



ONDERZOEK NAAR DE PRIVATISERING VAN HET ZUIDERPOORTCOMPLEX

Rekenkamercommissie Cranendonck

Versie voor bestuurlijk wederhoor, 23 december 2021

BLAAUWBERG
strategieontwikkeling & kennistransfer

 **i&o
research**

Colofon

Uitgave

Rekenkamercommissie Cranendonck

Datum

23 december 2021

Auteurs

Jeroen Bos (Blaauwberg)

Rob Manders (Blaauwberg)

Thijs Lenderink (I&O Research)

Inhoudsopgave

1. Inleiding
2. Tijdlijn
3. Beoordeling
4. Conclusies en aanbevelingen

Bijlage 1: lijst van geïnterviewden

Bijlage 2: bronnen

Bijlage 3: vragen van de Rekenkamercommissie en normenkader

1. Inleiding

Van 2014 tot 2018 stond in veel gemeenten het op afstand plaatsen van het beheer van sportaccommodaties op de politieke agenda. Bijna altijd was een financiële taakstelling in de gemeentebegroting daar aanleiding voor.

In totaal heeft volgens het Mulier Instituut in die periode ruim veertig procent van de gemeenten daadwerkelijk sportaccommodaties verzelfstandigd, geprivatiseerd of op een andere manier het beheer uitbesteed. In ongeveer één op de zes gemeenten werd een zwembad verzelfstandigd of geprivatiseerd en eveneens in één op de zes gemeenten ging het om een sporthal.

De combinatie van sporthal en zwembad zal minder vaak zijn voorgekomen. Bij de privatisering van het Zuiderpoortcomplex in Budel in 2018 is dat wel aan de orde. Daarbij koos de gemeente Cranendonck voor uitbesteden van de exploitatie. In een tijd van afnemende belangstelling voor teamsporten en een (landelijk) teruglopend zwembadbezoek is dat mogelijk een spannende keuze. Zeker met de Covid-pandemie die niet lang na de verzelfstandiging toesloeg.

Nu, ruim drie jaar na verzelfstandiging, is het tijd om de balans op te maken. Hoe is het gegaan de afgelopen jaren? Welke lessen zijn te leren? Hoe staat het complex ervoor? Wat zijn kansen en risico's voor de toekomst? De Rekenkamercommissie verwoordt haar vraag als volgt:

"De Rekenkamercommissie van Cranendonck wil graag weten of uitvoering gegeven is aan het besluit van de gemeenteraad om te privatiseren conform het gekozen scenario en of daarbij de belangen van de gemeente, de medewerkers, gebruikers van het complex en burgers goed behartigd zijn. Dit onderzoek beoogt daarmee de uiteindelijke kwaliteit van de Zuiderpoort na privatisering te beoordelen op deze onderdelen."

We geven in hoofdstuk 2 eerst een tijdlijn van de verzelfstandiging van de Zuiderpoort. De beoordeling volgt in hoofdstuk 3, aan de hand van vijf thema's:

1. Beleid en besluitvorming
2. Financiële afwikkeling
3. Personeel
4. De publieke voorziening
5. Aanbod, innovatie en ondernemerschap.

In hoofdstuk 4 komen we tot een aantal conclusies en aanbevelingen. In de bijlagen staan de lijst van geïnterviewden, de schriftelijke bronnen voor dit onderzoek en de oorspronkelijke vragen van de Rekenkamercommissie en het bijbehorende normenkader.

2. Tijdlijn

- 2015
- 30 april 2015*
- Bestuursopdracht onderzoek privatisering exploitatie Zuiderpoortcomplex vastgesteld door de gemeenteraad van Cranendonck. Doelstelling is een besparing op de gemeentebegroting van € 115.000 met ingang van 2017. Privatisering is voorzien in de loop van 2016.
- 2016
- 30 maart 2016*
- Onderzoek van Hospitality Consultants *Privatisering Zuiderpoortcomplex Cranendonck* verschijnt.
 - Het rapport spreekt een duidelijke voorkeur uit voor verzelfstandiging, waarbij een lokale ondernemer de exploitatie gaat voeren. Pas als dat niet lukt is de (volgens het rapport bewerkelijke) mogelijkheid van een openbare aanbesteding aan de orde.
 - Het rapport geeft expliciet de belangstelling aan van de danmalige exploitant van het Zuiderpoort Café, tevens directeur van Kinderopvang Klikkelstein. Het rapport stelt: "er is geen betere kandidaat." En: "er heerst goed gastheerschap en collegiale samenwerking in de bedrijfsvoering van het Zuiderpoortcomplex, de horeca en kinderopvang."
- 19 juli 2016*
- De gemeenteraad kiest ervoor om scenario 'uitbesteden aan lokale onderneming' verder uit te werken.
- 2017
- 31 oktober 2017*
- Eindrapportage *Uitbesteding exploitatie Zuiderpoortcomplex Budel* van Praesentis verschijnt. Conclusies:
 1. Privatisering biedt voldoende kaders en draagvlak voor het behouden van maatschappelijke belangen en een efficiënter en marktgerichte exploitatie.
 2. Een bezuiniging van € 115.000 is haalbaar.
 3. De exploitatie wordt risicodragend en krijgt de vorm van een 'concessie van diensten'. De gemeente blijft dus eigenaar en er komt een exploitant-beheerder.
 4. Opdracht voor de exploitant beheerder: "De doorontwikkeling van Sportcomplex Zuiderpoort tot hét sport- en ontmoetingscentrum van

Cranendonck, waarin activiteiten op het gebied van sport, bewegen, onderwijs, welzijn en zorg centraal staan”.

