

Inhoudsopgave

1. Getekende offerte onderzoek zwembad It Paradyske door Synarchis	2
3. E-mail benodigde informatie onderzoek It Paradyske	10
4. Zwemwater in Noardeast-Fryslân - een overzicht van vraag en aanbod	12
5. e-mail notitie eerste bijeenkomst exploitatievormen It Paradyske	36
6. notitie exploitatievormen Noardeast-Fryslan	37
7. bijlage 1 - samenvatting	48
8. Notitie voor tweede bijeenkomst exploitatievormen	49



Offerte

Toekomstperspectief openluchtwembad It Paradyske

Gemeente Noardeast-Fryslân

15 oktober 2025

Inhoudsopgave

1.	Situatieschets en vraagstelling	2
1.1	Aanleiding en opdracht	2
1.2	Meerwaarde Synarchis	2
2.	Plan van aanpak	3
2.1	Start van het onderzoek	3
2.2	Maatschappelijke waarde	3
2.3	Exploitatievormen	3
2.4	Rapportage	4
3.	Projectorganisatie, planning en budget	5
3.1	Projectorganisatie	5
3.2	Planning	5
3.3	Budget	5
4.	Tot slot	6

1. Situatieschets en vraagstelling

1.1 Aanleiding en opdracht

De gemeente Noardeast-Fryslân heeft circa 46.000 inwoners en beschikt over meerdere zwembaden, waaronder It Paradyske in Kollum. Dit openluchtzwembad bestaat onder meer uit een wedstrijdbad, een recreatiebad, een peuterbad, een ligweide en een horecavoorziening. Het zwembad wordt geëxploiteerd door Optisport, waarmee een beheer- en exploitatieovereenkomst en een erfpachtovereenkomst is gesloten. Beide overeenkomsten lopen over niet al te lange tijd af en de gemeente is voornemens om ze op te zeggen.

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

1. In hoeverre heeft het zwembad bestaansrecht?

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

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

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

1.2 Meerwaarde Synarchis

Synarchis is in 2007 opgericht door vier bevoegen adviseurs en projectleiders, die hun sporen met betrekking tot exploitatie-technische en bouwkundige advisering en projectleiding in het maatschappelijk domein op dat moment bij verschillende adviesbureaus al ruimschoots hadden verdiend. Sindsdien is het bureau uitgegroeid tot een enthousiaste groep van 34 professionals, die inmiddels meer dan 250 gemeenten van dienst zijn geweest met onder meer onderzoeken naar exploitatievormen, onderzoeken over het bestaansrecht van accommodaties, capaciteitsonderzoeken, financiële exploitatiedoorlichtingen, behoefte- en haalbaarheidsonderzoeken, kostenramingen, het opstellen van Programma's van Eisen, het begeleiden van aanbestedingen en het begeleiden van ontwerp- en realisatietrajecten. Dit doen zij altijd binnen het maatschappelijke werkveld en specifiek in het sportdomein.

Synarchis onderscheidt zich door:

- volstrekte onafhankelijkheid: het bureau heeft geen enkel belang of betrokkenheid bij exploitanten, architecten of aannemers van sportaccommodaties. Synarchis is een adviesbureau dat uitsluitend namens haar opdrachtgevers (veelal lokale overheden) optreedt en aan hen advies uitbrengt;
- een unieke propositie in Nederland: het bureau beschikt zowel over hoogwaardige exploitatie technische als bouwkundige (onderhoud, energie) kennis op het gebied van sportaccommodaties. Dit was voor de oprichters vanaf het begin de belangrijkste legitimatie van het bureau en blijkt in de praktijk bij (vrijwel) alle projecten onontbeerlijk te zijn.

Synarchis is derhalve prima in staat om in de behoefte van de gemeente Noardeast-Fryslân te voorzien. In de afgelopen jaren heeft het bureau onderzoeken op het gebied van het bestaansrecht van zwembaden en/of exploitatievormen uitgevoerd in onder meer de gemeenten Altena, De Ronde Venen, Geertruidenberg, Maassluis, Stichtse Vecht, Súdwest-Fryslân, Voorne aan Zee en Waadhoeke. De voorgestelde projectleider (zie paragraaf 3.1) is bij alle vermelde onderzoeken nauw betrokken geweest. Daarnaast maakt een analyse van het maatschappelijk gebruik van een zwembad vrijwel standaard deel uit van een onderzoek naar de toekomst van een zwembad. Ook bij onderzoeken naar bijvoorbeeld de mogelijke nieuwbouw van een zwembad dient immers het bezoek/gebruik in kaart te worden gebracht.

2. Plan van aanpak

2.1 Start van het onderzoek

Het onderzoek begint met een startbijeenkomst met de projectgroep. Daarin wordt in elk geval ingegaan op:

- het plan van aanpak;
- de wederzijdse inhoudelijke en procesmatige verwachtingen ten aanzien van het onderzoek;
- de afbakening van het onderzoek;
- de projectplanning;
- de communicatie.

Bij aanvang van het onderzoek kan tevens de voor het onderzoek relevante informatie worden overgedragen. Een overzicht van de benodigde informatie wordt voorafgaande aan de startbijeenkomst toegestuurd. Een deel van die informatie moet waarschijnlijk door de huidige exploitant worden aangeleverd. Het is dus van belang dat die daartoe bereid is en de informatie ook met voldoende mate van detail beschikbaar stelt.

De startbijeenkomst wordt ook benut voor een inhoudelijk gesprek met de projectgroep over de bestaande situatie van het zwembad, de waarde die de gemeente in het zwembad ziet en de ervaringen met de huidige exploitatievorm.

Aansluitend aan de startbijeenkomst wordt een bezoek aan het zwembad gebracht, zodat een indruk van de accommodatie ontstaat. Tevens vindt daarbij een gesprek met de locatiemanager plaats. Daarin wordt onder andere ingegaan op het bezoek/gebruik, het activiteitenaanbod en de maatschappelijke waarde van het zwembad in brede zin.

2.2 Maatschappelijke waarde

Het bestaansrecht van een zwembad blijkt in de eerste plaats uit het aantal bezoeken. Op basis van de door de exploitant beschikbaar te stellen bezoekcijfers van de afgelopen jaren kan het bezoek worden gerelateerd aan het aantal inwoners van het verzorgingsgebied (het animocijfer) en het zwemwateroppervlak (de bezetting). Om het verzorgingsgebied te bepalen wordt een concurrentieanalyse uitgevoerd, waarbij de zwembaden in de omgeving in kaart worden gebracht. Hierbij gaat het met name om het voorzieningenaanbod en de afstanden tot It Paradyske. De bezoekcijfers, het animocijfer en de bezetting worden vergeleken met soortgelijke zwembaden.

Daarnaast zegt de breedte van het activiteitenaanbod iets over de waarde van het bad. Wordt er alleen banen zwemmen en vrij zwemmen aangeboden, of zijn er bijvoorbeeld ook zwemlessen of aquasporten? Zijn er ook andere partijen, zoals een zwemvereniging, die het bad huren?

Voorts ontstaat op basis van de in paragraaf 2.1 vermelde gesprekken zicht op de maatschappelijke waarde die niet in (bezoek)cijfers kan worden uitgedrukt. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de bredere functie van het zwembad in het kader van sporten, bewegen, recreatie, fysieke en mentale gezondheid, sociale cohesie, participatie, veiligheid en dergelijke. In overleg met de opdrachtgever wordt bepaald, of er – naast de gesprekken met de gemeente en de locatiemanager – nog andere gesprekken worden gepland met het oog op het bepalen van de maatschappelijke waarde van het zwembad. In deze offerte is van één extra gesprek uitgegaan.

In dit plan van aanpak wordt niet uitgegaan van een enquête onder de inwoners of gesprekken met gebruikers van het zwembad. Ook is een financiële analyse en/of doorrekening van de exploitatie geen onderdeel van de werkzaamheden.

2.3 Exploitatievormen

Tenzij op basis van de werkzaamheden uit paragraaf 2.2 de maatschappelijke waarde te laag is om een voortbestaan van het zwembad te rechtvaardigen, wordt in het tweede deel van het onderzoek op de exploitatievorm ingegaan. De exploitatievorm heeft geen betrekking op het *eigendom* van de accommodatie. Het gaat om de vraag, wat voor 'type' partij de exploitant is. Een exploitatievorm leidt niet per definitie tot een goede of slechte exploitatie, maar bepaalt wel de context waarbinnen de exploitatie plaatsvindt en welke verhouding de gemeente en de exploitant met elkaar hebben.

Voor de exploitatie van maatschappelijk (sport)vastgoed in gemeentelijk eigendom worden in het algemeen de volgende exploitatievormen onderscheiden:

- exploitatie door de gemeente;
- exploitatie door een verbijzonderd onderdeel van de gemeente (interne verzelfstandiging);
- exploitatie door een gemeentelijk 'sportbedrijf' (BV/NV);
- exploitatie door een joint venture;
- exploitatie door een stichting;
- exploitatie door een commerciële marktpartij (bijvoorbeeld Optisport of Sportfondsen).

In de huidige situatie is sprake van exploitatie door een commerciële marktpartij, maar dat betekent niet per definitie dat opnieuw voor dezelfde exploitatievorm (en dus een aanbesteding) moet worden gekozen. Openluchtzwembad De Sawn Sterren in Hallum wordt bijvoorbeeld door een stichting geëxploiteerd. Daarnaast exploiteert de gemeente zelf een aantal binnensportaccommodaties. Het Tolhuisbad (met sporthal) wordt juist weer door Optisport geëxploiteerd. Er zijn momenteel dus meerdere exploitatievormen in de gemeente aanwezig. In dit onderzoek gaat het om de exploitatievorm voor It Paradyske.

De eerste stap is het opstellen van een notitie, waarin de verschillende exploitatievormen worden beschreven. Daarnaast worden ze aan de hand van een aantal kenmerken met elkaar vergeleken, zodat de overeenkomsten en verschillen duidelijk worden. Hierbij gaat het bijvoorbeeld op de invloed van de gemeente op de dagelijkse exploitatie, de financiële exploitatie, de aanwezige kennis en expertise en de verdeling van de verantwoordelijkheden op het gebied van onderhoud.

Vervolgens wordt een interactieve werksessie met vertegenwoordigers van de verschillende relevante ambtelijke afdelingen gehouden. In overleg met de gemeente wordt bepaald wie er bij de sessie aanwezig zijn, maar het is aan te bevelen dat in elk geval de beleidsterreinen Sport, Vastgoed, Financiën en Juridische zaken vertegenwoordigd zijn. Tijdens de bijeenkomst worden de exploitatievormen besproken en wordt een antwoord gezocht op de vraag: aan welke kenmerken hecht de gemeente Noardeast-Fryslân de meeste waarde? Of anders geformuleerd: welke wegingsfactor kent de gemeente aan elk van de kenmerken toe? Op basis daarvan kunnen de exploitatievormen worden gewaardeerd. Een voorbeeld: als de gemeente het van belang vindt om op elk detail van de exploitatie invloed te kunnen uitoefenen, past daar een andere vorm bij dan wanneer de gemeente vooral op de hoofdlijnen wil kunnen sturen. Er bestaat dan ook geen 'beste' exploitatievorm, maar wel een 'best passende' exploitatievorm. Dat is de vorm die het beste aansluit bij datgene wat de gemeente belangrijk vindt.

De ervaring leert dat er vaak twee werksessies nodig zijn om tot een voorkeur voor de exploitatievorm te komen. De keuze is immers geen 'mathematische exercitie'. In de eerste sessie worden de zes mogelijke exploitatievormen teruggebracht tot de twee 'best passende' vormen, die in een tweede sessie nog eens helemaal worden uitgediept. Dat gebeurt mede aan de hand van een notitie met de resultaten van de eerste bijeenkomst. Ook wordt in de tweede sessie meer op de praktische 'vertaling' ingegaan. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om vragen als:

1. In hoeverre zijn alle exploitatievormen reëel voor It Paradyske?
2. Is sprake van continuering van de huidige exploitatievorm, of van een wijziging en wat moet daarvoor gebeuren?
3. In hoeverre is het wenselijk om ook andere accommodaties bij deze exploitatievorm onder te brengen?
4. Welke vervolgstappen zijn nodig om tot de gewenste exploitatievorm te komen?

