



Raad van de gemeente Beverwijk / Gemeenteraad
Postbus 450
1940 AL BEVERWIJK

documentnummer
UIT-21-71390 / Z-18-58172

team
Ruimtelijk beleid

Beverwijk
15 april 2021

uw kenmerk/uw brief van

behandeld door
S. Stam

verzonden
20 april 2021

onderwerp

Motie andere financieringsmogelijkheden en eigendomsverhoudingen
gezamenlijk nieuw zwembad

Geachte leden van de Raad,

In oktober 2020 kwam het college van Beverwijk in het kader van de begroting en de meerjarenplanning tot de conclusie dat de financiering van een gezamenlijk nieuw zwembad voor Beverwijk niet tot de mogelijkheden behoorde. In 2019 is in samenwerking met Heemskerk een onderzoek gedaan naar 4 scenario's voor vernieuwing van het zwembad, waarbij scenario 1 het in stand houden van de zwembaden betrof en scenario 4 een gezamenlijk nieuw zwembad. Aanleiding was dat in beide zwembaden grote investeringen gedaan moesten worden de komende jaren.

Naar aanleiding van de begrotingsbehandeling en de meerjarenplanning heeft de raad van Beverwijk in november 2020 een motie (raadsbesluit INT-20- 57277) ingediend waarin het college wordt gevraagd om samen met de besturen van beide zwembaden en de gemeente Heemskerk andere financieringsvormen en eigendomsverhoudingen te onderzoeken. Het college heeft naar aanleiding van de motie de bestuursopdracht (C-20-26936 en INT-20-58303) vastgesteld om het volgende te onderzoeken:

- a. Projectfinanciering zodat met een reële rekenrente gerekend kan worden.
- b. Kan een private partij als eigenaar investeren in het gezamenlijke zwembad en zo ja, onder welke voorwaarden.
- c. Is het eigendom bij een op te richten Sport- of Vastgoedbedrijf een oplossing, zoals de gemeente Alkmaar heeft gedaan.
- d. Mogelijkheid en consequenties van commerciële/private of maatschappelijke financiering.
- e. Kan de gemeente Heemskerk de totale investering dragen waardoor gemeente Beverwijk alleen haar deel van de jaarlasten tegen een lagere rekenrente hoeft te dragen.

Dezelfde bestuursopdracht is in Heemskerk vastgesteld en de uitwerking is samen met de gemeente Heemskerk uitgevoerd. Voor de beantwoording van de motie is

Synarchis gevraagd om een advies op te stellen. In de bijlage vindt u het rapport van Synarchis.

Met dit rapport wordt de motie zwembad behorend bij raadsbesluit INT-20-57277 beantwoord. De resultaten van het onderzoek naar een gezamenlijk nieuw zwembad volgen nog.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van Beverwijk,
de gemeentesecretaris, de burgemeester,

drs. E.R. Loenen

drs. M.E. Smit

Bijlage(n):

- Rapport financieringsvormen en eigendomsverhoudingen Synarchis (IN-21-72407).



Eindrapport

Financiering en eigendom

Nieuw zwembad voor Beverwijk en Heemskerk

4 maart 2021

Inhoudsopgave

| | | |
|-----|--|---|
| 1. | Inleiding | 1 |
| 2. | Alternatieve financieringsvormen | 4 |
| 2.1 | Financieringsruimte | 4 |
| 2.2 | Financiering door de gemeente Heemskerk | 4 |
| 2.3 | Projectfinanciering of concernfinanciering | 5 |
| 2.4 | Financiering door een private partij | 5 |
| 2.5 | Externe of maatschappelijke financiering | 6 |
| 3. | Alternatieve eigendomsvormen | 7 |
| 3.1 | Eigendom bij een private partij | 7 |
| 3.2 | Eigendom bij een op te richten sport- of vastgoedbedrijf | 7 |
| 4. | Samenvattende conclusies | 9 |

1. Inleiding

De gemeenteraden van Beverwijk en Heemskerk hebben, op basis van het zwembadenonderzoek dat in 2019 is uitgevoerd, het standpunt ingenomen dat het voorkeursscenario 'gecombineerd nieuw zwembad voor Beverwijk en Heemskerk' verder moet worden uitgewerkt. Dit voorkeursscenario is in 2020 verder uitgewerkt met onderscheid tussen drie varianten:

1. Geen recreatief zwemmen.
2. Een recreatief binnenbad.
3. Een recreatief binnenbad met een recreatieve buitenvoorziening.

