

Raadsvoorstel

Zaaknummer: 2252380
Steller: J. Koopmans\ P. Louwerse
Datum commissie: 7 oktober 2025
Datum raadsvergadering: 28 oktober 2025

Team: ODL
Teammanager: M. Leemhuis
Portefeuillehouder: T. L. M. Bennis
E-mail: jo.koopmans@hoorn.nl

Onderwerp

Toekomstige exploitatie en beheer zwembaden, ijsbaan en binnensportaccommodaties

Agendering

Ter besluitvorming

Bijlagen

1	Businesscase 'Toekomstige exploitatie en beheer zwembaden, ijsbaan en binnensportaccommodaties (Tien organisatieadvies bv, 9 september 2025)
2	Verkenning van een toekomstbestendige exploitatie- en beheeropzet voor de zwembaden, de ijsbaan en de binnensportaccommodaties (AT Management, 24 december 2024)
3	Begrotingswijziging

De raad besluit

1. In beginsel in te stemmen met de oprichting van het Sportbedrijf, waaraan de exploitatie en het beheer van de zwembaden, ijsbaan en binnensportaccommodaties wordt overgedragen;
2. Opdracht aan het college te geven om de oprichting van het Sportbedrijf verder uit te werken en voor te bereiden, zodat de raad daarover een definitief besluit kan nemen;
3. Een bedrag van € 225.000 beschikbaar te stellen voor incidentele kosten van de uitwerking en voorbereiding van de oprichting van het Sportbedrijf Hoorn, en dit bedrag ten laste te brengen van de algemene reserve;
4. De bij dit besluit horende begrotingswijziging vast te stellen.

Samenvatting

Het huidige contract voor het beheer en exploitatie van de zwembaden en de ijsbaan in Hoorn loopt in 2026 af. Daarom heeft de gemeente onderzocht wat het best passende organisatiemodel is. Uit dit onderzoek blijkt dat het oprichten van een sportbedrijf, met de gemeente als 100% eigenaar, het beste aansluit bij de wensen van de gemeente Hoorn. Zo kan de gemeente zelf beter sturen op belangrijke doelen, zoals meer sport voor iedereen, gezondheid, duurzaamheid en samenwerking. Als de raad in beginsel instemt met de oprichting van het sportbedrijf, wordt dit in 2026 verder uitgewerkt en voorbereid. Op basis daarvan kan de raad een definitief besluit nemen. Bij een positief raadsbesluit kan het sportbedrijf in 2027 officieel starten met het beheer en de exploitatie.

1. Inleiding: reden van het voorstel

Aanleiding:

Het huidige contract voor beheer en exploitatie van de zwembaden en ijsbaan in Hoorn loopt 18 september 2026 af. Daarom is in 2024 een onderzoek gestart naar mogelijke beheer- en exploitatiemodellen. Doel is om te bepalen of er opnieuw aanbesteed moet worden of dat het beter is om over te stappen naar een ander beheer- en exploitatiemodel.

Belang:

Het benutten van de maatschappelijke meerwaarde, publieke regie, integrale samenwerking met maatschappelijke partners en (financieel) duurzame exploitatie van zwembaden, ijsbaan en binnensportaccommodaties.

Centrale vraag:

Op welke manier wil de gemeenteraad het beheer en de exploitatie van zwembaden, ijsbaan en binnensportaccommodaties organiseren?

2. Beoogd maatschappelijk resultaat

De sportinfrastructuur van sportparken, binnensportaccommodaties, zwembaden en ijsbaan zijn een belangrijk onderdeel van de (preventieve) sociale basisvoorzieningen in de gemeente Hoorn. Daarmee is die infrastructuur van groot belang voor de gezondheid van de inwoners van de gemeente Hoorn. Door goede sturing op de beheer en exploitatie van de sportaccommodaties heeft de gemeente meer invloed op de inzet en benutting ten aanzien van de gezondheidsbijdrage van deze voorzieningen.

