Raadsvoorstel

Onderwerp:	Governance zwembad de Waterlinie
Portefeuillehouder:	M. Peters
Datum college besluit:	11 april 2023
Behandelend ambtenaar:	Fons van den Dries
Registratienummer:	GZDGCB764728/904886

Inleiding

Op 12 september 2022 heeft het bestuur van Stichting Zwembad Culemborg (SZC) een aantal opgaven naar voren gebracht met betrekking tot de materiele instandhouding (groot onderhoud vanaf 2030 en aangetroffen corrosie) en verduurzaming van zwembad De Waterlinie. Daarnaast heeft het stichtingsbestuur aangegeven dat zij op 1 juni 2023 hun taken neerleggen en dat de huidige en toekomstige taken qua omvang, inhoud en verantwoordelijkheden niet meer passen bij een bestuur van vrijwilligers. Naar aanleiding daarvan heeft het college laten onderzoek wat de best passende governance voor het zwembad is.

Voorstel Raadsbesluit

1. De gemeenteraad besluit om te kiezen voor scenario vier zoals geformuleerd in de scenariostudie ‘governance zwembad de Waterlinie’ (GZDGCB764728/924384) en geeft opdracht aan het college om – in afstemming met Stichting Zwembad Culemborg – scenario vier nader uit te werken en de raad te informeren over de voortgang.

Vraagstukken zwembad de Waterlinie en processtappen

Op meerdere momenten in de recente geschiedenis van Culemborg is een politiek debat gevoerd over nut en noodzaak van een zwemvoorziening in Culemborg (en op onderdelen een maatschappelijk kosten-baten analyse). Daarbij is het financiële kader leidend geweest. Binnen dat financiële kader is gezocht naar maximalisatie van de maatschappelijke baten. Er is een feitenrelaas beschikbaar voor de periode 2011-2018 waarin alle bestuurlijke feiten volgordelijk beschikbaar zijn.

In 2019 heeft de raad SZC ruimte gegeven om te komen met een alternatief voor een aangepaste exploitatieopzet met het toenmalige financiële kader als uitgangspunt. Het college heeft toen geconcludeerd dat de gevraagde aanvullende (eenmalige en structurele) subsidie en de benoemde risico's aanvaardbaar zijn, in het licht van het behoud van de zwemvoorziening voor (minimaal) de komende tien jaar. In de komende periode van 10 jaar kan de opgave voor de aansluitende planperiode worden geformuleerd en kunnen er voorstellen worden ontwikkeld om de benodigde middelen in de gemeentebegroting te reserveren. De middelen die nodig zijn om de

instandhoudingshorizon van zwembad de Waterlinie te verlengen voor een nieuwe planperiode van minimaal 10 jaar.

Op 11 januari 2023 hebben wij u geïnformeerd over het governance vraagstuk van zwembad de Waterlinie en de opgaven van zwembad de Waterlinie met betrekking tot de materiele instandhouding (corrosie en groot onderhoud) en verduurzaming. Het college heeft de afgelopen drie maanden de volgende stappen gezet:

A. Het college heeft adviesbureau Tien Organisatieadvies opdracht gegeven tot het uitvoeren van een analyse van de bestuurlijke organisatie van zwembad de Waterlinie en het formuleren van een aantal handelingsperspectieven (scenario's) met betrekking tot de wenselijke toekomstige governance van zwembad de Waterlinie. Verder aangeduid als de scenariostudie. (zie bijlage 1.)
B. Het college heeft Stichting Zwembad Culemborg (SZC) verzocht om onderzoek te doen naar:
    a. de mogelijkheden van verduurzaming van zwembad de Waterlinie (zie bijlage 2)
    b. de geconstateerde RVS corrosie aan het roestvrijstalen zwembadbassin van zwembad de Waterlinie en de nader te nemen maatregelen (zie bijlage 3)
    c. de aansprakelijkheidsvraag en het handelingsperspectief in de richting van de aannemer/leverancier/ontwerper/licentiegever (zie bijlage 3)
C. Het college heeft SZC verzocht om het college direct te informeren op het moment dat – in afstemming de Omgevingsdienst Rivierenland het gewenste kritische uitvoeringstijdspad van de maatregelen met betrekking tot de geconstateerde corrosie genomen moeten gaan worden.
D. SZC heeft aangegeven over onvoldoende budgettaire financiële middelen te beschikken in haar bedrijfsbegroting 2023 om de verplichtingen van de betreffende onderzoeken en maatregelen (zie stap B en stap C) te dragen. Het college heeft aangegeven dat de onderzoeken maatregelen en de bijbehorende uitgaven onvermijdelijk zijn.

