

# Verzelfstandiging en privatisering

“Gemeentelijk handelen inzake zwemaccommodaties”

Marcel de Roo  
Papendrecht 18 juni 2009

# Voorwoord

In 2007 heb ik besloten, als investering in mezelf, de executive MBA sportmanagement te gaan volgen. De reden was, dat ik het gevoel had aan mijn “plafond” te zitten. Een theoretische verdiepingsslag, zo op de helft van mijn werkzame leven, zou zeker baten, had ik bedacht.

Na het eerste jaar met het diploma professional sportmanagement te hebben afgesloten, wilde ik de opleiding graag afmaken. Maar ik wist ook dat ik de slag nog niet gemaakt had. En een wetenschappelijk onderzoek is een vraagstuk van een andere orde van grootte en vraagt zeker weer de nodige tijd, inzet, planning en concentratie.

Toen ik las dat “een wetenschappelijk onderzoek” een veel gebruikte leermethode was, wist ik het zeker. Mijn besluit stond vast. Ik regelde een sabbatical en ging aan de slag.

Voor u ligt het resultaat van deze afstudeeropdracht, de scriptie ‘verzelfstandiging en privatisering’. Een onderzoek naar ‘het gemeentelijk handelen inzake zwemaccommodaties’. Het betekent voor mij de afronding van mijn opleiding executive MBA sportmanagement aan het Sport Management Institute te Groningen.

Bij het lezen van de titel, “verzelfstandiging en privatisering” ben ik me geheel bewust van de verwarring die bij u, als lezer toeslaat. Voor de lezer zal helder uiteengezet worden, waarom verzelfstandiging en privatisering twee aparte (beleids)instrumenten zijn. En troost u. Ik heb er een heel jaar over gedaan en alle fasen van emoties doorlopen.

Bij het schrijven van deze scriptie heb ik adviezen en commentaren gekregen van verschillende personen. Al deze adviezen zijn nodig geweest om de scriptie te maken tot het resultaat dat nu voor u ligt. Graag maak ik in dit voorwoord gebruik van de mogelijkheid een aantal mensen bij naam te noemen. Allereerst wil ik mijn begeleiders van het Sport Management Institute te weten, Ir. Majorie Jans MFM en Dr. Ron van Zonneveld hartelijk danken voor de begeleiding, adviezen en commentaren. Een speciaal dankwoord wil ik richten aan mijn vrouw Cassandra en de kinderen.

Tot slot wil ik een ieder die heeft meegewerkt aan de interviews en waarmee ik persoonlijk gesproken heb, hartelijk danken voor hun openheid.

Ik heb geleerd dat “willen” belangrijker is dan “kunnen” om resultaat te behalen.

Marcel de Roo  
Papendrecht, juni 2009

# Samenvatting

Gemeenten inzicht geven in de gevolgen van verzelfstandiging en privatisering voor de beheer, exploitatie en bedrijfsvoering van zwemaccommodaties. De hoofdvraag die hieruit is voortgekomen luidt: Wat zijn de effecten van de verschillende vormen van verzelfstandiging en privatisering op de voor besluitvorming relevante aspecten?

## Methoden en technieken van onderzoek

Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden zijn deelvragen geformuleerd. Deze vragen zijn in de scriptie beantwoord en vormen daarmee de conclusies. Er is in eerste instantie een literatuurstudie verricht om te beschrijven wat verstaan kan worden onder de variabelen van dit onderzoek, te weten: verzelfstandiging, privatisering, beheer, exploitatie, bedrijfsvoering en zwemaccommodaties. In tweede instantie is een survey-onderzoek uitgevoerd en met de brancheverenigingen Nationaal Platform Zwembaden/NRZ en later Vereniging Sport en Gemeenten gesproken. Deze interviews zijn een aanvulling geweest op de kennis van de onderzoeker, maar nog belangrijker, deze input is gebruikt voor de interviews met de vertegenwoordigers van de verschillende vormen van verzelfstandiging en privatisering. Met managers van zwemaccommodaties, vertegenwoordigers van private partijen en adviseurs van onderzoeksbureaus is gesproken over de onderzoeksvraag. De verschillende vormen van verzelfstandiging en privatisering en de voor besluitvorming relevante aspecten zijn met behulp van bestaande modellen uit het literatuuronderzoek, te weten het KplusV-model, het BMC-model en het model Kramer/Louwerse 1994 in kaart gebracht. Vervolgens zijn deze eenheden middels interviews verder inhoudelijk onderzocht en dit heeft geleid tot het onderzoeksmodel.

De horizontale as van het onderzoeksmodel bestaat uit drie vormen van verzelfstandigen en drie vormen van privatiseren, te weten:

### Verzelfstandiging:

- Contractmanagement, een vorm van uitbesteden en gemeentelijk beheer
- Externe verzelfstandiging, vennootschap 100 % gemeente
- Externe verzelfstandiging, stichting

### Privatisering:

- Shared services
- Overlaten
- Afstoten

De verticale as bestaat uit de voor besluitvorming relevante aspecten en zijn er twaalf, te weten: bedrijfsvoering, ideëel maatschappelijke doelstelling, marktconformiteit/ bedrijfsmatig werken, professionaliteit, politieke/bestuurlijke invloed, scheiding verantwoordelijkheden en bevoegdheden, beperking risico voor de gemeente, beperking jaarlasten voor de gemeente, streven naar kleine gemeentelijke organisatie, implementatieduur, ecologie en organisatie.

## Bevindingen

Voor alle aspecten van de zes verschillende vormen van verzelfstandiging en privatisering zijn bevindingen gevonden. Dit zijn bevindingen uit de literatuur, die zijn Verzelfstandiging en privatisering. Gemeentelijk handelen inzake zwemaccommodaties.

aangevuld met de bevindingen uit de interviews, de zogenaamde praktijkbevindingen.

#### Conclusies

Uit het totaal van bevindingen zijn conclusies getrokken. Dit houdt in dat voor de verschillende vormen van verzelfstandiging en privatisering de voor besluitvorming relevante aspecten zijn gewogen. De conclusies vormen hiermee het antwoord op de onderzoeksvraag: "Wat zijn de effecten van de verschillende vormen van verzelfstandiging en privatisering op de voor besluitvorming relevante aspecten?"

Aangegeven wordt wat de sterke - en zwakke punten van de verschillende vormen van verzelfstandiging en privatisering zijn.

Privatisering scoort enerzijds goed op professionaliteit, scheiding van verantwoordelijkheden en bevoegdheden en streven naar een kleine gemeentelijke organisatie. Anderzijds scoren bedrijfsvoering, ideëel maatschappelijke doelstellingen en politieke/bestuurlijke invloed laag in dit model.

Verzelfstandiging scoort enerzijds goed op bedrijfsvoering, ideëel maatschappelijke doelstellingen en politiek/bestuurlijke invloed. Anderzijds scoren scheiding van verantwoordelijkheden en streven naar een kleine gemeentelijke organisatie minder. Op marktconformiteit doet de externe verzelfstandiging niet onder voor de private partijen. Het beperken van het risico voor de gemeente is, vanwege het maatschappelijke en voorwaardenscheppende karakter schijn. Bij het beperken van de jaarlasten voor de gemeente doen alle vormen niet voor elkaar onder. Een positieve uitzondering kan de Stichtingsvorm zijn, maar dan moet aan alle randvoorwaarden zijn voldaan, zoals goed bestuur op afstand, slagvaardig management, serviceverlenend personeel, een open cultuur en een focus op lange termijn.

Dit betekent dat als de politiek kiest voor dit model en het bevalt niet, er niet terug gekrabbeld kan worden. De keuze is aan de gemeenteraad.

#### Aanbevelingen

Als u als gemeente gaat aanbesteden of voornemens bent om te verzelfstandigen of privatiseren, is het aan te bevelen eerst beheer, exploitatie en bedrijfsvoering van het huidige zwembad zorgvuldig in kaart te brengen, de zogenaamde nulmeting.

Hierdoor ontstaat naast het omschrijven van het kwaliteitsniveau van de organisatie in al zijn facetten, tevens inzicht naar de verbetering van beheer, exploitatie en bedrijfsvoering.

U kunt dan als rode draad een fase inlassen om deze verbeteringen nog onder de huidige exploitatievorm gerealiseerd te krijgen met behulp van een interim manager. U bereikt hiermee dat tijdens de lange periode van besluitvorming en aanbesteding de focus op de exploitatie blijft en medewerkers gemotiveerd blijven.

Psychologisch is het heel belangrijk dat de medewerkers zelf de kans krijgen eventuele verbeteringen te realiseren, waardoor ze als het ware op hun vakmanschap worden aangesproken.

Besluit u dan toch te verzelfstandigen of privatiseren dan bent u in staat om de aanbiedingen niet alleen op prijs te vergelijken maar ook op de inhoud te toetsen.

Kortom weeg alle aspecten af. Omschrijf de huidige situatie. Omschrijf de te verwachten prestaties per jaar en beloon excellente prestaties.

## Inhoudsopgave

|          |                                                                             |             |
|----------|-----------------------------------------------------------------------------|-------------|
| <b>1</b> | <b>Inleiding</b>                                                            | <b>p. 7</b> |
| 1.1      | Historie van de zwembaden in kort bestek                                    | p. 7        |
| 1.2      | Zwembaden, de stand van zaken tot 2006                                      | p. 8        |
| 1.3      | Kerntaken/maatschappelijke (gemeentelijke) ontwikkelingen                   | p. 9        |
| 1.4      | Motieven en argumenten voor- of tegen verzelfstandigen en<br>privatiseren?  | p. 9        |
| 1.5      | Aanleiding voor dit onderzoek                                               | p. 10       |
| 1.6      | Belang van het onderzoek                                                    | p.12        |
| 1.7      | Doelstelling en probleemstelling                                            | p.12        |
| 1.8      | Onderzoeksopzet                                                             | p.15        |
| 1.9      | Leeswijzer                                                                  | p.16        |
| <b>2</b> | <b>Conceptueel kader</b>                                                    | <b>p.17</b> |
| 2.1      | De begrippen beheer, exploitatie, bedrijfsvoering en<br>zwemaccommodaties   | p.17        |
| 2.2      | Model adviesbureau KplusV                                                   | p.18        |
| 2.2.1    | Uitbesteden is hetzelfde als interne verzelfstandiging                      | p.19        |
| 2.2.2    | Interne verzelfstandiging                                                   | p.20        |
| 2.2.3    | Externe verzelfstandiging                                                   | p.20        |
| 2.2.4    | Samenwerken met de markt (PPS)                                              | p.21        |
| 2.2.5    | Overheidsdeelnemingen in marktpartij                                        | p.21        |
| 2.2.6    | Shared Services                                                             | p.21        |
| 2.2.7    | Overlaten                                                                   | p.22        |
| 2.2.7.1  | Private equity                                                              | p.22        |
| 2.2.7.2  | Centralisering                                                              | p.23        |
| 2.2.7.3  | Versnippering                                                               | p.24        |
| 2.2.7.4  | Aanbesteding                                                                | p.24        |
| 2.2.7.5  | Juridificering                                                              | p.25        |
| 2.2.8    | Afstoten                                                                    | p.25        |
| 2.2.9    | Model van private partijen                                                  | p.25        |
| 2.3      | Model adviesbureau BMC                                                      | p.27        |
| 2.3.3    | Voor besluitvorming relevante criteria                                      | p.27        |
| 2.4      | Model Kramer en Louwerse 1994                                               | p.29        |
| 2.5      | Het onderzoeksmodel                                                         | p.31        |
| 2.5.1    | Conclusie vormen van verzelfstandiging en privatisering<br>(horizontale as) | p.32        |
| 2.5.2    | Conclusie aspecten (verticale as)                                           | p.32        |
| <b>3</b> | <b>Bevindingen uit de literatuur</b>                                        | <b>p.34</b> |
| 3.1      | Bedrijfsvoeringaspecten                                                     | p.34        |
| 3.2      | Ideëel maatschappelijke doelstelling                                        | p.35        |
| 3.3      | Marktconformiteit                                                           | p.36        |
| 3.4      | Professionaliteit                                                           | p.37        |
| 3.5      | Politieke invloed                                                           | p.38        |
| 3.6      | Scheiding van verantwoordelijkheden en bevoegdheden                         | p.39        |
| 3.7      | Beperking van het risico voor de gemeente                                   | p.42        |

|          |                                                                                                                              |             |
|----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| 3.8      | Beperking van de jaarlasten voor de gemeente                                                                                 | p.40        |
| 3.9      | Streven naar een kleine (regievoerende) gemeente                                                                             | p.43        |
| 3.10     | Implementatieduur                                                                                                            | p.44        |
| 3.11     | Ecologie                                                                                                                     | p.44        |
| 3.12     | Organisatie                                                                                                                  | p.45        |
| 3.13     | Overzicht van de literatuur bevindingen                                                                                      | p.46        |
| <b>4</b> | <b>Bevindingen in de praktijkinterviews</b>                                                                                  | <b>p.47</b> |
| 4.1      | Bedrijfsvoeringaspecten                                                                                                      | p.47        |
| 4.2      | Ideëel maatschappelijke doelstelling                                                                                         | p.48        |
| 4.3      | Marktconformiteit                                                                                                            | p.49        |
| 4.4      | Professionaliteit                                                                                                            | p.50        |
| 4.5      | Politieke invloed                                                                                                            | p.51        |
| 4.6      | Scheiding van verantwoordelijkheden en bevoegdheden                                                                          | p.52        |
| 4.7      | Beperking van het risico voor de gemeente                                                                                    | p.53        |
| 4.8      | Beperking van de jaarlasten voor de gemeente                                                                                 | p.54        |
| 4.9      | Streven naar een kleine (regievoerende) gemeente                                                                             | p.55        |
| 4.10     | Implementatieduur                                                                                                            | p.55        |
| 4.11     | Ecologie                                                                                                                     | p.56        |
| 4.12     | Organisatie                                                                                                                  | p.57        |
| 4.13     | Overzicht van de praktijk bevindingen                                                                                        | p.58        |
| <b>5</b> | <b>Conclusies op de verschillende vormen</b>                                                                                 | <b>p.60</b> |
| 5.1      | Welke vormen van verzelfstandiging en privatisering zijn er?                                                                 | p.60        |
| 5.2      | Welke criteria zijn relevant voor de besluitvorming over verzelfstandigingenprivatisering van zwemaccommodaties?             | p.60        |
| 5.3      | Wat zijn voor de verschillende vormen van verzelfstandiging en privatisering de gevolgen op basis van de criteria?           | p.61        |
| 5.3.1    | Bedrijfsvoeringaspecten                                                                                                      | p.61        |
| 5.3.2    | Ideëel maatschappelijke doelstelling                                                                                         | p.61        |
| 5.3.3    | Marktconformiteit                                                                                                            | p.62        |
| 5.3.4    | Professionaliteit                                                                                                            | p.63        |
| 5.3.5    | Politieke invloed                                                                                                            | p.63        |
| 5.3.6    | Scheiding van verantwoordelijkheden en bevoegdheden                                                                          | p.63        |
| 5.3.7    | Beperking van het risico voor de gemeente                                                                                    | p.63        |
| 5.3.8    | Beperking van de jaarlasten voor de gemeente                                                                                 | p.64        |
| 5.3.9    | Streven naar een kleine (regievoerende) gemeente                                                                             | p.64        |
| 5.3.10   | Implementatieduur                                                                                                            | p.64        |
| 5.3.11   | Ecologie                                                                                                                     | p.65        |
| 5.3.12   | Organisatie                                                                                                                  | p.65        |
| 5.3.13   | Overzicht conclusies na samenvoegen theorie en praktijk                                                                      | p.66        |
| 5.4      | Hoe 'presteren' de verschillende vormen van verzelfstandiging en privatisering op de voor besluitvorming relevante criteria? | p.66        |
| <b>6</b> | <b>Aanbevelingen</b>                                                                                                         | <b>p.68</b> |

## Gebruikte afkortingen

## Literatuur – en bronvermelding

# Hoofdstuk 1 Inleiding

## Inleiding

Achtereenvolgens worden 'de historie van de zwembaden' en 'zwembaden, de stand van zaken tot 2006' en de kerntakendiscussie en (gemeentelijke) ontwikkelingen besproken. Vervolgens worden de motieven en argumenten voor- of tegen privatiseren besproken en de aanleiding. Daarna het belang en de relevantie van het onderzoek en de doelstelling en probleemstelling van het onderzoek. Tevens zal ingegaan worden op de opzet, werkwijze en uitvoering van het onderzoek, waarbij aangegeven wordt op welke manier antwoord verkregen zal worden op de verschillende onderzoeksvragen. Aan de orde komen onder meer het type onderzoek, keuze voor geïnterviewden en beperkingen van het onderzoek. Tot slot eindigt hoofdstuk 1 met een leeswijzer.

### .1 Historie van de zwembaden in kort bestek

De oorsprong van de eerste exploitant Sportfondsen lag vanaf 1923 in de gemeente Amsterdam. In 1929 had Han Bierenbroodspot f 100.000 bij elkaar gespaard met uitgifte van aandelen, spaarbewijzen en obligaties en kon hij er voor zijn waterpolovereniging het eerste overdekte zwembad bouwen. Voor WOII werden op die manier enkele overdekte zwembaden gerealiseerd en door de private exploitant (kostendekkend) geëxploiteerd.

Vanaf de jaren vijftig is in Nederland op het gebied van sport een breed gedragen beleid gegroeid waardoor overheden een voorwaardenscheppende taak voor zichzelf weggelegd zagen om burgers in staat te stellen sport te beoefenen. Vanaf de wederopbouw na de oorlog is de realisatie en instandhouding van zwembaden tot op de dag van vandaag een gemeentelijke taak geworden.

Dat is best, maar enige nare hieraan is dat zwembaden vanaf de jaren 60 verliesgevend werden en bleven (energie, lonen en laagdrempelige tarieven). In de jaren 60, 70 en 80 zijn alle openbare baden publiek gerealiseerd en ook geëxploiteerd. Publiek-private samenwerking bestond alleen door het inhuren van diensten van de – op dat moment enige - private zwembadenexploitant, Sportfondsen. Of zwembaden werden ondergebracht in Stichtingen of Bestuurscommissies ex. art. 61, een zelfstandig bestuursorgaan zoals omschreven in de gemeentewet.

Daarna ontstond de trend van de Center Parcs- zwembaden. Iedere gemeente wilde ook zo'n zwemparadijs en dat kon niet zonder een aanvullende exploitatiebijdrage. In ruil wilde men invloed op de tarieven en openingstijden en enige mate van zeggenschap. Een massa zwemaccommodaties is "de deur uit gedaan" omdat als gevolg van de noodzakelijke renovatiegolf eenvoudig geld verdiend kon worden door de vorm van beheer aan de mogelijkheden van verrekening van BTW aan te passen. Vanaf de jaren 80 werd het anders. Onder druk van toenemende tekorten kwamen verschillende ontwikkelingen min of meer tegelijk op gang:

- De gemeenten streefden naar meer budgettaire zekerheden en wijzigden de variabele subsidiebijdrage in een meerjarige subsidieovereenkomst met vaste bijdrage. Het systeem van budgetsubsidie was geboren!
- Er kwamen meerdere exploitatieaanbieders
- De verzelfstandiging en privatisering kwam op gang, als gevolg van de kerntakendiscussie, waarin gemeenteraden bepaalden welke taken wel of niet door de gemeente zelf dienen te worden uitgevoerd.

Inzet alleen oftewel taakstellend exploiteren was niet meer voldoende, er moest door de exploitant risico worden gelopen oftewel risicodragend worden geëxploiteerd.

Aanvankelijk werd door de private partijen nog geprobeerd om een en ander te nuanceren door te praten over risicodelende exploitatie, waarbij winst en verlies van de onderneming gelijkelijk wordt verdeeld tussen de gemeente en de private partij. Vanaf de jaren 90 was het tij echter niet meer te keren. Zwembadexploitanten "mochten" de exploitatie overnemen als er hoe dan ook maar risico werd gelopen. Zwembadstichtingen daarentegen bleven onder het regime van budgetsubsidie vallen (overigens steeds vaker met zeer gedateerde en niet geïndexeerde budgetten) (Bron: Timmerman 2008)

Tegelijkertijd krijg je de opkomst van de verschillende exploitanten, die bijna allemaal uit de eerste exploitant, te weten Sportfondsen zijn voortgekomen. Als tweede exploitant, Laco International vanaf 1987. Daarna, Optisport, voortgekomen uit organisatie adviesbureau Drijver en Partners, dat zich sinds 1988 bezighoudt met advisering. Vanaf 1994 start de eerste exploitatie van De Hofstee te Bergambacht, als Drijver exploitatie, later Optisport exploitaties geworden.

## 1.2 Zwembaden, de stand van zaken tot 2006

Volgens 'het onderzoek zwembaden in Nederland van 2002' zijn er 1593 zwembaden in Nederland, waarvan 808 openbaar toegankelijk. De overige baden zijn baden bij hotel, camping of attractiepark en de therapiebaden bij revalidatie- en ziekenhuizen. Bij het totaal aantal zwembaden worden 553 openluchtbaden, 861 overdekte baden en 179 combibaden onderscheiden. Het is niet bekend hoeveel privézwembaden er in Nederland zijn (Bron: Onderzoek zwembaden in Nederland 2002).

Eind 2006 telde Nederland 725 openbaar toegankelijke zwembaden (Rapportage Sport 2008). Dat is 5% minder dan in 2000. Tussen 2000 en 2006 nam het aantal openluchtzwembaden met 15% af en het aantal combibaden – baden met overdekte bassins én geconstrueerde openluchtbassins (of een uitzwembassin) – met 16%. Het aantal strand- en natuurbaden nam toe in dezelfde periode, evenals het aantal overdekte zwembaden. Maar die groei deed zich voor tussen 2000 en 2003. Tussen 2003 en 2006 is bij geen van de vier typen zwembaden nog sprake geweest van een toename: het aantal zwembaden bleef gelijk of nam af. Tabel 6.10 laat verder zien dat de trend van privatisering (hier haalt de schrijver verzelfstandiging en privatisering door elkaar) van gemeentelijke zwembaden in het begin van het nieuwe millennium nog doorzette, maar daar lijkt tussen 2003 en 2006 een einde aan te zijn gekomen. In 2006 werd 63% van de zwembaden particulier geëxploiteerd, 1 procentpunt minder dan in 2003 (Bron: Rapportage sport 2008).

| Tabel 6.10 | 1988 | 1991 | 1994 | 1997 | 2000 | 2003 | 2006 |
|------------|------|------|------|------|------|------|------|
|------------|------|------|------|------|------|------|------|

|                                  |     |     |     |     |     |     |     |
|----------------------------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| <b>totaal zwembaden (aantal)</b> | 786 | 730 | 720 | 730 | 760 | 770 | 725 |
| <b>overdekt zwembad</b>          | 283 | 299 | 330 | 325 | 320 | 340 | 340 |
| <b>openluchtzwembad</b>          | 334 | 290 | 260 | 245 | 265 | 250 | 225 |
| <b>combibad</b>                  | 136 | 117 | 105 | 140 | 155 | 150 | 130 |
| <b>strand- of natuurbad</b>      | 33  | 24  | 25  | 20  | 20  | 30  | 30  |
| <b>type exploitant (in %)</b>    |     |     |     |     |     |     |     |
| <b>gemeente</b>                  | 64  | 61  | 55  | 45  | 42  | 36  | 37  |
| <b>particulier<sup>a</sup></b>   | 36  | 39  | 45  | 55  | 58  | 64  | 63  |

a Eenmanszaken, v.o.f.'s, NV's, BV's, stichtingen, verenigingen. Bron: CBS (SZS'88-'06)

Er is geen jaarlijks onderzoek naar zwembaden in Nederland beschikbaar. De laatste gegevens zijn van 2006. Tevens ontbreekt structureel onderzoek naar de exploitatievorm van zwembaden die in eigendom zijn van gemeenten. In bovenstaande tabel worden de terminologieën verzelfstandiging en privatisering verwoord in particulier en derhalve niet apart onderzocht, waardoor spraakverwarring blijft.

### 1.3 De kerntakendiscussie en gemeentelijke ontwikkelingen

De kerntakendiscussie wil zeggen dat er binnen de gemeentelijke organisatie een heroriëntatie plaatsvindt van taken en verantwoordelijkheden van gemeenten. Hierbij wordt voornamelijk gekeken naar besparingsmogelijkheden voor wat betreft doelmatigheid en productiviteitsverbetering. Zo ook bij zwembaden en gelijksoortige accommodaties, zoals sporthallen, bibliotheken, dorpshuizen en wijkcentra.

De uitslag van de kerntakendiscussie is dat het exploiteren van gemeentelijke accommodaties, waaronder zwembaden, op zich geen kerntaak meer is en dus aan de markt overgelaten kan worden. Overigens is een kerntaak in principe ook aan een marktpartij over te dragen.

### 1.4 Motieven en argumenten voor- of tegen verzelfstandiging en privatisering

Er kunnen meerdere motieven zijn voor een gemeente om over te gaan tot verzelfstandiging en privatisering van gemeentelijke accommodaties, waaronder ook voetbal- en tennisverenigingen. Hieronder worden drie motieven nader toegelicht.

