

Aan: Gemeenten Hardinxveld-Giessendam en Sliedrecht
Van: Synarchis
Betreft: Notitie exploitatievormen zwembad
Datum: 6 oktober 2025

1. Situatieschets

De gemeenten Hardinxveld-Giessendam en Sliedrecht tellen gezamenlijk circa 46.000 inwoners. Beide gemeenten hebben binnen de gemeentegrenzen een openbaar zwembad in eigendom. Zwembad De Duikelaar in Hardinxveld-Giessendam wordt door de gemeente zelf geëxploiteerd, voor zwembad De Lockhorst in Sliedrecht is de exploitatie bij een commerciële partij (Optisport) belegd. De gemeenten hebben Synarchis verzocht om onderzoek te doen naar een toekomstig gezamenlijk zwembad. Een onderdeel van dit onderzoek is om inzicht te verschaffen in de verschillende exploitatievormen en te inventariseren welke exploitatievorm(en) het beste bij het gezamenlijke zwembad passen.

Deze notitie bevat een beschouwing op de mogelijke exploitatievormen van het gezamenlijke zwembad (hoofdstuk 2 t/m 4) en een met hoofdstuk 5 (afweging) een samenvatting van de werksessie die op 18 september met betrokkenen van de gemeenten plaats heeft gevonden.

2. Exploitatievormen

Een keuze voor een exploitatievorm betekent het beantwoorden van de vraag, wat voor type partij een accommodatie moet *exploiteren*. Wat voor soort organisatie zorgt voor de programmering, de personeelsinzet, de verhuur en soortgelijke taken? Het gaat dus niet over het *eigendom* van de accommodatie.

Voor de exploitatie van maatschappelijk vastgoed kan een aantal exploitatievormen (ook wel beheervorm genoemd) worden onderscheiden:

- exploitatie door de gemeente;
- exploitatie door een verbijzonderd organisatieonderdeel van de gemeente;
- exploitatie door een overheidsbedrijf;
- exploitatie door een joint venture;
- exploitatie door een stichting;
- exploitatie door een commerciële marktpartij.

Naast deze vormen kan een gemeente voor volledige afstoting kiezen, waarbij zij geen exploitant en 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. Hier wordt in deze notitie verder niet op ingegaan, aangezien het beoogde zwembad niet op die wijze kan worden geëxploiteerd. Anders dan bijvoorbeeld een privaat sportcentrum is een openbaar zwembad immers geen winstgevende accommodatie. Dat heeft onder andere te maken met het feit dat sprake is van enerzijds hoge investerings- en exploitatiekosten en anderzijds maatschappelijke tariefstelling en een ruime openstelling, hetgeen voortvloeit uit de maatschappelijke functie van het zwembad en het maatschappelijk belang dat gemeenten daaraan toekennen.

2.1 Exploitatie door de gemeente

Diverse gemeenten kiezen ervoor om hun accommodaties zelf te exploiteren. De trend is 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 *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 de exploitatie zijn die 'checks and balances' in veel mindere mate nodig en vormen ze vaak een last. Dit betekent niet dat gemeenten per definitie slecht zijn in de exploitatie van accommodaties.

Bij gemeentelijke exploitatie zijn de medewerkers in dienst van de gemeente. Het afdelingshoofd of sectorhoofd is in de regel de direct leidinggevende van de bedrijfsleider. 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).

Exploitatie van sportaccommodaties door gemeenten komt nog vaak in de grotere steden voor, waaronder Amsterdam, Den Haag en Utrecht, maar er zijn ook talloze gemeenten met minder inwoners die als exploitant optreden, zoals in Hardinxveld-Giessendam het geval is.

2.2 Exploitatie door een verbijzonderd organisatieonderdeel van de gemeente

Bij deze vorm is sprake van interne verzelfstandiging. Dat 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. 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. In die zin is dus gewoon sprake van 'exploitatie door de gemeente'. 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. Dit betekent dat de term contractmanagement 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 exploitatie door de gemeente: de medewerkers zijn in dienst van de gemeente.

Voorbeelden van interne verzelfstandiging zijn enkele sportbedrijven, die in naam sport*bedrijf* zijn maar in juridische zin gewoon onderdeel van de gemeente zijn. Dat is onder andere in de gemeenten Rheden en Tilburg het geval. Interne verzelfstandiging wordt vaak als 'opmaat' naar externe verzelfstandiging gebruikt. Zo is sportbedrijf Arnhem eerst intern en daarna extern verzelfstandigd.

2.3 Exploitatie door een overheidsbedrijf

Bij deze exploitatievorm verzorgt een zelfstandige rechtspersoon (een overheidsbedrijf in de vorm van een BV of NV) de exploitatie. De veelal grote mate van beleidsinvloed van de gemeente wordt via een overeenkomst 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.

Een overheidsbedrijf is drager van rechten en verplichtingen en is daar zelf voor aansprakelijk. De gemeente is in beginsel 100% aandeelhouder (of bij een gezamenlijk zwembad een verdeling van de 100% tussen de gemeenten), vandaar dat ook vaak wordt gesproken van een gemeentelijk sportbedrijf of accommodatiebedrijf. De gemeente is dus weliswaar eigenaar van de BV/NV, maar is niet zelf de exploitant. Dat is een belangrijk verschil met de voorgaande exploitatievormen.

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 c.q. de directie, 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(s) – de gemeente(n) – worden uitgekeerd. De Algemene Vergadering beslist uiteindelijk over de bestemming van het resultaat. Voorbeelden van overheidsbedrijven zijn de sportbedrijven in de gemeenten Alkmaar, Arnhem, De Fryske Marren, Deventer, Enschede, Ermelo, Heerhugowaard, Katwijk, Leeuwarden, Lelystad, Noordwijk, Nunspeet, Raalte, Rotterdam, Smallingerland, Zaanstad en Zwijndrecht.

Voor deze exploitatievorm kan worden gekozen zonder dat een aanbesteding noodzakelijk is. Er is namelijk sprake van quasi-inbesteding. Daarbij moet wel aan een aantal voorwaarden worden voldaan. Kort samengevat zijn dat:

- de gemeente houdt toezicht op de rechtspersoon als op een eigen dienst (en heeft beslissende invloed op de strategie van de rechtspersoon);
- de rechtspersoon verricht meer dan 80% van haar activiteiten voor de betreffende gemeente;
- er vindt geen directe participatie van privékapitaal in de rechtspersoon plaats.

