

Behoefte uitbreiding sporthal Tubbergen

gemeente Tubbergen

Datum

11 augustus 2015

Referentie

1548RV

In opdracht van

gemeente Tubbergen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding onderzoek	3
1.2	Doel en onderzoeksvragen	3
Hoofdstuk 2	Analyse behoefte	4
2.1	Inleiding	4
2.2	Aanbod binnensportaccommodaties	4
2.3	Inschatting behoefte SSRT	5
2.4	Huidige bezetting	6
2.5	Onvervulde vraag	8
2.6	Toekomstige behoefte	8
2.7	Conclusies behoefte	14
Hoofdstuk 3	Exploitatie	15
3.1	Inleiding	15
3.2	Second opinion exploitatie plan SSRT	15
3.3	Beheervormen	18
3.4	Keuze beheervorm	23

1.1 Aanleiding onderzoek

SSRT is de stichting die nu de Verdegaal-sporthal met 3 zaaldelen in Tubbergen en het zwembad exploiteert. SSRT was in de voorfase verantwoordelijk om tot een plan te komen ter realisatie van een nieuwe sporthal die bij het zwembad gebouwd moet worden. Met Schroder vastgoed is een plan ontwikkeld voor een sporthal met 5 zaaldelen, dat echter van de baan is, omdat het te duur was en de investeringsbegroting was onvoldoende inzichtelijk. Vervolgens is door de SSRT een nieuw plan gemaakt op basis van een sporthal met 3 zaaldelen en een extra 4^e zaaldeel.

In september wil het college van B&W verschillende alternatieven aan de raad voorleggen om tot een keuze te komen. Daarbij is het investeringsbedrag van groot belang, maar ook de exploitatielast. Een hard uitgangspunt is dat de gemeente geen structurele bijdrage wil leveren in de exploitatie, alleen een investeringsbijdrage bij realisatie.

1.2 Doel en onderzoeksvragen

De gemeente Tubbergen wil duidelijkheid hebben over de behoefte aan een sporthal met 4 zaaldelen en wat de gemeente kan verwachten van de exploitatie.

In overleg met de gemeente zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

Behoefte

- Hoe is de behoefte aan sport en onderwijs in relatie tot de demografische ontwikkelingen en ontwikkelingen in de binnensport?
- Is een sporthal met 4 zaaldelen voldoende toekomstbestendig? Ofwel wat is de behoefte aan een sporthal met 4 zaaldelen op kortere en langere termijn, rekening houdend met de aanwezige capaciteit in de gemeente?

Exploitatie met eenmalige investering

- In hoeverre kan de gemeente over een lange periode een gezonde verzelfstandige exploitatie verwachten of lopen we als gemeente het risico dat wij opnieuw een structurele bijdrage moeten gaan leveren aan de exploitatie van de nieuwe sporthal?

Mogelijkheden organisatie exploitatie

- Wat zijn de mogelijkheden om de sporthal te exploiteren met de voor- en nadelen en welke vorm past bij de gemeente Tubbergen?

2.1 Inleiding

We beginnen in hoofdstuk 2 met een overzicht van het aanbod binnensportaccommodaties (paragraaf 2.2), gevolgd door de verwachting die de SSRT heeft over de ontwikkeling van de vraag (paragraaf 2.3). Daarna analyseren we het huidige gebruik van de binnensportaccommodaties in de gemeente (paragraaf 2.4), we gaan in op de onvervulde vraag (paragraaf 2.5) en geven we onze verwachting over de toekomstige behoefte (2.6). Paragraaf 2.7 besluit met de belangrijkste conclusies.

2.2 Aanbod binnensportaccommodaties

Er zijn verschillende typen binnensportaccommodaties, die verschillen in oppervlakte van de sportvloer en de zaalhoogte (5,5 of 7 meter). In het algemeen onderscheidt men drie typen:

- de sporthal;
- de sportzaal;
- de gymzaal.

De **sporthal** is de grootste binnensportaccommodatie met een sportvloer van tenminste 20 x 40 meter en een hoogte van 7 meter.¹ Een sportvloer van 20 x 40 meter is o.a. nodig voor handbal en zaalvoetbal. Er zijn sporthallen met een sportvloer van 1.056 m² sportvloer (24x44) maar er zijn ook grotere varianten (28x44 of 28x48). Afhankelijk van de grootte heeft een sporthal meestal 2 of 3 zaaldelen (met tussenwanden).

Een **sportzaal** heeft dezelfde hoogte als een sporthal (7 meter) maar de sportvloer is kleiner dan een sporthal. Meestal is de sportoppervlakte 448 m² (16x28) of 616 m² (22x28). Sportzalen zijn geschikt voor basketbal, volleybal en badminton, maar te klein voor futsal, korfbal, handbal en zaalhockey.

De **gymzaal of gymlokaal** is de kleinste binnensportaccommodatie. Gymzalen zijn in eerste instantie bedoeld voor het bewegingsonderwijs en zijn vaak 12 x 21 (252 m²) of 14 x 22 (308 m²) en 5,5 meter hoog. Voor verenigingssport zijn gymnastiekzalen beperkt bruikbaar (trainen jongste jeugd et cetera).

Tabel 2.1 Binnensportaccommodaties in de gemeente Tubbergen

naam Sporthal	kern	Zaaldelen	Afmeting	exploitant
Burgemeester Verdegaal sporthal	Tubbergen	3	28x48	SSRT
Sporthal De ransuil	Geesteren	3	24x42	Stg. sporthal Geesteren
Sporthal De Danne	Albergen	3	24x44	Stg. Dorpshuis De danne
Sportzaal De Spil	Fleringen	2	28x22	Stg. Cultuurhoes fleringen
Sportzaal De Haambrink	Harbrinkhoek	2	28x26	Stg. Dorpshuis de Haambrink
Gymlokaal De Gaarf	Langeveen	1	12x25	Stg. Gemeenschapsruimte Langeveen
Cultuurhoes Manderveen	Manderveen	1	12x21	Stg. Cultuurhoes Manderveen
Gymlokaal Eschhoes	Vasse	1	14x25	stg. Eschhoes Vasse
Gymlokaal bij mariaschool	Reutum	1	12x25	TOF
Gymlokaal bij Aloysiusschool	Geesteren	1		

¹ Sporten zoals handbal, korfbal en futsal vragen in de zaal een sportvloer van 20 x 40 meter.

Wat opvalt is dat de binnensportaccommodaties door een private partij worden geëxploiteerd. In de meeste gemeenten exploiteert de gemeente het grootste deel van de binnensportaccommodaties. In de gemeente Tubbergen is het beleid dat private partijen de exploitatie verzorgen. Ook is de gemeente Tubbergen goed bedeeld met sporthallen (3). In tabel 2.2 is van een aantal gemeenten het aantal sporthallen, sportzalen en gymlokalen weergegeven. Het aanbod binnensportaccommodaties hangt ook af van de compactheid van een gemeente (Oldambt en Ooststellingwerf bijvoorbeeld veel kernen en een groot oppervlak en Wierden een compacte kern en een klein oppervlak). Maar los daarvan heeft de gemeente Tubbergen een goed aanbod binnensportaccommodaties vergeleken met andere gemeenten. Ongetwijfeld speelt daarin mee dat de gemeente veel actieve binnensportverenigingen heeft (veel handbal en volleybal).

Tabel 2.2 Aantal sporthallen, sportzalen en gymzalen

	sporthal	sportzaal	gymlokaal	inwoners	Inwoners per zaaldeel ²
Winsum	1	1	8	13774	1060
Raalte	5	4	9	36603	1144
Ooststellingwerf	4	1	8	25617	1164
Tubbergen	3	2	5	21142	1175
Heeze-Leende	1	2	5	15477	1290
Oldambt	3	2	14	38420	1423
Delft	8	3	39	101030	1464
Maasgouw	2	2	4	23766	1698
Bedum	1	0	3	10441	1740
Katwijk	3	4	14	63633	2053
Wierden	2	1	1	23874	2653
Bergen op Zoom	4	0	12	66320	2763
Roermond	5	0	1	57005	3563
gemiddeld	42	22	123	497102	1697

2.3 Inschatting behoefte SSRT

De SSRT heeft in 2013 de haalbaarheid onderzocht van een nieuwe sporthal met 5 zaaldelen. Dit bleek financieel niet haalbaar. Om die reden is door de SSRT een nieuw plan gemaakt dat uit gaat van een sporthal met 3+1 zaaldelen. In het projectplan van de SSRT is een onderbouwing van de behoefte-inschatting opgenomen. Tabel 2.3 bevat de aannames in het plan van de SSRT.

² Sporthal geteld als 3 zaaldelen en sportzaal als 2 zaaldelen en gymlokaal voor 1 zaaldeel.

