

Oriëntatie op alternatieve beheervormen zwembad De Wel (conceptrapport)

Amsterdam, 15 november 2023
Gemeente Nieuwkoop
Robin Geritan

Inhoudsopgave

Pagina

1.	Inleiding	1
1.1.	Aanleiding	1
1.2.	Onderzoeksvraag	1
2.	Inkijkje in huidige situatie	2
3.	Richtinggevende uitgangspunten	4
3.1.	Uitgangspunten	4
4.	Beheervormen, kenmerken en toetsingscriteria	5
4.1.	Logische alternatieve beheervormen	5
4.2.	Kenmerken en toetsingscriteria	6
4.3.	Globale beoordeling	7
5.	Beschrijvingen en toetsingen	8
5.1.	Identificatie	8
5.2.	Zeggenschap over...	11
5.3.	Bedrijfsmatig en marktgericht werken	13
5.4.	Zwembadgebruik	15
5.5.	Personele aspecten	17
5.6.	Gevolgen van ontvlechting	19
5.7.	Financiën	21
6.	Kortom	24
6.1.	Beheervormen op een rij	24
6.2.	Advies	26

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

De gemeente Nieuwkoop heeft een overdekt zwembad, zwembad De Wel. Beheer en exploitatie van dit zwembad zijn in handen van de gemeente Nieuwkoop. Dit heeft de afgelopen jaren tot overpeinzingen geleid, want is de gemeente, met de steeds strengere wet- en regelgeving voor zwembaden, nog wel toegerust op deze taak? Kan het effectiever en efficiënter? Moet zij de uitvoering van de zwembad-exploitatie nog wel zelf blijven doen? Het coalitieprogramma 2022-2026 kondigt in dit verband een onderzoek aan naar alternatieve beheervormen voor zwembad De Wel in Nieuwkoop. Onderstaande onderzoeksvraag vormt het startpunt.

1.2. Onderzoeksvraag

Voer een oriënterend onderzoek uit naar logische alternatieve beheervormen voor zwembad De Wel in Nieuwkoop. Beschrijf deze beheervormen op hoofdlijnen naar maatschappelijke, organisatorische en (richtinggevend) financiële consequenties en toets de beheervormen aan relevante criteria en aspecten. Zorg ervoor dat de onderlinge verschillen tussen alternatieve beheervormen zichtbaar worden, ook ten opzichte van de huidige beheervorm. Laat kansen zien, maar ook risico's bij de te onderzoeken beheervormen.

Resultaat

Een adviesrapport op basis waarvan de gemeente Nieuwkoop een keuze kan maken welke beheervorm het beste bij zwembad De Wel aansluit. Met inzicht in haar betrokkenheid hierbij, alsmede met uitspraken over 'financieel gunstig of ongunstig voor de gemeente Nieuwkoop', inclusief argumentatie.

2. Inkijkje in huidige situatie

Zwembad De Wel is een overdekt zwembad met een 25-meterbassin en een klein recreatief bassin. Daarnaast: aanverwante voorzieningen zoals kleedkamers en sanitaire voorzieningen, een horeca-uitgiftepunt en een zonneweide. Zwembad De Wel is van 1988 en verouderd, vervangende nieuwbouw is in voorbereiding met als beoogde locatie het sportveldenpark van SV Nieuwkoop.

Het zwembadgebruik door de inwoners van de gemeente Nieuwkoop is in de afgelopen jaren afgenomen. Dit komt door de verminderde aantrekkingskracht als gevolg van veroudering, maar houdt ook verband met de mate van effectiviteit en efficiëntie waarin de zwembadorganisatie functioneert. De huidige beheervorm, aan te duiden als 'gemeentelijk beheer', speelt hierbij een rol. In de praktijk heeft dit een aantal effecten, hierna volgt een inkijkje in de huidige situatie.

Mate van effectiviteit

- Theorie en praktijk

Ervan uitgaand dat zwembad De Wel als zwembad**bedrijf** moet functioneren is het logisch dat haar handelen wordt bepaald door haar missie, visie, doelstellingen, aanpak en de wijze waarop monitoring van de geboden dienstverlening aan de inwoners van de gemeente Nieuwkoop plaatsvindt. Op basis van frequente beoordeling van tussentijdse resultaten wordt de exploitatie dan steeds bijgestuurd om op de gewenste koers te blijven.

Uit het feit dat tot 2020 20 jaar lang het openstellingsrooster onveranderd is gebleven, valt op te maken dat er lange tijd weinig aandacht is geweest voor de prestaties van het zwembad. De noodzaak daarvoor bestond niet echt, eventueel nadelige effecten werden door de gemeente opgevangen.

De kerntaken van zwembad De Wel zijn pas in 2020 op hoofdlijnen beschreven:

- zorgen voor zwemveiligheid van alle inwoners van gemeente Nieuwkoop door het geven van zwemlessen aan kinderen en volwassenen;
- zorgen voor een aanbod van sport- en beweegactiviteiten in het zwembad.

Sinds 2020 is ingezet op extra zwemlessen, roostertechnisch was er genoeg ruimte en met de lange wachtlijst was er genoeg animo voor de zwemlessen. Voor het overige verloopt het handelen van het zwembad vanuit historie. Zwemactiviteiten zijn niet echt op de behoeften vanuit de samenleving afgestemd en monitoring van resultaten vindt nauwelijks plaats.

- Sturen op exploitatieresultaten

De registratie van zwembadbezoekers en exploitatie-inkomsten wordt uitgevoerd door het zwembad. Doordat zwembadspecifieke systemen ontbreken, is niet snel inzichtelijk aan welke zwemactiviteiten veel of weinig wordt deelgenomen en of deze financieel gunstig of ongunstig zijn. Potentiële maatregelen voor exploitatieverbetering worden hiermee nauwelijks benut.

De exploitatie-uitgaven voortkomend uit personele inzet, onderhoud en energieverbruik zijn onderdeel van budgetten van verschillende gemeentelijke afdelingen. Hierdoor ontbreekt een totaaloverzicht van inkomsten en uitgaven

en is er geen inzicht of het exploitatieresultaat van het zwembad in aanvaardbare verhouding staat tot de geboden dienstverlening en bezoekers die hiervan gebruikmaken. Bedrijfsmatig is dat zeer gewenst.

Mate van efficiëntie

- Grip op het zwembad

De gemeente Nieuwkoop heeft beperkt grip op de dagelijkse bedrijfsvoering van het zwembad. Dit komt doordat de bedrijfsvoering zich als aparte organisatie grotendeels buiten het zicht van het gemeentekantoor afspeelt. Daarbij ontbreekt het de gemeente aan zwembadspecifieke expertises, noodzakelijk door steeds strengere wet- en regelgeving voor zwembaden maar ook om het zwembad bedrijfsmatig te exploiteren. Bijsturen is lastig. De gemeentelijke organisatie is ingericht op gemeentelijke taken en niet op het exploiteren van een zwembad.

Het zwembad is ondergebracht bij de afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling (MO) met de teamleider als eerstverantwoordelijke en het afdelingshoofd MO in functionele zin als eindverantwoordelijke. Met budgetten verdeeld over meer afdelingen en afwezigheid van voldoende grip op het zwembad dient de vraag zich echter aan of er iemand echt verantwoordelijk voor het zwembad kan worden gesteld.

- Zwembadspecifieke systemen

Door de afwezigheid van op zwembadexploitaties toegespitste systemen ontbreekt enerzijds inzicht in relevante bedrijfszaken terwijl anderzijds efficiënt handelen wordt belemmerd door de bestaande werkprocessen. Eén voorbeeld: werkuren moeten in twee systemen worden geregistreerd en er wordt op twee plaatsen verlof aangevraagd en gehonoreerd. Dit brengt naast extra werk fouten en daarna benodigd herstelwerk met zich mee. Dit legt druk op het zwembad én op de gemeentelijke diensten (HR, financiën, et cetera).

