Toekomstscenario’s governance Zwembad De Waterlinie

Gemeente Culemborg

Eindrapportage

Arnhem, 4 april 2023

22056-002-plo/hde

Opdrachtgever:	Gemeente Culemborg De heer F. van den Dries Postbus 136 4100 AC CULEMBORG
Aan:	f.van.den.dries@culemborg.nl
Auteurs:	Paul Louwerse en Bram van Ommen
Project:	Onderzoek en advies Toekomstscenario's governance Zwembad De Waterlinie Culemborg Gemeente Culemborg
Betreft:	Eindrapportage
Ons kenmerk:	22056-002-plo/hde
Contact	Tien organisatieadvies Utrechtseweg 70 6812 AH Arnhem plouwerse@tienorganisatieadvies.nl

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar worden gemaakt zonder uitdrukkelijke toestemming van de rechthebbende.

© 2023 Tien organisatieadvies

Inhoud

1. De opdracht 1

1.1 Aanleiding en achtergrond 1

1.2 Doel van het onderzoek/advies 1

1.3 Werkwijze/plan van aanpak 2

2. Vormen van beheer 4

2.1 Vormen van beheer in Nederland 4

2.2 Huidige situatie Gemeente Culemborg en Zwembad De Waterlinie 5

2.3 Te onderzoeken toekomstscenario's governance Zwembad De Waterlinie 6

2.4 Nul-scenario 7

3. Scenario's en wegingsmatrix 10

3.1 Wegingsmatrix en wegingsfactoren 10

3.2 Wegingsmatrix governance De Waterlinie 11

4. Weging van de scenario's 12

4.1 Vergelijking toekomstscenario's governance De Waterlinie 12

4.2 Scenario 1: Huidige situatie 13

4.3 Scenario 2: Huidig geoptimaliseerd 13

4.4 Scenario 3: Eigendom naar gemeente 14

4.5 Scenario 4: Gemeente – Optisport, zonder SZC 14

4.6 Scenario 5: Sportbedrijf Culemborg 16

5. Conclusie en advies 17

Bijlage:

1. Vormen van beheer in vergelijking

1. De opdracht

1.1 Aanleiding en achtergrond

In 2016 opende in Culemborg, op initiatief van meerdere zwemverenigingen, Zwembad De Waterlinie. Het zwembad heeft zich ontwikkeld tot een belangrijke maatschappelijke voorziening in de gemeente. Scholen, verenigingen, specifieke doelgroepen en individuele zwemmers zijn er op wekelijkse basis te vinden.

Stichting Zwembad Culemborg (SZC) is eigenaar van het zwembad. Stichting Zwembad Culemborg beheert het gebouw en is (eind)verantwoordelijk voor het beheer en de exploitatie. De stichting ontvangt daarvoor een subsidie van de gemeente Culemborg en heeft de uitvoering van het beheer (eigenaars- en huurdersonderhoud) en de exploitatie volledig uitbesteed aan Optisport BV. De grond is eigendom van de gemeente.

Het zwembad is eerder onderwerp geweest van politiek en maatschappelijk debat. In 2018 maakte SZC kenbaar dat er een structureel exploitatietekort in de begroting was ontstaan. Begin 2019 bleek dat het subsidiebudget onvoldoende was om het zwembad binnen de gestelde financiële kaders te exploiteren. Het college van B&W stelde voor het zwembad te sluiten, maar de gemeenteraad besloot het zwembad open te houden. Hierop heeft de SZC een 10-jarige huur- en exploitatieovereenkomst afgesloten met Optisport, die de praktische uitvoering van het onderhoud en de dagelijkse bedrijfsvoering op zich neemt met een vaste jaarlijkse financiële bijdrage. Daardoor kon het zwembad open blijven en vanaf 2019 is er sprake van een gezonde financiële exploitatie en is de rust onder de medewerkers en gebruikers hersteld.

De aanleiding tot dit onderzoek is drieledig. Ten eerste heeft het huidige stichtingsbestuur medio 2022 aangegeven te stoppen met hun werkzaamheden in januari 2023. Opvolgers vinden lukt niet, maar om de stichting draaiende te houden hebben de bestuursleden hun definitieve einddatum verlegd naar 1 juni 2023. Het bestuur van de SZC is van mening dat de huidige taken en verantwoordelijkheden niet passen bij een bestuur van vrijwilligers. Ten tweede staat het zwembad de komende tijd voor een grote verduurzamingsopgave, die vraagt om een flinke investering en om werkzaamheden als het laten uitvoeren en monitoren van verduurzamingsmaatregelen. Ten derde is er corrosie gevormd in de roestvrijstalen bassinconstructie van het zwembad. Dit heeft als gevolg dat er herstelwerkzaamheden nodig zijn en er mogelijk een traject zal volgen van juridische aansprakelijkheid.

Het samenvallen van die drie ontwikkelingen is voor gemeente Culemborg de aanleiding om uitvoerig te kijken naar de governance van het zwembad. Daarom heeft gemeente Culemborg gevraagd naar een advies voor een toekomstbestendig scenario voor de governance van Zwembad De Waterlinie. In de nu voorliggende eindrapportage is dit advies opgenomen.

1.2 Doel van het onderzoek/advies

De hoofddoelstelling van het onderzoek/advies betreft een praktisch advies over de best passende, meest toekomstbestendige vorm van beheer voor het zwembad. Ook is een aantal subdoelstellingen meegegeven:

1. Een aantal meest passende scenario's worden onderzocht. Zowel de gemeenteraad, het college als de SZC hebben vooraf geen voorkeur uitgesproken voor een specifiek scenario.

2. De uit te werken scenario's zijn in overleg met Stichting Zwembad Culemborg en andere stakeholders (zoals individuele gebruikers, scholen en verenigingen) uitgewerkt. Het is geen bureauonderzoek.
3. De onderscheiden scenario's dienen met name te worden beoordeeld op de effecten voor de gemeente Culemborg, de exploitant en de inwoners/gebruikers van het zwembad. De toekomstbestendigheid van het best passende scenario is hierbij een belangrijke wegings-factor.

Het best passende scenario voor de governance van De Waterlinie is sterk afhankelijk van de accenten die de gemeente Culemborg legt bij het beleid over sportaccommodaties. Het gaat dan om het toe te kennen belang aan aspecten als gemeentelijke invloed, (maatschappelijk) onder-nemerschap, invloed van verenigingen/gebruikers, financiële risico's en toekomstbestendigheid. Die aspecten zullen we per scenario beschrijven, waarbij het aan de gemeenteraad en het college is om tussen die aspecten een afweging te maken.

1.3 Werkwijze/plan van aanpak

Het plan van aanpak is opgesteld op basis van de specifieke historie en huidige stand van zaken rond Zwembad De Waterlinie en ervaring bij vele beheer- en exploitatievraagstukken van zwembaden en sportaccommodaties in andere gemeenten in Nederland.

Het plan van aanpak van het onderzoek en advies kende de volgende stappen:

Stap 1: Uitlijnen definitieve onderzoeksopzet en analyse documenten

Het onderzoek is gestart met het uitlijnen van de definitieve onderzoeksopzet. Dit betrof het inventariseren en concretiseren van de hoofd- en subdoelstellingen. Er is veelvuldig overleg geweest met medewerkers van de gemeente Culemborg, bestuursleden van SZC en Optisport. Ook hebben we alle relevante documenten opgevraagd, zoals beleidsstukken van de gemeente, de statuten, begroting en jaarrekening van SZC, en waar privacy dit toeliet contracten die SZC met andere partijen gesloten heeft.

Stap 2: Keuze te onderzoeken vormen van beheer en vaststelling wegingsmatrix

In samenspraak met de verantwoordelijke wethouder en beleidsambtenaar en het bestuur van SZC, is bepaald welke scenario's voor de governance van De Waterlinie we opnemen in deze scenariostudie. Zowel raadsleden, vertegenwoordigd in een klankbordgroep, als de ambtelijke betrokkenen hebben verzocht om een nul-scenario op te nemen, oftewel een scenario bij sluiting van het zwembad. Omdat het onderzoek- en adviesscenario's betreft met het uitgangspunt continuering van het zwembad, zijn de effecten van sluiting van het zwembad indicatief en in een aparte paragraaf opgenomen.

