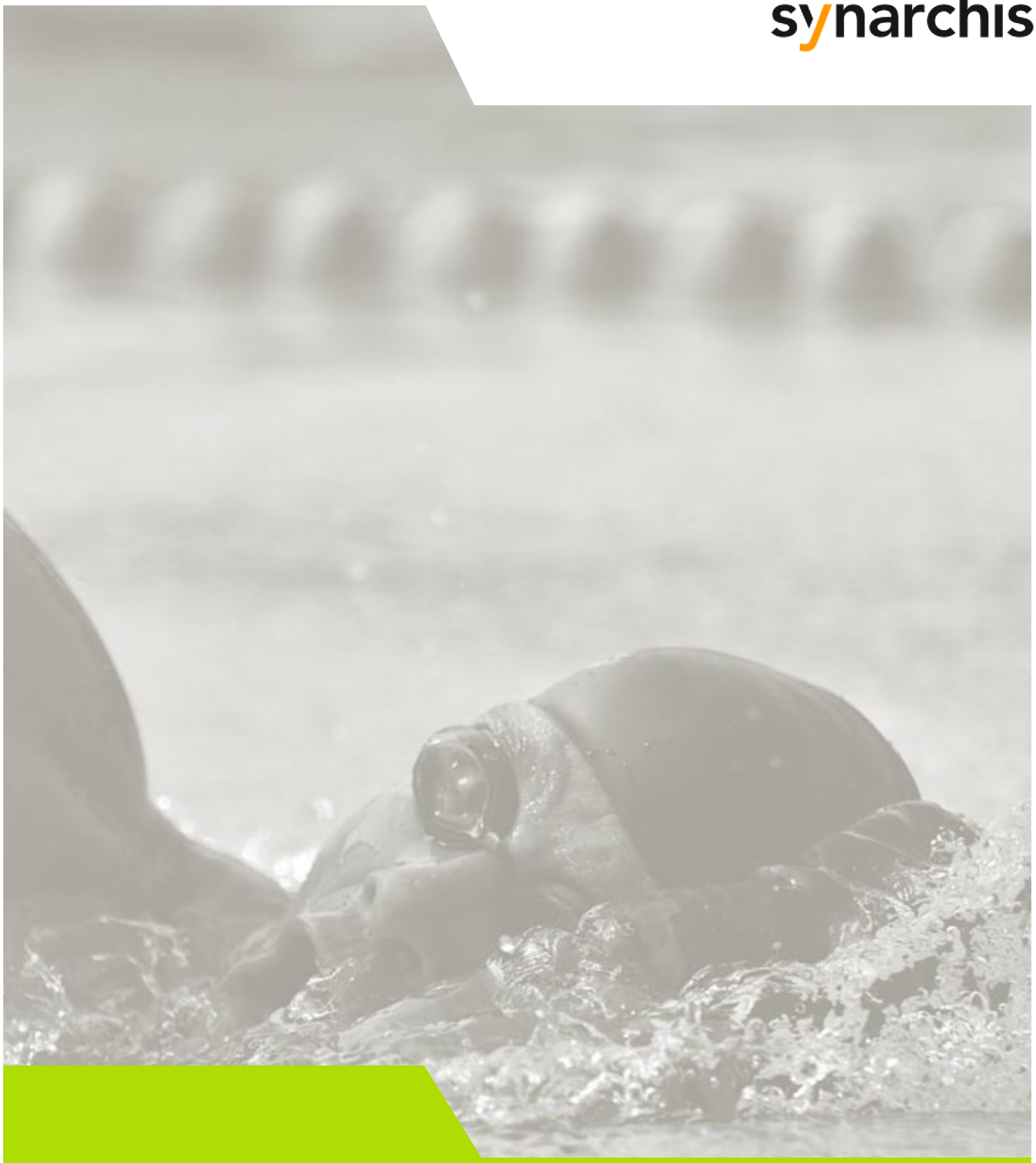
synarchis



Eindrapportage

Voorbereiding nieuw zwembad

Gemeente Beuningen

21 juli 2022

Inhoudsopgave

1.	Situatieschets en opdracht	1
2.	Programma van Eisen	2
2.1	Participatie	2
2.2	Basisscenario	2
2.3	Plusopties	3
3.	Duurzaamheid	4
4.	Investeringskosten	5
5.	Exploitatie	6
5.1	Exploitatievorm	6
5.2	Input belanghebbenden	8
5.3	Huidige situatie en ontwikkelingen omgeving	10
5.4	Exploitatieopzet basisscenario	11
5.5	Exploitatiebegroting basisscenario	12
5.6	Plusopties	13
6.	Afwegingkader	16
7.	Aanbestedingsstrategie	17
Bijlage 1	Programma van Eisen	i
Bijlage 2	Investeringskostenraming basisscenario	ii
Bijlage 3	Investeringskostenraming plusopties	iii
Bijlage 4	Omschrijving exploitatievormen	iv
Bijlage 5	Kenmerken exploitatievormen	vii
Bijlage 6	Demografische prognose gemeente Beuningen	x
Bijlage 7	Exploitatiebegroting	xi
Bijlage 8	Samenvattend overzicht	xii
Bijlage 9	Aanbestedingsstrategie	xiv

1. Situatieschets en opdracht

De gemeente Beuningen beschikt in de gelijknamige kern over een overdekt zwembad: De Plons. Het bad is gedateerd en daarom wordt er al enige tijd over de toekomst van het zwemmen in Beuningen nagedacht. Op 21 december 2021 heeft de gemeenteraad besloten om een voorbereidingskrediet ter beschikking te stellen voor de uitwerking van een plan tot realisatie van een nieuw zwembad op de Ooigraaf in Beuningen.

In het raadsvoorstel is de keuze gemaakt om te kiezen voor de uitwerking van een bepaald scenario met betrekking tot het voorzieningenaanbod van het nieuwe zwembad, dat bestaat uit:

- een wedstrijdbassin van 25 x 10,4 meter (vier banen) met een maximale diepte van 2,50 meter;
- een instructiebassin van 12 x 10 meter met een aflopende bodem tot maximaal 1,35 meter;
- een whirlpool.

Mede als reactie op signalen vanuit de gebruikers van het zwembad en Stichting Sportraad Beuningen is tevens besloten om, naast dit 'basisscenario', een aantal mogelijke extra voorzieningen ('de plusopties') nader uit te werken:

- een extra (vijfde) baan in het wedstrijdbassin;
- een maximale diepte van 3,00 meter in het wedstrijdbassin;
- een beweegbare bodem in het wedstrijdbassin;
- een beweegbare bodem in het instructiebassin;
- een glijbaan;
- een sauna;
- een buitenbad met ligweide.

De volgende stappen, die in deze rapportage zijn uitgewerkt, zijn:

- het opstellen van een Programma van Eisen (PvE);
- het opstellen van een advies over duurzaamheid;
- het ramen van de investeringskosten van het basisscenario en de plusopties;
- het bepalen van de exploitatievorm;
- het opstellen van een exploitatiebegroting voor het basisscenario en de plusopties;
- het bepalen van de aanbestedingsstrategie.

2. Programma van Eisen

2.1 Participatie

Net als bij de in 2021 door Synarchis uitgevoerde 'second opinion'[1] zijn diverse belanghebbenden nadrukkelijk bij dit onderzoek betrokken. Daarbij gaat het allereerst om de verenigingen, die in het huidige zwembad zwemwater huren. Het betreft:

- BZC Dolfijnen;
- Reumapatiëntenvereniging Nijmegen en omstreken;
- Cadans;
- OSV Maldive '87;
- de Oost Nederlandse Duikers.

Samen met een vertegenwoordiging van de vrouwen met een migratieachtergrond die zwemlessen in De Plons volgen, zijn deze verenigingen aan het begin van het traject tijdens een bijeenkomst over dit onderzoek geïnformeerd. Daarnaast is met hen uitgebreid gesproken over het in hoofdstuk 1 vermelde basisscenario en de mogelijke plusopties. Ten behoeve van de bijeenkomst hebben zij tevens een enquête ingevuld, waarin onder andere is ingegaan op de ontwikkeling van het ledenaantal, het huidige en verwachte toekomstige gebruik, alsmede de noodzakelijkheid en wenselijkheid van bepaalde faciliteiten in het nieuwe zwembad.

Aan het begin van het onderzoek is ook met Stichting Sportraad Beuningen gesproken. Naast het basisscenario en de noodzaak en wenselijkheid van de mogelijke plusopties is op de beoogde locatie van het nieuwe zwembad ingegaan, mede in relatie tot eventuele verdere ontwikkelingen in dat gebied.

Tevens heeft bij aanvang van het onderzoek een gesprek met de huidige exploitant van De Plons plaatsgevonden. Mede op basis van zijn jarenlange ervaring met de georganiseerde en ongeorganiseerde zwembadbezoekers in Beuningen heeft hij zijn visie op het nieuwe zwembad gegeven. Daarbij ging het wederom zowel om het basisscenario, als om de verschillende plusopties.

Later in het traject is het concept van het PvE aan de belanghebbenden gepresenteerd en met ze besproken. Datzelfde is met het concept van deze rapportage gebeurd.

De reacties van de belanghebbenden zijn onder meer gebruikt om het PvE en de rapportage te versterken. Daarnaast is hun feedback meer specifiek gebruikt om een zo nauwkeurig mogelijke raming van de maatschappelijke en financiële aspecten van het basisscenario en de diverse plusopties te maken. Hierop wordt in hoofdstuk 5 nader ingegaan.

2.2 Basisscenario

Bijlage 1 bevat het PvE voor het basisscenario, dat bestaat uit:

- een wedstrijdbassin van 25 x 10,4 meter (vier banen) met een maximale diepte van 2,50 meter;
- een instructiebassin van 12 x 10 meter met een aflopende bodem tot maximaal 1,35 meter;
- een whirlpool.

In het PvE wordt ingegaan op:

- de basiseisen voor het nieuwe zwembad op het gebied van wet- en regelgeving en overige voorschriften, toegankelijkheid, duurzaamheid en klimaat en ruimtelijke uitgangspunten;
- de ruimtestaat;
- het ruimtelijk programma;
- de technische eisen.

[1] Zie het rapport 'Second opinion en advies zwembadcasus', 7 juli 2021.