In januari 2023 is er een raadsklankbordgroep geformeerd. Deze klankbordgroep is in de afgelopen drie maanden twee maal bijeen geweest. De raadsklankbordgroep heeft inzicht gekregen in de opzet en voortgang van de scenariostudie. Daarbij is gevraagd om een paragraaf op te nemen waarin duidelijk wordt wat de financiële gemeentelijke verplichtingen zijn op het moment dat zwembad de Waterlinie zijn deuren zou sluiten. Tevens heeft er op 30 maart 2023 een technische briefing plaats gevonden waarin de gemeenteraad op de hoogte is gesteld van de resultaten van de scenariostudie en in de gelegenheid is geweest om technische vragen te stellen.

Vervolgstappen

De geplande vervolgstappen zijn als volgt:

I. Op 7 september 2023 informeert het college de gemeenteraad in een beeldvormende raad over alle kosten waarover de gemeenteraad in de begrotingsbehandeling 2024 naar verwachting een integraal besluit over dient te nemen Een van de kosten is de totaalsom van de kosten die verbonden zijn aan uitvoering van de passende maatregelen met betrekking tot de materiele instandhouding (groot onderhoud vanaf 2030 en aangetroffen corrosie) en verduurzaming van zwembad de Waterlinie.
II. In de jaarlijkse begrotingsbehandeling kan een integrale afweging plaatsvinden van alle kostenen in bredere zin van de maatschappelijke kosten baten van de diensten producten en voorzieningen van de gemeente. In de begrotingsbehandeling 2024 ligt de keuze voor om

desgewenst begrotingsruimte vrij te maken om de kapitaallasten van de noodzakelijke aanvullende investeringen in zwembad de Waterlinie te kunnen dragen.

In dit raadsvoorstel leggen wij u de besluitvorming van het governance vraagstuk voor. De financiering van de benodigde maatregelen met betrekking tot de materiele instandhouding (groot onderhoud vanaf 2030 en aangetroffen corrosie) en verduurzaming van zwembad De Waterlinie, nemen we mee in de P&C cyclus van de nadere begrotingsbehandeling 2024.

Governance zwembad de Waterlinie

De vraagstelling is of de verantwoordelijkheden tussen de drie huidige partijen (SZC-Optisport-gemeente) in evenwicht/balans zijn. Om deze vraag te beantwoorden is in de afgelopen maanden met behulp van Tien Organisatieadvies onderzoek gedaan naar het governance vraagstuk van zwembad de Waterlinie. Zie bijlage 1.

De volgende vijf scenario's zijn onderzocht:

Scenario 1	**Gemeente <-> SZC <-> Optisport**
Voortzetting van de huidige verdeling van beheer- en exploitatieverantwoordelijkheden waarbij de gemeente beheer en exploitatie volledig heeft overgedragen aan SZC en SZC de exploitatieverantwoordelijkheid volledig heeft overgedragen aan Optisport tot 2029.	
Scenario 2	**Gemeente <-> SZC met directuer-bestuurder <-> Optisport**
Optimalisering van de huidige situatie door het aanstellen van een betaalde directeur-bestuurder door SZC (in de statuten nader te omschrijven als een uitvoerend bestuurder).	
Scenario 3	**Gemeente eigendom <-> Stichting <-> Optisport**
Het eigendom van het pand, en daarmee ook de verantwoordelijkheden voor de materiele instandhouding van zwembad de Waterlinie, gaan over naar de gemeente. De stichting blijft bestaan als contractpartner voor Optisport. *Noot: SZC heeft in de lopende exploitatieovereenkomst met Optisport – tot 2029 - vastgelegd dat Optisport aan de hand van een vooraf vastgelegd MJOP het planmatig en dagelijks onderhoud uitvoert.*	
Scenario 4	**Gemeente <-> Optisport (zonder SZC)**
De stichting wordt opgeheven. Gemeente Culemborg verwerft het volle eigendom van zwembad de Waterlinie en sluit een exploitatieovereenkomst met Optisport onder dezelfde voorwaarden als die gelden tussen SZC en Optisport.	
Scenario 5	**Sportbedrijf Culemborg: zonder SZC en zonder Optisport)**
Er wordt een Sportbedrijf opgericht waarbinnen Zwembad De Waterlinie wordt ondergebracht. Bij dit scenario is er sprake van één uitvoeringsorganisatie voor beheer en exploitatie van alle sportvoorzieningen in de gemeente Culemborg (zwembad, binnensport, buitensport). In een gemeentelijk Sportbedrijf, veelal met een BV als rechtsvorm, zijn de aandelen voor 100% in handen van de gemeente. De gemeente heeft in deze variant verschillende relaties met de verzelfstandigde organisatie, van opdrachtgever (exploitatieovereenkomst) tot verhuurder (verhuurovereenkomst) tot belanghebbende (aandeelhouder).	

<u>Keuze voor het vierde scenario</u>

We kiezen voor scenario vier zoals geformuleerd in de scenariostudie 'governance zwembad de Waterlinie' (GZDGCB764728/924384) *De stichting wordt opgeheven. Gemeente Culemborg wordt eigendom van het pand en wordt verantwoordelijk voor de exploitatie.*

Wij nemen de conclusie en het advies over zoals geformuleerd in de scenariostudie 'governance zwembad de Waterlinie' (GZDGCB764728/924384) en doen daarmee het voorstel aan de raad voor een keuze voor scenario vier: *De stichting wordt opgeheven. Gemeente Culemborg wordt eigendom van het pand en wordt verantwoordelijk voor de exploitatie.* In scenario vier wordt de gemeente rechtsopvolger van SZC en voert het eigendomsbeheer voor de instandhouding van zwembad de Waterlinie voor de volledige nadere instandhoudingsperiode (tot 2055) EN voert het contractbeheer

met Optisport Culemborg BV voor de restantjaren van de lopende exploitatie overeenkomst tot 2029.

De consequenties van scenario vier zijn als volgt weergegeven:

- Er ontstaat een directe relatie tussen de gemeente als beleidsbepaler/opdrachtgever en Optisport Culemborg BV als uitvoerder van het gemeentelijke beleid met betrekking tot zwembad de Waterlinie.
- De specifieke zwembadkennis, waaronder ook de uitvoering van de onderhoudswerkzaamheden van het zwembad de Waterlinie, is en blijft belegd bij Optisport Culemborg BV.
- Door opzegging van de erfpachtovereenkomst gaat het eigendom van het zwembad direct over naar de gemeente Culemborg.
- De duurzaamheidsopgave van zwembad de Waterlinie als maatschappelijke voorziening wordt opgenomen in het gemeentelijke DMJOP.

Argumenten

1.1 Uit het advies van scenariostudie 'governnace zwembad de waterlinie' komt naar voren dat scenario 4 het best passend is

In het rapport is opgenomen (pagina 17 en verder) dat scenario 4 het best passend is op basis van de wegingsmatrix. Dit advies nemen wij over.

1.2 Samenbrengen van de rol van financieren en in stand houden van het maatschappelijk vastgoed

Het kernargument van het beslispunt is dat het momentum daar is om de rol van financieren en in stand houden van het maatschappelijk vastgoed van zwembad de Waterlinie weer bij elkaar te brengen. Bij scenario 4 is dit het geval. Dit mede met het oog op het feite dat er grote opgaven voor de deur staan met betrekking tot de materiele instandhouding (groot onderhoud vanaf 2030 en aangetroffen corrosie) en verduurzaming van zwembad de Waterlinie. Met de komst van deze grote opgaven is het ook nodig om nut en noodzaak van geadviseerde wenselijke passende maatregelen te wegen en bij voorkeur integraal af te wegen in de P&C cyclus van de gemeentebegroting.