Ten eerste is er het financiële motief (Wouters 1984, blz.30). Dit houdt in dat verzelfstandiging en privatisering zouden leiden tot een goedkopere productie van een voorziening. Door een grotere doelmatigheid, flexibiliteit bij de inzet van personeel en optimalere bedrijfsgrootte, wordt verwacht dat de particuliere sector goedkoper kan werken dan de overheid. Bruinink (2001, blz.14) omschrijft dit financiële motief als *'de noodzaak tot kostenbesparing of kostenbeheersing bij gemeenten'*.

Het tweede motief is het bestuurlijk-strategische motief (Wouters 1984, blz.30). Verwacht wordt dat door verzelfstandiging en privatisering de 'overheid' slagvaardiger wordt. Er vindt afslanking plaats van de overbelasting van de overheid,

wat wil zeggen dat er een ontlasting is van de politieke en ambtelijke top wat betreft bemoeienis in de uitvoerende sfeer.

Van Rijswijk (1996, 4) geeft tenslotte kerntakendiscussies als derde motief voor privatisering aan.

Verzelfstandiging en privatisering van overheidstaken (die in bepaalde voorzieningen voorzien) kan op verschillende niveaus plaatsvinden. Er kan bijvoorbeeld een deelactiviteit worden overgenomen, maar ook een complete activiteit van de overheid kan worden geprivatiseerd. Privatisering kan daarom nog worden onderverdeeld in uitbesteden, overlaten en afstoten (vgl. Balkenende, 1992, blz.86).

### **Argumenten voor verzelfstandiging en privatisering**

Het argument voor privatisering is dat private bedrijven met elkaar moeten concurreren om de gunst van de consument. Het idee daarachter is dat ondernemingen veel beter in staat zijn de wensen van burgers in te schatten dan de overheid dat kan. Concurrentie dwingt ondernemers ook op de kosten te letten en te innoveren. Bovendien betaalt de belastingbetaler niet meer mee aan een slecht functionerend of verlieslijdend bedrijf. De burger kan zijn consumentenmacht uitoefenen op het bedrijf. Als blijkbaar niet genoeg consumenten gebruik willen maken van de producten of diensten ervan, om wat voor reden dan ook, kan het niet voortbestaan en zal het verdwijnen.

### **Argumenten tegen verzelfstandiging en privatisering**

Tegenstanders redeneren dat in sommige sectoren een winstoogmerk ten koste gaat van de benodigde service die verleend dient te worden aan de burger.

Geprivatiseerde bedrijven zouden besparen op secundaire zaken, waardoor de totale dienstverlening zou afnemen. Ook beredeneren zij dat de overheid in sommige sectoren een rol moet spelen. Zij vinden dat producten als water en energie (maar meestal niet voedsel) door de overheid geleverd moeten worden omdat het basisbehoeften zijn. Ook worden sommige producten van een dermate geringe economische waarde geacht dat ze geheel of gedeeltelijk met subsidies betaald moeten worden. Voorbeelden zijn (publieke) omroepen, sommige culturele uitingen als theater, en bepaalde boeken.

### **1.5 Aanleiding voor dit onderzoek**

Veel gemeenten hebben beheer, exploitatie en bedrijfsvoering van de zwembadaccommodatie overgedragen aan een private partij. Ooit door een prominente VNG bestuurder “de valkuilconstructie” genoemd. Dat wil zeggen dat het financiële risico te allen tijde bij de gemeente blijft liggen, tenzij men bereid is de verzelfstandigde- of geprivatiseerde onderneming failliet te laten gaan. De exploitatie kost de gemeenten veel geld en de reden om de accommodatie op afstand te zetten is vaak een ordinaire bezuiniging. Maar is verzelfstandigen en privatiseren werkelijk voordeliger? Is het kwaliteitsniveau dan wel hetzelfde? Als het goed gaat is de winst weg. Als het fout gaat klopt de exploitant aan bij de gemeente als eigenaar. Vanwege de maatschappelijke belangen wordt de hand door diezelfde gemeente vaak toegestoken.

### **Verdwijnen van kennis en ervaring op lokaal niveau**

De trend van verzelfstandiging en privatisering heeft er lokaal toe geleid dat er binnen de gemeentelijke organisatie veel kennis en ervaring op het gebied van exploitatie van zwem- en sportvoorzieningen is verdwenen.

### **Exploiteren zwembaden specialistenwerk**

Door de ontwikkeling van wet- en regelgeving en de kerntakendiscussie is het exploiteren van zwembaden specialistenwerk geworden. Ook voor grotere gemeenten wordt het in stand houden van interne kennis op dit gebied steeds moeilijker.

### **Clustering van beleidsgebieden**

Sport wordt meer en meer gezien als een hulpmiddel bij het bereiken van ideële maatschappelijke doelstellingen. Om de effectiviteit van gemeentelijk beleid te versterken worden steeds vaker dwarsverbanden tussen beleidsgebieden gelegd: sport en vrije tijd, sport en onderwijs, sport en welzijn, sport en gezondheid, maar ook in drievoudige vorm: buurt, onderwijs en sport.

Deze ontwikkelingen staan nog in de kinderschoenen. Sinds bekend is dat het Kabinet het beleid op het terrein van brede scholen en sport wil bundelen en intensiveren. In het regeerakkoord en het beleidsprogramma zijn ambitieuze doelen gesteld die het Kabinet samen met de partners (gemeenten, onderwijs- en sportsector) wil realiseren. Hierbij kunnen onder meer de volgende ambities worden genoemd:

- uitbreiding van het aantal brede scholen met een sport- en cultuuraanbod in zowel het primair- als het voortgezet onderwijs;
- de versterking van sportverenigingen met het oog op hun maatschappelijke functie en de inzet van sport voor het onderwijs, de naschoolse opvang en de wijk;
- het stimuleren van een dagelijks sport- en beweegaanbod op en rond de scholen voor alle leerlingen;
- de realisering van ca. 2500 combinatiefuncties tussen (brede) scholen en sportverenigingen.

### **Faillissementen**

Ook zwembaden kunnen failliet gaan. In sommige gevallen gaat het om onvoorziene omstandigheden buiten de schuld van de exploitant om en in sommige gevallen door moedwillig te laag inschrijven. Nog steeds denken sommige gemeenten dat de exploitatie van zwembaden substantieel goedkoper wordt door ze te privatiseren, soms is dat inderdaad nog waar. Maar ook denken sommige gemeenten (en sommige van hun externe adviseurs) vaak nog dat de continuïteit van de exploitatie door de exploitant gewaarborgd kan en moet worden! En dat is meestal NIET waar. Want ook zwembaden kunnen failliet gaan! Bron: Timmerman 2008

#### **Case Albrandswaard B.V.**

In 2002 heeft het Natuur- en Recreatieschap IJsselmonde een exploitatieovereenkomst gesloten met gefailleerde. Volgens de exploitant was destijds aan gefailleerde toegezegd dat zij in de toekomst een horecaverunning zou kunnen verkrijgen. De geraamde opbrengst hiervan was in de exploitatiebegroting opgenomen. De horecaopbrengst kon echter niet gerealiseerd worden, omdat de horecaverunning uiteindelijk niet aan gefailleerde is verstrekt. Daarnaast zou gefailleerde te maken hebben gehad met vandalisme, waardoor verliesposten ontstonden die niet door exploitatie van de onderneming konden worden gedicht.

Verzelfstandiging en privatisering. Gemeentelijk handelen inzake zwemaccommodaties.

Voorts kreeg het zwembad te maken met geweldplegingen, waardoor beveiliging van het zwembad door de gemeente Albrandswaard verplicht zou zijn gesteld. Ook hiermee waren extra kosten gemoeid. Het Natuur- en Recreatieschap IJsselmonde zou volgens de exploitant niet bereid zijn geweest om een deel van deze kosten op zich te nemen of hierover met gefailleerde in overleg te treden. In tegenstelling tot de exploitant, is het Natuur- en Recreatieschap IJsselmonde van mening dat het faillissement te wijten zou zijn geweest aan de slechte exploitatie door gefailleerde. (Bron: Verslag van de curator.)

### **1.6 Belang van het onderzoek**

Het verzelfstandigen en privatiseren is een ingrijpende gebeurtenis voor alle belanghebbenden (stakeholders) van een zwemaccommodatie. Van essentieel belang is dat de begrippen niet door elkaar worden gehaald, waardoor op basis van objectieve gegevens een keuze door de gemeente kan worden gemaakt.

Als definitie van 'verzelfstandiging' wordt in dit onderzoek de volgende omschrijving gehanteerd:

Verzelfstandiging is het proces waarbij een overheidsbedrijf wordt omgevormd in een zelfstandige tak van dienst of publiekrechtelijk- of privaatrechtelijk bedrijf, waarbij direct of indirect de gemeente invloed kan uitoefenen op de onderneming, zodat direct of indirect een eventuele winst terug vloeit naar de gemeente of wordt geïnvesteerd in het in gemeentelijk eigendom gebleven gebouw.

Bij verzelfstandiging kan een splitsing worden gemaakt tussen interne- en externe verzelfstandiging.

Als definitie van 'privatisering' wordt in dit onderzoek de volgende omschrijving aangehouden:

Privatisering is het proces waarbij een overheidsbedrijf, middels een opdracht aan een private partij, wordt omgevormd tot een privaatrechtelijk bedrijf, waarbij direct of indirect de gemeente geen invloed uit kan oefenen, behoudens de vooraf omschreven voorwaarden in het opdrachtdocument, zodat direct of indirect een eventuele winst ten goede komt aan de aandeelhouder van de plaatselijke exploitatieonderneming.

### **1.7 Doelstelling en probleemstelling**

#### **Onderwerp van dit onderzoek**

Het onderwerp heeft betrekking op het verzelfstandigen en privatiseren van zwemaccommodaties. Wat zijn de gevolgen voor de beheer, exploitatie en bedrijfsvoering van zwemaccommodaties?

#### **Afbakening**

Na bestudering van het Nationaal Zwembad Onderzoek NZO 2002 en de Rapportage Sport 2008 is als afbakening gekozen de 725 Nederlandse openbaar

toegankelijke zwemaccommodaties (Bron: Rapportage Sport 2008). Het belangrijkste element is dat er een subsidierelatie met de lokale overheid dient te zijn.

### **Nederland**

Is de Nederlandse situatie vergelijkbaar met andere landen in Europa? Het is wenselijk om kort inzicht te geven in een aantal landen van Europa, mede omdat steeds vaker Europese aanbestedingen plaatsvinden.

Engeland loopt tien jaar voor. Je hebt drie grote ketens. Parkwood Leisure, DC Leisure Management Limited en Leisure Connection. De lokale overheid ontvangt ook op een andere manier geld. Daar kun je inschrijven om bijvoorbeeld 100 dikke kinderen een bewegingsprogramma te laten volgen. Als je de doelstellingen haalt ontvang je de subsidie.

In België is Sportoase, een samenwerking tussen een aannemer en Axima, in ontwikkeling. Men leert het met vallen en opstaan.

In Duitsland zijn een paar partijen actief (Bron: Den Hartog, 2009).

Optisport is al jaren bezig om aandeel te verwerven in Duitsland, België en Engeland. Sportfondsen heeft een accommodatie gehad in België. Dat is verkeerd gelopen en men is nu opnieuw in onderhandeling. Ten tijde van de overname van Optisport door Waterland Private Equity was ook een Engelse partij in de race. De verwachting is dat op termijn de Engelse exploitanten voet aan de grond in Nederland krijgen.

Dit onderzoek beperkt zich tot Nederland.

### **Doel van het onderzoek**

Het doel van dit onderzoek is om gemeenten inzicht te geven in de gevolgen van verzelfstandiging dan wel privatisering voor de beheer, exploitatie en bedrijfsvoering van zwemaccommodaties en daardoor een degelijke en verantwoorde keuze te laten maken bij het op afstand zetten van een zwemaccommodatie die recht doet aan alle belanghebbenden, de stakeholders. Het onderzoek moet bijdragen aan een bewustwording van alle betrokkenen bij een besluitvormingstraject van verzelfstandiging en privatisering van een zwemaccommodatie enerzijds en anderzijds volkomen specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en transparant zijn, dat later afwijkingen eenvoudig kunnen worden vastgesteld. Met belanghebbenden wordt bedoeld de gemeenteraad, college van Burgemeester en Wethouders, (beleids)ambtenaren, exploitant, manager, ondernemingsraad, adviseurs en klanten.

### **Relevantie**

Het onderzoek is relevant voor:

- Ministerie van VWS om beleid te evalueren en nieuw beleid te formuleren. Daarnaast moet men in staat zijn om de gemeenten beter voor te lichten.
- Branchevereniging Vereniging Sport en Gemeenten, Recron, Nationaal Platform Zwembaden/NRZ om de leden over de mogelijkheden te informeren.
- Gemeenteraad, College van B en W en (beleids)ambtenaren om een gedegen keuze te kunnen verantwoorden en de gevolgen van deze keuze op waarde in te kunnen schatten.

Verzelfstandiging en privatisering. Gemeentelijk handelen inzake zwemaccommodaties.

- Adviseurs om de gevolgen van mogelijke keuzen helder, transparant en open te kunnen beargumenteren.
- Private marktpartijen (exploitanten) om niet alleen voor de winst te gaan, maar ook oog te hebben voor de andere belanghebbenden in het kader van Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO)
- Raden van Beheer/toezicht om een waardige gesprekspartner te zijn bij voorgenomen wijzigingen in exploitatievorm bij de lokale overheid.
- Managers/bedrijfsleiders om de gevolgen voor alle betrokkenen objectief te beargumenteren.
- Medewerkers, OR of PVT om consequenties voor de medewerkers te doorgronden en een waardig gesprekspartner te zijn bij voorgenomen wijzigingen in exploitatievorm bij de lokale overheid.
- Vakbonden om in het sociaal plan niet alleen aandacht te schenken voor de consequenties op korte termijn maar ook voor de consequenties op lange termijn.
- Verenigingsbesturen en – leden om inzicht te verkrijgen in de gevolgen voor de vereniging, zoals tariefsverhoging en daardoor contributieverhoging, wijziging te huren tijden of banen.
- Schooldirecties, docenten en (ouders van)leerlingen
- Zwemmers en (ouders van) lesklanten om de oorzaken van tariefsverhoging of –indexering te kunnen plaatsen als gevolg van eerdere besluitvorming.

Het doel is geformuleerd in de volgende **doelstelling**.

#### *Doelstelling*

**‘Gemeenten inzicht geven in de gevolgen van verzelfstandiging en privatisering voor de beheer, exploitatie en bedrijfsvoering van zwemaccommodaties.’**

De **probleemstelling** die daar uit voort komt luidt:

#### *Probleemstelling:*

**“Welke informatie over verzelfstandiging en privatisering van beheer, exploitatie en bedrijfsvoering van zwemaccommodaties moet ten behoeve van een zorgvuldige gemeentelijke besluitvorming in kaart worden gebracht”?**

Om deze probleemstelling te kunnen beantwoorden is de hiernavolgende onderzoeksvraag geformuleerd:

#### *Onderzoeksvraag:*

**Wat zijn de effecten van de verschillende vormen van verzelfstandiging en privatisering op de voor besluitvorming relevante aspecten?**

De onderzoeksvraag levert de volgende deelvragen op.

Deelvragen:

- 1) Welke vormen van verzelfstandiging en privatisering zijn er?**
- 2) Welke aspecten zijn relevant voor de besluitvorming over verzelfstandiging en privatisering van zwemaccommodaties?**
- 3) Hoe 'scoren' de verschillende vormen van verzelfstandiging en privatisering op de voor besluitvorming relevante aspecten?**

## **1.8 Onderzoeksopzet**

### **Methoden en technieken van onderzoek**

Om de probleemstelling te kunnen beantwoorden zijn onderzoeksvragen geformuleerd. Deze onderzoeksvragen worden in deze scriptie beantwoord en vormen daarmee de basis voor de conclusies. Er is in eerste instantie een literatuurstudie verricht om te beschrijven wat verstaan kan worden onder de variabelen van dit onderzoek, te weten verzelfstandiging, privatisering, beheer, exploitatie, bedrijfsvoering en zwemaccommodatie. Deze beschrijving biedt de basis voor het conceptueel kader van dit onderzoek.

Complicerende factor daarbij was dat uit literatuurstudie (NZO 2002, module 3, p. 1) is gebleken dat er spraakverwarringen zijn over verzelfstandigen en privatiseren.

“Tenslotte nog een opvallend gegeven: 15 gemeenten benoemden een andere exploitatievorm dan de zwembadmanagers voor hetzelfde zwembad. In de meeste gevallen noemden de zwembadmanagers de exploitatievorm verzelfstandigd en de gemeenten privaat. Daarnaast werden ook baden privaat of extern genoemd door de manager en gemeentelijk door de gemeente. Of privaat door de manager en verzelfstandigd door de gemeente. Nogal wat verwarring omtrent de werkelijke exploitatievorm dus.” (Bron NZO 2002)

In dit onderzoek is gekozen om naast de traditionele gemeentelijke vorm, verzelfstandiging en privatisering als aparte vormen te beschouwen.

Gekozen is daarom om het onderzoek aan te vullen met interviews.

Om een nadere invulling te geven aan de variabelen worden in tweede instantie verkennende interviews gehouden met zogenaamde 'landelijke professionals'. Het gaat hierbij om professionals van het Nationaal Platform Zwembaden/NRZ, en de Vereniging Sport en Gemeenten. Deze interviews zijn een aanvulling geweest op de kennis van de onderzoeker, maar nog belangrijker, deze interviews zijn de basis geweest voor de interviewvragenlijsten bij de adviesbureaus en vertegenwoordigers van private partijen en stichtingen en vennootschappen 100 % gemeente. In eerste instantie is aan de geïnterviewden gevraagd om alles te vertellen wat zij weten van

verzelfstandiging en privatisering van zwemaccommodaties. Van deze open vragen zijn verslagen gemaakt. De open vragen zijn aangevuld met de opgestelde interviewlijsten. Van de voor besluitvorming relevante aspecten zijn gesloten vragen geformuleerd. Van het totaal is een verslag gemaakt. Dat verslag is naar de geïnterviewden gemaïld met het verzoek om het aan te vullen, te verbeteren en daarna te accorderen.

Van de aangepaste verslagen zijn de bevindingen geanonimiseerd en gebundeld. Deze bevindingen zijn voorgelegd aan de zogenaamde experts. Deze experts dienen onafhankelijk te zijn en geen dubbele belangen te hebben. De eerder geïnterviewden zijn dan ook ongeschikt voor dit doel. Via de branchebenchmarking is de onderzoeker terecht gekomen bij onafhankelijke experts. De bevindingen en de reacties van de experts hierop staan omschreven in hoofdstuk 4.

De vragen zijn onderzocht aan de hand van desk- en fieldresearch en gericht op kwalitatieve aspecten.

### **Halfgestructureerd**

De interviews waren half gestructureerd. Op een socratische wijze is getracht alles wat de geïnterviewde weet over verzelfstandiging en privatisering te noteren. Daarna zijn als aanvulling hierop, van te voren opgestelde vragen gesteld. Met name de adviesbureaus leverden veel objectieve informatie op, door van diverse zijden de problematiek te bezien.

In het NZO 2002 zijn de beleidsambtenaren geïnterviewd. In dit onderzoek wordt gekozen voor de insteek vanuit het management, directie en exploitant, omdat in dit onderzoek de invalshoek met name is gericht op exploitatie, beheer en bedrijfsvoering, de zogenaamde operationele bevindingen. Vanwege de kennis van de materie en de markt zijn ook een aantal vertegenwoordigers van adviesbureaus geïnterviewd.

### **Beperkingen van het onderzoek**

Allereerst is het een verkennend onderzoek. De verschillende vormen van verzelfstandigen en privatiseren zijn in kaart gebracht. Vervolgens zijn de relevante criteria verzameld. Daarna zijn de gevonden criteria per vorm gewogen. De gegeven antwoorden hebben een relatie met de specifieke werkervaring van de geïnterviewden. Hoe meer ervaring met verschillende vormen van verzelfstandiging en privatisering, hoe duidelijker men de verschillen per vorm kan aanduiden. De uitkomsten zijn indicatief voor de betreffende vorm.

### **1.9 Leeswijzer**

Hoofdstuk 2 gaat in op het conceptueel kader. Eerst worden de variabelen in dit onderzoek verzelfstandiging en privatisering nader uitgelegd. Het model van adviesbureau KplusV verklaart de stelling 'hoe meer privatisering, hoe minder overheidsinvloed'. Opgemerkt wordt dat de voor besluitvorming relevante aspecten in dit model ontbreken. Daarna worden een tweetal modellen besproken. Deze modellen hebben alle twee de invalshoek verzelfstandiging en privatisering en de gevolgen op een aantal aspecten. Deze zullen per model nader worden besproken. Vervolgens wordt ingegaan op exploitatie, beheer en bedrijfsvoering en tot slot zwemaccommodatie als afbakening van het onderwerp. Aan het eind van dit hoofdstuk worden conclusies getrokken die leiden tot het onderzoeksmodel.

Verzelfstandiging en privatisering. Gemeentelijk handelen inzake zwemaccommodaties.

Hoofdstuk 3 gaat verder in op de bevindingen uit de literatuurstudie. Per paragraaf worden de relevante aspecten behandeld. Vervolgens worden in hoofdstuk 4 de bevindingen in de praktijkinterviews besproken. Uit hoofdstuk 3 en 4 worden vervolgens in hoofdstuk 5 de conclusies getrokken. Deze scriptie eindigt tot slot met de aanbevelingen in hoofdstuk 6.

## Hoofdstuk 2 Conceptueel kader

### Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de gebruikte begrippen en modellen in dit onderzoek. Als eerste worden de begrippen, beheer, exploitatie, bedrijfsvoering en zwemaccommodatie verklaard. Over dit onderwerp zijn in de literatuur diverse modellen van gerenommeerde adviesbureaus gevonden, te weten: KplusV-model, MBC 2008-model en Kramer Louwerse 1995-model. Bij het eerste model worden de verschillende vormen van verzelfstandiging en privatisering besproken. Achtereenvolgens worden de horizontale- en verticale as, van het MBC-model en het Kramer Louwerse-model behandeld. De horizontale as beschrijft de diverse vormen van verzelfstandiging en privatisering. De verticale as, de zogenaamde, voor besluitvorming relevante aspecten. Hierna worden de eerder genoemde private marktpartijen in een model toegelicht. Tot slot wordt er een keuze gemaakt van de voor dit onderzoek gehanteerde vormen van verzelfstandiging en privatisering en de gehanteerde voor besluitvorming relevante aspecten. De gekozen vormen en voor besluitvorming relevante aspecten zijn hiermee het onderzoeksmodel van dit onderzoek geworden.

### 2.1 De begrippen, beheer, exploitatie, bedrijfsvoering en zwemaccommodatie

In deze paragraaf wordt ingegaan op de begrippen, exploitatie, beheer en bedrijfsvoering en tot slot zwemaccommodatie als afbakening van het onderwerp.

#### Beheer

In deze scriptie wordt de volgende definitie van 'beheer' gehanteerd:

Met beheer wordt bedoeld, het beheren van, de zorg en verantwoording voor eigendommen van derden.

De belangrijkste vraag hierbij is: wie blijft of wordt de eigenaar van de exploitatie van de accommodatie en de gebouwen en de gronden? Meestal blijft de gemeente eigenaar van de gronden en gebouwen. Het gevolg is dat ook de eigenarenlasten, zoals eigenaren belastingen en – verzekeringen en – onderhoud, zoals groot onderhoud en renovatie, voor rekening van de gemeente blijven. Het eigendom van de gebouwen en gronden moet niet verward worden met de eigenaar van de exploitatieonderneming. Indien als gevolg van wijziging van exploitant, ook het eigendom van de gebouwen en gronden wijzigt, dan dient hiermee met de prijsvergelijking rekening te worden gehouden.

Verselfstandiging en privatisering. Gemeentelijk handelen inzake zwemaccommodaties.

## **Exploitatie**

In deze scriptie wordt de volgende definitie van 'exploitatie' gehanteerd:

Exploitatie houdt in de verantwoordelijkheid voor het dragen van de kosten voor de uitgevoerde werkzaamheden, het genereren van inkomsten en het dragen van risico.

Bij de exploitatie van gemeentelijke voorzieningen blijft de gemeente eigenaar van deze voorziening en de grond waarop deze voorziening staat, omdat de gemeente deze voorziening niet kwijt wil raken bij een faillissement. Het beheer maakt daarom geen deel uit van de exploitatie. Er is echter een uitzondering bij de vorm van afstoten (zie paragraaf 2.2.8).

## **Bedrijfsvoering**

Een belangrijke variabele in dit onderzoek is de definitie van bedrijfsvoering omdat hierin ook de operationele kant is meegenomen. De bedrijfsvoering heeft expliciet gevolgen voor de stakeholders van de zwemaccommodatie, zoals gemeente, raad van toezicht, management, medewerkers, gasten, verenigingsbesturen en – leden en toeleveranciers. Deze definitie luidt:

Onder 'bedrijfsvoering' wordt verstaan de sturing en beheersing van bedrijfsprocessen binnen een zwemaccommodatie om de beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren.

