synarchis



Rapportage

Beheersvorm zwembad De Meerval

Gemeente Wijchen

19 april 2023

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
2.	Huidige situatie	4
3.	Mogelijke beheersvormen	6
3.1	Beheersvormen	6
3.2	Criteria	7
3.3	Vergelijking exploitatiemodellen	8
4.	Advies	9
4.1	Exploitatiemodel	9
4.2	Eigendom	10
4.3	Fiscale aspecten	10
4.4	Alternatieve keuzemogelijkheid	10

1. Inleiding

Zwembad De Meerval in de gemeente Wijchen is een belangrijke voorziening voor de inwoners van Wijchen, maar voldoet op een aantal onderdelen niet meer aan de hedendaagse verwachtingen. Er wordt dan ook een renovatie van het zwembad voorbereid. Parallel daaraan speelt de vraag hoe het bestuursmodel ("governance") en de beheersvorm van het zwembad kan worden geoptimaliseerd.

De huidige eigendoms- en beheersvorm van zwembad De Meerval is complex en is mede ontstaan vanuit fiscale overwegingen die in het verleden van toepassing waren. Een gemeentelijke stichting (waarvan de burgemeester voorzitter is) heeft zwembad De Meerval in eigendom en een BV (waar een wethouder directeur van is en waarvan de gemeente 100% van de aandelen in haar bezit heeft) is verantwoordelijk voor de exploitatie van het zwembad. De medewerkers van het zwembad zijn in dienst van de BV en de BV maakt gebruik van management- en ondersteunende diensten vanuit de exploitant van het Golfbad in Oss.

De argumenten die ten grondslag lagen aan de keuze voor de hiervoor beschreven structuur zijn inmiddels niet meer van toepassing. Wel wordt de gemeente Wijchen geconfronteerd met de complexiteit van de invulling van eigenaarschap en exploitatie en de diffuse rolinvulling van gemeentelijke bestuurders binnen stichting en BV. Om deze reden wenst de gemeente de governance van het zwembad onder de loep nemen en te komen tot een gedragen alternatief voor de organisatorische en bestuurlijke inrichting van zwembad De Meerval.

Onderzoeksopzet

Om te komen tot een gedragen alternatief zijn wij dit traject gestart met een aantal interviews. Hierdoor wilden wij meer gevoel krijgen bij de bestaande situatie en de knelpunten, maar ook bij de positieve aspecten die worden ervaren. Wij hebben gesproken met:

- Een vertegenwoordiging van de stichting die eigenaar is.
- Een vertegenwoordiging van de BV vanuit de aandeelhouders/directie.
- Een vertegenwoordiging van de BV uit de zwembadorganisatie (management).
- Een vertegenwoordiging vanuit de gemeentelijke organisatie als subsidient.

Vervolgens hebben wij in een werksessie met de gemeentelijke belanghebbenden nagedacht over mogelijke alternatieve beheersvormen en de daarbij horende kenmerken. Die kenmerken hebben we gezamenlijk vertaald in indicatoren (criteria) waaraan de verschillende beheersvormen kunnen worden getoetst. Het scoren van de verschillende beheersvormen op deze criteria is ondersteunend bij het bepalen van de meest geschikte beheersvorm voor de situatie in Wijchen.

Daarnaast hebben wij specifiek ingezoomd op het eigendomsvraagstuk met betrekking tot het zwembad: ligt het voor de hand om dat bij de stichting te laten, of kan het beter worden overgedragen aan een andere partij?

In de navolgende hoofdstukken worden de resultaten van dit traject weergegeven.

2. Huidige situatie

Zoals in de inleiding is weergegeven, is de huidige eigendoms- en beheersvorm van zwembad De Meerval complex. Om zicht te krijgen op de precieze werkwijze en de positieve en negatieve ervaringen daarmee, hebben wij verschillende gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de organisaties die nu een rol spelen. De verslagen van de gesprekken zijn bijgevoegd in bijlage 1. Hieronder worden de belangrijkste conclusies per gesprek weergegeven.

Gesprek met de stichting

Vanwege de burgemeesterswissel in de gemeente Wijchen is er niet gesproken met de burgemeester als voorzitter van het stichtingsbestuur, maar met een ambtelijk bestuurslid.

De stichting is opgericht in 1989 en is eigenaar van het zwembad. De stichting verhuurt het zwembad aan de gemeentelijke vennootschap De Meerval Wijchen BV, die het bad exploiteert (de vigerende huurovereenkomst is in 1996 afgesloten).
Als eigenaar is de stichting verantwoordelijk voor het onderhoud van het zwembad. Daartoe heeft de stichting inmiddels een eigen vermogen (onderhoudsreserve) van ca. € 1mln opgebouwd ten behoeve van groot onderhoud. Dat onderhoud gebeurt uit naam van de stichting, maar wordt feitelijk ingevuld door (medewerkers van) de gemeente Wijchen. De stichting is in de praktijk niet meer dan een “lege huls”.

