



eindversie 7 mei 2014

Leestijd 1½ uur

7 mei 2014
101696 / Verzelfstandiging zwembaden gemeente Oldambt
WRI / 130068
Coresta Finance B.V.
Postbus 1650
5602 BR Eindhoven
T +31 (0)40 - 235 22 77
KvK 17262440

Behandeld door:
W.J. van Rijswijk
Eindverantwoordelijke en gecontroleerd door:
W.J. van Rijswijk

Fotografie DigiDaan, Stock.xchng en iStock

Onderzoek verzelfstandiging zwembaden

Inhoudsopgave

Informatie vooraf.....	2
1 Aanleiding	3
1.1 Regionaal bewustzijn.....	3
2 Opdrachtformulering	4
2.1 Aard van de opdracht	4
2.2 Advies over de bevindingen	4
2.3 Overige aandachtspunten	4
2.4 Begripsverduidelijkingen.....	4
3 De financiële analyse	5
3.1 De financiële splitsing.....	5
3.2 Verkennend financieel onderzoek	6
3.3 Politieke financiële overwegingen	6
3.4 Analyse van lopende exploitaties	8
3.5 Verwachtingen van privatisering.....	8
4 Analyse zwembad De Watertoren	9
4.1 De onderzoeksbevindingen (De Watertoren)	10
4.2 Verdieping van onderzoeksbevindingen	11
4.3 De bedrijfsvoering.....	15
5 Analyse MFC De Hardenberg.....	16
5.1 Aandachtspunten bij De Hardenberg	16
5.2 Onderzoeksbevindingen De Hardenberg	17
5.3 Toelichting op onderzoeksbevindingen	18
5.4 De bedrijfsvoering.....	21
6 Analyse zwembad De Ringberg.....	22
6.1 Aandachtspunten bij de analyse	22
6.2 Onderzoeksbevindingen (De Ringberg)	23
6.3 Verdieping van de onderzoeksbevindingen	24
6.4 De Bedrijfsvoering	26
7 Toekomstvisie zwembaden.....	27
7.1 Het zwembadonderzoek Huis van de Sport	27
7.2 Hogere besliskunde.....	27
7.3 Privatiseren of exploiteren in eigen beheer	28
8 Samenvatting	29
9 Advies	30
10 Agenda voor de Toekomst.....	31
10.1 Bestuurlijke besluitvorming.....	31
10.2 Organieke aspecten (Stichting de Ringberg)	32
10.3 Organieke (her)programmering alle zwembaden.....	32
10.4 Beslisboom voor privatisering.....	33
11 Verantwoording	34

Informatie vooraf

De noodzaak om substantieel te bezuinigen op de drie zwembaden is ingegeven door de financiële inperkingen van de gemeentebegroting. De begrotingsopgaaft is dat de drie zwembaden opgeteld niet meer dan € 450.000,- per jaar mogen kosten. Op basis van de actuele cijfers over 2013 zijn de totale uitgaven aan de drie zwembaden afgerond € 650.000,-¹ inclusief kapitaallasten. Deze cijfers illustreren niet alleen de enorme financiële opgaaft, maar ook de radicale maatregelen die noodzakelijk zijn om het doel te bereiken. Het enige wat nog ontbreekt aan deze doelstelling is de 'menselijke maat'. Wat betekenen deze macro bedragen en bedoelingen op microniveau voor een zwembadbezoeker? Om die menselijke maat te benaderen is een rekenmodel ontworpen om te kunnen experimenteren met de effecten van kleine en grote bezuinigingsmaatregelen. Door een bezuinigingsvoorstel of initiatief in het model te verwerken, blijkt wat het financiële effect is. Het zal niemand verbazen dat alle experimenten aantonen dat de gewenste eindsituatie niet eenvoudig wordt bereikt, vanwege principiële dilemma's.

Principiële dilemma's

Het onderzoeksdoel is om het sluitende bewijs te leveren of verzelfstandiging nog een alternatief biedt om radicale maatregelen te voorkomen. Om die reden is dit onderzoek fundamenteel van aard, zodat het gemeentebestuur maatregelen en besluiten altijd kunnen herleiden op controleerbare feiten en op aantoonbare effecten. Op die manier ontstaat een keuze door selectie! Eén van de bijwerkingen van deze methode is dat hierdoor principiële dilemma's ontstaan, omdat de feiten een 'menselijke maat' hebben gekregen in dit onderzoek. Zo kan het dilemma ontstaan dat het recht op een gesubsidieerd zwembadtarief vervalt voor mindervalide sporters, terwijl datzelfde recht voor vitale recreanten wordt uitgebreid. Eenzelfde principiële keuze ontstaat waarom een private exploitant wel mag verdienen aan de exploitatie, terwijl het profijtbeginsel van de zwembadexploitatie, aantoonbaar geen verdienste is van die private exploitant. Dergelijke principiële dilemma's vormen wellicht de morele blokkades om radicale maatregelen te nemen, omdat de kennis op microniveau ligt en de 'menselijke maat' heeft. Dat neemt niet weg dat de politiek **moet** besluiten over alternatieven en radicale maatregelen **moet** nemen die diep ingrijpen in het weefsel van de samenleving in Oldambt. In ieder geval zal een politiek besluit nooit kunnen ontaarden in ambtelijke sluiertaal, want daarvoor zijn te veel feiten voorhanden.

Bestaande onderzoeken

In deze rapportage wordt een enkele keer verwezen naar bestaand onderzoeksmateriaal over de drie zwembaden of over zwemvoorzieningen in Oost-Groningen. Voor diegene die deze rapporten kennen zou het gevoel kunnen ontstaan dat dit onderzoek op onderdelen een herhaling is van eerder onderzoek. Dat is ook zo, want de bestaande onderzoeken waren verkenningen naar bezuinigingen. Dit onderzoek moet bewijzen of die bezuinigingen realistisch haalbaar zijn en indien dat het geval is, of private exploitanten die bezuinigingen beter kunnen doorvoeren dan het huidige management. De bestaande onderzoeksrapporten zijn niet inhoudelijk beoordeeld op het betrouwbaarheidsgehalte of op de feiten achter de onderzoeksbevindingen. De bestaande onderzoeken zijn ervaringsafhankelijk. De rapporten kwantificeren de gewenste bezuinigingen en kwalificeren de zwemvoorzieningen. Dit onderzoeksrapport is meer een beslidsdocument om keuzes te maken op basis van feitenmateriaal.

¹ totaal tekort is nog niet zeker voorlopig € 650.000,- aangehouden

1 Aanleiding

1.1 Regionaal bewustzijn

Het zit niet mee in Groningen. De aarde 'beeft' door het leegtrekken van de bodem, terwijl de regio nauwelijks profiteert van de lucratieve handel in energie. De economie raakt achterop, de bevolking krimpt en de werkgelegenheid loopt terug. Dat is het beeld aan het begin van 2014 en dat beeld wordt bevestigd door collectieve uitingen van onvrede als daarbovenop opnieuw honderden werklozen bijkomen. Historisch gezien is deze laagconjunctuur overigens niet nieuw. In het midden van de vorige eeuw ontstond ook een leegloop van plattelandsgemeenten door de opkomst van de landbouw mechanisatie en zware industrie. Toen in de jaren 60 van de vorige eeuw de economie 'ging rijden' trok het werkende deel van bevolking weg uit de dorpen en het platteland naar nieuwe woonwijken van de grotere steden. Op die manier ontwikkelde zich uiteenlopende culturele voorzieningen in de steden. Diezelfde voorzieningen van steden werden de maat voor waardering van de leefbaarheid in plattelandsgemeenten. Niet geheel toevallig werden uitgerekend de aardgasbaten ingezet om ook in plattelandsgemeenten sportvoorzieningen en culturele voorzieningen te realiseren. Het denkbeeld was dat een dorpsgemeenschap alleen leefbaar was bij voldoende maatschappelijke voorzieningen. Niemand die op het idee kwam of de leefbaarheid wellicht ook te maken had met sociale structuren, zoals taal, gebruiken, gewoonten, zelfs de grondsoort en de streekgeschiedenis bepalen hoe leefbaar een regio kan zijn. Dat is regionaal bewustzijn en dat ontstaat door onderling contact door mensen uit dezelfde streek met de dezelfde ervaringen en belangen. Tegenwoordig noemen we dat draagvlak.

Groningers hebben een sterk regionaal bewustzijn. Niet op basis van gemeentegrenzen, voor het geval die binnenkort veranderen, maar op basis van meer symbolische grenzen zoals de volksaard, rituelen, lokale feesten, marktdagen en zo meer. Dat sterke bewustzijn verandert als deze symbolen vervallen of worden afgenomen, tenzij een verandering door de bevolking zelf wordt georganiseerd². Tijdens dit onderzoek, naar de mogelijkheden van verdere verzelfstandiging, is duidelijk geworden dat verzelfstandigen appelleert aan dat regionale bewustzijn. Bekent is dat een nieuw gevoel van onvrede gevolgd kan worden door collectieve uitingen, terwijl er wel draagvlak is om tegen minder kosten deze zwemvoorzieningen in stand te houden. De aanleiding van het onderzoek is om te achterhalen of een vergaande vorm van verzelfstandigen financieel voordeliger is voor de gemeente Oldambt. Het idee is dat private exploitanten de drie zwembaden kosteneffectiever kunnen exploiteren dan momenteel het geval is. Het doel is om de jaarlijkse uitgave van de gemeente met 30% terug te dringen, tot ongeveer € 450.000,- per jaar. Dat doet vermoeden dat de zwemvoorzieningen momenteel veel te duur zijn. Uit het onderzoek komt naar voren of dat zo is en of sprake is dure voorzieningen of van dure producten.

Tegen deze achtergrond is fundamenteel onderzoek uitgevoerd om antwoord te geven op de vraag of verder verzelfstandigen een alternatief is voor de gegeven situatie. Daarbij is rekening gehouden met de financiële maatstaf voor de waardering van de leefbaarheid van de plattelandsgemeente Oldambt.

² M. Antonisch 2010 (p. 262)

2 Opdrachtformulering

2.1 Aard van de opdracht

Populair gesteld gaat het om het bewijs of verdere verzelfstandiging van de drie zwembaden een alternatief is, waarmee de bezuinigingsdoelstelling bereikt kan worden. Het onderzoek moet daarvoor kunnen stellen en bewijzen of verder verzelfstandigen aantoonbaar voordeliger is en precies verklaren waarom dat voordeliger is. Voor de goede orde wordt vermeld dat verzelfstandigen de verzamelnaam is voor negen uitvoeringsvormen. Privatisering is één van de negen uitvoeringsvormen en binnen deze categorie (privatiseren) onderscheiden we drie uitvoeringsrichtingen van privatiseren. De opdracht is dat indien aantoonbaar blijkt dat door verder te verzelfstandigen de bezuinigingsdoelstelling bereikt wordt, de procesgang voor die verzelfstandiging wordt uitgewerkt als onderdeel van het onderzoek.

2.2 Advies over de bevindingen

Uit onderzoek moet blijken hoe kosteneffectief de zwembaden momenteel worden geëxploiteerd en welke eventuele exploitatieverbeteringen in de huidige vorm nog mogelijk zijn. Door analyse van de drie zwembaden moet blijken welke aspecten van de exploitatie specifiek door verzelfstandiging kan worden verbeterd ten opzichte van de huidige beheervorm. Het doel daarvan is dat door onderzoek in feite de basis wordt gelegd voor een exploitatie opdracht voor de kandidaat private exploitanten. In politiek opzicht moet het advies de redactionele voorloper zijn voor besluitvorming over de toekomst van de zwembaden op grond van gemeentelijke beperkingen aan financiële middelen. Het onderzoek moet wat dat betreft fundamenteeler zijn dan eerdere verkenningen, omdat bij een eventueel besluit voor vergaande verzelfstandiging het gemeentebestuur zich committeert aan een langlopend contract.

2.3 Overige aandachtspunten

Het onderzoek gaat tot in detail in op de huidige bedrijfsvoering per zwembad. Hierdoor is een reeks aan informatie beschikbaar op grond waarvan uitspraken, stellingen en bewijzen zijn gebaseerd. Voor de rapportage is een selectie gemaakt uit de verzameling van data, zodat het rapport een feitenrelaas is en in die hoedanigheid geschikt is voor politieke behandeling en als bijlage voor bestuursbesluiten. Door het fundamentele karakter van het onderzoek, de hoeveelheid aan informatie en de details van data, is inzicht ontstaan waaraan de subsidie per zwembad wordt besteed. Met deze kennis kan het Openbaar Bestuur besluiten nemen over subsidies en die verantwoorden via controleerbare feiten.

2.4 Begripsverduidelijkingen

Als gesproken wordt over zwembaden in zijn algemeen gaat het om het zwembad de Watertoren in Winschoten, het openluchtwembad de Ringberg in Scheemda, het Multifunctionele Centrum (MFC) in Finsterwolde. Om niet te verzeren in alle uitvoeringsvormen van verzelfstandigingen wordt in deze rapportage de algemene term 'privatiseren' gebruikt voor het eventuele alternatief voor de huidige beheervormen voor de drie zwembaden.

3 De financiële analyse

De analyse is uitgevoerd in drie onderzoeksrichtingen, namelijk de financiële analyse, de analyse op het bezoek en op zwembadproducten en tot slot de analyse op de bedrijfsvoering. Over het algemeen geldt voor deze drie onderzoeksrichtingen een analytisch onderscheid in vaste patronen en structuren door diverse gesloten contracten. In ieder geval zijn het nauwelijks beïnvloedbare aspecten binnen de exploitatie. Daartegenover staan exploitatie aspecten die wel variabele zijn en door de bedrijfsvoering te beïnvloeden zijn. De financiële analyse van de drie zwemvoorzieningen is als eerste uitgevoerd.

3.1 De financiële splitsing

Vanwege het doel van het onderzoek is de financiële analyse gesplitst in vaste kosten en uitgaven aan kapitaallasten en kosten aan onderhoud en investeringen die nog geen uitgaven zijn, maar wel het exploitatietekort beïnvloeden. Deze splitsing is financieel relevant bij de politieke besluitvorming over de vraag of privatisering een alternatief is om bezuinigingen waar te maken die met de huidige beheervorm niet mogelijk zijn. Hierna volgt de uitwerking van een eventuele financiële splitsing.

Momenteel is de totale schuld van de twee³ zwembaden per januari 2014 afgerond op € 4,5 miljoen⁴. De gemiddelde uitgave aan kapitaallasten per jaar voor de twee zwembaden zijn € 290.000,- tot en met het jaar 2030. Vanaf dat jaar vervallen de kapitaallasten van zwembad De Watertoren, omdat de hoofdsom is afgelost. Daarna zijn de gemiddelde kapitaallasten per jaar voor MFC de Hardenberg afgerond € 170.000,- tot en met het jaar 2045. Op dat moment is de restant hoofdsom € 1.768.516,-. Deze restant hoofdsom wordt waarschijnlijk daarna opnieuw gefinancierd tegen nieuwe voorwaarden. Bovenop deze kapitaallasten zijn investeringen geraamd voor vervanging en groot onderhoud. Deze investeringen zijn opgenomen in het MeerjarenOnderhoudsPlan (MOP) voor een periode van 10 jaar. De gemiddelde onderhoudskosten en vervangingsinvesteringen zijn geraamd op € 120.000,- per jaar. Omdat het MOP een samengestelde prognose is van bevindingen volgens onderhoudsinspecties en aanbevelingen van leveranciers, wordt de prognose regelmatig geactualiseerd. Het is gebruikelijk dat eventueel niet direct noodzakelijke investeringen vooruitgeschoven worden tot de volgende inspectie. Opgeteld is de prognose dat de vaste kosten € 410.000,- per jaar bedragen voor de komende 10 jaar.

In de huidige situatie waarbij het beheer van de (twee) zwembaden door de gemeente wordt verzorgd, blijft deze kostenstructuur in stand. Het enige variabele aspect binnen deze structuur is de prognose van onderhoud en vervangingen. Het doorbreken van deze kostenpatronen biedt mogelijkheden om tegemoet te komen aan de politieke wens om de uitgaven aan de zwembaden terug te dringen. Dat doorbreken van patronen is in werkelijkheid het doorvoeren van fundamentele veranderingen op het onderdeel kapitaallasten. Wettelijk gezien kan zo'n vergaande verandering alleen tot stand komen als de gemeente bereid is om eventueel voor dat doel de eigendomsverhoudingen te wijzigen. Voor dit onderzoek is becijferd of het eventueel veranderen van eigendomsverhoudingen substantieel bijdraagt aan het terugdringen van de uitgaven. Of het voortbestaan van de zwembaden en de afhankelijkheid van overheidsgeld politieke agendapunten zijn bij de besluitvorming, blijkt uit de volgende paragraaf.

³ de restschuld van de Ringberg is € 12.836,-. Deze schuld wordt in 2013 afgelost en is niet betrokken in de berekeningen.

⁴ Deze hoofdschuld betreft de totale MFC De Hardenberg. Het zwembaddeel is niet exclusief bekend.

