

Businesscase Centrumbad

Gemeente Heerlen

Datum

4 december 2019

Referentie

1936RF

In opdracht van

Gemeente Heerlen

Drijver en Partners

Kelvinring 54

2952 BG Alblaserdam

T: 010 211 21 21

W: www.drijver-en-partners.nl



Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1	Situatieschets en opdracht	3
Hoofdstuk 2	Accommodatie	4
	2.1 Programma van Eisen	4
	2.2 Duurzaamheid	4
	2.3 Investeringskostenraming	6
Hoofdstuk 3	Exploitatie	7
	3.1 Bezoekraming	7
	3.2 Activiteitenrooster	8
	3.3 Tarieven	8
	3.4 Personele inzet en organisatie	8
	3.5 Exploitatiebegroting	9
	3.6 Consequenties Otterveurdt	10
Hoofdstuk 4	Locatie	11
Hoofdstuk 5	Beheervorm	12
	5.1 Keuzemogelijkheden	12
	5.2 Vergelijking	13
	5.3 Afweging	14
Hoofdstuk 6	Aanbestedingsvorm	15
	6.1 Traditioneel of integraal?	15
	6.2 Uitbreiding Design & Build	16
Hoofdstuk 7	Uitgangspunten en randvoorwaarden exploitatie	18
Hoofdstuk 8	Planning	20
Bijlage 1	Ruimtestaat	i
Bijlage 2	Technisch Programma van Eisen	ii
Bijlage 3	Investeringskostenraming	iii
Bijlage 4	Voorbeeld activiteitenrooster	iv
Bijlage 5	Voorbeeld tarievenoverzicht	v
Bijlage 6	Exploitatieraming	vi
Bijlage 7	Vergelijking beheervormen	vii

De gemeente Heerlen is sinds enkele jaren bezig met een algehele transitie en profilering van het Centrumgebied. Ter versterking van deze ontwikkeling is in het coalitieakkoord opgenomen, dat er in het centrum van Heerlen een zwembad wordt gerealiseerd. De gemeente beschouwt dat niet alleen als een belangrijke voorziening voor sport en bewegen, maar ook als een essentieel onderdeel bij het versterken van de beleving in het Centrumgebied. De oplevering van het bad is voorzien in 2021 of 2022.

Daarnaast staat in het coalitieakkoord, dat het bestaande gemeentelijke zwembad Otterveurdt wordt gerenoveerd. De huidige overeenkomst met de exploitant van het bad loopt begin 2021 af. Mede in dat licht wil de gemeente in 2019 een besluit over de toekomst van het bad nemen, zodat tijdig op het aflopen van de overeenkomst en de voorbereiding van de renovatie kan worden geanticipeerd. Datzelfde geldt voor de eventuele uitbreiding van het bad, waarnaar in de afgelopen jaren diverse onderzoeken zijn uitgevoerd. De gemeente streeft naar een zo optimaal mogelijke samenhang c.q. complementariteit tussen Otterveurdt en het Centrumbad. Beide baden moeten elkaar zo weinig mogelijk 'bijten'.

Om de wens tot realisatie van een Centrumbad te concretiseren, heeft de gemeente opdracht gegeven voor een onderzoek naar de configuratie van het Centrumbad en in het verlengde daarvan Otterveurdt.¹ Uit het onderzoek blijkt, dat er voor wat betreft het Centrumbad bestaansrecht is voor een zogeheten 'doelgroepenbad' en dat er met een dergelijk niveau zwembad geen reden is om daarnaast Otterveurdt uit te breiden.

Naar aanleiding van het onderzoek heeft de gemeente besloten om voor het beoogde Centrumbad een businesscase te laten opstellen.

¹ 'Centrumbad en toekomst Otterveurdt', Drijver en Partners (april 2019).

2.1 Programma van Eisen

Op basis van het eerdere onderzoek (zie hoofdstuk 1) heeft de gemeente om voor het Centrumbad uit te gaan van een doelgroepenbad van 25 x 10 meter (vier banen), met een volledig beweegbare bodem en een diepte van 0,00 tot 2,00 meter. Verder bestaat de accommodatie uit een met de receptie gecombineerde, kleinschalige horecavoorziening en bijbehorende aanvullende voorzieningen, zoals kleed- en doucheruimten, toiletten, een personeelsruimte, bergruimten en een technische ruimte.

Op basis van deze beschrijving is een ruimtestaat opgesteld (zie bijlage 1). Daaruit blijkt dat de omvang van de accommodatie op circa 1.216 m² bvo wordt geraamd. Dat betreft alleen het gebouw en dus niet de ruimte om het gebouw heen, alsmede de vierkante meters voor onder meer parkeerruimte. Zoals gebruikelijk bij zwembaden is niet van 'gestapeld' bouwen uitgegaan. De kleedkamers worden dus bijvoorbeeld niet boven het bassin gerealiseerd. Dat is onder meer om logistieke redenen niet handig. Voor de horeca geldt hetzelfde, te meer daar die met de receptie van het bad wordt gecombineerd.

Daarnaast is een technisch Programma van Eisen (PvE) opgesteld (zie bijlage 2).

2.2 Duurzaamheid

2.2.1 PALET en BENG

In het ambitiedocument Parkstad Limburg Energie Transitie (PALET) wordt de ambitie met betrekking tot de energiehuishouding in de Stadsregio Parkstad Limburg in de periode tot 2040 geformuleerd. Het stelt dat het technisch mogelijk en ruimtelijk realistisch is om in 2040 een hernieuwbaar energieneutrale regio te zijn. Met het oog op de klimaatdoelstellingen en het feit dat zwembaden een aanzienlijke energiebehoefte hebben, is er steeds meer aandacht voor het toepassen van duurzaamheidsmaatregelen bij woningen en gebouwen in het algemeen en zeker bij zwembaden. Volgens het Nationaal Plan voor het bevorderen van bijna-energieneutrale gebouwen (BENG) van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland moeten woningen en utiliteitsgebouwen qua energieprestaties uiterlijk op 1 januari 2021 aan de BENG-criteria voldoen. Voor overheidsgebouwen geldt 1 januari 2019 als datum. Voldoen aan de normen uit het Bouwbesluit is sindsdien dus niet meer voldoende. De energieprestatie voor bijna-energieneutrale gebouwen wordt aan de hand van de volgende drie criteria beoordeeld:

- de energiebehoefte;
- het primair fossiel energieverbruik;
- het aandeel hernieuwbare energie.

2.2.2 Maatregelen

Tegenwoordig gelden voor zwembaden duidelijk strengere eisen dan in het verleden. Zo is de EPC-norm² waaraan ze moeten voldoen sinds januari 2015 met maar liefst 50% aangescherpt, waardoor er per definitie sprake is van een gebouw met een hoge mate van energiezuinigheid. Dat wordt in relatieve zin bedoeld, aangezien zwembaden uiteraard een grote energievraag hebben. Daarnaast kunnen er nog verdere duurzaamheidsmaatregelen worden genomen. Dat geldt niet alleen voor nieuwe, maar ook voor bestaande baden. Deze maatregelen kunnen betrekking hebben op:

- het beperken van de energievraag;
- het met duurzame energiebronnen invullen van de benodigde energievraag;
- het door middel van de modernste installaties zo veel mogelijk beperken van het gebruik van fossiele brandstoffen, indien dat gebruik onontkoombaar is.

In het PvE worden diverse mogelijke maatregelen benoemd.