3. Bijdrage aan de duurzaamheidsambitie

Bij elk beheer- en exploitatiemodel moet er bijgedragen worden aan de duurzaamheidsambities van de gemeente. Concreet betekent dit dat wordt gewerkt aan energie neutrale exploitatie, het verduurzamen van bestaande accommodaties en het toepassen van circulaire principes bij onderhoud en inkoop. Door slimme energieoplossingen en integrale samenwerking met andere gemeentelijke duurzaamheidsprojecten, wordt bijgedragen bij aan de realisatie van klimaatdoelstellingen en het verlagen van de gemeentelijke CO₂-footprint.

4. Kaders

Het voorstel sluit aan bij de Sportnota Hoorn, het coalitieakkoord 2022–2026 ('Samen bouwen aan vertrouwen'), en de programmabegroting waarin wordt ingezet op gezondheid, participatie en duurzaamheid. Ook landelijke en regionale kaders, zoals het Nationaal Sportakkoord en afspraken binnen de regio Westfriesland over samenwerking en sportontwikkeling, vormen een belangrijke basis. Deze beleidskaders onderstrepen het belang van publieke regie en het bereiken van integrale maatschappelijke effecten via sportvoorzieningen.

5. Argumenten

1.1 Verkenning

Zwembad De Waterhoorn, zwembad De Wijzend en schaatsbaan De Westfries worden momenteel geëxploiteerd door een marktpartij. Bij de aanbesteding tien jaar geleden lag de nadruk vooral op het minimaliseren van de gemeentelijke bijdrage. De focus ligt de laatste jaren steeds meer op een optimaal evenwicht tussen maatschappelijk en financieel rendement en op de mogelijkheden voor gemeentelijke regie en invloed. Een passend gezegde hierbij is: 'Meer sport en gezondheid voor dezelfde euro'. Dit betekent dat we met hetzelfde geld meer resultaat willen bereiken voor de inwoners.

In 2024 is door AT Management een eerste verkenning uitgevoerd naar alternatieve beheer- en exploitatiemodellen (zie bijlage 2). Dit waren:

1. Gemeentelijk beheer;
2. Interne verzelfstandiging;
3. Privatisering naar een marktpartij of lokale ondernemer (aanbesteding);
4. Externe verzelfstandiging (sportbedrijf);
5. Publiek publieke samenwerking (joint venture).

Op basis van duidelijke afwegingscriteria uit dit onderzoek heeft Tien Organisatieadvies in 2025 vervolgonderzoek gedaan naar de drie laatste modellen van de verkenning (zie bijlage 1):

1. Voortzetting van de huidige aanbestedingsconstructie — waarbij een marktpartij via een nieuwe aanbesteding de exploitatie blijft uitvoeren;
2. Een joint venture-model — waarin de gemeente samen met een andere publieke partij de exploitatie verzorgt;
3. Externe verzelfstandiging — waarbij de exploitatie wordt ondergebracht in een BV of stichting (sportbedrijf), met de gemeente als volledig eigenaar.

1.2 Reden van toevoeging binnensportaccommodaties

Voor het sportbedrijf en de samenwerking (joint venture) is het belangrijk dat er genoeg sportaccommodaties daar onderdeel van worden. Zo kunnen de kosten voor personeel en organisatie (overheadkosten) op een goed en professioneel niveau gebracht worden. Als er meer accommodaties en activiteiten bij komen, wordt het sportbedrijf sterker en stabiel. Landelijke ervaringen van andere sportbedrijven laten ook zien dat de overheadkosten dan vergelijkbaar zijn met de doorberekende kosten voor dienstverlening (overhead plus risicoreserve/winst) bij commerciële exploitanten.

1.3 Samenvatting vervolgonderzoek en advies Tien Organisatieadvies

In de businesscase (bijlage 1) zijn drie organisatiemodellen verder uitgewerkt voor exploitatie en beheer zwembaden, ijsbaan en binnensportaccommodaties. Hieronder volgt per model een samenvatting van de uitgangspunten en de beoordeling op maatschappelijke, juridische en financiële aspecten.

