeente per 1 maart 1997 het eigendom teruggekocht. In een interimperiode werd het achterstallig onderhoud weggewerkt en werd het complex opgefrist en heringericht. Ondertussen werden plannen gemaakt voor renovatie van het zwembad om het bad aantrekkelijker te maken en meer bezoekers te trekken. In 2000 waren de renovatie en beperkte uitbreiding gereed.

In 1998 nam Laco BV de exploitatie over, er werd een nieuwe BV opgericht: Helmond recreatie BV. Er werd een huur- en exploitatieovereenkomst gesloten voor de duur van 20 jaar. In de overeenkomst zijn doelstellingen opgenomen over de bezoekersaantallen: Helmond Recreatie BV is verplicht na de renovatie voor de duur van de overeenkomst het gebruik van het zwembad op tenminste het huidige niveau in stand te houden, gerelateerd aan het gebruik dat van het zwembad wordt gemaakt, zulks op basis van een door partijen in gezamenlijk overleg vastgestelde programma met bijbehorend rooster. Dat programma dient evenwichtig en breed sa-

mengesteld recreatief en sportief pakket te omvatten, behorende bij een zwembad met een stedelijke functie. Bij de overeenkomst is een rooster gevoegd waarin de tijden staan waarop het zwembad tenminste open moet zijn.

De gemeente betaalt een jaarlijkse exploitatiebijdrage van € 241.057,29 (2007, excl. btw, jaarlijks te indexeren) aan de BV. In het geval van het afschaffen van het schoolzwemmen ligt het exploitatierisico voor een deel bij de gemeente. Inmiddels is het schoolzwemmen afgeschaft en heeft de gemeente een zwemvangnetregeling gerealiseerd.

Laco BV heeft interesse getoond in een verdere overname van het complex (het aangaan van een erfpacht overeenkomst), waarbij tevens kan worden uitgebreid met winstgevende voorzieningen. Uiteindelijk is de gemeente hiermee niet akkoord gegaan. De redenen:

- rond 2015 is het bad volledig afgeschreven en is nieuwbouw vereist. Dat wordt opgevat als een gemeentelijke taak;
- Laco BV wil tot 2030 voor de gemeente exploiteren, daarna op eigen voet en onder eigen condities verder gaan. Helmond zou dan niet meer over een publieke badvoorziening beschikken;

4.2 Conclusies

Het aanvankelijke doel van de gemeente, de zwembadexploitatie volledig van de begroting, is niet gehaald en was ook niet realistisch. Er is in Nederland vrijwel geen publieke zwemvoorziening die zonder gemeentelijke bijdrage kan bestaan, laat staan winstgevend is. De gemeente keerde dan ook op haar schreden terug. Het schoolzwemmen werd al door de gemeente bekostigd, later kregen de verenigingen een subsidie op de huur van het zwembad. Maatschappelijke functies konden zo in stand worden gehouden. Maar het zwembad dreigde zowel organisatorische als functioneel in verval te raken.

In de bestaande constructie is sprake van veel realistischer afspraken, waarbij de ondernemer uiteindelijk het grootste risico draagt. De gemeente garandeert met een bijdrage het continueren van maatschappelijk gewenste activiteiten, de ondernemer wordt geprikkeld tot efficiënt beheer en kan daarnaast meer winstgevende activiteiten ontplooiën. De gemeente behoudt de greep op de publieke zwemvoorziening en met name naar de toekomst toe, waarin mogelijk nieuwe scenario's worden uitgewerkt, is dat een verstandige keuze.

5 Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

5.1 Samenvatting

Inventarisatie

1. In totaal zijn in de afgelopen ca. 30 jaar 28 verenigingsaccommodaties geprivatiseerd. Daarbij ging het grotendeels om buitensportverenigingen. In de meeste gevallen betrof het alleen club- en kleedgebouwen en aanverwante opstallen. Alleen wat tennis en hockey betreft ook de banen en velden. Het zwembad is eerst verkocht geweest en later teruggekocht door de gemeente. Vervolgens is de exploitatie geprivatiseerd.