Om als gemeente een overheidsbedrijf op te richten, is enig 'volume' nodig daar waar het gaat om het aantal en de omvang/omzet/formatie van de betrokken accommodatie(s). Het ligt minder voor de hand (en het is ook vaak relatief duur) om een compleet eigen organisatie op te richten voor de exploitatie van één zwembad, of één sporthal, of één dorps huis. Vrijwel alle zojuist vermelde sportbedrijven exploiteren meerdere accommodaties of hebben op termijn dit doel.

Sommige overheidsbedrijven huren een groot deel van de voor de exploitatie benodigde expertise in bij gespecialiseerde bedrijven. Dit is bijvoorbeeld in Zwijndrecht het geval. Daar heeft Sportbedrijf Zwijndrecht een dienstverleningsovereenkomst met Sportfondsen gesloten. De ondersteuning kan zo beperkt en zo ruim zijn als gewenst en kan onder andere betrekking hebben op het voeren van het management, het technisch beheer en de ondersteuning bij marketing, administratie, HRM en dergelijke. Overigens is het aangaan van een dienstverleningsovereenkomst als overheidsbedrijf met een partij als Sportfondsen iets anders dan een joint venture (zie 2.4). Ook is geen sprake van exploitatie door een commerciële marktpartij (zie 2.6). Het gaat namelijk puur om de dienstverlening.

2.4 Exploitatie door een joint venture

Recent zijn in sommige gemeenten 'gezamenlijke' overheidsbedrijven opgericht. Vooral SRO, dat eigendom is van de gemeenten Amersfoort en Haarlem en daar en in andere gemeenten (sport)accommodaties exploiteert, is daarbij betrokken. In dit 'joint venture model' wordt een lokale BV (met winstoogmerk) opgericht, waarvan de betreffende gemeente en SRO elk 50% aandeelhouder zijn. De gemeente is de opdrachtgever van de BV en bepaalt dus de beleids- en bedrijfsmatige randvoorwaarden. SRO sluit vervolgens een overeenkomst met de BV voor het leveren van alle benodigde dienstverlening (inclusief directievoering). Zo kan, net als bij een dienstverleningsovereenkomst voor een overheidsbedrijf (zie 2.3), gebruik worden gemaakt van de kennis, expertise en schaalgrootte van een grote exploitant.

De medewerkers treden in dienst van de lokale BV. De gemeente heeft invloed op de exploitatie door middel van:

- de huur- en exploitatieovereenkomst;
- de statuten van de BV;
- haar rol als 50% aandeelhouder van de BV, waardoor zij enkele belangrijke bevoegdheden heeft die in de aandeelhouders- en samenwerkingsovereenkomst zijn vastgelegd.

In deze vorm is geen sprake van uitbesteding aan een commerciële marktpartij, maar van quasi-inbesteding. Een joint venture is echter niet hetzelfde als een 'eigen' overheidsbedrijf (zie 2.3), al was het maar omdat de helft van de aandelen bij (bijvoorbeeld) SRO ligt. Uiteraard dient aan de voorwaarden van quasi-inbesteding (zie 2.3) te worden voldaan. De praktijk laat tot nu toe zien dat SRO dit kan, onder meer doordat zij publiek eigendom is en er geen sprake is van participatie van privékapitaal in de rechtspersoon. Bij een bedrijf als Sportfondsen of Optisport is dat laatste wel het geval.

Voorbeelden van joint ventures voor de exploitatie van sportaccommodaties zijn onder andere te vinden in de gemeenten Bunschoten, De Bilt, Huizen, Stichtse Vecht, Velsen, Zeist (allen SRO).¹ Het is niet reëel om te verwachten, dat overheidsbedrijven als SRO interesse hebben in de exploitatie van het gezamenlijke zwembad. Zij opereren namelijk in hun eigen regio's.

2.5 Exploitatie door een stichting

In de 20^e eeuw zijn talloze stichtingen ten behoeve van de exploitatie van gemeentelijk vastgoed opgericht. Dit zijn zelfstandige rechtspersonen, met een maatschappelijk, sociaal of ideëel doel. Dat doel legt ze in haar statuten vast. Stichtingen hebben formeel gezien geen winstoogmerk, maar dat betekent niet dat ze geen commerciële activiteiten mogen ontplooiën of geen winst mogen maken. Die winst (het exploitatieoverschot) dient dan echter te worden gebruikt om het doel van de betreffende stichting te behalen en bijvoorbeeld niet om het stichtingsbestuur een extra financiële beloning te geven. Ook mag de winst niet aan de gemeente worden uitgekeerd.

Bij de exploitatie van (binnen)sportaccommodaties door een stichting is normaal gesproken geen sprake van vrijwillige medewerkers. Bij exploitatie door een stichting wordt het personeel derhalve net als in de andere exploitatievormen betaald en is het in dienst van de stichting.

Bij meer 'traditionele' stichtingen wordt het bestuur veelal gevormd door betrokken (vrijwillige) burgers, die idealiter beschikken over kennis en kunde die van toegevoegde waarde is voor de exploitatie. Er zijn ook 'stichtingen als onderneming', waarbij sprake is van betaalde bestuurders/directeuren. Ook die stichtingen hebben een maatschappelijk, sociaal of ideëel doel en mogen geen winst maken, maar verder heeft de organisatie het karakter van een onderneming. Uit het oogpunt van transparantie verdient het overigens de voorkeur dat de gemeente zich onthoudt van deelname in het stichtingsbestuur. In het verleden gebeurde het niet zelden, dat een wethouder of een ambtenaar in het bestuur zitting had en dat zorgde soms voor problemen op het gebied van aansprakelijkheid en 'dubbele petten'.

De relatie tussen de stichting en de gemeente krijgt primair vorm door middel van de huur- en exploitatieovereenkomst. Daarnaast zijn de statuten van belang. 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 desgewenst invloed uitoefenen op de samenstelling en wijze van benoeming van het bestuur of andere organen, maar dat is niet per definitie het geval.

