



Eindrapportage

Beheervormen zwembaden

Gemeente Waadhoeke

26 mei 2021

Inhoudsopgave

1.	Onderzoeksopdracht	1
1.1	Situatieschets en vraagstelling	1
1.2	Leeswijzer	1
2.	Beschrijving beheervormen	2
2.1	Beheervorm en eigendom	2
2.2	Mogelijke beheervormen	2
2.3	Gemeentelijk beheer	2
2.4	Interne verzelfstandiging	3
2.5	Externe verzelfstandiging	3
2.6	Privatisering	4
3.	Vergelijking beheervormen	6
3.1	Kenmerken	6
3.2	Samenvatting verschillen	9
3.3	Afweging	9
3.4	Clustering exploitaties	10
4.	Conclusies, aanbevelingen en vervolgstappen	12
4.1	Conclusies	12
4.2	Aanbevelingen	12
4.3	Vervolgstappen	12

1. Onderzoeksopdracht

1.1 Situatieschets en vraagstelling

De gemeente Waadhoeke telt circa 46.000 inwoners en beschikt over vier zwembaden te weten:

- overdekt zwembad De Bildtse Slag in Sint Annaparochie: het zwembad is onderdeel van een sportcentrum, dat eigendom is van en geëxploiteerd wordt door Stichting Sportbedrijf Waadhoeke;
- overdekt zwembad Bloemketerp in Franeker: het zwembad is eigendom van Stichting Exploitatie Zwembad Bloemketerp en wordt geëxploiteerd door Exploitatie Zwembad Bloemketerp BV, dat volledig eigendom is van de stichting;
- overdekt zwembad Shape Sportcentrum in Franeker: dit kleinschalige zwembad is onderdeel van het private Shape Sportcentrum;
- openluchtzwembad Waadhoeke in Menaam: dit zwembad is eigendom van en wordt geëxploiteerd door Waadhoeke Resort BV.

De gemeente heeft een structurele financiële relatie met De Bildtse Slag en een meer 'incidentele' financiële relatie met Bloemketerp en het openluchtzwembad. Op dit punt is het beleid van de voormalige gemeenten het Bildt, Franekeradiel en Menaldumdiel feitelijk gecontinueerd.

De Bildtse Slag, Bloemketerp en het openluchtzwembad zijn allen 'op leeftijd' en vooral in de twee laatst vermelde baden dient naar verluidt op korte termijn aanzienlijk te worden geïnvesteerd om ze te behouden. Daarnaast is de verwachting, dat Bloemketerp niet zonder structurele financiële bijdrage van de gemeente kan voortbestaan.

Op 3 december 2020 heeft de gemeenteraad besloten om een aantal toekomstscenario's voor het overdekt zwemmen verder te laten uitwerken. Verder dient onderzoek naar verschillende scenario's voor openluchtzwemmen plaats te vinden. Beide onderwerpen zijn in een separate rapportage uitgewerkt.

Het derde onderwerp dat de gemeenteraad wil laten onderzoeken, betreft de huidige beheer- en exploitatievormen van de zwembaden, de mogelijke alternatieve vormen (eventueel in combinatie met de binnensportaccommodaties) en de voor- en nadelen hiervan. Dit is het onderwerp van deze rapportage.

Op basis van het onderzoek dient de gemeente in staat te worden gesteld om keuzes te maken ten aanzien van de beheervormen.

1.2 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat een beschrijving van de beheervormen. Hoofdstuk 3 gaat in op de verschillen en overeenkomsten tussen de beheervormen, de afwegingen en de optie van clustering. De rapportage wordt in hoofdstuk 4 afgerond met enkele conclusies, aanbevelingen en vervolgstappen.

2. Beschrijving beheervormen

2.1 Beheervorm en eigendom

De beheervorm (ook wel: exploitatievorm) heeft betrekking op de vraag wat voor 'type' partij een zwembad exploiteert. Dat is dus iets anders dan het eigendom van een zwembad. Zoals in paragraaf 1.1 is aangegeven, is Stichting Sportbedrijf Waadhoeke zowel eigenaar als exploitant van De Bildtse Slag. Bloemketerp is eigendom van Stichting Exploitatie Zwembad Bloemketerp en wordt geëxploiteerd door Exploitatie Zwembad Bloemketerp BV.

In de meeste Nederlandse gemeenten zijn zwembaden overigens eigendom van de gemeente, indien sprake is van een (structurele) financiële relatie met de exploitant, een maatschappelijk activiteiten aanbod en een maatschappelijke tariefstelling. Het voordeel van het als gemeente zelf in eigendom hebben van het zwembad is, dat de gemeente zeggenschap houdt over een accommodatie, waarvan ze via de exploitatiebijdrage in feite toch de kosten voor bijvoorbeeld het onderhoud draagt. Een ander voordeel is bijvoorbeeld dat de gemeente aan het einde van een exploitatieperiode niet aan de bestaande exploitant is gebonden, maar desgewenst een keuze voor een andere exploitant (of voor een ander type exploitant) kan maken. Een verdere analyse van het eigendom valt buiten het bestek van dit onderzoek, want op deze plaats gaat het om de beheervorm.

2.2 Mogelijke beheervormen

Voor de exploitatie van gemeentelijk sportvastgoed (zoals zwembaden) kan een aantal beheervormen worden onderscheiden. De beheervorm omvat de juridische structuur van een organisatie. Dit is iets anders dan de beheerorganisatie. Dat betreft de inhoudelijke invulling van de beheervorm en heeft betrekking op de dagelijkse bedrijfsvoering en bijbehorende aspecten als planning & control en managementinformatie. Samen vormen de beheervorm en de beheerorganisatie de beheerstructuur.