1.3 Grotere gemeentelijke invloed en toename synergie beleid

In de scenariostudie wordt duidelijk dat op het moment dat SZC wordt opgeheven er een directe relatie ontstaat tussen de gemeente als beleidsbepaler/opdrachtgever en Optisport Culemborg BV als uitvoerder van het gemeentelijke beleid met betrekking tot zwembad de Waterlinie. Daarmee neemt de gemeentelijke invloed op toezicht en controle op de instandhouding van het zwembad toe. Tevens zijn er mogelijkheden om de activiteiten van zwembad de Waterlinie in samenhang te bekijken met gemeentelijke doelstellingen in het kader van gezondheid en welzijn.

1.4 Geen belemmeringen om contractbeheer Optisport over te nemen

In het verlengde van het weer onder volledig gemeentelijke eigendom brengen van zwembad de Waterlinie, zijn er geen belemmeringen voor de gemeente om het contractbeheer met Optisport Culemborg BV voor de restantjaren van de lopende exploitatie overeenkomst tot 2029, over te nemen van SZC. Het vierde scenario sluit goed aan bij een optimale governance van zwembad de Waterlinie.

Kanttekeningen

1.1 Eventuele aansprakelijkheidsstelling bij corrosieproblematiek

In de scenariostudie wordt het volgende duidelijk gemaakt: ‘Bij de overdracht van het eigendom van het zwembad van de SZC naar de gemeente Culemborg wordt juridisch geborgd dat de met het registergoed verbonden rechten mee overgaan naar de gemeente. De gemeente Culemborg kan derhalve eventuele aansprakelijkheidsstelling van de corrosieproblemen naar de betrokkenen bij ontwerp en bouw van zwembad De Waterlinie starten of voortzetten.’

1.2 Benodigde personele inzet in scenario vier corrosieproblematiek

In de scenariostudie wordt het volgende duidelijk gemaakt: ‘Voor wat betreft de personele inzet is er geen sprake van extra personele inzet vanuit de gewijzigde governance bij scenario 4. De accounthouder van de gemeente zal in plaats van periodiek overleg met SZC regelmatig overleg hebben met Optisport met betrekking tot de uitvoering van de huur- en exploitatieovereenkomst. De extra inspanningen die samenhangen met de bedrijfsvoeringsaspecten (energie, duurzaamheid, corrosie) zullen zowel in de huidige situatie als in de scenario’s 3 en 4 meer inzet van specifieke expertise en meer uren vanuit toezicht en controle op de uitvoering van de te nemen maatregelen tot gevolg hebben. Pas in september 2023 kan deze extra inzet in geld en uren worden gekwantificeerd.’ De huidige bedrijfsvoeringsvraagstukken zijn tijd- en plaatsgevonden en dus over de volledige instandhoudingsperiode (tot 2022) een momentopname.

1.3 Verantwoordelijkheid dragen brengt verplichtingen met zich mee

De gemeente heeft in het verleden bepaald dat het maatschappelijk veld (waaronder sportverenigingen) eigenaarsverantwoordelijkheden konden dragen van onder meer ook publieke voorzieningen. Dus niet alleen private eigendommen (denk aan een clubkantine). Dit besluit betekent een koerswijziging voor de publieke voorziening 'zwembad de Waterlinie'.

1.4 De gemeente is een aanbestedende dienst

Een kanttekening bij het vierde scenario is dat in dit scenario de gemeente automatisch als aanbestedende dienst wordt aangemerkt. Aanbestedende diensten zijn de instellingen die behoren tot de nationale, regionale en lokale overheidsinstanties. Daarbij is de Gemeente voornemens om een exploitatieovereenkomst met Optisport te sluiten onder dezelfde voorwaarden als die gelden tussen SZC en Optisport met een enkelvoudige onderhandse gunning. Daarover tekent Brackman Aanbestedingsspecialist het volgende aan:

- Als de Gemeente de exploitatieovereenkomst met Optisport Culemborg BV wenst over te nemen, is dat voor de Gemeente een nieuwe overeenkomst die onder toepassing van het aanbestedingsrecht valt. De Gemeente is voornemens een overeenkomst met Optisport te sluiten onder dezelfde voorwaarden als die gelden tussen SZC en Optisport. Het is goed mogelijk om met Optisport Culemborg BV een exploitatieovereenkomst te sluiten waarbij de Gemeente die opdracht enkelvoudig onderhands gunt. Een belangrijke kanttekening is wel dat de looptijd beperkt moet blijven tot het restant van de initiële looptijd. Dus tot maximaal zes (6) jaar.
- Primair moet de Gemeente haar inkoopbeleid toepassen. Op pagina 18 van het gemeente inkoopbeleid is bepaald dat voor concessieopdrachten met een onderdrempelige waarde steeds een passende inkoopprocedure wordt aangewezen. Het inkoopbeleid van de Gemeente schrijft

voor de overeenkomst met Optisport dus geen specifieke procedure voor. De Gemeente kan die naar eigen inzicht kiezen, mits die keuze is gebaseerd op objectieve criteria (artikel 1.4 Aw).

1.5 Afspraken met Optisport Culemborg BV over enkele onderhoudswerkzaamheden

In het vierde scenario is het zaak om met Optisport Culemborg BV een demarcatielijst op te stellen voor wat betreft de financiering en verantwoordelijkheden met betrekking tot enkele grootonderhoudswerkzaamheden. Op voorhand kan dat nadere gesprek met vertrouwen tegemoet worden gezien. Het moet echter natuurlijk nog wel gebeuren en met succes kunnen worden afgerond.

1.6 Effectuering raadsbesluit vergt tijd en een zorgvuldige operationalisering

De implementatie van scenario vier vraagt enige tijdsinvestering. We geven het college de opdracht om in de komende maanden tot uiterlijk 1 januari 2024 alle noodzakelijke handelingen te verrichten om scenario vier te effectueren. Daarnaast vraagt een proces van opheffing van een stichting een zorgvuldige operationalisering. Dat kan zeker in goede banen worden geleid. Het is daarbij nodig om het proces adequaat en nauwkeurig in te richten.

1.7 SZC neemt verantwoordelijkheid voor uitvoering van scenario vier

SZC is een zelfstandig rechtspersoon en een zelfstandig drager van rechten en plichten. Alle operationele stappen om te komen tot opheffing van SZC zijn – mede - de verantwoordelijkheid van SZC. Het is formeel aan het bestuur van SZC om over te gaan tot opheffing (ontbinding) van de stichting. Het is eveneens zo dat bij opheffing van een stichting het nog aanwezige vermogen moet worden vereffend, eventuele schulden betaald en bezittingen verkocht. SZC is bereid om deze operationele stappen – stap voor stap – te gaan doorlopen. Met het oog daarop heeft SZC een statutenwijziging in voorbereiding met het voorstel om een uitvoerend bestuurder aan te stellen.

Kosten, Baten & Dekking

I Kosten in de exploitatie van SZC in 2023

SZC heeft aangekondigd dat erin de loop van 2023 een aanvullende gemeentelijke subsidieverlening 2023 nodig is. SZC wijst daarbij op vier kostencategorieën die niet begroot zijn en waarvoor de huidige subsidieverlening 2023 onvoldoende is:

i. de door SZC aangegane verplichtingen met betrekking tot de opdrachtverstrekkingen voor de onderzoeken
ii. de autonome energielastenstijging in 2023
iii. de maatregelen met betrekking tot de aangetroffen corrosie
iv. de aanstelling van een tijdelijk bezoldigd uitvoerend bestuurder per 1 juni 2023; in ieder scenario is een aanstelling van een tijdelijk bezoldigd uitvoerend bestuurder nodig. Dit betekent dat in 2023 rekening gehouden moet worden met de bezoldigingskosten voor de uitvoerend bestuurder. Met het oog op de actuele bedrijfseconomische opgaven van zwembad de Waterlinie, kunnen deze kosten worden begroot op euro 30.000 in 2023.