Functioneel verschillen de drie varianten schematisch als volgt van elkaar:



Met de drie varianten zijn verschillende investeringskosten gemoeid:

- Variant 1: € 21,1 miljoen exclusief BTW (€ 25,5 miljoen inclusief BTW).
- Variant 2: € 27,8 miljoen exclusief BTW (€ 33,6 miljoen inclusief BTW).
- Variant 3: € 28,7 miljoen exclusief BTW (€ 34,7 miljoen inclusief BTW).

Voor de drie varianten is de volgende bezoekersprognose met bijbehorende exploitatiebegroting opgesteld:

| exploitatiebegroting gecombineerd nieuw zwembad (exclusief BTW) | varianten | | |
|--|--------------------|--------------------|--------------------------------|
| | zonder recreatief | recreatief binnen | recreatief binnen en buiten |
| zwembadbezoekers | | | |
| - recreatief | 10.000 | 125.000 | 155.000 |
| - banen | 35.000 | 35.000 | 35.000 |
| - instructie | 60.000 | 60.000 | 60.000 |
| - doelgroepen | 40.000 | 40.000 | 40.000 |
| - verenigingen/groepen | 60.000 | 60.000 | 60.000 |
| - scholen | 3.000 | 3.000 | 3.000 |
| totaal: | 208.000 | 323.000 | 353.000 |
| opbrengsten | | | |
| - recreatief | € 50.000 | € 625.000 | € 775.000 |
| - banen | € 140.000 | € 140.000 | € 140.000 |
| - instructie | € 750.000 | € 750.000 | € 750.000 |
| - doelgroepen | € 200.000 | € 200.000 | € 200.000 |
| - verenigingen/groepen | € 300.000 | € 300.000 | € 300.000 |
| - scholen | € 30.000 | € 30.000 | € 30.000 |
| - overige opbrengsten | € 35.000 | € 50.000 | € 55.000 |
| - horeca | € 20.000 | € 35.000 | € 40.000 |
| totaal: | € 1.525.000 | € 2.130.000 | € 2.290.000 |
| kosten | | | |
| - personeel | € 1.054.000 | € 1.472.000 | € 1.583.000 |
| - energie, water en chemicalien | € 120.000 | € 170.000 | € 175.000 |
| - dagelijks onderhoud | € 60.000 | € 80.000 | € 85.000 |
| - schoonmaak | € 20.000 | € 20.000 | € 20.000 |
| - belastingen en verzekeringen | € 60.000 | € 65.000 | € 65.000 |
| - administratie en beheer | € 100.000 | € 100.000 | € 100.000 |
| - afschrijvingen (inventaris) | € 25.000 | € 30.000 | € 30.000 |
| - overige kosten | € 150.000 | € 150.000 | € 150.000 |
| totaal: | € 1.589.000 | € 2.087.000 | € 2.208.000 |
| exploitatiesaldo: | € -64.000 | € 43.000 | € 82.000 |
| reservering groot onderhoud | € 175.000 | € 240.000 | € 250.000 |

Met als uitgangspunt een gelijke verdeling van de kosten tussen beide gemeenten en rekening houden met het verschil in rekenrente dat beide gemeenten hanteren bij het vaststellen van de kapitaallasten (5% in Beverwijk en 1,6% in Heemskerk) leidt dit tot de volgende jaarlasten:

| Jaarlasten (exclusief BTW) | varianten | | |
|--|-------------------|--------------------|--------------------------------|
| | zonder recreatief | recreatief binnen | recreatief binnen en buiten |
| gemeente Beverwijk | | | |
| - kapitaallasten (afgerond en gemiddeld) | € 719.000 | € 958.000 | € 995.000 |
| - 50% exploitatiesaldo | € 32.000 | € -21.500 | € -41.000 |
| - 50% reservering groot onderhoud | € 87.500 | € 120.000 | € 125.000 |
| totaal: | € 838.500 | € 1.056.500 | € 1.079.000 |
| gemeente Heemskerk | | | |
| - kapitaallasten (afgerond en gemiddeld) | € 472.000 | € 634.000 | € 661.000 |
| - 50% exploitatiesaldo | € 32.000 | € -21.500 | € -41.000 |
| - 50% reservering groot onderhoud | € 87.500 | € 120.000 | € 125.000 |
| totaal: | € 591.500 | € 732.500 | € 745.000 |

De kapitaallasten zijn hier berekend op basis van annuïteiten, zodat een gemiddelde jaarlast ontstaat. Gemeenten schrijven in de regel lineair af, waardoor de kapitaallasten (en dus de jaarlasten) in jaar 1 hoger zijn en vervolgens aflopen.