3.2 Verkennend financieel onderzoek

Bij de vraag of privatisering een geschikte methode is om de uitgaven aan de zwembaden terug te dringen, wordt niet altijd onderzocht of het voortbestaan van de zwembaden kosten effectiever kan verlopen. De hoogte van de kapitaallasten zijn contractueel bepaald via geldleningsovereenkomsten tussen de gemeente en een sectorbank⁵. Voor zwembad De Watertoren loopt een geldlening nog 16 jaar tot 2030, daarna is de schuld afgelost. De geldleningsovereenkomst voor de MFC de Hardenberg is 31 jaar en loopt nog door tot 2045. Daarna staat er nog een forse restant hoofdsom⁶ open. Door navraag bij dezelfde sectorbanken blijkt dat de totale actuele schuld van € 4,5 miljoen per januari 2014 voordeliger is te financieren dan in het verleden is afgesloten. Door dezelfde schuld voor een nieuwe periode van respectievelijk 16 en 30 jaar te herfinancieren, ontstaat een bijzondere situatie, die we als voordelig kwalificeren voor de gemeentelijke begroting. Na financiële verkenning blijkt dat de uitgaven aan kapitaallasten gemiddeld € 252.000 per jaar zijn. De gemeente ontvangt de restant hoofdsom van € 4,5 miljoen. Bovendien is de restant hoofdsom van de MFC de Hardenberg ook afgelost na 30 jaar. Benadrukt wordt dat voor dit verkennende financiële onderzoek ook dezelfde soort lineaire methodiek is aangehouden die momenteel geldt voor de lopende geldleningen. Wat dat betreft is de onderlinge vergelijking op basis van gemiddelden kosten per jaar een correcte vergelijkbare financiële meting.

Dit verkennende deel van het onderzoek illustreert dat met het doorbreken van vaste patronen de werkelijke uitgave enigszins dalen, maar dat de gemeente wel haar schulden kan terugdringen. Bekend is dat sectorbanken niet vrijwillig afstand doen van lopende geldleningen, maar zelfs als een aflossing ineens niet mogelijk is, heeft de gemeente wel enige financiële reserves gecreëerd.

3.3 Politieke financiële overwegingen

Deze methode van herfinancieren is uiteraard niet nieuw en is meerdere keren succesvol toegepast in situaties waarbij een gemeente te weinig middelen had om sportvoorzieningen in stand te houden of als geheel of gedeeltelijk te vervangen. In dit geval zijn de uitgaven nagenoeg constant gehouden en daalt de omvang van de gemeenteschuld. In ruil daarvoor staan de zwembaden niet langer meer op de balans van de gemeente. Politiek gezien is het van belang om voorwaarden te bepalen waaronder de zwembaden van eigenaar zouden mogen wisselen. Immers moet de gemeente bestuurlijk gezien zeggenschap houden over het voortbestaan van de zwembaden. Zelfs op exploitatieniveau behoort de gemeente inspraak te hebben op de publieke producten die een exploitant levert. Relevant is nog dat voor het overdragen van het bezit van de zwembaden wettelijke keuzemogelijkheden bestaan.

De gemeente kan bijvoorbeeld via een zakelijk recht eigendomsrechten claimen, indien een exploitant niet voldoet aan maatschappelijke, financiële of bestuurlijke voorwaarden van de gemeente. Wettelijk heeft de gemeente positionele verplichtingen omdat de gemeente de belangen behartigt van de lokale bevolking. Of de resultaten van dit verkennende onderzoek bijdragen aan een oplossing en daardoor een politieke toekomst heeft, komt terug als één van de opdrachtformuleringen voor privatisering.

⁵ sectorbanken zijn Bank Nederlandse Gemeenten en de Nederlandse Waterschapsbank

⁶ restant hoofdsom MFC de Hardenberg is per 2045 € 1.768.516,-

Samenvatting en advies financiële analyse

In dit onderzoek staat centraal of bezuinigingen realistisch haalbaar zijn. Dat bewijs voor realistisch haalbare bezuinigingen moet ook gelden voor de eventuele herfinanciering van de twee zwembaden. In dat verband volgt eerst de algemene globale uiteenzetting hoe de gemeente Oldambt momenteel dergelijke voorzieningen financiert. Daaropvolgend is via een korte samenvatting de huidige financiële situatie geschetst van de twee zwembaden. Het advies is opgesteld in samenspraak met de afdeling financiën, omdat een eventuele besparing via herfinanciering afhankelijk is van het beleid en de visie.

Algemene uiteenzetting

Stelselmatig trekt de gemeente kapitaal aan voor de bedrijfsvoering en voor de financiering van uiteenlopende projecten die gemeenteraad heeft goedgekeurd. Dit wordt totaal financiering genoemd omdat leningen niet specifiek zijn gekoppeld aan een project. Het aandeel aan rentekosten van een project wordt berekend volgens de berekende omslagrente over de boekwaarde van een afzonderlijk project, of een vaste rente bij een annuïteit. De omslagrente is het rekenkundige gemiddelde van de rente van alle lopende leningen binnen de gemeente en is dus niet gelijk aan de werkelijke marktrente op enig moment. Veelal wordt het kapitaal verstrekt door sectorbanken tegen gunstige voorwaarden.

Huidige financiële situatie

Uit de analyse van de huidige financiële situatie komt naar voren dat de financieringskosten wellicht kunnen dalen, op basis van actuele rentestanden voor een rentevast periode van 30 jaar. De daling is nog niet exact bekend, maar de eerste berekeningen laten een voordeel zien van € 40.000,- per jaar tot het jaar 2030. In een tweede berekening tot 2045 is het jaarlijkse voordeel gering, maar de restant hoofdsom van de Hardenberg is dan volledig afgelost. Samengevat is er wellicht sprake van een theoretisch financieel voordeel, maar dat voordeel is niet eenvoudig waar te maken. De voetangel is dat dit theoretische financiële voordeel werkelijkheid wordt, indien de zwembaden ook van de hand gedaan kunnen worden voor de restant boelwaarde⁷ en de gemeente dit bedrag aanwendt voor het aflossen van leningen. Zonder aflossing beschikt de gemeente over nieuw kapitaal, maar op basis van bestaande kapitaallasten. In dat geval worden de zwembaden wel structureel voordeliger.

Adviesvoorstel

Het structurele voordeel voor de zwembaden is nog onder voorbehoud. Ten eerste moet blijken of de gemeente baat heeft bij een vrij beschikbaar kapitaal tegen de huidige kosten voor rente en aflossing. Ten tweede moet blijken of de financiële voordelen inderdaad structureel rond de € 40.000,- per jaar zijn en ten derde moet een koper bereid zijn om de zwembaden te kopen tegen de restant hoofdsom.

Los van dit voorbehoud, wordt vermeld dat het “van de balans halen” voor dergelijke voorzieningen de toekomst heeft, omdat een gemeente niet het bezit nodig heeft om een publieke taak af te dwingen. In dat kader is het een aanbeveling om nader uit te zoeken of het overhevelen van de eigendommen van de zwembaden financieel interessant is voor de gemeente. Het advies is om de huidige financiering te ontrafelen en te vergelijken met de proefopstelling voor eventuele herfinanciering.

⁷ De huidige boekwaarde van de Watertoren plus het complete MFC de Hardenberg is opgeteld ongeveer € 4,7 miljoen.

3.4 Analyse van lopende exploitaties

Het onderzoek concentreert zich sterk op de analyse van de exploitatie van de drie zwembaden. De reden daarvoor is dat hieruit het bewijs volgt, of en in welke mate privatisering van de drie zwembaden tegemoet komt aan de bezuinigingsdoelstelling. Door inzicht te geven waar exploitatieverbeteringen mogelijk zijn, ontstaat het beeld over de hoogte van bezuinigingen. Toch zijn eventuele bezuinigingen niet het belangrijkste onderzoeksresultaat. Het einddoel is dat de gemeente keuzes kan maken door selectie en daaropvolgend kan besluiten welke bezuinigingen worden doorgevoerd. Daarvoor moet het onderzoek stellen en bewijzen wat aantoonbare bezuinigingen zijn en welke keuzes de gemeente daarin nog heeft. Uiteraard moeten die bezuinigingen ook afdwingbaar zijn tegenover een exploitant, ongeacht of de gemeente de exploitatie zelf handhaaft of dat de exploitatie wordt geprivatiseerd. Om deze redenen is de analyse van de exploitatie fundamenteel uitgevoerd en gedetailleerd ingericht. Fundamenteel zodat de aard van onvolkomenheden in de exploitatie aan de orde komen bij politieke keuzes en gedetailleerd zodat de effecten van die keuzes vooraf inzichtelijk zijn. Op die manier zijn politieke keuzes niet alleen het resultaat door een selectie, maar vormen diezelfde keuzes de basis voor een opdracht aan een exploitant. Bovendien zijn die politieke keuzes de respons op de vraag om bezuinigingsvoorstellen aan te dragen, met aandacht voor de regionale leefbaarheid. Tegen deze achtergrond zijn de analyseresultaten per zwembad in beeld gebracht in hoofdstukken 4, 5 en 6.

3.5 Verwachtingen van privatisering

Sinds geruime tijd worden sportvoorzieningen geprivatiseerd, geredeneerd vanuit de verwachting dat private exploitanten sportvoorzieningen tegen een lagere subsidie kunnen beheren en exploiteren. In het verleden was dat ook zo, maar uit onderzoek is ook bekend dat private exploitanten experts zijn in het legitimeren van de noodzaak van subsidies. Maar het is juist de bedoeling dat door de expertise van private exploitanten de noodzaak van subsidie afneemt. Dat mechanisme om de noodzaak van een hoge subsidie te legitimeren is het gevolg van de soort opdrachtformulering van een gemeente.

Via de opdrachtformulering bepaalt de politiek nadrukkelijk welke categorieën uit de samenleving een voorkeursbehandeling krijgen voor het gesubsidieerde gebruik van het zwembad. Dat zijn bijvoorbeeld deelnemers aan doelgroepactiviteiten, verenigingen of recreanten. Daaropvolgend levert een private exploitant het bijbehorende zwembadproduct met de subsidie als financieel sluitstuk en dat is vreemd! Het moet precies andersom werken! Welke zwembadproducten komen tegemoet aan de politieke bedoelingen en in hoeverre mag een zwembadproducten nog afhankelijk zijn van subsidie. Die politieke bedoelingen kunnen progressief, conservatief, liberaal of sympathiek zijn, maar ze zijn altijd politiek bepaald. Vrijwel nooit worden die doelstellingen gecontroleerd, laat staan of een subsidie de politieke idealen waarmaken. Het is onjuist om te denken dat politieke bedoelingen vanzelfsprekend afhankelijk zijn van subsidie. Als het politieke doel is dat een zwemvereniging tot de nationale top moet behoren, moet de exploitant daar een aanbod tegenover stellen en aantonen wat dat product zo afhankelijk maakt van subsidie. Als die vraag niet is gesteld, is dat vakspecialisme niet afdwingbaar. Het wordt erger als de subsidiehoogte van een zwembadproduct onbekend blijft. Dan kan de politiek wel idealen hebben, maar geen financiële afweging maken. Zo 'verdwijnen' subsidies naar producten die helemaal niet afhankelijk mogen zijn van subsidie, of in de bedrijfsvoering van private exploitanten.

4 Analyse zwembad De Watertoren

Het zwembad De Watertoren is een traditioneel functioneel zwembad, met een wedstrijdbassin en een doelgroepenbassin. Dergelijke zwembaden worden nog steeds gebouwd⁸, omdat het merendeel van het publiek 'gewoon wil zwemmen'. Deze nieuwe zwembadconcepten tonen aan dat een functioneel zwembad geschikt is voor recreatief gebruik. Wat dat betreft is zwembad De Watertoren een prima zwemvoorziening. Weliswaar gedateerd, maar het is veilig, schoon en het wordt goed onderhouden.

De integrale kostprijsmethode

Het gebruik van het zwembad is te splitsen in twee hoofdgroepen. Ten eerste zijn dat alle begeleide activiteiten. Dat zijn zwemactiviteiten waarbij een vorm van zweminstructie wordt aangeboden, zoals particuliere zweminstructie, doelgroepen en bewegingsonderwijs voor Primair en Speciaal Onderwijs. Ten tweede zijn dat alle niet begeleide activiteiten, dat zijn zwemactiviteiten die zonder een vorm van instructie verlopen, zoals het verenigingsgebruik, het Voortgezet Onderwijs en recreatief zwemmen. Bij recreatief zwemmen en het Voortgezet Onderwijs is uitsluitend sprake van toezicht en handhaving van orde en veiligheid. Al deze zwembadactiviteiten zijn minutieus geanalyseerd, om te achterhalen wat elk zwembadproduct financieel voorstelt, hoeveel bezoek elk zwembadproduct trekt en wat elk zwembadproduct afzonderlijk kost aan subsidie. Via de zogeheten kostprijsmethode ontstaat inzicht in de maatschappelijke prijs van elk zwembadproduct afzonderlijk. Deze kostprijsmethode heeft een wettelijke achtergrond en is een beproefde methode voor het selecteren van exploitatieverbeteringen of van bezuinigingen, omdat vooraf exact gecijferd kan worden wat het effect is van elke keuze. In dit kader wordt nogmaals benadrukt dat keuzes hierover altijd politiek zijn bepaald, door de vóórkennis over de effecten per keuze. Met deze informatie bouwt de gemeente(raad) een kennisvoorsprong op, die van pas komt bij het formuleren van taakstellingen over de exploitatie van de drie zwembaden. Om daar een voorschot op te nemen volgen hierna enkele aanwijzingen, hoe de wetgever het oneigenlijk gebruik van subsidies wil voorkomen door het aantonen van de kostprijs van een zwembadproduct.

De wet Markt en Overheid

De wet Markt en Overheid (wet M&O) is een onderdeel van de Mededingingswet en reguleert dat een gemeente geen oneigenlijk gebruik mag maken van publieke middelen als daarvoor ook marktpartijen zijn. In de kern regelt de wet dat indien een gemeente zwembadproducten aanbiedt onder de kostprijs dan moeten die zwembadproducten wel een Algemeen Belang dienen. Meestal is dat het geval, want zonder subsidie is een zwembad niet te exploiteren. Sinds die wet M&O van kracht is per 1 juli 2012 moet een gemeente besloten hebben dat de zwembaden een algemeen belang dienen. In dat besluit legitimeert de gemeente de subsidiebesteding. Het bijzondere is dat binnen het totale aanbod van alle zwembadproducten ook producten zijn die het zonder subsidie kunnen stellen, zoals zweminstructie. Dat betekent dat marktpartijen eventueel bezwaar kunnen maken indien een gemeente een dergelijk winstgevend zwemproduct aanbiedt, zonder dat daarvoor het algemeen belang is aangetoond. In werkelijkheid moet de gemeente de integrale kostprijs van dat zwembadproduct overleggen als bewijs dat de gemeente de subsidie niet oneigenlijk inzet voor dit zwembadproduct. Deze wetgeving dwingt daarmee het legitimeren van een subsidie. Dit onderzoek levert daarvoor ook de inhoudelijke bijdrage.

⁸ Almere, Alblasterdam, Culemborg bouwen de zogeheten 2521 zwembadconcepten

4.1 De onderzoeksbevindingen (De Watertoren)

De onderzoeksbevindingen van zwembad De watertoren zijn zodanig beschreven dat de subsidie per zwembadproduct verklaart kan worden. De entree en de verhuuropbrengsten vormen de dekking van de kostprijs van een zwembadproduct. Een tekort aan dekking op die kostprijs verklaart de noodzaak van een subsidie. De legitimatie van die subsidie krijgt betekenis door een vergelijking te trekken met andere gemeentelijke sportproducten. Het idee om de subsidie per zwembadproduct te legitimeren is wettelijk relevant en bewijst of privatisering zwembadproducten minder afhankelijk maakt van subsidie

Voor dat doel is per soort zwembadactiviteit systematisch achterhaald, waaraan de subsidie wordt besteed. Tabel (1) hieronder verbeeldt het zwembadgebruik in soorten activiteiten op een willekeurig uur. De kolom kostprijs ^{per}/_{keer} verduidelijkt wat een zwembadactiviteit per keer kost. Aan de hand van de kolom subsidie ^{per}/_{keer} blijkt hoeveel subsidie per activiteit noodzakelijk is om de kostprijs te dekken, nadat een bezoeker het gemiddelde gewogen tarief ^{per}/_{keer} heeft betaald. Dit bestedingspatroon van subsidies is politiek relevant omdat met deze kennis doelgericht beleid gemaakt kan worden. Minstens zo belangrijk is dat bekend is wat de oorzaken zijn van een subsidie per zwembadactiviteit. Met deze kennis kan de gemeentepolitiek later een debat voeren over de soorten maatregelen die doorgevoerd moeten worden om bezuinigingsdoelstellingen, subsidiedoelstellingen of om besparingen te bereiken.

