



Eindrapportage

# Toekomst zwembad It Paradyske

Gemeente Noardeast-Fryslân

---

4 maart 2026

## Inhoudsopgave

<b>1.</b>	<b>Aanleiding en opdracht</b>	<b>2</b>
<b>2.</b>	<b>Huidige situatie</b>	<b>3</b>
2.1	Aanbod	3
2.2	Concurrentie	4
2.3	Bezoek	5
2.4	Gemeentelijke beleidskaders	5
2.5	Maatschappelijke waarde	6
2.6	Conclusies	7
<b>3.</b>	<b>Exploitatievormen</b>	<b>8</b>
3.1	Mogelijke exploitatievormen	8
3.2	Beschrijving en vergelijking exploitatievormen	8
3.3	Voorkeur	9
<b>4.</b>	<b>Conclusies, aanbevelingen en vervolgstappen</b>	<b>12</b>
4.1	Conclusies	12
4.2	Aanbevelingen	12
4.3	Vervolgstappen	12
<b>Bijlage 1</b>	<b>Ligging zwembaden in omgeving</b>	<b>i</b>
<b>Bijlage 2</b>	<b>Werkzame bestanddelen Fryske Mienskip Oanpak</b>	<b>ii</b>
<b>Bijlage 3</b>	<b>Beschrijving exploitatievormen</b>	<b>iii</b>
<b>Bijlage 4</b>	<b>Kenmerken exploitatievormen</b>	<b>viii</b>
<b>Bijlage 5</b>	<b>Samenvattend overzicht exploitatievormen</b>	<b>xiii</b>

## 1. Aanleiding en opdracht

De gemeente Noardeast-Fryslân heeft circa 46.000 inwoners en beschikt over meerdere zwembaden, waaronder It Paradyske in Kollum. Dit openluchtwembad wordt geëxploiteerd door Optisport Kollumerland BV, waarmee een beheer- en exploitatieovereenkomst en een erfpachtovereenkomst is gesloten. Beide overeenkomsten lopen over niet al te lange tijd af en de gemeente heeft besloten om geen gebruik te maken van de optie om ze voor 10 jaar te verlengen. Dat betekent dat er voor de periode vanaf 1 januari 2027 een keuze moet worden gemaakt.

Op hoofdlijnen heeft de gemeente behoefte aan een antwoord op twee vragen:

1. In hoeverre heeft het zwembad bestaansrecht?

Hierbij gaat het om de maatschappelijke waarde van het zwembad. Gemeenten dragen de kosten van zwembaden, omdat die bepaalde maatschappelijke functies hebben. Als de waarde heel beperkt is, vervalt daarmee het bestaansrecht van een zwembad. Op het moment dat het zwembad in de ogen van de gemeente voldoende bestaansrecht heeft om het in stand te houden, wordt de tweede vraag relevant.

2. Wat is de best passende exploitatievorm voor het zwembad?

Dit betreft de vraag wat voor 'type' partij het zwembad moet exploiteren. Er bestaan verschillende vormen en daarin dient op basis van een aantal afwegingen een keuze te worden gemaakt.

Een financiële analyse en/of doorrekening van de exploitatie zijn geen onderdeel van het onderzoek.

Tijdens een onderzoek is een bezoek aan het zwembad gebracht, waarbij een indruk van het voorzieningenaanbod is verkregen. Ook is met de locatiemanager van de exploitant gesproken. Daarin is vooral ingegaan op de huidige exploitatie en de verschillende aspecten van de maatschappelijke waarde van het zwembad (zie hoofdstuk 2). Daarnaast heeft een gesprek plaatsgevonden met vertegenwoordigers van de vaste gebruikers, Plaatselijk Belang Kollum en Plaatselijk Belang Buitenpost. Naast de huidige exploitatie en de maatschappelijke waarde van het zwembad is in dat gesprek ingegaan op de mogelijke exploitatievormen (zie hoofdstuk 3). Tot slot is in twee bijeenkomsten met ambtelijk betrokkenen over de exploitatievormen gesproken.

## 2. Huidige situatie

### 2.1 Aanbod

#### 2.1.1 Voorzieningen en activiteiten

It Paradyske is gelegen tussen Kollum en Buitenpost. Het zwembad beschikt over:

- een wedstrijdbad van 25 x 10 meter (vier banen) met duikplanken;
- een L-vormig recreatiebad van circa 630 m<sup>2</sup>;
- een peuterbad van circa 100 m<sup>2</sup>;
- een horecavoorziening;
- een ligweide.

Het zwemwater wordt tot 22 graden verwarmd. In de praktijk is de watertemperatuur soms wat lager.

Het zwembad wordt voornamelijk gebruikt voor vrij zwemmen en banen zwemmen. Verder zijn er geen wekelijkse zwemactiviteiten, zoals zwemlessen, aquasporten of verenigingszwemmen. In sommige andere openluchtzwembaden (zoals De Sawn Stjerren in Hallum) is dat wel het geval, zij het dat ook daar de nadruk van de activiteiten doorgaans in hoge mate op vrij zwemmen en banen zwemmen ligt. Openluchtzwembaden kunnen namelijk wat dat betreft niet goed met overdekte zwembaden worden vergeleken. In het verleden heeft de exploitant wel geprobeerd om zwemlessen en aquasporten aan te bieden, maar daar was volgens haar weinig animo voor.

Er zijn diverse activiteiten die één of enkele keren per seizoen plaatsvinden, zoals levend bowlen, spijkerbroek hangen, de hondenplons, de Elfstedentocht voor banen zwemmers, een schuimfeest en het Nederlands Kampioenschap Bommetje. Ook worden er op de ligweide soms activiteiten door een extern bedrijf georganiseerd. Tevens worden het bad en/of de ligweide enkele keren per jaar door scholen en verenigingen gehuurd. Tot slot werd het bad tot vorig seizoen in de ochtenduren soms door Vitaleer (een vitaliteitsbedrijf) gehuurd.

#### 2.1.2 Openstelling

Het zwembad is jaarlijks geopend van begin mei tot eind augustus. In de zomervakantie is het bad op werkdagen geopend van 7.00 tot 10.00 uur en van 11.00 tot 18.00 uur. In het weekend is dat van 12.00 tot 16.00 uur. Dit betekent een openstelling van 58 uur per week. Buiten de zomervakantie begint de middagopenstelling op werkdagen niet om 11.00 uur, maar om 14.30 uur. Daarnaast is het bad in die periode op woensdag niet tot 18.00 uur, maar tot 19.30 uur geopend. Dit betekent een openstelling van 42 uur per week. Hoewel de sluiting van 10.00 tot 11.00 uur op werkdagen tijdens de zomervakantie opvallend is en de openstelling in de weekenden aan de krappe kant is, is de totale openstelling wel passend bij een openluchtzwembad.

De openstelling van het bad is gedeeltelijk weersafhankelijk. Afhankelijk van het weer en de verwachtingen kan het bad in het weekend gesloten zijn. Ook is het buiten de zomervakantie mogelijk dat het bad in de middagen niet geopend is. Een gedeeltelijk weersafhankelijke openstelling is niet ongebruikelijk in openluchtzwembaden: op een heel natte en koude dag is het vrij zinloos om de hele dag open te blijven, terwijl er niemand of bijna niemand komt zwemmen. Bovendien is er dan wel personeel nodig. Volgens de locatiemanager komt het in de praktijk zelden voor dat het bad eerder haar deuren sluit, maar volgens de gebruikers waarmee is gesproken is dat met enige regelmaat wel het geval.

De openstelling lijkt overigens wel te conflicteren met de afspraken in artikel 4.4 van de beheer- en exploitatieovereenkomst. Daarin staat dat het zwembad gedurende zeven dagen per week open moet zijn. Ook staat daarin dat het bad gemiddeld 51 uur per week geopend dient te zijn, met een minimum van 40 uur per week, verspreid over zeven dagen per week. Als het bad bijvoorbeeld op een zaterdag of zondag gesloten is, wordt niet voldaan aan de eis om zeven dagen per week geopend te zijn. Ook wordt in dat geval in de weken buiten de zomervakantie niet voldaan aan de eis om minstens 40 uur per week open te zijn.

## 2.2 Concurrentie

De volgende tabel bevat een overzicht van de zwembaden, die vanaf It Paradyske met de auto in maximaal 20 minuten kunnen worden bereikt. Deze 'grens' is gehanteerd, omdat bezoekers van zwembaden doorgaans niet bereid zijn om verder te reizen naar een zwembad. Dit geldt niet voor grootschalige recreatieve voorzieningen als Swimfun in Joure, maar gezien het doel dit onderzoek en het feit dat It Paradyske een *buitenbad* is, is dat hier niet relevant. Bijlage 1 toont de ligging van de in de tabel vermelde zwembaden.

zwembad	plaats	afstand tot It Paradyske		type bad		bassins			
		in min	in km	binnenbad	buitenbad	wedstrijdbad	doelgroepen- /instructiebad	recreatiebad	peuterbad
It Paradyske	Kollum	0	0,0		x	x		x	x
De Kûpe	Buitenpost	6	3,0	x		x			
Wettervlecke	Surhuisterveen	16	14,0		x	x		x	x
De Griffioen	Grijskerk	16	14,6		x	x		x	
De Wetterstins	Burgum	18	14,9	x		x	x		
Tolhuisbad	Dokkum	19	14,9	x		x		x	x
De Woldzoom	Doezum	20	18,0		x	x		x	x

tabel 2.1: zwembaden in de omgeving<sup>1</sup>

Uit de tabel blijkt dat er in de omgeving van It Paradyske verschillende openluchtwembaden zijn gelegen. De dichtstbijzijnde liggen in Surhuisterveen en Grijskerk, gevolgd door Doezum. Qua aanwezige bassins beschikken deze baden over een aanbod dat vrij goed met dat van It Paradyske kan worden vergeleken. Anders geformuleerd: qua voorzieningenaanbod bieden ze niet iets dat het zwembad in Kollum niet kan bieden (behoudens een glijbaan). Dit geldt overigens ook voor de buitenbaden die (net) buiten het zoekgebied liggen, zoals de baden in Marum, Lauwerzijl, Garyp, Gytsjerk, Leens en Hallum.