2.3 Plusopties

Op basis van de gesprekken met de belanghebbenden en de gemeente zijn voor de plusopties de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- een extra (vijfde) baan in het wedstrijdbassin: dit betekent een verbreding van het wedstrijdbassin van 10,4 naar 12,9 meter;
- een maximale diepte van 3,00 meter in het wedstrijdbassin in plaats van 2,50 meter: dit houdt niet in dat het complete bassin 3,00 meter diep moet zijn, maar dat geldt wel voor het diepste gedeelte;
- een beweegbare bodem in het wedstrijdbassin: het betreft een gedeeltelijk beweegbare bodem van 12,5 x 10,4 meter, die op een diepte van 0,00 tot 2,00 meter kan worden ingesteld;
- een beweegbare bodem in het instructiebassin: het betreft een volledig beweegbare bodem van 12 x 10 meter, die op een diepte van 0,00 tot 2,00 meter kan worden ingesteld. Dit betekent dus ook, dat het instructiebassin aanmerkelijk dieper wordt dan in het basisscenario;
- een glijbaan: het betreft een eenvoudige tube-glijbaan met een lengte van 30 meter en een eigen skim-out;
- een sauna: de ruimte is in totaal 25 m² groot en bestaat uit een cabine, een dompelbad en een kleedkamer;
- een buitenbad met ligweide: het betreft een verwarmd buitenbad van circa 300 m² met ronde vormen en een ondiepe tot ‘middendiepe’ bodem, een ligweide van circa 400 m², een uitgiftepunt van de horeca en een badmeesterspost.

3. Duurzaamheid

De gemeente stelt vanuit haar eigen beleid eisen ten aanzien van duurzaamheid. In het PvE is dit beleid vertaald naar basis-eisen ten aanzien van de duurzaamheid. Deze basiseisen hebben betrekking op de volgende duurzaamheidthema's:

- energiebesparing;
- klimaatadaptatie;
- biodiversiteit;
- circulariteit.

In de komende periode worden deze eisen in overleg met de gemeente verder uitgewerkt. Hierbij zal tevens de mogelijkheid voor het verzwaren van de eisen worden onderzocht. Hierbij kan worden gedacht aan het verder reduceren van het energie-verbruik. In het PvE wordt uitgegaan van een bijna energieneutraal gebouw (BENG). Vooralsnog wordt er niet voor gekozen om van een energie neutraal gebouw (ENG) uit te gaan. Vanwege de grote energievraag voor het verwarmen van het zwembad is het namelijk niet mogelijk om de gevraagde energie volledig op locatie op te wekken. Bovendien bestaan er binnen de gemeente plannen voor de realisatie van een warmtenet. Met behulp van dit warmtenet kan wel aan de energievraag worden voldaan. Hiermee is het opwekken van warmte/energie op locatie niet langer nodig. Het gebouw kan zo nodig te zijner tijd eenvoudig op het warmtenet worden aangesloten. Tevens zijn in het gebouw een ontvangst- en distributieruimte voor het warmtenet opgenomen.

Naast de duurzaamheidseisen in het PvE is duurzaamheid een belangrijk thema in de aanbestedingsprocedure (zie ook hoofd-stuk 7). Aanbieders worden namelijk uitgedaagd om een zwembad te ontwerpen, waarbij – binnen het financiële kader – maxi-maal invulling aan de duurzaamheidthema's wordt gegeven. Het gunningscriterium 'duurzaamheid' zal daarom ook zwaar meewegen bij de gunning van het project.

4. Investeringskosten

Bijlage 2 bevat de investeringskostenraming voor het basisscenario. Bij het opstellen van de raming zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- alle bedragen zijn exclusief btw, tenzij anders is weergegeven;
- de raming bevat geen grondkosten en bijbehorende rentekosten, aangezien de grond reeds eigendom van de gemeente is;
- de raming is inclusief prijsstijgingen tot en met de aanbesteding, tot de start van de bouw en tijdens de bouw. Mits er geen vertraging in het proces optreedt, zou het nieuwe zwembad derhalve voor het geraamde bedragen moeten kunnen worden gerealiseerd;
- in de raming is een opslag voor de huidige marktomstandigheden ('marktwerking') opgenomen;
- in de raming is met het oog op de volatiliteit van de markt een flinke post 'onvoorzien' opgenomen;
- in de raming is van het in hoofdstuk 3 vermelde duurzaamheidsniveau (BENG) uitgegaan.

Bijlage 3 toont de *meerkosten* van elk van de verschillende plusopties. Het gaat dus om de extra investeringskosten boven op de investeringskosten van het basisscenario. De bedragen zijn wederom exclusief btw weergegeven.

5. Exploitatie

5.1 Exploitatievorm

Een van de vragen die voor het nieuwe zwembad met betrekking tot de exploitatie moet worden beantwoord luidt: wie moet het nieuwe zwembad gaan exploiteren? Er dient derhalve een keuze te worden gemaakt ten aanzien van de toekomstige exploitatievorm. In de huidige situatie wordt De Plons door een marktpartij (Zwembad De Plons BV) geëxploiteerd, maar voor het nieuwe zwembad kan desgewenst een andere keuze worden gemaakt.

5.1.1 Gangbare exploitatievormen

Een keuze voor een exploitatievorm betekent het beantwoorden van de vraag: wat voor type partij moet het zwembad *exploiteren*? Het gaat dus niet over het *eigendom* van de accommodatie. In de meeste gemeenten zijn zwembaden als De Plons en het beoogde nieuwe zwembad eigendom van de gemeente. Dat is voor het nieuwe zwembad ook het uitgangspunt, omdat de gemeente daarmee grip houdt op (het onderhoud van) een accommodatie waaraan ze sowieso structureel moet bijdragen.

Voor de exploitatie van gemeentelijk sportvastgoed kan een aantal gangbare exploitatievormen worden onderscheiden. Bijlage 4 bevat een omschrijving van deze vormen. Het betreft:[2]

- gemeentelijk beheer;
- interne verzelfstandiging;
- externe verzelfstandiging in de vorm van een overheidsbedrijf;
- privatisering/uitbesteding aan een landelijke of lokale (commerciële) marktpartij.

5.1.2 Kenmerken exploitatievormen

In bijlage 5 worden de verschillende exploitatievormen aan de hand van een aantal kenmerken met elkaar vergeleken. Daarbij wordt binnen de vorm van privatisering onderscheid gemaakt tussen een landelijke marktpartij en een lokale ondernemer. Dat gebeurt niet omdat er een keuze tussen beide vormen bestaat, maar omdat ze op een aantal punten van elkaar verschillen. Op basis van de kenmerken kunnen de verschillen tussen de exploitatievormen 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 biedt deze exploitatievorm minder goede condities qua financiële exploitatie, kennis en expertise, organisatorische consequenties, personele aspecten, financiële risico's en aansprakelijkheid;
- interne verzelfstandiging is grotendeels vergelijkbaar met gemeentelijk beheer, zij het dat er van een wat scherpere financiële exploitatie sprake kan zijn;
- externe verzelfstandiging scoort relatief stabiel op alle aspecten en biedt daarmee meer dan de andere exploitatievormen de mogelijkheid van een evenwicht tussen de diverse relevante kenmerken. De exploitant heeft meer vrijheid dan een gemeentelijke organisatie, maar het winstoogmerk is veel minder dominant aanwezig dan bij privatisering;
- privatisering aan een landelijke marktpartij zorgt voor meer mogelijkheden voor een scherpere financiële exploitatie dan de andere exploitatievormen. Ook qua kennis en expertise, personele aspecten en fiscale aspecten doet deze exploitatievorm het beter. Daarentegen is de waarborging van de maatschappelijke functies lastiger, 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 is de kwetsbaarheid groter dan bij een landelijke marktpartij. Met dit voorbehoud in het achterhoofd is deze exploitatievorm echter op veel punten vrij goed vergelijkbaar met privatisering aan een landelijke marktpartij.

De volgende tabel geeft de verschillende kenmerken in relatie tot de exploitatievormen weer. Daarbij vormen de plussen en minnen geen waardeoordeel, maar een visuele vertaling van de tekst in deze notitie. Ook is het niet zo dat de tabel voor alle specifieke lokale situatie van toepassing is. Zij geeft het algemene, landelijke beeld weer.

[2] Daarnaast kan een gemeente voor volledige afstoting kiezen, waarbij zij geen exploitant en eigenaar van de accommodatie is, geen enkele invloed op en bemoeienis met de exploitatie meer heeft, geen financiële bijdrage levert en de maatschappelijke functies dus geheel aan het private initiatief overlaat. Aangezien het nieuwe zwembad – net als soortgelijke zwembaden in den lande – op die wijze niet kan worden geëxploiteerd, wordt hier verder niet op ingegaan.

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

tabel 5.1: samenvatting kenmerken exploitatievormen

Overigens is het belangrijk om te benadrukken, dat een exploitatievorm op zichzelf niet tot een goede of slechte exploitatie leidt. De exploitatievorm bepaalt namelijk 'slechts' de context waarbinnen en omstandigheden waaronder sportaccommodaties worden geëxploiteerd. Zo bieden externe verzelfstandiging en privatisering bijvoorbeeld gunstigere condities voor een financieel efficiënte exploitatie 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. Ook de door de gemeente gestelde randvoorwaarden ten aanzien van de exploitatie spelen hierbij een rol.

Er bestaan dan ook wel degelijk voorbeelden van gemeentelijke exploitaties die financieel zeer scherp draaien en van exploitaties door marktpartijen waarbij het maatschappelijk rendement goed tot zijn recht komt. Dat laat onverlet dat de gekozen exploitatievorm sterk richting geeft aan de context waarbinnen wordt geëxploiteerd. De specifieke, lokale keuze voor een bepaalde exploitatievorm kan daar echter niet uitsluitend op worden gebaseerd. Die is namelijk ook afhankelijk van wat een gemeente belangrijk vindt en welke randvoorwaarden ze hanteert.

5.1.3 Afweging en keuze

Een keuze voor een bepaalde exploitatievorm is niet een kwestie van simpelweg alle voor- en nadelen van de exploitatievormen bij elkaar '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 in de accommodatie, dan leidt dat bijvoorbeeld tot een andere keuze dan wanneer de financiële exploitatie van primair belang wordt geacht. Er is dus geen 'beste' exploitatievorm, maar wel een voor deze gemeente 'best passende' exploitatievorm.

Daarnaast wordt herhaald dat een bepaalde exploitatievorm 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 exploitatievorm. Die ervaringen zijn van belang voor de keuze voor een exploitatievorm, net als de randvoorwaarden die de gemeente ten aanzien van de exploitatie stelt.

De gemeente Beuningen hecht er niet aan om zeer grote invloed op de dagelijkse bedrijfsvoering van de exploitant te kunnen uitoefenen. Ook vindt zij het niet haar taak/rol om zelf een zwembad te exploiteren, te meer daar zij daar niet de voor de exploitatie van zwembaden benodigde specifieke kennis en expertise voor in huis heeft. Tevens hecht zij sterk aan een efficiente en effectieve financiële exploitatie en wil zij op het gebied van organisatie en personeel zo weinig mogelijk ingrijpende wijzigingen doorvoeren. Om deze reden vallen gemeentelijk beheer en interne verzelfstandiging als mogelijke exploitatievormen af.