Er zijn voorbeelden van stichtingen waarbij het voor de gemeente lastig is gebleken om 'bij te sturen', op het moment waarop het stichtingsbestuur 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 een gemeente en een stichting soms bijna te vergelijken met die tussen een gemeente en een commerciële marktpartij. In die situatie mag de exploitatie van accommodaties niet 1-op-1 een dergelijke stichting worden gegund. Er wordt dan immers niet voldaan aan één van de voorwaarden voor quasi-inbesteding, namelijk dat de gemeente toezicht op de stichting houdt als op een eigen dienst en een beslissende invloed op de strategie van de stichting heeft (zie 2.3). In dat geval moet de stichting dus aan een aanbesteding deelnemen, waarin ze meestal het onderspit delft tegen grote commerciële marktpartijen met veel ervaring met aanbestedingen. Op het moment dat wel aan alle voorwaarden voor quasi-inbesteding wordt voldaan, kan uiteraard wel worden gekozen voor het 1-op-1 gunnen van de exploitatie. Als voor die optie wordt gekozen, is de verhouding tussen gemeente en stichting weer beter te vergelijken met die tussen een gemeente en een overheidsbedrijf.

¹ SRO exploiteert ook in enkele andere gemeenten, zoals Leusden, maar daar is geen sprake van een joint venture.

De exploitatie van accommodaties door stichtingen boet landelijk aan populariteit in. Sommige stichtingsbesturen hebben namelijk problemen om de kwaliteit en de continuïteit van de bedrijfsvoering te waarborgen. Belangrijke oorzaken daarvan zijn gelegen in een tekort aan capabele en beschikbare vrijwilligers voor het bestuur (mede als gevolg van de persoonlijke aansprakelijkheid), een gebrek aan specifieke deskundigheid en de mogelijkheid dat bestuursleden vooral deelbelangen nastreven.

Net als bij een overheidsbedrijf en een joint venture kan een stichting desgewenst een dienstverleningsovereenkomst met een (grotere) partij sluiten.

Ondanks dat deze exploitatievorm landelijk gezien minder populair wordt, bestaan er nog steeds vele stichtingen die accommodaties exploiteren.

2.6 Exploitatie door een commerciële marktpartij

In vele gemeenten is de exploitatie van maatschappelijk vastgoed aan commerciële marktpartijen uitbesteed. Een beperkt aantal landelijke exploitatiemaatschappijen houdt zich vrijwel uitsluitend met het exploiteren van dit soort gemeentelijke accommodaties bezig. In tegenstelling tot de meeste lokale ondernemers beschikken zij door hun omvang over specifieke kennis en expertise en zijn zij in staat om schaalvoordelen te bewerkstelligen. De potentiële keerzijde van deze exploitatievorm is, dat door het sterke winst oogmerk van de commerciële marktpartij de kwaliteit van de accommodatie en de behartiging van de maatschappelijke belangen onderbelicht *kunnen* raken, op het moment dat de exploitatie in financieel opzicht teneervalt. Dit is mede afhankelijk van de met de gemeente gemaakte afspraken en de 'handhaving' daarvan door de gemeente. Veel van de maatschappelijke belangen kunnen namelijk prima in de exploitatieovereenkomst worden geborgd.

Bij uitbesteding aan een commerciële marktpartij wordt een accommodatie in een lokale, door de betreffende commerciële marktpartij op te richten, rechtspersoon ondergebracht. De medewerkers treden in dienst van deze rechtspersoon. Door middel van een overeenkomst worden de beleids- en bedrijfsmatige randvoorwaarden vastgelegd, bijvoorbeeld ten aanzien van openstelling, tarieven, onderhoud en overname van personeel. In principe kan de gemeente vooraf alle door haar gewenste randvoorwaarden bepalen en in de overeenkomst vastleggen.

Er kan onderscheid worden gemaakt tussen een voor de exploitant risicovrije exploitatie (open einde) en een voor de exploitant risicodragende exploitatie (gesloten einde). In het eerste geval wordt het verschil tussen de baten en lasten van de exploitant na afloop van een exploitatiejaar door de gemeente 'bijgepast'. Het exploitatierisico ligt dan dus feitelijk bij de gemeente en de commerciële marktpartij heeft geen prikkel om scherp te exploiteren. In het tweede geval ontvangt de exploitant jaarlijks een vaste financiële vergoeding. Wanneer die vergoeding lager is dan het verschil tussen zijn baten en lasten, maakt de exploitant verlies en is dat in principe zijn probleem. Is de vergoeding hoger dan het verschil tussen zijn baten en lasten, dan maakt de exploitant winst. Het exploitatierisico ligt dan dus bij de commerciële marktpartij. In het overgrote deel van de gevallen wordt voor een risicodragende exploitatie gekozen, zodat de gemeente niet meer volledig verantwoordelijk is voor de exploitatierisico's. Voor de overname van deze risico's brengt de exploitant kosten in rekening. De gemeente moet zich bovendien realiseren, dat de exploitatierisico's door de exploitant worden gedragen ter hoogte van het *lokaal* ingebrachte en opgebouwde vermogen. In dat opzicht blijft er altijd een onvervreemdbaar risico bij de gemeente aanwezig.

Grote landelijke commerciële marktpartijen zijn Optisport (onder meer actief in de gemeente Sliedrecht) en Sportfondsen (onder meer actief in de gemeenten Rotterdam). Daarnaast zijn er talloze regionale en lokale ondernemers die gemeentelijke accommodaties exploiteren.

3. Kenmerken

Om een vergelijking tussen de diverse exploitatievormen te kunnen maken worden nu de verschillen aan de hand van een aantal kenmerken nader toegelicht. Overigens is het belangrijk om te benadrukken, dat een exploitatievorm op zichzelf niet tot een goede of slechte exploitatie leidt. De exploitatievorm bepaalt namelijk 'slechts' de context waarbinnen en omstandigheden waaronder accommodaties worden geëxploiteerd. Zo bieden exploitatie door een overheidsbedrijf of commerciële marktpartij bijvoorbeeld gunstigere condities voor een financieel efficiënte exploitatie dan exploitatie door de gemeente. In hoeverre die

gunstigere omstandigheden in de praktijk daadwerkelijk worden benut, is echter afhankelijk van de kwaliteit van het lokale 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 commerciële marktpartijen waarbij het maatschappelijk rendement goed tot zijn recht komt. Dat laat onverlet dat de gekozen exploitatievorm sterk richting geeft aan de context waarbinnen wordt geëxploiteerd. De specifieke, lokale keuze voor een bepaalde exploitatievorm kan daar echter niet uitsluitend op worden gebaseerd. Die is namelijk ook afhankelijk van onder meer datgene wat de gemeente belangrijk vindt, welke randvoorwaarden de gemeente hanteert, wat de aard en omvang van de exploitatie is en wat de lokale mogelijkheden zijn.