II Benodigde investeringen vanaf 2024

Met het opheffen van Stichting Zwembad Culemborg, en als gevolg daarvan het overnemen van het eigendom van Zwembad De Waterlinie, voorzien wij dat de gemeente meer invloed heeft dan nu het

geval is, terwijl de kosten voor het zwembad in ieder scenario dicht bij elkaar in de buurt liggen (zie rapport scenariostudie pagina 18). In de nadere uitwerking van scenario vier wordt nader bepaald welke baten en lasten -van SZC - in de gemeentebegroting moeten worden opgenomen en op welke wijze. In het raadsbesluit van 18 juli 2019 (document 1843007/645) staat het volgende:

Raadsbesluit 18 juli 2019 pagina 3 punt 3 SZC heeft, in afwijking van eerder ingediende begrotingen, het plan gepresenteerd op basis van een kasstroom-exploitatie. In een kasstroom-exploitatie worden alleen de werkelijke inkomsten en uitgaven opgenomen. Boekhoudkundige lasten zoals met name afschrijving (waar geen feitelijke uitgaven tegenover staan) zijn hierin niet opgenomen. Hierdoor ontstaat in de - meerjaren - begroting van het plan van SZC over de jaren heen een variabelverschil (in de kapitaalslasten) ten opzichte van eerdere gepresenteerde begrotingen op basis van een baten-lastenstelsel.

De verwachting is dat dit geconstateerde variabelverschil in de kapitaallasten - in de effectuering van scenario vier - tot uiting komt in de gemeentebegroting. Hoe dit precies uitpakt wordt nader uitgewerkt.

Daarnaast zijn er kosten verbonden aan de uitvoering van de passende maatregelen met betrekking tot de materiele instandhouding (groot onderhoud vanaf 2030 en aangetroffen corrosie) en verduurzaming van zwembad de Waterlinie. Deze kosten zijn inzichtelijk gemaakt in bijlage 6 en worden meegenomen in de begroting 2024 en verder.

Personele en/of Juridische gevolgen

- Zie kanttekening 1.1/1.2/1.4
- SZC gaat een tijdelijk bezoldigd uitvoerend bestuurder aanstellen per 1 juni 2023. Deze uitvoerend bestuurder is vanuit SZC verantwoordelijk voor de uitvoering van de operationele taken die nodig zijn om SZC op te heffen voor 1 januari 2024.
- De gemeente (een aantal vertegenwoordigers van de gemeentelijke teams van vastgoed en financiën en Maatschappelijke Opgaven) gaat samen met de tijdelijk bezoldigd uitvoerend bestuurder van SZC in een soort 'bouwteamverband' de noodzakelijke handelingen in samenspraak verrichten. Dit ieder vanuit zijn eigen verantwoordelijkheden maar wel in nauwe afstemming en met een gezamenlijke focus.

Communicatie en Burgerparticipatie

Zwembad de Waterlinie is een publieke voorziening waar alle inwoners van Culemborg gebruik van kunnen maken. Het overgrote deel van de kinderen die opgroeien in Culemborg (en hun ouders) komen minimaal voor het volgen van zwemlessen veelvuldig in het zwembad. We dragen zorg voor een zorgvuldige communicatie.

Bijlagen:

1. Scenariostudie zwembad de Waterlinie - Tien Organisatieadvies [document 764728/924384]
2. Adviesrapport zwembad de Waterlinie - verduurzaming - Bremen Adviseurs [document 764728/923748]
3. Management samenvatting adviesrapport IVconsult' [document 764728/925621]
4. Adviesmemo zwembad de Waterlinie - Brackmann Aanbestedingsspecialist [document 764728/923750]
5. Adviesmemo zwembad de Waterlinie - CARAAD belastingadviseurs [document 764728/923758]

6. Samenvatting bedrijfseconomische opgaven zwembad de Waterlinie [document 764728/923760]

Raadsbesluit

Registratienummer: GZDGCB764728/904886

De gemeenteraad van Culemborg besluit gelet op bovenstaand raadsvoorstel om;

Te kiezen voor scenario vier zoals geformuleerd in de scenariostudie ‘governance zwembad de Waterlinie’ (GZDGCB764728/924384) en geeft opdracht aan het college om – in afstemming met Stichting Zwembad Culemborg – scenario vier nader uit te werken en de raad te informeren over de voortgang.

Aldus besloten in de vergadering van de Raad,

Gehouden op 25 mei 2023.

De griffier | De voorzitter

D. van der Harst | G. van Grootheest