Stap 3: Interviews

Op basis van het contact met de gemeente, SZC en Optisport zijn andere betrokken stakeholders geselecteerd, met wie we vervolgens in gesprek gingen. We spraken de verantwoordelijke wethouder, meerdere ambtenaren van gemeente Culemborg en de Bedrijfsvoeringsorganisatie West-Betuwe, en een aantal raadsleden in de vorm van een klankbordgroep.

Verder spraken we met Optisport, fysiotherapie Coret, de verenigingen en een vertegenwoordiging van individuele zwemmers die het zwembad veelvuldig gebruiken. De stakeholders vroegen we naar ervaringen met en voorkeuren voor de verschillende vormen van beheer.

Door deze onderzoeksmethodiek is ook de *couleur locale* in het onderzoek zichtbaar gemaakt en meegewogen.

Stap 4: Analyse/terugkoppeling tussenresultaten

Naast onze analyse op basis van de documentatie, gesprekken met alle betrokkenen is er ook specifieke expertise ingezet op vraagstukken als aanbesteding en fiscale gevolgen. Ook is middels overleg met een notaris kennis opgedaan over de statuten van SZC in relatie met de noodzakelijke continuïteit na 1 juni 2023. De tussenresultaten zijn voorgelegd aan het college van B&W, het stichtingsbestuur en de klankbordgroep van raadsleden. Ook is er een technisch vragenuur gehouden voor raadsleden waarin ook de tussenresultaten zijn toegelicht en vragen zijn beantwoord.

Stap 5: Afronding onderzoek en advies

Na toelichting van de tussenresultaten in het college, de klankbordgroep en het technisch spreekuur voor raadsleden is voorliggende eindrapportage opgesteld. De resultaten van de specialistische adviezen rond aanbesteding en fiscale aspecten worden als bijlagen bij het college- en raadsvoorstel gevoegd. In deze eindrapportage worden de resultaten van deze deeladviezen op hoofdlijnen opgenomen.

Ook zijn we betrokken, op verzoek van de stichting en de gemeente, bij de besprekingen met de notaris, aangaande het aftreden van het huidige bestuur en het voorbereiden van een verandering van de governance. Nieuwe concept-statuten worden ter besluitvorming aan de SZC en het college voorgelegd.

Stap 6: Toelichting advies in college en/of raad

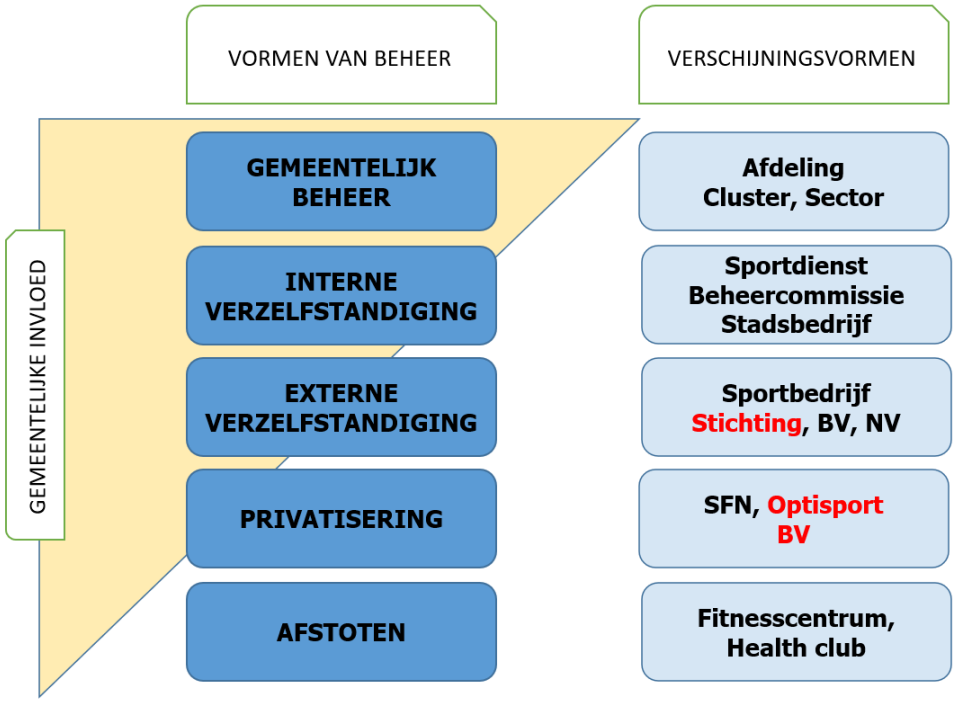
Indien gewenst wordt het eindadvies toegelicht in een commissievergadering en/of tijdens de raadsvergadering in mei 2023.

2. Vormen van beheer

2.1 Vormen van beheer in Nederland

Voordat we ons focussen op de situatie bij Zwembad De Waterlinie, beschrijven we eerst de verschillende vormen van beheer van sportaccommodaties waar we de situatie bij De Waterlinie vervolgens tegen afzetten. Ook beschrijven we indicatief de financiële gevolgen indien het zwembad gesloten wordt.

In Nederland worden grofweg vijf vormen van beheer onderscheiden, op basis van gemeentelijke invloed. Die verschillende vormen kennen alle meerdere verschijningsvormen. Zie figuur:



Het betreft de volgende 5 hoofdvormen, waarbij in "rood" is aangegeven welke verschijningsvormen in Culemborg aanwezig zijn:

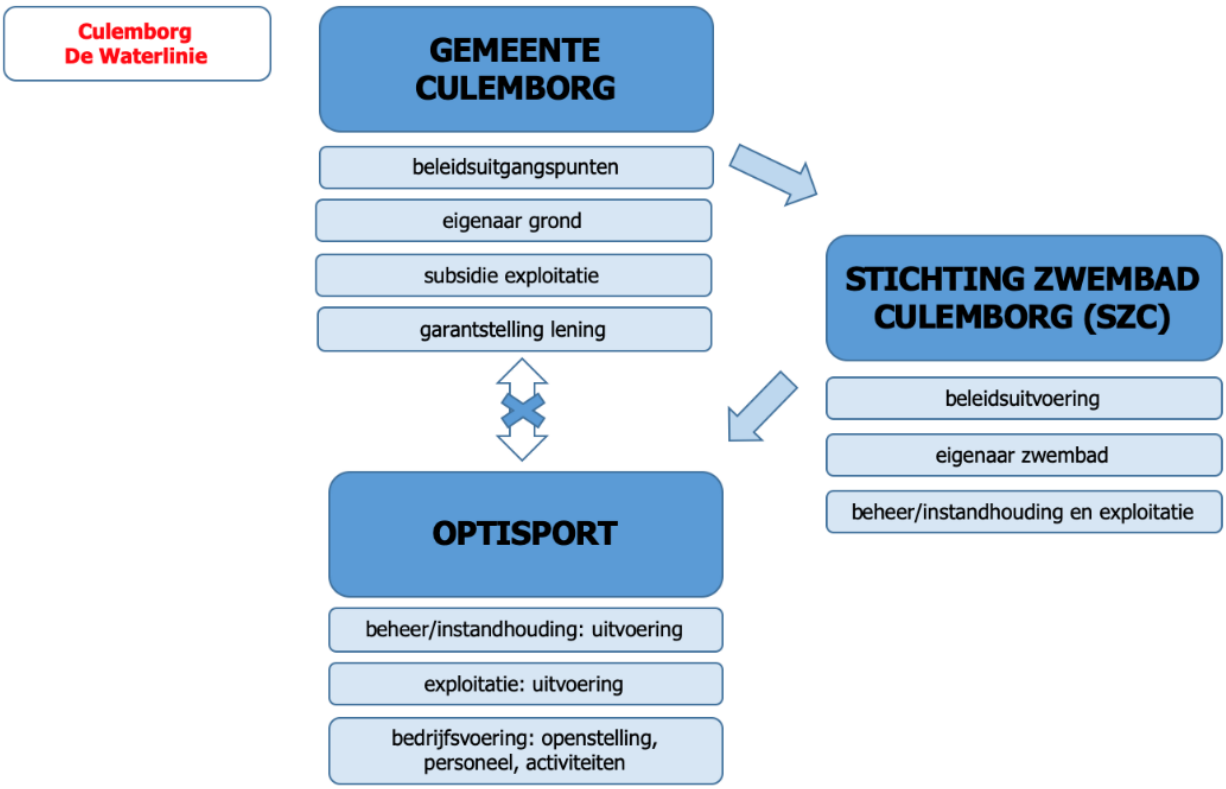
- Traditioneel gemeentelijk beheer.
- Interne verzelfstandiging.
- Externe verzelfstandiging.
- Privatisering.
- Afstoten.

