



Onderzoek Zwemmen in Voorschoten

Taskforce

Fons Bultman

Peter Wielaart

Dick van der Bent

Voorschoten, 25 oktober 2018

Aan het college van burgemeester en
wethouders van Voorschoten

Voorschoten, 25 oktober 2018

Onderwerp: Zwemmen in Voorschoten

Geacht college,

In april van dit jaar heeft het college van burgemeester en wethouders van Voorschoten ons aangewezen als onafhankelijke taskforce “Zwemmen in Voorschoten”, met de opdracht om onderzoek te doen naar mogelijke scenario's om zwemmen binnen Voorschoten mogelijk te houden. In de voorbije maanden hebben wij dat onderzoek uitgevoerd.

Naast de inbreng van eigen expertise en ervaring hebben wij ons in het onderzoek laten ondersteunen door Drijver en Partners, een gerenommeerd onafhankelijk management- en adviesbureau op het gebied van sport, recreatie, zorg en welzijn. In overleg met Drijver en Partners is de onderzoeksvraag geformuleerd en een plan van aanpak gemaakt.

Lopende het onderzoek hebben wij ook gesprekken gevoerd met de belangrijkste stakeholders. Dat betreft onder meer de directie van het zwembad Het Wedde, de Raad van Beheer van Sportfondsen Voorschoten B.V., het bestuur van de Voorschotense Golfclub, vertegenwoordigers van de Zwemvereniging EVZV en de Vrienden van Het Wedde. Tevens zijn er diverse gedachtewisselingen geweest met wethouder Cramwinckel en de ambtelijke staf.

De bevindingen, conclusie en aanbevelingen ter zake de verschillende scenario's zijn samengevat in de rapportage “Zwemmen in Voorschoten”. Het doet ons genoegen u hierbij deze rapportage aan te bieden.

Wij vertrouwen hiermee aan onze opdracht te hebben voldaan en hopen dat de uitkomsten van het onderzoek een positieve bijdrage leveren in de discussie over de toekomst van zwemmen in Voorschoten.

Hoogachtend,
Taskforce Zwemmen in Voorschoten

Fons Bultman – voorzitter
Peter Wielaart
Dick van der Bent

Zwemmen in Voorschoten

Gemeente Voorschoten en Taskforce

Datum

24 oktober 2018

Referentie

1833RF

In opdracht van

Gemeente Voorschoten en Taskforce

Drijver en Partners

Kelvinring 54

2952 BG Alblasterdam

T: 010 211 21 21

W: www.drijver-en-partners.nl

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1	Situatieschets en opdracht	3
1.1	Situatieschets	3
1.2	Opdracht	4
Hoofdstuk 2	Huidige situatie	5
2.1	Aanbod	5
2.2	Concurrentie	6
2.3	Bezoek, bezetting en animocijfer	7
2.4	Financiële exploitatie	8
2.5	Conclusies	9
Hoofdstuk 3	Ontwikkeling vraag en aanbod	10
3.1	Prognose zwembehoefte	10
3.2	Vraag en aanbod in omgeving	12
3.3	Conclusies	13
Hoofdstuk 4	Sluiting Het Wedde	14
4.1	Maatschappelijke consequenties	14
4.2	Financiële consequenties	15
4.3	Conclusies	16
Hoofdstuk 5	Mogelijkheden behoud Het Wedde	17
5.1	Ongewijzigd beleid	17
5.2	Beheervormen	18
5.3	Synergiemogelijkheden	21
5.4	Duurzaamheidsmaatregelen	26
5.5	Conclusies	27
Hoofdstuk 6	Conclusies, aanbevelingen en vervolg	29
6.1	Conclusies	29
6.2	Aanbevelingen	30
6.3	Vervolg	30
Bijlage 1	Zwemvoorzieningen in de omgeving	i
Bijlage 2	Vergelijking vraag en aanbod in de omgeving	iii
Bijlage 3	Beschrijving beheervormen	iv
Bijlage 4	Kenmerken beheervormen	vii
Bijlage 5	Locaties binnensportaccommodaties en zwembad	xi

1.1 Situatieschets

De gemeente Voorschoten is eigenaar van zwembad en golfbaan Het Wedde. De accommodatie wordt in elk geval tot en met december 2020 door Sportfondsen Voorschoten B.V. beheerd en geëxploiteerd. Op dat moment loopt de huidige exploitatieovereenkomst, waaronder ook een sporthal, drie gymzalen en een cultureel centrum vallen, af.

Naar aanleiding van de financiële situatie van de gemeente is het voornemen geuit om de overeenkomst niet te verlengen en de subsidie aan het zwembad per 2021 te beëindigen. Het bad zal dan waarschijnlijk haar deuren moeten sluiten. Dit voornemen heeft tot weerstand geleid onder de bevolking, die een petitie is gestart. Daarnaast is vanuit de politiek de wens ontstaan om nogmaals te kijken naar mogelijke alternatieve oplossingen, zodat wellicht toch een vorm van zwemwater voor de bevolking behouden kan blijven. In november 2017 is een motie aangenomen om dit inzichtelijk te maken.

Naar aanleiding van de motie is een onafhankelijke Taskforce met deskundigen geformeerd, die namens de gemeente nader onderzoek zal (laten) verrichten. Daarnaast is door de Werkorganisatie Duivenvoorde een startnotitie opgesteld, waarin de kaders van het te verrichten onderzoek zijn beschreven. Tevens is in het Coalitieakkoord 2018 – 2022 ‘Duurzaam vooruitstreven’ opgenomen, dat de gemeente het zwembad in Voorschoten wil behouden.

De Taskforce is gevraagd om op basis van hetgeen in de startnotitie is opgenomen het onderzoek te gaan opstarten. In de uitvoering wenst de Taskforce van externe ondersteuning gebruik te maken. Tegen die achtergrond is in samenspraak met de Taskforce de onderzoeksvraag geformuleerd. Van daaruit is een plan van aanpak opgesteld, waarin de volgende aspecten aan bod komen:

- de mogelijkheden op het gebied van exploitatievormen, met daarbij aandacht voor kostenbesparingen en duurzaamheid;
- de vraag naar het aanbod van zwemwater in en om de gemeente Voorschoten, met daarbij een prognose voor de komende 20 jaar;
- de maatschappelijke en economische consequenties van sluiting van het zwembad (het nul-scenario) inclusief de stappen die dan moeten worden gezet;
- onderzoek naar mogelijke synergievoordelen met andere (sport-gerelateerde) vastgoedcomponenten, inclusief de verplaatsing van sporthal De Vliethorst.

Om tot een objectieve rapportage te komen is de Taskforce bewust niet ingegaan op specifieke, individuele voorbeelden van zwembadexploitaties en beheerconstructies in andere gemeenten. Dat soort individuele gevallen kan namelijk niet goed met de situatie in Voorschoten worden vergeleken. Bovendien zijn dat soort specifieke voorbeelden alleen bruikbaar, op het moment dat het complete verhaal daarvan bekend is. Anders leiden ze alleen maar tot een onterechte ‘vervuiling’ van de discussie.

1.2 Opdracht

Op basis van de bovenstaande beschrijving wordt de onderzoeksvraag als volgt geformuleerd:

“Onderzoek aan de hand van verschillende opties hoe de inwoners van Voorschoten in de toekomst het beste kunnen zwemmen en breng een advies uit over de beste optie, daarbij nadrukkelijk rekening houdend met de sporttechnische, maatschappelijke én financiële consequenties van de verschillende opties die voorliggen. Benoem bij de uit te werken opties de mogelijke aanbevelingen met betrekking tot efficiëntie, kostenbesparing en duurzaamheid.”

De nadruk van het onderzoek ligt dus op het zwembad. Omdat Het Wedde ook over een golfbaan beschikt, wordt daar waar nodig ook op dat onderdeel van de accommodatie ingegaan.

2.1 Aanbod

2.1.1 Voorzieningen

Het Wedde bestaat uit drie delen. Het zwembad is in 1980 gebouwd en in 2001 gerenoveerd. Het bevat:

- een wedstrijdbad van 25 x 15 meter, met een duikplank, een tribune, een gedeeltelijk beweegbare bodem, een diepte van 0,00 tot 3,00 meter en een watertemperatuur van 28 à 29 graden;
- een recreatiebad van circa 375 m² met een whirlpool, jetstreams, een spuitpaal, een klein glijbaantje, een rolstoelafgang, een leuning, een diepte van 0,20 tot 1,40 meter en een watertemperatuur van 30 à 31 graden;
- een peuterbad van circa 12 m² met een spuitelement, een diepte van 0,05 tot 0,20 meter en een watertemperatuur van 30 à 31 graden;
- twee zonnebanken.

De golfbaan is in 1994 door een particulier opgezet. Na het faillissement enkele jaren later heeft de gemeente Sportfondsen verzocht om de exploitatie van deze 9-holesbaan over te nemen.

De horecavoorziening werd tot september 2017 aan een lokale ondernemer verpacht, maar wordt sindsdien door Sportfondsen geëxploiteerd. Naast het overdekte gedeelte is er een gedeeltelijk overdekt buitenterras met speeltuin. De keuze om de voorziening zelf te gaan exploiteren had volgens de directeur te maken met het feit, dat er vanwege de onzekerheid over het voortbestaan van het bad geen nieuwe pachter kon worden gevonden. Er is toen ook bij de golfvereniging geïnformeerd, maar die was toen niet geïnteresseerd.

2.1.2 Activiteiten

In het zwembad worden de volgende activiteiten aangeboden:

- recreatief zwemmen:
 - banen zwemmen;
 - vrij zwemmen;
 - familiezwemmen;
 - discozwemmen;
- doelgroepen:
 - aquajoggen;
 - aquarobics;
 - aquawheels;
 - aquafit;
 - aquavitaal;
 - aquabootcamp;
 - aquavaria;
 - floatfit;
 - seniorenfitzwemmen;
 - zwangerschapswemmen;
 - baby-, peuter-, kleuterzwemmen;

- les zwemmen:
 - zwem-ABC (regulier en turbocursus);
 - zwemles voor mensen met een beperking;
 - zwemles voor volwassenen.

Daarnaast wordt het bad regelmatig verhuurd. Vaste huurders zijn onder meer: zwemvereniging EVZV,¹ duikvereniging Palmare, stichting Participas, stichting Voorschot, Silvester Zwemschool en de British School. Er is geen schoolzwemmen, maar wel een 'School van de Week'. Dit betreft recreatief zwemmen tegen een kortingstarief door een door de exploitant uitgekozen basisschool.

Tevens worden er met enige regelmaat cursussen georganiseerd, zoals voor waterpolo, plankspringen, snorkelen en zeemeerminzwemmen.

Op de golfbaan kan 'vrij' worden gespeeld, maar er worden ook golflessen door een externe partij aangeboden. Daarnaast kan er Pitch & Play worden gespeeld. De golfbaan is de thuisbasis van de Voorschotense Golfclub.

2.2 Concurrentie

In de omgeving van Het Wedde zijn diverse zwemvoorzieningen aanwezig. Dat is mede van belang met het oog op de beoordeling van het bezoek van het bad (zie paragraaf 2.3), alsmede het scenario van sluiting (zie hoofdstuk 4). Bijlage 1 bevat een overzicht van de baden die binnen 20 minuten en 20 kilometers met de auto kunnen worden bereikt.²³ Daaruit blijkt dat er binnen dat zoekgebied flink wat zwembaden zijn gelegen. Het dichtstbijzijnde 'reguliere' overdekte zwembad is het Vijf Meibad in Leiden. Ook niet ver weg zijn het bad in Leidschendam en de meer recreatieve baden in Leiden, Oegstgeest, Wassenaar en Katwijk. Daarbij spant het Tikibad qua recreatief aanbod uiteraard de kroon.

Naast de reguliere overdekte baden bevinden zich enkele private zwemscholen in de omliggende gemeenten. Daarnaast zijn er drie openluchtzwemvoorzieningen aanwezig. Zij vormen echter geen directe concurrenten van Het Wedde, aangezien dat geen buitenbad is.

Gezien het voorzieningenaanbod van Het Wedde en de ligging van het bad en de andere baden in de omgeving luidt de conclusie, dat het bad *primair* de gemeente Voorschoten tot haar verzorgingsgebied mag rekenen. Daarnaast ligt het bad zo dicht bij Leiden, dat het voor een klein deel van de inwoners van die gemeente het dichtstbijzijnde zwembad is. Dat betekent dat het bad *secundair* ook een beperkt deel van Leiden tot haar verzorgingsgebied mag rekenen. Hiermee is overigens niet gezegd dat er geen inwoners van andere gemeenten het bad bezoeken, maar wel dat het overgrote deel van het bezoek naar alle waarschijnlijkheid in Voorschoten en een deel van Leiden woonachtig is. Gegevens over de woonplaats van de abonneementhouders bevestigen dat.

¹ Deze vereniging biedt vooral verschillende soorten les zwemmen aan en doet niet aan waterpolo of wedstrijdzwemmen. In die zin is het een wat ander type vereniging dan de meeste andere zwemverenigingen.

² Het betreft de zwemvoorzieningen die toegankelijk zijn voor 'reguliere' bezoekers. Het gaat derhalve niet om voorzieningen die onderdeel zijn campings, hotels en dergelijke en alleen voor eigen gasten of leden toegankelijk zijn.

³ Het vermelde zoekgebied is gehanteerd, omdat uit de praktijk blijkt dat de meeste bezoekers van reguliere zwembaden niet bereid zijn om verder te reizen en er binnen dat gebied zwembaden in alle 'soorten en maten' aanwezig zijn.