De bestuurders van de stichting worden formeel op persoonlijke titel benoemd, niet uit hoofde van hun functie. Het gevolg is echter dat ambtenaren die zitting hebben in het bestuur ook privé “geraakt” worden door hun bestuursfunctie. De inzet van de bestuurders wordt zo beperkt mogelijk gehouden.

Gesprek met de gemeentelijke BV (directie/aandeelhouder) en gemeentelijke opdrachtgever als subsidient

Dit gesprek is gevoerd met wethouder Schouten en een ambtenaar. Daarmee waren drie gemeentelijke rollen vertegenwoordigd in dit gesprek, wat al aantoont hoe diffuus de huidige governance is:

- De wethouder is directeur/bestuurder van de besloten vennootschap De Meerval Wijchen BV;
- Het college is aandeelhouder van de BV;
- De gemeente is subsidient/opdrachtgever van de BV.

Voorheen bestond het bestuur van de BV uit meer dan één persoon, maar sinds het aantreden van de huidige wethouder is zij alleen directeur/bestuurder. Haar betrokkenheid in die rol bestaat onder andere uit het afstemmen over de gang van zaken in de dagelijkse exploitatie (in een overleg wat ca. 1 keer in de 6 weken plaatsvindt), het fiatteren van rekeningen, het goedkeuren van investeringen, tariefstelling, et cetera. Het werkgeverschap van de medewerkers van de BV wordt met name ingevuld door het management.

De Algemene vergadering van Aandeelhouders wordt voorgezeten door wethouder Schouten. De overige collegeleden vertegenwoordigen de aandeelhouder. De AvA is meestal een formaliteit, waarin de begroting of jaarrekening wordt goedgekeurd en decharge wordt verleend. De begrote tekorten worden door de gemeente bevoorschot; een eventueel resterend tekort wordt achteraf aangevuld.

Inhoudelijk worden er door de gemeente eigenlijk geen kaders meegegeven aan de BV en liggen er ook geen duidelijke prestatieafspraken.

Wat als waardevol wordt beschouwd in de huidige werkwijze is de volledige openheid en transparantie die deze manier van werken biedt. Dat zou bij voorkeur vast moeten worden gehouden.
Maar duidelijk is dat de huidige rolverdeling leidt tot een zeer diffuus bestuursmodel, met potentieel zelfs belangenverstrengeling binnen één persoon (een aandeelhouder kan immers andere belangen hebben dan de directeur/bestuurder of de inhoudelijk opdrachtgever).

Gesprek met de gemeentelijke BV (management)

Bij het gesprek met het management van de BV waren de algemeen manager, de financieel manager (vanuit Golfbad Oss) en de gedelegeerd directeur (vanuit Golfbad Oss) aanwezig.

Een belangrijke constatering is dat de verdeling van de directietaken gecompliceerd is. Formeel is de wethouder statutair bevoegd, maar die staat op afstand van de dagelijkse bedrijfsvoering. Dat geeft problemen met de slagvaardigheid en ruimte voor creativiteit in de organisatie (bijvoorbeeld ten aanzien van onderhoud of de aanschaf van materiaal). De scheiding tussen de BV en de gemeente of de stichting is onduidelijk; niemand weet precies wie waarvoor verantwoordelijk is.
Financieel heeft de organisatie weinig speelruimte, doordat er geen reserves worden opgebouwd. Het exploitatieresultaat wordt steeds aangevuld tot “0”.

Positief is dat er wel vertrouwen wordt gevoeld. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat de gemeente weinig inhoudelijke kaders meegeeft. Het management kan zelf afwegingen maken tussen maatschappelijk en economisch belang.
Ook als aandeelhouder geeft de gemeente geen inhoudelijke sturing.

De rol van eigenaar (belegd bij stichting of elders) zou anders moeten worden ingevuld. Er moet meer duidelijkheid zijn, en meer slagvaardigheid bij de eigenaar. Wat het management betreft kan ook worden overwogen om het onderhoud geheel of gedeeltelijk bij de BV te beleggen, mits de bijbehorende middelen meekomen.

Voor een toekomstig beheermodel heeft het management behoefte aan meer zelfstandigheid en meer verantwoordelijkheden, binnen kaders. Bij voorkeur met een dienstverleningsovereenkomst. Het is belangrijk om het “kneuterige” karakter van het zwembad en de gemoedelijkheid te behouden. De stichting als eigenaar is wat het management betreft overbodig.

3. Mogelijke beheersvormen

Om tot een gedragen advies te komen ten aanzien van de toekomstige beheersvorm, is in een interactieve werksessie met gemeentelijke vertegenwoordigers (vanuit verschillende rollen en beleidsvelden) nagedacht over de mogelijke beheersvormen en hun belangrijkste kenmerken.