Model 1 – Voortzetting aanbesteding

Na afloop van het huidige contract kan de exploitatie opnieuw via een Europese aanbesteding aan een marktpartij worden gegund. De gemeente blijft eigenaar en stuurt via een contract met prestatie-eisen. Dit biedt duidelijkheid en voorspelbare kosten, maar de maatschappelijke sturingsmogelijkheden zijn beperkt en vaak lastig te vertalen in contractvoorwaarden.

- Maatschappelijk: weinig ruimte voor maatwerk, beperkte invloed op inclusie, sportstimulering en samenwerking.
- Juridisch: wel rechtszekerheid, maar rigide en weinig ruimte voor bijsturing.
- Financieel: overzichtelijk op korte termijn, maar beperkte transparantie en risico's blijven bij de gemeente.

Model 2 – Joint venture met publieke partij

In dit model richt de gemeente samen met een bestaande publieke exploitant een gezamenlijke organisatie op. De gemeente brengt accommodaties en middelen in; de partner levert kennis, personeel en exploitatiecapaciteit. Dit kan schaalvoordelen opleveren, maar vraagt complexe afspraken over eigenaarschap, zeggenschap en risico's.

- Maatschappelijk: meer ruimte voor publieke doelen dan bij commerciële partijen, maar Hoorn verliest lokale regie en maatwerk.
- Juridisch: ingewikkelde contractvorming en beperkte invloed van Hoorn, zeker bij een grotere partner; bovendien ligt dit model landelijk juridisch onder vuur.
- Financieel: mogelijk schaalvoordeel, maar ook gedeelde risico's en weinig transparantie.

Model 3 – Sportbedrijf

In dit model richt de gemeente een eigen sportbedrijf, met de gemeente als 100% aandeelhouder. Het Sportbedrijf wordt verantwoordelijk voor exploitatie en beheer van zwembaden, ijsbaan en binnensportaccommodaties. Deze structuur verbindt beleid en uitvoering, vergroot de regie op maatschappelijke doelen en biedt ruimte voor professionalisering en slagkracht.

- Maatschappelijk: gericht op sportdeelname, inclusie, gezondheid en samenwerking met verenigingen, onderwijs en zorg; meer flexibiliteit en directe bijdrage aan duurzaamheidsdoelen.
- Juridisch: robuust en juridisch houdbaar binnen bestaande kaders, wel met aandacht voor btw, VPB en staatssteunregels.
- Financieel: transparant en bestuurbaar; vergelijkbare lasten als andere modellen, maar met kans op efficiëntievoordeel op langere termijn.

Afwegingscriterium	Model 1 Aanbesteding	Model 2 Joint Venture	Model 3 Sportbedrijf Hoorn
Maatschappelijke meerwaarde	-	+	++
Sturingsmogelijkheden	-	+/-	++
Juridische uitvoerbaarheid	+/-	-	+
Financiële transparantie en flexibiliteit	-	+/-	++
Organisatorische uitvoerbaarheid	+	-	+/-

Legenda:

++ = sterk positief | + = positief | +/- = neutraal of gemengd | - = negatief

Voor meer verdieping van de verschillende modellen en de score op de afwegingscriteria wordt verwezen naar de bijgevoegde businesscase.

Advies Tien Organisatieadvies: Sportbedrijf

Uit de vergelijking van de drie modellen komt de oprichting van een sportbedrijf, met de gemeente als 100% eigenaar, als duidelijk voorkeursmodel naar voren. Dit model biedt de meeste maatschappelijke meerwaarde, de sterkste bestuurlijke regie en past binnen de bestaande juridische kaders. Ook financieel is dit model transparant en bestuurbaar met kansen op efficiëntievoordeel op langere termijn.

Hoewel de oprichting een zorgvuldige transitiefase vraagt, beschikt Hoorn over de schaal, ambities en bestuurlijke bereidheid om dit model succesvol te realiseren. Daarom adviseert Tien Organisatieadvies model 3 – het oprichten van een Sportbedrijf – verder uit te werken naar een formeel besluit en oprichting.

1.4 De keuze voor een sportbedrijf

In deze paragraaf 1.4 wordt nader toegelicht waarom het model van het sportbedrijf een betere keuze is dan het model van de aanbesteding. Het model van de joint venture ligt namelijk onder vuur door de bodemprocedure die hiertegen is gestart. Daarom blijft deze verder buiten beschouwing.