De Kûpe in Buitenpost is overduidelijk het dichtstbijzijnde overdekte zwembad, dat overigens over een relatief beperkt aanbod van bassins beschikt. In die zin bieden De Wetterstins en het Tolhuisbad meer, maar die baden liggen duidelijk verder weg. Overigens zijn de overdekte zwembaden voor dit onderzoek minder relevant dan de openluchtwembaden. Als het 's zomers prachtig weer is, trekt het overgrote deel van de potentiële zwembadbezoekers naar buiten. Is het daarentegen koud en/of nat weer, dan gaan ze vooral naar binnen. In die zin kan eigenlijk nauwelijks van concurrentie worden gesproken. Dit geldt dus ook voor de overdekte zwembaden die (net) buiten het zoekgebied liggen, zoals de baden in Oldekerk, Zuidhorn, Leeuwarden en Drachten.

Tot slot moet een andere zwemlocatie worden vermeld, namelijk zwemplas Strandheem in Opende. Dit is weliswaar geen officieel zwembad, maar wel een (betaalde) onoverdekte zwemvoorziening die naar verluid vooral bij de jeugd populair is. Vanaf It Paradyske ligt deze voorziening op 16,9 kilometer en kost het 19 minuten om er met de auto naar toe te rijden. Daarnaast zijn er in de omgeving diverse kanalen waarin naar verluid vooral door de oudere jeugd wordt gezwommen, maar die zijn uiteraard niet vergelijkbaar met een openluchtwembad of zwemplas.

Op basis van de ligging van de diverse zwemvoorzieningen in de omgeving en informatie over de herkomst van de bezoekers van It Paradyske (vooral uit Kollum, Buitenpost en de omliggende dorpen) wordt het *primaire* verzorgingsgebied<sup>2</sup> van het zwembad op circa 27.000 inwoners geraamd. Dit gebied omvat delen van de gemeenten Noardeast-Fryslân, Dantumadiel en Achtkarspelen. In de komende jaren wordt geen noemenswaardige groei van dit verzorgingsgebied verwacht. Het aantal inwoners wijzigt nauwelijks (het Centraal Bureau voor de Statistiek verwacht een lichte daling) en voor zover bekend bestaan er geen concrete plannen voor de bouw of sluiting van openluchtwembaden in de directe omgeving.

<sup>1</sup> Zwembaden van hotels en vakantieparken die alleen toegankelijk zijn voor mensen die daar ook daadwerkelijk verblijven, zijn buiten beschouwing gelaten. Zij zijn immers niet relevant. Dit geldt niet, op het moment dat in die zwembaden bijvoorbeeld zwemlessen worden gegeven.

<sup>2</sup> Hiermee wordt niet bedoeld op elke stad of elk dorp waar minstens één van de bezoekers woonachtig is, maar het gebied waarin het overgrote deel van de bezoekers vandaan komt.

## 2.3 Bezoek

In de afgelopen jaren was het aantal *bezoeken* van het zwembad gemiddeld circa 10.000 per jaar.<sup>3</sup> Met het oog op de weersgesteldheid was het aantal in de ene zomer wat hoger dan in de andere, maar dit aantal geeft een goed beeld van het bezoek van het bad. In absolute zin is het aantal overigens duidelijk lager dan dat van Wettervlecke (circa 50.000 per jaar), De Sawn Stjerren (circa 32.000 per jaar), De Griffioen (circa 20.000 per jaar) en De Woldzoom (circa 37.500 per jaar).

Het is lastig om aan te geven om hoeveel individuele *bezoekers* het bij die 10.000 *bezoeken* gaat. Sommige mensen bezoeken het zwembad immers meerdere keren per week gedurende vrijwel de gehele openstellingsperiode, terwijl anderen incidenteel naar It Paradyske gaan. Er is wel bekend dat er in 2025 252 abonnementen zijn verkocht. Omdat het daarbij mede om gezinsabonnementen gaat, is het aantal individuen met een abonnement hoger dan dat aantal. Op basis hiervan mag worden aangenomen, dat (ruim) meer dan de helft van het aantal bezoeken voor rekening komt van abbonementhouders. Als er per abonnement gemiddeld slechts één keer per week een bezoek aan het zwembad wordt gebracht, zorgt dat namelijk al voor circa 4.300 bezoeken per jaar. Naar alle waarschijnlijkheid is het gemiddelde aantal bezoeken per abonnement per week een stuk hoger, want veel reguliere banenzwemmers hebben een abonnement. Bovendien kunnen er op één gezinsabonnement maximaal vijf gezinsleden het zwembad bezoeken. Dat betekent dat het grootste deel van het aantal bezoeken per jaar voor rekening komt van abbonementhouders. Dat zijn enkele honderden personen.

De bezetting (het gemiddelde aantal bezoeken per vierkante meter zwemwater per jaar) geeft weer hoe goed het zwemwater wordt gebruikt. Op basis van het aantal bezoeken was de bezetting in de afgelopen jaren circa 11 bezoeken per vierkante meter zwemwater (exclusief het water van het peuterbad, dat in dit soort berekeningen niet moet worden meegenomen). Dat is lager dan het landelijke benchmarkcijfer voor dit soort openluchtzwembaden van circa 35. Ook ten opzichte van Wettervlecke (45 bezoeken per vierkante meter zwemwater), De Sawn Stjerren (46 bezoeken per vierkante meter zwemwater), De Griffioen (38 bezoeken per vierkante meter zwemwater) en De Woldzoom (58 bezoeken per vierkante meter zwemwater) is de bezetting van It Paradyske laag.

Een lage bezetting kan op hoofdlijnen twee oorzaken hebben:

- het animocijfer (het gemiddelde aantal bezoeken per inwoner van het verzorgingsgebied per jaar) valt tegen;
- het zwemwateraanbod is aan de ruime kant in relatie tot het aantal inwoners van het verzorgingsgebied. Anders geformuleerd: het bad is gewoon te groot.

Op basis van het in paragraaf 2.2 geraamde aantal inwoners van het primaire verzorgingsgebied was het totale animocijfer in de afgelopen jaren gemiddeld 0,4. Dat is wat lager dan het landelijke benchmarkcijfer voor dit soort zwembaden van 0,8. Een analyse van de mogelijke oorzaken hiervan valt buiten het bestek van het onderzoek, maar op basis van het verzorgingsgebied moet het mogelijk zijn om een hoger aantal bezoeken te realiseren. Het bad is daar ook groot genoeg voor, zo laat de huidige lage bezetting zien.

Naast het lage animocijfer is het zwemwateraanbod aan de ruime kant. Ook bij een animocijfer conform het landelijke benchmarkcijfer van 0,8 (wat gelijkstaat aan 21.600 bezoeken) zou de bezetting van het bad met 25 bezoeken per vierkante meter zwemwater laag blijven.

Kortom: de lage bezetting wordt zowel door een laag animocijfer, als door een te ruim zwemwateraanbod veroorzaakt.

## 2.4 Gemeentelijke beleidskaders

Gemeenten besteden middelen aan de bouw, instandhouding en exploitatie van maatschappelijke voorzieningen als openluchtzwembaden, omdat ze daarmee bepaalde maatschappelijke doelstellingen willen bereiken. Dat geldt ook voor de gemeente Noardeast-Fryslân.

In het 'Coalitieakkoord 2024 – 2026' wordt op verschillende plekken op het belang van sport en sportaccommodaties ingegaan. Enkele citaten:

<sup>3</sup> Dit aantal betreft niet het aantal individuele *bezoekers*, maar het aantal keren dat er iemand het zwembad bezoekt. Een bezoeker met een abonnement die in een jaar 50 keer gaat zwemmen in het zwembad, telt dus als één individuele *bezoeker* en als 50 *bezoeken*.

- “Grote bezuinigingen liggen in de lijn der verwachting en de coalitiepartijen FNP, GBNF, CU en CDA vinden dat de mienskip daarbij zoveel mogelijk ontzien moet worden en dat bezuinigingen zo weinig mogelijk ten koste moeten gaan van cultuur, zorg en sociale voorzieningen zoals dorpshuizen, bibliotheken, gemeentelijke zwembaden, buurtkamers en andere welzijnsactiviteiten” (pagina 28);
- “Voorzieningen voor sport, muziek en cultuur vinden wij van groot belang voor de sociale samenhang” (pagina 36);
- “Bewegen zorgt voor gezonde, participeren en gelukkige inwoners. Net als cultuur is sport ook belangrijk voor de sociale samenhang en kracht van de mienskip. Sport moet daarom laagdrempelig en toegankelijk zijn voor iedereen. De gemeente speelt hierin een stimulerende rol” (pagina 44).

In de ‘Visie Wonen met Welzijn & Zorg’ voor de regio Noordoost-Friesland worden verschillende opgaven vermeld:

- de eerste opgave is ‘vitale en leefbare dorpen en wijken’. Daaraan is een aantal acties gekoppeld. Actie 4 betreft het vergroten van de leefbaarheid: “We zetten in op een sociale en fysieke leefomgeving die (mentaal en fysiek) gezond gedrag, bewegen, ontmoeting en sociaal contact stimuleert. In ieder dorp of wijk wordt een ontmoetingsplek gecreëerd. Daarnaast zetten we in op laagdrempelige voorzieningen” (pagina 33);
- de tweede opgave is ‘een passende woning en woonomgeving’. Actie 6 betreft het behouden van voorzieningen: “We faciliteren dat bestaande voorzieningen behouden blijven. [...] We onderzoeken hoe we komen tot een goede balans in de spreiding van de voorzieningen over de verschillende typen dorpen om de leefbaarheid in te optimaliseren” (pagina 34).