Het is onjuist om duurzaamheidsmaatregelen slechts vanuit bedrijfseconomisch perspectief te benaderen. Het gaat immers ook om het beperken van schadelijke milieueffecten. Veelal wordt met dit soort maatregelen niet zo zeer beoogd om 'winst' te maken ten opzichte van de bestaande situatie, maar om de extra investering door een verlaging van de energiekosten terug te verdienen en tegelijkertijd de impact op het milieu te verkleinen. Met andere woorden: het financiële effect is dan neutraal, of wellicht beperkt positief, terwijl de energievraag wordt verkleind en zo duurzaam mogelijk wordt ingevuld.

Overigens kan de terugverdientijd van investeringen worden verkort, indien er bijvoorbeeld een SDE+ subsidie wordt verkregen. SDE staat voor: Stimulering Duurzame Energieproductie. Door middel van de subsidie stimuleert de Rijksoverheid de ontwikkeling van een duurzame energievoorziening. 2019 is het laatste jaar waarin de SDE+ in de huidige vorm bestaat. Vanaf 2020 wordt de SDE+ verbreed, onder de noemer Stimuleringsregeling Duurzame Energietransitie (SDE++).

Daarnaast is er de ISDE-subsidie. Dit is de Investeringssubsidie Duurzame Energie en deze subsidie biedt een tegemoetkoming bij de aankoop van zonneboilers, warmtepompen, biomassaketels en palletkachels. Hiermee wil het Rijk het gasverbruik door particulieren en bedrijven reduceren en meer duurzame vormen van verwarming stimuleren.

2.2.3 Gasloos

Bij nieuwbouw van zwembaden wordt tegenwoordig veelal gekozen voor een 'all-electric' bad, waarbij geen gas meer wordt gebruikt. Het gasloos maken van een zwembad heeft grotendeels met de installaties te maken. In elk scenario kan voor een gasloze accommodatie worden gekozen. De extra kosten ten opzichte van de investeringsramingen op basis van de BENG-norm zijn sterk afhankelijk van de precieze lokale situatie en de keuzes die worden gemaakt. Hierop wordt in paragraaf 2.3 ingegaan. In het PvE is uitgegaan van een gasloos gebouw met een EPC-waarde van 0,0.

² De energieprestatiecoëfficiënt is een indexcijfer, dat de energetische efficiëntie van nieuwbouw weergeeft. De bepaling van de EPC ligt vast in de norm NEN 7120 Energieprestatie van gebouwen. Deze norm geldt voor nieuwbouw van woningen en utiliteitsbouw.

2.2.4 Mijwater

Zodra een keuze voor de locatie van het zwembad is gemaakt, kunnen de mogelijkheden worden verkend om het zwembad aan te sluiten op c.q. gebruik te maken van Mijwater (geothermie).

2.3 Investeringskostenraming

Bijlage 3 bevat de investeringsraming voor het zwembad. Daaruit blijkt dat de kosten op circa € 5,45 miljoen worden geraamd. Zoals in de raming is aangegeven, zijn de eventuele kosten voor de aankoop van grond, realisatie van parkeerplaatsen en groenvoorzieningen niet in de raming opgenomen. Deze kosten zijn namelijk in sterke mate locatieafhankelijk.

Met betrekking tot de inrichtingskosten bevat de raming wel de kosten voor de vaste inrichting (zoals de balie, de garderobe, de kluisjes en de wisselcabines) en de losse inrichting (zoals de inrichting van de horeca, kantoren, toiletten en entree), maar niet de kosten voor de losse inventaris van de exploitant.

3.1 Bezoekraming

Voor het beoogde Centrumbad geldt een aantal uitgangspunten:

- het bad vervult primair een functie voor de inwoners van de gemeente Heerlen, maar inwoners van andere gemeenten zijn uiteraard ook welkom;
- het bad dient zo veel mogelijk complementair te zijn aan Otterveurdt;
- het bad wordt op een nader te bepalen locatie in of rond het centrum van Heerlen gerealiseerd (zie hoofdstuk 4). Voor de bezoeker is de *exacte* locatie niet van belang;
- behoudens de al geplande vervangende nieuwbouw van zwembaden in de gemeenten Kerkrade en Landgraaf blijft het zwemwateraanbod in de omgeving onveranderd.

Het Centrumbad kan in principe voor alle reguliere zwemactiviteiten worden gebruikt, maar is voor sommige activiteiten meer geschikt dan voor andere:

- recreatief zwemmen: het bad is prima geschikt voor banen zwemmen. Er kan ook worden vrij gezwommen, maar daar richt het bad zich minder op. Het is immers geen recreatiebad met glijbanen en soortgelijke voorzieningen. Met Otterveurdt beschikt de gemeente Heerlen al over een dergelijk bad;
- doelgroepactiviteiten: het bad is prima geschikt voor alle soorten doelgroepactiviteiten;
- les zwemmen: het bad is prima geschikt voor zwemlessen in alle vormen, alsmede voor diplomazwemmen;
- scholen: het bad is prima geschikt voor schoolzwemmen;
- verenigingen en andere huurders: het bad kan in principe door verenigingen en andere huurders worden gebruikt, al hebben zwemverenigingen vaak een voorkeur voor een breder en dieper bad. Dat laatste geldt ook voor duikverenigingen.

De realisatie van het Centrumbad kan ertoe leiden, dat er een verschuiving van het zwembadbezoek van Otterveurdt naar het nieuwe zwembad plaatsvindt. Daarbij gaat het voornamelijk om individuele bezoekers, maar ook om het schoolzwemmen. In de bezoeker is echter niet aangenomen, dat een deel van het schoolzwemmen van Otterveurdt naar het Centrumbad wordt verplaatst. Dat is namelijk een kwestie van gemeentelijk beleid. Daarnaast leidt het weliswaar tot extra omzet voor het Centrumbad, maar ook tot eenzelfde lagere omzet voor Otterveurdt. Op dit punt kan in een later stadium een keuze worden gemaakt, bijvoorbeeld op het moment dat dit tot een substantiële beperking van de reistijd voor de scholen en de kosten voor busvervoer leidt.

Aan de hand van het voorgaande en de analyses in het eerdere onderzoek wordt het bezoek van het nieuwe doelgroepenbad als volgt geraamd:

recreatief zwemmen	6.000
doelgroepen	20.000
les zwemmen	24.000
schoolzwemmen	0
verenigingen/verhuur	4.000
totaal	54.000

tabel 3.1: bezoeker Centrumbad

3.2 Activiteitenrooster

De volgende tabel toont het benodigde aantal uren per type activiteit, uitgesplitst naar diep en ondiep water. Daarbij is uitgegaan van een efficiënte maatschappelijke openstelling. Dat betekent dat die op het verwachte aantal bezoeken is gebaseerd. Een te ruime openstelling betekent dat er veel uren weinig zwemmers in het bad liggen, terwijl er uiteraard wel personeel aanwezig moet zijn. Een te ruime openstelling leidt derhalve tot een duurder zwembad. Ter voorkoming van misverstanden: in de praktijk zal het bad langer dan 44 weken per jaar geopend zijn. In die overige weken, die vooral vakantieweken betreffen, wordt echter geen regulier activiteitenrooster gehanteerd. Het zou daarom niet reëel zijn om op basis van bijvoorbeeld 50 weken per jaar het activiteitenrooster te bepalen, omdat dan het aantal benodigde uren per week lager zou zijn dan feitelijk nodig is.

activiteit	bezoek	weken / jaar	uren / week diep	uren / week ondiep
recreatief zwemmen	6.000	44	6,8	0,0
doelgroepen	20.000	44	5,2	15,5
les zwemmen	24.000	44	12,3	8,2
schoolzwemmen	0	40	0,0	0,0
verenigingen/verhuur	4.000	40	5,0	0,0
totaal	54.000		29,3	23,7

tabel 3.2: urenraming

Aan de hand van het aantal benodigde kan een activiteitenrooster worden opgesteld. Vanzelfsprekend bepaalt de exploitant grotendeels zelf – in overleg met verenigingen en andere huurders – de exacte invulling van het rooster. Om toch een beeld te geven van hoe het rooster eruit kan zien, bevat bijlage 4 een voorbeeld.

