

Onderzoek beheervorm binnensportaccommodaties

Gemeente IJsselstein

Datum

24 oktober 2018

Referentie

1825RF

In opdracht van

Gemeente IJsselstein

Drijver en Partners

Kelvinring 54

2952 BG Alblasterdam

T: 010 211 21 21

W: www.drijver-en-partners.nl

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1	Situatieschets en opdracht	3
Hoofdstuk 2	Analyse huidige situatie	4
2.1	Aanbod	4
2.2	Bezetting	4
2.3	Personeel en organisatie	6
2.4	Financiële exploitatie	6
2.5	Conclusies	7
Hoofdstuk 3	Beheervormen	9
3.1	Keuzemogelijkheden	9
3.2	Kenmerken beheervormen	9
3.3	Bijeenkomsten	11
3.4	Opties IJsselstein	12
3.5	Voorkeursoptie	14
Hoofdstuk 4	Conclusies, aanbevelingen en vervolg	15
4.1	Conclusies	15
4.2	Aanbevelingen	15
4.3	Vervolg	15
Bijlage 1	Overzicht accommodaties	i
Bijlage 2	Financiële exploitatie 2017	ii
Bijlage 3	Beschrijving beheervormen	iii
Bijlage 4	Kenmerken beheervormen	vi

De gemeente IJsselstein heeft ruim 34.000 inwoners en beschikt over meerdere sporthallen, sportzalen en gymzalen. Zij beheert en exploiteert die accommodaties zelf. Twee beheerders die de gemeente hiertoe in dienst heeft, gaan op korte termijn met pensioen. De gemeente wil dat moment benutten om te onderzoeken hoe de exploitatie van de binnensportaccommodaties verder kan worden voortgezet, of het 'op afstand zetten' van beheer en exploitatie zinvol is en wat daarvoor dan de beste vorm is. Zij heeft derhalve behoefte aan een onderzoek naar de diverse beheervormen en de inhoudelijke en financiële verschillen tussen die vormen. Tevens wil zij dat daarin duidelijk wordt wat de consequenties van de verschillende beheervormen zijn. Uit het oogpunt van draagvlak is het van belang om de IJsselsteinse samenleving bij het onderzoek te betrekken.

2.1 Aanbod

De gemeente IJsselstein is eigenaar van zes binnensportaccommodaties, te weten: drie sporthallen, twee sportzalen en een gymzaal. Zoals bijlage 1 laat zien, beschikt een deel van de voorzieningen over een tribune, een horecavoorziening en een of meerdere scheidingswanden. Daarnaast is de maatvoering van de sportvloer van enkele accommodaties wat ongebruikelijk. Tevens valt op dat alle sporthallen in de noordelijke wijken van IJsselstein liggen. Gezien de relatief beperkte afstanden binnen de stad vormt dat echter geen knelpunt voor het verenigingsgebruik. Voor het onderwijsgebruik is de aanwezigheid van een sportzaal en gymzaal in het zuiden van de stad wel van belang.

2.2 Bezetting

2.2.1 Jaarbezetting

De volgende tabel bevat een overzicht van de jaarbezetting van de accommodaties. De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) hanteert een jaarbezetting van 1.600 uur als ondergrens voor de bouw en exploitatie van sporthallen en -zalen. NOC*NSF gaat uit van 1.400 uur, maar dat is exclusief onderwijsgebruik. Dit zijn echter *ondergrenzen*: een dergelijke bezetting betekent dat er nog veel ruimte voor extra gebruik beschikbaar is. Ook zijn de exploitatiekosten dan relatief hoog in relatie tot de bezetting. In de praktijk wordt vaak *vanaf* 2.000 uur per jaar van een 'voldoende' bezette accommodatie gesproken. Dat leidt tot de volgende conclusies:

- de bezetting van sporthal 't Heem en de IJsselhal is voldoende, maar de bezetting van sporthal De Oever is laag. Dat laatste komt vooral door het beperkte gebruik door sportverenigingen. Dat heeft met name met het karakter van de twee 'hoofdgebruikers' te maken, want handbal en zeker korfbal kennen een relatief kort indoorseizoen;
- de bezetting van de beide sportzalen is wat aan de lage kant. Bij sportzaal Zenderpark komt dat vooral door het beperkte verenigingsgebruik en bij sportzaal Poortdijk door het beperkte onderwijsgebruik.

Voor gymzalen gelden geen officiële ondergrenzen zoals voor sporthallen en sportzalen, maar in de praktijk wordt vaak vanaf 1.600 uur per jaar van een 'voldoende' bezette accommodatie gesproken. Op basis hiervan kan de volgende conclusie worden getrokken:

- de bezetting van gymzaal WOC is voldoende.

accommodatie	onderwijs	sport	totaal
sporthal De Oever	989	359	1.348
sporthal 't Heem	1.017	1.478	2.495
sporthal IJsselhal	850	1.477	2.327
sportzaal Zenderpark	1.233	667	1.901
sportzaal Poortdijk	533	1.383	1.916
gymzaal WOC	933	758	1.691

tabel 2.1: jaarbezetting binnensportaccommodaties 2017

Door de recente sluiting van gymzaal Touwlaan is de jaarbezetting van de overige accommodaties vermoedelijk licht gestegen, maar dat leidt niet tot een substantiële wijziging van de conclusies.

2.2.2 Piekbezetting

De bezetting van binnensportaccommodaties is normaal gesproken niet gelijkmatig over het jaar verdeeld. Tijdens de wintermaanden ontstaat een 'piek' in het gebruik, omdat dan sporten als korfbal en vooral hockey relatief kortstondig 'naar binnen gaan'. Dat betekent dat de jaarbezetting geen goed beeld van de bezetting gedurende de drukste weken van het jaar geeft. Voor beslissingen over het accommodatieaanbod dient derhalve naast de jaarbezetting ook naar de 'piekbezetting' te worden gekeken.

Voor sporthallen en -zalen hanteert Drijver en Partners een maximale bezetting van 88,5 uur per week,¹ onderverdeeld in:

- 40 uur doordeweeks overdag tijdens schooltijd, uitgaande van gebruik door het voortgezet onderwijs. Indien de accommodatie alleen door het primair onderwijs wordt gebruikt, wordt van een capaciteit van 26 uur per week onderwijsgebruik uitgegaan. In IJsselstein wordt alleen sporthal De Oever door het voortgezet onderwijs gebruikt;
- 48,5 uur doordeweeks na schooltijd en in het weekend.

Voor gymzalen hanteert Drijver en Partners een maximale bezetting van 63 uur per week, onderverdeeld in:

- 26 uur doordeweeks overdag tijdens schooltijd, uitgaande van gebruik door het primair onderwijs;
- 37 uur doordeweeks na schooltijd (32 uur) en in het weekend (vijf uur).

In de praktijk geldt een ondergrens van 55% om van een 'voldoende' bezette accommodatie te kunnen spreken. Als alle accommodaties in een gemeente gedurende de drukste weken van het jaar voor 55% worden bezet, is dat echter geen goed teken. In de overige weken is de bezetting dan immers lager. Bij een 'passend' voorzieningenaanbod is de piekbezetting derhalve flink hoger.