Om als gemeentelijk sportbedrijf effectief en efficiënt te kunnen functioneren is meer nodig dan alleen een zwembad, omdat dat qua volume te gering is. Vooralsnog zijn er geen gedachten om de exploitatie van alle sportaccommodaties bij één partij onder te brengen. Daarnaast acht de gemeente het ook bij privatisering goed mogelijk om via het contract de maatschappelijke functies te waarborgen en zou een gemeentelijk sportbedrijf de benodigde kennis en expertise toch bij een landelijke marktpartij of een gemeentelijk sportbedrijf uit een andere gemeente moeten inhuren. Ook qua financiële risico's en aansprakelijkheidskwesties past privatisering beter bij wat de gemeente belangrijk vindt.

Alles afwegende past datgene wat de gemeente belangrijk vindt het beste bij privatisering. Het nieuwe zwembad wordt dan dus door een commerciële marktpartij geëxploiteerd. Hiervoor dient een aanbesteding te worden gehouden, waaraan in principe zowel landelijke, als regionale/lokale partijen kunnen deelnemen.

5.2 Input belanghebbenden

5.2.1 Georganiseerde gebruikers

De verenigingen en de vrouwen met een migratieachtergrond die zwemlessen volgen, gebruiken het huidige zwembad in totaal gedurende circa 20 uur per week. Al deze georganiseerde gebruikers verwachten voor de toekomst een toename van het aantal leden/deelnemers, mits daarvoor de benodigde zwemwatercapaciteit en zwemuren beschikbaar zijn. Met het oog op de demografische prognose (zie paragraaf 5.3) is een stijging mogelijk, zij het dat op basis daarvan niet direct op een *substantiële* toename van het aantal leden en het aantal uren moet worden gerekend.

Wat betreft het voorzieningenaanbod van een nieuw zwembad geldt voor het basisscenario het volgende:

- wedstrijdbassin: een dergelijk bassin van 25 meter met vier banen is voor vrijwel alle georganiseerde gebruikers noodzakelijk voor het uitvoeren van hun activiteiten. Behalve de Reumapatiëntenvereniging gebruiken alle partijen het huidige 25-meterbad. De drie verenigingen die zich met duiken, onderwatersport en/of synchroonzwemmen bezighouden, geven aan dat de maximale diepte van 2,50 meter in het basisscenario eigenlijk niet diep genoeg is voor een optimale uitvoering van hun activiteiten;
- instructiebassin: dit bassin wordt in de huidige situatie door alle partijen gebruikt en is wat hen betreft ook een noodzakelijke voorziening voor een nieuw zwembad. In dat bassin vinden namelijk activiteiten plaats, die ondieper water en/of een hogere watertemperatuur vragen dan in een wedstrijdbassin aanwezig zijn. Wat dat betreft geven zij aan, dat de aanwezigheid van een instructiebassin belangrijker is dan van een vijfde baan in het wedstrijdbassin;
- whirlpool: de Reumapatiëntenvereniging beschouwt dit als een noodzakelijke voorziening, omdat dit voor haar leden een duidelijke meerwaarde biedt. Voor de overige partijen gaat het om een wenselijke, maar niet noodzakelijke voorziening.

Ten aanzien van de verschillende plusopties is het beeld als volgt:

- een extra (vijfde) baan in het wedstrijdbassin: hoewel geen van de georganiseerde gebruikers deze optie als 'noodzakelijk' beschouwt, zijn er verschillende verenigingen waarvoor een breder wedstrijdbassin een meerwaarde biedt. Voor BZC Dolfijnen zorgt het voor meer capaciteit bij trainingen, waardoor het aantal deelnemers per uur kan worden uitgebreid. Daarnaast wordt het bad geschikt voor waterpolowedstrijden, zij het alleen lokale wedstrijden die door en voor de lokale vereniging worden georganiseerd. Voor het niveau waarop zwemwedstrijden in het bad mogen worden georganiseerd, maakt een vijfde baan geen verschil. Zowel bij vier als bij vijf banen mogen in het bad namelijk lokale wedstrijden (door en voor de lokale vereniging) worden georganiseerd.[3] OSV Maldive '87 geeft aan dat een bassin met vier banen net wat aan de krappe kant is voor haar activiteiten. Iets soortgelijks geldt voor Cadans, dat meer ruimte voor de oefeningen krijgt. Voor de activiteiten van de overige partijen is er niet direct een meerwaarde;
- een maximale diepte van het wedstrijdbassin van 3,00 meter in plaats van 2,50 meter: zoals zojuist al is aangegeven, is dit voor OSV Maldive '87, Cadans en de Oost Nederlandse Duikers een grote wens, omdat zij daarmee hun activiteiten beter kunnen uitvoeren. Voor de duik- en onderwatersport geldt namelijk, dat zwemmers boven en onder elkaar langs zwemmen en voor sommige oefeningen en lessen is een diepte van 3,00 meter nodig. Dat laatste geldt ook voor Cadans;
- een beweegbare bodem in het wedstrijdbassin: dit heeft voor geen van de activiteiten van de partijen een meerwaarde;
- een beweegbare bodem in het instructiebassin: voor de partijen is van belang, dat er ondieper en warmer water dan in het wedstrijdbassin aanwezig is. Dat kan door middel van een aflopende bodem, maar ook door middel van een beweegbare bodem. In die zin vormt een beweegbare bodem voor hen geen directe meerwaarde;
- een glijbaan: dit heeft voor geen van de activiteiten van de georganiseerde gebruikers een meerwaarde;
- een sauna: van de georganiseerde gebruikers heeft deze voorziening alleen voor de leden van de Reumapatiëntenvereniging een duidelijke meerwaarde. De overige partijen vinden het een fijne, maar geen noodzakelijke toevoeging;
- een buitenbad met ligweide: dit heeft voor geen van de activiteiten van de georganiseerde gebruikers een meerwaarde.

[3] Voor regionale zwemwedstrijden zou een zesde baan nodig zijn. Datzelfde geldt overigens met betrekking tot waterpolowedstrijden.

De georganiseerde gebruikers hebben voorts nog enkele aandachtspunten en wensen benoemd, zoals de aanwezigheid van een horecavoorziening, voldoende bergruimte, voldoende toiletten, een vergader- en lesruimte en een tillift, alsmede de logistieke indeling (routing) van het bad en de zichtlijnen in het bad.

5.2.2 Stichting Sportraad Beuningen

De Sportraad ziet het basisscenario precies zoals de term doet vermoeden: als de basis voor een nieuw zwembad. Mede in het licht van de nabijheid van tal van – deels grootschaligere – zwembaden, pleit zij voor een functioneel voorzieningenaanbod zonder al te veel 'toeters en bellen'. Zij is dan ook voorstander van de plusopties, voor zover die een functionele toevoeging betekenen. Daarbij gaat het in haar ogen om:

- een extra (vijfde) baan in het wedstrijdbassin: dit vergroot de gebruiksmogelijkheden voor de georganiseerde gebruikers en voor de activiteiten van de exploitant. Mede gezien de woningbouwplannen in de gemeente zorgt een vijfde baan voor een toekomstbestendiger zwembad, dat bovendien geschikt wordt voor zwem- en waterpolowedstrijden;
- een beweegbare bodem in het wedstrijdbassin: dit vergroot de gebruiksmogelijkheden voor de exploitant;
- een beweegbare bodem in het instructiebassin: dit vergroot de gebruiksmogelijkheden voor de exploitant.

Tegen de overige plusopties kijkt de Sportraad wat anders aan:

- een maximale diepte van het wedstrijdbassin van 3,00 meter in plaats van 2,50 meter: hoewel de Sportraad de wens van een aantal verenigingen begrijpt, merkt zij ook op dat het niet noodzakelijk is voor de betreffende activiteiten en mogelijk ook een relatief kostbare wijziging kan zijn;
- een glijbaan: dit vormt geen noodzakelijke, maar wel een wenselijke voorziening. Daarbij hoeft het niet om een grootschalige glijbaan te zijn, maar op een kleinschalig model dat op kinderen tot hooguit 10 jaar is gericht;
- een sauna: de Sportraad ziet de meerwaarde van deze voorziening voor de Reumapatiëntenvereniging en senioren, maar verder nauwelijks. Daarbij geeft zij aan dat er voldoende wellnessvoorzieningen in de omgeving aanwezig zijn;
- een buitenbad met ligweide: deze voorziening is volgens de Sportraad onnodig, mede gezien het aanbod van openluchtzwemwater in de omgeving. Bovendien gaat het om een aanzienlijk ruimtebeslag en een relatief dure voorziening, die slechts circa drie maanden per jaar is geopend.

Tot slot geeft de Sportraad aan, dat bij de nieuwbouw van een zwembad aan de Ooigraaf ook goed rekening dient te worden gehouden met de ontwikkelingen in en mogelijkheden van het totale gebied. Wat dat betreft gaat het om meer dan alleen een zwembad.

5.2.3 Huidige exploitant De Plons

De huidige exploitant van De Plons is een groot voorstander van het basisscenario, omdat daarin van twee bassins (met elk een verschillende diepte en watertemperatuur) wordt uitgegaan. Hoewel een whirlpool volgens hem geen noodzakelijke voorziening is, biedt het wel een meerwaarde. Zijn visie op de verschillende plusopties is als volgt:

- een extra (vijfde) baan in het wedstrijdbassin: een groter wedstrijdbassin is op zich prettig, maar niet noodzakelijk, ook niet met het oog op de verwachte bevolkingsgroei;
- een maximale diepte van het wedstrijdbassin van 3,00 meter in plaats van 2,50 meter: dit is nodig voor de duik-, onderwatersport- en synchroonzwemverenigingen en vormt een duidelijke toegevoegde waarde ten opzichte van veel andere zwembaden in de regio;
- een beweegbare bodem in het wedstrijdbassin: dit is niet nodig voor de gebruikers en de exploitatie;
- een beweegbare bodem in het instructiebassin: dit is niet noodzakelijk, maar wel wenselijk ten behoeve van meer flexibiliteit in de programmering en daarmee de exploitatie;
- een glijbaan: een kleinschalige glijbaan voor een deel van de basisschooljeugd vormt een goede toevoeging voor het recreatief zwemmen. Bovendien kan de glijbaan ook bij de zwemlessen worden gebruikt;
- een sauna: dit vormt vooral een aardige toevoeging voor een deel van de bezoekers, maar is geen noodzakelijke voorziening;
- een buitenbad met ligweide: deze voorziening is niet nodig, want er is voldoende aanbod in de omgeving.

Tot slot benadrukt de huidige exploitant het belang van voldoende kantoorruimte en bergruimte in een nieuw zwembad.

5.3 Huidige situatie en ontwikkelingen omgeving

Het te verwachten bezoek van een nieuw zwembad kan mede aan de hand van het huidige bezoek en diverse trends en ontwikkelingen worden geraamd. Hierop is in het onderzoek van Drijver en Partners[4] reeds ingegaan. Volgens de exploitant zijn de in dat onderzoek gepresenteerde bezoekcijfers zich – behoudens gedurende de Covid-19 tijd – niet noemenswaardig veranderd. Er doen zich echter wel veranderingen in de omgeving.

