

Advies vorm van beheer nieuw zwembad Venlo

Gemeente Venlo

Oosterbeek, 16 januari 2022

Opdrachtgever: Gemeente Venlo
Auteur: Paul Louwerse
Project: Advies vorm van beheer nieuw zwembad Venlo
Betreft: eindrapportage
Ons kenmerk: 21040-003-plo/tjo
Contact: Tien organisatieadvies bv
Utrechtseweg 70
6812 AH Arnhem
plouwerse@tienorganisatieadvies.nl

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

Inhoud

1. De opdracht	1
1.1 Aanleiding en achtergrond.....	1
1.2 Doel van het onderzoek / advies.....	1
1.3 Werkwijze / Plan van aanpak.....	1
2. Vormen van beheer	3
2.1 Vormen van beheer in Nederland.....	3
2.2 Motieven voor verzelfstandiging.....	3
2.3 Vormen van beheer in vergelijking.....	5
2.4 Te onderzoeken vormen van beheer voor Venlo.....	8
3. Wegingsmatrix	9
3.1 Vormen van beheer en wegingsmatrix.....	9
3.2 Toelichting wegingsfactoren.....	10
4. Weging van de varianten	12
4.1 Vergelijking vormen van beheer.....	12
4.2 Variant A: gemeentelijk beheer.....	13
4.3 Variant B: hybride model verenigingen.....	13
4.4 Variant C: privatisering / marktpartij.....	14
Aanvulling: shared services met omliggende zwembaden.....	15
5. Advies	17
5.1 Best passende vorm van beheer voor Venlo.....	17
5.2 Indicatieve tijdsplanning.....	18

1. De opdracht

1.1 Aanleiding en achtergrond

In december 2020 zijn twee scenario's voor een nieuw zwembad uitgewerkt in een Ruimtelijk Programma van Eisen en een financiële uitwerking. Op basis hiervan heeft het College in januari 2021 een viertal vragen voorgelegd aan de gemeenteraad ter consultatie. Op basis van de besprekingen in de Raad van 6 en 27 januari 2021 heeft het College besloten om scenario 1+ verder uit te werken. Onderdeel van deze verdere uitwerking betreft ook het antwoord op de vraag welke vorm van beheer het best passend is voor het nieuwe zwembad.

In het verleden is binnen de gemeente Venlo de keuze gemaakt dat externe verzelfstandiging middels een gemeentelijk Sportbedrijf niet als passend wordt gezien. Om deze reden is deze vorm wel beschrijvend opgenomen in hoofdstuk 2, maar niet als variant in de vergelijking met andere varianten.

1.2 Doel van het onderzoek / advies

Wat de best passende vorm van beheer is voor het nieuwe zwembad is sterk afhankelijk van de accenten die de gemeente Venlo legt bij de vorm van beheer. Het gaat dan om het toe te kennen belang aan aspecten als gemeentelijke invloed, (maatschappelijk) ondernemerschap, invloed van verenigingen / gebruikers, financiële risico's en toekomstbestendigheid.

De hoofddoelstelling van het onderzoek / advies betreft een praktisch bruikbaar en toepasbaar advies over de best passende vorm beheer voor het nieuwe zwembad. Hierbij is een aantal subdoelstellingen te onderscheiden:

1. In het onderzoek en advies dienen de onderscheiden aspecten tussen de verschillende vormen van beheer aan te sluiten bij de gestelde vragen en kernpunten van College en Raad.
2. De uit te werken vormen van beheer zullen in overleg met het project 'Nieuwbouw Zwembad de Wisselslag Venlo' worden vastgesteld.
3. De onderscheiden vormen van beheer dienen te worden beoordeeld op mogelijkheden voor afstemming en samenwerking met het beheer en exploitatie van het buitenbad.
4. In het onderzoek en advies worden zowel de gebruikers van het zwembad als de 'Projectgroep Zwembad' betrokken.
5. De benodigde expertise en competenties van management en medewerkers voor een effectief beheer en een efficiënte exploitatie van het nieuwe zwembad dienen te worden beschreven.

1.3 Werkwijze / Plan van aanpak

In het onderzoek zijn de volgende stappen onderscheiden:

Stap 1: Uitlijnen definitieve onderzoeksopzet en analyse documenten

Het onderzoek en advies start met het uitlijnen van de definitieve onderzoeksopzet. Dit betrof de operationalisering van de hoofddoelstelling en 5 subdoelstellingen, selectie van de te analyseren bronnen / documenten, de te interviewen personen / stakeholders.

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

In samenspraak met de leden van het project 'Nieuwbouw Zwembad Venlo' is bepaald welke vormen van beheer zullen worden onderzocht en met elkaar worden vergeleken op relevante aspecten.

Stap 3: Interviews

In deze fase zijn stakeholders / personen gevraagd naar ervaringen met en voorkeuren voor te onderscheiden vormen van beheer en wordt de couleur locale in het onderzoek aangebracht. Er is gecheckt welke vormen van beheer van belang worden geacht en op basis van welke aspecten / onderdelen een goede afweging kan worden gemaakt.