Motieven voor privatisering

2. Er waren diverse redenen om voor privatisering te kiezen. Het beperken van de uitgaven stond voorop, zeker daar waar het ging om het zwembad. Later is daar ook het overdragen van verantwoordelijkheden aan verenigingen en efficiënter en effectiever werken (meer doen met even veel geld) aan toegevoegd.
3. In de HUIGH nota (1989) werd een aantal alternatieven benoemd:
 - stichting en exploitatie van nieuwe accommodaties slechts plaats laten vinden voor zover inpassing in bestaande accommodaties niet mogelijk is;
 - slechts dan (financiële) ondersteuning te bieden aan nieuwe initiatieven als gebleken is dat in bestaande vereniging/accommodatie geen opvangmogelijkheden aanwezig zijn;
 - in het verlengde van de bijna afgeronde privatisering van bestaande parken dient het initiatief voor nieuwe tennisbanen te komen van verenigingen. Daarbij dient nader vastgesteld te worden of van gemeentewege meer dan een passieve bijdrage wordt gegeven (garantstelling, geringe bijdrage);
 - een gemeentelijke bijdrage in de stichtingskosten (nieuwbouw, uitbreiding, renovatie) van kleed- en wasruimten en clubhuizen te normeren;
 - tariefverhoging. De raadscommissie adviseerde echter tegen extra tariefsverhoging als middel om het saldo positief te beïnvloeden. Dit druist volgens de commissie in tegen het op een verantwoorde wijze blijven functioneren van de sportverenigingen;
 - in haar aanbevelingen adviseert de commissie om fusies te stimuleren door het hanteren van stimuleringspremies.

Deze alternatieven zijn, met uitzondering van tariefverhoging, geconformeerd door de raadscommissie als een aanvullende voorwaarde bij de privatisering. Tariefverhoging werd, zoals gezegd, onverantwoord geacht. Uit de bovenstaande voorwaarden blijkt bovendien dat de gemeente openingen liet om de clubs met name bij noodzakelijke uitbreidingen financieel tegemoet te komen. Een echte alternatieve constructie in plaats van privatisering is niet ter sprake gekomen omdat privatisering ten tijde van de HUIGH-nota al was ingezet.

Doelstellingen

4. Bij geen enkele aan een vereniging geprivatiseerde accommodatie heeft de gemeente concrete doelen gesteld op het gebied van beheer, onderhoud of anderszins. De gemeente heeft zich - in elk geval in eerste instantie - volledig teruggetrokken, de verenigingen werden zelf verantwoordelijk. Er zijn geen afspraken gemaakt over voortgang, tussentijdse evaluatie of iets dergelijks. Alleen zakelijke bepalingen zijn vastgelegd in

erfpachtovereenkomsten. Voor het zwembad is wel een aantal concrete opdrachten aan de exploitant meegegeven: roosterbepalingen en bezoekersaantallen.

Proces

5. De privatisering van de accommodaties gebeurde soms op initiatief van de gemeente, soms op initiatief van de vereniging. Daarvoor moest er een aanleiding zijn, bijvoorbeeld een verzoek tot uitbreiding. De gemeente wilde meewerken onder de voorwaarde dat de vereniging voortaan het onderhoud op zich nam. De communicatie daarover bestond veelal uit direct contact tussen de betrokken vereniging, de wethouder en de beleidsambtenaar. Veel privatiseringstrajecten hebben in het voortraject vooral een mondeling karakter gehad, met als gevolg dat weinig is vastgelegd in documenten. Wel is zodoende elk traject vrij voortvarend uitgevoerd.
6. Hoewel het teruggrijpen op het verleden voor de verenigingen moeilijk bleek, is hun indruk dat zij zich niet afdoende hebben voorbereid op wat hen te wachten stond. Zij hebben ten tijde van de privatisering onvoldoende naar de lange termijn gekeken. De goede onderhoudstaat voor de korte termijn gaf daar geen aanleiding toe. De gemeente had ofwel de accommodaties in goede staat overgedragen, ofwel een geldsom ter waarde van 10 jaar gekapitaliseerde onderhoudskosten meegegeven. Vrijwel geen enkele vereniging beseftte te moeten gaan reserveren voor toekomstig onderhoud.
7. Uit de raadsbeschoouwingen blijkt overigens wel dat de gemeente vond dat zij aandacht moest schenken aan afbreukrisico's en dat de verenigingen het moesten aankunnen. De lange termijn is daarom waarschijnlijk wel bij de privatiseringsgesprekken ter sprake gekomen.
8. Wat het zwembad betreft was de gang van zaken anders. Aanvankelijk was het zwembad afgestoten, maar door slechte exploitatie resultaten werd de gemeente min of meer gedwongen de accommodatie terug in handen te nemen. Vervolgens is geconcludeerd dat exploitatie van een publieke zwemvoorziening zonder gemeentesteun onmogelijk was. Daarop zijn afspraken met een nieuwe exploitant gemaakt voor risicodragende exploitatie, waarbij de gemeente een subsidie verstrekt om de publieke functies te kunnen waarborgen.