De volgende tabel bevat een overzicht van de piekbezetting. Dat leidt tot de volgende conclusies:

- de totale bezetting van de sporthallen is goed en die van de sportzalen en de gymzaal is voldoende;
- in de sporthallen De Oever en 't Heem is tijdens de drukste weken van het jaar nog beperkt ruimte voor extra verenigingsgebruik aanwezig. In de IJsselhal is dat niet het geval. Daar is overigens nog wel flink wat ruimte voor extra onderwijsgebruik. Ook de twee andere sporthallen kunnen nog extra onderwijsgebruik accommoderen;
- in de twee sportzalen en de gymzaal is nog behoorlijk wat ruimte voor extra sportgebruik aanwezig. Alleen in sportzaal Poortdijk is nog enige ruimte voor extra onderwijsgebruik beschikbaar. Dat betekent dat er in het zuidelijke deel van de stad in de gemeentelijke binnensportaccommodaties niet of nauwelijks nog ruimte voor extra onderwijsgebruik bestaat. Daarbij gaat het wel om het *primair* onderwijs. De bezetting is namelijk berekend op basis van een capaciteit van 26 uur per week. Dat betekent dat er nog wel flink wat ruimte voor extra gebruik door het *voortgezet* onderwijs aanwezig is;
- door de recente sluiting van gymzaal Touwlaan is het gebruik van de omliggende accommodaties vermoedelijk licht gestegen, maar dat leidt niet tot andere conclusies over de piekbezetting.

¹ Dit is gebaseerd op 14,5 uur per doordeweekse dag (8.30 – 23.00 uur), 10 uur op zaterdag (9.00 – 19.00 uur) en zes uur op zondag (10.00 – 16.00 uur). De begin- en eindtijden kunnen uiteraard afwijken, maar het gaat om een indicatie van de maximumcapaciteit. Uiteraard kan een accommodatie in de praktijk nog langer worden gebruikt. Dat verklaart ook waarom de piekbezetting van enkele accommodaties boven de 100% ligt.

accommodatie	onderwijs	sport	totaal
sporthal De Oever	70%	77%	74%
sporthal 't Heem	85%	71%	76%
sporthal IJsselhal	38%	105%	82%
sportzaal Zenderpark	104%	41%	63%
sportzaal Poortdijk	72%	55%	61%
gymzaal WOC	96%	38%	62%

tabel 2.2: piekbezetting binnensportaccommodaties 2017 – 2018

2.3 Personeel en organisatie

De afdeling Vastgoed is verantwoordelijk voor beheer en exploitatie van de binnensportaccommodaties. Naast het groot onderhoud verzorgt zij planning en inroostering (0,44 fte), toezicht en coördinatie (0,5 fte) en facturatie en coördinatie (0,25 fte).² Daarnaast zijn er drie beheerders (2,0 fte) werkzaam bij de afdeling. Zij zetten de toestellen klaar, voeren de dagelijkse onderhoudswerkzaamheden uit en doen een deel van het schoonmaakwerk. Voor het andere deel van het schoonmaakwerk wordt een extern bedrijf ingehuurd. De totale inzet voor de binnensportaccommodaties is passend voor het aantal accommodaties in IJsselstein.

Zoals gebruikelijk is er niet in elke accommodatie permanent een beheerder aanwezig. Veelal werken twee beheerders gelijktijdig, maar alleen op doordeweekse dagen van 7.30 tot 18.00 uur. 's Avonds en in het weekend is sprake van sleutelbeheer. Bij technische storingen of calamiteiten dienen de gebruikers op die momenten de piketdienst van de gemeente in te schakelen. Dat kan ongewenste wachttijden met zich meebrengen, zeker bij aanvang van wedstrijden. Los daarvan is het een opvallende situatie. In veel binnensportaccommodaties worden beheerders juist meer tijdens verenigingsuren dan tijdens onderwijsuren ingezet. Dat heeft te maken met de mate waarin toezicht tijdens die uren nodig c.q. wenselijk is.

Indien wordt besloten om de exploitatie op afstand te zetten en dus niet langer door de gemeente te laten uitvoeren, betekent dat normaal gesproken ook dat de gemeente niet langer de taken op het gebied van planning, inroostering, toezicht, facturatie en coördinatie verzorgt. Dat heeft dus gevolgen voor de betreffende medewerkers. Twee van de drie beheerders (1,5 fte) gaan daarentegen op korte termijn met pensioen.

2.4 Financiële exploitatie

Bijlage 2 bevat een overzicht van de baten en lasten van de exploitatie van de sportaccommodaties in 2017. Daarin zijn echter niet de personeelskosten opgenomen, omdat die elders worden geboekt. Het betreft de kosten voor de inzet van de beheerders (circa € 123.000,-) en de kosten voor de inzet ten behoeve van planning, inroostering, toezicht, facturatie en coördinatie (circa € 83.500,-).

Daarnaast zijn er geen baten voor het gebruik door het onderwijs opgenomen. In tegenstelling tot in veel andere gemeenten is er namelijk geen interne verrekening tussen onderwijs en sport. Hoewel dit voor de gemeente als totaal geen verschil maakt, lijkt het hierdoor wel dat de binnensportaccommodaties meer kosten dan ze in feite doen. Vandaar dat een berekening van de toe te rekenen vergoeding is gemaakt. Die bedraagt circa € 87.000,-.

² De afdeling verzorgt ook de verhuur van de sporthal van het Cals College op de doordeweekse naschoolse uren.

Zoals de volgende tabel laat zien, bedraagt het verschil tussen de totale baten en lasten ruim € 600.000,-.

resultaat bijlage 2	-487.700
directe personeelskosten	-123.000
indirecte personeelskosten	-83.500
toerekening onderwijsvergoeding	87.100
resultaat totaal	-607.100

tabel 2.3: financiële exploitatie binnensportaccommodaties 2017

Het totale resultaat zegt op zichzelf nog niet zo veel. Voor een oordeel hierover wordt veelal het dekkingspercentage gebruikt. Dat is de verhouding tussen de baten en lasten, exclusief de kosten van groot onderhoud en de kapitaallasten. In 2017 was het dekkingspercentage 71%, zo blijkt uit de volgende tabel. Uit ervaringscijfers blijkt dat gemeentelijke exploitaties van binnensportaccommodaties vaak tussen 50% en 60% zitten. In die zin doet IJsselstein het dus prima. Private partijen die gemeentelijke binnensportaccommodaties exploiteren, realiseren vaak een dekkingspercentage van 60% tot 80% en sommigen zelfs nog wat hoger. In dit opzicht doet IJsselstein het dus prima.

baten bijlage 2	371.600
toerekening onderwijsvergoeding	87.100
<i>baten totaal</i>	<i>458.700</i>
lasten totaal bijlage 2	859.306
directe personeelskosten	123.000
indirecte personeelskosten	83.500
<i>lasten totaal</i>	<i>1.065.806</i>
kapitaallasten	355.421
groot onderhoud	61.976
<i>lasten excl. kapitaallasten en groot onderhoud</i>	<i>648.409</i>
baten / lasten excl. kapitaallasten en groot onderhoud	71%

tabel 2.4: berekening dekkingspercentage binnensportaccommodaties 2017

Overigens bevat het overzicht de baten en lasten van het *totale* WOC. Deze baten en lasten worden namelijk niet separaat voor de gymzaal geregistreerd. Weliswaar kan op basis van facturen de omzet van de gymzaal worden bepaald (circa € 9.000,-), maar dat geldt niet voor de lasten. Ter indicatie: het verschil tussen de totale baten en lasten van het WOC bedraagt circa € 47.000,-. Op basis van kengetallen en ervaringscijfers wordt het deel van het tekort dat *niet* aan de gymzaal kan worden toegerekend geraamd op € 20.000,- à € 30.000,-. Omdat dit een indicatieve raming is, is hiermee geen rekening gehouden bij het berekenen van het dekkingspercentage. Indien dat wel het geval is, stijgt dat naar circa 75%.