De volgende personen zijn geïnterviewd:

- Projectgroepleden: Huib Pelser, Wilma Castelijns, Ivo Dielemans, Mark Westra
- Uitvoering beheer en exploitatie: Roel de Jong, Angela Smeets, Peter Knoops
- Beleid: Jaap Litjens, Luc Meerts
- Financiën: Carolien Lansbergen
- HRM: Dirk Lathouwers

Aan het einde van deze stap zijn de te onderzoeken vormen van beheer en de wegingsfactoren vastgelegd en toegelicht in de stuurgroep.

Stap 4: Analyse / eerste terugkoppeling

In maart 2022 zijn de resultaten van de stappen 2 en 3 in een tussenadvies middels een PowerPoint-presentatie gepresenteerd aan leden van de projectgroep en toegelicht en besproken in de stuurgroep. In deze stuurgroep van 17 februari zijn afspraken gemaakt over nog te interviewen personen en met welke gemeenten verder afstemming zal worden gezocht.

In een later stadium is in de projectgroep vastgesteld dat het onderzoeken van een gezamenlijke exploitatie met het buitenbad buiten beschouwing zal worden gelaten in voorliggend onderzoek / advies.

Stap 5: Afronding onderzoek en advies

Het project wordt middels voorliggende rapportage afgesloten met een bondige weergave van de resultaten van het onderzoek en advies naar de best passende vorm van beheer voor het nieuwe zwembad in Venlo.

Stap 6: Toelichting advies in College en/of Raad

In de tijdsbesteding van het onderzoek is rekening gehouden met de volgende toelichtende momenten:

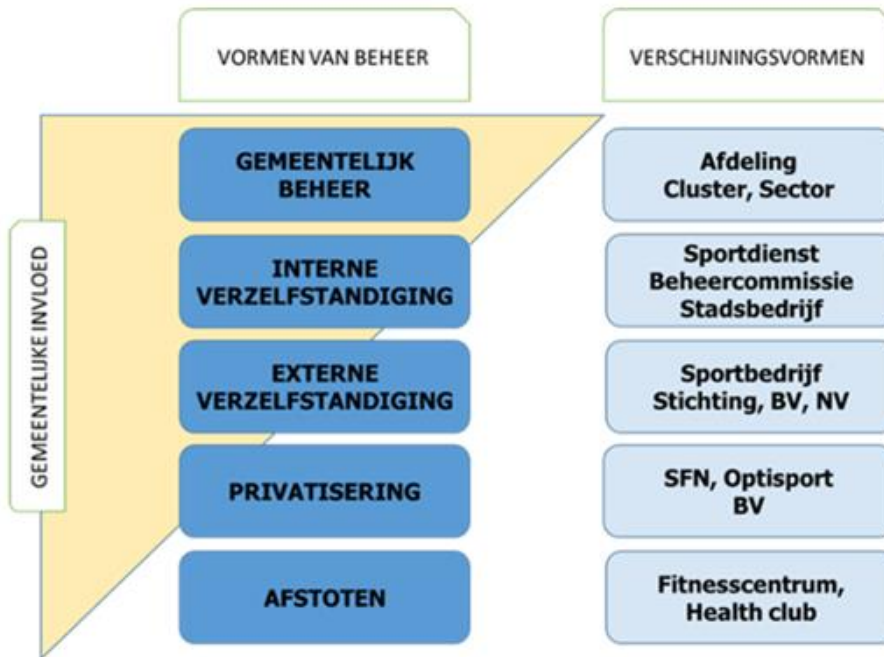
- Informatieve bijeenkomst voor geïnterviewde personen, verenigingen en stakeholders.
- Toelichting conceptresultaten onderzoek en advies medewerkers zwembad.
- Toelichting conceptresultaten onderzoek en advies huurders / verenigingen.
- Toelichting resultaten onderzoek en advies in gemeenteraad (optioneel).

De wenselijkheid en mogelijkheden van deze momenten van toelichting zullen door de projectgroep / stuurgroep worden bepaald.

2. Vormen van beheer

2.1 Vormen van beheer in Nederland

In Nederland worden grofweg de volgende vormen van beheer onderscheiden:



In Nederland worden ten aanzien van de vorm van beheer van accommodaties de volgende vijf hoofdvormen onderscheiden:

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

Veel gemeenten hebben de afgelopen jaren de afweging gemaakt of een verzelfstandigde vorm van beheer wenselijk is. Bij deze (kerntaken-)discussies worden zowel van de gemeente als vanuit de (sport)accommodaties verschillende motieven gehanteerd. Hieronder worden de vijf onderscheiden hoofdvormen van beheer kort beschreven en zijn de belangrijkste voor- en nadelen vermeld.

2.2 Motieven voor verzelfstandiging

Heel lang is de vorm 'traditioneel gemeentelijk beheer' de toonaangevende vorm van beheer geweest. Altijd zijn er daarnaast vormen van interne of externe verzelfstandiging aanwezig geweest, maar dat was in zeer bescheiden mate. De laatste vijftien jaar is er een sterke beweging op gang gekomen van 'traditioneel gemeentelijk beheer' naar vormen van interne of externe verzelfstandiging en privatisering.