De vervolgstappen zelf zijn geen onderdeel van deze offerte. Synarchis heeft wel ruime ervaring met het begeleiden van aanbestedingen en met processen van quasi-inbesteding (exploitatie door een gemeentelijk sportbedrijf, een joint venture, of een stichting).

2.4 Rapportage

Alle bevindingen worden verwoord in een overzichtelijke rapportage, die eerst in concept wordt opgeleverd en met de projectgroep wordt besproken. Vervolgens wordt op basis van de opmerkingen en aanvullingen de definitieve versie opgesteld.

Desgewenst worden de resultaten van het onderzoek aan het college, de gemeenteraad en/of andere partijen gepresenteerd. In deze offerte is van één presentatie uitgegaan.

3. Projectorganisatie, planning en budget

3.1 Projectorganisatie

Er wordt voorgesteld om gedurende het onderzoek een kleine projectgroep te formeren, die het onderzoek begeleidt, op (concept)stukken reageert en de voortgang bewaakt. Gedurende het onderzoek zijn diverse formele momenten met de projectgroep voorzien. Daarnaast wordt uiteraard bilateraal contact onderhouden.

Vanuit Synarchis treedt **5.1.2e** (senior adviseur) op als projectleider. **5.1.2e** heeft sinds 2007 een zeer ruime ervaring met dit soort onderzoeken opgebouwd. Zijn curriculum vitae is in bijlage 1 opgenomen. Daarin worden ook enkele relevante referentieprojecten van **5.1.2e** beschreven.

3.2 Planning

De start van het onderzoek kan naar verwachting in december 2025 plaatsvinden en de eindrapportage kan eind februari 2026 worden opgeleverd. De volgende tabel toont de benodigde ureninzet en een voorstel voor de planning. Hierin is rekening gehouden met vakantieperioden. Bij deze planning is het uitgangspunt, dat de benodigde informatie in december snel, consistent en volledig wordt aangeleverd en dat afspraken efficiënt kunnen worden ingepland.

week	49	50	51	52	1	2	3	4	5	6	7	8	9	uren
startbijeenkomst														
bezoek en gesprek zwembad														
analyse huidige situatie zwembad														
concurrentieanalyse														
gesprek maatschappelijke waarde (1x)														
bepalen maatschappelijke waarde en bestaansrecht														
opstellen notitie exploitatievormen														
voorbereiden en uitvoeren werksessies exploitatievormen (2x)														
opstellen conceptrapportage														
bespreken conceptrapportage														
opstellen eindrapportage														
presentatie (1)														
totaal														5.1.2f

3.3 Budget

Op basis van beschreven werkzaamheden, de geraamde uren en een gemiddeld uurtarief van € **5.1.2f** bedraagt het benodigde budget € **5.1.2f**. Alle bedragen zijn exclusief btw, maar inclusief alle overige kosten (waaronder reis- en verblijfkosten). Het tarief is prijspeil 2025, maar geldt gedurende de volledige looptijd van deze opdracht.

Facturering geschiedt maandelijks op basis van gewerkte uren, waarbij het beschikbare budget als plafond geldt. Mochten zich onvoorziene omstandigheden voordoen die een aanpassing van het budget vergen, dan zal onmiddellijk na constatering in overleg worden getreden. Het geoffeerde bedrag wordt derhalve niet overschreden zonder de uitdrukkelijke toestemming van de opdrachtgever.

Op deze offerte zijn de voorwaarden van De Nieuwe Regeling (DNR 2011, eerste herziening juli 2013) van toepassing. Desgewenst kan hiervan een exemplaar worden toegestuurd. Deze offerte heeft een geldigheidsduur van 60 dagen.

4. Tot slot

Wij hopen u met deze offerte overtuigd te hebben van onze deskundigheid en aanpak, maar zeker ook van onze ambitie om u te adviseren en ondersteunen met betrekking tot It Paradyske. Wij zien uw reactie met veel belangstelling tegemoet.

Indien u met ons voorstel akkoord gaat, ontvangen wij graag een opdrachtbevestiging of een ondertekend exemplaar van deze offerte – bij wijze van opdrachtbevestiging – retour.

Met vriendelijke groet,

Voor akkoord:

5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e

Synarchis

Gemeente Noardeast-Fryslân



Beleidsontwikkeling



Beheer & exploitatie



Huisvestingsadvies



Projectmanagement

From: '5.1.2e' <5.1.2e@noardeast-fryslan.nl>
Sent: 11/10/2025 5:14:41 PM +00:00
To: '5.1.2e' <5.1.2e@noardeast-fryslan.nl>, '5.1.2e' | Synarchis' <5.1.2e@synarchis.nl>
Cc: '5.1.2e' <5.1.2e@noardeast-fryslan.nl>, '5.1.2e' <5.1.2e@noardeast-fryslan.nl>, '5.1.2e' <5.1.2e@noardeast-fryslan.nl>
Subject: Benodigde informatie onderzoek It Paradyske

Goedenavond 5.1.2e

Hieronder heb ik de verzochte informatie zo goed mogelijk proberen te beantwoorden. @5.1.2e, 5.1.2e, 5.1.2e : als jullie aanvullingen hebben, vul dan vooral aan! @5.1.2e kun jij de laatste vraag beantwoorden?

Overzicht gemeentelijke baten en lasten in 2023, 2024 en 2025 (vermoedelijk gaat het hierbij alleen om de exploitatiebijdrage)

- In 2025 was de exploitatiebijdrage €5.1.2f, dit wordt jaarlijks geïndexeerd.

Informatie over eventuele relevante lokale/regionale ontwikkelingen

- Per 1 april 2025 is het (binnen)zwembad in Burdaard gesloten.

Relevante beleidsstukken met betrekking tot de maatschappelijke waarde van het zwembad (denk aan: beleidsnota sport en bewegen)

- Bijgaand een rapport wat voorafgaande aan de sluiting van zwembad Burdaard is gemaakt over het zwemwater in onze regio, wellicht is dit bruikbaar voor het onderzoek.
- We hebben (nog) geen beleid op sport en gezondheid, hier wordt momenteel aan gewerkt. Wel geven we uitvoering aan verschillende beleidsstukken waarin sport en bewegen is verwerkt:
 - Coalitieakkoord (2024-2026)
 - Doel: verbeteren toekomstbestendigheid maatschappelijke voorzieningen voor sport, cultuur en ontmoeten.
 - Doel: meer sociale verbondenheid en gemeenschapszin door zelforganisatie en eigen verantwoordelijkheid van inwoners te faciliteren
 - Grote bezuinigingen liggen in de lijn der verwachting en de coalitiepartijen FNP, GBNF, CU en CDA vinden dat de mienskip daarbij zoveel mogelijk ontzien moet worden en dat bezuinigingen zo weinig mogelijk ten koste moeten gaan van cultuur, zorg en sociale voorzieningen zoals dorps huizen, bibliotheken, gemeentelijke zwembaden, buurtkamers en andere welzijnsactiviteiten
 - Visie Wonen met Welzijn & Zorg Regio Noordoost Friesland (2024-2030)
 - Vergroten leefbaarheid
 - Sociale en fysieke leefomgeving die gezond gedrag, bewegen, sociaal contact stimuleert
 - In ieder dorp een laagdrempelige ontmoetingsplek
 - Een aantrekkelijke regio te zijn voor onze inwoners, jongeren in de regio behouden
 - Voorzieningen behouden
 - Faciliteren bestaande voorzieningen te behouden
 - De Fryske Mienskip Oanpak
 - Gezondheidsproblemen in brede zin voorkomen
 - Invetten op bewegen en ontmoeten: activiteiten op het gebied van sport/muziek/kunst/vrijwilligerswerk
 - Door samen te werken met en bij te dragen met de mienskip, kunnen we Noardeast-Fryslan in de komende tien jaar ontwikkelen tot een regio waar gezondheid, verbondenheid en welzijn centraal staan. Gezondheid zien we daarbij niet alleen als een gezonde leefstijl, maar ook als het versterken van de lokale gemeenschap en het stimuleren van ontmoeting. Samenwerking is hierin één van de belangrijkste drijfveren: we moeten het samen willen en doen.
 - Strategisch beleidskader Welzijn
 - In 2024 is er in ieder dorp/kern een plek om elkaar te ontmoeten, het kloppende hart van de Mienskip.
 - GALA (Gezond en Actief Leven Akkoord)
 - Eén van de doelen is een gezonde fysieke leefomgeving die uitnodigt tot bewegen en ontmoeten
 - Sportakkoord 2
 - Ambitie is o.a. het fundament op orde: voor de lange termijn bouwen aan een robuust sportstelsel die beter meegaan in de maatschappelijke ontwikkelingen.
 - Duurzame en kwalitatief goede sportinfrastructuur levert een belangrijke bijdrage aan het in beweging brengen van inwoners. Sportaccommodaties moeten daarom o.a. multifunctioneel te gebruiken zijn.

Eventuele relevante beleidsstukken met betrekking tot exploitatievormen

@5.1.2e kun jij hier iets over zeggen, hebben we dergelijke beleidsstukken?

Met sportieve groet,

5.1.2e

Beleidsadviseur sport- en beweegvoorzieningen



5.1.2e

Van: 5.1.2e | Synarchis

Verzonden: woensdag 5 november 2025 11:40

Aan: 5.1.2e

Onderwerp: benodigde informatie onderzoek It Paradyske

Beste 5.1.2e

Bijgaand ontvang je een overzicht van de voor het onderzoek benodigde informatie. Het gaat om een beperkt aantal punten. Ik vermoed dat de informatie over tarieven en roosters en over het bezoek bij Optisport vandaan moet komen. Wil jij hen vragen om deze informatie aan te leveren?

Alvast bedankt.

Met vriendelijke groet,

5.1.2e

synarchis

Meer waarde creëren met *maatschappelijke* voorzieningen

5.1.2e | 5.1.2e Hardinxveld-Giessendam
M 5.1.2e E 5.1.2e @synarchis.nl
T 5.1.2e I www.synarchis.nl | [LinkedIn](#)

Werkdagen: 5.1.2e

Meer weten over Synarchis? Bekijk onze bedrijfsvideo via [deze link](#).

Zwemwater in Noardeast-Fryslân

Een overzicht van vraag en aanbod

GEMEENTE
NOARD
EAST FRYSLÂN

N

Colofon

*Zwemwater in Noardeast-Fryslân
Een overzicht van vraag en aanbod*

Datum: april 2023

Opdrachtgever: Gemeente Noardeast-Fryslân

Opdrachtnemer: 5.1.2e

Auteur: 5.1.2e

Foto: 5.1.2e Pexels.com



Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	3
Inleiding	5
Kan het aanbod elders worden ondergebracht?	5
Hoe verhoudt de vraag zich tot het aanbod?	5
Een moeilijkheid: de precieze vraag is niet bekend	5
Landelijke cijfers bieden uitkomst	6
Inzicht in verwachte vraag en aanbod	6
De afstand tot zwemwater doet er ook toe	7
Vraag naar en aanbod van zwemwater in Noardeast-Fryslân	8
De verwachte behoefte aan zwemles in Noardeast-Fryslân	8
Ruim 450 kinderen nemen naar verwachting elk jaar zwemles	8
De behoefte aan zwemles per week	9
Eén binnenzwembad: het Tolhuisbad	10
Twee buitenzwembaden: It Paradyske en De Sawn Stjerren	10
Meerdere zwembaden in de regio	10
Tussentijdse conclusie	11
De verwachte behoefte aan banenzwemmen in Noardeast-Fryslân	11
Ruim 3.035 mensen hebben naar verwachting behoefte aan banenzwemmen	11
De behoefte aan banenzwemmen in uren per week	12
Het Tolhuisbad voorziet op papier in de behoefte	12
De buitenbaden zorgen in de zomermaanden voor extra aanbod	12
Meerdere zwembaden in de regio met aanbod	12
Tussentijdse conclusie	12

De verwachte behoefte aan doelgroepen zwemmen in Noardeast-Fryslân	13
Doelgroepen zwemmen is divers	13
1.456 mensen hebben naar verwachting behoefte aan doelgroepen zwemmen	13
De behoefte aan doelgroepen zwemmen in uren per week	14
Doelgroepen zwemmen concurreert niet per se met zwemlessen en banen zwemmen	14
Het Tolhuisbad heeft relatief weinig ruimte voor doelgroepen zwemmen	14
De buiten zwembaden bieden uitkomst	15
Er is aanbod in de regio	15
Tussentijdse conclusie	16
De verwachte behoefte aan recreatief zwemmen in Noardeast-Fryslân	16
De behoefte aan recreatief zwemmen is lastig te bepalen	16
Op verschillende plekken in de regio is recreatief zwemmen mogelijk	16
Tussentijdse conclusie	16
Conclusies	17
De afstand tot de zwembaden	18
Sommige mensen wonen ver weg en bedieningsgebied met een straal van 10 km	18
Een relatief klein deel van de gemeente valt buiten de bedieningsgebieden	18
Het overgrote deel van de gemeente valt binnen een bedieningsgebied	18
Conclusie	19
Samenvatting	21
Bijlage	22

Inleiding

De mogelijkheid bestaat dat het zwembad in MFC It Spektrum in Burdaard gaat sluiten. De vraag is wat de consequenties zijn van een eventuele sluiting van dit zwembad.