In de Omgevingsvisie worden vier kernopgaven benoemd, waaronder ‘levendige dorpen en stad waar het prettig wonen en leven is’. Daarvoor zijn bereikbare voorzieningen van goede kwaliteit nodig, maar er wordt ook aangegeven dat de voorzieningenstructuur moet worden geoptimaliseerd en er sprake kan zijn van bundeling van functies. Specifiek voor Kollum wordt aangegeven dat dit een toeristisch/recreatief aantrekkelijk dorp moet zijn en daar dragen de toeristisch/recreatieve voorzieningen aan bij. Daarnaast wordt in dit document de verbinding tussen het bevorderen van de gezondheid van de inwoners en het zorgen voor voldoende bereikbare en toegankelijke voorzieningen gelegd.

Het ‘Strategisch beleidskader welzijn 2024 – 2028’ wordt op verschillende plekken ingegaan op de rol die sporten en bewegen kunnen spelen bij het bereiken van maatschappelijke doelstellingen op het gebied van onder meer welzijn. Daarbij vormt de Fryske Mienskip Oanpak de basis. “De Fryske Mienskip Oanpak is gebaseerd op de uitgangspunten en het gedachtegoed van opgroeien in een kansrijke omgeving en het IJslandse Preventie Model. Aan de hand van tien werkzame bestanddelen (zie bijlage 2) beoogt de Fryske Mienskip Oanpak gezondheidsproblemen in brede zin te voorkomen. Er wordt ingezet op bewegen en ontmoeten voor alle levensfasen, met activiteiten op het gebied van onder andere sport, muziek, kunst en vrijwilligerswerk. Allemaal geworteld in de lokale gemeenschap. Deze activiteiten dragen bij aan de sociale samenhang binnen de Friese Mienskip en bevorderen een gezonde leefstijl” (pagina 30).

Tot slot benoemt het Sportakkoord enkele ambities. Voor dit onderzoek zijn vooral relevant:

- alle kinderen krijgen van jongs af aan voldoende sport- en beweegmogelijkheden: deze ambitie is uitgewerkt in een aantal doelstellingen, waaronder:
  - meer aandacht voor beweging bij de jongste jeugd;
  - betere kansen voor kinderen om sporten en bewegen te ontdekken;
- alle beweegruimtes zijn voor alle inwoners toegankelijk: deze ambitie is uitgewerkt in een aantal doelstellingen, waaronder:
  - meer kosteneffectieve en maatschappelijk verantwoorde exploitatie van sportaccommodaties;
  - betere spreiding en bereikbaarheid van sportinfrastructuur.

## 2.5 Maatschappelijke waarde

De maatschappelijke waarde van zwembaden dient niet uitsluitend in cijfers te worden uitgedrukt. Natuurlijk geven de bezoekcijfers (zie paragraaf 2.3) een beeld van de mate waarin het zwembad wordt bezocht c.q. gebruikt, maar het zou te kort door de bocht zijn om alleen naar die gegevens te kijken. Als iets niet (goed) in cijfers kan worden uitgedrukt, betekent dat immers niet dat het onbelangrijk is, of dient te worden genegeerd.

De maatschappelijke waarde van het zwembad blijkt vooral uit haar bijdrage aan die functies en doelstellingen, die ook vanuit het gemeentelijk beleid (zie paragraaf 2.4) van belang worden geacht. Het betreft:

- sporten en bewegen: sporten en bewegen zijn deels een doel op zich. In openluchtzwembaden gaat het dan primair om banen zwemmen, maar ook bij vrij zwemmen wordt bewogen. Hoewel de meeste bezoekers van buitenbaden sporten en bewegen niet als primair doel van hun bezoek beschouwen, zijn er wel degelijk een groep voor wie dat wel geldt;
- recreëren: openluchtzwembaden vervullen bij uitstek een recreatieve functie. Dat geldt ook voor It Paradyske. Zeker voor bezoekers van vrij zwemmen geldt, dat zij doorgaans een relatief lange verblijfsduur hebben (of meerdere keren per dag het bad bezoeken). Ook verblijven vrij zwemmers tijdens hun bezoek aan het zwembad doorgaans minstens zo lang op de ligweide als in het water. Het is een dagje uit, waarbij het spelen (in en buiten het water) één van de belangrijkste redenen van het bezoek is;
- gezondheid: zwemmen draagt bij aan de gezondheid. Dat geldt niet alleen voor de fysieke gezondheid, maar ook voor de mentale gezondheid. Primair geldt dit voor de bezoekers van banen zwemmen, maar ook bij vrij zwemmen is sprake van fysiek ' bezig zijn'. Het fysiek mobiel blijven zorgt – zeker voor wat oudere mensen – mede voor het in stand houden van een stuk zelfstandigheid;
- ontmoeten en sociale samenhang: een raakvlak met de mentale gezondheid heeft de functie van ontmoeten en het versterken van de sociale samenhang. Er is een vrij vaste groep banen zwemmers, die elkaar zeer frequent in het zwembad ontmoet. Na het zwemmen verblijven deze banen zwemmer in de horeca. Het zwembad fungeert voor hen als ontmoetingsplek. In wat mindere mate geldt dit ook voor andere bezoekers van het bad. Zeker in de zomervakantieperiode vormen openluchtzwembaden doorgaans ontmoetingsplekken voor met name de jeugd. Uit de gesprekken tijdens het onderzoek is gebleken dat It Paradyske niet de functie van een dorps huis heeft, zoals sommige andere buitenbaden in den lande dat wel hebben. De ligging tussen twee kernen (Kollum en Buitenpost) in draagt daar ook niet aan bij;
- participatie: hoewel er geen sprake is van een vaste inzet van vrijwilligers, worden er bijvoorbeeld vanuit het Oranje Fonds wel dagen georganiseerd waarop vrijwilligers het bad schoonmaken. Daarmee is sprake van een stukje maatschappelijke participatie vanuit de samenleving;
- (zwem)veiligheid en -vaardigheid: gezien de waterrijke omgeving is het niet alleen van belang om een zwemdiploma te halen, maar ook om regelmatig te 'oefenen' en daarmee de zwemvaardigheid in stand te houden. Dit zorgt immers voor een grotere (zwem)veiligheid voor de bezoekers. Dat geldt met name voor kinderen, die doorgaans op latere leeftijd ook gaan zwemmen op plekken waar geen sprake is van toezicht, zoals kanalen en zwemplassen;
- leefbaarheid: voorzieningen als een openluchtzwembad vergroten de leefbaarheid. Het maakt de woonomgeving aantrekkelijker en bovendien zorgt een aantal van de zojuist vermelde maatschappelijke functies van het zwembad ook de leefbaarheid.

Kortom: hoewel het aantal bezoeken relatief laag is, vervult het zwembad – zeker voor de vaste groep banen zwemmers en voor abonneementhouders – meerdere maatschappelijke functies.

## 2.6 Conclusies

Op basis van dit hoofdstuk kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- het zwembad wordt voornamelijk gebruikt voor vrij zwemmen en banen zwemmen. Ook zijn er verschillende activiteiten die één of enkele keren per seizoen plaatsvinden;
- de totale openstelling is passend;
- de openstelling is gedeeltelijk weersafhankelijk, hetgeen niet ongebruikelijk is. Dit kan er echter wel voor zorgen, dat niet wordt voldaan aan de afspraken die in de beheer- en exploitatieovereenkomst over de openstelling zijn gemaakt;
- het primaire verzorgingsgebied van het zwembad wordt op circa 27.000 inwoners geraamd;
- de bezetting (het gemiddelde aantal bezoeken per vierkante meter zwemwater per jaar) is laag. Dat komt enerzijds door een laag animocijfer (het gemiddelde aantal bezoeken per inwoner van het verzorgingsgebied per jaar) en anderzijds doordat het zwemwateraanbod aan de ruime kant is in relatie tot het aantal inwoners van het verzorgingsgebied;
- de maatschappelijke waarde van het zwembad bestaat niet alleen uit het aantal bezoeken, maar ook uit de functies die het bad vervult op het gebied van sporten en bewegen, recreëren, gezondheid, ontmoeten en sociale samenhang, participatie, (zwem)veiligheid en -vaardigheid en leefbaarheid;
- het zwembad heeft dus een maatschappelijke waarde vanuit de verschillende maatschappelijke functies die het vervult, maar wel voor een relatief laag aantal bezoeken.

## 3. Exploitatievormen

### 3.1 Mogelijke exploitatievormen

De gemeente wil een keuze maken ten aanzien van de gewenste exploitatievorm voor It Paradyske. Het zwembad wordt geëxploiteerd door Optisport Kollumerland BV, waarmee een beheer- en exploitatieovereenkomst en een erfpachtovereenkomst zijn gesloten. Beide overeenkomsten lopen tot 1 januari 2027.

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

Voor de exploitatie van maatschappelijk vastgoed kan een aantal exploitatievormen<sup>4</sup> worden onderscheiden:

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

Naast deze vormen kan een gemeente voor volledige afstoting kiezen, waarbij zij geen exploitant en eigenaar van de accommodatie is, geen enkele invloed op en bemoeienis met de exploitatie meer heeft, geen financiële bijdrage levert en de maatschappelijke functies dus geheel aan het private initiatief overlaat. Hier wordt verder niet op ingegaan, aangezien het zwembad niet op die wijze kan worden geëxploiteerd. Anders dan bijvoorbeeld een privaat sportcentrum is het immers geen winstgevende accommodatie. Dat heeft onder andere te maken met het feit dat sprake is van een maatschappelijke tariefstelling en een ruime openstelling, hetgeen voortvloeit uit de maatschappelijke functie van het zwembad en het maatschappelijk belang dat de gemeente daaraan toekent.