2.3 Bezoek, bezetting en animocijfer

2.3.1 Bezoekontwikkeling

De volgende tabel toont de ontwikkeling van het bezoek van het zwembad. Daaruit blijkt dat het bezoek van doelgroepen in 2017 hoger was dan in 2015, maar voor recreatief zwemmen en les zwemmen geldt het tegenovergestelde. Het bezoek van verenigingen/groepen is ook gedaald. Dat heeft voor een deel te maken met een sterke afname van de verhuur aan ROC Leiden.

zwembad Het Wedde	2105	2016	2017
recreatief zwemmen	56.485	56.124	55.236
doelgroepen	14.315	14.289	15.569
les zwemmen	23.557	24.427	22.639
verenigingen/groepen	45.852	45.296	41.367
overige scholen	1.291	1.600	2.125
solarium/zonnestrallen	282	259	132
totaal	141.782	141.995	137.068

tabel 2.1: ontwikkeling zwembadbezoek Het Wedde

2.3.2 Animocijfer en bezetting

Het animocijfer betreft het gemiddelde aantal bezoeken per inwoner van het verzorgingsgebied per jaar. Het cijfer geeft dus weer hoe goed een zwembad erin slaagt om de bezoekpotentie daadwerkelijk in bezoek te 'vertalen'. Op basis van een verzorgingsgebied met het aantal inwoners van Voorschoten (ruim 25.000) was het animocijfer van Het Wedde in 2017 5,4. Het landelijk gemiddelde is 4,3.

De bezetting van een zwembad betreft het gemiddelde aantal bezoeken per vierkante meter zwemwateroppervlak per jaar.⁴ Dit cijfer geeft weer hoe goed het beschikbare zwemwater wordt gebruikt en zegt dus iets over de mate waarin vraag en aanbod bij elkaar passen. Voor overdekte zwembaden geldt een landelijk gemiddelde van 240 bezoeken per vierkante meter. In 2017 was de bezetting van Het Wedde met 183 bezoeken per vierkante meter duidelijk lager.

Dat de bezetting van het bad ondanks het bovengemiddelde bezoek laag is, komt doordat het zwemwateraanbod aan de ruime kant is. Het aantal inwoners per vierkante meter zwemwater is namelijk 34, terwijl het landelijke cijfer 56 is. Dat betekent overigens niet dat wordt aanbevolen om het zwembad te verkleinen. Nog los van de kosten die daarmee gepaard gaan, brengt dit vele praktische bezwaren met zich mee. Daarnaast leidt sluiting van het wedstrijdbad of het recreatiebad ertoe, dat het zwembad een aantal zwemfuncties niet meer kan herbergen en ook de huidige bezoekcijfers niet meer kan realiseren. Bovendien is in paragraaf 2.2 aangegeven, dat het verzorgingsgebied van het zwembad secundair ook een klein deel van Leiden omvat. Dat betekent dat het zwemwateraanbod weliswaar nog wat ruimer is dan het landelijk gemiddelde, maar minder ruim dan alleen op basis van het aantal inwoners van Voorschoten het geval is.

⁴ Hierbij dient het ondiepe water van peuterbaden buiten beschouwing te worden gelaten.

2.4 Financiële exploitatie

Dit onderzoek betreft geen exploitatiedoorlichting. Toch is het van belang om in algemene zin een beeld van de exploitatie te hebben, omdat daarmee kan worden vastgesteld in hoeverre daar nog ruimte voor verbetering bestaat. Vandaar dat de exploitatiebaten en -lasten op hoofdlijnen worden beoordeeld.⁵

2.4.1 Baten

- De baten van de diverse zwemactiviteiten passen bij de tarieven van het zwembad. Wel valt op dat er voor het vrij zwemmen en banen zwemmen zowel meerbadenkaarten als abonnementen worden aangeboden. Veel zwembaden maken hierin een keuze, omdat te veel kortingsmogelijkheden tot een minder hoge omzet kunnen leiden. Datzelfde geldt voor te hoge kortingspercentages. In dat kader kan de 50-badenkaart worden vermeld, die 29% korting per bezoek geeft;
- de baten uit de verhuur aan verenigingen/groepen zijn hoog. Dat komt vooral doordat de betreffende huurders tijdens een substantieel deel van de uren zwemlessen geven en daarvoor geldt een commercieel tarief;
- de horecaomzet kan lastig worden beoordeeld, omdat de horecavoorziening in 2017 slechts een deel van het jaar door de exploitant werd geëxploiteerd. Wel lijkt de omzet die in de periode september tot en met december 2017 is gerealiseerd reëel en passend zijn;
- de omzet van de golfbaan is sinds 2015 licht gestegen. Dat komt vooral door de toename van de abonnementenverkoop.

2.4.2 Lasten

- De gemiddelde personeelskosten per fte zijn met ruim € 46.000,- wat hoger dan gebruikelijk voor zwembaden, want bij een private cao wordt van circa € 42.000,- uitgegaan. Hier staat tegenover dat de personele inzet in het zwembad in orde is in relatie tot het aantal bezoeken. Weliswaar is het gemiddelde bezoek per fte met circa 11.100 wat lager dan het landelijke cijfer van 12.000, maar hierbij moet worden bedacht dat de bezetting van het zwembad (het bezoek per vierkante meter zwemwater) laag is, terwijl er ook op rustigere uren voldoende toezicht moet zijn. Ook is ervoor gekozen om geen sleutelverhuur toe te passen, maken de medewerkers zelf schoon en is de horeca inmiddels in eigen beheer. In sommige andere baden wordt wel sleutelverhuur toegepast, maakt een extern bedrijf de accommodatie schoon en is de horeca verpacht. De exploitant hoeft dan minder personeel in te zetten, maar maakt dan wel externe kosten. Een roosteranalyse kan duidelijk maken in hoeverre de personele inzet verder kan worden geoptimaliseerd;
- het gasverbruik en het elektraverbruik van het zwembad zijn duidelijk lager dan in zwembaden met een vergelijkbaar zwemwateroppervlak en een vergelijkbaar bezoek. Dat heeft naar alle waarschijnlijkheid vooral met de aanwezigheid van de circa 200 zonnepanelen te maken. Het waterverbruik van het zwembad is niet opvallend hoog of laag;
- de diverse andere kostenposten zijn niet opvallend hoog of laag ten opzichte van vergelijkbare zwembaden. Een uitzondering zijn de kosten voor de dienstverlening van Sportfondsen Nederland. Die zijn namelijk tamelijk hoog, zeker als wordt bedacht dat de totale kosten voor deze dienstverlening over meerdere accommodaties kunnen worden gespreid.

⁵ De cijfers over 2017 betreffen de conceptcijfers, omdat de definitieve cijfers ten tijde van het schrijven van deze rapportage nog niet beschikbaar waren.

2.4.3 Resultaat en bijdrage

In 2017 bedroeg het exploitatietekort van het zwembad circa € 665.000,-, terwijl de golfbaan een exploitatieoverschot van circa € 3.000,- had. Dat laatste is ook wenselijk, aangezien de exploitatiebijdrage van de gemeente niet voor een commerciële activiteit als golf is bedoeld. Wanneer de huur die de exploitant aan de gemeente betaalt buiten beschouwing wordt gelaten, bedroeg het tekort van het zwembad circa € 160.000,- en het overschot van de golfbaan circa € 9.000,-. Voor het zwembad komt dat neer op gemiddeld € 1,16 per bezoeker.

De exploitant ontvangt de exploitatiebijdrage overigens niet aan de hand van een vooraf overeengekomen bedrag, maar op basis van het werkelijke tekort. Er is dus sprake van een open-einde exploitatie. In de meeste zwembaden die door een externe partij worden geëxploiteerd is inmiddels sprake van een gesloten-einde exploitatie, waarbij eventuele verliezen dan wel winsten voor rekening van de exploitant zijn. In het geval van Het Wedde ligt het risico echter niet bij de exploitant.

Het exploitatietekort zegt op zichzelf nog weinig over de efficiëntie van de exploitatie. Daarvoor wordt veelal het dekkingspercentage gebruikt. Dit is de verhouding tussen de totale baten en de totale lasten, waarbij de lasten van de huur die de exploitant aan de eigenaar betaalt buiten beschouwing dienen te worden gelaten. Voor zwembaden geldt een ondergrens van 80% om van een efficiënte exploitatie te kunnen spreken, terwijl slechts enkele zwembaden boven de 100% uitkomen. In 2017 was het dekkingspercentage 84% voor het zwembad, inclusief de horeca. Dat betekent dat de exploitatie efficiënt is, maar ook dat er vermoedelijk nog verbeteringen mogelijk zijn. Die verbeteringen leiden echter niet tot een sluitende exploitatie voor de exploitant. Een gemeentelijke financiële bijdrage zal nodig blijven.

2.5 Conclusies

De analyse in dit hoofdstuk leidt tot de volgende conclusies:

- het verzorgingsgebied van het zwembad bestaat primair uit de gemeente Voorschoten en secundair uit een deel van de gemeente Leiden;
- het zwembad vervult een duidelijke maatschappelijke functie en ontvangt jaarlijks bovengemiddeld veel bezoek. Dat de bezetting van het zwembad – het bezoek per vierkante meter zwemwateroppervlak – desondanks laag is, komt doordat het zwemwateraanbod aan de ruime kant is voor het aantal inwoners van het verzorgingsgebied. Verkleining van het bad is echter geen reële optie;
- de exploitatie van het zwembad en van de complete accommodatie is efficiënt, maar er lijkt nog enige verbetering mogelijk te zijn. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de tarievenstructuur en de kosten van de dienstverlening door Sportfondsen Nederland. Daarnaast zijn de gemiddelde personeelslasten per fte hoog, maar dat is een ‘erfenis’ uit het verleden en niet iets dat op korte termijn kan worden veranderd;
- de mogelijke verbeteringen in de exploitatie leiden niet tot een sluitende exploitatie voor de exploitant. Een gemeentelijke financiële bijdrage zal nodig blijven.

3.1 Prognose zwembehoefte

De behoefte aan zwemwater is geen statisch gegeven. Onder invloed van onder meer demografische ontwikkelingen en trends op het gebied van zwembaden verandert de vraag door de tijd heen. Vandaar dat op basis daarvan voor een periode van 20 jaar een prognose van de zwembehoefte in Voorschoten wordt gemaakt.

3.1.1 Demografische ontwikkeling

De volgende tabel toont de demografische prognose van de gemeente Voorschoten, waarin ook het huidige aantal inwoners is weergegeven. Daaruit blijkt dat het aantal inwoners op korte termijn toeneemt, vervolgens ongeveer gelijk blijft en daarna weer ligt verder stijgt. De veranderingen in de onderscheiden leeftijdsgroepen zijn echter net zo belangrijk als de ontwikkeling van het totale aantal inwoners. Het aantal inwoners tot 20 jaar daalt eerst, maar neemt na verloop van tijd weer toe. Het aantal 20- tot 65-jarigen neemt daarentegen na 2020 duidelijk af, terwijl het aantal 65-plussers duidelijk groeit. Deze demografische veranderingen hebben invloed op de behoefte aan zwemactiviteiten en dus zwemwater. Er is sprake van een beperkte negatieve invloed op de behoefte aan doelgroepactiviteiten voor inwoners tot 65 jaar en verenigingszwemmen en van een beperkte positieve invloed op de behoefte aan banen zwemmen, doelgroepenactiviteiten voor senioren en – op langere termijn – op de behoefte aan vrij zwemmen en les zwemmen.

jaar	2018	2020	2025	2030	2035	2040
totaal	25.453	25.900	25.800	25.800	26.000	26.300
0 tot 20 jaar	6.052	5.900	5.700	5.700	5.900	6.300
20 tot 65 jaar	13.556	14.100	13.700	13.200	12.700	12.500
65 jaar of ouder	5.845	5.900	6.400	6.900	7.400	7.500

tabel 3.1: demografische prognose gemeente Voorschoten (bron: Centraal Bureau voor de Statistiek)

3.1.2 Zwembadtrends

Maatschappij en sport

- De aandacht voor gezond leven en bewegen blijft toenemen. Dat betekent een positieve stimulans voor sportbeoefening in het algemeen. Vooral 55-plussers blijken aanzienlijk vaker deel te nemen aan sportieve activiteiten dan in het verleden. Gezien de demografische prognose biedt dat kansen voor de sportaccommodaties in de gemeente Voorschoten;
- sport is al lang niet meer uitsluitend een doel op zich, maar ook een middel voor gemeenten en sporters om bepaalde andere doelen te bereiken, die onder andere te maken hebben met fysieke en mentale gezondheid, sociale cohesie, participatie en veiligheid. Ook in de gemeente Voorschoten is dat het geval;
- ontwikkelingen als individualisering, toenemende diversiteit en mobiliteit, de 24-uurseconomie en nieuwe vormen van communicatie zorgen ervoor dat maatschappelijke verbanden in buurten en wijken 'lossier' en buurt-/wijkoverstijgend worden. Dat betekent dat sport- en andere activiteiten steeds meer in ongeorganiseerd verband en lang niet altijd binnen de 'eigen' wijk plaatsvinden. Steeds vaker wil men zelf tijd en tijdsduur van de sportactiviteit waaraan men deelneemt bepalen. Als zwembaden hierop weten in te spelen, biedt dat een kans voor ze. Een activiteit als banen zwemmen is een voorbeeld van zwemmen in ongeorganiseerd verband;

- ondanks – of wellicht dankzij – de individualisering en soortgelijke ontwikkelingen is er nog steeds ook behoefte aan ontmoeting en sociale verbondenheid, het liefst dicht bij huis. Sportaccommodaties spelen hier soms op in door een plek te zijn waar men niet alleen kan sporten, maar tevens anderen ontmoeten. Dat is in Het Wedde ook het geval;
- onder invloed van verdrinkingsgevallen en ongelukken in zwembaden en recreatiegebieden blijft de discussie over veiligheid actueel. Mede hierom is voor zwembaden het Keurmerk Veilig en Schoon opgesteld. Het Wedde heeft het Keurmerk behaald;
- de toegenomen taken van gemeenten op het gebied van het sociaal domein bieden kansen voor zwembaden. Zo kan de dagbesteding van senioren bijvoorbeeld in het zwembad plaatsvinden, of kunnen subsidiegelden voor combinatiefunctionarissen of buurtsportcoaches worden gebruikt.