Voor een gemeente gelden hiervoor over het algemeen de volgende motieven:

Beheersing van uitgaven

De 'open-eind-financiering' van de traditionele exploitatiesubsidie verdwijnt. Een tekort op de exploitatiebegroting dient, in geval van budgetfinanciering, in principe nu voor rekening van het verzelfstandigde bedrijfsonderdeel te komen.

Deregulering

Er worden afspraken gemaakt over de kwantiteit, kwaliteit en prijs van producten. De wijze waarop het product tot stand komt is minder van belang, wat ook geldt voor de wijze waarop het bedrijfsonderdeel is ingericht. Allerlei gemeentelijke regels en bepalingen die de organisatie en de bedrijfsvoering raken zijn in principe niet meer van toepassing.

Afslanking van het ambtelijk apparaat

Deregulering zou moeten leiden tot een vermindering van de ambtelijke inzet voor het betreffende organisatieonderdeel.

Vergroting van de doelmatigheid

Subsidiëring van het organisatieonderdeel dient te geschieden op basis van kostprijscalculaties. Voorwaarde is dat er eerst inzicht ontstaat in de kosten die samenhangen met het voortbrengen van de producten (activiteiten). Op die manier is er een startpunt ontstaan van waaruit meer doelmatig omgegaan kan worden met de beschikbare middelen.

Vergroting van de doeltreffendheid

Op basis van beleidsplannen dient het management van het bedrijfsonderdeel aan te geven welke beleidsdoelen met welke middelen (activiteiten) bereikt moeten worden. Het meten van effectiviteit van een (sport)accommodatie is mogelijk na ontwikkeling van indicatoren (kengetallen) en doelstellingen.

Meer sturingsmogelijkheden

In theorie zijn er meer sturingsmogelijkheden voor de subsidiënt. De geldverstrekker (gemeente) kan immers aangeven hoeveel eenheden van een bepaald product hij wenst af te nemen, wat de kwaliteit daarvan moet zijn en hoeveel hij er voor wil betalen.

Aan de andere kant zijn er ook motieven om een vorm van verzelfstandiging in te voeren die liggen aan de zijde van de (sport)accommodaties zelf:

Een grotere mate van vrijheid bij de bedrijfsvoering

Binnen de in een overeenkomst vastgelegde randvoorwaarden heeft het management veel grotere vrijheden dan in een traditionele bedrijfsvoering het geval is.

Grotere zekerheid en rust

In principe is het niet mogelijk dat de politiek op een ad hoc wijze ingrijpt in het beleid of de bedrijfsvoering van het verzelfstandigde organisatieonderdeel.

Meer ondernemend kunnen optreden

Hier ligt een relatie met de deregulering. Verzelfstandiging maakt het management meer bewust van de wijze van bedrijfsvoering, prijzen en effecten. Wat op dit gebied ook speelt is de wijze waarop omgegaan kan worden met eventuele overschotten op de exploitatierekening als de overeengekomen prestaties zijn geleverd. Welke afspraken hier ook over gemaakt worden, als uitgangspunt geldt dat doelmatigheid beloond dient te worden.

2.3 Vormen van beheer in vergelijking

Traditioneel gemeentelijk beheer

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

Interne verzelfstandiging

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

Het fenomeen contractmanagement / budgetfinanciering gaat ervan uit dat het organisatieonderdeel als een geheel zelfstandig deel van het gemeentelijke concern functioneert. Het organisatieonderdeel is echter geen aparte rechtspersoon.

Voor een optimaal functioneren van dit model dient aan de volgende voorwaarden voldaan te worden:

- decentralisatie en delegatie van bevoegdheden en middelen;
- een contract waarin de te realiseren prestaties vastgelegd zijn;
- inzicht in kosten en opbrengsten per product per uur;
- mogelijkheden voor belonen en sancties bij winst en verlies;
- opheffen van gedwongen winkelnering of het in contracten vastleggen van de (wederzijdse) dienstverlening;
- omslag van traditionele ambtelijke cultuur naar een cultuur waarin bedrijfsmatig werken voorop staat;
- management van hoog kwalitatief niveau dat in staat is tot zelfstandige beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering.

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

Voordelen interne verzelfstandiging:

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

Nadelen interne verzelfstandiging:

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

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

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

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

Voordelen externe verzelfstandiging:

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

Nadelen externe verzelfstandiging:

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

Privatisering

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

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

Voordelen privatiseren:

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

Nadelen privatiseren:

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

Afstoten

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

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

Voordelen afstoten:

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

Nadelen afstoten:

- Beperkte invloed op ontstaan van deze activiteiten / accommodaties.
- Geen invloed op tarifiering en toegankelijkheid accommodaties.

2.4 Te onderzoeken vormen van beheer voor Venlo

In overleg met de projectgroep is bepaald dat een vergelijking tussen voortzetting van het huidige gemeentelijk beheer met vormen van interne en externe verzelfstandiging de voorkeur heeft.