3.3 Tarieven

Het is bij veel zwembaden gebruikelijk dat de gemeente de tarieven voor niet-commerciële verhuur aan onder andere verenigingen bepaalt. De overige tarieven mogen in principe door de exploitant worden bepaald, mits zij marktconform zijn. Bijlage 5 bevat een indicatie van de hoogte van deze tarieven, waarvan ook bij het opstellen van de exploitatiebegroting (zie paragraaf 3.5) wordt uitgegaan. De tarieven zijn op de huidige tarieven van Otterveurdt gebaseerd, waarbij wordt opgemerkt dat vanzelfsprekend rekening is gehouden met de beperkte omvang van het Centrubad ten opzichte van Otterveurdt.

3.4 Personele inzet en organisatie

Aan de hand van het activiteitenrooster en de ervaringen in soortgelijke zwembaden is in de volgende tabel voor de verschillende soorten werkzaamheden de personele inzet in uren per jaar geraamd.

functie	netto uren	bruto uren	fte's
toezicht	400	471	0,24
instructie	2.778	3.268	1,65
receptie/horeca	2.276	2.678	1,36
administratie	672	790	0,40
schoonmaak en facilitair	1.890	2.223	1,13
management en coördinatie	1.680	1.976	1,00
totaal	9.695	11.406	5,77

tabel 3.3: raming personele inzet³

Bij het opstellen van de raming zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- de manager verricht niet alleen managementtaken, maar functioneert voor een deel ook als 'meewerkend voorman' en coördinator bij de zwemlessen, zoals dat bijvoorbeeld ook in zwemscholen gebruikelijk is;
- de taken op het gebied van receptie en horeca worden gecombineerd, hetgeen ook mogelijk is doordat beide onderdelen van de accommodatie zijn geïntegreerd (zie paragraaf 2.1);
- de receptie/horeca is niet altijd 'bemand' wanneer het bad is geopend. Op sommige momenten is dat immers niet nodig. Tijdens die momenten kunnen de betreffende medewerkers taken op het gebied van schoonmaak en administratie uitvoeren;
- tijdens een deel van de uren van verenigingen/verhuur is geen toezicht dan wel instructie nodig.

3.5 Exploitatiebegroting

Bijlage 6 bevat de exploitatiebegroting. Daarbij zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- prijspeil oktober 2019;
- de omzet van de zwemactiviteiten is gebaseerd op de bezoekraming uit paragraaf 3.1 en de tarieven uit paragraaf 3.3;
- de horecaomzet is begroot aan de hand van een gemiddelde omzet per bezoek, dat op de cijfers van vergelijkbare, kleinschalige zwembaden met een beperkte horecafunctie is gebaseerd;
- de personeelslaten zijn gebaseerd op een efficiënte openstelling (zie paragraaf 3.2) en dito personele inzet (zie paragraaf 3.4), beloning en inschaling conform de cao Zwembaden;
- de lasten van energie, water en chemicaliën zijn gebaseerd op de omvang van het bassin, de kosten van soortgelijke zwembaden en het gewenste duurzaamheidsniveau (zie paragraaf 2.2);
- de schoonmaakkosten zijn op de omvang van de accommodatie en de lasten van vergelijkbare baden gebaseerd;
- de kosten van dagelijks onderhoud en groot onderhoud zijn op een percentage van de bouwkosten gebaseerd. Daarbij is van de gebruikelijke verdeling tussen dagelijks en groot onderhoud uitgegaan;
- de kosten van kantoor, verkoop, beheer en administratie, accountant, verzekeringen, belastingen en overig zijn op de kosten van vergelijkbare zwembaden gebaseerd;
- de inkoopkosten van de horeca zijn op een percentage van de horecaomzet gebaseerd;
- de kapitaallasten betreffen de gemiddelde jaarlijkse kapitaallasten op basis van lineaire afschrijving tegen de in de gemeente Heerlen gehanteerde rekenrente. Wat betreft de afschrijvingstermijn is hierbij onderscheid gemaakt tussen bouwkundige en installatietechnische kosten;

³ Hierbij is aangenomen dat het aantal netto uren circa 85% van de bruto uren bedraagt.

- sinds 1 januari 2019 is de btw-vrijstelling verruimd (Sportbesluit) Dat betekent dat het beheer en de exploitatie zijn vrijgesteld van btw, maar ook dat er geen recht op btw-aftrek meer bestaat. Daarom heeft het Rijk twee compensatieregelingen in het leven geroepen. In deze raming is het uitgangspunt, dat van de SPUK Sport gebruik kan worden gemaakt. Ook wanneer van de BOSA-regeling gebruik wordt gemaakt, of wanneer toch van een btw-belaste exploitatie sprake is, heeft dat overigens slechts een beperkte invloed op het bedrag onderaan de streep.

3.6 Consequenties Otterveurdt

Realisatie van het Centrumbad heeft gevolgen voor het bezoek van Otterveurdt. Weliswaar is zo veel mogelijk naar complementariteit gestreefd, maar dat laat onverlet dat een deel van het bezoek van het bad vanuit Otterveurdt zal 'overstappen'. Daarbij gaat het vooral om bezoekers van doelgroepactiviteiten en zwemlessen. Het aantal hangt deels samen met de mate waarin beide baden met elkaar gaan concurreren. Het verdient aanbeveling om dit zo veel mogelijk te voorkomen, door het Centrumbad door dezelfde partij te laten exploiteren als Otterveurdt. Desondanks moet rekening worden gehouden met een afname van het bezoek van Otterveurdt met circa 10%. Dat leidt tot een omzetsdaling van circa € 120.000,-. Bij een dergelijke afname van het bezoek zal een exploitant normaal gesproken het aantal uren van de betreffende activiteiten – en daarmee de benodigde personele inzet – verminderen. Ook de inkoopkosten van de horeca dalen dan iets. Hiermee wordt de omzetsdaling echter niet volledig gecompenseerd. Dat betekent dat rekening moet worden gehouden met een verslechtering van het exploitatieresultaat van Otterveurdt met circa € 60.000,-.