Het betreft sturing en beheersing van zowel de primaire processen als van de processen die hiervoor faciliterend zijn. Onder sturing wordt verstaan het proces waarbij richting wordt gegeven aan een organisatie om de beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren. Onder beheersing wordt verstaan het proces waarbij een stelsel van maatregelen en procedures wordt ingevoerd en gehandhaafd om vast te stellen of de uitvoering in overeenstemming is en blijft met de gemaakte plannen en om zonodig maatregelen voor de bijsturing te treffen om de beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren. Bron: Algemene Rekenkamer (bewerkt).

## **Zwemaccommodatie**

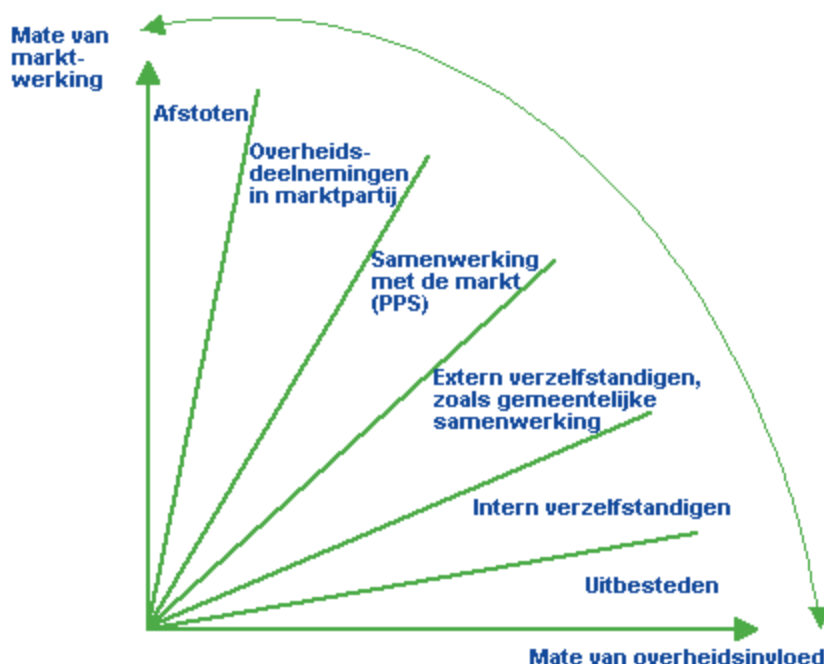
Eind 2006 werden in Nederland 725 openbare zwemaccommodaties direct of indirect geëxploiteerd door gemeenten of private exploitanten (Bron: Rapportage: Sport 2008) . Daarnaast zijn er nog enkele duizenden therapiebaden (onder andere in ziekenhuizen) en zwemgelegenheden die semiopenbaar zijn (bijvoorbeeld in hotels en op campings). Het is niet bekend hoeveel privézwembaden er in Nederland zijn. Voor dit onderzoek worden alleen de openbare zwemaccommodaties in Nederland bedoeld die niet zonder financiële bijdrage van de lokale overheid kunnen bestaan; daarvoor wordt de volgende definitie gehanteerd:

Een 'zwemaccommodatie' is een openbaar toegankelijke plaats waar mensen, voor hun plezier of voor de sport gaan zwemmen of leren zwemmen, waarbij een subsidieovereenkomst met de betreffende gemeente is overeengekomen.

### **2.2 Model adviesbureau KplusV**

Bij adviesbureau KplusV wordt een model gehanteerd, dat de verschillende vormen van verzelfstandigen en privatiseren plaatst in relatie tot de mate van overheidsinvloed en de mate van marktwerking. Er zijn verschillende mogelijkheden om private belangen in te schakelen, zoals onderstaande figuur duidelijk maakt. KplusV heeft een beleidskader privatisering opgesteld, dat een overheid helpen te bepalen welke vormen van privatisering en publiekprivate samenwerking haalbaar zijn. Inmiddels blijkt dat de markt het model heeft ingehaald.

Het verschil tussen verzelfstandigen en privatiseren is in dit model niet goed te constateren. Bij een 100% mate van overheidsinvloed zit je op gemeentelijk beheer. Deze vorm is niet getekend. Dan begint verzelfstandiging in verschillende gradaties, namelijk uitbesteden en interne- en externe verzelfstandiging. Dan publiek-private samenwerking PPS (50/50) welke vorm eigenlijk te vergelijken is met overlaten, een contract met een vaste looptijd en een vaste bijdrage. Vervolgens overheidsdeelnemingen (= minder dan 50%) en tenslotte volledig afstoten (0% publiek, 100% privaat). Een absoluut antwoord is niet te geven, maar als de invloed (inclusief financiële verantwoordelijkheid) van de overheid nog maar klein is, kun je van privatisering spreken. Omdat de private marktpartijen in beweging zijn is Sportfondsen met zijn shared service onder PPS doorgekomen en ligt tegen externe verzelfstandiging aan. Tenslotte, de stichting als vorm van externe verzelfstandiging zit dicht tegen de ZBO aan.



Figuur :Bron: [www.kplusv.nl/.../issue/Privatisering](http://www.kplusv.nl/.../issue/Privatisering)

### 2.2.1 Uitbesteden is hetzelfde als interne verzelfstandiging

In dit onderzoek is ook de minst vergaande vorm **uitbesteden**, waarbij de uitvoering van een taak of activiteit van de overheid aan een andere partij, met behoud van de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid van de overheid, overgedragen wordt. Uitbesteding van een overheidstaak is voornamelijk gericht op het goedkoper in stand houden ervan. Aangezien de overheid wel verantwoordelijk blijft voor de taak Verzelfstandiging en privatisering. Gemeentelijk handelen inzake zwemaccommodaties.

zullen de effecten voor de burgers gering zijn. Uitbesteden is een vorm van interne verzelfstandiging.

*Contractmanagement.*

Naast de traditionele wijze van beheren en exploiteren hebben enkele gemeenten voor de sportsector gekozen voor een vorm van gemeentelijk beheer, die wordt gekenmerkt door meer vrijheid van ondernemen binnen de kaders van een contract (contractmanagement). Deze variant van gemeentelijk beheer is in het midden van de jaren 90 (gedeeltelijk) ingevoerd binnen enkele grote gemeenten zoals Tilburg, Eindhoven, Amersfoort, Leiden en Groningen.

### **2.2.2. Interne verzelfstandiging (gemeentelijk beheer)**

In geval van interne verzelfstandiging betreft het een organisatieonderdeel van de overheid dat niet over een eigen rechtspersoonlijkheid beschikt en waarvoor een wethouder in volle omvang verantwoording aan de Gemeenteraad schuldig is. Er kan sprake zijn van een interne verzelfstandiging wanneer specifieke beheersregels voor het organisatieonderdeel gelden. De handelingsvrijheid van het management van de organisatie, waaronder het financieel beheer, kan hieraan worden ontleend. Bij een gemeente kan worden gedacht aan een tak van dienst.

Van gemeentelijk beheer wordt gesproken als medewerkers in dienst van de gemeente rechtstreeks betrokken zijn bij de uitvoering van taken op het gebied van verhuur en/of onderhoud en/of toezicht en/of de uitvoering van activiteiten in zwemaccommodaties.

*Personele aspecten.*

Er zijn geen arbeidsrechtelijke gevolgen voor het personeel, dat immers al in dienst van de gemeente is.

Uitbesteden en interne verzelfstandiging zijn in dit onderzoek synoniemen.

### **2.2.3 Externe verzelfstandiging (uitbesteding aan een vennootschap 100% eigendom gemeente / stichting)**

Bij externe verzelfstandiging gaat het om een organisatie met eigen rechtspersoonlijkheid waarvoor de wethouder niet in volle omvang de verantwoordelijkheid draagt tegenover de gemeenteraad. Hij is alleen verantwoordelijk voor de uitoefening van de bevoegdheden die de gemeente zich heeft voorbehouden. De gemeente kan wel toezicht uitoefenen door benoeming van de leden van de raad van commissarissen (BV/NV) of het bestuur van een rechtspersoon (stichting). In deze vorm van zelfstandige bedrijfsvoering blijft in meer of mindere mate gemeentelijke invloed op de kwaliteit en doelmatigheid van de dienstverlening op het gebied van sport gewaarborgd. Een of meerdere sportaccommodaties of alle gemeentelijke taken op het gebied van sport, vaak met uitzondering van de strategische beleidsontwikkeling, worden ondergebracht in een speciaal daarvoor opgerichte rechtspersoon, een sportbedrijf, een vennootschap of een stichting.

In het algemeen betreft het taken als:

- beheren en exploiteren van sportaccommodaties;
- de uitvoering van sportstimuleringsactiviteiten;

Verzelfstandiging en privatisering. Gemeentelijk handelen inzake zwemaccommodaties.

- het vormgeven aan operationeel beleid.

In contracten worden de taken, de producten/activiteiten, de kwaliteit van dienstverlening, de controle op de uitvoering en de prijs vastgelegd. In de laatste jaren is er – onder invloed van Europese regelgeving – steeds meer sprake van geormerkte gemeentelijke bijdragen en een afgebakend budget. De sportaccommodaties blijven in deze vorm direct of indirect in eigendom van de gemeente.

#### *Personele aspecten.*

Bij deze vorm is sprake van arbeidsrechtelijke gevolgen indien gemeentelijk personeel over gaat naar de vennootschap of stichting. De volgende aspecten zullen dan nader moeten worden uitgewerkt:

- een te kiezen CAO (één of meerdere) voor het sportbedrijf/de sportstichting; er zal een vergelijking moeten worden gemaakt van de in aanmerking komende CAO's (gemeente, Recron, zwembaden);
- het na een CAO-keuze in kaart brengen van onder meer de gevolgen daarvan voor de rechtspositie, arbeidsvoorwaarden (pensioen, ziektekosten e.d.), garanties en financiële consequenties;
- het opstellen van een sociaal plan;
- het beschrijven van de functies, maken van een functieweging, opstellen van functie-eisen en het indelen van de medewerkers.

Ook is het mogelijk een onderdeel van de rijksoverheid te verzelfstandigen in de vorm van een Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO). Dit is onder meer het geval als een ZBO wettelijke taken blijft verrichten. Een voorbeeld daarvan is Staatsbosbeheer of het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Een ZBO wordt tegenwoordig alleen ingesteld als publiekrechtelijk orgaan. De medewerkers blijven dan ambtenaar in de zin van de Ambtenarenwet. Slechts bij hoge uitzondering wordt een ZBO privaatrechtelijk vormgegeven. Een ZBO komt niet voor bij zwemaccommodaties. Een ZBO en een Stichting liggen dicht bij elkaar.

De meeste extern verzelfstandigde ondernemingen zijn NV's. De betreffende overheid bezit alle aandelen van de naamloze vennootschap en kan op deze wijze invloed op het bedrijf uitoefenen. Een NV als overheidslichaam zou betrouwbaarder overkomen dan een BV (Bron: Gemeente Doetinchem).

#### **2.2.4 Samenwerken met de markt (PPS)**

Een andere vorm die tussen externe verzelfstandiging en privatisering in zit is PPS. Deze vorm kom je tegen bij nieuwbouwprojecten. Inmiddels zijn er ook PPS-constructies binnen de zwembaden. Het consortium Vaessen/Optisport heeft zich op de markt begeven voor design, built en operate. De accommodaties in Sneek, Harlingen, De Ronde Venen, Breda, Hoorn en Medemblik zijn volgens deze constructie gebouwd. De exploitatie is risicodragend waarbij een extra risico is dat er geen historie voorhanden is, omdat het een nieuwe accommodatie betreft. In de praktijk blijkt bij de huidige PPS-vormen, de exploitatie van de zwemaccommodatie een risicodragende exploitatie te zijn en daardoor onder overlaten te vallen. In dit onderzoek wordt deze vorm niet apart genoemd.

Verzelfstandiging en privatisering. Gemeentelijk handelen inzake zwemaccommodaties.

### **2.2.5 Overheidsdeelnemingen in marktpartij**

Deze vorm is niet voorhanden in de zwemaccommodaties en blijft verder in dit onderzoek buiten beschouwing.

### **2.2.6 Shared services**

Een nieuwe ontwikkeling is de “shared services”. Als gevolg van te lage inschrijvingen en overmacht, kreeg Sportfondsen te maken met faillissementen en is Sportfondsen opgeschoven naar een dienstverleningsconcept. Dit concept is vergelijkbaar met overlaten, alleen wordt er een dienstverleningsovereenkomst gesloten, waarin omschreven staat dat er sprake is van een opneemregeling. Hierdoor brengt de exploitant geen risicofee in rekening en stelt men dat het voor de gemeente goedkoper wordt.

### **2.2.7 Overlaten (*uitbesteding aan een vennootschap 100% eigendom derden*)**

In geval van privatisering wordt de opdracht verstrekt aan een organisatie waarin de gemeente geen zeggenschap heeft, waardoor men de taak of activiteit loslaat en via het aandelenbezit of anderszins geen overwegende formele zeggenschap of toezicht kan uitoefenen. Hierbij kan wederom worden gedacht aan een BV/NV waarbij de aandelen in handen zijn van particulieren of een vereniging waarover de gemeente geen zeggenschap heeft.

De accommodaties blijven echter gewoonlijk wel in eigendom van de gemeente. Het contract is hét sturingsmiddel. In de meeste gevallen is deze vorm van exploitatie beperkt tot de volgende taken: het exploiteren van gemeentelijke zwemaccommodaties. De uitvoering van het sportbeleid blijft doorgaans in gemeentelijke handen.

Aan de hand van een bestek wordt de exploitatie via een aanbesteding op de markt gebracht. In Nederland is een aantal daartoe gespecialiseerde ondernemingen op deze markt actief, die lokaal een dochteronderneming oprichten op het moment dat zij een contract met een gemeente sluiten. Contracten hebben doorgaans een looptijd van tien jaar of meer en bieden ruimte aan de exploitant om zijn bedrijfsvoering vorm en inhoud te geven. De exploitant krijgt daarmee mogelijkheden om het financiële risico op de verplicht te leveren activiteiten aan de gemeente terug te verdienen.

Gemeenten leggen doorgaans alleen afspraken vast aangaande de tarieven en het gebruik door verenigingen en schoolzwemmen. Overleg tussen gemeente en exploitant blijft over het algemeen beperkt tot een globale jaarlijkse evaluatie van de bedrijfsresultaten. Tekorten of overschotten worden afhankelijk van de gekozen vorm afgerekend met de gemeente of zijn voor de exploitant.

#### *Personele aspecten*

Indien er personeel in dienst van de gemeente is dat in aanmerking komt voor overname door een exploitatieonderneming, zal hier overleg over gevoerd moeten worden. Deze personele aspecten zullen onderdeel vormen van de onderhandelingen met de exploitatieonderneming. Ook zal er een sociaal plan moeten worden opgesteld.

### **2.2.7.1 Private equity**

Private equity betekent letterlijk privaat vermogen. Het is de benaming voor investeerders die buiten de beurs bedrijven financieren. Een beursgenoteerd bedrijf kan aandelen uitgeven als het geld nodig heeft, een niet beursgenoteerd bedrijf kan dat niet. Als zo'n bedrijf geld nodig heeft, kan het aankloppen bij een bank of bij investeerders. Participatiemaatschappijen zijn de belangrijkste verschaffers van dit vermogen, zo'n participatiemaatschappij is een verzamelpunt van private investeerders. Bedrijven maken nogal eens gebruik van privaat vermogen als ze extra geld nodig hebben tijdens de start- of groeifase en tijdens een reorganisatie of doorstart. De private investeerder leent het geld en wordt aandeelhouder van het bedrijf. Dat aandeelhouderschap is tijdelijk, de meeste private investeerders verkopen hun belang na een paar jaar. Als het goed is gegaan, wordt het belang met winst verkocht. Private equity firma's zijn bedrijven die niets anders doen dan investeren in niet beursgenoteerde ondernemingen. Om te kunnen investeren verzamelt een private equity firma privaat vermogen via bijvoorbeeld pensioenfondsen en verzekeraars. Net als gewone private kapitaalverschaffers wordt een private equity firma aandeelhouder van het bedrijf dat ze een financiële injectie hebben gegeven en net als gewone private investeerders verkoopt de private equity firma het belang na enige tijd. Steeds vaker kopen private equity firma's bedrijven of bedrijfsonderdelen helemaal op. De private equity firma krijgt dan direct invloed op de bedrijfsvoering. Doorgaans wordt er vervolgens een sanering doorgevoerd waarbij gesneden wordt in de kosten en eventueel bedrijfsonderdelen worden afgestoten. Na sanering verkoopt de private equity firma de efficiënter opererende onderneming met winst door. De winst is voor de aandeelhouder of -houders, de private equity firma dus. De gang van zaken is: participeren, saneren en doorverkopen. Het verschil tussen een 'gewone' overname en een overname door een private equity firma is dat een private equity firma geen band heeft met de onderneming, de producten en de medewerkers. De private equity firma bekijkt de overgenomen onderneming puur zakelijk, het gaat hen alleen om de financiële winst bij verkoop van de onderneming. Een ander verschil - maar met dezelfde achtergrond - is dat een private equity firma gericht is op de korte termijn. Private equity firma's halen vaak uitzonderlijke hoge rendementen, waardoor steeds meer institutionele beleggers zoals pensioenfondsen en verzekeraars hen geld toevertrouwen. Private investeerders hebben geen band met de onderneming en bekijken alles puur zakelijk: als een onderdeel niet voldoende rendoert dan wordt er ingegrepen, ook als dat onderdeel bijvoorbeeld historisch belangrijk is voor het bedrijf. De private equity firma handelt in belang van zijn aandeelhouders. Klanten, toeleveranciers en werknemers komen er meestal bekaaid van af als een bedrijf wordt overgenomen door een private equity fonds. Voor het personeel volgen meestal onzekere tijden: banen komen op de tocht te staan en arbeidsvoorwaarden verslechteren. Ook leveranciers worden onder druk gezet om goedkoper te leveren. De private equity firma's zadelen de ondernemingen die zij overnemen meestal op met een groot deel vreemd vermogen (schulden), waardoor er risico's verbonden zijn aan de toekomst van bedrijven. Daarbij schuwen ze drastische saneringen en ontslagen niet. Bron:Wikipedia.

### **2.2.7.2 Centralisering**

Marktpartijen zijn steeds groter geworden en kiezen steeds meer voor centralisering. Voorbeelden zijn centrale administratie en centrale huisstijl, communicatie en marketing en een eigen zwem- ABC- systeem (Jip, Zed en Sop, Kroko Bill). Een

Verzelfstandiging en privatisering. Gemeentelijk handelen inzake  
zwemaccommodaties.

opmerkelijk verschijnsel omdat verzelfstandiging en privatisering juist zorg draagt voor decentralisering, waardoor lokaal van optimale marktwerking wordt geprofiteerd. De lokale dochter van de exploitatiemaatschappij zal strakker aangestuurd worden door de centrale organisatie om de beoogde doelen te bereiken. Lokaal ondernemerschap wordt meer landelijk ingezet en voorgeschreven beleid.

#### **2.2.7.3 Versnippering**

Op het moment dat de gemeente haar sportbeleid wenst te wijzigen, dan kan een overeenkomst met een private organisatie op gespannen voet komen te staan met de inhoud van de met lokale dochter van de exploitatiemaatschappij afgesloten exploitatieovereenkomst. Daarnaast heeft de gemeente onvoldoende invloed omdat er een langdurige overeenkomst is gesloten. Men is dan afhankelijk van de medewerking van de private partij.

#### **2.2.7.4 Aanbesteding (Europees)**

Veel gemeenten kiezen voor aanbesteding. Er is veel onduidelijkheid of dit verplicht zou zijn. Je kunt toch kiezen voor verzelfstandiging of gemeente blijven? Zijn de alternatieven voor Europese aanbesteding wel goed bekeken? Ook het aantal rechtszaken doet deze vorm van aanbesteden geen goed.

Een **openbare aanbesteding**, is een wijze van het inkopen van producten of diensten, waarbij ondernemers die een dienst of product willen verkopen, een prijs of een prijs- en- kwaliteitsbod kunnen doen. De inkopende partij, in veel gevallen een overheid of overheidsorganisatie, stelt eisen vast waaraan het product of de dienst moet voldoen.

De gunning van de opdracht kan plaatsvinden op grond van de laagste aangeboden prijs (laagste prijs) of op basis van de prijs / kwaliteitverhouding van de aanbieding. In dat laatste geval wordt gesproken van gunning op basis van economisch meest voordelige aanbieding of inschrijving (EMVA of EMVI). Bij EMVI dan wel EMVA stelt de inkoper vast hoeveel waarde wordt gehecht aan bepaalde eisen. Deze eisen worden vastgesteld in een *Bestek* en/of in een *Programma van Eisen (en wensen)* (*PvE*). Na de officiële publicatie van de aanbestedingsdocumenten (bijvoorbeeld op de aanbestedingskalender of bij het bureau officiële publicaties van de EU) krijgen ondernemers de kans om binnen een bepaalde tijdsperiode een prijs- en- kwaliteitsbod te doen. De inkoper kiest vervolgens op de prijs en de van tevoren vastgestelde beoordelingspunten de ondernemer die een product of dienst kan leveren dat/die het beste en/of goedkoopste is.

Het tegenovergestelde van een openbare aanbesteding is een onderhandse aanbesteding. Bij een onderhandse aanbesteding worden partijen uitgenodigd.

Een **Europese aanbesteding** is een aanbesteding volgens bepaalde Europese richtlijnen. Een aantal richtlijnen van de Europese Unie verplicht Europese overheden om overheidsopdrachten die een bepaald bedrag te boven gaan uit te schrijven via de procedure van een Europese aanbesteding.

#### **Uitgangspunten**

Verzelfstandiging en privatisering. Gemeentelijk handelen inzake  
zwemaccommodaties.

Het uitgangspunt is dat elke aanbieder in de hele EU een eerlijke kans heeft om een opdracht te verwerven.

De beginselen zijn:

- objectiviteit - elk bedrijf moet op de hoogte kunnen zijn van de te vergeven opdrachten.
- transparantie - de procedures en regels moeten vooraf duidelijk zijn
- non-discriminatie - er moeten objectieve selectiecriteria worden toegepast.

#### **2.2.7.5 Juridificering**

De laatste tijd is er sprake van juridificering. Na aanbesteding betwist een exploitant de keuze en spant een rechtzaak aan. Voorbeelden zijn de aanbestedingen in Lansingerland en het Westland.

#### **2.2.8 Afstoten**

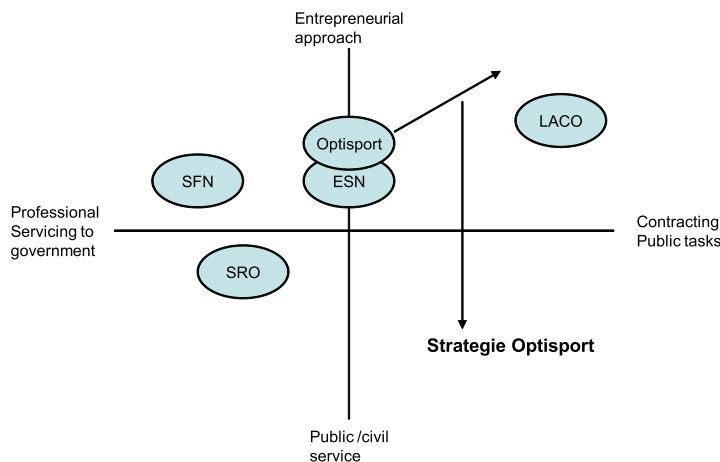
De meest vergaande vorm van privatisering is **afstoten**, waarbij er sprake is van volledige beëindiging van gemeentelijke bemoeienis. Dat wil zeggen dat de overheid zich niet meer bezighoudt met het maken van beleid voor of het invullen van die taak. Ook is er sprake van eigendomsoverdracht van gebouw(en) en gronden. Er bestaat ook geen interesse meer vanuit de overheid in de taak. Een andere partij kan de taak dan al dan niet oppakken. Het is hiermee de vraag of de taak (die voorzorg in een voorziening) gehandhaafd blijft, in welke mate en voor hoe lang (Wouters, 1984, 30).

Toegepast op dit onderzoek komen zowel uitbesteden, als overlaten, als afstoten in de praktijk voor. Maar uitbesteden wordt als een vorm van verzelfstandiging beschouwd en overlaten en afstoten als een vorm van privatisering.

#### **2.2.9 Overzicht van private partijen**

In onderstaand model staan de private partijen ingetekend. De horizontale lijn stelt aan de linkerkant de professionele service naar de overheid voor en aan de rechterkant contracten van publieke taken. De verticale lijn de publieke dienstverlening aan de onderzijde en de ondernemende benadering aan de bovenzijde.

