

Beslisnota voor het College van B&W

Onderwerp: Exploitatie zwembad De Meerval

Voorgesteld besluit

het College van B&W besluit:

1. De exploitatie van zwembad De Meerval uit te besteden aan een gemeentelijke BV, die de exploitatie btw-belast gaat uitvoeren;
2. Het besluit van Stichting Exploitatie van Zwembaden in de gemeente Wijchen tot opheffing van deze stichting volgens haar statuten¹ goed te keuren.

Aanleiding

U bent op verzoek van de raad gestart met het onderzoek naar renovatie van zwembad De Meerval. U heeft op 17 juli 2023 een meningsvormende nota besproken. Hieruit blijkt dat renovatie of nieuwbouw een directe relatie heeft met de wijze van exploitatie van het zwembad.

Om de btw-aftrek op de investering renovatie of nieuwbouw veilig te stellen, is het noodzakelijk dat de exploitatie van het zwembad voldoet aan de wettelijke en door de Belastingdienst te toetsen btw-vereisten. Deze wettelijke btw-vereisten zijn onder andere dat de exploitatie btw-belast wordt uitgevoerd door een voor de btw-wetgeving winst beogende organisatie. Hiervan is sprake als de exploitant stelselmatig en structureel streeft naar overschotten, winst uitkeert, geen btw-onbelaste subsidies ontvangt en/of vergoedingen die aantoonbaar hoger zijn dan voor vergelijkbare prestaties en het zwembad van de gemeente huurt tegen een kostendekkende huurprijs.

Om aan deze btw-vereisten te voldoen zijn een tweetal vormen van exploitatie van het zwembad mogelijk, te weten door de exploitatie uit te besteden aan een commerciële marktpartij of door de exploitatie uit te besteden aan een gemeentelijke BV, die eveneens kan voldoen aan de gestelde btw-vereisten.

In dat verband vragen we om duidelijkheid over de gewenste exploitatievorm. Het bijgevoegd "Eindrapport Beheersvorm zwembad De Meerval" van Synarchis gaat hier nader op in. Synarchis beschrijft in bijgevoegd rapport vijf exploitatievormen: gemeentelijk beheer, gemeentelijke BV voor het zwembad, gemeentelijke BV voor alle sportaccommodaties, een exploitatiestichting en een commerciële exploitant. Elke keuze heeft voor- en nadelen, mede afhankelijk van de couleur locale. De conclusie van het rapport is dat twee vormen het best aansluiten bij de wensen en mogelijkheden van de gemeente, te weten exploitatie door een externe marktpartij en exploitatie door een gemeentelijke BV. Alles afwegend komt exploitatie door een gemeentelijke BV als best passend exploitatiemodel voor zwembad de Meerval naar voren.

Eerdere besluiten

Datum	Korte omschrijving eerder genomen besluit
17-07-2023	Meningsvormende nota college (Z/22/073005)
24-01-2023	Informatienota college (Z/22/073005) Aangehouden
24-05-2022	Beslisnota college en raad 1e krediet voorkeursvariant (Z/22/073005-3571)
16-12-2021	Beslisnota raad meningsvormende nota (Z/21/057217)
26-01-2021	Besluit Onderzoek toekomstvisie zwembad De Meerval (Z/21/05217-2232)

¹ Dit moet volgens de artikelen 14, lid 1 en 13, lid 1 van de statuten.

Gewenst resultaat

Het regelen van duidelijke kaders en een heldere verdeling tussen de gemeente in haar publiekrechtelijke rol, haar private rol als eigenaar van het zwembad én een exploitant als huurder en beheerder van het zwembad. Met de nieuwe bestuurlijke en organisatorische inrichting stellen we ook de btw-aftrek op de investering in zwembad de Meerval veilig.

