

**Een toekomstbestendige voortzetting van
de exploitatie van de zwembaden**
Rapportage



Datum

22 december 2023

In opdracht van

Gemeente Woerden

A. Timmerman Management

Maasdijk 151

2676 AD Maasdijk

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1	Inleiding	1
1.1	Inleiding	1
Hoofdstuk 2	De huidige overeenkomst	2
2.1	Inleiding	2
2.2	De overeenkomst	2
Hoofdstuk 3	Opties voor de exploitatievorm	4
3.1	Inleiding	4
3.2	Gemeentelijk beheer	4
3.3	Aanbesteding naar een marktpartij	5
3.4	Publiek-publieke samenwerking	6
3.5	Tijdelijke verlenging	7
3.6	Overname van de BV of oprichting van een nieuwe BV	8
3.7	De keuze	9
3.8	De verschillende rollen bij een gemeentelijke BV	10
Hoofdstuk 4	Inrichting van de organisatie	12
4.1	Huidige situatie	12
4.2	Bestuur en management	13
4.3	Kring van adviseurs	14
4.4	Maatschappelijk ondernemerschap	14
4.5	Financiën	16
Hoofdstuk 5	Vervolgstappen	17
5.1	Inleiding	17
5.2	De businesscase (fase 2)	17
5.3	Communicatie en participatie	18
5.4	Tijdspad	18

1.1 Inleiding

De eindrapportage “Toekomst zwembaden Woerden” is op 26 januari 2023 behandeld in de gemeenteraad van Woerden. Door de raad is - onder andere - besloten om de oprichting van een “Sportbedrijf” als exploitatiemodel voor de zwembaden en de gemeentelijke (binnensport)accommodaties te verkennen.

Het bestuur van de Stichting WoerdenSport heeft in een eerder stadium al laten weten haar werkzaamheden bij de afloop van het exploitatiecontract in juli 2025 neer te leggen en heeft bij de gemeente ook aangegeven er voorstander van te zijn om de Stichting door te ontwikkelen tot een “Sportbedrijf” met een bredere invulling dan alleen de zwembaden. Tijdige besluitvorming over de toekomst van het exploitatiemodel is noodzakelijk omdat na besluitvorming over de toekomst nog de benodigde stappen moeten worden ondernomen. (zie ook paragraaf 5.3; tijdspad).

Deze rapportage werkt deze verkenning met onderstaande aspecten concreet uit:

- Analyse van de huidige situatie;
- Opties voor voortzetting van de exploitatie;
- De toekomstbestendige inrichting en het werkpakket van de organisatie van WoerdenSport 2.0;
- De vervolgstappen.

2.1 Inleiding

De Stichting WoerdenSport is enig aandeelhouder van WoerdenSport Zwembaden BV, die de exploitatie verzorgt. Dit hoofdstuk werkt concreet uit of - en zo ja op welke wijze - de uitvoeringsovereenkomst met WoerdenSport kan worden voortgezet, rekening houdend met de aanbestedingsregels.

2.2 De overeenkomst

2.2.1 De huidige overeenkomst

De Stichting WoerdenSport (hierna de “Stichting”) is enig aandeelhouder van de WoerdenSport Zwembaden BV (hierna de “BV”). Deze BV heeft een uitvoeringsovereenkomst gesloten met de gemeente Woerden voor het beheer en de exploitatie van de zwembaden.

In deze overeenkomst staat het volgende vermeld:

Partijen gaan de Overeenkomst aan voor een periode van 10 jaar, ingaande op 1 juli 2015 en eindigend op 30 juni 2025. Voorafgaand aan deze einddatum van de Overeenkomst nodigen Partijen elkaar uit voor overleg omtrent een eventuele verlenging van de Overeenkomst of het aangaan van een nieuwe overeenkomst onder alsdan te bepalen voorwaarden. Partijen hebben de mogelijkheid de Overeenkomst tussentijds op te zeggen met inachtneming van een opzegtermijn van 12 maanden.

En;

Partijen merken de Overeenkomst aan als een concessie voor diensten zonder grensoverschrijdend belang. De Gemeente acht de Overeenkomst om voornoemde reden niet aanbestedingsplichtig en vrijwaart WoerdenSport voor een eventuele schadevergoeding.

2.2.2 Quasi-inbesteding

De bovenstaande keuze om exploitatie en beheer van de (sport)accommodaties onder te brengen in de BV van de Stichting heet formeel quasi-inbesteding.

In de Aanbestedingswet 2012 zijn de volgende cumulatieve criteria opgenomen, waaraan een quasi-inbesteding moet voldoen (artikel 2.24a en 2.24b Aw):

- De opdracht moet door een aanbesteder worden gegund aan een gecontroleerde rechtspersoon, waarop de aanbesteder toezicht uitoefent als ware die gecontroleerde rechtspersoon een van haar eigen diensten (het Toezichtcriterium).
- De gecontroleerde rechtspersoon moet het merendeel van haar activiteiten verrichten voor de controlerende aanbesteder (het Merendeelcriterium). Daaraan is voldaan als de gecontroleerde rechtspersoon ten minste 80% van haar omzet behaalt uit activiteiten voor de controlerende aanbesteder in casu de gemeente Woerden.
- In de gecontroleerde rechtspersoon mag geen directe participatie van privékapitaal zijn.