3.1 Beheersvormen

Er worden door ons voor zwembad De Meerval op hoofdlijnen 5 mogelijke beheersvormen onderscheiden, te weten:

1. Gemeentelijk beheer
2. Gemeentelijke BV (voor alleen het zwembad)
3. Gemeentelijke BV (voor alle sportaccommodaties + sportstimulering): sportbedrijf
4. Stichting
5. Commerciële exploitant

Wij hebben vanuit Synarchis geen intrinsieke voorkeur voor één van deze beheersvormen in relatie tot de exploitatie van zwembaden. Van alle beheersvormen zijn goede en minder goede voorbeelden te geven. De preferente beheersvorm wordt uiteindelijk vooral bepaald door de wensen van de gemeente en het belang dat wordt toegekend aan bepaalde aspecten, alsmede de realiteitswaarde van de beheersvorm in relatie tot de aard en omvang van de exploitatieopdracht en de mogelijkheden om de betreffende beheersvorm in de lokale situatie in te richten.

Hieronder wordt een korte beschrijving van de belangrijkste kenmerken van elke beheersvorm gegeven.

Gemeentelijk beheer

Bij gemeentelijk beheer valt de volledige verantwoordelijkheid voor beheer en exploitatie van het zwembad binnen de gemeentelijke organisatie. Alle medewerkers zijn in dienst van de gemeente en de exploitatie maakt direct onderdeel uit van de gemeentelijke begroting. De sturingsmogelijkheden zijn voor de gemeente maximaal en er is veelal een directe koppeling tussen maatschappelijke beleidsdoelstellingen en de exploitatie en het gebruik van het zwembad (openstelling, activiteiten, doelgroepen, tarieven, etc.). Het risico van de exploitatie ligt direct en volledig bij de gemeente.

Gemeentelijke BV (zwembad)

Met als uitgangspunt de scheiding van beleid en uitvoering wordt er in deze beheersvorm een organisatorische, financiële en juridische splitsing van taken en verantwoordelijkheden gerealiseerd. Beheer en exploitatie van het zwembad worden belegd bij een BV (of NV) met de gemeente als enig aandeelhouder. De relatie tussen de gemeente en de BV krijgt vorm door een verhuur- en dienstverleningsovereenkomst waarin meerjarig afspraken worden vastgelegd over prestaties en middelen. De gemeente blijft nagenoeg altijd eigenaar van het zwembad.

Er is sprake van een transparante rolverdeling, waarbij de kwaliteit van en de relatie met de directeur/bestuurder en de Raad van Commissarissen kritische succesfactoren zijn. Een kenmerk is dat er meestal sprake is van een goede balans tussen maatschappelijke doelen en een meer commerciële bedrijfsvoering. Het exploitatierisico ligt in eerste instantie bij de BV, maar indirect is de gemeente als aandeelhouder, opdrachtgever en eigenaar natuurlijk niet volledig gevrijwaard van risico's. Een aandachtspunt bij deze beheersvorm is de schaalgrootte van de organisatie: die maakt een adequate invulling van alle taken binnen de onderneming niet altijd mogelijk.

Gemeentelijke BV (Sportbedrijf)

Qua opzet is deze beheersvorm gelijk aan de vorige, maar in deze variant is het takenpakket van de BV groter. Niet alleen beheer en exploitatie van het zwembad, maar van alle gemeentelijke binnen- en buitensportaccommodaties kunnen in een Sportbedrijf worden ondergebracht, inclusief de sportstimuleringstaken. Het Sportbedrijf geeft optimaal invulling aan de 1-loket gedachte voor alle uitvoerende taken op het gebied van sport.

Ook in deze variant kan de schaalgrootte nog een aandachtspunt zijn. Een veel voorkomende ontwikkeling is dat gemeentelijke sportbedrijven een prikkel ervaren om zich te richten op andersoortige accommodaties binnen de eigen gemeente of sportaccommodaties in een andere gemeente in de regio (“expansiedrift”). Dat kan tot complicaties leiden.

Stichting

Bij deze beheersvorm worden beheer en exploitatie van het zwembad opgedragen aan maatschappelijk particulier initiatief in de vorm van een stichting. Vaak is er daarbij sprake van een bepaalde mate van vrijwillige inzet van bestuursleden en/of medewerkers. De omvang stichting is vaak medebepalend voor de kwaliteit en de continuïteit van het bestuur en het management.