Voor de exploitatie van maatschappelijke sportvoorzieningen zijn voornamelijk de volgende beheervormen gangbaar:

- gemeentelijk beheer;
- interne verzelfstandiging (publiekrechtelijk);
- externe verzelfstandiging in de vorm van een stichting, of een overheidsbedrijf (privaatrechtelijk);
- privatisering/uitbesteding aan een landelijke of lokale (commerciële) marktpartij.

Overigens kan een gemeente ook voor volledige afstoting kiezen, waarbij zij geen exploitant en/of eigenaar van de accommodatie is, geen enkele invloed op en bemoeienis met de exploitatie meer heeft, geen financiële bijdrage levert en de maatschappelijke functies dus geheel aan het private initiatief overlaat. Dit was ook het idee ten tijde van de verkoop van Bloemketerp, maar in de loop der tijd heeft de gemeente toch enkele eenmalige bijdragen heeft gedaan. Aangezien De Bildtse Slag, Bloemketerp, of een eventueel nieuw zwembad niet structureel zonder gemeentelijke bijdrage kunnen worden geëxploiteerd, wordt verder niet op afstoting ingegaan.

2.3 Gemeentelijk beheer

Nog altijd kiezen diverse gemeenten ervoor om sportaccommodaties zelf te 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 is de noodzakelijke, specifieke deskundigheid binnen de gemeentelijke organisatie soms ontoereikend aanwezig.

Daarnaast is de gemeente qua aard, rechtsvorm, structuur en inrichting veelal niet de meest geschikte organisatie om maatschappelijk vastgoed (en vooral zwembaden) actief 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 te kunnen waarmaken, 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 zijn die 'checks and balances' niet nodig en vormen ze vaak een last. Het op afstand zetten van de exploitatie is dan een logische stap.

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).

Gemeentelijk beheer komt bij zwembaden vaak in de grote steden voor, waaronder Amsterdam, Den Haag en Utrecht. Maar ook in enkele gemeenten in de omgeving (Súdwest-Fryslân en Tytsjerksteradiel) worden één of meerdere zwembaden door de betreffende gemeente geëxploiteerd. De gemeente Waadhoeke exploiteert geen zwembaden, maar bijvoorbeeld wel een aantal binnensportaccommodaties (zie paragraaf 3.4).

2.4 Interne verzelfstandiging

Interne verzelfstandiging houdt in dat de verantwoordelijkheid voor de exploitatie – 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 middels 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. Bij budgetfinanciering is een bepaalde taakstelling gekoppeld aan een budget, waarbinnen de opgelegde taken door het betreffende organisatieonderdeel dienen te worden uitgevoerd.

Een intern verzelfstandigd gemeentelijk organisatieonderdeel beschikt niet over een eigen rechtspersoonlijkheid en kan dus niet los van de gemeente worden gezien. De gemeente blijft eindverantwoordelijk voor de exploitatiesico'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. Dit betekent dat de term contractmanagement juridisch gezien eigenlijk incorrect is. 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 de onderlinge verhoudingen verzakelijken, blijft de accommodatiemanager hiërarchisch ondergeschikt aan het gemeentebestuur.

Bij interne verzelfstandiging wijzigt de rechtspositie van het personeel niet ten opzichte van gemeentelijk beheer: de medewerkers blijven in dienst van de gemeente.

Voorbeelden van interne verzelfstandiging zijn enkele sportbedrijven, die in naam sportbedrijf zijn maar dat qua juridische structuur niet zijn. Dat is onder andere in Tilburg het geval.

2.5 Externe verzelfstandiging

Bij deze beheervorm is een zelfstandig rechtspersoon (stichting, of overheidsbedrijf) verantwoordelijk voor de exploitatie. De veelal grote mate van beleidsinvloed van de gemeente wordt via contractvorming gewaarborgd. Hiermee wordt voor besturen op afstand gekozen. De rol van de gemeente bestaat uit het medebepalen van het algemene beleid en het controleren van de uitvoering daarvan door de exploitant. De medewerkers zijn in principe in dienst van de rechtspersoon.

2.5.1 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 c.q. het exploitatieoverschot niet aan derden – zoals de oprichters of de gemeente – mag 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 het 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 en haar invloed op de bevoegdheden van die organen statutair vormgeven.

De exploitatie van sportvoorzieningen door stichtingen boet aan populariteit in. Sommige stichtingsbesturen hebben problemen om de kwaliteit en de continuïteit van de bedrijfsvoering te waarborgen, bijvoorbeeld door een tekort aan bestuursleden of een gebrek aan deskundigheid. Daarnaast kan een gemeente soms lastig het beleid van de stichting 'bijsturen', indien die een koers gaat varen die niet goed bij het gemeentelijk beleid past. Dit geldt met name op het moment dat de gemeente weinig formele mogelijkheden heeft om in te grijpen, bijvoorbeeld op het gebied van benoeming en ontslag van het stichtingsbestuur en/of de Raad van Toezicht. In die situatie is de verhouding tussen gemeente en stichting soms bijna te vergelijken met die tussen een gemeente en een commerciële marktpartij. In de afgelopen jaren hebben stichtingen ook aan sommige aanbestedingen voor de exploitatie van zwembaden meegedaan, bijvoorbeeld in de gemeente Woerden.

In den lande bestaan talloze stichtingen die zwembaden exploiteren, zoals Stichting Sportbedrijf Waadhoeke en de stichtingen die de openluchtzwembaden De Klomp, Mounewetter (beide gemeente Súdwest-Fryslân) en De Sawn Stjerren (gemeente Noardeast-Fryslân) exploiteren. Daarnaast zijn er in de gemeente Waadhoeke diverse stichtingen bij de exploitatie van de binnensportaccommodaties betrokken (zie paragraaf 3.4).

