



Wat kost een nieuw zwembad?

Onderzoek naar de besluitvorming en exploitatie

Geusseltbad

Onderzoek Rekenkamer Maastricht

februari 2018

Wat kost een nieuw zwembad?

Onderzoek naar de besluitvorming
en exploitatie Geusseltbad

februari 2018





Rekenkamer Maastricht

Samenstelling:

Mevrouw prof. dr. Klaartje Peters, voorzitter

De heer drs. Ton A.M.J. Dreuw RC

De heer drs. Jan-Willem A. van Giessen

De heer drs. Karel van der Esch

De heer drs. Paul L.C.M. Janssen RA

Secretaris:

Mevrouw Marjolein Heesbeen

Secretariaat:

Correspondentieadres: Montenakerbank 40, 6213 JL Maastricht

Telefoon: 06 54670052

Email: secretariaat@rekenkamermaastricht.nl



Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	3
Samenvatting	5
1 Inleiding	7
1.1 Afbakening en vraagstelling	7
1.2 Aanpak en werkwijze	8
1.3 Normenkader	8
2 Risico's en onzekerheden bij de besluitvorming van het Geusseltbad	10
2.1 Kostenramingen: introductie	10
2.2 Start van de besluitvorming: het Zwembadenplan van 2006	12
2.3 Raadsvoorstel februari 2007	16
2.3.1. Drie varianten	16
2.3.2. Beheersvormen	17
2.3.3. Aanbesteding	18
2.3.4 Financieel kader	18
2.3.5 Risicoparagraaf	19
2.3.6 Exploitatietekort	20
2.3.7 Besluitvorming raad februari 2007	21
2.4 Raadsvoorstel en besluitvorming september 2009	22
2.5 Raadsvoorstel en besluitvorming april 2012	24
3 De exploitatie van het Geusseltbad vanaf 2016	28
3.1 Exploitatie 2016 versus begroting 2016	29
3.2 Getroffen maatregelen in 2016	33
3.3 De onderhoudskosten als draaiknop	36
3.4 Meerjarenperspectief Geusseltbad	38
4 Beschouwing: hoe is de besluitvorming over het Geusseltbad verlopen?	40
5 Conclusies en aanbevelingen	42
Bijlage 1 Exploitatieresultaten zwembad en vastgoed 2012-2020	44
Bijlage 2 Omzetontwikkeling zwembad 2012-2020	45
6 Bestuurlijke reactie	46
Nawoord Rekenkamer Maastricht	55





Samenvatting

De ingebruikname van het Geusseltbad in mei 2013 was een belangrijk moment voor de stad Maastricht. Het was een mooi zwembad geworden, dat volgens velen hard nodig was. In de jaren daarna werd echter duidelijk dat het Geusseltbad duurder uitpakte dan voorzien. Uiteindelijk is de bouw van het zwembad, vooral door aanpassingen van het wensenpakket, ca. €8 miljoen duurder geworden dan oorspronkelijk geraamd in 2012. Ook moest de exploitatiebegroting in de afgelopen jaren meermalen worden opgehoogd. De hogere kosten en het exploitatietekort, en de vraag of de exploitatie voor de komende jaren wel goed is begroot, waren voor de Rekenkamer Maastricht aanleiding om in 2017 te onderzoeken hoe de besluitvorming rond de bouw en exploitatie van het Geusseltbad is verlopen en welke lessen daaruit kunnen worden geleerd.

De onderzoeksvraag die de rekenkamer zich heeft gesteld is of, en op welke manier, rekening is gehouden met risico's en onzekerheden die inherent zijn aan een dergelijk groot project. Het gaat daarbij om risico's en onzekerheden die samenhangen met de bouw, maar ook de risico's die te maken hebben met de exploitatie. Daarom is ook de exploitatiebegroting 2016 van het Geusseltbad onderzocht en bezien is of deze is gebaseerd op realistische uitgangspunten, ook in meerjarenperspectief.

Het onderzoek laat zien dat de risico's en onzekerheden die samenhangen met de bouw en exploitatie van het Geusseltbad vooraf weliswaar globaal zijn geïdentificeerd, maar niet zijn gekwantificeerd en doorvertaald naar de projectbegroting. Voor wat betreft de informatievoorziening aan de raad stelt de rekenkamer vast dat de risico's slechts globaal zijn gemeld aan de raad en niet zijn voorzien van een prijskaartje in die zin dat de mogelijke effecten werden uitgedrukt in euro's. Dat had wel moeten volgens de rekenkamer, zeker wat betreft de exploitatierisico's. De breedte van de te verwachten onderhoudslasten en de horeca-inkomsten zouden in deze projectfase bekend en meegerekend moeten zijn in de exploitatieramingen.

In vervolg op de vraag naar de risico's en onzekerheden heeft de rekenkamer ook de exploitatiebegroting van het Geusseltbad onderzocht. De rekenkamer concludeert dat de raad de afgelopen jaren niet volledig en juist is geïnformeerd over de totale lasten van het Geusseltbad voor de gemeente. Dat wordt deels veroorzaakt doordat de raad tot op heden geen integraal overzicht heeft gekregen van de totale lasten van het zwembad. De gemeente heeft een tweeledige relatie met het Geusseltbad. Enerzijds is zij als juridisch eigenaar van het Geusseltbad verantwoordelijk voor de eigenaarslasten in de vorm van o.a. kapitaalslasten en onderhoudslasten. Anderzijds is zij als exploitant (uitgevoerd door Maastricht Sport) verantwoordelijk voor de exploitatielasten van het zwembad. Als eigenaar dient de gemeente (afdeling Vastgoed) de exploitant (Maastricht Sport) een huur in rekening te brengen ter dekking van de eigenaarslasten. Dit is echter niet gebeurd, waardoor de exploitatierekeningen van het Geusseltbad geen volledige en juiste weergave zijn van de daadwerkelijke exploitatielasten van het Geusseltbad. De informatie die aan de raad is verstrekt is dus ook geen goede integrale weergave geweest van de werkelijke gemeentelijke lasten. Ook relatief recent (medio 2017) is de raad nog steeds niet integraal geïnformeerd over de totale gemeentelijke lasten van het Geusseltbad.