5.3.1 Demografische ontwikkelingen

De demografische prognose in het rapport van Drijver en Partners gaat er nog vanuit, dat het aantal inwoners van de gemeente Beuningen in de komende 20 jaar tussen 26.000 en 26.600 schommelt. De gemeente heeft echter een woningbouwambitie. Een beperkt deel daarvan is al zeker. Vandaar dat er momenteel twee scenario's voor de bevolkingsprognose worden gehanteerd: scenario 1 waarin de vrij zekere woningbouwplannen zijn verwerkt en scenario 2 waarin de totale woningbouwambitie is verwerkt (zie bijlage 6). In het eerste scenario neemt het aantal inwoners eerst licht toe om vervolgens weer te dalen naar het vrijwel hetzelfde aantal als in 2022. In het tweede scenario is daarentegen sprake van een gestage groei naar circa 30.000 inwoners in 2042. Dat scheelt circa 4.000 inwoners ten opzichte van scenario 1. In beide scenario's neemt het aantal inwoners van Ewijk het meeste toe. Met het oog op de woningbouwplannen in die kern is dat niet vreemd.

Omdat het nog onzeker is in hoeverre scenario 2 kan worden gerealiseerd, wordt in dit hoofdstuk veiligheidshalve uitgegaan van een groei die gelijk is aan het gemiddelde van beide scenario's. Het gaat derhalve om een toename met circa 2.000 inwoners in de komende 20 jaar. Voor de exploitatiebegroting en de verhouding tussen vraag (bezoek) en aanbod (zwemwater) maakt de *exacte* groei weinig uit. Hoewel het in procentuele zin wellicht om flinke verschillen gaat, is dat in absolute zin namelijk niet het geval. Anders verwoord: ook bij 30.000 inwoners biedt het basisscenario voldoende zwemwater voor het bezoek.

5.3.2 Concurrentie

In omliggende gemeenten zijn recent concrete besluiten over de toekomst van de zwembaden genomen. Ten eerste wordt naar verwachting eind 2026 in Nijmegen een nieuw zwembad geopend. Gelijktijdig worden zwembad Dukenburg en Sportfondsenbad Nijmegen-West gesloten. De beoogde locatie voor het nieuwe zwembad is het Winkelsteeg-gebied, dat in de komende jaren wordt ontwikkeld. Voor potentiële zwemmers uit Weurt betekent dat een iets grotere reisafstand, die vergelijkbaar is met de afstand tot de locatie van het nieuwe zwembad in Beuningen. In de huidige situatie is het Sportfondsenbad Nijmegen-West vanuit Weurt echter ook ongeveer even ver als De Plons. Wat dat betreft is er geen groot verschil tussen de huidige en toekomstige situatie, te meer daar de afstanden nog altijd beperkt zijn.

Het nieuwe Nijmeegse zwembad biedt een overdekt zwemwateroppervlak, dat vergelijkbaar is met dat in de twee baden die het zal vervangen. Ook zal er wederom een 50-meter wedstrijdbassin aanwezig zijn, dat wat groter is dan het bestaande 50-meterbad. Daar staat tegenover, dat het aantal doelgroepen-/instructiebassins afneemt. Ook komt het huidige buitenbad van het Sportfondsenbad Nijmegen-West niet meer terug in de nieuwbouw.

Deze veranderingen zorgen er niet voor, dat de aantrekkingskracht van de Nijmeegse zwembaden op de huidige verenigingen in De Plons en de inwoners van Beuningen toeneemt. De kans op extra bezoek van het nieuwe bad in Beuningen ten gevolge van de veranderingen in Nijmegen is echter ook beperkt, want wat er in Nijmegen 'verdwijnt' komt in Beuningen niet terug (tenzij de plusoptie van het buitenbad wordt toegevoegd).

Ten tweede wordt naar verwachting eind 2023 een nieuw zwembad (met sporthal) in Druten geopend. Gelijktijdig wordt de huidige accommodatie gesloten. Het nieuwe zwembad is iets groter dan het huidige, maar is qua configuratie vergelijkbaar:

- het 25-meter wedstrijdbassin wordt verbreed van 10 meter (vier banen) naar 12,9 meter (vijf banen);
- het doelgroepenbassin meet niet langer 13 x 7 meter, maar 12 x 7 meter en krijgt een volledig beweegbare bodem in plaats van een aflopende bodem;
- de glijbaan, de whirlpool en het peuterbad worden licht aangepast.

Deze wijzigingen in Druten hebben niet of nauwelijks invloed op het bezoek van een nieuw zwembad in Beuningen.

[4] Zie het rapport 'Zwemmen in Beuningen', 17 september 2020.

Ten derde wordt er in Elst een nieuw zwembad gebouwd, dat eind 2025 wordt geopend en het bestaande bad vervangt. Het zwemwateraanbod wordt daarmee vergroot:

- het 25-meter wedstrijdbassin wordt verbreed van 10 meter (vier banen) naar 15,4 meter (zes banen) en krijgt een tribune;
- het doelgroepenbassin wordt vergroot van 100 m² naar 150 m² en krijgt een volledig beweegbare bodem in plaats van een aflopende bodem;
- het nieuwe bad krijgt een peuterbad van 40 m².

Hoewel het zwemwateraanbod wordt vergroot, heeft dit door de relatief grote afstand tussen Beuningen en Elst niet of nauwelijks gevolgen voor het bezoek van een nieuw zwembad in Beuningen.

Tot slot heeft de gemeente Wijchen besloten om zwembad De Meerval te renoveren en moderniseren. Wat betreft het voorzieningenaanbod gaat het vooral om functionele verbeteringen, zoals een grotere horeca, meer zwemruimte voor peuters en een tribune bij het wedstrijdbassin. Dit zijn geen wijzigingen die consequenties hebben voor het bezoek van een nieuw zwembad in Beuningen.

In diverse gemeenten in de regio wordt nu en dan over de toekomst van de zwembaden gesproken, maar voor zover bekend zijn verder nergens concrete besluiten genomen, die van belang zijn voor een nieuw zwembad in Beuningen.

5.4 Exploitatieopzet basisscenario

5.4.1 Bezoek en gebruik

Op basis van de input van de belanghebbenden (zie paragraaf 5.2), de huidige situatie en de ontwikkelingen in de omgeving (zie paragraaf 5.3) en het voorzieningenaanbod van het nieuwe zwembad is het aantal bezoeken c.q. het gebruik in het basisscenario in de volgende tabel voor de eerste vijf jaar geraamd. Er is voor meerdere jaren gekozen, omdat de ervaring leert dat het enkele jaren duurt voordat een nieuw zwembad haar 'plek' heeft gevonden. Na vijf jaar wordt geen grote verandering van het bezoek meer verwacht.

bezoek basisscenario	jaar 1	jaar 2	jaar 3	jaar 4	jaar 5
recreatief zwemmen	12.000	12.000	12.000	13.000	13.000
les zwemmen	39.000	40.000	40.000	41.000	41.000
doelgroepen	8.000	8.000	8.000	8.000	8.000
verenigingen/verhuur	15.000	15.000	15.000	16.000	16.000
totaal	**74.000**	**75.000**	**75.000**	**78.000**	**78.000**

tabel 5.2: bezoekraming basisscenario

Hiermee ligt de bezetting (het gemiddelde aantal bezoeken per vierkante meter zwemwater per jaar) rond de 200. Op basis van benchmarkcijfers van soortgelijke zwembaden kan dit als een redelijke bezetting worden beoordeeld. Dit betekent dat er ruimte is voor extra bezoek, bijvoorbeeld voor het geval dat Beuningen toch 30.000 inwoners krijgt (zie 5.3.1).

5.4.2 Activiteitenaanbod en openstelling

In het nieuwe zwembad komen op hoofdlijnen dezelfde soorten activiteiten terug als in het huidige zwembad. Dat betekent diverse vormen van recreatief zwemmen (zoals vrij zwemmen en banen zwemmen), les zwemmen (voor kinderen en voor volwassenen), doelgroepactiviteiten (zoals aquasporten en baby-/peuterzwemmen) en verenigingsactiviteiten.

Het is gebruikelijk om als gemeente niet exact aan de exploitant voor te schrijven hoe het openstellingsrooster eruit moet zien. Meestal wordt wel het rooster van de verenigingen verplicht meegegeven, maar worden er ten aanzien van de overige activiteiten vooral kaders bepaald, waarbinnen de exploitant de vrijheid heeft om het aanbod optimaal op de behoefte af te stemmen. In de praktijk zal het openstellingsrooster daarmee vergelijkbaar zijn met dat van het huidige bad. Daarbij geldt dat de toename van het bezoek ook een uitbreiding van het aantal uren met zich kan meebrengen.

5.4.3 Tarievenstructuur

Met het oog op het voorzieningenaanbod is het passend om van de hoogte van de huidige tarieven van De Plons uit te gaan. Het is gebruikelijk dat de gemeente de tarieven van de verenigingsactiviteiten vaststelt en daarnaast enige ruimte geeft om de tarieven van de overige activiteiten door de exploitant te laten bepalen. Hier kunnen nadere keuzes in worden gemaakt. De precieze tarievenstructuur – wordt er gebruikgemaakt van 10- of 12-badenkaarten, maandkaarten en/of abonnementen – is aan de exploitant. Die heeft daarmee de mogelijkheid om die structuur zo goed mogelijk op de behoefte af te stemmen.

5.4.4 Personele formatie

Op basis van de openstelling en de bij een zwembad als in het basisscenario horende personele inzet is per functie het aantal benodigde fte's berekend (zie de volgende tabel). Daarbij gelden als uitgangspunten een efficiënte openstelling, gedeeltelijke sleutelverhuur, een gecombineerde inzet in de horeca en de receptie, eigen inzet voor schoonmaak en exploitatie van de horeca door de exploitant van het zwembad. Uiteraard kan de exploitant zelf besluiten om bepaalde taken anders te verdelen, mede aan de hand van de functies van het personeel van het huidige zwembad, voor zover dat op basis van 'overgang van onderneming' door de exploitant van het nieuwe zwembad dient te worden overgenomen.

functie	fte's
locatiemanager	0,50
hoofd zwemzaken	0,75
toezicht	0,76
instructie	2,35
administratie	0,40
receptie/horeca	1,68
TD	0,75
schoonmaak	0,98
totaal	**8,17**

tabel 5.3: personele formatie

5.5 Exploitatiebegroting basisscenario

Zoals in 5.4.1 is aangegeven, kan het enkele jaren duren voordat een nieuw zwembad haar plek heeft gevonden. Vandaar dat bijlage 7 de begroting voor de eerste vijf jaar van de exploitatie bevat, waarvan de volgende tabel een korte samenvatting geeft.

basisscenario	jaar 1	jaar 2	jaar 3	jaar 4	jaar 5
totaal exploitatiebaten	616.100	627.900	627.900	644.400	644.400
totaal exploitatielasten	722.300	716.700	718.700	733.900	735.800
exploitatieresultaat	*-106.200*	*-88.800*	*-90.800*	*-89.500*	*-91.400*
groot onderhoud	125.400	125.400	125.400	125.400	125.400
kapitaallasten (gemiddelde jaarlast)	554.100	554.100	554.100	554.100	554.100
exploitatieresultaat incl. groot onderhoud en kapitaallasten	**-785.700**	**-768.300**	**-770.300**	**-769.000**	**-770.900**

tabel 5.4: totale kosten basisscenario

5.5.1 Algemeen

Bij de raming gelden de volgende algemene uitgangspunten:

- alle bedragen zijn prijspeil 2022 en exclusief btw, tenzij anders is vermeld;
- er is sprake van een btw-belaste exploitatie (zie ook paragraaf 5.1).