Op basis van het brede maatschappelijk draagvlak onder inwoners, gebruikers en exploitanten is variant 3 met een recreatief binnenbad met recreatieve buitenvoorziening de voorkeursvariant. In hoofdstuk 2 zijn voor de voorkeursvariant 3 zowel de gemiddelde kapitaallasten (op basis van annuïteiten) als de kapitaallasten in jaar 1 op basis van lineaire afschrijving weergegeven.

In oktober 2020 heeft het college van Burgemeester en Wethouders van Beverwijk zich op het standpunt gesteld dat een nieuw zwembad financieel niet haalbaar is. Door de raad van Beverwijk is een motie aangenomen, waarin het college wordt gevraagd om samen met de gemeente Heemskerk en de exploitanten van de huidige zwembaden verder onderzoek te doen naar andere financieringsvormen en eigendomsverhoudingen die wel perspectief geven op de financiële haalbaarheid van een nieuw zwembad.

In deze rapportage zijn de uitkomsten van dit onderzoek vastgelegd. Bij de alternatieve financieringsvormen (hoofdstuk 2) is onderscheid gemaakt tussen:

- Financieringsruimte op basis van huidige situatie.
- Financiering door de gemeente Heemskerk, waardoor voor de hele investering een rekenrente geldt van 1,6%, maar de jaarlast tussen beide gemeenten op basis van 50/50 wordt gedeeld.
- Projectfinanciering waardoor Beverwijk niet tegen een rekenrente van 5%, maar tegen een meer marktconforme rente kan investeren in een nieuw zwembad.
- Financiering door een private partij.
- Externe/maatschappelijke financiering (met gemeentegarantie).

Bij alternatieve eigendomsverhoudingen (hoofdstuk 3) is onderscheid gemaakt tussen

- Eigendom (al dan niet in combinatie met financiering) bij een private partij.
- Eigendom bij een op te richten sport- of vastgoedbedrijf (model Alkmaar), waarvan beide gemeenten aandeelhouder zijn.

De rapportage wordt in hoofdstuk 4 afgesloten met de samenvattende conclusies.

Ten behoeve van het onderzoek is gesproken met:

- Vertegenwoordigers van NV Sportfondsenbad Beverwijk.
- Vertegenwoordigers van Alkmaar Sport NV/Holland Sport BV.
- Een adviseur van Maatschappelijk Financierien.
- Vertegenwoordigers van team Financiën van de gemeenten Beverwijk en Heemskerk.

2. Alternatieve financieringsvormen

2.1 Financieringsruimte

De investeringsruimte voor een nieuw zwembad heeft in eerste instantie betrekking op de huidige jaarlasten van Sportfondsenbad Beverwijk en zwembad De Waterkokers in Heemskerk. De jaarlasten van deze accommodaties zijn recent becijferd op € 485.000 voor het Sportfondsenbad en € 292.000 voor het zwembad (onderdeel van het sportcentrum) De Waterkokers, resulterend in een totale jaarlast van € 777.000. Eerder is vastgesteld dat bij variant 1 (geen recreatief zwemmen) sprake is van een negatief exploitatiesaldo van € 64.000 en een reservering groot onderhoud van € 175.000. Binnen een taakstellende jaarlast van € 777.000 resteert dan ruimte voor een kapitaallast van € 538.000.

Bij een rente van 1,6% kan voor een dergelijke kapitaallast op basis van annuïteiten een investering worden gedaan van nog geen € 12 miljoen, exclusief BTW. Ongeveer 60% van de investering van ruim € 21 miljoen die gemoed is met variant 1.

Door de vertegenwoordigers van Sportfondsen Beverwijk BV is ingebracht dat de BV nog beschikt over een reservering onderhoud van circa € 2,5 miljoen in 2024 die kan worden aangewend voor instandhouding van het Sportfondsenbad, maar ook voor de realisatie van een nieuw zwembad als daartoe op korte termijn besloten wordt. Vanuit Beverwijks perspectief betekent dit een mogelijke eerste dekking voor de financiering van een nieuw zwembad. In het volgende overzicht is voor diverse rekenrentes berekend wat bij variant 3 de kapitaallasten zijn als de te financieren investeringskosten voor Beverwijk met € 2,5 miljoen zijn teruggebracht van € 14.325.720 tot € 11.825.720.