De rekenkamer stelt vast dat vanaf 2012 tot en met 2016 de eigenaarslasten en de exploitatielasten niet gedekt worden door huurinkomsten of entreegelden. Dit wordt mede veroorzaakt door de fixatie op en van lage c.q. sociale tarieven in de politiek. Door feitelijk verhoging van de tarieven uit te sluiten, leidt elke tegenvaller tot ofwel interen op de reserve, ofwel een hogere gemeentelijke bijdrage. Het gevolg is dat onder gelijkblijvende omstandigheden de totale lasten voor de gemeente Maastricht voor de jaren 2017 tot en met 2020 ca. €2,7 miljoen per jaar zullen bedragen, hetgeen ca. €1,3 miljoen hoger is dan oorspronkelijk in 2012 geraamd bij de besluitvorming over de bouw en exploitatie van het zwembad.



1 Inleiding

Op 1 mei 2013 werd het nieuwe Geusseltbad in Maastricht feestelijk in gebruik genomen. De afspraak was dat twee jaar na de opening de doelstellingen die met de nieuwbouw van het bad werden beoogd, zouden worden geëvalueerd, gericht op de bezoekersaantallen, tarieven en exploitatie. In december 2015 is de bedoelde evaluatie verschenen. In de exploitatiebegroting 2016 van het Geusseltbad is rekening gehouden met de uitkomsten van de evaluatie. Eerder was al vastgesteld dat de jaren 2014 en 2015 werden afgesloten met aanzienlijke exploitatietekorten. Belangrijke oorzaak van het hoger dan verwachte tekort bleek te zijn gelegen in de onderhoudslasten die niet tijdig en voor een te laag bedrag waren meegerekend.

Vanwege het belang van het Geusseltbad voor de stad en de vragen die kunnen worden gesteld over de tekorten in de jaren 2014 en 2015, de structurele ophoging van de gemeentelijke exploitatiebijdragen, het realiteitsgehalte van de aangepaste begroting en de mogelijke lessen die hieruit te trekken zijn, heeft de Rekenkamer Maastricht besloten onderzoek te doen naar de besluitvorming over de bouw en de ingebruikname van het zwembad.

1.1 Afbakening en vraagstelling

Het doel van dit onderzoek is drieledig. Allereerst wil de rekenkamer een reconstructie presenteren van de besluitvorming rond de bouw en exploitatie van het Geusseltbad. Die reconstructie zal worden gericht op de vraag of, en zo ja op welke wijze, in de besluitvorming rekening is gehouden met risico's en onzekerheden. Het gaat daarbij om de risico's en onzekerheden die samenhangen met de bouw, maar ook de risico's die te maken hebben met de tarieven en de overige exploitatielasten. Ten tweede wil de rekenkamer weten of en in hoeverre de in 2016 vastgestelde exploitatiebegroting voor het Geusseltbad gebaseerd is op realistische uitgangspunten, ook in meerjarenperspectief. En op de derde plaats wil de rekenkamer weten of aan de hand van de reconstructie van de besluitvorming lessen zijn te trekken waarmee het gemeentebestuur bij toekomstige investeringsbeslissingen rekening kan houden.

Het eerste deel van het onderzoek richt zich op de manier waarop in de besluitvorming rekening is gehouden met risico's en onzekerheden. De volgende vragen zullen in dit onderzoek worden beantwoord:

1. Op welke manier is in de ramingen rekening gehouden met risico's en onzekerheden?
2. Zijn deze adequaat gekwantificeerd? Zijn daartoe ook projectreserves in de (taakstellende) budgetramingen opgenomen?
3. Zijn de gekwantificeerde risico's en onzekerheden ook aantoonbaar meegewogen in de besluitvorming door de ambtelijke top, het college en de raad?
4. Zijn aan de hand van deze casus voor college en raad lessen te trekken voor toekomstige projecten?



Het tweede deel van het onderzoek betreft de huidige exploitatie(begroting) van het zwembad. Bij de beantwoording van deze vraag komt behalve de gemeente zelf (als eigenaar van het Geusseltbad) ook de verzelfstandigde uitvoeringsorganisatie Maastricht Sport (als exploitant) in beeld. Concreet komen de volgende vragen aan de orde:

1. Welke maatregelen zijn in 2016 in de bedrijfsvoering genomen op basis van de adviezen uit het evaluatieonderzoek van december 2015?
2. Hoe ziet de gerealiseerde exploitatie 2016 ten opzichte van de begroting 2016 eruit?
3. Wat zijn de belangrijkste verschillen tussen begroting 2016 en realisatie 2016?
4. Hoe ziet een genormaliseerde exploitatie eruit, rekening houdend met onderhoudsverplichtingen die in 2012 nog als onzekerheid waren aangemerkt?
5. Wat is het meerjarenperspectief van het Geusseltbad op basis van de ervaringen en maatregelen in de periode 2012-2016?

1.2 Aanpak en werkwijze

Na een startgesprek met betrokken medewerkers en de directeur van Maastricht Sport heeft de rekenkamer de relevante stukken opgevraagd bij de gemeente en deze geanalyseerd. Daarop zijn enkele verdiepende gesprekken gevoerd met directie en medewerkers van de gemeente Maastricht en van de uitvoeringsorganisatie Maastricht Sport. Dat heeft geleid tot aanvullende verzoeken om documenten en cijfers en ook tot enkele aanvullende gesprekken. Op grond daarvan is een rapport van bevindingen opgesteld en voor controle voorgelegd aan de ambtelijke organisatie. Daarna heeft de rekenkamer de conclusies en aanbevelingen geformuleerd en het rapport voor hoor en wederhoor aangeboden aan het college van B en W. De reactie van het college is integraal opgenomen in dit rapport. Deze reactie heeft de rekenkamer voorzien van een kort nawoord.

Het eindrapport is door de rekenkamer vastgesteld op 20 december 2017.

1.3 Normenkader

De rekenkamer hanteert geen specifiek op deze casus toegesneden normenkader, maar gaat uit van voorgeschreven of algemeen aanvaarde principes voor (gemeentelijk) overheidshandelen. Het gaat hierbij om de volgende principes die de rekenkamer als norm hanteert in dit onderzoek.

- Om de kaderstellende en controlerende rol te kunnen vervullen, dient de raad door het college van B&W altijd goed, tijdig, volledig en begrijpelijk geïnformeerd te worden.
- De regels voor verslaglegging zoals onder meer beschreven in het Besluit Begroting en Verantwoording dienen te worden nageleefd.
- Risico's en onzekerheden zowel ten aanzien van de investering als ten aanzien van de exploitatie dienen systematisch te worden geïdentificeerd, gekwantificeerd en kenbaar gemaakt te worden aan college en raad, zodat college en raad deze tijdig kunnen meewegen in de besluitvorming.



- Exploitatieramingen, alsmede de daarbij horende risico's en onzekerheden, worden logisch en consistent gepresenteerd.