5.5.2 Exploitatiebaten

Voor de baten gelden de volgende uitgangspunten:

- het bezoek is conform de raming in paragraaf 5.4;
- de gemiddelde omzet per bezoek c.q. per uur is op de huidige tarieven van De Plons gebaseerd;
- de horecaomzet is gebaseerd op een gemiddelde omzet per bezoek, zoals die in soortgelijke zwembaden met een vergelijkbaar horeca-aanbod wordt gerealiseerd. Of de horeca van een nieuw zwembad door de exploitant van het zwembad (de gemeente) of door een externe partij moet worden geëxploiteerd, is een discussie die losstaat van het onderwerp van dit onderzoek. Hier is aangenomen dat de exploitant ook de horeca exploiteert.

5.5.3 Exploitatielasten

Voor de lasten gelden de volgende uitgangspunten:

- de personele inzet is zoals in paragraaf 5.4 is weergegeven;
- de personeelskosten zijn gebaseerd op de gebruikelijke inschaling van de diverse functies conform de cao zwembaden en een gemiddeld periodiek binnen elke schaal;[5]
- de energielasten zijn gebaseerd op de in hoofdstuk 3 vermelde uitgangspunten ten aanzien van duurzaamheid (BENG);
- de kosten van dagelijks onderhoud zijn op een percentage van de bouwkosten gebaseerd;
- de verdere lasten zijn op benchmarkcijfers van soortgelijke, nieuwe zwembaden gebaseerd.

5.5.4 Resultaat

Naast het saldo van baten en lasten voor de exploitant (het exploitatieresultaat) zijn er de kosten van groot onderhoud en de kapitaallasten. Hierbij gelden de volgende uitgangspunten:

- de kosten van groot onderhoud zijn op een percentage van de bouwkosten gebaseerd;
- de kapitaallasten zijn op het gemeentelijke afschrijvingsbeleid gehanteerd, namelijk:
  - er is sprake van lineaire afschrijving van de investering. Om die reden zijn de *gemiddelde* jaarlasten weergeven. Bij lineaire afschrijving nemen de jaarlasten immers elk jaar af, waardoor de kosten in het eerste jaar geen goed beeld geven van de lasten gedurende de volledige afschrijvingstermijn;
  - de rente is 2,5%;
  - de afschrijvingstermijnen van de investering zijn als volgt:
    - bouwkundig: 40 jaar;
    - installaties: 20 jaar;
    - inventaris: 10 jaar.

Hierbij moet worden opgemerkt, dat bij het berekenen van alle baten en lasten – ook die van de gemeente – het uitgangspunt is dat er btw-belast kan worden verhuurd en geëxploiteerd, dan wel dat eventuele btw-nadelen kunnen worden gecompenseerd. Zie bijlage 5 voor een nadere toelichting op de fiscale wijzigingen sinds 2019.

5.6 Plusopties

5.6.1 Bezoek en gebruik

In paragraaf 2.3 zijn de verschillende plusopties beschreven. Zij hebben elk invloed op de bezoekcijfers van het zwembad. De volgende tabel toont de bezoekraming per optie, die op dezelfde wijze als bij het basisscenario is opgesteld.

bezoek basisscenario	5e baan W-bassin	dieper W-bassin	BB W-bassin	BB I-bassin	glijbaan	sauna	buitenbad
recreatief zwemmen	1.000	0	0	0	1.000	1.000	10.000
les zwemmen	1.000	0	500	500	0	0	0
doelgroepen	0	0	500	1.000	0	500	0
verenigingen/verhuur	3.000	1.000	0	0	0	800	0
totaal	**5.000**	**1.000**	**1.000**	**1.500**	**1.000**	**2.300**	**10.000**

tabel 5.5: bezoekraming plusopties

Extra baan wedstrijdbassin

Een extra (vijfde) baan in het wedstrijdbassin biedt meer mogelijkheden voor banen zwemmen, vrij zwemmen, les zwemmen en vooral verenigingszwemmen. Het bassin beschikt immers over meer capaciteit. Dat maakt het ook eenvoudiger om desgewenst verschillende activiteiten naast elkaar aan te bieden. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan banen zwemmen naast les zwemmen, of banen zwemmen naast verenigingszwemmen. Dit maakt het bad aantrekkelijker omdat daarmee vaker bepaalde activiteiten kunnen worden aangeboden, ook al is dat dan bijvoorbeeld in twee van de vijf banen.

[5] Er zijn namelijk geen gegevens van de door de exploitant over te nemen medewerkers van de huidige exploitant van De Plons bekend.

Een ander verschil is ook, dat een vijfde baan het bad geschikt maakt voor lokale waterpolowedstrijden, die door en voor een lokale vereniging worden georganiseerd. Het maakt het bad niet geschikt voor regionale waterpolo- en regionale zwemwedstrijden. Daarvoor is namelijk een C-accommodatie nodig en dat betekent onder andere dat het wedstrijdbassin zes banen moet hebben, waarmee veel overcapaciteit zou ontstaan. Ook met een extra vijfde baan is het wedstrijdbassin dus een D-accommodatie.

Maximale diepte wedstrijdbassin 3,00 meter

Deze optie biedt vooral meer mogelijkheden voor de duik-, onderwatersport- en synchroonzwemverenigingen. Desondanks leidt het naar verwachting slechts tot een beperkte bezoektoename. Het zorgt er namelijk vooral voor, dat de betreffende verenigingen hun activiteiten beter kunnen uitvoeren. Anders gesteld: het betekent voor hen vooral een verbetering van de gebruiksmogelijkheden. Voor de overige gebruikers biedt deze optie geen meerwaarde.

Beweegbare bodem wedstrijdbassin

Een gedeeltelijk beweegbare bodem in het wedstrijdbassin vergroot de gebruikersmogelijkheden van dat bassin voor de exploitant. Er kan immers ook ondiep water in worden gecreëerd. Daardoor kan de exploitant de activiteiten flexibeler programmeren en ontstaan er meer mogelijkheden voor de begingroepen van de zwemlessen en aquasporten.

Beweegbare bodem instructiebassin

Een volledig beweegbare bodem in het instructiebassin zorgt voor meer flexibiliteit in de programmering en een wat beter bruikbaar bassin dan het geval is bij een schuin aflopende bodem. Dat geldt niet alleen voor de zwemlessen en de doelgroepactiviteiten. Wanneer de beweegbare bodem heel ondiep wordt gezet, kan het bassin immers ook als een soort peuterbad dienstdoen. In het basisscenario is dat niet het geval.

Glijbaan

Een eenvoudige glijbaan zorgt voor enig extra recreatief bezoek van de basisschooljeugd, maar bovenal voor een verbetering van het voorzieningenaanbod voor de zwemmers die ook in het basisscenario het bad bezoeken. Daarbij gaat het niet alleen om recreatieve zwemmers: ook bij de zwemlessen kan de glijbaan worden ingezet, zo leert de huidige situatie. Dit zorgt echter niet meteen voor meer bezoek.

Sauna

Een (eenvoudige) sauna heeft vooral meerwaarde voor het recreatieve bezoek, het bezoek van doelgroepactiviteiten gericht op senioren en het bezoek van de Reumapatiëntenvereniging. Voor de overige bezoekers vormt het vooral een verbetering van het voorzieningenniveau.

Buitenbad met ligweide

Anders dan de andere plusopties vormt de toevoeging van een buitenbad met ligweide een aanzienlijke toevoeging op het basisscenario. Gezien de beoogde configuratie (vooral gericht op kinderen en niet voor banen zwemmen) wordt van een verwarmd buitenbad uitgegaan. Op basis daarvan en gezien het aanwezige openluchtzwemwater in de omgeving (onder andere De Tuimelaar en zwemplas de Groene Heuvels) wordt van een extra recreatief bezoek voor het zwembad uitgegaan.

5.6.2 Exploitatie

Voor de raming van de financiële gevolgen van de plusopties gelden dezelfde uitgangspunten als voor het basisscenario. Tegenover het extra bezoek en de bijbehorende omzet staan uiteraard ook extra kosten voor onder meer personeel, energie, onderhoud en extra kapitaallasten. Uit de volgende tabel blijkt dat de ene optie onderaan de streep meer financiële impact heeft dan de andere.

plusopties	5e baan W-bassin	dieper W-bassin	bew. bodem W-bassin	bew. bodem I-bassin	glijbaan	sauna	buitenbad
totaal exploitatiebaten	24.300	2.900	9.100	12.500	4.700	10.900	47.100
totaal exploitatielasten	39.700	13.000	10.100	15.300	15.300	15.800	111.200
exploitatieresultaat	*-15.400*	*-10.100*	*-1.000*	*-2.800*	*-10.600*	*-4.900*	*-64.100*
groot onderhoud	8.000	4.400	3.600	6.700	4.000	1.300	40.000
kapitaallasten (gemiddelde jaarlast)	29.400	16.100	14.200	26.600	14.700	4.700	146.800
exploitatieresultaat incl. groot onderhoud en kapitaallasten	**-52.800**	**-30.600**	**-18.800**	**-36.100**	**-29.300**	**-10.900**	**-250.900**

tabel 5.6: exploitatieraming plusopties

6. Afwegingkader

Bijlage 8 bevat een samenvattend overzicht van het basisscenario en de plusopties. Het basisscenario zorgt voor een sober en doelmatig zwembad, dat in principe voor alle soorten zwemactiviteiten (uiteraard met uitzondering van buiten zwemmen) kan worden gebruikt. Weliswaar is er geen specifiek recreatiebassin, maar dat betekent niet dat er helemaal niet kan worden vrij gezwommen. Dat kan immers ook in de bassins die wel in het basisscenario zijn opgenomen, zeker als er bijvoorbeeld enkele opblaasbare speelelementen aanwezig zijn. Desondanks is het bad vooral gericht op banen zwemmen, zwemlessen, doelgroepactiviteiten en verenigingsgebruik. Doordat het wedstrijdbassin minder diep is dan in de huidige situatie, is het voor de activiteiten van sommige verenigingen niet optimaal geschikt. Dat betekent overigens niet, dat die verenigingen het bad niet meer zullen gebruiken.