2.2.3 Conclusie

De Stichting WoerdenSport is een private partij die enig aandeelhouder is van de BV. Als de Stichting privékapitaal in de BV heeft ingebracht, bijvoorbeeld doordat zij het aandelenkapitaal heeft gestort, wordt niet voldaan aan het criterium dat er geen directe participatie van privékapitaal mag zijn. Ook kan de gemeente geen toezicht houden op de BV als ware het een van hun eigen diensten. Er wordt derhalve ook niet voldaan aan het Toezichtcriterium.

Dit houdt in dat de exploitatie aanbestedingsplichtig is conform de Aanbestedingswet. Deze wet is in 2012 aangepast en de werkingssfeer daarvan is op 1-1-2015 van kracht geworden. Het sluiten van de exploitatieovereenkomst met WoerdenSport is nog in 2014 in gang gezet en viel nog onder het “oude” aanbestedingsregime waarbij gunning van een exploitatie nog niet aanbestedingsplichtig was, maar viel onder een zogenaamd verlicht regime.

De huidige overeenkomst biedt wel ruimte voor verlenging van de overeenkomst. Strikt genomen doet dat niets af aan de aanbestedingsplicht en verlenging is discutabel, maar er is enige jurisprudentie waaruit blijkt dat een beperkte verlenging mogelijk is/gedoogd wordt. Voor een beperkte tijd kan dit een mogelijkheid zijn, maar bij toevoeging van voorzieningen aan de exploitatie of een wezenlijke wijziging van de opdracht kan aanbestedingsplicht niet worden ontlopen.

In het volgende hoofdstuk werken wij diverse alternatieve exploitatieopties nader uit.

3.1 Inleiding

Zoals uit het vorige hoofdstuk is gebleken kleven er nogal wat nadelen aan het verlengen van de huidige overeenkomst.

Om voort te gaan met de exploitatie zijn er vier opties:

1. De zwembaden in eigen beheer van de gemeente nemen;
2. Aanbesteding van de exploitatie;
3. Publiek-publieke samenwerking;
4. (tijdelijke) Verlenging van de bestaande overeenkomst;
5. Overname van de bestaande BV of oprichten van een nieuwe BV waardoor de gemeente enig aandeelhouder wordt. Hiermee wordt voldaan aan de criteria van quasi- inbesteding.

Het is van essentieel belang dat de gemeenteraad in februari 2024 een richtinggevend besluit neemt over deze verkenning (fase 1), zodat de daarna uit te werken businesscase (fase 2) voor 1 juli 2024 ter besluitvorming aan de raad kan worden aangeboden. Op basis van het genomen besluit is er dan nog voldoende tijd en kan de nodige actie worden genomen en worden gezorgd voor het aantrekken van een nieuw(e) bestuur(der) die de continuïteit zal/zullen waarborgen.

Onderstaand beschrijven wij deze opties en benoemen van elke optie de voor- en nadelen.

3.2 Gemeentelijk beheer

De gemeente kan de exploitatie en het beheer van de betreffende accommodaties uiteraard weer geheel in eigen beheer nemen. Dat betekent dat de ambtelijke organisatie daarvoor specifiek ingericht moet worden en de benodigde expertise daarvoor vrijgemaakt of geworven moet worden.

3.2.1 Bestuurlijke en maatschappelijke invloed

De waarborging van de bestuurlijke en maatschappelijke invloed kan eenvoudig worden geregeld binnen de gemeentelijke organisatie door de opdracht die aan de teammanager wordt verstrekt. Het gaat daarbij vaak om een combinatie van (beperkte) beleids- en uitvoeringsverantwoordelijkheid.

3.2.2 Financiële risico's

De gemeente blijft bij tegenvallende exploitatieresultaten voor 100% financieel verantwoordelijk. Opbouw van een voldoende groot weerstandsvermogen is slechts mogelijk, indien met de gemeente afspraken worden gemaakt om eventuele niet-bestede exploitatiebudgetten binnen het programma "sport" als een te maximeren exploitatiereserve te kunnen reserveren. In de praktijk komt dit zelden voor.

3.2.3 Voor- en nadelen

Deze vorm heeft uiteraard voor- en nadelen.

Voordelen

- Niet aanbestedingsplichtig;
- Geen winstoogmerk;
- Maximale borging maatschappelijke taken.

Nadelen

- Besluitvorming over meerdere schijven;
- De gemeentelijke organisatie is niet ingericht op een bedrijfsmatige exploitatie van accommodaties;
- Specifieke (ondersteunende) expertise moet worden geworven/aangesteld;
- Gemeentelijk beheer heeft -veel- hogere personele lasten (CAO Gemeenten).

3.3 Aanbesteding naar een marktpartij

Er zijn momenteel twee landelijk werkende exploitatiemaatschappijen en enkele kleine lokale aanbieders die maatschappelijk sportvastgoed - en met name - zwembaden exploiteren. De exploitatie is bij hen zonder meer in goede handen als het gaat om kennis en expertise, evenals effectiviteit en efficiëntie. Bij commerciële marktpartijen bestaat er echter vaak weinig aansluiting met de lokale belangen. Men is toch vooral bezig met winst- en ondernemersfee. De twee landelijke partijen zijn Optisport en Sportfondsen. Deze vorm van privatisering is per definitie aanbestedingsplichtig.

3.3.1 Bestuurlijke en maatschappelijke invloed

Marktpartijen werken met lokale BV's. Er dienen overeenkomsten met de gemeente te worden opgesteld, die garanties bieden voor de maatschappelijke en financiële doelstellingen. Het bestuur van de exploitatie BV kan zowel verantwoordelijk worden gesteld voor de instandhouding van de accommodatie, als voor een (risicodragende) exploitatie met taakstellende openingstijden, goedgekeurde tarieven en financiële budgetten. Binnen deze taakstelling bestaat vervolgens een grote mate van vrijheid in de bedrijfsvoering. De gemeente heeft weinig sturingsmogelijkheden.

