

Rapportage Privatisering sportaccommodaties gemeente Dinkelland

Rekenkamercommissie Dinkelland

Rapportage Privatisering sportaccommodaties gemeente Dinkelland

| Inhoud | Pagina |
|--|-----------|
| 1. Voorwoord | 1 |
| 2. Samenvattend conclusies en aanbevelingen | 2 |
| 3. Aanleiding en vraagstelling | 4 |
| 3.1 Aanleiding | 4 |
| 3.2 Doelstelling | 4 |
| 3.3 Vraagstelling en onderzoeksvragen | 4 |
| 3.4 Afbakening | 5 |
| 3.5 Normenkader | 6 |
| 4. Oordeel, bevindingen en aanbevelingen | 7 |
| 4.1 Oordeel | 7 |
| 4.2 Bevindingen | 8 |
| 4.3 Aanbevelingen | 10 |
| 5. Onderbouwing | 12 |
| 5.1 Inleiding | 12 |
| 5.2 Beleid | 12 |
| 5.3 Afspraken | 17 |
| 5.4 Evaluatie en rol van de raad | 19 |
| 6. Bestuurlijke reactie | 22 |
| 7. Nawoord | 25 |

Bijlagen.

1. Overzicht van ontvangen documenten.
2. Casebeschrijvingen.
3. Boxmeers model.
4. Gesprekspartners.

1. Voorwoord

Voor u ligt het tweede rapport van de rekenkamercommissie Dinkelland. De rekenkamercommissie onderzoekt de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid in de gemeente. Voor haar tweede onderzoek heeft de rekenkamercommissie gekozen voor het onderwerp: Gemeentelijk beleid van privatisering van sportaccommodaties.

Begin jaren negentig werd er gestart met de grootschalige privatisering van sportaccommodaties. Het resultaat van de kerntakendiscussies binnen gemeenten eind jaren tachtig, was voor veel gemeenten het besluit dat het beheer van sportaccommodaties niet meer tot een kerntaak behoorde. Wij hanteren voor het onderzoek de volgende omschrijving van het begrip 'privatisering'.

“ Privatisering omvat alle veranderingen in de voorzieningswijze van een dienst of goed, waarbij de inbreng van particulieren toeneemt ten opzichte van die van de overheid tot en met het punt waarop sprake is van afstoting van deze activiteit zonder meer.” (bron Vereniging Nederlandse Gemeenten, VNG)

In maart 2008 startte de rekenkamercommissie een vooronderzoek naar het gemeentelijk beleid van privatisering van sportaccommodaties. Doel van het vooronderzoek was het bepalen van de precieze focus van het onderzoek. Bureau Berenschot is vervolgens gevraagd de rekenkamercommissie te assisteren bij het onderzoek. De maanden juni en juli zijn gebruikt voor de documentanalyse. De analyse liet nog vele vragen onbeantwoord. Deze vragen zijn na de zomervakantie via interviews zoveel mogelijk beantwoord. Daarna is de procedure 'hoor en wederhoor' gestart deze heeft langer geduurd dan voorzien.

Het rapport geeft een goed inzicht in de uitvoering en de gevolgen van het beleid van privatiseren. De conclusies en aanbevelingen zijn niet alleen geformuleerd op grond van de bevindingen uit het onderzoek, maar ook geformuleerd richting de toekomst met als doel te komen tot een optimalisering van de beleidspraktijk van privatisering van sportaccommodaties in de gemeente Dinkelland.

De rekenkamercommissie bedankt alle betrokkenen voor hun geleverde inzet en betrokkenheid bij dit onderzoek, de aanlevering van de gevraagde informatie en de aandacht en tijd die een dergelijk onderzoek met zich mee brengt.

Tot slot: een rekenkamercommissie bekijkt primair welke zaken verbeterd kunnen worden. De rekenkamercommissie hoopt dat de aanbevelingen voor de gemeenteraad en het college aanleiding zijn om de beleidspraktijk van de gemeente daar waar nodig is te optimaliseren.

Dinkelland, april 2009.

R. R. Malag
Voorzitter rekenkamercommissie

2. Samenvattend conclusies en aanbevelingen

De Rekenkamercommissie van de gemeente Dinkelland heeft onderzoek gedaan naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gemeentelijk beleid van privatisering van sportaccommodaties, en wijze waarop besluitvorming door en informeren van de raad over het beleid plaats vindt. Voor het onderzoek heeft de Rekenkamercommissie de volgende vraag geformuleerd:

Is binnen de gemeente Dinkelland het privatiseringsbeleid van sportaccommodaties inzichtelijk geformuleerd en is de uitvoering ervan doelmatig en doeltreffend georganiseerd en op welke wijze vinden de besluitvorming door en het informeren van de raad hierover plaats?

Het onderzoek richt zich op de periode vanaf 1 januari 2005 tot 1 mei 2008. Voor de casuïstiek is gekeken naar de privatisering van de klootschietaccommodaties en voetbalaccommodaties. De Rekenkamercommissie benadrukt echter dat zij geen onderzoek gedaan heeft naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het grondbeleid in deze en andere concrete gevallen.

Conclusie

De rekenkamercommissie van de gemeente Dinkelland is van oordeel dat het privatiseringsbeleid van sportaccommodaties beperkt inzichtelijk is geformuleerd. De rekenkamercommissie oordeelt dat waarborgen om dit beleid doelmatig (efficiënt) uit te voeren voor een groot deel ontbreken. De rekenkamercommissie kan daarom geen onderbouwd oordeel vellen over de doeltreffendheid. De rekenkamercommissie oordeelt dat privatisering te veel een doel op zich is geweest, waarbij een eventuele meerwaarde van privatisering niet duidelijk is gemaakt.

Indien de doeltreffendheid wordt gezien als het privatiseren van het beheer en onderhoud van sportaccommodaties dan is het beleid (voor een groot deel) doeltreffend geweest. Indien doeltreffendheid wordt gezien als het privatiseren inclusief het waarborgen van randvoorwaarden (handhaving van de kwaliteit, lagere kosten en gewaarborgde laagdrempeligheid) dan kan de rekenkamercommissie zich geen oordeel vormen aangezien de gemeente niet heeft onderzocht hoe deze randvoorwaarden zich hebben ontwikkeld.

Over het algemeen anticipeert de gemeente niet op de mogelijkheid dat een vereniging waarvan de accommodaties zijn geprivatiseerd, op enig moment alsnog om financiële middelen vraagt om het onderhoud op een acceptabel niveau te brengen. Op inhoudelijk vlak constateert de rekenkamercommissie dat niet duidelijk is of de criteria voor privatisering bij elke vereniging consequent en volledig in kaart zijn gebracht.

Tenslotte oordeelt de rekenkamercommissie dat de projectleiding niet in handen dient te zijn van de wethouder. De rekenkamercommissie is van oordeel dat de bestuurlijke onafhankelijkheid uitsluitend geborgd is indien de projectleiding in ambtelijke handen is. De rekenkamercommissie spreekt haar verbazing uit over het feit dat er ook bij de bestuurlijke wisseling in 2006 gekozen is voor continuering van deze situatie.

Aanbevelingen

Op basis van de gedane bevindingen doet de rekenkamercommissie de volgende aanbevelingen.

1. Zorg ervoor dat de projectleiding van de privatisering van de sportaccommodaties door de ambtelijke organisatie wordt uitgevoerd. Tracht dit op korte termijn te realiseren, binnen drie maanden na presentatie van dit rapport. Voor lopende trajecten is het mogelijk dat er een overgangperiode, met einddatum, wordt gehanteerd.
2. Ga in de nieuwe sportnota in op eventuele voortgaande privatisering en maak hierbij helder wat de meerwaarde hiervan is. Ga daarnaast in op de vraag of (en zo ja, in hoeverre) er sprake is van een basispakket van sportaccommodaties die niet in aanmerking komen voor privatisering.
3. Besteed in het beleid omtrent privatisering van accommodaties aandacht aan de ontwikkeling van het onderhoud van de accommodaties. Hierbij gaat het er specifiek om dat de gemeente anticipeert op de mogelijkheid dat het onderhoud van accommodaties zich dusdanig ontwikkelt dat de gemeente, op enig moment in de toekomst, wordt aangesproken op het bieden van financiële hulp.
4. Zorg ervoor dat in toekomstige overeenkomsten explicieter is vastgelegd dat de privatiseringsbijdrage ten goede dient te komen aan onderhoud of aan reserves daartoe.
5. Draag zorg voor een evaluatie van het privatiseringsbeleid.
6. Stel een overzicht (of dossier) samen van alle afspraken en overeenkomsten die in het kader van de privatisering zijn gemaakt.
7. Maak privatisering slechts periodiek mogelijk. Door privatisering bijvoorbeeld één keer in de vier jaar gedurende een half jaar 'open te stellen', ofwel mogelijk te maken kan de ambtelijke organisatie haar capaciteit efficiënter inzetten en weten verenigingen duidelijk waar ze aan toe zijn.
8. Realiseer transparantie raadsinformatie waarin wordt weergegeven welke afspraken zijn gemaakt.