Gevolgen voor de gemeente

9. De gemeente had 'bezuinigen' en 'meer met minder' als doel voor ogen bij het privatiseren. Dat was weinig specifiek en meetbaar. Het ging er vooral om dat de accommodaties simpelweg werden geprivatiseerd (de al eerder ingezette lijn moest worden gevolgd) en daarin is de gemeente geslaagd.
10. Of de doelstelling 'bezuinigen' is gehaald, is niet duidelijk. Uit de begrotingscijfers is het niet af te lezen, mede omdat te veel andere factoren in de cijfers beïnvloeden. Na verloop van tijd heeft de gemeente veelal op verzoek van de verenigingen juist moeten investeren in (het groot onderhoud van) de accommodaties. Dat was aanvankelijk niet de bedoeling. Wat het zwembad betreft heeft de gemeente na de terugkoop flink moeten investeren in renovatie van het complex. Door de verliezen werd het onderhoud verwaarloosd.
11. Wel is er in onze ogen een efficiëncyslag geboekt. Veel werkzaamheden, met name wat het regulier onderhoud betreft, konden voordelig door de verenigingen worden uitgevoerd. Door onder meer de inzet van vrijwilligers en voordelige inhuur hebben zij het reguliere (en in een aantal gevallen ook het groot) onderhoud goedkoop kunnen uitvoeren. De gemeente had de normale marktprijzen moeten betalen.
12. De gemeente heeft de verantwoordelijkheid voor de geprivatiseerde accommodaties deels teruggenomen, hoofdzakelijk omdat de fysieke staat van de accommodaties dreigde te verslechteren. Verenigingen konden knelpunten aangeven, waarna de gemeente de hoogste prioriteiten (deels) heeft gefinancierd. Er is inmiddels een regeling ingesteld voor investeringen in renovatie van geprivatiseerde accommodaties. Verenigingen kunnen een gemaximaliseerde vergoeding krijgen, mits zij de noodzaak kunnen aantonen en mits de gemeentebegroting daar ruimte voor laat. De gemeente is dus niet van de geprivatiseerde accommodaties af, maar springt zo nu en dan financieel bij op plaatsen waar de knelpunten groot zijn.