- Financiën: niet prestatie-, maar budgetgericht

De uitgaven voor het zwembad zijn niet gekoppeld aan haar dienstverlening (*output*), maar aan historische budgetten. Zolang de exploitatie binnen de begroting blijft, bestaat hierover geen discussie, efficiënt is dit niet:

- budget water- en energieverbruik ligt bij afdeling Vastgoed. Energiebewust handelen in het zwembad wordt niet gestimuleerd. Zo is onbekend wat het kost om voor activiteiten met een beperkt aantal deelnemers de temperatuur van het grote wedstrijdbad extra te verhogen en daarna voor de zwemvereniging te verlagen. Dit gebeurt wekelijks;
- budget personeelsinzet ligt bij afdeling P&O. Bindend is een ooit vastgestelde formatie. Potentieel succesvolle extra activiteiten kunnen niet worden ingepast als hiervoor meer inzet is gewenst dan de formatie. Oproepkrachten zijn bij een uitzendbureau belegd, omdat dit niet past binnen de gemeentelijke structuren, fors kostenverhogend;
- budget onderhoud ligt bij afdeling Gebouwenbeheer. Inspanningen zijn hierbij niet gekoppeld aan de exploitatie, maar aan vastgoed;
- budget overige. Marketingbudget ontbreekt, terwijl dit cruciaal is voor het vergroten van de bekendheid van zwemactiviteiten en het realiseren van een betere aansluiting bij de behoeften vanuit de samenleving.

3. Richtinggevende uitgangspunten

Bij de gedachte aan een eventuele andere beheervorm (dan gemeentelijk beheer) ligt het voor de hand om op voorhand kaders te stellen. Dit bevordert de aansluiting tussen enerzijds de te onderzoeken beheervormen met hun kenmerken en anderzijds de mogelijkheid voor de gemeente om hierbij een keuze te maken. Hierna volgen in dit verband richtinggevende uitgangspunten voor toekomstig beheer van zwembad De Wel.

3.1. Uitgangspunten

De gemeente Nieuwkoop:

- wil de dienstverlening van zwembad De Wel handhaven. Werken aan zwemveiligheid van kinderen heeft prioriteit. Daarnaast dient de programmering zo goed mogelijk aan te sluiten bij de behoeften aan overdekte zwemactiviteiten van de inwoners van de gemeente Nieuwkoop;
- wil dat de tarieven voor zwembadbezoekers betaalbaar blijven. Hieronder wordt verstaan: vergelijkbaar met soortgelijke zwembaden in vergelijkbare gemeenten;
- wil dat de dienstverlening van het zwembad zo goed mogelijk onder de aandacht wordt gebracht van potentiële bezoekers van het zwembad. Dit om zoveel mogelijk mensen te bereiken die baat hebben bij zwembadbezoek, alsook om maximaal te profiteren van gemeentelijke investeringen in het zwembad;
- wil zeggenschap blijven houden over de dienstverlening en het zwembad. Continue betrokkenheid bij de uitvoering van de exploitatie is geen vereiste;
- wil dat in alle gevallen zorgvuldig wordt omgegaan met de medewerkers, werkzaam in het zwembad. Wet- en regelgeving is de ondergrens;
- staat open voor het betrekken van al het onderhoud van zwembad De Wel bij een eventueel andere beheervorm;
- staat in principe open voor een alternatieve beheervorm voor het huidige zwembad De Wel en voor het toekomstige nieuwe zwembad, eventueel in een combinatie met een nieuwe sporthal;
- staat open voor aansluiten bij en samenwerken met omliggende zwembaden in omliggende gemeenten (interregionale samenwerking);
- wil dat het zwembad blijft voldoen aan de eisen van het Keurmerk Veilig en Schoon.

4. Beheervormen, kenmerken en toetsingscriteria

4.1. Logische alternatieve beheervormen

Wat zijn logische alternatieve beheervormen? Op basis van ervaringen met vergelijkbare zwembaden in het land maar ook met zwembad De Wel komen de volgende logische beheervormen naar voren.

1. Gemeentelijk beheer

Beheer en exploitatie van zwembad De Wel blijft in handen van de gemeente Nieuwkoop.

2. Verzelfstandigd beheer: extern

Beheer en exploitatie van zwembad De Wel wordt ondergebracht bij een speciaal voor deze taak op te richten BV of stichting. Deze BV of stichting is geen onderdeel van een andere sportorganisatie.

3. Verzelfstandigd beheer: uitbesteed

Beheer en exploitatie van zwembad De Wel gaan over naar een private partij, in de regel een landelijk opererend exploitatiebedrijf zoals Optisport en Sportfondsen.

4. Interregionale samenwerking: uitbesteed

Voor beheer en exploitatie wordt aansluiting gezocht bij een sportorganisatie in een nabij liggende gemeente, zoals Thermen2 (Alphense zwembaden) en Sportbedrijf Kaag en Braassem (met onder andere zwembad De Tweesprong).

Bij het onderzoek is informatie betrokken afkomstig van:

- de directeur van Thermen2, de heer R. Pielstroom;
- de bestuurder-directeur van sportbedrijf Kaag en Braassem, de heer Koops.

5. Interregionale samenwerking: gezamenlijk sportbedrijf

De gemeenten Nieuwkoop en Kaag en Braassem werken toe naar een gezamenlijk sportbedrijf. Eerst wordt beheer en exploitatie van zwembad De Wel bij dit sportbedrijf ondergebracht, later mogelijk ook andere voorzieningen en functies zoals binnensport, buitensport en buurtsportcoaches. De keuze voor eventueel aanhaken bij sportbedrijf Kaag en Braassem komt vooral voort uit het volgende:

- sportbedrijf Kaag en Braassem bestaat al. De infrastructuur rondom dit sportbedrijf is al gerealiseerd;
- de aandelen van dit sportbedrijf zijn voor 100% in handen van de gemeente Kaag en Braassem. Het publieke belang is hiermee gemaximaliseerd;
- de gemeenten Nieuwkoop en Kaag en Braassem werken al uitgebreid samen, onder andere op het gebied van sociaal domein.

Bij het onderzoek is informatie betrokken afkomstig van:

- clustermanager sociaal domein van de gemeente Kaag en Braassem, de heer Jan Vergeer. Voorafgaand aan gedane uitspraken bij informatie-uitwisseling zijn door de clustermanager de burgemeester en verantwoordelijk wethouder

geconsulteerd. De door de clustermanager aangereikte informatie is beeldvormend en richtinggevend.

6. Afstoten (privatisering)

Beheer, exploitatie én eigendom van zwembad De Wel gaan volledig over naar een private partij.

4.2. Kenmerken, toetsingscriteria en aspecten

De beheervormen en hun kenmerken worden in het volgende hoofdstuk beschreven en getoetst aan criteria. Een en ander is naast elkaar in beeld gebracht, zodat de vergelijkbaarheid van de beheervormen voor de lezer is verbeterd.

A. Identificatie

- wie is eigenaar en wie voert het beheer uit?
- welke organisatorisch/juridische vormgeving is hierbij van toepassing?

B. Zeggenschap

- wie heeft er zeggenschap over de openstelling en tarieven van het zwembad?
- wie heeft er zeggenschap over het zwembadgebouw en groot onderhoud?

C. Bedrijfsmatig en marktgericht werken

- kan er bedrijfsmatig worden gewerkt (met de zwembadorganisatie als zwembadbedrijf, handelend vanuit ondernemerschap)?
- kan er marktgericht worden gewerkt? (met de mogelijkheid om actief in te spelen op behoeften vanuit de markt en met de bijbehorende budgetten)?

D. Zwembadgebruik

- wat kan er worden verwacht ten aanzien van het zwembadgebruik in aard en omvang van geboden zwemactiviteiten (beschrijving)?
- welke invloed heeft dit op de exploitatieresultaten (beschrijving)?

E. Personele aspecten

- wat gebeurt er met de rechtspositie van de zwembadmedewerkers?
- wat gebeurt er met de kwaliteit ten behoeve van de dienstverlening?

F. Gevolgen van ontvlechting

- welke gevolgen bestaan er voor de gemeente vanwege ontvlechting?
- welke vervanging wordt verwacht voor de ontvlochten gemeentelijke ondersteuning?

G. Financiën

- welke financiële effecten mogen er worden verwacht voor de gemeente?
- In hoeverre moet er rekening worden gehouden met fiscale consequenties?

De beschrijvingen en toetsingen zijn van toepassing op het huidige zwembad De Wel én op een nieuw zwembad, eventueel gekoppeld aan een nieuwe sporthal.

Waar sprake is van bijzonderheden is dit separaat aangegeven, met eventuele kansen en risico's.

4.3. Globale beoordeling

Bij de toetsing aan criteria en aspecten is een globale beoordeling betrokken om een beeld te krijgen van de beheervorm die het beste bij zwembad De Wel aansluit.