Tabel 2.3 Verwachting vraagontwikkeling en omzet (baten) volgens SSRT

	Verwachting SSRT	Index omzet
Onderwijs algemeen	De algemene verwachting is dat onderwijsinstellingen steeds belangrijker zullen worden voor beweging. Er is de laatste jaren veel bezuinigd op onderwijs. Er wordt een ommekeer verwacht. Daarnaast is er steeds meer aandacht voor de dikker wordende kinderen. De verwachting is dat de omzet daarom stabiel zal blijven, ondanks de demografische ontwikkelingen in Tubbergen	
Voortgezet onderwijs	Het voortgezet onderwijs zal een volume daling laten zien. In combinatie met de jaarlijkse prijsstijging is een kleine daling per jaar verwacht.	Jaar 2: 0% Jaar 3-10: -1%/jaar
Primair onderwijs	Het aantal kinderen op het primaire onderwijs loopt in Tubbergen langzaam terug. De verwachting is dat deze daling sterker is dan de geïndexeerde prijsstijging. Een index van -1% per jaar.	Jaar 2: 0% Jaar 3-10: -1%/jaar
Sportverenigingen	Kleine prijsverhoging per jaar. Verwachting is dat gebruik nagenoeg gelijk blijft.	+1,5%/jaar
Weekendverhuur en overig	Kleine prijsverhoging per jaar. Verwachting is dat gebruik nagenoeg gelijk blijft.	+1,5%/jaar

De SSRT verwacht dat het gebruik van de sportverenigingen nagenoeg gelijk blijft.

De SSRT verwacht dat het onderwijsgebruik afneemt, maar in combinatie met de jaarlijkse prijsstijging en een beperkte tariefsverhoging zullen de baten vanaf jaar 2 met 1% per jaar afnemen.

2.4 Huidige bezetting

De gemeente is verantwoordelijk voor huisvesting van het onderwijs, inclusief bewegingsonderwijs. In tabel 2.4 is het gebruik en de bezetting van de binnensportaccommodaties weergegeven (winterseizoen 2014/2015). Voor de bezettingspercentages hanteert Drijver & Partners een weekcapaciteit van 88,5 uur voor een sporthal en een sportzaal. Dat is voor een publiek gebouw een zeer omvangrijke openstelling. Voor een gymlokaal gaan wij uit van maximaal 63 uur per week (26 uur basisonderwijs en 37 uur overig gebruik). Een volledige bezetting (100%) is moeilijk realiseerbaar, omdat gebruikers niet altijd 100% aansluiten en er ook tijd nodig is voor schoonmaakwerkzaamheden. Hoger dan 100% is bij uitzondering mogelijk als het aantal verhuurde uren hoger is dan de (norm)capaciteit.

We beperken ons tot de sporthallen en sportzalen. De 5 gymlokalen hebben beperkt onderwijsgebruik en meestal ook beperkt verenigingsgebruik.

Het gebruik is gebaseerd op gebruiksroosters van een representatieve week in de winterperiode 2014/2015. Bij de 2 sportzalen (De Spil/Fleringen en de Haambrink) hebben wij het onderwijsgebruik overgenomen volgens de schoolgidsen. Normaal geldt 1,5 klokuur gym per groep. De Heilige Hartschool heeft bijvoorbeeld 6 groepen x 1,5 uur is 9 uur gym in De Spil, terwijl in het rooster 15 uur is aangegeven. Bij De Haambrink staat in het rooster 33 uur gym, terwijl de Alphonsusschool 10 groepen heeft en dus 15 klokuren gym heeft per week. In het rooster van De Spil in Fleringen is aangegeven dat de volleybalcompetitie in de even weken plaatsvindt (op vrijdag van 18.30 - 22.30). Wij hebben die 4 uur gebruik op vrijdagavond als 2 uur geteld, want in de oneven

weken is er ruimte. Of de overige sporthallen en sportzalen ook te maken hebben met tweewekelijks gebruik, was ons niet bekend en die correctie moet eventueel nog worden doorgevoerd.

Tabel 2.4 Gebruik en bezetting sporthallen en sportzalen gemeente Tubbergen

naam	uren ma-vrij			uren	uren	bezetting ma-vrij		bezetting	scholen		
	08.30-12.00	12.00-17.00	17.00-23.00			weekend	totaal		overdag	avond	totaal
accommodatie											
SPORTHALLEN											
Verdegaalhal											
1/3 A	6,75	9,25	29	20,5	65,5	38%	97%	74%	11,25	0	0
1/3 B	1,5	9	29	20,5	60	25%	97%	68%	4,5	0	0
1/3 C	1,5	9	27,5	20,5	58,5	25%	92%	66%	6	0	0
De Ransuil											
1/3 A	0	5,5	27	20	52,5	13%	90%	59%	0	0	0
1/3 B	0	5	27	20	52	12%	90%	59%	0	0	0
1/3 C	0	5	27	20	52	12%	90%	59%	0	0	0
De Danne											
1/3 A	2,5	6	27,5	10	46	20%	92%	52%	6	0	0
1/3 B	2	8	28	10	48	24%	93%	54%	6	0	0
1/3 C	2	6	28	8,5	44,5	19%	93%	50%	6	0	0
Fleringen											
1/2 A	2	5	21,5	4,75	33,25	16%	72%	38%	6	0	0
1/2 B	2	5	20	4,75	31,75	16%	67%	36%	6	0	0
de Haambrink											
1/2 A	3,25	9,5	27	11	50,75	30%	90%	57%	8,25	0	0
1/2 B	1,5	9,25	26,5	7	44,25	25%	88%	50%	6,75	0	0

goed	80%	100%
redelijk	60%	79,99%
matig	40%	59,99%
slecht	0%	39,99%

Canisius sport nu niet in de hal en staan niet in het rooster zoals verwerkt in tabel 2.4. Ze gebruiken een gymzaal op de eigen locatie, sporten buiten en hebben nog een tijdelijke oplossing. Dit is geen reguliere oplossing. In het plan van de SSRT wordt voor Canisius uitgegaan van 46 zaaldeel-uren per week en op jaarbasis (32 weken) 1.472 uur (zaaldeel). Een zaaldeel heeft voor het voortgezet onderwijs een capaciteit van 32-40 uur op weekbasis (formeel 40 uur, praktijk 32 uur). De 46 uur voor Canisius is binnen 3 zaaldelen die voldoen aan de akoestische normen, makkelijk inpasbaar.

De bezetting van de sporthallen en de sportzalen overdag is in alle gevallen slecht.

Daarentegen in de bezetting in de avonden in bijna alle accommodaties erg hoog. Alleen in de sportzaal Fleringen is het avondgebruik iets lager, maar nog altijd redelijk.

2.5 Onvervulde vraag

De bezetting van een accommodatie zegt veel, maar niet alles. Kenmerkend voor binnensportverenigingen is een piekvraag. De grootste behoefte gaat uit naar sporthallen of sportzalen en dan op maandag tot en met vrijdag tussen 18.00 uur en 22.00 uur. Op momenten is de capaciteit in veel accommodaties volledig bezet en kan er sprake zijn van een onvervulde vraag.

Door de SSRT is de onvervulde vraag geïnventariseerd (april 2014). Volgens deze inventarisatie is sprake van 21 uur onvervulde vraag per week die nu vooral in de avond niet kan worden ingevuld (63 zaaldeeluren). De 13 zaaldelen van de 3 sporthallen en 2 sportzalen worden momenteel 345 uur per week in de avond verhuurd. De 21 uur volledige hal is 18% van het huidige avondgebruik in de sporthallen en sportzalen. Overigens is de 21 uur niet volledig onvervuld, want gebruikers benutten deels accommodaties buiten Tubbergen (hoeveel van die 21 uur buiten de gemeente wordt ingevuld en hoeveel niet is ingevuld, is ons niet bekend).

2.6 Toekomstige behoefte

2.6.1 Bevolkingsprognose

Op verzoek van de gemeente Tubbergen heeft de provincie Overijssel de bevolkingsprognoses voor de gemeente Tubbergen aangeleverd. Het scenario dat de provincie hierbij heeft gehanteerd, is binnenlands migratiesaldo = 0. Dat wijkt slechts minimaal af van de referentieprognose van Primos 2014 en is het scenario dat doorgaans gebruikt wordt om de autonome groei te voorspellen zonder effecten van woningbouwprogramma's.

Volgens de prognose wordt een afname verwacht van het aantal kinderen in de basisschoolleeftijd. In de leeftijd 5-9 jaar is de afname 13% en bij 10-14 jarigen is de afname 33% tussen 2014 en 2024. Als we de leeftijd 5-14 jaar samen nemen is de afname tussen 2014-2024 24% en tussen 2014 en 2034 22% (afname).