3. Aanleiding en vraagstelling

3.1 Aanleiding

Sport wordt algemeen beschouwd als een belangrijk instrument bij de ontwikkeling van sociale cohesie in een gemeente. De toenemende politieke belangstelling voor de sport en de herwaardering ervan zijn daar de duidelijke signalen van. Sport kent tegenwoordig een brede politieke steun. In het verleden werd daar wel eens anders over gedacht. Het huidige sportbeleid in de gemeente Dinkelland is al enige tijd geleden geformuleerd. Daarbij is toen onder meer gekozen voor het privatiseren van de sportaccommodaties.

De rekenkamercommissie vraagt zich nu af of het gemeentelijk beleid van de privatisering van de sportaccommodaties nog even helder is voor alle betrokkenen en of de begeleiding van het proces tot privatisering daarbij voldoende adequaat is. De volgende overwegingen spelen daarbij een grote rol. Het beleidsterrein wordt door de raad als bijzonder complex beschouwd, omdat onvoldoende bekend is hoe de afspraken tot stand zijn gekomen en hoe de sturing daarop plaatsvindt. Daarnaast spelen erfenissen vanuit de herindeling een rol. Vragen heersen er dan ook op het gebied van de gestelde kaders en richtlijnen voor de afspraken, de berekeningsgrondslag en de inschatting van de risico's op termijn voor de geprivatiseerde accommodaties en voorzieningen. Kortom, de rekenkamercommissie ziet hier genoeg aanleiding in om dit dossier aan een nader onderzoek te onderwerpen.

3.2 Doelstelling

De doelstelling van het onderzoek is het geven van inzicht in de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het privatiseringsbeleid van de sportaccommodaties en de uitvoering ervan in de gemeente Dinkelland. Zijn de doelen die met de privatisering werden beoogd ook daadwerkelijk en op efficiënte wijze gerealiseerd? En daarnaast is het van belang te onderzoeken of de privatisering heeft geleid tot onbedoelde en ongewenste effecten. Bij ongewenste effecten wordt met name gedacht aan het ontstaan van achterstallig onderhoud of aanvullende subsidiëring in geval van moeilijkheden bij verenigingen. Het onderzoek is niet gericht op het vormen van een oordeel over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de privatisering van de lokale sportaccommodaties in concrete gevallen.

3.3 Vraagstelling en onderzoeksvragen

De volgende vraagstelling staat centraal in dit onderzoek:

Is binnen de gemeente Dinkelland het privatiseringsbeleid van sportaccommodaties inzichtelijk geformuleerd en is de uitvoering ervan doelmatig en doeltreffend georganiseerd en op welke wijze vinden de besluitvorming door en het informeren van de raad hierover plaats?

Op basis van deze vraagstelling zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Wat was de basis voor het besluit van de raad tot privatisering van de sportaccommodaties? Wat was de aanleiding en wat waren de doelstellingen?
2. Is er beleid geformuleerd en hoe is dit beleid tot stand gekomen?
3. Hoe is de privatisering van de sportvoorzieningen in de gemeentelijke organisatie ingebed?
4. Welke afspraken zijn er gemaakt rondom de privatisering, hoe zijn de afspraken tot stand gekomen?
5. Hoe komen de bedragen tot stand (onder andere voor beheer en onderhoud en evt. overige subsidiering)?
6. Is er een overzicht van afspraken die ooit zijn gemaakt zijn met de verenigingen en hoe wordt dit bijgehouden?
7. In hoeverre worden de uitvoering en resultaten van dit beleid en de gemaakte afspraken achteraf geëvalueerd?
8. Wordt de raad op dit moment adequaat en voldoende geïnformeerd over de privatisering van de sportaccommodaties en welke informatie heeft de raad eventueel nog nodig voor de kaderstellende en controlerende rol?

3.4 Afbakening

Om vorenstaande centrale vraagstelling en daarvan afgeleide deelvragen te beantwoorden, is een nadere afbakening noodzakelijk. Dit betreft zowel een afbakening in begrippen, de te onderzoeken periode als de te onderzoeken casussen.

3.4.1 Begripsomschrijving

De volgende begrippen worden in dit onderzoek gehanteerd:

- Doelmatigheid: De doelmatigheid van de privatisering van de sportaccommodaties geeft inzicht in de verhouding tussen ingezette middelen (menskracht, geld, faciliteiten, ...) en het doel van de privatisering van de sportaccommodaties.
- Doeltreffendheid: de mate waarin de doelstellingen van de privatisering van de sportaccommodaties zijn bereikt door de uitvoering ervan.
- Privatisering: het overlaten van taken van de gemeente (in dit geval beheer en onderhoud van sportaccommodaties) aan verenigingen.

3.4.2 Periode

De rekenkamercommissie zal het onderzoek richten op de uitvoering van het beleid voor de periode vanaf 1 januari 2005 tot 1 mei 2008.

3.4.3 Onderzoeksterrein

Het onderzoek is afgebakend tot sportaccommodaties. Sociaal-culturele accommodaties maken geen deel uit van dit onderzoek. Ter illustratie worden de privatisering van de klootschietaccommodatie en de voetbalaccommodatie bestudeerd.

3.5 Normenkader

De rekenkamercommissie beoordeelt of er in de gemeente Dinkelland voldoende waarborgen zijn om te komen tot een doelmatige en doeltreffende privatisering van sportvoorzieningen. De rekenkamercommissie heeft een normenkader ontwikkeld dat is afgeleid van de volgende bronnen:

- De wet- en regelgeving op het gebied van privatisering van sportaccommodaties.
- De richtlijnen die centraal zijn vastgelegd binnen de gemeente omtrent privatisering van sportaccommodaties.
- De informatievoorziening die noodzakelijk is om de kaderstellende en controlerende rol van de raad in te vullen.
- De praktijk – op hoofdlijnen - bij vergelijkbare gemeenten.

De volgende normen (niet limitatief) staan centraal bij het beoordelen van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de privatisering in de lokale sport(voorzieningen):

- De gemeente heeft beleid ontwikkeld voor de privatisering van lokale sportaccommodaties.
- Dit beleid wordt in de praktijk nageleefd.
- De afspraken die met verenigingen worden gemaakt zijn transparant en objectief en zijn afgeleid van dit beleid.
- De verantwoordelijkheden voor het maken van afspraken met verenigingen zijn vastgelegd en duidelijk.
- Er wordt periodiek gerapporteerd over de uitvoering van het beleid.

4. Oordeel, bevindingen en aanbevelingen

4.1 Oordeel

Algemeen oordeel

De rekenkamercommissie van de gemeente Dinkelland is van oordeel dat het privatiseringsbeleid van sportaccommodaties beperkt inzichtelijk is geformuleerd. De rekenkamercommissie oordeelt dat waarborgen om dit beleid doelmatig (efficiënt) uit te voeren voor een groot deel ontbreken. De rekenkamercommissie kan daarom geen onderbouwd oordeel vellen over de doeltreffendheid. De rekenkamercommissie oordeelt dat privatisering te veel een doel op zich is geweest, waarbij een eventuele meerwaarde van privatisering niet duidelijk is gemaakt.

Doeltreffendheid is niet eenduidig te beoordelen

Indien de doeltreffendheid wordt gezien als het privatiseren van het beheer en onderhoud van sportaccommodaties dan is het beleid (voor een groot deel) doeltreffend geweest. Indien doeltreffendheid wordt gezien als het privatiseren inclusief het waarborgen van randvoorwaarden (handhaving van de kwaliteit, lagere kosten en gewaarborgde laagdrempeligheid) dan kan de rekenkamercommissie zich geen oordeel vormen aangezien de gemeente niet heeft onderzocht hoe deze randvoorwaarden zich hebben ontwikkeld.

Toelichting op het oordeel

Over het algemeen anticipeert de gemeente niet op de mogelijkheid dat een vereniging waarvan de accommodaties zijn geprivatiseerd, op enig moment alsnog om financiële middelen vraagt om het onderhoud op een acceptabel niveau te brengen. Op inhoudelijk vlak constateert de rekenkamercommissie dat niet duidelijk is of de criteria voor privatisering bij elke vereniging consequent en volledig in kaart zijn gebracht. Daarnaast ontbreekt het in de overeenkomsten aan een voorwaarde die verenigingen verplicht zou stellen de ontvangen privatiseringsbijdrage te gebruiken voor onderhoud of in een onderhoudsreserve onder te brengen. Dit is deels ondervangen door de voorwaarde dat de verenigingen éénmaal per twee jaar dienen te rapporteren over de onderhoudstoestand. De rekenkamercommissie heeft echter haar twijfels of dit in de praktijk werkt aangezien de gesprekspartners hier geen kennis van hadden en er ook geen rapportages voorhanden bleken, waar die wel verwacht mochten worden.

Ten aanzien van de uitvoering constateert de rekenkamercommissie dat er geen overzicht is van afspraken met verenigingen. Hierdoor is het voor de gemeente niet goed mogelijk te anticiperen op bepaalde afspraken (en het al dan niet nakomen daarvan). Dit kan een doelmatige uitvoering in de weg staan.

Privatisering is niet aan een einddatum gebonden. Het blijft mogelijk dat verenigingen waarvan de accommodatie niet zijn geprivatiseerd, alsnog het verzoek indienen om te privatiseren. Hiermee is de privatisering te zien als een "open einde beleid".