Deze beoordeling verloopt aan de hand van:

- ++ = zeer positief
- + = positief
- o = neutraal
- = negatief
- = zeer negatief

Deze methode van beoordelen pretendeert niet 100% wetenschappelijk te zijn, maar geeft wel een richtinggevend beeld. Waarderingen van ++, +, o, - en -- zijn waarderingen ten opzichte van elkaar.

5. Beschrijvingen en toetsingen

5.1. Identificatie

Wie is eigenaar van het zwembad en wie voert het zwembadbeheer uit? Welke organisatorische vormgeving is van toepassing?

Let op: het gaat hierbij om hoofdlijnen. Nuanceringen hierop zijn mogelijk, combinaties ook. Deze nuanceringen en combinaties zijn in dit onderzoek niet beschreven om de duidelijkheid van de getoonde informatie niet te vertroebelen.

	1	2	3	4	5	6
Beheer bij...	Gemeentelijk beheer	Verzelfstandigd beheer		Interregionale samenwerking		Afstoten
		extern	uitbesteed	uitbesteed	Gezamenlijk sportbedrijf	
		gemeente	een BV (met aandelen bij gemeente) of een stichting (met gemeentelijke betrokkenheid in bestuur)	meestal een BV (met aandelen bij moederbedrijf)		een BV (met aandelen bij gemeenten Nieuwkoop en Kaag en Braassem)
Eigendom bij...	gemeente					externe partij

1. Gemeentelijk beheer

Eigendom, beheer en exploitatie van zwembad De Wel blijven in handen van de gemeente Nieuwkoop. De gemeente Nieuwkoop blijft volledig verantwoordelijk voor beheer, exploitatie en onderhoud van zwembad De Wel. De gemeentelijke organisatie (MO, Financiën, P&O, Gebouwenbeheer, et cetera) blijft belast met het ondersteunen van de bedrijfsvoering van het zwembad en zwembadteam.

De beheervorm is beschreven als één van de vijf mogelijke scenario's, maar dient ook als vertrekpunt bij dit onderzoek. Alternatieve beheervormen zijn zo ten opzichte van de huidige beheervorm te vergelijken, wat inzichtelijkheid bevordert.

2. Verzelfstandigd beheer: extern

Beheer en exploitatie van zwembad De Wel worden ondergebracht bij een op te richten BV of stichting. Bij een BV zijn de aandelen in handen van de gemeente Nieuwkoop. Bij een stichting bestaat er betrokkenheid van de gemeente bij het bestuur, bijvoorbeeld doordat een wethouder zitting neemt in het bestuur. Afwijkingen hierop zijn mogelijk, het komt in de praktijk voor dat er geen enkele gemeentelijke betrokkenheid is binnen een bestuur van de BV of stichting.

Het zwembad is als *standalone* voorziening bij de BV of stichting ondergebracht en maakt geen deel uit van een grotere organisatie. De BV of stichting kan zwembad specifieke diensten inkopen bij een externe partij, bijvoorbeeld op het gebied van HR, ICT, administratie, techniek, et cetera. De ondersteuning van de

gemeentelijke diensten vervalt hiermee, uitgezonderd die van Gebouwenbeheer voor de begeleiding van groot onderhoud, dit is een eigenaar verplichting.

Over de onderlinge verhoudingen tussen enerzijds de BV of stichting en anderzijds de gemeente worden contractueel afspraken gemaakt onder andere over zwembadgebruik, tarieven, onderhoud, personeel en financiën. Vaak wordt gebruik gemaakt van een huur- en subsidieovereenkomst. Het nadeel van deze laatste is, dat de subsidie jaarlijks wordt toegekend waar een zwembadexploitatie voor de gewenste continuïteit gebaat is bij financiële zekerheid over meer jaren.

3. Verzelfstandigd beheer: uitbesteed

Beheer en exploitatie van zwembad De Wel gaan over naar een private partij. Deze partij -in de regel een landelijk opererend exploitatiebedrijf, Sportfondsen of Optisport- beheert en exploiteert zwembad De Wel op basis van door de gemeente vastgestelde kaders en een exploitatiebijdrage. Verwacht mag worden dat hiervoor een BV wordt opgericht met aandelen voor 100% in handen van een moederbedrijf (een externe partij).

De externe partij brengt zwembad specifieke expertises in, in de bedrijfsvoering van het zwembad. Deze dienstverlening vervangt volledig de huidige ondersteuning vanuit de gemeentelijke afdelingen (P&O, Financiën, et cetera) voor het zwembad, geen specialisatie van deze gemeentelijke afdelingen.

Onderlinge verhoudingen tussen de BV en de gemeente worden vastgelegd in een huur- en exploitatie-overeenkomst. Deze beslaat een periode van vijf of tien jaar of langer. Dit biedt de externe partij zekerheid, waardoor deze partij eerder genegen is om investeringsmogelijkheden te benutten voor een verbeterde dienstverlening en/of een verbeterd rendement.

4. Interregionale samenwerking: uitbesteed

De beheervorm varieert van samenwerking met andere zwembaden (bijvoorbeeld voor het uitwisselen van personeel) tot en met het aansluiten bij een andere sportorganisatie (met het volledig onderbrengen van beheer en exploitatie van het zwembad bij deze sportorganisatie). Het uitgewerkte scenario gaat uit van deze laatste variant.

Zowel Thermen2 (Alphense zwembaden) als Sportbedrijf Kaag en Braassem (met zwembad De Tweesprong) staan welwillend tegenover betrokkenheid bij beheer en exploitatie van zwembad De Wel. Uiteraard binnen nader overeen te komen voorwaarden. Het oprichten van een aparte BV specifiek voor het beheer en de

exploitatie van zwembad De Wel ligt voor de hand, maar dit zou door deze partijen in een vervolgtraject nader worden onderzocht.

Beide partijen kopen zwembad specifieke diensten in voor hun zwembaden, uit te breiden naar ondersteuning van zwembad De Wel en ter vervanging van de ondersteuning vanuit de gemeentelijke afdelingen van de gemeente Nieuwkoop.

Onderlinge verhoudingen tussen de BV en de gemeente worden naar verwachting vastgelegd in een huur- en exploitatie-overeenkomst of vergelijkbaar.

5. Interregionale samenwerking: gezamenlijk sportbedrijf

Toegewerkt wordt naar een gezamenlijk sportbedrijf voor de gemeenten Nieuwkoop en Kaag en Braassem.

De gemeente Kaag en Braassem heeft al een sportbedrijf. In dit sportbedrijf Kaag en Braassem zijn ondergebracht beheer en exploitatie van de sportcomplexen De Tweesprong en Het Span en de sportzalen Kaskade en De Meerkant. Het sportbedrijf verzorgt in de zomermaanden ook de personele bezetting van zwembad De Kleine Oase in Leimuiden.

De gemeente Kaag en Braassem staat in beginsel welwillend tegenover een gezamenlijk sportbedrijf. Zij benadrukt echter dat hetgeen zij inmiddels heeft opgebouwd niet zomaar terzijde zal leggen. Het gezamenlijke sportbedrijf dient vorm te krijgen met behoud van de huidige organisatie en -aanpak met een aanpassing naar een sportbedrijf waarin ook sportfuncties vanuit Nieuwkoop kunnen worden ondergebracht. Te denken valt eerst aan zwembad De Wel, daarna aan binnen- en buitensportaccommodaties en de buurtsportcoaches.

Sportbedrijf Kaag en Braassem functioneert nu onder De Tweesprong BV, met aandelen in handen van de gemeente Kaag en Braassem. Bij een gezamenlijk sportbedrijf wordt dit aangepast naar een andere BV met een andere naam. De aandelen van deze op te richten BV komen dan in handen van de gemeenten Nieuwkoop en Kaag en Braassem.

Het nieuw opgerichte sportbedrijf brengt zaken met zich mee die een kritische beoordeling vereisen:

- Sportbedrijf Kaag en Braassem is al een volwaardig sportbedrijf. Bij aansluiting van eerst alleen zwembad De Wel en pas op termijn de andere voorzieningen en functies ontstaat een organisatie -het nieuwe sportbedrijf- met partners -de gemeenten Nieuwkoop en Kaag en Braassem- met onevenwichtige inbreng en belangen waar een organisatie is gewenst met evenwichtige onderlinge verhoudingen in inbreng, belangen, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en verplichtingen;
- de geboden dienstverlening vanuit het gezamenlijke sportbedrijf brengt geldstromen met zich mee vanuit de gemeenten Nieuwkoop en Kaag en Braassem. Deze geldstromen zijn bedoeld voor de 'eigen' voorzieningen en

functie en dienen als zodanig rechtmatig te kunnen worden verantwoord. Dit vraagt te zijner tijd nadrukkelijke aandacht.