De leeftijd 15-19 jaar zal iets minder dalen, maar nog altijd substantieel (-11% en -22%). De groep 30-34 jaar zal naar verwachting stijgen in aantal, maar de leeftijdsgroep 35-54 jaar zal een daling laten zien. De groep 65+ laat een zeer sterke groei zien.

Tabel 2.5 Bevolkingsprognose gemeente Tubbergen

	2014-2024	2014-2034
0-4 jaar	5%	-4%
5-9 jaar	-13%	-13%
10-14 jaar	-33%	-29%
15-19 jaar	-11%	-22%
20-24 jaar	3%	-28%
25-29 jaar	8%	-9%
30-34 jaar	24%	20%
35-44 jaar	-11%	-3%
45-54 jaar	-22%	-30%
55-64 jaar	20%	-6%
65-74 jaar	36%	67%
75+	39%	92%
	1%	1%

Bron: Primos 2014/bewerking provincie Overijssel migratiesaldo 0

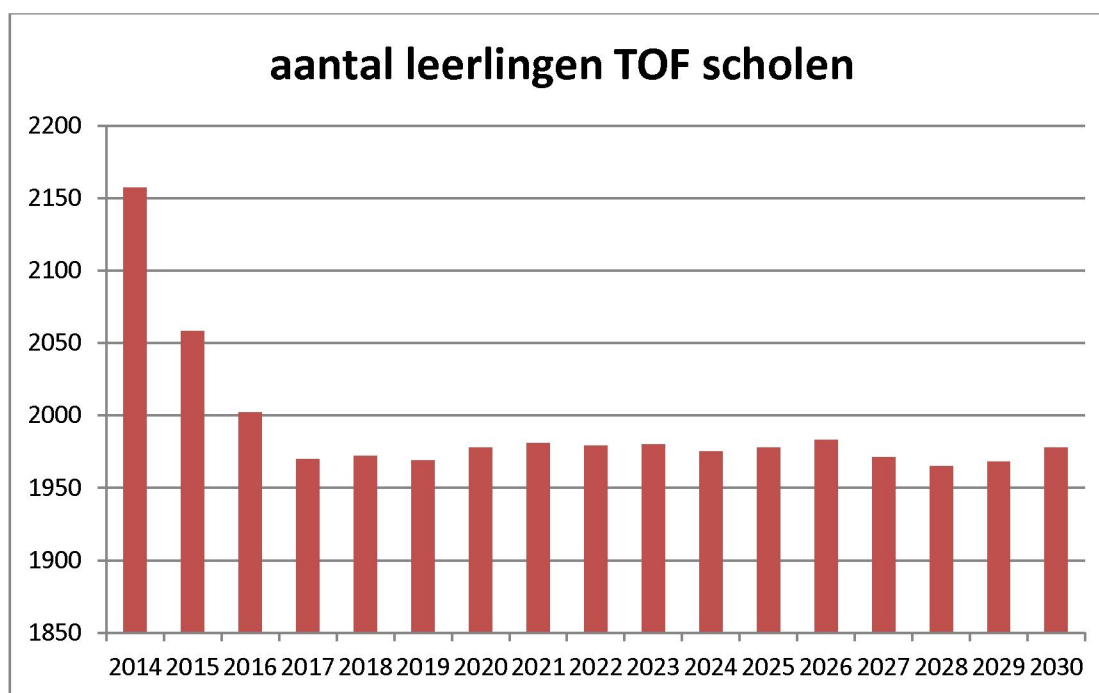
2.6.2 Bewegingsonderwijs

Zoals in paragraaf 2.2 is aangegeven verwacht de SSRT dat zowel bij het basisonderwijs als het voortgezet onderwijs de vraag enigszins zal teruglopen, maar door de jaarlijkse prijsindexatie en een tariefsverhoging, gaat de SSRT uit van een omzetontwikkeling van -1% per jaar vanaf jaar 3 tot en met jaar 10.

In 2014 heeft Staatssecretaris Sander Dekker met de PO-Raad overeenstemming bereikt over de gezamenlijke ambities voor het primair onderwijs in de komende jaren en hoe deze te realiseren. Deze ambities zijn vastgelegd in het Bestuursakkoord PO. Een van de onderdelen van het Bestuursakkoord is meer en betere gymlessen. Het is de bedoeling dat de scholen vanaf 2017 minimaal twee en waar mogelijk drie lesuren bewegingsonderwijs geven. Schoolbesturen, gemeenten en sportverenigingen pakken dit op regionaal niveau samen aan. Daarnaast worden alle lesuren bewegingsonderwijs vanaf 2017 door een bevoegde leerkracht of een vakleerkracht gym gegeven. Bij deze afspraken zijn gemeenten niet betrokken geweest en voorsnog is er geen financiering voor de uitbreiding van binnensportaccommodaties. Overigens hoeft een uitbreiding van bewegingsonderwijs niet per definitie een uitbreiding te betekenen van binnensportaccommodaties. Diverse gemeenten kijken naar mogelijke samenwerking met sportscholen, gebruik van buitensportaccommodaties, zwembaden en beweging in de openbare ruimte (hardloopparcours et cetera).

Voor de toekomstige behoefte aan bewegingsonderwijs zijn de leerlingenprognoses voor het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs de beste graadmeter.

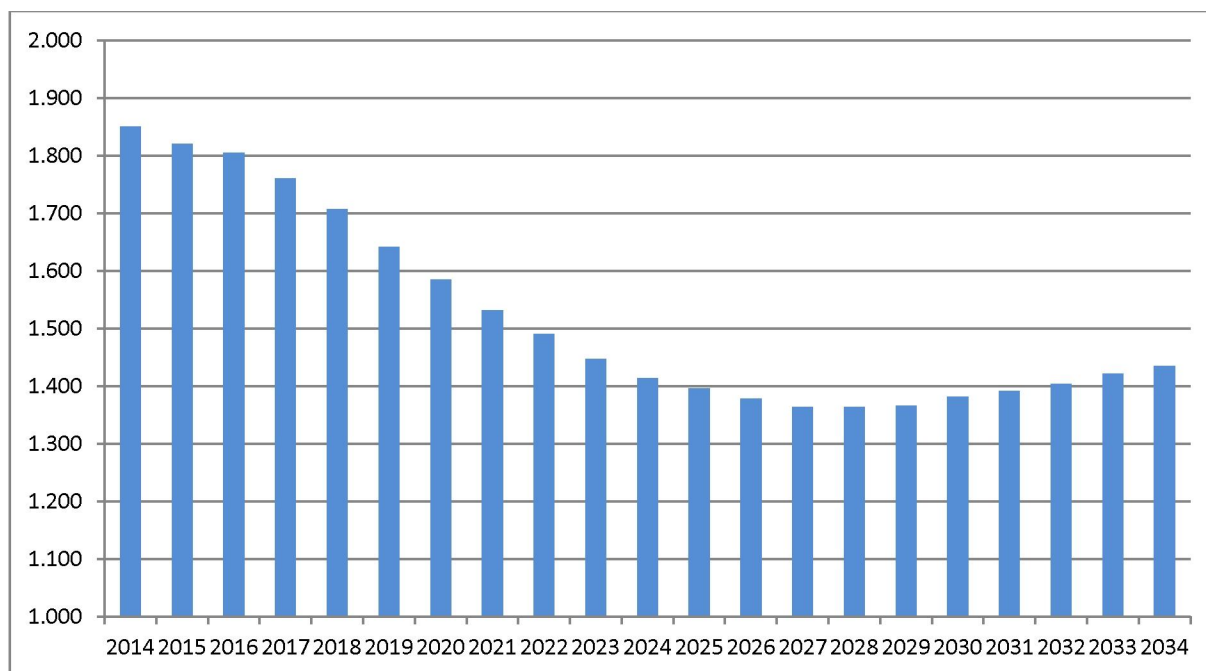
Afbeelding 2.1 Leerlingenprognose TOF scholen gemeente Tubbergen, bron: VKO 2014.



Volgens de leerlingenprognose die de TOF heeft laten opstellen vorig jaar, zal het aantal leerlingen op de basisscholen afnemen van 2.157 in 2014 naar een niveau rond de 1.975 leerlingen. Deze daling zal op korte termijn plaatsvinden (2014-2017) en daarna is sprake van een stabilisatie. Volgens de prognose zal het aantal leerlingen rond 2017 circa 8% a 9% lager liggen ten opzichte van 2014. De afname van kinderen is bij de prognose van de provincie (meer richting -20%) duidelijk groter dan de TOF-prognose (-8% a -9%).

