

Plan van Aanpak Zwembaden

1. Inleiding

De rekenkamercommissie heeft eind 2018 de gemeenteraadsleden van alle vijf eilanden gevraagd om mogelijke onderzoeksonderwerpen aan te dragen. Eén van de onderwerpen die raadsleden hebben voorgesteld, is een onderzoek naar de zwembaden. Zwembaden is een onderwerp dat in de afgelopen jaren meerdere malen op de agenda van een aantal raden heeft gestaan.

Gemeenten zien soms de instandhouding van openbare zwembaden als een gemeentelijke taak. Dit betekent dat gemeenten financieel of met een subsidie bijdragen aan de exploitatie, het onderhoud en of de bouw van het zwembad. Gebruikers van de zwembaden betalen vaak een (beperkte) bijdrage om gebruik te kunnen maken van het zwembad. Zwembaden is een beleidsthema waar aanzienlijke financiële risico's mee gemoeid kunnen zijn.

Op de vijf Waddeneilanden verschillen de vormen van gemeentelijke relatie met de zwembaden. Er zijn eilanden met een volledig commercieel geëxploiteerde zwembad tot eilanden waarbij de gemeente het zwembad (gedeeltelijk) financieel steunt. De verschillen in beheer en inrichting kunnen bijdragen aan een vergelijking tussen de eilanden met het oog op leerpunten voor de toekomst.

2. Vraagstelling

De hoofdvragen van het onderzoek is:

Hoe is de financiële en bestuurlijke relatie tussen de gemeente en de zwembaden vormgegeven op de vijf eilanden en hoe verhoudt dat zich tot de gemeentelijke doelstellingen? En wat kunnen de eilanden van elkaar leren?

Deze hoofdvraag wordt in zes deelvragen onderverdeeld.

1. Welke doelstellingen heeft de gemeente inzake het zwembad geformuleerd?
2. Wat is de financiële en organisatorische relatie van de gemeente met het zwembad?
3. Hoe verliep de financiële exploitatie¹ van het zwembad in 2017, 2018 en 2019, en welke middelen stelt de gemeente beschikbaar?
4. Hoe is het toezicht van de gemeente op beheer en exploitatie georganiseerd en hoe is dat in de praktijk?
5. Wat zijn de bezoekersaantallen en inkomstbronnen van het zwembad in 2017, 2018 en 2019 geweest¹? Welke andere monitoringsgegevens worden verzameld door de gemeente?
6. Zijn er punten waarop de eilandgemeenten van elkaar kunnen leren?

3. Focus en afbakening

De focus van dit onderzoek is gericht op het verkrijgen van inzicht in de financiële en bestuurlijke relatie tussen de gemeente en de zwembaden. Met dit inzicht wil de rekenkamercommissie leerpunten beschrijven om de rol van de gemeente eventueel beter af te stemmen op de doelstellingen of omgekeerd. Dit is nadrukkelijk geen onderzoek naar hoe zwemvoorzieningen toekomstbestendig kunnen worden geëxploiteerd en ingericht. Daarvoor zou een veel gedetailleerder en grootschaliger adviseringsonderzoek nodig zijn. Het onderhavige onderzoek kan in die zin worden gezien als een vooronderzoek. Op basis van de uitkomsten van het onderhavige onderzoek kan worden bepaald of er een vervolgonderzoek nodig is.

¹ Dit onderzoek beperkt zich in principe tot de gegevens die bij of via de gemeente te verkrijgen zijn. De rekenkamercommissie vraagt zelf geen informatie op bij de zwembaden.

Voor dit onderzoek wordt een beperkt normenkader gehanteerd. Het onderzoek is gericht op het vergelijken van beheer, toezicht en financiën in relatie tot de doelstellingen. Er wordt geen benchmark uitgevoerd naar bijvoorbeeld de kosten/baten verhouding voor de gemeente of het zwembad. Wel kan het onderzoek bijdragen aan het op specifieke punten van elkaar leren. Een “norm” waarin kengetallen zijn opgenomen over zwembaden, die gemiddeld genomen beter of gemiddeld genomen slechter functioneren zijn sterk afhankelijk van de marktpositie en potentie van het gebied en de bevolking.