Kan het aanbod elders worden ondergebracht?

Er zijn verschillende manieren om zicht op de consequenties van een eventuele sluiting te krijgen. Eén manier is om te kijken of het huidige aanbod van het zwembad in MFC It Spektrum ingepast kan worden in de overige zwembaden in Noardeast-Fryslân en de regio. Daarvoor is een actueel overzicht van het aanbod van het zwembad in MFC It Spektrum én de zwembaden in de omgeving nodig. Dat overzicht is er niet. Op dit moment valt deze manier daarom af.

Hoe verhoudt de vraag zich tot het aanbod?

Een andere manier om zicht te krijgen op de consequenties van een eventuele sluiting, bestaat uit het in kaart brengen van vraag en aanbod. Wie weet wat de vraag is, kan nagaan of er in termen van capaciteit (lees: hoeveelheid zwemwater) voldoende aanbod is als het zwembad in MFC It Spektrum zijn deuren sluit. Van deze methode om zicht te krijgen op de consequenties van een eventuele sluiting van het zwembad in MFC It Spektrum wordt in het voorliggende document gebruik gemaakt¹.

Een moeilijkheid: de precieze vraag is niet bekend

Het totale aanbod van zwemwater in de gemeente Noardeast-Fryslân en haar directe omgeving, is bekend. De precieze vraag – of beter: de exacte behoefte aan bepaalde zwemactiviteiten – is niet bekend. De verwachte vraag of behoefte valt echter wel in te schatten. Dit kan met behulp van landelijke cijfers.

¹ Het gebeurt regelmatig dat naar de wachtlijsten van zwembaden wordt verwezen om duidelijk te maken dat er een tekort aan zwemwater is in een bepaald gebied. Dit gebeurt vaak met betrekking tot de behoefte aan zwemlessen. Kijken naar de wachtlijsten lijkt ook logisch. Wachtlijsten wijzen immers op een tekort. Toch zijn wachtlijsten geen goede indicator van een eventueel tekort aan zwemwater. De meeste zwembaden hebben namelijk alleen om bedrijfsmatige redenen een wachtlijst. Veel wachtlijsten zijn zodoende kunstmatige wachtlijsten. Door een wachtlijst is een zwembad namelijk in staat om een continue instroom van nieuwe zwemmers te realiseren. En een continue instroom is bedrijfsmatig gezien makkelijker te behapstukken dan een voortdurend wisselende instroom van zwemmers. Vandaar dat in dit rapport verder niet ingegaan wordt op de wachtlijsten van de verschillende zwembaden in de gemeente en de regio.

Landelijke cijfers bieden uitkomst

In opdracht van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport doet het Mulier Instituut regelmatig onderzoek naar de zwembehoeften in Nederland. Door middel van deze onderzoeken is een beeld ontstaan van de gemiddelde zwembehoefte in Nederland. Op basis van deze gemiddelde zwembehoefte – vanaf nu: het Nederlands gemiddelde – kan bij benadering iets gezegd worden over de zwembehoefte in Noardeast-Fryslân.

Inzicht in verwachte vraag en aanbod

In het voorliggende rapport wordt eerst (op basis van het Nederlands gemiddelde) de verwachte vraag/zwembehoefte van de inwoners van de gemeente Noardeast-Fryslân berekend. Vervolgens wordt de verwachte vraag vergeleken met het aanbod van zwemwater in Noardeast-Fryslân en haar directe omgeving². Op deze manier ontstaat inzicht in de verhouding tussen de verwachte vraag naar zwemactiviteiten en het aanbod van zwemwater in Noardeast-Fryslân en haar directe omgeving. Op basis van dit inzicht kan vervolgens een inschatting worden gemaakt van de consequenties van de sluiting van het zwembad in MFC It Spektrum. Immers, als blijkt dat de verwachte vraag groter is dan het aanbod, kan verwacht worden dat de sluiting van het zwembad in MFC It Spektrum negatieve consequenties gaat hebben voor de verhouding van de vraag naar en het aanbod van zwemwater in Noardeast-Fryslân. Maar als blijkt dat de verwachte vraag naar zwemwater kleiner of gelijk is aan het aanbod, kan verwacht worden dat de sluiting van het zwembad in MFC It Spektrum geen negatieve consequenties heeft voor de vraag naar en het aanbod van zwemwater in Noardeast-Fryslân.

² Om misverstanden te voorkomen: Vanzelfsprekend wordt het aanbod van het zwembad in MFC It Spektrum hierin niet meegenomen.

De afstand tot zwemwater doet er ook toe

Cijfermatig inzicht in de verhouding van vraag en aanbod zegt in een gemeente als Noardeast-Fryslân niet alles. Noardeast-Fryslân is in geografisch opzicht een grote gemeente. De vraag hoe ver de inwoners van Noardeast-Fryslân van aanbod van zwemwater vandaan wonen, doet er daarom ook toe. In antwoord op deze vraag is in dit rapport een kaart opgenomen waarop alle zwembaden in de gemeente Noardeast-Fryslân en haar directe omgeving staan vermeld.

DISCLAIMER: Dit rapport heeft ten doel politieke oordeelsvorming mogelijk te maken. Het bevat zelf geen politiek oordeel. Dit rapport maakt enkel duidelijk of er op basis van het Nederlands gemiddelde behoefte is aan meer of minder aanbod van zwemwater in Noardeast-Fryslân. Of er al dan niet voldoende zwemwater in Noardeast-Fryslân is, is uiteindelijk een politiek oordeel. Dat oordeel is aan de gemeenteraad van Noardeast-Fryslân. Hetzelfde geldt voor de weergave van de verschillende zwembaden op de kaart. Dit rapport geeft geen antwoord op de vraag of de afstand tot de zwembaden acceptabel is. Ook dat is een politiek oordeel.

- 3 Ter illustratie: de groepsgrootte van bijvoorbeeld zwemlesgroepen is bepalend voor de hoeveelheid tijd die nodig is om alle kinderen in Noardeast-Fryslân zwemles te geven. In dit rapport wordt gerekend met een bepaalde groepsgrootte. Of de omvang van deze groepen wenselijk is, is een politiek oordeel. Dit oordeel heeft consequenties. Hoe groter de groepen, hoe minder tijd nodig is – en andersom. In dit rapport wordt inzichtelijk gemaakt hoeveel zwemwater nodig is om in de verschillende behoeften te voorzien. Het is echter een politiek oordeel of de gemeente helemaal, helemaal niet of ten dele moet voorzien in aanbod van zwemwater om bijvoorbeeld doelgroepen zwemmen of recreatief zwemmen mogelijk te maken. Dat oordeel is aan de gemeenteraad.

Vraag naar en aanbod van zwemwater in Noardeast-Fryslân

Bij het bepalen van de vraag/zwembehoefte wordt in dit rapport gekeken naar vier verschillende zwembehoeften: (1) zwemles; (2) banenzwemmen; (3) doelgroepen zwemmen; en (4) recreatief zwemmen. De behoefte aan zwemsport in verenigingsverband wordt in dit rapport buiten beschouwing gelaten⁴.

De verwachte behoefte aan zwemles in Noardeast-Fryslân

Ruim 450 kinderen nemen naar verwachting elk jaar zwemles

Bij zwemles kunnen mensen hun A-, B- en C-diploma halen. Het aantal mensen dat als volwassene zijn diploma haalt, is erg klein. Als het gaat om zwemles wordt daarom alleen gekeken naar de categorie 'kinderen'. Gemiddeld neemt 96% van de kinderen in Nederland zwemles. 12% van deze kinderen stopt met zwemles na het behalen van het A-diploma. 47% van de kinderen stopt met zwemles na het halen van het A- en B-diploma. En 37% van de kinderen haalt zowel het A-, B- als C-diploma. Kinderen doen gemiddeld 48 uur over het halen van hun A-diploma; 12 uur over het halen van hun B-diploma en 12 uur over het halen van hun C-diploma. Samengevat in een tabel ziet dit er als volgt uit:

	Haalt diploma	Stopt na diploma	Benodigd aantal lesuren	Lessen (45 min)
A-diploma	96%	12%	48	64
B-diploma	84%	47%	12	16
C-diploma	37%	37%	12	16

4 De behoefte aan zwemsport is een reële behoefte. Op basis van het Nederlands gemiddelde kan weliswaar een inschatting worden gemaakt van de potentie van de zwemsport in Noard-Fryslân, maar in dit rapport wordt ervoor gekozen om uit te gaan van het actuele gebruik van het zwemwater door de zwemvereniging. De gemeente Noardeast-Fryslân telt één zwemsportvereniging: Z&PC De Granaet. De Granaet maakt uitsluitend gebruik van het Tolhuisbad in Dokkum. Grofweg kan worden gesteld dat De Granaet haar activiteiten aanbiedt op werkdagen in de avonden en een aantal uur in het weekend. Die tijdvakken worden als gereserveerd beschouwd en daarom niet meegenomen in de berekeningen in dit rapport. Dat is de reden waarom in dit rapport verder niet wordt ingegaan op de behoefte aan zwemsport in Noardeast-Fryslân.

Gemiddeld zijn kinderen 5 jaar oud als zij beginnen met zwemles. In dit rapport is daarom het totaal aantal kinderen in Noardeast-Fryslân dat in 2022 5 jaar is, als uitgangspunt genomen⁵. Die jaargroep bestaat uit 473 kinderen (bron: CBS). Dit betekent dat (op basis van het Nederlands gemiddelde) naar schatting 454 kinderen (dat is: 96%) in Noardeast-Fryslân zwemles nemen.

De behoefte aan zwemles per week

De grootte van een lesgroep plus het aantal weken dat er zwemles wordt gegeven, bepalen hoeveel uur zwemles er per week gemiddeld nodig is. In de hier gevolgde berekening wordt ervan uitgegaan dat een lesgroep bestaat uit 10 of 12 kinderen. Er wordt ook vanuit gegaan dat er 40 weken per jaar zwemles wordt gegeven. Verder wordt ervan uitgegaan dat een les 45 minuten duurt en dat er normaal gesproken drie groepen tegelijk zwemles kunnen krijgen in een zwembad. De zwemlesbehoefte in Noardeast-Fryslân ziet er bij groepen van 10 leerlingen dan als volgt uit:

	Aantal groepen per week (10 leerlingen)	Totaal aantal lesuren per week	Benodigd aantal uren zwemwater per week
A-diploma	74	55	18
B-diploma	15	11	4
C-diploma	7	5	2
Totaal	96	72*	24

* Er is afgerond op hele cijfers. Er wordt echter gerekend met een aantal decimalen achter de komma. Opgeteld en afgerond is er dan 72 uur per week nodig in plaats van 71 uur.

De zwemlesbehoefte in Noardeast-Fryslân ziet er bij groepen van 12 leerlingen als volgt uit:

	Aantal groepen per week (12 leerlingen)	Totaal aantal lesuren per week	Benodigd aantal uren zwemwater per week
A-diploma	74	55	18
B-diploma	15	11	4
C-diploma	7	5	2
Totaal	96	72*	24

*Er is afgerond op hele cijfers. Er wordt echter gerekend met een aantal decimalen achter de komma. Opgeteld en afgerond is er dan 20 uur per week nodig in plaats van 19 uur.