Voor het voortgezet onderwijs heeft het ministerie van OC&W prognoses per instelling laten opstellen. Voor het Canisius is de verwachting dat het aantal leerlingen zal afnemen van 1.851 (2014) naar een niveau rond de 1.400 leerlingen in 2025. Daarna zal nog enige afname zijn om rond 2032 weer licht boven de 1.400 leerlingen uit te komen. Ten opzichte van 2014 is de afname in 2024 24% en in de periode 2014-2034 is de afname 22%. De prognose van het ministerie van OC&W (2014-2034) is in lijn met de bevolkingsprognose die de provincie heeft opgesteld (prognose 2014).

Afbeelding 2.2 Leerlingenprognose Canisius (Almelo en Tubbergen)



Bron: ministerie van OC&W

We zien dus dat de TOF prognose uitgaat van een snelle daling van 8% a 9% en daarna stabilisatie.

De bevolkingsprognose van de provincie verwacht voor Tubbergen een duidelijk grotere afname. Voor de periode 2014-2024 gaat de provincie uit van een daling van het aantal kinderen in de basisschoolleeftijd van 24% (5-14 jaar). In de periode 2014-2034 is de afname iets minder groot maar nog altijd zeer substantieel (-22%). En het ministerie van OC&W verwacht voor het Canisius een behoorlijke afname van het aantal leerlingen: ten opzichte van 2014 is de afname in 2024 24% en in de periode 2014-2034 is de afname 22% (cijfers die vergelijkbaar zijn met de provincie).

Alle prognoses (TOF, provincie en OC&W) geven een duidelijk negatiever beeld van de behoefte dan de SSRT in haar projectplan opneemt. De prognoses van het TOF zou men kunnen zien als een positief scenario, maar als we de verwachtingen van de provincie en OC&W hanteren, dan moet de gemeente rekening houden met een afname in de orde van globaal 20% bij het bewegingsonderwijs.

Het gegeven dat het Canisius in Tubbergen niet de hoofdvestiging is, is niet gunstig. Meestal blijkt in de praktijk, streeft men naar behoud van een hoofdvestiging.

2.6.3 Verenigingsbehoefte en ander gebruik

De behoefte bij verenigingen is afhankelijk van:

- de ontwikkeling van de bevolking (met name de groep 5-20 jaar)
- de sportdeelname en de georganiseerde sportdeelname.

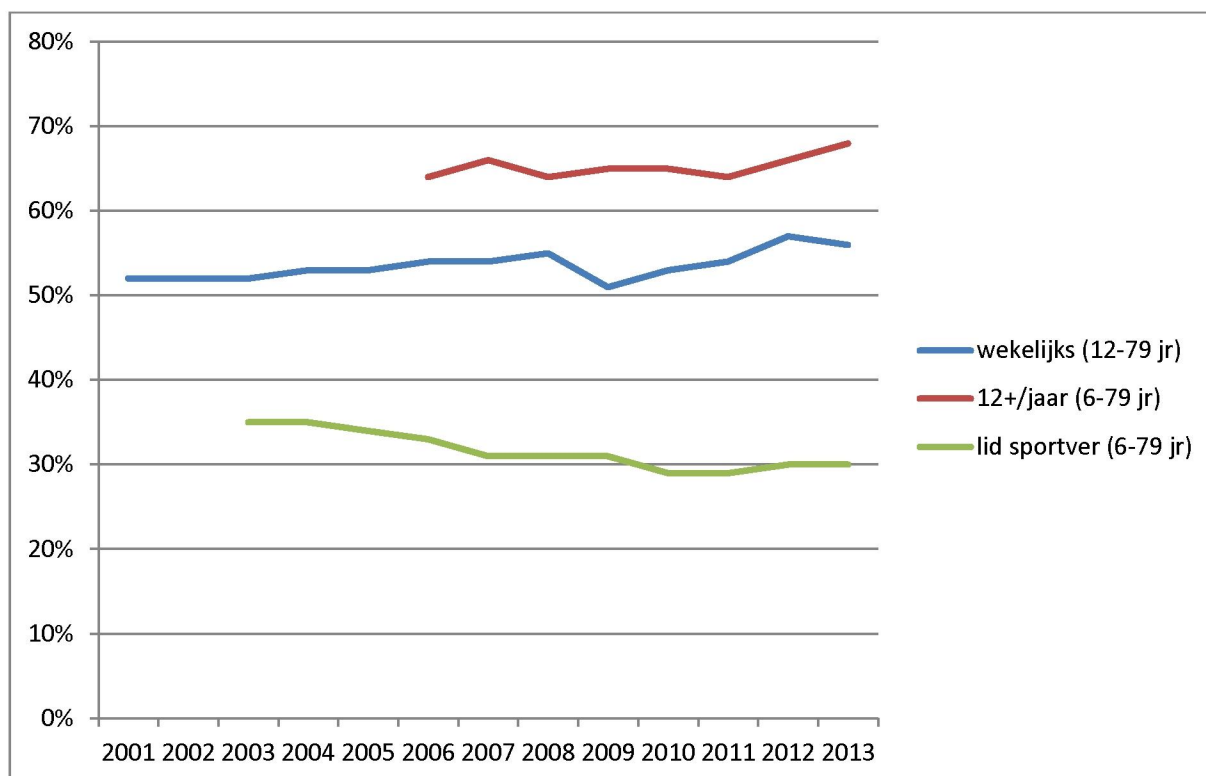
De ontwikkeling van de bevolking hebben we beschreven in paragraaf 2.6.1; er is sprake van een duidelijke afname van jeugd. Daarentegen zal het aantal ouderen sterk toenemen.

Over de ontwikkeling van de sportdeelname (in de afgelopen jaren) zijn alleen landelijke gegevens bekend. Voor het duiden van de sportdeelname bestaan verschillende definities. Een ruimere definitie van de sportdeelname is het aandeel van de bevolking (6-79 jaar), dat aangeeft het afgelopen jaar ten minste 12 keer in de vrije tijd actief een sport te hebben beoefend (dus niet denksporten of hengelsport). Volgens deze definitie doet in 2013 68% van de Nederlandse bevolking van zes jaar en ouder aan sport. Als we uitgaan van het aantal mensen (12-79 jaar) dat wekelijks sport, dan geldt dat voor 56% van de bevolking. Het aandeel mensen dat aan sport doet, stijgt door de jaren heen heel licht. Tussen 2003 en 2013 is het percentage wekelijkse sporters gestegen van 52% naar 56%; een stijging van 4 procentpunt in 10 jaar.

Een ander meetpunt voor de sportdeelname is het aandeel verenigingssporters. In 2013 is 30% van de Nederlandse bevolking (6-79 jaar) lid van een of meer sportverenigingen. Vanaf de jaren negentig zien we dat het aandeel inwoners dat lid is van een sportvereniging langzaam afneemt.

Er zijn dus twee bewegingen: de sportdeelname stijgt en tegelijk verliest de verenigingssport marktaandeel ten gunste van de ongebonden sport, de commerciële sport en het anders georganiseerd sporten. Nota bene; het gaat hier om landelijke trends.

Afbeelding 2.3 Sportdeelname landelijk (als % van de bevolking) en lidmaatschap van een vereniging (bron: SCP)



