

Raadsvoorstel

Onderwerp:	Rapport analyse exploitatie zwembad de Waterlinie en opdracht scenariostudie
Portefeuillehouder:	S. Buwalda
Datum college besluit:	15 januari 2019
Behandelend ambtenaar:	Dries, Fons van den
Registratienummer:	GEM - 1843007/573

Inleiding:

structureel exploitatietekort zwembad De Waterlinie

Op 19 september 2018 heeft het bestuur van Stichting Zwembad Culemborg (SZC) aan het college medegedeeld dat zij te maken heeft met een structureel exploitatietekort ter hoogte van 150.000 euro. SZC is verantwoordelijk voor de exploitatie van zwembad De Waterlinie.

Op 1 oktober 2018 heeft het bestuur van SZC in een brief aan het college een eerste verklarende analyse gegeven en een antwoord op de vragen zoals gesteld door het college:

- Hoe is het exploitatietekort ontstaan?
- Welke maatregelen neemt het bestuur om het exploitatietekort terug te dringen?
- Wat is uw toekomstperspectief voor de komende jaren?

Op 16 oktober 2018 heeft het college aanvullende vragen gesteld aan het bestuur van SZC:

- Hoe heeft het bestuur van SZC de planning- en controlcyclus ingericht, en welke exploitatieposten zijn beïnvloedbaar nu en in de komende jaren?
- Is het exploitatiemodel, zoals ten grondslag lag aan (het 'beslisdocument' in) de besluitvorming op 3 juli 2014 in de gemeenteraad, losgelaten, en zo ja, is het mogelijk om weer terug te keren naar de oorspronkelijke koers uit het 'beslisdocument'?
- Wat is er gemeld in de afgelopen tweeënehalf jaar door het bestuur van SZC en op welke momenten, met het oog op artikel 12 van de algemene subsidieverordening?

Opdracht extern onderzoek in twee fasen

Op 30 oktober 2018 heeft het college opdracht gegeven voor een extern onderzoek, met de volgende fasering:

- **FASE 1** In fase 1 wordt de exploitatie en bedrijfsvoering van zwembad De Waterlinie onderzocht. In fase 1 wordt eveneens een eerste presentatie gegeven van mogelijke toekomstscenario's. Het fase 1 onderzoek is opgeleverd en is als bijlage opgenomen bij dit raadsvoorstel.
- **FASE 2** In fase 2 worden de toekomstscenario's volledig uitgewerkt en aangevuld met de (eventuele migratie)consequenties.

De uitvraag van het fase 2 onderzoek wordt voorgelegd in dit raadvorstel. Dit betekent dat het fase 2 onderzoek eind april 2019 kan worden opgeleverd.

Verzoek versterking management zwembad De Waterlinie

Een centrale bevinding van het fase 1 onderzoek is als volgt:

Geconstateerd wordt dat het bestuur zich in een vicieuze cirkel bevindt en zich daar langzaam probeert te ontworstelen. Onze bevinding is dat wij dit niet zien slagen indien geen 'schoon schip' gemaakt wordt en losse eindjes opgelost worden. Onafhankelijk van strategische keuzes die gemaakt gaan worden zal een nieuwe 0-situatie gerealiseerd moeten worden waarbij de exploitatie volledig op orde gebracht moet zijn. Daarvoor is (externe) hulp, tijd en kennis benodigd.

Op basis van de bevindingen van het fase 1 onderzoek, heeft het bestuur van SZC geconcludeerd dat een versterking van het management nodig is en heeft, op 9 januari 2019, het verzoek gedaan aan het college om de kosten van een interimmanager voor haar rekening te nemen.