De financiële uitgangspunten voor privatisering zijn, voor zover de rekenkamercommissie kan overzien, voor alle verenigingen gelijk. Hierdoor oordeelt de commissie dat het beleid in essentie overzichtelijk is, met die kanttekening dat de grondslag voor inhoudelijke afwijkingen van het oorspronkelijke beleid (in de sportnota), zoals het wijzigen van de privatiseringsbijdrage van 80% naar 70% van het saldo van baten en lasten, voor de rekenkamercommissie niet helder is.

Verdere opmerkingen bij het oordeel

De rekenkamercommissie oordeelt dat de projectleiding niet in handen dient te zijn van de wethouder. Het feit dat alle gesprekspartners hun twijfels uiten over deze constructie versterkt dit oordeel. De rekenkamercommissie is van oordeel dat de bestuurlijke onafhankelijkheid uitsluitend geborgd is indien de projectleiding in ambtelijke handen is. De rekenkamercommissie spreekt haar verbazing uit over het feit dat er ook bij de bestuurlijke wisseling in 2006 gekozen is voor continuering van deze situatie.

Het ontbreken van evaluatie van het gevoerde privatiseringsbeleid, en zelfs het voornemen daartoe, is een gemis aangezien de beleidscyclus hiermee niet voltooid wordt.

4.2 Bevindingen

Het oordeel dat wij hiervoor geformuleerd hebben, stellen wij vast op basis van 12 apart te formuleren bevindingen. De onderzoeksvragen (zie bijlage 1) zijn het uitgangspunt geweest voor de bevindingen.

1. Het streven naar privatisering van sportaccommodaties is vastgelegd in de nota "Sport binnen nieuwe grenzen" die in november 2002 door de raad is vastgesteld. Er wordt gestreefd naar privatisering van accommodaties indien dit leidt tot handhaving van de kwaliteit, lagere kosten en gewaarborgde laagdrempeligheid.
2. In deze sportnota zijn zeven toetsingscriteria voor privatisering van de accommodaties opgenomen. In de sportnota is aangegeven dat indien aan één of meerdere criteria niet kan worden voldaan, een succesvolle exploitatie weinig kans van slagen heeft. Op basis van de ontvangen documenten en de gesprekken is het voor de rekenkamercommissie niet duidelijk of, en zo ja in welke mate, deze criteria per vereniging in kaart zijn gebracht.
3. In de sportnota is beschreven dat de gemeente wil bevorderen dat verenigingen zich bij de privatisering laten bijstaan door een professionele ondersteuninginstantie. In de praktijk blijkt geen van de verenigingen zich te hebben laten bijstaan.
4. Als gevolg van een te beperkte ambtelijke capaciteit is de wethouder projectleider van de privatisering. De portefeuillehouder heeft, bijgestaan door één of twee ambtenaren, de gesprekken over privatisering met de verenigingen gevoerd. Bij de wisseling van wethouder (in juli 2006) is deze constructie gehandhaafd. Zonder uitzondering zijn de gesprekspartners van de rekenkamercommissie kritisch over deze constructie en geven zij de voorkeur aan een ambtelijke projectleider, aangezien de onafhankelijkheid van de bestuurder in sterkere mate geborgd dient te zijn.

5. De privatiseringsbijdrage wordt bepaald op basis van het "Boxmeerse model"¹. In het Boxmeerse model ontvangt de vereniging 80% van het saldo van baten en lasten. Het resterende deel van 20% wordt gezien als door de vereniging te behalen efficiencywinst. In het model van Dinkelland is er in eerste instantie ook sprake van een uitkering van 80%, later wordt dit 70%. De oorzaak voor deze daling heeft de rekenkamercommissie, ondanks herhaaldelijk navragen, niet kunnen achterhalen. Naast de privatiseringsbijdrage is er sprake van een vereveningsbijdrage. Deze komt voort uit het feit dat sommige verenigingen er in sterke mate op vooruit zouden gaan en anderen erop achteruit. Om de resultaten van de verenigingen meer in overeenstemming met elkaar te brengen is er sprake van een vereveningsbijdrage (op basis van ledenaantallen).
6. In de raamovereenkomst voor privatisering is opgenomen dat de privatiseringsbijdrage controleerbaar aan onderhoud dient te worden besteed. De rekenkamercommissie heeft één overeenkomst ontvangen. Hierin is deze voorwaarde niet opgenomen. De gesprekspartners geven aan dat in geen van de overeenkomsten een dergelijke voorwaarde is opgenomen. Uit de gesprekken blijkt geen onderbouwing voor het laten vervallen van deze voorwaarde.
7. De verenigingen waarvan de accommodatie is geprivatiseerd dienen eenmaal in de twee jaar een inspectierapport over de onderhoudstoestand aan te bieden aan Burgemeester en Wethouder. Van sommige verenigingen dient voor een dergelijk rapport voor 1 mei 2008 aangeboden te worden. De rekenkamercommissie heeft, ondanks navraag, geen van dergelijke rapporten ontvangen. De gesprekspartners bleken niet op de hoogte van deze verplichting en konden dergelijke rapporten niet overhandigen.
8. De privatisering kent geen borging om te voorkomen dat verenigingen niet meer zelf voor het onderhoud kunnen zorg dragen. Daarnaast is er geen procedure over hoe te handelen indien een vereniging, waarvan de accommodatie is geprivatiseerd, niet meer zelf voor het onderhoud zorg kan dragen.
9. De gemeente beschikt niet over een totaaloverzicht waarin alle afspraken per vereniging zijn opgenomen
10. Evaluatie maakt geen deel uit van de sportnota uit 2002. Een evaluatie is niet gepland en zou volgens de gesprekspartners pas na afronding van de privatisering kunnen plaatsvinden. Over het tijdstip waarop de privatisering is afgerond bestaat geen uniform beeld. Verenigingen kunnen accommodaties altijd nog op eigen verzoek laten privatiseren.
11. Eén van de doelen van de privatisering was een reductie van ambtelijke uren. De realisatie van deze reductie is niet vastgesteld noch geëvalueerd. De gesprekspartners geven aan dat de privatisering waarschijnlijk meer uren heeft gekost en dat de ambtelijke reductie pas op langere termijn (eventueel) behaald zal kunnen worden.

¹ Het Boxmeerse model wordt toegelicht in bijlage 3.

12. De raad ziet privatisering als een complex onderwerp. De raad spreekt de voorkeur uit voor een evaluatie van het privatiseringsbeleid om, mede op basis hiervan, haar rol beter in te kunnen vullen.

4.3 Aanbevelingen

Op basis van bovenstaande bevindingen doen wij de volgende aanbevelingen.

1. Zorg ervoor dat de projectleiding van de privatisering van de sportaccommodaties door de ambtelijke organisatie wordt uitgevoerd. Tracht dit op korte termijn te realiseren, binnen drie maanden na presentatie van dit rapport. Voor lopende trajecten is het mogelijk dat er een overgangperiode, met einddatum, wordt gehanteerd.
2. Ga in de nieuwe sportnota in op eventuele voortgaande privatisering en maak hierbij helder wat de meerwaarde hiervan is. Ga daarnaast in op de vraag of (en zo ja, in hoeverre) er sprake is van een basispakket van sportaccommodaties die niet in aanmerking komen voor privatisering.
3. Besteed in het beleid omtrent privatisering van accommodaties aandacht aan de ontwikkeling van het onderhoud van de accommodaties. Hierbij gaat het er specifiek om dat de gemeente anticipeert op de mogelijkheid dat het onderhoud van accommodaties zich dusdanig ontwikkelt dat de gemeente, op enig moment in de toekomst, wordt aangesproken op het bieden van financiële hulp. Dergelijke zaken doen zich momenteel voor bij gemeenten waar sportaccommodaties in de vroege jaren negentig zijn geprivatiseerd. Het is raadzaam deze ontwikkelingen te volgen en te onderzoeken hoe Dinkelland dit kan voorkomen.
4. Zorg ervoor dat in toekomstige overeenkomsten explicieter is vastgelegd dat de privatiseringsbijdrage ten goede dient te komen aan onderhoud of aan reserves daartoe. Hierbij kan verwezen worden naar de oorspronkelijke raamovereenkomst waarin dergelijke voorwaarden zijn opgenomen. Voeg aan de overeenkomsten sancties toe opdat zeker kan worden gesteld dat het onderhoud op het gewenste niveau blijft.
5. Draag zorg voor een evaluatie van het privatiseringsbeleid. Leg van te voren vast welke zaken geëvalueerd dienen te worden (bij voorkeur doelmatigheid en doeltreffendheid), wanneer de evaluatie dient plaats te vinden, wie de resultaten van de evaluatie dient te ontvangen, wie verantwoordelijk is voor de evaluatie en wie voor het uitvoeren van verbeteracties naar aanleiding van de evaluatie. Daarnaast dient van te voren bepaald te worden welke formatie of welk budget beschikbaar is voor de evaluatie.
6. Stel een overzicht (of dossier) samen van alle afspraken en overeenkomsten die in het kader van de privatisering zijn gemaakt. Stel in het verlengde hiervan een overzicht op van data waarop bepaalde documenten (zoals inspectierapporten over onderhoud) dienen te worden ontvangen. Het is raadzaam om de verantwoordelijkheid voor het actueel houden van een dergelijk systeem bij één pro-actieve en coördinerende functionaris in de ambtelijke organisatie te leggen.
7. Maak privatisering slechts periodiek mogelijk. In de huidige situatie is privatisering een lopend proces waarbij verenigingen zich, op elk moment, ook zelf kunnen aanmelden voor privatisering.