| variant 3: rekenrente 5,0% | investeringskosten | afschrijvings-termijn | rente percentage | kapitaallasten annuitair | kapitaallasten lineair jaar 1 |
|------------------------------------|---------------------------|------------------------------|-------------------------|---------------------------------|--------------------------------------|
| Bouwkundig en overig | € 8.362.307 | 40 | 5,00% | € 487.340 | € 627.173 |
| Installaties | € 2.323.047 | 20 | 5,00% | € 186.407 | € 232.305 |
| Inrichting | € 1.140.365 | 10 | 5,00% | € 147.683 | € 171.055 |
| Totaal exclusief BTW | € 11.825.720 | | | € 821.430 | € 1.030.533 |
| | | | | | |
| Variante 3: rekenrente 1,6% | investeringskosten | afschrijvings-termijn | rente percentage | kapitaallasten annuitair | kapitaallasten lineair jaar 1 |
| Bouwkundig en overig | € 8.362.307 | 40 | 1,60% | € 284.656 | € 342.855 |
| Installaties | € 2.323.047 | 20 | 1,60% | € 136.645 | € 153.321 |
| Inrichting | € 1.140.365 | 10 | 1,60% | € 124.311 | € 132.282 |
| Totaal exclusief BTW | € 11.825.720 | | | € 545.612 | € 628.458 |
| | | | | | |
| Variante 3: rekenrente 1,0% | investeringskosten | afschrijvings-termijn | rente percentage | kapitaallasten annuitair | kapitaallasten lineair jaar 1 |
| Bouwkundig en overig | € 8.362.307 | 40 | 1,00% | € 254.679 | € 292.681 |
| Installaties | € 2.323.047 | 20 | 1,00% | € 128.732 | € 139.383 |
| Inrichting | € 1.140.365 | 10 | 1,00% | € 120.402 | € 125.440 |
| Totaal exclusief BTW | € 11.825.720 | | 1,00% | € 503.814 | € 557.504 |

Afhankelijk van het gehanteerde rentepercentage leidt dit tot een verlaging van de kapitaallasten annuitair van bijna € 175.000 bij een rente van 5% tot ruim € 105.000 bij een rente van 1%. Bij een rente van 1,6% bedraagt de jaarlast voor de gemeente Beverwijk bij de voorkeursvariant dan ruim € 629.000 (kapitaallast van € 545.000 - exploitatiesaldo van € 41.000 + reservering groot onderhoud van € 125.000). Ten opzichte van de huidige jaarlast (€ 485.000) betekent dit een stijging van ongeveer 30%.

Voor de volledigheid zijn in paragraaf 2.3 de kapitaallasten voor de verschillende varianten en met de verschillende rentepercentages weergegeven zonder de inbreng van € 2,5 miljoen onderhoudsreservering.

2.2 Financiering door de gemeente Heemskerk

Vanuit de gemeente Heemskerk wordt aangegeven dat er binnen de begroting geen ruimte is voor de volledige financiering van een nieuw gecombineerd zwembad.

2.3 Projectfinanciering of concernfinanciering

De rekenrente betreft de rente die wordt gerekend over alle activa van de gemeente en wordt vastgelegd in de gemeentelijke begrotingsrichtlijnen c.q. het Treasury statuut. Het betreft in de regel het gemiddelde van alle uitstaande gemeentelijke leningen, eventueel verhoogd met een risico-opslag. Op basis van deze vaste rekenrente worden de concern brede rentelasten doorberekend naar de diensten die de investeringen doen. Deze komen in de vorm van rentelasten terug in de exploitatiebegroting.

De afgelopen jaren is de rekenrente in gemeenteland gedaald omdat ook gemeenten (via de Bank Nederlandse Gemeenten) tegen lage rentes vreemd vermogen kunnen aantrekken voor nieuwe investeringen. Zoals in de inleiding beschreven wordt in Beverwijk momenteel een rekenrente gehanteerd van 5% en in Heemskerk van 1,6%. De rekenrente in Beverwijk wijkt daarmee sterk af van de huidige 'marktconforme' rente. In de weergegeven jaarlasten is berekend wat dit verschil betekent voor de kapitaallasten die vanuit Beverwijks perspectief aan de investering van een nieuw zwembad moeten worden toegerekend.