Op basis van dit normenkader zal de rekenkamer de casus beoordelen.



2 Risico's en onzekerheden bij de besluitvorming van het Geusseltbad

In dit deel van ons onderzoek staat de vraag centraal hoe onzekerheden en risico's zijn gemeld en meegewogen in de besluitvorming.

Na een beknopte introductie van het onderwerp kostenramingen worden in dit hoofdstuk de belangrijkste momenten in de besluitvorming over het Geusseltbad gepresenteerd. Die besluitvorming begint in 2006 en eindigt in 2012 met de besluitvorming over de exploitatiebegroting door de raad.

2.1 Kostenramingen: introductie

“Voorspellen is moeilijk, zeker als het de toekomst betreft”, wordt wel gezegd. En daar zit veel in. Het is goed te weten wat ramingen, in ons geval kosten- en exploitatieramingen, eigenlijk zijn. Wordt gesproken over een kostenraming, dan is dat een voorspelling van de feitelijke omvang en samenstelling van kosten over een tijdsperiode van bijvoorbeeld tien jaar. Spreken we concreet over een kostenraming van een zwembad, dan geven we een voorspelling over de hoogte en samenstelling van de feitelijke kosten van het zwembad op het moment van oplevering. Dat moment kan jaren verder liggen dan het moment van besluitvorming door de raad. Onzekerheden (en de negatieve pendant daarvan: risico's) zijn inherent aan voorspellingen, en dus ook aan (kosten)ramingen.

In dit onderzoek komen drie kernbegrippen aan de orde, te weten investeringskosten, de kapitaallasten en de exploitatielasten. Hieronder worden deze begrippen kort toegelicht.

Voor een nieuw zwembad zijn investeringen nodig, voor de bouw en vaak ook de grondaankoop. Samen leiden die tot de investeringskosten. In de loop van de tijd neemt de waarde van het gebouw af: de waardevermindering in euro's wordt tot uitdrukking gebracht in afschrijvingen. Er zijn ook rentekosten, want de benodigde middelen zijn geleend, of als het eigen vermogen betreft had dat ook belegd of gespaard kunnen worden. De afschrijvingen plus rentekosten vormen samen de kapitaallasten. Ook na een investering in een gebouw plus installaties is er nog geen functionerend zwembad. Daarvoor is immers ook personeel nodig, en schoonmaak, verwarming, luchtbehandeling, onderhoud etc. Al deze noodzakelijke zaken kosten geld en vormen samen met de kapitaallasten de exploitatiekosten.

De totale exploitatiekosten moeten gedekt, terugverdiend, worden. Wordt in een jaar meer terugverdiend dan er kosten worden gemaakt, dan wordt winst gemaakt; wordt er minder terugverdiend, dan wordt verlies gemaakt. De vraag is dan ook: op welke manier verdient het zwembad het geld terug om de exploitatielasten te dekken? Dat kan door gebruikers een prijs (tarief) te vragen voor de diensten van het bad. Uiteraard aannemend dat voor de vastgestelde tarieven ook voldoende bezoekers komen. Het kan ook zijn dat de gemeente - met een exploitatiebijdrage, bijvoorbeeld in de vorm van een subsidie - zorgt dat de tarieven laag kunnen blijven. Tariefinkomsten en gemeentelijke bijdragen vormen de belangrijkste opbrengstcategorieën. Maar ook andere opbrengsten, zoals horecaopbrengsten, tellen natuurlijk ook mee.



Voor dit moment geldt als algemene regel: hoe hoger de investeringskosten, hoe hoger de kapitaallasten op de exploitatie drukken en dus ook hoe hoger de (kostendekkende) tarieven en/of subsidies zullen moeten zijn. Tweede punt is: hoe hoger de overige exploitatielasten (personeel, onderhoud, energie etc.), hoe hoger de (kostendekkende) tarieven en/of subsidies zullen moeten zijn. Vanwege deze relaties is het belangrijk om vooraf zo goed mogelijk in te schatten hoe hoog de exploitatielasten, waaronder dus ook de kapitaallasten van de investeringen, zullen worden.

Om een goede beslissing te kunnen nemen over een investering, is niet alleen de absolute hoogte van het investeringsbedrag van belang, maar vooral ook de daaruit voortvloeiende kapitaallasten. Deze drukken immers op de toekomstige exploitatie. Het is dan ook noodzakelijk dat daarover vooraf duidelijkheid bestaat op het moment dat een investeringsbeslissing moet worden genomen. De (geprognosticeerde) exploitatielasten van het zwembad dienen ook de kapitaallasten te bevatten, los van de vraag wie deze draagt. Echter, op het moment dat door de raad een besluit moet worden genomen over de omvang van de investering, is vooral de vraag van belang welke lasten de gemeente draagt en welke lasten de (horeca) bezoekers. Of in rond Nederlands: wat kost het de gemeente? Om deze vraag te beantwoorden is inzicht in de totale omvang van de kapitaallasten, en de plaats waar deze geboekt worden, van groot belang.

Tot slot ter illustratie nog een fictieve gedachtewisseling ontleend aan 'SSK in kort bestek', CROW publicatie 137:

Een raming: wat komt daarbij kijken?

"U vroeg een oeververbinding. Kan het een brug zijn, of een tunnel, of een pont? Oooh, u wilt een brug. Een simpele houten brug, of een stalen tuibrug? Ah, U wilt een betonnen brug met twee rijstroken. OK. Moet die brug dan 12,40 meter breed zijn of 12,60 meter breed?...etc."

En dan de vraag hoe goed is de voorspelling die hoort bij de prijs en hoeveelheid is opgeschreven? Wat beïnvloedt de prijs? En wat de hoeveelheid? Materiaalsoort? Wat kan er vervolgens nog fout gaan? Moeten we (willen we?) die invloed ook daadwerkelijk toelaten in de raming? En wat is dan de invloed op de besluitvorming?

Omgaan met onzekerheid

Kern van elke ramingstechniek is altijd het streven om onzekerheden zo goed mogelijk mee te nemen in de voorspellingen. In het algemeen zullen, naarmate de fase waarin een project zich bevindt voortschrijdt, de onzekerheden afnemen. En omgekeerd: hoe verder in de toekomst geraamd wordt, hoe groter de onzekerheid. In de verdere uitwerking vervult de raming ook een belangrijke rol bij de kostenbeheersing. Kostenbeheersing kan alleen effectief plaatsvinden op basis van duidelijke en transparante kostenramingen.