2.5 Conclusies

Op basis van de analyse kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- de jaarbezetting van sporthal 't Heem, de IJsselhal en gymzaal WOC is voldoende, maar die van sporthal De Oever is laag en die van de beide sportzalen aan de lage kant;
- de piekbezetting van de sporthallen is goed en die van de sportzalen en de gymzaal is voldoende;
- de totale personele inzet voor de binnensportaccommodaties is passend;

- de beheerders worden nu vooral tijdens onderwijsuren ingezet, terwijl in de meeste andere gemeenten vooral voor toezicht tijdens verenigingsuren wordt gekozen;
- het verschil tussen de totale baten en laten bedroeg in 2017 ruim € 600.000,-. Het dekkingspercentage was 71% en dat is prima voor een gemeentelijke exploitatie van binnensportaccommodaties.

3.1 Keuzemogelijkheden

Een keuze voor een beheervorm betekent het beantwoorden van de vraag: wat voor *soort* partij moet de accommodaties exploiteren? Voor de exploitatie van gemeentelijk (sport)vastgoed kan een aantal beheervormen worden onderscheiden. De beheervorm omvat de juridische structuur van een organisatie. Dit is iets anders dan de beheerorganisatie. Dat betreft de inhoudelijke invulling van de beheervorm en heeft betrekking op de dagelijkse bedrijfsvoering en aspecten als planning & control en managementinformatie. Samen vormen de beheervorm en de beheerorganisatie de beheerstructuur.

In Nederland bestaat een grote variëteit aan vormen voor het beheer en de exploitatie van vastgoed dat gemeentelijk eigendom is. Voor de exploitatie van maatschappelijke sportvoorzieningen zijn voornamelijk de volgende vormen gangbaar:

1. gemeentelijk beheer: de gemeente exploiteert zelf de accommodaties, zoals dat nu ook in IJsselstein het geval is;
2. interne verzelfstandiging (publiekrechtelijk): de verantwoordelijkheid voor de exploitatie wordt aan een verbijzonderd onderdeel van de gemeentelijke organisatie overgedragen;
3. externe verzelfstandiging (privaatrechtelijk): de exploitatie geschiedt door een zelfstandig rechtspersoon, zijnde een stichting, BV of NV;
4. privatisering/uitbesteding: de exploitatie geschiedt door een landelijke of lokale (commerciële) marktpartij.

Bijlage 3 bevat een nadere beschrijving van deze beheervormen. Uiteraard bestaan er in de praktijk ook mengvormen. Daarnaast kan een gemeente voor volledige afstoting kiezen, waarbij zij niet alleen de exploitatie maar ook het eigendom van de accommodaties overdraagt, geen enkele invloed op en bemoeienis met de exploitatie meer heeft en de maatschappelijke functies dus geheel aan het private initiatief overlaat. Deze optie wordt in het vervolg van dit onderzoek buiten beschouwing gelaten, aangezien het uitgangspunt is dat de gemeente haar taken op het gebied van sport continueert door het eigendom van de binnensportaccommodaties te behouden en de bijbehorende kosten te dragen.

3.2 Kenmerken beheervormen

Ten behoeve van een keuze tussen de diverse beheervormen worden in bijlage 4 de verschillen tussen de vormen aan de hand van een aantal kenmerken nader toegelicht. Daarbij wordt overigens onderscheid gemaakt tussen privatisering aan een landelijke marktpartij en privatisering aan een lokale ondernemer, omdat er enkele verschillen tussen beide opties bestaan. De volgende tabel toont schematisch de vergelijking tussen de beheervormen aan de hand van de verschillende kenmerken.

	gemeentelijk beheer	interne verzelfstandiging	externe verzelfstandiging	privatisering lokale ondernemer	privatisering landelijke marktpartij
gemeentelijke invloed	++	++	0	-	-
doelbereiking en waarborging maatschappelijke functies	++	++	++	0	0
financieel rendement	-	0	+	+	++
kennis en expertise	0	0	+	+	++
organisatorische consequenties	++	++	0	0	0
personele aspecten	-	-	+	+	++
continuïteit	++	++	+	-	0
financiële risico's gemeente	-	-	0	+	+
aansprakelijkheid gemeente	--	--	0	+	+
fiscale aspecten	0	0	0	0	0

tabel 3.1: vergelijking beheervormen³

Op basis van de tabel kunnen de verschillen tussen de beheervormen als volgt worden samengevat:

- gemeentelijk beheer zorgt voor maximale gemeentelijke invloed op de bedrijfsvoering en waarborging van de maatschappelijke functies. Ook loopt de gemeente nauwelijks risico's wat betreft de continuïteit van de exploitatie. Daarentegen doet deze beheervorm het minder goed qua financieel rendement, kennis en expertise, personele aspecten, financiële risico's en aansprakelijkheid dan sommige andere beheervormen;
- interne verzelfstandiging is grotendeels vergelijkbaar met gemeentelijk beheer, zij het dat er van een wat scherpere exploitatie sprake kan zijn;
- externe verzelfstandiging scoort relatief stabiel op alle aspecten en biedt daarmee meer dan de andere beheervormen de mogelijkheid van een zeker evenwicht tussen maatschappelijk en financieel rendement;
- privatisering aan een landelijke marktpartij zorgt voor meer mogelijkheden voor een hoger financieel rendement dan de andere beheervormen. Ook qua kennis en expertise en personele aspecten doet deze beheervorm het beter. Daarentegen is de waarborging van de maatschappelijke functies lastiger dan bij gemeentelijk beheer, interne verzelfstandiging en externe verzelfstandiging, doordat de gemeente minder directe invloed op de bedrijfsvoering kan uitoefenen en het winsttoegmerk een sterkere rol speelt;
- privatisering aan een lokale ondernemer is erg persoonsgebonden. Daardoor is de kwetsbaarheid groter dan bij een landelijke marktpartij. Met dit voorbehoud in het achterhoofd is deze beheervorm echter op veel punten redelijk vergelijkbaar met privatisering aan een landelijke marktpartij.

Een beheervorm leidt op zichzelf niet tot een goede of slechte exploitatie. De beheervorm bepaalt namelijk 'slechts' de context waarbinnen en de omstandigheden waaronder wordt geëxploiteerd. Zo bieden externe verzelfstandiging en privatisering gunstigere condities voor een goed financieel rendement dan gemeentelijk beheer en interne verzelfstandiging. In hoeverre die gunstigere omstandigheden in de praktijk daadwerkelijk worden benut, is echter sterk afhankelijk van de kwaliteit van het lokale management en bestuur. Ook de door de gemeente gestelde randvoorwaarden ten aanzien van de exploitatie spelen hierbij een rol. In de praktijk bestaan dan ook wel degelijk voorbeelden van gemeentelijke exploitaties die financieel zeer scherp draaien en van exploitaties door marktpartijen waarbij het maatschappelijk rendement goed tot zijn recht komt. Dat laat onverlet dat de gekozen beheervorm sterk richting geeft aan de context waarbinnen wordt geëxploiteerd.

³ ++/+ : beheervorm scoort (zeer) positief, 0 : beheervorm scoort neutraal, -/-- : beheervorm scoort (zeer) negatief.

Een keuze voor een bepaalde beheervorm is niet een kwestie van simpelweg alle plussen en minnen uit de voorgaande tabel 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, dan leidt dat bijvoorbeeld tot een andere keuze dan wanneer het financieel rendement van primair belang wordt geacht.