Reactie vanuit het college

Zwembad de Waterlinie heeft in januari 2016 haar deuren geopend. Het zwembad met het concept 2521 – gewoon zwemmen – is het resultaat van een bijzondere samenwerking tussen verschillende actieve zwemverenigingen, inwoners en de gemeente. De gemeente heeft in de ontwikkelingsperiode het maatschappelijk initiatief van inwoners en gebruikers ondersteund. In een periode van forse structurele bezuinigingen is Culemborg er in geslaagd om een zwemvoorziening met een brede functionaliteit voor de stad te bouwen en te behouden. De basis voor de exploitatie van het zwembad de Waterlinie is verwoord in het Beslisdocument. Het zwembad is nu drie jaar in bedrijf. In het afgelopen jaar (2018) heeft het college in toenemende mate signalen ontvangen dat de exploitatie van het zwembad onder druk is komen te staan. Het bestuur van Stichting Zwembad Culemborg heeft het college op 19 september 2018 formeel gemeld dat zij geconfronteerd wordt met een structureel jaarlijks exploitatietekort van € 150.000,-. Het college benadrukt nogmaals dat het bestuur van SZC de verantwoordelijkheid draagt voor de exploitatie van het zwembad. Onderzoeksbureau Praesentis heeft het onderzoek fase 1 nu afgerond. Het college onderschrijft de conclusie van het bureau dat op korte termijn versterking van het management van SZC noodzakelijk is om de basis op orde te brengen. Het college stelt u daarom voor de hiervoor benodigde middelen vrij te maken.

Het college heeft voorgesteld om een stuurgroep te vormen waarin de gemeente en het bestuur van SZC zitting nemen. De taken van de stuurgroep zijn tweeledig:

- 1 Formulering opdracht en bewaking voortgang activiteiten interimmanager;
- 2 Begeleiding scenariostudie fase 2.

In deze situatie blijft het college eindverantwoordelijk voor de uitvoering van de scenariostudie fase 2.

Door een stuurgroep te formeren en hierin zitting te nemen heeft de gemeente meer inzicht in de voortgang van de resultaten van de werkzaamheden van de interimmanager en kan indien nodig snel schakelen (bijsturen). Het is uitdrukkelijk de bedoeling van het college deze periode zo kort mogelijk te laten zijn. Het voorstel om een stuurgroep te formeren heeft de instemming van het bestuur van SZC. Voor het uitvoeren van de scenariostudie (fase 2 onderzoek) is het te allen tijde noodzakelijk om de extra managementcapaciteit, die de interimmanager biedt, in te schakelen. Dit ook om alle scenario's gelijkwaardig te laten uitwerken.

Argumenten:

De argumenten om het voorstel te honoreren, houden verband met (a) aanpak bedrijfsrisico's, (b) liquiditeitspositie zwembad De Waterlinie, (c) doorlooptijd besluitvorming en (d) ambitie zwemvoorziening. De argumenten zijn:

(a) Aanpak bedrijfsrisico's

Op basis van de bevindingen van het fase 1 onderzoek is het noodzakelijk om de komende maanden de basis op orde te brengen. De bevindingen van het fase 1 onderzoek laten meerdere bedrijfsrisico's m.b.t. zwembad De Waterlinie zien. Er is een lijst opgesteld van bedrijfsrisico's, ongeacht welk scenario wordt gekozen/welke strategische keuzes

worden gemaakt. Het aanpakken van deze lijst vormt hoofdprioriteit voor de interimmanager. Deze prioriteit wordt volledig onderschreven door het bestuur van SZC.

(b) Liquiditeitspositie zwembad De Waterlinie

Het bestuur van SZC heeft op 9 januari 2019, nadrukkelijk aangegeven dat de liquiditeitspositie gaandeweg 2019 onder druk komt te staan. De kritische financiële positie van zwembad De Waterlinie maakt het wenselijk dat de gemeente de opdrachtverstrekking van het interim management faciliteert/financiert.

(c) Doorlooptijd besluitvorming

Er is tijd nodig om alle benodigde stappen op weg naar een gedragen afgewogen integrale besluitvorming, zorgvuldig te kunnen zetten. In de onderstaande tabel zijn alle benodigde stappen in beeld gebracht:

Stappen	2019							
	jan	Febr	mrt	april	mei	juni	juli	
1 College neemt kennis van de resultaten van het fase 1 onderzoek en stelt aan de raad voor om (*) het verzoek van het bestuur SZC (versterking management) te honoreren en (*) het fase 2 onderzoek (een scenariostudie) te starten.	15-jan							
2 Gemeenteraad bespreekt resultaten van het fase 1 onderzoek	28-jan							
3 Gemeenteraad bespreekt het voorstel van het college.	31-jan							
4 Gemeenteraad neemt een besluit mbt het voorliggende raadsvoorstel.		14-feb						
5 College geeft opdracht om tot het starten van het fase twee onderzoek.		15-feb						
6 College ontvangt eindrapportage fase twee onderzoek.				x				
7 Indien van toepassing besluitvorming gemeenteraad over overbruggingskrediet 2019					x			
8 College trekt haar conclusies mbt de eindrapportage fase twee onderzoek en legt haar conclusies voor aan de gemeenteraad.					x			
9 Gemeenteraad neemt een besluit over de toekomst van zwembad De Waterlinie 2019 en verder						20-jun		