Heel lang is de vorm 'traditioneel gemeentelijk beheer' de toonaangevende vorm van beheer geweest. Altijd zijn er daarnaast vormen van interne of externe verzelfstandiging aanwezig geweest, maar dat was in zeer bescheiden mate.

De laatste vijftien jaar is er een sterke beweging op gang gekomen van 'traditioneel gemeentelijk beheer' naar vormen van interne of externe verzelfstandiging en privatisering. Een beschrijving van de voor- en nadelen bij de verschillende vormen van beheer, zijn opgenomen als bijlage.

2.2 Huidige situatie Gemeente Culemborg en Zwembad De Waterlinie

De huidige situatie betreffende beheer van Zwembad De Waterlinie geven we weer in onderstaande figuur:



Gemeente Culemborg stelt de beleidsuitgangspunten vast en heeft besloten dat een zwembad een maatschappelijke voorziening is waar de gemeente (financieel) aan wil bijdragen. De gemeente is eigenaar van de grond waar het zwembad op gebouwd is, waar SZC erfpacht voor betaalt. De gemeente verstrekt een subsidie aan SZC en staat garant voor de lening die SZC heeft afgesloten om het zwembad te kunnen bouwen.

Stichting Zwembad Culemborg ontvangt subsidie van gemeente Culemborg om beleid rond een zwemvoorziening in de gemeente uit te voeren. De stichting is eigenaar van het gehele pand. De stichting is, vanuit de subsidiebeschikking, verantwoordelijk voor het beheer en de instandhouding van het pand, waaronder groot onderhoud. Ook is de stichting eindverantwoordelijk voor de exploitatie van het zwembad, maar de exploitatie heeft zij volledig uitbesteed aan een private partij.

Optisport exploiteert Zwembad De Waterlinie. Dit doet Optisport bij ruim 300 sportlocaties in Nederland en België. Optisport heeft een contract met Stichting Zwembad Culemborg en is verantwoordelijk voor de uitvoering van zowel het eigenaars- als huurdersonderhoud en de bedrijfsvoering. Er is geen directe relatie tussen Optisport en gemeente Culemborg.

Naast de huidige situatie qua beheer, is het ook relevant een aantal zaken te noemen over de status van het zwembad betreffende financiën en duurzaamheid van het pand. Dit is niet onderdeel van onze opdracht, maar wel zijn dit aspecten aan het zwembad die politiek en maatschappelijk gevoelig liggen en snel naar boven komen bij gesprekken over Zwembad De Waterlinie.

Duurzaamheid

Ook het zwembad heeft last van stijgende energieprijzen. Daarom heeft de stichting laten uitzoeken welke verduurzamingsmogelijkheden er zijn, die op langere termijn leiden tot een vermindering aan uitgaven voor energie. Het pand is met zeer goede isolatie gebouwd, wat positief is, maar wat ook betekent dat het verder isoleren van het pand beperkte energiebesparende effecten heeft. Wel kunnen op het dak zonnepanelen worden geplaatst die ofwel gebruikt kunnen worden voor het zwembad zelf, ofwel door een lokaal energiecollectief. Het rendement hiervan wordt bekeken, waarbij het een aandachtspunt is of de baten van deze duurzaamheidsmaatregelen ten goede komen aan Optisport, aan de stichting of aan de gemeente.

Corrosie

In de roestvrijstalen bassinconstructie is corrosie ontstaan. De stichting heeft uit laten zoeken wat voor soort roest dit is en hoe dit veroorzaakt zou kunnen zijn. Uit onderzoek is gebleken dat het om spanningscorrosie gaat, wat waarschijnlijk is ontstaan doordat niet de juiste kwaliteit moeren en bouten is gebruikt bij de bouw van het zwembad. Op moment van schrijven wordt uitgezocht op welke termijn dit vervangen moet worden, wat de kosten hiervan zijn en welke partij hiervoor eventueel aansprakelijk kan worden gesteld.

Financiën: onderhoud en energie

Voor het onderhoud van Zwembad De Waterlinie is er in 2019 een MeerJaren OnderhoudsPlanning (MJOP) opgesteld en zijn de onderhoudskosten voor de periode 2019-2029 opgenomen in de subsidie van de gemeente aan SDZC i.c.m. de huur- en exploitatieovereenkomst tussen SZC en Optisport. Ook voor de jaren na 2029 is er inzichtelijk gemaakt welke onderhoudskosten verwacht worden (in 2030 € 300.000, in 2035 € 350.000 en in 2040 € 500.000). Dit is in 2019 aan de gemeenteraad bekend gemaakt, maar toen is niet besloten hier geld voor de reserveren. Dit betekent dat, ongeacht de governance van het zwembad, er vanaf 2024 jaarlijks € 80.000 gereserveerd dient te worden om deze onderhoudsuitgaven te financieren.

Daarnaast is nu nog onbekend in welke mate de energiekosten zullen stijgen, maar over 2023 wordt verwacht dat de extra energiekosten € 80.000 bedragen. Ook deze hogere incidentele prijsstijging staat los van de governance van het zwembad.

2.3 Te onderzoeken toekomstscenario's governance Zwembad De Waterlinie

In overleg met de wethouder, de beleidsadviseur maatschappelijke opgaven, en het bestuur van Stichting Zwembad Culemborg, is bepaald dat alle mogelijke scenario's onderzocht worden. Er is geen expliciete voorkeur of afkeur uitgesproken bij specifieke scenario's.

De volgende vijf scenario's voor de governance van Zwembad De Waterlinie zijn in de wegingsmatrix opgenomen:

- ***Scenario 1*** ***Gemeente <-> SZC <-> Optisport***
  Voortzetting van huidige beheer en exploitatie waarbij de gemeente beheer en exploitatie volledig hebben overgedragen aan SZC en SZC de exploitatie volledig heeft overgedragen aan Optisport.

- ***Scenario 2*** ***Gemeente <-> Stichting met dir.-bestuurder <-> Optisport***
  De huidige situatie waarbij taakverdelingen en afspraken worden aangescherpt of worden verdeeld, bijvoorbeeld door het aanstellen van een betaalde directeur-bestuurder door de stichting.

- ***Scenario 3*** ***Gemeente eigendom <-> Stichting <-> Optisport***
  Het eigendom van het pand, en daarmee ook de verantwoordelijkheden voor onderhoud die daarbij horen, gaat over naar de gemeente. De stichting blijft bestaan als contractpartner voor Optisport.

- ***Scenario 4*** ***Gemeente <-> Optisport (zonder SZC)***
  De stichting wordt opgeheven. Gemeente Culemborg wordt eigendom van het pand en wordt verantwoordelijk voor de exploitatie.

- ***Scenario 5*** ***Sportbedrijf Culemborg: zonder SZC en zonder Optisport)***
  Er wordt een Sportbedrijf opgericht waarbinnen Zwembad De Waterlinie wordt ondergebracht. Bij dit scenario is er sprake van één uitvoeringsorganisatie voor beheer en exploitatie van alle sportvoorzieningen in de gemeente Culemborg (zwembad, binnensport, buitensport). In een gemeentelijk Sportbedrijf, veelal met een bv als rechtsvorm, zijn de aandelen voor 100% in handen van de gemeente. De gemeente heeft in deze variant verschillende relaties met de verzelfstandigde organisatie, van opdrachtgever (exploitatieovereenkomst) tot verhuurder (verhuurovereenkomst) tot belanghebbende (aandeelhouder).

In zowel de gesprekken met gemeenteambtenaren, het college als de klankbordgroep is verzocht ook duidelijk te maken wat er gebeurt als er niet wordt gehandeld en de situatie dus blijft zoals het nu is. Dit scenario noemen wij het 0-scenario en staat los van de wegingsmatrix en bespreken we in de volgende paragraaf.