Bij de beschrijving van de kenmerken wordt geen onderscheid gemaakt tussen exploitatie door de gemeente en exploitatie door een verbijzonderd organisatieonderdeel van de gemeente. De verschillen tussen beide opties zijn namelijk nihil. In beide gevallen is het immers de gemeente die feitelijk exploiteert.

3.1 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 exploitatie door de gemeente is die afstand klein. Wanneer zij zelf exploiteert, kan de gemeente zich immers met alle details van de uitvoering bemoeien. Dat kan soms prettig zijn, maar er is ook het risico van politieke wispelturigheid. Bij exploitatie door een overheidsbedrijf, joint venture of stichting 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 of de joint venture, dan wel via het toezicht bij de stichting, worden bijgestuurd. Bij uitbesteding aan een commerciële marktpartij is dat laatste ook niet het geval en is het vooraf overeengekomen contract leidend.

3.2 Waarborging maatschappelijke functies

Dit kenmerk heeft betrekking op de mate waarin de gemeente zeggenschap heeft over zaken als het gebruik, de tarieven en de openstelling van de accommodatie. In principe kan dit in elke exploitatievorm prima worden geregeld, ook bij uitbesteding aan een commerciële marktpartij. In de aanbesteding kunnen immers alle gewenste voorwaarden worden vastgelegd. Desalniettemin is het mogelijk dat eigen exploitatiebelangen van de commerciële marktpartij boven het maatschappelijke belang gaan prevaleren. Op het moment dat de exploitatie financieel tegenvalt, kan de winstdoelstelling van de commerciële marktpartij namelijk met de belangen van de gemeente gaan conflicteren. Bij gemeentelijke exploitatie is dit niet het geval en dat geldt (zij het in iets mindere mate) ook bij exploitatie door een overheidsbedrijf, joint venture of stichting.

3.3 Bredere doelstellingen

De accommodatie heeft primair een bepaald doel (bijvoorbeeld op het gebied van sport), maar de vraag is in hoeverre er ook bredere maatschappelijke doelstellingen kunnen worden verwezenlijkt. In principe kan dit in elke exploitatievorm, maar bij exploitatie door een andere partij dan de gemeente (een overheidsbedrijf, joint venture, stichting en met name bij een commerciële marktpartij) zal die partij dergelijke doelstellingen alleen verwezenlijken indien dat profitabel is. Omdat dat laatste veelal niet het geval is, dienen die doelstellingen in de gemeentelijke kaders/eisen voor de exploitatie te worden opgenomen. Overigens geldt het voorgaande doorgaans in mindere mate voor stichtingen (die geen winstdoelstelling hebben), zeker wanneer de lokale verbinding (zie 3.4) groot is. Dan willen zij nog weleens andere maatschappelijke doelstellingen verwezenlijken, ook als die niet in de gemeentelijke kaders voor de exploitatie zijn opgenomen en niet profitabel zijn.

3.4 Lokale verbinding

Een sterke verbondenheid met de lokale gemeenschap kan de (maatschappelijke) waarde van de exploitatie vergroten. Hoewel dit situatieafhankelijk is, bestaan er op dit punt toch verschillen tussen de exploitatievormen. Doorgaans hebben stichtingen de meeste lokale verbondenheid en grote commerciële marktpartijen de minste. Overheidsbedrijven en joint ventures nemen wat dat betreft een middenpositie in en datzelfde geldt voor gemeenten.

3.5 Financiële exploitatie

Dit betreft de mate waarin de exploitatievorm 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 en een zo laag mogelijke gemeentelijke financiële bijdrage. Uitbesteding aan een commerciële marktpartij biedt hiervoor de beste omstandigheden, aangezien dat de enige vorm is waarbij een aanbesteding moet worden georganiseerd en partijen op prijs (en kwaliteit) met elkaar moeten concurreren. Bij exploitatie door een overheidsbedrijf, joint venture of stichting is dat niet het geval. Wat bij die vormen wel hetzelfde is als bij uitbesteding aan een commerciële marktpartij, is dat de gemeente op grotere afstand van de bedrijfsvoering staat, de mogelijkheden om commerciële activiteiten te ontplooiën groter zijn en er doorgaans een bedrijfsmatige cao wordt gehanteerd. Voor commerciële 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 exploitatie door de gemeente is dit alles niet van toepassing en zijn de condities voor een efficiënte en effectieve bedrijfsvoering minder gunstig.

3.6 Kennis en expertise

Dit betreft de mate waarin de exploitatievorm aan het ontwikkelen en op peil houden van de benodigde 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, hoewel de specifieke lokale situatie per gemeente kan verschillen. Daarentegen kunnen landelijk werkende commerciële marktpartijen en partijen die joint ventures aangaan door hun ondernemerschap en ervaring vaak adequater op veranderingen in de markt en de behoeften en wensen van gebruikers kunnen inspelen. Daarnaast hebben zij 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 communicatie, alsmede financiën. Dit alles geldt in mindere mate voor overheidsbedrijven en stichtingen, die overigens wel specifieke dienstverlening van grote partijen kunnen inhuren (dienstverleningsovereenkomst).

3.7 Schaal- en efficiëntievoordelen

Bij uitbesteding aan een commerciële marktpartij en een joint venture zijn de mogelijkheden voor schaal- en efficiëntievoordelen het grootst. Het gaat in die gevallen immers om grote exploitanten, die veelal voor al hun accommodaties onder meer energie en horecaproducten inkopen. Dit geldt niet voor gemeenten, stichtingen en overheidsbedrijven, tenzij zij een groot aantal accommodaties exploiteren, of een dienstverleningsovereenkomst met een grote partij hebben afgesloten.