6. Afstoten

De meest zuivere vorm van privatisering¹. Beheer, exploitatie, onderhoud én eigendom van zwembad De Wel gaan volledig over naar een private partij. Deze private partij richt naar verwachting een BV op voor het beheer van het zwembad. Aan de overdracht van het zwembad en de exploitatie aan de private partij worden voorwaarden gesteld, maar de afdwingbaarheid op het voldoen daaraan door de externe partij is beperkt, omdat het eigendomsrecht en de aandelen van de BV in handen zijn van de private partij. Dit is risicovol voor de gemeente Nieuwkoop: de externe partij bepaalt in hoeverre zij/hij tegemoet wil komen aan de wensen van de gemeente bij de geboden dienstverlening van het zwembad, de kwaliteit hiervan en de gehanteerde tarieven. De risico's voor de gemeente nemen toe naarmate meer bij de overgang wordt betrokken, bijvoorbeeld ook een sporthal.

5.2. Zeggenschap over...

Wie heeft zeggenschap over de openstelling en de tarieven van de zwembaden?
Wie heeft zeggenschap over het zwembadgebouw en groot onderhoud?

	1	2	3	4	5	6
	Gemeentelijk beheer	Verzelfstandigd beheer		Interregionale samenwerking		Afstoten
		extern	uitbesteed	uitbesteed	Gezamenlijk sportbedrijf	
Openstelling en tarieven	gemeente	gemeente / externe partij				externe partij
Gebouw en groot onderhoud	gemeente				externe partij	
Beoordeling	++	+	+/-	+/-	+	--

De beoordeling baseert zich op het volgende.

1. Gemeentelijk beheer

De gemeente heeft de volledige zeggenschap over de openstellingstijden en tarieven van het zwembad, alsmede over de instandhouding en het groot onderhoud van het zwembad.

2. Verzelfstandigd beheer: extern

Openstelling en tarieven

De gemeente bepaalt de voorwaarden voor de openstelling en de hoogte van de tarieven bij het zwembadbeheer door de externe partij. Buiten hetgeen de gemeente bepaalt, heeft de externe partij de vrijheid om ondernemerschap te benutten en naar eigen inzicht te handelen. Met eventueel aanvullende

¹ Privatisering is een containerbegrip. In de praktijk worden veelvuldig ook de beheervormen 2, 3 en 4 als privatisering aangeduid.

activiteiten en zelf bepaalde tarieven. De zeggenschap hierover ligt volledig bij de externe partij. In hoeverre de externe partij hiervan gebruik maakt, is de vraag: deze functioneert met het zwembad als *stand-alone* voorziening met een bestuur bestaande uit vrijwilligers en met grotendeels de huidige medewerkers.

Instandhouding en groot onderhoud

De zeggenschap over de instandhouding en het groot onderhoud van het zwembad ligt volledig bij de gemeente. De gemeente voert het groot onderhoud uit en de externe partij het klein onderhoud. Een demarcatielijst bepaalt wie waarvoor verantwoordelijk is en wie wat bekostigt. In de praktijk bestaan er soms grijze gebieden, waar partijen dan in goed overleg moeten uitkomen.

3. Verzelfstandigd beheer: uitbesteed

Openstelling en tarieven

Als bij '2'. Doordat beheer en exploitatie zijn uitbesteed aan een landelijk opererend exploitatiebedrijf komen activiteiten in beeld die zich elders hebben bewezen. De externe partij heeft zeggenschap over deze extra activiteiten. Financieel gunstige effecten hiervan komen ten gunste van de exploitatie.

Instandhouding en groot onderhoud

De zeggenschap over instandhouding en groot onderhoud van het zwembad blijft bij de gemeente. Desgewenst hevelt de gemeente binnen voorwaarden de uitvoering van groot onderhoud over naar de externe partij. Deze externe partij heeft ruime ervaring met en is toegerust op de verzorging van groot onderhoud. Eventuele discussies over grijze gebieden tussen groot en klein onderhoud (voor gemeente of externe partij?) vervallen hiermee, evenals de huidige ondersteuning vanuit Gebouwenbeheer voor dit groot onderhoud. Vanzelfsprekend moeten afspraken hierover tussen de gemeente en externe partij goed worden vastgelegd.

4. Interregionale samenwerking: uitbesteed

Openstellingstijden en tarieven

Als bij '2', maar: doordat een nabijgelegen zwembadorganisatie bij het beheer en de exploitatie van zwembad De Wel is betrokken, bestaat er een grote binding met het verzorgingsgebied van zwembad De Wel. De koppeling van activiteiten met

die van andere nabijgelegen zwembaden komt in beeld, bijvoorbeeld in de vorm van arrangementen. De zeggenschap hierover ligt bij de externe partij.

Instandhouding en groot onderhoud

Als bij '2'. Eventueel kan worden overwogen om de uitvoering van groot onderhoud aan de externe partij uit te besteden (als bij '3'). Zowel Thermen2 als Sportbedrijf Kaag en Braassem doen dit al voor hun zwembaden en voorzieningen.

5. Interregionale samenwerking: gezamenlijk sportbedrijf

Openstellingstijden en tarieven

Als bij '4'.

Instandhouding en groot onderhoud

De uitvoering van het groot onderhoud ligt bij het sportbedrijf en verloopt op basis van door beide gemeenten goedgekeurde (meerjaren) onderhoudsplannen. Zo houdt de gemeente zeggenschap over instandhouding en groot onderhoud, maar blijft zij weg bij de uitvoering. Haar zeggenschap over groot onderhoud is groter dan bij de scenario's '3' en '4' en wordt daardoor hoger gewaardeerd.

6. Afstoten

De zeggenschap over het zwembad en het hiermee samenhangende activiteiten-aanbod is volledig overgegaan naar de externe partij. De gemeente heeft geen grip op het zwembad. Onzeker is of het zwembad wordt gebruikt en onderhouden zoals door de gemeente gewenst.

Eventuele toevoeging sporthal

Indien voor de exploitatie van de horeca derden worden betrokken -bijvoorbeeld de huidige horecapachter van De Steupel- dienen er goede afspraken te worden gemaakt over onderlinge verhoudingen (rechten, verantwoordelijkheden en verplichtingen). Enig risico bestaat er op negatieve effecten van 'twee kapiteins op één schip'. Voorbeeld: de horecapachter dient er ook voor de zwembadbezoekers te zijn op voor hem minder renderende tijden. Dit kan spanning opleveren.

5.3. Bedrijfsmatig en marktgericht werken

Kan er bedrijfsmatig worden gewerkt, met het zwembad als zwembadbedrijf, handelend vanuit ondernemerschap? Kan er marktgericht worden gewerkt, met de mogelijkheid om actief in te spelen op behoeften vanuit de markt en met de benodigde bijbehorende budgetten?

Bedrijfsmatig
werken?

Marktgericht
werken?

1	2	3	4	5	6
Gemeentelijk beheer	Verzelfstandigd beheer		Interregionale samenwerking		Afstoten
	extern	uitbesteed	uitbesteed	Gezamenlijk sportbedrijf	
nee	ja				
nee	ja				

-	+	++	++	++	++
---	---	----	----	----	----

1. Gemeentelijk beheer

Bedrijfsmatig werken

Het zwembad is gebonden aan de gemeentelijke systemen, niet gericht op het exploiteren van een zwembad. Doorgaan op de huidige voet betekent behoud van deze beperkingen in bedrijfsmatig werken.

Marktgericht werken

Ook het marktgericht werken kent beperkingen. Zo is voor het inspelen op marktontwikkelingen aan de hand van nieuwe kansrijke activiteiten met benodigde extra personeelsinzet eerst goedkeuring van de gemeenteraad nodig (formaties staan voor langere perioden vast). De beperkingen in marktgericht werken worden tevens aangetoond door de afwezigheid van een marketing- en promotiebudget. Binnen de gemeente is een communicatieafdeling aanwezig, maar deze heeft andere prioriteiten dan het zwembad.