2.4 Nul-scenario

De gemeente heeft gevraagd om in te gaan op het scenario waarbij er niet wordt gehandeld. Dat is dus geen scenario voor de governance van De Waterlinie, maar een indicatie voor de toekomst wanneer de raad besluit om (nog) geen besluit te nemen. Wij voorzien dan de volgende gebeurtenissen:

Stichting zonder bestuur

Het huidige bestuur van Stichting Zwembad Culemborg heeft nadrukkelijk aangegeven op 1 juni 2023 te stoppen met hun werkzaamheden. Zij laten zich dan uitschrijven bij de Kamer van Koophandel als bestuursleden van de stichting.

Daarom kijken we al tijdens het onderzoek, in overleg met de stichting, de gemeente en de notaris, naar een manier waarop we de statuten zo kunnen aanpassen dat de statuten zekerheid bieden voor continuïteit van de SZC, alsmede dat de statutenwijziging een tussenfase kan bieden voor het nog vast te stellen toekomstscenario. De statutenwijziging zal dus niet dwingend dienen te zijn richting een bepaald scenario voor de governance van Zwembad De Waterlinie.

Het zwembad staat de komende jaren voor uitdagingen op het gebied van energiebeheer, duurzaamheid en de aangegeven corrosieproblematiek. Zonder een actief stichtingsbestuur worden deze uitdagingen niet aangepakt. Dat betekent dat de structurele kosten voor energie hoog blijven, en de kans op onveilige situaties groter wordt. Ook is er op dit moment roestvorming in de roestvrijstalen bassinconstructie van het zwembad, waarvan nog onduidelijk is welke partij daarvoor aansprakelijk is. Wanneer daar vanuit beheer niet op geacteerd wordt, zal de roest-problematiek aanhouden, de aansprakelijkheid niet worden onderzocht en zal onderhoud aan het bad complexer en duurder worden.

Indicatieve kosten na sluiting zwembad

Bij de bouw van het zwembad is een lening afgesloten die tot 2055 loopt, waarvoor de gemeente Culemborg garant staat. De betaling daarvan is ongeveer € 185.000 per jaar. Daarbij loopt het huidige contract met Optisport tot 2029, wat dan afgekocht zou moeten worden. Dit bedrag kan indicatief worden ingeschat voor € 135.000 per jaar tot 2029 (€ 60.000 kosten dienstverlening Optisport Nederland en 10% van de jaarlijkse omzetderving is € 75.000). Dit bedrag is nog exclusief eventuele kosten van personele afvloeiing.
Mocht gemeente Culemborg besluiten dat er geen toekomst voor het zwembad is, zal de lening afbetaald moeten worden en het contract met Optisport moeten worden afgekocht. Dit betekent dat een bad wat gesloten moet worden, sowieso tot 2029 indicatief € 320.000 kost en tussen 2030-2055 indicatief € 185.000.

Die kosten kunnen deels worden terugverdiend met bijvoorbeeld het herbestemmen van het pand of het slopen van het pand en het verkopen van de grond. Daarbij zouden we het slopen van het pand wel zien als kapitaalvernietiging, gezien het zwembad relatief nieuw is, in goede staat verkeert en goed is geïsoleerd.

Maatschappelijk effect

Het zwembad is in het afgelopen decennium vaak onderdeel geweest van politiek en maatschappelijk debat in Culemborg. Meerdere keren leek het erop dat het zwembad gesloten zou moeten worden, en dat is telkens voorkomen door de inzet en betrokkenheid van burgers, zwemverenigingen en de gemeente.

De stichting heeft in 2022 aangegeven bij de gemeente in januari 2023 te willen stoppen. Die deadline werd niet gehaald, dus hebben zij hun termijn verlengd tot juni 2023. Mocht de stichting het handelen staken, kan het zijn dat de bestuursleden op persoonlijke verantwoordelijkheid/ bestuursverantwoordelijkheid worden aangesproken. De stichting is van mening zeer tijdig bij de gemeente te hebben gemeld dat zij willen stoppen. Niet handelen in deze situatie kan dus zorgen voor conflict en een negatieve associatie van inwoners met het zwembad, zowel jegens de gemeente als de SZC.

Belangrijk om daaraan toe te voegen is dat het zwembad in de aanwezige zwemwaterbehoefte voldoet voor de zwemverenigingen, de zwemlessen en specifieke doelgroepen. De gebruikers zijn erg tevreden met de huidige situatie en het beheer en exploitatie door Optisport.

Optisport geeft aan dat het zwembad een efficiënte financiële exploitatie heeft en dat de bezettingsgraad zowel overdag als in de avonduren hoog is.

De Reddingsbrigade maakt gebruik van het zwembad voor oefeningen en kan zo een deel van de taken van de veiligheidsregio uitvoeren. Ook wordt er wekelijks gezwommen door mensen met een beperking.

De ontstane situatie is dus niet te wijten aan tegenvallende bezoekersaantallen of acute financiële tekorten bij de stichting of Optisport. De onderhoudsopgave is al vanaf het begin van het zwembad bekend. Geen van de partijen is van mening dat sluiting van het zwembad een wenselijk toekomstscenario is.

3. Scenario's en wegingsmatrix

3.1 Wegingsmatrix en wegingsfactoren

Om te kunnen beoordelen welk scenario het beste past bij Zwembad De Waterlinie, maken we gebruik van een wegingsmatrix. In die matrix zijn wegingsfactoren (criteria) opgenomen die belangrijk en onderscheidend zijn voor de verschillende betrokken stakeholders in Culemborg bij het beoordelen van de best passende vorm van beheer voor Zwembad De Waterlinie. Dat gaat over het perspectief van de gemeente Culemborg, de beheerder/exploitant, de inwoner/vereniging en de toekomstbestendigheid.

De wegingsfactoren zijn gekozen op basis van de specifieke situatie van De Waterlinie en op basis van algemene principes rondom beheer en exploitatie van accommodaties (zoals financiën en efficiëntie). De wegingsfactoren in de matrix en hun betekenis, zijn:

Gemeente	
▪ Gemeentelijke invloed	Hiermee wordt gedoeld op de mate van invloed van de gemeente op het (producten)aanbod, de te leveren kwaliteit, de tarieven en het gemak waarmee er ook tussentijdse invloed kan gelden op de mogelijkheden voor tussentijdse bijstelling.
▪ Beleid	Deze wegingsfactor gaat over de mate waarin het scenario helpt bij het realiseren van de bestaande beleidsdoelen van de gemeente op het gebied van sport en recreatie, voorzieningen en ontmoeting.
Exploitant	
▪ Ondernemerschap	Hiermee wordt gedoeld op de ruimte die de exploitant krijgt om de bezettingsgraad en het activiteitenprogramma naar eigen inzicht te verbreden/verhogen/verbeteren en daarmee kwalitatieve en/of kwantitatieve winsten te genereren.
▪ Synergie	Dit gaat over de mate waarin er winst te behalen is, kwalitatief en of kwantitatief, door de bundeling van taken en werkzaamheden. Deze wegingsfactor gaat over de mate waarin de bundeling van die specifieke beheer- en exploitatietaken zorgt voor continuïteit van de organisatie en de uitvoering van beheerstaken.
Inwoner	
▪ Invloed	De mate waarin gebruikers zeggenschap hebben over de gebruikersafspraken over het WAT en het HOE zoals openstelling e.d. ('medebepaler', dan heb je iets te zeggen).
▪ Betrokkenheid	Hiermee wordt gedoeld op de mate waarin de gebruiker (= inwoner maar ook collectief van gebruikers vertegenwoordigd in verenigingen) betrokken is bij het reilen en zeilen van de accommodatie ('eigenaar', dan doe je mee).
▪ Kwaliteit	Deze wegingsfactor gaat over de impact van het gekozen scenario op de kwaliteit van producten en diensten zoals gemeente en gebruikers die van belang vinden.
Toekomstbestendigheid	
▪ Organisatie/beheer	De mate waarin de bedrijfsvoering efficiënt is ingericht en de expertise en ervaring van de medewerkers aansluit bij de eisen die vanuit een goed beheer en exploitatie noodzakelijk zijn.
▪ Financiën	De impact van het betreffende scenario op de kosten en de financiële risico's die de gemeente loopt. Hier gaat het ook over fluctuaties in gemeentelijke bijdrage en het risico van oplopende exploitatietekorten in de toekomst.