Argumenten

1.1 Werksessie wijst op duidelijke voorkeur voor een zwembad BV

Uit een werksessie met medewerkers van de gemeente blijkt een duidelijke voorkeur voor het uitbesteden van de exploitatie aan een gemeentelijke BV met de gemeente als aandeelhouder, ook wel quasi-inbesteden genoemd. Op tien criteria scoort deze variant 149,2. Exploitatie in eigen beheer scoort 136; het Sportbedrijf BV 130,4 en een commerciële exploitant 128,2.²

1.2 De gemeente houdt bestuurlijk en als aandeelhouder grip op en betrokkenheid bij het zwembad

Door het zwembad te exploiteren via een gemeentelijke BV kan de gemeente de inhoudelijke doelen van het gemeentelijk beleid beter in balans houden met een commerciële bedrijfsvoering. Het exploitatierisico ligt primair bij de BV. De gemeente is als aandeelhouder, opdrachtgever en eigenaar echter niet vrij van enig risico³. De gemeente legt met de gemeentelijke BV afspraken over prestaties en de exploitatiebijdrage vooraf vast in een huurovereenkomst en een beheer- en exploitatieovereenkomst.

1.3 Een gemeentelijke BV kan het zwembad btw-belast exploiteren

De gemeente en de gemeentelijke BV stellen een beheer- en exploitatieovereenkomst op. Die regelt exact welke maatschappelijke en commerciële prestaties de exploitant btw-belast verricht. In dat geval zal de Belastingdienst de exploitatiebijdrage van de gemeente niet aanmerken als een btw-onbelaste subsidie, maar als een btw-belaste vergoeding. Door te voldoen aan de aangehaalde wettelijke btw-vereisten kan de gemeentelijke BV door de Belastingdienst worden aangemerkt als een winst beogende BV met volledig btw-belaste activiteiten en recht op aftrek van alle daaraan toerekenbare inkoop-btw.

1.4 Er is al een gemeentelijke BV

Voor dit model kan gebruik worden gemaakt van een al bestaande rechtspersoon (de bestaande BV, waarvan de gemeente aandeelhouder is). Dat betekent dat er voor het personeel wat daar nu in dienst is geen gevolgen hoeven te zijn. Ook voor de gebruikers van het zwembad verandert er niks. Dit model biedt een goede balans tussen een bedrijfsmatige exploitatie op enige afstand van de gemeente, met voldoende ruimte voor gemeentelijke invloed en het waarborgen van maatschappelijke belangen.

2.1 Stichting is niet langer nodig

Bij de keuze voor één van de twee exploitatievormen volgt dat de bestuurlijke inrichting van de exploitatie wijzigt, zoals hierboven beschreven. In de nieuwe situatie wordt het zwembad geëxploiteerd door een marktpartij of door de gemeentelijke winst beogende BV. Daarbij is de stichting overbodig. De stichting heeft zich voorgenomen om zichzelf op te heffen. Na uw goedkeuring van dit besluit kan de stichting overgaan tot vereffening. De stichting zal alle goederen en het vermogen aan de gemeente Wijchen overdragen volgens in de statuten van de stichting.

² Eindrapport Beheersvorm zwembad De Meerval, Synarchis 19 april 2023

³ Als gemeente betalen we aan de BV een exploitatievergoeding. In geval van onvoorziene impactvolle gebeurtenissen zoals de Coronapandemie of energiecrisis zal de BV in gesprek willen over een hogere vergoeding. Denk ook aan veranderende wet- & regelgeving waarvoor de gemeente als eigenaar aan de lat staat.

De rol, die de stichting nu heeft als eigenaar en verhuurder van het zwembad, wordt overgenomen door de gemeente, waardoor de aansturing, taken en verantwoordelijkheden tussen eigenaar en exploitant van het zwembad duidelijker en transparant zijn.