Door privatisering bijvoorbeeld één keer in de vier jaar gedurende een half jaar 'open te stellen', ofwel mogelijk te maken kan de ambtelijke organisatie haar capaciteit efficiënter inzetten en weten verenigingen duidelijk waar ze aan toe zijn.

8. Realiseer transparantie raadsinformatie waarin wordt weergegeven welke afspraken zijn gemaakt. Geef daarnaast aan de raad aan met welke frequentie hij over welke onderwerpen rondom de privatisering informatie mag verwachten.

5. Onderbouwing

5.1 Inleiding

De onderbouwing is opgebouwd rondom de deelvragen die in de onderzoeksopzet geformuleerd zijn. Daarnaast is in de onderzoeksopzet een normenkader gepresenteerd, hetgeen gezien kan worden als een nadere uitwerking van de deelvragen. Beiden zullen hierna aan de orde komen. Het onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de privatisering van de sportaccommodaties heeft plaatsgevonden op basis van onderzoeksvragen die rond de volgende thema's gegroepeerd kunnen worden.

- Beleid.
- Afspraken.
- Evaluatie en rol van de raad.

De hoofdvragen van het onderzoek zijn:

1. Wat was de basis voor het besluit van de raad tot privatisering van de sportaccommodaties? Wat was de aanleiding en wat waren de doelstellingen?
2. Is er beleid geformuleerd en hoe is dit beleid tot stand gekomen?
3. Hoe is de privatisering van de sportvoorzieningen in de gemeentelijke organisatie ingebed?
4. Welke afspraken zijn er gemaakt rondom de privatisering, hoe zijn de afspraken tot stand gekomen?
5. Hoe komen de bedragen tot stand (onder andere voor beheer en onderhoud en evt. overige subsidiering)?
6. Is er een overzicht van afspraken die ooit zijn gemaakt zijn met de verenigingen en hoe wordt dit bijgehouden?
7. In hoeverre worden de uitvoering en resultaten van dit beleid en de gemaakte afspraken achteraf geëvalueerd?
8. Wordt de raad op dit moment adequaat en voldoende geïnformeerd over de privatisering van de sportaccommodaties en welke informatie heeft de raad eventueel nog nodig voor de kaderstellende en controlerende rol?

De afzonderlijke vragen worden hierna beantwoord ter onderbouwing van het oordeel.

5.2 Beleid

In deze paragraaf gaan we in op het beleid en de inbedding in de gemeentelijke organisatie. Daarbij zijn de volgende vragen gesteld.

- Wat was de basis voor het besluit van de raad tot privatisering van de sportaccommodaties? Wat was de aanleiding en wat waren de doelstellingen?
- Is er beleid geformuleerd en hoe is dit beleid tot stand gekomen?
- Hoe is de privatisering van de sportvoorzieningen in de gemeentelijke organisatie ingebed?

Per vraag worden kort de resultaten weergegeven. De eerste twee vragen kennen overlap, aangezien de doelstellingen in het beleid zijn weergegeven. Om deze reden worden de documenten die betrekking hebben op beide vragen besproken.

Wat was de basis voor het besluit van de raad tot privatisering van de sportaccommodaties? Wat was de aanleiding en wat waren de doelstellingen?

Is er beleid geformuleerd en hoe is dit beleid tot stand gekomen?

Per 1 januari 2001 heeft er een gemeentelijke herindeling plaatsgevonden waarbij de voormalige gemeenten Denekamp, Weerselo en Ootmarsum samen zijn gegaan in de gemeente Dinkelland. Als gevolg van deze herindeling diende de nieuwe gemeente per 2003 te beschikken over een nieuw subsidie- en tarievenstelsel voor sport. Dit is vormgegeven in het sportbeleid "Sport binnen nieuwe grenzen" dat in november 2002 door de raad is vastgesteld.

De drie hoofddoelstellingen van dit beleid zijn:

1. De gemeente Dinkelland bevordert een blijvende sportdeelname onder alle lagen van de bevolking, teneinde bij te dragen aan gezondheid en het welzijn van de inwoners van Dinkelland. Met een kwalitatief goed accommodatieaanbod, betaalbare accommodaties, financiële tegemoetkomingen en een vraaggericht activiteiten aanbod stimuleert de gemeente dat mensen nu en in toekomst aan sport blijven doen. Het sportbeleid zal worden afgestemd op andere beleidsvelden zoals gezondheidsbeleid, onderwijsbeleid, jeugdbeleid, ouderenbeleid en veiligheidsbeleid. De gemeente maakt hiervoor onder andere gebruik van de Breedtesportimpuls.
2. De gemeente Dinkelland voert een gericht accommodatiebeleid, uitgaande van een aanvaardbaar kwantitatief en kwalitatief niveau, zodat sporters hun sport op een verantwoorde en veilige wijze kunnen uitvoeren. In elk kern zijn de komende jaren voldoende accommodaties aanwezig. Waar nodig worden accommodaties in kwalitatieve zin aangepast. Er wordt gestreefd naar privatisering van accommodaties indien dit leidt tot handhaving van de kwaliteit, lagere kosten en een gewaarborgde laagdrempeligheid.
3. De gemeente Dinkelland draagt actief bij aan de ondersteuning van sportverenigingen en voert een actief vrijwilligersbeleid zodat de verenigingen hun maatschappelijke functie zo goed mogelijk kunnen vervullen. Gezonde verenigingen met een kwalitatief goed kader en vrijwilligers zijn belangrijk voor de gemeentelijke (sport) samenleving. De gemeente Dinkelland zal hen daarom waar mogelijk ondersteunen, zodat zij een kwalitatief hoogwaardig activiteiten aanbod kunnen verzorgen en zodat hun maatschappelijke functie optimaal tot uiting komt. Is er beleid geformuleerd en hoe is dit beleid tot stand gekomen?

In onderstaand kader wordt het beleid zoals beschreven in de sportnota “Sport binnen nieuwe grenzen” op het gebied van privatisering op hoofdlijnen beschreven.

Ten aanzien van het onderhoud van goede basissportvoorzieningen ziet de gemeente voor zichzelf twee belangrijke taken, namelijk (mede)financiering en beheer en exploitatie. Bij dat laatste hecht de gemeente grote waarde aan de eigen verantwoordelijkheid van gebruikers. Privatisering, omschreven als het overlaten van beheer en onderhoud aan de accommodaties of onderdelen daarvan aan gebruikers, is daarom een belangrijk onderwerp.

Tot hoever de gemeentelijke verantwoordelijkheid op dit gebied strekt, is afhankelijk van de huidige mate (*red. op het moment van schrijven van de nota*) van betrokkenheid bij accommodaties door de gemeente. Accommodaties waarbij de gemeente nu betrokken is, zullen zich ook in de toekomst in de gemeentelijke invloedssfeer bevinden. Door privatisering kan de gemeentelijke betrokkenheid hierbij worden beperkt. Voor nieuwe accommodaties gelden specifieke criteria (laagdrempeligheid, behoefte, bredere functie). Dit leidt tot een overzicht van accommodaties waar de gemeente al dan niet verantwoordelijkheid voor wil nemen. Voor instandhouding van tennisbanen en klootschietbanen ziet de gemeente geen verantwoordelijkheid voor zichzelf, voor velden voor voetbal is de gemeente deels verantwoordelijk, voor accommodaties rondom de velden niet.

In de nota sportbeleid wordt beschreven dat het onderhoud nu door verschillende partijen wordt uitgevoerd. Zowel de gemeente, als de verenigingen, als beheersstichtingen spelen hierin een rol. Aangegeven wordt dat de gemeente Dinkelland een verandering van beheervorm niet dwingend wil opleggen. Het is iets waarvoor beide partijen (gemeente en particulier) op basis van vrijwilligheid moeten kiezen en waarbij zij een beargumenteerde en verantwoorde afweging maken. Aangezien privatisering momenteel nagenoeg uitsluitend een rol speelt bij het beheer van buitensportvoorzieningen wordt hiervoor een model uitgewerkt. De vraag of privatisering voor binnensportvoorzieningen en zwembaden wenselijk en mogelijk is, zal door nader onderzoek worden beantwoord.

Om te kunnen bepalen of overdracht verantwoord is, is een schatting van de afbreukrisico's nodig. Drie elementen zijn dan voor de gemeente van belang:

1. Handhaving van de kwaliteit van de sportcomplexen: voor de gebruiker en voor de eigenaar. Kapitaalvernietiging dient te allen tijde te worden vermeden;
2. De vrijwilligersstructuur van de sportverenigingen. Er worden hogere eisen gesteld aan het beschikbare vrijwilligerskader in termen van continuïteit, kwaliteit en professionaliteit. Door afstoten van beheer- en onderhoudstaken treedt taakverzwaring op;
3. Blijvende laagdrempeligheid. De privatisering mag er niet toe leiden dat sport te duur wordt.