Ten aanzien van de mogelijke plusopties dient vooral een afweging tussen de maatschappelijke meerwaarde en de extra kosten te worden gemaakt:

- van alle plusopties is de realisatie van een eenvoudige sauna de goedkoopste. Deze voorzieningen biedt vooral iets extra's voor de recreatieve zwemmers, senioren en reumapatiënten;
- de kosten van een gedeeltelijk beweegbare bodem in het wedstrijdbassin zijn lager dan die van een volledig beweegbare bodem in het instructiebassin, maar de maatschappelijke meerwaarde van de laatste optie is duidelijk groter. Met die plus-optie worden de gebruikersmogelijkheden van het instructiebassin in vergelijking met het basisscenario namelijk aanzienlijk verbeterd;
- een dieper wedstrijdbassin zorgt voor meer gebruiksmogelijkheden ten behoeve van de duiksport, de onderwatersport en het synchroonzwemmen. Ook is het bassin dan wat dieper dan de meeste andere wedstrijdbassins in de omgeving, wat het zwembad op dit punt iets extra's geeft;
- het verbreden van het wedstrijdbassin met een vijfde baan zorgt voor aanzienlijke meerkosten, maar vergroot ook de gebruiksmogelijkheden voor de verenigingen en de zwemwatercapaciteit in het algemeen. Het zorgt er echter niet voor, dat de accommodatie geschikt wordt voor regionale zwem- en waterpolowedstrijden (C-accommodatie);
- de glijbaan heeft vooral recreatieve meerwaarde en is qua structurele kosten redelijk vergelijkbaar met de kosten van een dieper wedstrijdbassin;
- het buitenbad met ligweide zorgt voor zeer aanzienlijke extra structurele kosten, terwijl de maatschappelijke meerwaarde beperkt is. Dat heeft mede te maken met de ruime aanwezigheid van onoverdekt zwemwater in de omgeving.

7. Aanbestedingsstrategie

Bijlage 9 bevat de aanbestedingsstrategie. Daarin wordt ingegaan op:

- de contractvorm: over wat de gemeente aanbesteedt;
- de aanbestedingsvorm: over hoe de gemeente aanbesteedt.

Kort samengevat luidt het advies om te kiezen voor:

- een geïntegreerd contract voor het ontwerp en de realisatie van het zwembad;
- een aanbesteding op basis van Design & Build, waarbij aan marktpartijen wordt gevraagd om op basis van de opgestelde vraagspecificatie een voorlopig ontwerp in te dienen als onderdeel van de aanbesteding;
- een niet-openbare aanbestedingsprocedure;
- het gunningscriterium ‘beste prijs-kwaliteit verhouding met vaste prijs’.

Bijlage 1 Programma van Eisen

Deze bijlage is separaat bijgevoegd.

Bijlage 2 Investeringskostenraming basisscenario

Kosten gemeente			
100	Grondkosten		0
200	Projectbegeleiding		389.278
300	Renten		0
400	Bijkomende kosten		133.224
500	Interieur		191.463
Totaal	**Kosten gemeente**		**713.965**
Kosten marktpartij			
1100	Bouw kosten		6.271.967
1200	Honoraria		526.120
1300	Infra		251.911
1400	Bijkomende kosten		52.400
1500	Prijsstijgingen		607.000
1600	Marktw erking		154.188
Totaal	**Kosten marktpartij**		**7.863.586**
Onvoorzien			
2000	onvoorzien		858.000
Totaal	**Stichtingskosten**	**excl. btw**	**9.435.551**
	btw		**1.981.466**
Totaal	**Stichtingskosten**	**incl. btw**	**11.417.017**

Ter toelichting: de kosten voor infra betreffen de kosten voor terreininrichting, zoals voor parkeren, verlichting, riolering en omheining. Het betreft alleen de noodzakelijke terreinrichting voor het zwembad en niet voor het gehele perceel. De ontsluiting naar de aanrijroute is bijvoorbeeld niet opgenomen.

Bijlage 3 Investeringskostenraming plusopties

plusopties	meerkosten investering (excl. btw)
vijfde baan wedstrijdbassin	500.000
dieper wedstrijdbassin	275.000
beweegbare bodem wedstrijdbassin	225.000
beweegbare bodem instructiebassin	421.000
glijbaan	250.000
sauna	80.000
buitenbad	2.500.000

Bijlage 4 Omschrijving exploitatievormen

Gemeentelijk beheer

Diverse gemeenten kiezen ervoor om sportaccommodaties zelf te beheren en exploiteren. De trend is wel dat deze vorm aan populariteit inboet, omdat gemeenten zich meer en meer tot hun kerntaken beperken en van (sterk) fluctuerende exploitatietekorten willen worden verlost. Ook is de noodzakelijke, specifieke deskundigheid binnen de gemeentelijke organisatie soms ontoereikend aanwezig.

Daarnaast is de gemeente qua aard, rechtsvorm, structuur en inrichting veelal niet de meest geschikte organisatie om maatschappelijk vastgoed actief te exploiteren. De primaire rol van een gemeentelijke organisatie ligt namelijk in het openbaar bestuur. Daar is de organisatie dan ook op ingericht. Om haar rol in het openbaar bestuur te kunnen waarmaken, hebben de werk- en besluitvormingsprocessen een hoog democratisch en beleidsmatig gehalte en zijn allerlei 'checks and balances' nodig, die noodzakelijkerwijs met inefficiënties gepaard gaan. Voor het exploiteren van sportfaciliteiten zijn die 'checks and balances' niet nodig en vormen ze vaak een last. Het op afstand zetten van de exploitatie is dan een logische stap.

Bij gemeentelijk beheer zijn de medewerkers in dienst van de gemeente. Het afdelingshoofd of sectorhoofd is in de regel de direct leidinggevende van de bedrijfsleider/beheerder. De gemeentelijke bemoeienis is in alle opzichten groot, zowel bij het bepalen van het beleid (subsidies, tarieven en openstelling), als op het gebied van exploitatie-technische zaken (onder andere administratie, onderhoud, verhuur en promotie).

Gemeentelijk beheer komt bij zwembaden vaak in de grote steden voor, waaronder Amsterdam, Den Haag en Utrecht. Maar ook in de omgeving van Beuningen worden zwembaden door de betreffende gemeente geëxploiteerd, zoals De Helster in Elst (gemeente Overbetuwe) en De Gelenberg in Afferden (gemeente Druten).[6]

Interne verzelfstandiging

Interne verzelfstandiging houdt in dat de verantwoordelijkheid voor het beheer en de exploitatie van de sportaccommodaties – met een eigen budget en eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden – aan een verbijzonderd organisatieonderdeel van de gemeente wordt overgedragen. Er is dan dus sprake van decentralisatie. Dit kan middels contractmanagement en budgetfinanciering. Bij contractmanagement worden op basis van een overeenkomst tussen de gemeente en de contractmanager taakstellende afspraken gemaakt over de inzet van middelen en de daarmee te realiseren prestaties. Bij budgetfinanciering is een bepaalde taakstelling gekoppeld aan een budget, waarbinnen de opgelegde taken door het betreffende organisatieonderdeel dienen te worden uitgevoerd.

Een intern verzelfstandigd gemeentelijk organisatieonderdeel beschikt niet over een eigen rechtspersoonlijkheid en kan dus niet los van de gemeente worden gezien. De gemeente blijft eindverantwoordelijk voor de exploitatierisico's. Indien het betreffende organisatieonderdeel een verbintenis aangaat, doet zij dat voor de gehele gemeente en is de gemeente ook verantwoordelijk voor het nakomen van de verplichtingen uit die verbintenis. Dit betekent dat de term contractmanagement eigenlijk incorrect is. De contracten die worden afgesloten, zijn in juridische zin namelijk geen afdwingbare overeenkomsten. De partijen die de contracten sluiten, hebben ook niet dezelfde rechtspositie. Hoewel de onderlinge verhoudingen verzakelijken, blijft de accommodatiemanager hiërarchisch ondergeschikt aan het gemeentebestuur.

Bij interne verzelfstandiging wijzigt de rechtspositie van het personeel niet ten opzichte van gemeentelijk beheer: de medewerkers blijven in dienst van de gemeente.

Voorbeelden van interne verzelfstandiging zijn enkele sportbedrijven, die in naam sportbedrijf zijn maar dat qua juridische structuur niet zijn. Dat is onder andere in Rheden en Tilburg het geval.

[6] Het in 2023 te openen nieuwe zwembad in de gemeente Druten zal niet door de gemeente, maar door een commerciële marktpartij worden geëxploiteerd.

Externe verzelfstandiging

Bij deze exploitatievorm is een zelfstandig rechtspersoon (een overheidsbedrijf in de vorm van een BV of NV) verantwoordelijk voor de exploitatie. De veelal 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 medebepalen van het algemene beleid en het controleren van de uitvoering daarvan door de exploitant. De medewerkers zijn in principe in dienst van de rechtspersoon.

Een overheidsbedrijf is drager van rechten en verplichtingen en is daar zelf voor aansprakelijk. De gemeente is in beginsel 100% aandeelhouder, vandaar dat ook vaak wordt gesproken van een gemeentelijk sportbedrijf. De gemeente is dus weliswaar eigenaar van de BV/NV, maar is zelf niet de exploitant. Dat is een belangrijk verschil met gemeentelijk beheer.

Door haar rol als aandeelhouder heeft de gemeente een aantal belangrijke wettelijke bevoegdheden in handen, dat onder andere voorziet in het benoemen en ontslaan van het bestuur, het vaststellen van de begroting en de jaarrekening, alsmede het wijzigen van de statuten.

Bij een overheidsbedrijf dient een bestuur of een statutaire directie te worden aangesteld. Het bestuur c.q. de directie is onder meer met de vaststelling en uitvoering van het beleid belast. De statuten kunnen de bevoegdheden van bestuur/directie inperken, bijvoorbeeld door bepaalde besluiten vooraf aan de Raad van Commissarissen en/of de Algemene Vergadering (van Aandeelhouders) te doen voorleggen.

Een overheidsbedrijf is een rechtspersoon met winstoogmerk. Over eventuele winsten moet vennootschapsbelasting worden betaald. De netto winst kan als dividend aan de aandeelhouder – de gemeente – worden uitgekeerd. De Algemene Vergadering beslist uiteindelijk over de bestemming van het resultaat. Voorbeelden van overheidsbedrijven zijn de sportbedrijven in de gemeenten Apeldoorn, Arnhem, Deventer, Enschede, Ermelo, Leeuwarden, Lelystad, Nunspeet, Raalte en Rotterdam. Ook de exploitant van het zwembad in Wijchen is een gemeentelijke BV.

Stichting

Een type organisatie die voorheen vaak onder externe verzelfstandiging werd gecategoriseerd, maar steeds meer als een vorm van privatisering/uitbesteding (zie verderop) kan worden beschouwd, is de stichting. Een stichting is zelf drager van rechten en verplichtingen en is daar zelf voor aansprakelijk. In haar statuten legt ze vast waartoe het vermogen van de stichting is bestemd: een ideëel doel. Dit betekent niet dat de stichting geen commerciële activiteiten mag bedrijven, maar wel dat de winst c.q. het exploitatieoverschot niet aan derden – zoals de oprichters of de gemeente – mag worden uitgekeerd.