3.8 Gevolgen gemeentelijke organisatie

Een verandering van exploitatievorm kan consequenties voor de gemeentelijke organisatie hebben. Op het moment dat de gemeente Sliedrecht het zwembad gaat exploiteren, heeft dat grote gevolgen voor die gemeente (ook in intern verzelfstandigde vorm). De medewerkers moeten immers van Optisport en de gemeente Hardinxveld worden overgenomen². Zij worden/blijven dan ambtenaar, inclusief de bijbehorende beloning. Daarnaast moeten alle taken op het gebied van management, aansturing, administratie, enzovoort dan door de gemeente worden uitgevoerd. Indien de gemeente Hardinxveld-Giessendam de exploitatie voert wordt de gemeentelijke organisatie uitgebreid maar zijn de organisatorische aanpassingen na verwachting beperkt. Indien voor één van de andere exploitatievormen wordt gekozen, heeft dat geen (stichting en commerciële marktpartij) of slechts beperkte (het overheidsbedrijf of de joint venture moet worden opgericht) gevolgen voor de gemeentelijke organisaties.

3.9 Personele aspecten

Dit kenmerk gaat over de mate waarin de exploitant een marktgerichte personele organisatie kan inrichten. Bij gemeentelijke exploitatie hebben de medewerkers de ambtelijke status.³ Bij de andere exploitatievormen kan het personeel in een bedrijfsmatige cao worden ondergebracht, zoals de cao Zwembaden of de cao Verzelfstandigde Maatschappelijke Organisaties

² Het uitgangspunt is dat er sprake is van de wet Overgang van Onderneming.

³ Sinds 1 januari 2020 hebben ambtenaren zo veel mogelijk dezelfde rechten als werknemers in het bedrijfsleven gekregen. Voor hen geldt sindsdien 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 medewerker duurder dan een medewerker die conform een van de vermelde bedrijfsmatige cao's wordt beloond.

(Vermo). Deze cao's zijn beter op de specifieke werksituatie en werktijden van medewerkers van (sport)accommodaties toegesneden en zijn daarmee ook goedkoper voor de werkgever dan de ambtelijke cao. Hierbij moet uitdrukkelijk worden opgemerkt, dat werknemers bij een eventuele overgang naar een andere exploitant altijd hun bestaande arbeidsvoorwaarden behouden. Bij een verandering van exploitant is de nieuwe exploitant namelijk wettelijk verplicht om het huidige personeel van de accommodatie over te nemen (Overgang van Onderneming) en wel tegen de bestaande arbeidsvoorwaarden.

Qua organisatie, werkgeverschap en aansturing bestaat er in principe geen onderscheid tussen de exploitatievormen. Wel worden er in een bedrijfsmatige werkomgeving ten aanzien van de benodigde specialismen vaak hogere kwaliteitseisen aan de medewerkers gesteld. Bij commerciële marktpartijen is een bijkomend voordeel, dat zij door hun schaalgrootte beter in staat zijn om vacatures snel in te vullen, hoewel ook zij momenteel met de krapte op de arbeidsmarkt te kampen hebben.

3.10 Ambtelijke inzet

De keuze voor een exploitatievorm heeft gevolgen voor de benodigde ambtelijke inzet. Die is het grootst als de gemeente zelf exploiteert. De medewerkers moeten dan immers vanuit het gemeentehuis worden aangestuurd en alle diensten op het gebied van onder meer financiën, administratie, personeelsroosters, juridische zaken en communicatie dienen door de gemeente te worden ingevuld.

Bij de andere exploitatievormen is de benodigde ambtelijke inzet beperkt, maar zeker niet afwezig (ook niet bij uitbesteding aan een commerciële marktpartij). Het door een andere partij laten exploiteren van de accommodatie betekent namelijk niet, dat de gemeente er geen omkijken meer naar heeft. Het zogenoemde 'accounthouderschap' is dan namelijk van groot belang. Dat geldt in grote mate bij uitbesteding aan een commerciële marktpartij. De gemeente is namelijk gesprekspartner van de exploitant en dient de met de exploitant gemaakte afspraken over onder meer de maatschappelijke randvoorwaarden en de verantwoording te monitoren en indien nodig te handhaven. Zeker op het moment dat de exploitatie in financiële zin tegenvalt, zullen commerciële marktpartijen de 'randen' van de overeenkomst gaan opzoeken. Bij een overheidsbedrijf, joint venture of stichting speelt dit iets minder sterk, maar is het accounthouderschap desalniettemin ook belangrijk.

3.11 Risico's stabiliteit en continuïteit

Dit kenmerk heeft betrekking op de mate waarin de exploitatievorm voor langere tijd de garantie op een kwalitatief goede exploitatie biedt. De stabiliteit en continuïteit van de exploitatie blijken in de praktijk sterk van de overeengekomen financiële randvoorwaarden en de kwaliteit van bestuur en management af te hangen. In de afgelopen jaren is het soms voorgekomen dat 'de sleutel' van een lokale exploitatie van een landelijke commerciële marktpartij teruggegeven wordt, doordat het lokale werkkapitaal en de reserves zijn uitgeput en de moedermaatschappij deze niet (opnieuw) wenst aan te vullen. Dat kan bijvoorbeeld zijn veroorzaakt doordat er bij de aanbesteding te scherp is ingeschreven, of doordat de randvoorwaarden niet passend waren. Bij exploitatie door een overheidsbedrijf, joint venture of stichting speelt dit minder en bij gemeentelijke exploitatie is de continuïteitsgarantie het hoogste.

3.12 Financiële risico's gemeente

Dit kenmerk heeft een relatie met het vorige, want het heeft betrekking op de mate waarin de exploitatievorm in staat is om financiële risico's voor de gemeente te beheersen. Dat heeft implicaties voor de stabiliteit en 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 commerciële 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 exploitatie in rekening zal brengen, alsmede een ondernemersfee voor het overnemen van de financiële risico's. Daarnaast worden die risico's overgenomen tot het lokaal ingebracht en opgebouwde vermogen. Zodra dat 'op' is, is zonder aanvulling van de moedermaatschappij een hogere exploitatiebijdrage nodig om beëindiging van de exploitatie of faillissement te voorkomen. Ook bij uitbesteding aan een commerciële marktpartij is het dus niet zo, dat de gemeente geen enkel risico meer loopt. Het risico is echter in eerste aanleg wel beperkter dan bij de andere exploitatievormen.