4. Normenkader

Voor onderdelen in het onderzoek met een toetsend element is een normenkader nodig. Het grootste gedeelte van het onderzoek naar de zwembaden is beschrijvend en heeft daarom geen normenkader. De normen voor het toetsende deel in het onderzoek zijn:

Als de gemeente financieel en/of organisatorisch betrokken is bij het zwembad, dan heeft de gemeente doelstellingen opgesteld
Als de gemeente financieel en/of organisatorisch betrokken is bij het zwembad, dan vraagt en ontvangt de gemeente relevante (financiële) informatie over het zwembad, waaronder ook adequate monitoringsgegevens t.a.v. de gemeentelijke doelstellingen
De rol van de gemeente staat in verhouding tot de doelstellingen van de gemeente
- Als de gemeentelijk financiële of organisatorisch betrokkenheid bij het zwembad substantieel is, dan wordt de raad jaarlijks geïnformeerd over: - De gemeentelijke uitgaven aan het zwembad - De doelstellingen die de gemeente daarbij heeft gesteld - De mate van realisatie van die doelstellingen

5. Onderzoeksaanpak

Fase 1. Voorbereiding

Dit Plan van aanpak zal, conform de besluitvormingsmatrix, ter kennisname worden toegezonden aan de afzonderlijke gemeenteraden, de afzonderlijke colleges, de gemeentesecretarissen en de griffiers van de deelnemende gemeenten. Vervolgens zal dit plan van aanpak ook openbaar worden gemaakt via de pagina van de rekenkamercommissie op de website van De Waddeneilanden. Doel is dat we duidelijkheid scheppen over de invulling van het onderzoek en de voorlopige planning. Verder stellen wij voor om per gemeente een contactpersoon te benoemen die ons aanspreekpunt is voor dossier aanlevering en ook voor het regelen van de interviews.

Fase 2. Documentenonderzoek

Door middel van documentenonderzoek willen we een beeld krijgen van de bestuurlijke en financiële relatie van de gemeente met het zwembad en de monitoringsgegevens die verzameld worden. Daarnaast vragen wij over een periode van 2 jaar (2018 en 2019) informatie over omzet, bezoekers, tariefstelling, lasten (personeel, kapitaal, onderhoud, elektra etc.) van de zwembaden en ook het exploitatieresultaat en de subsidiebijdrage, voor zover deze beschikbaar zijn bij de gemeenten.

Fase 3. Interviews

We verwachten maximaal 2 interviews per eiland nodig te hebben. Doel van de interviews is, om achtergrondinformatie te krijgen bij de bevindingen uit de documentenstudie. Van elk gesprek maken wij een beknopt gespreksverslag dat ter goedkeuring aan elke geïnterviewde zal worden voorgelegd.

Fase 4. Analyse en bevindingenrapportage

In deze fase gaat de rekenkamercommissie het beeld uit de documenten en de interviews combineren en vervolgens een vergelijking maken tussen de eilanden. Dit is de basis van de door de rekenkamercommissie op te stellen bevindingenrapportage. Er wordt één rapportage gemaakt voor de vijf gemeenten gezamenlijk, waarin veelal via tabellen ook informatie wordt gepresenteerd over de individuele gemeenten. De rapportage geeft op een bondige manier de bevindingen weer.

Fase 5. Hoor en wederhoor

De rapportage zal voor ambtelijk wederhoor worden aangeboden aan de vijf afzonderlijke gemeenten voor het specifieke individuele deel en het gezamenlijke deel. Doel is om de eventuele feitelijke onjuistheden te kunnen aanpassen in de rapportage.

Fase 6. Eindrapportage

Vervolgens worden de conclusies en aanbevelingen opgesteld en toegevoegd aan de bevindingenrapportage. De eindrapportage zal per gemeente worden aangeboden aan het college voor een bestuurlijke reactie. De bestuurlijke reactie zal worden toegevoegd aan het rapport. De rekenkamercommissie rondt het rapport af met een voor- en nawoord en zal het complete eindrapport aan elke gemeente afzonderlijk aanbieden voor behandeling in de gemeenteraad. Vervolgens zijn de eindrapportages openbaar en worden via de pagina van de rekenkamercommissie op de website van De Waddeneilanden beschikbaar gesteld.