5.1 Keuzemogelijkheden

Voor de exploitatie van het Centrumbad kan de gemeente een keuze uit verschillende soorten partijen maken. Het gaat dan over de beheervorm. Dat is de juridische structuur van een organisatie en heeft niets met het eigendom te maken. Dat blijft bij de gemeente. Voor de exploitatie van maatschappelijke sportvoorzieningen in gemeentelijk eigendom wordt veelal een keuze uit de volgende gangbare beheervormen gemaakt:

1. gemeentelijk beheer:

de gemeente exploiteert het zwembad zelf en de medewerkers zijn ook in dienst van de gemeente. De gemeentelijke bemoeienis is derhalve in alle opzichten groot, zowel bij het bepalen van het beleid (subsidies, tarieven en openstelling), als op het gebied van de exploitatie (onder andere personeel, administratie, onderhoud, verhuur en promotie). Hoewel onder invloed van onder andere kerntakendiscussies steeds minder gemeenten voor deze beheervorm kiezen, zijn er nog vele gemeenten die wel zelf als exploitant optreden. Dat is bijvoorbeeld het geval in de gemeenten Amsterdam, Den Haag, Eindhoven en Utrecht;

2. interne verzelfstandiging (publiekrechtelijk):

de verantwoordelijkheid voor de exploitatie van het zwembad wordt – met een eigen budget en eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden – aan een verbijzonderd organisatieonderdeel van de gemeente overgedragen. Daarbij worden veelal afspraken over de te realiseren prestaties en het beschikbare budget gemaakt. Een gemeentelijk organisatieonderdeel dat met de exploitatie van een sportaccommodatie is belast, beschikt niet over een eigen rechtspersoonlijkheid en kan dus niet los van de gemeente worden gezien. De gemeente blijft eindverantwoordelijk voor de exploitatierisico's en de manager blijft hiërarchisch ondergeschikt aan het gemeentebestuur. Ook blijven de medewerkers in dienst van de gemeente. Maastricht en Tilburg zijn voorbeelden van gemeenten die voor deze beheervorm hebben gekozen;

3. externe verzelfstandiging in de vorm van een stichting of overheids-BV/-NV (privaatrechtelijk):

bij deze beheervorm wordt een zelfstandig rechtspersoon (stichting of overheidsbedrijf) opgericht, die verantwoordelijk wordt voor de exploitatie van het zwembad. De in de regel grote mate van beleidsinvloed van de gemeente wordt via contractvorming gewaarborgd. Hiermee wordt voor 'besturen op afstand' gekozen. De rol van de gemeente bestaat uit het (mede)bepalen van het algemene beleid en het controleren van de uitvoering daarvan door de exploitant. In tegenstelling tot bij een stichting is de gemeente bij een overheidsbedrijf 100% aandeelhouder en heeft zij via die weg een aantal belangrijke wettelijke bevoegdheden in handen. Een ander verschil betreft het feit, dat een overheidsbedrijf een winstoogmerk heeft en een stichting niet. Dat betekent overigens niet dat een stichting geen winst kan/mag maken, maar wel dat die winst niet aan derden (de oprichters of de gemeente) mag worden uitgekeerd. Bij zowel de stichting als het overheidsbedrijf zijn de medewerkers in principe in dienst van de rechtspersoon. Er zijn talloze sportstichtingen in den lande. Zo wordt het zwembad in Landgraaf door een stichting geëxploiteerd. Er zijn ook steeds meer extern verzelfstandigde overheidsbedrijven, onder meer in de gemeenten Amstelveen, Deventer, Drachten, Leeuwarden en Rotterdam;

4. **privatisering/uitbesteding aan een landelijke marktpartij of een lokale ondernemer:**

als resultante van menig kerntakendiscussie wordt de exploitatie van zwembaden aan marktpartijen uitbesteed. Daarbij kan voor een landelijk opererende organisatie (bijvoorbeeld Sportfondsen, Optisport of Laco) of een lokale ondernemer (zoals Otterveurdt B.V.) worden gekozen. Een beperkt aantal landelijke exploitatiemaatschappijen houdt zich uitsluitend met het beheren en exploiteren van gemeentelijke sportaccommodaties bezig. In tegenstelling tot de meeste lokale ondernemers beschikken zij over specifieke kennis en expertise en zijn zij door hun omvang in staat om schaalvoordelen te bewerkstelligen. Bij privatisering worden de voorzieningen in een lokale, door de marktpartij op te richten, rechtspersoon ondergebracht. De medewerkers treden in dienst van deze rechtspersoon. Door middel van overeenkomsten worden de randvoorwaarden van de exploitatie vastgelegd, bijvoorbeeld ten aanzien van openstelling, tarieven, dagelijks onderhoud en overname van personeel. De exploitant is in beginsel verantwoordelijk voor de exploitatierisico's, zij het tot het lokaal ingebrachte en opgebouwde vermogen. Wanneer de exploitatie in financiële zin tegenvalt, kan het bedrijf dat opvangen met het eigen vermogen. Wanneer dat 'op' is, gaat de betreffende B.V. failliet. Dat is ook het geval, wanneer er achter de lokale B.V. een landelijke exploitatiemaatschappij staat. Die moedermaatschappij zal namelijk niet 'bijspringen', maar de lokale B.V. failliet laten gaan. Dat betekent dat er altijd een zeker risico bij de gemeente ligt. Wanneer zij de exploitatiebijdrage niet verhoogt, zal de B.V. failliet gaan en ligt het probleem bij haar.

5.2 Vergelijking

De beheervormen kunnen aan de hand van een aantal kenmerken met elkaar worden vergeleken (zie bijlage 7).⁴ Op basis daarvan kunnen de verschillen tussen de beheervormen als volgt worden samengevat:

- gemeentelijk beheer zorgt voor maximale gemeentelijke invloed op de bedrijfsvoering en waarborging van de maatschappelijke functies. Ook loopt de gemeente nauwelijks risico's wat betreft de continuïteit. Daarentegen 'scoort' deze beheervorm minder goed op financieel rendement, kennis en expertise, personele aspecten en financiële risico's dan sommige andere beheervormen;
- interne verzelfstandiging is grotendeels vergelijkbaar met gemeentelijk beheer, zij het dat er van een wat scherpere exploitatie sprake kan zijn;
- externe verzelfstandiging 'scoort' stabiel op alle aspecten en biedt daarmee meer dan de andere beheervormen de mogelijkheid van een zeker 'evenwicht' tussen maatschappelijk en financieel rendement;
- privatisering aan een landelijke marktpartij zorgt voor meer mogelijkheden voor een hoger financieel rendement dan de meeste andere beheervormen. Ook qua kennis en expertise doet deze beheervorm het beter. Daarentegen is de waarborging van de maatschappelijke functies lastiger dan bij gemeentelijk beheer, interne verzelfstandiging en externe verzelfstandiging, doordat de gemeente minder directe invloed op de bedrijfsvoering kan uitoefenen en het winstoogmerk een sterkere rol speelt;
- privatisering aan een lokale ondernemer is erg persoonsgebonden. Daardoor kan de kwetsbaarheid groter zijn dan bij een landelijke marktpartij, maar dit is niet per definitie het geval. Met dit voorbehoud in het achterhoofd 'scoort' deze beheervorm echter op veel punten vergelijkbaar met privatisering aan een landelijke marktpartij.

⁴ Omdat er belangrijke verschillen bestaan tussen een landelijke marktpartij en een lokale ondernemer bestaan, worden beide vormen apart in de vergelijking opgenomen.

Het is belangrijk om te benadrukken dat een beheervorm op zichzelf niet tot een goede of slechte exploitatie leidt. De beheervorm bepaalt namelijk 'slechts' de context waarbinnen en omstandigheden waaronder een zwembad wordt geëxploiteerd. Zo bieden externe verzelfstandiging en privatisering gunstigere condities voor een goed financieel rendement dan gemeentelijk beheer en interne verzelfstandiging. In hoeverre die gunstigere omstandigheden in de praktijk daadwerkelijk worden benut, is echter sterk afhankelijk van de kwaliteit van het lokale management en bestuur. Ook de door de gemeente gestelde randvoorwaarden ten aanzien van de exploitatie spelen hierbij een rol. Dat laat onverlet dat de gekozen beheervorm sterk richting geeft aan de context waarbinnen wordt geëxploiteerd.