3.3.2 Financiële risico's

De commerciële marktpartij is in beperkte mate bereid om op voorhand risicodragend weerstandsvermogen in de lokale onderneming te brengen. Daardoor blijft het financiële risico voor de gemeente bij tegenvallende exploitatieresultaten groot (onvervreemdbaar risico).

3.3.3 Voor- en nadelen

Ook deze keuze heeft voor- en nadelen:

Voordelen

- Professionele en risicodragende exploitatie;
- Efficiënt en effectief;
- (beperkte) Inbreng extern weerstandsvermogen door de marktpartij;
- Ontzorging van de gemeente.

Nadelen

- De kosten van een aanbesteding;
- Zeer beperkte marktwerking;
- Beperkte gemeentelijke invloed;
- Er is sprake van “gedwongen winkelnering” qua dienstverlening;
- Focus ligt op verdienmodel en niet op de maatschappelijke (beheer)taken;
- Hoge kosten management- en risicofee;
- Mogelijke onrust onder personeel/personeelsverloop;
- Geen invloed op keuze directie/management;
- Beperkte transparantie.

3.4 Publiek-publieke samenwerking

Een aparte vorm van externe verzelfstandiging is een publiek-publieke samenwerking. Hierbij wordt als uitgangspunt gehanteerd dat de gemeente samen met een in sportbeheer en -exploitatie gespecialiseerde publiekrechtelijke instelling overgaat tot het oprichten van een Sportbedrijf met privaatrechtelijke rechtspersoonlijkheid. In de Aanbestedingswet (artikel 2.24b) wordt de samenwerking tussen een overheid en een publiekrechtelijke instelling gezien als quasi-inbesteding en dus niet aanbestedingsplichtig. Een Sportbedrijf met een gemeentelijke aandeelhouder voldoet op alle aspecten aan de definitie “publiekrechtelijke instelling”.

Sportbedrijf Amersfoort (SRO) is een voorbeeld van een publiekrechtelijke instelling die publiek-publieke samenwerking aanbiedt in de vorm van een Joint Venture.

3.4.1 Bestuurlijke en maatschappelijke invloed

Een Joint Venture werkt met een lokale BV waar de gemeente voor 50% mede-eigenaar van is. Er worden overeenkomsten met de gemeente opgesteld, die garanties bieden voor de maatschappelijke en financiële doelstellingen. Het bestuur van de BV wordt geleverd vanuit SRO Amersfoort. Ook de Raad van Commissarissen (RvC) is de RvC van SRO Amersfoort. De gemeente heeft hier geen invloed op. De dienstverlening vanuit SRO is een - niet onderhandelbaar - vast gegeven voor een Joint Venture.

3.4.2 Financiële risico's

Het inbrengen van weerstandsvermogen komt voor rekening van de lokale BV, in casu (voor 50%) de gemeente. Het financiële risico voor de gemeente is bij tegenvallende exploitatieresultaten groot; indien het weerstandsvermogen tot 0 is gedaald, is het de gemeente die moet bijspringen.

3.4.1 Voor- en nadelen

Ook deze keuze heeft voor- en nadelen:

Voordelen

- Niet aanbestedingsplichtig;
- Kennis en expertise direct beschikbaar;
- Delen van de exploitatierisico's;
- Ontzorging van de gemeente.

Nadelen

- SRO levert de statutaire directie (geen invloed gemeente);
- Heeft een centrale RvC en centrale ondernemingsraad (COR) voor alle vestigingen (geen invloed vanuit gemeente en kleiner/algemener klankbord voor de aandeelhouders);
- De directie vertegenwoordigt ook de aandeelhouder (dubbele pet);
- Er is sprake van "gedwongen winkelnering" qua dienstverlening;
- Relatief hoge kosten voor directievoering en dienstverlening;
- Er moet qua besluitvorming binnen de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AvA) altijd unanimititeit zijn (er is geen meerderheid).

3.5 Tijdelijke verlenging

Het is mogelijk om de opdracht aan de BV tijdelijk te verlengen, mits er geen wijzigingen in de overeenkomst of toevoeging van accommodaties plaatsvindt. De gemeente kan de opdracht dan enkelvoudig onderhands aan de BV gunnen.

3.5.1 Bestuurlijke en maatschappelijke invloed

Er zijn overeenkomsten tussen de exploitatie BV en de gemeente opgesteld, die garanties bieden voor de maatschappelijke en financiële doelstellingen. Het bestuur van de exploitatie BV kan hierbij zowel verantwoordelijk worden gesteld voor de instandhouding van de accommodaties als publieke functie, maatschappelijke prestaties en vaste financiële budgetten. Binnen deze taakstelling bestaat vervolgens een grote mate van vrijheid in de bedrijfsvoering. De gemeente heeft weinig sturingsmogelijkheden.

3.5.2 Financiële risico's

De gemeente blijft bij tegenvallende exploitatieresultaten uiteindelijk voor 100% financieel verantwoordelijk, ook al is er sprake van een gesloten eindfinanciering. Opbouw van een voldoende groot weerstandsvermogen is echter mogelijk indien er in het overeen te komen exploitatiebudget enige speelruimte zit en met de gemeente

afspraken worden gemaakt om eventuele niet-bestede exploitatiebudgetten binnen de BV te kunnen reserveren als een te maximaliseren exploitatiereserve.