Zwemactiviteiten

- In de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw is door menig gemeente fors geïnvesteerd in recreatieve zwembaden en combibaden. In het afgelopen decennium heeft echter een verschuiving van recreatief zwemmen naar begeleide activiteiten plaatsgevonden. Daarnaast hebben demografische ontwikkelingen, gewinning aan recreatieve zwemvoorzieningen en uitbreiding van andersoortige recreatieve voorzieningen een rol gespeeld;
- aquasporten, seniorenactiviteiten en therapeutische doelgroepactiviteiten zijn in de afgelopen jaren in Nederland populair geweest en zullen dat in de komende jaren ook blijven. Kritische succesfactoren voor een aantrekkelijk aanbod zijn in algemene zin: een hoge kwaliteit van de instructeurs, een goede hygiëne en dat de activiteiten niet alleen een sportieve, maar ook een sociale functie hebben;
- les zwemmen blijft een kerntaak van zwembaden, maar ook aan deze activiteit stellen bezoekers steeds hogere eisen. Dat betreft vooral de kwaliteit van de zweminstructeurs en de communicatie over de vorderingen van het kind. Daarnaast is het les zwemmen van oudsher sterk aanbodgericht. Er zijn echter steeds meer zwembaden, die meer vraaggericht werken. Dat betekent dat ze in het weekend ook lessen aanbieden en/of snelcursussen organiseren. Het Wedde organiseert snelcursussen, maar biedt in het weekend niet zelf zwemlessen aan. Wel huurt een zwemschool dan het zwembad ten behoeve van zwemlessen. Er worden dan dus wel zwemlessen aangeboden, maar niet door Het Wedde zelf;
- zwemverenigingen hebben over het algemeen met sterk afnemende ledenaantallen te kampen. Dit heeft op diverse plaatsen in het land tot fusies en een afname van het verenigingsbezoek aan zwembaden geleid. Daarbij moet worden opgemerkt, dat er wat dit betreft grote verschillen tussen individuele verenigingen bestaan. Voor wat betreft Het Wedde is het aantal verhuurde uren aan verenigingen/groepen in de afgelopen jaren duidelijk afgenomen. Dat wordt echter ook voor een deel veroorzaakt door een sterke daling van de verhuur aan ROC Leiden;
- mede onder invloed van de bezuinigingen is het schoolzwemmen in veel gemeenten in de afgelopen jaren beperkt of afgeschaft. Naast gemeentelijke bezuinigingen spelen de reistijd en vervoerskosten daarbij vaak een rol. In Voorschoten is geen sprake van schoolzwemmen.

3.1.3 Prognose

Op basis van de diverse trends en ontwikkelingen en uitgaande van het huidige zwembezoek van Het Wedde is de toekomstige zwembehoefte geraamd. Uit de volgende tabel blijkt, dat de totale zwembehoefte in eerste instantie zal dalen, maar op langere termijn weer zal toenemen tot ongeveer het huidige niveau. Daarbij verschuift de verdeling van het bezoek over de verschillende zwemactiviteiten enigszins. Mogelijk leidt duidelijkheid over het voortbestaan van het zwembad tot extra bezoek. Veiligheidshalve is daar in de prognose nog geen rekening mee gehouden.

	2017	2030	2040
recreatief zwemmen	55.236	56.000	57.000
doelgroepen	15.569	16.000	17.000
les zwemmen	22.639	21.000	23.000
verenigingen/groepen	41.367	39.000	38.000
overige scholen	2.125	2.000	2.000
solarium/zonnebanken	132	100	100
totaal	137.068	134.100	137.100

tabel 3.2: prognose zwembehoefte Voorschoten

3.2 Vraag en aanbod in omgeving

3.2.1 Huidige situatie

Naast de ontwikkelingen in de behoefte in de gemeente Voorschoten is het interessant om de huidige vraag en het huidige aanbod in de omgeving te bekijken. Tevens is de bezetting – het gemiddelde aantal bezoeken per vierkante meter zwemwater – van de omliggende baden van belang met het oog op het nul-scenario (zie hoofdstuk 4). Gezien het karakter van Het Wedde wordt hier alleen op het overdekte zwemwater ingegaan.

Bijlage 2 bevat een overzicht van het overdekte zwemaanbod in de diverse gemeenten in de omgeving, alsmede van het bezoek van de betreffende zwembaden. Daaruit blijkt dat het overdekte zwemaanbod in relatie tot het aantal inwoners van de gemeente Voorschoten vergelijkbaar is met dat van de gemeenten Leiderdorp, Oegstgeest en Wassenaar.⁶ De gemeenten Leiden en Leidschendam-Voorburg bieden duidelijk relatief minder zwemwater voor hun inwoners, maar dat is conform het landelijke beeld in grotere gemeenten.

Hierbij dient meteen een nuance te worden gemaakt. In dichtbevolkte gebieden laten zwembadbezoekers zich niet door gemeentegrenzen leiden. Dat geldt zeker op het moment dat de bebouwing van de ene gemeente naadloos overgaat op die van de andere gemeente, zoals dat bij Leiden, Leiderdorp en Oegstgeest het geval is. Voor Leidschendam-Voorburg en Den Haag geldt hetzelfde. De cijfers dienen dus met enige voorzichtigheid te worden beschouwd, maar geven wel een beeld.

Helaas zijn drie zwembaden (De Does, De Fluit en Forum Kwadraat) niet bereid gebleken om hun bezoekcijfers openbaar te maken. Voor die baden kan dus niet de bezetting worden berekend. Wel hebben de betreffende zwembaden aangegeven in hoeverre er bij de verschillende zwemactiviteiten ruimte voor extra bezoek is, zonder dat zij daarbij concrete cijfers hebben genoemd.

Zoals de bezetting van de Leidse zwembaden al doet vermoeden, kan daar nog enig extra bezoek worden opgevangen. Daarbij gaat het vooral om het recreatief zwemmen en de doelgroepactiviteiten. Bij de zwemlessen en op de gebruikelijke verenigingsuren is niet of nauwelijks ruimte voor extra bezoek. In Poelmeer (Oegstgeest) is dat wel het geval. Dat bad heeft een lage bezetting en kan bij alle activiteiten nog extra bezoekers ontvangen. Dat geldt het meest voor de zwemlessen.

⁶ Hierbij is het Tikibad buiten beschouwing gelaten, omdat dit niet als een regulier, maatschappelijk zwembad kan worden beschouwd. Het is immers een puur recreatieve voorziening met een landelijke functie en biedt geen ruimte voor zwemlessen, doelgroepactiviteiten en verenigingszwemmen.

In De Does (Leiderdorp) is voor alle soorten zwemactiviteiten ruimte voor extra bezoek en in Forum Kwadraat (Voorburg) geldt dat alleen voor het recreatief zwemmen en de doelgroepactiviteiten. De Fluit (Leidschendam) en het Sterrenbad (Wassenaar) kunnen nog extra recreatieve zwemmers onderdak bieden en in beperkte mate geldt dat ook voor bezoekers van doelgroepactiviteiten en les zwemmers. Hierbij moet wel worden aangetekend, dat Forum Kwadraat en De Fluit niet over een recreatiebad beschikken. Dat betekent dat bezoekers van het vrij zwemmen minder interesse in die baden zullen hebben.

3.2.2 Nieuwbouw Leiden

De situatie in Leiden gaat over enkele jaren veranderen. De gemeente is namelijk voornemens om naast het bestaande buitenbad De Vliet een nieuw binnenbad van 25 x 35 meter te bouwen, zodat er een combibad ontstaat. Zodra het nieuwe bad gereed is, wordt het bestaande Vijf Meibad gesloten. Het nieuwe bad wordt op zijn vroegst begin 2021 geopend. Hoewel het overdekte zwemwateraanbod in Leiden hiermee met circa 400 m² toeneemt, heeft dit naar verwachting weinig effect op het bezoek van Het Wedde. De locatie van De Vliet ligt immers even dichtbij als het huidige Vijf Meibad en er blijft sprake van een op sport en instructie gericht zwembad. Wel biedt het enige extra ruimte voor de 'opvang' van zwemmers uit Voorschoten, indien Het Wedde wordt gesloten. Gezien het karakter van het bad gaat het daarbij vooral om verenigingen, les zwemmers en banen zwemmers. Hierbij moet wel worden vermeld, dat de beschikbare ruimte naar verwachting beperkt zal zijn. Het huidige gebruik van het Vijf Meibad wordt namelijk grotendeels naar het nieuwe bad 'overgezet', zodat er weinig ruimte voor nieuwe zwemmers uit Voorschoten overblijft.

In plaats van een bedreiging kan de vervangende nieuwbouw in Leiden ook een kans voor Het Wedde zijn. Het nieuwe bad zal immers slechts uit één bassin bestaan, waarbij de nadruk op sport en instructie ligt. Dat impliceert dat de watertemperatuur niet al te hoog is. Daarmee is het bad minder geschikt voor activiteiten waarvoor warmer water wordt verlangd, zoals ouder- en kindzwemmen, activiteiten voor senioren en therapeutische activiteiten. Het is de moeite waard om te verkennen of Het Wedde in dit verband een rol kan spelen.

Voor zover bekend zijn er in de omgeving verder geen concrete plannen voor nieuwbouw of sluiting van zwembaden.

3.3 Conclusies

De analyse in dit hoofdstuk leidt tot de volgende conclusies:

- op basis van diverse trends en ontwikkelingen, alsmede het huidige bezoek van Het Wedde, is de verwachting dat de zwembehoefte in de komende jaren vrij stabiel zal blijven. Wel verschuift de verdeling van het bezoek over de verschillende zwemactiviteiten enigszins;
- het zwemwateraanbod in de gemeente Voorschoten is, gerelateerd aan het aantal inwoners, vergelijkbaar met dat van de gemeenten Leiderdorp, Oegstgeest en Wassenaar. Zoals gebruikelijk voor grotere gemeenten bieden Leiden en Leidschendam-Voorburg relatief minder zwemwater voor hun inwoners;
- in de omliggende baden is momenteel vooral nog ruimte voor extra bezoekers van recreatief zwemmen en doelgroepactiviteiten aanwezig. In beperktere mate is er ruimte voor les zwemmers en in zeer beperkte mate ook voor verenigingen beschikbaar;
- over enkele jaren wordt het zwemaanbod in Leiden uitgebreid. Daardoor ontstaat slechts beperkt extra ruimte voor vooral verenigingen, les zwemmers en banen zwemmers uit Voorschoten.

4.1 Maatschappelijke consequenties

4.1.1 Alternatieven

Sluiting van Het Wedde heeft maatschappelijke gevolgen. De bezoekers kunnen immers niet langer in het zwembad terecht en moeten uitwijken naar zwembaden in de omgeving. In paragraaf 2.2 bleek, dat er in de omgeving van Voorschoten flink wat zwembaden zijn gelegen. Daaronder zijn flink wat baden met een voorzieningenaanbod, dat vergelijkbaar is met dat van Het Wedde. Zoals in paragraaf 3.2 duidelijk is geworden, is er in verschillende baden in de omgeving ruimte om extra bezoek op te vangen. Hoewel daarbij geen exacte aantallen zijn genoemd, is het op basis van de ontvangen informatie reëel om te veronderstellen dat het recreatieve bezoek van Het Wedde (vrijwel) volledig in die baden kan worden ondergebracht. Daarbij gaat het zowel om het vrij zwemmen als om het banen zwemmen. Datzelfde geldt in mindere mate voor het bezoek van de doelgroepactiviteiten. Bij de zwemlessen en vooral bij het verenigingszwemmen ontstaan duidelijk knelpunten. Daarvan kan namelijk slechts een gedeelte van het bezoek in de andere baden een plek vinden. De nieuwbouw van het zwembad in Leiden zal daar slechts beperkt verandering in brengen.

4.1.2 Vraaguitval

Het feit dat er in de omgeving ruimte bestaat om een deel van het bezoek van Het Wedde onderdak te bieden, betekent nog niet dat alle bezoekers ook daadwerkelijk naar die andere baden zullen overstappen. Niet iedereen is immers bereid en/of in staat om dat te doen. Daarbij spelen onder meer de afstand, bereikbaarheid, sociale veiligheid, verkeersveiligheid en de vertrouwdheid met Het Wedde een rol. Daarnaast is de verblijfsduur van belang: voor een doelgroepactiviteit van 45 minuten is men over het algemeen bijvoorbeeld minder bereid om verder te reizen dan voor drie uur vrij zwemmen.

Op basis van de beschikbare informatie, alsmede de kennis en ervaring van Drijver en Partners, kan een indicatie worden gegeven van de mate waarin bezoekers van Het Wedde bij sluiting van dat bad besluiten om te stoppen met zwemmen. Er mag vooral vraaguitval worden verwacht bij:

- banen zwemmen, vooral onder de meer op gezelligheid gerichte en minder mobiele bezoekers;
- doelgroepactiviteiten, vooral bij de seniorenactiviteiten en bij de activiteiten voor ouders en hun jonge kinderen;
- les zwemmen, hoewel hierbij moet worden opgemerkt dat veel ouders het erg belangrijk vinden dat hun kind leert zwemmen. Daarom gaan veel van hen naar verwachting toch zoeken naar alternatieven, ook als die verder weg zijn gelegen. Voor sociaaleconomisch zwakkere inwoners kan dit echter een knelpunt vormen;
- verenigingen: het verplaatsen van de uren van de verenigingen naar meerdere baden buiten Voorschoten – voor zover daar ruimte bestaat – is nadelig voor de verenigingssfeer. Ook als het wel zou lukken om alle uren naar een bad te verplaatsen, is eigenlijk geen sprake meer van een *Voorschotense* vereniging. Een deel van de leden wordt vermoedelijk lid van een vereniging in een andere gemeente en een deel zal stoppen met zwemmen. Sommige verenigingen bieden vooral zwemlessen aan. Daarvoor geldt hetzelfde als voor de zwemlessen die door Het Wedde worden aangeboden;
- overige huurders: voor veel andere huurders (onder andere zorginstellingen en scholen) is het om praktische redenen lastig om naar baden buiten Voorschoten over te stappen.

Kortom: sluiting van Het Wedde leidt tot een substantiële vraaguitval bij alle zwemactiviteiten, behoudens het vrij zwemmen. Dit heeft gevolgen voor onder meer sport- en recreatiemogelijkheden voor en de zwemvaardigheid van de inwoners, maar bijvoorbeeld ook voor het bestaansrecht van de verenigingen.