De financiële regels bieden gemeenten de mogelijkheid om bij nieuwe investeringsprojecten af te wijken van de concern brede rekenrente en te opteren voor zogenoemde projectfinanciering. In het volgende overzicht zijn voor variant 3 de effecten weergegeven van rentepercentages van 5% (Beverwijk), 1,6% (Heemskerk) en 1% (indicatie van de huidige marktrente). Uitgangspunt is verder dat beide gemeenten de helft van de kosten voor hun rekening nemen. In het overzicht in paragraaf 2.1 is weergegeven wat voor de gemeente Beverwijk de gevolgen zijn als de reservering onderhoud van circa € 2,5 miljoen in 2024 wordt aangewend voor de realisatie van een nieuw zwembad.

| variant 3: rekenrente 5% | investeringskosten | afschrijvings-termijn | rente percentage | kapitaallasten annuitair | kapitaallasten lineair jaar 1 |
|---------------------------------|---------------------------|------------------------------|-------------------------|---------------------------------|--------------------------------------|
| Bouwkundig en overig | € 10.130.130 | 40 | 5,00% | € 590.365 | € 759.760 |
| Installaties | € 2.814.148 | 20 | 5,00% | € 225.815 | € 281.415 |
| Inrichting | € 1.381.443 | 10 | 5,00% | € 178.903 | € 207.216 |
| Totaal exclusief BTW | € 14.325.720 | | | € 995.083 | € 1.248.391 |

| Variant 3: rekenrente 1,6% | investeringskosten | afschrijvings-termijn | rente percentage | kapitaallasten annuitair | kapitaallasten lineair jaar 1 |
|-----------------------------------|---------------------------|------------------------------|-------------------------|---------------------------------|--------------------------------------|
| Bouwkundig en overig | € 10.130.130 | 40 | 1,60% | € 344.834 | € 415.335 |
| Installaties | € 2.814.148 | 20 | 1,60% | € 165.532 | € 185.734 |
| Inrichting | € 1.381.443 | 10 | 1,60% | € 150.590 | € 160.247 |
| Totaal exclusief BTW | € 14.325.720 | | | € 660.957 | € 761.316 |

| Variant 3: rekenrente 1% | investeringskosten | afschrijvings-termijn | rente percentage | kapitaallasten annuitair | kapitaallasten lineair jaar 1 |
|---------------------------------|---------------------------|------------------------------|-------------------------|---------------------------------|--------------------------------------|
| Bouwkundig en overig | € 10.130.130 | 40 | 1,00% | € 308.519 | € 354.555 |
| Installaties | € 2.814.148 | 20 | 1,00% | € 155.947 | € 168.849 |
| Inrichting | € 1.381.443 | 10 | 1,00% | € 145.856 | € 151.959 |
| Totaal exclusief BTW | € 14.325.720 | | 1,00% | € 610.322 | € 675.362 |

Gegeven het activabeleid van beide gemeenten zijn de kapitaallasten berekend aan de hand van gedifferentieerde afschrijvingstermijnen (inrichting 10 jaar, installaties 20 jaar en bouwkundig en overige kosten 40 jaar). Op basis van annuïteiten (vaste, gemiddelde kapitaallast) en een rente van 1,6% zou sprake zijn van een jaarlast van € 745.000 per gemeente (kapitaallast van € 661.000 - exploitatiesaldo van € 41.000 + reservering groot onderhoud van € 125.000). Gemeenten schrijven in de regel lineair af, wat in jaar 1 tot hoge en vervolgens aflopende jaarlasten leidt.

2.4 Financiering door een private partij

In het gesprek met vertegenwoordigers van Sportfondsen Beverwijk BV is besproken dat financiering door een private partij in beginsel mogelijk is, maar alleen onder 100% gemeentelijke garantstelling¹. Met gemeentelijke garantstelling is het voor private partijen zoals exploitanten van het nieuwe sportcentrum mogelijk om een lening aan te gaan bij de Bank Nederlandse Gemeenten of bij een andere verstrekker van leningen. Voordelen van deze constructie zijn:

¹ De garantstelling heeft betrekking op de kapitaallasten (betaling van rente en aflossing). Naast de kapitaallasten is nog sprake van een exploitatiesaldo (verschil tussen exploitatiekosten en -opbrengsten) en een voorziening voor groot onderhoud. Hierover moeten tussen de gemeenten en de exploitant separate afspraken worden gemaakt, met inbegrip van de risicoverdeling. Bij uitbesteding van de exploitatie aan een commerciële exploitant is het gebruikelijk dat een groot deel van het risico bij de exploitant ligt.

- De lening kan gesloten worden bij de partij die de scherpste rente biedt. De financiering wordt niet 'belast' met de door de gemeenten gehanteerde hogere rekenrente.
- De balans van de gemeenten wordt niet 'belast' met vastgoed waarvoor geen wettelijke verplichting geldt (conform advies van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid).
- Sportfondsen en Optisport, de andere landelijk opererende exploitant van zwembaden, hebben als winstbeogende organisaties recent van de belastingdienst de zekerheid hebben gekregen dat zij BTW-belast kunnen blijven exploiteren en derhalve ook de BTW op investeringen kunnen verrekenen (over de fiscale aspecten van een nieuw zwembad wordt een separaat advies uitgebracht).