5 Op basis van de huidige samenstelling van de bevolking is de verwachting dat het aantal 5-jarigen in de gemeente Noardeast-Fryslân de komende jaren licht zal afnemen. In relatie tot de toekomst wordt de hier geschatte verwachte behoefte dus eerder iets te groot dan te klein ingeschat.

Om in de zwemlesbehoefte van de inwoners van Noardeast-Fryslân te voorzien is er bij lesgroepen van 10 leerlingen in totaal 72 uur zwemles per week nodig. Bij lesgroepen van 12 leerlingen is er 60 uur zwemles per week nodig. Veel zwembaden in Nederland kunnen (minimaal) drie lesgroepen tegelijk ontvangen. Bij lesgroepen van 10 leerlingen dient er dan minimaal 24 uur per week ($72/3 = 24$) leszwemmen te worden gegeven. Bij lesgroepen van 12 leerlingen dient er dan minimaal 20 uur per week ($60/3 = 20$) leszwemmen te worden gegeven.

Eén binnenzwembad: het Tolhuisbad

Binnen de gemeentegrenzen van Noardeast-Fryslân liggen drie zwembaden: één binnenzwembad en twee buitenzwembaden. Het Tolhuisbad in Dokkum is het binnenzwembad. Het Tolhuisbad is het hele jaar door geopend. Het Tolhuisbad is een relatief groot zwembad. Het Tolhuisbad is een voorbeeld van een zwembad waarin meerdere lesgroepen (minimaal drie) tegelijkertijd zwemles kunnen krijgen. Door op maandag tot en met vrijdag drie uur per dag les te geven (van 15.30 tot 18.30 uur) en in het weekend ook nog eens vijf uur, zou het Tolhuisbad bij lesgroepen van 12 leerlingen in de volledige zwemlesbehoefte van heel Noardeast-Fryslân kunnen voorzien. Als er in plaats van vijf uur, negen uur zwemles wordt gegeven in het weekend, kan het Tolhuisbad ook met lesgroepen van 10 leerlingen in de volledige behoefte aan zwemles in de gemeente Noardeast-Fryslân voorzien.

Twee buitenzwembaden: It Paradyske en De Sawn Stjerren

In de twee buitenzwembaden – It Paradyske in Kollum en De Sawn Stjerren in Hallum – kan ook zwemles gegeven worden. In De Sawn Stjerren gebeurt dit ook. Ook in deze zwembaden kunnen minimaal drie lesgroepen tegelijk zwemles krijgen.

Meerdere zwembaden in de regio

Net over de gemeentegrenzen bevindt zich ook een aantal zwembaden. Dit zijn It Gryn (Stiens), ^{5.1.2e} (Leeuwarden), De Blauwe Golf (Leeuwarden), De Wetterstins (Burgum), De Sawn Doarpen (Gytsjerk) en Buitenpost de Kûpe (Buitenpost). Op zwembad De Sawn Doarpen na bieden al deze zwembaden zwemlessen aan. Voor veel inwoners van Noardeast-Fryslân zijn deze zwembaden goed bereikbaar. Inwoners van Noardeast-Fryslân maken dan ook gebruik van de mogelijkheden die deze zwembaden bieden.

Tussentijdse conclusie:

Op basis van het Nederlands gemiddelde kan worden geconcludeerd dat er in relatie tot de verwachte behoefte aan zwemles voldoende aanbod van zwemwater is in de gemeente Noardeast-Fryslân zelf. Het Tolhuisbad is cijfermatig gezien reeds in staat om in de verwachte behoefte aan zwemles in gemeente Noardeast-Fryslân te voorzien. Het zwemwateraanbod van de buitenzwembaden zorgt ervoor dat er voldoende aanbod van zwemwater is in relatie tot de behoefte aan leszwemmen. Als de zwembaden in de directe omgeving van de gemeente Noardeast-Fryslân in het overzicht van al het zwemwateraanbod worden betrokken, kan zelfs worden geconcludeerd dat er voor de bewoners van Noardeast-Fryslân ruim voldoende aanbod van zwemwater is om in de behoefte aan zwemlessen te voorzien.

De verwachte behoefte aan banenzwemmen in Noardeast-Fryslân

Ruim 3.035 mensen hebben naar verwachting behoefte aan banenzwemmen

Op basis van het landelijk gemiddelde is de verwachting dat in de gemeente Noardeast-Fryslân 14% van de inwoners in de leeftijd van 20 tot 25 jaar behoefte heeft aan (regelmatig) banenzwemmen. In de leeftijdscategorie 25 tot 45 jaar heeft 12% van de inwoners hier naar verwachting behoefte aan. In de leeftijdscategorie 45 tot 65 jaar heeft 7% van de inwoners deze behoefte. En in de leeftijdscategorie 65 jaar en ouder heeft naar verwachting 6% van de inwoners behoefte aan regelmatig banenzwemmen. Alles bij elkaar opgeteld hebben 3.035 mensen behoefte aan regelmatig banenzwemmen⁶. Regelmatig banenzwemmen betekent hier dat iemand gemiddeld 0,66 keer per week 50 minuten banenzwemt (gedurende 40 weken). Dit staat (omgerekend naar een heel jaar) grofweg gelijk aan één keer per twee weken 50 minuten zwemmen.

Leeftijd	Aantal mensen dat regelmatig zwemt	Aantal mensen per week	Uur per week (bij 24 mensen)	Uur per week (bij 36 mensen)	Uur per week (bij 48 mensen)
20 tot 25 jaar	345	175	6	4	3
25 tot 45 jaar	1.197	608	21	14	11
45 tot 65 jaar	881	448	16	10	8
65 jaar en ouder	611	310	11	7	5
Totaal	3.035	1.541	53	36	27

⁶ Dit aantal mensen is gebaseerd op de samenstelling van de bevolking in 2022. De verwachting is dat de samenstelling van de bevolking de komende jaren niet dusdanig verandert dat het beeld, dat op basis van de cijfers uit 2022 wordt geschetst, binnen afzienbare tijd moet worden aangepast. Al moet volledigheidshalve worden opgemerkt dat in de komende jaren wel een lichte groei van het aantal 65-plussers verwacht wordt.

De behoefte aan banenzwemmen in uren per week

Bij banenzwemmen is een baan van 25 meter lang normaal gesproken het uitgangspunt. Een wedstrijdbad van 25x15 meter bestaat doorgaans uit zes banen. Afhankelijk van wat men wenselijk acht kunnen er 24 tot 48 mensen tegelijk zwemmen in een bad van 25x15 meter. Dit betekent dat er in de gemeente Noardeast-Fryslân (op basis van het Nederlands gemiddelde) behoefte is aan 27 tot 53 uur per week banenzwemmen.

Het Tolhuisbad voorziet op papier in de behoefte

Het binnenzwembad Tolhuisbad (in Dokkum) heeft een wedstrijdbad van 25x15 meter. Als het wedstrijdbad op elke werkdag tenminste 6 uur lang beschikbaar is voor banenzwemmen, kan het Tolhuisbad met zijn wedstrijdbad in de totale verwachte behoefte aan banenzwemmen in de gemeente Noardeast-Fryslân voorzien. Hierbij wordt er dan wel vanuit gegaan dat er dan ongeveer 48 mensen tegelijkertijd aan het banenzwemmen zijn. Wie zelf wel eens banen zwemt in een 25x15 meter bad, weet dat dit gelijk staat aan een vol bad.

De buitenbaden zorgen in de zomermaanden voor extra aanbod

De buitenbaden It Paradyske en De Sawn Stjerren hebben ook elk een bad van minimaal 25x8 meter. Hier kan men dus ook goed banenzwemmen. Deze zwembaden bieden dit ook aan. Het enige nadeel is dat deze zwembaden van begin oktober tot eind april gesloten zijn.

Meerdere zwembaden in de regio met aanbod

Net buiten de gemeentegrenzen bevinden zich de zwembaden It Gryn (Stiens), ^{5.1.2e} (Leeuwarden), De Blauwe Golf (Leeuwarden), De Wetterstins (Tytsjerksteradiel) en Buitenpost de Kûpe (Achtkar spelen). Deze zwembaden bieden ook de mogelijkheid aan om heel het jaar door banen te zwemmen. In de zomermaanden biedt zwembad de Sawn Doarpen deze mogelijkheid ook. Voor veel inwoners van Noardeast-Fryslân zijn deze zwembaden goed bereikbaar.

Tussentijdse conclusie

Als het Tolhuisbad elke werkdag tenminste 6 uur open is voor banenzwemmen, is het (cijfermatig gezien) in staat om in de volledige banenzwembehoefte van de inwoners van Noardeast-Fryslân te voorzien. In de zomermaanden (eind april tot eind september) bieden de buitenzwembaden in de gemeente ook de mogelijkheid tot banenzwemmen aan. In die maanden is er in de gemeente Noardeast-Fryslân – gelet op de verwachte behoefte op basis van het Nederlands gemiddelde – ruim voldoende aanbod van zwemwater voor het zwemmen van banen. In de regio zijn er verschillende zwembaden waar men ook in de wintermaanden voor banenzwemmen terecht kan. Hierdoor kan worden geconcludeerd dat er, gelet op de geschatte banenzwembehoefte van de inwoners van Noardeast-Fryslân, voldoende aanbod is van zwemwater in Noardeast-Fryslân.

De verwachte behoefte aan doelgroepen zwemmen in Noardeast-Fryslân

Doelgroepen zwemmen is divers

Het doelgroepen zwemmen vindt vooral – maar niet uitsluitend – plaats in ondieper water. Voorbeelden van doelgroepen zwemmen zijn: aquasporten, snorkelen, therapie zwemmen, ouderenzwemmen en zwemlessen voor volwassenen. Het ouder-kind zwemmen (baby-/peuterzwemmen) kan ook tot het doelgroepen zwemmen worden gerekend.

1.456 mensen hebben naar verwachting behoefte aan doelgroepen zwemmen

Op basis van het Nederlands gemiddelde gaan we ervan uit dat 0,5% van de inwoners van Noardeast-Fryslân in de leeftijdscategorie 0 tot 15 jaar behoefte heeft aan doelgroepen zwemmen. Dat zijn omgerekend 38 mensen. Volgens het Nederlands gemiddelde zwemt deze groep gemiddeld 0,59 keer per week (gedurende 40 weken in het jaar). Dat is omgerekend naar een heel jaar krap één keer per twee weken. Het gaat hier vooral (maar niet uitsluitend) om het zogenaamde ouder-kind zwemmen. Gemiddeld zwemmen zij 40 minuten per keer. In de leeftijdscategorie 15 tot 25 jaar heeft 3% van de inwoners naar verwachting behoefte aan doelgroepen zwemmen. In de leeftijdscategorie 25 tot 45 jaar is dit naar verwachting 5%. In leeftijdscategorie 45 tot 65 jaar is dit 2%. En in de leeftijdscategorie 65 jaar en ouder is dit naar verwachting weer 5%. De groep mensen in de leeftijd van 15 jaar en ouder zwemt gemiddeld 0,92 keer per week (gedurende 40 weken in het jaar). Gemiddeld zwemmen zij 50 minuten per keer. Alles bij elkaar opgeteld is de verwachting dat 1.456 mensen in Noardeast-Fryslân behoefte hebben aan doelgroepen zwemmen. Niet iedereen zwemt elke week. Op basis van het Nederlands gemiddelde is de verwachting dat per week 1.327 mensen in Noardeast-Fryslân gebruik wensen te maken van de mogelijkheid van doelgroepen zwemmen⁷.

⁷ Dit aantal mensen is gebaseerd op de samenstelling van de bevolking in 2022. De verwachting is dat de samenstelling van de bevolking de komende jaren niet dusdanig verandert dat het beeld, dat op basis van de cijfers uit 2022 wordt geschetst, binnen afzienbare tijd moet worden aangepast. Al moet volledigheidshalve worden opgemerkt dat in de komende jaren wel een lichte groei van het aantal 65-plussers verwacht wordt.

De behoefte aan doelgroepenzwemmen in uren per week

De doelgroepenactiviteiten verschillen sterk van elkaar. De omvang van de groepen verschilt per activiteit. Gemiddeld bestaat een groep uit 18 personen. Alle doelgroepenactiviteiten samengevoegd komt dit in Noardeast-Fryslân neer op 74 groepen per week (gedurende 40 weken per jaar). Dit staat gelijk aan 61 uur doelgroepenzwemmen in de week (gedurende 40 weken per jaar).