Tabel 1 zwembadgebruik De Watertoren

soort activiteit	bezoek ^{per} / _{jaar}	bezoek ^{per} / _{keer}	kostprijs ^{per} / _{keer}	tarief ^{per} / _{keer}	subsidie ^{per} / _{keer}
recreatief zwemmen	26.124	20	6,95	1,63	5,33
Primair Onderwijs	2.880	36	3,86	1,89	1,98
Voortgezet Onderwijs	3.240	14	137	35	102
COA deelnemers	1.260	20	6,87	3,46	3,40
zweminstructie	22.040	39	3,60	3,65	-0,05
doelgroepen	4.180	20	9,99	1,57	8,41
verenigingen	22.134	35	137	38	99
81.858					

Toelichting op de tabel

De tabel is een verzamelstaat van feiten, ontstaan uit de analyse uit een reeks aan details over het zwembadgebruik in 2013. De eerste indruk is dat het zwembadbezoek van afgerond 82.000 per jaar niet tegenvalt. Dat bezoekaantal is de laatste vijf jaar redelijk constant gebleven. Verschillen daarin zijn terug te voeren op een daling van deelname van bewegingsonderwijs. De kolom bezoek ^{per}/_{keer} illustreert als het ware 'steekproeven' van het zwembadbezoek op een willekeurig openingsuur. Dat beeld ligt genuanceerder, want de resultaten zijn rekenkundige gemiddelden. Bij het verder ontrafelen van de informatie blijkt welke soort activiteiten meer aandacht verdienen. Door tellingen blijkt hoe elke activiteit afzonderlijk scoort. Dat is belangrijke informatie voor het management. Vermeld wordt dat gegevens van verenigingen en het Voortgezet Onderwijs over de kostprijs, het tarief en de subsidie betrekking hebben op hele (klok)uren van het gebruik van het zwembad.

Hierna volgt de verdieping van onderzoeksbevindingen over tabel 1.

4.2 Verdieping van onderzoeksbevindingen

Het principe om de besteding van subsidie te volgen als de dekking van de kostprijs per zwemproduct, is geïntroduceerd om gedetailleerd inzicht te krijgen voorafgaand aan een besluit over privatisering. De kostprijs per soort zwembadactiviteit ontstaat door de kostprijs te becijferen van het zwembad als geheel (eventueel uitgedrukt per bassin, met of zonder personeel). Daaropvolgend wordt het aantal uren bepaald dat het zwembad in gebruik is, uitgedrukt in roosteruren en bedrijfsuren. Vervolgens wordt becijferd wat 1 uur zwembad kost ongeacht het soort gebruik. Aan de hand daarvan kan per soort activiteit de kostprijs verder worden benaderd door het aantal uren per soort zwembadactiviteit te vermenigvuldigen met de kostprijs van het zwembad. Door de inkomsten per zwembadactiviteit af te zetten tegen deze operationele kosten, blijkt hoe afhankelijk een zwembadproduct is van subsidie.

Recreatief zwemmen

Het recreatieve zwemmen is voor ruim 75% afhankelijk van gemeentesubsidie. Ofwel de prijs per keer zwemmen zou ongeveer € 7,- moeten zijn om de kosten te dekken, of het bezoek moet sterk toenemen. Beide opties zijn niet realistisch, bovendien tonen ook de landelijke kengetallen aan dat recreatief zwemmen hooguit voor 50% kostendekkend is. De oorzaak dat het recreatief zwemmen in De Watertoren zó afhankelijk is van subsidie, heeft te maken met de tariefstelling. Het gemiddelde gewogen tarief (omzet gedeeld door aantallen) is maar € 1,63 per bezoek per keer. Het eenmalige tarief van € 3,30 per keer wordt nauwelijks afgerekend bij de kassa, omdat voordeelkaarten zoals abonnementen goedkoper zijn. Verder mogen kinderen op zwemles voor € 1,- per keer zwemmen. Het resultaat is dat per recreatieve bezoeker € 5,33 aan subsidie noodzakelijk is om de kostprijs te dekken, nadat elke recreant € 1,63 (gemiddeld gewogen) heeft afgerekend bij de kassa.

De eerste gedachte zou kunnen zijn dat de subsidie afhankelijkheid een gevolg is van kosten door de inzet van personeel. Dat blijkt niet het geval te zijn, want per uur recreatief zwemmen staat gemiddeld nooit meer dan 1½ Formatie Eenheid (FTE) gepland voor toezicht. De aanwijsbare oorzaak ligt bij het tarievenstelsel. Een eventuele discussie of het tarief in 2014 verhoogd moeten worden, is totaal niet interessant om de subsidieafhankelijk terug te dringen. De vraag is: Wat maakt recreatief zwemmen zó sterk afhankelijk van subsidie? Die subsidie afhankelijkheid wordt bepaald door twee aspecten. Ten eerste is dat het lage gemiddelde gewogen tarief en ten tweede is dat kostprijs van het zwembad.

De kostprijs van het zwembad kan alleen verlaagd worden door besparingen op de uitgaven. Uit het onderzoek blijkt dat het verder verlagen van de uitgaven verwaarloosbaar klein is (zie paragraaf 4.3). Het verhogen van het gemiddelde gewogen tarief kan alleen door aanpassingen door te voeren in het tarievenstelsel. Het voorstel is om abonnementen selectiever in te zetten voor de jeugd, voor ouderen of voor burgers met een sociale achterstand. Het tweede voorstel is om één soort voordeel kaart in te voeren, zodat gestuurd kan worden op een hogere gemiddelde entreprijs. Het derde voorstel is om de koppeling van een abonnement of een voordeelkaart te scheiden van doelgroep activiteiten. Op die manier wordt gestuurd op een hoger dekkingspercentage per soort activiteit. Het is dan aan de politiek om te bepalen wat het dekkingspercentage mag zijn (lees subsidie) per activiteit per bezoeker.

Doelgroep activiteiten

Doelgroepactiviteiten is de verzamelnaam voor allerlei soorten groepsactiviteiten in de vorm van een les of instructie. Het zijn altijd begeleide activiteiten zoals waterfitness voor 50 plussers, of baby/peuter lessen, aquajogging en dergelijke. In zijn aard zijn deze zwembadactiviteiten vergelijkbaar met vormen van buitensporten, zoals alle veldsporten in verenigingsverband (voetbal, korfbal, atletiek enz.), omdat hiervoor ook trainers zijn aangesteld voor de sport specifieke begeleiding. Bij een doelgroep activiteit is een zwembadvoorziening ook nooit exclusief in gebruik voor één afzonderlijke groep. Dat geldt ook voor buitensportvoorzieningen, waarbij meerdere teams en verschillende soorten spelers tegelijkertijd gebruik maken van de voorzieningen zoals wedstrijd- en trainingsvelden, of delen van de atletiekbaan.

De doelgroepactiviteiten in het zwembad zijn voor 85% afhankelijk van subsidie en dat is veel te hoog ten opzichte van landelijke gemiddelden. Doelgroepactiviteiten mogen hooguit 40% afhankelijk zijn van subsidie. Het gemiddelde gewogen tarief per bezoeker in deze categorie is € 1,57. Dergelijk begeleide activiteiten zijn kennelijk nog voordeliger dan recreatief zwemmen, zonder begeleiding of instructie. De oorzaak ligt aantoonbaar bij de lage bezetting van 50 plus activiteiten (25% te laag) en de koppeling van voordeelkaarten aan deze activiteiten. Door een kleine ingreep in het rooster en het combineren de 50 plus groepen op maandag en op vrijdag, daalt de subsidie afhankelijkheid al naar 75% Dat is al voldoende in vergelijking met alle veldsporten, want die zijn bijna altijd voor meer dan 75% afhankelijk van subsidie. Het zijn politieke keuzes om te bepalen voor hoeveel procent een doelgroep afhankelijk mag zijn van subsidie. Het is aannemelijk te maken om ouderensporten meer te ondersteunen dan allerlei vormen van fitness in het water. Maar evenzogoed is het aannemelijk te maken dat deze doelgroep activiteiten, wat subsidie afhankelijkheid betreft, niet per se beter hoeven te scoren dan alle veldsporten. Resteert de politieke keuze op te bepalen: 'ten koste van welke soort zwembadactiviteit (recreatie, instructie, enz.) een doelgroep activiteit voor ten minste 40% kostendekkend moeten zijn'?

Om vooruit te lopen op een beslissing om doelgroep activiteiten voor ten minste 40% kostendekkend te maken, is één maatregel in ieder geval noodzakelijk, maar nooit populair. De zwemvereniging biedt ook ongeveer vergelijkbare producten aan (aqua aerobic), terwijl de uren van zwemverenigingen voor ruim 70% afhankelijk zijn van subsidie. De zwemvereniging is daarmee een (oneerlijke) concurrent van het zwembad en de verkeerde marktpartij voor dit zwembadproduct, omdat de zwemvereniging wordt gesubsidieerd voor het sport specifieke verenigingsgebruik De subsidie aan de vereniging is niet bedoeld om het aanbod en keuzes aan onrendabele zwembadproducten verder te vergroten.

Ongelijk speelveld

In deze situatie waarin de zwemvereniging subsidie ontvangt en daarmee een activiteit aanbiedt die onder de kostprijs ligt veroorzaakt een ongelijk speelveld. Nog afgezien dat de zwemvereniging met vrijwilligers werkt en de gemeente niet, is eenvoudig aantoonbaar te maken dat de subsidie hiervoor oneigenlijk gebruik wordt gebruikt. Om te beginnen is het onwaarschijnlijk dat de raad heeft bepaald wat het Algemeen Belang is van aqua aerobic. Als deze activiteit een Algemeen Belang zou dienen, moeten de uitgangspunten voor beide partijen gelijk zijn. Alleen al om die reden moeten beide partijen de werkelijke kostprijs bepalen. Daaropvolgend kan de gemeenteraad bepalen waarom het product het verdient om te beschermen tegen een te hoge kostprijs en wie daarvoor een subsidie ontvangt.

Zweminstructie

Onder zweminstructie wordt verstaan alle particuliere lessen aan voornamelijk kinderen. Particulier is de typering van de soort zweminstructie, namelijk aan individuele (les)kinderen. Om een vergelijking te trekken met andere particuliere lessen moet gedacht worden aan tennislessen, paardrijlessen en tegenwoordig ook schaatslessen, enz. In ieder geval is altijd sprake van instructie met vastgestelde leerdoelstellingen, zoals een diploma bij zwemmen, een ruiterspaspoort of een licentie bij tennis. Het zijn altijd winstgevendende activiteiten. Dat beginsel geldt ook voor de particuliere zweminstructie in het zwembad De Watertoren. De kostprijs van een zwemles is € 3,60 en de inkomsten op basis van het gemiddelde gewogen tarief is € 3,65 per leerling per les. Dit zwembadproduct is niet afhankelijk van subsidie, maar is ook nauwelijks winstgevend te noemen. Particuliere zweminstructie is eerder te kwalificeren als een kostendekkende activiteit. Een activiteit die langs economische weg haalbaar is!

Uiteraard is het een aanbeveling om zweminstructie winstgevender te maken, maar zowel het rooster, als de grootte per groep per instructeur per les (12) zijn nauwelijks nog te verbeteren. Resteert om het tarief te verhogen. Dat tarief is landelijk gezien circa 25% tot 30% te laag maar op regionaal niveau is het tarief concurrerend genoeg. Tussen het zwembadmanagement en de zwemvereniging loopt de afspraak dat kinderen met het ABC diploma kunnen doorstromen naar de vereniging voor specifieke vervolgdiplooma's. Dat zijn uiteenlopende zwemvaardigheidsdiploma's voor kinderen met aspiraties voor één van de zwemsportdisciplines. In dit geval is de subsidie aan een vereniging wel rechtmatig, omdat voor dit soort zwembadproducten geen betwistbare markt bestaat. Het zwembad biedt deze vervolghostudie niet aan, want het product is niet kostendekkend. Bij het doorberekening van de kostprijs valt de vraag weg. Een gesubsidieerd zwembad moet geen verenigingsdiensten aanbieden.

Bevoordelen van de zwemvereniging

Op deze legitimatie van subsidie aan een zwemvereniging voor zwemvaardigheidsdiploma's is nog wel enige kritiek mogelijk, want wellicht zijn er ook andere lokale zwemverenigingen die dergelijke activiteiten willen aanbieden. Doorredenerend kan gesteld worden dat buiten de zwembaden wellicht allerlei andere verenigingen actief zijn in het aanbieden en begeleiden van vaardigheidsdiploma's voor tennis, paardrijden, schaatsen of zelfs reddend zwemmen die het zonder subsidie moeten stellen. Met andere woorden welk Algemeen Belang hecht de gemeente aan de zwemvaardigheidsdiploma's, die het verdienen om te subsidiëren boven andere vaardigheidsdiploma's in andere sporten? Uiteraard zijn die afwegingen nooit gemaakt destijds, maar het is wel een aanbeveling om in ieder geval een doelstelling in te voeren voor het verstekken van subsidies voor dergelijke activiteiten. De Algemene Wet bestuursrecht (AWB 4:37 sub 1 C) biedt namelijk de mogelijkheid om aan de zwemvereniging op te leggen dat de subsidie als doel heeft om bijvoorbeeld deze zwemvaardigheden te stimuleren voor kinderen met een sociale achterstand of voor kinderen en voor volwassenen met fysieke beperkingen.

Verenigingen

Wettelijk gezien (GW artikel 22 lid 3) scheidt de gemeente voorwaarden voor maatschappelijke en sportieve ontplooiing van vrijetijdsbesteding door het beschikbaar stellen van sportvoorzieningen. In ruil voor een subsidie leveren zwemverenigingen hiervoor een vorm van georganiseerde sport aan. Dat is een 'verdienstelijk' product, gevormd door trainingen of in wedstrijdverband, maar altijd is het product competitief en altijd prestatiegericht. In zwembad De Watertoren zijn drie verenigingen actief.

De ene vereniging is competitiever ingesteld dan de ander, maar alle drie de verenigingen bieden producten aan die maatschappelijk relevant zijn, maar nooit langs economische weg haalbaar zijn. Dat blijkt ook want de verenigingen zijn voor 70% afhankelijk van subsidie. De gemeente subsidieert per uur € 100,-, tegenover een bijdrage van € 38 per uur per vereniging. Door opnieuw het aanbod van de verenigingen te kwalificeren valt op dat verenigingen ook activiteiten organiseren die het niet verdienen om zo zwaar te subsidiëren. Seniorsport bijvoorbeeld (masterzwemmen) is één van de verenigingsactiviteiten die niet per se door subsidie ondersteund hoeft te worden. Hiervoor geldt de vergelijking met andere individuele sporten zoals wielrennen, schaatsen, wegatletiek, roeien, fitness, wandelen, of Nordic Walking. Allemaal individuele sporten waarvoor veel belangstelling bestaat bij oudere sporters. Waarom moet de gemeente 70% subsidiëren voor de masters van zwemsporten, terwijl leeftijdsgenoten uit wielersporten, schaatsen of de wegatletiek geen subsidie ontvangen voor hun sportieve verdienste? Het is een politiek riskant onderwerp, maar senioren zwemsporters worden in deze vergelijking sterk bevoordeeld ten opzichte van andere sportieve generatiegenoten.

De verbeteringsmaatregelen liggen voor de hand. Namelijk het combineren van senioren sport met de recreatiesport. Dat betekent dat de recreatieve (zwem)uren op maandag - en woensdagavond worden samengevoegd met trainingen aan senioren van de zwemverenigingen. Andersom kan ook door de verenigingsuren op dinsdag- en donderdagavond uit te breiden met recreatief zwemmen. Ervaringen met andere individuele sporten leren dat sport specifiek gedrag (prestatiegericht) prima te combineren is met recreatief ingestelde sporters die aan hun conditie werken. Uiteraard hoeft de verenigingsatleet niet het recreatieve tarief te betalen, evenzogoed als de recreatieve sporter niet de kostprijs hoeft te betalen. Uit de wegatletiek, de schaatsport, wielrennen, fitness en roeien is bekend dat combinaties van recreatiesport en prestatiesport gunstig is voor het beperken van de afhankelijkheid van subsidie.

Bewegingsonderwijs

Het huidige aanbod van zwemonderwijs bereikt onderwijsinstellingen uit het Primair Onderwijs (2), het Speciaal Onderwijs (2), het Voortgezet Onderwijs (2) en een select aantal deelnemers van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA)⁹. Bewegingsonderwijs in het zwembad voor leerlingen van het Primaire Onderwijs is voor 51% afhankelijk van subsidie (€ 70,- per uur). Ofwel de gemeente subsidieert € 1,86 per les per leerling, omdat elke les per leerling € 3,86 kost, tegenover € 2,- (48%) aan inkomsten per leerling per les. Deze subsidie krijgt betekenis door de vergelijking te trekken met het reguliere bewegingsonderwijs in een gymzaal. De Rijksvergoeding per gymzaal, per klokuur is bepaald op € 13,50. Dat betekent dat de kosten per gymzaal nooit hoger mogen zijn dan € 26,40 per klokuur, want daarboven is bewegingsonderwijs in het zwembad al voordeliger. Deze vergelijking is bedoeld als illustratief voorbeeld voor het motiveren van politieke besluiten om besparingen door te voeren op het aanbod van bewegingsonderwijs in het zwembad. Hoewel eerder genomen besluiten hierover niet aan de orde zijn, signaleert de onderzoeker hiermee dat besluitvorming betrouwbaarder wordt naarmate de besluiten verlopen via objectieve vergelijkingen volgens de kostprijsmethode.