In deze variant krijgt de relatie tussen de gemeente en de stichting vorm door een huurovereenkomst en een overeenkomst/subsidiebeschikking waarin meerjarig afspraken worden vastgelegd over de prestaties en middelen. Het ontbreken van een winstoogmerk past bij het beheer en de exploitatie van (maatschappelijke) sportaccommodaties, maar kan leiden tot een commercieel minder scherpe bedrijfsvoering. Ook in deze beheersvorm is er sprake van een transparante rolverdeling, waarbij het exploitatierisico in eerste instantie bij de stichting ligt.

Commerciële exploitant

In deze laatste beheersvorm worden beheer en exploitatie van het zwembad (via een aanbesteding) opgedragen aan commercieel particulier initiatief. Bij een grotere opdracht zijn er maar enkele partijen in Nederland die hiernaar meedingen.Net als bij de gemeentelijke BV/Sportbedrijf is de gemeente eigenaar van het zwembad en krijgt de relatie met de commerciële exploitant vorm door een huur- en exploitatieovereenkomst waarin meerjarig afspraken worden vastgelegd over prestaties en middelen. Er is dan ook sprake van een transparante, contractueel vastgelegde rolverdeling, die wel van meet af aan voor meerdere jaren vastligt (openbreken vanuit de gemeente is vaak ingewikkeld en kostbaar).

Het winstoogmerk van een commerciële exploitant staat soms op gespannen voet met het beheer en de exploitatie van maatschappelijke sportaccommodaties, wat vooral door de gebruikers zo kan worden ervaren. Een landelijk opererende exploitant die in meerder gemeenten actief is, kan landelijk ontwikkelde formules en procedures (met betrekking tot activiteitenaanbod, personeelsbeleid, onderhoud en wet- en regelgeving) inzetten. Het primaire exploitatierisico ligt (meestal) bij de exploitant. Deze variant kan mogelijk leiden tot een lagere gemeentelijke bijdrage in de exploitatie, als gevolg van marktwerking (aanbesteding) of schaalvoordelen.

3.2 Criteria

Van alle in de vorige paragraaf genoemde beheersvormen zijn goede voorbeelden en minder goede voorbeelden aan te dragen. Er is geen beheersvorm die in alle situaties het beste is. Bepalende factoren zijn onder andere:

- De aard en omvang van de beheer- en exploitatieopdracht
- De lokale mogelijkheden en beperkingen
- De wensen en opvattingen met betrekking tot beheer en exploitatie

Om een beeld te krijgen van de wensen en opvattingen binnen de gemeente Wijchen, is er in een werksessie (waaraan is deelgenomen door ambtelijk medewerkers van de gemeente Wijchen vanuit de verschillende betrokken disciplines) nagedacht over mogelijke criteria die moeten worden meegenomen in de vergelijking tussen de verschillende beheersvormen. Wij hebben een voorstel gedaan voor mogelijke criteria, op basis van onze ervaringen met vergelijkbare trajecten in andere gemeenten. Dit is aangevuld met criteria die in de werksessie specifiek voor de gemeente Wijchen zijn toegevoegd. Op deze manier zijn we tot de onderstaande criteria gekomen:

1. Gemeentelijke sturing/invloed: in welke mate kan de gemeente invloed uitoefenen op de exploitatie?
2. Maatschappelijke functie: ondersteunt het exploitatiemodel het maatschappelijke karakter van de accommodatie?
3. Innovatie en productontwikkeling: biedt het exploitatiemodel hier ruimte en stimulans voor?
4. Efficiënte en effectieve bedrijfsvoering: in welke mate draagt het exploitatiemodel bij aan een bedrijfsmatige insteek?
5. Stabiliteit en continuïteit: bevordert het exploitatiemodel de stabiliteit en de continuïteit in de exploitatie?
6. Financiële risico’s: in welke mate beperkt het exploitatiemodel de financiële risico’s voor de gemeente?

7. Draagvlak personeel: wat betekent een eventuele overgang naar een ander exploitatiemodel voor het personeel?
8. Draagvlak gebruikers: wat betekent een eventuele overgang naar een ander exploitatiemodel voor gebruikers?
9. Kwaliteit onderhoud/beheer: in hoeverre waarborgt het exploitatiemodel een goede kwaliteit van het onderhoud?
10. Snel en simpel: is de beheersvorm op korte termijn en zonder grote complicaties in te voeren?

Aan deze criteria is vervolgens een gemiddelde wegingsfactor toegekend, die een indicatie geeft van hoe belangrijk elk criterium wordt gevonden (1 = totaal onbelangrijk tot 5 = zeer belangrijk). Het resultaat wordt in onderstaande tabel weergegeven.