De vraag of en zo ja, welke onderhoudstaken of welke accommodatieonderdelen overgedragen kunnen worden aan gebruikers van de sportcomplexen moet dan worden bezien in het licht van een aantal toetsingscriteria.

- Is er bij de verenigingen voldoende deskundigheid en ervaring in huis? Voor een groot aantal onderhoudswerkzaamheden is specialistische, cultuurtechnische deskundigheid vereist.

- Zijn er voldoende vrijwilligers beschikbaar? Het onderhoud van sportvelden vereist een bijna dagelijkse en in ieder geval wekelijkse beschikbaarheid.
- Kan de continuïteit van de onderhoudswerkzaamheden in voldoende mate gewaarborgd worden? Het onderhoud dient namelijk zeer regelmatig plaats te vinden: soms dagelijks, over het algemeen wekelijks en ook tijdens de winterstop en vakanties.
- Is er voldoende specialistisch gereedschap en materiaal aanwezig?
- Blijft het accommodatiegebruik na privatisering laagdrempelig?
- Levert de privatisering voor beide partijen voldoende organisatorische en financiële voordelen op?
- Wat gebeurt er als de vereniging ophoudt te bestaan of de taken niet naar behoren kan uitvoeren?

Als één of meer vragen ontkennend worden beantwoord, zal privatisering weinig kansen bieden voor een succesvolle exploitatie.

De gemeente benadrukt in haar beleid dat privatisering een 1:1 traject is. De gemeente zal met iedere vereniging afzonderlijk dat traject moeten inventariseren. Dat vraagt een behoorlijke inspanning van gemeente (ambtelijk) en vereniging. In die zin is het verstandig geen einddatum op te nemen, maar rekening te houden met het tempo van verenigingen. De documenten laten zien dat er sprake was van één op één overleg tussen de gemeente en de verenigingen. Deze overleggen liepen van het voornemen tot privatisering tot de uiteindelijke overeenkomsten. De gemeente wil bevorderen dat verenigingen zich bij de privatiseringsoperatie laten bijstaan door een professionele ondersteuningsinstantie.

In de nota wordt aangegeven dat tennisverenigingen hebben bewezen zelf accommodaties te kunnen beheren en exploiteren. Het risico is bij klootschieten en jeu de boules ook aanvaardbaar. De gemeente zal gesprekken aangaan met de verenigingen waarbij het Boxmeerse model gevolgd zal worden.

Wat betreft voetbal zal de gemeente met de verenigingen overleg voeren over overdracht van club- en kleedaccommodaties (zoals bij Weerselo reeds is gedaan). Voor de overdracht van velden worden de kwaliteitsrisico's te groot geacht. Ook hier zal het Boxmeerse model gevolgd worden.

Op het gebied van binnensport bestaat onvoldoende inzicht in de gevolgen voor gemeente en gebruikers. De gemeente zal hier een onafhankelijk onderzoek naar laten verrichten.

In de nota wordt aangegeven dat de accommodaties voor klootschieten en tennis in het privatiseringsproces worden betrokken. De gemeente streeft ernaar beide accommodaties per 1 januari 2004 geprivatiseerd te hebben. Voor tennis wordt vermeld dat als blijkt dat voor een aantal clubs privatisering niet haalbaar is, een nieuw tarief zal worden vastgesteld.

Op basis van de ontvangen documenten en de gesprekken is het voor de rekenkamercommissie niet duidelijk of, en zo ja in welke mate, de risico's per vereniging (zoals in het kader omschreven) als zodanig in kaart zijn gebracht. Aangezien geen van de gesprekspartners het opzetten van een risicoanalyse per vereniging bevestigt, gaat de rekenkamercommissie ervan uit dat deze niet heeft plaats gevonden.

Wat betreft het overleg laten de documenten zien dat er sprake was van één op één overleg tussen de gemeente en de verenigingen. .

Deze overleggen liepen van het voornemen tot privatisering tot de uiteindelijke overeenkomsten. In de praktijk blijkt geen van de verenigingen zich te hebben laten bijstaan door een professionele ondersteuningsorganisatie.

Hoe is de privatisering van de sportvoorzieningen in de gemeentelijke organisatie ingebed?

In maart 2003 is een plan van aanpak voor privatisering van de buitensportaccommodaties in een nota aan burgemeester en wethouders voorgelegd. Deze nota beschrijft de uitgangspunten, de actuele situatie bij de verenigingen en de acties die intern moeten worden ondernomen. Daarnaast wordt een projectgroep voorgesteld met vertegenwoordigers van de afdelingen Welzijn, Beheer en Onderhoud, Financiën en P&O, Bestuurszaken en Communicatie. Het plan van aanpak kent een planning voor overleg met de verenigingen (jeu de boules, klootschieten en tennis). In de bijlage is een "checklist" voor overleg met de verenigingen opgenomen. In deze checklist wordt de accommodatie gesplitst (in kleedkamer, velden, verlichting et cetera) en worden de zes waarborgen genoemd die vrijwel overeenkomen met de criteria uit de sportnota. Burgemeester en wethouders stemmen in met deze nota, vermeld wordt dat deze nota ook ter kennisname wordt voorgelegd aan de raadscommissie Samenleving. In april 2004 gaan Burgemeester en wethouders akkoord met het projectplan. In dit projectplan is de invulling van het projectteam weergegeven, de bestuurlijke trekker, de ambtelijk opdrachtgever, de projectsecretaris, de budgetbewaker en de stuurgroepleden. Het project kent een prioriteit "middel". De resultaten worden beschreven in termen van contractvorming kloot-schiet- en tennisverenigingen in 2003 en voetbalverenigingen in 2004. Als knelpunt wordt genoemd dat ten aanzien van de verenigingen een consistent beleid zal moeten worden gevoerd op basis van heldere uitgangspunten, zodat willekeur wordt voorkomen. In het voorstel is eveneens opgenomen om de privatisering (in ambtelijke zin) te laten trekken door een externe. Het college gaat hier niet mee akkoord met als reden dat "de bestuurlijke en ambtelijke directe betrokkenheid i.v.m. leerproces en arbeidsvreugde groter zou moeten zijn en geen externe ondersteuning door iemand reeds bij een ander project betrokken is geweest".

Aangezien de ambtelijke capaciteit om dat moment te beperkt was om een projectleider vrij te maken is de wethouder projectleider geworden. Het overleg met de verenigingen heeft vervolgens plaats gevonden door de wethouder, bijgestaan door één of twee ambtenaren. Bij de wisseling van wethouder (in juli 2006) heeft de nieuwe wethouder dit projectleiderschap overgenomen. Zonder uitzondering zijn de gesprekspartners van de rekenkamercommissie (inclusief de betrokken wethouders zelf) kritisch over deze constructie en geven zij de voorkeur aan een ambtelijke projectleider, aangezien de onafhankelijkheid van de bestuurder gewaarborgd dient te zijn.

In november 2006 is de raad akkoord gegaan met een haalbaarheidsonderzoek naar de privatisering van de Sporthal de Schalm. Bij dit onderzoek heeft het afdelingshoofd (Maatschappelijke Zorg) de rol van projectleider vervuld (en niet de wethouder).

5.3 Afspraken

In deze paragraaf gaan we in op de afspraken die afgeleid van het beleid zijn gemaakt en de evaluatie van het beleid. Daarbij zijn de volgende vragen gesteld.

- Hoe komen de bedragen tot stand (onder andere voor beheer en onderhoud en evt. overige subsidiering)?
- Welke afspraken zijn er gemaakt rondom de privatisering, hoe zijn de afspraken tot stand gekomen?
- Is er een overzicht van afspraken die ooit zijn gemaakt zijn met de verenigingen en hoe wordt dit bijgehouden?

Per vraag worden kort de resultaten weergegeven. Hierbij wordt aangegeven hoe de bedragen (in basis) tot stand komen. Vervolgens is de gemeente op basis hiervan het gesprek aangegaan met de verenigingen. Dat wordt besproken onder het tweede punt.

Hoe komen de bedragen tot stand (onder andere voor beheer en onderhoud en evt. overige subsidiering)?

In de sportnota is beschreven dat de gemeente bij het bepalen van de bedragen voor beheer en onderhoud het Boxmeerse model volgt. Dat houdt in dat de gemeente de kosten (minus de huuropbrengsten) voor de komende 30 jaar berekent. Dit bedrag keert de gemeente uit aan de vereniging minus 20%. Die 20% is winst voor de gemeente en kan voor andere sportieve doeleinden worden gebruikt. De winst voor de vereniging kan zijn dat zij het onderhoud met het geld en de inzet van vrijwilligerswerk goedkoper kan uitvoeren.

In juni 2004 is in het college een nota besproken waarin de privatisering van klootschietaccommodaties en de Jeu de Boulesbaan 't Goor financieel nader is uitgewerkt per vereniging. Hierbij is er sprake van een korting van 30% (in de sportnota is sprake van 20%). De rekenkamercommissie heeft de oorzaak voor deze verandering (van 20% naar 30%) niet kunnen achterhalen. Hierbij is zowel voor de gemeente als voor de vereniging in beeld gebracht wat de voordelen na de privatisering zijn. Voor de gemeente is het voordeel € 9.704, voor de verenigingen € 8.644 met dien verstande dat hiervoor wel nog onderhoud dient plaats te vinden. Het besluit van de nota is dat de portefeuillehouder alternatieve mogelijkheden gaat bezien.