4.2 Financiële consequenties

Sluiting van Het Wedde heeft naast maatschappelijke ook financiële gevolgen. De volgende tabel toont de gemeentelijke kosten met betrekking tot Het Wedde in de afgelopen jaren. Wanneer het bad wordt gesloten, vervallen veel van die kosten:

- overige inkomensoverdrachten: dit betreft de netto exploitatiebijdrage van de gemeente voor de exploitant. De werkelijke bijdrage is circa € 500.000,- hoger, maar omdat de exploitant hetzelfde bedrag aan huur aan de gemeente betaalt, is alleen de bijdrage na deze 'vestzak/broekzak' verrekening weergegeven. Bij sluiting van het bad vervallen deze kosten;
- groot onderhoud / dotatie voorziening: deze kosten komen bij sluiting volledig te vervallen. In de periode tussen het besluit en de daadwerkelijke sluiting kunnen deze kosten ook al substantieel worden verlaagd, doordat er dan alleen nog calamiteitenonderhoud nodig is;
- afschrijving en rente: op het moment dat het zwembad wordt gesloten, is dat nog niet volledig afgeschreven. Per 31 december 2018 bedraagt de boekwaarde bijvoorbeeld nog € 1.785.218,- en dat bedrag zal moeten worden afgeschreven;
- materiële lasten/belastingen en verzekeringen: bij sluiting komen deze kosten te vervallen;
- subsidies uitvoeringsbesluit: deze post bestaat uit meerdere 'delen'. Enerzijds gaat het om het verschil tussen de door de gemeente beschikbaar gestelde middelen voor het groot onderhoud en de daadwerkelijk door de exploitant gemaakte kosten. Op basis van de jaarlijkse verantwoording wordt vastgesteld in hoeverre er middelen niet zijn besteed en die vloeien vervolgens terug naar de gemeente. Anderzijds gaat het om een financiële taakstelling uit de exploitatieperiode van 2011 tot en met 2015 en het retourneren van het verschil tussen de exploitatiebijdrage en het daadwerkelijke exploitatietekort. Dat komt feitelijk neer op een verlaging van de netto exploitatiebijdrage. Uiteraard is van dit alles bij sluiting van Het Wedde geen sprake meer.

	2015	2016	2017
overige inkomensoverdrachten	191.644	197.094	199.539
groot onderhoud / dotatie voorziening	285.298	223.614	246.704
afschrijving	236.052	249.035	294.166
rente	143.129	130.146	23.736
materiële lasten/belastingen	11.480	9.697	8.877
verzekeringen	0	0	1.538
subsidies uitvoeringsbesluit	0	-129.477	-152.076
totaal	867.603	680.109	622.484

tabel 4.1: gemeentelijke kosten Het Wedde

Naast de kosten die al dan niet vervallen, brengt sluiting van het bad met zich mee dat er voor het personeel ontslag moet worden aangevraagd. De kosten van de bijbehorende transitievergoedingen kunnen in dit stadium niet in kaart worden gebracht, maar zullen naar verwachting fors zijn. De mogelijkheden van herplaatsing van medewerkers in een soortgelijke functie in Voorschoten lijken beperkt te zijn.

Tevens zijn er aan de sloop van het zwembad kosten verbonden. Op basis van ervaringscijfers worden de kosten voorlopig op circa € 200.000,- geraamd.

Tot slot is het mogelijk dat de grond kan worden herontwikkeld. In dit stadium kunnen de bijbehorende opbrengsten niet worden geraamd. Bovendien moet rekening worden gehouden met het feit, dat de mogelijkheden duidelijk worden beperkt door de aanleg van de ondergrondse Rijnlandroute. Daarnaast zal het geldende bestemmingsplan moeten worden gewijzigd.

4.3 Conclusies

Dit hoofdstuk leidt tot de volgende conclusies:

- in de omgeving van Voorschoten zijn flink wat zwembaden aanwezig, die samen de capaciteit bieden om een deel van het huidige bezoek van Het Wedde te kunnen accommoderen. Het recreatieve bezoek kan (vrijwel) volledig worden ondergebracht en in mindere mate geldt dat ook voor het bezoek van de doelgroepactiviteiten. Bij de zwemlessen en vooral bij het verenigingszwemmen kan slechts een deel van het bezoek worden geacommodeerd;
- sluiting van Het Wedde zal leiden tot een substantiële vraaguitval bij het banen zwemmen, de doelgroepactiviteiten, het les zwemmen, het verenigingszwemmen en de overige huurders. Dat heeft gevolgen voor de gezondheid en zwemvaardigheid van de inwoners, alsmede voor het bestaansrecht van de verenigingen;
- sluiting van het zwembad zorgt ervoor dat alle gemeentelijke kosten komen te vervallen. Wel zal de resterende boekwaarde moeten worden afgeschreven. Daarnaast moet rekening worden gehouden met kosten voor de transitievergoedingen voor het ontslagen personeel, alsmede met sloopkosten;
- het is mogelijk dat de grond van Het Wedde kan worden herontwikkeld. Daarbij worden de mogelijkheden beperkt door de aanleg van de ondergrondse Rijnlandroute.

In de voorgaande hoofdstukken is duidelijk geworden dat het zwembad zonder meer bestaansrecht heeft en dat sluiting tot een substantiële vraaguitval bij diverse zwemactiviteiten leidt. Daarom worden in dit hoofdstuk verschillende mogelijkheden verkend, die aan het behoud van het zwembad kunnen bijdragen. Eerst wordt echter ingegaan op een situatie van ongewijzigd beleid. Met andere woorden: wat gebeurt er met de kosten, op het moment dat de exploitatie op de huidige wijze wordt voortgezet?

5.1 Ongewijzigd beleid

5.1.1 Gemeentelijke kosten

Een belangrijke component in de gemeentelijke kosten betreft de jaarlijkse dotatie aan de voorziening groot onderhoud. Uit het meerjaren onderhoudsplan 2018 – 2037 blijkt, dat de gemiddelde kosten gedurende die periode op circa € 207.000,- per jaar worden geraamd. Wanneer alleen de eerste 10 jaren in ogenschouw worden genomen, is dat circa € 236.000,- per jaar. Dat is circa € 10.000,- lager dan de dotatie in 2017 en heeft derhalve geen groot effect op de gemeentelijke kosten ten opzichte van vorig jaar. Wel zal er dan waarschijnlijk geen sprake meer zijn van een verschil tussen de door de gemeente beschikbaar gestelde middelen voor groot onderhoud en de daadwerkelijk door de exploitant gemaakte kosten. In 2017 ging het om een bedrag van circa € 117.000,-. Dit heeft dus wel een opwaarts effect op de gemeentelijke kosten.

In paragraaf 4.2 is aangegeven dat de boekwaarde van de accommodatie eind 2018 bijna € 1,8 miljoen bedraagt. Volgens informatie van de gemeente is het zwembad eind 2022 volledig afgeschreven. Vanaf dat moment vallen de kapitaallasten derhalve vrij. Ten opzichte van 2017 scheelt dat circa € 318.000,- per jaar. Dat is een grote besparing, die overigens niet voor de instandhouding van de accommodatie hoeft te worden aangewend. Die kosten zijn immers volledig in het meerjaren onderhoudsplan verwerkt.

In paragraaf 4.2 bleek dat de netto exploitatiebijdrage in 2017 circa € 200.000,- bedroeg. Dat is duidelijk hoger dan het exploitatietekort van het zwembad van circa € 160.000,- (ook exclusief huurkosten). Het verschil is aan de gemeente geretourneerd. Ook in de jaren daarvoor was sprake van een aanzienlijk verschil tussen de exploitatiebijdrage en het exploitatietekort. Gezien de hoogte van het tekort in de afgelopen jaren is het zeer aannemelijk, dat de huidige bijdrage ook in 2018 – en in de jaren daarna – flink hoger zal zijn dan het werkelijke tekort en er dus weer sprake zal zijn van een vergelijkbare terugbetaling aan de gemeente. Daarom verdient het aanbeveling om de exploitatiebijdrage te verlagen, zodat er een minder hoog bedrag hoeft te worden terugbetaald. Weliswaar maakt dat onderaan de streep voor de gemeente geen verschil. Het is geen bezuiniging. De in de gemeentebegroting opgenomen exploitatiebijdrage kan daardoor echter wel worden verlaagd.

5.1.2 Toch enkele wijzigingen

Op basis van de analyse in hoofdstuk 2 is een aantal potentiële verbeteringen in de exploitatie benoemd, dat betrekking heeft op de tarievenstructuur, de kosten van de dienstverlening door Sportfondsen Nederland en (op lange termijn) de personeelslasten. De twee eerst vermelde verbeteringen kunnen op middellange termijn tot een beperkte verlaging van het exploitatietekort leiden. Ter indicatie: hierbij gaat het om een bedrag van ongeveer € 25.000,- à € 30.000,-.

Tot slot verandert per 1 januari 2019 de wet- en regelgeving op fiscaal gebied. In de huidige situatie is de verhuur van sportaccommodaties vrijgesteld van btw. Volgens het 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 6% btw⁷ 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.

Per 1 januari wordt de btw-vrijstelling verruimd. De exploitatie en het beheer van sportaccommodaties worden vrijgesteld van btw. Dat heeft negatieve financiële consequenties voor exploitanten. Daarom worden er twee compensatieregelingen in het leven geroepen: een specifieke uitkering voor gemeenten (SPUK Sport) en een subsidieregeling voor verenigingen en stichtingen (BOSA). Gemeenten kunnen een beroep doen op de SPUK Sport⁸ voor de btw over investeringen, onderhoud en exploitatie, uiteraard voor zover er btw over wordt betaald. Bij stichtingen en verenigingen is de subsidie 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.⁹

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 en wellicht ook overheidsbedrijven aan de definitie voldeden en derhalve geen btw-nadeel gingen ondervinden. De zeer recent gepubliceerde wettekst van het Belastingplan 2019 lijkt die partijen echter niet als winst beogend aan te merken. Dat betekent dat de verruiming van de btw-vrijstelling voor alle exploitanten geldt en zij allen een btw-nadeel ondervinden. Hoe de compensatieregeling voor commerciële marktpartijen vorm en inhoud gaat krijgen is vooralsnog onbekend. Bovendien zijn er nog veel onzekerheden ten aanzien van de wijze waar het een en ander in de praktijk wordt uitgewerkt. Dat betekent dat er in deze rapportage niet met deze wijzigingen is gerekend. De gemeente dient de ontwikkelingen op dit punt goed te volgen.

5.2 Beheervormen

5.2.1 Landelijk beeld

Op dit moment wordt Het Wedde geëxploiteerd door Sportfondsen Voorschoten B.V., een lokale B.V. van een landelijke marktpartij. Er kan uiteraard ook voor een ander ‘type’ exploitant worden gekozen. Dan gaat het over beheervormen. De beheervorm omvat de juridische structuur van een organisatie. In Nederland bestaat een grote variëteit aan vormen voor het beheer en de exploitatie van vastgoed dat gemeentelijk eigendom is. Voor de exploitatie van maatschappelijke sportvoorzieningen zijn voornamelijk de volgende vormen gangbaar:

1. gemeentelijk beheer;
2. interne verzelfstandiging (publiekrechtelijk);
3. externe verzelfstandiging in de vorm van een stichting, BV of NV (privaatrechtelijk);
4. privatisering/uitbesteding aan een landelijke of lokale (commerciële) marktpartij.

⁷ Per 1 januari 2019 is dit 9%.

⁸ Er is een totaalbudget van € 152 miljoen per jaar. Indien dat wordt overschreden, ontvangen alle inschrijvers naar rato een lagere compensatie.

⁹ Er is een totaalbudget van € 87 miljoen per jaar. Hiervoor geldt: ‘wie het eerst komt, het eerst maalt’. Is het budget op en doet een exploitant een aanvraag, dan ontvangt hij niets.

Daarnaast kan een gemeente voor volledige afstoting kiezen, waarbij zij niet alleen de exploitatie maar ook het eigendom van de accommodaties overdraagt, geen enkele invloed op en bemoeienis met de exploitatie meer heeft en de maatschappelijke functies dus geheel aan het private initiatief overlaat. Veel gemeenten vinden dat onwenselijk en het is ook onverstandig. Naast het verlies van enige zeggenschap betekent het namelijk niet, dat alle risico's daarmee ook niet meer bij de gemeente liggen. Ervaringen in andere gemeenten laten zien dat de zwembadbezoekers toch naar het gemeentehuis trekken, op het moment dat een zwembad in privaat eigendom haar deuren dreigt te moeten sluiten. Om deze redenen wordt deze beheervorm verder buiten beschouwing gelaten.

Bijlage 3 bevat een omschrijving van de beheervormen en in bijlage 4 worden zij aan de hand van enkele kenmerken met elkaar vergeleken.¹⁰ Op basis daarvan kunnen de verschillen tussen de beheervormen als volgt worden samengevat:

- gemeentelijk beheer zorgt voor maximale gemeentelijke invloed op de bedrijfsvoering en waarborging van de maatschappelijke functies. Ook loopt een gemeente nauwelijks risico's wat betreft de continuïteit. Daarentegen doet deze beheervorm het minder goed qua financieel rendement, kennis en expertise, organisatorische consequenties, personele aspecten, financiële risico's en aansprakelijkheid dan sommige andere beheervormen;
- interne verzelfstandiging is grotendeels vergelijkbaar met gemeentelijk beheer, zij het dat er van een wat scherpere exploitatie sprake kan zijn;
- externe verzelfstandiging scoort relatief stabiel op alle aspecten en biedt daarmee meer dan de andere beheervormen de mogelijkheid van een evenwicht tussen maatschappelijk en financieel rendement. Ook heeft de gemeente hierbij niet alleen via het contract invloed op de exploitatie;
- privatisering aan een landelijke marktpartij zorgt voor meer mogelijkheden voor een hoger financieel rendement dan de andere beheervormen. Ook qua kennis en expertise, organisatorische consequenties en personele aspecten doet deze beheervorm het beter. Daarentegen is de waarborging van de maatschappelijke functies lastiger dan bij gemeentelijk beheer, interne verzelfstandiging en externe verzelfstandiging, doordat de gemeente minder directe invloed op de bedrijfsvoering kan uitoefenen en het winst oogmerk 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 beheervorm echter op veel punten redelijk vergelijkbaar met privatisering aan een landelijke marktpartij.