5.3 Afweging

Een keuze voor een bepaalde beheervorm is niet een kwestie van simpelweg alle plussen en minnen 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, dan leidt dat bijvoorbeeld tot een andere keuze dan wanneer het financieel rendement van primair belang wordt geacht. Daarnaast wordt herhaald dat een bepaalde beheervorm op zichzelf niet tot een goede of slechte exploitatie leidt, maar slechts de context bepaalt waarbinnen sportaccommodaties worden geëxploiteerd. Dat betekent dat er tussen gemeenten grote verschillen kunnen bestaan wat betreft de ervaringen met een bepaalde beheervorm. Die ervaringen zijn van belang voor de keuze voor een beheervorm.

De gemeente Heerlen heeft een duidelijke voorkeur voor een situatie, waarin het nieuwe zwembad door een lokale ondernemer of landelijke marktpartij wordt geëxploiteerd (privatisering). Die keuze komt voornamelijk uit de volgende argumenten voort:

- het bestaande gemeentelijke zwembad wordt momenteel al door een lokale ondernemer (Otterveurdt) geëxploiteerd, waarmee voor wat betreft de waarborging van de maatschappelijke functies goede ervaringen zijn;
- de gemeente is voornemens om de exploitatie van het Centrumbad en Otterveurdt door dezelfde partij te laten uitvoeren (zie 6.2.3). Dat heeft zowel inhoudelijke als financiële voordelen, beperkt het aantal exploitanten waar de gemeente zaken mee met doen en bevordert de continuïteit van de exploitatie;
- de gemeente ziet de exploitatie van een zwembad als een taak voor 'de markt' en wenst zich niet met de details van de dagelijkse bedrijfsvoering bezig te houden;
- exploitatie door een lokale ondernemer of landelijke marktpartij biedt een gunstigere context voor het realiseren van een optimaal financieel rendement dan de andere beheervormen;
- landelijke marktpartijen en de huidige lokale ondernemer in Otterveurdt beschikken veelal meer dan andere partijen over de benodigde specifieke kennis en expertise;
- in de gemeente Heerlen is momenteel geen stichting aanwezig die zwembaden exploiteert en waarbij kan worden 'aangesloten'. Datzelfde geldt overigens voor een overheidsbedrijf.

Uit het oogpunt van volledigheid wordt vermeld, dat er op fiscaal gebied sinds 1 januari 2019 het een en ander is veranderd. Sindsdien zijn er echter diverse wijzigingen in de oorspronkelijke regeling aangebracht en nog steeds zijn de consequenties voor de diverse soorten exploitanten nog niet uitgekristalliseerd. Voor de keuze voor een exploitant van het Centrumbad heeft dit echter geen invloed.

6.1 Traditioneel of integraal?

In algemene zin kan een gemeente voor het proces om te komen tot een nieuw zwembad kiezen tussen een traditioneel en een integraal ontwikkelingsproces. Bij het traditionele proces selecteert de gemeente zelf een architect en adviseurs, met wie zij een ontwerp tot stand brengt en dat vervolgens tot aanbestedingsstukken uitwerkt. Daarna volgt de aanbesteding, waarna een aannemer de accommodatie kan realiseren. Achtereenvolgens worden de volgende stappen doorlopen:

1. vaststellen Programma van Eisen en budget;
2. aanbesteden (Europees) architect, constructeur en installatieadviseur;
3. uitwerken Voorlopig Ontwerp;
4. uitwerken Definitief Ontwerp;
5. uitwerken bestek;
6. aanbesteden (Europees) aannemer;
7. realisatie;
8. oplevering.

Bij integrale processen vindt er een integratie plaats van ontwerp, ontwikkeling en realisatie (Design & Build) door één marktpartij. Dit kan desgewenst worden uitgebreid met onderhoud (Maintain), energiebeheer (Energy), exploitatie (Operate) en/of financiering (Finance). Het integrale proces bestaat uit minder stappen dan het traditionele proces, doordat verschillende aspecten zijn geïntegreerd en er 'slechts' één aanbesteding voor ontwerp, ontwikkeling en realisatie is:

1. vaststellen PvE, budget en schetsontwerp;
2. aanbesteden ontwerp, ontwikkeling en realisatie aan een marktpartij;
3. uitwerken van het schetsontwerp naar uitvoeringstekeningen;
4. realisatie;
5. oplevering.

Vanwege het integrale karakter vereist dit proces een zeer gedegen voorbereiding en is het voor de gemeente intensief aan de 'voorkant'. Er is immers minder ruimte om tijdens het proces nog 'bij te sturen'. Na de voorbereiding is dit proces aanmerkelijk minder intensief voor de gemeente dan het traditionele proces.

De integrale processen zijn sterk in opmars. Bij sportaccommodaties wordt hier tegenwoordig in verreweg de meeste gevallen voor gekozen. Vanwege de volgende voordelen van integrale processen kiest de gemeente Heerlen hier voor het Centrubad ook voor:

1. er bestaat al vroeg in het proces – bij de definitiefase – zekerheid over de investering, terwijl dat in een traditioneel proces pas aan het einde van het ontwerptraject het geval is;
2. de ontwikkelingskosten zijn lager dan bij het traditionele proces;
3. de doorlooptijd is korter dan bij het traditionele proces, mede doordat er 'slechts' één aanbesteding voor ontwerp, ontwikkeling en realisatie is;
4. het procesrisico is beperkt en de verantwoordelijkheden liggen duidelijk bij één partij, terwijl de verantwoordelijkheden en aansprakelijkheid van de diverse betrokken partijen in een traditioneel proces minder vanzelfsprekend c.q. duidelijk is;

5. de marktpartij krijgt de ruimte om het plan te optimaliseren, terwijl die mogelijkheden in een traditioneel proces beperkt zijn;
6. door de kortere doorlooptijd, het kleinere aantal betrokken partijen en het beperktere aantal overleg- en keuzemomenten kan een kostenbesparing van 5 tot 10% ten opzichte van een traditioneel proces worden bereikt;
7. er bestaat de mogelijkheid om Design & Build met Maintain, Energy, Operate en/of Finance uit te breiden.

Weliswaar zijn de mogelijkheden om invloed op het ontwerp uit te oefenen bij integrale processen minder groot en is het lastiger c.q. kostbaarder om na de contractvorming nog wijzigingen aan te brengen, maar omdat het in dit geval om een relatief 'simpel' doelgroepenbad gaat, is dat minder van belang.

6.2 Uitbreiding Design & Build

6.2.1 Maintain

Soms kiezen gemeenten ervoor om dit element aan Design & Build (DB) toe te voegen. De partij die het zwembad ontwerpt, ontwikkelt en realiseert, wordt dan ook verantwoordelijk voor het bouwkundig en installatietechnisch onderhoud. Hierdoor zal bij het ontwerp meer rekening worden gehouden met de gevolgen van bepaalde keuzes voor de onderhoudskosten. Dit betekent over het algemeen het gebruik van kwalitatief hoogwaardigere materialen.

Het nadeel hiervan is, dat de gemeente als eigenaar van de accommodatie wat betreft het groot onderhoud dan niet meer 'aan de knoppen' zit. Daarnaast blijkt in de praktijk van de huidige oververhitte markt, dat veel marktpartijen weinig interesse hebben om langjarig het onderhoud op zich te nemen, of alleen tegen zeer hoge prijzen. Daar zit de gemeente dan wel gedurende een lange periode aan vast. Vandaar dat de gemeente Heerlen hier niet voor kiest.

6.2.2 Energy

Er zijn verschillende voorbeelden van zwembaden, waar het energiebeheer ook risicodragend in de aanbesteding is meegenomen. Daarmee wordt de partij die het bad ontwerpt, ontwikkelt en realiseert gestimuleerd om door middel van duurzaamheidsmaatregelen het energieverbruik en de bijbehorende kosten zo laag mogelijk te houden.