Onzekerheden in de raming kunnen worden onderscheiden in drie typen:



1. Kennisonzekerheid: ontbrekende zaken in de informatie die nodig is om een project te kunnen omschrijven
2. Toekomstonzekerheid: mogelijke ongewenste gebeurtenissen die in de toekomst kunnen optreden: de risico's
3. Beslisonzekerheid: onduidelijk is welke variant de opdrachtgever zal kiezen.

Kennisonzekerheid en toekomstonzekerheid vallen altijd binnen de scope van een project en moeten dus altijd worden meegerekend bij een project. Beslisonzekerheid is alleen op te vangen door per variant een eigen scope met bijbehorende raming op te stellen.

De twee hoofdtechnieken die bij kostenramingen relevant zijn, zijn de deterministische raming (klassiek) en de probabilistische raming (modern). In de bijlage worden deze technieken kort uitgelegd.

We zullen aan het einde van dit onderzoek bij het formuleren van de conclusies teruggrijpen op deze begrippen.

2.2 Start van de besluitvorming: het Zwembadenplan van 2006

In het vervolg van dit hoofdstuk gaan we in op de vraag of, en zo ja op welke wijze, onzekerheden en risico's met betrekking tot het Geusseltbad in de investerings- en exploitatieramingen zijn opgenomen. En, zeker zo belangrijk, de vraag tot op welk niveau deze kennis deel heeft uitgemaakt van de besluitvorming. We beginnen in 2006, het jaar waarin de optie van een zwembad op locatie de Geusselt in beeld komt.

Op 21 februari 2006 heeft de raad het Zwembadenplan vastgesteld. Een nieuw Geusseltbad is onderdeel van dit plan. Het document is op 22 november 2005 opgeleverd door het bureau Hospitality Consultants. In het plan wordt gemeld dat de gemeente Maastricht voorjaar 2005 haar Zwembadenvisie heeft ontwikkeld, waarin ingegaan wordt op functies en doelgroepen, de wenselijke omvang van zwemwater, één of meerdere locaties en het tarievenbeleid. Najaar 2005 heeft de gemeente haar zwembadvisie vertaald naar een zwembadenplan waarin de visie is uitgewerkt. En daarover meldt Hospitality Consultants cryptisch: "Dit rapport is het eindrapport van het Zwembadenplan".

In het Zwembadenplan worden drie mogelijke uitwerkingsvarianten besproken:

1. Eén centraal zwembad op locatie de Geusselt met kleine buitenvoorziening
2. Idem met een breder aanbod van buitenvoorzieningen w.o. buitenbad
3. Twee zwembaden op locatie de Geusselt (zonder buitenbad) en aanvullend zwembad op de Dousberg.

De totale investeringsramingen (ex BTW; incl. prijsstijgingen) voor de verschillende varianten komen uit op het volgende:

- Variant 1: €15,7 mln. waarvan in totaal €0,66 mln. voor de post onvoorzien (4,2%)



- Variant 2: €17,0 mln. waarvan €0,72 mln. voor onvoorzien (4,2%)
- Variant 3: €18,0 mln. waarvan €0,76 mln. voor onvoorzien (4,2%)

Klaarblijkelijk wordt door de gemeente voor de post onvoorzien een vast percentage van 4,2 gehanteerd.

Voor elk van de varianten is ook een exploitatiebegroting opgesteld en afgezet tegen de 'huidige' exploitatieresultaten, d.w.z. Dousberg en Heer.

De kapitaallasten worden overigens, zo blijkt, *niet* in deze exploitatieramingen meegenomen. Als argument wordt het volgende gemeld. Aangenomen wordt dat de exploitatie van het zwembad, na realisatie, in handen komt van een NV. De gemeente bezit hiervan alle aandelen. De eigendom van het nieuwe zwembad berust bij de gemeente. Dus komen ook de kapitaallasten ten laste van de gemeente. De gemeente verhuurt het zwembad aan de NV tegen een kostendekkendehuur.¹ De gemeente blijft verantwoordelijk voor het eigenaarsbeheer; dat wil zeggen voor groot onderhoud, verzekeringen en belastingen. De NV is verantwoordelijk voor het gebruikersbeheer (toezicht, veiligheid, activiteiten, marketing, verkoop, horeca-exploitatie, schoonmaak, personeel, administratie, energiebeheer en klein onderhoud).

Op dit punt wordt in het plan nadrukkelijk gemarkeerd (op p. 9) dat de relatie tussen de gemeente en de NV zakelijker dient te worden. Zo zal de gemeente ook een effectief sturingsinstrument moeten krijgen om cruciale aspecten van beheer en exploitatie te kunnen beïnvloeden. Ook en vooral zal dan de NV beter moeten gaan functioneren (zakelijker, professioneler) dan nu (d.w.z. anno 2005) het geval is. Dat dit tijd en inspanning vergt is evident en wordt onderkend in het plan. Maar ook dat dit noodzakelijk is om het zwembad, in welke variant dan ook, tot een succes te maken, zo wordt gemeld.

Belangrijkste veronderstellingen

Om te komen tot een exploitatieraming is in het plan uitgegaan van het volgende concept:

- Een doelgroepen-, verenigingen- en familiebad op grond van de gemeentelijke kerntaken: les- en instructiezwemmen, verenigingen, doelgroepen (aquasport, ouderen patiënten), recreatie, onderwijs
- Maastrichtse maat: d.w.z. in afstemming met het bestaande aanbod in Maastricht en regio
- Maastrichtse gastvrijheid: niet 'meer, groter, spectaculairder', maar vooral op de kerntaken toegesneden voorzieningen en gastvrijheid

¹ Dat wil zeggen (zie p. 32. van het Zwembadenplan) inclusief interest, afschrijvingen, eigenaarsdeel belastingen en lasten voor groot onderhoud.



- Voor de Maastrichtse bevolking: beoogd wordt om jaarlijks 360.000 tot 390.000 bezoekers te trekken.^{2 3}

Vanuit dit concept worden in het plan de volgende (hoofd)veronderstellingen gehanteerd:

1. Prijspeil 2005 ex BTW.
2. Stichtingskosten gebaseerd op architectuur op “behoorlijk tot hoog niveau”.
3. Herontwikkingsopbrengst van Dousberg en de Heeg zijn nog onduidelijk en variëren tussen €2,3 en €4,3 mln. De geraamde stichtingskosten zijn verminderd met het gemiddelde van beide bedragen (dus met €3,3 mln.).⁴
4. Ca. 380.000 bezoekers per jaar.
5. Kostendekkende huur wordt in rekening gebracht .
6. Opbouw egaliseriereserve 3% per jaar van de exploitatiekosten.
7. Begroting exclusief aanloopverliezen; deze zijn niet volledig te begroten, omdat de omvang mede sterk afhankelijk is van het succes van de ‘inhaalslag’ die komende jaren binnen de NV moet worden gemaakt.
8. Ook voor de tarieven zijn voorstellen ontwikkeld o.b.v., samengevat, de volgende veronderstellingen:
 - a. introductie van lidmaatschappen en arrangementen,
 - b. geen fundamentele wijzigingen t.o.v. de huidige tarievenstructuur,
 - c. gedifferentieerd tarievenstelsel, met onderscheid tussen individueel en vast gebruik, mate van toezicht en aard van het gebruik.