Het is belangrijk om te benadrukken, dat een beheervorm op zichzelf niet tot een goede of slechte exploitatie leidt. De beheervorm bepaalt namelijk 'slechts' de context waarbinnen en omstandigheden waaronder sportaccommodaties worden geëxploiteerd. Zo bieden externe verzelfstandiging en privatisering bijvoorbeeld gunstigere condities voor een goed financieel rendement dan gemeentelijk beheer en interne verzelfstandiging. In hoeverre die gunstigere omstandigheden in de praktijk daadwerkelijk worden benut, is echter sterk afhankelijk van de kwaliteit van het lokale management en bestuur. Ook de door de gemeentelijke opdrachtgever 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 zijn en van exploitaties door marktpartijen waarbij het maatschappelijk rendement goed tot zijn recht komt.

¹⁰ Omdat er belangrijke verschillen bestaan tussen een landelijke marktpartij en een lokale ondernemer bestaan, worden beide vormen apart in de vergelijking opgenomen.

Het voorgaande laat onverlet dat de gekozen beheervorm sterk richting geeft aan de context waarbinnen wordt geëxploiteerd. De keuze voor een bepaalde beheervorm van een specifieke gemeente kan daar echter niet uitsluitend op worden gebaseerd. Die is namelijk ook afhankelijk van wat die gemeente belangrijk vindt en welke uitgangspunten en randvoorwaarden ze aan de exploitatie stelt. Een keuze voor een bepaalde beheervorm is dus niet een kwestie van simpelweg alle plussen en minnen optellen en het resultaat onderaan de streep vergelijken. Hecht een gemeente veel waarde aan een sterke invloed op de dagelijkse gang van zaken in het zwembad, dan leidt dat bijvoorbeeld tot een andere keuze dan wanneer het financieel rendement van primair belang wordt geacht.

5.2.2 Voorschoten

Los van de wat de gemeente Voorschoten belangrijk vindt met betrekking tot het type exploitant voor het zwembad – en eventueel ook de andere sportaccommodaties die momenteel door Sportfondsen Voorschoten B.V. worden geëxploiteerd – kan per beheervorm op de mogelijkheden voor het zwembad en de financiële consequenties worden ingegaan.

Indien het zwembad voortaan door de gemeente – al dan niet in intern verzelfstandigde vorm – wordt geëxploiteerd, zorgt dat voor een verhoging van de kosten van de exploitatie en daarmee de benodigde gemeentelijke financiële bijdrage. Dat komt vooral doordat de medewerkers in dat geval de ambtelijke status krijgen en de bijbehorende personeelskosten duidelijk hoger zijn dan in de huidige private cao. Daarnaast acht de gemeente Voorschoten het niet haar kerntaak om het zwembad te exploiteren. Samen maakt dat gemeentelijk beheer en interne verzelfstandiging tot minder passende beheervormen voor de exploitatie van het zwembad.

Bij externe verzelfstandiging blijven de medewerkers in een private cao. Vermoedelijk kunnen de kosten voor dienstverlening worden verlaagd ten opzichte van de bestaande situatie, maar ook een stichting of gemeentelijk sportbedrijf zal bepaalde functies met betrekking tot administratie, marketing en dergelijke moeten invullen, dan wel extern moeten inkopen.

Externe verzelfstandiging kan worden vormgegeven door een gemeentelijk sportbedrijf of een stichting op te richten. In theorie is het mogelijk om – middels een stichting – de verenigingen het zwembad te laten exploiteren. In dit geval is dat geen reële optie. De verenigingen hebben namelijk niet die ambitie en bovendien ook niet het benodigde kader om voor langere termijn als exploitant op te treden. Datzelfde geldt ten aanzien van de beschikbaarheid van vrijwilligers. Nog los van kwesties rond aansprakelijkheid en kwaliteit is het praktisch onmogelijk om een overdekt zwembad als Het Wedde volledig door vrijwilligers te laten exploiteren. Alleen de allergrootste verenigingen in het land zijn mogelijk in staat om een zwembadexploitatie ter hand te nemen, zo geeft ook de KNZB aan. Ook een gedeeltelijke exploitatie is niet aan te bevelen. Wel kan worden gezien in hoeverre tijdens verenigingsuren met sleutelverhuur kan worden gewerkt.

Exploitatie door een private marktpartij betekent voortzetting van de bestaande situatie, waarbij uiteraard ook voor een risicodragende exploitatie met bijbehorende aanbesteding kan worden gekozen. Deze beheervorm biedt gunstige condities voor een goed financieel rendement. Naast landelijke marktpartijen kunnen lokale ondernemers zwembaden exploiteren. Los van het risico van de persoonsafhankelijkheid waarvan vaak bij exploitatie door een lokale ondernemer sprake is, is er momenteel geen lokale exploitant van sportaccommodaties in Voorschoten aanwezig.

Kortom: gezien de huidige situatie en de mogelijkheden in Voorschoten ligt een keuze voor externe verzelfstandiging of privatisering aan een (landelijke) marktpartij voor de hand. Tussen beide beheervormen bestaat geen groot verschil wat betreft de benodigde gemeentelijke exploitatiebijdrage. Een andere beheervorm dan de huidige leidt ook niet tot een kostenverlaging. De eerder vermelde mogelijke verbeteringen in de exploitatie kunnen zowel bij privatisering als bij externe verzelfstandiging worden gerealiseerd. Wellicht dat bij aanbesteding van een risicodragende exploitatie nog een klein exploitatievoordeel kan worden gerealiseerd. Meer moet daar echter niet van worden verwacht, omdat er al sprake is van een efficiënte exploitatie. Weliswaar zijn er voorbeelden van aanbestedingen van zwembadexploitaties, waarbij flinke financiële voordelen voor de betreffende gemeenten zijn gerealiseerd. Daarbij ging het echter veelal om zwembaden die tot dat moment niet efficiënt werden geëxploiteerd, of om aanbestedingen waarbij de winnende partij een aanbidding deed die ver onder de reële prijs lag. In het laatste geval bestaat een groot risico op een faillissement van de exploitant, waardoor het probleem weer bij de gemeente terugkomt. Dit is onder andere in de gemeenten Woudrichem en Zuidplas gebeurd.

5.2.3 Private initiatieven

In gemeenten waar over de toekomst van een zwembad wordt nagedacht, zijn er soms private partijen met plannen voor de bouw van een zwembad. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om een vakantiepark, een hotel, of een wellnesscentrum. De vraag is of dit voor Voorschoten kansen biedt, indien een dergelijke partij aanwezig is.

Allereerst dient men zich goed te realiseren, dat het in dit soort gevallen zelden om de bouw van een volledig, maatschappelijk zwembad gaat. Veeleer realiseren dit soort private partijen kleinschalige zwembaden, die niet voor alle zwemactiviteiten geschikt zijn. In veel gevallen mogen de 'eigen' gasten daar gratis gebruik van maken en worden er verder – veelal door zwemscholen – nog enkele profitabele activiteiten als zwemlessen verzorgd. Dat heeft weinig met een openbaar, maatschappelijk zwembad van doen, zoals Het Wedde dat wel is. Private partijen zijn niet bereid om voor eigen rekening en risico een dergelijk maatschappelijk zwembad te bouwen. Nog los van de investering kost een zwembad met maatschappelijke openingstijden en maatschappelijke tarieven immers geld. De meeste zwemactiviteiten zijn namelijk niet kostendekkend. De gemeente zal derhalve altijd een financiële bijdrage moeten leveren, maar heeft vervolgens niets over de accommodatie en de continuïteit van de exploitatie te vertellen. Feitelijk koopt zij bepaalde uren c.q. activiteiten voor haar burgers in. Op het moment dat de betreffende partij de stekker eruit trekt, zit de gemeente zonder zwembad. Aangenomen dat de gemeente Voorschoten het bestaande activiteitenpakket (zie 2.1.2) wil continueren, is dit dus een weinig aantrekkelijke optie. Indien de gemeente slechts het profitabele deel van de huidige activiteiten (vooral zwemlessen) wil continueren, kunnen private initiatieven wel een uitkomst bieden.

5.3 Synergiemogelijkheden

Sportfondsen Voorschoten B.V. exploiteert niet alleen Het Wedde, maar ook een cultureel centrum, een sporthal en drie gymzalen (waarvan een ook met een turngedeelte). Dat zorgt voor bepaalde synergie-effecten, bijvoorbeeld doordat daardoor niet voor elke accommodatie een aparte organisatie moet worden ingericht. De zogeheten 'PIOFACH-taken' kunnen zo efficiënt worden georganiseerd. Een bijkomend voordeel voor de gemeente is dat zij nu ten aanzien van de exploitatie met één in plaats van meerdere partijen te maken heeft. Wellicht kunnen er nog andere synergievoordelen worden gerealiseerd, die de totale exploitatie van de accommodaties goedkoper maken. Daarop wordt nu ingegaan.

5.3.1 Verplaatsing sporthal De Vliethorst

Huidige situatie

Een mogelijkheid die gedurende het onderzoek is genoemd, betreft de verplaatsing van sporthal De Vliethorst naar de locatie van Het Wedde. De Vliethorst dateert van 1970 en is gelegen vlakbij het centrum van Voorschoten (zie bijlage 5). De hal beschikt nog over een 'zwevende' houten vloer, die 42 x 31 x 7 meter meet en door middel van een scheidingswand in twee delen kan worden verdeeld. Er zijn vier kleedkamers en er is een tribune voor 350 toeschouwers. Daarnaast beschikt de hal over een sportcafé.

Zoals de meeste sporthallen wordt De Vliethorst vooral voor bewegingsonderwijs en verenigingssport gebruikt. Gedurende de drukste weken van het jaar, wanneer ook sporten als zaalhockey worden beoefend, is de bezetting van de hal hoog. Gedurende de naschoolse uren en de weekenden is er in die periode niet of nauwelijks nog ruimte voor extra gebruik. Tijdens de onderwijsuren is dat wel in beperkte mate het geval. Het moge duidelijk zijn dat de sporthal bestaansrecht heeft.

Investeringsraming nieuwbouw

Voor de nieuwbouw van de sporthal wordt uitgegaan van een sportvloer van 48 x 28 meter en een vrije hoogte van zeven meter. Er zijn ook sporthallen met een grotere of een kleinere sportvloer, maar dit is een veel voorkomende maatvoering. Daarnaast wordt uitgegaan van twee scheidingswanden, zodat de hal in drie delen kan worden verdeeld en er dus drie schoolklassen gelijktijdig de hal kunnen gebruiken. Verdere voorzieningen zijn:

- kleedkamers: zes stuks;
- een tribune voor circa 350 personen;
- een horecagelegenheid. Hierbij is wel de aanname dat de horeca niet separaat wordt gerealiseerd, maar met de bestaande horeca van Het Wedde wordt gecombineerd. Dat levert immers synergievoordelen in de exploitatie op;
- overige gebruikelijke voorzieningen als toiletten, de entree, scheidsrechterkleedkamers en meerdere bergingen.

Uiteraard kunnen ten aanzien van al deze aspecten bij een eventuele verdere uitwerking andere keuzes worden gemaakt. In dit stadium gaat het echter niet om een zeer nauwkeurige en gedetailleerde raming, maar om een beeld van de investering die de nieuwbouw van een sporthal met zich meebrengt.

De volgende tabel toont de investeringskostenraming. Daarbij gelden de volgende uitgangspunten:

- prijzen zijn exclusief btw;
- prijspeil september 2018;
- prijzen op basis van kengetallen van referentiesporthallen en recente aanbestedingen;
- functioneel ambitieniveau: sober en doelmatig;
- architectonisch ambitieniveau: gemiddeld;
- de raming is exclusief eventuele kosten voor het bouwrijp maken van het terrein, sanering van verontreinigde grond en asbestsanering. Deze kosten zijn afhankelijk van de bestaande situatie en kunnen pas na onderzoek worden geraamd;
- de raming is exclusief eventuele kosten voor parkeervoorzieningen. Bij Het Wedde zijn al parkeerplaatsen aanwezig. In hoeverre de capaciteit aldaar moet worden uitgebreid, dient nader te worden onderzocht. Ter indicatie: voor een solitaire sporthal van deze omvang worden de kosten voor parkeervoorzieningen op circa € 175.000,- geraamd;

- de raming is exclusief eventuele kosten voor nutsvoorzieningen, wegen en terreininrichting. Met het oog op de beoogde locatie bij het zwembad is het aannemelijk, dat de hiermee gepaard gaande kosten beperkt zijn;
- de raming is exclusief eventuele *extra* investeringen ten behoeve van duurzaamheid, als toevoeging op de hedendaagse normen op dit gebied, die sowieso al veel strenger zijn dan in het verleden (zie ook paragraaf 5.4).

Grond gerelateerde kosten		PM
Kosten parkeervoorzieningen		PM
Bouwkosten (bouwkundige werken, installaties en vaste inrichting)		2.624.000
Entree en toiletvoorziening	115.000	
Kleedaccommodatie	448.000	
Sportruimte	1.120.000	
Personeel/scheidsrechterruiten	32.000	
Tribune/balkonruimte	405.000	
Bergingen	202.000	
Horeca	199.000	
Techniek (intern)	103.000	
Overige inrichtingen		618.000
Bijkomende kosten (o.b.v. stelposten)		653.000
Totaal investeringskosten exclusief btw	Afgerond:	3.900.000

tabel 5.1: investeringskostenraming nieuwbouw sporthal

Bestaande sporthal

De sluiting van de bestaande sporthal brengt kosten met zich mee. Zo moet de resterende boekwaarde worden afgeschreven. Per 31 december 2018 bedraagt de boekwaarde circa € 240.000,-. Ook zorgt het slopen van de accommodatie voor kosten, die op basis van ervaringscijfers op circa € 150.000,- worden geraamd.