De stichtingsvorm staat grote vrijheid in de inrichting van de statuten toe. Naast het bestuur kunnen bijvoorbeeld organen als een Raad van Toezicht of een algemeen en/of dagelijks bestuur worden ingesteld. De gemeente kan invloed uitoefenen op de samenstelling en wijze van benoeming van het bestuur of andere organen, maar dat is niet per definitie het geval.

De exploitatie van sportvoorzieningen door stichtingen boet aan populariteit in. Sommige stichtingsbesturen hebben problemen om de kwaliteit en de continuïteit van de bedrijfsvoering te waarborgen. Daarnaast kan een gemeente soms lastig het beleid van de stichting 'bijsturen', indien die een koers gaat varen die niet goed bij het gemeentelijk beleid past. Dit geldt met name op het moment dat de gemeente weinig formele mogelijkheden heeft om in te grijpen, bijvoorbeeld op het gebied van benoeming en ontslag van het stichtingsbestuur en/of de Raad van Toezicht. In die situatie is de verhouding tussen gemeente en stichting soms bijna te vergelijken met die tussen een gemeente en een commerciële marktpartij (zie verderop).

In den lande bestaan talloze stichtingen die sportaccommodaties exploiteren. Openluchtzwembad De Tuimelaar in Ewijk wordt door een stichting geëxploiteerd en datzelfde geldt voor zwembad Dukenburg in Nijmegen.

Omdat de stichting – afhankelijk van de specifieke vormgeving – als een vorm van externe verzelfstandiging of privatisering/uitbesteding kan worden beschouwd, wordt hierop in deze notitie verder niet ingegaan.

Privatisering/uitbesteding

In vele gemeenten is de exploitatie van maatschappelijk sportvastgoed aan marktpartijen uitbesteed. Daarbij kan voor een landelijk opererende organisatie of een lokale ondernemer 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. De keerzijde van deze exploitatievorm is, dat door het sterke winstoogmerk van de marktpartij de kwaliteit van de accommodatie en de behartiging van de maatschappelijke belangen soms onderbelicht kunnen raken.

Bij privatisering worden de accommodaties 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 beleids- en bedrijfsmatige randvoorwaarden vastgelegd, bijvoorbeeld ten aanzien van openstelling, tarieven, onderhoud en overname van personeel. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen een open-eind exploitatie (risicovrij) en een gesloten-eind exploitatie (risicodragend). In de meeste gevallen wordt voor de laatste optie gekozen, zodat de gemeente niet meer volledig verantwoordelijk is voor de exploitatierisico's. De ondernemer zal hiervoor veelal een ondernemersfee bedingen. De gemeente moet zich echter wel realiseren, dat de exploitatierisico's door de exploitant worden gedragen ter hoogte van het lokaal ingebrachte en opgebouwde vermogen. In dat opzicht blijft er altijd een onvervreemdbaar risico bij de gemeente aanwezig.

Grote landelijke marktpartijen zijn Optisport (onder meer actief in de gemeenten Lingewaard, Maasdriel, Renkum, Rhenen en Tiel), Sportfondsen (onder meer actief in de gemeenten 's-Hertogenbosch, Nijmegen en Wageningen) en Laco (onder andere actief in de gemeenten Heumen, Land van Cuijk en Lingewaard). Laco is recent overigens door Sportfondsen overgenomen. Daar staat tegenover, dat zich een 'nieuwe speler' met landelijke ambities heeft gemeld, te weten: Yask (momenteel alleen actief in de gemeenten Gennep en Voerendaal). Daarnaast zijn er talloze regionale en lokale ondernemers, zoals Zwembad De Plons BV in Beuningen en Ezzy's (voorheen Drie Essen) in de gemeente Overbetuwe.

Bijlage 5 Kenmerken exploitatievormen

Gemeentelijke invloed

Hiermee wordt gedoeld 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 de gemeente en de 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. Dat kan prettig zijn, maar er is ook het risico van politieke wispelturigheid. 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 bijvoorbeeld via het aandeelhouderschap van de BV/NV worden bijgestuurd. Bij privatisering aan een lokale of landelijke partij is dat laatste ook niet het geval en is het vooraf overeengekomen contract leidend. Dat maakt het tevens lastiger om tussentijdse wijzigingen in bijvoorbeeld het gewenste activiteitenaanbod door te voeren.

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. Bij gemeentelijk beheer en interne verzelfstandiging kan dit het meest eenvoudig worden geregeld. Ook bij externe verzelfstandiging is dat (in iets mindere mate) het geval. Bij privatisering bestaat daarentegen het risico, dat eigen exploitatiebelangen boven het algemene maatschappelijke belang gaan prevaleren. Weliswaar kunnen randvoorwaarden ten aanzien van tariefstijgingen en 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 de gemeente gaan conflicteren.

Financiële exploitatie

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

Kennis en expertise

Dit kenmerk heeft betrekking op de mate waarin de exploitatievorm aan het ontwikkelen en op peil houden van de – voor het managen van sportaccommodaties in toenemende mate noodzakelijke – specifieke kennis en ervaring bijdraagt. Deze expertise is nodig om de juiste beslissingen te kunnen nemen over onder andere investeringen, onderhoud aan gebouwen en installaties, nieuwe producten en diensten en innovaties, maar ook om een goede gesprekspartner voor de gebruikers en de gemeente te kunnen zijn. Dit 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 (externe verzelfstandiging) en lokale ondernemers. Daarnaast hebben landelijke marktpartijen specialistische teams of afdelingen, die het lokale management ondersteunen en kennis ontwikkelen op het gebied van onder meer onderhoud, management, administratie, personeel en organisatie, marketing en financiën.

Organisatorische consequenties

Een verandering van exploitatievorm kan gevolgen voor de gemeentelijke organisatie hebben. In de huidige situatie is sprake van exploitatie van De Plons door een lokale ondernemer (privatisering). Op het moment dat voor externe verzelfstandiging of privatisering wordt gekozen, is de nieuwe exploitant wettelijk verplicht om het huidige personeel van De Plons over te nemen (Overgang van Onderneming), maar zijn er voor de gemeentelijke organisatie geen consequenties. Bij een keuze voor externe verzelfstandiging in de vorm van een gemeentelijk sportbedrijf moet weliswaar een dergelijke organisatie worden opgericht,

maar ook dat heeft voor de gemeente zelf geen gevolgen. Bij een keuze voor gemeentelijk beheer of interne verzelfstandiging ligt dat anders. De medewerkers worden dan namelijk ambtenaar, inclusief de bijbehorende (hogere) beloning. Daarnaast moet de gemeentelijke organisatie erop worden ingericht, omdat er dan sprake is van directe aansturing van de exploitatie door de gemeente.

Personele aspecten

Dit kenmerk gaat over de mate waarin de exploitant een marktgerichte personele organisatie kan inrichten. Bij gemeentelijk beheer en interne verzelfstandiging hebben de medewerkers de ambtelijke status.[7] In geval van externe verzelfstandiging of privatisering kan het personeel in een bedrijfsmatige cao worden ondergebracht, zoals de cao Zwembaden of de cao Verzelfstandigde Maatschappelijke Organisaties (Vermo). Deze cao's zijn beter op de specifieke werksituatie en werktijden van medewerkers van sportaccommodaties toegesneden en zijn daarmee ook goedkoper voor de werkgever. Qua organisatie, werkgeverschap en aansturing bestaat er in principe geen onderscheid tussen de exploitatievormen. Wel worden er in een bedrijfsmatige werkomgeving ten aanzien van de benodigde specialismen vaak hogere kwaliteitseisen aan de medewerkers gesteld. Bij landelijke marktpartijen is een bijkomend voordeel, dat zij door hun schaalgrootte goed in staat zijn om vacatures snel in te vullen.

Continuïteit

Dit kenmerk heeft betrekking op de mate waarin de exploitatievorm voor langere tijd de garantie op een kwalitatief goede exploitatie biedt. De continuïteit van de exploitatie 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 exploitatievormen, aangezien bestuur en management daarbij vaak in één persoon of echtpaar zijn verenigd. In de afgelopen jaren is het vaker voorgekomen dat de lokale exploitatie van een landelijke marktpartij failliet gaat, doordat het lokale werkkapitaal en de reserves zijn uitgeput. Dat kan bijvoorbeeld zijn veroorzaakt doordat er bij de aanbesteding te scherp is ingeschreven, of doordat de randvoorwaarden niet passend waren. Overigens is dit vooral bij zwembadexploitaties het geval geweest, onder andere in de gemeenten Altena en Zuidplas. Bij interne en externe verzelfstandiging speelt dit minder en bij gemeentelijk beheer is de continuïteitsgarantie het hoogst.

Financiële risico's gemeente

Dit kenmerk heeft een relatie met het vorige, want het heeft betrekking op de mate waarin de exploitatievorm in staat is om financiële risico's voor de gemeente te beheersen. Dat heeft implicaties voor de continuïteit van de exploitatie. Goed management blijkt in de praktijk het beste in staat te zijn om het exploitatieresultaat positief te beïnvloeden, vooral ook op het gebied van klantenbinding, acquisitie, personeelsbeleid en het organiseren van commerciële activiteiten. Een lokale ondernemer of landelijke marktpartij streeft naar winst en heeft daardoor een flinke prikkel om efficiënt te exploiteren en de financiële risico's te beperken. Hierbij dient wel te worden opgemerkt, dat zij vanuit dat streven kosten voor management en beheer in rekening zullen brengen, 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 is het dus niet zo, dat de gemeente geen enkel financieel risico meer loopt.

In wat mindere mate dan lokale ondernemers en landelijke marktpartijen hebben extern verzelfstandigde sportorganisaties een flinke exploitatieprikkel en opereren ze op een behoorlijke afstand van de gemeente. Dat is anders bij interne verzelfstandiging en – uiteraard – gemeentelijk beheer. Bij die laatste twee exploitatievormen zijn de fluctuaties in het exploitatieresultaat doorgaans groter dan bij de andere exploitatievormen en is de prikkel om efficiënt te exploiteren en binnen de kaders van de vooraf vastgestelde exploitatiebijdrage te blijven kleiner.

[7] Sinds 1 januari 2020 hebben ambtenaren zo veel mogelijk dezelfde rechten als werknemers in het bedrijfsleven gekregen. Voor hen geldt sindsdien ook het private arbeids- en ontslagrecht. Daarnaast is de aanstelling voor ambtenaren verdwenen. In plaats daarvan krijgen ze nu een arbeidscontract. Dit alles is omschreven in de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren. Dit betekent echter niet, dat de ambtelijke status verdwijnt. Iedere medewerker blijft ambtenaar. Daarnaast veranderen de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren niet. Daarmee blijft een ambtelijke toezichthouder duurder dan een toezichthouder die conform een van de vermelde bedrijfsmatige cao's wordt beloond.