2.5.2 Overheidsbedrijf (BV/NV)

Een overheidsbedrijf is eveneens drager van rechten en verplichtingen en is daar zelf voor aansprakelijk. De gemeente is in beginsel 100% aandeelhouder, vandaar dat ingeval van exploitatie van sportaccommodaties door een overheidsbedrijf ook vaak wordt gesproken van een gemeentelijk sportbedrijf. De gemeente is dus weliswaar eigenaar van het bedrijf, maar niet de exploitant. Dat is een belangrijk verschil met de eerder vermelde vorm van gemeentelijk beheer.

Door haar rol als aandeelhouder heeft de gemeente een aantal belangrijke wettelijke bevoegdheden in handen, dat onder andere voorziet in het benoemen en ontslaan van het bestuur, het vaststellen van de begroting en de jaarrekening, alsmede het wijzigen van de statuten.

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

Een overheidsbedrijf is een rechtspersoon met winstoogmerk. Over eventuele winsten moet vennootschapsbelasting worden betaald. De netto winst kan als dividend aan de aandeelhouder – de gemeente – worden uitgekeerd. De Algemene Vergadering beslist uiteindelijk over de bestemming van het resultaat.

In het afgelopen decennium is de populariteit van sportbedrijven flink toegenomen. Momenteel zijn er overheids-/sportbedrijven in bijvoorbeeld de gemeenten Alkmaar, Arnhem, De Fryske Marren, Deventer, Drachten, Heerhugowaard, Katwijk, Leeuwarden, Lelystad, Noordwijk, Nunspeet, Raalte, Rotterdam en Zaanstad.¹

2.6 Privatisering

In vele gemeenten is de exploitatie van maatschappelijk sportvastgoed aan marktpartijen uitbesteed. Daarbij kan voor een landelijk opererende organisatie of een lokale ondernemer worden gekozen. Een beperkt aantal landelijke exploitatiemaatschappijen houdt zich uitsluitend met het exploiteren van gemeentelijke sportaccommodaties bezig. In tegenstelling tot veel lokale ondernemers beschikken zij over specifieke kennis en expertise en zijn zij door hun omvang in staat om schaalvoordelen te bewerkstelligen. De keerzijde van privatisering is, dat door het sterke winstoogmerk van de marktpartij de kwaliteit van de accommodatie en de behartiging van de maatschappelijke belangen soms onderbelicht kunnen raken.

Bij privatisering worden de accommodaties 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.

¹ Ter voorkoming van misverstanden: Stichting Sportbedrijf Waadhoeke is een stichting en geen overheidsbedrijf.

Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen een open-eind exploitatie (risicovrij) en een gesloten-eind exploitatie (risicodragend). In de meeste gevallen wordt voor de laatste optie gekozen, 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 exploitatierisico's door de exploitant worden gedragen ter hoogte van het *lokaal* ingebrachte en opgebouwde vermogen. Is dat 'op', moet de gemeente financieel bijspringen om een faillissement te voorkomen. In dit opzicht blijft er altijd een onvervreemdbaar risico bij de gemeente aanwezig.

Grote landelijke marktpartijen zijn Optisport (onder meer actief in zwembaden in de gemeenten Harlingen, Noardeast-Fryslân en Súdwest-Fryslân, alsmede als exploitant van De Trije in Franeker), Sportfondsen (momenteel niet actief in de drie noordelijke provincies, maar wel in talloze andere gemeenten) en Laco (onder andere actief in de gemeente Ooststellingwerf). Daarnaast zijn er talloze lokale ondernemers die zwembaden exploiteren. Exploitatie Zwembad Bloemketerp BV is daar een voorbeeld van, maar zoals in paragraaf 2.2 is aangegeven kan de exploitatie door deze partij eerder als een vorm van afstoting worden beschouwd. De gemeente Waadhoeke is immers exploitant noch eigenaar van de accommodatie, heeft geen enkele invloed op en bemoeienis met de exploitatie en levert geen structurele financiële bijdrage.

3. Vergelijking beheervormen

3.1 Kenmerken

Om een vergelijking tussen de diverse beheervormen te kunnen maken worden de verschillen aan de hand van een aantal kenmerken nader toegelicht. Daarbij wordt bij privatisering onderscheid gemaakt tussen landelijke marktpartijen en lokale ondernemers, omdat daar enkele verschillen tussen bestaan.

3.1.1 Gemeentelijke invloed

Hiermee wordt bedoeld op de mate waarin de gemeente ook 'tijdens de rit' directe invloed op de uitvoering van de exploitatie kan uitoefenen. Het betreft dus de afstand tussen de gemeente en de exploitant. Bij gemeentelijk beheer en interne verzelfstandiging is die afstand klein. Wanneer zij zelf exploiteert, kan de gemeente zich immers met alle details van de uitvoering bemoeien. Dat is bij interne verzelfstandiging in vrijwel gelijke mate het geval. Dat kan prettig zijn, maar er is ook het risico van te veel en te onvoorspelbare politieke invloed. Bij externe verzelfstandiging is de afstand duidelijk groter, is de invloed op de dagelijkse gang van zaken een stuk kleiner en vindt sturing vooral door middel van de vooraf gemaakte afspraken plaats. Wel kan bijvoorbeeld via het aandeelhouderschap van het overheidsbedrijf, dan wel de bevoegdheid tot benoeming van het stichtingsbestuur, worden bijgestuurd. Bij privatisering aan een lokale of landelijke partij is dat laatste niet het geval en is het vooraf overeengekomen contract leidend. Dat maakt het tevens lastiger om tussentijdse wijzigingen in bijvoorbeeld het gewenste activiteitenaanbod door te voeren.