5. Gastheer- en ondernemerschap staan centraal. “Het marktgerichte producten- en dienstenaanbod wordt gevormd en geactualiseerd op basis van nieuwe impulsen die aansluiten bij de tijdsgeest van beleving en gastvrijheid. Er wordt gestreefd naar het realiseren van nieuwe en terugkerend bezoek en verbreding van de productafname.”
6. Beoogde ingangsdatum is 1 januari 2018 of zo spoedig mogelijk daarna.

28 november 2017

- Raadsvoorstel privatisering Zuiderpoortcomplex in raadscommissie. Het college stelt voor per 1 juli 2018 de exploitatie over te dragen aan de beoogd exploitant.
- Opgenomen in het voorstel is een onderbouwing van de financiële taakstelling van € 115.000.
- “De gemeentelijke begroting 2018 na privatisering zal bestaan uit de volgende budgetten:
 - Opbrengst overig (pacht horeca): € 25.000
 - Overhead gemeente: € 178.500
 - Groot- en regulier onderhoud: € 150.000
 - Kapitaallasten: € 191.000
 - Exploitatiebijdrage: € 25.500
 - Totaal gemeentelijke begroting na privatisering: € 520.000.”
- Ten opzichte van de begroting voor privatisering wordt de taakstelling behaald in de posten onderhoud en overhead (inclusief personeelslasten).
- Voorstel is verder een concessieovereenkomst te sluiten voor de duur van vijf jaar, met de optie om te verlengen met vijf jaar.

12 december 2017

- Raadsvoorstel in gemeenteraad. De raad neemt kennis van de notitie *Uitbesteding exploitatie Zuiderpoortcomplex*.
- “Voordat het college definitief een overeenkomst sluit met betrekking tot de privatisering, zal het college conform de voorhangprocedure als beschreven in artikel 169 vierde lid gemeentewet de raad in de gelegenheid stellen wensen en bedenkingen kenbaar te maken ten aanzien van de voorgenomen overeenkomst.”
- Keuze voor scenario ‘privatisering vanaf 1 juli’.

2018

25 april 2018

- Adviesaanvraag van de Gemeente Cranendonck aan de ondernemingsraad (OR) van de gemeente op voorgenomen besluit om medewerkers van het gemeentelijke Vrijtijdsbedrijf Cranendonck (VTBC) over te dragen aan lokale, private exploitant.

15 mei 2018

- Sociaal Plan "verzelfstandiging exploitatie Vrijetijdsbedrijf gemeente Cranendonck" wordt overeengekomen.

17 mei 2018

- Positief besluit van de OR op voorgenomen besluit.

19 juni 2018

- Voorstel privatisering Zuiderpoortcomplex wordt in de raadscommissie besproken.

Juni 2018

- RECRON geeft vrijstelling voor deelname aan pensioenfonds, medewerkers blijven aangesloten bij ABP.

3 juli 2018

- Gemeenteraad neemt voorstel privatisering Zuiderpoortcomplex aan.

3. Beoordeling

3.1 Beleid en besluitvorming

Soepele besluitvorming en logische keuze voor exploitant-beheerder

De besluitvorming rond de verzelfstandiging van de Zuiderpoort verloopt soepel. Weliswaar duurt de procedure langer dan voorzien, maar er ligt een duidelijk beeld van de mogelijkheden en de gemeenteraad heeft de ruimte en informatie gekregen om "aan het stuur" te zitten. De vertraging heeft er vooral mee te maken dat er meer tijd nodig is om een aantal zaken uit te zoeken in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeente en exploitant-beheerder en in de pensioenvoorziening van de medewerkers in de nieuwe situatie.

Gezien het rapport van Hospitality Consultants uit 2016 is het logisch dat de directeur van Klikkelstein de lokale ondernemer wordt die exploitant-beheerder wordt van het verzelfstandigde Zuiderpoortcomplex. Het rapport is daar immers zeer positief over: "er is geen betere kandidaat."

Dat leidt tot besluitvorming waarin de overwegingen als 'niet moeilijker maken dan nodig' en 'graag een exploitant-beheerder uit het dorp' (geen citaten) een grote rol lijken te spelen.

Nadelen van directe lokale gunning niet of nauwelijks geanalyseerd

Mogelijke nadelen of alternatieven zijn in de besluitvorming niet of nauwelijks geanalyseerd. Mogelijke nadelen zoals bijvoorbeeld dat een lokale ondernemer die al bij het pand betrokken is als mede-eigenaar vanwege de kinderopvanglocatie niet kan terugvallen op expertise vanuit een grotere organisatie, of dat persoonlijke verhoudingen en voorkeuren een rol kunnen gaan spelen in de exploitatie worden niet in de overweging tot privatisering van de Zuiderpoort betrokken.

Sportbeleid en visie op de toekomst van de Zuiderpoort

Bij de beslissing tot privatisering lijkt een visie op de toekomst en ontwikkeling van het Zuiderpoortcomplex als publieke sportvoorziening geen rol te hebben gespeeld, ondanks dat de gemeente volop bezig was haar sport- en bewegingsbeleid opnieuw vorm te geven (met daarna de beweging richting sporthubs op de buitensportlocaties als resultaat). Gebruik van een toekomstvisie had eventueel alternatieve mogelijkheden of aanvullende eisen of mogelijkheden voor exploitatie of beheer in beeld kunnen brengen. Een sportbeleid heeft in de afweging tot privatisering ook geen rol gespeeld en de vraag is of dat voor zo'n grote publieke voorziening niet een gemiste kans en een te eenzijdige afweging geweest is.