Twee scholen van het Voorgezet Onderwijs huren het zwembad tegen het verenigingstarief van € 35,- per uur. Analoog aan verenigingen is het gebruik door het Voortgezet Onderwijs voor 70% afhankelijk van subsidie (€ 100,- per uur). Voor het Speciaal Onderwijs (2 scholen) geldt per leerling per les het subsidietarief van € 3,50. Daarmee is de kostprijs voor 50% gedekt. Voor de deelnemers die in COA verband zwemonderwijs volgen, is een prijs afgesproken van € 3,50 per leerling les. Deze vergoeding dekt de werkelijke kostprijs voor 50% bewegingsonderwijs. Deze deelnemers krijgen zweminstructie voor het A diploma en zijn wat dat leerdoel betreft vergelijkbaar met particuliere zweminstructie. In juni 2014 stop de subsidie van Kind en Opvang voor deze categorie bezoekers voor dit doel.

4.3 De bedrijfsvoering

Uit het ontrafelen van detailinformatie over de exploitatie blijkt de efficiëntie van de bedrijfsvoering. Het idee van privatisering is dat private partijen de exploitatie kosteneffectiever kunnen organiseren. In dat geval moet het bewijs worden geleverd op welk aspect van de bedrijfsvoering een private exploitant de exploitatie voordeliger kan organiseren. Aan de uitgavenkant zijn de personeelskosten de grootste kostenpost (€ 280.000,-). Deze uitgavepost is minutieus onderzocht om een goed onderbouwd bewijs te leveren over de inzet van personeel. De constatering is het personeel buitengewoon efficiënt wordt ingezet. Ter indicatie daarover volgt hierna een verduidelijking. Contracturen zijn lang niet altijd feitelijk inzetbare uren in het zwembad. De werkelijke inzet ligt lager door bijkomende werkzaamheden zoals cursussen en vakinhoudelijk overleg. Daarbovenop ontstaat een verlies aan uren door verlof, ziekte en roosterverlies. Alles bij elkaar genomen levert dat een verlies aan uren op van 7% (733 uur). Dat is op een totaal van afgerond 10.000 personeelsuren zeer gunstig. De positieve oorzaak hiervan is dat het personeel onderling rouleert en op die manier het roosterverlies intern opvangt. Verder valt op dat per uur openstelling gemiddeld 3 medewerkers staan gepland. Dat lage aantal ontstaat omdat functies zoals kassa, toezicht en instructie worden gecombineerd. Verdere besparing is nagenoeg uitgesloten, tenzij de loonsom ter discussie wordt gesteld of het bad gedeeltelijk te sluiten.

⁹ De uitvoerende overheidsinstelling in Nederland inzake de opvang van asielzoekers.

5 Analyse MFC De Hardenberg

De Hardenberg is een Multifunctioneel Centrum (MFC) waarin permanent twee onderwijsinstellingen zijn gehuisvest en kinderopvang. Het MFC De Hardenberg heeft een sporthal met drie zaaldelen, een modern zwembad (12,5 x 25m) met een beweegbare bodem een horecavoorziening en op de eerste verdieping een fitnessruimte. In dit onderzoek is de aandacht gericht op het sport specifieke gebruik en de subsidiebesteding voor de sporthal en het zwembad. Ten opzichte van zwembad de Watertoren zijn minder financiële details voorhanden over de exploitatie. Dat komt omdat het dagelijks beheer van het MFC sinds januari 2013 is overgenomen door de gemeente. Voor die tijd was het beheer van het MFC in private handen, maar om financiële organisatorische redenen is het beheer overgeheveld naar de gemeente. Gaandeweg dit onderzoek zijn steeds meer belangrijke gegevens bekend geworden. Dat maakt het mogelijk om onderbouwde verwachtingen te geven voor het eventueel privatiseren van het MFC De Hardenberg. Uit de verzameling aan informatie is een soort instrument ontstaan, die het mogelijk maakt om te experimenteren met de gewenste effecten van exploitatie verbeteringen. De achterliggende gedachte hiervan is om een kennisvoorsprong op te bouwen, zodat de politiek een gerichte opdracht kan formuleren aan het huidige management of een toekomstige private partij.

Uit andere onderzoeken¹⁰ is bekend geworden dat het sluiten van zwembad De Hardenberg een kostenbesparing mogelijk maakt, maar tegelijkertijd ontstaat een sterk regionaal bewustzijn en een solidariteit om deze voorziening in stand te houden als een erfenis die men destijds in 2003 heeft ontvangen. Andersom geredeneerd was de realisatie van het MFC De Hardenberg ooit de vitaliteit van de gemeente Reiderland. Het is onlogisch om te veronderstellen dat het zwembad van het MFC De Hardenberg ineens overbodig zou zijn¹¹, enkel door gemeentelijke herindeling. Dat neemt niet weg dat met het saneren van het zwembad wel een grote bezuiniging wordt bereikt, maar niet op basis van de theorie⁹ over het 'lege land' want Oost-Groningen is sinds het ontstaan nooit dichtbevolkt geweest.

5.1 Aandachtspunten bij De Hardenberg

In de aangehaalde onderzoeken die zijn uitgevoerd om bezuinigingsdoelstellingen te achterhalen en aantoonbaar te maken, zijn wellicht verwachtingen gewekt. Bij het doornemen van die onderzoeken valt op dat de oplossingsrichtingen nogal voor de hand liggen. Omdat dit onderzoek moet bewijzen of privatisering nog een alternatief is voor een dreigende sluiting van het zwembad, is nauwelijks een vergelijking te trekken met eerdere onderzoeksbevindingen. De historische gegevens zijn te globaal van aard en te ruim geïnterpreteerd voor de oplossing. Ook zonder onderzoek lag die oplossing voor de hand, namelijk sluiting van het zwembad. Ondanks de grondige analyse van de exploitatie van het jaar 2013, staat nog wel vast dat sluiting altijd voordeliger is dan dóór exploiteren, maar nu is bekend waar de aanwijsbare (subsidie) oorzaken liggen en of die oorzaken door privatiseren zijn op te heffen.

In die wetenschap zijn enkele voorbeelden gegeven van exploitatieverbeteringen. Benadrukt wordt dat verbeteringen zijn ontstaan door interpretatie van feiten in de huidige situatie, niet door privatisering.

¹⁰ raadsbesluit 28 november 2012 en onderzoek Grontmij 2 augustus 2012

¹¹ onderzoek Huis van de Sport 18 november 2013

5.2 Onderzoeksbevindingen De Hardenberg

Analoog aan De Watertoren zijn de onderzoeksbevindingen van het MFC De Hardenberg zodanig gepresenteerd dat de subsidie verklaart kan worden per product van het zwembad en van de sporthal. Om hierin consequent te blijven wordt in herinnering gebracht hoe een subsidiebedrag zich verhoudt met andere gemeentelijke sportproducten. Het subsidiebeeld van De Hardenberg is illustratief voor de verbeteringen die een private partij zou moeten doorvoeren om het bezuinigingsdoel te bereiken. Of anders gezegd: 'wat biedt privatisering meer zodat het MFC minder afhankelijk wordt van subsidie'?

In dit verband wordt benadrukt dat het realiteitsgehalte van een verbetering aantoonbaar is, omdat het onderzoek details heeft achterhaald die tot nu toe buiten beschouwing zijn gelaten. Evenzogoed wordt duidelijk of en waarom een exploitatie verbetering (on)mogelijk is, omdat nu bekend is welke ingrepen daarvoor noodzakelijk zijn. Door het onderzoek is een oefenmodel ontstaan zodat het management kan experimenteren met enkele besparen en de exploitatieverwachtingen vooraf kan meten. Op basis van deze methode kan de gemeentepolitiek van te voren beter beargumenteren welke maatregelen het gewenste doel dienen. Minstens zo belangrijk is, dat is van te voren becijferd kan worden of die verbeteringen bereikbaar zijn door privatisering. Door deze kennisvoorsprong, is het voortaan mogelijk om verbeteringen juridisch afdwingbaar te maken tegenover kandidaat private exploitanten.

Tabel 2 gebruik zwembad De Hardenberg

zwembadactiviteiten	bezoek ^{per} / _{jaar}	bezoek ^{per} / _{keer}	kostprijs ^{per} / _{keer}	tarief ^{per} / _{keer}	subsidie ^{per} / _{keer}	netto ^{per} / _{keer}
recreatief zwemmen	9.030	9	12,78	2,94	9,84	9,18
zweminstructie	9.360	15	7,97	7,74	0,23	-0,83
doelgroepen	3.182	9	13,61	2,07	11,54	10,29
zwemverenigingen	5.280	15	119,50	35,00	84,50	84,50
	26.852					

Toelichting op de tabel

De tabel is het cijfermatige feitenrelaas van de analyse van het zwembadgebruik over 2013. Wat opvalt is dat het totale aantal bezoekers per jaar lager ligt dan destijds is aangenomen. Weliswaar is het bewegingsonderwijs vervallen per 2013, maar dan nog geven de historische bezoekersaantallen niet de werkelijkheid weer. Evenals bij zwembad De Watertoren zijn tellingen het juiste bewijs van het werkelijke bezoek per soort activiteit. De kolom bezoek ^{per}/_{keer} toont hoe elke activiteit afzonderlijk scoort. De kolommen kostprijs ^{per}/_{keer} en het tarief ^{per}/_{keer} geven de verhouding weer tussen kosten en opbrengsten die door de kolom subsidie ^{per}/_{keer} worden gedekt. Door de inkomsten uit horeca daarbij te betrekken blijkt wat de netto subsidie ^{per}/_{keer} is per zwembadactiviteit. Voor zwemverenigingen geldt die benadering niet, want dat zou een onjuiste vergelijking geven met de zwemverenigingen die gebruik maken van De Watertoren. De Watertoren beschikt niet over horeca voorzieningen. Hierna volgt een korte toelichting per soort activiteit met als doel een beeld te krijgen of privatisering een oplossing kan bieden om de zwembadactiviteiten van MFC De Hardenberg onafhankelijker te maken van subsidie.

5.3 Toelichting op onderzoeksbevindingen

Om aantoonbaar te maken dat het privatiseren voordeliger is voor de gemeente, wordt dezelfde methodiek toegepast als bij De Watertoren. Omdat de subsidie de kostprijs dekt per zwemproduct is het noodzakelijk om de oorzaak te kennen wat een zwembadproduct afhankelijk maakt van subsidie. De afhankelijkheid van subsidie volgt uit de sommatie van inkomsten per activiteit, inclusief de horeca, minus de kosten per uur openstelling van het zwembad. Deze benadering is minder transparant dan bij De watertoren, omdat niet alle exploitatiekosten van De Hardenberg zijn uitgesplitst naar zwembad, sporthal, de fitnessruimte, de kinderopvang en de beide onderwijsinstellingen. Dat neemt niet weg dat deze systematiek goed controleerbaar is, op basis van een voorlopige betrouwbare verdeelsleutel.

Recreatief zwemmen

Het product recreatief zwemmen in De Hardenberg is voor afgerond 75% afhankelijk van subsidie. Dat percentage is nagenoeg gelijk aan De Watertoren. Een zwembadkaartje in De Hardenberg zou € 13,- per keer moeten kosten om de kostprijs te dekken. Dat is bijna het dubbele van De Watertoren. Deze subsidie afhankelijkheid is uiteraard (25%) hoger dan wenselijk is, maar de oorzaak is interessanter dan verwacht. Hoewel het bezoek ($9^{\text{per/uur}}$) te laag ligt, is het gemiddelde gewogen tarief per bezoeker (€ 2,94) gunstiger dan verwacht en benadert het reguliere entree tarief (€ 3,30). Bovendien besteedt de recreatieve bezoeker ongeveer € 0,65 tot € 0,75 aan horecaproducten. De financiële structuur van deze exploitatie is zakelijker ingericht zonder voordeelkaarten. Dat neemt niet weg dat de gemeente ruim € 9,- toelegt op elke bezoeker. Dat is te veel, maar dat komt niet door de hoge kostprijs van het zwembad. De kostprijs per uur (€ 120,-) is zelfs lager dan van De watertoren. De oorzaak is ook niet de kosten aan personeel, want voor het toezicht en voor de combinatie kassa/ horeca en schoonmaak staan nooit meer dan 2½ fte per uur gepland. Met minder personeel kan eigenlijk niet. De aanwijsbare oorzaak van de hoge afhankelijkheid van subsidie is het lage gemiddelde recreatieve bezoek per uur.

Het voorstel is om combinaties te maken met deelnemers van fitness, enkel om het bezoek op te voeren, want aan de kostenkant is nauwelijks nog een besparing mogelijk. De afhankelijkheid van subsidie en vooral de kosten per bezoeker dalen snel, zelfs al met een kleine toename aan bezoek. Het idee om het zwembad minder open te stellen voor recreatief zwemmen werkt eerder averechts, dan dat het een voordeel oplevert. Omdat de operationele kosten al laag zijn, vormen de vaste kosten een steeds groter aandeel bij een dalend aantal openstellingsuren. In tegenstelling tot het zwembad De Watertoren zou in dit geval wel een soort voordeelkaart kunnen werken voor de combinatie van fitness en zwemmen, vooral omdat de horeca als 'bijvangst' hiervan profiteert. Door de voorkennis die ontstaat uit de details zijn de effecten vooraf te becijferen van bijvoorbeeld zo'n fitness arrangement.

Een ander, wellicht onverwachts, initiatief is om het recreatieve zwembadgebruik in uren uit te breiden en dan precies op dezelfde uren waarop doelgroep activiteiten staan geprogrammeerd. Uiteraard zal hierdoor het gemiddelde bezoek per recreatief uur zwemmen teruglopen, maar per saldo wordt het recreatief zwemmen kosten effectiever. Voor de uitbreiding aan recreatief zwemmen is geen extra toezicht nodig. Hoewel niet elke doelgroep activiteit is te combineren met recreatief zwemmen, maakt elke combinatie het zwembadgebruik intensiever, waardoor de afhankelijkheid van subsidie daalt.

Doelgroep activiteiten

Bekend is dat doelgroepactiviteiten allerlei groepsactiviteiten zijn met een vorm van instructie. Deze activiteiten zijn financieel (€ 10,-^{per}/bezoek) sterk afhankelijk van de gemeente. Procentueel (85%) is het verschil met De Watertoren te verwaarlozen, maar in geld uitgedrukt legt de gemeente veel toe, nadat de bezoeker gemiddeld gewogen € 2,07 heeft betaald aan de kassa. Intussen is exact bekend welke doelgroepen financieel sterk afhankelijk zijn van de gemeente. Dat zijn enkele patiëntengroepen zoals mindervalide en deelnemers aan cardio zwemmen. Toch 'verdienen' juist deze deelnemers het, dat ze worden beschermd tegen onrechtvaardige hoge entreprijzen. De methode om die kostprijs terug te dringen is nu ook aantoonbaar, namelijk het zoveel mogelijk combineren van deze doelgroep met het recreatief zwemmen. Ook hier blijkt dat een uitbreiding van gecombineerde uren een voordeliger effect heeft op de exploitatie dan het terugdraaien van uren, omdat de kosten per uur gelijk blijven.

Een tweede voorstel is om in samenspraak met de fitness exploitant en met lokale fysiotherapeuten oefentherapie aan te bieden in het zwembad – fitnessruimte. Het doel is om de bezetting per uur op te voeren, zodat de exploitatie kosteneffectiever kan verlopen. Om een vergelijking te maken wordt in herinnering geroepen dat doelgroepactiviteiten vergelijkbaar zijn met veldsporten. Die zijn minimaal voor 75% afhankelijk van overheidsgeld. Door combinaties met fitness en fysio is een dekkingsgraad van 75% ook haalbaar in het zwembad. Resteert dan dat de financiële bijdrage per deelnemer relatief hoog is. In het kader van dit onderzoek naar eventuele privatisering is het een politieke afweging om de maximale bijdrage per jaar te bepalen voor activiteiten die het 'verdienen' om te beschermen. Het is dan aan een private exploitant om te bewerkstelligen dat door zijn aanbod ook verschillende soorten patiëntengroepen gebruik kunnen maken van het zwembad en tegelijkertijd de subsidie per deelnemer afneemt. In dat geval is privatisering zinvol want door de gedetailleerde financiële kennis van deze categorie bezoekers kan de gemeente nu vooraf een doelgerichte opdrachtformulering opstellen.

Zweminstructie

De inhoudelijke toelichting en de aard van particuliere zweminstructie is uitvoerig aan de orde gesteld bij zwembad De Watertoren. Het zijn de winstgevende activiteiten van het zwembad en vergelijkbaar met andere sport specifieke lessen (tennis, paardrijden enz.). De zakelijke inrichting van de exploitatie is ook hier consequent doorgevoerd. Om te beginnen zijn de tarieven markconform en verhouden zich goed met de landelijke kengetallen. Dat de winst op dit zwembadproduct maar beperkt is komt omdat het aanbod relatief beperkt is. Het aantal leerlingen per keer is daarvoor de aanwijsbare oorzaak. Dat neemt niet weg dat zweminstructie kostprijsdekkend verloopt. Het management hoeft zich alleen maar toe te leggen op capaciteitsverbeteringen door meer deelnemers aan te trekken, voor zover die er zijn.