Met betrekking tot gemeentelijke garantstelling heeft de gemeente Heemskerk als beleidsregel dat zij maximaal voor 50% garant kan staan. Dit geldt niet voor de gemeente Beverwijk waar de regel is dat in beginsel niet garant wordt gestaan. Ook hier geldt dat gemotiveerd afgeweken kan worden van het Treasury statuut. Recent is hier in Beverwijk ook sprake van geweest. Bij de risicovolle exploitatie bij zwembaden is het zeker niet denkbeeldig dat een gemeentelijke garantstelling gevorderd wordt als de exploitant niet aan z'n financiële verplichtingen kan voldoen (denk bijvoorbeeld aan de gevolgen van Corona).

Een andere beperking is dat gemeenten met het oog op het risico van staatssteun en gegeven de aanbestedingsregels niet één op één met een partij afspraken kan maken over garantstelling voor financiering gekoppeld aan de exploitatie van een nieuw zwembad. Daar komt bij dat door de vertegenwoordigers van Sportfondsen wordt aangegeven dat financiering van maatschappelijk vastgoed als een zwembad niet tot de kerntaken behoort. Dit geldt ook voor Optisport en voor Alkmaar Sport/Holland Sport, een regionaal opererend Sportbedrijf (zie ook paragraaf 3.2).

2.5 Externe of maatschappelijke financiering

De adviseur van Maatschappelijk Financieren onderschrijft de voordelen van financiering, zoals in de vorige paragraaf beschreven, en van de mogelijkheid om te kiezen voor projectfinanciering als gemeente de financiering toch zelf ter hand willen nemen en niet vast willen zitten aan een rekenrente.

Door deze adviseur is nog de suggestie gedaan om een proefopstelling voor een financieringsplan te maken, waarin de structurele budgetten die de gemeenten Beverwijk en Heemskerk in hun meerjaren begrotingen hebben opgenomen voor de huidige zwembaden de basis vormen voor de financieringsruimte voor een nieuw zwembad. De beschouwing in paragraaf 2.1 (een totale jaarlast van € 777.000 geeft ruimte voor een kapitaallast van ongeveer € 538.000, die bij een rente van 1,6% resulteert in een investeringsruimte van ongeveer € 12 miljoen) is hiervoor een eerste aanzet.

3. Alternatieve eigendomsvormen

3.1 Eigendom bij een private partij

Omdat voor private partijen geen financieel rendement is te behalen op het eigendom van maatschappelijk (economisch verlieslatend) vastgoed, is de belangstelling vanuit de markt in beginsel beperkt. De situatie in Beverwijk, waar Sportfondsen Beverwijk BV eigenaar is van het zwembad, is een uitzondering die de volgende regel bevestigt: de gemeente treedt op als eigenaar en verhuurt het zwembad aan de (private) exploitant. Deze rolverdeling geeft gemeenten de positie om vanuit sportbeleid (sportstimulering, doelgroepen) en vanuit accommodatiebeleid (instandhouding, renovatie, vervangende nieuwbouw) strategische keuzes te maken (regierol).

Privatisering van het eigendom van het nieuwe zwembad is financieel vooral interessant als daarbij betrokken wordt dat de private eigenaar (bijvoorbeeld Sportfondsen) ook zorg draagt voor de financiering van het nieuwe zwembad (met 100% gemeentegarantie). In paragraaf 2.3 is beschreven welke drie voordelen voor de gemeenten verbonden zijn om het eigendom van het nieuwe zwembad bij een private partij onder te brengen. Deze voordelen kunnen echter ook op de volgende wijze worden bewerkstelligd:

- Een scherpe rente kan ook worden bedongen als geopteerd wordt voor projectfinanciering in plaats van concernfinanciering.
- De balans van de gemeenten wordt ook niet 'belast' met vastgoed als geopteerd wordt voor oprichting van een Sportbedrijf waarin het eigendom wordt ondergebracht (zie paragraaf 3.2).
- Winstbeogende organisaties als Sportfondsen, Optisport en wellicht Sportbedrijven kunnen ook BTW-belast exploiteren zonder eigenaar te zijn.