Afweging op procedure aanbesteding

Er is door de gemeente wel een expliciete afweging gemaakt in de procedure tot gunning, ook in relatie tot aanbestedingsregels. Dat maakt ook onderdeel uit van het rapport van Praesentis uit 2017.

In januari 2018 meldt zich een belangstellend bedrijf voor de exploitatie van de Zuiderpoort per brief aan het college. Die wijst de gemeente ook op de Europese aanbestedingsregels. De gemeente antwoordt op 9 februari 2018:

"Wij hebben er voor gekozen om de exploitatie van sportaccommodaties te privatiseren. Dat wil zeggen dat de gemeente de accommodaties niet meer zelf zal exploiteren, maar de exploitatie zal uitbesteden aan private partijen. Daarbij is gekozen voor het volledig voor eigen rekening en risico exploiteren van de accommodaties. De exploitatie kwalificeert dan ook als een concessie voor diensten.

De Europese drempelwaarde voor aanbesteden van concessies voor diensten is per 1 januari 2018 € 5.548.000. Pas indien deze drempelwaarde wordt overschreden, is sprake van een plicht tot aanbesteden. De onderhavige concessies overschrijden deze drempelbedragen niet.

Daarnaast geldt een plicht tot een passende mate van openbaarheid indien er sprake is van een duidelijk grensoverschrijdend belang bij een concessie onder de drempelwaarde. We hebben dit voor alle concessies onderzocht. Gelet op de lage opdrachtwaarde, het voorwerp van de opdracht (niet-commerciële exploitatie met enkel ondersteunende horeca) en de lokale functie van de accommodaties is hier geen sprake van een duidelijk grensoverschrijdend belang.

Er bestaat dan ook geen aanbestedingsplicht voor de concessies, derhalve is er geen sprake van strijdigheid met de Europese aanbestedingsregels. ... Nu er geen aanbestedingsplicht bestaat voor de concessies, zijn wij vrij om de opdracht onderhands te gunnen. Hierbij zijn wij enkel gebonden aan hoofdstuk 1 van de Aanbestedingswet 2012 en ons eigen inkoopbeleid. Ons college heeft gemotiveerd de keuze gemaakt om de concessies één-op-één te gunnen en gemotiveerd aan welke partijen de concessies worden gegund. Duidelijk wordt de voorkeur gegeven aan lokale partijen, die bekend zijn met de omgeving, lokale verenigingen en de gebruikers van de accommodaties."

De zaak is daarmee afgedaan. Er is geen sprake van schending van aanbestedingsregels of inkoopvoorwaarden of van staatsteun. Er wordt onderhands aanbesteed, maar er is geen sprake van door de overheid bekostigd selectief voordeel ten gunste van een bepaalde ondernemer.

"Losse eindjes" met verenigingen nog niet opgelost

De verzelfstandiging heeft voor de nieuwe exploitant-beheerder als erfenis wel een aantal "losse eindjes" opgeleverd, die nog steeds niet zijn opgelost. Het gaat om historisch gegroeide situaties van voor de privatisering in 2018, met name bij het gebruik van het vulhok en het leslokaal door de duikvereniging en het onderhoud en de vervanging van materiaal in de turnhal. Inmiddels leidt dat tot ergernis en in geval van de duikvereniging zelfs tot een conflictsituatie.

- De duikvereniging maakt al lange tijd gebruik van een leslokaal. Maar daar waren voor de verzelfstandiging geen afspraken over vastgelegd met de gemeente. De inrichting van het lokaal liet weinig mogelijkheden voor ander gebruik in de (vele) uren dat de duikvereniging er geen gebruik van maakt. Voor de exploitant-beheerder is dat natuurlijk geen wenselijke situatie. De duikvereniging heeft inmiddels geen toegang meer tot het lokaal. Dat lijkt een onnodige escalatie van een sluimerend conflict en had allang opgelost moeten worden.

- De duikvereniging maakt al sinds lange tijd gebruik van een ruimte en installatie om duikflessen te vullen. Die situatie wordt nu als onveilig beoordeeld. Weliswaar laat de duikvereniging jaarlijks een keuring doen, maar vanwege de locatie van het vulhok en de nabije andere installaties, is het bijvoorbeeld niet mogelijk een (betaalbare) verzekering voor deze ruimte af te sluiten. Dat is geen wenselijke situatie. De gemeente is inmiddels een traject gestart om tot een oplossing te komen.
- Een ander los eindje ligt bij het te vervangen materiaal in de turnhal. Bij de privatisering is in 2018 een demarcatielijst opgesteld, waarin is vastgesteld welke vervangings- en onderhoudskosten voor de gemeente (als eigenaar van het complex) en welke voor de exploitant beheerder zijn. Voor de turnhal is een inventarislijst opgesteld, met daarbij aangegeven wie eigenaar is en wie er voor onderhoud en vervanging moet zorgen. Vervangingen worden door een gecertificeerd keuringsbureau opgedragen, maar de vervanging zelf loopt sinds de privatisering stroef. Ook hier is de gemeente een traject gestart, gericht op het onderbrengen van de vervangingen in een meerjarenonderhoudsplan en op duidelijke afspraken tussen wat voor rekening van de gemeente en wat voor rekening van de vereniging is.
- Ten slotte is er in de turnhal een praktijk gegroeid waarbij de turnvereniging de hal regelmatig onderverhuurt. Daardoor is niet altijd duidelijk wie er op welk moment gebruik maakt van de hal en of er voldaan wordt aan afspraken over begeleiding en bhv. Ook dat vraagt om duidelijker afspraken tussen vereniging, gemeente en exploitant-beheerder.