In wat mindere mate dan commerciële marktpartijen hebben overheidsbedrijven, joint ventures en stichtingen een flinke exploitatieprikkel en opereren ze op een behoorlijke afstand van de gemeente. Dat is uiteraard anders bij gemeentelijke

exploitatie, waarbij de fluctuaties in het exploitatieresultaat doorgaans groter zijn dan bij de andere exploitatievormen en de prikkel om efficiënt te exploiteren en binnen de kaders van de vooraf vastgestelde exploitatiebijdrage te blijven kleiner is.

Tot slot is bij uitbesteding aan een commerciële marktpartij en een joint venture sprake van afname van diensten bij een moedermaatschappij. Bij een overheidsbedrijf en stichting kan dat het geval zijn. Dit hoeft overigens geen probleem te zijn, mits er duidelijke afspraken worden gemaakt over de opbouw, hoogte en ontwikkeling van de vergoeding voor die dienstverlening.

3.13 Risico's aansprakelijkheid gemeente

Dit kenmerk betreft de mate waarin de gemeente met aansprakelijkheidskwesties kan worden geconfronteerd. Dat is in grote mate het geval bij gemeentelijke exploitatie. Is er bijvoorbeeld sprake van financiële malversaties, een verdrinking of andere onveilige situaties, dan is de gemeente aansprakelijk. Bij exploitatie door een overheidsbedrijf, joint venture of stichting ligt de aansprakelijkheid bij het bestuur c.q. de directie van de rechtspersoon. De gemeente is niet aansprakelijk, maar wel de personen die eventueel vanuit de gemeentelijke organisatie in het bestuur c.q. de directie zitting nemen. Bij uitbesteding aan een commerciële marktpartij ligt de aansprakelijkheid ook bij de directie en het bestuur van de rechtspersoon. Aangezien de bestuursfuncties vanuit de commerciële marktpartij worden ingevuld, is de aansprakelijkheid voor de gemeente gering. Zij beperkt zich dan tot de verantwoordelijkheid van de gemeente als opdrachtgever en als eigenaar van de accommodatie.

3.14 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 van sportaccommodaties is vrijgesteld van btw. Dat heeft negatieve financiële consequenties voor exploitanten. Daarom bestaan er twee compensatieregelingen: een specifieke uitkering voor gemeenten (SPUK Sport) en een subsidieregeling voor verenigingen en stichtingen (BOSA). De huidige BOSA-regeling loopt tot en met 2029. De SPUK Sport loopt eind 2025 af, maar op het moment van schrijven wordt aan een voortzetting van de regeling in 2026 gewerkt.

Bij gemeentelijke exploitatie 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 met betrekking tot exploitatiekosten, zoals de energielasten, 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 de exploitant niets.

Voor bedrijven met een winstoogmerk (waaronder overheidsbedrijven, joint ventures en commerciële marktpartijen) geldt een uitzondering. Zij vallen namelijk niet onder de verruiming van de btw-vrijstelling en blijven dus onder het 'oude regime' vallen. Voor hen bestaat dan ook geen compensatieregeling. Overigens geldt hiervoor wel een aantal voorwaarden, waar deze exploitanten normaal gesproken prima aan kunnen voldoen. Zo geldt bij overheidsbedrijven en joint ventures, dat de gemeente wel een bestuurlijk en financieel belang in het bedrijf moet hebben.

3.15 Flexibiliteit omvang portefeuille en afspraken

In 3.1 is ingegaan op de gemeentelijke invloed op de bedrijfsvoering 'tijdens de rit'. Daaruit bleek dat die mogelijkheden bij uitbesteding aan een commerciële marktpartij het kleinste zijn, want daarbij geldt dat wat in de overeenkomst is afgesproken leidend is. Iets soortgelijks geldt op het moment, dat er tijdens een exploitatieperiode accommodaties aan de exploitatie moeten worden toegevoegd. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn bij nieuwbouw, maar ook wanneer accommodaties om wat voor reden dan ook niet vanaf het begin door de betreffende partij kunnen worden geëxploiteerd (bijvoorbeeld als er nog sprake is van een

lopende overeenkomst met de huidige exploitant, of wanneer de huidige exploitant op een gegeven moment besluit om te stoppen met de exploitatie).

Bij uitbesteding aan een commerciële marktpartij biedt de aanbestedingswet weinig mogelijkheden voor het toevoegen van accommodaties, tenzij ten tijde van de aanbesteding al bekend was dat en wanneer welke accommodaties aan de exploitatie moeten worden toegevoegd. Nog los van deze beperkingen is dit bij exploitatie door een commerciële marktpartij lastig, in die zin dat er dan geen prikkel voor de commerciële marktpartij meer is om een scherpe prijs af te geven. Zij zal dan 'de hoofdprijs' vragen, aangezien er op dat moment geen concurrentie meer is. Datzelfde kan een overheidsbedrijf, joint venture of stichting overigens doen, maar de ervaring leert dat dit door de gemeentelijke aandeelhouders- en toezichtsrol (overheidsbedrijf en joint venture) en de gemeentelijke toezichtsrol en afwezigheid van een winstoogmerk (stichting) in die exploitatievormen toch veelal minder een rol speelt. Daarbij bieden de overeenkomsten bij die exploitatievormen duidelijk meer ruimte voor 'onverwachte' toevoegingen van exploitaties. Bij exploitatie door de gemeente zijn dergelijke toevoegingen het eenvoudigste te regelen. Dit alles geldt ook bij aanpassing van andere afspraken inzake de exploitatie.