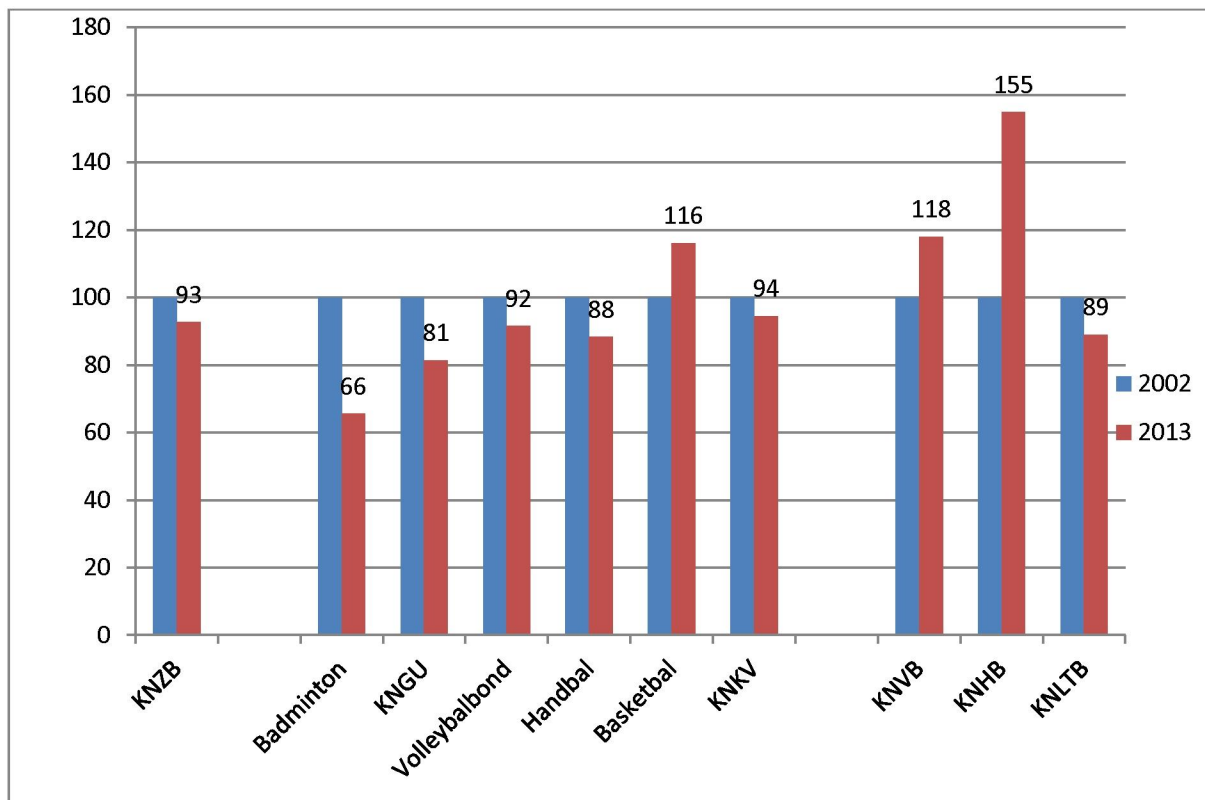
De ontwikkeling van de georganiseerde sport (verenigingssport) blijft achter bij de ongebonden en commerciële sport. De grootste groei vindt plaats bij de ongebonden (skeeleren, hardlopen, wandelen/nordic walking, enzovoort) en commercieel beoefende sport (fitnesscentra, golf). De ontwikkeling waarbij de verenigingssport marktaandeel verliest heeft verschillende oorzaken. We noemen enkele belangrijke factoren:

- mensen hebben steeds meer behoefte aan vormen van vrijetijdsbesteding die inpasbaar zijn met hun eigen dagindeling. Het vastleggen aan competitie- en training past daar minder bij;
- mensen binden zich niet meer vanzelfsprekend aan collectieve waarden of het verenigingsleven. Naar verwachting zal dit proces nog voortgaan. Vrijwilligerswerk staat al jaren onder druk;
- een deel van de consumenten ziet sport meer als een middel voor een gezond en/of mooi lichaam en wil daar rechtstreeks aan werken in een sportschool of fitness. Een kleine groep voelt zich meer aangetrokken tot sporten die grensverleggend zijn (extreme sporten of prestatiegericht zoals een marathon);
- consumptieve bestedingen (onder andere mobiele telefoon en kleding) hebben aan belang gewonnen en jongeren moeten die vaak zelf bekostigen. Een bijbaan in het weekend of de avond is vaak nodig en kost tijd. Tijd die voorheen onder meer voor sport bestemd was. Verenigingen hebben moeite om jongeren te binden;
- naast een consument die meer vraagt, hebben verenigingen te maken met toenemende wet- en regelgeving zoals de Arbowet, aansprakelijkheid, legionella, regelgeving rond kantines, rookbeleid et cetera. Het besturen van verenigingen is in de loop der jaren complexer geworden.

Tussen sporten zien we (landelijk) verschillen in ontwikkeling. Het zondagvoetbal loopt terug ten gunste van het zaterdagvoetbal. Meisjes-/damesvoetbal is over de grootste groei heen, maar stijgt nog wel. Korfbal daalt licht en tennis loopt fors terug. Bij volleybal is beachvolleybal een belangrijk speerpunt om én meer jongeren te

werven én meer jongens. In afbeelding 2.4 is de ledenontwikkeling weergegeven van een aantal bonden in de periode 2002 – 2013. Bij veel bonden, zeker de binnensportbonden, is de laatste 11 jaar het aantal leden afgenomen (de toename bij basketbal heeft waarschijnlijk een administratieve oorzaak). Voetbal en hockey hebben landelijk een sterke groei doorgemaakt.

Afbeelding 2.4 Landelijke ledenontwikkeling diverse bonden periode 2002 – 2013 (bron: NOC*NSF)



Uit de genoemde ontwikkelingen blijkt dat de sportconsument verandert. Het traditioneel sporten binnen een vereniging is nog wel omvangrijk, maar de verenigingssport heeft steeds meer met geduchte concurrentie te maken.

Van alle sporters (landelijk) sport 43% via een vereniging. Bijna de helft (49%) van de sporters sport via een informele groep (loopgroep, fietsgroep, zwemgroep et cetera) of alleen/ongeorganiseerd (63%). Dit heeft gevolgen voor onder meer de inrichting van de openbare ruimte (zoals verlichting en specifieke wandel- of loop- en fietsroutes en toegankelijkheid van sportparken).

De landelijke ontwikkeling dat de sportdeelname stijgt, maar dat die groei vooral terecht komt bij de ongebonden sport en de anders georganiseerde sport, zal naar wij verwachten ook gelden voor Tubbergen. De binnensport in de gemeente is actief en vitaal, maar de afname van jeugd zal doorwerken naar alle verenigingen. Zij vissen in dezelfde vijver. En de toename van ouderen zal de afname bij jeugd niet compenseren, omdat ouderen veel minder actief zijn in verenigingsverband (bepaalde sporten uitgezonderd zoals tennis, jeu de boules). Binnen een tijdvak van 10 jaar zal door de afname van de behoefte het huidige tekort voor een belangrijk deel verdwenen zijn.

De 13 zaaldelen van de 3 sporthallen en 2 sportzalen worden nu in de winter (hoogseizoen) 345 uur per week gebruikt en praktisch gezien is dat de volledige capaciteit.

De 21 uur volledige sporthaltekort per week komt overeen met 63 zaaldeeluren.

In tabel 2.6 is te zien dat bij een afname van de behoefte met 10% het tekort in zaaldeeluren terugloopt naar 22 uur (circa 7 uur volledige sporthaluren per week). En bij 15% afname is het tekort op weekbasis in het hoogseizoen afgerond 1,8 uur zaaldeel per week. En bij 20% afname van de vraag ontstaat er een overcapaciteit van 19 zaaldeeluren per week in de avond.

Tabel 2.6 Tekort in zaaldeeluren per week in het hoogseizoen bij de 3 sporthallen en 2 sportzalen en de situatie bij 10%, 15% en 20% afname van de vraag gedurende het tijdvak 2014-2024

	Huidige situatie	Bij afname -10%	Bij afname -15%	Bij afname -20%
Capaciteit	345	345	345	345
huidig gebruik	345	310,5	293,25	276
onvervuld vraag	63	56,7	53,55	50,4
tekort	63	22,2	1,8	-18,6

2.7 Conclusies behoefte

Er is sprake van een aanzienlijke druk op binnensportaccommodatie gedurende de avonden en weekenden. De bezetting in de avonden is zeer goed. De onvervulde vraag is 21 uur per week.

De binnensportaccommodaties worden overdag zeer weinig gebruikt (ten opzichte van de capaciteit).

Tegelijk laten diverse prognoses zien dat de vraag gaat afnemen. Een afname van 10% is optimistisch, maar met een daling van 20% moet zeker rekening worden gehouden. Binnen een tijdvak van 10 jaar zal door de afname van de behoefte het huidige tekort voor een belangrijk deel verdwenen zijn. Als de afname groter is dan 15% ontstaat met de huidige capaciteit overcapaciteit.

Dat betekent ook dat de verwachting van de SSRT over de vraagontwikkeling volgens ons veel te optimistisch is ingeschat en vooral is gevoed door de huidige situatie en korte termijn. Nieuwbouw doet men niet voor 10 jaar maar heeft een levensduur van 30 tot 40 jaar. Je moet dus ook kijken of op een termijn van 20 jaar de behoefte de uitbreiding rechtvaardigt.

Veel gebruikers realiseren zich onvoldoende dat de behoefte structureel verandert. Na de Tweede Wereldoorlog heeft Nederland uitsluitend te maken gehad met groei. Momenteel geldt voor zeker de helft van Nederland dat de behoefte aan onderwijsvoorzieningen en georganiseerde sportaccommodaties stagneert en gaat afnemen. Dat geldt ook voor Tubbergen.

In de gemeente Tubbergen worden de binnensportaccommodaties door private stichtingen geëxploiteerd. Dat komt op zich minder vaak voor (in deze omvang). Bij een teruglopende vraag zijn de exploitanten (en gemeente) juist gebaat bij het voorkomen van overcapaciteit.

3.1 Inleiding

Over de exploitatie van de nieuwe sporthal heeft de gemeente twee vragen:

- In hoeverre kan de gemeente over een lange periode een gezonde verzelfstandige exploitatie verwachten of lopen we als gemeente het risico dat wij opnieuw een structurele bijdrage moeten gaan leveren aan de exploitatie van de nieuwe sporthal?
- Wat zijn de mogelijkheden om de sporthal te exploiteren met de voor- en nadelen en welke vorm past bij de gemeente Tubbergen?