Leeftijd	Doelgroepen zwemmen (aantal mensen)	Aantal mensen per week	Uur per week (gemiddelde groepsgrootte: 18)
0 tot 15 jaar	38	22	1
15 tot 25 jaar	159	146	7
25 tot 45 jaar	499	459	21
45 tot 65 jaar	252	232	11
65 jaar en ouder	509	468	22
Totaal	1.456	5.12f	61

Doelgroepenzwemmen concurreert niet per se met zwemlessen en banenzwemmen

In de zwembaden met een apart ondiep bad – dat doorgaans het doelgroepenbad wordt genoemd – concurreert de behoefte aan doelgroepenzwemmen (vrijwel) niet met de behoefte aan leszwemmen en banenzwemmen. De meeste doelgroepenactiviteiten vinden namelijk plaats in het ondiepe water van het doelgroepenbad. En het leszwemmen en banenzwemmen vindt vooral plaats in het diepere water van het wedstrijdbad. In de zwembaden die niet over een apart doelgroepenbad beschikken kunnen de behoeften aan doelgroepenzwemmen, leszwemmen en banenzwemmen wel met elkaar concurreren.

Het Tolhuisbad heeft relatief weinig ruimte voor doelgroepenzwemmen

Het Tolhuisbad in Dokkum beschikt niet over een apart doelgroepenbad. Het Tolhuisbad creëert een dergelijk bad door middel van een beweegbare bodem in het wedstrijdbad. Dit heeft tot gevolg dat als het Tolhuisbad voorrang geeft aan het leszwemmen en het banenzwemmen, er in het Tolhuisbad weinig tijd over blijft voor het doelgroepenzwemmen. De volgende redenering en (fictieve) rekensom maakt dit inzichtelijk:

1. Als het Tolhuisbad in de volledige leszwembehoefte van Noardeast-Fryslân wil voorzien, moet het op werkdagen (tussen 7 en 19.00 uur) tenminste 3 uur leszwemmen aanbieden.
2. Als het Tolhuisbad in de volledige verwachte banenzwembehoefte van Noardeast-Fryslân wil voorzien, dient het elke werkdag 6 uur open te zijn voor banenzwemmen.

3. Stel dat de avonduren van het Tolhuisbad zijn gereserveerd voor de zwemsportvereniging. Dan dient het Tolhuisbad tussen 7 en 19.00 uur dus 6 uur open te zijn voor banenzwemmen.
4. Bij een heel efficiënte (en daarmee theoretische) benutting van het zwemwater van het Tolhuisbad blijft tussen 7 en 19.00 uur nog 3 uur per werkdag over voor doelgroepen zwemmen (12 uur minus 3 uur leszwemmen en 6 uur banenzwemmen = 3 uur over).
5. Oftewel: Als er (a) alleen op werkdagen en (b) alleen tussen 7 en 19.00 uur doelgroepen zwemmen wordt aangeboden en het Tolhuisbad (c) voorrang geeft aan leszwemmen en banenzwemmen, kan het Tolhuisbad in theorie slechts 15 uur per week doelgroepen zwemmen aanbieden.

Op basis van het Nederlands gemiddelde is er naar verwachting behoefte aan 61 uur doelgroepen zwemmen in Noardeast-Fryslân. Het Tolhuisbad kan – als de bovenstaande redenering wordt gevolgd – met 15 uur doelgroepen zwemmen per week niet voorzien in de verwachte behoefte aan doelgroepen zwemmen in Noardeast-Fryslân.

De buitenzwembaden bieden uitkomst

Het buitenzwembad De Sawn Stjerren biedt van eind april tot oktober ook ruimte aan een aantal vormen van doelgroepen zwemmen⁸. Het buitenzwembad It Paradyske zou dit ook kunnen doen. Als beide zwembaden elke werkdag 4 tot 6 uur doelgroepen zwemmen zouden aanbieden, zou er in de periode van eind april tot oktober 62,5 tot 82,5 uur per week doelgroepen zwemmen aangeboden kunnen worden in de gemeente Noardeast-Fryslân. Dit aanbod is voldoende om in de verwachte behoefte te voorzien.

Er is aanbod in de regio

In de regio beschikken de zwembaden It Gryn (Stiens), 5.1.2e (Leeuwarden) en De Blauwe Golf (Leeuwarden) over een apart doelgroepenbad. Zwembad Wetterstins beschikt niet over een apart doelgroepenbad, maar biedt wel een aantal vormen van doelgroepen zwemmen aan. Indien gewenst kunnen inwoners van Noardeast-Fryslân gebruik maken van de mogelijkheden die deze zwembaden bieden. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat deze zwembaden veel meer inwoners te bedienen hebben dan alleen de inwoners van de gemeente Noardeast-Fryslân. De vraag of er voldoende aanbod is ten opzichte van de verwachte behoefte aan doelgroepen zwemmen, is met een verwijzing naar de zwembaden in de regio dus niet beantwoord.

8 Let op: niet alle vormen van doelgroepen zwemmen kunnen terecht in de buitenzwembaden. Bepaalde vormen van therapiezwemmen worden bijvoorbeeld alleen in binnenzwembaden gegeven. Een heel aantal vormen van doelgroepen zwemmen kan echter wel in de buitenzwembaden worden aangeboden. Het is daardoor mogelijk dat een aantal vormen van doelgroepen zwemmen die in de wintermaanden in de binnenzwembaden worden aangeboden, in de zomermaanden in de buitenzwembaden worden aangeboden. In de binnenzwembaden ontstaat dan weer ruimte voor andere vormen van doelgroepen zwemmen (die bijvoorbeeld alleen in een binnenzwembad aangeboden kunnen worden).

Tussentijdse conclusie

De vraag of er op basis van het Nederlands gemiddelde voldoende zwemwater is om in de behoefte aan doelgroepen zwemmen in Noardeast-Fryslân te voorzien, kan onder voorwaarden positief beantwoord worden. In de periode einde april tot oktober is er in principe voldoende zwemwater voor het doelgroepen zwemmen. Echter, in de wintermaanden is er – gelet op de verwachte behoefte aan doelgroepen zwemmen – binnen de gemeentegrenzen van de gemeente Noardeast-Fryslân te weinig aanbod van zwemwater voor het doelgroepen zwemmen (als tenminste voorrang wordt gegeven aan zwemlessen en banen zwemmen). De binnenzwembaden in de regio kunnen dan wellicht uitkomst bieden. Hierbij moet echter worden aangetekend dat deze zwembaden meer mensen te bedienen hebben dan alleen de inwoners van Noardeast-Fryslân.

De verwachte behoefte aan recreatief zwemmen in Noardeast-Fryslân

De behoefte aan recreatief zwemmen is lastig te bepalen

De behoefte aan recreatief zwemmen is lastig te bepalen. Het aanbod is sterk bepalend voor de vraag. Er dient daarom te worden volstaan met de constatering dat er binnen de gemeentegrenzen van de gemeente Noardeast-Fryslân het hele jaar door recreatief gezwommen kan worden in het Tolhuisbad. Het Tolhuisbad beschikt over een relatief groot recreatiebad dat speciaal voor het recreatief zwemmen is gemaakt. In de periode eind april tot oktober bieden de buitenzwembaden It Paradyske en De Sawn Stjerren ook de mogelijkheid aan om recreatief te zwemmen.

Op verschillende plekken in de regio is recreatief zwemmen mogelijk

In de regio staan de zwembaden It Gryn (Stiens) en De Blauwe Golf (Leeuwarden) bekend als zwembaden waar men goed terecht kan voor recreatief kan zwemmen. In de periode eind april tot oktober komen hier de buitenzwembaden van It Gryn (Stiens) en De Sawn Doarpen (Tytsjerksteradiel) bij.

Tussentijdse conclusie

Het is lastig te zeggen of er voldoende aanbod is van zwemwater voor recreatief zwemmen. Wel kan worden geconstateerd dat er binnen de gemeentegrenzen en in de regio verschillende mogelijkheden zijn om recreatief te zwemmen.

Conclusies

In dit document staat de vraag naar de consequenties van de eventuele sluiting van het zwembad in MFC It Spektrum centraal. Die vraag is in het voorgaande beantwoord door het aanbod van zwemwater in de gemeente Noardeast-Fryslân en haar directe omgeving te vergelijken met de verwachte vraag/zwembehoefte van de inwoners. Deze verwachte vraag/zwembehoefte is bepaald op basis van het Nederlands gemiddelde. Samenvattend kan op basis van het Nederlands gemiddelde het volgende geconcludeerd worden:

1. Binnen de gemeentegrenzen van Noardeast-Fryslân is er ook in het geval dat het zwembad in MFC It Spektrum wordt gesloten, heel het jaar door voldoende aanbod van zwemwater om in de verwachte behoefte aan zwemlessen te kunnen voorzien. In de periode eind april tot oktober is er zelfs meer dan voldoende aanbod van zwemwater doordat de buitenzwembaden in de gemeente dan ook open zijn.
2. Binnen de gemeentegrenzen is er ook in het geval dat het zwembad in MFC It Spektrum wordt gesloten, voldoende aanbod van zwemwater om in de verwachte behoefte aan banenzwemmen te voorzien. In de periode eind april tot oktober is er zelfs ruim voldoende aanbod van zwemwater doordat de buitenzwembaden in de gemeente dan ook open zijn.
3. Binnen de gemeentegrenzen is er in de periode oktober tot april onvoldoende aanbod van zwemwater om in de verwachte behoefte aan doelgroepen zwemmen te kunnen voorzien. Dit tekort is wellicht deels het gevolg van de sluiting van het zwembad in MFC It Spektrum. Maar deels is dit (naar alle waarschijnlijkheid) een reeds bestaand tekort. De zwembaden in de regio bieden in deze maanden mogelijk uitkomst. In de periode april tot oktober is er, doordat de buitenzwembaden in de gemeente dan ook open zijn, wel voldoende aanbod van zwemwater voor het doelgroepen zwemmen.
4. Binnen de gemeentegrenzen kan men het hele jaar door recreatief zwemmen in het Tolhuisbad. Ook in een aantal zwembaden in de regio kan dit gedurende het hele jaar. In de periode eind april tot oktober kan men ook in de buitenzwembaden in de gemeente recreatief zwemmen.

De algemene conclusie is zodoende dat de verwachting is dat de sluiting van het zwembad in MFC It Spektrum geen negatieve consequenties heeft voor het leszwemmen, banenzwemmen en het recreatief zwemmen. De sluiting van het zwembad in MFC It Spektrum heeft in de periode oktober tot en met april wellicht wel enige negatieve consequenties voor het doelgroepen zwemmen in Noardeast-Fryslân.

De afstand tot de zwembaden

Sommige mensen wonen ver weg

De gemeente Noardeast-Fryslân is qua oppervlakte een grote gemeente. Dit kan tot gevolg hebben dat sommige mensen relatief ver van bepaalde voorzieningen vandaan wonen. De kans dat dit het geval is, is het grootst bij de voorzieningen waar er niet veel van zijn. Een zwembad is zo'n voorziening.

Een bedieningsgebied met een straal van 10 km

Of de meeste inwoners van Noardeast-Fryslân in de buurt van een zwembad wonen kan door middel van een kaart inzichtelijk worden gemaakt. Op de kaart in dit rapport staan alle zwembaden in de gemeente en de regio weergegeven. Om elk zwembad is een cirkel met een straal van 10 kilometer getrokken. De gedachte hierachter is dat een zwembad dan nog goed bereikbaar is op de fiets (zeker als dit een elektrische fiets is). Omwille van het overzicht is een onderscheid gemaakt tussen de binnen- en buitenzwembaden. De buitenzwembaden zijn immers niet het hele jaar door geopend.