4. Samenvatting

Bijlage 1 bevat een samenvattend overzicht van de exploitatievormen. De verschillen kunnen als volgt worden samengevat:

- exploitatie door de gemeente (al dan niet in intern verzelfstandigde vorm) zorgt voor maximale gemeentelijke invloed op de bedrijfsvoering, waarborging van de maatschappelijke functies en oog voor bredere doelstellingen. Ook loopt de gemeente nauwelijks risico's wat betreft de stabiliteit en continuïteit en is het toevoegen van extra accommodaties tijdens de rit (behoudens de eventuele organisatorische consequenties) eenvoudig. Daarentegen biedt deze exploitatievorm minder goede condities qua financiële exploitatie, kennis en expertise, schaal- en efficiëntievoordelen, gevolgen voor de gemeentelijke organisatie, personele aspecten, benodigde ambtelijke inzet, financiële risico's, aansprakelijkheidsrisico's en fiscale aspecten;
- exploitatie door een overheidsbedrijf 'scoort' relatief stabiel op vrijwel alle aspecten en biedt daarmee meer dan gemeentelijke exploitatie en uitbesteding aan een commerciële marktpartij de mogelijkheid van een evenwicht tussen de diverse relevante kenmerken. De exploitant heeft meer vrijheid dan een gemeentelijke organisatie, maar het winstoogmerk is minder dominant aanwezig dan bij uitbesteding aan een commerciële marktpartij. Daarentegen zijn er diverse kenmerken, waarop één of meerdere van de andere exploitatievormen beter 'scoren'. Ten opzichte van uitbesteding aan een commerciële marktpartij geldt dat bijvoorbeeld voor financiële exploitatie, kennis en expertise, schaal- en efficiëntievoordelen, financiële risico's en aansprakelijkheidsrisico's;
- exploitatie door een joint venture is op veel punten vergelijkbaar met exploitatie door een overheidsbedrijf, zij het dat de gemeentelijke invloed door het gedeelde aandeelhouderschap iets kleiner is. Daar staat tegenover dat de samenwerking met een grote exploitant op het gebied van kennis en expertise en schaal- en efficiëntievoordelen voor betere condities zorgt, hoewel moet worden opgemerkt dat een overheidsbedrijf dat via een dienstverleningsovereenkomst kan regelen;
- exploitatie door een stichting is op veel punten vergelijkbaar met exploitatie door een overheidsbedrijf, zij het dat de gemeentelijke invloed op de dagelijkse bedrijfsvoering kleiner is (hoewel het onderscheid in het geval van quasi-inbesteding zeer beperkt is) en er op fiscaal gebied een duidelijk verschil bestaat. Daar staan de sterkere lokale verbinding en aandacht voor bredere doelstellingen, alsmede de afwezigheid van consequenties voor de gemeentelijke organisatie tegenover;
- uitbesteding aan een commerciële marktpartij zorgt voor meer mogelijkheden voor een scherpere financiële exploitatie dan de andere exploitatievormen. Ook qua kennis en expertise, schaal- en efficiëntievoordelen, financiële risico's en aansprakelijkheidsrisico's doet deze exploitatievorm het beter dan de meeste andere exploitatievormen. Daarentegen is de waarborging van de maatschappelijke functies lastiger, doordat de gemeente minder directe invloed op de bedrijfsvoering kan uitoefenen en het winstoogmerk een sterkere rol speelt. Ook de risico's ten aanzien van de stabiliteit en continuïteit van de exploitatie scoort minder goed, evenals de mogelijkheid om tijdens de exploitatieperiode accommodaties toe te voegen. Tot slot zijn de mogelijkheden om bredere doelstellingen te realiseren en lokale verbondenheid te creëren beperkter.

5. Afweging

De werksessie van 18 september had als doel de gemeenten inzicht te geven in de exploitatievormen, ervaringen te delen en tot een eerste oordeel te komen met betrekking tot de mogelijke vormen.

Een keuze voor een bepaalde exploitatievorm is niet een kwestie van simpelweg alle voor- en nadelen van de exploitatievormen bij elkaar 'optellen' en het resultaat onderaan de streep vergelijken. Het gaat er namelijk vooral om wat gemeenten belangrijk vinden. Wordt veel waarde gehecht aan een sterke invloed op de dagelijkse gang van zaken in de accommodatie, dan leidt dat bijvoorbeeld tot een andere keuze dan wanneer de een effectieve en efficiënte bedrijfsvoering c.q. financiële exploitatie van primair belang wordt geacht. Er is dus geen 'beste' exploitatievorm, maar wel 'best passende' exploitatievorm.

Daarnaast wordt herhaald dat een bepaalde exploitatievorm op zichzelf niet tot een goede of slechte exploitatie leidt, maar slechts de context bepaalt waarbinnen accommodaties worden geëxploiteerd. Dat betekent dat er tussen gemeenten grote verschillen kunnen bestaan wat betreft de ervaringen met een bepaalde exploitatievorm. Die ervaringen zijn van belang voor de keuze voor een exploitatievorm, net als de randvoorwaarden die de gemeenten ten aanzien van de exploitatie stelt.

5.1 Huidige exploitatievormen

In de gemeente Sliedrecht wordt de exploitatie van zwembad De Lockhorst al sinds vele jaren uitbesteed aan een commerciële exploitant die via een aanbesteding voor een vastgestelde periode tegen een vastgestelde vergoeding het zwembad mag exploiteren tegen vastgestelde minimale prestaties. De gemeente ervaart veel discussie met de exploitant (Optisport) die aangeeft dat de door haar opgegeven vergoeding niet voldoende is om het zwembad te exploiteren.

De exploitatie van zwembad De Duikelaar wordt door de gemeente Hardinxveld-Giessendam zelf verzorgd. De gemeente ervaart dat de exploitatie over het algemeen zonder veel discussie verloopt. Aandachtspunt is de continuïteit van zwemlessen, die bij afwezigheid van zwemleraren met enige regelmaat uitvallen. Het personeel dat werkzaam is in het zwembad doet dat voor haar complete contracturen bij de gemeente; zij vervullen geen andere functies binnen de gemeente. De financiële resultaten vallen direct binnen de gemeentelijke organisatie en worden zonder discussie geaccepteerd; het is een gegeven.

Er is in Nederland één gezamenlijk zwembad; Feel Fit Center Middelburg en Vlissingen (voorheen Vrijburgbad). Het zwembad staat in de gemeente Vlissingen, tegen de gemeentegrens met Middelburg aan. Zowel het eigendom als de financiële bijdrage is gelijk verdeeld over beide gemeenten. De exploitatie is vanaf aanvang commercieel in de markt gezet. Optisport heeft de exploitatie lang gevoerd en na een heraanbesteding is de exploitatie onlangs overgegaan naar Sportfondsen.