Gevolgen voor de verenigingen

13. De verenigingen zijn in het algemeen blij met het feit dat ze geprivatiseerd zijn. Ze hebben meer eigen verantwoordelijkheid, hebben de continue vrije beschikking over de accommodatie en kunnen bij knelpunten snel zelf beslissingen nemen over een oplossing.
14. Het zelf moeten beheren en onderhouden heeft wel een grote impact gehad op het reilen en zeilen binnen de vereniging. Met name de financiële impact blijkt groot te zijn. De verenigingen zijn niet in staat gebleken om voor toekomstige investeringen te reserveren. Groot onderhoud is bovendien niet planmatig uitgevoerd, waardoor knelpunten zijn ontstaan.
15. De gevolgen voor het regulier onderhoud zijn niet zo groot. De verenigingen zijn doorgaans in staat gebleken om de dagelijkse werkzaamheden goed uit te voeren met vrijwilligers. Mede daardoor bevinden de meeste accommodaties zich nog in een redelijke tot goede staat. Wel geven zij aan dat het werven van vrijwilligers steeds moeilijker wordt, veel activiteiten komen bij dezelfde personen terecht. Die personen zijn bovendien vaak 60 jaar of ouder. De verenigingen maken zich daarom niet alleen zorgen over het groot onderhoud, maar ook over het toekomstig regulier onderhoud.
16. Om die zorgen het hoofd te bieden noemen zij groei en samenwerking als oplossing: meer potentiële vrijwilligers en meer inkomsten. Maar niet in alle gevallen zijn die oplossingen beleidsmatig uitgewerkt.
17. De kosten van het groot onderhoud is van grote invloed op de verenigingsbegroting. Het geld dat voor groot onderhoud moet worden uitgegeven (een uitgave die veelal niet is voorzien) kan nergens anders voor worden gebruikt: technisch kader, activiteiten en dergelijke.

5.2 Conclusies

- privatisering paste binnen een algemene beleidslijn en was meer een doel op zich dan een middel om bepaalde doelen te bereiken;
- er zijn dan ook geen concrete doelen gesteld en er is nooit vooraf of achteraf onderzocht of privatisering voor gemeente en verenigingen voordelen had;
- de privatisering op zich is geslaagd, de verenigingen zijn achteraf tevreden dat het is gebeurd, maar hebben zorgen over het toekomstig onderhoud. Het afbreukrisico voor de komende jaren is groot;
- de gemeente heeft de afgelopen jaren daarvan al de gevolgen ondervonden en heeft moeten investeren in geprivatiseerde gebouwen. De gemeente heeft op een aantal momenten naar aanleiding van ontstane knelpunten financieel moeten bijdragen;
- daaruit kan worden afgeleid dat de gemeente vroeg of laat toch te maken krijgt met de kosten van op papier volledig geprivatiseerde accommodaties;
- dat betekent feitelijk dat de privatisering nog niet volledig is afgerond en dat nadere afspraken nodig zijn over hoe de gemeente in de toekomst om zal moeten gaan met de geprivatiseerde accommodaties.

5.3 Aanbevelingen

Op papier waren de accommodaties volledig geprivatiseerd, maar in de praktijk heeft de achteraf adhoc bijdragen toegekend voor vervanging en renovatie van onderdelen van geprivatiseerde accommodaties. De privatisering is feitelijk niet afgerond en de vraag is op welke wijze die afronding kan plaats vinden.

Duidelijk is dat de verantwoordelijkheid nooit volledig is kwijtgeraakt. In 1998 is dat ook al eens geconstateerd met betrekking tot het tennisbeleid. B&W stelde toen: *“er bestaat een gedeeltelijke gemeentelijke verantwoordelijkheid ten aanzien van de instandhouding van tennisaccommodaties. Er dient een bijdrageregeling te worden uitgewerkt ten aanzien van vervangingsinvesteringen.”*

Toentertijd besloot de gemeente waar nodig te repareren. Nu bevelen we aan om vooruit te kijken en toekomstgericht te investeren in geprivatiseerde accommodaties. De eerste aanbeveling daarbij is: investeer SMART in die accommodaties. Daarbij moeten de volgende stappen worden gezet:

- stel per accommodatie een startsituatie vast (0-meting gebouwen): wat is de huidige staat van de gebouwen en andere geprivatiseerde voorzieningen;
- stel vast welk onderhoud de komende 10-20 jaren nodig is om de accommodaties op een kwalitatief goed niveau te houden en wat de kosten daarvan jaarlijks zijn;
- stel vast welk deel van het onderhoud/welke werkzaamheden zonder al te veel risico aan de vereniging kan worden overgelaten;
- stel vervolgens vast welk deel van de onderhoudskosten op termijn wel tot problemen kan leiden. Voor dat deel van de kosten kan de gemeente middelen reserveren. Daarbij kan de bepaling gelden dat de gemeente voor maximaal 50% van de kosten reserveert, de rest komt voor rekening van de vereniging. De vereniging zal dus ook een deel moeten reserveren met het oog op de toekomstige reservering.