Net als bij het onderhoud bestaat er in de huidige markt weinig interesse. Daarnaast dient vooraf te worden bepaald wat een reëel energieverbruik (met bijbehorende kosten) is, omdat de marktpartij de besparingen ten gevolge van het realiseren van een besparing ten opzichte van dat reële verbruik geheel of gedeeltelijk mag houden. Bij bestaande zwembaden bestaat inzicht in het energieverbruik, maar bij nieuwe baden kan daar alleen een raming van worden gemaakt en zal de praktijk de werkelijke kosten tonen. Bovendien wenst de gemeente Heerlen indien mogelijk gebruik te maken van Mijwater (geothermie), hetgeen de keuzevrijheid op energiegebied beperkt. Vandaar dat zij ervoor kiest om de energiecomponent niet in deze aanbesteding mee te nemen, maar (zoals gebruikelijk) de verantwoordelijkheid van de exploitant te laten zijn.

6.2.3 Operate

Het toevoegen van de exploitatie aan de aanbesteding heeft als voordeel, dat realisatie en exploitatie in één hand liggen. De gemeente weet dan al 'aan de voorkant' wat de exploitatie gaat kosten. Ook hoeft de exploitatie niet apart te worden aanbesteed. Tevens wordt dan bij het ontwerp meer rekening gehouden met voor de exploitatie belangrijke aspecten. Toch kiest de gemeente niet voor deze optie. De belangrijkste redenen voor die keuze zijn de volgende:

- de gemeente wil bij een keuze voor de partij die het bad gaat ontwerpen, ontwikkelen en realiseren niet aan een bepaalde exploitant 'vastzitten' (en vice versa), maar zelf de meest geschikte exploitant kunnen zoeken;
- er wordt voorkomen dat het aantal potentieel geschikte exploitanten op voorhand wordt verminderd. Er is namelijk maar een beperkt aantal partijen, dat op een gecombineerde aanbesteding kan en wil inschrijven. Niet elke exploitant zal immers een combinatie met Design & Build-partij kunnen maken. Dat geldt zeker ook voor lokale exploitanten;
- het ligt voor de hand om Otterveurdt en het Centrumbad door dezelfde partij te laten exploiteren. Dat levert immers inhoudelijke en financiële voordelen op en zorgt ervoor dat de gemeente niet met meerdere exploitanten zaken hoeft te doen. Dat scheelt in de beheerkosten voor de gemeente. Bovendien kan de continuïteit van de exploitatie door één partij voor beide baden beter worden gegarandeerd, bijvoorbeeld doordat personeel in beide baden kan worden ingezet. Een 'kleine' exploitatie is op dit punt kwetsbaarder.

6.2.4 Finance

Wanneer een private partij niet alleen voor het ontwerp, de ontwikkeling en de realisatie, maar ook voor de financiering van het zwembad zorgt, betekent dat normaal gesproken ook dat die partij eigenaar van de accommodatie wordt, voor het groot onderhoud en energiebeheer verantwoordelijk wordt en de exploitatie verzorgt of laat verzorgen. Feitelijk is er dan sprake van een DBFMEO-aanbesteding.

Nog los van het feit dat slechts een beperkt aantal partijen bereid is om een zwembad te financieren, zijn er andere belangrijke redenen waarom de gemeente niet voor private financiering en privaat eigendom kiest:

- wanneer er geen sprake is van gemeentelijk eigendom, heeft de gemeente geen enkele invloed meer op en bemoeienis met de exploitatie en de instandhouding van het bad;
- de gemeente wenst de maatschappelijke zwemfuncties niet geheel aan het particulier initiatief over te laten. Weliswaar kan zij bepaalde zwemactiviteiten bij de private partij inkopen, maar daarbij is er geen enkele garantie van continuïteit;
- marktpartijen zijn veelal alleen bereid en in staat om een zwembad voor eigen rekening en risico te realiseren en exploiteren, wanneer aan één of meerdere van de volgende – voor de gemeente ongunstige – voorwaarden wordt voldaan:
 - overdracht van grond/erfpacht;
 - een gemeentegarantie op de financiering;
 - een langdurige overeenkomst (20 tot 30 jaar);
 - een passende exploitatiebijdrage (die uiteraard ook de kapitaallasten moet dekken);
- door wijzigingen in het Besluit Begroting en Verantwoording zijn de door de gemeente te hanteren rekenrentes – en daarmee de kapitaallasten – sterk verlaagd. Vanuit dat oogpunt is private financiering dus niet langer aantrekkelijk;
- de gemeente wenst Maintain, Energy en Operate niet in de aanbesteding mee te nemen.

Zoals in hoofdstuk 6 is vermeld, kiest de gemeente ervoor om de exploitatie van het Centrubad separaat aan te besteden en dus niet in de DB-aanbesteding mee te nemen. Ten behoeve van de aanbestedingsleidraad voor de exploitatie en vervolgens het contract dienen enkele uitgangspunten en randvoorwaarden te worden bepaald. Hierbij gaat het om kaders, waarbinnen de exploitant de gemeentelijke beleidsmatige en financiële doelstellingen kan realiseren. Dit wordt te zijner tijd in de leidraad en de overeenkomst nader uitgewerkt.

Eigendom en verhuur

- de gemeente is eigenaar van het zwembad en verhuurt de accommodatie aan de exploitant tegen een vaste huurprijs, die jaarlijks wordt geïndexeerd.

Exploitatie

- de exploitant dient kennis van en ervaring met de exploitatie van vergelijkbare zwembaden te hebben;
- de exploitant kan een lokale ondernemer of landelijke marktpartij zijn;
- de huur- en exploitatieovereenkomst met de exploitant heeft een looptijd van vijf jaar en kan desgewenst de mogelijkheid van een verlenging voor nog eens vijf jaar bevatten;
- de exploitant dient een weerstandsvermogen van minimaal € 50.000,- in te brengen;
- de exploitant ontvangt van de gemeente een vaste jaarlijkse exploitatiebijdrage;
- de exploitatiebijdrage wordt jaarlijks conform de consumentenprijsindex geïndexeerd;
- de exploitatie heeft een risicodragend karakter. Er is geen sprake van een open eind-regeling. Dat betekent dat eventuele winsten of verliezen volledig voor rekening van de exploitant komen;
- de exploitant is verantwoordelijk voor het huurdersonderhoud, alsmede het onderhoud en de vervanging van de losse inventaris. In de demarcatielijst wordt aangegeven welke werkzaamheden tot het huurdersonderhoud en welke tot het groot onderhoud behoren.

Gebruik

- de exploitant dient het zwembad te exploiteren en ingericht te houden als publieke voorziening, wat betekent dat het bad – met uitzondering van eventuele sluitingsperiodes ten behoeve van onderhoudswerkzaamheden – heel het jaar voor de verschillende gebruikersgroepen op een evenwichtige wijze beschikbaar is en wordt opengesteld, voldoende is verwarmd en verlicht en van voldoende vakbekwaam en bevoegd personeel is voorzien;
- het zwembad is primair een basisvoorziening voor de inwoners van de gemeente Heerlen en kan daarnaast uiteraard ook door inwoners van andere gemeenten worden bezocht;
- het zwembad dient op een evenwichtige wijze beschikbaar te zijn voor particulieren, scholen, verenigingen en andere organisaties en groepen uit de gemeente Heerlen;
- het zwembad dient een bij de behoefte passende, maatschappelijke openstelling te hebben;
- de gemeente en de exploitant maken afspraken over de minimaal te hanteren openstelling;
- de exploitant heeft de vrijheid om commerciële activiteiten in het zwembad te organiseren, maar dat mag niet ten koste gaan van het maatschappelijk gebruik. Ook is de exploitant hierbij gebonden aan de geldende voorwaarden en regels, het bestemmingsplan, de APV en overige wet- en regelgeving. Tot slot mogen de betreffende activiteiten geen hinder voor de omgeving en omwonenden opleveren, de levensduur van de accommodatie niet verkorten en de belangen van de gemeente niet te schaden.