Er bestaat dus niet een 'beste' beheervorm. Wel kan een 'best passende' beheervorm voor de IJsselsteinse binnensportaccommodaties worden bepaald, aan de hand van de kenmerken waaraan de gemeente het meeste belang hecht. De wensen die de gemeente ten aanzien van de exploitatie heeft, kunnen immers beter bij de ene dan bij de andere beheervorm passen.

3.3 Bijeenkomsten

3.3.1 Gemeente

Om te bepalen aan welke kenmerken het meeste belang wordt gehecht en wat daarmee de best passende beheervorm voor de IJsselsteinse binnensportaccommodaties is, is een interne bijeenkomst met de gemeente georganiseerd. Daarin is onder andere ingegaan op de importantie van de kenmerken uit paragraaf 3.2. Daaruit bleek dat men – in volgorde van belangrijkheid – vooral hecht aan:

1. doelbereiking en waarborging van de maatschappelijke functies: de maatschappelijke functies van de binnensportaccommodaties staan voorop. De voorzieningen zijn immers gerealiseerd om door scholen, verenigingen en particulieren te worden gebruikt. Deze partijen moeten op passende momenten en tegen maatschappelijk aanvaardbare tarieven kunnen sporten en bewegen. De gemeente dient daar dus voldoende zeggenschap over te hebben en ook de mogelijkheid te hebben om desgewenst bij te sturen;
2. gemeentelijke invloed: de gemeente dient meer instrumenten te hebben dan alleen het contract, indien zij invloed op de bedrijfsvoering wil uitoefenen. Dat betekent niet per definitie dat zij zelf de exploitatie moet verzorgen, maar wel dat de afstand tot de exploitant niet te groot mag worden;
3. continuïteit: het risico op faillissementen en dergelijke dient zo klein mogelijk te zijn. Rust en continuïteit zijn belangrijk voor de gebruikers, alsmede voor de gemeente;
4. kennis en expertise: het is belangrijk dat de benodigde kennis en expertise aanwezig is en ook in de organisatie wordt verankerd. Op het moment dat medewerkers vertrekken, zorgt dat er immers voor dat de kennis en expertise behouden blijven;
5. financieel rendement: de kosten van de exploitatie zijn belangrijk, maar minder belangrijk dan de maatschappelijke functie van de binnensportaccommodaties. Dat laat onverlet dat men hecht aan een efficiënte exploitatie van de voorzieningen.

Op basis van de drie belangrijkste kenmerken (doelbereiking, gemeentelijke invloed en continuïteit) is een keuze voor gemeentelijk beheer of interne verzelfstandiging het 'best passend'. Wanneer tevens de twee andere – iets minder – belangrijke kenmerken in ogenschouw worden genomen, komt externe verzelfstandiging ook in aanmerking. Privatisering naar een lokale ondernemer of een landelijke marktpartij past duidelijk minder goed bij de wensen van de gemeente IJsselstein.

3.3.2 Verenigingen en overige gebruikers

Tijdens een bijeenkomst voor de verenigingen en andere gebruikers van de binnensportaccommodaties zijn de belangrijkste bevindingen uit hoofdstuk 2 gedeeld en zijn de verschillende beheervormen toegelicht. Vervolgens is op interactieve wijze ingegaan op de wensen en eisen ten aanzien van de exploitatie. Daarbij hebben de aanwezigen aangegeven welke aspecten zij daarbij belangrijk vinden. Het moge weinig verrassend zijn, dat zij duidelijk het meeste belang hechten aan de waarborging van de maatschappelijke functies van de accommodaties. Daarnaast werden zaken als communicatie, kennis, betrokkenheid, inroostering, onderhoud en schoonmaak genoemd.

Over het algemeen toonde men zich tevreden met de huidige exploitatie, hoewel er wel aandachtspunten werden benoemd. Ook werd aangegeven dat de tevredenheid over de bestaande situatie sterk persoonsgebonden is. Met andere woorden: indien de huidige medewerkers met pensioen gaan, gaat daarmee ook een stuk kennis en betrokkenheid verloren. Tevens toonde men zich huiverig voor exploitatie door een extern verzelfstandigde organisatie of een private commerciële partij. In algemene zin ging de voorkeur uit naar continuering van gemeentelijk beheer. Tot slot hebben de verenigingen niet de ambitie of de capaciteit om zelf als exploitant op te treden.

3.3.3 Gemeenteraad

Er is een korte enquête onder de raadsleden gehouden, waarin werd gevraagd naar de aspecten die zij belangrijk vinden. Door de lage respons kunnen hier geen verdere uitspraken over worden gedaan, behalve dat alle respondenten aangaven het meeste belang te hechten aan de borging van de maatschappelijke functies en doelen van de binnensportaccommodaties.

3.4 Opties IJsselstein

In de vorige paragraaf is aangegeven in hoeverre de verschillende beheervormen passen bij datgene wat de gemeente en de gebruikers belangrijk vinden. Voor een besluit is het echter ook van belang om concreter te maken wat een keuze voor een bepaalde beheervorm voor de IJsselsteinse binnensportaccommodaties betekent. Vandaar dat nu de verschillende opties worden uitgewerkt.

3.4.1 Continuering gemeentelijk beheer

Deze optie betekent een voortzetting van de bestaande situatie. De gemeente is exploitant en heeft daarmee volledige en directe invloed op de dagelijkse bedrijfsvoering. Ook in juridische en organisatorische zin zijn er geen wijzigingen. De nieuwe beheerders komen wederom in gemeentelijke dienst, hoewel hierin ook een andere keuze kan worden gemaakt (zie paragraaf 3.5).

3.4.2 Interne verzelfstandiging

Bij interne verzelfstandiging wordt een onderdeel van de gemeentelijke organisatie volledig verantwoordelijk voor de exploitatie en worden er afspraken over budgetten, verantwoordelijkheden en prestaties gemaakt. Het betreffende organisatieonderdeel blijft echter tot de gemeente behoren. In die zin wijzigt er dus niets ten opzichte van gemeentelijk beheer. Dat geldt ook voor de personele situatie.

3.4.3 Externe verzelfstandiging

Op het moment dat de exploitatie op afstand van de gemeente wordt gezet door middel van externe verzelfstandiging, dient er een stichting of vennootschap te worden opgericht en organisatorisch ingericht. Een andere optie is om bij een bestaande rechtspersoon aan te sluiten, zoals de Stichting Beheer Sporthallen Montfoort – Linschoten. Die stichting exploiteert twee sporthallen in de naastgelegen gemeente Montfoort.

De exploitant sluit een huur- en exploitatieovereenkomst met de gemeente, waarin alle randvoorwaarden met betrekking tot onder meer prestaties, verantwoordelijkheden en financiën worden benoemd. De gemeente treedt op als opdrachtgever en de exploitant als opdrachtnemer. Ingeval van een overheidsbedrijf is de gemeente ook volledig aandeelhouder. De nieuwe beheerders komen in dienst van de stichting of het overheidsbedrijf en worden in een private cao ondergebracht. Dat biedt financiële voordelen ten opzichte van de huidige situatie, waarin de beheerders onder de duurdere Car-Uwo vallen.