3.2 Financiële afwikkeling

De financiën rond de privatisering lijken goed afgewikkeld. De stand van zaken is als volgt:

- De *beoogde taakstelling* van € 115.000 structureel in de gemeentebegroting is gerealiseerd. Zoals aangegeven in de memorie van toelichting van 3 juli 2018 zijn er in 2018 eenmalige kosten geweest voor groot onderhoud (€ 189.000) en voor een voorziening voor de personele kosten (€ 480.000, vooral pensioen). Die voorziening is toereikend en er zijn geen aanvullende kosten geweest sinds 2018.
- Het *meerjarenonderhoudsplan* voorziet in maatregelen die de komende jaren genomen moeten worden in het complex, vooral het zwembad. Die maatregelen zijn gericht op instandhouding van het zwembad, dat bijna is afgeschreven en over circa acht jaar waarschijnlijk vervangen moet worden. Er ligt een raming van een benodigd budget voor extra duurzaamheidsmaatregelen voor het zwembad (van circa € 800.000), met het ambtelijk advies dat nu niet in te zetten, maar te wachten tot een beslissing over wat te doen na de afschrijvingstermijn van het zwembad.

- Voor het onderhoud van de inventaris van de turnhal en de sporthal zijn in het kader van het sportbeleid ook meerjarenonderhoudsplannen bij de gemeente in de maak.
- Er zijn twee *financiële risico's* te benoemen. De eerste is meer theoretisch en is ook bij de privatisering benoemd: mocht een exploitant failliet gaan, dan komt de exploitatie weer bij de gemeente te liggen. Het tweede risico heeft te maken met corona. Mocht dat (alsnog) tot een acuut liquiditeitsprobleem leiden vanwege teruglopende inkomsten vanwege de corona-maatregelen, dan kan de Zuiderpoort uiteraard, net als andere gemeentelijke subsidie-relaties, een VMOC-aanvraag indienen. Tot op heden is er echter geen aanvraag gedaan. Financiële risico's rondom bijvoorbeeld personeelskosten of onderhoud lijken goed afgedekt. Overigens hebben de verenigingen, via de gemeenten en in samenwerking met de exploitant-beheerder, wel corona-compensatie ontvangen.

3.3 Het personeel

De vraagstukken rond het personeel in de privatisering zijn goed opgelost. Er lag een duidelijk sociaal plan, het personeel heeft zich goed kunnen uiten gedurende de aanloop naar de verzelfstandiging en de pensioenkwestie is met de door alle partijen gewenste uitkomst (bij het ABP blijven) afgehandeld.

De Ondernemingsraad van de Gemeente Cranendonck geeft op 22 mei 2018 een positief advies over de privatisering.

Het traject heeft wel gezorgd voor de nodige onrust onder het personeel, met name vanwege de vraag of ze wat betreft de pensioenregeling aangesloten konden blijven bij het ABP.

In het voorjaar van 2018 komt er uitsluitel over het pensioen van de medewerkers. De memorie van toelichting van 3 juni 2018 stelt:

"Onder voorbehoud van instemming van de gemeenteraad met de privatisering van de exploitatie van het Zuiderpoortcomplex heeft het bestuur van Pensioenfonds Recreatie inmiddels de gevraagde afwikkelingsvrijstelling verleend. De medewerkers blijven voor het pensioen aangesloten bij het ABP en een mogelijke verhoging van de kosten met een bedrag van € 560.000 is niet aan de orde."

Het personeel zag daarmee haar pensioen bij het ABP gewaarborgd en de gemeente hoefde geen extra kosten te maken in verband met overdacht van pensioen van het ABP naar het Pensioenfonds Recreatie.

Wel heeft de gemeente bij de privatisering een voorziening van € 480.000 getroffen voor aanvulling van de personeelslasten, ter compensatie van de lagere salariering als gevolg van de overgang naar de CAO Zwembaden. Die voorziening blijkt drie jaar later afdoende.

3.4 De publieke voorziening

De Zuiderpoort is nu drie jaar verzelfstandigd. Wat hebben de gebruikers daarvan gemerkt? We oriënteren ons daarbij vooral op de verenigingen, omdat zij de grootste gebruikers zijn van het complex, naast de individuele zwembadbezoeker en de kinderopvang.

Verbeteringen en investeringen

Er is - los van extra activiteiten in met name het zwembad - een aantal verbeteringen en investeringen doorgevoerd sinds de privatisering:

- de kleedruimte van het zwembad is verbouwd (een investering door de gemeente)
- de schoonmaak is verbeterd
- het reserveringssysteem is uitgebreid en verbeterd
- er is een e-nieuwsbrief geïntroduceerd
- er is bijgeschoold op de pedagogische vaardigheden in het zwemonderwijs
- een VOG voor de kinderopvang is doorgevoerd als vereiste voor medewerkers in de gehele Zuiderpoort.

Tarieven

De tarieven liggen op een vergelijkbaar niveau met andere accommodaties. Voor de basisscholen hanteert de Zuiderpoort nog de tarieven van voor de privatisering. Die liggen flink lager dan de landelijke normbedragen (ongeveer iets boven de helft). De vraag is of dat op termijn houdbaar blijft.