	Criterium:	Weging:
1	Gemeentelijke sturing/invloed	3,8
2	Maatschappelijke functie	4,4
3	Innovatie en productontwikkeling	3,2
4	Efficiënte en effectieve bedrijfsvoering	3,4
5	Stabiliteit en continuïteit	4,6
6	Financiële risico's	3,4
7	Draagvlak personeel	2,8
8	Draagvlak gebruikers	3,4
9	Kwaliteit onderhoud/beheer	4,4
10	Snel en simpel	4,0

De criteria die het meest belangrijk worden gevonden (weging 4,0 of meer) zijn de maatschappelijke functie, stabiliteit en continuïteit, kwaliteit van onderhoud/beheer en "snel en simpel". Het minst belangrijk (weging net onder 3,0) wordt gevonden het draagvlak onder het personeel. De overige criteria zitten daar tussenin.

3.3 Vergelijking exploitatiemodellen

Op basis van onze expertise en kennis van de kenmerken van de verschillende beheersvormen, hebben wij per beheersvorm een score van 1 tot en met 5 toegekend[1] aan de verschillende criteria. Als deze score wordt vermenigvuldigd met de weging, ontstaat onderstaande vergelijking tussen de verschillende beheersvormen.

	Criteria	Weging	Gemeentelijk beheer		BV (zwembad)		BV (sportbedrijf)		Stichting		Commerciele exploitant	
1	Gemeentelijke sturing/invloed	3,8	5	19,0	3	11,4	3	11,4	3	11,4	2	7,6
2	Maatschappelijke functie	4,4	5	22,0	4	17,6	4	17,6	4	17,6	3	13,2
3	Innovatie en productontwikkeling	3,2	3	9,6	4	12,8	4	12,8	3	9,6	5	16,0
4	Efficiente en effectieve bedrijfsvoerir	3,4	2	6,8	4	13,6	4	13,6	2	6,8	5	17,0
5	Stabiliteit en continuiteit	4,6	5	23,0	4	18,4	4	18,4	3	13,8	4	18,4
6	Financiele ririco's	3,4	1	3,4	3	10,2	3	10,2	3	10,2	4	13,6
7	Draagvlak personeel	2,8	3	8,4	5	14,0	4	11,2	2	5,6	2	5,6
8	Draagvlak gebruikers	3,4	3	10,2	4	13,6	4	13,6	4	13,6	2	6,8
9	Kealiteit onderhoud/beheer	4,4	4	17,6	4	17,6	4	17,6	3	13,2	5	22,0
10	Snel en simpel	4,0	4	16,0	5	20,0	1	4,0	3	12,0	2	8,0
	Totaalscore:			**136,0**		**149,2**		**130,4**		**113,8**		**128,2**

Hoewel de keuze voor een exploitatiemodel zeker geen eenvoudige rekenkundige exercitie is, geeft dit overzicht wel een indicatie. Bovendien is de uitkomst aanvullend ook kwalitatief te duiden. De duidelijke voorkeur voor de beheersvorm "BV voor alleen het zwembad" wordt met name veroorzaakt door de relatief hoge scores op alle criteria, zonder een negatieve uitschieter op andere criteria. Op de zwaarstwegende criteria zijn de verschillen ten opzichte van het daarop hoger scorende alternatief (gemeentelijk beheer) beperkt. Het grote voordeel van dit exploitatiemodel is dat de basis ervan al bestaat en dat de implementatie relatief eenvoudig is ten opzichte van de andere modellen. Daar ontstaat ook het verschil met het exploitatiemodel "Sportbedrijf", omdat die overgang veel meer voeten in de aarde zal hebben, met name vanwege de overgang van de overige accommodaties en taken.

[1] 1 = negatief, 2 = beperkt negatief, 3 = neutraal, 4 = beperkt positief, 5 = positief

4. Advies

In ons advies zullen we ingaan op een drietal onderwerpen, die deels ook met elkaar samenhangen. Uiteraard gaat het primair om de keuze van een exploitatiemodel voor de toekomst van zwembad De Meerval. Daarnaast heeft de gemeente ook specifiek gevraagd om een advies over de eigendomspositie, die nu bij de stichting is belegd. Tenslotte zullen we ook kort ingaan op de fiscale aspecten, die met name vanwege de aanstaande investeringen in de renovatie van het zwembad relevant zijn. Dit hoofdstuk en hiermee de rapportage, wordt afgesloten met de mogelijke alternatieve beheersvorm indien het primaire advies, voor de opnieuw vormgegeven gemeentelijke BV, door de gemeente niet zou worden opgevolgd.

4.1 Exploitatiemodel

De keuze voor een exploitatiemodel moet vooral een keuze zijn voor vereenvoudiging en meer duidelijkheid voor alle betrokkenen. Uit de vergelijking in het vorige hoofdstuk komt een cijfermatig onderbouwde voorkeur voor het exploitatiemodel met een gemeentelijke BV voor het zwembad naar voren, die echter ook goed kwalitatief is te onderbouwen. Voor dit model kan gebruik worden gemaakt van een al bestaande rechtspersoon (de bestaande BV waarvan de gemeente aandeelhouder is). Dat betekent dat er voor het personeel wat daar nu in dienst is geen gevolgen hoeven te zijn. Ook voor de gebruikers van het zwembad verandert er niks. Dit model biedt een goede balans tussen een bedrijfsmatige exploitatie op enige afstand van de gemeente, met voldoende ruimte voor gemeentelijke invloed en het waarborgen van maatschappelijke belangen. Het exploitatierisico ligt primair bij de BV.