Op basis van de nota die in september 2004 in het college is besproken is de portefeuillehouder de bespreking aangegaan met de verenigingen. Hierbij is niet gekozen voor het Boxmeerse model maar voor het Dinkellandse model. Het verschil is dat in het Boxmeerse model de verenigingen een privatiseringsbijdrage ontvangen van 80% over het saldo van de baten en lasten. Daarnaast is er sprake van een vereveningsbijdrage. Deze komt voort uit het feit dat, zonder deze bijdrage, sommige verenigingen er in sterke mate op vooruit zouden gaan en andere achteruit. Om de resultaten voor de verenigingen meer in overstemming met elkaar te brengen is er sprake van een vereveningsbijdrage (tussen verenigingen). Deze bijdrage is gebaseerd op het aantal leden van een vereniging.

Deze nota is in oktober 2004 door de raadscommissie voor kennisgeving aangenomen. Op basis van deze berekeningen en dit model is de gemeente de gesprekken aangegaan met de verenigingen. Welke afspraken zijn er gemaakt rondom de privatisering, hoe zijn de afspraken tot stand gekomen?

De afspraken komen tot stand door overleg tussen de gemeente en de vereniging. In het eerste overleg geeft de gemeente een toelichting op het te hanteren model en de financiële aspecten daarvan. De financiële aspecten worden berekend aan de hand van een Meerjaren Onderhoudsplan (MOP) die door de gemeente is opgesteld.

Na een eerste overleg volgen, wisselend per vereniging, nog meerdere overleggen. Voor de verenigingen is het hierbij mogelijk om meerdere aspecten in te brengen. Zo geven, bijvoorbeeld, sommige verenigingen aan achterstallig onderhoud in de privatiseringsbijdrage te willen betrekken (bijvoorbeeld bij de tennisvereniging (TVD), dit gebeurt ook).

In april 2005 is aan het college een raamovereenkomst voor privatisering voor elke klootschiet- en jeu de boulesvereniging voorgelegd. Het college heeft besloten deze aan te houden en eerst de resultaten van de voorgestelde privatisering voor te laten leggen aan het college. Pas daarna kunnen overeenkomsten worden gemaakt. In de raamovereenkomst is een onderhoudsverplichting opgenomen, waarbij is vermeld dat de afkoopsom uitsluitend en controleerbaar aan het onderhoud van de accommodatie dient te worden besteed en dat resterende gelden gereserveerd dienen te worden voor toekomstige werkzaamheden. Daarnaast dient (eenmaal in de twee jaar) aan het college een inspectierapport ten aanzien van de staat van onderhoud te worden overlegd.

In april 2006 zijn de verkoop- en privatiseringsovereenkomsten gesloten met alle klootschietverenigingen (uitzondering hierop is KV De Gunne, deze vereniging heeft voor een deel haar baan op particuliere grond liggen, uitsluitend het gemeentelijke deel zal geprivatiseerd worden). De privatiseringsovereenkomst tussen KV Dorp Boer en de gemeente Dinkelland is opgenomen in de ontvangen stukken.

Aangezien dit de enige daadwerkelijke overeenkomst is die is opgenomen in de documenten worden de hoofdpunten uit deze overeenkomst weergegeven.

Hoofdpunten uit de privatiseringsovereenkomst:

- De gemeente betaalt jaarlijks (over een periode van 15 jaren) een privatiseringsbijdrage van € 1.160 per jaar.
- Daarnaast is er sprake van een vereveningsbijdrage, te betalen door de vereniging, van € 760 die eenmalig kan worden afgekocht (door 15 maal € 760 te betalen).
- De vereniging verricht de onderhoudswerkzaamheden en overlegt per periode van twee jaar voor 1 mei van het volgende jaar een inspectierapport aan Burgemeester en Wethouders. Dit geschiedt het eerst voor 1 mei 2008 over de jaren 2006 en 2007. De in de raamovereenkomst opgenomen verplichting tot besteding van de afkoopsom aan onderhoud (en resterende gelden reserveren voor toekomstig onderhoud) maakt geen deel uit deze overeenkomst.

- Bij vervreemding dient de vereniging het verkochte als eerste aan te bieden aan de gemeente tegen de oorspronkelijke aankoopprijs.
- Bij faillissement of ontbinding geldt hetzelfde.

Hoofdpunten uit bij deze privatiseringsovereenkomst horende verkoopovereenkomst:

- Het perceel wordt verkocht
- De koopprijs bedraagt € 0.

Op basis van de ontvangen documenten kan niet bepaald worden hoe de overeenkomsten met andere verenigingen eruit zien.

Is er een overzicht van afspraken die ooit zijn gemaakt zijn met de verenigingen en hoe wordt dit bijgehouden?

Op het gebied van de privatisering zijn er per vereniging overeenkomsten afgesloten. In de ontvangen documenten zijn geen ondertekende overeenkomsten per vereniging aangetroffen (met uitzondering van één vereniging KV Boer). Eveneens heeft de rekenkamercommissie geen inzage gehad in de overeenkomsten zoals die zijn voorgelegd aan de klootschietverenigingen.

De privatiseringsovereenkomst en de overeenkomst inzake koop en verkoop van de kledacommodatie tussen KOSC en de gemeente is (ondertekend) opgenomen in het dossier KOSC.

De gemeente beschikt niet over een totaaloverzicht van afspraken per vereniging. De rekenkamercommissie heeft eveneens geen overzicht van afspraken ontvangen. Daardoor is eveneens niet duidelijk wanneer de gemeente documenten van verenigingen mag verwachten (bijvoorbeeld inspectierapporten ten aanzien van onderhoud) en wanneer de gemeente actie dient te ondernemen.

5.4 Evaluatie en rol van de raad

In deze paragraaf gaan we in op de evaluatie van de privatisering en de rol van de raad. Daarbij zijn de volgende vragen gesteld.

- In hoeverre worden de uitvoering en resultaten van dit beleid en de gemaakte afspraken achteraf geëvalueerd?
- Wordt de raad op dit moment adequaat en voldoende geïnformeerd over de privatisering van de sportaccommodaties en welke informatie heeft de raad eventueel nog nodig voor de kaderstellende en controlerende rol?

Per vraag worden kort de resultaten weergegeven.

In hoeverre worden de uitvoering en resultaten van dit beleid en de gemaakte afspraken achteraf geëvalueerd?

In de sportnota is niet opgenomen dat het beleid na een aantal jaren geëvalueerd dient te worden. In de documenten zijn geen verwijzingen aangetroffen naar mogelijke (toekomstige) evaluaties. In hoeverre de projectstructuur tussentijds heeft gerapporteerd kan eveneens niet worden bepaald op basis van de documenten.

De gesprekspartners geven aan dat de privatisering goed is verlopen, aangezien er geen klachten zijn ontvangen van de verenigingen. Een evaluatie is niet gepland en zou, zo geven de gesprekspartners aan, pas kunnen plaatsvinden na afronding van de privatisering. Het moment van afronding kan echter niet bepaald worden, mede omdat verenigingen altijd nog op eigen verzoek eveneens (of alsnog) geprivatiseerd kunnen worden.

De resultaten van het beleid kunnen getoetst worden aan de hand van de onderhoudstoestand van verschillende accommodaties. Van verschillende accommodaties diende voor 1 mei 2008 rapportages over onderhoud aan Burgemeester en Wethouders te worden aangeboden. Dergelijke documenten heeft de rekenkamercommissie niet ontvangen, daarnaast zijn dergelijke documenten bij geen van de gesprekspartners bekend. Het is derhalve voor de rekenkamercommissie niet mogelijk in te schatten hoe de onderhoudssituatie bij reeds geprivatiseerde verenigingen zich heeft ontwikkeld.

Daarnaast wordt het risico geschetst dat de privatiseringsbijdrage niet geoormerkt is voor onderhoud. Het is voor verenigingen dus niet verplicht om de ontvangen bijdrage te storten in een onderhoudsreserve. Hierdoor is het mogelijk dat de onderhoudstoestand van accommodaties zich zodanig ontwikkelt dat verenigingen op enig moment bij de gemeente aankloppen voor hulp. De privatisering kent geen borging of regelgeving om deze terugvaloptie te voorkomen.

Eén van de doelen was om een reductie van de ambtelijke uren te realiseren. Er is niet geëvalueerd of deze reductie heeft plaatsgevonden. De gesprekspartners geven in deze aan dat de privatisering juist meer uren heeft gekost en dat een ambtelijke reductie pas op lange termijn (eventueel) behaald zal kunnen worden.

Wordt de raad op dit moment adequaat en voldoende geïnformeerd over de privatisering van de sportaccommodaties en welke informatie heeft de raad eventueel nog nodig voor de kaderstellende en controlerende rol?