In het verloop van het onderzoek en de gesprekken met direct betrokkenen vanuit de gemeentelijke organisatie en de gebruikers is in de projectgroep en stuurgroep een keuze gemaakt voor de volgende te onderzoeken varianten:

- Gemeentelijk beheer: voortzetting van huidige beheer en exploitatie door de gemeente Venlo.
- Hybride model verenigingen: een vorm van beheer waarin naast gemeentelijk beheer ook beheer en exploitatietaken zijn belegd bij de verenigingen.
- Privatisering / marktpartij: het onderbrengen van beheer en exploitatie bij een (landelijke) marktpartij (Sportfondsen Nederland, Optisport).
- Hybride model shared services: voor deze (sub)variant is middels een verkennend gesprek met vastgoed / beheer van de gemeenten Roermond en Horst aan de Maas besproken of afstemming / samenwerking op het terrein van technisch beheer van de zwembaden haalbaar / wenselijk is.

Zoals in paragraaf 1.1 is aangegeven is eerder door de gemeente Venlo vastgesteld dat externe verzelfstandiging middels een gemeentelijk Sportbedrijf niet als wenselijke vorm van beheer wordt gezien. Om deze reden is een Sportbedrijf in het volgende hoofdstuk niet als variant in de vergelijking opgenomen. Wel is het tussenadvies opgevolgd om in gesprekken met de gemeenten Roermond en Horst aan de Maas te verkennen of onder meer de kwetsbaarheid van het technisch zwembadonderhoud kan worden verminderd door samenwerking.

3. Wegingsmatrix

3.1 Vormen van beheer en wegingsmatrix

Om te kunnen beoordelen welke variant het beste past bij het nieuwe zwembad in Venlo, maken we gebruik van een wegingsmatrix. In die matrix zijn wegingsfactoren (criteria) opgenomen die belangrijk en onderscheidend zijn voor de verschillende betrokken stakeholders in Venlo bij het maken van de best passende vorm van beheer voor het nieuwe zwembad. Dat gaat over het perspectief van beleid, beheer, exploitatie en financiën.

De wegingsfactoren, die hieronder nader worden toegelicht, zijn gekozen op basis van enerzijds de specifieke eisen / wensen van de gemeente Venlo en anderzijds op basis van algemene principes rondom exploitatie van accommodaties (zoals financiën en efficiëntie).

Onderstaande figuur laat het format van de wegingsmatrix voor Venlo zien. De invulling daarvan op de geschetste varianten volgt in hoofdstuk 4. Hieronder wordt vooral de inhoudelijke invulling van de verschillende wegingsfactoren beschreven.

Wegingsmatrix vormen van beheer zwembad Venlo	A Gemeentelijk beheer	B Hybride model gemeente + verenigingen	C Privatisering / marktpartij
Beleid			
Gemeentelijke invloed	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Samenleving / burgerkracht	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Integraal beleid	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Beheer			
Maatsch. ondernemerschap	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Synergie	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Toekomstbestendigheid	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Exploitatie			
Personeel	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Onderhoud	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Professionaliteit	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Financiën			
Exploitatiebijdrage	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Financieel risico gemeente	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Fiscaliteit / BTW	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

3.2 Toelichting wegingsfactoren

Beleid	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gemeentelijke invloed 	Hiermee wordt bedoeld op de mate van invloed van de gemeente op het (producten)aanbod, de te leveren kwaliteit, de tarieven en het gemak waarmee er ook tussentijdse invloed kan gelden op de mogelijkheden voor tussentijdse bijstelling.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Samenleving / burgerkracht 	Hiermee wordt bedoeld op de mate waarin de gebruiker (= inwoner, maar ook collectief van gebruikers vertegenwoordigd in vereniging) betrokken is bij het reilen en zeilen van de accommodatie ('eigenaar', doe je mee). Deze factor verwijst ook naar de mate waarin gebruikers zeggenschap hebben over de gebruikersafspraken over het WAT en het HOE zoals openstelling e.d. ('mede-bepaler', heb je wat te zeggen).
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Integraal beleid 	Deze wegingsfactor gaat over de mate waarin de variant helpt bij het realiseren van de bestaande beleidsdoelen van de gemeente op het gebied van sport en recreatie, voorzieningen en ontmoeting.
Beheer	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Maatschappelijk ondernemerschap 	Hiermee wordt bedoeld op de ruimte die de exploitant krijgt om de bezettingsgraad en het activiteitenprogramma naar eigen inzicht te verbreden / verhogen / verbeteren en daarmee kwalitatieve en/of kwantitatieve winsten te genereren.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Synergie 	Dit gaat over de mate waarin er winst te behalen is, kwalitatief en of kwantitatief, door de bundeling van taken en werkzaamheden. Deze wegingsfactor gaat over de mate waarin de bundeling van die specifieke beheer- en exploitatietaken zorgt voor continuïteit van de organisatie en de uitvoering van beheerstaken.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Toekomstbestendigheid 	De factor betreft de robuustheid van de organisatie (personeel, expertise, professionaliteit) die ervoor zorgt dat de er vertrouwen is voor continuïteit van de bedrijfsvoering en een gezonde (financiële) exploitatie
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kwaliteit 	Deze wegingsfactor gaat over de impact van de gekozen variant op de kwaliteit van producten en diensten zoals gemeente en gebruikers die van belang vinden.
Exploitatie	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Personeel 	Deze wegingsfactor gaat over de impact van de gekozen variant op het onderdeel personeel (aantal, expertise) op de kwaliteit van producten en diensten zoals gemeente en gebruikers die van belang vinden.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Onderhoud 	Bij deze wegingsfactor gaat het om de professionaliteit en continuïteit van eigenaars- en huurdersonderhoud.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Professionaliteit 	De mate waarin de bedrijfsvoering efficiënt is ingericht en de expertise en ervaring van de medewerkers aansluit bij de eisen die vanuit een goed beheer en exploitatie noodzakelijk zijn.





