De overkoepelende begrippen zijn als volgt te definiëren:

- *Effectiviteit*: worden de doelen bereikt (doelbereik).
- *Efficiëntie*: worden deze doelen met zo weinig mogelijk middelen/geld bereikt (doelmatigheid).
- *Kwaliteit*: ervaren kwaliteit van dienstverlening en producten/activiteiten.
- *Toekomstbestendigheid*: dit betreft de robuustheid van de organisatie (personeel, expertise, professionaliteit) die ervoor zorgt dat er vertrouwen is in continuïteit van de bedrijfsvoering en een gezonde stabiliteit van de organisatie en financiën.

De gedefinieerde wegingsfactoren zijn geen kwantitatieve criteria die rekenkundig een voorkeurs-scenario aangeven. De wegingsmatrix is met name bedoeld om onderlinge verschillen tussen de scenario's te verduidelijken. De weging van de verschillen komt in het volgende hoofdstuk aan de orde, waarin ook landelijke ervaringen met beheer en exploitatie van sport- en maatschappelijke voorzieningen zijn meegenomen.

3.2 Wegingsmatrix governance De Waterlinie

Dit leidt uiteindelijk tot de volgende wegingsmatrix, die de basis vormt van onze analyse van de verschillende scenario's:

Scenario's governance *De Waterlinie Culemborg*	Scenario 1 (huidig)	Scenario 2	Scenario 3	Scenario 4	Scenario 5
	Gemeente - SZC - Optisport	Stichting met directeur-bestuurder	Stichting eigendom gemeente	Opheffen SZC gemeente-Optisport	Sportbedrijf Culemborg
Gemeente					
Gemeentelijke invloed					
Beleid					
Effectiviteit					
Exploitant					
Ondernemerschap					
Synergie					
Efficiëntie					
Inwoner / gebruiker					
Invloed					
Betrokkenheid					
Kwaliteit					
Toekomstbestendigheid					
Organisatie / beheer					
Financiën					
Kwetsbaarheid					

De invulling van de wegingsmatrix op de aangegeven scenario's volgt in hoofdstuk 4.

4. Weging van de scenario's

4.1 Vergelijking toekomstscenario's governance De Waterlinie

In onderstaande wegingsmatrix zijn de relatieve verschillen van de onderscheiden scenario's opgenomen op basis van onze analyse. De volgende accenten/verschillen komen naar voren:

Scenario's governance *De Waterlinie Culemborg*	Scenario 1 (huidig) Gemeente - SZC - Optisport	Scenario 2 Stichting met directeur-bestuurder	Scenario 3 Stichting eigendom gemeente	Scenario 4 Opheffen SZC gemeente-Optisport	Scenario 5 Sportbedrijf Culemborg
Gemeente					
Gemeentelijke invloed					
Beleid					
Effectiviteit					
Exploitant					
Ondernemerschap					
Synergie					
Efficiëntie					
Inwoner / gebruiker					
Invloed					
Betrokkenheid					
Kwaliteit					
Toekomstbestendigheid					
Organisatie / beheer					
Financiën					
Kwetsbaarheid					

Toelichting

De aangegeven kleuren rood, oranje en groen zijn vergelijkende, dus relatieve "scores" ten opzichte van de andere onderscheiden scenario's voor de governance van De Waterlinie.

laag, negatief, ongewenst
gemiddeld, neutraal
hoog, positief, gewenst

Voorbeeld: gemeentelijke invloed

In vergelijking met huidige situatie (rood = laag) is de invloed van de gemeente bij een Sportbedrijf Culemborg veel groter (groen = hoog). Bij een keuze voor overgang van het eigendom naar de gemeente in scenario 3 neemt de gemeentelijke invloed ten opzichte van de huidige situatie toe (oranje = gemiddeld).

In onderstaande vergelijking van de onderscheiden scenario's van de governance van Zwembad De Waterlinie worden de belangrijkste kenmerken en verschillen aangegeven.

4.2 Scenario 1: Huidige situatie

Geringe gemeentelijke invloed

In de huidige situatie verstrekt de gemeente een vaste jaarlijkse subsidie aan SZC. Hierbij zijn er geen specifieke eisen gesteld aan de openstelling en het activiteitenaanbod. Alleen de tarieven voor de verenigingen en scholen worden door de gemeenteraad vastgesteld. Vertaling van tussentijdse beleidswijzigingen van de gemeente naar beheer en exploitatie van het zwembad en inzet van het zwembad als instrument om beleidsdoelstellingen op andere beleidsterreinen te realiseren is gering.

Ondernemerschap en specifieke kennis zwembad geborgd door Optisport

Door de huur- en exploitatieovereenkomst tussen de SZC en Optisport Culemborg BV over de periode 2019-2029 is er sprake van een professionele bedrijfsvoering op basis van specialistische kennis en ervaring met betrekking tot onderhoud en bedrijfsvoering van zwembaden. In gesprekken met huurders, verenigingen en individuele zwembadgebruikers werd deze expertise onderschreven en zijn ervaren knelpunten uit het verleden (wisselende watertemperatuur, beweegbare bodem) opgelost. Op basis van ruime ervaring met zwembadexploitaties van vergelijkbare zwembaden in Nederland concluderen wij dat er sprake is van een efficiënt beheer en exploitatie van De Waterlinie.

Opgave zoeken nieuwe bestuurders

De huidige governance waarbij het bestuur van SZC wordt gevormd door vrijwillige bestuurders wordt door deze bestuurders als te intensief en als een te grote verantwoordelijkheid ervaren. Op basis van een inventarisatie van de werkzaamheden wordt een tijdsbesteding van één dag per week per bestuurder als zeer intensief ervaren. Het zoeken naar nieuwe bestuurders heeft niet tot opvolging geleid.

Governance kwetsbaar

De huidige governance wordt door de inzet van vrijwillige bestuurders als kwetsbaar beoordeeld.

4.3 Scenario 2: Huidig geoptimaliseerd

Geringe gemeentelijke invloed

Dit is gelijk aan scenario 1.

Ondernemerschap en specifieke kennis zwembad geborgd bij Optisport

Dit is gelijk aan scenario 1.

Overname dossiers door betaalde directeur-bestuurder

Het opdrachtgeverschap van de SZC voor de uitvoering van beheer en exploitatie van het zwembad aan Optisport en de taken die direct horen bij het eigenaarschap van het zwembad (administratie, verzekeringen en belastingen) zijn in een rustige, stabiele situatie al een omvangrijke taak voor een vrijwilligersbestuur. Door de actuele ontwikkelingen en werkzaamheden die dit met zich meebrengt rond duurzaamheid, energiekostenstijging en corrosie, neer te leggen bij een betaalde professionele directeur-bestuurder wordt de vrijwilligerstaak van de andere bestuursleden ontlast.

Vermindering kwetsbaarheid organisatie en beheer met meerkosten directeur-bestuurder

Door de aanstelling van een betaalde directeur-bestuurder wordt de kwetsbaarheid van de organisatie van de SZC verminderd. Dit scenario betekent wel dat er meerkosten zijn voor de salariëring/vergoeding voor de directeur-bestuurder.

4.4 Scenario 3: Eigendom naar gemeente

Toename gemeentelijke betrokkenheid

Door opzegging van de erfpachtovereenkomst gaat het eigendom van het zwembad direct over naar de gemeente Culemborg. Het is door een gespecialiseerd fiscaal adviesbureau onderzocht dat dit geen negatieve fiscale gevolgen heeft m.b.t. de huidige mogelijkheden van terugvordering van de btw op de bouwkosten. Omdat Optisport een winstbeogende instelling is en het zwembad kostendekkend wordt verhuurd, zullen ook bij overdracht van het eigendom van SZC naar de gemeente Culemborg de btw-voordelen behouden blijven. Voordeel van deze overdracht is dat de gemeente Culemborg een meer directe toezicht- en controlemogelijkheid krijgt met betrekking tot de uitvoering van het MeerJaren OnderhoudsPlan (MJOP) door Optisport.