Een relatief klein deel van de gemeente valt buiten de bedieningsgebieden

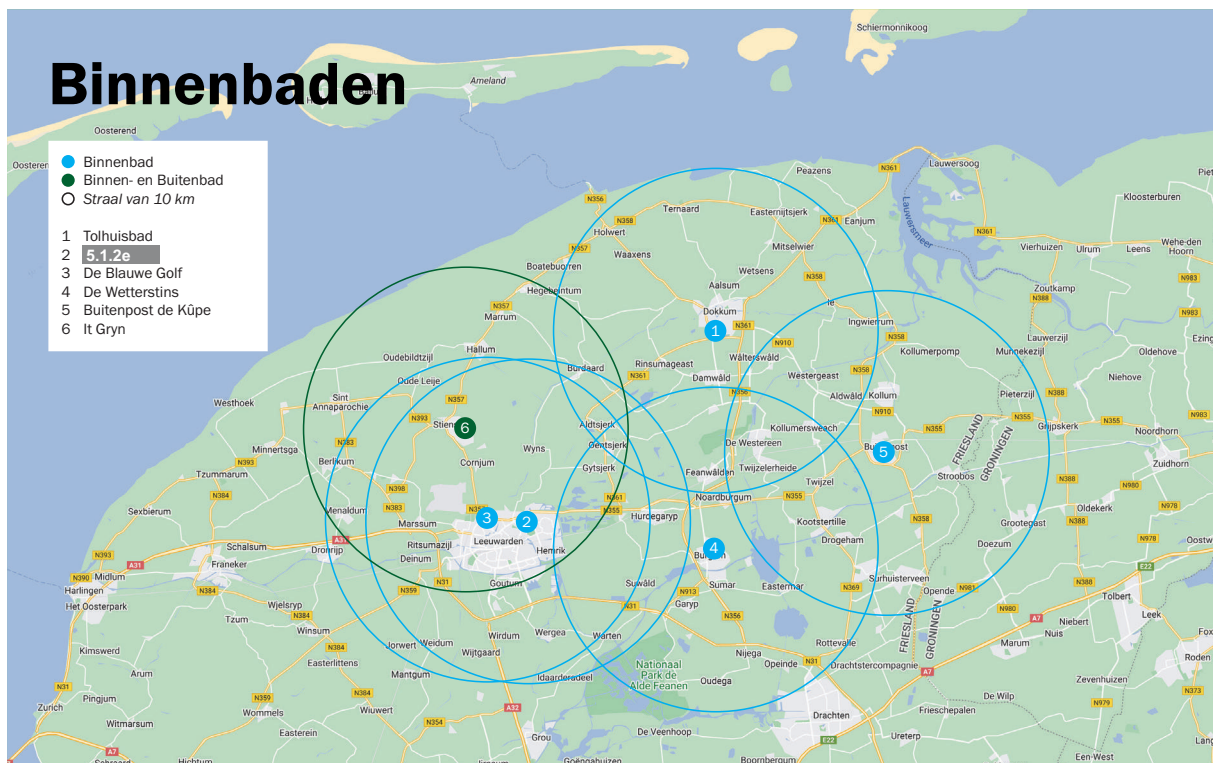
Wanneer wordt gekeken naar de binnenzwembaden, valt op dat het gebied ten noorden van Ferwert en Blije net buiten het 'bedieningsgebied' van 10 kilometer van een binnenzwembad valt. Ook de dorpen Anjum en Paesens-Moddergat vallen net buiten het bedieningsgebied van een binnenzwembad. Zodra de buitenzwembaden aan het overzicht worden toegevoegd, blijkt dat het gebied ten noorden van Ferwert en Blije alsnog binnen het bedieningsgebied van een zwembad valt. Voor de dorpen Anjum en Paesens-Moddergat is dit niet het geval. Ook bij het toevoegen van de buitenzwembaden aan het overzicht, blijven zij buiten het bedieningsgebied van een zwembad vallen.

Het overgrote deel van de gemeente valt binnen een bedieningsgebied

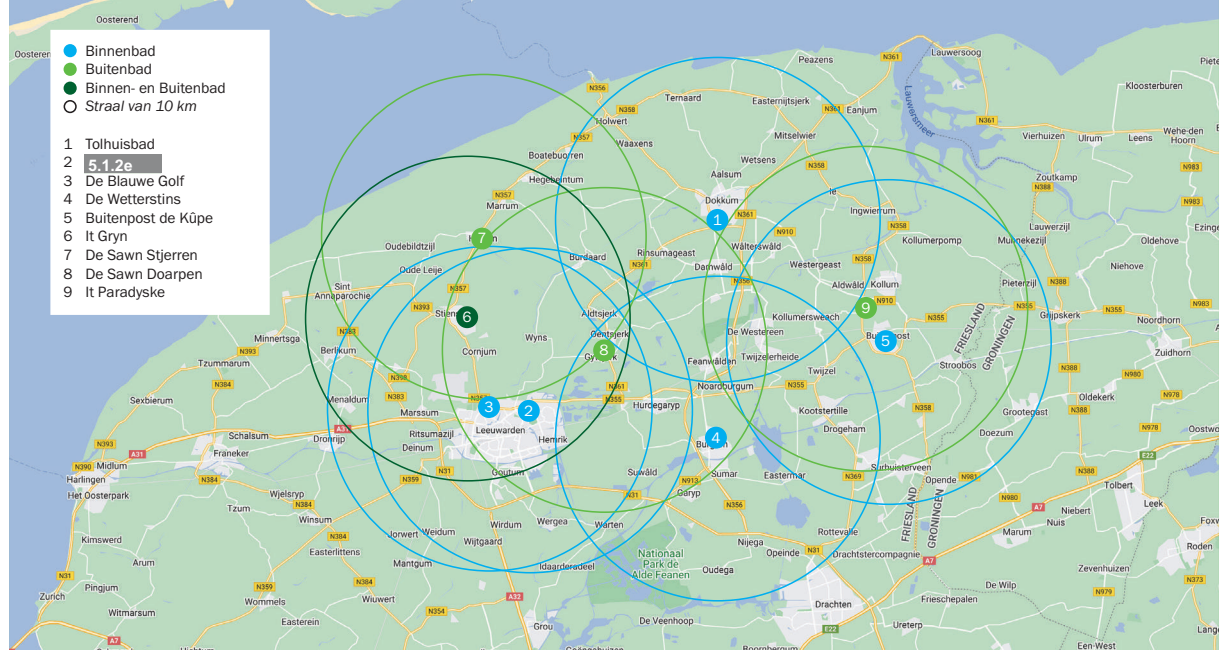
Het overige deel van de gemeente Noardeast-Fryslân valt binnen een bedieningsgebied van een of meerdere zwembaden. Het valt hierbij op dat het dorp Burdaard (waar MFC It Spektrum met zijn met sluiting bedreigde zwembad staat) zelfs in meerdere bedieningsgebieden valt.

Conclusie

Uit het overzicht op de kaartjes blijkt dat het overgrote deel van de inwoners van de gemeente Noardeast-Fryslân (hemelsbreed) binnen een afstand van 10 kilometer van een zwembad woont. Alleen de dorpen Anjum en Paesens-Moddergat vallen buiten de bedieningsgebieden.



Binnen- en buitenbaden



Samenvatting

De aanleiding voor dit document is de mogelijke sluiting van het zwembad in het MFC It Spektrum in Burdaard. De centrale vraag is wat de consequenties zijn van de sluiting van dit zwembad. Deze vraag is beantwoord door (op basis van het Nederlands gemiddelde) de behoefte aan zwemwater in Noardeast-Fryslân af te zetten tegen het aanbod van zwemwater in de gemeente en haar directe omgeving⁹. Bij het bepalen van de zwembehoefte zijn vier zwembehoeften onderscheiden: de behoefte aan lezwemmen, banenzwemmen, doelgroepenzwemmen en recreatief zwemmen.

Op basis van het Nederlands gemiddelde is de conclusie dat als het zwembad in het MFC It Spektrum sluit, er in de gemeente Noardeast-Fryslân nog steeds voldoende aanbod van zwemwater is om in de verwachte behoefte aan lezwemmen, banenzwemmen en recreatief zwemmen te voorzien. In de maanden oktober tot en met april is er in de gemeente Noardeast-Fryslân waarschijnlijk een tekort aan zwemwater voor doelgroepenzwemmen. De zwembaden in de regio kunnen dit tekort wellicht opvangen. Maar zeker is dit niet. In de periode eind april tot oktober is er hoogstwaarschijnlijk geen tekort aan aanbod van zwemwater voor doelgroepenzwemmen.

In aanvulling op de centrale vraag is de vraag gesteld of de meeste inwoners niet te ver van een zwembad vandaan wonen. Om deze vraag te beantwoorden is om elk zwembad in de gemeente en haar directe omgeving een cirkel getrokken met een straal van 10 kilometer. Deze cirkel geeft het zogenaamde bedieningsgebied van een zwembad aan. Uit de weergave op de kaart blijkt dat alleen de inwoners van de dorpen Anjum en Paesens-Moddergat buiten een bedieningsgebied van een zwembad vallen. Alle overige inwoners van de gemeente Noardeast-Fryslân wonen binnen een bedieningsgebied van een of meerdere zwembaden.

De inwoners van het dorp Burdaard blijken in de bedieningsgebieden van meerdere zwembaden te wonen.

⁹ Zoals in de inleiding is opgemerkt is voor deze aanpak gekozen omdat er geen inzicht is in het precieze aanbod van het zwembad in MFC It Spektrum.

Bijlage

Bijlage I – Overzichtstabellen zwembaden in de gemeente en regio Noardeast-Fryslân

Tabel 1 – Alle zwembaden in en rond de gemeente Noardeast-Fryslân

Zwembad	Bijzonderheden	Type exploitatie	Exploitant	Locatie	Gemeente
Tolhuisbad	Binnenbad Recreatiebad	Gemeentelijk/ semi-publiek	Optisport	5.1.2e 9103 SN Dokkum	Noardeast-Fryslân
It Gryn*	Binnenbad Recreatiebad Buitenbad	Gemeentelijk/ semi-publiek	bv SPORT	5.1.2e 9051 LP Stiens	Leeuwarden
5.1.2e *	Binnenbad	Gemeentelijk/ semi-publiek	bv SPORT	5.1.2e 8924 JJ Leeuwarden	Leeuwarden
De Blauwe Golf*	Binnenbad Recreatiebad	Gemeentelijk/ semi-publiek	bv SPORT	5.1.2e 5.1.2e Leeuwarden	Leeuwarden
De Sawn Stjerren	Buitenbad	Gemeentelijk/ semi-publiek	St. Zwembad De Sawn Stjerren	5.1.2e 5.1.2e Hallum	Noardeast-Fryslân
De Wetterstins	Binnenbad	Gemeentelijk	Gemeente	Lauerman- 5.1.2e 5.1.2e Burgum	Tytsjerksteradiel
De Sawn Doarpen	Buitenbad	Gemeentelijk	Gemeente	Rinia van 5.1.2e 5.1.2e Gytsjerk	Tytsjerksteradiel
Buitenpost de Kûpe	Binnenbad	Gemeentelijk	Gemeente	5.1.2e 5.1.2e Buitenpost	Achtkarspelen
It Paradyske	Buitenbad	Gemeentelijk/ semi-publiek	Optisport	5.1.2e 5.1.2e Kollum	Noardeast-Fryslân

*Dit zwembad beschikt over een doelgroepenbad

Tabel 2 – Alle binnenbaden in en rond de gemeente Noardeast-Fryslân

Zwembad	Bijzonderheden	Type exploitatie	Exploitant	Locatie	Gemeente
Tolhuisbad	Binnenbad Recreatiebad	Gemeentelijk/ semi-publiek	Optisport	5.1.2e 5.1.2e Dokkum	Noardeast-Fryslân
It Gryn*	Binnenbad Recreatiebad Buitenbad	Gemeentelijk/ semi-publiek	bv SPORT	Ielean 1 9051 LP Stiens	Leeuwarden
5.1.2e *	Binnenbad	Gemeentelijk/ semi-publiek	bv SPORT	5.1.2e 8924 JJ Leeuwarden	Leeuwarden
De Blauwe Golf*	Binnenbad Recreatiebad	Gemeentelijk/ semi-publiek	bv SPORT	5.1.2e 5.1.2e Leeuwarden	Leeuwarden
De Wetterstins	Binnenbad	Gemeentelijk	Gemeente	Lauerman- 5.1.2e 5.1.2e Burgum	5.1.2e
Buitenpost de Kûpe	Binnenbad	Gemeentelijk	Gemeente	5.1.2e 5.1.2e Buitenpost	Achtkarspelen