3.5.3 Voor- en nadelen

Voordelen

- Geen andere acties noodzakelijk dan de overeenkomst tijdelijk te verlengen;
- Geen personele consequenties; personeel houdt dezelfde werkgever.

Nadelen

- De verlenging is niet toekomstbestendig en aanbestedingstechnisch discutabel;
- Toevoegen van voorzieningen niet mogelijk zonder aanbesteding van het geheel;
- De gemeente kan geen toezicht houden op het bestuur en heeft geen toezicht en geen regie;
- In de praktijk is het ook niet mogelijk gebleken om nieuwe bestuurders met de huidige taken en verantwoordelijkheden te werven.

3.6 Overname van de BV of oprichting van een nieuwe BV

De overname van de huidige BV betreft de overdracht van die aandelen. Voor zo'n overdracht is een notariële akte vereist. De levering wordt dan gebaseerd op een "overdrachtsbalans" van de BV. Over deze balans moeten de nodige garanties worden gegeven door de leverende partij ter zake van verplichtingen/schulden van de BV of de levering vindt plaats zonder specifieke garanties van de leverende partij ten aanzien van de BV en de overname geschiedt ten bate of schade van de overnemende partij omdat deze zich voldoende bekend acht met de BV. Er kan ook worden gekozen voor het oprichten van een nieuwe BV door de gemeente. De bestaande BV wordt dan door de aandeelhouder, de Stichting WoerdenSport, geliquideerd. De BV kan worden ontbonden door een besluit van de algemene vergadering. Bij het eindigen van de Overeenkomst worden de op dat moment aanwezige tegoeden, waaronder de exploitatiereserve en het resterende eigen vermogen, conform de vigerende uitvoeringsovereenkomst door WoerdenSport uitgekeerd aan de Gemeente.

3.6.1 Bestuurlijke en maatschappelijke invloed

Er worden overeenkomsten tussen de exploitatie BV en de gemeente opgesteld, die garanties bieden voor de maatschappelijke en financiële doelstellingen. Het bestuur van de exploitatie BV kan hierbij zowel verantwoordelijk worden gesteld voor de instandhouding van de accommodaties als publieke functie, maatschappelijke prestaties en vaste financiële budgetten. Binnen deze taakstelling bestaat vervolgens een grote mate van vrijheid in de bedrijfsvoering. De gemeente krijgt meer sturingsmogelijkheden op -het bestuur van - de BV zonder dat de uitvoeringsverantwoordelijkheid "dichterbij" komt.

3.6.2 Financiële risico's

De gemeente blijft bij tegenvallende exploitatieresultaten altijd uiteindelijk voor 100% financieel verantwoordelijk, ook al is er sprake van een gesloten eindfinanciering. Opbouw van een voldoende groot

weerstandsvermogen is echter mogelijk indien er in het overeen te komen exploitatiebudget enige speelruimte zit en met de gemeente afspraken worden gemaakt om eventuele niet-bestede exploitatiebudgetten binnen de BV te kunnen reserveren als een te maximeren exploitatiereserve.

3.6.1 Voor- en nadelen

Voordelen

- Deze optie is toekomstbestendig. Het toevoegen van voorzieningen is mogelijk zonder aanbesteding van het geheel;
- Bij de BV benoemt/schorst/ontslaat de aandeelhouder de bestuurder. Bij de huidige Stichting heeft de gemeente hierover geen zeggingskracht;
- De aandelen in een vennootschap geven vermogens- en zeggenschapsrechten. De gemeente wordt 100% aandeelhouder. Hiermee heeft de gemeente een aantal belangrijke bevoegdheden in handen, die onder andere voorzien in grip op de bestuurlijke organisatie. Als enige aandeelhouder van de BV is de gemeente bestuurlijk betrokken bij de BV en heeft zij de regie. Via het 100% belang in de aandeelhoudersvergadering en een (desgewenst) in te stellen Raad van Commissarissen heeft de gemeente veel middelen in handen om belangrijke strategische en beleidsmatige besluiten door te voeren/af te dwingen;
- Geen personele consequenties; personeel houdt dezelfde werkgever bij overname en komt met dezelfde voorwaarden en wederzijdse rechten en plichten bij de BV in dienst.

Nadelen

- Te nemen actie om de aandelenoverdracht /oprichting BV voor te bereiden en te effectueren;
- Omzetting/overname contracten en arbeidsovereenkomsten/arbeidsvoorwaarden (bij oprichting van een nieuwe BV).

3.7 De keuze

De gemeente is tevreden over de wijze waarop de exploitatie nu wordt verzorgd door WoerdenSport. De benodigde kennis en expertise is aanwezig en een aanbesteding levert geen belangrijke aanvullende expertise op. Daarnaast staat bij marktpartijen het verdienmodel voorop.

Voor een Joint Venture met bijvoorbeeld SRO geldt feitelijk hetzelfde; de dienstverlening is duurder, de invloed is beperkt en de aanvullende expertise niet essentieel. Deze afweging pleit ervoor om niet over te gaan tot een aanbesteding, maar verder te gaan op de huidige voet van een lokale BV.

Hoewel het het eenvoudigste lijkt om de huidige overeenkomst te verlengen, kleven hier toch de nodige nadelen aan zoals beschreven in paragraaf 3.5.1., zeker omdat er in de nabije toekomst wordt gedacht aan doorontwikkeling van WoerdenSport met de toevoeging van meerdere voorzieningen of organisaties.