Hoewel de BV in de huidige situatie ook bestaat, adviseren wij wel om in de verdeling van de verantwoordelijkheden met de andere betrokken organisaties veranderingen door te voeren. In de volgende paragraaf gaat het om het eigendom van de accommodatie, maar daarnaast gaat het om de volgende aspecten:

- Betrokkenheid gemeente in de aansturing van de BV: de functie van statutair directeur moet niet meer bij de wethouder worden belegd. Dit leidt in de huidige situatie tot een “pettenprobleem” en een onvoldoende slagvaardige aansturing, vanwege de afstand tussen beide organisaties. Aanbevolen wordt om een statutair directeur te benoemen die werkzaam is binnen de BV. De gemeente kan wel invloed verlangen op de aanstelling van een statutair directeur, door daaraan direct of indirect (via een door de gemeente te benoemen Raad van Commissarissen) instemming te moeten verlenen.
- Invulling opdrachtgeverschap door de gemeente: het ontbreekt nu aan duidelijke kaders en prestatieafspraken voor de BV. Onduidelijk is wanneer de BV goed heeft gepresteerd, behalve dan op financieel vlak. Vanuit relevante beleidsafdelingen kan input worden geleverd voor een heldere dienstverleningsovereenkomst, waarin voorwaarden, kaders en te leveren prestaties zijn vastgelegd. Op deze manier heeft een aan te stellen statutair directeur ook een duidelijke opdracht.
- Verdeling van het onderhoud: een deel van de verantwoordelijkheid voor het onderhoud kan, op basis van een duidelijke demarcatielijst, bij de BV worden neergelegd. Vanzelfsprekend dient er in de gemeentelijke bijdrage dan rekening te worden gehouden met de bijbehorende budgetten. Hiermee wordt de slagvaardigheid van de BV versterkt en de kwaliteit en snelheid van het onderhoud bevorderd.
- De managementovereenkomst met het Golfbad Oss: de schaalgrootte van de BV legitimeert nog steeds niet een volledig zelfstandige organisatie. Op onderdelen blijft het raadzaam om management- of ondersteunende diensten af te nemen van een externe partij zoals het Golfbad Oss. Wel is het raadzaam om, met de komst van een statutair directeur en een deels nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling, de aard en omvang van die diensten te heroverwegen.
- De Algemene Vergadering van Aandeelhouders: de aandeelhouder dient bestuurlijk te worden vertegenwoordigd door leden van het college van B&W. In overweging wordt gegeven om de wethouder sport geen aandeelhouder te laten zijn, omdat die al bestuurlijk verantwoordelijk is voor het inhoudelijke opdrachtgeverschap.
- De keuze van de BV als exploitant: het 1-op-1 gunnen van deze opdracht aan de bestaande BV kan in strijd zijn met aanbestedingsregels. Er zijn mogelijkheden om een dergelijke opdracht wel zonder openbare aanbesteding te gunnen, maar dan moet de relatie tussen de gemeente wel aan bepaalde voorwaarden voldoen. Een optie is om te komen tot een vorm van quasi-inbesteden, waarbij de gemeente invloed kan uitoefenen op de BV als ware het een onderdeel van de gemeentelijke organisatie. Het is raadzaam hier specifiek juridisch advies over in te winnen.

4.2 Eigendom

Het eigendom van het zwembad is nu belegd bij de stichting. Daarvan constateren alle belanghebbenden dat dit feitelijk een lege huls is, die voor de betrokken gemeentelijke medewerkers gevolgen heeft die soms de privésfeer raken. Het advies is dan ook om de stichting op te heffen en het eigendom van het zwembad bij de gemeente Wijchen te beleggen. De gemeente vervult nu feitelijk ook al de eigenaarsrol waar het gaat om het onderhoud en de investeringen, al gebeurt dat formeel juridisch vanuit een andere rechtspersoon. Maar de stap om deze taak organisatorisch en financieel/administratief onder te brengen in de gemeentelijke organisatie is relatief klein.

Wat bij de opheffing van de stichting en de overdracht van het eigendom aandacht behoeft zijn de eventuele fiscale consequenties. Er zijn in het verleden waarschijnlijk fiscale argumenten geweest om het eigendom bij de stichting onder te brengen en voor de zekerheid moet worden gecontroleerd of er bij opheffing geen naheffing plaats kan vinden vanwege genoten belastingvoordelen. Onze verwachting is dat hier geen sprake meer van is, vanwege de leeftijd van het zwembad.
Daarnaast moet er aandacht zijn voor eventuele fiscale consequenties van het overdragen van de huidige waarde van het zwembad en de onderhoudsreserve. Hiervoor zal een fiscalist moeten worden benaderd.