Financiën	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Exploitatiebijdrage 	Deze wegingsfactor verwijst naar de mate waarin er met zo beperkt mogelijk middelen het gewenste resultaat wordt bereikt. Hier wordt de verwachting aangegeven van de gemeentelijke exploitatiebijdrage in vergelijking met andere varianten.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Financieel risico gemeente 	Deze wegingsfactor gaat over de impact van de betreffende variant op de kosten en de financiële risico's die de gemeente loopt. Hier gaat het ook over fluctuaties in gemeentelijke bijdrage en het risico van oplopende exploitatietekorten in de toekomst.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kwetsbaarheid 	Bij deze wegingsfactor gaat het met name over de kwetsbaarheid in de continuïteit en de kwaliteit van de voorzieningen en de daarin ondergebrachte activiteiten.

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

4. Weging van de varianten




4.1 Vergelijking vormen van beheer

In onderstaande wegingsmatrix zijn de relatieve verschillen van de onderscheiden varianten opgenomen. De volgende accenten / verschillen komen naar voren:

Wegingsmatrix vormen van beheer zwembad Venlo	A Gemeentelijk beheer	B Hybride model gemeente + verenigingen	C Privatisering / marktpartij
Beleid			
Gemeentelijke invloed			
Samenleving / burgerkracht			
Integraal beleid			
Beheer			
Maatsch. ondernemerschap			
Synergie			
Toekomstbestendigheid			
Exploitatie			
Personeel			
Onderhoud			
Professionaliteit			
Financiën			
Exploitatiebijdrage			
Financieel risico gemeente			
Fiscaliteit / BTW			

Toelichting:

De aangegeven kleuren rood, oranje en groen zijn vergelijkende, dus relatieve "scores" ten opzichte van de andere onderscheiden vormen van beheer.

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

Voorbeeld: gemeentelijke invloed

In vergelijking met gemeentelijk beheer (groen = hoog) is de invloed van de gemeente bij een hybride model in vergelijking minder (oranje = gemiddeld). Bij privatisering is de gemeentelijke invloed in vergelijking het laagst (rood = laag).

4.2 Variant A: gemeentelijk beheer

Bij de variant gemeentelijk beheer wordt feitelijk de huidige situatie gecontinueerd. Naast het eigenaarschap van het vastgoed ligt de uitvoering van beheer (eigenaars- en huurdersonderhoud) en de exploitatie (dagelijkse bedrijfsvoering) bij de gemeente. Het feit dat de gemeente Venlo één zwembad heeft en ook in de toekomst één overdekt zwembad ontwikkelt, maakt dat de aanwezige specifieke zwembadkennis qua techniek, waterbehandeling en bedrijfsvoering op zich kwetsbaar is omdat voor veel functies er geen of onvoldoende backup is. In variant 4 wordt een deel van deze kwetsbaarheid verminderd. In vergelijking met de andere varianten komen de volgende sterke en zwakke punten naar voren:

Sterk / Positief

- *Grote gemeentelijke invloed*
De gemeente Venlo kan in deze variant ten opzichte van de andere varianten relatief eenvoudig tussentijdse beleidswijzigingen vertalen naar de uitvoering van beheer en exploitatie. Deze grote gemeentelijke invloed wordt in het wegingsschema als positief gescoord.
- *Integraal beleid*
De samenhang die in deze variant kan worden gevonden met ander beleidsterreinen (welzijn, cultuur, jeugd, ouderen) kan ervoor zorgen dat er een grotere synergie ontstaat en dat sportactiviteiten kunnen worden ingezet om doelstellingen op andere beleidsterreinen (mede) te realiseren.
- *Toekomstbestendig*
Inbedding van beheer en exploitatie in de gemeentelijke organisatie en financiële systematiek / begroting van de gemeente betekent wel een goede borging en zal niet leiden tot een faillissement van het zwembad. De gemeente zal, eventueel met negatieve consequenties, zorgdragen voor continuïteit van beheer- en exploitatietaken.