### 3.2 Beschrijving en vergelijking exploitatievormen

Bijlage 3 bevat een beschrijving van de exploitatievormen en in bijlage 4 is op basis van een aantal kenmerken een vergelijking tussen de verschillende vormen opgenomen. Bij die vergelijking wordt overigens geen onderscheid gemaakt tussen exploitatie door de gemeente en exploitatie door een verbijzonderd organisatieonderdeel van de gemeente. De verschillen tussen beide opties zijn namelijk nihil. In beide gevallen is het immers de gemeente die feitelijk exploiteert.

Bijlage 5 bevat een samenvattend overzicht van de exploitatievormen. De verschillen en overeenkomsten kunnen als volgt worden verwoord:

- exploitatie door de gemeente (al dan niet in intern verzelfstandigde vorm) zorgt voor maximale gemeentelijke invloed op de bedrijfsvoering, waarborging van de maatschappelijke functies en oog voor bredere doelstellingen. Ook loopt de gemeente nauwelijks risico's wat betreft de stabiliteit en continuïteit en is het toevoegen van extra accommodaties tijdens de rit (behoudens de eventuele organisatorische consequenties) eenvoudig. Daarentegen biedt deze vorm minder goede condities qua financiële exploitatie, financiële risico's, fiscale aspecten, kennis en expertise, schaal- en efficiëntievoordelen, personele aspecten, gevolgen voor de gemeentelijke organisatie, benodigde ambtelijke inzet en aansprakelijkheidsrisico's;
- exploitatie door een overheidsbedrijf 'scoort' relatief stabiel op vrijwel alle aspecten en biedt daarmee meer dan gemeentelijke exploitatie en uitbesteding aan een commerciële marktpartij de mogelijkheid van een evenwicht tussen de diverse relevante kenmerken. De exploitant heeft meer vrijheid dan een gemeentelijke organisatie, maar het winst oogmerk is minder dominant aanwezig dan bij uitbesteding aan een commerciële marktpartij. Daarentegen zijn er diverse kenmerken, waarop één of meerdere van de andere exploitatievormen beter 'scoren'. Ten opzichte van uitbesteding aan een commerciële marktpartij geldt dat bijvoorbeeld voor financiële exploitatie, financiële risico's, kennis en expertise, schaal- en efficiëntievoordelen en aansprakelijkheidsrisico's;

<sup>4</sup> Het gaat hier niet om de exacte terminologie. Daar zijn bestuurskundige en juridische boeken over vol geschreven. Voor de discussie gaat het erom wat onder elke exploitatievorm wordt verstaan.

- exploitatie door een joint venture is op veel punten vergelijkbaar met exploitatie door een overheidsbedrijf, zij het dat de gemeentelijke invloed door het gedeelde aandeelhouderschap iets kleiner is. Daar staat tegenover dat de samenwerking met een grote exploitant op het gebied van kennis en expertise en schaal- en efficiëntievoordelen voor betere condities zorgt, hoewel moet worden opgemerkt dat een overheidsbedrijf dat ook via een dienstverleningsovereenkomst met bijvoorbeeld een ander overheidsbedrijf of een commerciële marktpartij kan regelen;
- exploitatie door een stichting is op veel punten vergelijkbaar met exploitatie door een overheidsbedrijf, zij het dat de gemeentelijke invloed op de dagelijkse bedrijfsvoering kleiner is (hoewel het onderscheid in het geval van quasi-inbesteding zeer beperkt is) en er op fiscaal gebied een duidelijk verschil bestaat. Daar staan de sterkere lokale verbinding en aandacht voor bredere doelstellingen tegenover;
- uitbesteding aan een commerciële marktpartij zorgt voor meer mogelijkheden voor een scherpere financiële exploitatie dan de andere exploitatievormen. Ook qua kennis en expertise, schaal- en efficiëntievoordelen, financiële risico's en aansprakelijkheidsrisico's doet deze exploitatievorm het beter dan de meeste andere exploitatievormen. Daarentegen is de waarborging van de maatschappelijke functies lastiger, doordat de gemeente minder directe invloed op de bedrijfsvoering kan uitoefenen en het winst oogmerk een sterkere rol speelt. Ook mogelijkheid om tijdens de exploitatieperiode accommodaties toe te voegen scoort minder goed. Tot slot zijn de mogelijkheden om bredere doelstellingen te realiseren en lokale verbondenheid te creëren beperkter.

### 3.3 Voorkeur

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

Overigens is het belangrijk om te benadrukken, dat een exploitatievorm op zichzelf niet tot een goede of slechte exploitatie leidt. De exploitatievorm bepaalt namelijk 'slechts' de context waarbinnen en omstandigheden waaronder accommodaties worden geëxploiteerd. Zo bieden exploitatie door een overheidsbedrijf of commerciële marktpartij bijvoorbeeld gunstigere condities voor een financieel efficiënte exploitatie dan exploitatie door de gemeente. In hoeverre die gunstigere omstandigheden in de praktijk daadwerkelijk worden benut, is echter afhankelijk van de kwaliteit van het lokale management. Ook de door de gemeente gestelde randvoorwaarden ten aanzien van de exploitatie spelen hierbij een rol. Er bestaan dan ook wel degelijk voorbeelden van gemeentelijke exploitaties die financieel scherp draaien en van exploitaties door commerciële marktpartijen waarbij het maatschappelijk rendement goed tot zijn recht komt. Dat laat onverlet dat de gekozen exploitatievorm sterk richting geeft aan de context waarbinnen wordt geëxploiteerd.

#### 3.3.1 Belangrijke kenmerken

De gemeente heeft geen specifieke beleidsmatige uitgangspunten ten aanzien van de exploitatievorm van It Paradyske (of andere zwembaden) geformuleerd. Mede om die reden hebben twee bijeenkomsten met ambtelijk betrokkenen met verschillende achtergronden/functies plaatsgevonden. In die bijeenkomsten zijn de verschillende exploitatievormen besproken en is ingegaan op de vraag, welke kenmerken (zie bijlage 4) voor de gemeente belangrijk zijn bij een keuze. In *willekeurige* volgorde zijn dat:

- de waarborging van de maatschappelijke functies;
- de gemeentelijke invloed tijdens de exploitatieperiode (niet op detailniveau, maar wel meer dan in de huidige situatie het geval is);
- de lokale verbinding;
- de financiële exploitatie;
- de fiscale aspecten (in het verlengde van het vorige kenmerk);
- de benodigde kennis en expertise.

Op basis van deze kenmerken kunnen de verschillen en overeenkomsten tussen de exploitatievormen als volgt worden samengevat:

- exploitatie door de gemeente (al dan niet intern verzelfstandigd): deze vorm zorgt voor maximale gemeentelijke invloed tijdens de exploitatieperiode, een goede waarborging van de maatschappelijke functies en enige lokale verbinding. Daar staat tegenover dat de gemeente niet is ingericht om financieel efficiënt te exploiteren. Ook kan er niet btw-belast worden geëxploiteerd. Tevens is de benodigde kennis en expertise in onvoldoende mate aanwezig. Bovendien beschouwt de gemeente de *exploitatie* van zwembaden niet als haar kerntaak en is de gemeentelijke invloed tijdens de exploitatieperiode in die situatie groter dan gewenst;
- exploitatie door een overheidsbedrijf: deze vorm zorgt voor de gewenste mate van gemeentelijke invloed tijdens de exploitatieperiode, een goede waarborging van de maatschappelijke functies en enige lokale verbinding. Ook is de organisatie ingericht om financieel efficiënt te exploiteren en kan er btw-belast worden geëxploiteerd. Daar staat tegenover dat er geen sprake is van een aanbesteding met concurrentie op de prijs (de benodigde financiële bijdrage van de gemeente) en dat de benodigde kennis en expertise deels extern (bijvoorbeeld bij BV Sport) moet worden ingehuurd;
- exploitatie door een joint venture: voor deze vorm geldt hetzelfde als voor exploitatie door een overheidsbedrijf, zij het dat de benodigde kennis en expertise wordt ingebracht door de partij waarmee een joint venture wordt aangegaan;
- exploitatie door een stichting: deze vorm zorgt voor de gewenste mate van gemeentelijke invloed tijdens de exploitatieperiode, een goede waarborging van de maatschappelijke functies en een sterke mate van lokale verbinding. Ook is de organisatie ingericht om financieel efficiënt te exploiteren. Er kan echter niet btw-belast worden geëxploiteerd (aangenomen dat de gemeente eigenaar blijft van het zwembad, hetgeen ook wenselijk is). Tevens is geen sprake van een aanbesteding met concurrentie op de prijs en moet de benodigde kennis en expertise deels extern worden ingehuurd;
- exploitatie door een commerciële marktpartij: in deze vorm is de organisatie ingericht om financieel efficiënt te exploiteren en is sprake van een aanbesteding met concurrentie op prijs en kwaliteit. Ook kan btw-belast worden geëxploiteerd en is de benodigde kennis en expertise aanwezig. Daar staat tegenover dat de gemeentelijke invloed tijdens de exploitatieperiode kleiner is dan gewenst, de winstdoelstelling van de exploitant *kan* botsen met de waarborging van de maatschappelijke functies en de lokale verbinding beperkt is.

### 3.3.2 Afweging

Op basis van het voorgaande luidt de conclusie, dat exploitatie door de gemeente (al dan niet in intern verzelfstandigde vorm) niet de best passende exploitatievorm is. De gemeente ziet het niet als haar kerntaak om zwembaden te exploiteren, de benodigde kennis is in onvoldoende mate aanwezig en de gemeentelijke organisatie is bijna per definitie (door alle 'checks and balances') niet ingericht om efficiënt te exploiteren. Ook is de gewenste mate van invloed op de exploitatie tijdens de exploitatieperiode in die situatie groter dan gewenst.