# Keep moving



## SRO Groep

*SRO Groep ontleent zijn bestaan aan de gemeente Amersfoort. SRO groep is een jonge groeiende organisatie waar, binnen een informele cultuur 400 medewerkers werken. SRO Groep realiseert, onderhoudt en voert de bedrijfsvoering van sport-, leisure-, onderwijs- en welzijnsvoorzieningen. De subsidie ontvangt men op basis van een prestatieverklaring. SRO Groep organiseert en stimuleert deelname en streeft naar een optimaal maatschappelijk rendement. Zij exploiteren negen zwembaden.*

## Sportfondsen Nederland (SFN)

Sportfondsen is een toonaangevende, maatschappelijk betrokken en innovatieve exploitant en dienstverlener in de sport-, welzijns- en recreatiebranche. "Shared Services" is de lijn en staat voor "Samenwerken aan Optimale waarde". Men doet ook mee met aanbestedingen, maar is dan vaak de huidige exploitant van een lopende overeenkomst. Sportfondsen exploiteert 300 uiteenlopende accommodaties. Is een private onderneming met € 90 miljoen omzet en 3000 medewerkers. *Is een sterke, moderne serviceorganisatie. Ondersteunt management met advies op gebieden zoals, financiën, operationeel, bouw en techniek, personeel en kwaliteit.*

## Optisport Exploitaties

Marktleider in het beheren en exploiteren van sport- en leisureaccommodaties. Er werken in ruim 155 accommodaties zo'n 1500 medewerkers. Er zijn contracten gesloten met 62 gemeenten. In 1994 gestart met de exploitatie van zwembaden en zijn er trots op dat nu 66 zwembaden worden geëxploiteerd.

Optisport is een belangrijke partner voor gemeenten die hun voorzieningenaanbod op hoog niveau en commercieel aan hun inwoners willen aanbieden. Schaalgrootte en groei realiseren van 10 tot 20 % per jaar is belangrijk. Optisport is een centraal aangestuurde onderneming met gestandaardiseerde zwemlesplannen, veiligheidsplannen en bedrijfsreglementen. In 2006 heeft Waterland Private Equity

Verzelfstandiging en privatisering. Gemeentelijk handelen inzake zwemaccommodaties.

Investments een belang van 50 % gekocht in Optisport. De koers werd verlegd naar optimale winst en om dit doel te bereiken ging men voor schaalvergroting. De groei werd gerealiseerd door in te schrijven op aanbestedingen maar ook door overnames. Om dit doel te bereiken heeft men in 2007 Sportijn (Laco en ESN en ESG fuseerden tot Sportijn. Omdat de gronden en gebouwen eigendom zijn van Laco, was dit een complicerende factor. Laco is weer zijn eigen koers gaan varen.) overgenomen met 17 accommodaties. De verwachting is dat het niet lang meer zal duren voordat Optisport overnames realiseert in België, Duitsland of Engeland. Ook Sportfondsen zal trachten weer aanbestedingen te winnen in België.

#### Laco Internationaal

Laco international is opgericht in 1987 en was de eerste risicodragende exploitant van sportaccommodaties. Er bestaan inmiddels overeenkomsten met 31 bedrijven. In totaal exploiteert Laco 42 accommodaties en werken er 800 medewerkers.

Aanvankelijk wilde Laco alleen met verwerving naar de toekomst, dus alleen met eigendom gebouwen en gronden. Tegenwoordig heeft men vier mogelijkheden, te weten: koop, erfpacht, huur of PPS.

### **2.3 BMC-Model 2008**

In een adviesrapport van adviesbureau BMC aan de gemeente Stein is een ander model gevonden. Hieronder gaan we nader in op dit BMC-model 2008.

Het BMC-model is een tabel. In de horizontale cellen zijn de juridische vormen als verschillende vormen van verzelfstandiging en privatisering in kaart gebracht. In de verticale cellen zijn de aspecten voor besluitvorming benoemd.

Het verschil ten opzichte van het KplusV-model is dat de vier juridische vormen een vorm van verzelfstandiging en privatisering vertegenwoordigen, namelijk: intern gemeentelijk beheer, de Stichting en vennootschap 100 % gemeente als externe verzelfstandiging en vennootschap 100 % derden als privatisering. De aspecten ontbreken in het KplusV-model.

#### **De horizontale as:**

##### **- Gemeentelijk beheer:**

Hier wordt mee bedoelt een vorm van interne verzelfstandiging. Een voorbeeld hiervan is contractmanagement. Een organisatieonderdeel van de gemeente, dat niet over een eigen rechtspersoonlijkheid beschikt en waarvoor het college in volle omvang verantwoording schuldig is aan de raad.

##### **- Vennootschap 100% gemeente:**

Is een vorm van externe verzelfstandiging waarbij de organisatie een eigen rechtspersoonlijkheid bezit en het college de verantwoording draagt tegenover de raad.

##### **- Stichting:**

Is een vorm van externe verzelfstandiging waarbij de organisatie een eigen rechtspersoonlijkheid bezit en het college de verantwoording draagt tegenover de raad. En ook dat er géén bestuurders benoemd worden.

Verzelfstandiging en privatisering. Gemeentelijk handelen inzake zwemaccommodaties.

- Vennootschap 100% derden:

Is een vorm van privatisering middels een overeenkomst met een marktpartij. De directe gemeentelijke invloed is tot een minimum beperkt. Er is géén sturende betrokkenheid in de BV/NV door bijvoorbeeld benoeming van een of meer leden van de raad van commissarissen van de vennootschap. De overeenkomst is het sturingsmiddel. De accommodatie blijft wel in eigendom van de gemeente.

In de praktijk zijn uiteraard allerlei tussenvormen mogelijk. Zowel voor wat betreft benoeming van bestuurders, als voor wat betreft het aantal procenten van participatie in een BV/NV.

| <b>BMC-Model</b>                                      | Vennootschap<br>100% derden | Stichting | Vennootschap<br>100%<br>gemeente | Gemeentelijk<br>beheer |
|-------------------------------------------------------|-----------------------------|-----------|----------------------------------|------------------------|
| Criteria                                              |                             |           |                                  |                        |
| Ideëel maatschappelijke<br>doelstelling               |                             |           |                                  |                        |
| Marktconformiteit                                     |                             |           |                                  |                        |
| Professionaliteit                                     |                             |           |                                  |                        |
| Politieke invloed                                     |                             |           |                                  |                        |
| Scheiding<br>verantwoordelijkheden<br>en bevoegdheden |                             |           |                                  |                        |
| Beperking risico voor de<br>gemeente                  |                             |           |                                  |                        |
| Beperking jaarlasten<br>voor de gemeente              |                             |           |                                  |                        |
| Streven naar kleine<br>gemeentelijke<br>organisatie   |                             |           |                                  |                        |

Figuur 2: BMC-model. (Bron: Adviesbureau BMC, 2008.)

### 2.3.1 Relevante criteria voor besluitvorming

De volgende criteria worden in het BMC-model achtereenvolgens gewaardeerd.

#### Ideëel maatschappelijke doelstelling

De volgende ideëel maatschappelijke doelstellingen kunnen worden nagestreefd:

- bevordering van de lichamelijke en geestelijke gezondheid van de bevolking
- bevordering van de verdraagzaamheid in de samenleving en de sociale cohesie
- bevordering van de ontwikkeling van maatschappelijk gewaardeerde persoonlijke normen, waarden en vaardigheden (socialisatie) zoals fairness, zelfstandigheid en onafhankelijkheid
- sportbeoefening voor velen

### **Marktconformiteit**

Door verzelfstandiging en privatisering wil men een organisatie die marktgericht opereert. Dit veronderstelt een bepaalde zelfstandigheid om slagvaardig in te kunnen spelen op de markt, waarbij men zelf investerings- en tariefbeleid kan vorm geven.

### **Professionaliteit**

Professionaliteit inzake zwemaccommodaties kan worden omschreven als de kennis, vaardigheden en attitude waarover bestuur, management en medewerkers beschikken met betrekking tot zijn/haar taakuitoefening in het beheer, exploitatie en bedrijfsvoering van zwemaccommodaties.

### **Politieke invloed**

Politieke invloed laat zich omschrijven als de mogelijkheid voor gemeentelijke bestuurders om invloed uit te oefenen op de gang van zaken bij een verzelfstandigde of geprivatiseerde onderneming. Heeft de gemeente bijvoorbeeld de mogelijkheid om vooraf toestemming te verlenen bij het verhogen van de toegangsprijs of het plegen van omvangrijke investeringen.

### **Scheiding verantwoordelijkheden en bevoegdheden**

Bij verzelfstandigingen is het mogelijk de uitvoering over te dragen aan de verzelfstandigde onderneming. Hierbij moet gewaakt worden voor een 'gapende kloof' tussen beleidsontwikkeling en –uitvoering. Dit kan voorkomen worden wanneer de gemeente precies aangeeft wat de onderneming in kwalitatief en kwantitatief opzicht aan prestaties moet leveren.

### **Beperking risico voor de gemeente**

Bij de risicobeperking gaat het om de volgende vragen:

- in hoeverre komen de jaarlijkse exploitatieresultaten ten laste of ten bate van de gemeente
- in hoeverre komt het positieve of negatieve liquidatiesaldo ten bate of ten laste van de gemeente

### **Beperking jaarlasten voor de gemeente**

Bij beperking jaarlasten gaat het om de volgende zaken:

- de hoogte van de subsidie
- de eigenarenlasten, zoals verzekering, belasting en onderhoud
- het eventueel aanvullen van exploitatietekorten of terug ontvangen van exploitatieoverschotten

### **Streven naar kleine gemeentelijke organisatie**

Wanneer besloten wordt dat bepaalde taken, zoals bijv. de exploitatie van een zwembad, geen kerntaak meer is, dan laat men deze taak over aan de markt en gaat al het personeel over naar de marktpartij. Alleen het personeel dat noodzakelijk is voor de regievoering en beleidsontwikkeling blijft in gemeentelijke dienst. Hoe meer men privatiseert, hoe kleiner de gemeentelijke organisatie wordt.

## **2.4 Model Kramer Louwerse 1994**

Verzelfstandiging en privatisering. Gemeentelijk handelen inzake zwemaccommodaties.

Het volgende model dat in de literatuur werd gevonden is het model Kramer Louwerse 1994. In 1994 heeft Spel en Sport een themanummer uitgegeven genaamd "Rondom Privatisering". In dit themanummer staat een artikel van D. Kramer en P. Louwerse, Privatiseren, waar zijn wij nou mee bezig.....? Hieronder gaan we nader in op dit model.

De definitie die door Kramer en Louwerse wordt gebruikt: "Privatisering omvat alle veranderingen in de voorzieningwijze van een dienst of goed, waarbij de inbreng van particulieren toeneemt ten opzichte van die van de overheid tot en met het punt waarop sprake is van afstoting van de activiteit zonder meer" (Kramer Louwerse 1994). Bij het beheer en de exploitatie van sportaccommodaties brengen zij grofweg een tweedeling aan: gemeentelijke beheer en privatisering. Verzelfstandiging wordt in dit model gezien als een vorm van privatisering. In dit onderzoek worden verzelfstandiging en privatisering als twee (beleids)instrumenten beschouwd.

Op de horizontale as worden vijf vormen besproken, waarvan twee gemeentelijke en drie vormen van privatisering. Deze vormen zijn sterk gericht op de financiële regeling. Deze algemene onderverdeling van vormen van privatisering kennen in de gemeentelijke praktijk van beheer en exploitatie specifieke verschijningsvormen. Naast twee vormen van gemeentelijk beheer zijn drie vormen van privatisering te onderscheiden:

A Vormen van gemeentelijk beheer:

1 Traditioneel gemeentelijk beheer (1)

2 Contractmanagement/ budgetfinanciering (2) wordt in dit onderzoek gezien als een vorm van interne verzelfstandiging

B Vormen van verzelfstandiging en privatisering

1 Overdragen exploitatie met variabele gemeentelijke bijdrage (3) wordt in dit onderzoek gezien als een vorm van externe verzelfstandiging

2 Overdragen exploitatie met gelimiteerde gemeentelijke bijdrage voor vaste periode (4) wordt in dit onderzoek gezien als een vorm van privatisering namelijk overlaten.

3 Overdragen exploitatie en eigendom met gelimiteerde gemeentelijke bijdrage voor vaste periode (5) wordt in dit onderzoek gezien als een vorm van privatisering namelijk afstoten.

(NB. 3 en 4 zijn juridisch gezien niet verschillend, maar wel in contract!)

De belangrijkste voor- en nadelen van de verschillende vormen:

| Criteria             | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|----------------------|---|---|---|---|---|
| Bestuurlijke invloed |   |   |   |   |   |
| Bedrijfsmatig werken |   |   |   |   |   |
| Financieel resultaat |   |   |   |   |   |
| Implementatieduur    |   |   |   |   |   |

Model Kramer Louwerse 1994 Bron: Spel en Sport 94/3

Op de verticale as worden de volgende criteria besproken:

### **Bestuurlijke invloed**

Verzelfstandiging en privatisering. Gemeentelijk handelen inzake zwemaccommodaties.

Houdt in de invloed van bestuurders van de gemeente op de verzelfstandigde onderneming. Is minder omvattend dan de politieke invloed uit BMC-model. Dit aspect vervalt in dit onderzoek.

### Bedrijfsmatig werken

Bedrijfsmatig werken impliceert dat een verzelfstandigde of geprivatiseerde onderneming slagvaardiger werkt dan een traditionele gemeentelijke overheid. Gekozen wordt voor marktconformiteit want daar zit bedrijfsmatig werken in.

### Financieel resultaat

Omschrijft het financieel resultaat. Niet duidelijk is of dit het resultaat van de verzelfstandigde onderneming is of van de gemeente als eigenaar/subsidieverstrekker. Gekozen wordt voor beperking jaarlasten gemeente.

### Implementatieduur

Met implementatieduur wordt bedoeld de tijd die gemoeid is met het verzelfstandiging en privatiseringproces.

De bovenste drie aspecten zijn benoemd in het BMC-model 2008. Het aspect implementatieduur is nieuw in het model Kramer Louwerse 1994.

## 2.5 Het onderzoeksmodel

Het onderzoeksmodel is een samenvoeging van de eerder besproken modellen. De horizontale- en verticale assen zijn gebaseerd op het BMC-model en het model Kramer/Louwerse. Deze gegevens zijn bestudeerd en hier zijn conclusies uit getrokken. Uiteindelijk zijn er een aantal aspecten toegevoegd. Het totaal wordt het onderzoeksmodel genoemd.

### Mate van overheidsinvloed

Bij een 100% mate van overheidsinvloed zit je op traditioneel gemeentelijk beheer. Dan begint verzelfstandiging in verschillende gradaties, namelijk uitbesteden (interne verzelfstandiging) en externe verzelfstandiging. Dan publiek-private samenwerking PPS (50/50) welke vorm eigenlijk te vergelijken is met overlaten, een contract met een vaste looptijd en een vaste bijdrage. Vervolgens overheidsdeelnemingen (= minder dan 50%) en tenslotte afstoten (0% publiek, 100% privaat). Een absoluut antwoord is niet te geven, maar als de invloed van de overheid nog maar klein is, kun je van privatisering spreken. Omdat de private marktpartijen in beweging zijn is Sportfondsen met zijn shared service onder PPS doorgekomen en ligt tegen externe verzelfstandiging aan. Tenslotte, de stichting als vorm van externe verzelfstandiging zit dicht tegen de ZBO aan.

| Het onderzoeksmodel       | Traditioneel gemeentelijk | Verzelfstandiging                        |                            |                      | Privatisering        |                                                       |                          |
|---------------------------|---------------------------|------------------------------------------|----------------------------|----------------------|----------------------|-------------------------------------------------------|--------------------------|
|                           |                           | 99 tot 75 indicatief                     | 74 tot 60 indicatief       | 60 tot 51 indicatief | 49 tot 25 indicatief | 25 tot 1 indicatief                                   | 0                        |
| Mate van overheidsinvloed | 100 %                     | Intern Gemeentelijk beheer = uitbesteden | Extern                     | Stichting            | Shared Service SFN   | Overlaten Optisport en SFN risicodragend, Laco overig | Afstoten Laco koop       |
|                           |                           | Budgetfinanciering Contractmanagement    | Vennootschap 100% gemeente |                      | De Devel BV          | Vennootschap 100% derden                              | Vennootschap 100% derden |

Verzelfstandiging en privatisering. Gemeentelijk handelen inzake zwemaccommodaties.

| Subsidievorm                                    | Variabele bijdrage | Variabele bijdrage | Variabele bijdrage | Vaste of variabele bijdrage | Variabele bijdrage | Exploitatie Gelimiteerd Vaste periode | Exploitatie + eigendom |
|-------------------------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|-----------------------------|--------------------|---------------------------------------|------------------------|
| Bedrijfsvoering                                 |                    |                    |                    |                             |                    |                                       |                        |
| Ideel maatschappelijke doelstelling             |                    |                    |                    |                             |                    |                                       |                        |
| Marktconformiteit/bedrijfsmatig werken          |                    |                    |                    |                             |                    |                                       |                        |
| Professionaliteit                               |                    |                    |                    |                             |                    |                                       |                        |
| Politieke/bestuurlijke invloed                  |                    |                    |                    |                             |                    |                                       |                        |
| Scheiding verantwoordelijkheden en bevoegdheden |                    |                    |                    |                             |                    |                                       |                        |
| Beperking risico voor de gemeente               |                    |                    |                    |                             |                    |                                       |                        |
| Beperking jaarlasten voor de gemeente           |                    |                    |                    |                             |                    |                                       |                        |
| Streven naar kleine gemeentelijke organisatie   |                    |                    |                    |                             |                    |                                       |                        |
| Implementatieduur                               |                    |                    |                    |                             |                    |                                       |                        |
| Ecologie                                        |                    |                    |                    |                             |                    |                                       |                        |
| Organisatie                                     |                    |                    |                    |                             |                    |                                       |                        |

### 2.5.1 Conclusie vormen van verzelfstandiging en privatisering (horizontale as)

De vier juridische vormen uit het BMC-model zijn als basis gebruikt. Op de horizontale as is de traditioneel gemeentelijke vorm en overlaten en afstoten uit het model Kramer en Louwerse toegevoegd aan het BMC-model. De traditioneel gemeentelijke vorm is de uitgangssituatie. Intern gemeentelijk beheer, zoals contractmanagement uit model BMC is hetzelfde als uitbesteden uit het model Kramer Louwerse. Uiteindelijk zijn er drie vormen van verzelfstandigen en drie vormen van privatiseren.

### 2.5.2 Conclusie aspecten (verticale as)

Op de verticale as zijn de aspecten van het BMC-model overgenomen en wordt er aan toegevoegd het aspect implementatieduur uit het model Kramer/Louwerse 1994. De andere aspecten van Kramer/Louwerse 1994 staan reeds vermeld. Uit het interview met de branchevereniging Nationaal Platvorm Zwembaden/NRZ blijken een tweetal aspecten relevant, namelijk de bedrijfseconomische- en de maatschappelijke effecten. In het boek management van sportaccommodaties en – sportevenementen van Westerbeek (2008, 359) voegt Westerbeek (2008) hier aan toe het milieu (ecologie), gezien vanuit het perspectief van maatschappelijk verantwoord ondernemen. Uit de interviews is gebleken dat de volgende aspecten hier nog aan moeten worden toegevoegd, namelijk: bedrijfsvoering en organisatie.

#### Ecologie

Dat is in sociologische zin de tak van wetenschap die zich bezighoudt met de studie van de wisselwerking tussen menselijke samenlevingen en de natuurlijke of door mensen gemaakte omgeving. Het betreft met name het milieu, duurzaamheid en energiebesparing.

#### Bedrijfsvoering

De subsidieregelingen bestaat hoofdzakelijk uit twee regelingen, te weten: een open einde regeling (variabele bijdrage) en een gesloten regeling (vaste bijdrage). Bij de laatste regeling zijn allerlei uitsluitingen omschreven, zoals wettelijke aanpassingen, buitenproportionele kostenstijgingen, eigenaren lasten. Bij een gesloten regeling kan Verzelfstandiging en privatisering. Gemeentelijk handelen inzake zwemaccommodaties.

de private partij alleen bedrijfsvoeringzaken beïnvloeden die niet omschreven zijn in de overeenkomst. Het gaat hier dan om kwalitatieve zaken, zoals verhoging tarieven, inperking openingstijden, verlagen van de temperatuur, verhogen aantal leerlingen in een groep, uitstellen van onderhoud. Zaken waar de klant direct iets van merkt.

### **Organisatie**

Het betreft hier organisatieaspecten, zoals een platte of hiërarchische structuur, de hoeveelheid overhead, de personeelsroosters. Zaken waar de medewerkers direct iets aan merken.

## Hoofdstuk 3.0 Bevindingen uit de literatuur

### Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt de bevindingen uit de theorie. De gevolgen van verzelfstandiging en privatisering zijn uit de theorie te herleiden. De theoretische bevindingen zijn bij alle vormen van verzelfstandiging en privatisering op de voor besluitvorming relevante aspecten omschreven en tegen elkaar afgewogen.

### 3.1 Bedrijfsvoering

|                           | Verzelfstandiging                        |        |           | Privatisering                    |                                              |                    |
|---------------------------|------------------------------------------|--------|-----------|----------------------------------|----------------------------------------------|--------------------|
| Traditioneel gemeentelijk | Intern gemeentelijk beheer = uitbesteden | Extern | Stichting | Uitbesteden SFN (shared service) | Overlaten Optisport, SFN, Laco risicodragend | Afstoten Laco koop |
| -                         | -                                        | +      | ++        | +                                | -                                            | -                  |

Zeer goed (++), goed (+), neutraal (+/-), slecht (-), zeer slecht (--)

#### Traditioneel gemeentelijk

De democratische besluitvorming zorgt ervoor dat er niet snel gehandeld kan worden. Het realiseren van bedrijfsvoering doelstellingen is afhankelijk van de ambitie van de bedrijfsleider.

#### Intern gemeentelijk beheer = uitbesteden

De besluitvorming is iets sneller dan traditioneel gemeentelijk, maar blijft gevolgen houden voor de bedrijfsvoering. Het realiseren van bedrijfsvoering doelstellingen is afhankelijk van de ambitie van de bedrijfsleider.

#### Externe verzelfstandiging: vennootschap 100% gemeente

Deze vennootschappen staan vaak op zichzelf. Daardoor ontstaan grote verschillen. Vanwege de lokale belangen wil men de bedrijfsvoering op orde hebben. Door de vaak open einde regeling heeft men hier vaak meer geld beschikbaar, waardoor men geen prikkel heeft om efficiënt en effectief te werken.

#### Externe verzelfstandiging: stichting

Er zijn veel stichtingen die op zichzelf staan. Daardoor ontstaan grote verschillen. Met name bij stichtingen zie je lokaal ondernemende managers, met een groot lokaal netwerk. Vanwege de lokale binding willen ze tevreden klanten en tevreden medewerkers. De vaak gesloten subsidieregeling noodzaakt hen innovatief en creatief te denken. Tevens leggen ze maandelijks in bestuursvergaderingen verantwoording af, waardoor een prikkel ontstaat om te blijven verbeteren

#### Vennootschap 100% derden (shared services)

Verzelfstandiging en privatisering. Gemeentelijk handelen inzake zwemaccommodaties.

De professionaliteit is aanwezig om een goede bedrijfsvoering te realiseren. De open- einderegeling zorgt ervoor dat de bedrijfsvoering niet om financiële redenen gewijzigd hoeft te worden. Er is geen centrale aansturing waardoor grote verschillen in de praktijk voorkomen.

### **Vennootschap 100% derden (overlaten)**

De professionaliteit is aanwezig om een goede bedrijfsvoering te realiseren. De manager dient zich te conformeren aan het corporate bedrijfsbeleid. De hoogte van de subsidie is vaak voor het hoofdkantoor aanleiding om op de bedrijfsvoering in te grijpen als daar financieel aanleiding voor is. Dit kan consequenties hebben voor de bezoekers, medewerkers en verenigingen.

### **Vennootschap 100% derden (afstoten)**

De professionaliteit is aanwezig om een goede bedrijfsvoering te realiseren. De manager dient zich te conformeren aan het corporate-bedrijfsbeleid. De hoogte van de subsidie kan aanleiding zijn om op de bedrijfsvoering in te grijpen als daar financieel aanleiding voor is. Dit kan consequenties hebben voor de bezoekers, medewerkers en verenigingen.

## **3.2 Ideëel maatschappelijke doelstelling.**

|                           | <b>Verzelfstandiging</b>               |        |           | <b>Privatisering</b> |                                              |                    |
|---------------------------|----------------------------------------|--------|-----------|----------------------|----------------------------------------------|--------------------|
| Traditioneel gemeentelijk | Intern gemeentelijk beheer uitbesteden | Extern | Stichting | SFN (shared service) | Overlaten Optisport, SFN, Laco risicodragend | Afstoten Laco koop |
| ++                        | ++                                     | +      | +         | +                    | -                                            | -                  |

Zeer goed (++), goed (+), neutraal (+/-), slecht (-), zeer slecht (--)

### **Traditioneel gemeentelijk**

Traditioneel gemeentelijk beheer is het uitgangspunt en gaat uit van een verzorgende insteek. Verenigingszwemmen is belangrijk. Wie komt is welkom. Er is geen marktgerichte benadering.

### **Intern gemeentelijk beheer = uitbesteden**

Deze vorm van een gemeentelijke afdeling is op dit punt gelijkwaardig aan of houdt wellicht nog iets minder dan de traditionele gemeentelijk vorm, rekening met de ideëel maatschappelijke doelstellingen, omdat de leiding binnen de afgesproken budgetten moet blijven. Opgemerkt wordt, dat de politiek in dit geval meer de belangen van alle inwoners tegen elkaar zal afwegen en niet alleen die van de gebruikers van sportaccommodaties. Een tekort op het zwembad zal bijvoorbeeld makkelijker worden afgewogen tegen de uitgaven voor de bibliotheek of het jeugdcentrum.