(d) ambitie zwemvoorziening

Het handelingsperspectief 'niets doen' is, in dit stadium, geen wenselijk handelingsperspectief. De ambitie is om een zwemvoorziening in Culemborg te hebben en, ook voor de komende 37 jaar, te behouden. In de nadere definitieve besluitvorming met betrekking tot deze ambitie, is het nodig om vast te kunnen stellen op welke wijze en tegen welk prijskaartje, zwembad De Waterlinie de komende 37 jaar haar deuren kan blijven openstellen voor alle Culemborgers. In dit stadium is er echter nog geen definitieve afgewogen kosten-baten analyse te maken. De resultaten van de scenariostudie in het fase 2 onderzoek zijn nodig om uiteindelijk vast te kunnen stellen per scenario, welke kosten en welke (maatschappelijke) baten en welk subsidievolume daarbij horen.

eerste conclusie

Het is wenselijk om op basis van de bevindingen van het fase 1 onderzoek, de resultaten van het fase 2 onderzoek, de zienswijzen van stakeholders en het politieke debat in de raadszaal, conclusies te trekken in een openbare setting in stap 8 van het hierboven geschetste besluitvormingstraject. Vooruitlopend op de nader te trekken conclusies is op dit moment vast te stellen dat zwembad De Waterlinie kan worden gezien als een bijzonder burgerinitiatief waarbij een gemeentelijke bezuinigingstaakstelling en burgerkracht samen zijn gekomen, en dat de voorzichtige constatering is dat de rollen van gemeenteraad, college, bestuur SZC en gebruikmakende verenigingen onvoldoende zijn uitgewerkt en geformaliseerd.

evaluatie bestuurlijk proces - 2017

In het voorjaar 2017 is het bestuurlijke proces met betrekking tot de totstandkoming van zwembad De Waterlinie geëvalueerd. Inmiddels zijn er drie exploitatiejaren verstreken en is zwembad De Waterlinie ruim 1000 dagen open voor alle Culemborgers. Bovenstaande voorzichtige constatering kan aangevuld worden met, en getoetst worden, aan de conclusies die zijn getrokken in de betreffende raadsevaluatie. Een centrale conclusie van de betreffende raadsevaluatie was het zorgdragen van een gelijk speelveld voor de uitwerking van verschillende oplossingen (in dit geval het zogenaamde '2521- concept' en alternatieven) voordat tot keuze wordt overgegaan. Het is wenselijk om de conclusies van de betreffende raadsevaluatie te betrekken bij de nader te trekken conclusies in stap 8 van het hiervoor geschetste besluitvormingstraject.

Kanttekeningen:

Er is een zevental aandachtspunten te benoemen:

A Overbruggingskrediet 2019

De liquiditeitspositie van zwembad De Waterlinie komt gaandeweg 2019 onder druk te staan. Het is dan ook te verwachten dat het bestuur van SZC, in de loop van 2019, het verzoek moet gaan doen aan het college om een overbruggingskrediet te verstrekken. Er is op dit moment nog niet exact vast te stellen wat de hoogte van het overbruggingskrediet zou moeten zijn en evenmin op welk moment, en onder welke voorwaarden, het overbruggingskrediet beschikbaar moet zijn.

Het handelingsperspectief met betrekking tot deze kanttekening is als volgt:

- a) De interim manager levert medio maart 2019 een liquiditeitsprognose op voor de maanden maart-december 2019.
- b) Het bestuur van SZC doet verslag aan het college met betrekking tot de liquiditeitsprognose.
- c) Op dat moment treedt het college in overleg met de raad om de resultaten van de liquiditeitsprognose en het bestuurlijk overleg te bespreken en desgewenst een nader besluit voor te bereiden.

B Integrale veiligheidsquickscan

Het college heeft op donderdag 10 januari 2019, contact opgenomen met de brandweer, ODR, provinciale inspectie. De centrale vraagstelling was of de veiligheid van bezoekers en medewerkers is gewaarborgd met het oog op de bevindingen van het fase 1 onderzoek. Het resultaat daarvan is dat zwembad De Waterlinie voldoet aan de veiligheidsvoorschriften.