Er worden in het plan drie tariefstelsels gepresenteerd:

1. de huidige tarieven van Dousberg en Heer,
2. marktconforme tarieven (in vergelijking met de regio),
3. kostendekkend tarief: volledige dekking van de kosten.⁵

² Dit aantal is overigens hoger dan het huidige (= toenmalige) aantal bezoekers van Dousberg en Heer samen, zo meldt het plan.

³ Deze marge wordt veroorzaakt door verschillen de bevolkingsprognoses

⁴ In het algemeen worden hier extra opbrengsten mee bedoeld als gevolg van een gemeentelijke activiteit; bijvoorbeeld extra OZB, of waardevermeerdering die te gelde gemaakt kan worden e.d.

⁵ De kostendekkende tarieven blijken dus –zie onderstaande tabel- het dubbele te bedragen van de marktconforme tarieven.



Dan ontstaat, uitgedrukt in euro's, de volgende tariefstructuur:

Tabel 7: Voorstel tarieven.

	Huidig	Marktconform	Kostendekkend
Recreatief	€ 3,50	€ 4,25	€ 8,50/€ 11,--
Doelgroepen	€ 4,--/€ 5,--	€ 5,--	€ 10,--/€ 12,50
Senioren	€ 3,50	€ 3,50	€ 7,--/€ 8,50
Leszwemmen	€ 4,70	€ 5,--	€ 10,--/€ 12,50
Verenigingen	verschillend	€ 40,--	€ 80,--/€ 100,--

Prijsspeil 2005, alle tarieven per keer, behalve verenigingen (= tarief per uur).

Bron: Eindrapport Zwembadenplan 22 november 2005; p. 32

Samengevat zijn, met als referentie "huidige exploitatieresultaat" op basis van de jaarstukken 2004 van de NV ad -/- € 917.000, de geraamde resultaten als volgt:

- Variant 1: -/- €432.000
- Variant 2: -/- €367.000
- Variant 3: -/- €528.000

De gemeente heeft aan Sportfondsen Nederland gevraagd een quick scan te maken van het op 22 november 2005 uitgebrachte Zwembadenplan.⁶ Advies van Sportfondsen is om de ramingen omhoog bij te stellen om te voorkomen dat na aanbesteding de plannen in belangrijke mate moeten worden aangepast om binnen het budget te blijven. De dan uit te voeren wijzigingen zouden leiden tot vertraging in de voorbereidingstijd en meerkosten van de ontwerpers. De quick scan zegt niets over de inkomsten. Het advies van Sportfondsen Nederland heeft, voor zover de rekenkamer heeft kunnen vaststellen, niet geleid niet tot andere – hogere - tarieven.

Het plan van november 2015 vormt de basis voor een collegenota (nr. 156–2005) met daarin de varianten die het college begin 2016 voorlegt aan de raad. Het verzoek is hiervan kennis te nemen en het als basis te laten dienen voor het uitwerken van het definitieve zwembadenplan door het nieuwe college. De rekenkamer heeft hierbij twee opmerkingen:

1. Het college heeft in haar nota nog een vierde variant toegevoegd en deze ook laten doorrekenen.
2. De gepresenteerde exploitatieresultaten zijn inclusief kapitaallasten. Deze zijn echter niet expliciet en duidelijk aangegeven. Maar omdat de geprognosticeerde exploitatiekosten bekend zijn, kan de rekenkamer ook de gehanteerde kapitaallasten berekenen:
 - voor variant 1 bedragen de kapitaallasten €1.486.000 -/- €432.000 = €1.054.000
 - voor variant 2 bedragen deze €1.160.000
 - voor variant 3 bedragen deze €1.280.000
 - voor variant 4 bedragen deze €1.387.000.

⁶ Sportfondsen Nederland is een grote exploitant van sportaccommodaties in Nederland.



In de collegenota wordt niets gemeld over de inkomsten.

De raad stemt in met het voorstel van het college en stelt voor de verdere uitwerking van de plannen een krediet beschikbaar van €242.000.

2.3 Raadsvoorstel februari 2007

Voordat een voorstel naar de raad wordt gezonden, heeft het college laten onderzoeken (door Hospitality Consultants) of voor Maastricht-West ook aangehaakt zou kunnen worden bij een particulier initiatief in West (sportcomplex Pellikaan). De - onderbouwde - conclusie van het bureau is, alles afwegend, dat het onderbrengen van gemeentelijke kerntaken bij een particulier initiatief in West geen zinvolle optie is: de kosten zijn te hoog in relatie tot het te verwachten aantal bezoekers.

2.3.1. Drie varianten

Op 6 februari 2007 legt het college aan de raad een voorstel voor om te komen tot nieuwbouw van een zwembad en een sporthal in de Geusselt. Dit voorstel is gebaseerd op een integrale afweging van alternatieven. De conclusie van het college luidt (samengevat) dat een centraal volwaardig bad in de Geusselt de meeste voordelen biedt: exploitatie technisch (financieel), milieutechnisch, meer functionaliteit en aantrekkelijkheid. Nadeel is echter de beperktere bereikbaarheid voor burgers van Maastricht West.