Wisselend beeld over communicatie en beheer materiaal

Over andere zaken bestaat een wisselend beeld bij de verenigingen. De meeste verenigingen zijn doorgaans tevreden. Bij sommige verenigingen ligt dat op punten anders.

Dat zit vooral op communicatie en het beheer van materiaal.

- Twee verenigingen constateren dat er met enige regelmaat van hun materiaal gebruik wordt gemaakt op tijden dat zij zelf niet aanwezig zijn. In de beleving van de verenigingen is er met de exploitant-beheerder afgesproken dat die een "portiersrol" heeft en ervoor waakt dat er niet zonder toestemming materiaal van de verenigingen wordt gebruikt. De exploitant-beheerder stelt dat de problemen zich bij andere verenigingen niet voordoen en vooral te wijten zijn aan een gebrek aan opruim-discipline van de verenigingen zelf.
- Een aantal verenigingen geven aan dat het contact met de exploitant-beheerder soms moeizaam gaat, vooral via mail of app geschiedt en vaak lang op zich laat wachten. Dat lijkt een verbeterpunt, met als achterliggende emotie wellicht dat verenigingen niet altijd de betrokkenheid van de exploitant-beheerder voelen die ze voorheen wel ervoeren vanuit de gemeente.

Commercieel en publiek gebruik

Een aantal verenigingen heeft het gevoel dat de commerciële insteek in exploitatie en beheer van de Zuiderpoort overheersend is geworden. Zij ervaren vanuit de exploitant-beheerder relatief weinig betrokkenheid bij de (wedstrijd)sport. "De exploitant is niet iemand die meedenkt over het verenigingsleven. ... Dat was echt anders toen de gemeente nog de exploitatie deed. De beheerder dacht toen echt mee met de verenigingen." Er is overigens geen sprake van verdringing van de maatschappelijke functie door commerciële activiteiten, het gaat hier om de communicatie en het meedenken, in de beleving van de verenigingen. Wat wellicht ook meespeelt is dat in de situatie voor de privatisering de beheerder van de sporthal ook gewoonweg meer tijd voor de verenigingen had.

Coronamaatregelen

Ten slotte stelt één van de verenigingen aan de orde dat in de coronatijd er door de Zuiderpoort voor het zwembadgedeelte onvoldoende aandacht is besteed aan de benodigde protocollen (looproutes, gebruik douches, aantal aanwezige gebruikers). De vereniging moest daardoor zelf toezien op naleving van de RIVM-regels bij haar leden. Vanuit de Zuiderpoort zelf was er in aanvank in hun ogen te weinig sturing op, en facilitering van de naleving van, de corona-regels. Dat is later door de Zuiderpoort aangepast.

Naar betere verstandhoudingen

De verstandhouding tussen een aantal verenigingen (overigens: zeker niet alle) en de exploitant-beheerder kan beter. Voor de sportwereld in Budel is dat geen goede zaak. Verenigingen hebben immers geen keus, er is maar één accommodatie in Budel. De gemeente is daar eigenaar van en als een goede verstandhouding tussen exploitant-beheerder en verenigingen niet vanzelf gaat, is de gemeente de aangewezen partij daarin een rol te pakken. De nieuwe visie sport en bewegen kan daar een goede aanleiding voor zijn.

3.5 Aanbod, innovatie en ondernemerschap

Het ondernemerschap vanuit de exploitant-beheerder heeft vanwege corona natuurlijk beperkt de ruimte gehad de afgelopen tijd. Maar tegelijk is er het nodige in gang gezet sinds de privatisering. Dat uit zich tot nu toe vooral in het aantrekken van nieuwe huurders en meer activiteiten in het zwembad.

Meer gebruikers en activiteiten

Dat gaat ook goed, er is een aantal nieuwe gebruikers bijgekomen: met name de Marechaussee en vanuit het onderwijs. De bezetting van de sporthal en de lokalen is daarmee toegenomen. Er lijkt ook nog belangstelling van meer partijen te zijn voor gebruik van het complex.

Het aanbod in het zwembad is uitgebreid sinds de privatisering (seniorenzwemmen en -zwemles, bootcamp, aquajogging), en er zijn eveneens meer activiteiten in en rond het

Zuiderpoortcafé. Of het uitgebreide aanbod in het zwembad tot meer bezoekers heeft geleid, is vanwege corona op dit moment nog niet vast te stellen, maar de indruk van de exploitant-beheerder op basis van de huidige bezoekersstromen en belangstelling is van wel.

Ambities voor de toekomst

Corona is uiteraard nog niet uitgewerkt. De financiële afwikkeling van de moeilijke jaren 2020 en 2021 zijn nog niet duidelijk. Ook moet de toekomst leren of de belangstelling voor de nieuwe activiteiten in het zwembad beklijven na corona.

Dat gezegd hebbende, lijkt het ondernemerschap drie jaar na de privatisering goed uit de verf te komen.

Op de 'ontwikkelagenda' van de exploitant-beheerder voor de komende jaren staat een aantal zaken:

- Meer inzetten op samenhang tussen sport en bewegen, kinderopvang en basisonderwijs.
- Meer digitale informatievoorziening, bijvoorbeeld over de voortgang van zwemlessen voor ouders.
- Efficiënter gebruik van de sporthal, danszaal en turnhal (vullen van de 'loze uurtjes'), vooral met activiteiten voor de jeugd, samen met de verenigingen. Knelpunt daarbij is wel dat dat meer vergt van de verenigingen (trainers, kader), of van het gemeentelijk sportbeleid (inzet op de capaciteit voor combinatiefunctionarissen bijvoorbeeld).
- Beter gebruik maken van reserveringssysteem, zodat voor het hele complex duidelijk is welke groepen aanwezig zijn (ook in geval van onderverhuur).