### **Externe verzelfstandiging: vennootschap 100% gemeente**

Een vennootschap die 100% eigendom is van de gemeente biedt alle mogelijkheden om rekening te houden met ideëel maatschappelijke doelstellingen.

Verzelfstandiging en privatisering. Gemeentelijk handelen inzake zwemaccommodaties.

### **Externe verzelfstandiging: stichting**

Deze rechtsvorm is met name geschikt voor het nastreven van ideële-maatschappelijke doelstellingen, omdat geen beloning kan worden verstrekt aan de verschaffers van risicodragend vermogen.

### **Vennootschap 100% derden (shared services)**

Deze vorm leent zich door de 'open eind' subsidie meer voor de maatschappelijke doelstelling dan de primaire doelstelling winst maken zich laat voordoen.

### **Vennootschap 100% derden (overlaten)**

Deze vorm is primair bedoeld voor het bijeenbrengen van risicodragend vermogen door de aandeelhouders, waardoor de directie zal streven naar een maximaal rendement om een winstuitkering aan de aandeelhouders te verrichten. Volgens de theorie is vreemd vermogen duurder dan eigen vermogen. De primaire doelstelling van de BV/NV is dus het nastreven van winst en is qua opzet niet ideel. De rechtsvorm is bruikbaar voor het doel, maar de aandeelhouder(s) bepalen daarin de koers.

### **Vennootschap 100% derden (afstoten)**

Leent zich niet voor ideel maatschappelijke doeleinden. Er is geen grijs gebied m.b.t. onderhoud omdat ook het eigenaren deel door de private partij dient te geschieden. Vanwege subsidie is er geen verschil met overlaten.

## **3.3. Marktconformiteit**

|                           | <b>Verzelfstandiging</b>               |        |           | <b>Privatisering</b> |                                              |                    |
|---------------------------|----------------------------------------|--------|-----------|----------------------|----------------------------------------------|--------------------|
| Traditioneel gemeentelijk | Intern gemeentelijk beheer uitbesteden | Extern | Stichting | SFN (shared service) | Overlaten Optisport, SFN, Laco risicodragend | Afstoten Laco koop |
| --                        | -                                      | +      | +         | +                    | ++                                           | ++                 |

Zeer goed (++), goed (+), neutraal (+/-), slecht (-), zeer slecht (--)

### **Traditioneel gemeentelijk**

Een gemeentelijke afdeling is in de regel minder geschikt voor het ondernemen van marktconforme activiteiten. De afdeling is immers onderhevig aan bestuurlijk toezicht van de gemeente, waarbij vaak politieke doelstellingen de boventoon voeren.

Er is geen automatische prikkel voor het maken van winst, aangezien dit kan resulteren in een vermindering van de middelen die vanuit de gemeentebegroting beschikbaar worden gesteld of in een terugsluizing van deze middelen naar de algemene middelen.

Als laatste wordt opgemerkt, dat bij een gemeentelijke afdeling geen waarborg is ingebouwd voor de zelfstandigheid van de leiding van deze dienst.

### **Intern gemeentelijk beheer = uitbesteden**

Een gemeentelijke afdeling is in de regel minder geschikt voor het ondernemen van marktconforme activiteiten. De afdeling is immers onderhevig aan bestuurlijk toezicht van de gemeente, waarbij vaak politieke doelstellingen de boventoon voeren.

Verzelfstandiging en privatisering. Gemeentelijk handelen inzake zwemaccommodaties.

Er is geen automatische prikkel voor het maken van winst, aangezien dit kan resulteren in een vermindering van de middelen die vanuit de gemeentebegroting beschikbaar worden gesteld of in een terugsluizing van deze middelen naar de algemene middelen.

Als laatste wordt opgemerkt, dat bij een gemeentelijke afdeling geen waarborg is ingebouwd voor de zelfstandigheid van de leiding van deze dienst.

#### **Externe verzelfstandiging: vennootschap 100% gemeente**

De zelfstandigheid van een BV die 100% eigendom is van de gemeente, is in principe ook geschikt voor een commerciële activiteit. Meer dan een gemeentelijke afdeling, maar minder dan een vennootschap 100% derden, omdat politieke afwegingen het ondernemerschap kunnen beperken.

#### **Externe verzelfstandiging: stichting**

Deze rechtsvorm is ook geschikt voor het ondernemen van marktconforme activiteiten, maar de ideële doelstelling staat voorop. Het maken van winst is in beginsel wel geoorloofd, maar het doen van winstuitkeringen niet. Bovendien is er geen wettelijk gewaarborgde zelfstandigheid voor de directie, hetgeen bij de BV/NV wel het geval is.

#### **Vennootschap 100% derden (shared services)**

Deze vorm is vanwege het ontbreken van de prikkel (open einde subsidie) minder geschikt om marktconform te ondernemen.

#### **Vennootschap 100% derden (overlaten)**

Deze vorm is prima geschikt voor het ontplooiën van marktconforme activiteiten. Het risicodragend vermogen wordt door de aandeelhouders bijeengebracht en de directie heeft de dagelijkse leiding. Een Raad van Commissarissen kan toezicht uitoefenen op de directie en deze bijstaan. Door de zelfstandigheid van de directie kan snel worden ingespeeld op de kansen die de markt biedt.

#### **Vennootschap 100% derden (afstoten)**

Deze vorm is prima geschikt voor marktconform ondernemen net als overlaten. Omdat het totale onderhoud en de gronden ook tot de onderneming behoren is het zeer goed mogelijk om renovaties en uitbreidingen te realiseren.

### **3.4. Professionaliteit**

|                           | <b>Verzelfstandiging</b>               |        |           | <b>Privatisering</b> |                                              |                    |
|---------------------------|----------------------------------------|--------|-----------|----------------------|----------------------------------------------|--------------------|
| Traditioneel gemeentelijk | Intern gemeentelijk beheer uitbesteden | Extern | Stichting | SFN (shared service) | Overlaten Optisport, SFN, Laco risicodragend | Afstoten Laco koop |
| --                        | -                                      | +/-    | +/-       | +                    | ++                                           | ++                 |

Zeer goed (++), goed (+), neutraal (+/-), slecht (-), zeer slecht (--)

#### **Traditioneel gemeentelijk**

Een gemeentelijke afdeling leent zich niet voor dit specialistische en technische werk. Bovendien is de besluitvorming erg traag doordat verschillende afdelingen betrokken zijn bij de besluitvorming.

#### **Intern gemeentelijk beheer = uitbesteden**

Een gemeentelijke afdeling leent zich niet voor dit specialistische en technische werk.

#### **Externe verzelfstandiging: vennootschap 100% gemeente**

Dit komt overeen met de stichting. Erg klein om de benodigde deskundigheid in huis te halen.

#### **Externe verzelfstandiging: stichting**

De benodigde deskundigheid van een zelfstandige stichting die geen andere soortgelijke bedrijven runt is, gelet op het geringe personeelsbestand en de benodigde deskundigheid, net haalbaar. Bedacht moet worden dat het exploiteren van een zwemaccommodatie, met de techniek, de installaties, de risico's en wettelijke voorschriften steeds ingewikkelder wordt.

#### **Vennootschap 100% derden (shared services)**

Vanwege de open einde subsidie worden de zaken soms beïnvloed, terwijl de vorm zich prima leent voor een professionele marktpartij.

#### **Vennootschap 100% derden (overlaten)**

In dit geval kan door een gespecialiseerde onderneming het beheer en exploitatie ter hand genomen worden, niet beperkt door politieke interventies.

#### **Vennootschap 100% derden (afstoten)**

Bij afstoten is volledige beëindiging van gemeentelijke bemoeienis. Dat wil zeggen dat de overheid zich niet meer bezighoudt met het maken van beleid voor of het invullen van die taak. Ook is er sprake van eigendomsoverdracht van gebouw(en) en gronden. Er bestaat ook geen interesse meer vanuit de overheid in de taak. Een andere partij kan de taak dan al dan niet oppakken. Het is hiermee de vraag of de taak (die voorzag in een voorziening) gehandhaafd blijft, in welke mate en voor hoelang (Wouters, 1984, 30).

*Hier speelt de discussie tussen maatschappelijk en publiek. Veel zaken zijn van maatschappelijk belang zoals postbezorging, vuilophalen en zwembaden. De vraag is of de overheid daar daadwerkelijk een rol in moet spelen (publiek belang) of het aan de markt kan overlaten. Interessant is het voorbeeld van de post. In bijna alle landen was de post, vanwege het grote maatschappelijke belang in handen van de overheid. Toch laten we in Nederland de postbezorging nu over aan een privaat bedrijf als TNT Post; postbezorging door een overheidsbedrijf voegt niets toe. Bij zwembaden speelt enerzijds dat het maatschappelijk belang (o.a. meer bewegen) toeneemt maar anderzijds de exploitatie niet meer als kerntaak (publiek goed) wordt gezien.*

### **3.5. Politieke invloed**

Verzelfstandiging en privatisering. Gemeentelijk handelen inzake zwemaccommodaties.

|                           | Verzelfstandiging                      |        |           | Privatisering        |                                              |                    |
|---------------------------|----------------------------------------|--------|-----------|----------------------|----------------------------------------------|--------------------|
| Traditioneel gemeentelijk | Intern gemeentelijk beheer uitbesteden | Extern | Stichting | SFN (shared service) | Overlaten Optisport, SFN, Laco risicodragend | Afstoten Laco koop |
| ++                        | ++                                     | +      | -         | +                    | -                                            | --                 |

Zeer goed (++), goed (+), neutraal (+/-), slecht (-), zeer slecht (--)

### **Traditioneel gemeentelijk**

De afdeling maakt deel uit van de gemeentelijke organisatie en ten overstaan van de gemeenteraad is het college in beginsel politiek verantwoordelijk voor de activiteiten van de afdeling.

### **Intern gemeentelijk beheer = uitbesteden**

De afdeling maakt deel uit van de gemeentelijke organisatie en ten overstaan van de gemeenteraad is het college in beginsel politiek verantwoordelijk voor de activiteiten van de afdeling.

### **Externe verzelfstandiging: vennootschap 100% gemeente**

Het college is in beginsel politiek verantwoordelijk voor de activiteiten van de vennootschap.

### **Externe verzelfstandiging: stichting**

Afspraken kunnen worden gemaakt door de gemeente met de stichting over financiële verantwoording en subsidierelatie.

### **Vennootschap 100% derden (shared services)**

Bij winst zal er minder bemoeienis zijn dan bij verlies. Als er tekorten zijn worden de gelden aan de gemeenteraad bijgevraagd. Dit gaat meestal ten koste van de algemene middelen en er zullen vragen worden gesteld in het openbare debat.

### **Vennootschap 100% derden (overlaten)**

Er is nauwelijks sprake van politieke invloed vanwege het feit dat er geen bestuurders in bijvoorbeeld de raad van commissarissen zitten.

### **Vennootschap 100% derden (afstoten)**

Bij afstoten is volledige beëindiging van gemeentelijke bemoeienis. Dat wil zeggen dat de overheid zich niet meer bezighoudt met het maken van beleid voor of het invullen van die taak.

## **3.6. Scheiding van verantwoordelijkheden en bevoegdheden**

|                           | Verzelfstandiging                      |        |           | Privatisering        |                                              |                    |
|---------------------------|----------------------------------------|--------|-----------|----------------------|----------------------------------------------|--------------------|
| Traditioneel gemeentelijk | Intern gemeentelijk beheer uitbesteden | Extern | Stichting | SFN (shared service) | Overlaten Optisport, SFN, Laco risicodragend | Afstoten Laco koop |
| --                        | --                                     | +/-    | ++        | ++                   | ++                                           | ++                 |

Zeer goed (++), goed (+), neutraal (+/-), slecht (-), zeer slecht (--)

Verzelfstandiging en privatisering. Gemeentelijk handelen inzake zwemaccommodaties.

### **Traditioneel gemeentelijk**

Als onderdeel van de gemeentelijke organisatie biedt de gemeentelijke afdeling geen mogelijkheden voor het scheiden van de verschillende verantwoordelijkheden.

### **Intern gemeentelijk beheer = uitbesteden**

Als onderdeel van de gemeentelijke organisatie biedt de gemeentelijke afdeling geen mogelijkheden voor het scheiden van de verschillende verantwoordelijkheden.

### **Externe verzelfstandiging: vennootschap 100% gemeente**

Er is weliswaar sprake van een scheiding van verschillende verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen gemeentebestuur en directie van de vennootschap, maar er zijn ook interventiemogelijkheden van het gemeentebestuur in de besturing/bedrijfsvoering van de vennootschap mogelijk.

### **Externe verzelfstandiging: stichting**

Ook hier is sprake van een apart van de gemeente te onderscheiden rechtspersoon waardoor er alle mogelijkheden zijn de relatie met de gemeente zakelijk vorm te geven.

### **Vennootschap 100% derden (shared services)**

Een scheiding van de verantwoordelijkheden wordt vormgegeven, doordat het een apart van de gemeente te onderscheiden rechtspersoon is. De wederzijdse verplichtingen kunnen dan juridisch bindend worden vastgelegd.

### **Vennootschap 100% derden (overlaten)**

Een scheiding van de verantwoordelijkheden wordt vormgegeven, doordat het een apart van de gemeente te onderscheiden rechtspersoon is. De wederzijdse verplichtingen kunnen dan juridisch bindend worden vastgelegd.

### **Vennootschap 100% derden (afstoten)**

Een scheiding van de verantwoordelijkheden wordt vormgegeven, doordat het een apart van de gemeente te onderscheiden rechtspersoon is. De wederzijdse verplichtingen kunnen dan juridisch bindend worden vastgelegd.

## **3.7. Beperking van het risico van de gemeente**

|                           | <b>Verzelfstandiging</b>               |        |           | <b>Privatisering</b> |                                              |                    |
|---------------------------|----------------------------------------|--------|-----------|----------------------|----------------------------------------------|--------------------|
| Traditioneel gemeentelijk | Intern gemeentelijk beheer uitbesteden | Extern | Stichting | SFN (shared service) | Overlaten Optisport, SFN, Laco risicodragend | Afstoten Laco koop |
| --                        | --                                     | +/-    | +/-       | +/-                  | +/-                                          | +/-                |

Zeer goed (++), goed (+), neutraal (+/-), slecht (-), zeer slecht (--)

### **Traditioneel gemeentelijk**

De afdeling maakt deel uit van de gemeente en biedt daardoor sowieso geen mogelijkheden voor het beperken van de aansprakelijkheid en de risico's die voortvloeien uit de ondernemersactiviteiten.

**Intern gemeentelijk beheer = uitbesteden**

De afdeling maakt deel uit van de gemeente en biedt daardoor zo wie zo geen mogelijkheden voor het beperken van de aansprakelijkheid en de risico's die voortvloeien uit de ondernemersactiviteiten.

**Externe verzelfstandiging: vennootschap 100% gemeente**

Ook hier zijn schijnbaar de risico's beperkt tot het ingebrachte vermogen. Maar bij een dreigend faillissement zal ook hier de gemeente zich gedwongen voelen in geval van nood bij te springen.

**Externe verzelfstandiging: stichting**

De situatie bij deze rechtsvorm is vergelijkbaar als bij de BV / NV. Ook hier betreft het aparte rechtspersonen, waarbij de aansprakelijkheid en daarmee het ondernemersrisico beperkt blijft, tenzij de gemeente zich tot meer verplicht. Gelet op het belang dat de gemeente bij de continuïteit van de sportaccommodaties heeft, zal dit laatste zich vaak voordoen.

**Vennootschap 100% derden (shared services)**

Bij deze rechtsvorm kan de gemeente uitsluitend worden aangesproken voor het bedrag dat op de aandelen gestort moet worden. De BV / NV is immers een apart van de gemeente te onderscheiden rechtspersoon. Het ondernemersrisico blijft theoretisch daardoor beperkt tot wat de gemeente heeft ingebracht.

Bedacht moet echter wel worden, dat het voor de gemeente een onaantrekkelijke optie is om de BV / NV failliet te laten gaan, omdat de gemeente veel belang hecht aan de continuïteit van het voortbestaan van de zwemaccommodatie. Een faillissement heeft bovendien een grote kapitaalvernietiging tot gevolg.

In haar rol van subsidiegever moet de gemeente de tekorten aanvullen. Daar staat tegenover dat de marktpartij geen risico fee in rekening zal brengen.

**Vennootschap 100% derden (overlaten)**

Bij deze rechtsvorm kan de gemeente uitsluitend worden aangesproken voor het bedrag dat op de aandelen gestort moet worden. De BV / NV is immers een apart van de gemeente te onderscheiden rechtspersoon. Het ondernemersrisico blijft theoretisch daardoor beperkt tot wat de gemeente heeft ingebracht.

Bedacht moet echter wel worden, dat het voor de gemeente een onaantrekkelijke optie is om de BV / NV failliet te laten gaan, omdat de gemeente veel belang hecht aan de continuïteit van het voortbestaan van de zwemaccommodatie. Een faillissement heeft bovendien een grote kapitaalvernietiging tot gevolg.

In haar rol van subsidiegever kan de gemeente zich daardoor toch genoodzaakt voelen het tekort af te dekken, zodat het afgrenzen van het financiële risico minder consequent doorgevoerd wordt dan op het eerste gezicht lijkt. In de praktijk bestaan daarom financiële arrangementen waarbij de gemeente exploitatietekorten dekt.

**Vennootschap 100% derden (afstoten)**

Bij deze rechtsvorm kan de gemeente niet worden aangesproken. Bedacht moet worden, dat het voor de gemeente een onaantrekkelijke optie is om de BV failliet te

Verzelfstandiging en privatisering. Gemeentelijk handelen inzake zwemaccommodaties.

laten gaan. In haar rol van subsidiegever kan de gemeente zich genoodzaakt voelen het tekort af te dekken.

### 3.8. Beperking van de jaarlasten voor de gemeente

|                           | Verzelfstandiging                      |        |           | Privatisering        |                                              |                    |
|---------------------------|----------------------------------------|--------|-----------|----------------------|----------------------------------------------|--------------------|
| Traditioneel gemeentelijk | Intern gemeentelijk beheer uitbesteden | Extern | Stichting | SFN (shared service) | Overlaten Optisport, SFN, Laco risicodragend | Afstoten Laco koop |
| --                        | -                                      | +/-    | +         | -                    | +/-                                          | +/-                |

Zeer goed (++), goed (+), neutraal (+/-), slecht (-), zeer slecht (--)

#### Traditioneel gemeentelijk

Door de voor de gemeente ten opzichte van andere Cao's ongunstige Cao voor ambtenaren zal dit een in financieel opzicht minst gunstige jaarlast teweeg brengen. Daarbij komt dat er geen reden is om marktgericht en effectief en efficiënt te werken.

#### Intern gemeentelijk beheer = uitbesteden

Door de voor de gemeente ten opzichte van andere Cao's ongunstige Cao voor ambtenaren zal dit, in financieel opzicht, invloed op de jaarlasten teweeg brengen. Het contract zorgt wel voor een prikkel om binnen de aangegeven kaders te blijven. Men zal niet op voorhand afwijken van de kaders, omdat het jaar daarop de subsidie dan wordt verlaagd.

#### Externe verzelfstandiging: vennootschap 100% gemeente

Ook hier zal getracht worden een buffer op te bouwen voor de risico's. De gemeente zal zelf vermogen beschikbaar moeten stellen waarover rente betaald moet worden. Voordeel is, dat als er slecht onderhandeld was, het verschil uiteindelijk bij de gemeente terecht komt.

#### Externe verzelfstandiging: stichting

Een stichting zal eveneens proberen een positief resultaat te behalen om een reserve te maken voor mogelijke tegenvallers. Bij tegenvallers zal er al sneller naar de gemeente gekeken worden voor hulp. Rente op de leningen komt ten laste van de jaarlasten.

#### Vennootschap 100% derden (shared services)

Vanwege de open- einderegeling is er geen prikkel om effectief en efficiënt te werken.

#### Vennootschap 100% derden (overlaten)

In dit geval mag worden verwacht dat er professioneel en efficiënt wordt gewerkt. Het financiële resultaat zal echter als winstmarge ten goede komen aan de aandeelhouders van de private partij. Dit dient deels voor vergoeding van het

Verzelfstandiging en privatisering. Gemeentelijk handelen inzake zwemaccommodaties.

beschikbaar gestelde vermogen (anders zouden er rentekosten gemaakt moeten worden!) en als risicovergoeding. Dit laatste deel is feitelijk een premie op de afdekking van het risico dat anders ten laste van de gemeente zou komen. Dit dient contractueel goed afgebakend te worden. Als er méér winst gemaakt wordt dan voor de beschikbaarstelling van vermogen en de afdekking van risico's nodig is, dan is er door de gemeente, achteraf gezien, slecht onderhandeld...

### **Vennootschap 100% derden (afstoten)**

Het winstresultaat zal als winstmarge ten goede komen aan de aandeelhouders. Door te schuiven in het onderhoudsplan zijn besparingen te halen of is men in staat hierdoor renovaties te bekostigen die anders door de gemeente dienen te worden bekostigd. Dit voordeel komt echter ten goede aan de aandeelhouders.

## **3.9 Streven naar een regievoerende gemeentelijke organisatie**

|                           | <b>Verzelfstandiging</b>               |        |           | <b>Privatisering</b> |                                              |                    |
|---------------------------|----------------------------------------|--------|-----------|----------------------|----------------------------------------------|--------------------|
| Traditioneel gemeentelijk | Intern gemeentelijk beheer uitbesteden | Extern | Stichting | SFN (shared service) | Overlaten Optisport, SFN, Laco risicodragend | Afstoten Laco koop |
| --                        | --                                     | +      | +         | +                    | ++                                           | ++                 |

Zeer goed (++), goed (+), neutraal (+/-), slecht (-), zeer slecht (--)

### **Traditioneel gemeentelijk**

Hierbij wordt de beheersorganisatie gerund als onderdeel van het ambtelijk apparaat. Dit druist volledig in tegen het streven van een kleine regievoerende ambtelijke organisatie.

### **Intern gemeentelijk beheer = uitbesteden**

Hierbij wordt de beheersorganisatie gerund als onderdeel van het ambtelijk apparaat. Dit druist volledig in tegen het streven van een kleine regievoerende ambtelijke organisatie.

### **Externe verzelfstandiging: vennootschap 100% gemeente**

Gelet op de belangen van de gemeente bij deze vennootschap geldt ook hier dat de ambtelijke organisatie meekijkt.

### **Externe verzelfstandiging: stichting**

De omvang van de stichting bepaalt mede of er eerder een beroep gedaan wordt op de ambtelijke organisatie.

### **Vennootschap 100% derden (shared services))**

Vanwege de open- einderegeling blijven de ambtenaren betrokken.

### **Vennootschap 100% derden (overlaten)**

Hierbij zijn ambtenaren minimaal betrokken bij het functioneren van de beheersorganisatie. Voornamelijk t.b.v. het eigendom, zoals eigenaar onderhoud en verzekeringen en belastingen.

### **Vennootschap 100% derden (afstoten)**

Hierbij zijn geen ambtenaren betrokken.

## **3.10 Implementatieduur**

|                           | <b>Verzelfstandiging</b>               |        |           | <b>Privatisering</b> |                                              |                    |
|---------------------------|----------------------------------------|--------|-----------|----------------------|----------------------------------------------|--------------------|
| Traditioneel gemeentelijk | Intern gemeentelijk beheer uitbesteden | Extern | Stichting | SFN (shared service) | Overlaten Optisport, SFN, Laco risicodragend | Afstoten Laco koop |
| nvt                       | +/-                                    | +/-    | -         | +/-                  | -                                            | -                  |

Zeer goed (++), goed (+), neutraal (+/-), slecht (-), zeer slecht (--)

### **Traditioneel gemeentelijk**

Implementatieduur is niet van toepassing.

### **Intern gemeentelijk beheer = uitbesteden**

Bij deze vorm van interne verzelfstandiging wordt een overeenkomst gesloten (contractmanagement).

### **Externe verzelfstandiging: vennootschap 100% gemeente**

Na besluitvorming dient een BV/NV te worden opgericht. Arbeidsovereenkomsten opgesteld.

### **Externe verzelfstandiging: stichting**

Na besluitvorming dient een stichting met statuten te worden opgericht. Tevens dienen bestuursleden te worden gezocht. Een sociaal plan voor de medewerkers en arbeidsovereenkomsten opgesteld.

### **Vennootschap 100% derden (shared services)**

Er dient een marktpartij gezocht te worden. Er dient een BV te worden opgericht en een overeenkomst te worden gesloten. Een sociaal plan voor de medewerkers en arbeidsovereenkomsten opgesteld.

### **Vennootschap 100% derden (overlaten)**

Vaak is er sprake van een aanbesteding. Er dient een BV te worden opgericht en een overeenkomst te worden gesloten. Een sociaal plan voor de medewerkers en arbeidsovereenkomsten opgesteld.

### **Vennootschap 100% derden (afstoten)**

Vaak is er sprake van een aanbesteding. Er dient een BV te worden opgericht en een overeenkomst te worden gesloten. Een sociaal plan voor de medewerkers en arbeidsovereenkomsten opgesteld.