4.3 Fiscale aspecten

Zoals hiervoor genoemd waren er in het verleden waarschijnlijk fiscale redenen om het sturingsmodel in te richten zoals is gebeurd. Met de aanstaande investeringen in de renovatie van het zwembad is er ook nu weer voldoende aanleiding om te onderzoeken of er een fiscaal gunstig regime mogelijk is.

In principe is de exploitatie van sportaccommodaties vanaf 1 januari 2019 vrijgesteld van btw, maar onder voorwaarden kan er toch sprake zijn van een met btw-belaste exploitatie. Daarmee ontstaat er een mogelijkheid tot terugvordering van de btw over investeringen en exploitatielasten. Er is dan uiteraard wel sprake van het afdragen van Btw over de inkomsten maar voor de meeste zwembaden is ook in de exploitatie bij een met btw-belaste exploitatie per saldo sprake van een gunstig financieel effect. Aan het kunnen voeren van een met btw-belaste exploitatie zijn wel voorwaarden verbonden, zoals onder meer een minimaal kostprijsdekkende huur en een winstoogmerk bij de exploitant. Er zijn in het land inmiddels diverse voorbeelden van commerciële exploitanten en gemeentelijke BV's die aan deze voorwaarden kunnen voldoen. Een stichting voldoet hier in elk geval niet aan, vanwege het ontbreken van een winstoogmerk. Ook bij gemeentelijke exploitaties is een btw-belaste exploitatie geen optie.

Nader fiscaal advies dient uit te wijzen of met de nieuw vormgeven gemeentelijk BV een met btw-belaste exploitatie tot de mogelijkheden behoort en onder welke voorwaarden. Indien dit niet het geval is, kan op dit moment gebruik worden gemaakt van de regelingen die (gedeeltelijke of volledige) compensatie bieden voor het kostenverhogende effect van de Btw. Deze SPUK-regeling heeft echter slechts een looptijd tot 1 januari 2024. Onduidelijk is of, en indien dit het geval is in welke vorm, ook vanaf 1 januari 2024 nog (gedeeltelijke) compensatie voor het kostenverhogende effect van de Btw mogelijk is. In de situatie in Wijchen zullend de investeringen in de renovatie, waarbij de mogelijkheid om de Btw te kunnen verrekenen een groot effect heeft, na 1 januari 2024 plaats vinden.

4.4 Alternatieve keuzemogelijkheid

Zoals in paragraaf 3.1 is weergeven hebben wij vanuit Synarchis geen intrinsieke voorkeur voor één bepaalde beheersvorm voor een zwembad in alle situaties. De preferente beheersvorm wordt uiteindelijk vooral bepaald door de wensen van de gemeente en het belang dat wordt toegekend aan bepaalde aspecten (deze exercitie is beschreven in hoofdstuk 3). Dit heeft geleid tot de advisering zoals weergegeven in hoofdstuk 4.

Daarnaast wordt de keuze voor de uiteindelijke beheersvorm bepaald door de realiteitswaarde van de beheersvorm in relatie tot de aard en omvang van de exploitatieopdracht en de haalbaarheid om de betreffende beheersvorm in de lokale situatie in te richten. In onderling overleg met de gemeentelijk projectgroep is geconcludeerd dat het beleggen van de exploitatie van De Meerval binnen de gemeentelijke organisatie (een vorm van deprivatisering waarbij het personeel van de BV in dienst zou treden van de gemeente) niet realistisch is. De oprichting van een brede gemeentelijke BV (een zogenaamd Sportbedrijf) waarin naast de exploitatie van het zwembad ook de exploitatie van andere binnen- en buitensportaccommodatie en bijvoorbeeld de

sportstimulering worden ondergebracht is (in ieder geval op dit moment) een stap te ver, Daarbij zijn ook twijfels of het volume van een mogelijke opdracht voor een dergelijke bedrijf binnen de gemeente Wijchen de oprichting van een dergelijk bedrijf rechtvaardigt. Tenslotte wordt ook de stichtingsvariant op dit moment als niet opportuun beoordeeld. Het is op dit moment in het hele land in toenemende mate een probleem om vrijwillige bestuursleden te committeren en Wijchen is hierop naar verwachting geen uitzondering. Ook is de opdracht om een zwembad als de Meerval te gaan exploiteren voor een nieuw op te richten stichting erg complex en specifiek.