Zwembad in gemeentelijk vastgoed (duurzaamheid en onderhoud)

De expertise voor het opstellen van de MJOP's en controle hierop is in de gemeentelijke organisatie geborgd voor de 62 gemeentelijke gebouwen. Ook de duurzaamheidsopgave van het zwembad als maatschappelijke voorziening kan worden opgenomen in het gemeentelijke DMJOP. Toevoeging van het zwembad als vastgoedobject 63 heeft hierdoor geringe of geen extra financiële consequenties, omdat deze werkzaakheden ook in de huidige situatie voor de SZC zijn uitbesteed (MJOP + controle) of door de gemeente zullen worden betaald (duurzaamheidsmaatregelen, onderhoud na 2029).

Ondernemerschap en specifieke kennis zwembad geborgd bij Optisport

Evenals bij scenario 1 en 2 is de specifieke zwembadkennis, waaronder ook de uitvoering van de onderhoudswerkzaamheden van het MJOP, belegd bij Optisport Culemborg BV.

Vermindering taken SZC. Focus op contract met Optisport

Door de overdracht van het eigendom van het zwembad naar de gemeente worden de taken/ werkzaamheden van de SZC sterk verminderd en concentreert zich met name op het opdrachtgeverschap richting Optisport voor de uitvoering van beheer en exploitatie van het zwembad. De taken/werkzaamheden zullen eind 2029 weer toenemen, wanneer het huidige contract met Optisport afloopt en strategisch en beleidsmatig zal moeten worden nagedacht over de toekomst van het zwembad. Hoewel de historie van de totstandkoming van Zwembad De Waterlinie het bestaan van de SZC verklaart, wordt wel de vraag opgeroepen of bij een keuze voor dit scenario er voldoende draagvlak is voor het voortbestaan van de SZC vanwege het zeer beperkte takenpakket.

4.5 Scenario 4: Gemeente – Optisport, zonder SZC

Grotere gemeentelijke invloed en toename synergie beleid

Indien de SZC wordt opgeheven, ontstaat er een directe relatie tussen de gemeente als beleidsbepaler/opdrachtgever en Optisport Culemborg BV als uitvoerder van het gemeentelijke beleid m.b.t. het zwembad. De invloed en toezicht op de instandhouding van het zwembad wordt, vergelijkbaar met scenario 3, groter, maar er kunnen ook meer direct gemeentelijke wensen rond openstelling, activiteitenaanbod en tarifering worden afgesproken met Optisport.

De synergie van beleid, waarbij activiteiten van het zwembad kunnen worden ingezet om doelstellingen te realiseren in het kader van gezondheid en welzijn, nemen hierdoor toe.

Ondernemerschap en specifieke kennis zwembad geborgd bij Optisport

Met betrekking tot dit aspect worden de voordelen zoals genoemd bij de scenario's 1, 2 en 3 ook gerealiseerd.

Gemeente Culemborg contractpartner van Optisport

Indien de gemeente Culemborg in de plaats treedt als contractpartner richting Optisport is door een aanbestedingsspecialist onderzocht wat hiervan de effecten zijn. Het meest van belang in deze advisering is dat wanneer de gemeente de exploitatieovereenkomst met Optisport Culemborg BV wenst over te nemen, dit voor de gemeente een nieuwe overeenkomst is die onder toepassing van het aanbestedingsrecht valt.

De gemeente zal dan haar inkoopbeleid moeten toepassen. De nieuwe overeenkomst blijft onder de grens voor Europese aanbesteding. Dit geldt alleen als de voorwaarden van de initiële overeenkomst in stand worden gehouden, en dan met name de looptijd, die op basis van de initiële overeenkomst nog zes jaar is (tot 2029).

Het inkoopbeleid schrijft voor dat bij concessieopdrachten met een onderdrempelige waarde steeds tot een passende inkoopprocedure moet worden besloten. Het inkoopbeleid schrijft dus geen specifieke procedure voor, maar schrijft wel voor dat de gemeente naar eigen inzicht een procedure dient op te stellen die is gebaseerd op objectieve criteria.

Omdat de gemeente als overheidsinstelling een aanbestedende dienst is, zal bij een wens om de privatisering van beheer en exploitatie te continueren na 2029 een openbare Europese aanbesteding noodzakelijk zijn. Bij een governance waarbij de SZC opdrachtgever blijft van Optisport, is een verlenging van de opdracht onder gelijke voorwaarden mogelijk voor continuering van telkens een periode van vijf jaar.

Eventuele aansprakelijkheidsstelling bij corrosieproblematiek

Aan bovenstaande punt kan worden toegevoegd dat bij overdracht van het eigendom van het zwembad van de SZC naar de gemeente Culemborg het juridisch wordt geborgd dat de met het registergoed verbonden rechten mee overgaan naar de gemeente. De gemeente Culemborg kan derhalve eventuele aansprakelijkheidsstelling van de corrosieproblemen naar de betrokkenen bij ontwerp en bouw van zwembad De Waterlinie starten of voortzetten.

Personele aspecten voor de gemeente Culemborg

Voor wat betreft de personele inzet is er geen sprake van extra personele inzet vanuit de gewijzigde governance bij scenario 4. De accounthouder vanuit Samen Leven van de gemeente zal in plaats van periodiek overleg met de SZC regelmatig overleg hebben met Optisport met betrekking tot de uitvoering van de huur- en exploitatieovereenkomst.

De extra inspanningen die samenhangen met de bedrijfsvoeringsaspecten energie, duurzaamheid en corrosie, zullen zowel in de huidige situatie als in de scenario's 3 en 4 meer inzet van specifieke expertise en meer uren vanuit toezicht en controle op de uitvoering van de te nemen maatregelen tot gevolg hebben. Pas in september 2023 kan deze extra inzet in geld en uren worden gekwantificeerd.

Vereenvoudiging governance / beheer en exploitatie

Scenario 4 betekent, door het opheffen van de SZC, een vereenvoudiging van de governance. De governance van scenario 4 wordt hierdoor ook als minder kwetsbaar beoordeeld omdat er een betere borging van beheer en exploitatie voor de lange termijn wordt gerealiseerd.

4.6 Scenario 5: Sportbedrijf Culemborg

Mogelijk scenario bij gemeentelijk Sportbedrijf met binnensport en buitensport

Steeds meer gemeenten in Nederland brengen de uitvoering van beheer- en exploitatietaken van de sportvoorzieningen, veelal samen met sportstimulering, onder bij een gemeentelijk Sportbedrijf. Het zwembad is hierin veelal de accommodatie met de meest intensieve personele inzet en ondersteuning en vormt vaak de spil voor uitbreiding met beheer- en exploitatietaken voor de binnensport en buitensport. Omdat Optisport deze taken voor het zwembad uitvoert tot 2029 is het tot deze datum niet opportuun om een gemeentelijk Sportbedrijf op te richten als governance-model.

Bij huidige situatie kwetsbaar door beperkte schaalgrootte

Omdat de omvang van de sportvoorzieningen in Culemborg relatief beperkt is, zal de grootte van een gemeentelijk Sportbedrijf voor Culemborg te beperkt zijn om een professionele werk-organisatie te kunnen inrichten. Een landelijk kengetal is dat er sprake moet zijn van een minimale omzet van 4 miljoen euro per jaar. Regionale samenwerking en de oprichting van een regionaal Sportbedrijf, die middels een shared service organisatie diensten verleent aan verschillende gemeenten, is wellicht een optie voor de toekomst.

Niet aanwezige specifieke zwembadexpertise

Indien bij dit scenario van een Sportbedrijf het contract met Optisport wordt opgezegd, dan is er, naast kosten als gevolg van de contractopzegging, sprake van onvoldoende praktische kennis van beheer en exploitatie van een zwembad in een nieuw op te richten Sportbedrijf.

Te onderzoeken variant in 2028

Het huidige contract met Optisport loopt tot september 2029. Het verdient aanbeveling om in 2028 onderzoek te doen naar de haalbaarheid en wenselijkheid van een Sportbedrijf Culemborg, eventueel in regionaal verband.