1.4.1 Landelijk perspectief

In landelijk perspectief hebben meer middelgrote en grote gemeenten een sportbedrijf opgericht, zoals bijvoorbeeld de gemeenten Purmerend en Alkmaar. Ook voor de gemeente Hoorn is in de keuze voor het sportbedrijf passend op basis van bovenstaande vergelijkingsmatrix en landelijke ontwikkelingen bij vergelijkbare gemeenten.

1.4.2 Geen financieel verschil tussen de modellen

De drie onderzochte modellen hebben structureel vergelijkbare financiële gevolgen. De keuze voor een sportbedrijf brengt dus geen hogere structurele lasten met zich mee dan de alternatieven. Landelijke ervaringen bij andere gemeenten bevestigen dit beeld: sportbedrijven leiden niet tot een hogere gemeentelijke bijdrage dan organisatiemodellen zoals een joint venture of voortzetting via een marktpartij.

1.4.3 Versterkt publieke regie en maatschappelijke sturing

Een sportbedrijf maakt het mogelijk om betere sturing te geven op maatschappelijke doelstellingen zoals sportparticipatie, gezondheid, inclusie en duurzaamheid. De gemeente bepaalt via 100% eigenaarschap en opdrachtgeverschap welke prestaties geleverd moeten worden en op welke wijze. De invloed op bijvoorbeeld openingstijden en tarieven is hierdoor hoger.

1.4.4 Sluit aan bij gemeentelijke ambities voor sportparticipatie en samenwerking

Het sportbedrijf wordt ingebed in lokaal beleid en werkt als regisseur en verbinder nauwer samen met verenigingen, sportaanbieders, onderwijsinstellingen en zorgorganisaties. Hierdoor ontstaat een betere integrale benadering van sport en bewegen met meer impact op de gezondheid van de inwoners, sociale cohesie en gelijke kansen in de stad.

1.4.5 Benut de maatschappelijke meerwaarde beter

In de nog vast te stellen Meerjarenbeleidsvisie Sociaal Beleid 2040 is de rode draad dat sportvoorzieningen een grote kans bieden om de beweging van curatie naar preventie te versterken en versnellen. Daarmee krijgt de gemeente meer grip op geldstromen en zorgkosten. Ook worden sportverenigingen gestimuleerd om specifieke doelgroepen actief te laten deelnemen aan sportactiviteiten, omdat de integrale aanpak voor de gemeente steeds belangrijker wordt. De koppeling met de opgaven in het sociaal domein en sport, wordt breed ingezet in het bereiken van doelgroepen op het gebied van o.a. gezondheid, participatie, inclusie, armoede, vrijwilligers, wmo en sociale basis. Door doelgerichte activiteiten aan te bieden in samenwerking met sportaanbieders – zowel verenigingen als commerciële partijen – en deze af te stemmen op de actuele behoefte, kan het maatschappelijk rendement van sportaccommodaties aanzienlijk worden vergroot. De gemeente is aan zet om hiervoor een doelmatige organisatiestructuur neer te zetten dat efficiënt en toekomstbestendig is. De vorm van een lokaal sportbedrijf biedt vanuit maatschappelijk ondernemerschap hiertoe meer kansen.

1.4.6 Transparante verantwoording

Het sportbedrijf maakt het mogelijk om met meer transparantie én flexibiliteit jaarlijks verantwoording af te leggen via prestatie-indicatoren, jaarverslagen en overleg.

1.4.7 Verbetering controle en tussentijdse bijsturing

De toenemende integraliteit van vraagstukken op zowel beleidsmatig als uitvoerend niveau (sport, gezondheid, inclusie, etc.) leidt tot een toenemende behoefte en noodzaak tot beleidsmatige en financiële (bij)sturing. Een nieuwe aanbesteding wordt voor 5 á 10 jaar vastgezet. Sturing op maatschappelijke actualiteit is moeilijker bij aanbesteding naar een marktpartij voor 10 jaar. Een sportbedrijf maakt daarentegen jaarlijkse bijsturing via de reguliere beleids- en begrotingscyclus (katernota, begroting e.d.) mogelijk.