Zwak / Negatief

- *Meer instandhouding / minder maatschappelijk ondernemerschap*
Maatschappelijk ondernemerschap en de ontwikkeling van nieuwe activiteiten die aansluiten bij de behoeften en wensen van de gebruikers (verenigingen, inwoners, doelgroepen) komen bij gemeentelijk beheer minder snel en minder marktgericht tot stand. De oorzaak hiervoor is veelal dat bedrijfsvoeringsaspecten vaak versnipperd zijn (communicatie, marketing, onderhoud, financiën) dan bij andere varianten.
- *Fiscaliteiten / Btw*
De btw-vrijstelling voor de sport vanaf 2019 heeft negatieve effecten voor de financiële exploitatie van sportvoorzieningen als het gaat om het kunnen compenseren / verrekenen van de btw op de uitgaven (energie, onderhoud, personeel, etc.). Deze negatieve effecten worden vanaf 2019 gecompenseerd door landelijke maatregelen als SPUK-sport (specifieke uitkering sport) en BOSA (voor stichtingen en verenigingen). De ervaring leert dat de afgelopen jaren deze compensatie van de Btw-effecten niet volledig was. Een tweede nadeel is dat deze regelingen, hoewel er voor de komende jaren wederom compenserende regelingen zijn getroffen, geen zekerheid bieden voor compensatie voor de lange termijn.

4.3 Variant B: hybride model verenigingen

Bij het hybride model verenigingen, staat het woord hybride voor gedeeltelijke verantwoordelijkheid voor beheer en exploitatie in combinatie met gemeentelijk beheer. In het onderzoek is gezien of beheer en exploitatie door de gemeente Venlo overdag, gecombineerd met beheer en exploitatie voor de verenigingsgebruikers na 18.00 of 19.00 uur 's avonds en in het weekend tot de mogelijkheden behoort. Hiervoor is er in maart 2022 ook een werksessie gehouden met de

grootste verenigingsgebruikers van het huidige zwembad. Ten opzichte van de andere varianten van beheer zijn de volgende plussen en minnen te onderscheiden:

Sterk / Positief

- *Samenleving / burgerkracht*
In deze variant wordt door gedeeltelijk beheer en exploitatie van het zwembad door de verenigingen maximaal gebruik gemaakt van de inzet van vrijwilligers en betrokkenheid van de gebruikers / inwoners bij beheer en exploitatie van het zwembad.
- *Synergie in beheer en exploitatie*
Omdat bij deze variant zowel gemeentelijke invloed op de inroosting plaatsvindt, alsook initiatieven vanuit de samenleving / gebruikers direct kunnen worden vertaald in een passend beheer en activiteitenontwikkeling.
- *Exploitatiebijdrage*
Omdat een deel van de beheer- en exploitatietaken door de verenigingen wordt uitgevoerd zal dit in vergelijking met andere varianten van beheer een positief effect hebben op de hoogte van de jaarlijkse gemeentelijke exploitatiebijdrage.

Zwak / Negatief

- *Onderhoud (hygiënisch onderhoud)*
Ervaring met vergelijkbare vormen van verenigingsexploitatie zorgen wel voor kwetsbaarheid m.b.t. de uitvoering van het huurdersonderhoud. Met name het hygiënisch onderhoud, overdag uitgevoerd door de gemeente en 's avonds door de verenigingen, leidt in de praktijk veelal tot discussies en minder goede resultaten op dit punt.
- *Toekomstbestendigheid*
De inzet van verenigingen met vrijwilligers voor beheer- en exploitatietaken blijkt in de zwembadpraktijk wel een risico als het gaat om toekomstbestendigheid. Het behoud van vrijwilligers en deskundig bestuurlijk kader vanuit de verenigingen is een aandachtspunt bij deze variant.
- *Financieel risico*
De genoemde kwetsbaarheid bij onderhoud en toekomstbestendigheid betekent per definitie een risico voor de gemeente omdat uiteindelijk de gemeente Venlo 'de rekening betaalt' van beheer en exploitatie van het zwembad. Het risico van de tijdelijkheid van btw-compensatie instrumenten als SPUK en BOSA zijn ook van toepassing op deze variant van beheer.

4.4 Variant C: privatisering / marktpartij

Bij deze variant wordt het beheer en exploitatie uitbesteed aan een marktpartij met een jaarlijkse gemeentelijke bijdrage voor de uitvoering van deze taken. In de praktijk van beheer van zwembaden zijn er momenteel twee grote landelijke exploitanten, Sportfondsen Nederland en Optisport, die deze werkzaamheden voor gemeenten uitvoeren en die in concurrentie middels een openbare aanbesteding inschrijven op uitvoering van deze taken voor een periode van 10 jaar of langer. Een derde landelijke exploitant Laco is onlangs gefuseerd met Sportfondsen Nederland. Andere meer regionaal opererende exploitanten (Hydra Sportbeheer en Heton / Yask / Vebego) presenteren zich de laatste jaren niet of nauwelijks als uitvoerende partners voor beheer en exploitatie van zwembaden bij openbare aanbestedingen. Ten opzichte van de andere varianten van beheer zijn de volgende positieve en negatieve aspecten te onderscheiden:

Sterk / Positief

- *Ondernemerschap*
Ondernemerschap zit in de genen van de genoemde landelijke exploitanten, mede omdat naast een bedrijfsmatige uitvoering van de uit te voeren beheer- en exploitatietaken voor de gemeente er prikkel is om het nog beter te doen en om extra rendement uit bestaande en

nieuwe activiteiten te halen. De bedrijfswinst die hiervan het resultaat is vloeit terug naar de moederorganisatie / aandeelhouders van beide ondernemingen.