Daar staat tegenover dat er bij externe verzelfstandiging een organisatie dient te worden opgezet, waarin de algemene taken op het gebied van coördinatie, planning, inroosting, personeelszaken, financiën, administratie en dergelijke een plek krijgen. Dit leidt normaalgesproken tot een toename van de kosten ten opzichte van de bestaande situatie, waarin dit soort taken binnen de totale gemeentelijke organisatie wordt uitgevoerd en niet alleen voor de binnensportaccommodaties. Dat heeft te maken met het feit, dat het bij de binnensportaccommodaties om een relatief klein aantal accommodaties en uitvoerende medewerkers gaat. Wanneer er meer en andersoortige sportaccommodaties, zoals een zwembad, door dezelfde partij worden geëxploiteerd, kunnen de kosten over veel meer accommodaties worden verdeeld. Bovendien leidt dit tot het verdwijnen van een deel van de taken van enkele medewerkers in het gemeentehuis (1,19 fte). Het is maar de vraag of de uren die zij daardoor 'over hebben' binnen de gemeentelijke organisatie opnieuw kunnen worden ingezet. In dat geval dient deze overhead te worden afgebouwd. Kort samengevat leidt de beperkte omvang van het huidige binnensportpakket bij externe verzelfstandiging tot hogere kosten.

3.4.4 Privatisering landelijke marktpartij

Bij deze optie moet de exploitatie worden aanbesteed. De winnaar van de aanbesteding richt een lokale BV op, zoals Sportfondsen dat ook voor het zwembad heeft gedaan. De exploitant sluit een huur- en exploitatieovereenkomst met de gemeente. Daarin worden dezelfde zaken geregeld als bij externe verzelfstandiging. De gemeente is wederom opdrachtgever en de exploitant opdrachtnemer. Ook worden de medewerkers door de exploitant in dienst genomen en in een private cao ondergebracht.

Landelijke marktpartijen hebben het voordeel ten opzichte van een nieuwe stichting of vennootschap, dat zij de algemene organisatietaken op het hoofdkantoor kunnen onderbrengen, waardoor er daarvoor geen compleet nieuwe organisatie hoeft te worden opgezet. Desalniettemin worden voor de betreffende taken uiteraard wel kosten in rekening gebracht en dienen de uren die momenteel op het gemeentehuis hieraan worden besteed te worden afgebouwd.

3.4.5 Privatisering lokale ondernemer

Bij privatisering aan een lokale ondernemer gebeurt in feite hetzelfde als bij privatisering aan een landelijke marktpartij. Lokale ondernemers kunnen immers ook aan de aanbesteding meedoen. Het verschil is dat er in deze optie geen sprake is van een hoofdkantoor, waar alle organisatietaken kunnen worden ondergebracht.

In sommige gemeenten worden de binnensportaccommodaties geëxploiteerd door degene die ook de horeca-exploitatie voor zijn rekening neemt. De horecapachter wordt dan feitelijk ook exploitant van de complete accommodatie. Drie van de IJsselsteinse binnensportaccommodaties beschikken over een horecavoorziening, die allen verpacht zijn. Het ligt echter niet voor de hand om de exploitatie van elke accommodatie bij een andere pachter onder te brengen. Het is ook niet reëel om te verwachten, dat een lokale horecapachter alle drie accommodaties met een horecavoorziening wil exploiteren. Bovendien zijn er dan nog drie accommodaties over.

3.5 Voorkeursoptie

Op basis van het belang dat de gemeente en de gebruikers aan bepaalde kenmerken van de beheervormen hechten (zie paragraaf 3.3), kan gemeentelijk beheer als best passende beheervorm voor de binnensportaccommodaties worden aangemerkt. In mindere mate zou externe verzelfstandiging ook passend kunnen zijn, maar met het oog op het relatief kleine aantal accommodaties en medewerkers zorgt die optie naar verwachting voor een toename van de kosten. Bij privatisering is dat laatste niet het geval, maar die beheervorm past minder goed bij datgene wat de gemeente en de gebruikers belangrijk vinden.

Een bijkomend argument op het moment van schrijven betreft het recente Belastingplan 2019. Vooral nog is de tekst in dat plan in het voordeel van gemeentelijk beheer en interne verzelfstandiging. De subsidiemogelijkheden ter compensatie van het btw-nadeel zijn bij die beheervormen immers het grootst. Er zijn echter ook nog vele onzekerheden wat betreft de uitwerking van het Belastingplan.

In dit onderzoek is alleen naar de exploitatie van de binnensportaccommodaties gekeken. Er zijn echter ook andere sportaccommodaties in IJsselstein, zoals het zwembad. Vanuit het oogpunt van synergievoordelen en eenduidige relaties kiezen veel gemeenten ervoor om het zwembad en de binnensportaccommodaties door dezelfde partij te laten exploiteren. In het geval van IJsselstein wordt het zwembad door een landelijke marktpartij geëxploiteerd. De overeenkomst loopt nog tot eind 2026. Dat kan een goed moment zijn voor een heroverweging van de beheervorm. Door het 'toevoegen' van het zwembad aan de binnensport ontstaat wel voldoende 'volume' voor een externe verzelfstandiging. Uiteraard kan ook voor privatisering worden gekozen, maar die vorm past duidelijk minder goed bij de kenmerken die voor de binnensport van belang worden geacht. In elk geval lijkt gemeentelijk beheer niet reëel te zijn voor het zwembad, omdat alle medewerkers dan uit een private cao worden gehaald en medewerkers van de gemeente worden.

Met andere woorden: voor dit moment is gemeentelijk beheer de best passende beheervorm voor de binnensport. Voordat de overeenkomst met de exploitant van het zwembad afloopt, kan worden overwogen om de exploitatie van het zwembad en die van de binnensport samen te voegen. Daarvoor dient dat de best passende beheervorm te worden bepaald.

Hierop vooruitlopend verdient het de voorkeur om de nieuwe beheerders van de binnensportaccommodaties niet in de duurere Car-Uwo onder te brengen. Indien inderdaad voor gemeentelijk beheer wordt gekozen, dienen daarom de mogelijkheden te worden verkend om de beheerders bij een andere partij (payroll of facilitair bedrijf) onder te brengen en vervolgens in te huren, zodat ze onder een goedkopere, private cao komen te vallen. Doordat twee huidige beheerders met pensioen gaan, is dit hét moment om dit voor de toekomst te regelen.

4.1 Conclusies

In deze rapportage is eerst de exploitatie van de binnensportaccommodaties geanalyseerd. Op basis daarvan luidt de conclusie, dat de binnensportaccommodaties efficiënt worden geëxploiteerd.

Vervolgens zijn de verschillende beheervormen beschreven en aan de hand van enkele kenmerken met elkaar vergeleken. Op basis van het belang dat de gemeente en de gebruikers aan bepaalde kenmerken van de beheervormen hechten, is de conclusie dat gemeentelijk beheer op dit moment de best passende beheervorm voor de IJsselsteinse binnensportaccommodaties is. Die beheervorm zorgt voor maximale gemeentelijke invloed op de bedrijfsvoering en waarborging van de maatschappelijke functies. Ook loopt de gemeente nauwelijks risico's wat betreft de continuïteit van de exploitatie.

Externe verzelfstandiging zou in mindere mate ook passend kunnen zijn, maar die keuze zorgt naar verwachting voor hogere kosten, doordat het aantal accommodaties en medewerkers beperkt is. Dat is bij privatisering niet het geval, maar die beheervorm is duidelijk minder passend.

Dit onderzoek heeft alleen betrekking op de binnensportaccommodaties, maar er kan worden overwogen om de exploitatie daarvan per 2027 samen te voegen met die van het zwembad. Dat heeft maatschappelijke en financiële voordelen. Voor de samengevoegde exploitatie kan dan een nieuwe keuze voor de best passende beheervorm worden gemaakt.