Samengevat worden de argumenten pro en contra met betrekking tot de drie varianten als volgt weergegeven:

Aspect	1 centraal bad Geusselt	2 baden Oost/West	1 centraal bad Belvédère
Bereikbaarheid			
Voor Maastricht-Oost	+	+/-	-
Voor Maastricht-West	-	+/-	+
Regionale bezoekers	+	+/-	-
Zo weinig mogelijk Maaskruisend verkeer	-	+	-
Functionaliteit/aantrekkelijkheid	+	-	+
Mogelijkheden voor subsidies	+	-	-
Omvang investeringen	+	-	+



Exploitatieresultaten	+	-	+
Herontwikkelingsopbrengsten Dousberg	+	-	+
Milieu en energiegebruik	+	-	+
Gezamenlijke exploitatie met sporthal	+	+	-
Snelheid procedure tot start bouw	+	+/-	-

In het voorstel wordt ook gesproken over de tarieven voor het nieuwe zwembad. Het college stelt voor om bij de start van de exploitatie uit te gaan van het marktconforme tarief, dat overigens slechts marginaal afwijkt van het op dat moment geldende tarief. In het voorstel worden de inkomsten uit de tarieven gepresenteerd door vermelding van een hoeveelheidscomponent (de hoeveelheid bezoekers en de onderverdeling daarvan in 'soorten gebruikers') en een prijscomponent (de tarieven). De rekenkamer merkt op dat afgezien van de vermelding van een bandbreedte met betrekking tot het aantal bezoekers (360.000-390.000) verder geen onzekerheden m.b.t. de inkomsten worden gemeld, ook niet voor wat betreft de samenstelling van de bezoekersaantallen of de prijselasticiteit van de tarieven.

De rekenkamer constateert dat op deze manier de beslisonzekerheden voldoende in beeld zijn gebracht en na besluitvorming zijn gereduceerd.

2.3.2. Beheersvormen

Het raadsvoorstel gaat ook in op de exploitatie van het nieuwe zwembad. Daarover wordt (op p. 12 van het voorstel) onder meer het volgende gezegd. De gekozen beheersvorm is van invloed op de bedrijfsvoering en dus ook op de exploitatieresultaten. Omdat het om een openbare zwemvoorziening gaat, ligt het voor de hand, volgens het college, om eigendom van het gebouw en de ondergrond bij de gemeente te houden. Echter uit oogpunt van doelmatigheid kan de bedrijfsvoering zelf op afstand van de gemeente worden gezet of uitbesteed. Hierbij zijn verschillende varianten denkbaar:

- De NV (Dousberg) sluit een DVO met de gemeente
- De exploitatie kan aanbesteed worden aan een ander private partij (ook dan is een DVO nodig/wenselijk)
- Onderbrengen bij de gemeente in een intern verzelfstandigd deel; vergelijkbaar met bijvoorbeeld de constructie die gekozen is bij het Theater aan het Vrijthof.

Het college gaat uit van de eerste variant. Indien er aanleiding bestaat, zo meldt het college, om te kiezen voor de tweede of de derde variant, zal dat tijdig aan de raad worden voorgelegd.



2.3.3. Aanbesteding

Het college is zich ervan bewust dat sprake is van een complexe opgave. Om nu de aanbestedingsrisico's zo klein mogelijk te maken, zal het traject worden begeleid door de afdeling Verzekeringen, Inkoop en Aanbestedingen (VIA) van de gemeente. Het voorstel is om de aannemer en de technisch adviseurs zo vroeg mogelijk in het aanbestedingsproces te betrekken. Verondersteld wordt daarbij dat zo een betere voorbereiding mogelijk is omdat tijdig overleg tussen aannemer en architect over constructies en materiaalgebruik kan plaats vinden. Voordeel hiervan is tevens, zo meldt het college, dat daardoor de raad beter in positie is gebracht over de uitgewerkte plannen zoals bestek, kostenramingen en dekkingsplan. De dan te presenteren kostenramingen zijn volgens het college hard, omdat deze door architect en aannemer worden onderschreven. Volgens planning worden deze voor 1 januari 2009 aan de raad voorgelegd.

2.3.4 Financieel kader

Met als prijspeil 2010 (ex BTW) bedragen de totale investeringskosten voor het nieuwe zwembad (met buitenbad) ca. €21 mln. Deze raming moet volgens het college "minimaal maar ook als taakstellend worden gezien". In deze investeringskostenraming is een bedrag van €1.381.000 begrepen voor 'onvoorzien' (dus 7% over het investeringsbedrag exclusief 'onvoorzien'). Om de geraamde €21 mln. in perspectief te plaatsen, presenteert het college ook de cijfers van een (relatief) recente oplevering elders in het land (uit juli 2003 in Vlissingen). Dit was ook een binnenbad en heeft €20 mln. gekost. Daarmee vergeleken en rekening houdend met de marktomstandigheden, de aanlegkosten van een buitenbad en indexeringen, is de Maastrichtse raming (€21 mln.) ambitieus, zeker omdat in de 'Vlissingenraming' - voor zover gepresenteerd in de collegenota - geen bedrag voor onvoorzien expliciet was opgenomen.

Voor de geraamde investering van €21 mln. wordt in de gemeentelijke begroting 2007 een dekking gepresenteerd van in totaal €15 mln. Dus €6 mln. moet nog worden gedekt. Het college denkt hierbij aan externe financiering zoals bijdragen van de provincie, bijdragen van de Stichting Elisabeth Strouven en subsidies gericht op energiematregelen. Ook wordt gemeld dat wellicht plaatselijke bedrijven genegen zouden zijn een bijdrage te verstrekken. Mocht deze dekking van €6 mln. onvoldoende rond te krijgen zijn, dan zal aan de raad een nieuw dekkingsvoorstel worden voorgelegd.

Binnen de voorziene dekking van €15 mln. is een bedrag opgenomen van €3,6 mln., de contante waarde van het exploitatievoordeel, zo wordt gemeld. Het exploitatievoordeel wordt berekend (zie daartoe het raadsvoorstel op p. 18) als verschil tussen het in de gemeentebegroting geraamde bedrag van €744.000 en het in het raadsvoorstel (zie p. 17) berekende exploitatietekort van €366.646 = €377.354 per jaar.



2.3.5 Risicoparagraaf

Het college is zich bewust van de risico's en formuleert dit in het raadsvoorstel als volgt: "Een dergelijk complex project is niet zonder risico's te realiseren. Hoewel in de raming een post onvoorzien is opgenomen dient de raad zich ervan bewust te zijn, dat zich de navolgende risico's kunnen voordoen". Vervolgens worden vier risico's benoemd en kort beschreven.

Aanbestedingsrisico's

Redelijkerwijs - zo schrijft het college - kan worden geconcludeerd dat voor een bedrag van €21 mln. het nieuwe zwembad gebouwd kan worden. Dit is gebaseerd op berekeningen uit 2005, de second opinion van Sportfondsen Nederland NV,⁷ de werkelijke kosten van het zwembad in Vlissingen en een correctie voor prijsstijgingen. Marktomstandigheden (dunne of dikke orderportefeuilles bij de aannemers in de bouwsector) kunnen de aanbestedingsprijs beïnvloeden. Zekerheid ontstaat pas na aanbesteding. Tot die tijd bestaat een aanbestedingsrisico. De kans en de impact worden niet gekwantificeerd.

