

Advies over een Zwembadfonds voor publieke zwembaden

Van: Vereniging Sport en Gemeenten (VSG)

Samenvatting en doel

De Tweede Kamermotie van de leden Mohandis en Van Nispen (2024) vraagt om een onderzoek naar de oprichting van een zwembadfonds dat Rijk en gemeenten gezamenlijk in staat stelt publieke zwembaden te ondersteunen. Deze zwembaden staan onder druk door hoge exploitatiekosten (vooral door snel stijgende lonen, energielasten, wet- en regelgeving met betrekking tot technisch beheer), verouderde infrastructuur en beperkte inkomsten, terwijl ze cruciaal zijn voor zwemveiligheid, gezondheid, en sociale cohesie.

Dit advies schetst hoe een eventueel Zwembadfonds zou kunnen functioneren, welke voorwaarden daarvoor nodig zijn, en welke financiering passend zou zijn.

Mogelijke werking van een zwembadfonds

Een zwembadfonds zou kunnen functioneren als een centraal instrument om de financiële stabiliteit van publieke zwembaden te waarborgen en verduurzaming te bevorderen. Een fonds kan op de volgende manieren bijdragen:

- Structureel verlies compenseren: Publieke zwembaden met verantwoorde exploitatie, maar onvermijdbare tekorten kunnen worden ondersteund;
- Verduurzaming stimuleren: Het fonds kan leningen of subsidies bieden voor investeringen in energiebesparende maatregelen, zoals isolatie of warmtepompen, met een direct positief effect op de exploitatie;
- Herstructureringen begeleiden: Gemeenten kunnen ondersteuning krijgen bij sluiting, samenvoeging of transformatie van een zwembad.

Beheersstructuur:

- Een onafhankelijke organisatie, mogelijk beheerd door een samenwerking tussen Rijk en gemeenten.
- Toezicht door een commissie met expertise in exploitatie en beheer, financiën en duurzaamheid.

Financiering:

- Een jaarlijks budget van €100 - 150 miljoen, gebaseerd op structurele exploitatietekorten, de verduurzamingsopgave en ondersteuning bij regionale herstructurering.

Waarom € 100 - 150 miljoen?

De inschatting van € 100 - 150 miljoen per jaar als benodigde financiering voor een zwembadfonds is gebaseerd op meerdere factoren die inzicht bieden in de structurele behoeften en uitdagingen van publieke zwembaden in Nederland, zoals:

1. Structurele exploitatietekorten

- Jaarlijkse verliezen per zwembad: Publieke zwembaden in Nederland draaien gemiddeld met structurele exploitatietekorten van € 100.000 tot € 500.000 per jaar, afhankelijk van grootte, locatie, en bezoekersaantallen.
- Aantal zwembaden: Nederland telt ongeveer 650 publieke zwembaden. Zelfs als slechts een derde van deze zwembaden (ca. 200) steun nodig heeft, betekent dit een minimale jaarlijkse behoefte van € 20 - 100 miljoen om tekorten te dekken.

2. Verduurzamingsopgave

- **Verouderde infrastructuur:**
 - Veel zwembaden kampen met hoge energiekosten door inefficiënte installaties en gebouwen. Verduurzaming kan energiekosten structureel verlagen, maar vraagt om substantiële investeringen.
- **Kosten per verduurzamingsproject:**
 - Volgens inschattingen van brancheorganisaties (zoals de Vereniging Sport en Gemeenten) bedragen de kosten voor verduurzaming gemiddeld € 1 - 3 miljoen per zwembad.
- **Langetermijnstrategie:**
 - Als 50 zwembaden per jaar worden verduurzaamd, betekent dit een jaarlijkse investering van € 50 - 150 miljoen, afhankelijk van de omvang van de projecten.

3. Regionale herstructurering en capaciteitsbeheer

- **Ondersteuning bij sluitingen:**

- Gemeenten met overcapaciteit (bijvoorbeeld na een fusie) hebben financiële ondersteuning nodig om zwembaden te sluiten of samen te voegen.
- Dit omvat eenmalige kosten voor herstructurering, zoals afvloeiing van personeel, compensatie aan exploitanten, of bouw van nieuwe multifunctionele zwembaden. Kosten worden geschat op € 1 - 5 miljoen per traject.

4. Financiële risico's en reserves

- Het fonds moet voorzien in een buffer voor onverwachte situaties, zoals acute faillissementen van exploitanten of stijgende energiekosten. Een reserve van € 20 - 30 miljoen per jaar biedt financiële flexibiliteit.

Vergelijkingen met andere fondsen

- Het Nationaal Onderwijsfonds (NOF): Dit fonds heeft vergelijkbare doelstellingen op het gebied van onderhoud en verbetering en heeft een vergelijkbaar budget van enkele honderden miljoenen per jaar.
- Duurzaamheidsfondsen: In sectoren zoals de gebouwde omgeving worden verduurzamingsprogramma's vaak begroot tussen € 50 - 200 miljoen per jaar voor specifieke doeleinden, wat een indicatie geeft van schaal en behoefte.