2.2 Verbetering bestuurlijke governance door opheffing

De huidige eigendoms- en beheersvorm van zwembad De Meerval is complex en is mede ontstaan vanuit fiscale overwegingen, die in het verleden van toepassing waren. Een gemeentelijke stichting (waarvan de burgemeester voorzitter is) heeft zwembad De Meerval in eigendom en een BV (waar een wethouder directeur van is en waarvan de gemeente 100% van de aandelen in haar bezit heeft) is verantwoordelijk voor de exploitatie van het zwembad. De medewerkers van het zwembad zijn in dienst van de BV en de BV maakt gebruik van management- en ondersteunende diensten vanuit de exploitant van het Golfbad in Oss. Door deze inrichting wordt de gemeente Wijchen geconfronteerd met de complexiteit van de invulling van eigenaarschap en exploitatie en de diffuse rolinvulling van gemeentelijke bestuurders en medewerkers binnen stichting en BV. Het opheffen van de stichting en de herverdeling van rollen en verantwoordelijkheden tussen enkel de gemeente en de exploitant leidt tot meer transparantie in de bestuurlijke inrichting.

Tegenargumenten en risico's

1.1 Afstemming btw-positie zwembad BV met Belastingdienst

Afstemming van de btw-positie van de gemeentelijke BV met de Belastingdienst is op grond van het Besluit Fiscaal Bestuursrecht volgens de Belastingdienst pas mogelijk als alle feiten en omstandigheden van de casus daadwerkelijk volledig duidelijk zijn. Hierdoor dient de principekeuze voor gemeentelijke BV te zijn gemaakt en de contractuele verhoudingen in concept te zijn opgesteld. Het is daarbij op voorhand nooit uit te sluiten dat de Belastingdienst (deels) een andere visie heeft op het feitencomplex en/of aanvullende voorwaarden stelt. Hierbij moet u beseffen dat een afstemmingstraject met de Belastingdienst tijdrovend kan zijn. Verwacht een traject van zes maanden. De daarmee verbonden kosten komen voor rekening van de exploitatiestichting.

1.2 Exploitatierisico bij commerciële exploitant

Bij commerciële exploitatie plaatst de gemeente het beheer en de exploitatie van het zwembad volledig op afstand. Het uitbesteden vindt plaats via Europese aanbesteding of een concessieverlening. Het voordeel is dat de marktpartij met specifieke kennis van zwembaden de exploitatie voert. Het exploitatierisico ligt primair bij de marktpartij.

1.3 Exploitatie zwembad door externe marktpartij mogelijk goedkoper

De externe marktpartijen op het gebied van beheer en exploitatie van maatschappelijk vastgoed realiseren door een gestandaardiseerde en gecentraliseerde werkwijze schaalvoordelen. Hierdoor is de gemeentelijke bijdrage in de exploitatie doorgaans lager in vergelijking met een gemeentelijke BV. Er kan echter spanning ontstaan tussen de maatschappelijke doelstellingen van de gemeente en de op winst georiënteerde aanpak van de exploitant.

Financiële gevolgen

Bij de keuze voor de exploitatie van het zwembad de Meerval door een gemeentelijke BV is het noodzakelijk te zorgen dat deze BV wordt ingericht naar de wettelijke btw-vereisten van het winstoogmerk en door de Belastingdienst wordt geaccordeerd om voor btw-aftrek in aanmerking te komen. Hierbij is de inzet van specialisten vereist. Deze kosten worden in rekening gebracht bij de Stichting Exploitatie zwembaden in Wijchen.

Communicatie

We informeren directie en het management van het zwembad over uw besluit.

Uitvoering of Vervolgstappen

Plan opstellen om de gemeentelijke BV opnieuw in te richten inclusief kostenraming.

Geconsulteerd voor advies

- Team Financieel beleid
- Team Financieel beheer
- Team Algemeen juridische zaken
- Stichting Exploitatie zwembad De Meerval
- Directie zwembad De Meerval
- Fiscaal jurist.

Bijlagen

- Eindrapport Beheersvorm zwembad De Meerval, Synarchis 19 april 2023
- Notulen vergadering Stichting Exploitatie van Zwembaden in de gemeente Wijchen

Geheimhouding:

Niet van toepassing