Een tweede punt betreft het feit, dat het geen aanbeveling verdient om uitsluitend voor It Paradyske een overheidsbedrijf op te richten (al dan niet in de vorm van een joint venture). Een dergelijk bedrijf dient immers ook haar 'overheadtaken' te organiseren en als dat slechts voor één accommodatie met een beperkte personele formatie en een openstelling van circa vier maanden per jaar is, wordt dat een vrij dure organisatie.

Dat betekent dat een keuze moet worden gemaakt tussen exploitatie van het zwembad door een stichting of door een commerciële marktpartij. Daarbij bestaat een voorkeur voor exploitatie door een stichting. Weliswaar worden de financiële exploitatie (en bijbehorende fiscale aspecten) en de benodigde kennis en expertise van belang geacht, maar aan de lokale verbinding, de waarborging van de maatschappelijke functies en de gemeentelijke invloed tijdens de exploitatieperiode wordt de meeste prioriteit toegekend. Exploitatie door een stichting biedt hiervoor gunstigere condities. Dit wordt bevestigd door de ervaringen met de exploitatie van openluchtwembaden door stichtingen in onder meer Hallum en Surhuisterveen. Bovendien kan desgewenst een stuk kennis en expertise worden ingehuurd, bijvoorbeeld bij BV Sport of De Kûpe.

Meer in algemene zin vindt de gemeente het van belang dat de betrokkenheid bij het bad vanuit de samenleving wordt vergroot, er meer activiteiten plaatsvinden en het aantal bezoeken zodoende hoger wordt. Een lokaal gewortelde stichting met een stuk vrijwilligersinzet (naast de huidige betaalde medewerkers!) kan hiervoor zorgen, zo laten ook ervaringen met buitenbaden elders in den lande zien. In een gesprek met vertegenwoordigers van de vaste gebruikers, Plaatselijk Belang Kollum en Plaatselijk Belang Buitenpost hebben zij bevestigd, dat het van belang is dat het weer "ons bad" wordt. Daarmee doelen zij niet letterlijk op het eigendom van It Paradyske, maar wel op het gevoel dat het bad weer van de lokale gemeenschap wordt.

Op voorhand kan echter niet worden bepaald, in hoeverre er voldoende draagvlak in de samenleving bestaat om een dergelijke lokale stichting op te richten. Er dient immers wel sprake te zijn van een breed draagvlak met een ruim aantal vrijwilligers. Dit moet dus nader worden onderzocht. Het is maar zeer de vraag, of hierover ruim vóór 1 januari 2027 (wanneer de huidige overeenkomsten eindigen) duidelijkheid bestaat. Er dient namelijk niet alleen te worden onderzocht of er genoeg schouders zijn die de stichting kunnen dragen, maar er moet ook onder meer een exploitatieplan worden opgesteld. Bovendien is het om meerdere redenen zeer wenselijk om niet pas op 31 december 2026 te weten, wie vanaf de volgende dag het bad exploiteert.

Mede op basis van een gesprek met een vertegenwoordiging van de vaste gebruikers, Plaatselijk Belang Kollum en Plaatselijk Belang Buitenpost lijkt het niet reëel om te veronderstellen, dat het mogelijk is om vóór 1 januari 2027 een lokale stichting met een vrijwillig bestuur en bij voorkeur ook deels vrijwillige inzet (voor bijvoorbeeld schoonmaak, dagelijks en groen onderhoud, promotie en dergelijke) in te richten. Op zich kan een stichting snel worden opgericht, maar het idee achter een lokale stichting voor openluchtwembaden is doorgaans vooral gelegen in de lokale verbinding en de gedeeltelijke inzet van vrijwilligers. Op dit moment bestaat er bijvoorbeeld geen zwemvereniging die van het zwembad gebruikmaakt en waaruit wellicht vrijwilligers voor het bestuur kunnen worden gerekruteerd, zoals dat bij andere openluchtwembaden in den lande (zoals in Oudewater en Wijhe) wel is gebeurd. Er bestaat ook geen *garantie* dat het gaat lukken om de 'vrijwilligersstichting' van de grond te krijgen. Dat zal nader onderzoek moeten uitwijzen.

Dit betekent dat er een tijdelijke oplossing moet worden gezocht. Een voor de hand liggende optie is om de exploitatie van het zwembad voor een beperkte periode aan te besteden. Met het oog op de doorlooptijd van een aanbesteding dient die bij voorkeur in de lente van 2026 te worden opgestart. Dan is sowieso nog niet bekend of er voldoende draagvlak voor de stichting bestaat. Bij een aanbesteding voor één of twee jaar is de waarde van de opdracht overigens waarschijnlijk laag genoeg om ervoor te zorgen dat een Europese aanbesteding niet verplicht is, maar dat er ook enkelvoudig of meervoudig onderhands kan worden aanbesteed. Bij enkelvoudig onderhands aanbesteden is weliswaar geen sprake meer van concurrentie, maar het betreft een korte periode en zorgt bovendien voor meer flexibiliteit ten aanzien van het moment waarop de stichting de exploitatie kan overnemen.

## 4. Conclusies, aanbevelingen en vervolgstappen

### 4.1 Conclusies

1. Op basis van het aantal bezoeken is de maatschappelijke waarde van het zwembad relatief beperkt.
2. Het zwembad heeft een maatschappelijke waarde vanuit de verschillende maatschappelijke functies die het vervult op het gebied van sporten en bewegen, recreëren, gezondheid, ontmoeten en sociale samenhang, participatie, (zwem)veiligheid en -vaardigheid en leefbaarheid.
3. De voorkeur gaat uit naar exploitatie van het zwembad door een stichting met een grote mate van lokale verbondenheid en deels de inzet van vrijwilligers, mits uit nader onderzoek blijkt dat hier voldoende draagvlak voor bestaat.
4. Aangenomen dat de stichting niet per 1 januari 2027 kan starten met de exploitatie van het zwembad, dient die exploitatie voor een beperkte periode te worden aanbesteed.

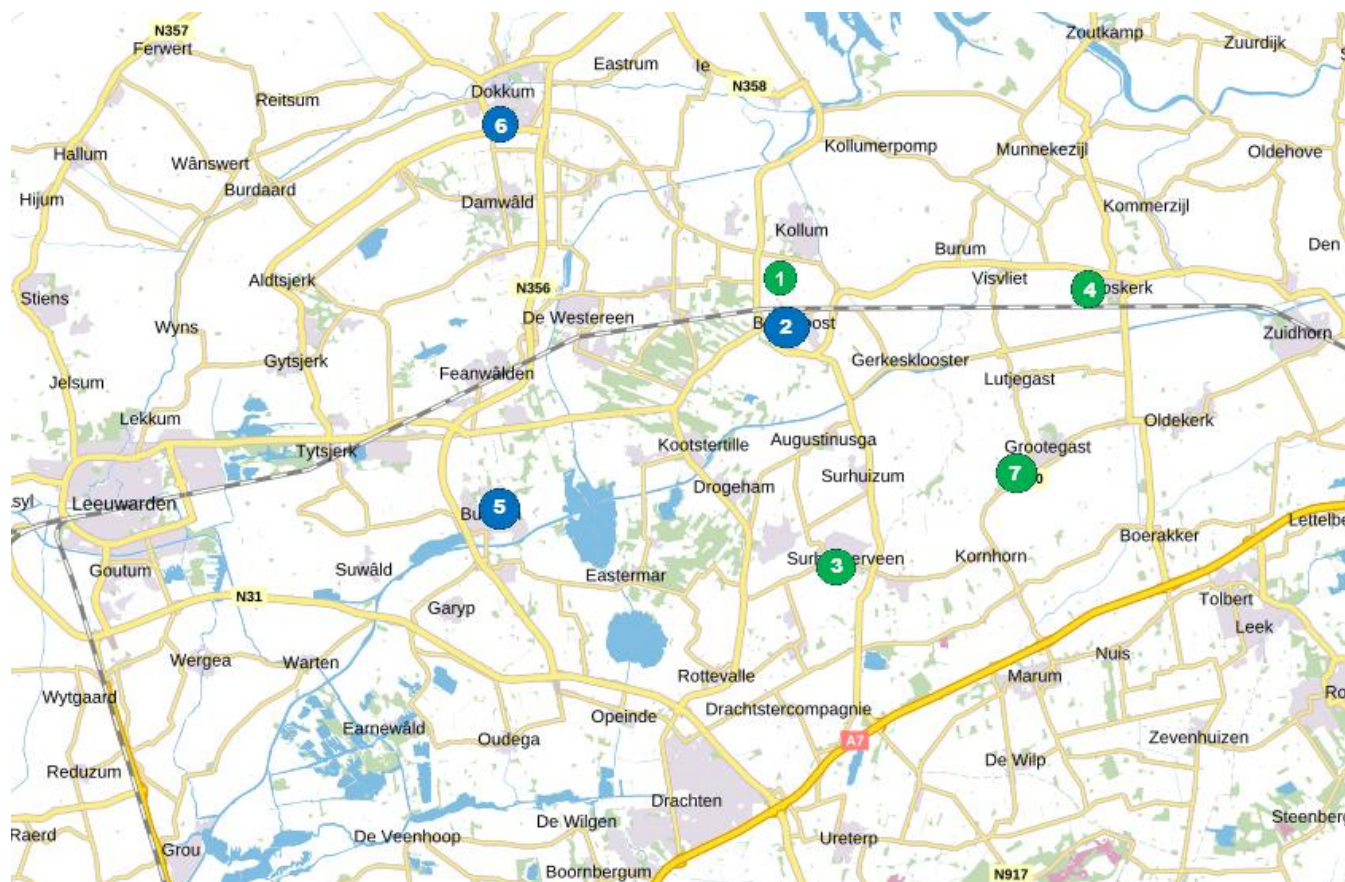
### 4.2 Aanbevelingen

1. Maak de afweging of de in dit onderzoek beschreven maatschappelijke waarde van het zwembad opweegt tegen de bijbehorende kosten.
2. Kies voor exploitatie van het zwembad door een stichting met een grote mate van lokale verbondenheid en (deels) de inzet van vrijwilligers, onder voorbehoud van nader onderzoek naar het draagvlak hiervoor.
3. Onderzoek het draagvlak voor de exploitatie van het zwembad door een stichting.
4. Besteed de exploitatie van het zwembad voor een beperkte periode aan, in afwachting van de uitkomsten van het bij het vorige punt vermelde onderzoek.