Samenhang met Otterveurdt

- de exploitatie van het Centrubad geschiedt door dezelfde partij als die van Otterveurdt;
- de exploitant dient ervoor te zorgen dat er complementariteit en samenhang tussen de exploitaties van beide baden bestaat, onder meer daar waar het gaat om de programmering.

Tarieven

- ten aanzien van de activiteiten behorende tot het 'maatschappelijk pakket' hanteert de exploitant marktconforme tarieven, waarbij rekening wordt gehouden met de tarieven van de zwembaden in de omgeving. Een uitzondering betreft de tarieven voor het niet-commerciële gebruik door verenigingen en scholen, die door de gemeente worden bepaald.

Verslaglegging en informatieverstrekking

- over de informatie-uitwisseling tussen de gemeente en de exploitant worden specifieke afspraken gemaakt;
- de exploitant dient in elk geval de begroting, de jaar- en de kwartaalcijfers aan de gemeente te overleggen, die bovendien een voldoende mate van diepgang hebben. Tevens dienen daarin de uitgesplitste bezoekcijfers te zijn opgenomen;
- de exploitant en de gemeente overleggen minstens twee keer per jaar over alle voor de gemeente relevante aspecten van de exploitatie;
- de exploitant toetst minstens één keer per jaar de tevredenheid van de bezoekers en rapporteert hierover, alsmede over eventuele maatregelen, aan de gemeente;
- de exploitant dient een systeem voor klachtenregistratie op te zetten. De gemeente krijgt inzicht in de wijze waarop een en ander door de exploitant wordt vormgegeven.

Overige kaders

- zowel de exploitant als de gemeente zorgen voor het afsluiten van voldoende verzekeringen ter afdekking van de in de eigen risicosfeer liggende aansprakelijkheden;
- de gemeente en de exploitant verplichten zich aan alle wettelijke voorschriften en regelgevingen te voldoen. De exploitant is verantwoordelijk voor de hygiëne, de veiligheid en het toezicht in de accommodatie;
- de exploitant dient een door de gemeente te bepalen prestatie in het kader van Social Return On Investment te leveren.

Zodra de gemeenteraad een positief besluit heeft genomen, dient een aantal stappen te worden gezet om uiteindelijk het nieuwe zwembad in gebruik te kunnen nemen. Los van eventueel te doorlopen RO-procedures en onvoorziene vertraging in het proces kan daarbij de volgende indicatieve planning worden aangehouden:

- maand 1: start aanbesteding Design & Build;
- maand 4: afronding selectiefase en start gunningsfase;
- maand 8: gunning en start aanbesteding exploitatie;
- maand 10: start realisatie;
- maand 12: gunning exploitatie;
- maand 20: oplevering zwembad.

Bijlage 1 Ruimtestaat

Deze bijlage is separaat bijgevoegd.

Bijlage 2 Technisch Programma van Eisen

Deze bijlage is separaat bijgevoegd.

Bijlage 3 Investeringskostenraming

Deze bijlage is separaat bijgevoegd.

Bijlage 4 Voorbeeld activiteitenrooster

	maandag	dinsdag	woensdag	donderdag	vrijdag	zaterdag	zondag
7.00							
8.00		blauw		blauw	blauw	rood	
9.00		geel		geel	geel	rood	
10.00		geel		geel	geel	rood	
11.00						rood	blauw
12.00							
13.00							
14.00	geel	geel	rood	geel	geel		
15.00	geel	geel	rood	geel	geel		
16.00	rood	rood	rood	rood	rood		
17.00	rood	rood	rood	rood	rood		
18.00	rood	rood	rood	rood	rood		
19.00	geel	geel	geel	geel	geel		
20.00	oranje	blauw	blauw	geel	blauw		
21.00	oranje	oranje	oranje	oranje			

Legenda

Blauw: recreatief zwemmen (inclusief banen zwemmen)

Geel: doelgroepactiviteiten

Rood: les zwemmen

Oranje: verenigingen/verhuur

Bijlage 5 Voorbeeld tarievenoverzicht

recreatief zwemmen	
- los bad	4,75
- 12-badenkaart	51,30
- 25-badenkaart	95,00
doelgroepactiviteiten	
- fifty fit / senioren (div. activiteiten)	
- losse bad	5,00
- 12-badenkaart	49,80
- zwangerschapszwemmen	
- losse bad	7,00
- 12-badenkaart	75,60
- baby-/peuterzwemmen	
- losse bad	7,00
- 12-badenkaart	75,60
- aqua-activiteiten	
- losse bad	7,00
- 12-badenkaart	78,00
les zwemmen	
- ABC-les los	11,00
- ABC-les maandkaart	32,50
- privéles per keer	22,00
- privéles maandkaart	90,60
- zwemvaardigheid maandkaart	32,50

Bijlage 6 Exploitatieraming

CENTRUMBAD	
baten	
recreatief zwemmen	24.200
doelgroepen	116.300
les zwemmen	201.000
schoolzwemmen	0
verenigingen/verhuur	10.900
horeca	28.800
totaal	381.200
lasten	
personeel	236.600
energie	55.100
water	5.200
chemicaliën	2.700
schoonmaak	18.200
dagelijks onderhoud	38.100
groot onderhoud	90.500
kantoor	11.100
verkoop	12.200
beheer en administratie	45.400
accountant	7.600
verzekeringen	9.700
belastingen	13.100
inkoop horeca	11.500
overig	17.500
kapitaallasten	263.800
btw - SPUK Sport	
- exploitatie	-32.600
- dagelijks onderhoud	-6.700
- groot onderhoud	-15.800
- kapitaallasten	-46.200
totaal	737.000
exploitatieresultaat	-355.800
exploitatieresultaat excl. kapitaallasten	-138.200

Bijlage 7 Vergelijking beheervormen

Gemeentelijke invloed

Hiermee wordt bedoeld op de mate waarin de gemeente ook ‘tijdens de rit’ directe invloed op de uitvoering van de exploitatie kan uitoefenen. Het betreft dus de ‘afstand’ tussen gemeente en exploitant. Bij gemeentelijk beheer en interne verzelfstandiging is die afstand klein. Wanneer zij zelf exploiteert, kan de gemeente zich immers met alle details van de uitvoering ‘bemoeien’. Dat is bij interne verzelfstandiging in vrijwel gelijke mate het geval. Bij externe verzelfstandiging 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 op basis van bijvoorbeeld aandeelhouderschap worden bijgestuurd. Bij privatisering aan een lokale of landelijke partij is dat laatste ook niet het geval en is het vooraf overeengekomen contract leidend. De invloed en het risico van eventuele politieke wispelturigheid zijn daar dus veel minder groot dan bij gemeentelijk beheer.