3.2 Eigendom bij een op te richten sport- of vastgoedbedrijf

Omdat overheidsbedrijven meer vanuit maatschappelijk dan vanuit commercieel ondernemerschap gedreven zijn en winsten een maatschappelijke bestemming krijgen/houden, kiezen steeds meer gemeenten voor deze vorm van beheer en exploitatie van maatschappelijk vastgoed. Enkele voorbeelden zijn de Sportbedrijven in Amersfoort/Kennemerland (SRO), Apeldoorn (Accres) en Alkmaar (Alkmaar Sport/Holland Sport). De gemeenten treden op als enig aandeelhouder. Soms vervullen deze Sportbedrijven alleen de rol van beheerder/exploitant, soms ook die van eigenaar.

Het gesprek met de vertegenwoordigers van Alkmaar Sport/Holland Sport heeft tot de volgende inzichten geleid:

- Alkmaar Sport is in een NV ondergebracht. Voor regionale dienstverlening is Holland Sport BV opgericht. De gemeente Alkmaar is enig aandeelhouder van beide vennootschappen.
- Met uitzondering van het Sportpaleis (overdekte wielerved) is de gemeente Alkmaar eigenaar van de sportaccommodaties die zij verhuurt aan Alkmaar Sport. Alkmaar Sport is verantwoordelijk voor het beheer en de exploitatie ervan, waaronder de begeleiding en coördinatie van het planmatig onderhoud (in beginsel een eigenaarsverantwoordelijkheid). Verder biedt Alkmaar Sport ook sport- & beweegaanbod, levert zij ondersteuning & advies en verricht zij beheer & onderhoud op de buitensportcomplexen.
- De regionale dienstverlening heeft zowel betrekking op de totale exploitatie (bijvoorbeeld zwembad De Beeck in Bergen) als op management & advies, beheer & onderhoud en het aanbieden van sportsimuleringsactiviteiten en beweegprogramma's.
- Vooralsnog worden Alkmaar Sport en Holland Sport door de belastingdienst niet beschouwd als winstbeogende ondernemingen die BTW-belast kunnen exploiteren. Voor compensatie wordt gebruik gemaakt van de SPUK-regeling.
- Holland Sport is geïnteresseerd in het overnemen van de exploitatie van een nieuw zwembad in Beverwijk/Heemskerk en zal zich in beginsel mengen in een eventuele aanbesteding (in concurrentie met partijen als Sportfondsen en Optisport).

Als de gemeenten Beverwijk en Heemskerk besluiten tot het oprichten van een gemeenschappelijk Sportbedrijf dan is sprake van quasi-inbesteden en geldt geen aanbestedingsplicht. Het Sportbedrijf kan er voor kiezen om ondersteunende diensten af te nemen van bijvoorbeeld Sportfondsen of Holland Sport (vergelijkbaar met de diensten die stichting De Waterakkers afneemt van Sportfondsen). Voor deze diensten gelden wel de gebruikelijke inkoop- aanbestedingsregels. Tussen de gemeenten en het Sportbedrijf wordt in de regel een dienstverleningsovereenkomst gesloten van bijvoorbeeld 4 jaar.

Als de gemeenten besluiten tot uitbesteding aan een marktpartij dan moet hiervoor een aanbestedingsprocedure worden gevolgd. Op basis van deze procedure wordt de economisch meest voordelige inschrijving geselecteerd (gunning op basis van prijs en kwaliteit). Met de geselecteerde exploitant wordt een huur- en exploitatieovereenkomst gesloten van bijvoorbeeld 10 jaar.

4. Samenvattende conclusies

In de voorliggende rapportage zijn de bevindingen vastgelegd van het onderzoek naar andere financieringsvormen en eigendomsverhoudingen die (meer) perspectief geven op de financiële haalbaarheid van een nieuw zwembad voor Beverwijk en Heemskerk. De conclusies van het onderzoek laten zich als volgt samenvatten:

- Op basis van het zwembadenonderzoek uit 2019 en de uitwerking van het voorkeursscenario van een gecombineerd zwembad in 2020 is een variant gepresenteerd waarvoor breed maatschappelijk draagvlak bestaat. Zowel onder de diverse gebruikers van de zwembaden als bij de huidige exploitanten. Het betreft de variant (3) met een recreatief binnenbad en een recreatieve buitenvoorziening.
- De investeringskosten van deze voorkeursvariant bedragen **€ 28,7 miljoen** (exclusief BTW). Met als uitgangspunt een gelijke verdeling van de kosten tussen beide gemeenten en rekening houdend met het verschil in rekenrente die Beverwijk (5%) en Heemskerk (1,6%) hanteren bij het vaststellen van de kapitaallasten, leidt dit tot een jaarlast van **€ 1.079.000** in Beverwijk en van **€ 745.000** in Heemskerk.
- De huidige jaarlasten die verband houden met Sportfondsenbad Beverwijk en zwembad De Waterkokers (als onderdeel van het sportcentrum) bedragen respectievelijk **€ 485.000** en **€ 292.000**. Voor deze jaarlasten kunnen de huidige zwembaden geen 20 jaar in stand worden gehouden. Met deze jaarlasten zou een nieuw gecombineerd zwembad gerealiseerd kunnen worden van ongeveer **€ 12 miljoen**. De meest uitgekilde variant (1) zonder recreatief zwemmen is berekend op **€ 21 miljoen**.
- Financiering door een private partij, zoals een toekomstige exploitatie van het nieuwe zwembad, is in beginsel mogelijk als de gemeenten voor 100% garant staan. Voordelen van private financiering zijn:
 - De lening kan gesloten worden bij de partij die de scherpste rente biedt. De financiering wordt niet 'belast' met de door de gemeenten gehanteerde hogere rekenrente.
 - De balans van de gemeenten wordt niet 'belast' met vastgoed waarvoor geen wettelijke verplichting geldt (conform advies van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid).
 - Landelijk opererende exploitanten als Sportfondsen en Optisport hebben als winstbeogende organisaties recent van de belastingdienst de zekerheid hebben gekregen dat zij BTW-belast kunnen blijven exploiteren en derhalve ook de BTW op investeringen kunnen verrekenen.
- Aan financiering door een private partij kleven de volgende beperkingen:
 - Private financiering kan alleen met een 100% gemeentelijke garantstelling. Gemeentelijke garantstellingen van deze omvang zijn niet gebruikelijk, hoewel uitzonderingen op het Treasury statuut mogelijk zijn.
 - Het is voor private partijen niet gebruikelijk om dit soort investeringen te doen in maatschappelijk vastgoed als een zwembad. Voor exploitanten als Sportfondsen is financiering (en eigendom) geen kerntaak is het de vraag welke aanvullende voorwaarden gesteld worden (bijvoorbeeld een langlopende exploitatieovereenkomst).
 - Met het oog op het risico van staatssteun en gegeven de aanbestedingsregels is het niet mogelijk om één op één afspraken te maken om financiering te koppelen aan de exploitatie van een nieuw zwembad. Daarvoor is een (Europese) aanbesteding noodzakelijk. Gelet het voorgaande punt is het de vraag of zich private partijen/exploitanten in het kader van zo'n aanbesteding.
- De rekenrente kan ook losgelaten worden door te kiezen voor projectfinanciering in plaats van voor concernfinanciering. Op basis van annuïteiten en een rente van 1,6% (huidige rekenrente in Heemskerk) is sprake van een jaarlast van **€ 745.000** per gemeente (inclusief exploitatiesaldo en reservering groot onderhoud). Als vanuit Beverwijks perspectief de reservering onderhoud voor Sportfondsenbad Beverwijk van **€ 2,5 miljoen** in 2024 wordt ingebracht als dekking voor de investering in een nieuw zwembad, dan kunnen de jaarlasten voor Beverwijk dalen tot **€ 629.000** bij een rente van 1,6%. Dit is een stijging van bijna 30% ten opzichte van de huidige jaarlast van **€ 485.000**.
- Hoewel er uitzonderingen zijn (de huidige situatie in Beverwijk) treden gemeenten in de regel op als eigenaar van zwembaden en laten zij de uitvoering (beheer en exploitatie) aan het particulier initiatief. Op het gebied van sport- en accommodatiebeleid kan de gemeente zo haar regierol vervullen. De markt heeft zich zo ontwikkeld dat exploitanten als Sportfondsen beheer en exploitatie als kerntaak beschouwen en bij voorkeur het eigendom (en de financiering ervan) aan de gemeente laten.
- Dit ligt anders bij gemeentelijke Sportbedrijven, een beheervorm die de afgelopen jaren in opkomst is. Bij dit soort overheidsbedrijven, met de gemeente als enig aandeelhouder, is het niet ongebruikelijk dat ook het eigendom en de financiering van accommodaties (met gemeentegarantie) hier wordt ondergebracht. Voordeel is dat bij financiering door het Sportbedrijf

geprofiteerd kan worden van lage marktrente en dat de balans van de gemeente 'verschoond' blijft van nieuw . Nadeel is vooralsnog dat voor Sportbedrijven, anders dan voor commerciële exploitanten, nog geen zekerheid bestaat of ze BTW-belast kunnen exploiteren.

‘Kan niet, bestaat niet’ zit in ons DNA



beleidsontwikkeling &
marketing



beheer &
exploitatie



huisvesting &
programmamanagement



aanbesteden &
projectmanagement