2. Verzelfstandigd beheer: extern

Bedrijfsmatig werken

Het zwembad is uit de gemeentelijke structuren ontvlochten en de externe partij is in staat gesteld om uiteenlopende beslissingen te nemen met direct resultaat op de werkvloer, bijvoorbeeld over verbeterde schoonmaak en lagere schoonmaakkosten. Waar nodig wordt zwembad specifieke dienstverlening ingekocht wat het bedrijfsmatig werken versterkt. Cruciaal is de rol van de manager, deze zal stevig moeten inzetten op de transitie naar een nieuwe verbeterde zwembadorganisatie. Deze is niet direct te verwachten van het nieuwe zwembadbestuur (vrijwilligers) of de medewerkers (handelen zoals zij gewend zijn).

Marktgericht werken

De organisatie is in staat gesteld om marktgericht te werken. Ook hier is veel afhankelijk van de manager vanwege het zwembad als *standalone* voorziening. Zet de nieuwe manager in op consolidatie (we doen wat we deden, want daarop is nooit kritiek gekomen)? Of zet deze in op een verbeterde dienstverlening en exploitatieresultaten? De mogelijkheid voor een verbeterde marketing- en communicatie-aanpak is aanwezig, maar moet nog volledig worden ontwikkeld.

3. Verzelfstandigd beheer: uitbesteed

Bedrijfsmatig werken

De externe partij vliegt mensen, methoden en middelen in om het zwembad bedrijfsmatig te laten werken. Zo mag de inpassing van een zwembad specifieke administratiesysteem met managementinformatie worden verwacht voor het sturen en grip houden op de exploitatieresultaten (maximaliseren van exploitatie-

inkomsten en beheersen van exploitatie-uitgaven). Hieraan zijn kosten verbonden die door effectiever en efficiënter werken moeten worden terugverdiend.

Marktgericht werken

De externe partij werkt bij uitstek marktgericht, gedwongen door de opgelegde gemeentelijke kaders en de noodzaak om binnen de hieraan verbonden financiële voorwaarden de zwembadexploitatie te verzorgen. Accent ligt op het verzorgen van zwemlessen, want deze zijn financieel renderend en sluiten aan bij de gemeentelijke kerntaak van het zwembad: zorgen voor zwemveiligheid. Gebruikelijk is dat er budget wordt gereserveerd voor marketing en promotie, het zwembad wordt ondersteund door de landelijke organisatie (moederbedrijf).

4. Interregionale samenwerking: extern

Bedrijfsmatig werken

De externe partij werkt bedrijfsmatig, zij is eerder verzelfstandigd. Voor zover de partij niet beschikt over de benodigde zwembad specifieke systemen, worden deze ingekocht. Soms bij de landelijk opererende exploitatiebedrijven, soms bij lokale leveranciers. Niet altijd zwembadspecifiek, dan wel financieel gunstiger.

Marktgericht werken

De externe partij werkt marktgericht. De partij is goed bekend met de lokale markt en kan daar goed op inspelen. Budgetten worden gereserveerd voor marketing- en promotie-aangelegenheden en gezamenlijke arrangementen met nabij gelegen zwembaden liggen voor de hand.

5. Interregionale samenwerking: gezamenlijk sportbedrijf

Bedrijfsmatig werken

Als bij '4'.

Marktgericht werken

Als bij '4'.

6. Afstoten

Het zwembad is volledig in ondernemershanden gevallen. De externe partij heeft de vrijheid om bedrijfsmatig en marktgericht te werken.

5.4. Zwembadgebruik

Wat kan er worden verwacht ten aanzien van het zwembadgebruik? Welke invloed heeft dit op de exploitatieresultaten (beschrijving)?

Verwachting tav
zwembadgebruik

1	2	3	4	5	6
	Vezelfstandigd beheer		Interregionale samenwerking		
Gemeentelijk beheer	extern	uitbesteed	uitbesteed	Gezamenlijk sportbedrijf	Afstoten
onveranderd	als huidig	licht toenemend			onbekend
onveranderd	als huidig	licht gunstig			onbekend

Invloed op exploitatieresultaten					
Beoordeling	+/-	+	++	++	++
					--

1. Gemeentelijk beheer

Doorgaan op de huidige voet betekent behoud van het huidige activiteitenaanbod en voortzetting van de hieruit voortkomende huidige exploitatie-inkomsten.

2. Verzelfstandigd beheer: extern

Grotendeels als bij '1'. De zwembadorganisatie is in handen gegeven van een stichtingsbestuur of bestuur van een BV, beide met bestuurders op vrijwillige basis en met directe invloed vanuit de gemeente (vanwege betrokkenheid in bestuur). Veilig is om vooral niet veel af te wijken van het huidige zwembadgebruik en de huidige exploitatieresultaten, ook omdat de zwembadexploitatie volledig op zichzelf is aangewezen (*stand-alone* voorziening) en ondernemerschap vooral van de manager moet komen.

3. Verzelfstandigd beheer: uitbesteed

De externe partij stuurt op het optimaliseren van de exploitatie door binnen de gestelde kaders marktpotenties te benutten en de exploitatie-inkomsten positief te beïnvloeden. Dat geldt zowel voor het activiteitenaanbod als voor de tarieven. Niet-renderende activiteiten worden afgestoten (bijvoorbeeld een zondagmiddag als er weinig bezoekers zijn met tegelijkertijd hoge personeelskosten) en renderende activiteiten worden toegevoegd (zwemlessen, voor zover mogelijk).

Op het moment van schrijven van dit rapport zijn de tarieven van zwembad De Wel lager dan die van omliggende zwembaden. De externe partij verhoogt deze tot die van omliggende zwembaden. Ook mag worden verwacht dat er een einde komt aan het gratis weggeven van koffie of thee bij doelgroep activiteiten. Dit gebeurt nu als vorm van serviceverlening en is in de zwembadbranche zeer ongebruikelijk.

4. Interregionale samenwerking: uitbesteed

Als bij '3'.

5. Interregionale samenwerking: gezamenlijk sportbedrijf

Als bij '3' en '4'.

6. Afstoten

Het activiteitenaanbod is afhankelijk van de wensen van de externe partij. Verwacht mag worden dat niet-rendabele activiteiten uit dit activiteitenaanbod vervallen. Te denken valt aan activiteiten zoals het Meer Bewegen voor Ouderen, het Vitaliteitszwemmen, Gewichtig zwemmen en op veel tijdstippen het Banenzwemmen.

Eventuele toevoeging sporthal

Bij een goede afstemming tussen zwembad en sporthal komen synergievoordelen in beeld. Mogelijk te behalen via een breder activiteitenaanbod (combinaties),

maar ook via een effectievere personele bezetting en hiermee samenhangende kosten. Het beheer van de sporthal kan er relatief eenvoudig 'bij' worden gedaan.

5.5. Personele aspecten

Wat gebeurt er met de rechtspositie van de zwembadmedewerkers? Wat gebeurt er met hun kwaliteit ten behoeve van de dienstverlening?

	1	2	3	4	5	6
	Gemeentelijk beheer	Verzelfstandigd beheer		Interregionale samenwerking		Afstoten
		extern	uitbesteed	uitbesteed	Gezamenlijk sportbedrijf	
Rechtspositie medewerkers	onveranderd	cao Zwembaden				onbekend
Kwaliteit dienstverlening	onveranderd	Wet- en regelgeving + nader te bepalen gemeentelijke uitgangspunten + inzichten van externe partij				onbekend
Beoordeling	++/o	+	++/+	++/+	++	--

1. Gemeentelijk beheer

Rechtspositie medewerkers

De cao Gemeenten blijft van toepassing op de zwembadmedewerkers met een arbeidsovereenkomst met de gemeente Nieuwkoop. Deze cao brengt voor de medewerkers veel gunstiger voorwaarden mee dan de meest gehanteerde cao binnen de zwembranche, de cao Zwembaden. Op fulltime basis scheelt dit financieel snel enkele honderden euro's per maand, door gemiddeld hogere lonen maar zeker ook door de onregelmatigheidstoeslag (ORT), toeslag voor overwerk en het individueel keuzebudget (IKB). ORT zorgt voor toeslagen bovenop het normale loon bij werken vroeger dan 8.00 uur, later dan 18.00 uur en op zaterdag en op zondag (tot 65% extra). Bij vervanging van een collega geldt ook een toeslag. Toeslag op toeslag komt voor. IKB zorgt voor extrabudget van 17,05% van het loon inclusief vakantietoeslag. De cao Zwembaden houdt rekening met een vakantietoeslag van 8%.