Het is wellicht een idee om via de wachtlijsten van de regionale zwembaden te achterhalen wat het potentieel is aan kandidaat leerlingen voor zweminstructie. Via leerling prognoses voor het regionale basisonderwijs blijkt hoe het potentieel leerlingen zich ontwikkelt in de aankomende vijf jaar. Aan de hand daarvan ontstaat een totaal beeld, zodat vooraf becijferd kan worden wat de effecten zijn van wervingsacties voor zweminstructie en het wegwerken van eventuele wachtlijsten.

Verenigingen

Zwembad De Hardenberg is niet gebouwd voor de wedstrijdsport. Wat dat aangaat is het gebruik door de zwemvereniging ook beperkt, maar wel van grote betekenis. Het aanbod van de zwemvereniging is op onderdelen vergelijkbaar met het aanbod van De Hardenberg. De zwemvereniging biedt onder meer zwemmen aan voor kinderen met een beperking, terwijl De Hardenberg ook een afzonderlijk uur reserveert voor mindervalidesport. Beide activiteiten zijn ongetwijfeld 'verdienstelijke' zwemproducten, alleen op deze manier is het aanbod door beide partijen inefficiënt georganiseerd. Zo zijn er meer zwembadactiviteiten die door zowel de zwemvereniging en door De Hardenberg worden aangeboden. Per saldo subsidieert de gemeente de zwemvereniging voor € 85 per uur (70% subsidie afhankelijk).

Het is geen populair politiek onderwerp, maar ook hier moet het aanbod van de vereniging worden aangescherpt. Het is vreemd dat zogeheten baantjes zwemmen in verenigingsverband afhankelijk is van subsidie. De gemeente subsidieert ook niet de toerfietsers, recreatieve hardlopers, schaatsers, of de wandelaars. Analoog aan de Watertoren is het verdedigbaar om deze activiteiten te combineren met het recreatief zwemmen, zodat de subsidie afhankelijk afneemt. Een prestatie gerichte zwemmer hoeft daarvoor niet het recreatieve tarief te betalen, want een recreatieve zwemmer betaald ook niet de kostprijs, maar opgeteld subsidieert de gemeente het zwemgebruik minder en rechtmatig(er).

Voor zwembadactiviteiten voor mindervalide of voor mensen met een beperking is het zelfs een voorkeur om dat specifieke gebruik in verenigingsverband aan te bieden. Net als nu al het geval is gebruiken patiëntenverenigingen het zwembad exclusief tegen een gereduceerd tarief. Het is ook geen bezwaar als de zwemvereniging dat aanbod organiseert, onder de voorwaarde dat sprake is van opgeleid personeel. Wat dat aangaat ligt hier de mogelijkheid open om dit verenigingsaanbod te laten begeleiden door zwembadinstructeurs of door fysiotherapeuten zoals bij doelgroepen is gesteld.

In het kader van het wel of niet privatiseren van de zwembadexploitatie is vooraf te bepalen wat de subsidie zou moeten bewerkstelligen op het onderdeel 'verenigingen'. Momenteel subsidieert de gemeente de zwemvereniging met € 30.000,- per jaar. De opdracht zou kunnen zijn dat verenigingen voor 70% afhankelijk mogen zijn van subsidie met een maximum van € 20.000,- per jaar. Het is dan snel te becijferen wat er moet gebeuren op dit onderdeel. Een eerste verkenning laat zien dat het doel al wordt bereikt door het samenvoegen van activiteiten of een uitsparing van 1½ uur per week. Dan is nog buiten beschouwing gelaten dat elk uur beter is bezet is en beter betaalbaar is voor de vereniging. Zo kunnen politiek gerichte opdrachten ontstaan die recht doen aan verdienstelijke zwemproducten.

Bewegingsonderwijs

Het bewegingsonderwijs voor de twee basis scholen worden aangeboden in de sporthal. Om een uitspraak te doen over het bewegingsonderwijs is de complete exploitatie van de sporthal op identieke wijze ontrafeld als dat voor het zwembad is gedaan. Dat heeft interessante informatie opgeleverd om de vraag te beantwoorden of het privatiseren van De Hardenberg financieel voordeel kan bieden. De beide onderwijsinstellingen gebruiken de sporthal 253 klokuren per jaar voor bewegingsonderwijs. Elk uur sporthalgebruik kost € 88,- dat is 36% lager dan een uur zwembad (€ 120,- per uur). De jaarlijkse kosten voor bewegingsonderwijs in de sporthal zijn € 22.250,-. Dat betekent dat voor dezelfde kosten 186 uur bewegingsonderwijs in het zwembad kan worden aangeboden aan beide basisscholen. Het wordt interessanter als blijkt dat de Rijksvergoeding voor het bewegingsonderwijs (€ 10.336,-) maar 46% van de sporthalkosten dekt. Als die vergoeding de norm is, zou een bijdrage per leerling van € 1,- al voldoende zijn om zweminstructie tegen hetzelfde dekkingpercentage (46%) aan te bieden. Voor de goede orde wordt vermeld dat dit voor (slechts) 186 uur bewegingsonderwijs in het zwembad geldt.

Deze keus is weliswaar niet aan de orde, maar omdat de details bekend zijn van de sporthal en het zwembad kan de gemeentepolitiek een gerichte opdracht formuleren over het bewegingsonderwijs. Dat kan zijn: 'reduceer het kostprijsverschil voor bewegingsonderwijs in de sporthal en het zwembad tot 25% (nu 36%). Op voorhand is nu al te becijferen wat daarvoor moet gebeuren. Het blijkt namelijk dat schoonmaakkosten (€ 7.300,-) relatief zwaar drukken op het bewegingsonderwijs in de sporthal.

5.4 De bedrijfsvoering

De bedrijfsvoering van De Hardenberg verloopt op nagenoeg dezelfde wijze als bij het zwembad De Watertoren, alleen is de administratieve verwerking nog niet geheel op dezelfde wijze ingericht. In een enkele situatie is een aanname gemaakt voor zover een aspect binnen de exploitatie niet tot in detail te herleiden was om een uitspraak te doen. Mede voor dit onderzoek is een administratieve scheiding tot stand gekomen van de exploitatie van het zwembad, de sporthal en de overige voorzieningen. Dat maakte het mogelijk om een verdeelsleutel in te voeren voor verschillende kosten en het toedelen van opbrengsten (horeca). In de wetenschap dat nog verdere verfijning van de exploitatie in 2014 wordt doorgevoerd, kunnen de huidige onderzoeksbevindingen op onderdelen nog enigszins gecorrigeerd worden, voor het geval een verdeelsleutel eventueel afwijkt van de aanname voor dit onderzoek.

Methodisch gezien wijkt de bedrijfsvoering niet af van de bedrijfsvoering van De Watertoren. Dat is terug te zien in de efficiënte inzet van het personeel en de wijze waarop het personeel voor elkaar invalt bij verlof en ziekte. Besparing op personeelskosten is alleen nog mogelijk in de sporthal, door het schoonmaken en toezicht als het ware integraal op te nemen in het personeelsrooster van de beide zwembaden. Verbeterpunten in de bedrijfsvoering zijn nog wel haalbaar door het gebruik van het zwembad efficiënter te organiseren, zodat de bezetting per soort activiteit toeneemt. Tot slot is het een aanbeveling om voor dergelijke accommodaties om een modern kassasysteem aan te schaffen, zodat de registratie van inkomsten en bestedingen per soort activiteit onder controle wordt gebracht

6 Analyse zwembad De Ringberg

De Ringberg is een traditioneel openluchtzwembad met een wedstrijdbassin, een halfdiep bassin, een peuterbassin en een ligweide. Traditioneel omdat dergelijke zwembaden in de jaren 70 van de vorige eeuw zijn gerealiseerd in de ideologie dat zwembaden de maat of de waardering voor de leefbaarheid was van plattelandsgemeenten. Dat ligt nu wel anders volgens recente berichtgeving van RTV Noord (3 februari 2014). In dat artikel wordt het adviesrapport van het Huis van de Sport aangehaald om de helft alle zwembaden in Oost- Groningen te sluiten, waaronder de Ringberg. Volkomen voorspelbaar activeert deze berichtgeving het regionale bewustzijn en dat jaagt de collectieve uitingen weer aan. De lokale bevolking reageert direct via de website van zwembad De Ringberg en daar blijft het niet bij.

Zwembad De Ringberg is al geprivatiseerd sinds 2007. De stichting zwembad De Ringberg exploiteert de zwemvoorziening met behulp van een bijdrage in de exploitatiekosten van circa € 62.000,- per jaar. Deze bijdrage is gebaseerd op een subsidieovereenkomst van de voormalige gemeente Scheemda. Deze subsidieovereenkomst vervalt per maart 2017 en voorziet niet in een automatische verlenging. In dat verband is dit onderzoek over de exploitatieperspectieven op de lange termijn een goede keus. Het onderzoek moet aantonen welke exploitatieverbeteringen realistisch haalbaar zijn en of het verder privatiseren aan een commerciële partij zinvol is en waarom. Om dat bewijs te leveren is cijfermatige informatie ontvangen via jaarrekeningen. Daaropvolgend is overleg gevoerd met het management om het cijfermateriaal correct te kunnen interpreteren. Tijdens deze analyse is constant een vergelijking getrokken met bevindingen uit eerdere onderzoeken over verkenningen van mogelijke bezuinigingen. Dit onderzoek moet het bewijs leveren of een bezuiniging of een exploitatieverbetering ook realistisch haalbaar is en waarom een andere partij dan de stichting de verbeteringen zou moeten doorvoeren.

6.1 Aandachtpunten bij de analyse

In tegenstelling tot zwembad De Watertoren en het MFC De Hardenberg, is de financiële splitsing niet doorgevoerd in deze analyse, omdat de kapitaallasten vrijvallen vanaf 2014 en de exploitatie daardoor niet wordt belast met rentekosten en aflossingen. Het gevolg is dat de exploitatie begroting vanaf 2014 structureel financiële ruimte biedt voor groot onderhoud en enkele vervangingsinvesteringen. In 2013 is enige achterstand opgelopen in het reguliere onderhoud vanwege de slechte weeromstandigheden. Deze onderhoudswerkzaamheden worden voor de opening van het seizoen 2014 weggewerkt. Verder heeft de stichting een voorlopig overzicht gemaakt van de groot onderhoudswerkzaamheden. Het is een aanbeveling om deze werkzaamheden op te nemen in een Meer jaren OnderhoudsPlan (MOP).

Gaandeweg het onderzoek is de begroting voor 2014 beschikbaar gesteld voor een vergelijking met de onderzoeksbevindingen over 2013. Samengevat zijn de onderlinge verschillen verwaarloosbaar klein. Interessant is dat deze begroting (2014) al een basis vormt om de subsidie afhankelijkheid te beperken. Daarbij dient onmiddellijk bij vermeld te worden dat die subsidie afhankelijkheid een gevolg is door de vrijval aan kapitaallasten. Resteert om analoog aan de ander twee zwembaden de methode toe te passen om de besteding van de subsidie te traceren om besparingen te realiseren.

6.2 Onderzoeksbevindingen (De Ringberg)

Precies zoals bij zwembad De Watertoren en het MFC De Hardenberg is de exploitatie ontrafelt zodat verklaart kan worden waaraan de subsidie wordt besteed. Door het achterhalen van die besteding blijkt de noodzaak van de subsidie en of die subsidie het doel dient. De oude subsidieovereenkomst biedt overigens veel vrijheid volgens de contractbepaling: "De exploitant mag de exploitatiesubsidie naar eigen inzicht besteden, zolang de besteding betrekking heeft op de instandhouding van het zwembad". De subsidie was voorheen gesplitst in een exploitatiedeel, een onderhoudsdeel en een bijdrage voor het bewegingsonderwijs voor basisscholen. Uit de exploitatie van de Stichting blijkt dat diezelfde splitsing nog steeds wordt gehanteerd. Via de exploitatie is goed te achterhalen waaraan de subsidie wordt besteed. Uiteraard is de exploitatie van een openluchtzwembad eenvoudiger dan een gecombineerde voorziening zoals De Hardenberg met een zwembad een sporthal en andere publieke voorzieningen. Dat neemt niet weg dat dezelfde analytische methodiek is toegepast, met aandacht voor financiële aspecten die specifiek zijn voor dit openluchtzwembad. Analoog aan de andere twee zwemvoorzieningen is via het oefenmodel geëxperimenteerd om eventuele besparingen te realiseren. Om daarop vooruit te lopen wordt vermeld dat het openluchtzwembad behoorlijk kostenefficiënt wordt geëxploiteerd in vergelijking met andere openluchtzweembaden. Verbeteringen van de exploitatie zijn nogal beperkt. Hierna volgt het gespecificeerde overzicht van de uitgaven op basis van de analyse.

tabel 3 gespecificeerde uitgaven

exploitatie uitgaven	uitgaven	% van kosten	kosten ^{per} /uur	toelichtingen	
personeelskosten	42.062	33,06%	34,24	1,22	fte per bedrijfsuur
energie en water	42.107	33,10%	34,28		
onderhoud en huur	8.609	6,77%	23,86		
belasting en verzekering	9.074	7,13%			
huisvestingskosten	4.828	3,80%			
inkoop horeca	6.805	5,35%		61%	van de inkoop
kapitaallasten	13.729	10,79%	11,18	2014	laatste aflossing
	127.213	100%	103,55		

Toelichting op de tabel

De totale uitgaven in 2013 waren € 127.213,- dat is € 103,55 per uur dat het zwembad in bedrijf is. De personeelskosten vormen 33% van de uitgaven (€ 34,24) per uur. Dat is uitzonderlijk laag en dat zou betekenen dat nooit meer dan gemiddeld 1.2 fte aan personeel aanwezig is. Dat is niet zo, want er is wel degelijk meer personeel per uur noodzakelijke en aanwezig 3,5 fte, voor toezicht en veiligheid op de drie verschillende bassins, maar dat zijn onbetaalde vrijwilligers. Wat dat aangaat kan daarop nog wel bespaard worden, maar dan komen de helft die kosten (€ 21.000,-) weer terug als uitgaven in de exploitatie van zwembad De Watertoren. Want die personeelskosten ontstaan door een onderlinge uitruil in de zomervakantie van 9 weken, waarbij het vaste zwembadpersoneel van De Watertoren wordt gedetacheerd naar zwembad De Ringberg en daar betaalt De Ringberg voor. Het enige wat opvalt zijn de hoge inkoopkosten van de horeca (61%). De oorzaak daarvan is een boekhoudkundige onvolkomenheid. Verder zijn er geen kosten waar nog op bespaard kan worden. Door de vrijval van kapitaallasten kunnen de exploitatiekosten met nog circa 10% afnemen, voor zover er geen nieuwe investering staan gepland. Overigens heeft de Stichting aan liquide middelen afgerond € 38.000,- beschikbaar voor eventuele investeringen of als reserve voor het opvangen van exploitatierisico's.

6.3 Verdieping van de onderzoeksbevindingen

Het openluchtzwembad zwembad is 18 weken per jaar geopend. Voor die 18 weken zijn twee soorten roosters in omloop. Een rooster voor het voorseizoen van maximaal 60 uur per week, 9 weken lang en een rooster van het hoogseizoen van maximaal 68 uur per week ook 9 weken lang. Afhankelijk van de weersomstandigheden wordt het rooster in de praktijk bijgesteld, om kosten te besparen. Het aanbod aan activiteiten bestaat voornamelijk uit recreatief zwemmen, circa 1.000 tot 1.200 uur per seizoen. Dit aanbod wordt aangevuld met aqua jogging de enige doelgroepactiviteit gedurende het gehele seizoen van 18 weken. Verder wordt zweminstructie aangeboden gedurende 7 weken in het hoogseizoen. Aan de hand van deze gebruikroosters en de informatie over inkomsten en bezoekersaantallen is analoog aan de andere twee zwemvoorzieningen de onderstaande verzameltabel opgesteld. Deze tabel geeft inzicht in het zwembadgebruik aan de hand van feitenmateriaal over bezoek en de subsidiebesteding.

Belangrijk aandachtspunt is dat het gebruikrooster van een openluchtzwembad minder rigide wordt doorgevoerd dan een overdekt zwembad. In de praktijk wordt de doelgroep activiteit aqua joggen van ¼ uur gecombineerd met recreatief zwemmen, omdat dergelijke activiteiten elkaar niet hinderen. Voor particuliere zweminstructie is dat niet anders, met die aantekening dat hiervoor wel een bassin(deel) wordt afgesloten voor recreatief gebruik. Op die manier verlopen de activiteiten naast elkaar of lopen de activiteiten soepel in elkaar over. Ondanks deze mengvormen zijn de feiten nog goed traceerbaar.