C gemeentelijke garantstelling geldlening

Het is wenselijk om in iedere stap in het hierboven geschetste besluitvormingstraject het besef te hebben dat de gemeente eind 2014 een garantstelling heeft afgegeven aan de Nederlandse Waterschapsbank NWB waarbij de gemeente garant staat voor de financiële lasten die voortvloeien uit de geldlening ten bedrage van 5,1 miljoen euro (te weten € 183.000,- gedurende 40 jaar, nog resterend 37 jaar).

D aanvullende subsidieaanvraag bestuur SZC

Het is wenselijk om in iedere stap in het hierboven geschetste besluitvormingstraject het besef te hebben dat het bestuur van SZC op 1 oktober 2018, een aanvullend structureel subsidieverzoek heeft gedaan ter hoogte van € 150.000,- voor het jaar 2019. Aanvullend op het subsidievolumen, ter hoogte van ruim € 270.000,-, dat de gemeente voor het kalenderjaar 2019 heeft gebudgetteerd en op 18 december 2018, beschikbaar heeft gesteld aan zwembad De Waterlinie. In processtap 8 wordt een nader besluit genomen over het betreffende subsidieverzoek in de definitieve besluitvormende raad.

E Processtap 2: raadsbespreking 28 jan 2019

Het is wenselijk om de bevindingen van het fase 1 onderzoek te laten toelichten door het onderzoekende adviesbureau, in het bijzijn van het bestuur van SZC, om alle voorkomende vragen te kunnen beantwoorden. Daarbij is eveneens wenselijk om de invulling van het fase twee onderzoek te bespreken.

F fase 2 onderzoek: scenariostudie

Er worden drie scenario's meegenomen in het fase 2 onderzoek. Dat zijn:

- Scenario 1: 'bestuur 2.0'
Dit scenario behelst het bijsturen en herinrichten van de huidige bedrijfsvoering. De exploitatieverantwoordelijkheid in dit scenario ligt bij een versterkt en professioneel bestuur van SZC.
- Scenario 2: 'commercialisering'
Dit scenario behelst het uitbesteden van de bedrijfsvoering aan een marktpartij. De exploitatieverantwoordelijkheid in dit scenario wordt over gedragen aan een marktpartij.
- Scenario 3: 'joint venture'
Dit scenario behelst het overdragen van de bedrijfsvoering aan een sportbedrijf met privaatrechtelijke rechtspersoonlijkheid (door de gemeente samen met een 'publiekrechtelijke exploitant').

In het fase 2 onderzoek worden eveneens, als referentiepunt, het handelingsperspectief 'niets doen' onderzocht, met als vraagstelling: wat zijn de (financiële juridische) consequenties sluiting en faillissement van zwembad De Waterlinie?

G feitenrelaas 2016-2018

Het dossier 'zwembad De Waterlinie' heeft in het recente verleden een politiek-bestuurlijk karakter gekend. Ter ondersteuning van de hierboven benoemde raadsevaluatie (onder verwijzing naar de paragraaf evaluatie bestuurlijk proces – 2017) is een feitenrelaas opgesteld voor de jaren 2011-2015. Ter ondersteuning van de nadere besluitvorming (stap 8) in het hierboven geschetste besluitvormingstraject, is het feitenrelaas uitgebreid naar de jaren 2016-2018. Zie bijlage.

Kosten, Baten, Dekking:

Kosten versterking management

De versterking van het management wordt begroot op € 28.000,-. Dit betreft een tijdsinvestering van 2 dagen per week voor de periode 15 februari-15 juni 2019. De formele opdrachtgever van de interim manager is het bestuur van SZC. De interim manager legt materieel verantwoording af aan een stuurgroep met vertegenwoordigers van zowel bestuur SZC als gemeente.

Dekking kosten versterking management

De genoemde incidentele kosten ad € 28.000,- van de interim- manager worden middels dit raadsvoorstel in 2019 gedekt vanuit de algemene reserve. De gemeente Culemborg neemt deze kosten voor haar rekening.