## **3.11 Ecologie**

Verzelfstandiging en privatisering. Gemeentelijk handelen inzake zwemaccommodaties.

|                           | Verzelfstandiging                        |        |           | Privatisering        |                                              |                    |
|---------------------------|------------------------------------------|--------|-----------|----------------------|----------------------------------------------|--------------------|
| Traditioneel gemeentelijk | Intern gemeentelijk beheer = uitbesteden | Extern | Stichting | SFN (shared service) | Overlaten Optisport, SFN, Laco risicodragend | Afstoten Laco koop |
| -                         | +/-                                      | +      | ++        | +                    | -                                            | +                  |

Zeer goed (++), goed (+), neutraal (+/-), slecht (-), zeer slecht (--)

### **Traditioneel gemeentelijk**

Hangt af van het ambitieniveau geformuleerd in het gemeentelijk beleid.

### **Intern gemeentelijk beheer = uitbesteden**

Hangt af van het ambitieniveau geformuleerd in het gemeentelijk beleid. Als er geld overblijft, ontstaan er mogelijkheden om de accommodatie te profileren.

### **Externe verzelfstandiging: vennootschap 100% gemeente**

Vanwege de zelfstandigheid is er aandacht voor ecologie als middel om de onderneming te onderscheiden. Vaak levert dit extra subsidie op.

### **Externe verzelfstandiging: stichting**

Hangt heel veel van het management en de financiële stand van zaken af.

### **Vennootschap 100% derden (shared services)**

Vanwege het maatschappelijk karakter wordt geprobeerd hiermee te scoren. Tevens is er de mogelijkheid om hiervoor extra subsidie aan te vragen.

### **Vennootschap 100% derden (overlaten)**

Uit economisch oogpunt wordt door middel van een kosten baten analyse hier naar gekeken. Als het geen voordeel oplevert, wordt het niet gedaan.

### **Vennootschap 100% derden (afstoten)**

Omdat het gebouw eigendom is van de private partij zal getracht worden uit economisch oogpunt naar de duurzaamheid en energiebesparing te kijken.

## **3.12 Organisatie**

|                           | Verzelfstandiging                        |        |           | Privatisering        |                                              |                    |
|---------------------------|------------------------------------------|--------|-----------|----------------------|----------------------------------------------|--------------------|
| Traditioneel gemeentelijk | Intern gemeentelijk beheer = uitbesteden | Extern | Stichting | SFN (shared service) | Overlaten Optisport, SFN, Laco risicodragend | Afstoten Laco koop |
| -                         | +/-                                      | +      | ++        | +                    | +                                            | +                  |

Zeer goed (++), goed (+), neutraal (+/-), slecht (-), zeer slecht (--)

### **Traditioneel gemeentelijk**

Hiërarchische structuur, niet slagvaardig

### **Intern gemeentelijk beheer = uitbesteden**

Verzelfstandiging en privatisering. Gemeentelijk handelen inzake zwemaccommodaties.

Hiërarchische structuur, iets slagvaardiger dan de traditionele vorm

### **Externe verzelfstandiging: vennootschap 100% gemeente**

Hiërarchische structuur, lokaal maatschappelijk ondernemerschap

### **Externe verzelfstandiging: stichting**

Platte organisatie, lokaal ondernemerschap

### **Vennootschap 100% derden (shared services)**

Minder platte organisatie, niet centraal aangestuurd, lokaal ondernemerschap

### **Vennootschap 100% derden (overlaten)**

Platte organisatie, centraal aangestuurd. Organisatie is middel om winst te behalen.

### **Vennootschap 100% derden (afstoten)**

Platte organisatie, centraal aangestuurd. Organisatie is middel om winst te behalen.

## **3.13 Overzicht van de literatuurbevindingen**

| Het onderzoeksmodel                             | Traditioneel gemeentelijk | Verzelfstandiging                        |                            |                             | Privatisering        |                                                       |                          |
|-------------------------------------------------|---------------------------|------------------------------------------|----------------------------|-----------------------------|----------------------|-------------------------------------------------------|--------------------------|
| Mate van overheidsinvloed                       | 100 %                     | 99 tot 75 indicatief                     | 74 tot 60 indicatief       | 60 tot 51 indicatief        | 49 tot 25 indicatief | 25 tot 1 indicatief                                   | 0                        |
|                                                 |                           | Intern Gemeentelijk beheer = uitbesteden | Extern                     | Stichting                   | SFN (shared service) | Overlaten Optisport en SFN risicodragend, Laco overig | Afstoten Laco koop       |
|                                                 |                           | Budgetfinanciering Contractmanagement    | Vennootschap 100% gemeente |                             | De Devel BV          | Vennootschap 100% derden                              | Vennootschap 100% derden |
| Subsidievorm                                    | Variabele bijdrage        | Variabele bijdrage                       | Variabele bijdrage         | Vaste of variabele bijdrage | Variabele bijdrage   | Exploitatie Gelimiteerd Vaste periode                 | Exploitatie + eigendom   |
| Bedrijfsvoering                                 | -                         | -                                        | +                          | ++                          | +                    | -                                                     | -                        |
| Ideëel maatschappelijke doelstelling            | ++                        | ++                                       | +                          | +                           | +                    | -                                                     | -                        |
| Marktconformiteit/bedrijfsmatig werken          | --                        | -                                        | +                          | +                           | +                    | ++                                                    | ++                       |
| Professionaliteit                               | --                        | -                                        | +/-                        | +/-                         | +                    | ++                                                    | ++                       |
| Politieke/bestuurlijke invloed                  | ++                        | ++                                       | +                          | -                           | +                    | -                                                     | --                       |
| Scheiding verantwoordelijkheden en bevoegdheden | --                        | --                                       | +/-                        | ++                          | ++                   | ++                                                    | ++                       |
| Beperking risico voor de gemeente               | --                        | --                                       | +/-                        | +/-                         | +/-                  | +/-                                                   | +/-                      |
| Beperking jaarlasten voor de gemeente           | --                        | --                                       | +/-                        | +                           | -                    | +/-                                                   | +/-                      |
| Streven naar kleine gemeentelijke organisatie   | --                        | --                                       | +                          | +                           | +                    | ++                                                    | ++                       |
| Implementatieduur                               | nvt                       | +/-                                      | +/-                        | -                           | +/-                  | -                                                     | -                        |
| Ecologie                                        | -                         | +/-                                      | +                          | ++                          | +                    | -                                                     | +                        |
| Organisatie                                     | -                         | +/-                                      | +                          | ++                          | +                    | +                                                     | +                        |

Zeer goed (++), goed (+), neutraal (+/-), slecht (-), zeer slecht (--)

De wegingsfactoren zijn van toepassing op het genoemde aspect. De aspecten zelf kunnen niet tegen elkaar worden afgewogen.

Verzelfstandiging en privatisering. Gemeentelijk handelen inzake zwemaccommodaties.

## Hoofdstuk 4.0 Bevindingen in de praktijkinterviews

### Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt de bevindingen uit de praktijkinterviews. De interviews zijn allemaal persoonlijk op locatie afgenomen. De interviews zijn gehouden met: het Nationaal Platform Zwembaden/NRZ, de adviesbureaus Drijver en Partners, Grontmij/marktplan en Synarchis en tot slot de vertegenwoordigers van de diverse vormen van verzelfstandiging en privatisering.

|                              |                       |                                |
|------------------------------|-----------------------|--------------------------------|
| Vennootschap 100 %<br>derden | Stichting             | Vennootschap 100 %<br>gemeente |
| Laco International           | De Boetzelaer Monster | De Hoge Devel Zwijndrecht      |
| Sportfondsen Nederland       | Ridderkerk Sport      | Sportbedrijf Dordrecht         |
| Optisport                    | Hanzebad Zwolle       |                                |

In de interviews zijn open vragen gesteld over verzelfstandigen en privatiseren. Daarna zijn gesloten vragen gesteld over de voor besluitvorming relevante aspecten. De opmerkingen van de geïnterviewden zijn bij alle vormen van verzelfstandiging en privatisering en de voor besluitvorming relevante aspecten omschreven en tegen elkaar afgewogen. De theorie kijkt op een aantal punten af van de praktijk.

Tevens bleek na de interviews dat de marktpartijen, die tot op heden onder vennootschap 100 % derden vielen, ieder een eigen vorm vertegenwoordigen, te weten shared services, overlaten en afstoten. Tevens bleek dat de marktpartijen in beweging zijn en dat er voortdurend veranderingen plaatsvinden.

### 4.1 Bedrijfsvoering

|                              | Verzelfstandiging                                 |        |           | Privatisering                             |                                                       |                          |
|------------------------------|---------------------------------------------------|--------|-----------|-------------------------------------------|-------------------------------------------------------|--------------------------|
| Traditioneel<br>gemeentelijk | Intern<br>gemeentelijk<br>beheer =<br>uitbesteden | Extern | Stichting | Uitbesteden<br>SFN<br>(shared<br>service) | Overlaten<br>Optisport,<br>SFN, Laco<br>risicodragend | Afstoten<br>Laco<br>koop |
| -                            | -                                                 | +      | ++        | +                                         | --                                                    | --                       |

Zeer goed (++), goed (+), neutraal (+/-), slecht (-), zeer slecht (--)

De subsidieregeling kent een zogenaamde “open- einde” regeling en een “vaste-bijdrage” regeling. Bij de tweede vorm spreekt men van een risicodragende exploitatie. Het gevolg is dat de ondernemer wel zijn winst wil halen. De enige mogelijkheid is om de bedrijfsvoering te beïnvloeden. Op internet kom je dan zaken tegen als, tarieven verhoogd, openingstijden beperkt, groepsgrootte verhoogd, onderhoud uitgesteld. Of en wanneer dit soort zaken worden uitgevoerd hangt af van de strategie van de private marktpartij. In algemene zin kan gesteld worden dat de Verzelfstandiging en privatisering. Gemeentelijk handelen inzake zwemaccommodaties.

regels met betrekking tot tariefsverhoging zijn omschreven in de exploitatieovereenkomst. Echter, vaak staat er alleen iets over verenigingszwemmen en schoolzwemmen.

### **Traditioneel gemeentelijk beheer**

De bedrijfsvoering en tarieven worden afgewogen naar het maatschappelijk belang.

### **Intern gemeentelijk beheer = uitbesteden**

De bedrijfsvoering is afgestemd om politieke commotie te voorkomen. Er is geen drive om de tarieven naar marktniveau te verhogen. De manager wil vaak wel, maar krijgt geen kans. Meestal is er sprake van indexering.

### **Extern verzelfstandigd: vennootschap 100% gemeente**

Men moet uitkomen binnen de begroting. Een organisatie bracht de zwemlessen van een uur terug naar drie kwartier lessen waardoor men een forse prijsverhoging kon doorvoeren. Tevens wordt aangegeven dat men alleen mag indexeren.

### **Extern verzelfstandigd: stichting**

Er is een brede schakering aan stichtingen. Vanwege de maatschappelijk instelling houdt men zich aan de indexering. Men wil geen problemen met de bezoekers en de politiek. Ook gaf een manager aan een regeling te hebben van verhogen om het jaar.

### **Vennootschap 100% derden (shared services)**

Er is geen drive om maximaal rendement te halen. Bedrijfsvoering is vaak in orde.

### **Vennootschap 100% derden (overlaten)**

De geïndexeerde tarieven worden afgerond naar boven op tien cent. De niet genoemde tarieven worden naar marktniveau getild. Groepsgroottes worden op twaalf gezet, waardoor in wezen sprake is van een verkapte prijsverhoging. De winstuitkering aan de aandeelhouders staat voorop.

### **Vennootschap 100% derden (afstoten)**

De overeenkomst is bepalend voor maatregelen. Indien er verlies wordt gemaakt en de gemeente is niet bereid bij te springen, zal vanwege de continuïteit gekozen worden voor maatregelen in de bedrijfsvoering, waaronder tariefsverhoging.

## **4.2 Ideële maatschappelijke doelstelling.**

|                           | <b>Verzelfstandiging</b>   |        |           | <b>Privatisering</b>             |                                              |                    |
|---------------------------|----------------------------|--------|-----------|----------------------------------|----------------------------------------------|--------------------|
| Traditioneel gemeentelijk | Intern gemeentelijk beheer | Extern | Stichting | Uitbesteden SFN (shared service) | Overlaten Optisport, SFN, Laco risicodragend | Afstoten Laco koop |
| ++                        | ++                         | +      | +         | +                                | -                                            | --                 |

Zeer goed (++), goed (+), neutraal (+/-), slecht (-), zeer slecht (--)

In algemene zin wordt aangegeven dat alle vormen zich inzetten voor de ideële-maatschappelijke doeleinden. Ook wordt gesteld dat aangaande de ideële-maatschappelijke doelstelling er weinig is omschreven in de overeenkomsten. Als er iets is geformuleerd, dan komen de marktpartijen netjes hun afspraken na. De prijs geeft de doorslag en niet de kwaliteit. Uiteindelijk gaat het om maatschappelijk verantwoord ondernemen. Toch zijn er wel verschillen gevonden.

### **Traditioneel gemeentelijk beheer**

Afweging wordt democratisch gemaakt.

### **Intern gemeentelijk beheer = uitbesteden**

Staat als opdracht in het management contract.

### **Extern verzelfstandigd: vennootschap 100% gemeente**

Staat in de doelstellingen omschreven.

### **Extern verzelfstandigd: stichting**

Bij de stichting worden de commerciële activiteiten ingezet om de maatschappelijke doelen te bekostigen.

### **Vennootschap 100% derden (shared services)**

Kan en wil iets meer inzetten op het ideële maatschappelijke vanwege de open-einde- regeling.

### **Vennootschap 100% derden (overlaten)**

De winst staat voorop en binnen deze ambitie worden de afspraken naar de gemeente keurig nagekomen.

### **Vennootschap 100% derden (afstoten)**

De winst staat voorop en binnen deze ambitie worden de afspraken naar de gemeente keurig nagekomen. Hebben minder mogelijkheden in het beheer te schuiven en zijn daardoor genoodzaakt scherper op de centjes te letten.

## **4.3 Marktconformiteit**

|                           | <b>Verzelfstandiging</b>               |        |           | <b>Privatisering</b> |                                              |                    |
|---------------------------|----------------------------------------|--------|-----------|----------------------|----------------------------------------------|--------------------|
| Traditioneel gemeentelijk | Intern gemeentelijk beheer uitbesteden | Extern | Stichting | SFN (shared service) | Overlaten Optisport, SFN, Laco risicodragend | Afstoten Laco koop |
| --                        | -                                      | +      | +         | +                    | ++                                           | ++                 |

Zeer goed (++), goed (+), neutraal (+/-), slecht (-), zeer slecht (--)

### **Traditioneel gemeentelijk**

Binnen deze vorm wordt geen aandacht hieraan besteed.

### **Intern gemeentelijk beheer = uitbesteden**

Verzelfstandiging en privatisering. Gemeentelijk handelen inzake zwemaccommodaties.

Een gemeentelijke afdeling is in de regel minder geschikt voor het ondernemen van marktconforme activiteiten. De afdeling is immers onderhevig aan bestuurlijk toezicht van de gemeente, waarbij vaak politieke doelstellingen de boventoon voeren.

Er is geen automatische prikkel voor het maken van winst, aangezien dit kan resulteren in een vermindering van de middelen die vanuit de gemeentebegroting beschikbaar worden gesteld of in een terugsluizing van deze middelen naar de algemene middelen.

Als laatste wordt opgemerkt, dat bij een gemeentelijke afdeling geen waarborg is ingebouwd voor de zelfstandigheid van de leiding van deze dienst.

#### **Extern verzelfstandigd: vennootschap 100% gemeente**

Binnen deze vorm wordt aangegeven dat marktconform werken binnen de zwembadenbranche niet lukt, omdat er vaak maar een zwembad in de gemeente is.

#### **Extern verzelfstandigd: stichting**

Bij de stichting wordt met verschillende subsidieregelingen gewerkt. De stichting waarbij een gesloten regeling voor vijf jaar is afgesloten inclusief gebouw en terrein stelt dat men er boven uit steekt omdat men investeert en innoveert. Het gebouw blijft ondanks de ouderdom, schoon, fris en thematisch uitzien en dat levert meer bezoekers op. Ook bij andere stichtingen zie je prima voorbeelden.

#### **Vennootschap 100% derden (shared services)**

De afspraken met de gemeente worden keurig nagekomen. Er is geen ambitie om winst te maken vanwege de open- einderegeling.

#### **Vennootschap 100% derden (overlaten)**

Er wordt marktgericht gewerkt, maar alles draait om de aandeelhouders en klanttevredenheid en medewerkers tevredenheid wordt steeds minder.

#### **Vennootschap 100% derden (afstoten)**

Alle vormen werken marktconform, alleen de gemeentelijke vormen iets minder. Er zijn marginale verschillen. Ben wel benieuwd hoe private equity gaat uitpakken.

### **4.4 Professionaliteit**

|                           | <b>Verzelfstandiging</b>               |        |           | <b>Privatisering</b> |                                              |                    |
|---------------------------|----------------------------------------|--------|-----------|----------------------|----------------------------------------------|--------------------|
| Traditioneel gemeentelijk | Intern gemeentelijk beheer uitbesteden | Extern | Stichting | SFN (shared service) | Overlaten Optisport, SFN, Laco risicodragend | Afstoten Laco koop |
| --                        | -                                      | +/-    | +/-       | +                    | ++                                           | ++                 |

Zeer goed (++), goed (+), neutraal (+/-), slecht (-), zeer slecht (--)

De mate van professionaliteit hangt in belangrijke mate af van de professionaliteit van de manager en of het bestuur.

#### **Traditioneel gemeentelijk beheer**

Deze vorm is al lang achterhaald. Hier wordt mee bedoeld dat je alles aan de wethouder moet vragen.

Verzelfstandiging en privatisering. Gemeentelijk handelen inzake zwemaccommodaties.

### **Intern gemeentelijk beheer = uitbesteden**

Bij grote gemeenten werd deze vorm vaak toegepast. Alle disciplines had men zelf in huis en eventueel huurde men advies in.

### **Extern verzelfstandigd: vennootschap 100% gemeente**

Sportbedrijf Tilburg is ook een goed voorbeeld. Goede voorbeelden kom je onder alle vormen tegen.

### **Extern verzelfstandigd: stichting**

Stichtingen werken soms met vrijwilligers. Bij een stichting met vrijwillige bestuurders kan een risico liggen. Er zijn binnen de stichtingen twee verschillende vormen. Je hebt een directiemodel, waarbij het bestuur op afstand functioneert, of het bestuur treedt zelf als directie op, waarbij het bestuur ook operationele zaken regelt. De stichting met bestuur op afstand is goed te noemen.

### **Vennootschap 100% derden (shared services)**

Vanwege de lokale aansturing worden grote verschillen geconstateerd.

### **Vennootschap 100% derden (overlaten)**

Een van de marktpartijen vindt dat het nog veel professioneler moet, met name in de bedrijfsprocessen. Marktpartijen zijn heel professioneel, maar hebben een andere doelstelling.

### **Vennootschap 100% derden (afstoten)**

Zeer professioneel. Bij privaat ligt nadruk op rendement. Bij deze vorm heeft de private partij een ander belang, namelijk de verwerving van het gebouw en de grond.

## **4.5 Politieke invloed**

|                           | <b>Verzelfstandiging</b>               |        |           | <b>Privatisering</b> |                                              |                    |
|---------------------------|----------------------------------------|--------|-----------|----------------------|----------------------------------------------|--------------------|
| Traditioneel gemeentelijk | Intern gemeentelijk beheer uitbesteden | Extern | Stichting | SFN (shared service) | Overlaten Optisport, SFN, Laco risicodragend | Afstoten Laco koop |
| ++                        | ++                                     | +      | -         | +                    | --                                           | --                 |

Zeer goed (++), goed (+), neutraal (+/-), slecht (-), zeer slecht (--)

Ambtenaren werken tegen omdat ze het zwembad vroeger zelf gedaan hebben. Een nadeel waar iedereen over spreekt is de termijn van om de vier jaar verkiezingen. De politiek is wel nodig voor de randvoorwaarden.

### **Traditioneel gemeentelijk beheer**

De gemeenten hebben zelf gekozen voor zelfregulering, maar laten het zelf afweten bij het keurmerk veilig en schoon.

### **Intern gemeentelijk beheer = uitbesteden**

De wethouder moet zich in de gemeenteraad verantwoorden en dat is een nadeel t.o.v. de marktpartijen.

Verzelfstandiging en privatisering. Gemeentelijk handelen inzake zwemaccommodaties.

**Extern verzelfstandigd: vennootschap 100% gemeente**

De gemeente blijft invloed houden via het aandeelhouderschap van de BV.

**Extern verzelfstandigd: stichting**

De stichting heeft een belangrijke ontwikkeling doorgemaakt. Tegenwoordig zie je bijna geen wethouders en raadsleden meer in het bestuur. Ook heeft men langjarige subsidieafspraken gemaakt. Men heeft alleen contact bij de begroting en jaarrekening. Bij tegenvallende resultaten moet men wel in overleg. Maar vaak heeft de stichting hiervoor kunnen reserveren. Vermelding in de jaarrekening is vaak voldoende om dit onderwerp bespreekbaar te maken.

**Vennootschap 100% derden (shared service)**

Sportfondsen wil graag overleg. De invloed is beperkt. Als er geld bij moet omdat het minder gaat, wordt de druk opgevoerd.

**Vennootschap 100% derden (overlaten)**

Privatiseren kent vaak een tien jarig contract, waardoor je wel op de lange termijn kan focussen. De overeenkomsten werden vaak door de exploitanten opgezet. In de randvoorwaarden is het voor de exploitanten goed geregeld door aparte regels voor wettelijke aanpassingen, buitenproportionele kostenstijgingen te formuleren.

**Vennootschap 100% derden (afstoten)**

Het uitgangspunt bij afstoten is geen politieke invloed, dan pas gaat het goed. Dan kan je slagvaardig handelen, dan kan je ondernemen. Men heeft een lange- termijn-overeenkomst van vaak twintig jaar en heeft daardoor minder last van politieke bemoeienis.

**4.6 Scheiding van verantwoordelijkheden en bevoegdheden**

|                           | Verzelfstandiging                      |        |           | Privatisering        |                                              |                    |
|---------------------------|----------------------------------------|--------|-----------|----------------------|----------------------------------------------|--------------------|
| Traditioneel gemeentelijk | Intern gemeentelijk beheer uitbesteden | Extern | Stichting | SFN (shared service) | Overlaten Optisport, SFN, Laco risicodragend | Afstoten Laco koop |
| --                        | --                                     | +/-    | ++        | ++                   | ++                                           | ++                 |

Zeer goed (++), goed (+), neutraal (+/-), slecht (-), zeer slecht (--)

**Traditioneel gemeentelijk beheer**

Er is geen scheiding van verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

**Intern gemeentelijk beheer**

Er is minimale scheiding van verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

**Extern verzelfstandigd: vennootschap 100% gemeente**

Het sportbedrijf heeft een grijs gebied. Soms zijn de rollen niet helder of lopen verantwoordelijkheden door elkaar.

**Extern verzelfstandigd: stichting**

Verzelfstandiging en privatisering. Gemeentelijk handelen inzake zwemaccommodaties.

Stichting vaak inbreng door bestuur. Tegenwoordig met directeur en bestuur op afstand. Prima scheiding van verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

#### **Vennootschap 100% derden (shared services)**

Scheiding verantwoordelijkheden en bevoegdheden door aparte rechtspersoon.

#### **Vennootschap 100% derden (overlaten)**

Scheiding bevoegdheden door aparte rechtspersoon. De gemeente blijft eigenaar dus met eigenaartaken en -bevoegdheden. Toch is er een grijs gebied met betrekking tot huurderonderhoud en eigenaaronderhoud, ondanks een heldere omschrijving in het meerjarenonderhoudsplan.

#### **Vennootschap 100% derden (afstoten)**

Er is geen bemoeienis dus een prima scheiding van verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

### **4.7 Beperking van het risico voor de gemeente**

|                           | <b>Verzelfstandiging</b>               |        |           | <b>Privatisering</b> |                                              |                    |
|---------------------------|----------------------------------------|--------|-----------|----------------------|----------------------------------------------|--------------------|
| Traditioneel gemeentelijk | Intern gemeentelijk beheer uitbesteden | Extern | Stichting | SFN (shared service) | Overlaten Optisport, SFN, Laco risicodragend | Afstoten Laco koop |
| --                        | --                                     | +/-    | +/-       | +/-                  | +/-                                          | +/-                |

Zeer goed (++), goed (+), neutraal (+/-), slecht (-), zeer slecht (--)

Als er een financieel probleem ontstaat, draait de gemeente er altijd voor op. Voor welke vorm er ook gekozen wordt. Het is een onaantrekkelijke gedachte om de accommodatie failliet te laten gaan.

#### **Traditioneel gemeentelijk**

Bij de gemeente worden ondefinieerbare kosten doorbelast.

#### **Intern gemeentelijk beheer**

Bij de gemeente worden ondefinieerbare kosten doorbelast.

#### **Extern verzelfstandigd: vennootschap 100% gemeente**

De overhead van sportbedrijven is er de oorzaak van dat deze in verhouding vaak duurder zijn.

#### **Extern verzelfstandigd: stichting**

Stichting heeft geen aandeelhouders en de winst wordt geïnvesteerd.