Er zijn verschillende documenten waaruit informatie blijkt, die ook beschikbaar is voor de raad, over de voortgang van de privatisering. Enkele voorbeelden hiervan zijn:

- De raad is akkoord met het projectplan uit 2003.
- In de programmabegroting 2005-2008 wordt vermeld dat het privatiseringsbeleid conform de sportnota zal worden uitgevoerd. Daarnaast is hierin een melding gemaakt van € 46.860 voor noodzakelijke renovatie van tennisbanen ('t Goor Denekamp, Deurningen en Weerselo), waar "bij deze investering met de privatiseringsgedachte reeds rekening is gehouden".
- In mei 2005 zijn de resultaten van de privatisering van de klootschietaccommodaties en jeu de boulesbaan voorgelegd aan het college. Hier wordt vermeld dat voor alle verenigingen overeenkomsten zijn aangegaan. Het bedrag dat vrijkomt uit de privatisering (€ 690) valt vrij aan het project BreedtesportImpuls. In juni 2005 is deze nota door de Raadscommissie voor kennisgeving aangenomen.
- In het najaarsbericht 2007 is vermeld dat de afronding van de privatisering van de sportaccommodaties gepland stond voor het derde kwartaal van 2007. Doordat de onderhandelingen met

de tennisverenigingen en de voetbalverenigingen meer tijd kosten wordt nu aangestuurd op afronding in het tweede kwartaal van 2008.

- In het voorjaarsbericht 2008 is vermeld dat door de moeizame onderhandeling de privatisering niet in het derde kwartaal van 2007 is afgerond. De planning is dat dit, in afwachting van het sportaccommodatiebeleid, in 2008 zal zijn afgerond. Het proces dient derhalve mede te worden gezien in de ontwikkeling van sportaccommodatiebeleid en de structuurvisie van met name Weerselo.

Het onderwerp privatisering blijkt beperkt te leven in de huidige raad. Zowel raadsleden als niet raadsleden geven aan dat het aantal vragen over dit onderwerp beperkt is geweest. Tegelijkertijd blijkt het gezien te worden (door de raad) als een complex onderwerp. Zo is het niet helder waarom de privatisering van KOSC goed is verlopen en waarom de privatisering van DOS '19 moeizaam verloopt. In het verleden was privatisering vaak een hamerstuk, ondanks het feit (zo geeft de raad aan) dat er in feite onvoldoende informatie voor de raad was om haar kaderstellende rol te kunnen vervullen. Een evaluatie van het beleid ontbreekt, de raad geeft aan deze graag te willen om haar rol beter te kunnen invullen.

6. Bestuurlijke reactie

Op de volgende bladzijden treft u de bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders aan zoals die ontvangen is op 3 april 2009.

Rekenkamercommissie gemeente Dinkelland
t.a.v. de heer R.R. Malag
Postbus 11
7590 AA DENEKAMP

Afdeling: Bedrijfsvoering
Bezoekadres: Nicolaasplein 5, Denekamp
Behandeld door: S.J.F. Waanders
Bijlage:
Onderwerp: Bestuurlijk hoor en wederhoor privatisering sportaccommodaties.

Uw brief van: 19 maart 2009
Uw kenmerk: rkcdin 09/64

Ons nummer: 2009119090
Denekamp, - 2 APR. 2009

Geachte heer Malag,

Uw bovengenoemde brief van 19 maart 2009 hebben wij in goede orde ontvangen. In uw brief stelt u ons in het kader van bestuurlijk hoor en wederhoor in de gelegenheid om te reageren op het tweede rapport van de Rekenkamercommissie Dinkelland inzake de privatisering van sportaccommodaties.

In deze brief geven wij conform uw verzoek onze reactie in het kader van bestuurlijke hoor en wederhoor op uw onderzoeksrapport betreffende privatisering van sportaccommodaties.

Het onderzoeksrapport geeft ons in eerste instantie aanleiding tot een aantal technische reacties:

1. Op pagina 2 in de derde alinea geeft u aan geen onderzoek te hebben gedaan naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het grondbeleid in deze en andere gevallen, wij nemen aan dat hier gaat om privatiseringsbeleid;
2. Op pagina 9 onder bevinding 5, maar ook verderop in het rapport, wordt gewag gemaakt van een vereveningsbijdrage op basis van ledenaantal dit moet zijn naar rato van het gerealiseerde financiële voordeel per vereniging.

Inhoudelijk geeft het onderzoeksrapport ons aanleiding als volgt te reageren:

1. Bij alle geprivatiseerde sportaccommodaties is het "Boxmeerse model" leidend geweest maar is wel sprake geweest van een "Dinkellandse variant" op dit model. Daar waar in het Boxmeerse model sprake is van een 80:20 verhouding gaat de "Dinkellandse variant" uit van een 70:30 verhouding en is bovendien een vereveningsbijdrage geïntroduceerd om al te grote verschillen in resultaten meer in overeenstemming met elkaar te brengen. Wij hechten eraan te benadrukken dat bij alle tot nu toe geprivatiseerde sportaccommodaties deze "Dinkellandse variant" van het "Boxmeerse model" leidend is geweest.;
2. Aangezien geen van de gesprekspartners het opzetten van een risicoanalyse per vereniging bevestigt, gaat de Rekenkamercommissie ervan uit dat deze risicoanalyse niet heeft plaats gevonden. In de diverse gesprekken met de verenigingen zijn de mogelijke risico's wel aan de orde gesteld. Ook zijn in overeenkomsten diverse waarborgen opgenomen om toekomstige risico's uit te sluiten. Zo zijn in de te vergoeden jaarlijkse privatiseringsbijdragen integraal de diverse kostencomponenten meegenomen, waaronder een component voor onderhoud. Ook zijn in overeenkomsten evaluatiemomenten opgenomen om te voorkomen dat een traject onomkeerbare ongewenste gevolgen heeft. Tenslotte bevatten overeenkomsten bepalingen omtrent de oplevering van inspectierapporten en het recht van 1^e koop bij vervreemding, faillissement en ontbinding van de overeenkomst.

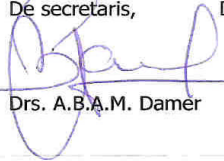
Afschrift aan: archief, griffie
Ontw: swa, coll:

3. De financiële aspecten van de privatisering worden niet uitsluitend berekend aan de hand van een MeerjarenOnderhoudsplanning (MOP) zoals gesteld wordt op pagina 18. De component onderhoud wordt inderdaad bepaald aan de hand van deze MeerjarenOnderhoudsplanning maar de overige componenten worden bepaald door de laatstelijk vastgestelde productenbegroting van de gemeente.

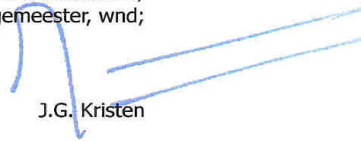
Een aantal van de door u gedane aanbevelingen zijn inmiddels geïmplementeerd vooruitlopend op uw rapport maar mede naar aanleiding van uw onderzoek het afgelopen half jaar. Uw onderzoeksrapport en de daarin opgenomen aanbevelingen zullen wij betrekken bij toekomstige beleidskeuzes.

Hoogachtend,

Burgemeester en Wethouders van Dinkelland,
De secretaris, De burgemeester, wnd;



Drs. A.B.A.M. Damer



J.G. Kristen

7. Nawoord

Een onderzoek van de rekenkamercommissie kan pas goed afgerond worden, wanneer alle betrokkenen gebruik hebben gemaakt van het instrument van 'hoor en wederhoor'. Door afstemmingsproblemen heeft deze fase langer geduurd dan aanvankelijk de intentie was. Hierdoor is het rapport later gepresenteerd aan de gemeenteraad dan in de planning was voorzien. Als laatste heeft het College van burgemeester en wethouders gereageerd op dit rapport van het onderzoek naar de privatisering van sportaccommodaties binnen de gemeente Dinkelland.

De rekenkamercommissie heeft met instemming kennis genomen van de schriftelijke reactie. Op grond hiervan ziet de rekenkamercommissie geen aanleiding om wijzigingen in het rapport aan te brengen en stelt het rapport definitief vast.

Inhoudelijk reageert het college met drie opmerkingen waarvan de rekenkamercommissie van mening is dat de eerste en derde voor kennisgeving aangenomen worden. Over de opmerking over de risicoanalyse wordt vastgesteld dat de rekenkamercommissie dit tijdens haar onderzoek niet heeft geconstateerd.

De rekenkamercommissie kijkt met voldoening terug op de totstandkoming van het tweede rapport. Een rekenkamercommissie heeft haar taak goed uitgevoerd, wanneer het college van burgemeester en wethouders aangeeft, dat een aantal door de rekenkamercommissie gedane aanbevelingen inmiddels zijn geïmplementeerd en dit mede tot stand gekomen is naar aanleiding van het onderzoek. Daarnaast zullen de aanbevelingen betrokken worden bij toekomstige beleidskeuzes. Het onderzoek blijkt dus een toegevoegde waarde te hebben voor de gemeente Dinkelland.

In het rapport spreken wij op enig moment over grondbeleid. Het college wijst ons terecht op deze technische onjuistheid. Wij beschouwen dit als een betreurenswaardige slordigheid. Wij hopen hiermee niet de indruk gewekt te hebben dat het onderzoek en de rapportage geen maatwerk zijn voor de gemeente Dinkelland.

De rekenkamercommissie spreekt haar waardering uit voor de constructieve opstelling en de verleende medewerking door het college en de ambtelijke organisatie bij de uitvoering van dit onderzoek.