Bedrijfsvoering en krapte op de arbeidsmarkt

De bedrijfsvoering lijkt op orde, er is een kostenreductie gerealiseerd, met name vanwege uitstroom van personeel vanwege pensionering en een nieuw brouwerij-contract.

Knelpunt voor de Zuiderpoort is wel de huidige krapte op de arbeidsmarkt. Vacatures voor zweminstructeurs, sport- en bewegingsdocenten/ combinatiefunctionarissen, pedagogisch medewerkers voor Klikkelstein en de horeca zijn moeilijk te vervullen. De combinatie van kinderopvang en de exploitatie van de Zuiderpoort biedt hier wellicht mogelijkheden, door deeltijdaanstellingen te combineren tot grotere banen. Dan gaat het met name om direct sportgerelateerde banen.

4. Conclusies en aanbevelingen

Conclusie 1: proces

Het proces naar de privatisering is over het algemeen soepel verlopen. Wel was de inschatting dat de privatisering in ongeveer een jaar tijd te realiseren zou zijn te optimistisch. Het werd ongeveer drie jaar. Dat had vooral te maken met de tijd die nodig was voor onderzoek, om de overgang van het personeel te regelen (met name de pensioenkwestie) en de verdeling van verantwoordelijkheden tussen exploitant-beheerder en de gemeente goed vast te leggen. Aan de voorkant was een inschatting van een snelle privatisering gewoon niet reëel.

Aandachtspunt is wel dat er in het proces niet of nauwelijks aandacht is geweest voor alternatieven voor de uiteindelijke keuze voor de exploitant-beheerder. Ook is vooraf nauwelijks aandacht besteed aan een mogelijke spanning op enerzijds de commerciële exploitatie en anderzijds de publieke voorziening. Een sportbeleid heeft in de afweging tot privatisering geen rol gespeeld en de vraag is dan ook of dat voor zo'n grote publieke voorziening niet een gemiste kans en een te eenzijdige afweging geweest is.

Conclusie 2: resultaat

De privatisering heeft een aantal van de beoogde resultaten opgeleverd:

- De beoogde bezuiniging is gerealiseerd.
- Er lijkt sprake van een gezonde bedrijfsvoering (met een slag om de arm vanwege corona).
- Er zijn meer huurders, bezoekers en activiteiten (met name in het zwembad).
- Er zijn verbeteringen gerealiseerd in zaken als bedrijfsvoering, schoonmaak, reserveringssystematiek, publiekscommunicatie, pedagogische vaardigheden in het zwemonderwijs.
- Er zijn plannen voor de toekomst als het gaat om meer inzetten op samenhang tussen sport en bewegen, kinderopvang en basisonderwijs, meer digitale informatievoorziening, efficiënter gebruik van de sporthal, danszaal en turnhal (vullen van de 'loze uurtjes') en beter gebruik van reserveringssysteem voor het hele complex.

Conclusie 3: losse eindjes

Kantekening bij de positieve resultaten in conclusie 2 is dat er nog vier historisch gegroeide losse eindjes resteren van voor de privatisering, die met de overgang naar de exploitant-beheerder eigenlijk al hadden moeten zijn afgehandeld:

- Afspraken rond het gebruik van een leslokaal door de duikvereniging.
- De situatie rond het vulhok voor de duikvereniging (de gemeente is een traject gestart om tot een oplossing te komen).
- Afspraken over de vervanging van materiaal in de turnhal (de gemeente is een traject voor een meerjarenonderhoudsplan gestart).
- Afspraken over onderverhuur in de turnhal.

Het lukte tot nu toe niet goed om deze vier knelpunten op te lossen. Daar ligt een rol voor de gemeente, die als eigenaar en als verantwoordelijke voor het sportbeleid ook een duidelijk belang heeft bij goede verhoudingen. De vier punten zijn inmiddels ook onder de aandacht bij de gemeente.

Conclusie 4: mogelijke spanning commerciële exploitatie en publieke functie

In een aantal gevallen is sprake van een moeizame verhouding tussen verenigingen die gebruik maken van de sporthal en de exploitant-beheerder.

De vraag is of die spanning misschien een uitvloeisel is van de mogelijke inherente spanning tussen commerciële exploitatie (voor eigen rekening en risico) en de publieke functie van de Zuiderpoort. Dat zit hem niet in verdringing van publieke functies door commerciële activiteiten, daar zijn duidelijke afspraken over gemaakt tussen gemeente en exploitant-beheerder.

Maar bij een privatisering waarbij het risico bij de exploitant ligt, is het logisch dat vervolgens diens aandacht ook vooral uitgaat naar uitbreiding van die activiteiten die bijdragen aan het financiële resultaat. De verenigingen voelen (mede) daardoor minder betrokkenheid en ervaren wellicht ook dat een beheerder vanuit de gemeente vroeger gewoon meer tijd (en dus aandacht) had voor de verenigingen.

De exploitant-beheerder ontplooit extra activiteiten, die gericht zijn op commerciële exploitatie. Dat is goed zichtbaar in de verhuur en in de extra activiteiten in het zwembad. Dat komt sport en bewegen in Budel uiteraard ten goede. Maar aan de kant van de ontwikkeling van een sterker georganiseerd sportleven (via verenigingen) in Budel heeft de privatisering daarmee (nog) geen resultaat opgeleverd. En dat is ook niet de opdracht aan de exploitant-beheerder.