Daarnaast ligt De Vliethorst op een behoorlijk centrale plek in Voorschoten. Daarmee kan het een interessante locatie voor woningbouw zijn, hoewel daarvoor wel een bestemmingsplanwijziging nodig is. Een analyse van deze mogelijkheden valt buiten het bestek van dit onderzoek, maar het moge duidelijk zijn dat de herontwikkeling van de vrijkomende locatie voor opbrengsten kan zorgen. In het financieel herstelplan van de gemeente uit 2017 is echter vastgelegd, dat opbrengsten uit gebieden waar woningbouw mogelijk is ten gunste moeten komen van de financiële positie van de gemeente. Zij worden derhalve toegevoegd aan het eigen vermogen (concernreserve). Deze opbrengsten kunnen derhalve niet voor de financiering van de nieuwe sporthal worden gebruikt, tenzij de gemeenteraad dat toestaat. Ook dan gelden er echter flinke beperkingen ten aanzien van de hoogte van de heropbrengst, die kan worden ingezet.

Wat betreft de locatie bij Het Wedde gelden overigens ook beperkingen, onder andere vanuit het bestemmingsplan en de aanleg van de ondergrondse Rijnlandroute. Zo geldt er een maximale bouwhoogte van zeven meter en dat is te laag voor de beoogde sporthal.

Consequenties voor onderwijs en sport

De Vliethorst ligt in het zuiden van Voorschoten, nabij het centrum. Het Wedde bevindt zich in het noorden. De afstand tussen beide accommodaties is circa twee kilometer. Voor de meeste verenigingen is een verplaatsing van de sporthal van de ene naar de andere locatie vermoedelijk geen probleem. Zij hebben namelijk vaak leden uit de hele gemeente en zijn minder aan een locatie gebonden dan scholen. Voor het bewegingsonderwijs gelden

namelijk regels ten aanzien van de afstand tussen een school en de binnensportlocatie. Wanneer De Vliethorst naar Het Wedde wordt verplaatst, zorgt dit ervoor dat er in het zuidelijke gedeelte van de gemeente geen binnensportaccommodatie meer aanwezig is. De drie overige accommodaties liggen namelijk allen noordelijker in de gemeente (zie bijlage 5). Voor drie van de vier scholen die nu de sporthal gebruiken, betekent dit een aanzienlijke toename van de reisafstand en -tijd. Wellicht moeten de leerlingen dan ook per bus worden vervoerd en dat leidt tot extra kosten. De betreffende scholen kunnen niet in de gymzalen De Voorsprong en Krimwijk worden ondergebracht. Daarvoor is de bestaande bezetting van die accommodaties namelijk te hoog.

Ook vanuit het oogpunt van spreiding van de binnensportaccommodaties is sluiting van de sporthal onwenselijk. In dat geval kan er eventueel voor worden gekozen om in het zuidelijke deel van de gemeente een gymzaal te realiseren, maar dat heeft uiteraard een financieel plaatje. Bovendien ontstaat er dan overcapaciteit van binnensportruimte en dat zorgt ook voor hogere kosten. De uitwerking van een dergelijk scenario valt buiten het bestek van dit onderzoek.

Exploitatievoordelen

In 2018 bedraagt de netto exploitatiebijdrage, dus na verrekening van de huur, circa € 148.000,-. Dat is uiteraard exclusief de jaarlijkse dotatie aan de voorziening groot onderhoud, de kapitaallasten en andere gemeentelijke kosten. Qua exploitatie mag van een nieuwe sporthal worden verwacht, dat de energiekosten lager zijn dan in een sporthal uit 1970. Nog zonder extra/aanvullende duurzaamheidsmaatregelen kan een voordeel van naar schatting € 5.000,- à € 10.000,- worden gerealiseerd. Daarnaast betreffen de exploitatievoordelen vooral de personele inzet. De bestaande horeca van het zwembad en de golfbaan wordt immers gecombineerd met die van de sporthal. Tevens kunnen taken op het gebied van beheer, dagelijks onderhoud en schoonmaak op één locatie efficiënter worden georganiseerd. Uiteraard kunnen hier verschillende keuzes in worden gemaakt, maar op basis van ervaringscijfers en de lokale situatie wordt de mogelijke besparing op € 20.000,- à € 40.000,- geraamd. De totale potentiële kostenbesparing in de exploitatie wordt derhalve op € 25.000,- à € 50.000,- geraamd.

Wat betreft het gebruik is het uitgangspunt dat dit niet verandert door de verhuizing. Waar dat wel het geval is – bijvoorbeeld een school die naar een van de drie gymzalen wordt verplaatst – is de aanname dat dit niet tot een lagere *totale* omzet van de Voorschotense binnensportaccommodaties leidt. Wel kan het zijn dat er kosten voor leerlingenvervoer moeten worden gemaakt.

Groot onderhoud en kapitaallasten

Ten aanzien van het groot onderhoud worden de totale kosten voor De Vliethorst voor de periode 2018 tot en met 2027 op circa € 1,7 miljoen geraamd. Dat is dus gemiddeld circa € 170.000,- per jaar. Voor de nieuwe sporthal worden de jaarlijkse gemiddelde kosten van het groot onderhoud op circa € 50.000,- geraamd. Zoals mag worden verwacht scheelt dat aanzienlijk, maar daar staan uiteraard de kapitaallasten ten gevolge van de investering tegenover. Uitgaande van lineaire afschrijving over een periode van *gemiddeld* 31 jaar tegen een rente van 1,0% bedragen de gemiddelde jaarlasten ongeveer € 146.000,-.¹¹ Voor die extra kosten staat er wel een moderne sporthal, die langer meegaat dan de bestaande hal.

¹¹ Het is van belang om de gemiddelde jaarlasten weer te geven, omdat bij lineaire afschrijving sprake is van een jaarlijkse daling van de kapitaallasten. De kapitaallasten in het eerste jaar geven derhalve geen goed beeld van de kosten over de complete afschrijvingsperiode. Bij afschrijving op basis van annuïteit is dat wel het geval.

5.3.2 Andere opties

Toevoegen exploitaties

De huidige exploitant van Het Wedde exploiteert diverse gemeentelijke sport- en cultuuraccommodaties. Desgewenst kunnen daar andere gemeentelijke voorzieningen aan worden toegevoegd, zoals de buitensportaccommodaties. Een analyse van de huidige exploitatie van die voorzieningen valt buiten het bestek van dit onderzoek. In algemene zin kan echter wel worden gesteld, dat het integreren van de exploitatie van de buitensportvoorzieningen met die van Het Wedde, de binnensportaccommodaties en het cultureel centrum in financiële zin naar verwachting niet veel oplevert. Bij de buitensport gaat het immers vooral om uitvoerend werk. Wellicht dat er in de coördinatie en de algemene functies beperkte winst kan worden behaald, maar op basis van de beschikbare informatie kan dat niet worden bevestigd.

Kostendragers

In het verleden, tot aan het einde van de 20^e eeuw, werden bij de bouw van zwembaden soms fitness- of wellnessvoorzieningen aan het zwembad toegevoegd, omdat dat winstgevende voorzieningen waren. Zodoende kon de exploitatie van de totale accommodatie goedkoper worden gemaakt. Die tijden zijn voorbij. Beide markten zijn sterk veranderd en behoorlijk verzadigd. Nog los van de vraag of er in Voorschoten behoefte bestaat aan extra voorzieningen op dit gebied en er dus voldoende markt voor is, zorgt het er dus in elk geval niet voor dat de exploitatie van Het Wedde goedkoper wordt. Bovendien zijn veel gemeenten van mening, dat het faciliteren van fitness- en wellnessactiviteiten niet tot hun takenpakket behoort.

Uiteraard kunnen er nog vele creatieve ideeën worden bedacht, die voor extra inkomsten kunnen zorgen. Zo kan Het Wedde bijvoorbeeld als beginpunt voor tochten van een fietsclub worden gebruikt, of als uitvalsbasis voor wandelingen in de natuur. De horecaruimte kan eventueel ook worden gebruikt voor bepaalde welzijnsactiviteiten. Zo zijn er nog wel enkele voorbeelden te bedenken, waarbij de functies van Het Wedde worden uitgebreid. Dit soort activiteiten heeft echter vooral in maatschappelijke en niet zo zeer in financiële zin een meerwaarde.

Een concrete optie die tijdens het onderzoek is genoemd, is de realisatie van een buitenschoolse opvang naast het zwembad, waarbij de kinderen dan ook zwemlessen kunnen volgen. Dit kan tot extra zwemlesklanten voor het zwembad leiden en zwemlessen zijn in principe een winstgevende activiteit, zodat het exploitatietekort zal afnemen. In de huidige situatie zijn er echter ook al verder weg gelegen bso's in Voorschoten, die als 'zwem-bso' fungeren en de kinderen naar Het Wedde brengen. Nog los van de vraag wie het benodigde bso-gebouw gaat realiseren en betalen, is dus niet zeker dat dit tot een *substantiële* toename van het zwemlesbezoek en daarmee een wezenlijk lager exploitatietekort leidt.

Tot slot slagen sommige openluchtzwembaden die door lokale stichtingen worden geëxploiteerd erin om een behoorlijke mate van sponsoring – financieel en in natura – te genereren. Vaak gaat het om relatief kleine kernen, waar een sterke betrokkenheid bij het zwembad bestaat en inwoners en lokale bedrijven het belangrijk vinden dat het bad blijft bestaan. In grotere kernen en bij binnenbaden komt dat veel minder voor. Weliswaar vindt er soms sponsoring plaats, maar meestal gaat het daarbij niet om een structurele bijdrage, maar bijvoorbeeld om het financieel ondersteunen van een bepaalde actie of een evenement. De exploitatie van een zwembad kan echter niet op incidentele bijdragen van derden worden gebaseerd. Dat brengt een veel te groot risico met zich mee.

5.4 Duurzaamheidsmaatregelen

Met het oog op de klimaatdoelstellingen van het kabinet en het feit dat zwembaden een aanzienlijke energiebehoefte hebben, is er steeds meer aandacht voor het toepassen van duurzaamheidsmaatregelen bij woningen en gebouwen in het algemeen en zeker ook bij zwembaden. In het Nationaal Plan voor het bevorderen van bijna-energie neutrale gebouwen (BENG) van de Rijksdienst Voor Ondernemend Nederland staat bijvoorbeeld, dat woningen en utiliteitsgebouwen qua energieprestaties vanaf 31 december 2020 aan de zogenaamde BENG-criteria moeten voldoen. Voor overheidsgebouwen wordt zelfs een aanscherping per 31 december 2018 aangekondigd.

In de huidige situatie beschikt Het Wedde al over 200 zonnepanelen, maar er zijn meer mogelijkheden. Een concreet onderzoek op dit gebied valt buiten het bestek van deze verkenning, maar er kan wel op hoofdlijnen op worden ingegaan.

Tegenwoordig gelden voor zwembaden strengere eisen dan in het verleden. Zo is de EPC-norm¹² waaraan ze moeten voldoen sinds januari 2015 voor zwembaden met maar liefst 50% aangescherpt, waardoor er per definitie sprake is van een gebouw met een hoge mate van energiezuinigheid in nieuwe zwembaden. Dat wordt in relatieve zin bedoeld, aangezien zwembaden uiteraard een grote energievraag hebben. Daarnaast kunnen er nog verdere duurzaamheidsmaatregelen worden genomen. Dat geldt niet alleen voor nieuwe, maar ook voor bestaande baden. Deze maatregelen kunnen betrekking hebben op:

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

Hierbij kan onder meer worden gedacht aan:

- verhoogde isolatie van daken, gevels en vloeren;
- in triple glas uitvoeren van glas;
- benutten van daglicht ter beperking van kunstverlichting;
- toepassen van Led-verlichting;
- toepassen van pv-panelen (zonnepanelen);
- benutten van restwarmte (van gebouwen in de omgeving);
- gebruiken van een warmtepomp;
- gebruiken van lage temperatuur voor verwarming;
- toepassen van hoogwaardige installaties;
- verminderen van suppletiewater;
- toepassen van een goed gebouwbeheersysteem;
- watertemperaturen niet onnodig hoog maken;
- zo veel mogelijk gebruiken van 'groene stroom';
- beperken van het gebruik van drinkwater;
- uit de grond halen van spoelwater voor het zwembad en de toiletten;
- toepassen van regenwater voor het spoelen van de toiletten;
- afdekken van de bassins door middel van een zeil.

¹² De energieprestatiecoëfficiënt is een cijfer, dat de energetische efficiëntie van nieuwbouw weergeeft.

Het is onjuist om duurzaamheidsmaatregelen slechts vanuit bedrijfseconomisch perspectief te benaderen. Het gaat immers ook om het beperken van schadelijke milieueffecten. Veelal wordt met dit soort maatregelen niet zo zeer beoogd om 'winst' te maken ten opzichte van de bestaande situatie, maar om de extra investering terug te verdienen en tegelijkertijd de impact op het milieu te verkleinen. Met andere woorden: het financiële effect is dan neutraal, of wellicht beperkt positief, terwijl de energievraag wordt verkleind en zo duurzaam mogelijk wordt ingevuld. Voor wat betreft de financiële exploitatie van Het Wedde dienen hier derhalve geen wonderen van te worden verwacht. Dat laat onverlet dat het vanuit milieuperspectief interessant kan zijn om in duurzaamheidsmaatregelen te investeren.

5.5 Conclusies

Ongewijzigd beleid

- Bij ongewijzigd beleid nemen de kosten met betrekking tot het groot onderhoud toe, maar daar staat tegenover dat de kapitaallasten na 2022 vrijvallen;
- het exploitatietekort zal in de komende jaren wederom duidelijk lager zijn dan de netto exploitatiebijdrage die momenteel jaarlijks wordt verstrekt. Het verschil zal vergelijkbaar zijn met dat in 2017;
- het verdient aanbeveling om de exploitatiebijdrage te verlagen. Daardoor hoeft er achteraf geen of een minder hoog bedrag door de exploitant aan de gemeente te worden terugbetaald en kunnen de in de gemeentelijke begroting opgenomen kosten voor de exploitatiebijdrage worden verlaagd.

Enkele wijzigingen

- De in hoofdstuk 2 benoemde potentiële verbeteringen in de exploitatie kunnen op middellange termijn leiden tot een beperkte verlaging van het exploitatietekort van circa € 25.000,- à € 30.000,-;
- de verruiming van de btw-vrijstelling per 1 januari 2019 leidt tot een btw-nadeel voor alle 'soorten' exploitanten. Er is echter nog veel onduidelijk. De gemeente dient de ontwikkelingen op dit gebied derhalve nauwgezet te volgen.