Tabel 4 zwembadgebruik De Ringberg

soort activiteit	bezoek ^{per} / _{seizoen}	bezoek ^{per} / _{keer}	kosten ^{per} / _{keer}	omzet ^{per} / _{keer}	subsidie ^{per} / _{keer}
recreatief zwemmen	18.554	16	6,01	2,73	3,28
zweminstructie	1.260	13	3,61	3,60	0,00
doelgroepen	288	9	5,04	4,57	0,47
verenigingen	540	15	96,80	26,18	70,61
20.642					

Toelichting op de tabel

Zoals aangekondigd zou constant een vergelijking worden getrokken met eerdere onderzoeken en daaruit blijkt dat er geen noemenswaardige verschillen bestaan. als de aandacht enkel gericht is op de totalen van bezoek of de uren voor de openstelling. Want met een enkele uitschieter van een mooie zomer zoals in 2006 is het bezoek van 20.000 per jaar een constante factor gebleken. De verwachting is dat het bezoek in de direct omliggende openluchtzwembaden (Slochteren, Meeden, of Onstwedde) ook al jaren constant zijn gebleven. Die beperkte aandacht enkel op bezoek is niet vreemd, maar de conclusie die in het verleden daaruit wordt getrokken klopt niet. Enkel op basis van deze tabel kan al bewezen worden dat zwembad De Ringberg het meest kosteneffectieve zwembad is van de gehele gemeente Oldambt en waarschijnlijk ligt dat bij de direct omliggende (buiten)zwembaden niet anders.

Alleen door de demografische ontwikkelingen en verzorgingsgebieden er bij te betrekken, ontstaat het bewijs dat dergelijke openluchtzwembaden duur en overbodig zijn. Niet duur uitgedrukt in subsidie per bezoeker, maar duur uitgedrukt in subsidie in het streven naar besparingen. Het eventueel sluiten van dergelijke zwembaden levert direct besparingen op, maar dan zou het argument van besparing gelijk moeten zijn voor andere zwembaden en op gelijke wijze moeten worden toegepast. Hierna volgt de specifiek inhoudelijke uiteenzetting en de interpretatie van de resultaten van zwembad De Ringberg.

Recreatief zwemmen

Het beeld van recreatief zwemmen in openluchtbad zwembaden is compleet anders dan het beeld van recreatief zwemmen in een overdekt zwembad. In alle overdekte zwembaden zit structuur in het recreatieve gedrag, zijn er patronen in het zwembadgebruik en is het bezoekmotief vooraf bekend. Die logica en samenhang is bij openluchtzwembaden niet zo eenduidig als wordt verondersteld. De één komt voor de zon, de ander vindt het een gezinsuitje en weer andere zien het als vakantievermaak. Uit de tabel zou het beeld kunnen ontstaan er gemiddeld maar 16 personen in het zwembad liggen. Dat is volkomen onjuist, omdat dit aantal een rekenkundig gemiddelde is van de aantallen bezoekers gedeeld door uren openstelling. Het beeld is genuanceerder, het is óf heel druk is, óf nogal rustig. Het enige voorspelbare is dat het altijd druk is in het zwembad, als het zonnig en warm is en de scholen gesloten zijn. Bij elkaar genomen is het recreatief zwemmen voor 57% afhankelijk van subsidie en dat is een redelijke goede score, gelet op de voorkeur voor de aanschaf van seizoensabonnementen.

De gemiddelde omzet per bezoeker is € 2,73 per keer en dat is goed vergelijkbaar (7% lager) met de omzet uit recreatief zwemmen in De Hardenberg, waar abonnementen en voordeelkaarten niet zijn doorgevoerd. Nergens is het recreatief zwemmen voor de gemeente goedkoper per bezoeker dan in zwembad De Ringberg. Door deze onderlinge vergelijking door te trekken, blijkt dat De Ringberg het hoogste scoort van de drie zwembaden als het gaat om het aantal recreatieve bezoekers per week of per seizoen, namelijk bijna het dubbele aantal bezoekers per week ten opzichte van De Watertoren. Het rekenkundige gemiddelde bezoek per uur recreatief zwemmen van de Watertoren ligt wel hoger.

Via experimenten in het oefenprogramma blijkt dat alleen winst valt te behalen door beperkingen in de openstelling. In de huidige opzet is 1.150 uur op jaarbasis het uitgangspunt. Het selectief terugdringen van openstellingsuren heeft het meeste effect op de subsidie onafhankelijk van recreatief zwemmen.

Doelgroep activiteiten

De enige doelgroepactiviteit is aqua jogging. Deze activiteit wordt twee keer per week aangeboden tijdens het seizoen (18 weken). In 2013 ontstond een vaste groep van gemiddeld 9 deelnemers per keer. Deze deelnemers betalen voor twee lessen per week van ¼ uur les keer € 40,- plus de entree. De omzet van deze categorie bezoekers komt uit op € 4,57 per keer en dat betekent dat deze activiteit voor nog maar 15% afhankelijk is van subsidie. Wat de doelgroepen aangaat is de gemeente nergens goedkoper uit dan in zwembad De Ringberg. Deze relatief lage subsidie afhankelijkheid ontstaat door de realistische prijsstelling en de combinatie van de les aqua jogging tijdens het recreatieve gebruik. In 2014 staat een tariefsverhoging gepland van voor de lessen van 12½% (€ 5,- naar € 45,-). Hierdoor zou de afhankelijkheid van subsidie verwaarloosbaar klein kunnen worden, maar dat is niet zo!

Enkele experimenten laat zien dat het verhogen van de lesgelden nauwelijks invloed heeft op het terugdringen van de subsidie afhankelijkheid. Het blijkt namelijk dat indien de horeca besteding met maar 2% stijgt het zelfde effect wordt bereikt. Benadrukt wordt deze doelgroep in de proefopstelling wordt ingeschat voor 5% van de horeca omzet. Dat is wellicht te hoog, maar uit de proefopstelling blijkt wel hoe zinvol het is om tarieven te verhogen of om meer aandacht te besteden aan de horeca.

Verenigingen

In de periode dat De Watertoren en De Hardenberg gesloten zijn maken twee verenigingen in het hoogseizoen (9 weken) vier uur per week gebruik van De Ringberg. De gemiddeld gewogen prijs is afgerond € 26,- per uur. Daarmee zijn de zwemverenigingen voor 70% afhankelijk van subsidie. Dat percentage is exact gelijk aan de subsidie afhankelijkheid van zwemverenigingen in de andere twee overdekte zwembaden. Gemiddeld trainen zijn uur ongeveer 15 zwemmers in het wedstrijdbassin. De enige methode om de subsidie afhankelijkheid terug te dringen is het verlagen van kostprijs per uur van het zwembad. Die mogelijkheid ontstaat op het moment dat de kapitaallasten vrijvallen (10%) en minimaliseren van alle variabele kosten, met die aantekening dat die al op de ondergrens staan.

Zweminstructie

Zweminstructie in openluchtbaden wordt doorgaans in de zomervakantie aangeboden voor leerlingen op zwemles bij zwembad De Watertoren of De Hardenberg en in de vakantie doorlessen. Gedurende de (zeven) zomerweken wordt zweminstructie aangeboden in de vorm van drie lessen per week van een half uur. Elke leerling krijgt daarmee 21 lessen (of 10½ uur). de opbrengst uit zweminstructie is gemiddeld gewogen € 3,33 per les. Door een toewijzing van omzet uit de horeca ontstaat een kleine stijging met € 0,27 per les. De prijsstelling van zweminstructie is op zich redelijk vergelijkbaar met de prijsstelling van de beide overdekte zwembaden van de gemeente. Verschillen zitten vooral in de duur per les (½ - ¾ of 1 uur instructie) en in het aantal lessen per week. (1, 2 of 3 keer per week). Per saldo is zweminstructie kostendekkend. Experimenten in het rekenmodel maken duidelijk dat een stijging van het aantal leerlingen per uur het financieel gunstigste effect geeft. Daarbij moet worden vermeld, dat deze vorm van zweminstructie tijdens het recreatieve zwemmen verloopt en het aanbod eigenlijk een service is van de (2) overdekte zwembaden. Zweminstructie is in dat opzicht geen extra aanbod.

6.4 De Bedrijfsvoering

Vrijwilligersorganisaties van sportvoorzieningen hebben de schijn tegen dat de bedrijfsvoering niet economisch voordelig wordt ingericht. Dit onderzoek maakt duidelijk dat er weinig te wensen is als het gaat om de zakelijkheid waarmee de Stichting het zwembad beheert en exploiteert. De conclusie uit eerdere onderzoeken dat de bezetting per uur laag is, klopt rekenkundig wel, maar die conclusie is niet maatgevend voor de besteding van subsidie. Er is geen zwembad binnen de gemeente waar de afhankelijkheid van subsidie lager is dan in zwembad De Ringberg. Uiteraard kan afgerond € 60.000,- per jaar worden bespaard door sluiting van de Ringberg, maar dan wordt een voorziening opgeheven die het niet verdient vanwege vermeende inefficiëntie in de exploitatie, integendeel! Het argument uit eerder onderzoek dat toekomstige investeringen noodzakelijk zijn, wordt niet ontkend, maar dat geldt ook voor de overdekte zwembaden. Het is de aantoonbare verdienste van de Stichting dat dit zwembad zó kosteneffectief wordt geëxploiteerd. Eventuele privatisering of een commerciële exploitant krijgt het “legioen” vrijwilligers nooit in beweging. Het collectie belang gaat verloren en daar blijft het dan bij.

7 Toekomstvisie zwembaden

7.1 Het zwembadonderzoek Huis van de Sport

Gedurende dit onderzoek naar de eventuele verzelfstandiging van de zwembaden in Oldambt, is het onderzoeksrapport van het Huis van de Sport beschikbaar gekomen. De onderzoekers hebben een reeks aan onderwerpen geanalyseerd over het gebruik, de ligging en spreiding van alle zwembaden in Oost-Groningen. Relevante aspecten zoals demografische ontwikkelingen, trends en het gebruik van zwembaden, maar ook enkele sociaal culturele en economisch conjuncturele bevindingen zijn aan de orde gesteld. Het onderzoek pleit voor een toekomstscenario van vier overdekte zwembaden in de regio Oost-Groningen waarvan De Watertoren er één van is. Wat de openlucht zwembaden betreft gaat ook de voorkeur uit naar vier buitenbaden. De Ringberg in Scheemda kan in stand blijven indien zwembad De Kolck in Meeden op termijn wordt gesaneerd, maar andersom geldt hetzelfde volgens de onderzoekers. De Hardenberg in Finsterwolde staat in het 'Lege Land' volgens het rapport en kan vervallen omdat De Watertoren nog voldoende capaciteit heeft. De argumentatie voor 'twee keer vier' zwembaden is redelijk logisch tot stand gekomen, geredeneerd vanuit de verzorgingsgebieden van deze acht zwembaden tegenover de bevolkingsdichtheid. Wellicht volkomen onbewust en onbedoeld is dit 'twee keer vier badenconcept' ontstaan uit de fysieke ruimtelijke benadering. De onderzoekers motiveren niet waarom specifiek deze acht zwembaden het 'verdienen' om in stand te blijven. Het is wel verdedigbaar dat de vier overdekte zwembaden in de dicht(st) bevolkte gebieden staan. Maar het idee om slechts vier openluchtzwembaden geografisch te positioneren als aanvulling op de overdekte zwembaden, is kennelijk ontstaan om de spreiding van zwemvoorzieningen te idealiseren. Dat is geen toekomstvisie op de zwembaden in Oost-Groningen, maar het betoog voor de gewenste eindsituatie!

7.2 Hogere besliskunde

De keus voor het wel of niet in stand houden van zwembaden is eerder een optimaliseringsvraagstuk. Bijvoorbeeld welk regionaal zwembad kan het economisch voordeligst wedstrijd sport aanbieden, of bewegingsonderwijs, oefentherapie of zwemrecreatie. Het zwembad Tropiqua in Veendam zou dan hoog scoren op recreatief gebied en De Watertoren zou wellicht kosteneffectief zijn voor alle vormen van breedtesport voor zwemverenigingen en het Pagecentrum in Stadskanaal is weer geschikt voor combinaties van allerlei doelgroepen en oefentherapie. Volkomen voorspel worden dan de subsidies per gemeente, per activiteit onderling vergeleken en volgt het intergemeentelijke besluit of zwembad De Watertoren de regionale accommodatie wordt voor de zwemsport. De verzorgingsgebieden van de zwembaden ontstaan dan op andere geografische voorwaarden, namelijk door het sport specifieke aanbod. Deze benadering van het zwembadgebruik geldt niet voor openluchtbaden, want die worden allemaal recreatief gebruikt in een relatief korte periode (8 tot 18 weken). Voor openluchtbaden zou wel een sociaal geografische of een historische benadering toepasbaar zijn. Welke openluchtbaden moeten in tact blijven vanwege de regionale betekenis zoals toerisme, identiteit¹² en autonomie¹³. De nieuwe geografische verzorgingsgebieden voor die vier openluchtbaden vormen zich vanzelf en het perspectief van deze (4) zwembaden is door deze vorm van zelforganisatie volkomen voorspelbaar.

¹² openluchtbaden die zijn aangelegd in het kader van werkverschaffingsproject in de jaren dertig van de 20^{ste} eeuw.

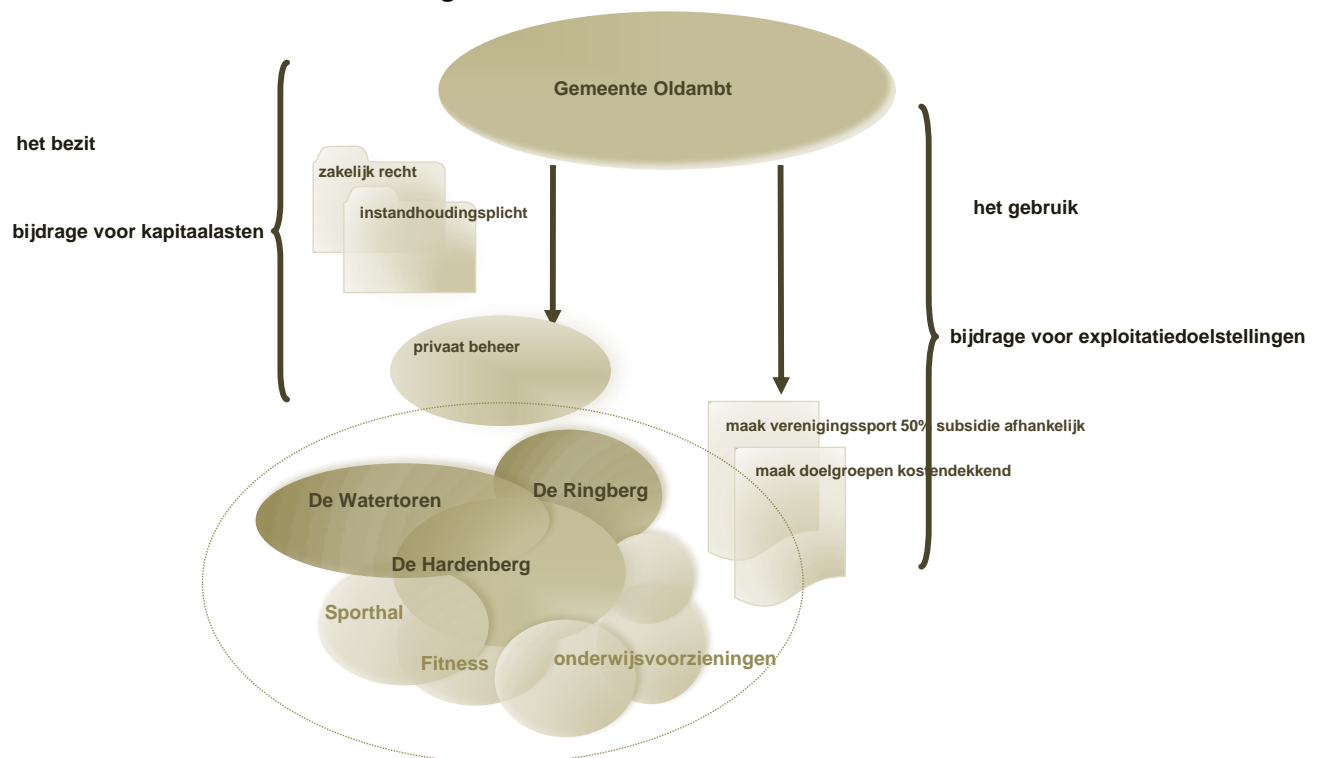
¹³ de mate van zelforganisatie kan een politieke voorkeur zijn om een openluchtzwembad in stand te houden

7.3 Privatiseren of exploiteren in eigen beheer

Op basis van de informatie uit het onderzoek kan vooraf redelijk nauwkeurig worden bepaald welke effecten bereikt worden met welke soorten maatregelen. Om daarin structuur te krijgen kan gesteld worden dat de maatregelen te maken hebben met het bezit en het gebruik van de zwembaden. Voor de beslissing over wel of niet privatiseren van de zwembaden bestaan dus twee denkrichtingen. De eerste denkrichting gaat over het bezit (eigendom) en de tweede denkrichting gaat over het gebruik (exploitatie) van de zwembaden. Wat het bezit betreft kan privatisering een besparing opleveren door (her)financiering van de zwembaden. Dat heeft een gunstig effect voor de gemeentebalans.