Dekking vanuit de algemene reserve heeft het volgende effect op het weerstandsvermogen: een onttrekking van € 28.000,- aan de algemene reserve verlaagt de ratio (bij een maximaal risicoprofiel) van 2,02 naar 2,01. De kwalificatie van beide ratio's is dezelfde, namelijk ruim voldoende. Dit onderdeel van het besluit heeft een begrotingswijziging tot gevolg. Het inhuurbudget van het zwembad (begroting gemeente Culemborg) wordt in 2019 incidenteel verhoogd met een bedrag van € 28.000,-. Met als tegenhanger de dekking vanuit de algemene reserve. Voorgesteld wordt de bijdrage te verlenen door éénmalig de subsidie aan het bestuur van SZC met € 28.000,- ter verhogen. Door de bijdrage in de vorm van een subsidie te verstrekken heeft deze bijdrage geen relatie met het gemeentelijke inkoop- en aanbestedingsbeleid.

Kosten en dekking fase 2 onderzoek

De kosten van het fase 2 onderzoek zijn geoffreerd voor € 15.000,-. Genoemde kosten van het fase 2 onderzoek worden gedekt vanuit bestaand budget.

Personele en/of Juridische gevolgen:

Op basis van het fase 1 onderzoek en de voorliggende besluitvorming, zijn er nog geen personele en/of juridische gevolgen voor zwembad De Waterlinie dan wel de gemeente Culemborg. Onderdeel van de uitvraag van het fase 2 onderzoek is, voor ieder scenario, het in kaart brengen van alle financiële, juridische, bedrijfseconomische

consequenties. In de maand mei en juni 2019, onder verwijzing naar stap 7 en stap 8 van het hierboven geschetste besluitvormingstraject, staat de definitieve besluitvorming ingepland op basis een integrale uitputtende advisering.

Communicatie en Burgerparticipatie:

Het handelingsperspectief vanuit communicatie en burgerparticipatie is als volgt:

- In de komende periode (heden tot aan de zomer 2019) worden alle stakeholders op de hoogte gebracht en gehouden van de bevindingen van fase 1 onderzoek en de resultaten van fase 2 onderzoek. In januari 2019 worden alle gebruikers (en gebruikmakende verenigingen) uitgenodigd om hun reactie te geven op de bevindingen van het fase 1 onderzoek en input te leveren voor het fase 2 onderzoek. In de maanden februari-juni 2019 worden de gebruikmakende verenigingen actief betrokken bij het fase 2 onderzoek.
- In de komende periode worden de inwoners en gebruikers van zwembad De Waterlinie op de hoogte gehouden van het procesverloop. De publieksinformatie wordt toegankelijk en periodiek verstrekt. Er wordt een digitaal projectdossier 'zwembad De Waterlinie' ingericht (te bereiken via de gemeentelijke website).
- In de bijgevoegde planning is de nu voorziene besluitvorming in het komende half jaar weergegeven.

Bijlagen:

- 1) Rapport 'exploitatie analyse zwembad de Waterlinie' (datum 15 januari 2019, kenmerk: Prae.Cul-ER.15012019 Waterlinie, eindrapport Fase 1): GEM – 1843007/49438;
 - 2) Feitenrelaas zwembad De Waterlinie 2011-2018: GEM – 1843007/19798;
 - 3) Planning dossier zwembad de Waterlinie 1^{ste} helft 2019: GEM – 1843007/19811.
-

Raadsbesluit

Registratienummer: GEM - 1843007/573

De gemeenteraad van Culemborg besluit;

1. Neemt kennis van rapport 'exploitatie analyse zwembad de waterlinie' (datum 14 januari 2019, kenmerk: Prae.Cul-ER.14012019 Waterlinie, eindrapport Fase 1)
 2. Verhoogt éénmalig de subsidie aan Stichting Zwembad Culemborg met een bedrag van € 28.000,- om het management tijdelijk te versterken voor een periode van 15 februari t/m 15 juni 2019 en dekt deze kosten incidenteel vanuit de algemene reserve.
 3. Neemt in de opdrachtformulering van de scenariostudie, uit te voeren in de periode 15 februari-15 april 2019, de volgende scenario's op: (1) bestuur 2.0, (2) commercialisering, (3) joint venture
-

Aldus besloten in de vergadering van de Raad,

Gehouden op 14 februari 2019.

De griffier

De voorzitter

R. van Belzen

G. van Grootheest