- *Personeel / professionaliteit*
De landelijke exploitanten van zwembaden hebben beide een professionele organisatie opgebouwd waarin alle benodigde expertise voor een efficiënt beheer en exploitatie is geborgd.
- *Fiscaliteit / btw*
Beide landelijke exploitanten en de plaatselijke deexploitaties worden door de fiscus aangemerkt als winst beogende instellingen en kunnen op basis van deze kwalificatie opteren voor belaste verhuur en komen voor volledige btw-verrekening in aanmerking. Dit is een relevant voordeel ten opzichte van de andere varianten van beheer.

Zwak / Negatief

- *Gemeentelijke invloed*
De tussentijdse gemeentelijke invloed is beperkt omdat er gewerkt wordt met langdurige contracten van 10 jaar of langer met een vaste jaarlijkse gemeentelijke bijdrage die wordt geïndexeerd. Garantie van het aanbod van maatschappelijk activiteiten, gebruikstijden voor verenigingen en doelgroepen en vaststelling van maatschappelijke tarieven door de gemeente zullen bij de contractvormig moeten worden vastgesteld voor de duur van het contract. Naarmate er meer wensen / eisen zijn op deze punten zal de gemeentelijke exploitatiebijdrage toenemen.
- *Samenleving / burgerkracht / integraal*
Betrokkenheid van de samenlevingen verenigingen bij beheer, exploitatie en activiteiten-ontwikkeling is bij deze variant van beheer minder dan bij de andere varianten. Bedrijfsmatige principes als een efficiënte bezetting, aanbieden van exploitatieversterkende activiteiten naast het maatschappelijke pakket hebben voor de exploitant prioriteit. Samenhang / integraliteit met andere beleidsterreinen komt in deze variant minder tot stand in vergelijking met de andere vormen van beheer.
- *Exploitatiebijdrage*
Dat het een vaste gemeentelijke bijdrage is, blijkt in de praktijk minder houdbaar en tegenvallers worden niet altijd opgevangen door het moederbedrijf. Bij onverwachte kostenstijgingen (groot onderhoud, een calamiteit, energieprijzen) wordt veelal de gemeente aangesproken om een hogere exploitatiebijdrage te verstrekken. Ten behoeve van de continuïteit van bedrijfsvoering en het open houden van het zwembad leidt dit in veel gevallen tot extra gemeentelijke uitgaven.

Aanvulling: shared services met omliggende zwembaden

Deze variant Hybride model shared services is geen separate vorm van beheer, maar dient gezien te worden in combinatie met variant A (gemeentelijk beheer) of variant B (hybride model verenigingen). Door het gezamenlijk oppakken van kwetsbare onderdelen van beheer en exploitatie met andere gemeenten in de regio kunnen nadelen van de varianten A en B gedeeltelijk worden ondervangen. Er kan gedacht worden aan onderhoud en personele inzet. In deze aanvullende variant is met name onderzocht op het gezamenlijk uitvoeren van het technisch beheer van de zwembaden omdat dit in de praktijk een kwetsbaar onderdeel is. Hiervoor zijn er verkennende gesprekken gevoerd met verantwoordelijken voor beheer / vastgoed / onderhoud met betrekking tot het gemeentelijke zwembad van de gemeenten Roermond en Horst aan de Maas.

Sterk / Positief

- *Minder kwetsbaar in bedrijfsvoering / onderhoud*
De kwetsbaarheid van de varianten A en B op de onderdelen onderhoud en technisch beheer van de zwembaden kan door het gezamenlijk oppakken van shared services (gedeeltelijk) worden opgelost.

- *Voordelen in exploitatie en financiën*
De samenwerking kan ook financiële voordelen hebben als gevolg van gezamenlijke inkoop en het delen van personeel / expertise door meerdere gemeenten.

Zwak / Negatief

- *Minder integraal op gemeenteniveau*
Op afzonderlijk gemeenteniveau is er minder integraliteit als het gaat om andere onderdelen van vastgoedbeheer.
- *Minder synergie op onderdelen bedrijfsvoering*
Voor de bedrijfsvoering van de afzonderlijke zwembaden zal het onderdeel onderhoud en technisch beheer afgestemd worden met andere gemeenten en neemt de eigen zeggenschap met betrekking tot dit onderdeel van de bedrijfsvoering af ten opzichte van de andere varianten.
- *Afhankelijk van samenwerking*
Samenwerking heeft grote voordelen, maar mogelijke verschillen in betrokkenheid en bereidheid is een belangrijk punt van aandacht. Het uitgaan van gezamenlijke belangen en de verschillen proberen op te lossen is naast techniek ook zeker mensenwerk. Op de noodzakelijke samenwerking en collegialiteit zal juiste sturing moeten plaatsvinden door het management van de zwembaden in de gemeenten die op dit onderdeel samenwerken.


















5. Advies

5.1 Best passende vorm van beheer voor Venlo

Het advies voor de best passende variant voor het bepalen van de best passende vorm van beheer voor het nieuwe zwembad is sterk afhankelijk van de zwaarte / voorrang die de gemeente Venlo geeft aan de verschillende wegingsaspecten. Zoals de wegingsmatrix nu is gebruikt tellen immers alle criteria even zwaar mee. Het advies van Tien organisatieadvies is als volgt.