Ook de nieuwbouw van een zwembad speelt daarbij een belangrijke rol. De vervanging van het huidige bestuur vraagt daarnaast ook om een organisatievorm die toekomstbestendig is, zodat de nieuw te werven (bestuurs)kandidaten van tevoren weten waar ze aan beginnen. Zoals eerder gesteld is het in de huidige structuur ook niet mogelijk gebleken om nieuwe bestuurders met de huidige taken en verantwoordelijkheden te werven.

Wij adviseren om bij het uitwerken van de businesscase te kiezen voor het inrichten van een gemeentelijke BV, bij voorkeur door het overnemen van de aandelen van de huidige BV van de Stichting WoerdenSport. De organisatie wordt dan toekomstbestendig, kent geen aanbestedingsplicht en kan zich door ontwikkelen in het tempo dat daarbij past zonder dat de organisatievorm dan weer gewijzigd moet worden. Een groot bijkomend voordeel is dat de gemeente op afstand blijft, maar wel regie voert en toezicht heeft op het bestuur.

In de volgende paragraaf zijn de gemeentelijke rollen beschreven.

3.8 De verschillende rollen bij een gemeentelijke BV

3.8.1 Inleiding

Van belang is dat de rolverdeling tussen de gemeente en de BV van meet af aan voor alle partijen helder is. De rol van de gemeente is die van eigenaar, beleidsbepaler en opdrachtgever en de rol van de BV is exploitant, uitvoerder van het beleid en opdrachtnemer. De gemeente is tevens de enige aandeelhouder van de BV.

In het onderstaande schema zijn de diverse organisatorische rollen van de beide partijen naast elkaar gezet.

Organisatorische rollen partijen

	ROLLEN GEMEENTE		ROLLEN GEMEENTELIJKE BV	CONTRACT/DOCUMENT
HET BELEID	Opdrachtgever	<->	Opdrachtnemer	Exploitatieovereenkomst + prestatieafspraken
HET VASTGOED	Eigenaar/verhuurder	<->	Exploitant/Huurder	Huurovereenkomst
DE RECHTSVORM	Aandeelhouder	<->	Bestuur	Statuten rechtspersoon

In essentie is de gemeente de sturende partij (het 'wat'). De BV voert uit (het 'hoe'). Dit komt terug in alle rollen. Op beleidsniveau is de gemeente opdrachtgever en is de BV opdrachtnemer. Op het gebied van het vastgoed is de gemeente-eigenaar en daarmee verhuurder. De BV is exploitant en huurder.

3.8.2 Rollen gemeente (eigenaar, opdrachtgever en aandeelhouder)

De gemeente in haar rol als beleidsbepaler wenst blijvend invloed te hebben op de beschikbaarheid en betaalbaarheid van de accommodatie(s) voor haar inwoners. Dit betekent dat het beleid ten aanzien van de accommodatie(s) bij het gemeentebestuur blijft liggen. De opdracht aan de BV, hierna te noemen WoerdenSport 2.0, is het beleid op een professionele manier uit te voeren. Die professionaliteit komt tot uiting in goede beschikbaarheid van voorzieningen (zoals op de gewenste tijden, schoon, veilig, klant- en servicegericht) tegen zo laag mogelijke kosten.

De gemeente treedt in een zakelijke verhouding op als opdrachtgever van WoerdenSport 2.0. Zij bepaalt welke prestaties WoerdenSport 2.0 moet leveren (het "wat"). Het opdrachtgeverschap wordt bij voorkeur ingevuld vanuit het team Strategie en Beleid Sociaal Domein met de wethouder sport- en accommodatiebeleid als opdrachtgever. Daarnaast vervult de gemeente de rol van aandeelhouder van WoerdenSport 2.0. In deze rol heeft de gemeente invloed op de strategische kaders en de ontwikkelingsrichting van de organisatie. Het aandeelhouderschap wordt bij voorkeur ingevuld vanuit het team Strategie Finance en Control met de

10

wethouder financiën in de rol van aandeelhouder. Deze wordt in zijn rol in belangrijke mate “ontzorgd” door het instellen van een Raad van Commissarissen (RvC) die met name toezicht houdt op de bestuurder en de voortgang van de bedrijfsvoering.

Als eigenaar van de accommodaties bepaalt de gemeente wie welk onderhoud moet uitvoeren en op welk niveau en bijvoorbeeld welk gebruik er in de accommodatie(s) is toegestaan. Ook besluiten over uitbreidingen van het voorzieningenniveau en vervangingen (en de kosten daarvan) worden genomen door de gemeente.

3.8.3 Accounthouder

In de praktijk blijkt steeds weer dat een gemeentelijke BV/uitvoeringsorganisatie één aanspreekpunt moet hebben binnen de gemeentelijke organisatie. Een rondgang bij meerdere gemeenten met sportbedrijven (Alkmaar, Zwijndrecht, Heerhugowaard, Velsen, Beverwijk, Katwijk, Medemblik, Nunspeet, Noordwijk en Haarlem) geeft dit ook nadrukkelijk aan.

Veel verantwoordelijkheden met betrekking tot de exploitatie van de gemeentelijke accommodaties zijn verdeeld. Veel, verschillende, gemeentelijke medewerkers, maar ook wethouders worden direct of indirect betrokken bij vragen en uitvoering. Daarom is het hebben van een accounthouder als aanspreekpunt voor de uitvoeringsorganisatie belangrijk. Deze coördineert acties die voortvloeien vanuit de gemeentelijke rollen als aandeelhouder, eigenaar en opdrachtgever. In de meeste gevallen wordt deze functie gecombineerd met ofwel vastgoedtaken of beleidstaken. Bij de implementatie van WoerdenSport 2.0 wordt dit verder uitgewerkt.

