

Voorstel algemeen belangbesluit: exploitatie van het zwembad op het sportterrein 't Wooldrik in eigen beheer

1. Inleiding

Bij brief van 16 juni 2026 heeft het college van burgemeesters en wethouders van de gemeente Borne (verder: het College) de raad geïnformeerd over genomen beslissing om definitief af te zien van de oprichting van een Sportbedrijf. Alle taken op het gebied van sport zullen onder gemeentelijk beheer uitgevoerd blijven worden. Met ingang van 1 januari 2027, zal tevens de exploitatie van het zwembad aan Het Wooldrik 3 (thans: zwembad Sportfondsen Borne) onder gemeentelijk beheer worden gebracht.

Bij het exploiteren van een sportfaciliteit is doorgaans sprake van een economische activiteit in de zin van de Mededingingswet. Dit brengt beperkingen met zich op het gebied van de exploitatie. Zo is een bestuursorgaan dat economische activiteiten verricht verplicht de afnemers van een dienst of product ten minste de integrale kosten hiervan in rekening te brengen.¹ Deze bepalingen zijn niet van toepassing voor zover het economische activiteiten betreft die plaatsvinden in het algemeen belang.² Dit betreft doorgaans activiteiten op sociaal en maatschappelijk vlak. De raad is bevoegd vast te stellen welke economische activiteiten plaatsvinden in het algemeen belang.³ Op 4 juni 2015 heeft de raad een dergelijk algemeen belangbesluit genomen aangaande onder andere de exploitatie van Sportterrein 't Wooldrik, het Sporthallencomplex en gymlokalen De Hooiberg, De Esch en Weleman. Toen dit algemeen belangbesluit werd genomen, is het zwembad niet expliciet opgenomen. Hiertoe bestond ook geen aanleiding, daar het zwembad toentertijd werd geëxploiteerd door een private partij.

Nu het zwembad met ingang van 1 januari 2027 door de gemeente zal worden geëxploiteerd bestaat behoefte aan een algemeen belangbesluit ten aanzien van de exploitatie van het zwembad. Derhalve verzoekt het College de raad om een algemeen belangbesluit te nemen ten aanzien van de exploitatie van het zwembad.⁴ Een voorstel is bij dit document gevoegd.

Dit document is tevens bedoelt ter motivering van het algemeen belangbesluit en het College stelt voor de in dit document opgenomen motivering integraal op te nemen in het besluit.

2. Beoordelingsruimte

De raad komt een ruime beoordelingsruimte toe bij zijn beslissing om gebruik te maken van de in artikel 25h lid 6 van de Mededingingswet verleende bevoegdheid om vast te stellen dat een economische activiteit plaatsvindt in het algemeen belang.⁵ Dit is immers een “bij uitstek politieke aangelegenheid”⁶ Eventuele rechterlijke toetsing zal terughoudend zijn.⁷

¹ Art. 25i lid 1 Mw.

² Art. 25h lid 5 Mw.

³ Art. 25h lid 5 Mw.

⁴ De bevoegdheid tot het nemen van een zogenaamd algemeen belangbesluit ligt bij de raad, zie art. 25h lid 6 Mw.

⁵ CBb 21 december 2026, ECLI:NL:CBB:2016:414, r.o. 5.4.

⁶ *Kamerstukken I* 2009/10, 31354, C, p.2.

⁷ *Kamerstukken I* 2009/10, 31354, C, p.2; CBb 21 december 2016, ECLI:NL:CBB:2016:414, r.o. 5.4.

3. Karakterisering van de te verrichten economische activiteit

De organisatie-eenheid

De relevante economische activiteit (de exploitatie van het voornoemde zwembad) zal vanaf 1 januari 2027 worden verricht door (organen van) de publiekrechtelijke rechtspersoon Gemeente Borne.

Aard en duur van de economische activiteit

De economische activiteit betreft de exploitatie van het zwembad gevestigd aan Het Wooldrik 3 te Borne (thans: zwembad Sportfondsen Borne). De exploitatie zal onder meer omvatten; de verkoop van toegangskaartjes voor het zwembad, het organiseren van bewegingsonderwijs, schoolzwemen en doelgroepenzwemmen, waaronder zwemles en -beweging voor ouderen.