5.2 Bespreking

Gemeentelijke exploitatie en stichting

Er is consensus dat een gemeentelijke exploitatie (al dan niet als verbijzonderd onderdeel) niet de geschikte vorm is voor een gezamenlijk zwembad. Er is te weinig balans in verantwoordelijkheden. Verantwoording van maatschappelijke en financiële resultaten ligt ingewikkeld. Daarbij komt dat er, net zoals bij stichtingen, geen sprake is van een btw-belaste exploitatie waardoor (zonder compensatiemogelijkheden van een aflopende SPUK-regeling) de btw op de investeringen als extra kostenpost gelden. Deze kosten lopen al snel in de miljoenen euro's wat dit aspect zeer maakt. Een stichting wordt om die reden, samen met het feit dat er nu geen in beide gemeenten geen sprake van een stichting is en de bestuurlijke continuïteit van een stichting als risico gezien wordt, niet als een serieuze optie gezien.

Overheidsbedrijf

Een overheidsbedrijf heeft voldoende voordelen (balans tussen maatschappelijk rendement en zakelijk karakter, efficiënt ingerichte en btw-belaste exploitatie) als exploitatievorm in overweging te nemen. Deze vorm wordt in relatie tot de risicoverdeling, verantwoording en financiële bijdrage van twee gemeenten echter wel als complex gezien. De volgende onderwerpen spelen een rol:

1. Aandeelhouderschap overheidsbedrijf: zijn beide gemeenten aandeelhouder of wordt het overheidsbedrijf eigendom van één gemeente?

2. Exploitatieovereenkomst: gaan gemeenten deze overeenkomst gezamenlijk aan bij het overheidsbedrijf of is gemeente 1 'dominant' en worden afspraken enkel tussen de gemeenten gemaakt waarna gemeente 1 (als 100% aandeelhouder van het overheidsbedrijf) deze afspraken doorlegt?
3. Toevoegen van meerdere accommodaties bij taken overheidsbedrijf: er is enig volume nodig om een overheidsbedrijf efficiënt te exploiteren. Zijn er accommodaties binnen de gemeenten die toegevoegd zouden kunnen worden? En welke gevolgen heeft dit voor (de aandeelhouders van) het sportbedrijf en de relatie tot de exploitatieopdracht van het gezamenlijke zwembad? Hoe wordt voorkomen dat bij gedeeld aandeelhouderschap gemeente 2 niet mede verantwoordelijk is voor de exploitatieresultaten van andere accommodaties in gemeente 1.

De start van de exploitatie van een gezamenlijk zwembad door een net opgericht overheidsbedrijf met als doel dat zwembad te exploiteren wordt als risicovol gezien. Gezien de noviteit van een gezamenlijk zwembad zal de eerste periode van de exploitatie onder een vergrootglas liggen. De kans op opstartproblemen bij de combinatie van een nieuw zwembad en een nieuwe exploitatievorm is groot. Een 'valse start' is snel gemaakt.

Joint venture

De exploitatie door een joint venture wordt niet als reëel gezien. De partij die zich van deze constructie voorziet (SRO) is in een ander deel van Nederland actief. Zelf een joint venture oprichten is een grote stap te ver en zou pas een optie zijn als er al sprake is van een overheidsbedrijf.

Commerciële exploitant

Naast een overheidsbedrijf wordt het uitbesteden aan een commerciële partij als een optie gezien. In de exploitatie geeft dit rust hoewel erkend wordt dat maatschappelijke kaders goed vastgelegd moeten worden. Een vraag die bij een overheidsbedrijf geldt, speelt ook bij deze exploitatievorm een rol: welke gemeente (of beiden) is contractpartij van de exploitant?

Eigendom

Hoewel de werksessie exploitatievormen niet gaat over het eigendom van het zwembad is er in het geval van een gezamenlijk zwembad wel een directe relatie tot het bezit van het zwembad. Enerzijds gaat het om het eigendom van het zwembad in relatie tot de gemeente waarin het zwembad staat. Mogelijk dat met een erfpachtovereenkomst met opstalrecht het eigendom van de grond in ieder geval bij de betreffende gemeente kan blijven. Anderzijds speelt het financiële risico omtrent eigenaarslasten (o.a. onderhoud) en voorafgaand aan de realisatiefase het financieringsvraagstuk een rol.

5.3 Conclusie

De conclusie is dat er nog veel vragen te onderzoeken zijn, ook op het gebied van het eigendom van het zwembad. Qua exploitatievorm blijven er twee serieuze opties over om nader te verkennen; een overheidsbedrijf en uitbesteding aan een commerciële exploitant. Aspecten die bij het maken van een keuze een belangrijke rol spelen zijn de continuïteit en kwaliteit van de exploitatie (ook bij ingebruikname) van het zwembad, de balans tussen maatschappelijk rendement en financiële middelen en de omgang met het bestaande personeel van De Duikelaar. Daarbij is het belangrijk te benadrukken dat een gekozen exploitatievorm niet per definitie voor de gehele levensduur van een zwembad geldt. Zeker bij het uitbesteden aan een commerciële exploitant kan tegen het einde van de overeenkomst de exploitatievorm heroverwogen worden. Bij een overheidsbedrijf is dit in theorie ook het geval, echter is dit (mede doordat overheidsbedrijven vaak meerdere accommodaties exploiteren) in de praktijk voor zover bekend nog niet voorgekomen.

Waar er in het land (en bij de gemeente Sliedrecht) ruime ervaring is met het uitbesteden van de exploitatie, is dat niet het geval met het oprichten van een gezamenlijk overheidsbedrijf. De nadere verkenning betreft daarom niet enkel de beoordeling van de eerder genoemde aspecten in relatie tot de exploitatie van het gezamenlijke zwembad maar ook de verkenning van de mogelijkheden en risico's van het oprichten van een gezamenlijk overheidsbedrijf en het eventueel toevoegen van het beheer en de exploitatie van andere maatschappelijke voorzieningen.