Doelbereiking en waarborging maatschappelijke functies

Dit kenmerk heeft betrekking op de mate waarin de gemeente invloed kan uitoefenen op en zeggenschap heeft over zaken als het gebruik, de tarieven en de openstelling van de accommodaties. Het behoeft geen betoog dat de waarborging van de maatschappelijke functies bij gemeentelijk beheer en interne verzelfstandiging het meest eenvoudig kan worden geregeld. Ook bij externe verzelfstandiging is dat overigens het geval. Bij privatisering bestaat daarentegen in potentie het gevaar, dat eigen exploitatiebelangen boven het algemene maatschappelijke belang gaan prevaleren. Weliswaar kunnen beperkingen ten aanzien van tariefstijgingen en randvoorwaarden met betrekking tot de openstelling prima in het contract worden vastgelegd, maar vooral bij een tegenvallende exploitatie kan de winstdoelstelling van een landelijke marktpartij en een lokale ondernemer met de maatschappelijke belangen van een gemeente conflicteren.

Financieel rendement

Dit kenmerk heeft betrekking op de mate waarin de beheervorm leidt tot het op een doelmatige en doeltreffende wijze met publieke middelen omgaan, alsmede het door een efficiënte en effectieve bedrijfsvoering realiseren van een zo optimaal mogelijk financieel resultaat. Externe verzelfstandiging en privatisering bieden daartoe de beste mogelijkheden, mede doordat de gemeente ‘op afstand’ van de bedrijfsvoering staat, de mogelijkheden om commerciële activiteiten te ontplooien groter zijn en er een bedrijfsmatige cao kan worden gehanteerd. Voor marktpartijen speelt hun winstdoelstelling ook een rol, maar daar staat tegenover dat zij voor het overnemen van financiële risico’s een ‘fee’ in rekening brengen. Bij gemeentelijk beheer en interne verzelfstandiging is dit alles niet van toepassing en bij een lokale ondernemer is een en ander meer persoonsafhankelijk.

Kennis en expertise

Dit kenmerk heeft betrekking op de mate waarin de beheervorm aan het ontwikkelen en op peil houden van de – voor het managen van de accommodaties in toenemende mate noodzakelijke – specifieke kennis en ervaring bijdraagt. Deze expertise is nodig om de juiste beslissingen over onder andere noodzakelijke investeringen, onderhoud aan gebouwen en installaties, nieuwe producten en diensten en innovaties te kunnen nemen, maar ook om een goede gesprekspartner voor de gebruikers te kunnen zijn. De kennis en expertise is in de regel binnen gemeentelijke organisaties (ook in intern verzelfstandigde vorm) minder aanwezig en ook minder gemakkelijk te ontwikkelen. Door hun ondernemerschap en ervaring kunnen landelijke marktpartijen vaak adequater op veranderingen in de markt en de behoeften en wensen van gebruikers inspelen. In mindere mate geldt dat ook voor sportbedrijven en –stichtingen (externe verzelfstandiging) en lokale ondernemers. Daarnaast hebben landelijke marktpartijen specialistische teams, die het lokale management ondersteunen en kennis ontwikkelen.

Personele aspecten

Dit kenmerk gaat over de mate waarin de beheerorganisatie zo optimaal mogelijk een marktgerichte personele organisatie kan inrichten. Bij gemeentelijk beheer en interne verzelfstandiging hebben de medewerkers de ambtelijke status. In geval van externe verzelfstandiging of privatisering kan het personeel in een private cao worden ondergebracht. Deze cao's zijn beter op de specifieke werksituatie en -tijden van zwembadmedewerkers toegesneden en daarmee ook goedkoper. Qua organisatie, werkgeverschap en aansturing bestaat er in principe geen onderscheid tussen de beheervormen. Wel worden er in een bedrijfsmatige werkomgeving ten aanzien van de specifiek benodigde specialismen vaak hogere kwaliteitseisen aan de medewerkers gesteld. Bij landelijke marktpartijen is een bijkomend voordeel, dat zij door hun omvang in staat zijn om vacatures sneller in te vullen.

Continuïteit

Dit kenmerk betreft de mate waarin de beheervorm voor langere tijd de garantie op een kwalitatief goede exploitatie biedt. Dit blijkt in de praktijk sterk van de overeengekomen financiële randvoorwaarden en de kwaliteit van bestuur en management af te hangen. Privatisering aan een lokale ondernemer biedt echter minder continuïteitsgaranties dan de andere beheervormen, aangezien bestuur en management daarbij vaak in één of twee personen zijn verenigd. Recent komt het vaker voor dat de lokale exploitatie van een landelijke marktpartij failliet gaat, doordat het werkkapitaal en de reserves zijn uitgeput. Dat kan bijvoorbeeld komen door een te scherpe inschrijving bij de aanbesteding, of door niet passende randvoorwaarden. Bij interne en externe verzelfstandiging speelt dit minder en bij gemeentelijk beheer is de continuïteitsgarantie het hoogst.

Financiële risico's gemeente

Dit kenmerk heeft betrekking op de mate waarin de beheervorm in staat is om financiële risico's voor de gemeente te beheersen. Goed management blijkt in de praktijk het beste in staat te zijn om het resultaat positief te beïnvloeden, vooral ook op het gebied van klantenbinding, acquisitie en personeelsbeleid. Een lokale ondernemer of landelijke marktpartij streeft naar winst en heeft daardoor een prikkel om efficiënt te exploiteren en de financiële risico's te beperken. Hierbij dient wel te worden opgemerkt, dat een marktpartij vanuit dat streven kosten voor management in rekening brengt, alsmede een ondernemersfee voor het overnemen van de financiële risico's. Daarnaast worden die risico's overgenomen tot het lokaal ingebrachte en opgebouwde vermogen. Is dat 'op', dan is een verhoging van de exploitatiebijdrage nodig om een faillissement te voorkomen. Ook bij privatisering draagt de gemeente dus nog steeds een risico. In wat mindere mate dan lokale ondernemers en landelijke marktpartijen hebben extern verzelfstandigde sportorganisaties een exploitatieprikkel en opereren ze op een behoorlijke afstand van de gemeente. Dat is anders bij interne verzelfstandiging en gemeentelijk beheer: daarbij zijn de fluctuaties in het exploitatieresultaat doorgaans groter en is de prikkel om efficiënt te exploiteren en binnen de kaders van de vooraf vastgestelde exploitatiebijdrage te blijven kleiner.

Aansprakelijkheid gemeente

Dit betreft de mate waarin de gemeente met aansprakelijkheidskwesties kan worden geconfronteerd. Dat is in grote mate het geval bij gemeentelijk beheer. Datzelfde geldt bij interne verzelfstandiging. Bij externe verzelfstandiging ligt de aansprakelijkheid bij het bestuur van de rechtspersoon. In geval van bijvoorbeeld onbehoorlijk bestuur en wanbeleid zijn de bestuursleden hoofdelijk aansprakelijk. De gemeente is niet aansprakelijk, maar wel de personen die eventueel vanuit de gemeentelijke organisatie in het bestuur zitting nemen. Bij privatisering ligt de aansprakelijkheid ook bij de directie en het bestuur van de rechtspersoon. Aangezien de bestuursfuncties vanuit de marktpartij of lokale ondernemer worden ingevuld, is de aansprakelijkheid voor de gemeente gering. Zij beperkt zich dan tot de verantwoordelijkheid van de gemeente als eigenaar van de accommodatie en opdrachtgever/subsidieverstrekker.

	gemeentelijk beheer	interne verzelfstandiging	externe verzelfstandiging	privatisering landelijke marktpartij	privatisering lokale ondernemer
gemeentelijke invloed	++	++	0	-	-
doelbereiking en waarborging maatschappelijke functies	++	++	++	0	0
financieel rendement	-	0	+	++	+
kennis en expertise	0	0	+	++	+
personele aspecten	-	-	+	++	+
continuïteit	++	+	+	0	-
financiële risico's gemeente	-	-	0	+	+
aansprakelijkheid gemeente	--	--	0	+	+