*Dit zwembad beschikt over een doelgroepenbad

Tabel 3 – Alle buitenbaden in en rond de gemeente Noardeast-Fryslân

Zwembad	Bijzonderheden	Type exploitatie	Exploitant	Locatie	Gemeente
It Gryn*	Binnenbad Recreatiebad Buitenbad	Gemeentelijk/ semi-publiek	bv SPORT	Ieleana 1 9051 LP Stiens	Leeuwarden
De Sawn Stjerren	Buitenbad	Gemeentelijk/ semi-publiek	St. Zwembad De Sawn Stjerren	5.1.2e 5.1.2e Hallum	Noardeast-Fryslân
De Sawn Doarpen	Buitenbad	Gemeentelijk	Gemeente	Rinia van 5.1.2e 5.1.2e Gytsjerk	Tytsjerksteradiel
It Paradyske	Buitenbad	Gemeentelijk/ semi-publiek	Optisport	5.1.2e 5.1.2e Kollum	Noardeast-Fryslân

*Dit zwembad beschikt over een doelgroepenbad

From: '5.1.2e' | Synarchis" <5.1.2e@synarchis.nl>
Sent: 1/7/2026 11:22:38 AM +00:00
To: '5.1.2e' <5.1.2e@noardeast-fryslan.nl>, '5.1.2e' <5.1.2e@noardeast-fryslan.nl>, '5.1.2e' <5.1.2e@noardeast-fryslan.nl>, '5.1.2e' <5.1.2e@noardeast-fryslan.nl>
Cc:
Subject: notitie eerste bijeenkomst exploitatievormen It Paradyske

Some people who received this message don't often get email from 5.1.2e@synarchis.nl. [Learn why this is important](#)

Goedemiddag allen,

Op donderdag 22 januari vindt de eerste van twee bijeenkomsten plaats over de mogelijke exploitatievormen voor It Paradyske. Bijgaand ontvangen jullie ter voorbereiding een notitie plus een separate bijlage. Mijn verzoek is om de notitie en de bijlage goed door te nemen en voor jezelf alvast na te denken over de vraag, welke van de in de notitie vermelde kenmerken de gemeente belangrijk vindt bij het maken van een afweging tussen de verschillende exploitatievormen. Graag tot 22 januari.

Met vriendelijke groet,

5.1.2e

synarchis

Meer waarde creëren met *maatschappelijke* voorzieningen

5.1.2e | 5.1.2e Hardinxveld-Giessendam
M 5.1.2e E 5.1.2e@synarchis.nl
T 5.1.2e I www.synarchis.nl | LinkedIn

Werkdagen: 5.1.2e

Meer weten over Synarchis? Bekijk onze bedrijfsvideo via [deze link](#).

Aan: gemeente Noardeast-Fryslân
Van: Synarchis
Betreft: exploitatievormen It Paradyske
Datum: 7 januari 2026

1. Situatieschets

De gemeente Noardeast-Fryslân heeft circa 46.000 inwoners en beschikt over meerdere zwembaden, waaronder It Paradyske in Kollum. Dit openluchtzwembad bestaat onder meer uit een wedstrijdbad, een recreatiebad, een peuterbad, een ligweide en een horecavoorziening. Het zwembad wordt geëxploiteerd door Optisport Kollummerland BV, waarmee een beheer- en exploitatieovereenkomst en een erfpachtovereenkomst is gesloten. Beide overeenkomsten lopen over niet al te lange tijd af en de gemeente is voornemens om ze op te zeggen. Optisport exploiteert overigens ook (met Optisport Dongeradeel BV) het Tolhuisbad, dat onder meer bestaat uit een zwembad en een sporthal. De gemeente exploiteert zelf de andere sporthallen en sportzalen.

Naast een onderzoek naar de maatschappelijke waarde c.q. het bestaansrecht van It Paradyske wil de gemeente weten wat de best passende exploitatievorm voor het zwembad is. Daarom vindt op 22 januari aanstaande een werksessie met betrokkenen van de gemeente plaats. Daarin wordt op de diverse exploitatievormen ingegaan en wordt zo mogelijk een voorkeur voor één of meerdere vormen bepaald. De voorliggende notitie bevat een beschouwing op de mogelijke exploitatievormen en dient ter voorbereiding op die bijeenkomst.

2. Exploitatievormen

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

Voor de exploitatie van maatschappelijk vastgoed kan een aantal exploitatievormen¹ worden onderscheiden:

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

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

¹ Het gaat hier niet om de exacte terminologie. Daar zijn bestuurskundige en juridische boeken over vol geschreven. Voor de discussie gaat het erom wat onder elke exploitatievorm wordt verstaan.

2.1 Exploitatie door de gemeente

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

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

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

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

2.2 Exploitatie door een verbijzonderd organisatieonderdeel van de gemeente

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

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

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

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

2.3 Exploitatie door een overheidsbedrijf

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.4 Exploitatie door een joint venture

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

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

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

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

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

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

Voorbeelden van joint ventures voor de exploitatie van sportaccommodaties zijn onder andere te vinden in de gemeenten Bunschoten, De Bilt, Huizen, Stichtse Vecht, Velsen, Zeist (allen SRO).² Het is niet reëel om te verwachten, dat SRO interesse heeft in de exploitatie van het zwembad in Kollum. Zij opereert namelijk in haar eigen regio's. Mogelijk wil de BV Sport uit Leeuwarden wel de exploitatie ter hand nemen, maar dan vermoedelijk ‘gewoon’ als exploitant en niet in de vorm van een joint venture.

2.5 Exploitatie door een stichting

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

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

² SRO exploiteert ook in enkele andere gemeenten, zoals Leusden, maar daar is geen sprake van een joint venture.

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

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

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

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

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

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

2.6 Exploitatie door een commerciële marktpartij

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

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

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

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

3. Kenmerken

Om een vergelijking tussen de diverse exploitatievormen te kunnen maken worden nu de verschillen aan de hand van een aantal kenmerken nader toegelicht. Overigens is het belangrijk om te benadrukken, dat een exploitatievorm op zichzelf niet tot een goede of slechte exploitatie leidt. De exploitatievorm bepaalt namelijk 'slechts' de context waarbinnen en omstandigheden waaronder accommodaties worden geëxploiteerd. Zo bieden exploitatie door een overheidsbedrijf of commerciële marktpartij bijvoorbeeld gunstigere condities voor een financieel efficiënte exploitatie dan exploitatie door de gemeente. In hoeverre die gunstigere omstandigheden in de praktijk daadwerkelijk worden benut, is echter afhankelijk van de kwaliteit van het lokale management. Ook de door de gemeente gestelde randvoorwaarden ten aanzien van de exploitatie spelen hierbij een rol.

Er bestaan dan ook wel degelijk voorbeelden van gemeentelijke exploitaties die financieel scherp draaien en van exploitaties door commerciële marktpartijen waarbij het maatschappelijk rendement goed tot zijn recht komt. Dat laat onverlet dat de gekozen exploitatievorm sterk richting geeft aan de context waarbinnen wordt geëxploiteerd. De specifieke, lokale keuze voor een bepaalde exploitatievorm kan daar echter niet uitsluitend op worden gebaseerd. Die is namelijk ook afhankelijk van onder meer datgene wat de gemeente belangrijk vindt, welke randvoorwaarden de gemeente hanteert, wat de aard en omvang van de exploitatie is en wat de lokale mogelijkheden zijn.

Bij de beschrijving van de kenmerken wordt geen onderscheid gemaakt tussen exploitatie door de gemeente en exploitatie door een verbijzonderd organisatieonderdeel van de gemeente. De verschillen tussen beide opties zijn namelijk nihil. In beide gevallen is het immers de gemeente die feitelijk exploiteert.

3.1 Gemeentelijke invloed

Hiermee wordt bedoeld op de mate waarin de gemeente ook tijdens de looptijd van de exploitatie directe invloed op de uitvoering van de exploitatie kan uitoefenen. Het betreft dus de afstand tussen de gemeente en de exploitant. Bij exploitatie door de gemeente is die afstand klein. Wanneer zij zelf exploiteert, kan de gemeente zich immers met alle details van de uitvoering bemoeien. Dat kan soms prettig zijn, maar er is ook het risico van politieke wispelturigheid. Bij exploitatie door een overheidsbedrijf, joint venture of stichting is de afstand duidelijk groter, is de invloed op de dagelijkse gang van zaken een stuk

kleiner en vindt sturing vooral door middel van de vooraf gemaakte afspraken plaats. Wel kan bijvoorbeeld via het aandeelhouderschap van het overheidsbedrijf of de joint venture, dan wel via het toezicht bij de stichting, worden bijgestuurd. Bij uitbesteding aan een commerciële marktpartij is dat laatste ook niet het geval en is het vooraf overeengekomen contract leidend. Na afloop van dat contract kunnen uiteraard wel nieuwe kaders voor de volgende exploitatieperiode worden vastgesteld.

3.2 Waarborging maatschappelijke functies

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

3.3 Bredere doelstellingen

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

3.4 Lokale verbinding

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

3.5 Flexibiliteit omvang portefeuille en afspraken

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

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

3.6 Financiële exploitatie

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

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

3.7 Risico's continuïteit en stabiliteit exploitatie

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

3.8 Financiële risico's gemeente

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

In wat mindere mate dan commerciële marktpartijen hebben overheidsbedrijven, joint ventures en stichtingen een flinke exploitatieprikkel en opereren ze op een behoorlijke afstand van de gemeente. Dat is uiteraard anders bij gemeentelijke exploitatie, waarbij de fluctuaties in het exploitatieresultaat doorgaans groter zijn dan bij de andere exploitatievormen en de prikkel om efficiënt te exploiteren en binnen de kaders van de vooraf vastgestelde exploitatiebijdrage te blijven kleiner is.

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

3.9 Fiscale aspecten

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

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

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

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

3.10 Kennis en expertise

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

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

3.11 Schaal- en efficiëntievoordelen

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

3.12 Personele aspecten

Dit kenmerk gaat over de mate waarin de exploitant een marktgerichte personele organisatie kan inrichten. Bij gemeentelijke exploitatie hebben de medewerkers de ambtelijke status.³ Bij de andere exploitatievormen kan het personeel in een bedrijfsmatige cao worden ondergebracht, zoals de cao Zwembaden of de cao Verzelfstandigde Maatschappelijke Organisaties (Vermo). Deze cao's zijn beter op de specifieke werksituatie en werktijden van medewerkers van (sport)accommodaties toegesneden en zijn daarmee ook goedkoper voor de werkgever dan de ambtelijke cao. Hierbij moet uitdrukkelijk worden opgemerkt, dat werknemers bij een eventuele overgang naar een andere exploitant altijd hun bestaande arbeidsvoorwaarden behouden. Bij een verandering van exploitant is de nieuwe exploitant namelijk wettelijk verplicht om het huidige personeel van de accommodatie over te nemen (Overgang van Onderneming) en wel tegen de bestaande arbeidsvoorwaarden.

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

3.13 Gevolgen gemeentelijke organisatie

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

3.14 Ambtelijke inzet

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

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

3.15 Risico's aansprakelijkheid gemeente

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

³ Sinds 1 januari 2020 hebben ambtenaren zo veel mogelijk dezelfde rechten als werknemers in het bedrijfsleven gekregen. Voor hen geldt sindsdien ook het private arbeids- en ontslagrecht. Daarnaast is de aanstelling voor ambtenaren verdwenen. In plaats daarvan krijgen ze nu een arbeidscontract. Dit alles is omschreven in de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren. Dit betekent echter niet, dat de ambtelijke status verdwijnt. Iedere medewerker blijft ambtenaar. Daarnaast veranderen de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren niet. Daarmee blijft een ambtelijke medewerker duurder dan een medewerker die conform een van de vermelde bedrijfsmatige cao's wordt beloond.