3.1.2 Waarborging maatschappelijke functies

Dit kenmerk heeft betrekking op de mate waarin de gemeente invloed kan uitoefenen op en zeggenschap heeft over zaken als het gebruik, de tarieven en de openstelling van de accommodaties. Bij gemeentelijk beheer en interne verzelfstandiging kan dit het meest eenvoudig worden geregeld. Ook bij externe verzelfstandiging is dat het geval. Bij privatisering bestaat daarentegen het risico, dat eigen exploitatiebelangen boven het algemene maatschappelijke belang gaan prevaleren. Weliswaar kunnen randvoorwaarden ten aanzien van tariefstijgingen en de openstelling prima in het contract worden vastgelegd, maar vooral bij een tegenvallende exploitatie kan de winstdoelstelling van een landelijke marktpartij en een lokale ondernemer met de maatschappelijke belangen van de gemeente gaan conflicteren.

3.1.3 Financiële exploitatie

Dit kenmerk betreft de mate waarin de beheervorm leidt tot het op doelmatige en doeltreffende wijze met publieke middelen omgaan, alsmede het door een efficiënte en effectieve bedrijfsvoering realiseren van een zo goed mogelijk financieel resultaat. Externe verzelfstandiging en privatisering bieden daartoe de beste omstandigheden, mede doordat de gemeente op grotere afstand van de bedrijfsvoering staat, de mogelijkheden om commerciële activiteiten te ontplooiën groter zijn en er een bedrijfsmatige cao wordt gehanteerd. Voor marktpartijen speelt hun winstdoelstelling ook een rol, maar daar staat tegenover dat zij voor het overnemen van financiële risico's een ondernemersfee in rekening brengen. Bij gemeentelijk beheer en interne verzelfstandiging is dit alles niet van toepassing en bij een lokale ondernemer is het meer persoonsafhankelijk dan bij een landelijke marktpartij.

3.1.4 Kennis en expertise

Dit kenmerk heeft betrekking op de mate waarin de beheervorm aan het ontwikkelen en op peil houden van de – voor het managen van de accommodaties in toenemende mate noodzakelijke – specifieke kennis en ervaring bijdraagt. Deze expertise is nodig om de juiste beslissingen te kunnen nemen over onder andere investeringen, onderhoud aan gebouwen en installaties, nieuwe producten en diensten en innovaties, maar ook om een goede gesprekspartner voor de gebruikers en de gemeente te kunnen zijn. Dit is in de regel binnen gemeentelijke organisaties (ook in intern verzelfstandigde vorm) minder aanwezig en ook minder gemakkelijk te ontwikkelen. Door hun ondernemerschap en ervaring kunnen landelijke marktpartijen vaak adequater op veranderingen in de markt en de behoeften en wensen van gebruikers inspelen. In mindere mate geldt dat ook voor sportbedrijven en stichtingen (externe verzelfstandiging) en lokale ondernemers. Daarnaast hebben landelijke marktpartijen specialistische teams of afdelingen, die het lokale management ondersteunen en kennis ontwikkelen op het gebied van onder meer onderhoud, management, administratie, personeel en organisatie, marketing en financiën.

3.1.5 Organisatorische consequenties

Een verandering van beheervorm kan gevolgen voor de gemeentelijke organisatie hebben. In de huidige situatie is sprake van exploitatie van De Bildtse Slag door een stichting en van Bloemketerp door een lokale ondernemer. Op het moment dat voor externe verzelfstandiging of privatisering wordt gekozen, dient de nieuwe exploitant van de zwembaden het huidige personeel over te nemen (Overgang van Onderneming), maar zijn er voor de gemeentelijke organisatie geen consequenties. Bij een keuze voor externe verzelfstandiging in de vorm van een gemeentelijk sportbedrijf moet weliswaar een dergelijke organisatie worden opgericht, maar ook dat heeft voor de gemeente zelf geen gevolgen. Bij een keuze voor gemeentelijk beheer of interne verzelfstandiging ligt dat anders. De medewerkers worden dan namelijk ambtenaar, inclusief de bijbehorende (hogere) beloning. Daarnaast moet de gemeentelijke organisatie erop worden ingericht, omdat er dan sprake is van directe aansturing van de exploitatie door de gemeente.

3.1.6 Personele aspecten

Dit kenmerk gaat over de mate waarin de exploitant een marktgerichte personele organisatie kan inrichten. Bij gemeentelijk beheer en interne verzelfstandiging hebben de medewerkers de ambtelijke status.² In geval van externe verzelfstandiging of privatisering kan het personeel in een bedrijfsmatige cao worden ondergebracht, zoals de cao Zwembaden of de cao Verzelfstandigde Maatschappelijke Organisaties (Vermo). Deze cao's zijn beter op de specifieke werksituatie en werktijden van medewerkers van sportaccommodaties toegesneden en zijn daarmee ook goedkoper voor de werkgever. Qua organisatie, werkgeverschap en aansturing bestaat er in principe geen onderscheid tussen de beheervormen. Wel worden er in een bedrijfsmatige werkomgeving ten aanzien van de benodigde specialismen vaak hogere kwaliteitseisen aan de medewerkers gesteld. Bij landelijke marktpartijen is een bijkomend voordeel, dat zij door hun schaalgrootte goed in staat zijn om vacatures snel in te vullen.

3.1.7 Continuïteit

Dit kenmerk heeft betrekking op de mate waarin de beheervorm voor langere tijd de garantie op een kwalitatief goede exploitatie biedt. De continuïteit van de exploitatie blijkt in de praktijk sterk van de overeengekomen financiële randvoorwaarden en de kwaliteit van bestuur en management af te hangen. Privatisering aan een lokale ondernemer biedt echter minder continuïteitsgaranties dan de andere beheervormen, aangezien bestuur en management daarbij vaak in één persoon of echtpaar zijn verenigd. In de afgelopen jaren is het enkele keren voorgekomen dat de lokale exploitatie van een landelijke marktpartij failliet gaat, doordat het lokale werkkapitaal en de reserves zijn uitgeput. Dat kan bijvoorbeeld zijn veroorzaakt doordat er bij de aanbesteding te scherp is ingeschreven, of doordat de randvoorwaarden niet passend waren. Overigens is dit vooral bij zwembadexploitaties het geval geweest, onder andere in de gemeenten Altena en Zuidplas. Bij interne en externe verzelfstandiging speelt dit minder en bij gemeentelijk beheer is de continuïteitsgarantie in dit opzicht het hoogst.