Uitvoeringsrisico's

Uitvoeringsrisico's hangen onder meer samen met de kwaliteit van de architect, de aannemer en technische adviseurs. Materiaalgebruik is kritisch, zowel voor de bouw als voor de installaties. Dit betekent onder meer dat tijdens de bouw adequate en dagelijkse controle op het werk een vereiste zal zijn. De kans en de impact worden niet gekwantificeerd.

Fiscale risico's

Naar verwachting kunnen zwembad en sporthal onder de BTW-heffing worden gebracht. Dit is echter niet vanzelfsprekend; hierover beslist de inspecteur. De kans en de impact worden niet gekwantificeerd.

Risico's herontwikkeling Dousberg en Heer

Uitgegaan wordt van een opbrengst van €2,5 mln. Een hard bedrag van €1,7 kan worden ingeboekt. De bandbreedte daaromheen wordt niet genoemd. Dus de kans en de impact worden ook niet gekwantificeerd.

Over de mogelijke risico's met betrekking tot de inkomsten wordt niets gezegd. Dus ook hier worden de kans en de impact niet gekwantificeerd.

⁷ De gemeente noemt deze entiteit in haar raadsvoorstel (abusievelijk?) NV Sportfondsenbad.



De rekenkamer constateert dat de belangrijkste risico's samenhangend met de bouw zijn benoemd en globaal geduid. Ze zijn echter, met uitzondering van de mogelijke herontwikkelingsopbrengsten, niet gekwantificeerd.

2.3.6 Exploitatietekort

In het raadsvoorstel wordt uitgegaan van 390.000 bezoekers per jaar voor het Geusseltbad. Dit leidt tot een exploitatietekort van €366.646 per jaar.⁸ We kunnen dit afzetten tegen het totale exploitatietekort van de drie bestaande zwembaden (Heer, Vijverdal en Dousberg): dat bedraagt bij 394.000 bezoekers per jaar over 2005 €994.200. In de nieuwe situatie zal dus sprake zijn van een geprognosticeerde tekortdaling (dus verbetering) van €628.000. Gemeld wordt dat dit volledige verschil echter niet ingeboekt wordt als dekking van de nieuwe kapitaallasten. Als dekking is de contante waarde genomen van €3,6 mln. (kapitaallasten ca. €220.000/jaar). Ook bij navraag bij de gemeente is de exacte berekening van deze rekenkundige exercitie onduidelijk gebleven.

De rekenkamer stelt vast dat aan de raad een exploitatietekort van €366.646 wordt gepresenteerd. De herkomst van dit bedrag is niet expliciet in het raadsvoorstel vermeld. Dit blijkt te vinden in het Zwembadenplan van november 2005.⁹ Dit is echter het resultaat ZONDER kapitaallasten. Wordt wel met de kapitaallasten rekening gehouden - dus nog los van de vraag wie die lasten moet dragen - dan bedraagt het exploitatietekort volgens dat plan uit 2005 niet €366.646 maar €1.526.225 per jaar.¹⁰ Dat is een zeer substantieel verschil.

Maar ook als de gemeente de kapitaallasten geheel voor haar rekening zou nemen, levert dit geen gemeentelijk **voordeel** op van €744.000 -/- €366.646 = €377.354 waarvan de contante waarde als dekkingsmiddel wordt ingezet, maar een extra gemeentelijk **nadeel** van €1.159.579 -/- €744.000 = €415.579 per jaar. Voor alle duidelijkheid: "het exploitatietekort moet worden gezien als de kosten die de gemeente Maastricht jaarlijks maakt voor de instandhouding van de zwembaden". Dit lijkt ons een duidelijke en juiste definitie die in het Zwembadenplan van november 2005 wordt gehanteerd.¹¹ Maar als ervoor wordt gekozen de kapitaallasten niet voor rekening van het zwembad te laten komen - hetgeen te begrijpen zou zijn - zouden er wel huurkosten door het zwembad moeten worden betaald aan de gemeente, c.q. Maastricht Vastgoed. Die zijn echter niet gevonden in de boekhouding van Maastricht Sport.

Ook na vraaggesprekken is het de rekenkamer niet duidelijk geworden waarom dit beeld niet zo aan de raad is gepresenteerd. Onze conclusie is dat de kosten van het Geusseltbad in 2007, met name

⁸ Zie raadsvoorstel p. 17.

⁹ Zie Zwembadenplan, tabel 8 op p. 33 bij variant 2.

¹⁰ Zie Zwembadenplan, tabel 9 op p. 34.

¹¹ Zie p.34.



voor wat betreft de kapitaallasten, onjuist aan de raad zijn voorgehouden. In hoofdstuk 3 zal worden ingegaan op de vraag of dit momenteel (althans voor het boekjaar 2016) nog steeds zo is.

De rekenkamer constateert dat door de onduidelijke verwerking van de kapitaallasten de geprognosticeerde exploitatielasten op het moment van besluitvorming onjuist aan de raad zijn gepresenteerd. De besluitvorming door de raad is daardoor niet gebaseerd op de juiste cijfers. Gegeven de impliciete bovengrens voor de tarieven is hiermee een te rooskleurig beeld geschetst van de gemeentelijke lasten.

Een ander belangrijk punt in het raadsvoorstel betreft de onderhoudslasten. Ook daarover bestaat op dat moment nog geen zekerheid. De gemeente blijft eigenaar van het onroerend goed, met de daarbij behorende groot-onderhoudsverantwoordelijkheden. De exploitant wordt verantwoordelijk voor het klein onderhoud. De gemeente wenst een situatie zoals is ontstaan bij de Dousberg en Heer - daar ontstond onduidelijkheid over de verantwoordelijkheidsverdeling - nadrukkelijk te voorkomen, zo wordt gemeld. Daarom zal in overleg met de toekomstige exploitant een meerjarenplanning worden opgesteld waarbij afspraken worden gemaakt over de onderlinge risicoverdeling en de te reserveren gelden. Dit punt vormt dus voor de exploitatie (van gemeentezijde) een onzekerheid, en gegeven de negatieve gevolgen dus een risico dat op dat moment (nog) niet gekwantificeerd is. Daarmee is dus ook het effect op de exploitatie nog niet bekend.

De rekenkamer constateert dat het risico van de toekomstige onderhoudslasten wordt onderkend maar niet gekwantificeerd.