5. Conclusie en advies

Het advies voor het best passende toekomstscenario voor de governance van Zwembad De Waterlinie is (mede) afhankelijk van het verschil in zwaarte/prioriteit die kan worden gegeven aan de verschillende wegingsaspecten. Zoals de wegingsmatrix nu is gebruikt tellen immers alle criteria even zwaar mee. Het advies van Tien organisatieadvies is als volgt.

Afwegende dat:

- de toekomstscenario's zijn opgesteld vanuit het uitgangspunt dat De Waterlinie als zwemvoorziening wordt gehandhaafd en het zwembad open blijft;
- door het terugreden van de huidige bestuursleden van de SZC, een ander toekomstscenario noodzakelijk is;
- een versterking van gemeentelijke invloed vanuit strategisch beleid van belang wordt geacht;
- zowel de SZC als de huurders en gebruikers van Zwembad De Waterlinie tevreden zijn over de uitvoering van beheer en exploitatie van De Waterlinie door Optisport Culemborg BV.

Scenario's governance *De Waterlinie Culemborg*	**Scenario 1 (huidig)**	**Scenario 4**
	Gemeente - SZC - Optisport	**Opheffen SZC gemeente-Optisport**
Gemeente		
Gemeentelijke invloed		
Beleid		
Effectiviteit		
Exploitant		
Ondernemerschap		
Synergie		
Efficiëntie		
Inwoner / gebruiker		
Invloed		
Betrokkenheid		
Kwaliteit		
Toekomstbestendigheid		
Organisatie / beheer		
Financiën		
Kwetsbaarheid		

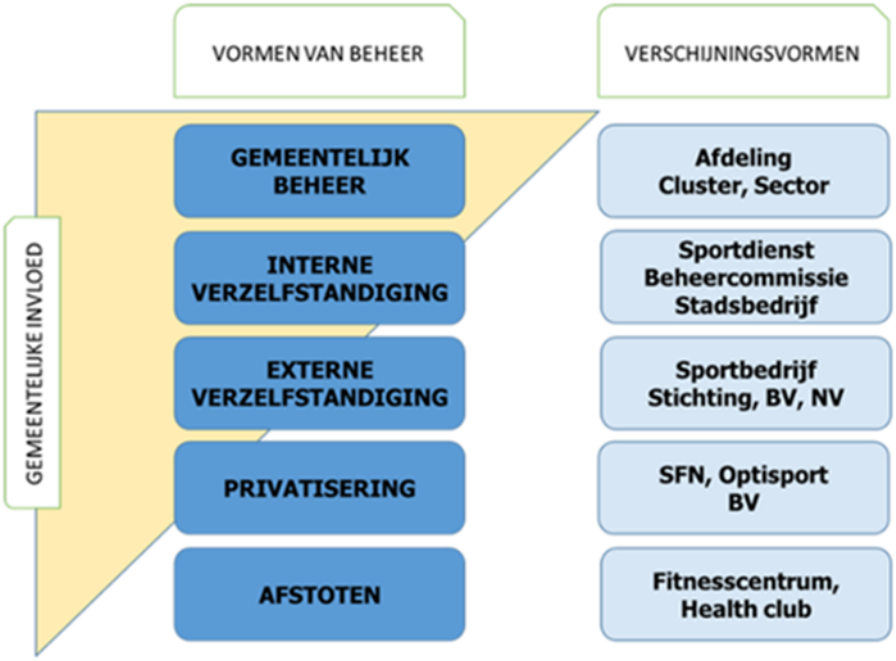
Is het advies om te kiezen voor toekomstscenario 4, waarbij de SZC wordt opgeheven en de gemeente Culemborg naast eigenaar van het zwembad ook de rechtsopvolger wordt van de SZC voor overname van contracten en overeenkomsten met derden. Hierdoor:

- wordt de gemeentelijke invloed en (bij)sturing van beheer- en exploitatie van het zwembad vergroot, waardoor de effectiviteit van beleid en een vergroting van synergie van beleid kan worden gerealiseerd;

- kan de continuïteit van beheer en exploitatie door Optisport worden gegarandeerd tot 2029 zonder dat een aanbesteding nodig is en zonder dat er negatieve fiscale effecten zijn;
- kan het zwembad als maatschappelijke accommodatie worden toegevoegd aan de gemeentelijke vastgoedportefeuille, waardoor opname in het Duurzaam MeerJaren OnderhoudsPlan (D-MJOP) kan plaatsvinden met borging van financiering, realisatie en monitoring, passend bij de gemeentelijke duurzaamheidsdoelstellingen;
- wordt een vereenvoudiging en optimalisering van de governance van Zwembad De Waterlinie gerealiseerd. De governance van scenario 4 wordt als minder kwetsbaar beoordeeld omdat er een betere borging van beheer en exploitatie voor de lange termijn wordt gerealiseerd.

Met het opheffen van Stichting Zwembad Culemborg, en als gevolg daarvan het overnemen van het eigendom van Zwembad De Waterlinie, voorzien wij dat de gemeente meer invloed heeft dan nu het geval is, terwijl de kosten voor het zwembad in ieder scenario dicht bij elkaar in de buurt liggen. Daarnaast wordt zo geborgd dat de eigenaar van het zwembad over voldoende personele capaciteit en expertise beschikt om de verduurzamings- en herstelopgave van het zwembad uit te voeren. Daarom is scenario 4, naar ons advies, de meest toekomstbestendige vorm van governance voor Zwembad De Waterlinie.

Bijlage 1: Vormen van beheer in vergelijking



Traditioneel gemeentelijk beheer

De belangrijkste kenmerken van het traditioneel gemeentelijk beheer zijn in het algemeen dat de directe politieke invloed op de wijze van beheren en de exploitatie optimaal is en dat er daarentegen minder mogelijkheden zijn om op een bedrijfsmatige wijze te exploiteren. Dit laatste komt tot uitdrukking in de inbedding van de (sport)accommodatie(s) in de gemeentelijke structuur en besluitvormingstrajecten.

Interne verzelfstandiging

In navolging van het bedrijfsleven zijn diverse overheden in het laatste decennium overgegaan tot het invoeren van een vorm van beheer op basis van contractmanagement/budgetfinanciering. Gelet op het feit dat voor een optimale vorm van contractmanagement er ingrijpende wijzigingen in de traditionele gemeentelijke structuur en cultuur noodzakelijk zijn, is contractmanagement in zijn uiterste vorm nog in weinig gemeenten operationeel.

Het fenomeen contractmanagement/budgetfinanciering gaat ervan uit dat het organisatieonderdeel als een geheel zelfstandig deel van het gemeentelijke concern functioneert. Het organisatieonderdeel is echter geen aparte rechtspersoon.
Voor een optimaal functioneren van dit model dient aan de volgende voorwaarden voldaan te worden:

- Decentralisatie en delegatie van bevoegdheden en middelen.
- Een contract waarin de te realiseren prestaties vastgelegd zijn.
- Inzicht in kosten en opbrengsten per product per uur.
- Mogelijkheden voor belonen en sancties bij winst en verlies.

- Opheffen van gedwongen winkelnering of het in contracten vastleggen van de (wederzijdse) dienstverlening.
- Omslag van traditionele ambtelijke cultuur naar een cultuur waarin bedrijfsmatig werken voorop staat.
- Management van hoog kwalitatief niveau dat in staat is tot zelfstandige beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering.

In principe dient het college van Burgemeester en Wethouders rechtstreeks een contract af te sluiten met de manager van het verzelfstandigde Sportbedrijf. In de praktijk komt het meestal voor dat het college dit heeft gedelegeerd naar een sectordirecteur/afdelingshoofd.

VOORDELEN interne verzelfstandiging:
- De gemeenteraad behoudt in principe optimale controle op bedrijfsvoering binnen het verzelfstandigde organisatieonderdeel, maar behoeft zich op basis van de inhoud van het contract niet meer uit te spreken over vele zaken betreffende de directe bedrijfsvoering.
- De mogelijkheid die deze vorm van organisatie biedt om de bedrijfsvoering efficiënt in te richten.
- De continuïteit binnen het gemeentelijk Sportbedrijf is optimaal gewaarborgd.
- De synergie van beleid op het gebied van sport en aangrenzende terreinen kan goed tot stand gebracht worden.
- De beleidsuitvoering en beleidsontwikkeling liggen in dit model zeer dicht bij elkaar, zodat bijsturing van beleid eenvoudig is.