Bijlage 1

Overzicht van ontvangen documenten

ONTVANGEN DOCUMENTEN

Onderstaand is een overzicht weergegeven van de documenten die zijn ontvangen. De documenten die in vet zijn weergegeven bieden, ter voorbereiding door de commissieleden, de meeste informatie over de privatisering van sportaccommodaties in Dinkelland.

- Raadsvoorstel vaststelling nota "Sport binnen nieuwe grenzen", 10 december 2002
- Nota voor B&W inzake vaststelling privatisering KV De Gunne, 10 juli 2007
- Nota voor B&W, inzake vaststelling conceptraam-, verkoopovereenkomst Privatisering Sportaccommodaties, 5 april 2005 (aangehouden)
- Mandaatstatuut gemeente Dinkelland 2006
- Budgethouders-/beheerdersprotocol gemeente Dinkelland
- Aanpakvoorstel implementatie beheersmaatregelen rechtmatigheid
- Verordening op uitgangspunten financieel beleid, raadsbesluit 30 mei 2006
- Nota reserves en voorzieningen, gemeente Dinkelland
- Brief aan KOSC, inzake sportnota, 5 februari 2003
- Voorjaarsbericht 2005
- Najaarsbericht 2005
- Rapport van bevindingen, Accountantscontrole 2005
- Eerste wijziging Begroting 2006-2009, gemeente Dinkelland
- Voorjaarsbericht 2006
- Najaarsbericht 2006
- Rapport van bevindingen, Accountantscontrole 2006
- Voorjaarsbericht 2007
- Najaarsbericht 2007
- Programmabegroting 2008
- Voorjaarsbericht 2008
- Nota aan B&W, inzake privatisering buitensport en plan van aanpak Privatisering Buitensportaccommodaties, 20 februari 2003
- Nota aan B&W, inzake kosten en financiële doelstelling privatisering buitensport, 8 april 2003

- Nota aan B&W, inzake projectbeschrijving privatisering buitensportaccommodaties, 22 april 2003
- Dossier Privatisering klootschiet- en jeu de boules accommodaties
- Programmabegroting 2007-2010
- Programmabegroting 2006-2009
- Programmabegroting 2005-2008
- Jaarverantwoording 2006
- Jaarverslag 2005
- Accountantsverklaring jaarrekening 2006
- Kadernota 2007
- Financiële meerjaren onderhoudsplanning gebouwen, Thero Huisvesting- & Bouwmanagement BV, december 2003
- Dossier Harmonisatie Sportbeleid
- Dossier Klootschietvereniging De Gunne

Bijlage 2

Casebeschrijvingen

CASES: Klootschietaccommodaties en voetbalaccommodatie

Case: privatisering klootschietaccommodaties

In 2001 heeft de gemeente van de verenigingen Wilskracht in Agelo en Nooitgedacht in Denekamp het verzoek ontvangen om over te gaan tot privatisering teneinde geen huur meer te betalen en het onderhoud zelf ter hand te nemen. De redenen hiervoor zijn een gewenste lastenverlichting (door het vervallen van de huur) en ontevredenheid over het huidige onderhoud. De gemeente heeft hierop geantwoord dat deze verzoeken zouden worden meegenomen bij het nieuwe sportbeleid.

In oktober 2004 worden de verenigingen uitgenodigd voor overleg over de privatisering. In de documenten zijn geen gespreksverslagen van deze overleggen terug te vinden. Noch is er documentatie die aangeeft waar deze gesprekken toe hebben geleid.

In april 2005 is aan het college een raamovereenkomst voor privatisering voor elke klootschiet- en jeu de boulesvereniging voorgelegd. Het college heeft besloten deze aan te houden en eerst de resultaten van de voorgestelde privatisering voor te laten leggen aan het college. Pas daarna kunnen overeenkomsten worden gemaakt. In de raamovereenkomst is een onderhoudsverplichting opgenomen, waarbij is vermeld dat de afkoopsom uitsluitend en controleerbaar aan het onderhoud van de accommodatie dient te worden besteed. Daarnaast dient aan het college een inspectierapport ten aanzien van de staat van onderhoud te worden overlegd.

In mei 2005 zijn de resultaten van de privatisering van de klootschietaccommodaties en jeu de boulesbaan voorgelegd aan het college. Hier wordt vermeld dat voor alle verenigingen overeenkomsten zijn aangegaan. Het bedrag dat vrijkomt uit de privatisering (€ 690) valt vrij aan het project BreedteSportImpuls. In juni 2005 is deze nota door de Raadscommissie voor kennisgeving aangenomen.

In juni 2005 zijn aan de verenigingen de overeenkomsten toegezonden om deze te ondertekenen. De privatisering zal ingaan per 1 januari 2006. Uit een nota voor Burgemeesters en wethouders uit oktober 2006 blijkt dat op 1 juli 2006 de contracten zijn ondertekend met de klootschietverenigingen. Tevens wordt aangegeven dat een onvolkomenheid in de contracten zal worden hersteld (zonder verdere consequenties). Deze nota is niet voorgelegd aan de raad. Verdere raadsinformatie is niet aangetroffen.

Case: privatisering voetbalaccommodatie

In juni 2005 is er overleg tussen KOSC en wethouder Van Zuilekom van Dinkelland. Hierin wordt besproken dat de privatisering zal ingaan per 1 januari 2006. KOSC zal hierbij pilot zijn voor privatisering van de voetbalverenigingen. Uitgangspunten hierbij zijn dat de grond in erfpacht gaat en de gebouwen in recht van opstal. De privatiseringsbijdrage wordt berekend vanuit de begroting 2005 en bedraagt 70% van het verschil tussen baten en lasten. De gemeente geeft aan een standaard privatiseringsovereenkomst op te sturen.

In april 2006 overleggen KOSC en de wethouder over de privatisering. KOSC gaat hierbij in principe akkoord met de financiële berekening, zodat er sprake is van een principeovereenkomst (onder voorbehoud goedkeurig B&W). Uitgangspunt is de privatisering per 1 juli 2006 in te laten gaan. Wat betreft de rapportage over het onderhoud zal de accommodatiescan van de KNVB als uitgangspunt worden genomen.

In mei 2006 is in het college de nota omtrent privatisering van het kleedgebouw van KOSC besproken (de clubaccommodatie is reeds eigendom van de club). Hierin is aangegeven dat de privatiseringsbijdrage 70% bedraagt. Daarnaast ontvangt KOSC vergoedingen voor de overdrachtsbelasting, een extra vereveningsbijdrage en een bijdrage in het vervangingsonderhoud. Het voordeel voor de gemeente alsmede voor KOSC is berekend en wordt weergegeven (€ 2.717 direct voordeel voor gemeente en € 1.832 voordeel voor KOSC). Het college gaat akkoord met deze nota.

In juni 2006 is de ledenvergadering van KOSC akkoord gegaan met de privatisering. De daadwerkelijke overeenkomst is op 1 juli 2006 ondertekend door de gemeente (de burgemeester) en voorzitter en secretaris van KOSC. Hierin is opgenomen dat voor 1 mei 2008 een inspectierapport over het onderhoud over de jaren 2006 en 2007 aan burgemeester en wethouders overlegd dient te worden.

In de bij de nota bijgevoegde "situatieschets privatisering voetbalaccommodaties" wordt aangegeven dat bij twee andere clubs club- en kleedkameraccommodatie geprivatiseerd zullen worden. Twee andere verenigingen zijn in gesprek over fusie, privatisering is daardoor nog niet aan de orde. De verenigingen in de voormalige gemeente Weerselo zijn reeds geprivatiseerd.

Bijlage 3

Toelichting Boxmeers model

Het Boxmeerse model

Dit model wordt in de nota "Sport binnen nieuwe grenzen" als volgt omschreven:

"Het Boxmeerse model houdt het volgende in: per accommodatie maakt de gemeente kosten en heeft het (huur)inkomsten. Per saldo zijn de kosten veel groter dan de inkomsten. Boxmeer berekent de kosten (minus de huurinkomsten) voor de komende 30 jaar. Men houdt daarbij rekening met inflatie. Dat bedrag (voor de komende 30 jaar), keert de gemeente uit aan de vereniging minus 20%. Die 20% is winst voor de gemeente en kan voor andere sportieve doeleinden worden bestemd. De winst voor de vereniging kan zijn dat zij met het geld en vrijwilligerswerk het onderhoud goedkoper kunnen uitvoeren.

Bijlage 4

Gesprekspartners

| | |
|-------------------------------|---|
| De heer E.M. Grobben | Directeur Dienstverlening |
| De heer R.H.J. Engbers | Wethouder Sport |
| De heer J.C.M. Bosch | Afdelingshoofd Maatschappelijke Zorg |
| De heer I. Bult | Beleidsmedewerker Maatschappelijke zorg |
| De heer J. Ter Horst | Beleidsmedewerker beheer en onderhoud |
| De heer S.J.F. Waanders | Hoofd Financiën |
| De heer J.P.M.F. van Zuilekom | Voormalig wethouder Sport |
| De heer G. Borggreve | Raadslid |
| De heer J. Johannink | Raadslid |
| De heer S. Slots | Raadslid |
| De heer A. Lammersen | Lid ronde tafel |