Wat het gebruik (exploitatie) betreft kan privatisering hetzelfde besparingseffect bewerkstelligen als de huidige gemeentelijke organisatie. Het gaat erom waarom de exploitaties voordeliger kunnen verlopen voor de gemeente. Bekend is dat de financiële voordelen verborgen zitten in de opdrachtformulering. Met dit onderzoek is de gemeente in staat om de gewenste eindsituatie beter te definiëren. Daardoor is het exploitatieresultaat nauwelijks afhankelijk van de uitvoerende instantie, maar van de intelligentie van de opdracht. Het schema hieronder verbeeldt hoe die denkrichtingen praktisch uitvoerbaar zijn.

schema 1 structuur voor bezit en gebruik



Toelichting op het schema

Ongeacht het bezit van de zwembaden kan de gemeente een gewenste gebruik juridisch afdwingen, mits de gewenste eindsituatie eenduidig is gedefinieerd. Het bezit wordt bepaald via zakelijke rechten, zodanig dat de gemeente een sterke juridische positie heeft ten aanzien van het voortbestaan van de zwemvoorzieningen. Bij het gebruik prevaleert de gewenste eindsituatie. Daarvoor moet de opdracht van de gemeente juridisch sterker zijn dan de rechtspersoonlijkheid van de uitvoerende instantie.

8 Samenvatting

Hoewel in deze samenvatting alle details en nuancerings zijn 'weggesorteerd', blijft wel overeind dat het doorvoeren van bezuinigingen gebaseerd moet zijn op de gewenste effecten van maatregelen. Als die effecten vooraf bekend zijn, legitimeert dat de maatregelen. In dit onderzoek zijn enkele gewenste effecten vooraf becijferd door een splitsing te maken in het bezit en het gebruik van de zwembaden. Ten aanzien van het bezit is in dit onderzoek een verdere splitsing gemaakt in de vaste uitgaven aan kapitaallasten en onderhoud. Uit dit onderzoek blijkt dat door herfinanciering van de zwembaden een financieel gunstige situatie ontstaat voor de gemeente, door de uitkering van de restant hoofdsom. In dit onderzoek zijn de kapitaallasten en de onderhoudsuitgaven nog als een constante factor ingesteld.

Deze methode leent zich voor privatisering. Voor landelijk private exploitanten is dit geen onbekend terrein, maar exploitanten zijn hierin terughoudend, omdat de kredietwaardig van een exploitant snel terugloopt door deze methode van herfinanciering. In dat kader zou herfinanciering een voorwaarden kunnen zijn van de gemeente voor de eventuele privatisering van de zwemvoorzieningen.

Ten aanzien van het gebruik van de zwemvoorzieningen is achterhaald waaraan de subsidie precies wordt besteedt. Het onderzoek toont aan waarom die verschillen zo groot zijn en wat de oorzaken zijn van die verschillen. Dat maakt het mogelijk om hele specifieke maatregelen te nemen per zwembad, per zwembadproduct. Die maatregelen zijn op een politiek abstractieniveau getild, om de effecten van bezuinigingsdoelstellingen te benadrukken. Door het onderzoek is bekend hoe een bezuinigingsdoel afdwingbaar is te maken. Dat bezuinigingsdoel is zó exact controleerbaar dat het principiële dilemma's oplevert over de vraag welke categorie van de bevolking het 'verdient' om financieel te beschermen tegen een onrechtvaardig hoge entree voor het gebruik van het zwembad. Tijdens dit onderzoek zijn hiervoor enkele experimenten uitgevoerd. Die experimenten zijn nooit eerder uitgevoerd, maar hebben wel een verassend nieuw inzicht gegeven in enkele exploitatievraagstukken over tarieven en roosters.

Deze methode van experimenteren met effecten van maatregelen en bezuinigingsdoelstellingen, leent zich ideaal voor de huidige organisatiestructuur. Het zou vreemd zijn indien een private exploitant een financieel voordeel mag claimen door gebruik te maken van de voorkennis uit dit onderzoek, terwijl de gemeente diezelfde voorkennis ook kan inzetten om exact hetzelfde financiële voordeel te bereiken.

Het onderzoek draait er niet om heen dat er radicale besluiten genomen moeten worden, maar het radicale zit er in dat de gemeente zich vooraf bewust is van het effect van een besluit. Politiek gezien ontstaan hierdoor keuzes door selectie! Selectie omdat de vraag beantwoord kan worden wie uit de lokale samenleving wel of geen recht heeft op voorkeursbehandeling. Selectie omdat aantoonbaar is welke groepering een onevenredige hoge aanspraak maakt op subsidie. Het kan niet anders dan dat deze selectiemethode eerdere opvattingen doorkruizen over de vraag over het eventueel sluiten van een zwembad. Maar zelfs met deze onderzoeksinformatie is nog steeds aantoonbaar dat het sluiten van een zwembad voordeliger is. Niet omdat een zwemvoorziening in het 'lege land' staat, of omdat een zwemvoorziening minder goed bereikbaar zou zijn, maar omdat een subsidie onrechtmatig hoog is en daarvoor alternatieven zijn te organiseren die tegen realistische bijdrage net zo geschikt zijn.

9 Advies

Het advies heeft betrekking op dezelfde twee onderwerpen, namelijk over het bezit (herfinanciering) en het gebruik (de exploitatie). Om met de exploitatie te beginnen is het dringende advies om in eerste instantie enkele besparingen voor te bereiden die zó voor de hand liggen, maar nooit eerder aan de orde zijn gesteld. Omdat de oorzaken bekend zijn waarom een zwembadactiviteiten sterk afhankelijk is van subsidie, weten we ook heel nauwkeurig welke maatregelen effect hebben. In het onderzoek wordt al vermeld welke maatregelen zinvol en realistisch haalbaar zijn. bijvoorbeeld: “reduceer het kostprijsverschil voor bewegingsonderwijs tussen de sporthal en het zwembad met 25%”. Of concreter “maak alle verenigingsgebruik voor 50% subsidie afhankelijk met als maximum € 80.000,- per jaar”.

Het zijn in dit kader voorstellen die ten eerste het bezuinigingsdoel dient, ten tweede controleerbaar is en ten derde het voordeel ‘verdwijnt’ niet in de bedrijfsvoering van een private exploitant. Het advies is hiervoor eerst een proefopstelling te maken, per zwembad en per soorten activiteiten. Aan de hand van een proefopstelling volgt het overleg met verenigingen, gebruikersgroepen en dergelijke. Op die manier ontstaat inzicht in het nut en de noodzaak van maatregelen en is er nog tijd om een voorstel geleidelijk aan door te voeren. Dan nog is het de verwachting dat dit een grote opgave is, omdat met de maatregelen de aard van het gebruik van de zwembaden radicaal verandert. Ter informatie: deze methode is momenteel in een prematuur voorbereidend stadium in omloop gebracht in de gemeente Nijmegen naar aanleiding van het onderzoek over subsidiebesteding van gemeentelijke zwembaden.

Ten aanzien van het bezit van het zwembad is de methode van herfinanciering geïntroduceerd. Het advies is om de effecten van de methode grondig te analyseren en te toetsen aan de verwachtingen. Het voorstel is geïntroduceerd om de eventuele sluiting van een zwemvoorziening te voorkomen. In ieder geval zijn er voldoende referentieprojecten die aantonen dat deze methode zou kunnen helpen om de zwembaden operationeel te houden. Ter informatie, wordt in Culemborg momenteel een nieuw zwembad gerealiseerd, terwijl de totale bijdrage van de gemeente maximaal € 250.000,- per jaar is. In weer een andere gemeente (Gilze Rijen) is een aanbod in omloop waarin een private investeerder in staat en bereid is om € 4 miljoen te investeren in ruil voor een bijdrage van circa € 265.000,- per jaar.

De voorbeelden zijn bedoeld als methodisch bewijs dat herfinancieren ook voor de gemeente Oldambt een oplossing zou kunnen zijn. Eén van de belangrijkste adviesvoorstellen is om deze methode in een breder verband aan de orde te stellen. Gebruikelijk is dat vakambtenaren, collegeleden, maar ook woordvoerders van politieke partijen van begin af aan inhoudelijk kennis opdoen van deze methode.

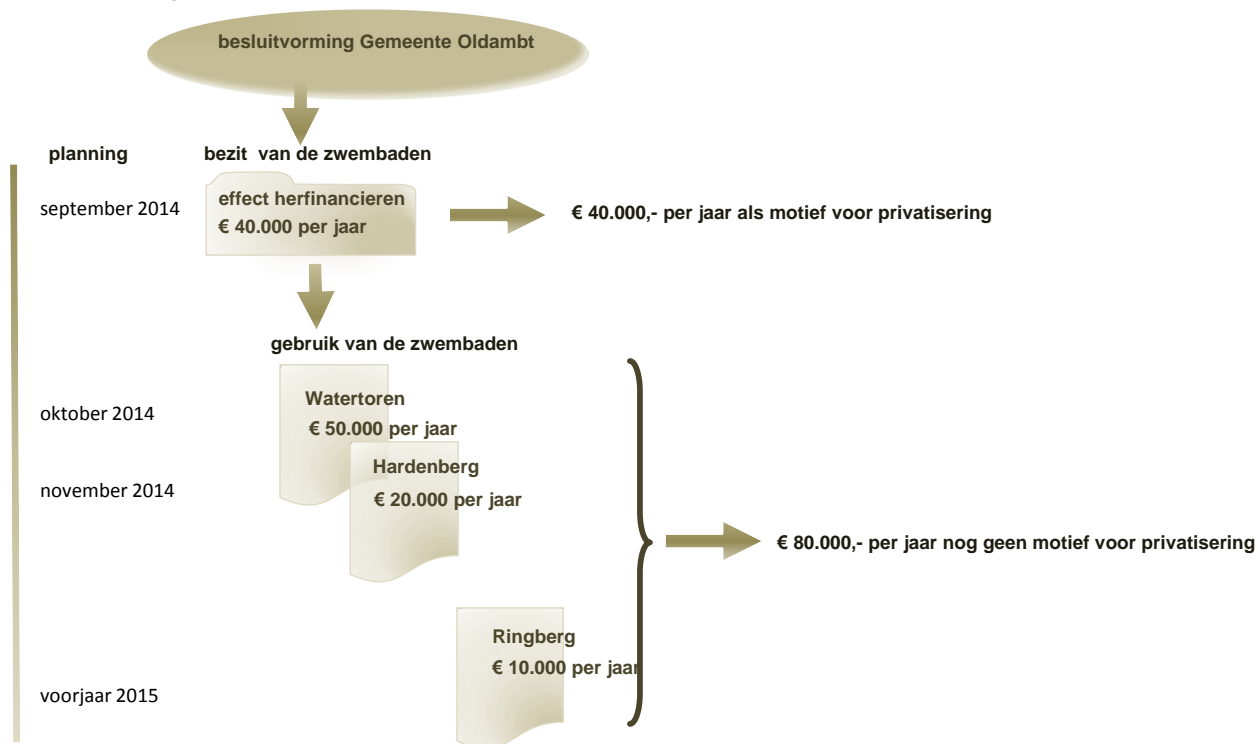
Een meer algemeen advies is om de procesgang voor het eventueel privatiseren van de zwembaden minimaal uit te stellen totdat om zijn minst de effecten van de exploitatie in kaart zijn gebracht. Op dat moment is namelijk de opdracht aan een private exploitant inhoudelijk te definiëren. Daarmee wordt bedoeld dat de gemeente exact weet welk doel bereikt moet worden door privatisering, maar ook de financiële voorwaarden waaronder dat doel bereikbaar is. Het allerbelangrijkste is dat de gemeente vanwege de voorkennis de opdracht juridisch afdwingbaar kan maken. Dat is tenminste de bedoeling van privatiseren, dat door de expertise van private exploitanten de noodzaak van subsidie afneemt.

10 Agenda voor de Toekomst

10.1 Bestuurlijke besluitvorming

Om het onderzoeksdoel te versterken en om de urgentie van het doorvoeren van besparingen te benadrukken, is een agenda voor de toekomst opgesteld. De agenda schematiseert de volgorde voor de uitvoering van de voorgestelde besparingsmaatregelen met daarbij de financiële effecten. De besparingen zijn het gevolg van definitieve uitwerkingen van proefopstellingen per zwembad en de effectmeting van experimenten door het combineren van bestaande zwembadactiviteiten plus het (her) programmeren van de bestaande gebruiksroosters per zwembad afzonderlijk. De agenda voor de toekomst schematiseert de voorstellen als beslissingen van de gemeenteraad vanaf juli 2014.

schema 2 Agenda voor de toekomst



Toelichting op het schema

Door herfinanciering is voorlopig een structureel financieel voordeel becijferd van € 40.000,- per jaar. De absolute voorwaarde voor die besparing is privatisering, omdat die besparing wordt bereikt door de levering van de zwemvoorzieningen en de transactie van € 4,5 miljoen (ineens) aan de gemeente. Na een interne procedure en verdere detaillering zou bestuurlijke besluitvorming daarover op zijn vroegst in september 2014 kunnen zijn. De besparing van opgeteld € 80.000,- over de drie zwembaden is het gevolg van het uitwerken van de proefopstelling zoals die voor zwembad de Watertoren is gemaakt (zie bijlage I). Deze proefopstellingen voor de drie zwembaden kunnen in het najaar 2014 gereed zijn voor besluitvorming, omdat dan ook de effecten exact belend zijn per soort activiteit en per vereniging.

De besluitvorming over zwembad de Ringberg volgt in het voorjaar 2015, als de resultaten over 2014 bekend zijn plus het investeringsprogramma vanaf 2017 (de expiratedatum van het subsidiebesluit).

10.2 Organieke aspecten (Stichting de Ringberg)

Momenteel verloopt de samenwerking tussen de gemeentelijke organisatie en de Stichting Zwembad de Ringberg naar tevredenheid. Geredeneerd vanuit het doel om besparingen te bewerkstelligen is het stichtingsbestuur heel goed in staat om aan de hand van dezelfde methodiek te experimenteren met de voorstellen die in het onderzoek zijn aangedragen. Uiteraard kunnen beide organisaties nog verder met elkaar worden verweven en organiek onafhankelijker worden van de gemeente Oldambt.

Op die manier kan een lokaal (zwem)sportbedrijf ontstaan naar het voorbeeld van zwembad de Meer in de gemeente Culemborg bijvoorbeeld. De rechtspersoonlijkheid van een dergelijk zwemsportbedrijf zoals een stichting of een vennootschap is niet relevant, maar de wijze waarop deze sportorganisatie zwembadproducten aanbiedt en combinaties legt tussen soorten zwembadproducten en tegelijkertijd het zwembad aanbod onafhankelijker maakt van overheidsgeld (subsidie). Praktisch gezien hoeft voor dit doel geen andere organisatie ingericht of uitgebreid te worden, want in de huidige gemeentelijke organisatiestructuur zijn diezelfde doelstellingen ook bereikbaar. Het idee dat een gemeentelijke cao duurder is dan de branche cao Recron, klopt wel, maar de verschillen zijn beperkt en bovendien blijkt uit dit onderzoek dat de loonsommen per uur in de zwembaden van Oldambt al zeer acceptabel zijn.

Voor de agenda voor de toekomst is het aandachtspunt om binnenkort voorbereidingen te treffen voor de periode vanaf 2017, omdat in dat jaar de subsidie overeenkomst formeel vervalt. Het voorstel is om een propositie te maken van het buitenbad voor een nieuwe periode van 5 jaar. In dat geval voorziet de besluitvorming in 2015 in een nieuwe subsidie overeenkomst tot bijvoorbeeld het jaar 2020.

10.3 Organieke (her)programmering alle zwembaden

Een ander aspect wat de organisatie betreft is het (her)programmeren van alle zwembadactiviteiten. In het onderzoek is aan de orde gesteld dat de voordelen bereikbaar zijn door de zwembadactiviteiten anders te organiseren en als combinaties aan te bieden. Voor de agenda voor de toekomst betekent dat de eerste verandering zo snel mogelijk ingezet moeten worden. Het natuurlijke moment daarvoor is bij de start van het nieuwe seizoen (september 2014). Het is gebruikelijk om de (her)programmering geleidelijk aan in te voeren, om een soepel verloop te garanderen en om overheveling van activiteiten per zwembad af te stemmen op seizoensinvloeden en met de geldigheid van lopende (les)kaarten.