De eerste vraag behandelen we in paragraaf 3.2. In paragraaf 3.3 gaan we in op de verschillende beheermogelijkheden.

3.2 Second opinion exploitatie plan SSRT

Het projectplan van de SSRT beoordelen we – los van de aannames – als compleet. Het behandelt de onderwerpen die men mag verwachten bij een investeringsplan en exploitatieopzet.

3.2.1 Algemene uitgangspunten

Volgens het projectplan van de SSRT is een gezonde en duurzame exploitatie goed mogelijk is. Hieraan zijn volgens de SSRT de volgende condities verbonden:

1. Behoud van subsidie van de gemeente ter compensatie van de erfpachtcanon, waarbij geldt dat de subsidie de hoogte van de erfpachtcanon gedurende 40 jaar volledig afdekt;
2. SSRT heeft geen verplichting om af te schrijven op de gemeentelijke investeringssubsidie ter hoogte van € 2.550.000,-;
3. Getekende overeenkomst van Canisius over het gebruik in de nieuwe sporthal;
4. Basisonderwijs zekerheid over gebruik nieuwe sporthal.

Het ontbreken van een verplichting om af te schrijven, houdt in dat er na 40 jaar geen middelen meer zijn voor vervanging van de accommodatie. Het is te verwachten dat na 30-40 jaar opnieuw een investeringsbijdrage zal worden gevraagd.

De voorwaarden dat Canisius en basisonderwijs zekerheid (garanties) geven over het gebruik van de hal, is voor de korte termijn mogelijk, maar voor de lange termijn onrealistisch. Onderwijshuisvesting is een wettelijke taak voor gemeenten; schoolbesturen hebben de 'zekerheid' dat de gemeente daarvoor zorgt. Via de onderwijshuisvestingsverordening zijn daar lokaal afspraken over gemaakt. Wanneer het aantal leerlingen afneemt, zullen schoolbesturen hun organisatie moeten aanpassen en heel vaak gaat dat ook gepaard met ingrepen in de huisvesting (in overleg met gemeenten). Een exploitant moet dus rekening houden en inspelen op veranderende marktomstandigheden en dat risico niet neerleggen bij anderen.

In het projectplan wordt ten aanzien van de BTW aangemerkt dat men er van uitgaat dat deze aftrekbaar is. Hoewel het sportbesluit ter discussie staat, adviseren fiscalisten om investeringen juist nu nog door te voeren.

De aftrek willen we niet betwisten. Wel is het zo dat dit ons inziens alleen geldt voor het sportgebruik en niet voor de btw die betrekking heeft op het onderwijsgebruik. En dat scheelt ook een aanzienlijke post. Voor het Canisius hanteert men immers 40 uur per week en niet 26 uur zoals bij het basisonderwijs. De btw-aftrek geldt zowel voor investeringen als exploitatie.

3.2.2 Toetsing kosten en baten

Lagere huurbaten

De SSRT hanteert voor de omzetontwikkeling een kleine afname voor het onderwijs en een stijging bij de sportverenigingen en weekendverhuur. In hoofdstuk 2 hebben we uitgebreid toegelicht waarom we die ontwikkeling veel te positief vinden. Voor het basisonderwijs houden we rekening met een afname van 24% in 2024 ten opzichte van 2014. Bij het voortgezet onderwijs hanteren we een afname van eveneens 24% en bij verenigingen en weekendgebruik (ook veelal verenigingsport) 10% afname (behoudend). In 2016 is het verschil ten opzichte van 2015 nog maar € 2.472 (minder huur), maar in 2024 is dat opgelopen tot circa € - 25.000,- (niet geïndexeerd). Bij deze berekening is de lichte tariefsverhoging die de SSRT heeft gehanteerd, overgenomen.

Lagere omzet horeca

DE SSRT hanteert voor de horeca een omzet van € 100.000 met 2% index per jaar. De bestaande hal heeft een dalende omzet en de omzet was in 2013 al onder de € 80.000. De stijging naar € 100.000 vinden we veel te optimistisch.

In de eerste plaats omdat de bezoekersaantallen zullen teruglopen met 10% tot 20%. De synergie met het zwembad achten we ook niet groot. Een zwembad-bezoeker is een ander type horecaconsument dan een sporthalgebruiker. Zwembadbezoekers consumeren in of direct na afloop ter plaatse, maar niet op een andere locatie. In het gunstigste geval weet de horeca de omzet te behouden, ondanks de afname van bezoekers. Wij gaan daarom uit van een horecabaten van € 80.000 (-/-€ 20.000,-) en bij een netto marge van 59% is dat een correctie van de baten van € 11.800,-.

Hogere lasten onderhoud

De post onderhoud bestaat bij de SSRT uit drie delen: contractonderhoud, groot onderhoud en klein onderhoud. De SSRT rekent voor deze drie posten respectievelijk € 8.000, € 35.000 en € 3.000. Samen is dat € 46.000,- per jaar. Los van de index van 1% per jaar die we wel laag vinden, is de post onderhoud in totaliteit te laag. In het algemeen hanteren we 2% tot 2,5% aan onderhoud (klein/groot en contractenonderhoud) van de bouwsom gedurende de exploitatie. De eerste jaren is dat bedrag lager en naarmate de accommodatie op leeftijd geraakt, zit je hoger, maar gemiddeld zit de post onderhoud op 2% tot 2,5% van de bouwkosten. Wanneer we uitgaan van € 2,950.000 aan bouwkosten en 2% (onderkant) aan onderhoud, dan levert dat een post op van € 59.000. Onze ervaring met private exploitaties van sporthallen (door stichtingen) is dat vaak te weinig wordt besteed aan onderhoud. De vraag is overigens wat de SSRT aan onderhoud heeft besteed van de huidige hal. Mochten de bouwkosten hoger zijn, dan is de uitgave voor onderhoud ook groter.

Samenvattend

Wanneer we de correcties doorvoeren van de lagere huuromzet en de hogere onderhoudsuitgaven, levert dat een (negatief) verschil op € 27.000,- in 2015 dat verder oploopt naar circa € 50.000,- in 2024. Deze bedragen zijn overigens nog niet geïndexeerd.

Tabel 3.1

Verschil exploitatieraming SSRT

	2024-2014	2015	2016	2024
BO	-24%	€ 37.653	€ 36.749	€ 28.616
VO	-24%	€ 33.315	€ 32.515	€ 25.319
sportverenigingen	-10%	€ 76.923	€ 76.154	€ 69.231
netto huurbaten		€ 147.891	€ 145.419	€ 123.166
horeca		€ 100.000	€ 88.200	€ 88.200
onderhoud		€ 46.000	€ 59.000	€ 59.000
verschil huren			-€ 2.472	-€ 24.725
verschil horeca			-€ 11.800	-€ 11.800
verschil onderhoud			-€ 13.000	-€ 13.000
			-€ 27.272	-€ 49.525

Wij denken dat de exploitatie de eerste 5 jaren geen problemen zal opleveren. Op langere termijn is een sluitende exploitatie niet mogelijk en ervaringen elders laten zien dat vooral op onderhoud wordt bespaard om de exploitatie sluitend te krijgen. Op den duur is dat echter niet vol te houden.

3.3 Beheervormen

In Nederland bestaat een grote variëteit aan vormen voor het beheer en de exploitatie van gemeentelijk vastgoed. Voor de exploitatie van maatschappelijke sportvoorzieningen zijn voornamelijk de volgende vormen gangbaar:

1. gemeentelijk beheer;
2. interne verzelfstandiging (publiekrechtelijk);
3. externe verzelfstandiging in de vorm van een stichting, BV of NV (privaatrechtelijk);
4. uitbesteding/privatisering aan een landelijke of lokale (commerciële) marktpartij.
5. uitbesteding/privatisering aan een plaatselijke stichting

3.3.1 Gemeentelijk beheer

Nog altijd kiezen vele gemeenten ervoor om sport-, welzijns- en culturele accommodaties zelf te beheren en exploiteren. De trend is wel dat deze vorm aan populariteit inboet, omdat gemeenten zich meer en meer tot hun kerntaken beperken en van (sterk) fluctuerende exploitatietekorten willen worden 'verlost'. Ook onderkennen zij steeds vaker dat de noodzakelijke specifieke deskundigheid binnen de gemeentelijke organisatie ontoereikend is.