4. Samenvatting

Bijlage 1 bevat een samenvattend overzicht van de exploitatievormen. De verschillen kunnen als volgt worden samengevat:

- exploitatie door de gemeente (al dan niet in intern verzelfstandigde vorm) zorgt voor maximale gemeentelijke invloed op de bedrijfsvoering, waarborging van de maatschappelijke functies en oog voor bredere doelstellingen. Ook loopt de gemeente nauwelijks risico's wat betreft de stabiliteit en continuïteit en is het toevoegen van extra accommodaties tijdens de rit (behoudens de eventuele organisatorische consequenties) eenvoudig. Daarentegen biedt deze exploitatievorm minder goede condities qua financiële exploitatie, kennis en expertise, schaal- en efficiëntievoordelen, gevolgen voor de gemeentelijke organisatie, personele aspecten, benodigde ambtelijke inzet, financiële risico's, aansprakelijkheidsrisico's en fiscale aspecten;
- exploitatie door een overheidsbedrijf 'scoort' relatief stabiel op vrijwel alle aspecten en biedt daarmee meer dan gemeentelijke exploitatie en uitbesteding aan een commerciële marktpartij de mogelijkheid van een evenwicht tussen de diverse relevante kenmerken. De exploitant heeft meer vrijheid dan een gemeentelijke organisatie, maar het winsttoogmerk is minder dominant aanwezig dan bij uitbesteding aan een commerciële marktpartij. Daarentegen zijn er diverse kenmerken, waarop één of meerdere van de andere exploitatievormen beter 'scoren'. Ten opzichte van uitbesteding aan een commerciële marktpartij geldt dat bijvoorbeeld voor financiële exploitatie, kennis en expertise, schaal- en efficiëntievoordelen, financiële risico's en aansprakelijkheidsrisico's;
- exploitatie door een joint venture is op veel punten vergelijkbaar met exploitatie door een overheidsbedrijf, zij het dat de gemeentelijke invloed door het gedeelde aandeelhouderschap iets kleiner is. Daar staat tegenover dat de samenwerking met een grote exploitant op het gebied van kennis en expertise en schaal- en efficiëntievoordelen voor betere condities zorgt, hoewel moet worden opgemerkt dat een overheidsbedrijf dat via een dienstverleningsovereenkomst kan regelen;
- exploitatie door een stichting is op veel punten vergelijkbaar met exploitatie door een overheidsbedrijf, zij het dat de gemeentelijke invloed op de dagelijkse bedrijfsvoering kleiner is (hoewel het onderscheid in het geval van quasi-inbesteding zeer beperkt is) en er op fiscaal gebied een duidelijk verschil bestaat. Daar staan de sterkere lokale verbinding en aandacht voor bredere doelstellingen tegenover;
- uitbesteding aan een commerciële marktpartij zorgt voor meer mogelijkheden voor een scherpere financiële exploitatie dan de andere exploitatievormen. Ook qua kennis en expertise, schaal- en efficiëntievoordelen, financiële risico's en aansprakelijkheidsrisico's doet deze exploitatievorm het beter dan de meeste andere exploitatievormen. Daarentegen is de waarborging van de maatschappelijke functies lastiger, doordat de gemeente minder directe invloed op de bedrijfsvoering kan uitoefenen en het winsttoogmerk een sterkere rol speelt. Ook mogelijkheid om tijdens de exploitatieperiode accommodaties toe te voegen scoort minder goed. Tot slot zijn de mogelijkheden om bredere doelstellingen te realiseren en lokale verbondenheid te creëren beperkter.

5. Afweging

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

Daarnaast wordt herhaald dat een bepaalde exploitatievorm op zichzelf niet tot een goede of slechte exploitatie leidt, maar slechts de context bepaalt waarbinnen accommodaties worden geëxploiteerd. Dat betekent dat er tussen gemeenten grote verschillen kunnen bestaan wat betreft de ervaringen met een bepaalde exploitatievorm. Die ervaringen zijn van belang voor de keuze voor een exploitatievorm, net als de randvoorwaarden die de gemeente ten aanzien van de exploitatie stelt.

Bij de afweging kunnen ook praktische aspecten worden meegenomen, zoals:

- bestaat de exploitatievorm al in de gemeente, of moet de gemeente een nieuwe organisatie oprichten?;
- hoeveel tijd kost het om een keuze voor een bepaalde exploitatievorm te implementeren en is die tijd beschikbaar?

Bijlage 1 – Samenvatting

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

Aan: gemeente Noardeast-Fryslân
Van: Synarchis
Betreft: resultaten eerste bijeenkomst exploitatievormen
Datum: 29 januari 2026

Aanleiding

De gemeente Noardeast-Fryslân heeft circa 46.000 inwoners en beschikt over meerdere zwembaden, waaronder It Paradyske in Kollum. Dit openluchtzwembad bestaat onder meer uit een wedstrijdbad, een recreatiebad, een peuterbad, een ligweide en een horecavoorziening. Het zwembad wordt geëxploiteerd door Optisport Kollummerland BV, waarmee een beheer- en exploitatieovereenkomst en een erfpachtovereenkomst is gesloten. Beide overeenkomsten lopen over niet al te lange tijd af en de gemeente heeft ze inmiddels opgezegd.

Naast een onderzoek naar de maatschappelijke waarde c.q. het bestaansrecht van It Paradyske wil de gemeente weten wat de best passende exploitatievorm voor het zwembad is. Daarom heeft op 22 januari een eerste bijeenkomst met betrokkenen van de gemeente plaatsgevonden. In deze notitie worden de resultaten van die bijeenkomst kort samengevat. De notitie dient ter voorbereiding op de tweede bijeenkomst over dit onderwerp op 3 februari aanstaande.

Kenmerken, verschillen en overeenkomsten

In de eerste bijeenkomst zijn de verschillende exploitatievormen aan de hand van diverse kenmerken met elkaar vergeleken. Als belangrijkste kenmerken zijn (in willekeurige volgorde) benoemd:

- gemeentelijke invloed tijdens de exploitatieperiode (meer dan nu, maar niet op alle details van de exploitatie);
- waarborging maatschappelijke functies;
- lokale verbinding;
- financiële exploitatie;
- fiscale aspecten;
- kennis en expertise.

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

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

- exploitatie door een commerciële marktpartij: in deze vorm is de organisatie ingericht om financieel efficiënt te exploiteren en is sprake van een aanbesteding met concurrentie op prijs en kwaliteit. Ook kan btw-belast worden geëxploiteerd en is de benodigde kennis en expertise aanwezig. Daar staat tegenover dat de gemeentelijke invloed tijdens de exploitatieperiode kleiner is dan gewenst, de winstdoelstelling van de exploitant *kan* botsen met de waarborging van de maatschappelijke functies en de lokale verbinding beperkt is.

Hoewel een schema met plussen en minnen te simplistisch is, geeft de volgende tabel toch in één oogopslag een overzicht van de waardering van de exploitatievormen op de belangrijkste kenmerken.

	gemeente / interne verzelfstandiging	overheidsbedrijf	joint venture	stichting	commerciële marktpartij
invloed gemeente tijdens exploitatieperiode	+/-	+	+	+	-
waarborging maatschappelijke functies	+	+	+	+	+/-
lokale verbinding	+	+	+	++	-
financiële exploitatie	-	+	+	+	++
fiscale aspecten	-	+	+	-	+
kennis en expertise	-	+/-	+/-	+/-	++

Afweging

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

Deadline 1 januari 2027

De keuze tussen de overige vormen is niet alleen afhankelijk van de hiervoor beschreven inhoudelijke verschillen. Het gaat ook om praktische overwegingen. Zo zijn de overeenkomsten met de huidige exploitant per 1 januari 2027 opgezegd en moet op dat moment de exploitatie kunnen worden overgenomen. Het oprichten van een overheidsbedrijf (al dan niet in de vorm van een joint venture) kost te veel tijd om die datum te kunnen halen. Dan blijven dus de stichting en de commerciële marktpartij als mogelijke vormen over. Daarvan 'scoort' de stichting beter op de meer maatschappelijke kenmerken, terwijl de commerciële marktpartij financieel scherper kan exploiteren en over de benodigde kennis en expertise beschikt.

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

Kortom: als voor een andere vorm dan exploitatie door een commerciële marktpartij wordt gekozen, zal die oplossing naar alle waarschijnlijkheid niet vóór de 'deadline' van 1 januari 2027 kunnen worden geïmplementeerd. Er dient dan dus een tijdelijke oplossing te worden gevonden en die bestaat logischerwijs uit het aan een commerciële marktpartij aanbesteden van de exploitatie voor een relatief korte periode.

It Paradyske of meer?

Een tweede factor van belang is de vraag of het puur om de exploitatie van It Paradyske gaat, of dat het 'accommodatiepakket' eventueel kan worden uitgebreid met bijvoorbeeld de exploitatie van het Tolhuisbad en/of de binnensportaccommodaties. Het verdient geen aanbeveling om uitsluitend voor It Paradyske een overheidsbedrijf op te richten (of joint venture aan te gaan). Een dergelijk bedrijf dient immers ook haar 'overheadtaken' te organiseren en als dat slechts voor één accommodatie met een beperkte personele formatie en een openstelling van circa vier maanden per jaar is, wordt dat een vrij dure organisatie.

Indien het accommodatiepakket wordt uitgebreid, moet een keuze worden gemaakt tussen exploitatie door een overheidsbedrijf (al dan niet in de vorm van een joint venture), of een commerciële marktpartij. Een stichting is dan namelijk geen realistische vorm. Althans, niet in de vorm zoals die hier wordt beoogd: een lokale stichting met veel lokale verbinding, die zich puur op It Paradyske richt.

Op het moment dat voor uitbreiding van het accommodatiepakket wordt gekozen, zal dit zeer waarschijnlijk niet per 1 januari 2027 kunnen worden gerealiseerd. Enerzijds vanwege de lopende overeenkomst met de exploitant van het Tolhuisbad en anderzijds omdat het overnemen van de exploitatie van de binnensportaccommodaties van de gemeente een zorgvuldig traject vergt. In dat geval moet dus een tijdelijke oplossing worden gevonden en die zal logischerwijs wederom bestaan uit het voor een relatief korte periode aanbesteden van de exploitatie van It Paradyske aan een commerciële marktpartij. Die korte periode kan desgewenst op de looptijd van de overeenkomst met de exploitant van het Tolhuisbad worden afgestemd.

Als het alleen om de exploitatie van It Paradyske gaat, betekent dat een keuze tussen een stichting en een commerciële marktpartij. Overigens moet worden opgemerkt, dat niet zeker is dat er bij een aanbesteding van de exploitatie van It Paradyske twee inschrijvingen worden gedaan. Één van de twee landelijk opererende commerciële marktpartijen is namelijk momenteel niet actief in de regio. Het is de vraag of dat bedrijf voldoende interesse heeft in de exploitatie van één openluchtzwembad. Dat kan betekenen dat er bij een aanbesteding slechts één inschrijving wordt gedaan. Dan valt er dus weinig meer te kiezen en is het drukkende effect op de prijs (de inschrijfsom) zo goed als weg. Er bestaat dan immers geen concurrentie meer.

Kortom: er dient te worden bepaald of het accommodatiepakket moet worden uitgebreid. Zo ja, dan valt de stichting af en dient een afweging tussen een overheidsbedrijf (al dan niet in de vorm van een joint venture) en een commerciële marktpartij te worden gemaakt. Zo niet, dan moet tussen de stichting en een commerciële marktpartij worden gekozen. Welke van deze twee vormen dan de voorkeur verdient, wordt tijdens de tweede bijeenkomst bepaald.

De volgende tabel vat de praktische (on)mogelijkheden samen.

	overheidsbedrijf	joint venture	stichting	commerciële marktpartij
1/1/2027 heilig				
1/1/2027 niet heilig				
alleen It Paradyske				
groter pakket				

Vragen bijeenkomst

Samenvattend: tijdens de bijeenkomst op 3 februari dienen de volgende vragen te worden beantwoord:

1. Moet er voor 1 januari 2027 een definitieve oplossing worden gevonden, of kan ook worden gekozen voor de aanbesteding van de exploitatie aan een commerciële marktpartij voor een relatief korte periode, waarna de gewenste exploitatievorm van start gaat?
In het eerste geval is exploitatie door een commerciële marktpartij de enige optie. In het tweede geval is het ook mogelijk om voor exploitatie door een overheidsbedrijf, joint venture of stichting te kiezen.
2. Is uitbreiding van het accommodatiepakket wenselijk?
Zo ja, dan valt de stichting af. Zo niet, dan vallen het overheidsbedrijf en de joint venture af.
3. Als het alleen om de exploitatie van It Paradyske gaat, gaat dan de voorkeur uit naar exploitatie door een stichting of door een commerciële marktpartij?
4. Als het om de exploitatie van It Paradyske, het Tolhuisbad en/of de binnensportaccommodaties gaat, gaat dan de voorkeur uit naar exploitatie door een overheidsbedrijf, een joint venture, of een commerciële marktpartij?