#### **Vennootschap 100% derden (shared services)**

In het prestatiecontract staat de doelstelling omschreven. Het risico ligt bij de gemeente.

#### **Vennootschap 100% derden (overlaten)**

Marktpartij in principe beter, maar dat wil niet zeggen dat het goedkoper wordt.

Verzelfstandiging en privatisering. Gemeentelijk handelen inzake zwemaccommodaties.

Marktpartijen zijn weinig in staat om extra inkomsten te genereren.  
 De private partij rekent ondernemersloon en risico-opslag.  
 De gemeente vraagt bankgaranties bij aanvang van het contract. De private partij geeft aan dat ze niet weten, waar ze deze van moeten betalen.

#### **Vennootschap 100% derden (afstoten)**

Het risico ligt bij de exploitant. Maar bij problemen zal de gemeente waarschijnlijk de hand toesteken.

### **4.8 Beperking van de jaarlasten voor de gemeente**

|                           | <b>Verzelfstandiging</b>               |        |           | <b>Privatisering</b> |                                              |                    |
|---------------------------|----------------------------------------|--------|-----------|----------------------|----------------------------------------------|--------------------|
| Traditioneel gemeentelijk | Intern gemeentelijk beheer uitbesteden | Extern | Stichting | SFN (shared service) | Overlaten Optisport, SFN, Laco risicodragend | Afstoten Laco koop |
| --                        | -                                      | +/-    | +         | -                    | +/-                                          | +/-                |

Zeer goed (++), goed (+), neutraal (+/-), slecht (-), zeer slecht (--)

#### **Traditioneel gemeentelijk beheer**

Allen geven aan dat dit de minst voordelige vorm is.

#### **Intern gemeentelijk beheer = uitbesteden**

Men geeft aan dat dit minder zou zijn dan de marktpartijen. Eindhoven heeft ook een rijkssubsidie voor de bouw dus is niet te vergelijken met de anderen.

#### **Extern verzelfstandigd: vennootschap 100% gemeente**

Hebben meer geld nodig doordat overhead drukt op minder accommodaties bij een vaak kleinschalig sportbedrijf.

#### **Extern verzelfstandigd: stichting**

De drie stichtingen geven alle drie aan dat ze het beter doen dan de marktpartijen en willen de vergelijking met de private partijen wel aan. Er zit nog wel veel verschil tussen stichtingen onderling, wordt onderkend.

#### **Vennootschap 100% derden (shared services)**

Aangegeven wordt dat men het goedkoper doet dan sportbedrijven omdat de overhead verdeelt is over veel meer accommodaties. Een manager wist te vertellen dat de taak die hij vroeger deed voor een aantal zwembaden, nu gedaan wordt door een directeur en een manager.

#### **Vennootschap 100% derden (overlaten)**

Centrale vraag is: Worden risicofee en winstpercentage terugverdiend met een betere en efficiëntere bedrijfsvoering? De marktpartijen zeggen dat ze het beter doen dan stichtingen, maar komen vervolgens niet met cijfers over de brug. Drie maal wordt genoemd dat de marktpartijen er niet inslagen de bezoekersaantallen te verhogen. Opvallend is dat men ook niet meedeelde aan branchbrede benchmarking in het verleden.

Verzelfstandiging en privatisering. Gemeentelijk handelen inzake zwemaccommodaties.

### **Vennootschap 100% derden (afstoten)**

Bij exploitanten gaat dit wel op t.o.v. Stichtingen en sportbedrijven, wordt gesteld.

## **4.9 Streven naar een kleine (regievoerende) gemeente**

|                           | <b>Verzelfstandiging</b>               |        |           | <b>Privatisering</b> |                                              |                    |
|---------------------------|----------------------------------------|--------|-----------|----------------------|----------------------------------------------|--------------------|
| Traditioneel gemeentelijk | Intern gemeentelijk beheer uitbesteden | Extern | Stichting | SFN (shared service) | Overlaten Optisport, SFN, Laco risicodragend | Afstoten Laco koop |
| --                        | --                                     | +      | +         | +                    | ++                                           | ++                 |

Zeer goed (++), goed (+), neutraal (+/-), slecht (-), zeer slecht (--)

### **Traditioneel gemeentelijk beheer**

Volgens allen de vorm waarbij de meeste ambtenaren zijn betrokken.

### **Intern gemeentelijk beheer**

Volgens allen zijn hier net zo veel ambtenaren bij betrokken, maar door mandaten hoeven er minder voorstellen door de raad en dat scheelt inzet.

### **Extern verzelfstandigd: vennootschap 100% gemeente**

Als de medewerkers bij de gemeente blijven scheelt het niet zo veel. En mag men externe diensten afnemen of moet men de gemeentelijke diensten blijven afnemen? Dit zorgt voor grote verschillen.

### **Extern verzelfstandigd: stichting**

Bij stichtingen zie je dat er minder ambtenaren bij betrokken worden dan bij gemeentelijke vormen. Ligt er wel aan of de gemeente wordt ingezet voor eigenaren onderhoud. Personeel is niet meer in dienst van de gemeente.

### **Vennootschap 100% derden (shared services))**

Volgens sportfondsen maakt het geen verschil met de overige marktpartijen. Sportfondsen wil graag vaak aan tafel vanwege het maatschappelijk karakter.

### **Vennootschap 100% derden (overlaten)**

Bij exploitanten is dit geen gemeentelijke kerntaak meer, dus klopt.

### **Vennootschap 100% derden (afstoten)**

Klopt helemaal. Wij hebben zo min mogelijk contact en bemoeienis van de gemeente.

## **4.10 Implementatieduur**

Verzelfstandiging en privatisering. Gemeentelijk handelen inzake zwemaccommodaties.

|                           | Verzelfstandiging                      |        |           | Privatisering        |                                              |                    |
|---------------------------|----------------------------------------|--------|-----------|----------------------|----------------------------------------------|--------------------|
| Traditioneel gemeentelijk | Intern gemeentelijk beheer uitbesteden | Extern | Stichting | SFN (shared service) | Overlaten Optisport, SFN, Laco risicodragend | Afstoten Laco koop |
| nvt                       | +/-                                    | +/-    | +/-       | +/-                  | -                                            | -                  |

Zeer goed (++), goed (+), neutraal (+/-), slecht (-), zeer slecht (--)

### **Traditioneel gemeentelijk beheer**

Bij deze vorm is implementatieduur niet van toepassing.

### **Intern gemeentelijk beheer**

Deze vorm wordt steeds minder toegepast

### **Extern verzelfstandigd: vennootschap 100% gemeente**

Is een sneller proces dan aanbesteding

### **Extern verzelfstandigd: stichting**

Neemt best veel tijd in beslag vanwege nieuw management, nieuw bestuur, overgang personeel. Maar is de moeite waard vinden de drie stichtingsmanagers.

### **Vennootschap 100% derden (shared services)**

Kost niet zo veel tijd omdat wij vaak de zittende partij zijn en anders schrijven we in bij aanbestedingen en die duren langer vanwege wettelijke verplichtingen.

### **Vennootschap 100% derden (overlaten)**

De laatste tijd zijn dit aanbestedingen en die duren voor een ieder even lang. Ongunstige ontwikkeling zijn de rechtszaken die komen de branche niet ten goede.

### **Vennootschap 100% derden (afstoten)**

Bij afstoten waren wij vaak de enige partij die aan tafel zat, dus dat kon heel snel gaan. Tegenwoordig zijn er de aanbestedingen die volgens regels moeten verlopen.

## **4.11 Ecologie**

|                           | Verzelfstandiging                        |        |           | Privatisering        |                                              |                    |
|---------------------------|------------------------------------------|--------|-----------|----------------------|----------------------------------------------|--------------------|
| Traditioneel gemeentelijk | Intern gemeentelijk beheer = uitbesteden | Extern | Stichting | SFN (shared service) | Overlaten Optisport, SFN, Laco risicodragend | Afstoten Laco koop |
| -                         | +/-                                      | +      | ++        | +                    | -                                            | +                  |

Zeer goed (++), goed (+), neutraal (+/-), slecht (-), zeer slecht (--)

In het algemeen vindt men de aandacht voor milieu en klimaat nog zeer beperkt.

### **Traditioneel gemeentelijk beheer**

Bij de gemeente komt het er niet van. Zelfs het keurmerk Veilig en Schoon hebben ze niet op orde.

Verzelfstandiging en privatisering. Gemeentelijk handelen inzake zwemaccommodaties.

### **Intern gemeentelijk beheer**

In Eindhoven zijn ze goed bezig, maar dat is het enige voorbeeld dat ik ken.

### **Extern verzelfstandigd: vennootschap 100% gemeente**

Bij investeringen moet het sportbedrijf naar de gemeente. Als het gemeentelijk beleid is, dan doen we mee, anders niet.

### **Extern verzelfstandigd: stichting**

Bij stichtingen worden grote verschillen geconstateerd. De vraag is wie doet het eigenarenonderhoud? Het thema zwembaden beter onderhouden en renoveren, waardoor ze langer dan veertig jaar meegaan, daar ligt de uitdaging om verspilling te voorkomen. De Stichting speelt hier sneller op in, door te schuiven met MOP en renovaties zelf uit MOP te bekostigen. Over vijf jaar is het gebouw afgeschreven, maar door het thema lijkt het nog als nieuw.

### **Vennootschap 100% derden (uitbesteden)**

Sportfondsen ontwikkelt handpalmcomputerprogramma voor veilig en schoon. Heeft het thema hoog op de agenda staan. Alle accommodaties zijn aangesloten op groene stroom. We hebben projecten met reverse osmose en zonnepanelen.

### **Vennootschap 100% derden (overlaten)**

De komende tien jaar zullen de ontwikkelingen niet schokkend zijn, behalve regelapparatuur en afstandsbeheer. Schokkend zou zijn een alternatief voor chloor.

### **Vennootschap 100% derden (afstoten)**

Binnenkort rijdt het hele wagenpark hybride. Als de gemeente iets wil, dan is het als voorwaarde opgenomen in de aanbesteding en wordt afgedwongen door een bankgarantie.

## **4.12 Organisatie**

|                           | <b>Verzelfstandiging</b>                 |        |           | <b>Privatisering</b> |                                              |                    |
|---------------------------|------------------------------------------|--------|-----------|----------------------|----------------------------------------------|--------------------|
| Traditioneel gemeentelijk | Intern gemeentelijk beheer = uitbesteden | Extern | Stichting | SFN (shared service) | Overlaten Optisport, SFN, Laco risicodragend | Afstoten Laco koop |
| -                         | +/-                                      | +      | ++        | +                    | +                                            | +                  |

Zeer goed (++), goed (+), neutraal (+/-), slecht (-), zeer slecht (--)

Het niveau van het management speelt een prominente rol. Belangrijk daarbij is de vraag: Hoeveel vrijheid krijgt het management?

### **Traditioneel gemeentelijk beheer**

Niet slagvaardig door trage besluitvorming. Erg conservatief.

### **Intern gemeentelijk beheer = uitbesteden**

Verzelfstandiging en privatisering. Gemeentelijk handelen inzake zwemaccommodaties.

Bij gemeenten weinig verloop van personeel. Kennis en capaciteit binnen gemeente is vaak uitgehold.

### **Extern verzelfstandigd: vennootschap 100% gemeente**

Vaak een hiërarchische organisatie met lokaal maatschappelijk ondernemerschap.

### **Extern verzelfstandigd: stichting**

De stichtingmanager hoeft zich niet meer aan de gemeentelijk P en O- richtlijnen te houden. Hangt af van de ambitie van de manager.

Het stichtingsbestuur wordt bepaald door het functioneren van mensen.

Een stichting is in principe voor onbepaalde tijd opgericht.

Er is nauwelijks interactie tussen stichtingen onderling.

Voor een stichting is het moeilijk om goede vrijwillige bestuurders te vinden, die bovendien hoofdelijk aansprakelijk zijn.

### **Vennootschap 100% derden (shared services)**

Sportfondsen biedt geen baan, maar een carrière.

### **Vennootschap 100% derden (overlaten)**

Personeel is beter af bij private partij, wordt gesteld. De ontwikkelkansen liggen hoger. Bij private partijen liggen betere carrièrekansen en kan je makkelijker ingezet worden in een naburige accommodatie van dezelfde exploitant.

### **Vennootschap 100% derden (afstoten)**

Wij proberen de medewerkers aan ons te binden. Wij zijn een platte organisatie.

## **4.13 Overzicht van de praktijkbevindingen**

| Het onderzoeksmodel                             | Traditioneel gemeentelijk | Verzelfstandiging                        |                            |                             | Privatisering        |                                                       |                          |
|-------------------------------------------------|---------------------------|------------------------------------------|----------------------------|-----------------------------|----------------------|-------------------------------------------------------|--------------------------|
| Mate van overheidsinvloed                       | 100 %                     | 75 tot 99                                | 60 tot 74                  | 51 tot 60                   | 25 tot 49            | 1 tot 25                                              | 0                        |
|                                                 |                           | Intern Gemeentelijk beheer = uitbesteden | Extern                     | Stichting                   | SFN (shared service) | Overlaten Optisport en SFN risicodragend, Laco overig | Afstoten Laco koop       |
|                                                 |                           | Budgetfinanciering Contractmanagement    | Vennootschap 100% gemeente |                             | De Devel BV          | Vennootschap 100% derden                              | Vennootschap 100% derden |
| Subsidievorm                                    | Variabele bijdrage        | Variabele bijdrage                       | Variabele bijdrage         | Vaste of variabele bijdrage | Variabele bijdrage   | Exploitatie Gelimiteerd Vaste periode                 | Exploitatie + eigendom   |
| Bedrijfsvoering                                 | -                         | -                                        | +                          | +                           | +                    | -                                                     | --                       |
| Ideel maatschappelijke doelstelling             | ++                        | ++                                       | +                          | +                           | +                    | -                                                     | --                       |
| Marktconformiteit/bedrijfsmatig werken          | --                        | -                                        | +                          | +                           | +                    | ++                                                    | ++                       |
| Professionaliteit                               | --                        | -                                        | +/-                        | +/-                         | +                    | ++                                                    | ++                       |
| Politieke/bestuurlijke invloed                  | ++                        | ++                                       | +                          | -                           | +                    | -                                                     | --                       |
| Scheiding verantwoordelijkheden en bevoegdheden | --                        | --                                       | +/-                        | ++                          | ++                   | ++                                                    | ++                       |
| Beperking risico voor de gemeente               | --                        | --                                       | +/-                        | +/-                         | +/-                  | +/-                                                   | +/-                      |

Verzelfstandiging en privatisering. Gemeentelijk handelen inzake zwemaccommodaties.

|                                               |     |     |     |     |     |     |     |
|-----------------------------------------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| Beperking jaarlasten voor de gemeente         | --  | --  | +/- | +   | -   | +/- | +/- |
| Streven naar kleine gemeentelijke organisatie | --  | --  | +   | +   | +   | ++  | ++  |
| Implementatieduur                             | nvt | +/- | +/- | +/- | +/- | -   | -   |
| Ecologie                                      | -   | +/- | +   | ++  | +   | -   | +   |
| Organisatie                                   | -   | +/- | +   | ++  | +   | +   | +   |

Zeer goed (++), goed (+), neutraal (+/-), slecht (-), zeer slecht (--)

De wegingsfactoren zijn van toepassing op het genoemde aspect. De aspecten zelf kunnen niet tegen elkaar worden afgewogen.

## Hoofdstuk 5.0 Conclusies

In dit hoofdstuk worden de conclusies getrokken en antwoord gegeven op de onderzoeksvraag, te weten: “ **Wat zijn de effecten van de verschillende vormen van verzelfstandiging en privatisering op de voor besluitvorming relevante aspecten?**”. De invulling van de tabel op basis van literatuur en praktijk is feitelijk het antwoord op de derde deelvraag, te weten: Hoe ‘scoren’ de verschillende vormen van verzelfstandiging en privatisering op de voor besluitvorming relevante aspecten? Allereerst wordt kort ingegaan op de eerste en tweede deelvraag. Tot slot het antwoord op de onderzoeksvraag: **Wat zijn de effecten van de verschillende vormen van verzelfstandiging en privatisering op de voor besluitvorming relevante aspecten?** In het antwoord is aangegeven wat de sterke en zwakke punten van de verschillende vormen zijn.

### 5.1 Welke vormen van verzelfstandiging en privatisering zijn er?

Hieronder wordt het antwoord gegeven op de eerste deelvraag.

Uit het BMC-model worden de vier juridische vormen, te weten: gemeentelijk beheer, vennootschap 100 % gemeente, Stichting en vennootschap 100 % derden vertaald naar interne- en externe verzelfstandiging en privatisering. Hieraan wordt uit het model Kramer/Louwerse de traditioneel gemeentelijke vorm als uitgangssituatie toegevoegd. Tevens worden de vormen uitbesteden, overlaten en afstoten uit dit model toegevoegd. Omdat Kramer/Louwerse privatisering ziet als onderdeel van verzelfstandiging wordt uitbesteden gezien als vorm van interne verzelfstandiging. De vorm “shared services” wordt als gevolg van de praktijkinterviews toegevoegd als vorm van privatisering. Het totaal komt daarmee op: zeven vormen, waarvan drie vormen van verzelfstandiging en drie vormen van privatisering, te weten:

- traditioneel gemeentelijk beheer

#### Verzelfstandiging

- Intern gemeentelijk beheer is uitbesteden, zoals contractmanagement
- Externe verzelfstandiging, vennootschap 100 % gemeente
- Externe verzelfstandiging, Stichting

#### Privatisering

- Shared services
- Overlaten
- Afstoten

### 5.2 Welke aspecten zijn relevant voor de besluitvorming over verzelfstandiging en privatisering van zwemaccommodaties?

Verzelfstandiging en privatisering. Gemeentelijk handelen inzake zwemaccommodaties.

Hieronder wordt het antwoord gegeven op de tweede deelvraag.

Uit het BMC-model zijn acht aspecten gevonden. Het model Kramer/Louwerse gaat uit van vier aspecten, waarvan er drie al in het eerste model zijn toegepast. Het aspect implementatieduur wordt dus toegevoegd. Westerbeek voegt hieraan toe het milieu, wat in dit onderzoek geschaard wordt onder ecologie. Tenslotte wordt in de praktijkinterviews aangegeven dat bedrijfsvoering en organisatie belangrijke overwegingen dienen te zijn. Het totaal komt daarmee op twaalf aspecten, te weten:

- Bedrijfsvoering
- Ideëel maatschappelijke doelstelling
- Marktconformiteit/bedrijfsmatig werken
- Professionaliteit
- Politiek/bestuurlijke invloed
- Scheiding verantwoordelijkheden en bevoegdheden
- Beperking risico voor de gemeente
- Beperking jaarlasten voor de gemeente
- Streven naar kleine gemeentelijke organisatie
- Implementatieduur
- Ecologie
- Organisatie

### 5.3 Hoe 'scoren' de verschillende vormen van verzelfstandiging en privatisering op de voor besluitvorming relevante aspecten?

Hieronder wordt, achtereenvolgens per aspect, antwoord gegeven op de derde deelvraag.

#### 5.3.1 Bedrijfsvoering

|                           | Verzelfstandiging                        |        |           | Privatisering                    |                                              |                    |
|---------------------------|------------------------------------------|--------|-----------|----------------------------------|----------------------------------------------|--------------------|
| Traditioneel gemeentelijk | Intern gemeentelijk beheer = uitbesteden | Extern | Stichting | Uitbesteden SFN (shared service) | Overlaten Optisport, SFN, Laco risicodragend | Afstoten Laco koop |
| -                         | +                                        | +      | ++        | +                                | -                                            | -                  |

Zeer goed (++), goed (+), neutraal (+/-), slecht (-), zeer slecht (--)

De stichting springt er uit, maar er zijn grote verschillen onder de stichtingen. Uitbesteden, externe verzelfstandiging en shared service doen het goed. Overlaten en afstoten gaan voor de winst en geven hieraan de voorkeur t.o.v. een goede bedrijfsvoering, al hoewel er wel verschillen onderling zijn. Traditioneel gemeentelijk doet het slecht.

#### 5.3.2 Ideëel maatschappelijke doelstelling

|  | Verzelfstandiging | Privatisering |
|--|-------------------|---------------|
|--|-------------------|---------------|

|                           |                            |        |           |                                  |                                              |                    |
|---------------------------|----------------------------|--------|-----------|----------------------------------|----------------------------------------------|--------------------|
| Traditioneel gemeentelijk | Intern gemeentelijk beheer | Extern | Stichting | Uitbesteden SFN (shared service) | Overlaten Optisport, SFN, Laco risicodragend | Afstoten Laco koop |
| +                         | +                          | +      | +         | +                                | -                                            | -                  |

Zeer goed (++), goed (+), neutraal (+/-), slecht (-), zeer slecht (--)

Van nature zal het streven naar de realisatie van de maatschappelijke doelstelling het minst zijn bij de vaste subsidiebijdrage vormen, waar het streven naar winstmaximalisatie primair gesteld wordt. De stichting kan zich met maatschappelijke ambities prima onderscheiden ondanks de vaste bijdrage. De gemeentelijke vormen en de verzelfstandigingen en shared services doen het goed. Overlaten en afstoten zijn slecht in het realiseren van maatschappelijk doelstellingen.

### 5.3.3 Marktconformiteit

|                           | Verzelfstandiging                      |        |           | Privatisering        |                                              |                    |
|---------------------------|----------------------------------------|--------|-----------|----------------------|----------------------------------------------|--------------------|
| Traditioneel gemeentelijk | Intern gemeentelijk beheer uitbesteden | Extern | Stichting | SFN (shared service) | Overlaten Optisport, SFN, Laco risicodragend | Afstoten Laco koop |
| --                        | -                                      | +      | +         | +                    | +                                            | +                  |

Zeer goed (++), goed (+), neutraal (+/-), slecht (-), zeer slecht (--)

Een gemeentelijke afdeling is in de regel minder geschikt voor het ondernemen van marktconforme activiteiten. De afdeling is immers onderhevig aan bestuurlijk toezicht van de gemeente, waarbij vaak politieke doelstellingen de boventoon voeren.

Er is geen automatische prikkel voor het maken van winst, aangezien dit kan resulteren in een vermindering van de middelen die vanuit de gemeentebegroting beschikbaar worden gesteld of in een terugsluizing van deze middelen naar de algemene middelen.

Omdat bij stichtingen de subsidie niet werd geïndexeerd, moest men vaak creatieve oplossingen verzinnen om de financiële taakstelling te halen. Hier zijn goede voorbeelden van marktwerking. Er zijn echter ook minder goede voorbeelden te noemen. De marktpartijen passen op de winkel omdat het aanbiedingsbedrag vaak voldoende mogelijkheden biedt om zelf winst te maken. Mocht dit niet zo zijn, dan wordt er aan de bedrijfsvoeringknoppen gedraaid.

### 5.3.4 Professionaliteit

|                           | Verzelfstandiging                      |        |           | Privatisering        |                                              |                    |
|---------------------------|----------------------------------------|--------|-----------|----------------------|----------------------------------------------|--------------------|
| Traditioneel gemeentelijk | Intern gemeentelijk beheer uitbesteden | Extern | Stichting | SFN (shared service) | Overlaten Optisport, SFN, Laco risicodragend | Afstoten Laco koop |
| --                        | -                                      | +/-    | +/-       | +                    | ++                                           | ++                 |

Zeer goed (++), goed (+), neutraal (+/-), slecht (-), zeer slecht (--)

Private partijen worden professioneel geleid, maar hebben wel hun eigen belangen. De private partij kan bovendien flexibel en slagvaardig inspelen op de wensen van de gebruiker en de ontwikkelingen die de markt biedt. Daartoe zal een organisatie een bepaalde zelfstandigheid moeten hebben en voldoende deskundigheid in huis moeten hebben. Bij stichtingen en verzelfstandigingen komen ook goede voorbeelden voor.

### 5.3.5 Politieke invloed

|                           | Verzelfstandiging                      |        |           | Privatisering        |                                              |                    |
|---------------------------|----------------------------------------|--------|-----------|----------------------|----------------------------------------------|--------------------|
| Traditioneel gemeentelijk | Intern gemeentelijk beheer uitbesteden | Extern | Stichting | SFN (shared service) | Overlaten Optisport, SFN, Laco risicodragend | Afstoten Laco koop |
| ++                        | ++                                     | +      | -         | +                    | -                                            | --                 |

Zeer goed (++), goed (+), neutraal (+/-), slecht (-), zeer slecht (--)

De varianten van een eigen afdeling en de vennootschap waarbij de gemeente 100% eigenaar is voldoen hier het meest aan. Deze invloed is uit andere perspectieven bezien bijzonder ongewenst.

### 5.3.6 Scheiding van verantwoordelijkheden en bevoegdheden

|                           | Verzelfstandiging                      |        |           | Privatisering        |                                              |                    |
|---------------------------|----------------------------------------|--------|-----------|----------------------|----------------------------------------------|--------------------|
| Traditioneel gemeentelijk | Intern gemeentelijk beheer uitbesteden | Extern | Stichting | SFN (shared service) | Overlaten Optisport, SFN, Laco risicodragend | Afstoten Laco koop |
| --                        | --                                     | +/-    | ++        | ++                   | ++                                           | ++                 |

Zeer goed (++), goed (+), neutraal (+/-), slecht (-), zeer slecht (--)

Scheiding van verantwoordelijkheden en bevoegdheden leidt ertoe dat de politiek / het college de beheersorganisatie niet aanstuurt. Er is dan geen pettenprobleem en het voorkomt dat het college betrokken is bij een bedrijf dat het soms zelf moet corrigeren. Uiteraard staat deze wens haaks op de wens van politieke invloed. Stichting en private partijen komen hier het best naar voren.