3.1.8 Financiële risico's gemeente

Dit kenmerk heeft een relatie met het vorige, want het heeft betrekking op de mate waarin de beheervorm in staat is om financiële risico's voor de gemeente te beheersen. Dat heeft implicaties voor de continuïteit van de exploitatie. Goed management blijkt in de praktijk het beste in staat te zijn om het exploitatieresultaat positief te beïnvloeden, vooral ook op het gebied van klantenbinding, acquisitie, personeelsbeleid en het organiseren van commerciële activiteiten. Een lokale ondernemer of landelijke marktpartij streeft naar winst en heeft daardoor een flinke prikkel om efficiënt te exploiteren en de financiële risico's te beperken. Hierbij dient wel te worden opgemerkt, dat zij vanuit dat streven kosten voor management en beheer in rekening zullen brengen, alsmede een ondernemersfee voor het overnemen van de financiële risico's. Daarnaast worden die risico's overgenomen tot het lokaal ingebrachte en opgebouwde vermogen. Is dat 'op', dan is een verhoging van de exploitatiebijdrage nodig om een faillissement te voorkomen. Ook bij privatisering is het dus niet zo, dat de gemeente geen enkel risico meer loopt.

² Sinds 1 januari 2020 hebben ambtenaren zo veel mogelijk dezelfde rechten als werknemers in het bedrijfsleven gekregen. Voor hen geldt vanaf dat moment ook het private arbeids- en ontslagrecht. Daarnaast is de aanstelling voor ambtenaren verdwenen. In plaats daarvan krijgen ze nu een arbeidscontract. Dit alles is omschreven in de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren. Dit betekent echter niet, dat de ambtelijke status verdwijnt. Iedere medewerker blijft ambtenaar. Daarnaast veranderen de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren niet. Daarmee blijft een ambtelijke toezichthouder duurder dan een toezichthouder die conform een van de vermelde bedrijfsmatige cao's wordt beloond.

In wat mindere mate dan lokale ondernemers en landelijke marktpartijen hebben extern verzelfstandigde sportorganisaties een flinke exploitatieprikkel en opereren ze op een behoorlijke afstand van de gemeente. Dat is anders bij interne verzelfstandiging en – uiteraard – gemeentelijk beheer. Bij die laatste twee beheervormen zijn de fluctuaties in het exploitatieresultaat doorgaans groter dan bij de andere beheervormen en is de prikkel om efficiënt te exploiteren en binnen de kaders van de vooraf vastgestelde exploitatiebijdrage te blijven kleiner.

3.1.9 Aansprakelijkheid gemeente

Dit kenmerk betreft de mate waarin de gemeente met aansprakelijkheidskwesties kan worden geconfronteerd. Dat is in grote mate het geval bij gemeentelijk beheer. Is er bijvoorbeeld sprake van financiële malversaties, een verdrinking of andere onveilige situaties, dan is de gemeente aansprakelijk. Datzelfde geldt bij interne verzelfstandiging. Bij externe verzelfstandiging ligt de aansprakelijkheid bij het bestuur van de rechtspersoon. In geval van bijvoorbeeld onbehoorlijk bestuur en wanbeleid zijn de bestuursleden hoofdelijk aansprakelijk. De gemeente is niet aansprakelijk, maar wel de personen die eventueel vanuit de gemeentelijke organisatie in het bestuur zitting nemen. Bij privatisering ligt de aansprakelijkheid ook bij de directie en het bestuur van de rechtspersoon. Aangezien de bestuursfuncties vanuit de landelijke of lokale marktpartij, is de aansprakelijkheid voor de gemeente gering. Zij beperkt zich dan tot de verantwoordelijkheid van de gemeente als opdrachtgever c.q. subsidieverstrekker en als eigenaar van de accommodatie.

3.1.10 Fiscale aspecten

Om te voldoen aan de Europese btw-richtlijn is sinds 1 januari 2019 de wet- en regelgeving op fiscaal gebied veranderd. Volgens het zogeheten Sportbesluit wordt gesproken van het ‘geven van gelegenheid tot sportbeoefening’, op het moment dat een exploitant een sportaccommodatie ter beschikking stelt én voldoende aanvullend dienstbetoon verricht. Er is dan niet meer alleen sprake van verhuur. In dat geval moet 9% btw worden betaald over de baten, maar bestaat er tevens recht op aftrek van btw over de lasten (21%). Dat leidt derhalve tot een financieel voordeel voor de exploitant.

Sinds 1 januari 2019 is de btw-vrijstelling verruimd. De exploitatie en het beheer van sportaccommodaties zijn vrijgesteld van btw. Dat heeft negatieve financiële gevolgen voor exploitanten. Daarom zijn er twee compensatieregelingen opgezet: een specifieke uitkering voor gemeenten en gemeentelijke sportbedrijven (SPUK Sport) en een subsidieregeling voor verenigingen en stichtingen (BOSA). Het is onzeker of deze regelingen na 1 januari 2023 worden voortgezet en zo ja, in welke vorm.

Bij gemeentelijk beheer, interne verzelfstandiging en externe verzelfstandiging in de vorm van een gemeentelijk sportbedrijf³ wordt het btw-nadeel door de SPUK Sport gecompenseerd, mits het totale beschikbare budget van de SPUK Sport niet wordt overschreden. In dat geval ontvangt men namelijk een lagere uitkering. Er kan een beroep worden gedaan op de SPUK Sport voor de btw over investeringen, onderhoud en exploitatie, uiteraard voor zover er btw over wordt betaald.