Aansprakelijkheid gemeente

Dit kenmerk betreft de mate waarin de gemeente met aansprakelijkheidskwesties kan worden geconfronteerd. Dat is in grote mate het geval bij gemeentelijk beheer. Is er bijvoorbeeld sprake van financiële malversaties, een verdrinking of andere onveilige situaties, dan is de gemeente aansprakelijk. 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 landelijke of lokale marktpartij, is de aansprakelijkheid voor de gemeente gering. Zij beperkt zich dan tot de verantwoordelijkheid van de gemeente als opdrachtgever/subsidieverstrekker en als eigenaar van de accommodatie.

Fiscale aspecten

Om te voldoen aan de Europese btw-richtlijn is sinds 1 januari 2019 de wet- en regelgeving op fiscaal gebied veranderd. Volgens het zogeheten Sportbesluit wordt gesproken van het ‘geven van gelegenheid tot sportbeoefening’, op het moment dat een exploitant een sportaccommodatie ter beschikking stelt én voldoende aanvullend dienstbetoon verricht. Er is dan niet meer alleen sprake van verhuur. In dat geval moet 9% btw worden betaald over de baten, maar bestaat er tevens recht op aftrek van btw over de lasten (21%). Dat leidt derhalve tot een financieel voordeel voor de exploitant.

Sinds 1 januari 2019 is de btw-vrijstelling verruimd. De exploitatie en het beheer van sportaccommodaties zijn vrijgesteld van btw. Dat heeft negatieve financiële consequenties voor exploitanten. Daarom bestaan er twee compensatieregelingen: een specifieke uitkering voor gemeenten en gemeentelijke sportbedrijven (SPUK Sport) en een subsidieregeling voor verenigingen en stichtingen (BOSA). Het is echter onzeker of deze regelingen na 2023 worden voortgezet en zo ja, in welke vorm.

Bij gemeentelijk beheer, interne verzelfstandiging en externe verzelfstandiging in de vorm van een gemeentelijk sportbedrijf[8] wordt het btw-nadeel door de SPUK Sport gecompenseerd, mits het totale beschikbare budget van de SPUK Sport niet wordt overschreden. In dat geval ontvangt men namelijk een lagere uitkering. Er kan een beroep worden gedaan op de SPUK Sport voor de btw over investeringen, onderhoud en exploitatie, uiteraard voor zover er btw over wordt betaald.

Bij stichtingen en verenigingen is de BOSA niet bedoeld voor compensatie van het btw-nadeel met betrekking tot exploitatiekosten, zoals de energielasten, maar alleen voor btw-compensatie met betrekking tot investeringen, materialen en groot onderhoud. Bovendien geldt hierbij: wie het eerst komt, het eerst maalt. Is het potje leeg als een exploitant een aanvraag doet, dan ontvangt hij niets.

Voor bedrijven met een winstoogmerk geldt een uitzondering. Zij vallen namelijk niet onder de verruiming van de btw-vrijstelling. De definitie van een ‘winst beogende instelling’ was echter lange tijd niet geheel duidelijk. In eerste instantie leek het erop dat commerciële landelijke en lokale marktpartijen aan de definitie voldeden en derhalve geen btw-nadeel gingen ondervinden. De vervolgens gepubliceerde wettekst van het Belastingplan 2019 leek die partijen echter toch niet als winst beogend aan te merken.[9] Sindsdien zijn de betrokken partijen in overleg over de uitwerking van de wijzigingen. Op het moment van schrijven is (vrijwel) zeker, dat marktpartijen buiten de btw-vrijstelling blijven en dus in het ‘oude’ regime blijven vallen. Voor hen bestaat dan ook geen compensatieregeling.

[8] In het geval van het gemeentelijk sportbedrijf dient de gemeente wel een bestuurlijk en een financieel belang in dat bedrijf te hebben.
[9] Volgens het Belastingplan 2019 wordt geen winst beoogd, indien geen exploitatieoverschot wordt behaald zonder direct of indirect ontvangen bijdragen, die hoger zijn dan de normale waarde voor de daarvoor verrichte dienst. Ook wordt geen winst beoogd, als de exploitant een sportaccommodatie huurt van een publiekrechtelijk lichaam en de bijbehorende huurvergoeding lager is dan de integrale kostprijs.

Bijlage 6 Demografische prognose gemeente Beuningen

Scenario 1

scenario 1	2022	2025	2030	2035	2040	2042
totaal	**26.247**	**26.495**	**26.786**	**26.501**	**26.316**	**26.264**
Beuningen Oost	8.976	8.894	8.802	8.737	8.707	8.691
Beuningen West	8.411	8.262	8.351	8.263	8.227	8.230
Ewijk	4.152	4.626	4.927	4.838	4.744	4.723
Weurt	2.518	2.521	2.498	2.471	2.446	2.428
Winssen	2.190	2.192	2.208	2.192	2.192	2.192

Scenario 2

scenario 2	2022	2025	2030	2035	2040	2042
totaal	**26.247**	**26.495**	**27.996**	**29.350**	**30.321**	**30.376**
Beuningen Oost	8.976	8.894	8.764	8.756	8.844	8.871
Beuningen West	8.411	8.262	8.188	7.967	7.888	7.945
Ewijk	4.152	4.626	5.545	6.267	6.852	6.840
Weurt	2.518	2.521	2.776	3.426	3.684	3.659
Winssen	2.190	2.192	2.723	2.934	3.053	3.061

Bijlage 7 Exploitatiebegroting

NIEUWBOUW ZWEMBAD BEUNINGEN - BASISSCENARIO					
	jaar 1	**jaar 2**	**jaar 3**	**jaar 4**	**jaar 5**
exploitatiebaten					
recreatief zwemmen	48.100	48.100	48.100	52.100	52.100
les zwemmen	431.100	442.200	442.200	453.300	453.300
doelgroepen	47.000	47.000	47.000	47.000	47.000
verenigingen/verhuur	48.600	48.600	48.600	48.600	48.600
horeca	41.300	42.000	42.000	43.400	43.400
totaal	**616.100**	**627.900**	**627.900**	**644.400**	**644.400**
exploitatielasten					
personeel	379.100	383.600	383.600	396.700	396.700
energie	89.300	90.600	92.000	93.300	94.700
water	9.900	10.000	10.200	10.300	10.500
chemicaliën	4.400	4.500	4.600	4.600	4.700
schoonmaak	15.000	15.200	15.500	15.700	15.900
dagelijks onderhoud	47.000	47.000	47.000	47.000	47.000
kantoor	12.300	12.300	12.300	12.300	12.300
verkoop	30.800	18.800	18.800	18.800	18.800
beheer en administratie	61.600	61.600	61.600	61.600	61.600
accountant	9.200	9.200	9.200	9.200	9.200
verzekeringen	10.500	10.500	10.500	10.500	10.500
belastingen	14.800	14.800	14.800	14.800	14.800
inkoop horeca	13.800	14.000	14.000	14.500	14.500
overig	24.600	24.600	24.600	24.600	24.600
totaal	**722.300**	**716.700**	**718.700**	**733.900**	**735.800**
exploitatieresultaat	**-106.200**	**-88.800**	**-90.800**	**-89.500**	**-91.400**
groot onderhoud	125.400	125.400	125.400	125.400	125.400
exploitatieresultaat incl. groot onderhoud	**-231.600**	**-214.200**	**-216.200**	**-214.900**	**-216.800**
kapitaallasten (gemiddelde jaarlast)	554.100	554.100	554.100	554.100	554.100
exploitatieresultaat incl. groot onderhoud en kapitaallasten	**-785.700**	**-768.300**	**-770.300**	**-769.000**	**-770.900**

Bijlage 8 Samenvattend overzicht

samenvatting	basisscenario
configuratie bassins	W-bad 25 x 10,4 (4 banen) I-bad 12 x 10 whirlpool horecavoorziening
m² zwemwater binnen	380
m² zwemwater buiten	0
totaal aantal bezoeken per jaar	78.000
gebruik banen zwemmen	+
gebruik vrij zwemmen overdekt	+
gebruik vrij zwemmen buiten	-
gebruik les zwemmen	+
gebruik doelgroepen	+
gebruik verenigingen	+
stichtingskosten (excl. btw)	9.436.000
exploitatietekort	91.400
kosten groot onderhoud	125.400
kapitaallasten (gemiddelde jaarlast)	554.100
totale structurele kosten per jaar	770.900

samenvatting	5e baan W-bassin	dieper W-bassin	bew. bodem W-bassin	bew. bodem I-bassin	glijbaan	sauna	buitenbad
configuratie bassins	W-bassin 25 x 12,9 (5 banen) i.p.v. 25 x 10,4 (4 banen)	W-bassin max. diepte 3,00 i.p.v. 2,50	W-bassin gedeeltelijk beweegbare bodem i.p.v. vaste bodem	I-bassin volledig beweegbare bodem i.p.v. aflopende bodem	tube-glijbaan (30 m), skim-out	cabine, dompelbad, kleedkamer	buitenbad, ligweide, afgiftepunt horeca
m² zwemwater binnen	63	0	0	0	0	0	0
m² zwemwater buiten	0	0	0	0	0	0	300
totaal aantal bezoeken per jaar	5.000	1.000	1.000	1.500	1.000	2.300	10.000
meerwaarde voor	vooral verenigingen (hoewel geen C-accommodatie), in mindere mate ook banen zwemmen, vrij zwemmen, les zwemmen	verenigingen (duiken, onderwatersport, synchroonzwemmen)	flexibiliteit programmering, les zwemmen, doelgroepen	flexibiliteit programmering, les zwemmen, doelgroepen	vooral vrij zwemmen, in mindere mate ook les zwemmen	vrij zwemmen, doelgroepactiviteiten voor senioren, Reumapatiënten-vereniging	vrij zwemmen onoverdekt
stichtingskosten (excl. btw)	500.000	275.000	225.000	421.000	250.000	80.000	2.500.000
exploitatietekort	15.400	10.100	1.000	2.800	10.600	4.900	64.100
kosten groot onderhoud	8.000	4.400	3.600	6.700	4.000	1.300	40.000
kapitaallasten (gemiddelde jaarlast)	29.400	16.100	14.200	26.600	14.700	4.700	146.800
totale structurele kosten per jaar	52.800	30.600	18.800	36.100	29.300	10.900	250.900

Bijlage 9 Aanbestedingsstrategie

Deze bijlage is separaat bijgevoegd.

synarchis

Synergie tussen **expertises**



beleidsontwikkeling & marketing



beheer & exploitatie



huisvesting & programmamanagement



aanbesteden & projectmanagement

Kade 52 • 3371 EP Hardinxveld-Giessendam → 0184 616 544 → info@synarchis.nl www.synarchis.nl