Kwaliteit van dienstverlening

Bij de dienstverlening van het zwembad spelen de medewerkers een grote rol. Of deze medewerkers zorgen voor kwaliteit is vooral afhankelijk van hun persoonlijke inzet en hoe zij door het management worden aangestuurd. De afgelopen jaren hebben aangetoond dat het zeer moeilijk was om maximale kwaliteit te bieden. Zo zijn er binnen relatief korte tijd meer leidinggevenden bij het zwembad gekomen en vertrokken. De zwembadmedewerkers hebben lange tijd hun eigen plan getrokken en dat zorgde niet altijd voor de beste prestaties. Het is en blijft een opgave om hierin verandering te brengen. Bij voortzetting van gemeentelijk beheer van het zwembad moet de toekomst uitwijzen of dit kans van slagen heeft.

2. Verzelfstandigd beheer: extern

Rechtspositie medewerkers

Als uitgangspunt geldt 'mens volgt werk'. De externe partij is verplicht om de aan het zwembad verbonden medewerkers met een dienstverband voor onbepaalde

tijd over te nemen op basis van gelijke dan wel gelijkwaardige primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden. Verwacht wordt dat deze medewerkers overgaan naar de cao Zwembaden, de in de branche meest voorkomende cao. Daar waar de cao Zwembaden minder gunstige voorwaarden heeft dan de cao Gemeenten dient het verschil voor deze medewerkers te worden gecompenseerd. In dit verband stelt de gemeente voor de over te nemen medewerkers in het kader van het Sociaal Statuut een Sociaal Plan op. Bij een eventuele overname zal er een stappenplan moet worden gevolgd, waarbij zorgvuldigheid essentieel is. Nieuwe medewerkers worden aangesteld op basis van de cao Zwembaden, soberder dan de cao Gemeenten. Op termijn resulteert dit in een kostenbesparing.

Kwaliteit van dienstverlening

De externe partij dient voor alle activiteiten zorg te dragen voor voldoende en overeenkomstig de activiteit gekwalificeerd personeel. Wet- en regelgeving is hierbij de ondergrens. Voor het naleven hiervan kan de gemeente verlangen dat de externe partij het Keurmerk Veilig en Schoon behoudt. Daarnaast kan de gemeente aanvullende voorwaarden verbinden waaraan een externe partij moet voldoen, in de vorm van een licentie voor zwemonderwijs en andere eisen.

3. Verzelfstandigd beheer: uitbesteed

Rechtspositie medewerkers

Als bij '2'.

Kwaliteit van de dienstverlening

Als bij '2'. Daar bovenop: de externe partij werkt met collectief ontwikkelde concepten voor sport- en beweegactiviteiten (ouderen, kwetsbaren), fitness (*healthclubs*) en horeca (gezonde kantine). Dit helpt het lokale zwembad dienstverlening aan te bieden die zij anders eerst zelf moet ontwikkelen, wat tijd en geld kost en dan sneller achterwege blijft. Vanuit de moederorganisatie zijn verder vakinhoudelijke trainingen in te brengen, die de medewerkers van meer vakinhoudelijke bagage voorzien.

4. Interregionale samenwerking

Rechtspositie medewerkers

Als bij '2'.

Kwaliteit van de dienstverlening

Als bij '2'. Daar bovenop: de externe partij is goed thuis in de regio en haalt hier voordeel uit, bijvoorbeeld in de vorm van gezamenlijke arrangementen. Door gezamenlijke trainingen en/of de mogelijke uitwisseling van medewerkers waarbij nieuwe ervaringen worden opgedaan, wordt de kwaliteit van deze medewerkers versterkt. Het is echter niet gezegd dat het werken in een nabijgelegen zwembad

positief door de medewerkers van zwembad De Wel wordt beoordeeld. Het gedachte voordeel van kwaliteitsverbetering vervalt dan.

5. Verzelfstandigd beheer: gezamenlijk sportbedrijf

Rechtspositie medewerkers

Als bij '4'.

Kwaliteit van de dienstverlening

Als bij '4'.

6. Afstoten

De externe partij is verplicht om de aan zwembad De Wel verbonden vaste medewerkers over te nemen. Wat daarna gebeurt, is aan de externe partij en onbekend. Dat geldt ook voor de kwaliteit van de dan geboden dienstverlening.

5.6. Gevolgen van ontvlechting

Welke gevolgen kunnen er voor de gemeente worden verwacht vanwege de ontvlechting van zwembad De Wel uit de gemeentelijke structuren? En welke vervanging is er dan voor de ontvlochten gemeentelijke ondersteuning?

	1	2	3	4	5	6
	Gemeentelijk beheer	Vorzelfstandigd beheer		Interregionale samenwerking		Afstoten
		extern	uitbesteed	uitbesteed	Gezamenlijk sportbedrijf	
Ondersteuning vanuit gemeente	n.v.t.	vervalt m.u.v. die van Gebouwenbeheer			vervalt volledig	
Vervanging vanuit externe partij	n.v.t.	moet worden ingekocht	wordt ingebracht vanuit moederbedrijf	deels ingebracht, deels ingekocht		onbekend
Beoordeling	0	+	++/+	++/+	++/+	--

1. Gemeentelijk beheer

Er zijn geen gevolgen vanwege ontvlechting. Beheer en exploitatie van zwembad De Wel blijft verlopen met niet zwembadspecifieke systemen en de daaraan verbonden consequenties.

2. Verzelfstandigd beheer: extern

De benodigde ondersteuning vanuit de gemeente Nieuwkoop (administratie, salarisadministratie, personeelszaken, ICT, inkoop energie, inkoop schoonmaak, verzekeringen, et cetera) wordt uit de gemeentelijke structuren gelicht. Hiermee blijven er kosten achter bij de gemeente die in de loop der tijd wegvallen (desintegratiekosten).

De externe partij (vrijwilligers bestuur, nog aan te stellen manager) moet op zoek naar geschikte vervanging van de gemeentelijke ondersteuning. Deze vervanging wordt ingekocht bij externe leveranciers en/of bij een landelijk opererend exploitatiebedrijf. Naar verwachting blijft de ondersteuning van Gebouwenbeheer voor de verzorging van groot onderhoud behouden, een eigenaar verplichting.

Aan de inbreng van vervangende zwembad specifieke ondersteuning zijn kosten verbonden (vervangingskosten).

Eenmalige werkzaamheden voor de gemeente en/of de externe partij betreffen de oprichting van een BV of stichting, het opstellen van statuten, het opstellen van een sociaal plan, begeleiding van medewerkers bij de overgangsfase, et cetera (dit zijn implementatiekosten).

Daar waar de cao Zwembaden minder gunstige voorwaarden heeft dan de cao Gemeenten zal het verschil voor de over te nemen medewerkers met een dienstverband voor onbepaalde tijd moeten worden gecompenseerd (Sociaal Plan). Nieuwe medewerkers worden aangesteld op basis van de cao Zwembaden.

Samengevat moet rekening worden gehouden met (raming):

Soort kosten	Omschrijving	Effect
Implementatie	Oprichting BV, statuten, contracten, opstellen Sociaal Plan, begeleiding personeel, et cetera. Kosten liggen hoger of lager, afhankelijk van uitbesteden versus zelf doen.	kosten erbij, incidenteel: € 30.000
Desintegratie	Kosten die achterblijven bij de gemeente (P&O, Financiën, et cetera). De hoogte van deze kosten is afhankelijk van de mogelijkheden voor kostenreductie binnen de gemeente en/of doorberekening elders in plaats van naar het zwembad.	doorlopende kosten, structureel maar afnemend: van € 63.000 tot € 0
Vervanging	Voor het wegvallen van de gemeentelijke ondersteuning komt in de plaats zwembad specifieke dienstverlening van externe partijen.	kosten erbij, structureel raming: € 40.000 tot € 60.000
Sociaal Plan	Voor het opvangen van het verschil tussen de oude en nieuwe rechtspositie. Op termijn zijn alle medewerkers ingeschaald volgens de cao Zwembaden en zijn er geen medewerkers meer in dienst met een oorspronkelijk gemeentelijk dienstverband.	doorlopende kosten, structureel maar afnemend: € 15.000 tot € 20.000 per fte (de formatie van zwembad De Wel: 8,31 fte)

Let op:

de geraamde financiële effecten betreffen alleen ontvlechting. Financiële effecten vanwege eventueel meerbezoek, efficiëntere personeelsinzet, taakstellende besparingen en dergelijke zijn niet meegenomen.