### 4.3 Vervolgstappen

1. Bepalen van de kosten voor instandhouding van It Paradyske: de vraag of de maatschappelijke waarde opweegt tegen de bijbehorende kosten is een politieke vraag. Om die te kunnen beantwoorden moet eerst worden bepaald wat die kosten in de komende jaren zijn. Dit hangt mede samen met de benodigde onderhoudsmaatregelen en die zijn afhankelijk van de staat van het bad. Daar dient dus onderzoek naar te worden gedaan.
2. In samenwerking met lokale partners verkennen van het draagvlak in de samenleving voor een stichting met een grote mate van lokale verbondenheid en (deels) de inzet van vrijwilligers. Mocht dit tot een positief resultaat leiden, dient een exploitatieplan te worden opgesteld.
3. Zo snel mogelijk voorbereiden van de aanbesteding van de exploitatie van het zwembad voor een beperkte periode, waarbij op basis van een raming van de waarde van de opdracht kan worden bepaald welke aanbestedingsprocedure het meest passend is.

## Bijlage 1 Ligging zwembaden in omgeving



### Legenda

- groen: openluchtzwembad
- blauw: overdekt zwembad

nummer	zwembad
1	It Paradyske
2	De Kûpe
3	WetterMecke
4	De Griffioen
5	De Wetterstins
6	Tolhuisbad
7	De Woldzoom

## Bijlage 2      **Werkzame bestanddelen Fryske Mienskip Oanpak**

1. Gericht op bewegen (gezonde leefstijl) en ontmoeten (sociale betrokkenheid en participatie).
2. Voor alle levensfasen (lyts, jong, grut en wiis).
3. Met activiteiten op het gebied van sport, muziek, kunst en vrijwilligerswerk.
4. Initiatief vanuit de lokale Mienskip.
5. Met zoveel mogelijk belanghebbenden (breed draagvlak).
6. Professionele ondersteuning en lokale versterking van kennis en vaardigheden.
7. Aansluiten bij en versterken van bestaande initiatieven en activiteiten.
8. Werken vanuit knooppunten (scholen, dorpshuizen en wijkcentra).
9. Financiering voor langere termijn (fondsenwerving)
10. Periodieke monitoring, evaluatie en bijsturing.

## Bijlage 3 Beschrijving exploitatievormen

### Exploitatie door de gemeente

Diverse gemeenten kiezen ervoor om hun accommodaties zelf te exploiteren. Bij gemeentelijke exploitatie zijn de medewerkers in dienst van de gemeente. Het afdelingshoofd of sectorhoofd is in de regel de direct leidinggevende van de bedrijfsleider. De gemeentelijke bemoeienis is in alle opzichten groot, zowel bij het bepalen van het beleid (subsidies, tarieven en openstelling), als op het gebied van exploitatie-technische zaken (onder andere administratie, onderhoud, verhuur en promotie).

De trend is wel dat deze vorm aan populariteit inboet, omdat gemeenten zich meer en meer tot hun kerntaken beperken en van (sterk) fluctuerende exploitatietekorten willen worden verlost. Ook is de noodzakelijke, specifieke deskundigheid binnen de gemeentelijke organisatie soms ontoereikend aanwezig.

Daarnaast is de gemeente qua aard, rechtsvorm, structuur en inrichting veelal niet de meest geschikte organisatie om maatschappelijk vastgoed (en vooral zwembaden) *actief* te exploiteren. De primaire rol van een gemeentelijke organisatie ligt namelijk in het openbaar bestuur. Daar is de organisatie dan ook op ingericht. Om haar rol in het openbaar bestuur te kunnen waarmaken, hebben de werk- en besluitvormingsprocessen een hoog democratisch en beleidsmatig gehalte en zijn allerlei 'checks and balances' nodig, die noodzakelijkerwijs met inefficiënties gepaard gaan. Voor de exploitatie zijn die 'checks and balances' in veel mindere mate nodig en vormen ze vaak een last. Dit betekent niet dat gemeenten per definitie slecht zijn in de exploitatie van accommodaties.

Exploitatie van sportaccommodaties door gemeenten komt nog vaak in de grotere steden voor, waaronder Amsterdam, Den Haag en Utrecht, maar er zijn ook talloze gemeenten met minder inwoners die als exploitant optreden. In de omgeving van Noardeast-Fryslân worden zwembaden door de gemeente geëxploiteerd in onder meer de gemeenten Tytsjerksteradiel (Burgum en Gytsjerk) en Achtkarspelen (Buitenpost).

### Exploitatie door een verbijzonderd organisatieonderdeel van de gemeente

Bij deze vorm is sprake van interne verzelfstandiging. Dat houdt in dat de verantwoordelijkheid voor de exploitatie – met een eigen budget en eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden – aan een verbijzonderd organisatieonderdeel van de gemeente wordt overgedragen. Dit kan middels contractmanagement en budgetfinanciering. Bij contractmanagement worden op basis van een overeenkomst tussen de gemeente en de contractmanager taakstellende afspraken gemaakt over de inzet van middelen en de daarmee te realiseren prestaties. Bij budgetfinanciering is een bepaalde taakstelling gekoppeld aan een budget, waarbinnen de opgelegde taken door het betreffende organisatieonderdeel dienen te worden uitgevoerd.

Een intern verzelfstandigd gemeentelijk organisatieonderdeel beschikt niet over een eigen rechtspersoonlijkheid en kan dus niet los van de gemeente worden gezien. In die zin is dus gewoon sprake van 'exploitatie door de gemeente'. De gemeente blijft eindverantwoordelijk voor de exploitatierisico's. Indien het betreffende organisatieonderdeel een verbintenis aangaat, doet zij dat voor de gehele gemeente en is de gemeente ook verantwoordelijk voor het nakomen van de verplichtingen uit die verbintenis. Dit betekent dat de term contractmanagement eigenlijk incorrect is. De contracten die worden afgesloten, zijn in juridische zin namelijk geen afdwingbare overeenkomsten. De partijen die de contracten sluiten, hebben ook niet dezelfde rechtspositie. Hoewel de onderlinge verhoudingen verzakelijken, blijft de accommodatiemanager hiërarchisch ondergeschikt aan het gemeentebestuur.

Bij interne verzelfstandiging wijzigt de rechtspositie van het personeel niet ten opzichte van exploitatie door de gemeente: de medewerkers zijn in dienst van de gemeente.

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

### Exploitatie door een overheidsbedrijf

Bij deze exploitatievorm verzorgt een zelfstandige rechtspersoon (een overheidsbedrijf in de vorm van een BV of NV) de exploitatie. De veelal grote mate van beleidsinvloed van de gemeente wordt via een overeenkomst gewaarborgd. Hiermee wordt voor besturen op afstand gekozen. De rol van de gemeente bestaat uit het medebepalen van het algemene beleid en het controleren van de uitvoering daarvan door de exploitant. De medewerkers zijn in principe in dienst van de rechtspersoon.

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

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

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

Een overheidsbedrijf is een rechtspersoon met winstoogmerk. Over eventuele winsten moet vennootschapsbelasting worden betaald. De netto winst kan als dividend aan de aandeelhouder – de gemeente – worden uitgekeerd. De Algemene Vergadering beslist uiteindelijk over de bestemming van het resultaat. Voorbeelden van overheidsbedrijven zijn de sportbedrijven in de gemeenten Alkmaar, Arnhem, De Fryske Marren, Deventer, Enschede, Ermelo, Heerhugowaard, Katwijk, Leeuwarden, Lelystad, Noordwijk, Nunspeet, Raalte, Rotterdam, Smalingerland, Zaanstad en Zwijndrecht.

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

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

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

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

Een overheidsbedrijf kan desgewenst ook een dienstverleningsovereenkomst met een ander overheidsbedrijf sluiten, of de gemeente kan ervoor kiezen om het overheidsbedrijf van een andere gemeente de accommodaties te laten exploiteren. Dat laatste is bijvoorbeeld het geval in de gemeente Dantumadiel, waar BV Sport (uit Leeuwarden) de binnensportaccommodaties exploiteert.

### Exploitatie door een joint venture

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

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

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

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

Sportfondsen geeft aan dat zij ook joint ventures aangaat, maar dat is niet helemaal correct, in die zin dat daarbij tot nu toe altijd sprake is geweest van dienstverlening aan een overheidsbedrijf (zie 2.3) en niet van gedeeld eigendom van het overheidsbedrijf. Sportfondsen is overigens wel bereid tot gedeeld aandeelhouderschap, maar heeft daar dus nog geen ervaring mee. Bovendien kan er dan normaliter niet voor quasi-inbesteding worden gekozen en moet de exploitatie worden aanbesteed.

Optisport heeft recent in een gemeente aangegeven, dat zij bereid is om een joint venture aan te gaan en daarbij het eigendom van het overheidsbedrijf te delen. Ook is er volgens haar onder bepaalde voorwaarden geen aanbesteding nodig. Op basis van de beschikbare informatie kunnen daar vooralsnog vraagtekens bij worden geplaatst.