1.4.8 Eén aanspreekpunt voor sportvoorzieningen

Het sportbedrijf fungeert als uitvoerende en coördinerende organisatie voor alle gemeentelijke binnensportsportaccommodaties. Dit voorkomt versnippering en verbetert de dienstverlening aan gebruikers.

2. Zorgvuldige planning en fasering via kwartiermaker en transitiefase

Door het instellen van een kwartiermaker en uitvoering van de transitie vanaf het 4^e kwartaal van 2025 tot en met 2026 is er voldoende tijd voor een zorgvuldige en gestructureerde overdracht van taken, middelen en personeel.

3. Is noodzakelijk voor slagvaardige voorbereiding en implementatie

Zonder beschikbaarstelling van middelen kunnen de noodzakelijke uitwerking en voorbereidingen in 2025-2026 niet worden uitgevoerd. De middelen zijn noodzakelijk om o.a. de juridische, organisatorische en inhoudelijke inrichting van het Sportbedrijf Hoorn in 2026 zorgvuldig vorm te geven.

4. Toekomstperspectief

Het sportbedrijf start met het beheer en de exploitatie van zwembaden, de ijsbaan en binnensportaccommodaties. Als dit goed loopt, kunnen op termijn ook andere taken worden toegevoegd, zoals het beheer van buitensportaccommodaties en de inzet van sportprofessionals zoals buurtsportcoaches.

Ook in de regio Westfriesland kan het sportbedrijf op termijn een rol gaan spelen. De gezamenlijke sportinfrastructuur van de Westfrieze gemeenten is groot. Door bijvoorbeeld renovatie en aanleg van sportvoorzieningen te centraliseren, wordt kennis gebundeld en kosten bespaard.

6. Maatschappelijk draagvlak en participatie

Tijdens het onderzoek is een reeks verdiepende gesprekken gevoerd met interne stakeholders (team Sport, team Vastgoed, team Financien, concernstaf), de huidige exploitant en exploitanten in de regio (Alkmaar, Purmerend). Uit deze gesprekken komt ook een duidelijk beeld naar voren ten aanzien van de gebruikers en partners:

- Gebruikers willen meer maatwerk: sportaanbieders, scholen en doelgroepen als ouderen of mensen met een beperking willen meer inspraak in het aanbod, tarieven en programmering.
- Samenwerking met partners moet structureel verankerd worden: welzijn, zorg en onderwijsinstellingen signaleren kansen voor koppeling van programma's (zoals valpreventie, zwemveiligheid, schoolzwemmen), maar missen een aanspreekpunt of structureel platform.

Tijdens het vervolgproces worden verenigingen, onderwijsinstellingen, huurders, medewerkers en andere stakeholders nauw betrokken. Via gerichte communicatie en dialoog wordt draagvlak opgebouwd en duidelijkheid verschaft over de gevolgen en kansen van de transitie.

7. Financiële gevolgen

Dit voorstel heeft financiële gevolgen voor het begrotingsresultaat.

De oprichting van het Sportbedrijf Hoorn brengt € 225.000 incidentele kosten met zich mee in 2025 en 2026. Deze kosten kunnen worden gedekt uit de algemene reserve. Specificatie vanuit de bijgevoegde business case:

Tabel 4

2026 Sportbedrijf incidenteel	
Oprichtingskosten notaris	15.000
Fiscale advisering	20.000
Arbeidsjurist	10.000
Participatietraject	20.000
Interne kosten beleid/financien/HRM/vastgoed	50.000
Kwartiermaker oprichtingfase	90.000
Wervingskosten directeur/bestuurder en RvC	20.000
Totaal	225.000

Structureel zijn de financiële gevolgen vergelijkbaar met die van andere beheer- en exploitatiemodellen. Belangrijk hierbij is dat het huidige contract met de huidige exploitant (zwembaden en ijsbaan) uitzonderlijk gunstig is, maar in 2026 afloopt. Dat betekent dat vanaf 2026 de structurele kosten voor de gemeente stijgen en dat deze stijging onoverkomelijk is. Deze extra bijdrage is namelijk bij alle onderzochte modellen aan de orde, waaronder ook bij de oprichting van het sportbedrijf. Aangezien dit autonome kosten zijn, wordt bij de begroting 2026 voorgesteld om met deze meerkosten rekening te houden.