Zo'n regeling is dus specifiek: doel is om nader gespecificeerde onderhoudsinvesteringen te bekostigen. De bedragen daarvoor zijn vastgesteld en ook de termijnen zijn bekend: het is meetbaar en tijdgebonden. De gemeente komt de verenigingen daarmee voor een belangrijk deel tegemoet. Er zal per geval nog wel onderhandeld moeten worden om tot een volledig aanvaard systeem te komen. En onder voorwaarde dat de gemeente bereid is om te investeren is het realistisch.

De roep om gemeentelijke interventie vanuit de verenigingen is groot. Simpel gezegd vinden de verenigingen dat de gemeente meer geld moet besteden aan geprivatiseerde accommodaties. Met de hierboven beschreven regeling geeft de gemeente daaraan gehoor. Alleen geld beschikbaar stellen biedt in onze ogen geen volledige oplossing. Een gemeentelijke bijdrage moet een doel dienen en passen binnen het totale sportbeleid. Een oplossing moet aansluiten bij de door de gemeenteraad gestelde kaders ten behoeve van de op te stellen sportnota.

In die kaders wordt gesproken over voldoende ruimte om op verantwoorde wijze te kunnen sporten, met name voor bepaalde doelgroepen. Sportstimulering, organiseren van laagdrempelige sportevenementen, samenwerking tussen maatschappelijke partners en verenigingsondersteuning zijn belangrijke aspecten binnen het sportbeleid. Van de verenigingen wordt daarbij een belangrijke uitvoerende bijdrage verlangd. Sterker nog: zonder de verenigingen zou uitvoering van dat beleid onmogelijk zijn. En de verenigingen kunnen daarbij niet zonder accommodaties.

De mate waarin de gemeente investeert in een bepaalde, geprivatiseerde accommodatie kan daarbij afhangen van andere, met het sportbeleid samenhangende variabelen. Een goede organisatiegraad binnen de vereniging, waarborgen voor continuïteit van de werkzaamheden (bijvoorbeeld door de wijze waarop in het verleden de accommodatie is onderhouden) en een aantoonbare bijdrage aan de doelstellingen van het sportbeleid zijn enkele voorwaarden.

Op basis van die voorwaarden wordt als het ware een 0-meting van de totale vereniging uitgevoerd: is het een goede vereniging of heeft de vereniging voldoende potentie om dat te worden? Zo ja, dan die vereniging daarvoor belonen. Niet alleen wat accommodatiesubsidies betreft, maar ook andere subsidies. De accommodaties worden zo meer gezien als een middel om de sportdoelstellingen te bereiken, de verenigingen zijn daarbij partner van de gemeente.

Bijlage 1

Overzicht geprivatiseerde verenigingen

Tennisverenigingen

Vereniging	Privatisering
't Løbke	1987
Carolus	1980, uitgebreid 1989, verhuizing 2001
De Warande	1988
Dierdonk	1999, met nieuwbouw
HTV	1982, uitbreidingen 1989 en 2004
Trambaantje	1982, uitbreiding 1989
Shaile	1985
De Horst	1990

Voetbalverenigingen

Vereniging	Privatisering
Bruheze	1980, uitbreiding 1990
Rood-Wit	1983, uitbreiding 1989
RKSV Mierlo Hout	1992
PVV	2000
HVV	1989
Dijkse Boys	1982
Stiphout Vooruit	1993
Helmondia '55	1984
Mulo	1990

Overige verenigingen

Vereniging	Privatisering
HCH (hockey)	Diverse privatiseringen vanaf 1983, fusie HUAC-HMHC 1999
RTC Buitenlust (wielrennen)	1991
HAC (atletiek)	Erfpachtovereenkomst 1985
Polaris (volleybal)	1983, uitbreiding 1984
MULO (honk- en softbal)	1989
Oranje-Wit (handbal)	1995
OEC (korfbal)	Jaren '80, uitbreidingen 1996 en 2007
Little of littienie (pétanque)	1997
Jeu de boules Stiphout	1993
Helmondse Amateur Bokkers	1986