Bij stichtingen en verenigingen is de BOSA niet bedoeld voor compensatie van het btw-nadeel over de exploitatiekosten, maar alleen voor btw-compensatie met betrekking tot investeringen, materialen en groot onderhoud. Bovendien geldt hierbij: wie het eerst komt, het eerst maalt. Is het potje leeg als een exploitant een aanvraag doet, dan ontvangt hij niets.

Voor bedrijven met een winstoogmerk geldt een uitzondering. Zij vallen namelijk niet onder de verruiming van de btw-vrijstelling. De definitie van een ‘winst beogende instelling’ was echter lange tijd niet geheel duidelijk. In eerste instantie leek het erop dat commerciële landelijke en lokale marktpartijen aan de definitie voldeden en derhalve geen btw-nadeel gingen ondervinden. De tekst in het Belastingplan 2019 leek die partijen echter toch niet als winst beogend aan te merken.⁴ Sindsdien zijn betrokkenen in overleg over de uitwerking van de wijzigingen. Op het moment van schrijven lijkt het er sterk op, dat marktpartijen buiten de btw-vrijstelling blijven en dus in het ‘oude’ regime blijven vallen. Voor hen bestaat er dan ook geen compensatieregeling.

Vooralsnog bestaat er op dit punt dus geen financieel verschil tussen de beheervormen. Er bestaat echter geen garantie, dat dit op langere termijn ook het geval zal zijn.

³ In het geval van het gemeentelijk sportbedrijf dient de gemeente wel een bestuurlijk en een financieel belang in dat bedrijf te hebben.

⁴ Volgens het Belastingplan 2019 wordt geen winst beoogd, indien geen exploitatieoverschot wordt behaald zonder direct of indirect ontvangen bijdragen, die hoger zijn dan de normale waarde voor de daarvoor verrichte dienst. Ook wordt geen winst beoogd, als de exploitant een sportaccommodatie huurt van een publiekrechtelijk lichaam en de bijbehorende huurvergoeding lager is dan de integrale kostprijs.

3.2 Samenvatting verschillen

Op basis van de kenmerken kunnen de verschillen tussen de beheervormen 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 biedt deze beheervorm minder goede condities qua financiële exploitatie, kennis en expertise, organisatorische consequenties, personele aspecten, financiële risico's en aansprakelijkheid;
- interne verzelfstandiging is grotendeels vergelijkbaar met gemeentelijk beheer, zij het dat er van een wat scherpere financiële exploitatie sprake kan zijn;
- externe verzelfstandiging biedt meer dan de andere beheervormen de mogelijkheid van een evenwicht tussen maatschappelijk en financieel rendement. De exploitant heeft meer vrijheid dan een gemeentelijke organisatie, maar het winsttoogmerk is niet (stichting) dan wel veel minder dominant (sportbedrijf) aanwezig dan bij privatisering;
- privatisering aan een landelijke marktpartij zorgt voor meer mogelijkheden voor een scherpere financiële exploitatie dan de andere beheervormen. Ook qua kennis en expertise en personele aspecten doet deze beheervorm het beter. Daarentegen is de waarborging van de maatschappelijke functies lastiger, doordat de gemeente minder directe invloed op de bedrijfsvoering kan uitoefenen en het winsttoogmerk een sterkere rol speelt;
- privatisering aan een lokale ondernemer is erg persoonsgebonden. Daardoor is de kwetsbaarheid groter dan bij een landelijke marktpartij. Met dit voorbehoud in het achterhoofd is deze beheervorm echter op veel punten vrij goed vergelijkbaar met privatisering aan een landelijke marktpartij.

De volgende tabel geeft de verschillende kenmerken in relatie tot de beheervormen weer. Daarbij vormen de plussen en minnen geen waardeoordeel, maar een visuele vertaling van de tekst in paragraaf 3.1.

	gemeentelijk beheer	interne verzelfstandiging	externe verzelfstandiging	privatisering lokale ondernemer	privatisering landelijke marktpartij
gemeentelijke invloed	++	++	0	-	-
waarborging maatschappelijke functies	++	++	++	0	0
financiële exploitatie	-	0	+	+	++
kennis en expertise	0	0	+	+	++
organisatorische consequenties	-	-	+	+	+
personele aspecten	-	-	+	+	++
continuïteit	++	++	+	-	0
financiële risico's gemeente	-	-	0	+	+
aansprakelijkheid gemeente	--	--	0	+	+
fiscale aspecten	0	0	0	0	0

tabel 3.1: kenmerken beheervormen

3.3 Afweging

Een keuze voor een bepaalde beheervorm is niet een kwestie van simpelweg alle voor- en nadelen van de beheervormen bij elkaar 'optellen' en het resultaat onderaan de streep vergelijken. Het gaat er namelijk vooral om wat een gemeente belangrijk vindt. Hecht zij veel waarde aan een sterke invloed op de dagelijkse gang van zaken in de accommodatie, dan leidt dat bijvoorbeeld tot een andere keuze dan wanneer de financiële exploitatie van primair belang wordt geacht. Er is dus geen 'beste' beheervorm, maar wel een voor de gemeente Waadhoeke 'best passende' beheervorm.

Daarnaast is het belangrijk om te benadrukken, 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 efficiënte financiële exploitatie 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 management. Ook de door de gemeente gestelde randvoorwaarden ten aanzien van de exploitatie spelen hierbij een rol. Er bestaan dan ook wel degelijk voorbeelden van gemeentelijke exploitaties die financieel 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.