Nb. Deze inschatting is een indicatie en kan in vervolgonderzoek nader worden verfijnd op basis van precieze gegevens over kosten, behoeften, en prioriteiten.

de verduurzaming van zwembaden is een tijdelijke opgave. Zodra een groot deel van de bestaande zwembaden is verduurzaamd, zullen de investeringen in energie-efficiëntie en renovatie afnemen. Hierdoor kan de jaarlijkse behoefte aan middelen uit het zwembadfonds op termijn lager worden. Hier is hoe dit kan worden uitgelegd:

Waarom blijft financiering jaarlijks nodig?

Hoewel de verduurzaming een tijdelijke piek in investeringen veroorzaakt, blijven publieke zwembaden op lange termijn afhankelijk van ondersteuning voor exploitatie en onderhoud. Naarmate de verduurzaming wordt afgerond, kan het zwembadfonds zich geleidelijk richten op structurele ondersteuning, innovatie en regionale herstructurering, waardoor het jaarlijkse budget na verloop van tijd wellicht kan worden verlaagd.

Verduurzaming is tijdelijk, maar kost structureel onderhoud

- Hoewel de grote verduurzamingsprojecten uiteindelijk zullen afnemen, blijft structureel onderhoud en vervanging van technologieën nodig. Denk aan updates van warmtepompen, zonnepanelen of waterbehandelingsinstallaties.

Structurele exploitatietekorten blijven bestaan

- Zelfs met lagere energiekosten blijven zwembaden verlies draaien, omdat inkomsten (zoals entreegelden) zelden de volledige exploitatiekosten dekken. Dit is inherent aan publieke voorzieningen.

Nieuwe uitdagingen en investeringen

- Zwembaden zullen te maken krijgen met nieuwe trends en eisen, zoals verdere verduurzaming (bijv. circulaire bouw), strengere milieuregels of innovatieve recreatievoorzieningen.

Regionale herstructureringen

- Overcapaciteit in sommige regio's en de bouw van nieuwe, meer multifunctionele voorzieningen zullen ook na verduurzaming ondersteuning vragen.

Flexibiliteit voor onvoorziene kosten

Het fonds biedt een buffer voor onverwachte stijgingen in energiekosten, inflatie of incidenten die de continuïteit van zwembaden bedreigen.

Voor- en tegenargumenten

Argumenten voor:

- Continuïteit waarborgen: Zwembaden blijven toegankelijk en betaalbaar, wat cruciaal is voor zwemveiligheid en volksgezondheid.
- Duurzaamheid stimuleren: Investeren in verduurzaming verlagen structureel de energiekosten en dragen bij aan klimaatdoelen.
- Gelijke toegang: Voorkomt ongelijkheid tussen regio's, waar zwembaden anders onder druk kunnen verdwijnen.

Argumenten tegen:

- Staatssteunrisico: Het fonds moet voldoen aan Europese regels, zodat steun aan publieke zwembaden niet als concurrentievervalsing wordt gezien.
- Risico op inefficiënt beheer ("moral hazard"): Exploitanten kunnen "achteroverleunen" in de wetenschap dat verliezen worden gecompenseerd.
- Complexiteit van herstructureringen: Sluiting van zwembaden kan politieke weerstand oproepen, ondanks overcapaciteit.

Criteria voor ondersteuning

Het fonds kan aanvragen beoordelen op basis van:

- Financiële transparantie: Is het tekort verklaarbaar en verantwoord?
- Duurzaamheidsmaatregelen: Zijn investeringen in energiebesparing onderdeel van de aanvraag?

- Regionale noodzaak: Draagt het zwembad bij aan zwemveiligheid en maatschappelijke behoeften?
- Efficiëntie: Is er sprake van goed bestuur en realistische kosten?

Herstructurering en overcapaciteit

- Bij overcapaciteit, bijvoorbeeld door gemeentelijke fusies, kan het fonds ondersteuning bieden bij de sluiting van zwembaden, zoals compensaties of herinvesteringen.
- Regionale samenwerking is noodzakelijk om vraag en aanbod in balans te brengen.

Aanbevelingen

- Onafhankelijke beheersstructuur: Zorg voor transparant beheer met een duidelijke toewijzing van middelen.
- Verplichte verduurzaming: Maak steun afhankelijk van energiebesparende investeringen.
- Regionale samenwerking: Integreer regionale behoeften in de toewijzing van middelen.
- Monitoring en evaluatie: Beoordeel de impact van het fonds regelmatig om effectiviteit te waarborgen.

Tot slot

Vereniging Sport en Gemeenten baseert deze zienswijze op basis van haar ervaring. Echter, elk zwembad en de exploitatie daarvan is anders en dus zal maatwerk altijd nodig zijn. Eventuele verdere uitwerking zal daarom ook mede daarop gebaseerd moeten zijn.