4.2 Aanbevelingen

Het onderzoek leidt tot de volgende aanbevelingen:

1. kies op basis van het belang dat aan de diverse kenmerken wordt gehecht voor continuering van gemeentelijk beheer;
2. breng de nieuwe beheerders zo mogelijk in een private cao onder door ze bij een andere partij onder te brengen en vervolgens in te huren;
3. overweeg ruim voor het aflopen van de overeenkomst met de exploitant van het zwembad om de exploitatie van het zwembad en de binnensportaccommodaties samen te voegen en maak dan opnieuw een keuze voor de best passende beheervorm.

4.3 Vervolg

Indien de aanbevelingen worden overgenomen, betekent dit dat in eerste instantie vooral moet worden verkend bij welke partij de nieuwe beheerders kunnen worden ondergebracht. Dit dient op vrij korte termijn te gebeuren. Op langere termijn is het van belang om te bepalen of de exploitaties van het zwembad en de binnensportaccommodaties moeten worden geclusterd en wat daarvoor de best passende beheervorm is.

Bijlage 1 Overzicht accommodaties

accommodatie	bouwjaar	afmetingen	aantal scheidingswanden	tribune	horeca
sporthal De Oever	2015	26 x 44 x 7	2	ja (150 pers.)	nee
sporthal 't Heem	1990	28 x 44 x 7	1	ja (250 pers.)	ja (verpacht)
sporthal IJsselhal	1972	28 x 44 x 7	1	ja (450 pers.)	ja (verpacht)
sportzaal Zenderpark	1997	22 x 28 x 7	1	nee	nee
sportzaal Poortdijk	1971	16 x 28 x 7	0	ja (100 pers.)	ja (verpacht)
gymzaal WOC	2001	17 x 18 x 5	0	nee	nee

Opmerkingen:

- sporthal De Oever bevat ook een klimwand. Er is geen horeca aanwezig. Dat heeft te maken met het feit, dat de grootste huurders naast de hal hun 'eigen' clubhuis met kantine hebben;
- sporthal IJsselhal beschikt ook over een bestuurskamer en sportzaal Poortdijk over een instructieruimte. Beide ruimtes kunnen worden gehuurd;
- gymzaal WOC (Wijk Ontmoetings Centrum) is onderdeel van een groter gebouw, waarin diverse andere maatschappelijke functies zijn gevestigd;
- tot voorkort werd ook van gymzaal Touwlaan gebruikgemaakt. Omdat dit inmiddels niet meer het geval is, is die accommodatie niet in het overzicht opgenomen;
- voor de verenigingen is ook de sporthal van het Cals College relevant. Op doordeweekse naschoolse uren wordt die accommodatie namelijk verhuurd. Daarbij gaat het om circa 10 uur per week. Als niet-gemeentelijke accommodatie is deze sporthal echter niet relevant in het kader van het onderzoek naar een passende beheervorm en blijft derhalve verder buiten beschouwing.

Bijlage 2 Financiële exploitatie 2017

baten	
huren	336.116
pachten	28.747
reclamerechten	145
bijdragen derden	6.574
totaal	371.583
lasten	
energie (gas en elektra)	143.521
water	6.439
gebouw gebonden kosten	35.018
onderhoud gebouwen en terreinen	18.886
onderhoud installaties	36.802
onderhoud materiaal	13.196
groot onderhoud	61.976
schoonmaak	115.648
belastingen	39.959
verzekeringen	11.063
aankopen niet-duurzame goederen en diensten	5.243
telefoon	2.874
beveiliging	5.242
onderhoud/aanschaf sportmaterialen	3.237
door derden uitgevoerde werkzaamheden	4.782
afschrijving	216.741
rente	138.680
totaal	859.306
resultaat	-487.723
resultaat excl. kapitaallasten	-132.302

Dit overzicht is inclusief de baten en lasten van gymzaal Touwlaan, die in 2017 nog in gebruik was.

Bijlage 3 Beschrijving beheervormen

Gemeentelijk beheer

Er zijn vele gemeenten die ervoor kiezen om hun sportaccommodaties zelf te beheren en exploiteren. 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 onderkennen zij steeds vaker dat de noodzakelijke specifieke deskundigheid binnen de gemeentelijke organisatie veelal ontoereikend is.

Daarnaast is de gemeente qua aard, rechtsvorm, structuur en inrichting veelal niet de meest geschikte organisatie om vastgoed 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 het exploiteren van sportfaciliteiten zijn die 'checks and balances' niet nodig en vormen ze vaak een last. Het op afstand zetten van de exploitatie kan dan een logische stap zijn.

Bij gemeentelijk beheer zijn de medewerkers in dienst van de gemeente. Het afdelingshoofd of sectorhoofd is in de regel de direct leidinggevende van de bedrijfsleider/beheerder. 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).

Interne verzelfstandiging

Interne verzelfstandiging houdt in dat de verantwoordelijkheid voor het beheer en de exploitatie van de sportaccommodaties – met een eigen budget en eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden – aan een verbijzonderd organisatieonderdeel van de gemeente wordt overgedragen. Er is dan dus sprake van decentralisatie. 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 dienen te worden uitgevoerd.

Een gemeentelijk organisatieonderdeel, belast met het beheer en de exploitatie van de binnensportaccommodaties, beschikt niet over een eigen rechtspersoonlijkheid en kan dus niet los van de gemeente worden gezien. 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 niet geheel juist 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 er sprake is van een verzakelijking van de onderlinge verhoudingen, blijft de manager van de accommodaties hiërarchisch ondergeschikt aan het gemeentebestuur.

Bij interne verzelfstandiging wijzigt de rechtspositie van de medewerkers niet: zij blijven in gemeentelijke dienst.

Externe verzelfstandiging

Bij deze beheervorm wordt een zelfstandig rechtspersoon (stichting, NV of BV) opgericht, die verantwoordelijk wordt voor de exploitatie van de voorzieningen. De in de regel grote mate van beleidsinvloed van de gemeente wordt via contractvorming gewaarborgd. Hiermee wordt voor besturen op afstand gekozen. De rol van de gemeente bestaat uit het (mede)bepalen van het algemene beleid en het controleren van de uitvoering daarvan door de stichting, BV of NV.

Stichting

Een stichting is zelf drager van rechten en verplichtingen en is daar zelf voor aansprakelijk. In haar statuten legt ze vast waartoe het vermogen van de stichting is bestemd: een ideëel doel. Dit betekent niet dat de stichting geen commerciële activiteiten mag bedrijven, maar wel dat de winst c.q. het exploitatieoverschot niet aan derden – zoals de oprichters of de gemeente – mag worden uitgekeerd.

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 de samenstelling en de wijze van benoeming van het bestuur of andere organen naar eigen inzicht statutair sturen. Ook kan zij haar invloed op de bevoegdheden van het bestuur of de Raad van Toezicht vormgeven.

In de afgelopen decennia zijn vele stichtingen voor de exploitatie van maatschappelijke voorzieningen opgericht. Sommige stichtingsbesturen hebben echter problemen om de kwaliteit en de continuïteit van de bedrijfsvoering te waarborgen. Belangrijke oorzaken zijn gelegen in het tekort aan capabele en beschikbare vrijwilligers voor het bestuur (mede als gevolg van de persoonlijke aansprakelijkheid), het gebrek aan specifieke deskundigheid en het gevaar dat bestuursleden vooral deelbelangen nastreven.

Verzelfstandiging van beheer en exploitatie van een sportvoorziening aan een hoofdgebruiker komt vooral voor bij buitensportaccommodaties en bij binnensportaccommodaties die grotendeels door één vereniging worden gebruikt. In veel gevallen wordt door de betreffende vereniging een stichting opgericht, eventueel in combinatie met andere gebruikers. Kenmerkend voor deze beheervorm is de hoge mate van zelfwerkzaamheid door de verenigingsleden. Dit brengt wel risico's met zich mee inzake continuïteit, kennis en expertise.