3.8.4 De rol van WoerdenSport 2.0

WoerdenSport 2.0 bepaalt vervolgens op basis van het gemeentelijk beleid hoe de uitvoering gebeurt op de meest ondernemende en klantgerichte manier, maar binnen de vastgestelde (maatschappelijke en financiële) kaders.

Tussen de gemeente en WoerdenSport 2.0 wordt vastgelegd welke prestaties worden geleverd en welke doelstellingen moeten worden bereikt. WoerdenSport 2.0 bepaalt in principe zelf op welke wijze zij deze prestaties vormgeeft en hoe de doelstellingen worden bereikt (het “hoe”). WoerdenSport 2.0 adviseert de gemeente over wat zij nodig heeft om de doelstellingen te realiseren.

4.1 Huidige situatie



Stichting WoerdenSport is enig aandeelhouder van de BV. De directie van de BV wordt gevoerd door de Stichting. Het “bestuurlijke deel” (te weten: bestuur Stichting (5 personen), Raad van Toezicht van de Stichting (3 afzonderlijke personen), bestaat volledig uit vrijwilligers. Het Stichtingsbestuur vervult momenteel meerdere rollen: statutair bestuur van de BV, bestuur van de Stichting en aandeelhouder van de BV. Het Stichtingsbestuur wordt waar nodig ondersteund door een Kring van Adviseurs (12 personen).

Daarnaast ondersteunt het Stichtingsbestuur ook een deel van de managementtaken (denk aan o.a. contacten met de gemeente, beleidszaken, controle en aansturing financiële administratie, opzetten en uitwerken van de jaarplannen en -verslagen).

Het bestuur geeft al langere tijd aan dat dit voor de langere termijn (vanaf 2025) anders ingevuld moet gaan worden. In de Eindrapportage “Toekomst zwembaden Woerden” van juli 2022 is hierover het volgende opgenomen:

In ieder scenario geldt dat de grote mate van vrijwillige inzet bijdraagt aan de efficiënte exploitatie. Dit is echter tevens een afbreukrisico voor de toekomst. De besturing van de organisatie met vrijwilligers is namelijk eindig. Invulling van bestuur en organisatie van WoerdenSport na 2025 kan/zal kostenverhogend zijn, maar kan ook voordelen opleveren door bijvoorbeeld verbreding van het werkpakket i.c. de clustering van voorzieningen.

4.2 Bestuur en management

Voor het herinrichten van het bestuur van WoerdenSport 2.0 zijn er drie mogelijkheden: het bestuur kan worden vorm gegeven door een raad van bestuur of een statutaire directie (een directeur-bestuurder), al dan niet met een toezichthoudende RvC.

4.2.1 Raad van Bestuur-model

Bij een **raad van bestuur-model** is er sprake van een (meestal meerhoofdig, al dan niet vrijwillig) bestuur van de BV met daar onder een manager die in loondienst is van de BV en in die hoedanigheid rekening en verantwoording aflegt aan het bestuur. Het bestuur draagt de eindverantwoordelijkheid. De mate waarin taken en verantwoordelijkheden zijn belegd bij de manager kan variëren en wordt vastgelegd in een reglement. Bij een maximale mandatering door het bestuur aan de manager formuleert de manager het inhoudelijke en het zakelijk beleid en stelt het bestuur dat vervolgens vast. Bij een minder vergaande delegatie heeft het bestuur een grotere, directe bestuurlijke verantwoordelijkheid.

4.2.2 Statutaire directie-model

Bij het **statutaire directie-model** is sprake van één directeur-bestuurder. Deze is verantwoordelijk voor het beleid en de uitvoering daarvan. De statutair directeur is tevens werkgever en bestuurder van de vennootschap. De functie van directeur-bestuurder houdt in alles te doen en na te laten wat goed is voor de vennootschap, haar onderneming en de bij haar in dienst zijnde werknemers.

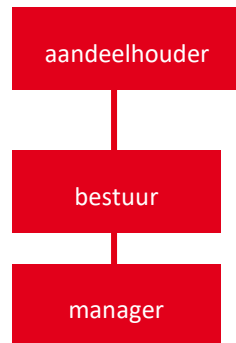
Statutaire directie-model met Raad van Commissarissen

Wettelijk gezien moet een BV minimaal 2 organen bevatten: een aandeelhouder en een bestuur. In het Raad van Commissarissen-model (RvC) is sprake van een directeur-bestuurder. Deze is verantwoordelijk voor het beleid en de uitvoering daarvan.

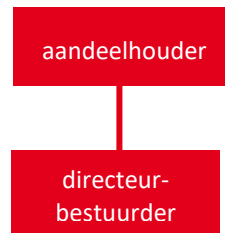
- De Raad van Commissarissen heeft tot taak toezicht te houden op het besturen door de bestuurder en op de algemene gang van zaken bij WoerdenSport 2.0 als maatschappelijke onderneming en staat de bestuurder met raad terzijde. De RvC ontzorgt daarmee de aandeelhouder.
- Daarmee fungeert zij ook als klankbord voor de bestuurder bij het ontwikkelen van beleid. De RvC houdt toezicht mede namens de aandeelhouder en ontzorgt daarmee de aandeelhouder. In de statuten wordt in algemene zin vastgelegd welke besluiten goedkeuring vereisen van de RvC, of dat bepaalde andere besluiten uitsluitend aan de RvC zijn voorbehouden. De RvC bestaat uit drie tot maximaal vijf leden en wordt benoemd door de aandeelhouder. Een lid van de RvC heeft affiniteit met politiek-bestuurlijke processen, is niet politiek actief en heeft geen actieve (bestuurs)functie of nevenactiviteiten van/voor Woerdense sportverenigingen of bij de gemeente.