In een interactieve sessie met de gemeente is op de diverse beheervormen, hun kenmerken en het belang dat de gemeente aan die kenmerken toekent ingegaan. Hierbij heeft de gemeente ook de huidige ervaringen met de verschillende beheervormen meegenomen. Uit de sessie is gebleken dat de gemeente vooral hecht aan de waarborging van de maatschappelijke functies, de financiële exploitatie, de bij een exploitant aanwezige kennis en expertise en de continuïteit van een kwalitatief goede exploitatie. Daarnaast vindt ze het van belang om enige invloed op de dagelijkse gang van zaken te hebben, maar niet op detail-niveau. Een zekere afstand tussen de gemeente als opdrachtgever en de exploitant als uitvoerder acht de gemeente derhalve wenselijk.

Op basis van de resultaten van de sessie kan een voorlopige voorkeur voor externe verzelfstandiging worden uitgesproken. Die vorm biedt volgens de gemeente het beste evenwicht tussen de belangrijke maatschappelijke en financiële aspecten. Ook zorgt ze voor de gewenste mate van gemeentelijke invloed, de gevraagde kennis en expertise, alsmede continuïteit. Weliswaar bieden gemeentelijk beheer en interne verzelfstandiging nog wat betere condities voor continuïteit, maar daar staan enkele belangrijke nadelen op het gebied van financiën, kennis en expertise, organisatie, personeel en andere aspecten tegenover. Zo zal de exploitatie van de zwembaden door de gemeente flink duurder worden, al was het maar omdat al het personeel dan conform de (duurdere) ambtelijke cao wordt beloond. Ten opzichte van privatisering zorgt externe verzelfstandiging meer voor de gewenste mate van invloed en waarborging van de maatschappelijke functies. Van een financieel voordeel is daarbij niet direct sprake.

Bij externe verzelfstandiging kan een keuze tussen een gemeentelijk sportbedrijf (overheidsbedrijf) en een stichting worden gemaakt. De gemeente heeft een voorlopige voorkeur voor de eerste optie, omdat zij als aandeelhouder van een gemeentelijk sportbedrijf meer mogelijkheden heeft om bij te sturen dan bij een stichting. Ook kent zij verschillende positieve voorbeelden van gemeentelijke sportbedrijven in den lande.

Het oprichten van een gemeentelijk sportbedrijf voor de exploitatie van slechts één zwembad ligt niet voor de hand. Een dergelijke organisatie heeft immers bepaalde algemene kosten, die dan volledig op één accommodatie drukken. Ook op basis van de ervaringen in den lande is het logischer om een sportbedrijf op te richten, wanneer daar meerdere exploitaties in worden ondergebracht en het sportbedrijf zodoende een bepaald 'volume' krijgt. Hierop wordt in paragraaf 3.4 nader ingegaan.

3.4 Clustering exploitaties

Op dit moment worden De Bildtse Slag en Bloemketerp door twee verschillende organisaties geëxploiteerd. Aangenomen dat er twee zwembaden (al dan niet in de vorm van nieuwbouw) blijven bestaan, kan de gemeente overwegen om de exploitatie daarvan te clusteren. Dat betekent dat die twee accommodaties door dezelfde partij (een gemeentelijk sportbedrijf, dan wel een andere partij) worden geëxploiteerd. Clustering heeft enkele belangrijke potentiële voordelen, zoals:

- inhoudelijke voordelen, waaronder de mogelijkheid om de programmering van de zwembaden op elkaar af te stemmen, personeel tussen de accommodaties uit te wisselen, te voorkomen dat er tussen de accommodaties op prijs wordt geconcurrereerd en in breder perspectief doelstellingen in het sociaal domein te realiseren;
- een efficiëntere en goedkopere exploitatie: elke exploitant maakt bepaalde algemene kosten. Door het aantal exploitanten terug te brengen, gebeurt in principe hetzelfde met die kosten. Daarnaast is de exploitant beter in staat om de bezetting van de accommodaties op elkaar af te stemmen en heeft zij een totaaloverzicht van de gebruiksmogelijkheden in de gemeente;
- lagere beheerslasten voor de gemeente: de gemeente hoeft dan immers niet meer met meerdere exploitanten zaken te doen, te overleggen en te controleren. Dat scheelt in de benodigde tijdsinzet;
- de mogelijkheid voor de betreffende exploitant om met het oog op de schaalvergroting de bedrijfsvoering te professionaliseren en minder kwetsbaar te maken.

Hoewel dit onderzoek uitsluitend op de zwembaden betrekking heeft, kan bij de keuzes met betrekking tot de mogelijke clustering ook over de exploitatie van de binnensportaccommodaties worden nagedacht. Er zijn namelijk veel gemeenten, waar de zwembaden en binnensportvoorzieningen door dezelfde partij worden geëxploiteerd. In de huidige situatie is de exploitatie van de binnensportaccommodaties in de gemeente Waadhoeke bij een groot aantal partijen ondergebracht, waarbij sprake is van gemeentelijk beheer, externe verzelfstandiging en privatisering. Het betreft:

- gemeente Waadhoeke (de Roelengahal in Menaam en in totaal 10 gymzalen in Berltsum, Bitgummole, Deinum, Dronryp, Marsum, Menaam, Oudenbildtziyl, Sexbierum, Sint Jacobaparochie en Winsum);
- Optisport (de kaatshal en de sporthal van De Trije in Franeker);
- Stichting Sportbedrijf Waadhoeke (de sporthal en de gymzaal in De Bildtse Slag in Sint Annaparochie);
- Stichting Dorpsbelang Achlum (de gymzaal in het dorpshuis in Achlum);
- Stichting Dorpshuis de Moeting (de gymzaal in het dorpshuis in Tzum);
- Stichting Dorpscentrum Welsrijp (de gymzaal in het dorpshuis in Wjelsryp);
- Stichting Multifunctionele Accommodatie Minnertsga (de gymzaal in de multifunctionele accommodatie in Minnertsga);
- Anna Maria van Schurman (de gymzaal in de gelijknamige school in Franeker).