BV⁴

Een BV is eveneens drager van rechten en verplichtingen en is daar zelf voor aansprakelijk. De gemeente is in beginsel 100% aandeelhouder van de BV. Daarmee heeft zij een aantal belangrijke wettelijke bevoegdheden in handen, dat onder andere voorziet in het benoemen en ontslaan van het bestuur, het vaststellen van de begroting en de jaarrekening, alsmede het wijzigen van de statuten.

Bij een BV dient een bestuur of een statutaire directie te worden aangesteld. Het bestuur c.q. de directie is onder meer met 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. Ook kunnen de statuten bepaalde bevoegdheden uitsluitend aan de Raad van Commissarissen en of de Algemene Vergadering voorbehouden.

⁴ Voor een NV geldt vrijwel hetzelfde als voor een BV. Daar waar 'BV' staat, kan dus ook 'NV' worden gelezen.

Een vennootschap is een rechtspersoon met winstoogmerk. Over eventuele winsten dient vennootschapsbelasting te worden betaald. De netto winst kan als dividend aan de aandeelhouders worden uitgekeerd. De Algemene Vergadering beslist uiteindelijk over de bestemming van het resultaat.

Bij zowel de stichting als de vennootschap zijn de medewerkers in principe in dienst van de rechtspersoon.

Privatisering

In vele gemeenten zijn beheer en exploitatie van maatschappelijk vastgoed aan marktpartijen uitbesteed. Daarbij kan voor een landelijk opererende organisatie of een lokale ondernemer worden gekozen. Een beperkt aantal landelijke exploitatiemaatschappijen houdt zich uitsluitend met het beheren en exploiteren van gemeentelijke sportaccommodaties bezig. In tegenstelling tot de meeste lokale ondernemers beschikken zij over specifieke kennis en expertise en zijn zij door hun omvang in staat om schaalvoordelen te bewerkstelligen. De keerzijde van deze beheervorm is, dat door het sterke winstoogmerk van de marktpartij de kwaliteit van de accommodatie en de behartiging van de maatschappelijke belangen soms onderbelicht raken.

Bij privatisering worden de voorzieningen in een lokale, door de marktpartij op te richten, rechtspersoon ondergebracht. De medewerkers treden in dienst van deze rechtspersoon. Door middel van overeenkomsten worden de beleids- en bedrijfsmatige randvoorwaarden vastgelegd, bijvoorbeeld ten aanzien van openstelling, tarieven, dagelijks onderhoud en overname van personeel. Daarbij kan onderscheid tussen open- en gesloten-eind constructies worden gemaakt. De meeste partijen werken tegenwoordig met een gesloten-eind overeenkomst, zodat de gemeente niet meer volledig verantwoordelijk is voor de exploitatierisico's. De ondernemer zal hiervoor een ondernemersfee bedingen. Het is voor de gemeente wel zaak om zich te realiseren, dat de exploitatierisico's door de exploitant worden gedragen ter hoogte van het lokaal ingebracht en opgebouwde vermogen. In dat opzicht blijft er altijd een onvervreemdbaar risico bij de gemeente aanwezig.

Bijlage 4 Kenmerken beheervormen

Gemeentelijke invloed

Hiermee wordt bedoeld op de mate waarin de gemeente ook ‘tijdens de rit’ directe invloed op de uitvoering van de exploitatie kan uitoefenen. Het betreft dus de afstand tussen gemeente en exploitant. Bij gemeentelijk beheer en interne verzelfstandiging is die afstand klein. Wanneer zij zelf exploiteert, kan de gemeente zich immers met alle details van de uitvoering bemoeien. Dat is bij interne verzelfstandiging in vrijwel gelijke mate het geval. Bij externe verzelfstandiging 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 op basis van bijvoorbeeld aandeelhouderschap – in het geval van een gemeentelijke BV – worden bijgestuurd. Bij privatisering aan een lokale of landelijke partij is dat laatste niet het geval en is het vooraf overeengekomen contract leidend. De invloed en het risico van eventuele politieke ‘dagkoersen’ zijn daar dus veel minder groot dan bij gemeentelijk beheer.

Doelbereiking en waarborging maatschappelijke functies

Dit kenmerk heeft betrekking op de mate waarin de gemeente invloed kan uitoefenen op en zeggenschap heeft over zaken als het gebruik, de tarieven en de openstelling van de accommodaties. Het behoeft geen betoog dat de waarborging van de maatschappelijke functies bij gemeentelijk beheer en interne verzelfstandiging het meest eenvoudig kan worden geregeld. Ook bij externe verzelfstandiging is dat overigens het geval. Bij privatisering bestaat daarentegen in potentie het gevaar, dat eigen exploitatiebelangen boven het algemene maatschappelijke belang gaan prevaleren. Weliswaar kunnen beperkingen ten aanzien van tariefstijgingen en randvoorwaarden met betrekking tot de openstelling prima in het contract worden vastgelegd, maar vooral bij een tegenvallende exploitatie kan de winstdoelstelling van een landelijke marktpartij en een lokale ondernemer met de maatschappelijke belangen van een gemeente conflicteren.

Financieel rendement

Dit kenmerk heeft betrekking op de mate waarin de beheervorm leidt tot het op een doelmatige en doeltreffende wijze omgaan met publieke middelen, alsmede het door een efficiënte en effectieve bedrijfsvoering realiseren van een zo optimaal mogelijk financieel resultaat. Externe verzelfstandiging en privatisering bieden daartoe de beste mogelijkheden, mede doordat de gemeente op grotere afstand van de bedrijfsvoering staat, de mogelijkheden om commerciële activiteiten te ontplooiën groter zijn en er een bedrijfsmatige, private cao kan worden gehanteerd. Voor 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 gemeentelijk beheer en interne verzelfstandiging is dit alles niet van toepassing en zijn de condities voor een optimaal financieel rendement minder gunstig. Bij een lokale ondernemer is het een en ander meer persoonsafhankelijk dan bij een landelijke marktpartij.

Kennis en expertise

Dit kenmerk heeft betrekking op de mate waarin de beheervorm aan het ontwikkelen en op peil houden van de – voor het managen van de accommodaties in toenemende mate noodzakelijke – 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 te kunnen zijn. Deze kennis en expertise is in de regel binnen gemeentelijke organisaties (ook in intern verzelfstandigde vorm) minder aanwezig, ook minder gemakkelijk te ontwikkelen, of persoonsafhankelijk. Door hun ondernemerschap en ervaring kunnen landelijke marktpartijen vaak adequater op veranderingen in de markt en de behoeften en wensen van gebruikers inspelen. In mindere mate geldt dat ook voor sportbedrijven en –stichtingen (externe verzelfstandiging) en lokale ondernemers. Daarnaast hebben landelijke marktpartijen specialistische teams of afdelingen, die het lokale management ondersteunen en kennis ontwikkelen.

Organisatorische consequenties

Een verandering van beheervorm kan gevolgen voor de gemeentelijke organisatie hebben. In de huidige situatie is sprake van gemeentelijk beheer van de binnensportaccommodaties. Bij continuering daarvan of bij interne verzelfstandiging zijn er geen gevolgen voor de gemeentelijke organisatie. Bij externe verzelfstandiging en privatisering is dat in beperkte mate wel het geval, afhankelijk van de vraag of er bij een bestaande exploitant wordt aangesloten, of dat er een nieuwe organisatie moet worden opgericht. Daarnaast verandert de rol van de betrokken beleidsmedewerker(s) in die van accountmanager(s). Tot slot is geen sprake van overname van personeel, want twee beheerders gaan met pensioen en de derde beheerder krijgt dan een andere rol.