Verrichting van voornoemde economische activiteit door de publiekrechtelijke rechtspersoon Gemeente Borne zal aanvangen met ingang van 1 januari 2027 en zal plaatsvinden voor onbepaalde tijd.

Het grondgebied

De activiteit wordt verricht op het grondgebied van de gemeente Borne, in het bijzonder op de locatie van het zwembad aan 't Wooldrik 3 in Borne.

4. Motivering van het algemeen belangbesluit

Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, dient een belangenafweging gemaakt te worden tussen, enerzijds, het algemeen belang dat gediend wordt door het toepassen van artikel 25h lid 5 van de Mededingingswet en, anderzijds de mogelijke belangen van individuele derden.⁸

Het algemeen belang

Het algemeen belang wordt door de exploitatie op verscheidene wijzen gediend. Het zwembad biedt inwoners de mogelijkheid om te leren zwemmen en een zwemdiploma te behalen. Dit is van belang voor de veiligheid van kinderen en volwassenen en het voorkomen van verdrinking, en wordt door de gemeente beschouwd als een basisvoorziening waaraan zij structureel wenst bij te dragen. Daarnaast faciliteert het zwembad het bewegingsonderwijs, biedt het mogelijkheden voor schoolzwemmen en voor doelgroepenzwemmen, waaronder zwemles en -beweging voor ouderen. Ook levert het zwembad, evenals andere sportvoorzieningen in de gemeente, een bijdrage aan de volksgezondheid, aan ontspanning en aan sociale cohesie, doordat het als ontmoetingsplek fungeert voor inwoners van uiteenlopende leeftijden en achtergronden.

Zouden de tarieven voor zwemlessen, verenigingszwemmen en vrij zwemmen kostendekkend worden vastgesteld, dan zou dit de toegankelijkheid van deze voorzieningen voor een deel van de inwoners van gemeente Borne aanzienlijk beperken.

⁸ Zie de 18 december-uitspraken: CBb 18 december 2018, ECLI:NL:CBB:2018:660, r.o. 5.2 en 5.3 en CBb 18 december 2018, ECLI:NL:CBB:2018:66, r.o. 7.2 en 7.3.

Belangen van derden

Relevante belangen van derden zijn hoofdzakelijk de belangen van exploitanten van andere zwembaden in de omgeving van Borne, welken concurrenten zouden kunnen zijn. De gemeente schat de impact van de voorgenomen wijze van exploitatie van het zwembad te Borne op deze belangen als gering in. Het zwembad in kwestie is het enige openbare zwembad in de gemeente Borne. Het feit dat een aanzienlijk aantal zwembaden in de omgeving heeft kunnen overleven de afgelopen jaren duidt erop dat mensen kiezen voor een lokaal zwembad en er relatief weinig daadwerkelijke concurrentie op prijs is. Het dichtstbijzijnde zwembad bevindt zich op vijf kilometer afstand van Borne en wordt eveneens door haar gemeente gesubsidieerd. Het is onaannemelijk dat door het aanbieden van een zwemvoorziening onder de kostprijs door Gemeente Borne de markt verstoord wordt. Tot slot, zal de huidige exploitant hoe dan ook niet verantwoordelijk zijn voor de exploitatie na 1 januari 2027.

Afweging van het algemeen belang tegen de belangen van derden:

Indien de gemeente de volledige integrale kostprijs zou doorberekenen, zouden de tarieven van het zwembad hoger uitvallen. Dit zou ten nadele gaan van de toegankelijkheid van het zwembad voor de gemeenschap tot een lokaal zwembad. Voor zover er commerciële aanbieders op de markt zijn, zullen de gevolgen gering zijn. Er zijn al zwembaden in de omgeving die onder de kostprijs soortgelijke diensten aanbieden en het effect van de toetreding van Gemeente Borne tot deze markt zal niet groot zijn. Het algemeen belang van een toegankelijk en betaalbaar zwembad weegt daarom zwaarder dan het individuele belang van marktpartijen bij het niet-nemen van het algemeen belangbesluit.