Die spanning tussen privaat en publiek belang is al wel vervat in twee opeenvolgende conclusies uit het onderzoek van Praesentis uit 2017. De opdracht voor de exploitant-beheerder luidt enerzijds: "De doorontwikkeling van Sportcomplex Zuiderpoort tot hét sport- en ontmoetingscentrum van Cranendonck, waarin activiteiten op het gebied van sport, bewegen, onderwijs, welzijn en zorg centraal staan".

En anderzijds moet gastheer- en ondernemerschap centraal staan: "Het marktgerichte producten- en dienstenaanbod wordt gevormd en geactualiseerd op basis van nieuwe impulsen die aansluiten bij de tijdsgeest van beleving en gastvrijheid. Er wordt gestreefd naar het realiseren van nieuwe en terugkerend bezoek en verbreding van de productafname."

Hier wordt een marktgerichte benadering geprojecteerd op publieke functionaliteit. Die spanning is in de huidige exploitatie voelbaar. De exploitant heeft de opdracht om als risicodragers te zorgen voor een goede positionering op de markt. Tegelijk is de verwachting dat de Zuiderpoort hét centrum blijft voor publieke functies als zorg, onderwijs, welzijn en zelfs zorg.

Aanbeveling 1: verhouding exploitant-verenigingen

De eerste aanbeveling is niet zozeer bedoeld voor de gemeenteraad, maar voor de exploitant-beheerder en de verenigingen. Aanbevelingen die niet zijn gericht aan de gemeenteraad of het college van B&W vallen normaal gesproken buiten de taak van de Rekenkamercommissie. Maar aangezien dit een aspect is dat voor het succes van de privatisering van de Zuiderpoort wel van belang is, nemen we het hier toch mee.

De verhouding tussen exploitant-beheerder en verenigingen kan in een aantal gevallen beter. Daarvoor zijn betere afspraken en communicatie tussen beide nodig:

- veel heeft te maken met de eerder genoemde 'losse eindjes' uit conclusie 3
- de communicatie en betrokkenheid van de exploitant-beheerder richting de verenigingen kan op punten beter
- de verenigingen kunnen op hun beurt ook meedenken over veranderingen, zoals een multifunctioneel gebruik van een ruimte, of beter beheer van materiaal in de sporthal.

Dat vergt een actievere en meer betrokken houding van de exploitant-beheerder. Maar als het gaat om bijvoorbeeld het beheer van (eigen) materiaal gaat het ook om een meer gedisciplineerde houding van de verenigingen. Het is een cliché, maar o zo waar in dit soort gevallen: je moet het samen doen.

Aanbeveling 2: visie op toekomst binnensport

De vraag of er spanning zit op de commerciële exploitatie en de publieke functie en wat dat voor de toekomst van de Zuiderpoort betekent is nog niet voldoende uitgedacht. Er lijkt daarmee nog geen duidelijke visie op de toekomst van de binnensport in Budel te zijn. Een duidelijk sportbeleid en een visie rond de sporthubs voor de binnensport kan daar verandering in brengen.

Bijlage 1: lijst van geïnterviewden

- Exploitant-beheerder (twee gesprekken)
- Beleidsmedewerkers en projectleiders gemeente (totaal vijf gesprekken)

Besturen en vertegenwoordigers van:

- Volleybalclub Ledûb
- Gymnastiekvereniging Turnlust
- Gymnastiekvereniging Vlug en Vrij
- Duikteam Budel
- Cranendonckse Zwemclub (reddingsbrigade)
- Zwem- en Poloclub Budel
- Stichting De Klimroos

Drie verenigingen hebben niet op een verzoek voor een interview gereageerd.

Bijlage 2: bronnen

Algemene bronnen

- Mulier Instituut, *Sportaccommodaties in Nederland*, 2016
- Mulier Instituut, *Factsheet Verzelfstandiging en privatisering van sportaccommodaties*, 2020

Gemeentelijke documenten

2015

- Bestuursopdracht Onderzoek Privatisering Zuiderpoortcomplex, 30 april 2015

2016

- Hospitality Consultants, Privatisering Zuiderpoortcomplex Cranendonck, 30 maart 2016

2017

- Praesentis, Uitbesteding exploitatie Zuiderpoortcomplex Budel, 16 oktober 2017
- Schriftelijk vragen adviescommissie, 28 november 2017
- Besluitenlijst raadsvergadering 28 november 2017, vastgesteld 12 december 2017
- Raadsvoorstel 12, december 2017
- Nota van wijziging, 12 december 2017
- Amendement Privatisering Zuiderpoort, 12 december 2017
- Raadsbesluit en gewijzigd raadsbesluit, 12 december 2017

2018

- Hydrasport, brief aan College van B&W, 12 januari 2018
- Antwoordbrief Hydrasport, 9 februari 2018
- Besluitenlijst raadsvergadering 12 december 2017, vastgesteld 30 januari 2018
- Ondernemingsraad Cranendonck, Verzoek om advies artikel 25 WOR betreffende de privatisering van het Vrijetijdsbedrijf Cranendonck
- Brief medewerkers Zuiderpoort (2018, verder ongedateerd)
- Schriftelijk vragen adviescommissie, 19 juni 2018
- Demarcatielijst, 18 mei 2018
- Inventarislijst Turnhal, 24 mei 2018
- Besluitenlijst Adviescommissie 19 juni 2018, vastgesteld 3 juli 2018
- Sociaal Plan Verzelfstandiging Exploitatie Vrijetijdsbedrijf Cranendonck, 1 juli 2018
- Memorie van toelichting, 3 juli 2018
- Schriftelijk vragen adviescommissie, 3 juli 2018
- Besluitenlijst raadsvergadering 3 juli 2018, vastgesteld 25 september 2018