Personele aspecten

Dit kenmerk gaat over de mate waarin de beheerorganisatie zo optimaal mogelijk een marktgerichte personele organisatie kan inrichten. Bij gemeentelijk beheer en interne verzelfstandiging hebben de medewerkers de ambtelijke status. In geval van externe verzelfstandiging of privatisering kan het personeel in een private cao worden ondergebracht. Deze cao's zijn beter op de specifieke werksituatie en werktijden van medewerkers van sportaccommodaties toegesneden en zijn daarmee ook goedkoper. Qua organisatie, werkgeverschap en aansturing bestaat er in principe geen onderscheid tussen de verschillende beheervormen. Wel worden er in een bedrijfsmatige en efficiënte werkomgeving ten aanzien van de specifiek benodigde specialismen vaak hogere kwaliteitseisen aan de medewerkers gesteld. Bij landelijke marktpartijen is een bijkomend voordeel, dat zij door hun schaalgrootte goed in staat zijn om (tijdelijke) vacatures snel in te vullen.

Continuïteit

Dit kenmerk heeft betrekking op de mate waarin de beheervorm voor langere tijd de garantie op een kwalitatief goede exploitatie biedt. De continuïteit van de exploitatie blijkt in de praktijk sterk van de overeengekomen financiële randvoorwaarden en de kwaliteit van bestuur en management af te hangen. Privatisering aan een lokale ondernemer biedt echter minder continuïteitsgaranties dan de andere beheervormen, aangezien bestuur en management daarbij vaak in één persoon of echtpaar zijn verenigd. In de afgelopen jaren is het vaker

voorgekomen dat de lokale exploitatie van een landelijke marktpartij failliet gaat, 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 zijn. Overigens is dit vooral bij zwembadexploitaties het geval geweest. Bij externe verzelfstandiging speelt dit minder en bij gemeentelijk beheer en interne verzelfstandiging is de continuïteitsgarantie het hoogst.

Financiële risico's gemeente

Dit kenmerk heeft een relatie met het voorgaande aspect. Het heeft namelijk betrekking op de mate waarin de beheervorm in staat is om financiële risico's voor de gemeente te beheersen. Dat heeft implicaties voor de 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 lokale ondernemer of landelijke 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 een marktpartij vanuit dat streven kosten voor management en beheer in rekening zal brengen, alsmede een ondernemersfee voor het overnemen van de financiële risico's. Daarnaast worden die risico's overgenomen tot het lokaal ingebracht en opgebouwde vermogen. Is dat 'op', dan is een verhoging van de exploitatiebijdrage nodig om een faillissement te voorkomen. Anders dan soms wordt gedacht is het dus niet zo, dat de gemeente bij privatisering geen enkele risico meer loopt.

In wat mindere mate dan lokale ondernemers en landelijke marktpartijen hebben extern verzelfstandigde sportorganisaties een flinke exploitatieprikkel en opereren ze op een behoorlijke afstand van de gemeente. Dat is anders bij interne verzelfstandiging en – uiteraard – gemeentelijk beheer. Bij die twee beheervormen zijn de fluctuaties in het exploitatieresultaat doorgaans groter dan bij de andere beheervormen en is de prikkel om efficiënt te exploiteren en zodoende binnen de kaders van de vooraf vastgestelde exploitatiebijdrage te blijven kleiner.

Aansprakelijkheid gemeente

Dit kenmerk betreft de mate waarin de gemeente in juridische zin met aansprakelijkheidskwesties kan worden geconfronteerd. Dat is in grote mate het geval bij gemeentelijk beheer. Is er bijvoorbeeld sprake van financiële malversaties of onveilige situaties, dan is de gemeente aansprakelijk. Datzelfde geldt bij interne verzelfstandiging. Bij externe verzelfstandiging ligt de aansprakelijkheid bij het bestuur van de rechtspersoon. In geval van bijvoorbeeld onbehoorlijk bestuur en wanbeleid zijn de bestuursleden hoofdelijk aansprakelijk. De gemeente is niet aansprakelijk, maar wel de personen die eventueel vanuit de gemeentelijke organisatie in het bestuur zitting nemen. Bij privatisering ligt de aansprakelijkheid ook bij de directie en het bestuur van de rechtspersoon. Aangezien de bestuursfuncties vanuit de marktpartij of lokale ondernemer worden ingevuld, is de aansprakelijkheid voor de gemeente gering. Zij beperkt zich dan tot de verantwoordelijkheid van de gemeente als eigenaar van de accommodatie en opdrachtgever/subsidieverstrekker.

Fiscale aspecten

Om te voldoen aan de Europese btw-richtlijn verandert per 1 januari 2019 de wet- en regelgeving op fiscaal gebied. In de huidige situatie is de verhuur van sportaccommodaties vrijgesteld van btw. 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 6% btw⁵ 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.

Per 1 januari wordt de btw-vrijstelling verruimd. De exploitatie en het beheer van sportaccommodaties worden vrijgesteld van btw. Dat heeft negatieve financiële consequenties voor exploitanten. Daarom worden er twee compensatieregelingen in het leven geroepen: een specifieke uitkering voor gemeenten (SPUK Sport) en een subsidieregeling voor verenigingen en stichtingen (BOSA).

De gevolgen van deze wijzigingen verschillen per beheervorm. Bij gemeentelijk beheer en interne verzelfstandiging wordt het btw-nadeel door de SPUK Sport gecompenseerd, mits het jaarlijkse totaalbedrag van € 152,- miljoen voor 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 met een jaarlijks totaalbedrag van € 87,- miljoen 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 hij niets.

Voor bedrijven met een winstoogmerk geldt een uitzondering. Zij vallen namelijk niet onder de verruiming van de btw-vrijstelling. De definitie van een ‘winst beogende instelling’ was echter lange tijd niet geheel duidelijk. In eerste instantie leek het erop dat commerciële landelijke en lokale marktpartijen en wellicht ook overheidsbedrijven aan de definitie voldeden en derhalve geen btw-nadeel gingen ondervinden. De zeer recent gepubliceerde wettekst van het Belastingplan 2019 lijkt die partijen echter niet als winst beogend aan te merken.⁶ Dat betekent dat de verruiming van de btw-vrijstelling voor alle exploitanten geldt en zij allen een btw-nadeel ondervinden. Op het moment van schrijven is de compensatieregeling bij gemeentelijk beheer en interne verzelfstandiging het gunstigste. Hoe de compensatieregeling voor commerciële marktpartijen vorm en inhoud gaat krijgen is vooralsnog onbekend. Bovendien zijn er nog veel onzekerheden ten aanzien van de wijze waar het een en ander in de praktijk wordt uitgewerkt. De gemeente dient de ontwikkelingen op dit punt goed te volgen.

⁵ Per 1 januari 2019 is dit 9%.

⁶ Volgens het wetsvoorstel wordt geen winst beoogd, indien geen exploitatieoverschot wordt behaald zonder direct of indirect ontvangen onbelaste bijdragen (subsidies) of belaste bijdragen, die hoger zijn dan de normale waarde voor de daarvoor verrichte dienst. Ook wordt geen winst beoogd, als de exploitant een sportaccommodatie huurt van een publiekrechtelijk lichaam en de bijbehorende huurvergoeding lager is dan de integrale kostprijs.