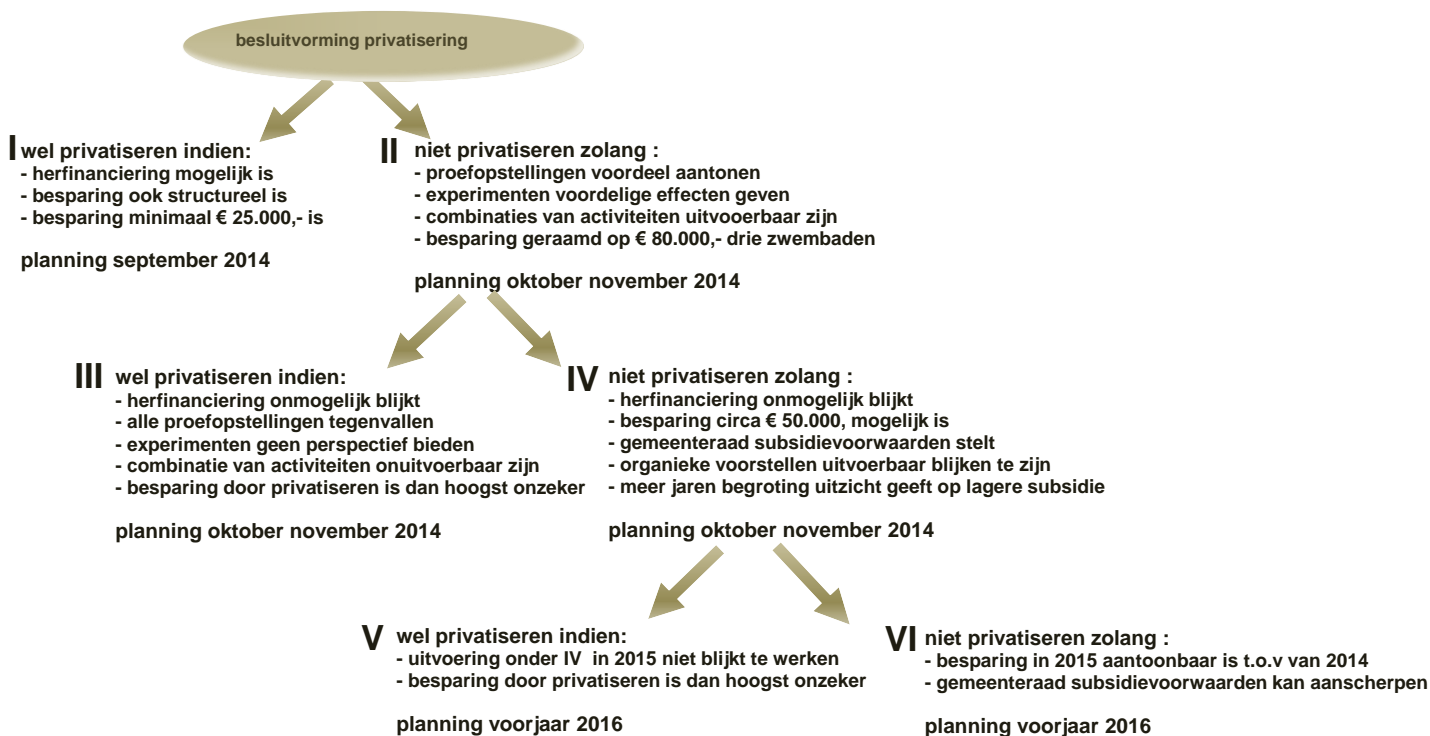
Inzet vrijwilligers

In de agenda voor de toekomst mag niet ontbreken om de inzet van vrijwilligers verder uit te breiden voor alle drie de zwembaden. Door de (her)programmering wordt het lonend voor zwemverenigingen om vrijwilligers in te zetten voor gecombineerde activiteiten. Uiteraard ontstaat eerst enige weerstand, maar het proefmodel maakt duidelijk wat het financiële effect kan zijn voor een vereniging. Door het inleveren van verenigingsactiviteiten wordt een zwembad minder afhankelijk van subsidie en dat is weer gunstig voor de kostprijs per uur voor het sport specifieke gebruik door de zwemverenigingen.

10.4 Beslisboom voor privatisering

De agenda voor de toekomst beschrijft een aantal werkzaamheden die resulteren in beslissingen over privatiseren. Om die cruciale beslissing te nemen volgt hierna een beslisboom wanneer privatisering aantoonbaar zinvol is, omdat het bezuinigingsdoel niet anders haalbaar is dan door privatisering. In deze beslisboom zijn uiteraard de planning en de besparingsverwachting uit schema 2 overgenomen.

schema 3 Beslisboom voor privatisering



Toelichting op het schema

Cruciaal voor het besluit voor privatisering is de mogelijkheid tot herfinanciering (I) mits de besparing structureel van aard is. Als herfinanciering is uitgesloten is de privatisering voorbarig, zolang niet alle experimenten en proefopstellingen zijn uitgewerkt onder II. Indien die resultaten (II) tegenvallen, kan alsnog privatisering (III) worden overwogen, maar de kans dat structurele besparingen haalbaar zijn, is daarbij hoogs onzeker. Immers blijken de besparingsmogelijkheden op dat moment niet haalbaar te zijn. Zolang methode van besparingen (II) voordelen biedt is privatisering (IV) geen perspectief, tenzij na één jaar (na 2015) alsnog blijkt dat deze besparingsmethode (II) in de praktijk financieel tegenvalt. Dan is de privatisering (V) de enige oplossing omdat alle experimenten en proefopstellingen hebben gefaald. Uiteraard is dan het besparingseffect door privatisering ook hoogst onzeker. In het andere geval is privatisering (VI) niet zinvol omdat de gemeentelijke organisatie en de stichting goed in staat blijken te zijn om besparingen te bereiken ten opzichte van het voorgaande exploitatiejaar.

In dat laatste geval (VI) kan de gemeenteraad opnieuw de subsidievoorwaarden verder aanscherpen en bepalen onder welke voorwaarden subsidie worden toegekend aan een selectieve bevolkingsgroep die het verdient om beschermt te worden tegen eventueel te hoge kosten voor het zwembadgebruik.

11 Verantwoording

Vanaf de start van dit onderzoek was al snel duidelijk dat de financiële bezuinigingsdrang enorm groot was. Opvallend gevoelsmatig was de veronderstelling dat een adviesrapport met radicale oplossingen zou moeten komen, om tegemoet te komen aan die bezuinigingsdoelstelling. Dat radicale karakter om bezuinigen door te voeren is constant aanwezig geweest tijdens het onderzoek. Om die reden is dit onderzoek op onderdelen verder verdiept. Vooral bij de analyse van zwembadproducten, de financiën en de bedrijfskundige aspecten van de exploitatie van de zwembaden. Dat heeft geresulteerd in veel bewijsmateriaal om in een later stadium een besluit te nemen over privatiseren. Dat bewijsmateriaal is opgesteld en doorgenomen met het management van de zwembaden. Uiteindelijk is er voor gekozen om deze voorraad aan details over exploitatiebevindingen niet op te nemen in het eindrapport. In het eindrapport zijn alleen de belangrijkste verzameltabellen opgenomen, omdat deze verzameltabellen het fundamentele beeld weergeven welke zwembadproducten te sterk afhankelijk zijn van subsidie.

Tijdens het onderzoek is naar voren gekomen dat het historische exploitatiemateriaal niet zo geschikt was voor inhoudelijk onderzoek. De registratie van exploitatiegegevens was niet bij elke voorziening even gedetailleerd opgesteld. Het exploitatiemateriaal van De Hardenberg wordt momenteel omgezet volgens de systematiek van De Watertoren. Wat De Ringberg betreft is de administratie weer anders ingevoerd dan de beide andere zwembaden. Om die reden is het historische referentiekader niet tot stand gekomen. Daar staat tegenover dat het afgelopen exploitatiejaar (2013) wel een betrouwbaar referentiekader vormt. Bij navraag blijkt ook dat het exploitatiejaar 2013 niet significant verschilt ten opzichte van de jaren daarvoor. Het ontbreken historische kaders was niet nadelig om experimenten door te voeren van mogelijk exploitatieverbeteringen. Interessant daarbij waren vooral de principiële dilemma's om het maximaal haalbare bezuinigingsdoel te halen. De grenzen van maximaal haalbare bezuinigingen appelleren aan de flexibiliteit van de gebruikers van de zwembaden, maar bovenal aan de 'ruggengraat' van de lokale politiek om de grens vast te leggen. Wat die grens betreft zijn voor elke categorie bezoek de eindtermen eenduidig, controleerbaar en inzichtelijk te maken. Wellicht is dat wel het allerbelangrijkste resultaat van dit onderzoek geweest, om politiek radicale oplossingen te nemen.

Doorredenerend moet ook vermeld worden dat het onderzoek niet doorschiet door in dit stadium een procedure voor te schrijven voor de eventuele aanbesteding van de exploitatie van de zwembaden. Nog afgezien van de verschillende vormen waarop de zwembaden verzelfstandigt kunnen worden, zal het gunningscriterium doorslaggevend zijn. Ofwel de opdracht (het voorwerp van aanbesteding) kan nu specifiek gemaakt worden en daaruit volgt dat de gemeente eerst zelf het voordeel moet claimen. Zo'n specifieke opdracht voor de eventuele privatisering volgt door het doorlopen van de beslisboom waarin de motieven voor privatisering zijn geordend op basis van afhankelijkheid van resultaten die ontstaan uit de proefopstellingen. Privatisering is daarmee opgevoerd als een alternatief niet als doel.

Tot slot van deze verantwoording is hierna in de vorm van een bijlage een proefopstelling uitgewerkt voor zwembad de Watertoren. Via deze proefopstelling zijn de gevonden feiten uit het onderzoek als het ware omgezet in besparingen. De informatie die hiervoor heeft gediend vormt het naslagwerk om per zwembadproduct verder te experimenteren met de gewenste eindsresultaten en dilemma's. Met dit informatiemateriaal is het mogelijk aan 'knoppen te draaien' en om te oefenen op een ideale uitkomst.

(bijlage I) Proefopstelling De Watertoren

In de wetenschap dat de informatie uit het onderzoek de basis vormt om keuzes te maken, is hierna een proefopstelling gemaakt voor zwembad De Watertoren die vanaf september 2014 kan ingaan. In deze proefopstelling zijn voor de hand liggende besparingen doorgevoerd, omdat de oorzaak van de hoogte van de huidige subsidie daarvoor aanleiding kan zijn. Enkel door het zichtbaar maken van de onderlinge verschillen, ontstaan argumenten om concrete opdrachten te formuleren met als doel om zwemproducten minder afhankelijk te maken van subsidie. In deze proefopstelling zijn maatregelen doorgevoerd die herleidbaar zijn op enkele verborgen gebreken in de huidige exploitatie. Door deze proefopstelling zijn de effecten per maatregel vooraf aantoonbaar. Verder maakt de proefopstelling het mogelijk om gericht te experimenteren voor het geval de effecten niet voldoen, of de maatregel te nadelig is voor een bepaalde gebruikersgroep. De resultaten zijn het gevolg van enkele persoonlijke initiatieven, die tot stand zijn gekomen zonder enige vorm van inbreng van de zwembadgebruikers.

tabel 5 proefopstelling De Watertoren

soort activiteit	constante bezoek per / jaar	De Watertoren 2013		Watertoren voorstel 2014			
		tarief per / keer	subsidie per / jaar	subsidie per / jaar	tarief per / keer	% subsidie	voordeel
recreatief zwemmen	26.124	1,63	139.218	116.196	2,78	60,10%	23.022
Primair Onderwijs	2.880	1,89	5.689	5.574	1,93	50,11%	115
Voortgezet Onderwijs	3.240	35,00	23.896	18.067	68,50	50,12%	5.830
COA deelnemers	1.260	3,46	4.288	vervalt vanaf juni 2014			
zweminstructie	22.040	3,65	-1.067	-7.943	3,96	-10,01%	6.876
doelgroepen	4.180	1,57	35.165	28.298	3,52	64,71%	6.866
verenigingen	22.134	38,35	85.211	78.913	48,50	64,68%	6.299
	81.858	3,57	292.400	239.104	2,92		49.008

Toelichting op de tabel

De bezoekersaantallen en het gebruiksrooster vormen in deze proefopstelling de constante factor. Per categorie zwembadgebruikers is een stelling geïntroduceerd en is een maximale subsidie vastgesteld. Daaropvolgend zijn de effecten becijferd en zijn de maatregelen daaropvolgend inhoudelijk toegelicht.

recreatief zwemmen

Door te stellen dat recreatief zwemmen voor 60% afhankelijk mag zijn van subsidie en de subsidie maximaal € 120.000,- per jaar mag zijn, blijkt dat de huidige voordeelkaarten zodanig moeten worden aangepast dat het gemiddelde gewogen tarief stijgt naar € 2,78. Dat is nog steeds ruim onder het eenmalige huidige eenmalige tarief van € 3,30. De maatregel is het afbouwen van de 25 badenkaart en abonnementen, waardoor de verkoop van de 10 baden groeit naar een gewogen tarief van € 3,-

Primair onderwijs en voortgezet onderwijs

Primair Onderwijs is momenteel voor iets meer dan 50% afhankelijk van subsidie terwijl het Voortgezet Onderwijs voor bijna 75% afhankelijk is van subsidie. Los van het doel van deze zwemactiviteiten, zou dit prijsverschil onrechtvaardig kunnen overkomen. Door te stellen dat alle onderwijsinstellingen nooit meer dan voor 50% afhankelijk mogen zijn van subsidie betekent dat het volgende. Leerlingen van het Basis Onderwijs moeten in prijs € 0,04 omhoog per les en de prijs voor het Voortgezet Onderwijs moet bijna verdubbelen naar € 68,50 per uur. De onderlinge verschillen zijn groot, maar de uitgangspunten zijn gelijk. Wellicht zijn er rechtvaardige argumenten om de ene onderwijsinstelling meer subsidie te verstrekken dan de ander. Indien dat de zweminstructie is, zijn de gymlessen ook veel te duur.

Zweminstructie

In De watertoren is zweminstructie nauwelijks winstgevend (1,34%). Door te stellen dat zweminstructie minimaal 10% winstgevend moet zijn (gelijk aan winstpercentage De Hardenberg) moet de prijs per les met € 0,31 omhoog. Hierdoor ontstaat een voordeel van € 6.867,- per jaar. Dat is een interessant, voordeel, maar de uitgangspunt zijn niet zo rechtvaardig als wordt verondersteld. De 10% winst uit zweminstructie in De Hardenberg ontstaat enkele door de horeca. Zonder horeca is zweminstructie in De Hardenberg eveneens nauwelijks kostendekkend, maar het instructietarief is wel markconform(er).

Een intelligentere opdracht zou zijn om in zwembad De Watertoren het systeem van De Hardenberg door te voeren. Dat betekent dat instructie in de Watertoren worden omgezet van twee keer per week een half uur instructie, naar één keer per week één uur instructie tegen een tarief van € 7,75 per keer. Dat lijkt ten kosten te gaan van de omzet, maar dat is het niet. In rooster technisch opzicht ontstaat nu capaciteit om ditzelfde budget te realiseren. Aan de hand van een eerste opzet blijkt dat bij twee uur per week, 45 weken ^{per}/_{jaar} en 10 leskinderen ^{per}/_{uur} hetzelfde budget (€ 6.867,-) haalbaar is. Bovendien blijkt er ook een wachtlijst te bestaan. Met andere woorden het aantal leerlingen bestaat aantoonbaar.

Doelgroepen

De prijs van alle doelgroep activiteiten is niet rechtvaardig tegenover de recreatieve zwemmers. Het onderzoek bewijst dat deelname aan een doelgroep voordeliger is dan recreatief zwemmen. De enige juiste maatregel is om de prijs van doelgroep activiteiten te verhogen tot gemiddeld gewogen € 3,52. Dat is € 0.75 hoger dan het gemiddelde gewogen tarief voor recreatief zwemmen in deze opzet. Het effect is een inkomsten toename van € 6.866,- bij een gelijkblijvend aantal bezoekers. De stelling en de opdracht zou kunnen zijn: “verminder de subsidie afhankelijkheid van doelgroep activiteiten tot op het niveau van recreatief zwemmen met een maximum van € 25.000,- jaar”. In deze proefopstelling is door deze tariefsverhoging de subsidie afhankelijkheid gedaald van 84% naar 65%. De subsidie is gedaald van € 35.165,- naar € 28.298,- per jaar. Dat is een redelijke verbetering, als daarbij bedacht wordt dat het aantal bezoekers daarvoor gelijk moet blijven. Het voorstel volgens het onderzoek is om enkele doelgroepen te combineren met verenigingsactiviteiten zoals masterzwemmen en dergelijke.

Verenigingen

Het onderzoek maakt duidelijk dat verenigingen voor afgerond 70% afhankelijk zijn van subsidie. Het onderzoek laat ook zien dat recreatief zwemmen voor ruim 75% afhankelijk is van subsidie. Deze subsidie afhankelijkheid ligt redelijk dicht bij elkaar. Bij recreatief zwemmen is voorgesteld dat de subsidie afhankelijkheid terug gaat 60% (€ 120.000,- per jaar). Voor het verenigingsgebruik wordt voorgesteld dat de subsidie afhankelijkheid terugloopt naar 65%. (€ 80.000,- per jaar). De maatregel om deze doelstelling te bereiken is om enkele verenigingsactiviteiten, zoals masterzwemmen, over te hevelen naar het recreatief zwemmen van De Watertoren en enkele doelgroep activiteiten van de zwemvereniging, zoals aquarobics ook over te hevelen naar De Watertoren. Budget specifiek gezien is deze maatregel voor de zwemvereniging nauwelijks nadelig te noemen, omdat nog steeds een relatief groot budget beschikbaar blijft voor alle wedstrijd- trainingsvormen van de zwemsport.

Het voorstel is niet verder roostertechnisch uitgewerkt, maar de verachting is dat het verhoogde tarief al hoger ligt dan strikt noodzakelijk is om met dit budget de uren voor de wedstrijdssporters in te kopen.