Beheervormen

- Desgewenst kan voor een andere beheervorm dan de huidige worden gekozen. Daarbij ligt een keuze voor gemeentelijk beheer of voor interne verzelfstandiging niet voor de hand, want die vormen leiden tot hogere kosten en bovendien acht de gemeente het geen kerntaak om zelf zwembaden te exploiteren. De opties van externe verzelfstandiging en exploitatie door een private marktpartij liggen meer voor de hand;
- een verandering van beheervorm leidt niet tot een noemenswaardige verlaging van het exploitatietekort van het zwembad. Er is immers al sprake van een efficiënte exploitatie. Ook van een risicodragende aanbesteding van de exploitatie aan een (landelijke) marktpartij mogen geen financiële wonderen worden verwacht;
- het is niet reëel om te veronderstellen, dat het zwembad door verenigingen c.q. vrijwilligers kan worden geëxploiteerd;
- het is niet reëel om te veronderstellen, dat een private partij voor eigen rekening en risico een volledig, openbaar, maatschappelijk zwembad realiseert. De gemeente zal daarvoor altijd een financiële bijdrage moeten leveren, maar heeft vervolgens niets over de accommodatie en de continuïteit van de exploitatie te zeggen.

Nieuwbouw sporthal

- Bij nieuwbouw van een sporthal naast Het Wedde ter vervanging van De Vliethorst spelen de volgende kosten en opbrengsten een rol:
 - investeringskosten nieuwbouw: circa € 3,9 miljoen (exclusief diverse locatie gebonden kosten, kosten voor parkeervoorzieningen en kosten voor extra duurzaamheidsmaatregelen);
 - afschrijving van de resterende boekwaarde van de bestaande sporthal: circa € 240.000,- per 31 december 2018;
 - sloopkosten van de bestaande sporthal: circa € 150.000,-;
 - opbrengsten herontwikkeling locatie bestaande sporthal: deze kunnen niet voor de financiering van de nieuwe sporthal worden gebruikt, tenzij de raad daarmee instemt. In dat geval gelden er echter flinke beperkingen ten aanzien van de hoogte van de heropbrengst, die kan worden ingezet;
- vanuit het bestemmingsplan en de aanleg van de Rijnlandroute gelden er diverse beperkingen ten aanzien van de bouw van een sporthal bij Het Wedde;
- de verplaatsing van de sporthal heeft vooral gevolgen voor de scholen die de huidige sporthal gebruiken. Die krijgen namelijk met grotere reisafstanden te maken en dat leidt mogelijk tot kosten voor leerlingenvervoer;
- vanuit het oogpunt van spreiding van de binnensportaccommodaties is verplaatsing van de huidige sporthal naar Het Wedde onwenselijk. In dat geval kan worden overwogen om een gymzaal in het zuidelijke deel van de gemeente te realiseren, maar dat brengt kosten met zich mee voor de investering en voor de overcapaciteit die daardoor ontstaat;
- de potentiële kostenbesparing op de *exploitatie* ten gevolge van de verplaatsing van de sporthal naar Het Wedde wordt op € 25.000,- à € 50.000,- geraamd;
- de jaarlijkse kosten voor het groot onderhoud van de sporthal zijn bij nieuwbouw circa € 120.000,- lager dan nu, maar daar staan kapitaallasten van gemiddeld circa € 146.000,- per jaar tegenover.

Andere synergieopties

- Het toevoegen van de exploitatie van andere gemeentelijke voorzieningen aan het huidige pakket van Sportfondsen Voorschoten B.V. leidt naar verwachting niet tot een substantiële verlaging van de exploitatiekosten;
- het toevoegen van fitness-, wellness- en soortgelijke voorzieningen aan de exploitatie van een zwembad leidt niet meer tot een goedkopere exploitatie van het zwembad;
- andere ideeën met betrekking tot uitbreiding van de maatschappelijke functie van Het Wedde leiden vooral tot maatschappelijke en niet zo zeer tot financiële meerwaarde;
- het realiseren van een 'zwem-bso' naast Het Wedde leidt naar verwachting niet tot een wezenlijk lager exploitatietekort van het zwembad;
- de exploitatie van een zwembad kan niet op eventuele, incidentele bijdragen van derden worden gebaseerd, want dat brengt te grote risico's met zich mee.

Duurzaamheidsmaatregelen

- Op het gebied van duurzaamheid worden de eisen aan zwembaden steeds strenger. In potentie zijn er vele potentiële maatregelen die kunnen worden genomen. Die maatregelen leiden echter vooral tot een duurzamer c.q. milieuvriendelijker zwembad en – rekening houdende met de benodigde investering – niet zo zeer tot een substantiële verlaging van de kosten.

6.1 Conclusies

In deze rapportage is ingegaan op de mogelijkheden om de inwoners van Voorschoten in de toekomst te kunnen laten zwemmen. Uit de analyse van de huidige exploitatie blijkt dat het zwembad een duidelijke maatschappelijke functie vervult en bovengemiddeld veel bezoek ontvangt. Door het wat ruime zwemwateraanbod is de bezetting wel laag. Desondanks is sprake van een efficiënte exploitatie. Weliswaar zijn er nog enkele verbeteringen mogelijk, die op middellange termijn kunnen leiden tot een beperkte verlaging van het exploitatietekort van circa € 25.000,- à € 30.000,-. Dit laat onverlet dat een gemeentelijke financiële bijdrage nodig blijft om Het Wedde te kunnen exploiteren.

In de komende jaren blijft de totale zwembehoefte in Voorschoten vrij stabiel. Bij sluiting van Het Wedde bieden de omliggende baden onvoldoende capaciteit om de totale behoefte te kunnen onderbrengen. Sluiting leidt tot een substantiële vraaguitval bij het banen zwemmen, de doelgroepactiviteiten, het les zwemmen, het verenigingszwemmen en de overige huurders. Daarnaast komen alle gemeentelijke kosten in dat geval te vervallen, maar daar staan tegenover: de resterende boekwaarde, transitievergoedingen voor het ontslagen personeel en sloopkosten. De aanleg van de ondergrondse Rijnlandroute beperkt bovendien de mogelijkheden tot herontwikkeling van de locatie van Het Wedde.

Ten aanzien van de beheervorm kan desgewenst voor externe verzelfstandiging of een aanbesteding van een risicodragende exploitatie worden gekozen, maar dat leidt niet tot een noemenswaardige verlaging van het exploitatietekort van het zwembad. Exploitatie van het zwembad door verenigingen c.q. vrijwilligers is niet reëel. Dat geldt ook voor het idee, dat een private partij bereid is om voor eigen rekening en risico een volledig, openbaar, maatschappelijk zwembad te realiseren.

Nog los van de beperkingen ten aanzien van de bouw van een sporthal bij Het Wedde heeft verplaatsing van de sporthal naar die locatie negatieve gevolgen voor de reisafstanden van de scholen en de spreiding van de binnensportaccommodaties over Voorschoten. In de exploitatie kan verplaatsing van de sporthal naar Het Wedde tot een voordeel van € 25.000,- à € 50.000,- leiden en ook zijn de jaarlijkse kosten van het groot onderhoud circa € 120.000,- lager. Daar staan echter een verhoging van de kapitaallasten van gemiddeld ongeveer € 146.000,- per jaar, alsmede incidentele kosten met betrekking tot de resterende boekwaarde en de sloopkosten van de huidige sporthal tegenover.

De andere synergieopties die zijn verkend leiden niet tot een substantiële verlaging van het exploitatietekort van Het Wedde. Datzelfde geldt voor eventuele duurzaamheidsmaatregelen.

Kortom: Het Wedde vervult een belangrijke maatschappelijke functie en sluiting van het bad heeft belangrijke negatieve consequenties. Het zwembad wordt efficiënt geëxploiteerd. Hoewel er in beperkte mate verbeteringen mogelijk zijn en het exploitatietekort wat kan worden verlaagd, zal de gemeente Voorschoten een financiële bijdrage moeten blijven leveren, indien zij voor instandhouding van het zwembad kiest. Het is dus nu aan de gemeente om de afweging te maken tussen enerzijds de maatschappelijke waarde van Het Wedde en anderzijds de bijbehorende kosten van het bad.

6.2 Aanbevelingen

Het onderzoek leidt tot de volgende aanbevelingen:

- neem een besluit over de toekomst van Het Wedde. Vanuit maatschappelijk en exploitatieperspectief verdient instandhouding de voorkeur boven sluiting;
- werk de vermelde verbeteringen in de exploitatie verder uit;
- pas de hoogte van de exploitatiebijdrage aan de realiteit aan;
- blijf de ontwikkelingen op fiscaal gebied nauwgezet volgen;
- maak een keuze tussen externe verzelfstandiging en exploitatie door een private marktpartij, al dan niet via een aanbesteding;
- neem een besluit over de mogelijke verplaatsing van de sporthal naar Het Wedde;
- benut eventuele overige kansen op het gebied van synergie en duurzaamheid, maar verwacht daarvan geen noemenswaardige financiële voordelen.

6.3 Vervolg

Indien voor instandhouding van Het Wedde wordt gekozen, dienen de verbetermogelijkheden in samenwerking met de exploitant nader te worden uitgewerkt.

Daarnaast kan de gemeente desgewenst een traject starten, dat leidt tot een keuze voor een best passende beheervorm voor Het Wedde en desgewenst ook voor de overige accommodaties die momenteel door Sportfondsen Voorschoten B.V. worden geëxploiteerd.

Indien voor verplaatsing van de sporthal naar Het Wedde wordt gekozen, dienen alle maatschappelijke en financiële consequenties nader te worden uitgewerkt en start het proces om te komen tot een nieuwe sporthal.

Bijlage 1 Zwemvoorzieningen in de omgeving

Reguliere overdekte zwembaden

Naam	Het Wedde	Vijf Meibad	Sterrenbad	De Fluït	Tikibad	De Zijl
Plaats	Voorschoten	Leiden	Wassenaar	Leidschendam	Wassenaar	Leiden
Afstand tot zwembad in min.	0	12	13	15	17	17
Afstand tot zwembad in km.	0,0	4,6	6,6	7,8	7,2	7,4
Baden en faciliteiten	wedstrijdbad, recreatiebad met whirlpool, jetstreams, spuitpaal en glijbaantje, peuterbad zonnebanken, horeca	wedstrijdbad, instructiebad, horeca	wedstrijdbad met duikplank, recreatiebad met spuitelementen, glijbaan, stroomversnelling, whirlpool, peuterbad, wellnessbad (groot peuterbad), horeca	wedstrijdbad, instructiebad, peuterbad, horeca, vergaderruimte	golfslagbad, peuterbad, whirlpools, stroomversnelling, 16 glijbanen met opvang/-uitzwembassins, waterval, horeca; buiten: 2 recreatiebaden met speelattributen, glijbaan, ligweide	wedstrijdbad, instructiebad, recreatiebad met stroomversnelling, bubbelbank en fontein, glijbaan, peuterbad, whirlpool, horeca. Buiten: recreatiebad, peuterbad
Type bad	binnenbad	binnenbad	binnenbad	binnenbad	combibad	combibad

Naam	Poelmeer	De Does	Aquamar	Overbosch	Wasbeek	Binnenzee	Forum Kwadraat
Plaats	Oegstgeest	Leiderdorp	Katwijk	Den Haag	Sassenheim	Noordwijk	Voorburg
Afstand tot zwembad in min.	17	18	19	20	20	20	20
Afstand tot zwembad in km.	7,5	7,6	9,3	12,5	13,6	14,9	18,2
Baden en faciliteiten	wedstrijdbad, instructiebad, recreatiebad met wildwaterkreek, waterspuiters, waterval, paddenstoel, massagebank, bruisgedeelten, whirlpool, glijbaan, peuterbad, Turks stoombad, horeca	wedstrijdbad, instructiebad, recreatiebad met wildwaterkreek, bruisbanken, waterspuiters, waterval, glijbaan, peuterbad, whirlpool, stoombad, klein buitenbad, horeca	wedstrijdbad, instructiebad, recreatiebad, peuterbad, glijbaan, duikplanken, whirlpool, warmtebassin, stoombad, waterspeeltuin, horeca	wedstrijdbad, instructiebad, doelgroepbad, recreatiebad, peuterbad, stoomcabines, vergaderruimte, horeca	wedstrijdbad, recreatiebad met bubbelbad, wildwaterkreek, glijbaan, stoombad, knuffelbank, borrelbank, peuterbad, horeca. Buiten: peuterbad met recreatieve elementen, speeltuin en ligweide	wedstrijdbad, doelgroepbad, recreatiebad met glijbaan, waterspeeltuin, ligweide, horeca	wedstrijdbad met duikplank, horeca
Type bad	binnenbad	binnenbad	binnenbad	binnenbad	binnenbad	binnenbad	binnenbad

Zwemscholen

Naam	De Zwemles.nl	De Duiker	Zweminstituut	Zwemschool Renz van der Toorn
Plaats	Leiden	Zoeterwoude	Leidschendam	Wassenaar
Afstand tot zwembad in min.	13	14	17	17
Afstand tot zwembad in km.	6,3	7,8	8,8	11,4
Baden en faciliteiten	instructiebad in revalidatiecentrum	instructiebad bij zorgcentrum	instructiebad	instructiebad
Type bad	binnenbad	binnenbad	binnenbad	binnenbad

Onoverdekte baden

Naam	De Vliet	Vlietland	Haasbroek
Plaats	Leiden	Leidschendam	Zoeterwoude
Afstand tot zwembad in min.	9	13	17
Afstand tot zwembad in km.	3,2	7,7	7,1
Baden en faciliteiten	50-meterbad met duikplanken, recreatiebad met glijbaan, peuterbad, speelvoorzieningen, horeca	grootschalige recreatieplas met aquapark	wedstrijdbad, peuterbad, ligweide, diverse recreatieve elementen
Type bad	buitenbad	natuurbad	buitenbad

Bijlage 2 Vergelijking vraag en aanbod in de omgeving

gemeente	overdekte zwembaden	inwoners 2017	m ² overdekt zwemwater	inwoners/m ² zwemwater	bezoek 2017	bezoek/m ² zwemwater
Leiden	Vijf Meibad, De Zijl	123.661	1.410	88	299.300	212
Leiderdorp	De Does	27.197	741	37	-	-
Leidschendam-Voorburg	De Fluit, Forum Kwadraat	74.947	875	86	-	-
Oegstgeest	Poelmeer	23.887	723	33	120.000	166
Voorschoten	Het Wedde	25.315	750	34	137.068	183
Wassenaar	Sterrenbad	26.084	790	33	172.500	218

Bijlage 3 Beschrijving beheervormen

Gemeentelijk beheer

Sommige 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 fluctuerende exploitatietekorten willen worden verlost. Ook onderkennen zij steeds vaker dat de noodzakelijke specifieke deskundigheid binnen de gemeentelijke organisatie in de meeste gevallen ontoereikend is.