Voorbeelden van joint ventures voor de exploitatie van sportaccommodaties zijn onder andere te vinden in de gemeenten Bunschoten, De Bilt, Huizen, Stichtse Vecht, Velsen, Zeist (allen SRO).<sup>5</sup> Het is niet reëel om te verwachten, dat SRO interesse heeft in de exploitatie van het zwembad in Kollum. Zij opereert namelijk in haar eigen regio's. Mogelijk wil de BV Sport uit Leeuwarden wel de exploitatie ter hand nemen, maar dan vermoedelijk 'gewoon' als exploitant en niet in de vorm van een joint venture.

### Exploitatie door een stichting

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

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

<sup>5</sup> SRO exploiteert ook in enkele andere gemeenten, zoals Leusden, maar daar is geen sprake van een joint venture.

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

De relatie tussen de stichting en de gemeente krijgt primair vorm door middel van de huur- en exploitatieovereenkomst. Daarnaast zijn de statuten van belang. De stichtingsvorm staat grote vrijheid in de inrichting van de statuten toe. Naast het bestuur kunnen bijvoorbeeld organen als een Raad van Toezicht of een algemeen en/of dagelijks bestuur worden ingesteld. De gemeente kan desgewenst invloed uitoefenen op de samenstelling en wijze van benoeming van het bestuur of andere organen, maar dat is niet per definitie het geval.

Er zijn voorbeelden van stichtingen waarbij het voor de gemeente lastig is gebleken om 'bij te sturen', op het moment waarop het stichtingsbestuur een koers gaat varen die niet goed bij het gemeentelijk beleid past. Dit geldt met name op het moment dat de gemeente weinig formele mogelijkheden heeft om in te grijpen, bijvoorbeeld op het gebied van benoeming en ontslag van het stichtingsbestuur en/of de Raad van Toezicht. In die situatie is de verhouding tussen een gemeente en een stichting soms bijna te vergelijken met die tussen een gemeente en een commerciële marktpartij. De exploitatie van accommodaties mag dan ook niet 1-op-1 aan een dergelijke stichting worden gegund. Er wordt dan immers niet voldaan aan één van de voorwaarden voor quasi-inbesteding, namelijk dat de gemeente toezicht op de stichting houdt als op een eigen dienst en een beslissende invloed op de strategie van de stichting heeft (zie 2.3). In dat geval moet de stichting dus aan een aanbesteding deelnemen, waarin ze meestal het onderspit delft tegen grote commerciële marktpartijen met veel ervaring met aanbestedingen. Op het moment dat wel aan alle voorwaarden voor quasi-inbesteding wordt voldaan, kan uiteraard wel worden gekozen voor het 1-op-1 gunnen van de exploitatie. Als voor die optie wordt gekozen, is de verhouding tussen gemeente en stichting weer beter te vergelijken met die tussen een gemeente en een overheidsbedrijf.

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

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

Ondanks dat deze exploitatievorm landelijk gezien minder populair wordt, bestaan er nog steeds vele stichtingen die accommodaties exploiteren. Zo wordt openluchtzwembad De Swan Stjerren in Hallum door een stichting geëxploiteerd en datzelfde geldt voor De Bildtse Slag (gemeente Waadhoeke) en de zwembaden in de gemeente Het Hogeland. Zwembad Wettervlecke in de gemeente Achtkarspelen wordt door een vereniging geëxploiteerd, maar dit is vergelijkbaar met een stichting.

### Exploitatie door een commerciële marktpartij

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

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

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

Grote landelijke commerciële marktpartijen zijn Optisport (naast de gemeente Noardeast-Fryslân onder meer actief in de gemeenten Harlingen, Opsterland, Schiermonnikoog, Súdwest-Fryslân en Westerkwartier) en Sportfondsen (onder meer actief in de gemeenten Coevorden en Ooststellingwerf). Daarnaast zijn er talloze regionale en lokale ondernemers die gemeentelijke accommodaties exploiteren.

## Bijlage 4 Kenmerken exploitatievormen

### Gemeentelijke invloed

Hiermee wordt bedoeld op de mate waarin de gemeente ook tijdens de looptijd van de exploitatie directe invloed op de uitvoering van de exploitatie kan uitoefenen. Het betreft dus de afstand tussen de gemeente en de exploitant. Bij exploitatie door de gemeente is die afstand klein. Wanneer zij zelf exploiteert, kan de gemeente zich immers met alle details van de uitvoering bemoeien. Dat kan soms prettig zijn, maar er is ook het risico van politieke wispelturigheid. Bij exploitatie door een overheidsbedrijf, joint venture of stichting is de afstand duidelijk groter, is de invloed op de dagelijkse gang van zaken een stuk kleiner en vindt sturing vooral door middel van de vooraf gemaakte afspraken plaats. Wel kan bijvoorbeeld via het aandeelhouderschap van het overheidsbedrijf of de joint venture, dan wel via het toezicht bij de stichting, worden bijgestuurd. Bij uitbesteding aan een commerciële marktpartij is dat laatste ook niet het geval en is het vooraf overeengekomen contract leidend. Na afloop van dat contract kunnen uiteraard wel nieuwe kaders voor de volgende exploitatieperiode worden vastgesteld.

### Waarborging maatschappelijke functies

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

### Bredere doelstellingen

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

### Lokale verbinding

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

### Flexibiliteit omvang portefeuille en afspraken

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

Bij uitbesteding aan een commerciële marktpartij biedt de aanbestedingswet weinig mogelijkheden voor het toevoegen van accommodaties gedurende de exploitatieperiode, tenzij ten tijde van de aanbesteding al bekend was dat en wanneer welke

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

### Financiële exploitatie

Dit betreft de mate waarin de exploitatievorm leidt tot het op doelmatige en doeltreffende wijze met publieke middelen omgaan, alsmede het door een efficiënte en effectieve bedrijfsvoering realiseren van een zo goed mogelijk financieel resultaat en een zo laag mogelijke gemeentelijke financiële bijdrage. Uitbesteding aan een commerciële marktpartij biedt hiervoor de beste omstandigheden, aangezien dat de enige vorm is waarbij een aanbesteding moet worden georganiseerd en partijen op prijs (en kwaliteit) met elkaar moeten concurreren. Bij exploitatie door een overheidsbedrijf, joint venture of stichting is dat niet het geval. Wat bij die vormen wel hetzelfde is als bij uitbesteding aan een commerciële marktpartij, is dat de gemeente op grotere afstand van de bedrijfsvoering staat, de mogelijkheden om commerciële activiteiten te ontplooiën groter zijn en er doorgaans een bedrijfsmatige cao wordt gehanteerd.

Voor commerciële marktpartijen speelt hun winstdoelstelling ook een rol, maar daar staat tegenover dat zij voor het overnemen van financiële risico's een ondernemersfee in rekening brengen. Bij exploitatie door de gemeente is dit alles niet van toepassing en zijn de condities voor een efficiënte en effectieve bedrijfsvoering minder gunstig.

### Risico's continuïteit en stabiliteit exploitatie

Dit kenmerk heeft betrekking op de mate waarin de exploitatievorm voor langere tijd de garantie op een kwalitatief goede exploitatie biedt. De stabiliteit en continuïteit van de exploitatie blijken in de praktijk sterk van de overeengekomen financiële randvoorwaarden en de kwaliteit van bestuur en management af te hangen. In de afgelopen jaren is het heel soms voorgekomen dat de lokale exploitatie van een landelijke commerciële marktpartij failliet gaat (of wordt beëindigd), doordat het lokale werkkapitaal en de reserves zijn uitgeput. Dat kan bijvoorbeeld zijn veroorzaakt doordat er bij de aanbesteding te scherp is ingeschreven, of doordat de randvoorwaarden niet passend waren. Overigens leert de ervaring dat de moedermaatschappij in dat geval soms bijspringt, zodat een faillissement wordt voorkomen. Ze neemt dan het verlies voor eigen rekening om de exploitatie te kunnen continueren. Bij exploitatie door een overheidsbedrijf, joint venture of stichting speelt dit minder en bij gemeentelijke exploitatie is de continuïteitsgarantie het hoogste. Bij die vormen is de gemeente namelijk veelal eerder bereid om financieel bij te springen en bovendien mag een gemeente bij een commerciële marktpartij niet zomaar en onbeperkt de financiële bijdrage verhogen.

### Financiële risico's gemeente

Dit kenmerk heeft een relatie met het vorige, want het heeft betrekking op de mate waarin de exploitatievorm in staat is om financiële risico's voor de gemeente te beheersen. Dat heeft implicaties voor de stabiliteit en continuïteit van de exploitatie. Goed management blijkt in de praktijk het beste in staat te zijn om het exploitatieresultaat positief te beïnvloeden, vooral ook op het gebied van klantenbinding, acquisitie, personeelsbeleid en het organiseren van commerciële activiteiten. Een commerciële marktpartij streeft naar winst en heeft daardoor een flinke prikkel om efficiënt te exploiteren en de financiële risico's te beperken. Hierbij dient wel te worden opgemerkt, dat zij vanuit dat streven kosten voor management en exploitatie in rekening zal brengen, alsmede een ondernemersfee voor het overnemen van de financiële risico's. Daarnaast worden die risico's overgenomen tot het lokaal ingebrachte en opgebouwde vermogen. Zodra dat 'op' is, is een hogere exploitatiebijdrage nodig om een faillissement te voorkomen, of dient het moederbedrijf van de exploitant bij te springen. Ook bij uitbesteding aan een commerciële marktpartij is het dus niet zo, dat de gemeente geen enkel risico meer loopt. Het risico is echter in eerste aanleg wel beperkter dan bij de andere exploitatievormen.