3. Verzelfstandigd beheer: uitbesteed

Als bij '2', maar de ingebrachte ondersteuning (dienstverlening van de moederorganisatie) is volledig zwembadspecifiek. Zo zijn administratie en management-informatie gericht op zwembadexploitaties en niet afkomstig van een lokaal administratiekantoor. HR-zaken gaan over de cao Zwembaden en niet over HR-zaken in het algemeen. De manager die een cruciale rol vervult bij het effectief en efficiënt exploiteren van het zwembad wordt gevoed met actuele, relevante zwembadkennis. Dat geldt ook voor de technische dienst van een

zwembad. Desgewenst neemt de private partij de verzorging van het groot onderhoud over.

4. Interregionale samenwerking: extern

Als bij '2', waarbij de ingebrachte ondersteuning soms vanuit de sportorganisatie zelf komt, soms van leveranciers en soms van een gecontracteerd landelijk exploitatiebedrijf.

5. Interregionale samenwerking: gezamenlijk sportbedrijf

Als bij '4'.

6. Afstoten

De ondersteuning vanuit de gemeente vervalt. Onbekend is hoe de externe partij verder handelt.

5.7. Financiën

Welke financiële effecten mogen er worden verwacht voor de gemeente?²

In hoeverre moet er rekening worden gehouden met fiscale consequenties?

	1	2	3	4	5	6
	Gemeentelijk beheer	Verzelfstandigd beheer		Interregionale samenwerking		Afstoten
		extern	uitbesteed	uitbesteed	Gezamenlijk sportbedrijf	
Effect voor gemeente	n.v.t.	neutraal	gunstig	licht gunstig		
Fiscale consequenties	n.v.t	BTW-onbelaste exploitatie blijft	wordt BTW-belaste exploitatie	blijft BTW-onbelast: sportbedrijf K en B wordt BTW-belast: Thermen2		onbekend
Beoordeling	o	o/-	+	+	+/o	+

² Er zijn bij dit onderzoek geen uitgebreide berekeningen gedaan. Financiële effecten zijn bij de verzelfstandigde beheervormen eerst te ontlenen aan te zijner tijd aangereikte aanbiedingen van externe partijen, afhandeling met de Belastingdienst en bij desintegratie en Sociaal Plan pas na jaren te inventariseren.

1. Gemeentelijk beheer

Verwacht wordt:

- exploitatieresultaten in de lijn liggen van de afgelopen jaren;
- gemeentelijke kosten voor het zwembad in de lijn van de afgelopen jaren;
- geen weerstandsvermogen nodig. De gemeente draagt in alle gevallen het volledige financiële exploitatietekort.

2. Verzelfstandigd beheer: extern

Verwacht wordt:

- vergelijkbare exploitatieresultaten met de afgelopen jaren;
- licht gunstige exploitatie-inkomsten, vooral door ophoging van de tarieven naar een marktconform niveau. De manager heeft door het zwembad als *stand-alone* voorziening verder nauwelijks middelen voor verbetering;
- hogere exploitatie-uitgaven. Zwembad specifieke ondersteuning moet worden ingekocht, de manager zoekt naar beste kunnen naar kosten-beheersende maatregelen;
- de licht gunstige exploitatie-inkomsten en kosten beheersende maatregelen moeten de extra kosten voor zwembad specifieke ondersteuning compenseren. Onzeker is of dit lukt;
- weerstandsvermogen gewenst, zodat de zwembadexploitatie niet bij de eerste de beste financiële tegenslag omvalt.

3. Verzelfstandigd beheer: uitbesteed

Verwacht wordt:

- gunstige exploitatieresultaten ten opzichte van de afgelopen jaren;
- landelijk opererende exploitatiebedrijven hanteren beproefde marktgerichte concepten en zijn scherp op het toevoegen van renderende activiteiten en het laten vervallen van niet-renderende activiteiten;
- beheersing van exploitatie-uitgaven. Voortkomend uit continu beoordeling van uitgaven aan ervaringscijfers, een scherpe beoordeling van de benodigde personeelsinzet en collectieve afspraken met leveranciers;
- overgang van een BTW-onbelaste naar een BTW-belaste zwembad-exploitatie, financieel gunstig doordat de Belastingdienst zwembad-exploitaties van landelijk opererende exploitatiebedrijven als winstbeogend kwalificeert;
- meerinkomsten en mindere uitgaven compenseren de kosten voor ingebrachte zwembad specifieke ondersteuning voor het zwembad;
- het exploitatiebedrijf zorgt voor voldoende weerstandsvermogen. Dit zal grotendeels worden doorberekend aan de gemeente;
- de gemeente dient ervoor te zorgen dat het profijt van financieel gunstigere exploitatieresultaten binnen de exploitatie blijft en niet naar derden vloeien. Dit risico kan binnen de exploitatievoorwaarden worden afgedekt.

4. Interregionale samenwerking: extern

Verwacht wordt:

- licht gunstige exploitatieresultaten ten opzichte van de afgelopen jaren;
- nabijgelegen sportorganisaties kunnen met gezamenlijke arrangementen werken en zijn ook scherp op het toevoegen van renderende activiteiten en het laten vervallen van niet-renderende activiteiten;
- beheersing van exploitatie-uitgaven. Scherpe beoordeling van prijs/kwaliteitverhouding van dienstverlening leveranciers, continu

beoordeling van uitgaven en een scherpe beoordeling van benodigde personeelsinzet;

- wel/niet overgang van een BTW-onbelaste naar een BTW-belaste zwembad-exploitatie is afhankelijk van de partij waarmee wordt samengewerkt. Thermen2 heeft wel een BTW-belaste exploitatie, Sportbedrijf Kaag en Braassem niet;
- de externe partij vraagt de gemeente om inbreng weerstandsvermogen of doet dit niet. In dat laatste geval zal de externe partij bij een financiële tegenvaller weer snel een beroep op de gemeente Nieuwkoop doen.

5. Interregionale samenwerking: gezamenlijk sportbedrijf

Als bij '4', maar met aandachtspunt 'weerstandsvermogen'. De gemeente Nieuwkoop brengt deze in of geeft een garantiestelling af. Voordelig is verder dat de schaalgrootte van het sportbedrijf toeneemt, eerst door toevoeging van het zwembad en op termijn eventueel de binnensport- en buitensportaccommodaties.

6. Afstoten

Feitelijk onbekend. Maar verwacht mag worden dat bij eigendomsoverdracht een incidentele vergoeding van toepassing is van de externe partij aan de gemeente.

6. Kortom

6.1. Beheervormen op een rij

Op basis van de inventarisaties en beschrijvingen komen onderstaande richtinggevende toetsingsresultaten naar voren.

++ = zeer positief o = neutraal - = negatief
+ = positief -- = zeer negatief

	1	2	3	4	5	6
	Gemeentelijk beheer	Verzelfstandigd beheer		Interregionale samenwerking		Afstoten
		extern	uitbesteed	uitbesteed	Gezamenlijk sportbedrijf	
Zeggenschap	++	+	+/o	+/o	+	--
Bedrijfsmatig en marktgericht werken	-	+	++	++	++	++
Zwembadgebruik	+/o	+	++	++	++	--
Personele aspecten	++/o	+	++/+	++/+	++	--
Gevolgen van ontvlechting	o	+	++/+	++/+	++/+	-
Financiën	o	o/-	+	+	+/o	+
Eindbeoordeling	+/o	+	++/+	++/+	++	-

Hierna volgen uitkomsten op hoofdlijnen.

Gemeentelijk beheer

De gemeente Nieuwkoop beheert en exploiteert zwembad De Wel, maar zij vervult deze uitvoerende taak niet effectief en niet efficiënt. Bovendien neemt de rentabiliteit van de gemeentelijke investeringen in het zwembad af, doordat het zwembadgebruik afneemt en de kosten sneller toenemen dan de baten. De gemeentelijke systemen zijn niet ingericht op het exploiteren van een zwembad en het wordt steeds lastiger om tegemoet te komen aan de steeds strengere wet- en regelgeving voor zwembaden. Er zijn alternatieven die minder kosten en ook beter aansluiten op de gemeentelijke uitgangspunten van hoofdstuk 3.