Daarnaast is de gemeente qua aard, rechtsvorm, structuur en inrichting veelal niet de meest geschikte organisatie om 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 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 vaak in de grote steden voor, hoewel Rotterdam sinds 2018 juist voor externe verzelfstandiging heeft gekozen.

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 dienen te worden uitgevoerd.

Een gemeentelijk organisatieonderdeel, belast met het beheer en de exploitatie van de sportaccommodaties, 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 niet geheel juist 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 er sprake is van een verzakelijking van de onderlinge verhoudingen, blijft de manager van de accommodaties 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 Tilburg het geval.

Externe verzelfstandiging

Bij deze beheervorm wordt een zelfstandig rechtspersoon (stichting, NV of BV) opgericht, die verantwoordelijk is 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.

Beheer en exploitatie door een 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 de samenstelling en de wijze van benoeming van het bestuur of andere organen naar eigen inzicht statutair sturen. Zo kan zij tot een bindende voordracht over benoeming en ontslag van het bestuur of de Raad van Toezicht besluiten. Ook kan de gemeente haar invloed op de bevoegdheden van het bestuur of de Raad van Toezicht statutair vormgeven.

In de afgelopen decennia zijn in den lande vele stichtingen voor de exploitatie van maatschappelijke voorzieningen opgericht. Deze beheervorm boet echter aan populariteit in. Sommige stichtingsbesturen hebben problemen om de kwaliteit en de continuïteit van de bedrijfsvoering te waarborgen. Belangrijke oorzaken zijn gelegen in het tekort aan capabele en beschikbare vrijwilligers voor in het bestuur (mede als gevolg van de persoonlijke aansprakelijkheid), het gebrek aan specifieke deskundigheid en het gevaar dat bestuursleden vooral deelbelangen nastreven.

Verzelfstandiging van beheer en exploitatie van een sportvoorziening aan een hoofdgebruiker komt vooral voor bij buiten- en binnensportaccommodaties, die voor een groot gedeelte door één vereniging worden gebruikt. In veel gevallen wordt door de betreffende vereniging een stichting opgericht, eventueel in combinatie met andere gebruikers. Kenmerkend voor deze beheervorm is de hoge mate van zelfwerkzaamheid door de verenigingsleden. Dit brengt wel risico's met zich mee inzake continuïteit, kennis en expertise.

Beheer en exploitatie door een BV¹³

Een Besloten Vennootschap is eveneens drager van rechten en verplichtingen en is daar zelf voor aansprakelijk. De gemeente is in beginsel 100% aandeelhouder van de BV. Daarmee heeft zij 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.

¹³ Voor een NV geldt vrijwel hetzelfde als voor een BV. Daar waar 'BV' staat, kan dus ook 'NV' worden gelezen.

Bij een BV dient een bestuur of een statutaire directie te worden aangesteld. Het bestuur c.q. de directie is onder meer met 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. Ook kunnen de statuten bepaalde bevoegdheden uitsluitend aan de Raad van Commissarissen en of de Algemene Vergadering voorbehouden.

Een vennootschap is een rechtspersoon met winstoogmerk. Over eventuele winsten dient vennootschapsbelasting te worden betaald. De netto winst kan als dividend aan de aandeelhouders worden uitgekeerd. De Algemene Vergadering beslist uiteindelijk over de bestemming van het resultaat.

Veel sportbedrijven hebben de vorm van een BV of NV, zoals in de gemeenten Arnhem, Deventer en Leeuwarden. Bij zowel de vennootschap als de stichting zijn de medewerkers in principe in dienst van de rechtspersoon.

Privatisering

In vele gemeenten zijn beheer en exploitatie van maatschappelijk vastgoed 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 beheervorm is, dat door het sterke winstoogmerk van de marktpartij de kwaliteit van de accommodatie en de behartiging van de maatschappelijke belangen soms onderbelicht raken.

Bij privatisering worden de voorzieningen in een lokale, door de marktpartij op te richten, rechtspersoon ondergebracht. De medewerkers treden in dienst van deze rechtspersoon. Door middel van overeenkomsten worden de beleids- en bedrijfsmatige randvoorwaarden vastgelegd, bijvoorbeeld ten aanzien van openstelling, tarieven, dagelijks onderhoud en overname van personeel. Daarbij kan onderscheid tussen open- en gesloten-einde constructies worden gemaakt. De meeste partijen werken tegenwoordig met een gesloten-eind overeenkomst, zodat de gemeente niet meer volledig verantwoordelijk is voor de exploitatierisico's. De ondernemer zal hiervoor een ondernemersfee bedingen. Het is echter voor de gemeente wel zaak om zich te 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.

Sportfondsen Voorschoten B.V. is een voorbeeld van een lokale rechtspersoon van een landelijke marktpartij, die op basis van een open-einde constructie exploiteert. Andere grote, landelijke marktpartijen zijn Optisport en Laco. Daarnaast zijn er talloze regionale en lokale ondernemers, zoals Hydra Sport, Heton Sport en lokale horecaondernemers die de horecaexploitatie in bijvoorbeeld een sporthal combineren met het beheer en de exploitatie daarvan. Een horecaexploitatie combineren met de exploitatie van een zwembad is overigens geen veel voorkomend verschijnsel.

Bijlage 4 Kenmerken beheervormen

Gemeentelijke invloed

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

Doelbereiking en waarborging maatschappelijke functies

Dit kenmerk heeft betrekking op de mate waarin de gemeente invloed kan uitoefenen op en zeggenschap heeft over zaken als het gebruik, de tarieven en de openstelling van de accommodaties. Bij gemeentelijk beheer en interne verzelfstandiging kan dit het meest eenvoudig worden geregeld. Ook bij externe verzelfstandiging is dat 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 gaan conflicteren.

Financieel rendement

Dit kenmerk betreft de mate waarin de beheervorm 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 condities, mede doordat de gemeente op grotere afstand van de bedrijfsvoering staat, de mogelijkheden om commerciële activiteiten te ontplooiën 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 beheervorm aan het ontwikkelen en op peil houden van de – voor het managen van de accommodaties in toenemende mate noodzakelijke – specifieke kennis en ervaring bijdraagt. Deze expertise is nodig om de juiste beslissingen 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 te kunnen zijn. Deze kennis en expertise is in de regel binnen gemeentelijke

organisaties (ook in intern verzelfstandigde vorm) minder aanwezig en ook minder gemakkelijk te ontwikkelen. Door hun ondernemerschap en ervaring kunnen landelijke marktpartijen vaak adequater op veranderingen in de markt en de behoeften en wensen van gebruikers inspelen. In mindere mate geldt dat ook voor sportbedrijven en –stichtingen (externe verzelfstandiging) en lokale ondernemers. Daarnaast hebben landelijke marktpartijen specialistische teams of afdelingen, die het lokale management ondersteunen en kennis ontwikkelen.

Organisatorische consequenties

Een verandering van beheervorm kan gevolgen voor de gemeentelijke organisatie hebben. In de huidige situatie is sprake van exploitatie door een landelijke marktpartij. Bij continuering daarvan zijn er geen gevolgen voor de gemeentelijke organisatie. Bij gemeentelijk beheer of interne verzelfstandiging is dat wel het geval, aangezien er dan een complete exploitatieorganisatie moet worden ingericht. Bij externe verzelfstandiging is – net als in de huidige situatie – sprake van een externe exploitant, waarmee de gemeente een overeenkomst sluit. Wel moet de betreffende stichting of het betreffende sportbedrijf worden op- en ingericht.

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. In geval van externe verzelfstandiging of privatisering kan het personeel in een private cao worden ondergebracht. Deze cao's zijn beter op de specifieke werksituatie en werktijden van medewerkers van sportaccommodaties toegesneden en zijn daarmee ook goedkoper. Qua organisatie, werkgeverschap en aansturing bestaat er in principe geen onderscheid tussen de verschillende beheervormen. 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 beheervorm 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 beheervormen, 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 zijn. Overigens is dit vooral bij zwembadexploitaties het geval geweest, onder andere in de gemeenten Woudrichem 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 voorgaande aspect. Het heeft namelijk betrekking op de mate waarin de beheervorm 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 een marktpartij vanuit dat streven kosten voor management en beheer in rekening zal brengen, alsmede een ondernemersfee voor het overnemen van de financiële risico's. Daarnaast worden die risico's overgenomen tot het lokaal ingebracht 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 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 twee beheervormen zijn de fluctuaties in het exploitatieresultaat doorgaans groter dan bij de andere beheervormen en is de prikkel om efficiënt te exploiteren en binnen de kaders van de vooraf vastgestelde exploitatiebijdrage te blijven kleiner.

Aansprakelijkheid gemeente

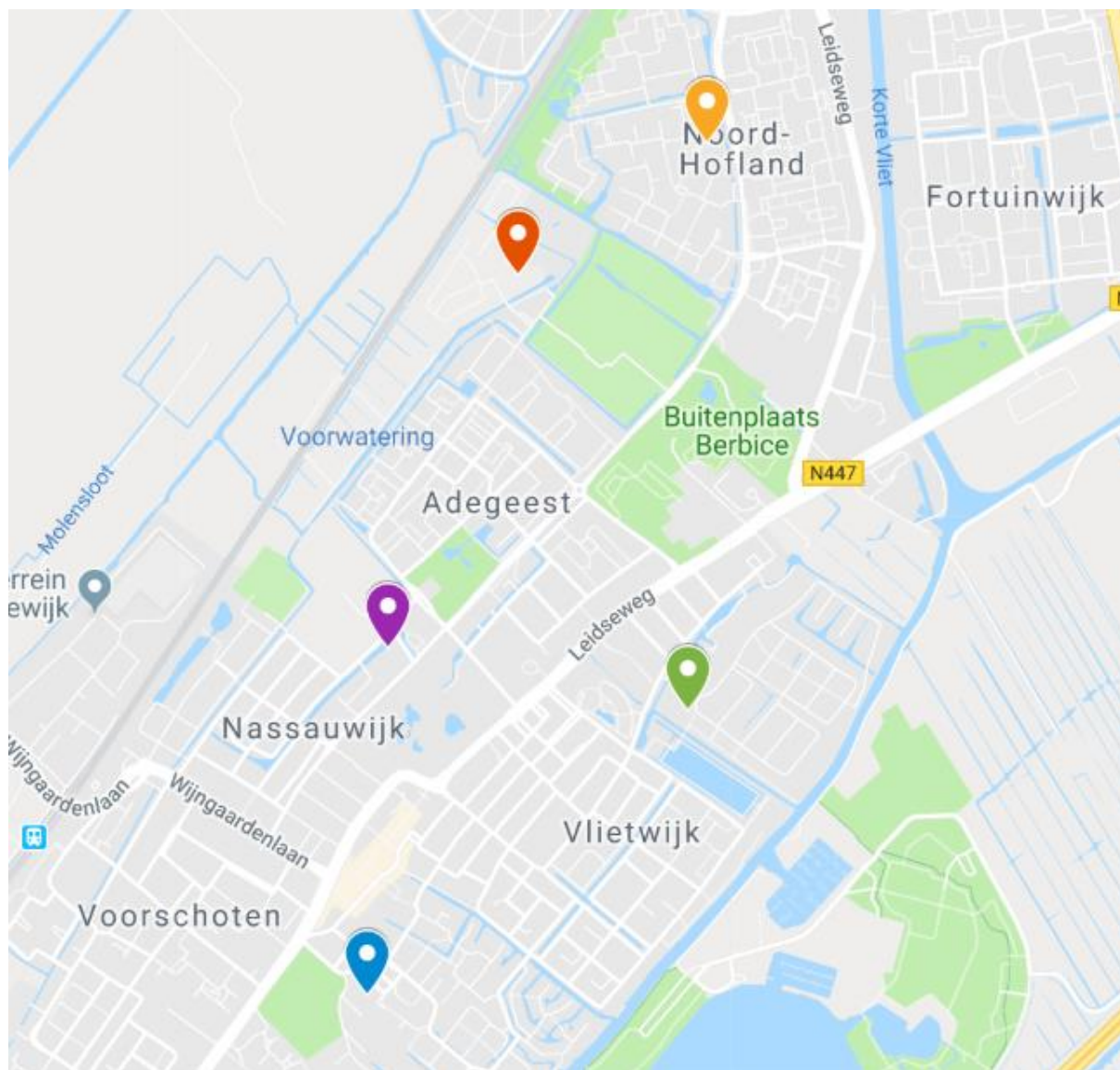
Dit kenmerk betreft de mate waarin de gemeente met aansprakelijkheidskwesties kan worden geconfronteerd. Dat is in grote mate het geval bij gemeentelijk beheer. Is er bijvoorbeeld sprake van financiële malversaties, een verdrinking of andere onveilige situaties, dan is de gemeente aansprakelijk. Datzelfde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

Overzicht

Op de volgende pagina is het voorgaande schematisch samengevat.

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

Bijlage 5 Locaties binnensportaccommodaties en zwembad



-  Zwembad het Wedde
-  Sporthal de Vliethorst
-  Gymzaal De Voorsprong
-  Gymzaal Frans de Vette-zaal
-  Gymzaal Krimwijk

Opmerking: gymzaal De Voorsprong beschikt ook over een turngedeelte.