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

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

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

### Fiscale aspecten

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

Sinds 1 januari 2019 is de btw-vrijstelling verruimd. De exploitatie van sportaccommodaties is vrijgesteld van btw. Dat heeft negatieve financiële consequenties voor exploitanten. Daarom bestaan er twee compensatieregelingen: een specifieke uitkering voor gemeenten (SPUK Sport) en een subsidieregeling voor verenigingen en stichtingen (BOSA). De huidige BOSA-regeling loopt tot en met 2029. De SPUK Sport loopt eind 2025 af, maar op het moment van schrijven wordt aan een voortzetting van de regeling in 2026 gewerkt.

Bij gemeentelijke exploitatie wordt het btw-nadeel door de SPUK Sport gecompenseerd, mits het totale beschikbare budget van de SPUK Sport niet wordt overschreden. In dat geval ontvangt men namelijk een lagere uitkering. Er kan een beroep worden gedaan op de SPUK Sport voor de btw over investeringen, onderhoud en exploitatie, uiteraard voor zover er btw over wordt betaald. Bij stichtingen en verenigingen is de BOSA niet bedoeld voor compensatie van het btw-nadeel met betrekking tot exploitatiekosten, zoals de energielasten, maar alleen voor btw-compensatie met betrekking tot investeringen, materialen en groot onderhoud. Bovendien geldt hierbij: wie het eerst komt, het eerst maalt. Is het potje leeg als een exploitant een aanvraag doet, dan ontvangt de exploitant niets.

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

### Kennis en expertise

Dit betreft de mate waarin de exploitatievorm aan het ontwikkelen en op peil houden van de benodigde specifieke kennis en ervaring bijdraagt. Deze expertise is nodig om de juiste beslissingen te kunnen nemen over onder andere investeringen, onderhoud aan gebouwen en installaties, nieuwe producten en diensten en innovaties, maar ook om een goede gesprekspartner voor de gebruikers en de gemeente te kunnen zijn. Dit is in de regel binnen gemeentelijke organisaties (ook in intern verzelfstandigde vorm) minder aanwezig en ook minder gemakkelijk te ontwikkelen, hoewel de specifieke lokale situatie per gemeente kan verschillen. Bij de gemeente Noardeast-Fryslân bestaat weinig kennis op het gebied van de exploitatie van zwembaden.

Daarentegen kunnen landelijk werkende commerciële marktpartijen en partijen die joint ventures aangaan door hun ondernemerschap en ervaring vaak adequater op veranderingen in de markt en de behoeften en wensen van gebruikers kunnen inspelen. Daarnaast hebben zij specialistische teams of afdelingen, die het lokale management ondersteunen en kennis ontwikkelen op het gebied van onder meer onderhoud, management, administratie, personeel en organisatie, marketing en communicatie, alsmede financiën. Dit alles geldt in mindere mate voor overheidsbedrijven en stichtingen, die overigens wel specifieke dienstverlening van grote partijen kunnen inhuren (dienstverleningsovereenkomst).

### Schaal- en efficiëntievoordelen

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

### Personele aspecten

Dit kenmerk gaat over de mate waarin de exploitant een marktgerichte personele organisatie kan inrichten. Bij gemeentelijke exploitatie hebben de medewerkers de ambtelijke status.<sup>6</sup> Bij de andere exploitatievormen kan het personeel in een bedrijfsmatige cao worden ondergebracht, zoals de cao Zwembaden of de cao Verzelfstandigde Maatschappelijke Organisaties (Vermo). Deze cao's zijn beter op de specifieke werksituatie en werktijden van medewerkers van (sport)accommodaties toegesneden en zijn daarmee ook goedkoper voor de werkgever dan de ambtelijke cao. Hierbij moet uitdrukkelijk worden opgemerkt, dat werknemers bij een eventuele overgang naar een andere exploitant altijd hun bestaande arbeidsvoorwaarden behouden. Bij een verandering van exploitant is de nieuwe exploitant namelijk wettelijk verplicht om het huidige personeel van de accommodatie over te nemen (Overgang van Onderneming) en wel tegen de bestaande arbeidsvoorwaarden.

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

### Gevolgen gemeentelijke organisatie

Een verandering van exploitatievorm kan consequenties voor de gemeentelijke organisatie hebben. Op het moment dat de gemeente het zwembad gaat exploiteren, heeft dat grote gevolgen (ook in intern verzelfstandigde vorm). De medewerkers moeten immers van Optisport worden overgenomen. Zij worden dan ambtenaar, inclusief de bijbehorende beloning. Daarnaast moeten alle taken op het gebied van management, aansturing, administratie, enzovoort dan door de gemeente worden uitgevoerd. Indien voor een andere exploitatievorm wordt gekozen, heeft dat geen (commerciële marktpartij) of beperkte (het overheidsbedrijf, de joint venture of de stichting moet worden opgericht) gevolgen voor de gemeentelijke organisatie.

### Ambtelijke inzet

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

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

<sup>6</sup> Sinds 1 januari 2020 hebben ambtenaren zo veel mogelijk dezelfde rechten als werknemers in het bedrijfsleven gekregen. Voor hen geldt sindsdien ook het private arbeids- en ontslagrecht. Daarnaast is de aanstelling voor ambtenaren verdwenen. In plaats daarvan krijgen ze nu een arbeidscontract. Dit alles is omschreven in de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren. Dit betekent echter niet, dat de ambtelijke status verdwijnt. Iedere medewerker blijft ambtenaar. Daarnaast veranderen de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren niet. Daarmee blijft een ambtelijke medewerker dunder dan een medewerker die conform een van de vermelde bedrijfsmatige cao's wordt beloond.

### **Risico's aansprakelijkheid gemeente**

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

## Bijlage 5 Samenvattend overzicht exploitatievormen

	gemeente / interne verzelfstandiging	overheidsbedrijf	joint venture	stichting	commerciële marktpartij
algemeen	zelf doen, maximale invloed	op afstand, maar met invloed	op afstand, maar met invloed	op afstand, maar met invloed	op afstand, maar met enige invloed
aanbesteding	niet van toepassing	niet nodig, mits aan voorwaarden van quasi-inbesteding wordt voldaan	niet nodig, mits aan voorwaarden van quasi-inbesteding wordt voldaan	niet nodig, mits aan voorwaarden van quasi-inbesteding wordt voldaan	verplicht
karakter	nadruk op maatschappelijk karakter	mix maatschappelijk karakter, zakelijke exploitatie	mix maatschappelijk karakter, zakelijke exploitatie	mix maatschappelijk karakter, zakelijke exploitatie	nadruk op zakelijke exploitatie
invloed gemeente tijdens exploitatieperiode	maximaal, eventueel via taakstellende afspraken	via overeenkomst, aandeelhoudersrol, toezichtsrol	via overeenkomst, gedeelde aandeelhoudersrol, toezichtsrol	via overeenkomst, toezichtsrol, eventueel invloed op samenstelling bestuur	via overeenkomst
waarborging maatschappelijke functies	ja	ja	ja	ja	ja, maar kan botsen met winstdoelstelling
breder doelstellingen	ja	ja, mits opgenomen in gemeentelijke kaders	ja, mits opgenomen in gemeentelijke kaders	ja, veelal ook indien niet opgenomen in gemeentelijke kaders	enigszins, mits opgenomen in gemeentelijke kaders
lokale verbinding	voldoende	voldoende	voldoende	goed	matig
flexibiliteit omvang portefeuille en afspraken	zeer groot	groot	groot	groot	zeer klein
financiële exploitatie	geen concurrentie op prijs en kwaliteit, niet ingericht om efficiënt te exploiteren	geen concurrentie op prijs en kwaliteit, ingericht om efficiënt te exploiteren	geen concurrentie op prijs en kwaliteit, ingericht om efficiënt te exploiteren	geen concurrentie op prijs en kwaliteit, ingericht om efficiënt te exploiteren	concurrentie op prijs en kwaliteit, ingericht om efficiënt te exploiteren
winst/verlies	direct van invloed op gemeentelijke financiën	voor eigen vermogen, aandeelhouder (gemeente)	voor eigen vermogen, aandeelhouders (gemeente en partij waarmee joint venture is opgericht)	voor eigen vermogen	voor aandeelhouder (private partij)
risico's continuïteit en stabiliteit exploitatie	zeer beperkt	beperkt	beperkt	beperkt, afhankelijk van continuïteit bestuur en vrijwilligers	beperkt, tenzij eigen vermogen lokale BV op is
financiële risico's gemeente	groot	beperkt	beperkt	beperkt	zeer beperkt, maar niet afwezig
fiscale aspecten	geen btw-belaste exploitatie, financieel risico	btw-belaste exploitatie	btw-belaste exploitatie	geen btw-belaste exploitatie, financieel risico	btw-belaste exploitatie
kennis en expertise	onvoldoende aanwezig	enigszins aanwezig, of ruim via dvo	ruim aanwezig	enigszins aanwezig, of ruim via dvo	ruim aanwezig
schaal- en efficiëntievoordelen	beperkt, mede afhankelijk van volume accommodaties	beperkt, mede afhankelijk van volume accommodaties, of groot via dvo	groot	beperkt, mede afhankelijk van volume accommodaties, of groot via dvo	groot
personeel	in dienst van gemeente	in dienst van exploitant	in dienst van exploitant	in dienst van exploitant	in dienst van exploitant
cao	ambtelijke cao	cao Zwembaden/Vermo	cao Zwembaden/Vermo	cao Zwembaden/Vermo	cao Zwembaden
gevolgen gemeentelijke organisatie	groot	beperkt	beperkt	beperkt	geen
ambtelijke inzet	groot	beperkt, maar accounthoudersrol belangrijk	beperkt, maar accounthoudersrol belangrijk	beperkt, maar accounthoudersrol belangrijk	beperkt, maar accounthoudersrol zeer belangrijk
risico's aansprakelijkheid gemeente	groot	beperkt	beperkt	beperkt	zeer beperkt



Beleidsontwikkeling



Beheer & exploitatie



Huisvestingsadvies



Projectmanagement