Wanneer de exploitaties van één of meerdere van deze partijen worden ondergebracht bij de exploitant van de zwembaden, gelden daarvoor nog wat sterker de zojuist vermelde potentiële voordelen.⁵ Daarnaast ontstaat er dan hoe langer hoe meer één sportloket in de gemeente Waadhoeke voor de betreffende verenigingen, gebruikers en inwoners, bijvoorbeeld als het gaat om het huren van accommodaties, informatie over activiteiten en klachtenafhandeling.

Clustering is echter geen doel op zich en resulteert niet in alle gevallen in de eerder vermelde potentiële voordelen. Dat betekent dat er zeker niet per definitie één exploitant voor alle zwembaden en binnensportaccommodaties moet komen. Er kunnen goede redenen zijn om de exploitatie van een gymzaal in een dorp bij een lokale stichting te laten, bijvoorbeeld als die stichting een sterke binding met dat dorp heeft, zij tegen lage kosten exploiteert en de gymzaal onderdeel is van een dorpshuis (zoals op meerdere plekken het geval is). Clustering kan dan juist negatief uitpakken. Ook ligt het minder voor de hand om de gymzaal in de Anna Maria van Schurman school bij de eventuele clustering te betrekken, aangezien de gymzaal onderdeel is van de school. Zeker voor de zwembaden, de sporthallen, de kaatshal en de gymzalen die nu door de gemeente, Optisport, dan wel Stichting Sportbedrijf Waadhoeke worden geëxploiteerd geldt echter, dat wordt aanbevolen om het aantal exploitanten te verminderen.

Alvorens een besluit over het samenvoegen van de exploitaties van (een deel van) de binnensportaccommodaties met die van de zwembaden te nemen, dient nader onderzoek naar die exploitaties te worden gedaan. Daar kunnen desgewenst ook andere sportaccommodaties en/of de uitvoering van de sportstimulering, die nu bij Stichting Sport Fryslân is ondergebracht, bij worden betrokken.

⁵ Bij overdracht van exploitaties van de gemeente naar een andere partij dient de eventuele bij de gemeente achterblijvende overhead wel te worden afgebouwd.

4. Conclusies, aanbevelingen en vervolgstappen

4.1 Conclusies

In de huidige situatie is voor de overdekte zwembaden sprake van exploitatie door een stichting (De Bildtse Slag) en door een lokale BV (Bloemketerp). Op basis van de beschrijving en vergelijking van de beheervormen bestaat voor de toekomst een voorlopige voorkeur voor externe verzelfstandiging. De gemeente hecht namelijk vooral aan de waarborging van de maatschappelijke functies, de financiële exploitatie, de bij een exploitant aanwezige kennis en expertise en de continuïteit van een kwalitatief goede exploitatie. Daarnaast vindt ze het van belang om enige invloed op de dagelijkse gang van zaken te hebben, maar niet op detailniveau. Een zekere afstand tussen de gemeente als opdrachtgever en de exploitant als uitvoerder acht de gemeente wenselijk. Externe verzelfstandiging past beter bij deze wensen dan de andere beheervormen.

Bij externe verzelfstandiging kan een keuze tussen een gemeentelijk sportbedrijf (overheidsbedrijf) en een stichting worden gemaakt. Er bestaat een voorlopige voorkeur voor de eerste optie, omdat de gemeente als aandeelhouder van een gemeentelijk sportbedrijf meer mogelijkheden heeft om bij te sturen dan bij een stichting. Ook zijn er verschillende positieve voorbeelden van gemeentelijke sportbedrijven in den lande.

Het oprichten van een gemeentelijk sportbedrijf voor de exploitatie van slechts één zwembad ligt niet voor de hand. Wanneer De Bildtse Slag en Bloemketerp (al dan niet in de vorm van nieuwbouw) blijven bestaan, zorgt het onderbrengen van de exploitatie van die twee zwembaden bij een gemeentelijk sportbedrijf voor inhoudelijke/maatschappelijke en financiële voordelen. Dat geldt nog sterker, wanneer ook de exploitatie van een of meerdere binnensportaccommodaties wordt toegevoegd. Dat geldt vooral voor de accommodaties, die nu door de gemeente, Optisport, dan wel Stichting Sportbedrijf Waadhoeke worden geëxploiteerd.

4.2 Aanbevelingen

Op basis van de conclusies kunnen de volgende aanbevelingen worden geformuleerd:

1. maak een voorlopige keuze voor externe verzelfstandiging in de vorm van een gemeentelijk sportbedrijf;
2. werk deze keuze uit in een concreet businessplan;
3. onderzoek daarbij de mogelijkheden om de exploitatie van binnensportaccommodaties bij deze nieuwe exploitant onder te brengen.

4.3 Vervolgstappen

Een keuze voor een beheervorm wordt bij voorkeur gemaakt, nadat er duidelijkheid over de toekomst van de zwembaden bestaat. Dan is immers ook duidelijk om hoeveel en welke zwembaden het gaat en dat is van belang bij het opstellen van een businessplan. In een dergelijk plan wordt onder andere ingegaan op:

- de huidige en toekomstige exploitaties;
- de visie en missie;
- de gemeentelijke uitgangspunten en randvoorwaarden;
- personeel en organisatie;
- juridische en fiscale aspecten;
- financiële en maatschappelijke aspecten;
- een stappenplan voor de implementatie.

‘Kan niet, bestaat niet’ zit in ons DNA



beleidsontwikkeling &
marketing



beheer &
exploitatie



huisvesting &
programmamanagement



aanbesteden &
projectmanagement