Daarnaast is de gemeente qua aard, rechtsvorm, structuur en inrichting veelal niet de meest geschikte organisatie om vastgoed te exploiteren. De primaire rol van een gemeentelijke organisatie ligt namelijk in het openbaar bestuur. Daar is de organisatie dan ook op ingericht. Om haar rol in het openbaar bestuur waar te kunnen maken, hebben de werk- en besluitvormingsprocessen een hoog democratisch en beleidsmatig gehalte en zijn allerlei 'checks and balances' nodig, die noodzakelijkerwijs met inefficiënties gepaard gaan. Voor het exploiteren van sportfaciliteiten is dit niet nodig. Ze vormen zelfs vaak een last. Het 'op afstand' zetten van de exploitatie is dan een logische stap. In Tubbergen heeft de gemeente geen bemoeienis met de exploitatie en het beheer van de binnensportaccommodaties.

Bij gemeentelijk beheer zijn de medewerkers in dienst van de gemeente. Het afdelingshoofd of sectorhoofd is in de regel de direct leidinggevende van de bedrijfsleider/beheerder. De gemeentelijke bemoeienis is in alle opzichten groot, zowel bij het bepalen van het beleid (subsidies, tarieven en openstelling), als op het gebied van exploitatie-technische zaken (onder andere administratie, onderhoud, verhuur en promotie).

3.3.2 Interne verzelfstandiging

Interne verzelfstandiging houdt in dat de verantwoordelijkheid voor het beheer en de exploitatie van de sportaccommodaties – met een eigen budget en eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden – aan een verbijzonderd organisatieonderdeel van de gemeente wordt overgedragen. Er is dan dus sprake van decentralisatie. Dit kan door middel van contractmanagement en budgetfinanciering. Bij contractmanagement worden op basis van een overeenkomst tussen de gemeente en de contractmanager taakstellende afspraken gemaakt over de inzet van middelen en de daarmee te realiseren prestaties. Budgetfinanciering heeft als kenmerk dat een bepaalde taakstelling is gekoppeld aan een budget, waarbinnen de opgelegde taken dienen te worden gerealiseerd.

Een gemeentelijk organisatieonderdeel, belast met het beheer en de exploitatie van de sportaccommodaties, beschikt niet over een eigen rechtspersoonlijkheid en kan dus niet los van de gemeente worden gezien. De

gemeente blijft eindverantwoordelijk voor de exploitatierisico's. Indien het betreffende organisatieonderdeel een verbintenis aangaat, doet zij dat voor de gehele gemeente en is de gemeente ook verantwoordelijk voor het nakomen van de verplichtingen uit die verbintenis. Het toekennen van eventuele vrijheidsgraden aan het gemeentelijke organisatieonderdeel dient via bestuursrechtelijke instrumenten plaats te vinden.

Gezien het voorgaande is de term contractmanagement eigenlijk niet geheel juist. De contracten die worden afgesloten, zijn in juridische zin namelijk geen afdwingbare overeenkomsten. De partijen die de contracten sluiten, hebben ook niet dezelfde rechtspositie. Hoewel er sprake is van een verzakelijking van de onderlinge verhoudingen, blijft de manager sportaccommodaties hiërarchisch ondergeschikt aan het gemeentebestuur.

Bij interne verzelfstandiging wijzigt de rechtspositie van het personeel niet.

3.3.3 Externe verzelfstandiging

Bij deze beheervorm wordt een zelfstandig rechtspersoon (stichting, NV of BV) opgericht, die verantwoordelijk wordt voor de exploitatie van de voorzieningen. De invloed van de gemeente wordt via contractvorming gewaarborgd. De gemeente heeft bij externe verzelfstandiging dus altijd invloed. Dat kan bijvoorbeeld via eigendom, via een jaarlijkse exploitatiebijdrage, de verantwoordelijkheid voor groot onderhoud en via bevoegdheden die aan de gemeente zijn toegekend. Met externe verzelfstandiging wordt voor besturen op afstand gekozen. De rol van de gemeente bestaat uit het (mede) bepalen van het beleid en het controleren van de uitvoering van het beleid door de stichting of vennootschap.

De stichting en de vennootschap hebben ieder hun eigen juridische kenmerken. Daarbij gaat het om bevoegdheden en om de wijze van invulling van de beheer- en toezichthoudende organen.

Beheer en exploitatie door een stichting

Een stichting is zelf drager van rechten en verplichtingen en is daar zelf voor aansprakelijk. In haar statuten legt ze vast waartoe het vermogen van de stichting is bestemd: een ideëel doel. Dit betekent niet dat de stichting geen commerciële activiteiten mag bedrijven, maar wel dat de winst niet aan derden, waaronder de oprichters of de gemeente, mag worden uitgekeerd. Eventuele exploitatieoverschotten kunnen dus niet in de vorm van dividend worden uitgekeerd.

De stichtingsvorm staat grote vrijheid in de inrichting van de statuten toe. Naast het bestuur kunnen bijvoorbeeld organen als een Raad van Toezicht of een algemeen en/of dagelijks bestuur worden ingesteld. De gemeente kan de samenstelling en de wijze van benoeming van bestuur of andere organen naar eigen inzicht statutair sturen. Zo kan zij tot een bindende voordracht over benoeming en ontslag van het bestuur of de Raad van Toezicht besluiten. Ook kan de gemeente haar invloed op de bevoegdheden van het bestuur of de Raad van Toezicht statutair vormgeven.

Beheer en exploitatie door een BV³

Een Besloten Vennootschap is eveneens drager van rechten en verplichtingen en is daar zelf voor aansprakelijk. De aandelen bij een vennootschapstructuur geven vermogens- en zeggenschapsrechten. Een statutaire blokkeringsregeling voorziet in de – niet vrije – overdraagbaarheid van de aandelen.

De gemeente is in beginsel 100% aandeelhouder. Daarmee heeft de gemeente een aantal belangrijke wettelijke bevoegdheden in handen, dat onder meer voorziet in grip op de bestuurlijke organisatie, het benoemen en ontslaan van het bestuur, het vaststellen van de begroting en de jaarrekening en het wijzigen van de statuten. Bij een BV dient een bestuur of een statutaire directie te worden aangesteld.

Het bestuur c.q. de statutaire directie is onder meer met vaststelling en uitvoering van het beleid belast. De statuten kunnen de bevoegdheden van het bestuur c.q. de directie inperken, bijvoorbeeld door bepaalde besluiten vooraf aan de Raad van Commissarissen en/of de Algemene Vergadering (van Aandeelhouders) te doen voorleggen. Ook kunnen de statuten bepaalde bevoegdheden uitsluitend aan de Raad van Commissarissen en of de Algemene Vergadering voorbehouden.

Een vennootschap is een rechtspersoon met winstoogmerk. Over eventuele winsten dient vennootschapsbelasting te worden betaald. De netto winst kan als dividend aan de aandeelhouders worden uitgekeerd. De Algemene Vergadering beslist uiteindelijk over de bestemming van het resultaat.

Bij zowel de stichting als de vennootschap zijn de medewerkers in dienst van de rechtspersoon, of worden ze door de gemeente nog tijdelijk aan de stichting of vennootschap gedetacheerd. Tussen de gemeente en de rechtspersoon worden onder meer exploitatie-, huur- en prestatieovereenkomsten met in de regel een grote mate van gemeentelijke beleidsinvloed gesloten.

3.3.4 Privatisering aan een landelijke of lokale (commerciële) marktpartij

Als resultante van menig kerntakendiscussie worden beheer en exploitatie van maatschappelijk vastgoed aan marktpartijen uitbesteed. Er kan voor een landelijk opererende organisatie of een lokale ondernemer worden gekozen. Een beperkt aantal landelijke exploitatiemaatschappijen houdt zich uitsluitend met het beheren en exploiteren van gemeentelijke sportaccommodaties bezig. In tegenstelling tot de meeste lokale ondernemers beschikken zij over specifieke kennis en expertise en zijn zij door hun omvang in staat om schaalvoordelen te bewerkstelligen. De keerzijde van deze beheervorm is dat door het sterke winstoogmerk van de marktpartij de kwaliteit van de accommodatie en de behartiging van de maatschappelijke belangen soms onderbelicht raken.

Privatisering van beheer en exploitatie doet zich in Nederland nog vooral voor in specifieke portefeuilles als sport- en welzijnsaccommodaties, of ten aanzien van specifieke taken als onderhoud en schoonmaak.