Afstoten

Dit is de meest zuivere vorm van privatiseren: naast beheer en exploitatie van het zwembad gaat ook de eigendom van het zwembadgebouw en de -installaties over naar een externe partij. Hiermee wordt de toekomst van het zwembad, haar dienstverlening en van (de rechtspositie van) de medewerkers onduidelijk. Dit sluit niet aan bij de uitgangspunten van de gemeente.

Verzelfstandigd beheer: extern

Deze beheervorm heeft het wél in zich om de gewenste aansluiting te vinden. De dienstverlening en de tarieven van het zwembad blijven naar wens van de

gemeente gehandhaafd en de vernieuwde organisatie heeft de vrijheid om het zwembadbedrijf effectiever en efficiënter te laten functioneren. Nadeel is dat het zwembad als *stand alone* voorziening functioneert. Het zwembad wordt bestuurd door vrijwilligers en het succes van de zwembadexploitatie wordt vooral in handen gelegd van één persoon, de zwembadmanager. Kwetsbaar. Door een verwachting van weinig verbeterde exploitatieresultaten, is verder onzeker of de voorlopig doorlopende maar afnemende ontvlechtingskosten worden goedgehaakt.

Verzelfstandigd beheer: uitbesteed

Ook deze beheervorm komt tegemoet aan de gestelde gemeentelijke uitgangspunten. Doordat het zwembad onder de paraplu komt van een gespecialiseerd landelijk zwembadbedrijf, wordt met zwembad specifieke dienstverlening continu gestuurd op effectiviteit en efficiency. Dit brengt extra kosten met zich mee, die naar verwachting worden opgevangen door verbeterde exploitatieresultaten (optimaliseren activiteiten aanbod, hanteren marktconforme tarieven, verbeteren afstemming personeelsbezetting op activiteiten aanbod, benutten van collectieve afspraken met leveranciers, et cetera). De verbeterde exploitatieresultaten zorgen naar verwachting ook voor dekking van de voorlopig doorlopende ontvlechtingskosten. Financieel voordeel wordt echter pas verwacht na een x-aantal jaar, maar is wel structureel. Bij een vervolg van dit scenario is cruciaal een verdere uitwerking van gemeentelijke uitgangspunten en eisen waaraan de exploitatie door de externe partij moet voldoen, de contractering en monitoring. De beheervorm biedt in dat geval zicht op een verbeterde bedrijfsvoering met continuïteit in de geboden zwemactiviteiten en lagere kosten.

Interregionale samenwerking: uitbesteed

Dat laatste geldt ook voor deze beheervorm. Voordeel bij deze beheervorm is dat de regionale partijen goed bekend zijn met de lokale/regionale markt en het aanbod optimaal hierop kunnen afstemmen. Ook een verdergaande uitwisseling van personeel ten gunste van de bedrijfsvoering wordt verwacht. Minder goed kan worden gebruik gemaakt van collectieve afspraken waar vooral schaalgrootte gewicht in de schaal legt. Samenwerking met zwembaden in de omgeving

bevestigt verder de gelijklopende belangen van gemeenten en versterkt daarnaast de onderlinge band tussen deze gemeenten.

Interregionale samenwerking: gezamenlijk sportbedrijf

Hoogst scorend is de vorm waarbij wordt toegewerkt naar een gezamenlijk sportbedrijf voor de gemeenten Nieuwkoop en Kaag en Braassem. Dat komt vooral doordat:

- er kan worden gebruik gemaakt van bestaande structuren en infrastructuur voor het effectief en efficiënt exploiteren van zwembad De Wel en te zijner andere sportvoorzieningen;
- de bestuurlijke zeggenschap blijft dicht bij de gemeente Nieuwkoop. De aandelen van de BV worden verdeeld onder de beide gemeenten. Bestuursfuncties worden door de gemeente aangewezen;
- dit zorgt voor een goede voedingsbodem voor het zekerstellen van de continuïteit van de gewenste dienstverlening aan de inwoners van de gemeente Nieuwkoop voor een naar verwachting aanvaardbare prijs.

Er bestaan 'mitsen en maren' die bij de besluitvorming moeten worden betrokken:

- het evenwicht binnen het nieuwe sportbedrijf is voor enige tijd uit balans. Vanuit Kaag en Braassem zijn er meer voorzieningen met omvang bij het sportbedrijf ondergebracht, vanuit Nieuwkoop eerst alleen het kleinschalige zwembad De Wel;
- er moet een behoorlijk traject worden doorlopen voordat het nieuwe sportbedrijf kan functioneren. Met duidelijkheid in onderlinge verhoudingen als het gaat om bevoegdheden, verantwoordelijkheden en verplichtingen;
- een en ander start bij ten minste een op hoofdlijnen vergelijkbare visie en aanpak als het gaat om instandhouding en beheer en exploitatie van sportvoorzieningen. Op dit moment is nog teveel onbekend. Duidelijk is dat beide gemeenten nu en dan wat moeten laten om het gezamenlijke belang niet in de weg te zitten;
- er bestaat afbreukrisico. Waar het centrale onderwerp eerst bestond uit alleen beheer en exploitatie van zwembad De Wel spreken wij nu van het optuigen van een organisatie die de zwembadfunctie en zelfs de gemeente Nieuwkoop overstijgt. Als het traject naar een gezamenlijk sportbedrijf te moeilijk blijkt te zijn of er te weinig profijt vanuit gaat voor een van de partijen dan bestaat het risico dat alle inspanningen voor niets zijn geweest.

6.2. Advies

Op basis van de beschrijvingen, uitwerkingen en toetsingen komt 'Interregionale samenwerking: gezamenlijk sportbedrijf' als hoogst scorende beheervorm naar voren. In het verlengde hiervan is het logisch voor de gemeente Nieuwkoop om de stap naar dit gezamenlijke sportbedrijf in te zetten. Het vervolg kan bestaan uit het formeren van een werkgroep met medewerkers uit beide gemeenten om de uitgangspunten bij een gezamenlijk sportbedrijf fijn te slijpen. Op basis daarvan kan dan worden bepaald welke opdracht het sportbedrijf wordt toebedeeld, welke voorzieningen en functies aan het sportbedrijf worden toegekend, hoe de

onderlinge verhoudingen tussen de gemeenten kunnen worden geregeld en welk tijdpad er aan het hele traject kan worden verbonden.

Er bestaan echter serieus te nemen 'mitsen en maren' bij deze beheervorm. De gemeente Nieuwkoop verzekert zich niet per definitie van succes bij een positief besluit over deze beheervorm. Mocht de gemeente deze 'mitsen en maren' te bezwaarlijk vinden, dan komen de beheervormen 'verzelfstandigd beheer: uitbesteed' en 'interregionale samenwerking: uitbesteed' als één na hoogst scorende scenario's naar voren. Omdat de stap naar deze beheervormen voor zwembad De Wel onderhavig is aan de aanbestedingsplicht, hoeft er op dit moment nog niet voor één van deze twee beheervormen te worden gekozen.

Een eventuele aanbesteding van beheer en exploitatie van zwembad De Wel biedt zowel de regionale organisaties Thermenz en Sportbedrijf Kaag en Braassem als de landelijke exploitatiebedrijven Sportfondsen en Optisport een kans om via een aantrekkelijke aanbieding aan de gemeente Nieuwkoop in aanmerking te komen voor een aan hen gegunde opdracht voor toekomstig beheer en exploitatie van zwembad De Wel.

Ook bij deze twee genoemde beheervormen is er huiswerk te doen. De gemeente Nieuwkoop wordt hiermee gedwongen om goed na te denken over wat zij met zwembad De Wel wil, wat zij precies van de externe partij verwacht, binnen welke kaders en met welke resultaten. Deze exercitie is zeer zinvol, zeker tegen de achtergrond van de analyse beschreven in hoofdstuk 2 'Inkijkje in huidige situatie'.

In alle gevallen is overigens het beoogde eindresultaat: continuïteit in hoogwaardige dienstverlening aan de inwoners van de gemeente Nieuwkoop binnen zo gunstig mogelijke gemeentelijk voorwaarden.

Tot slot: het profijt van een verbeterde zwembadexploitatie is niet afhankelijk van een nieuw zwembad. Advies is om hierop niet te wachten, maar om nu al naar verbetering toe te werken. Mocht er sprake zijn van clustering van een nieuwe sporthal aan het zwembad dan zijn hiervuit voordelen te verwachten, in de vorm van een breder activiteiten aanbod en een efficiëntere bedrijfsvoering.