8. Communicatie

Een gericht communicatieplan wordt opgesteld om alle betrokken doelgroepen tijdig en helder te informeren over het besluit en de vervolgstappen. De communicatie richt zich op de medewerkers van de huidige exploitanten, verenigingen, sportaanbieders, gebruikers van de accommodaties en de bredere gemeenschap. Belangrijke elementen in de communicatie zijn de motieven voor de oprichting van het sportbedrijf, de planning van de overgang en de gevolgen voor betrokkenen. Er wordt ingezet op transparante communicatie, participatieve bijeenkomsten en het benutten van bestaande netwerken, zoals sportplatforms en wijkorganisaties. De communicatie start direct na het raadsbesluit en loopt door tot en met de operationele start van het Sportbedrijf.

9. Realisatie

Oprichting sportbedrijf

Wanneer de gemeenteraad nu kiest voor het Sportbedrijf als het best passende organisatiemodel voor de zwembaden, ijsbaan en de binnensportaccommodaties, staat 2026 in het teken van verdere uitwerking en de voorbereiding van de daadwerkelijke oprichting. In het vierde kwartaal van 2025 kan een kwartiermaker worden aangesteld die verantwoordelijk is voor de oprichtingsfase in 2026, waaronder: de juridische uitwerking, de overgang van personeel, de overdracht van contracten en middelen, de financiële kaders en het opstellen van prestatieafspraken.

Aan het eind van 2026 of begin 2027 neemt de gemeenteraad het definitieve besluit over de oprichting van het Sportbedrijf en de daarbij behorende financiële kaders. Pas na dit besluit kan de feitelijke oprichting plaatsvinden. In 2027 volgt dan de overdracht van exploitatie en beheer van de accommodaties. Vanaf dat moment is het Sportbedrijf Hoorn operationeel. Met deze planning kan de voorbereiding en oprichting zorgvuldig verlopen.

Evaluatie

Jaarlijks wordt een evaluatie uitgevoerd op het functioneren van het sportbedrijf. Daarbij worden de resultaten, doelmatigheid, klanttevredenheid en governance beoordeeld. Op basis van deze evaluatie kan het college besluiten tot bijsturing van afspraken.

Overgang 2026

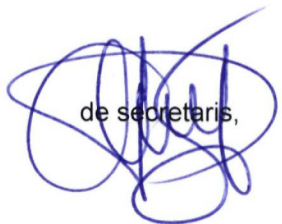
Het jaar 2026 (met mogelijke uitloop in 2027) is te beschouwen als overgangsjaar. De overeenkomst met de huidige exploitant loopt mei 2026 af. Het borgen van continuïteit in het beheer en de exploitatie van de sportvoorzieningen vanaf dan tot het moment van de oprichting van het sportbedrijf is van groot belang voor de inwoners van de gemeente Hoorn. Hiervoor zijn verschillende passende en haalbare mogelijkheden: verlenging van de huidige exploitant, uitvoering door de gemeente zelf of tijdelijke dienstverlening door een andere gemeente of sportbedrijf. Deze mogelijkheden worden in het vierde kwartaal van 2025 verder onderzocht, zodat de continuïteit vanaf mei kan worden gegarandeerd.

Scenario aanbesteding

Indien de raad niet instemt met het voorliggende voorstel, dan dient na het raadsbesluit de voorbereiding van de aanbesteding gestart te worden. De nieuwe exploitant kan dan starten op 1 januari 2027. De overgangperiode in 2026 is hierbij hetzelfde als hierboven is geschetst. De aanbestedingsprocedure op zich zal ook eenmalige (begeleidings)kosten en ambtelijke inzet/kosten vragen.

Hoorn, 1 6 SEP. 2025

het college van burgemeester en wethouders van Hoorn,



de secretaris,



de burgemeester