Resteert de beheersvorm “commerciële exploitant” (een marktpartij) als enig realistisch alternatief voor de in dit hoofdstuk geadviseerde beheersvorm “heringerichte gemeentelijke BV”. Indien het gegeven advies niet wordt opgevolgd zal derhalve een marktpartij moeten worden gezocht die de opdracht om zwembad De Meerval te gaan beheren en exploiteren. De selectie van een marktpartij gebeurt in de regel door middel van een aanbesteding. Op verzoek van de projectgroep zijn in onderstaande tabel de belangrijkste kenmerken van exploitatie door een overheidsbedrijf (de gemeentelijke BV) expliciet afgezet tegen de belangrijkste kenmerken van exploitatie door een marktpartij. Dit is in feite een specificering van de beschrijving uit paragraaf 3.1.

Aspecten/beheersvormen	Overheidsbedrijf (gemeentelijke BV)	Uitbesteding aan een marktpartij
Rechtsvorm	vennootschap, in de regel BV	vennootschap, in de regel BV
Algemene omschrijving	beheer en exploitatie op afstand geplaatst, waarbij de gemeente als 100% aandeelhouder en contractpartij grip houdt	beheer en exploitatie overgelaten aan de markt, waarbij de gemeente als contractpartij randvoorwaarden stelt
Kenmerken		
Gemeentelijke sturing (bestuurlijk: strategisch ambtelijk: tactisch/operationeel)	beperkt tot strategisch en mogelijk tactisch	beperkt tot strategisch, mits daarvoor contractueel ruimte is opgenomen (alternatief: contract openbreken)
Waarborgen maatschappelijke functie	volledig bepaald door gemeente	waarborging door contractvorming (mogelijk spanning door winstoogmerk/commercieel belang en verandering visie op maatschappelijke functie)
Flexibiliteit met betrekking tot de verstrekte opdracht	de exploitatie- of dienstverleningsovereenkomst heeft vaak een relatief korte doorlooptijd (bijvoorbeeld 4 jaar, gelijk aan de collegeperiode) waarna aanpassingen kunnen worden doorgevoerd, ook kunnen nieuwe exploitaties of andere zaken aan de opdracht worden toegevoegd	exploitatieovereenkomst heeft in de regel een langere doorlooptijd (meestal 10 jaar) waarin aanpassingen (of toevoeging van nieuwe exploitaties) altijd leiden tot één op één onderhandelingen en in veel gevallen op gespannen voet staan met aanbestedingswetgeving
Marktgerichtheid	afhankelijk van competenties bedrijfsleiding/directie en Raad van Toezicht/Commissarissen	doorontwikkeld aan de hand van in de (landelijke) praktijk beproefde concepten, rol locatiemanager veelal beperkt
Innovatie en productontwikkeling	mandaat en beschikbare middelen contractueel vastgelegd	beschikbaarheid middelen op basis van verwacht (commercieel) rendement
Effectiviteit/efficiency	beperkte prikkels	prikkels maximaal vanuit oogpunt van winstmaximalisatie (met als aanname een gesloten begroting en binnen gestelde randvoorwaarden)
Stabiliteit en continuïteit	groot (in beperktere mate afhankelijk van politieke ontwikkelingen)	groot (afhankelijkheid van personen is beperkter en politieke ontwikkelingen zijn gedurende de contractperiode minder van invloed)
Waarborgen kwaliteit	directe verantwoordelijkheid voor kwaliteit bij gemeentelijke BV, waarborging door contractvorming	directe verantwoordelijkheid voor kwaliteit bij marktpartij, waarborging door contractvorming
Financiële aspecten	de uiteindelijk gemeentelijk bijdrage volgt op een één op één onderhandeling met de gemeentelijke BV, er is hierbij geen sprake van marktwerking.	de benodigde gemeentelijke bijdrage volgt uit het resultaat van een aanbestedingsprocedure, de marktwerking kan een voor de gemeente gunstig effect hebben.
(Financiële) risico's	directe verantwoordelijkheid met bijbehorende risico's voor gemeentelijke BV, maar eindverantwoordelijkheid (als enig aandeelhouder) bij de gemeente	directe verantwoordelijkheid voor marktpartij; financiele risico's kunnen beperkt worden door eisen te stellen aan zelf in te brengen vermogen
Fiscaal voordeel (na 1-1-2019)	mogelijk om BTW belast te exploiteren, mits voldaan wordt aan criteria winst beogendheid. Dit is maatwerk.	mogelijk om BTW belast te exploiteren, mits voldaan wordt aan criteria winst beogendheid. De grote marktpartijen voldoen hieraan.

synarchis



beleidsontwikkeling & marketing



beheer & exploitatie



huisvesting & programmamanagement



aanbesteden & projectmanagement

Kade 52 • 3371 EP Hardinxveld-Giessendam ❖ 0184 616 544 ❖ info@synarchis.nl **www.synarchis.nl**