Bijlage 3: vragen van de Rekenkamercommissie en normenkader

Thema 1: beleid en besluitvorming

<i>Onderzoeksvragen Rekenkamercommissie</i>
De gemeenteraad besloot om de privatisering met een lokale ondernemer in te zetten. Waarom maakt de gemeenteraad deze keuze en wat zijn de gevolgen daarvan op het niveau van onafhankelijk en integriteit en wat zijn daarvan de gevolgen met het oog op de volgende onderzoeksvragen.
<i>Normenkader</i>
<ul style="list-style-type: none">• Scenario's waren volledig• Afweging besluitvorming (scenario's) op zo volledig mogelijk inzicht en een duidelijke kosten/ baten analyse (inclusief risicoparagraaf)• Duidelijke verwachtingen van de privatisering• Duidelijk plan en tijdpad• Transparante aanbesteding aan de exploitant

Thema 2: financiële afwikkeling

<i>Onderzoeksvragen Rekenkamercommissie</i>
De aanleiding voor privatisering is een financiële geweest. Geef inzicht in de kosten die de gemeente tijdens de privatisering gemaakt heeft. Hoe springt de gemeente er financieel uit na privatisering en loopt de gemeente, in potentie, nog financiële risico's? Wat zijn de afspraken ten aanzien van kosten en investeringen in onderhoud en herstel? Hoe is het dossier pensioengelden afgesloten en draagt de gemeente nog bij in de exploitatie?
<i>Normenkader</i>
<ul style="list-style-type: none">• Financiële afwikkeling conform oorspronkelijke verwachting gemeenten• De investeringen in het traject staan in verhouding tot de gerealiseerde bezuiniging• Er zijn mogelijkheden om risico's en onverwachte omstandigheden op te vangen• Duidelijke rolverdeling tussen exploitant en gemeente (onderhoud, pensioen, investeringen)• Risico's zijn beeld en worden gemonitord• Risico's zijn beheersbaar• Gemeente heeft sturingsmogelijkheden in geval van onvoldoende exploitatie

Thema 3: het personeel

<i>Onderzoeksvragen Rekenkamercommissie</i>
De gemeente houdt zeggenschap over de bedrijfsvoering. Daarmee is de gemeente verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering. Een belangrijk deel van de bedrijfsvoering betreft het personeelsbeleid. Hoe zijn de belangen van het personeel behartigd in het privatiseringstraject. Heeft het personeel (voldoende) inspraak gehad en heeft de gemeente het sociaal plan volledig uitgevoerd?
<i>Normenkader</i>
<ul style="list-style-type: none">• Personeel heeft voldoende inspraak gehad tijdens traject privatisering• Belangen van personeel zijn goed behartigd en geborgd• Sociaal plan (indien aan de orde) is volledig uitgevoerd

Thema 4: de publieke voorziening

<i>Onderzoeksvragen Rekenkamercommissie</i>
Het Zuiderpoortcomplex is een publieke voorziening en daarmee een maatschappelijk complex. Hoe zijn de belangen van de burgers en de gebruikers van het complex geborgd in het privatiseringstraject? Hebben zij baat bij de privatisering of leiden ze schade door beperking in de publieke voorziening. Wat kan gezegd worden van de publieke kwaliteit van het huidige Zuiderpoortcomplex? Komt de ondernemer tegemoet aan de missie van Zuiderpoortsport?
<i>Normenkader</i>

- De belangen van de gebruikers en burgers zijn goed geborgd: genoeg capaciteit voor verenigingen, materialen van voldoende kwaliteit en voldoende beschikbaar, openingstijden zijn ruim genoeg, tarieven zijn realistisch
- De kwaliteit van dienstverlening is op orde: gebruiksvriendelijke reserveringssystematiek, goede communicatie, vriendelijke en kundige medewerkers, de accommodaties zijn veilig en toegankelijk voor iedereen
- Missie wordt herkend en wordt waargemaakt (is passend bij de realiteit)
- Er is een duurzaamheidsplan (energie, water afval, et cetera)

Thema 5: aanbod, innovatie en ondernemerschap

Onderzoeksvragen Rekenkamercommissie

Het Zuiderpoortcomplex is een sportcomplex. Wat kan gezegd worden over de 'sportieve prestaties' van het complex na privatisering. Is het sportaanbod vergroot in kwalitatieve en kwantitatieve zin? Toont de ondernemers zich een 'sportieve' ondernemer? Wat kan er gezegd worden over zijn ondernemerschap in relatie tot een gezonde exploitatie van het complex.

Normenkader

- Het aanbod is wat er op basis van de locatie en omvang verwacht mag worden (vergelijking op basis van bijvoorbeeld het brancherapport Sportaccommodaties in Nederland, van het Mulier Instituut)
- De bezoekersaantallen ontwikkelen zich goed
- Er wordt gebruik gemaakt van arrangementen
- Events en het sportcafé worden goed bezocht
- Marketing en innovatie staan goed op de agenda
- De privatisering draagt bij aan een gezonde exploitatie
- De exploitant heeft maatregelen genomen om de beperkingen in exploitatie door corona-maatregelen op te vangen
- Er zijn plannen voor de post-corona periode