### 5.3.7 Beperking van het risico voor de gemeente

|                           | Verzelfstandiging                      |        |           | Privatisering        |                                              |                    |
|---------------------------|----------------------------------------|--------|-----------|----------------------|----------------------------------------------|--------------------|
| Traditioneel gemeentelijk | Intern gemeentelijk beheer uitbesteden | Extern | Stichting | SFN (shared service) | Overlaten Optisport, SFN, Laco risicodragend | Afstoten Laco koop |
| +/-                       | +/-                                    | +/-    | +/-       | +/-                  | +/-                                          | +/-                |

Zeer goed (++), goed (+), neutraal (+/-), slecht (-), zeer slecht (--)

Verzelfstandiging en privatisering. Gemeentelijk handelen inzake zwemaccommodaties.

Van belang is het risico dat de gemeente loopt bij een faillissement of vrijwillige opheffing van de beheers- of exploitatieorganisatie. In hoeverre kunnen bijvoorbeeld schuldeisers zich verhalen op het vermogen van de gemeente? Overigens zal bij een faillissement in alle gevallen sprake zijn van kapitaalvernietiging. Dit zal de gemeente dus niet snel toestaan en dus op de een of andere manier in financiële zin bijspringen. Dit maakt alle opties nagenoeg gelijkwaardig.

### 5.3.8 Beperking van de jaarlasten voor de gemeente

|                           | Verzelfstandiging                      |        |           | Privatisering        |                                              |                    |
|---------------------------|----------------------------------------|--------|-----------|----------------------|----------------------------------------------|--------------------|
| Traditioneel gemeentelijk | Intern gemeentelijk beheer uitbesteden | Extern | Stichting | SFN (shared service) | Overlaten Optisport, SFN, Laco risicodragend | Afstoten Laco koop |
| --                        | -                                      | +/-    | +         | -                    | +/-                                          | +/-                |

Zeer goed (++), goed (+), neutraal (+/-), slecht (-), zeer slecht (--)

Bij privatisering zal de exploitant worden beoordeeld t.o.v. de vorige organisatie. Vaak was dat een traditioneel- gemeentelijke organisatie, waarbij gemeentelijke kosten werden doorbelast die geen relatie met de exploitatie hadden. In dat geval worden de jaarlasten beperkt voor de gemeente als de exploitant de transactiekosten kan compenseren met minder personeelskosten en andere omschreven voorwaarden, zoals maximalisering onderhoudsfonds en buitenproportionele kostenstijgingen en wettelijke bepalingen uitgezonderd. Vaak wordt de exploitatie na aanbesteding niet goedkoper, maar zelfs duurder door achterstallig onderhoud. De gemeente hanteert namelijk een andere rekensystematiek inzake groot onderhoud. Indien men de exploitaties vergelijkbaar maakt dan doen de stichtingen het beter in prijs/kwaliteit, mits het management zich daar voor inzet en voldoende ruimte krijgt van een deskundig bestuur op afstand.

### 5.3.9 Streven naar een kleine (regievoerende) gemeente

|                           | Verzelfstandiging                      |        |           | Privatisering        |                                              |                    |
|---------------------------|----------------------------------------|--------|-----------|----------------------|----------------------------------------------|--------------------|
| Traditioneel gemeentelijk | Intern gemeentelijk beheer uitbesteden | Extern | Stichting | SFN (shared service) | Overlaten Optisport, SFN, Laco risicodragend | Afstoten Laco koop |
| --                        | --                                     | +      | +         | +                    | ++                                           | ++                 |

Zeer goed (++), goed (+), neutraal (+/-), slecht (-), zeer slecht (--)

De gemeente streeft naar een kleine hoogwaardige organisatie die vooral de regie voert. Daar past het op afstand zetten van dit werkveld bij. De optie van een eigen uitvoerende afdeling is dan ook geen acceptabele optie. De beste optie is in dit kader de vennootschap waarbij een derde 100% eigenaar is. De extern gemeentelijke BV en de stichting en shared services volgen daarna.

### 5.3.10 Implementatieduur

Verzelfstandiging en privatisering. Gemeentelijk handelen inzake zwemaccommodaties.

|                           | Verzelfstandiging                      |        |           | Privatisering        |                                              |                    |
|---------------------------|----------------------------------------|--------|-----------|----------------------|----------------------------------------------|--------------------|
| Traditioneel gemeentelijk | Intern gemeentelijk beheer uitbesteden | Extern | Stichting | SFN (shared service) | Overlaten Optisport, SFN, Laco risicodragend | Afstoten Laco koop |
| nvt                       | +/-                                    | -      | -         | -                    | -                                            | -                  |

Zeer goed (++), goed (+), neutraal (+/-), slecht (-), zeer slecht (--)

De intern gemeentelijke vorm scoort neutraal. Alle andere vormen scoren slecht. Daar wordt mee bedoeld dat de procedure erg veel tijd in beslag neemt. Het gevolg is dat gedurende het besluitvormingstraject investeringen en onderhoud vaak worden uitgesteld. Tevens leeft het personeel in onzekerheid over de toekomst.

### 5.3.11 Ecologie

|                           | Verzelfstandiging                        |        |           | Privatisering        |                                              |                    |
|---------------------------|------------------------------------------|--------|-----------|----------------------|----------------------------------------------|--------------------|
| Traditioneel gemeentelijk | Intern gemeentelijk beheer = uitbesteden | Extern | Stichting | SFN (shared service) | Overlaten Optisport, SFN, Laco risicodragend | Afstoten Laco koop |
| -                         | +/-                                      | +      | ++        | +                    | -                                            | +                  |

Zeer goed (++), goed (+), neutraal (+/-), slecht (-), zeer slecht (--)

De aandacht voor ecologie begint zich te ontwikkelen. Een aantal gemeenten en stichtingen willen zich hiermee onderscheiden. De private partijen schenken er alleen aandacht aan als in de overeenkomst voorwaarden zijn opgenomen. De gemeenten lopen achter de feiten aan. De private partijen ondernemen uit zichzelf alleen actie vanuit de kosten- baten analyse. Bij een stichting zie je wel initiatieven die echter vaak op zich zelf blijven omdat stichtingen vaak plaatselijk opereren en hun plaatselijke belangen prevaleren.

### 5.3.12 Organisatie

|                           | Verzelfstandiging                        |        |           | Privatisering        |                                              |                    |
|---------------------------|------------------------------------------|--------|-----------|----------------------|----------------------------------------------|--------------------|
| Traditioneel gemeentelijk | Intern gemeentelijk beheer = uitbesteden | Extern | Stichting | SFN (shared service) | Overlaten Optisport, SFN, Laco risicodragend | Afstoten Laco koop |
| -                         | +/-                                      | +      | ++        | +                    | +                                            | +                  |

Zeer goed (++), goed (+), neutraal (+/-), slecht (-), zeer slecht (--)

De overgang van een gemeentelijke structuur naar een verzelfstandigde of geprivatiseerde structuur heeft een grote invloed op de medewerkers. Het gebrek aan communicatie en betrokkenheid bij de besluitvorming is er de oorzaak van dat er onrust kan ontstaan. Daarnaast vraagt de procedure van aanbesteding en/of verzelfstandiging en privatisering de nodige aandacht van het management, waardoor men minder op de werkvloer aanwezig kan zijn en hierdoor vaak onbewust ook minder communiceert.

Bij de private partijen verzorgt men opleidingen uit kosten- baten- overwegingen. De marktpartijen kennen wel verloop in tegenstelling tot een gemeente waar weinig verloop is. Het vakinhoudelijke is bij de marktpartijen goed geregeld en bij de stichtingen en plaatselijke BV's en sportbedrijven afhankelijk van het management en het te volgen beleid. Bij deze vormen komen goede maar ook minder goede voorbeelden voor. De gemeente heeft geen belang om de medewerkers regelmatig bij te scholen, behoudens de wettelijk bepaalde, zoals EHBO en BHV en lifeguard. Bij de gemeente heeft men het gevoel er bij te hangen. Bij de private partijen is de basis het gastheerschap. In trainingen wordt hier frequent aandacht aan besteed. Het gevolg is dat ook de onderlinge communicatie vaak verbeterd omdat men heeft geleerd de gast aan te spreken op het gedrag. Bij stichtingen zijn ook goede voorbeelden voorhanden. Bij sportbedrijven is het iets minder.

### 5.3.13 Overzicht conclusies na samenvoegen theorie en praktijk

| Het onderzoeksmodel                             | Traditioneel gemeentelijk | Verzelfstandiging                        |                            |                             | Privatisering        |                                                       |                          |
|-------------------------------------------------|---------------------------|------------------------------------------|----------------------------|-----------------------------|----------------------|-------------------------------------------------------|--------------------------|
|                                                 |                           | 99 tot 75 indicatief                     | 74 tot 60 indicatief       | 60 tot 51 indicatief        | 49 tot 25 indicatief | 25 tot 1 indicatief                                   | 0                        |
| Mate van overheidsinvloed                       | 100 %                     | Intern Gemeentelijk beheer = uitbesteden | Extern                     | Stichting                   | SFN (shared service) | Overlaten Optisport en SFN risicodragend, Laco overig | Afstoten Laco koop       |
|                                                 |                           | Budgetfinanciering Contractmanagement    | Vennootschap 100% gemeente |                             | De Devel BV          | Vennootschap 100% derden                              | Vennootschap 100% derden |
| Subsidievorm                                    | Variabele bijdrage        | Variabele bijdrage                       | Variabele bijdrage         | Vaste of variabele bijdrage | Variabele bijdrage   | Exploitatie Gelimiteerd Vaste periode                 | Exploitatie + eigendom   |
| Bedrijfsvoering                                 | -                         | +                                        | +                          | +                           | +                    | -                                                     | -                        |
| Ideel maatschappelijke doelstelling             | +                         | +                                        | +                          | +                           | +                    | -                                                     | -                        |
| Marktconformiteit/bedrijfsmatig werken          | --                        | -                                        | +                          | +                           | +                    | +                                                     | +                        |
| Professionaliteit                               | --                        | -                                        | +/-                        | +/-                         | +                    | ++                                                    | ++                       |
| Politieke/bestuurlijke invloed                  | ++                        | ++                                       | +                          | -                           | +                    | -                                                     | --                       |
| Scheiding verantwoordelijkheden en bevoegdheden | --                        | --                                       | +/-                        | ++                          | ++                   | ++                                                    | ++                       |
| Beperking risico voor de gemeente               | +/-                       | +/-                                      | +/-                        | +/-                         | +/-                  | +/-                                                   | +/-                      |
| Beperking jaarlasten voor de gemeente           | --                        | --                                       | +/-                        | +                           | -                    | +/-                                                   | +/-                      |
| Streven naar kleine gemeentelijke organisatie   | --                        | --                                       | +                          | +                           | +                    | ++                                                    | ++                       |
| Implementatieduur                               | nvt                       | +/-                                      | -                          | -                           | -                    | -                                                     | -                        |
| Ecologie                                        | -                         | +/-                                      | +                          | ++                          | +                    | -                                                     | +                        |
| Organisatie                                     | -                         | +/-                                      | +                          | ++                          | +                    | +                                                     | +                        |

Zeer goed (++), goed (+), neutraal (+/-), slecht (-), zeer slecht (--)

De wegingsfactoren zijn van toepassing op de genoemde aspecten. De aspecten zelf kunnen niet tegen elkaar worden afgewogen.

### 5.4 Wat zijn de effecten van de verschillende vormen van verzelfstandiging en privatisering op de voor besluitvorming relevante aspecten?

Hieronder wordt het antwoord gegeven op deze vraag. Aangegeven wordt wat de sterke en zwakke punten van de verschillende vormen zijn.

Privatisering scoort enerzijds goed op professionaliteit, scheiding van verantwoordelijkheden en bevoegdheden en streven naar een kleine gemeentelijke organisatie. Anderzijds scoren bedrijfsvoering, ideëel maatschappelijke doelstellingen en politieke/bestuurlijke invloed laag in dit model.

Verzelfstandiging scoort enerzijds goed op bedrijfsvoering, ideëel maatschappelijke doelstellingen en politiek/bestuurlijke invloed. Anderzijds scoren scheiding van verantwoordelijkheden en streven naar een kleine gemeentelijke organisatie minder. Op marktconformiteit doet de externe verzelfstandiging niet onder voor de private partijen. Het beperken van het risico voor de gemeente is, vanwege het maatschappelijke en voorwaardenscheppende karakter schijn. Bij het beperken van de jaarlasten voor de gemeente doen alle vormen niet voor elkaar onder. Een positieve uitzondering kan de Stichtingsvorm zijn, maar dan moet aan alle randvoorwaarden zijn voldaan, zoals goed bestuur op afstand, slagvaardig management, serviceverlenend personeel een open cultuur en een focus op lange termijn.

Dit betekent dat als de politiek kiest voor dit model en het bevalt niet, er niet terug gekrabbeld kan worden. De keuze is aan de gemeenteraad.

### **Conclusies generaliseerbaar voor andere gemeentelijke (sport) accommodaties**

De conclusies zijn geënt op het verzelfstandigen en privatiseren van taken en activiteiten van openbare zwemaccommodaties die een subsidierelatie hebben met de lokale overheid. Tijdens de interviews is gebleken dat zwemaccommodaties vaak onderdeel uitmaken van multifunctionele accommodaties, zoals sporthallen, ijs – en atletiekbanen en voetbalvelden en andere accommodaties, zoals dorpshuizen en theaters die onder dezelfde organisatiestructuur en subsidieovereenkomst vallen. In deze specifieke omstandigheden zijn de conclusies uit dit onderzoek ook op de overige gemeentelijke taken en activiteiten die de gemeente wil verzelfstandigen en privatiseren toepasbaar.

## Hoofdstuk 6.0 Aanbevelingen

Als u als gemeente gaat aanbesteden of voornemens bent om te verzelfstandigen of privatiseren, is het aan te bevelen eerst beheer, exploitatie en bedrijfsvoering van het huidige zwembad zorgvuldig in kaart te brengen, de zogenaamde nulmeting. Hierdoor ontstaat naast het omschrijven van het kwaliteitsniveau van de organisatie in al zijn facetten, tevens inzicht naar de verbetering van beheer, exploitatie en bedrijfsvoering.

U kunt dan als rode draad een fase inlassen om deze verbeteringen nog onder de huidige exploitatievorm gerealiseerd te krijgen met behulp van een interim manager. U bereikt hiermee dat tijdens de lange periode van besluitvorming en aanbesteding de focus op de exploitatie blijft en medewerkers gemotiveerd blijven.

Psychologisch is het heel belangrijk dat de medewerkers zelf de kans krijgen eventuele verbeteringen te realiseren, waardoor ze als het ware op hun vakmanschap worden aangesproken.

Besluit u dan toch te verzelfstandigen of privatiseren dan bent u in staat om de aanbiedingen niet alleen op prijs te vergelijken maar ook op de inhoud te toetsen.

### Bedrijfsvoering

De gemeente kan geen bestuurlijke invloed uitoefenen op een private partij. Als u dat wel wilt dient dit in de overeenkomst opgenomen te worden. Besef wel dat dit gehandhaafd moet worden. Laat externe partijen verplicht deelnemen aan onafhankelijke financiële en kwaliteitsbenchmarks en bespreek de resultaten jaarlijks.

### Ideële maatschappelijke doelstellingen

Bij alle vormen zou de opdrachtgever, te weten de gemeente, de te verwezenlijken maatschappelijke doelstellingen in een overeenkomst moeten omschrijven. De behaalde doelstellingen jaarlijks moeten evalueren en regelmatig bijstellen. Het halen van doelstellingen dient te worden beloont.

### Marktconformiteit

Beloon partijen voor het binnen halen van meer bezoekers. Door projecten te organiseren kan men extra geld voor de onderneming creëren.

### Professionaliteit

Ondersteun een stichting met het om de vier jaar werven van nieuwe bestuursleden. Besef dat marktpartijen professioneel zijn, maar wel andere belangen hebben. Ze houden zich netjes aan de afspraken. Maar heeft de gemeente alle afspraken wel in de overeenkomst gezet?

**Verzelfstandiging en privatisering. Gemeentelijk handelen inzake zwemaccommodaties.**

#### Politieke invloed

Houdt er rekening mee dat gedurende de rit de marktpartij zijn eigen belangen zal afwegen. Ad hoc sturen is er niet meer bij. Je dient dus eigenlijk tien jaar vooruit te kijken.

#### Scheiding verantwoordelijkheden

Geen aanbeveling

#### Beperking risico

Dit is schijn, tenzij de gemeente bereid is de plaatselijke exploitatie BV failliet te laten gaan. Neem voorwaarden op tegen vervreemding bij overeenkomsten met private partijen. Laat bij afstoten een jaar voor het beëindigen van de overeenkomst de gronden en gebouwen weer terugvloeien naar de gemeente.

#### Beperking jaarlasten

Bij private partijen is de winst meestal voor de private partij, tenzij anders omschreven in de overeenkomst. De management kosten, risico fee en management fee is dan al door de holding aan de plaatselijke BV doorbelast.

#### Streven naar kleine gemeentelijke organisatie.

Beperk de inzet van ambtenaren uitsluitend tot regie. Streef naar maximale beïnvloeding van beheer, exploitatie en bedrijfsvoering door de verzelfstandigde organisatie en bedenk dat de geprivatiseerde partijen andere belangen hebben.

#### Implementatieduur

Formeer een projectteam met betrokkenen uit alle geledingen. Een aanbesteding of het werven van een bestuur of een slagvaardige manager/directeur kan soms de moeite van het wachten waard zijn.

#### Ecologie

Omschrijf de doelstellingen op dit vlak en beloon de organisatie voor behaalde prestaties.

#### Organisatie

Als u het belangrijk vindt om bijvoorbeeld een full time vestigingsmanager met lokale betrokkenheid te hebben neem dit dan op in de voorwaarden voor de overeenkomst. Als de deal eenmaal gesloten is bent u te laat.

Kortom weeg alle aspecten af. Omschrijf de huidige situatie. Omschrijf de te verwachten prestaties per jaar en beloon excellente prestaties.

### **Gebruikte afkortingen**

|       |                                          |
|-------|------------------------------------------|
| Blz.  | bladzijde                                |
| BV    | besloten vennootschap                    |
| BTW   | Belasting Toegevoegde Waarde             |
| CAO   | Collectieve Arbeid Overeenkomst          |
| CBS   | centraal bureau voor de statistiek       |
| EMVA  | Economisch Meest Voordelige Aanbieding   |
| EMVI  | Economisch Meest Voordelige Inschrijving |
| EU    | Europese Unie                            |
| F     | gulden                                   |
| NV    | naamloze vennootschap                    |
| NZO   | Nationaal Zwembad Onderzoek              |
| OR    | ondernemingsraad                         |
| MVO   | maatschappelijk verantwoord ondernemen   |
| PPS   | publiek-private samenwerking             |
| PvE   | Programma van Eisen                      |
| PVT   | personeelsvertegenwoordiging             |
| Vgl.  | volgens                                  |
| VNG   | Vereniging Nederlandse Gemeenten         |
| WO II | tweede wereldoorlog                      |
| ZBO   | zelfstandige bestuursorganisatie         |

## **Literatuur – en bronvermelding**

### **Boeken en rapporten**

- Aansturen van verzelfstandigde organisaties, Peter Plug, Ronald Timmerman en Annelies Dekker 2004
- Basisboek kwalitatief onderzoek, Baarda, de Goede en Teunissen, tweede druk
- Bij het scheiden van de markt Symbiose en antibiose in publiek-private relaties, Dr. TH.W.A. Camps 2001
- Handboek sportmanagementinformatie. Landelijke contactraad
- Landelijke contactraad. De zwembaden in het jaar 2007.
- Nationaal zwembad onderzoek 2002. Flikweert Leisure consultants
- Management van sportaccommodaties en –evenementen. Westerbeek, Smit, Turner, Emery, Green, van Leeuwen en Rubingh
- Raadsvoorstel voortgang verzelfstandiging zwembaden Zwolle 1994
  
- Sturing van marktwerking, P. Plug,
- Vorm van beheer voor het nieuw te realiseren zwembad(en)
- Privatisering en commercialisering van sportaccommodaties Ligtenbarg, M.
- Principekeuze toekomstige beheersvorm Zoetermeerse zwembaden
- Zwembad octopus: stappen naar een risicoarme exploitatie.

### **Artikelen uit kranten en vaktijdschriften**

Wagemaker, W. (1994) Spel en sport nummer 3, interview  
Coppes, P. v d Ven, F. Spel en sport nummer 3, interview  
Hoogewerf, K. Spel en sport nummer 3, onderzoek lokale overheden en sportbeleid  
Kramer, D. Louwerse, P. Privatiseren, waar zijn wij nou mee bezig ...?  
Monsterman, M., Sport acom, Privatisering sportaccommodaties vergt zorgvuldige voorbereiding, 2003 - 6

### **Overige bronnen**

- Optisport waterland. Persbericht. Versnelde groei Optisport door overname Sportijn, oktober 2007
- Timmerman, A. (2008). Presentatie PPS constructies in zwembaden Nationaal Zwembad Congres VSG 2008
- Laco. De sportieve wereld van Laco.

## Websites

- Algemene rekenkamer. <http://www.rekenkamer.nl/9282000/d/ha2g073g.pdf>
- [www.almerevandaag.nl/nieuws/almere/article2922186.ece](http://www.almerevandaag.nl/nieuws/almere/article2922186.ece) - 75k - Zwembaden dicht na faillissement - Almere - Almere *Vandaag 10 jan 2008*
- [www.destentor.nl/regio/lochem/2454403/Zorgen-over-failliet-Sportfondsen.ece?](http://www.destentor.nl/regio/lochem/2454403/Zorgen-over-failliet-Sportfondsen.ece?)
- DC Leisure Management Limited. [www.dcleisure.co.uk](http://www.dcleisure.co.uk)
- Drijver en Partners organisatie advies. [www.drijver-en-partners.nl/](http://www.drijver-en-partners.nl/) - 16k
- Grontmij marktplan. [www.grontmijmarktplan.nl/](http://www.grontmijmarktplan.nl/) - 30k  
[www.heemstede.nl/Documenten%20overig/Rekenkamer/Rapport%20optisport%20rekenkamer.pdf](http://www.heemstede.nl/Documenten%20overig/Rekenkamer/Rapport%20optisport%20rekenkamer.pdf) -
- Laco International. [www.laco.eu](http://www.laco.eu)
- Leisure connection. [www.leisureconnection.co.uk](http://www.leisureconnection.co.uk)
- NPZ/NRZ. [www.npz-nrz.nl/](http://www.npz-nrz.nl/) - 20k
- Optisport. [www.optisport.nl](http://www.optisport.nl)
- Parkwood Leisure. [www.leisure-centre.com](http://www.leisure-centre.com)
- Sportfondsen Nederland N.V. [www.sportfondsen.nl](http://www.sportfondsen.nl)
- Synarchis adviesbureau. [www.synarchis.nl/](http://www.synarchis.nl/) - 4k  
[http://www.borne.tctubantia.nl/borne/266002/zwembad\\_weer\\_in\\_handen\\_borne?h=wooldrik](http://www.borne.tctubantia.nl/borne/266002/zwembad_weer_in_handen_borne?h=wooldrik)

## Interviews met:

- Andre Timmerman, directeur Drijver en Partners, Rotterdam (adviesbureau)
- Anton Robers, productmanager Grontmij/Marktplan, Houten (adviesbureau)
- Bert Lavrijsen, directeur Laco International, Hilvarenbeek (exploitant)
- Drs. Ing. Marcel Noorduis, Director Real Estate Advisory, Rotterdam (expert)
- Drs. Rene Komduur, adviseur/eigenaar Synarchis Adviesgroep, Hardinxveld Giessendam (adviesbureau)
- Eduard Leurs, plv. projectleider Sportboulevard en manager Aquapulca, Dordrecht (manager)
- Frank Holterhues, directeur De Hoge Devel, Zwijndrecht (manager)
- Gijs den Hartog, algemeen directeur Optisport, Gorinchem (exploitant)
- Hans Meijer, directeur Hanzebad en Aa bad, Zwolle (manager)
- Jan Evert Veer, voormalig operationeel directeur Optisport, (expert)
- Peter Wielaart, directeur de Boetzelaer, Monster (manager)
- Rin Sjoerd Zijlstra, voormalig adviseur, Utrecht (expert)

Verzelfstandiging en privatisering. Gemeentelijk handelen inzake zwemaccommodaties.

- Robert Hooghiemstra, manager contractbeheer Sportfondsen Nederland N.V., Amsterdam (exploitant)
- Ronald ter Hoeven MBA, directeur Nationaal Platform Zwembaden/NRZ, Driebergen (expert)
- Twan Theelen, directeur/bestuurder Stichting Ridderkerk Sport, Ridderkerk (manager)