Schematisch:

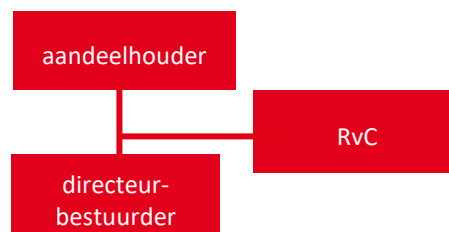
Raad van bestuur-model



Statutaire directie-model



Statutaire directie-model met RvC



De meeste sportbedrijven hanteren het RvC-model met een statutair directeur. Dat is in het kader van “good governance” ook wenselijk. Wij gaan uit van een Besloten Vennootschap met het statutaire directie-model met RvC en een directeur/bestuurder in loondienst. De grote voordelen van de instelling van een RvC zijn hierboven reeds beschreven.

4.3 Kring van Adviseurs

Het bestuur heeft indertijd mensen vanuit hun expertise gevraagd om mee te denken op vrijwillige basis en zij hebben daarin toegestemd. Als er een onderwerp is waar een van hen een bijdrage aan kan leveren, wordt advies aan hen gevraagd. Het bestuur bepaalt wat er met het advies wordt gedaan. Als het “echt werk” wordt (bijvoorbeeld bij een advocaat), wordt ervoor betaald. Het is uiteraard van groot belang om deze kring in stand te houden.

4.4 Maatschappelijk ondernemerschap

Met het onderbrengen van de exploitatie van de betrokken accommodaties en organisaties bij WoerdenSport 2.0 wordt met nadruk invulling gegeven aan het voortzetten van het huidige maatschappelijk ondernemerschap. Dit betekent ook het aanbieden en verder ontwikkelen van een optimaal programma-aanbod, afgestemd op de specifieke wensen binnen de samenleving, waardoor nieuwe doelgroepen worden geworven en de bezettingsgraad van de sportaccommodaties wordt geoptimaliseerd.

De opdracht aan WoerdenSport 2.0 kan als volgt worden geformuleerd:

1. WoerdenSport 2.0 is verantwoordelijk voor het beheer en de exploitatie van de bij haar ondergebrachte accommodaties of organisaties;
2. Opgedragen taken moeten worden uitgevoerd binnen de budgettaire kaders, met daarbij ondernemersruimte voor WoerdenSport 2.0 (maatschappelijk ondernemerschap);
3. Het door WoerdenSport 2.0 uitvoeren/nakomen van de opdracht/prestatieafspraken zoals die zijn opgesteld. Met die prestatieafspraken wenst de gemeente te sturen op het realiseren van doelstellingen zoals die voor een bepaalde periode zijn geformuleerd;
4. WoerdenSport 2.0 is voor de gemeente en de gebruikers van de accommodaties zowel adviseur als aanspreekpunt.

Aan WoerdenSport 2.0 kunnen/zullen -in aanvulling op de exploitatie van de huidige zwembaden- andere maatschappelijke voorzieningen of maatschappelijke sport- en beweegactiviteiten worden toegevoegd; om efficiëntie redenen is het van belang om de kritische massa van de organisatie te vergroten door het creëren van een "sportbedrijf". Dit sluit aan op de "Strategische Heroriëntatie";
ten aanzien van sportaccommodaties heeft de gemeenteraad op 24 september 2020 besloten om op dat moment niet tot sluiting van zwembad H2O in Harmelen over te gaan, maar onderzoek te gaan doen naar de vorming van een "sportbedrijf" voor zwembaden en sporthallen .

4.5 Financiën

In 2023 is aan WoerdenSport een aanvullende exploitatiesubsidie verstrekt. Aan de hand van de realisatiecijfers van 2023 zal het verschil tussen de begrote baten en lasten enerzijds en de gerealiseerde baten en lasten anderzijds (nettoverlies voor belastingen) worden vastgesteld. Het definitieve subsidiebedrag voor 2023 zal daarom pas in 2024 na de vaststelling van de jaarstukken 2023 van WoerdenSport bekend zijn.

Voor 2024 heeft WoerdenSport een sluitende normbegroting opgesteld, maar het is niet te verwachten dat WoerdenSport het in 2024 zal redden zonder aanvullende subsidie. In de raadsinformatiebrief van 6 juni 2023 aangaande het collegebesluit om WoerdenSport in 2023 een aanvullende exploitatiesubsidie te verlenen is dit al gemeld;

Het is daarnaast nog maar de vraag of WoerdenSport de exploitatie in 2024 en in het eerste half jaar van 2025 (tot het einde van de looptijd van de overeenkomst met WoerdenSport op 1 juli 2025) zonder aanvullende subsidie kan realiseren.

De noodzaak voor aanvullende subsidie wordt met name veroorzaakt door de lagere inkomsten uit leszwemmen en de deelname aan doelgroepen. Er is door de arbeidskrapte onvoldoende gekwalificeerd personeel beschikbaar om deze inkomsten te genereren. Voorts heeft de daling van de koopkracht een negatieve impact op het aantal bezoekers in het zwembad en op de bestedingen in Eten & Drinken. De instroom van leskinderen loopt door de koopkrachteffecten tevens vertraging op.