Bij privatisering worden de voorzieningen in een lokale, door de marktpartij op te richten, rechtspersoon ondergebracht. De medewerkers treden in dienst van deze rechtspersoon. Door middel van overeenkomsten worden de beleids- en bedrijfsmatige randvoorwaarden vastgelegd, bijvoorbeeld ten aanzien van openstelling, tarieven, onderhoud en overname van personeel. Daarbij kan onderscheid tussen open- en gesloten-eind constructies worden gemaakt. De meeste partijen werken tegenwoordig met een gesloten-eind overeenkomst, zodat de gemeente niet meer volledig verantwoordelijk is voor de exploitatierisico's. De ondernemer zal hiervoor een ondernemersfee bedingen. Het is echter voor de gemeente wel zaak om zich te realiseren, dat de

³ Voor een NV geldt vrijwel hetzelfde als voor een BV. Daar waar 'BV' staat, kan dus ook 'NV' worden gelezen.

exploitatie-risico's door de exploitant worden gedragen ter hoogte van het lokaal ingebracht en opgebouwd vermogen. In dat opzicht blijft er altijd een onvervreemdbaar risico bij de gemeente aanwezig.

3.3.5 Uitbesteding/privatisering aan een plaatselijke stichting

Uitbesteding/privatisering kan ook plaatsvinden via een plaatselijke stichting. Ten opzichte van externe verzelfstandiging heeft de gemeente bij privatisering geen invloed; dat is het grote verschil tussen deze twee vormen. Bij uitbesteding/privatisering naar een plaatselijke stichting, staat de stichting als exploitant er alleen voor.

In de afgelopen decennia zijn in den lande vele stichtingen voor de exploitatie van solitaire maatschappelijke voorzieningen opgericht. Deze beheervorm boet echter aan populariteit in. Sommige stichtingsbesturen hebben problemen om de kwaliteit en de continuïteit van de bedrijfsvoering te waarborgen. Belangrijke oorzaken zijn gelegen in het tekort aan capabele en beschikbare vrijwilligers (mede als gevolg van de persoonlijke aansprakelijkheid), het gebrek aan specifieke deskundigheid en het gevaar dat bestuursleden vooral deelbelangen nastreven.

Er is een ontwikkeling zichtbaar dat meerdere accommodaties in één stichting worden geclusterd, waardoor de schaalgrootte en de bredere maatschappelijke basis een beter platform voor bestuurlijke sturing en de bedrijfsvoering bieden.

Verzelfstandiging van beheer en exploitatie van een sportvoorziening aan een hoofdgebruiker komt vooral voor bij buitensportaccommodaties en indooraccommodaties, die voor een groot gedeelte door één vereniging worden gebruikt. In veel gevallen wordt door de betreffende vereniging een stichting opgericht, eventueel in combinatie met andere gebruikers. Kenmerkend voor deze beheervorm is de hoge mate van zelfwerkzaamheid door de verenigingsleden. Er zijn echter risico's gelegen in de aspecten continuïteit, kennis en expertise.

In de jaren tachtig zijn in diverse gemeenten verenigingshallen opgericht, waarbij een stichting namens een vereniging de exploitatie verzorgt. Vaak heeft de gemeente een deel van de investeringskosten voor haar rekening genomen en zijn de exploitatiestichtingen zelf verantwoordelijk voor de exploitatie. Wij merken in toenemende mate dat deze stichtingen na 20-25 jaar het financieel moeilijk krijgen, vooral als overdag er sprake is van weinig onderwijsgebruik. Het verenigingsgebruik is dan onvoldoende om de exploitatie te dragen, zeker als na 15-20 jaar grote vervangingsinvesteringen zich aandienen.

In opdracht van NOC*NSF, het Nederlands Handbalverbond en de NeVoBo heeft Flamengo Verandermanagement een rapport uitgebracht over businessmodellen voor zeggenschap in de zaalsport (2014). Hierin wordt onderscheid gemaakt in harde en zachte vormen van zeggenschap. De publicatie is met name bedoeld voor verenigingen om zich te oriënteren over zeggenschap en invloed op hun accommodatie. Inhoudelijk bevat het geen enkele informatie over wat er komt kijken bij de exploitatie van een sporthal, kengetallen, positieve en negatieve ervaringen en risico's voor exploitatie-stichtingen en gemeenten.

Vergelijking beheervormen

	gemeentelijk beheer	interne verzelfstandiging	externe verzelfstandiging	privatisering lokale ondernemer	privatisering landelijke marktpartij	privatisering lokale gebruiker (stg)
gemeentelijke invloed	++	++	0	-	-	-
doelbereiking en waarborging maatschappelijke functies	++	++	++	0	0	0/+
financieel rendement	-	0	+	0/+	+	++
Betrokkenheid samenleving	-	-	-	-	-	++
kennis en expertise	0	0	+	+/-	++	-
consequenties organisatiestructuur	0	0	0	0	0	0
personele aspecten	-	-	+	0	+	0
continuïteit	++	+	+	-	0	-
financiële risico's gemeente	-	-	0/+	0/+	+	-/+
aansprakelijkheid gemeente	--	--	-	+	+	+
fiscale aspecten	0	0	+	+	+	+
frictiekosten	++	++	+	+	+	+

3.4 Keuze beheervorm

In de vorige paragraaf zijn de diverse beheervormen op een aantal kenmerken vergeleken. De verschillen tussen de beheervormen kunnen als volgt worden samengevat:

- gemeentelijk beheer zorgt voor maximale gemeentelijke invloed op de bedrijfsvoering en waarborging van de maatschappelijke functies. Ook loopt de gemeente nauwelijks risico's wat betreft de continuïteit. Daarentegen 'scoort' deze beheervorm minder goed op financieel rendement, kennis en expertise, personele aspecten en financiële risico's dan sommige andere beheervormen;
- interne verzelfstandiging is grotendeels vergelijkbaar met gemeentelijk beheer, zij het dat er van een wat scherpere exploitatie sprake kan zijn;
- externe verzelfstandiging 'scoort' stabiel op alle aspecten en biedt daarmee meer dan de andere beheervormen de mogelijkheid van een goed evenwicht tussen maatschappelijk en financieel rendement;
- privatisering aan een landelijke marktpartij zorgt voor meer mogelijkheden voor een hoger financieel rendement dan de meeste andere beheervormen. Daarentegen is de waarborging van de maatschappelijke functies lastiger dan bij gemeentelijk beheer, interne verzelfstandiging en externe verzelfstandiging, doordat de gemeente minder directe invloed op de bedrijfsvoering kan uitoefenen en het winstoogmerk een sterkere rol speelt;
- privatisering aan een lokale ondernemer is erg persoonsgebonden en beperkt in omvang. Daardoor is de kwetsbaarheid groter dan bij een landelijke marktpartij.
- Privatisering naar lokale gebruikers genereert een hoge lokale betrokkenheid en scoort ook goed in financieel rendement. De expertise kan nogal verschillen per exploitatiestichting en de continuïteit op lange termijn is minder zeker.

Een keuze tussen de beheervormen is geen kwestie van simpelweg alle 'scores' optellen. Dat heeft twee belangrijke oorzaken. Ten eerste hangt de voorkeur voor een bepaalde beheervorm vooral af van datgene wat een gemeente belangrijk vindt. Hecht zij veel waarde aan een sterke invloed op de dagelijkse gang van zaken, dan leidt dat bijvoorbeeld tot een andere keuze dan wanneer vooral het financieel rendement van belang wordt geacht. In Tubbergen heeft de gemeente gekozen voor privatisering naar lokale gebruikers. Financieel is dat het meest voordelig (voor de gemeente) en het genereert een hoge betrokkenheid van lokale partijen.

Op lange termijn is (zo leert de ervaring elders) de continuïteit regelmatig in het geding en dat is weer een risico voor de gemeente.

Ten tweede moet worden bedacht, dat een beheervorm op zichzelf niet tot een goede of slechte exploitatie leidt. De beheervorm bepaalt namelijk 'slechts' de context waarbinnen en omstandigheden waaronder sportaccommodaties worden geëxploiteerd. Zo bieden externe verzelfstandiging en privatisering bijvoorbeeld gunstigere condities voor een goed financieel rendement dan gemeentelijk beheer en interne verzelfstandiging. In hoeverre die gunstigere omstandigheden in de praktijk daadwerkelijk worden benut, is echter sterk afhankelijk van de kwaliteit van het lokale management en bestuur. Ook de door de gemeente gestelde randvoorwaarden ten aanzien van de exploitatie spelen hierbij een rol. In de praktijk bestaan dan ook wel degelijk voorbeelden van gemeentelijke exploitaties die financieel zeer scherp draaien en van exploitaties door marktpartijen waarbij het maatschappelijk rendement goed tot zijn recht komt. Dat laat onverlet dat de gekozen beheervorm sterk richting geeft aan de context waarbinnen wordt geëxploiteerd. De specifieke, lokale keuze voor een bepaalde beheervorm kan daar echter niet uitsluitend op worden gebaseerd.

De keuze van de gemeente om zoveel mogelijk te werken met lokale stichtingen, is op zich geen verkeerde keuze. Omdat overcapaciteit in 2025 alle stichtingen treft, moet je ook als regie-houder maatregelen durven nemen die op korte termijn niet populair zijn.