Afwegende dat:

- Gemeentelijke invloed op beheer en exploitatie de voorkeur heeft en de uitvoering hiervan als gemeentetaak wordt geprefereerd boven het uitbesteden aan de markt.
- In het verleden bewust niet is gekozen voor externe verzelfstandiging middels een gemeentelijk Sportbedrijf.
- Betrokkenheid van de samenleving in beheer, exploitatie en activiteitenontwikkeling hoog wordt gewaardeerd en wordt gestimuleerd.

Wegingsmatrix vormen van beheer zwembad Venlo	B Hybride model gemeente + verenigingen	Combinatie Hybride model + shared services
Beleid		
Gemeentelijke invloed		
Samenleving / burgerkracht		
Integraal beleid		
Beheer		
Maatsch. ondernemerschap		
Synergie		
Toekomstbestendigheid		
Exploitatie		
Personeel		
Onderhoud		
Professionaliteit		
Financiën		
Exploitatiebijdrage		
Financieel risico gemeente		
Fiscaliteit / BTW		

Is het advies om te kiezen voor variant B in combinatie met het nader onderzoeken van samenwerkingsmogelijkheden met omliggende gemeenten, waardoor enkele minder sterke onderdelen van variant B worden versterkt:

- Hierdoor is er zowel betrokkenheid gebruikers / verenigingen bij beheer en exploitatie (bijv. na 18.00 uur) en is er mindere kwetsbaarheid door specialistische kennis te delen.
- Toetsing verenigingskracht verenigingen (bestuurlijk / technisch / financieel / kader) i.s.m. verenigingen en KNZB. Dit om sterkte verenigingen en toekomstbestendigheid te borgen.
- Verdere uitwerking van concrete mogelijkheden shared services op zwembadtechniek met de gemeente Roermond verder te onderzoeken.
- De gemeente Horst aan de Maas heeft in eerste instantie aangegeven minder interesse te hebben in het gezamenlijk oppakken van het technisch beheer van de zwembaden. Wellicht dat na verdere uitwerking van samenwerkingsmogelijkheden op andere gebieden (personeel, inkoop, activiteiten) meer mogelijkheden voor samenwerking worden gezien.
- Naast Roermond en Horst aan de Maas kunnen in vervolgonderzoek voor samenwerking ook verkennende gesprekken worden gevoerd met andere gemeenten (Maastricht, Sittard, Helmond of in Duitsland net over de grens).

Draagvlak verenigingen

Tijdens een bijeenkomst met de belangrijkste huurders / verenigingen van het zwembad is op 24 oktober 2022 de concept-eindrapportage toegelicht en is het vervolgtraject besproken. Hoewel de verenigingen in het traject van de nieuwbouw naar het nieuwe zwembad kanttekeningen hebben geplaatst bij de samenwerking en het meenemen van de wensen van de verenigingen, wordt het advies voor het hybride model gemeente-verenigingen onderschreven.

Als nuancering geven de verenigingen aan dat de volgende aspecten voor hen van groot belang zijn:

- De bereidheid om de haalbaarheid van de hybride vorm van beheer nader te onderzoeken wordt door alle betrokkenen onderschreven. Indien de conclusie van dit nadere onderzoek is dat de hybride vorm van beheer niet haalbaar of wenselijk blijkt te zijn, dan zal de huidige vorm van beheer en exploitatie door de gemeente Venlo worden gecontinueerd.
- Samenwerking van de verenigingen onderling is van groot belang. Deze samenwerking zal ook concreet gemaakt moeten worden door het oprichten van een gezamenlijke organisatie met eventueel een aparte rechtsvorm (stichting). Ondersteuning / externe adviseur van onder meer een adviseur van de KNZB is bij dit proces noodzakelijk.
- De verenigingen geven aan dat de kosten van deze externe ondersteuning niet door de verenigingen kunnen worden gedragen.

5.2 Indicatieve tijdsplanning

Onderstaande indicatieve tijdsplanning kan worden aangepast na besluitvorming door het College:

- | | |
|--|---------------------|
| ▪ Collegeadvies vorm van beheer en vervolgtraject | maart 2023 |
| ▪ Raadsinformatiebrief naar Raad over vervolgtraject | maart 2023 |
| ▪ Onderzoek verenigingsprofielen verenigingen: variant B | maart-juli 2023 |
| ▪ Verdere verkenning / uitwerking shared services | maart-juli 2023 |
| ▪ Definitief besluit vorm van beheer nieuw zwembad | juli-september 2023 |

En vervolgens in Q4 2023 en 2024 implementatie van de vorm van beheer met instrumenten als:

- Opzet best passende organisatiestructuur voor beheer en exploitatie van het zwembad (organogram, functieprofielen functiebeschrijving en -weging).
- Inpassing personeel zwembad in nieuwe structuur.
- OGON / governance / bestuurlijk kader gemeente Venlo.

- Uitgangspunten en afspraken rond sturings- en verantwoordingsinformatie.
- Businesscase beheer en exploitatiebegroting nieuw zwembad Venlo met meerjaren exploitatiebegroting.