NADELEN interne verzelfstandiging:
- Het invoeren van contractmanagement in een traditionele gemeentelijke organisatie is over het algemeen een gecompliceerd proces. Om de invoering van contractmanagement niet te frustreren dient in de ideale vorm de 'gedwongen winkelnering' te verdwijnen. Een second best oplossing is dat er gewerkt wordt met dienstverleningsovereenkomsten met duidelijke afspraken rond de wederzijdse dienstverlening.
- Hoewel de gemeenteraad minder direct bij de bedrijfsvoering betrokken zal raken, blijft toch de bestuurlijke last groter dan bij andere vormen van verzelfstandiging.
- Het bewaren van de benodigde afstand tot de directe bedrijfsvoering door de politiek en andere betrokkenen uit het gemeentelijke concern is niet gegarandeerd.

Externe verzelfstandiging d.m.v. zelfstandig rechtspersoon (Stichting, BV, NV)

Een zelfstandige rechtspersoon, waarin de gemeente direct of indirect participeert, neemt de gehele zorg voor de (sport)accommodatie(s), zowel beheer als (onderdelen van) beleid, over van de gemeente. De gemeente blijft juridisch eigenaar van de accommodatie(s) en verantwoordelijk voor de beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering op specifieke onderdelen (subsidie). De rechtspersoon sluit een contract met de gemeente waarin op basis van kwaliteitsnormen de te leveren producten en diensten vastgelegd worden. De gemeente subsidieert de rechtspersoon bij voorkeur op basis van budgetfinanciering (output-budgettering). Het is ook mogelijk dat er voor verschillende delen van de accommodaties aparte rechtspersonen in het leven geroepen worden.

De opzet van de organisatie binnen de rechtspersoon en de wijze van werken is bedrijfsmatig van aard. Er zijn weinig of geen belemmeringen om te 'ondernemen'.

VOORDELEN externe verzelfstandiging:

- De combinatie tussen een zo optimaal mogelijke bedrijfsvoering en de mogelijkheid van een gemeentelijke controle.
- Indien het gemeentelijke Sportbedrijf integraal verzelfstandigd wordt is de synergie van het gemeentelijk beleid (inclusief doelgroepenbeleid) gewaarborgd.
- De bestuurlijke last van de gemeente wordt sterk verminderd doordat de sturing alleen indirect plaatsvindt op basis van de contractueel vastgelegde output.

NADELEN externe verzelfstandiging:

- Door de steun vanuit de gemeente is het de vraag of de verzelfstandigde organisatie de 'spirit' heeft om optimaal te presteren. In principe is het als instelling namelijk ook mogelijk andere winstgevende activiteiten te ontplooien.
- Het klassieke 'dubbele pettenprobleem' van vertegenwoordigers van de gemeente in de verzelfstandigde organisatie kan de kop opsteken.
- De dreiging dat de beleidsontwikkeling en beleidsbepaling van de gemeente te veel los komen te staan van de beleidsuitvoering in de verzelfstandigde organisatie. De beleidsadviserende rol van de verzelfstandigde organisatie zal derhalve vastgelegd en gestructureerd dienen te worden.

KANTTEKENING rechtsvorm stichting en BV

- De meeste gemeenten in Nederland die een keuze maken voor externe verzelfstandiging naar een gemeentelijk Sportbedrijf kiezen als rechtsvorm een besloten Vennootschap (BV).
- Door deze keuze zijn er meer mogelijkheden voor (maatschappelijk) ondernemerschap en worden mogelijkheden voor verrekening van de btw vergroot.
- Hoewel en stichting vaak een meer maatschappelijke functie wordt toegedicht en een grotere gemeentelijke betrokkenheid/invloed is dit niet juist. Juist een gemeentelijk Sportbedrijf, waarvan de aandelen van de BV in handen zijn van de gemeente, borgen beter dan bij een stichtingsvorm, gemeentelijke betrokkenheid en invloed.

Privatisering

Het 'exploiteren' van accommodaties binnen de gemeente kan in zijn geheel uitbesteed of overgelaten worden aan (een) marktpartij(en). Dit kan op basis van het overdragen van het eigendom, maar de gemeente kan ook juridisch eigenaar van de accommodatie(s) blijven en alleen de verantwoordelijkheid voor het exploiteren overdragen aan een ondernemer. Andere onderdelen zoals het ontwikkelen en bepalen van het beleid en uitvoering van het sportstimuleringsbeleid/ subsidiebeleid blijven geheel of gedeeltelijk het domein van de gemeente.

In contracten worden afspraken vastgelegd over de kwaliteit van de dienstverlening en de vaste of variabele hoogte van de gemeentelijke bijdrage aan de exploitatie voor een bepaalde looptijd.

VOORDELEN privatiseren:

- De gemeente kan zich geheel losmaken van directe uitvoerende taken en zich uitsluitend bezighouden met de beleidsontwikkeling. Er ontvalt de gemeente een behoorlijke bestuurlijke last. Echter de praktijk leert dat er toch enig toezicht uitgeoefend dient te worden, wil de gemeente niet geconfronteerd worden met kapitaalvernietiging (onderhoud aan accommodaties).
- Bij het afstoten van accommodaties komen door verkoop eventuele financiële middelen vrij.
- De gemeente verkrijgt relatieve zekerheid over de hoogte van de jaarlijkse exploitatiebijdrage door het maken van meerjarenafspraken met de particuliere exploitant.

NADELEN privatiseren:

- Bij deze variant is de kans op een versnippering van het gemeentelijk accommodatiebeleid groot, omdat er vrijwel geen marktpartijen zijn die geïnteresseerd zijn in integrale overname van het gehele accommodatie-aanbod. Het zal dan moeilijk zijn om het beleid op het gebied van accommodaties en sport in de praktijk tot zijn recht te laten komen.
- Er is sprake van weinig concurrentie op de markt voor het overnemen van gemeentelijke sportbedrijven. Voor enkele onderdelen (tennis, squash, fitness) is de concurrentie groot, maar voor onderdelen waarvoor traditioneel de gemeente als 'hoeder' optreedt is de belangstelling zeer gering, omdat bijvoorbeeld voor sporthallen, gymzalen, multifunctionele centra, sportvelden en zwembaden een puur commerciële exploitatie niet haalbaar is.
- Het ontbreken van deze concurrentie heeft als gevolg dat voor deze accommodatiesoorten positieve effecten van het marktmechanisme niet 'automatisch' worden bereikt (hogere kwaliteit, lagere prijs).
- Omdat sport in ogen van een gemeente geen doel op zich is maar een middel tot realisering van maatschappelijke doeleinden, zal een gemeente op welke manier dan ook een ondernemer bij de exploitatie aan voorwaarden willen binden (o.a. tarieven, openstelling). In ruil hiervoor zal de exploitant niet bereid zijn het volledige risico van het ondernemen te dragen. Er ontstaat dan een situatie dat er op het gebied van prestatiegerichtheid geen meerwaarde ontstaat ten opzichte van het model van externe verzelfstandiging, terwijl de zeggenschap of zelfs eigendomsrechten van accommodaties (vrijwel) verdwenen zijn.

Afstoten

Zoals in voorgaande paragraaf werd aangegeven kan het 'exploiteren' van accommodaties binnen de gemeente over gelaten worden aan (een) marktpartij(en). Dit kan op basis van het overdragen van het eigendom of het overlaten aan de markt of een initiatief wordt opgepakt of niet.

Met het afstoten wordt bedoeld dat er geen gemeentelijke bemoeienis/inbreng is, anders dan het toetsen (bestemmingsplan) en het verlenen van de vereiste vergunningen en de controle hierop. Er is geen gemeentelijke bijdrage en de marktwerking zal ervoor zorgen of deze activiteiten/ accommodaties levensvatbaar zijn of niet. Voorbeelden van dergelijke initiatieven zijn: fitnesscentra, klimexploitanten, squashcentra, etc.

VOORDELEN afstoten:

- Geen gemeentelijke bijdrage.
- Marktwerking zorgt voor aansluiting van het aanbod op de vraag.

NADELEN afstoten:

- Beperkte invloed op ontstaan van deze activiteiten/accommodaties.