WoerdenSport komt in Q1 2024 met een plan van aanpak en een nadere prognose betreffende een benodigde aanvulling op de exploitatiesubsidie in 2024.

De Businesscase

In de businesscase wordt een concreet financieel meerjarenperspectief uitgewerkt waarin ook de nieuwe organisatiestructuur is verwerkt. Daarbij zullen ook alle maatregelen worden benoemd om het exploitatiesaldo zo goed mogelijk te optimaliseren.

5.1 Inleiding

Deze rapportage is een verkennend onderzoek. Bij een uitwerkingsmandaat van college en gemeenteraad volgt een vervolgtraject (fase 2) met een verdere uitwerking van de inrichting van WoerdenSport 2.0. Dit is derhalve nu nog geen finaal besluit tot de vorming van een gemeentelijke BV als uitvoerend rechtspersoon. Pas op basis van de daarna uit te werken businesscase met een financieel meerjarenperspectief vindt daadwerkelijke besluitvorming plaats en kan daarna feitelijk fase 3, de implementatie beginnen.

Op basis van de nu voorliggende verkenning wordt de raad verzocht:

Het college opdracht te geven tot het opstellen van een businesscase voor de inrichting van WoerdenSport 2.0 middels het overnemen van de aandelen van de Stichting WoerdenSport in WoerdenSport Zwembaden BV, waardoor de gemeente enig aandeelhouder wordt, inclusief tijdsplan en financieel meerjarenperspectief, dat - voorafgaand aan finale besluitvorming - aan de gemeenteraad wordt voorgelegd.

5.2 De businesscase (fase 2)

De vormgeving wordt nu verder en concreet uitgewerkt. De businesscase is onderverdeeld in zes aandachtsgebieden.

Deze zes aandachtsgebieden zijn:

1. Sport specifieke en maatschappelijke aspecten;
2. Juridische en fiscale aspecten;
3. Personeel en organisatie;
4. Financiële aspecten;
5. Implementatieplan.

Onderstaand geven we over de werkgebieden 1 t/m 4 een korte nadere uitleg.

Ad 1: Sport specifieke en maatschappelijke aspecten

In de businesscase zal met name uitwerking worden gegeven over:

- Het werkpakket van WoerdenSport 2.0 (organisaties, accommodaties, producten en productaanbod, prijs) en uitlijnen perspectieven/fasering en prioritering verbreding van het werkpakket;
- Relaties, rolverdeling, kerntaken, werkzaamheden, verantwoordelijkheden tussen respectievelijke partijen: gemeente, nieuwe rechtspersoon, gebruikers, Kring van Adviseurs en (sport)verenigingen;
- Overlegstructuren gemeente/nieuwe rechtspersoon (ambtelijk, directie, portefeuillehouder, aandeelhouder);
- Loketfunctie voor sportverenigingen.

Ad 2: Juridisch en fiscale aspecten

In dit aandachtsgebied wordt de vertaalslag gegeven van de verhouding tussen de gemeente en WoerdenSport 2.0, met name gebaseerd op uit te werken uitgangspunten en randvoorwaarden.

Hierbij moet worden gedacht aan:

- Kostprijsdekkende huur/staatssteun en een eventueel nieuw te nemen belangenbesluit (DAEB);
- Juridische vormgeving (overname van de bestaande of nieuwe BV);
- Concept statuten en overeenkomsten;
- Verslaglegging en informatieverwerking;
- BTW-aspecten;
- Demarcatie onderhoud;
- Eigendomsverhoudingen onroerende zaken en roerende zaken;
- Etc.

Ad 3: Personeel en organisatie

- Opstellen profielen van de te werven directie en leden van de Raad van Commissarissen
- Aanpassingen in de organisatiestructuur, zelf doen/uitbesteden (administratieve) werkzaamheden;
- Uitwerken overname/omzetting arbeidscontracten en arbeidsvoorwaarden.
- Etc.

Ad 4: Financiële aspecten

Het financiële deel van de uitwerking geeft inzicht in de exploitatieambities, het benodigde weerstandsvermogen en met name de financiële exploitatieperspectieven, de nieuwe organisatiestructuur en -vooralsnog- uitgaande van de bestaande zwembadconfiguratie. Ook worden eventuele eenmalige kosten van ontwikkeling binnen - of de overgang naar - de (nieuwe) rechtsvorm benoemd (opstart- en communicatiekosten).

5.3 Communicatie en participatie

In de volgende fase zal een bijeenkomst worden gehouden om de (maatschappelijke) gebruikers van de zwembaden en andere stakeholders te betrekken. Het bestuur van WoerdenSport is ook in deze fase actief betrokken bij de uitwerking.

5.4 Tijdsplan

Het contract met WoerdenSport loopt 1 juli 2025 af. Indien het besluit voor het uitwerken van de businesscase in februari 2024 wordt genomen, moet direct worden gestart met het uitwerken van de businesscase in de periode februari tot en met april, zodat een finaal raadsbesluit in de maand juni 2024 kan worden genomen. Dan resteert er namelijk nog een periode van een jaar tot einde contract en die tijd is hard nodig. In dat jaar moet de werving van een directeur/bestuurder en de leden van de RvC worden gestart en afgerond en de organisatie moet worden (her)ingericht. Ook moeten alle contracten tijdig worden geanalyseerd en overgenomen of overgesloten.