Een derde majeure onzekerheid in de plannen zit aan de inkomstenkant: de bezoekersaantallen en de tarieven. Voor wat betreft de bezoekersaantallen wordt uitgegaan van het eerder geraamde maximum van 390.000 per jaar. De bijdrage van de gemeente per bezoeker wordt geschat op €1 à €1,25. Het uitgangspunt zou moeten zijn dat de overige exploitatiekosten met voldoende inkomsten (zoals opbrengsten uit kaartverkoop, horeca-opbrengsten) moeten worden gedekt. "Of dat realistisch is zal echter afhangen van de reeds genoemde stijging van de energieprijzen, de uiteindelijke horeca-opbrengsten en het aantal bezoekers. Als er reden is om de tarieven te verhogen dan dient dit te worden beoordeeld op basis van de nog op te stellen beheers- en exploitatieopzet voorafgaande aan het eerste exploitatiejaar 2011", aldus het voorstel (p. 18). In dit verband is belangrijk te weten dat de raad eerder al de tarieven voor de jaren 2007 t/m 2010 heeft vastgesteld.

De rekenkamer constateert dat het risico van onvoldoende inkomsten door te lage tarieven wordt genoemd maar niet gekwantificeerd.

2.3.7 Besluitvorming raad februari 2007

Concreet heeft de raad op 27 februari 2007 (samengevat) ingestemd met:

- de bouw van een volwaardig zwembad met buitenbassin en ligweide op locatie de Geusselt voor een bedrag van €21 mln. (ex BTW), waar bij de raad vóór de start van de bouw, o.b.v. definitief ontwerp, bestek en kostenraming en definitieve subsidiebeschikkingen, een definitief besluit zal nemen over het plan;



- hiervoor een bedrag van € 15 mln. (ex BTW) beschikbaar te stellen.

Het college meldt expliciet aan de raad dat dit voorstel afwijkt van het bestuursakkoord van 3 april 2006. In het bestuursakkoord was gemeld dat gewerkt zou worden aan zwembaden in Oost en in West.

2.4 Raadsvoorstel en besluitvorming september 2009

Op 22 september 2009 bespreekt de raad het raadsvoorstel om te komen tot een vervolgbesluit nieuwbouw Geusselt.¹² In 2007 was afgesproken dat na afronding van het ontwerpproces, maar voor aanbesteding van de bouw, een vervolgbesluit aan de raad zou worden voorgelegd. Het Definitief Ontwerp (het DO) is inmiddels gereed, en dus kan nu ook een definitief besluit worden genomen.

Het raadsvoorstel behelst het volgende:

Exploitiievorm

Na ambtelijk onderzoek wordt geconcludeerd dat er eigenlijk geen goed werkende markt is voor 'openbaar zwemmen'. Daarnaast vindt het college dat er voldoende argumenten zijn om de exploitatie dicht bij het gemeentebestuur te plaatsen; dus aanbesteding van de exploitatie op de markt is dan niet zinvol. Vraag blijft over of de exploitatie van het bad uitgevoerd dient te worden door de bestaande NV Zwembaden Maastricht, of onderdeel moet gaan vormen van een nieuw op te richten gemeentelijke sportorganisatie.

Het college stelt aan de raad voor om hier onderzoek naar te doen. Het bedoelde onderzoek naar de gevolgen van een verzelfstandiging op de exploitatie van de zwembaden is verschenen op 10 maart 2010.

Kosten en financiering

De totale investeringskostenraming bedroeg in 2007 €21 mln. De extra wensen van de raad, om o.m. buitenbad en ligweide te vergroten, leiden ertoe dat deze stijgt naar €22,5 mln.¹³ Aangenomen wordt dat als de marktontwikkelingen als gevolg van de kredietcrisis meevallen, de aanbesteding gunstig zal uitvallen. Dit (potentieel) gunstige effect is in de ramingen al verwerkt. Gemeld wordt tevens dat de kosten opnieuw zijn doorgerekend en getoetst aan de hand van een second opinion van een extern deskundige. "Daarmee is gegarandeerd dat de kostenraming van de plannen gebaseerd is op de meest recente gegevens en zijn de bouwkosten meervoudig getoetst".

¹² Volgnummer 88-2009 d.d. 1 september 2009.

¹³ Waarvan, zo blijkt, €480.000 voor diversen plus onvoorzien (2%).



Van de voorziene externe financiering van €6 mln. is op dat moment €5,7 mln. beschikbaar. Tevens wordt al €1,4 mln. ingeboekt op grond van een toekomstige besparing op energiekosten.

Planning

Verwacht wordt dat de bouw kan starten in april/mei 2010 en het zwembad het eerste kwartaal 2012 in gebruik kan worden genomen.

Risicoparagraaf

Naast de 'normale uitvoeringsrisico's' die bij een project van deze omvang horen, worden in het raadsvoorstel nog genoemd de planologische risico's, aanbestedingsrisico's en exploitatierisico's.

Planologische risico's: het startmoment van de bouw (geraamd 2^e kwartaal 2010) is mede afhankelijk van de doorloop in de planologische procedures (bezwaar en beroep).

Aanbestedingsrisico: er moet rekening gehouden worden met een eventueel tegenvallend aanbestedingsresultaat. Dan zal aan de raad de keuze voorgelegd worden voor extra dekking of verlaging van het ambitieniveau. Bij de aanbesteding zal hiervoor een voorbehoud worden gemaakt.

Exploitatierisico's: er is, wordt gemeld, zo zorgvuldig mogelijk geraamd. Desondanks blijft de vraag of de horeca-inkomsten gehaald zullen worden en of de tarieven in voldoende mate kostendekkend zullen zijn. Gemeld wordt dat uitgegaan wordt van de huidige entreprijzen op het niveau van 2007; eventueel geïndexeerd en indien teruglopende bezoekersaantallen aanleiding geven tot aanpassing. Voorgesteld wordt de raad de (definitieve) tarieven te laten vaststellen in de Tarievennota 2011. "Dan kan tevens harmonisatie plaats vinden ten opzichte van andere door de gemeente gehanteerde (maatschappelijke) uitgangspunten en de bij de twee andere zwembaden geldende tarieven".¹⁴ De rekenkamer stelt vast dat onzekerheid met betrekking tot de tarieven wordt onderkend, maar doorgeschoven naar 2011. "Daarnaast moet nog een verdieping plaats vinden op de te reserveren bedragen voor groot onderhoud o.b.v. een nog op te stellen Meerjarenonderhoudsplan". Hierover zal uiterlijk 2011 een voorstel aan de raad worden gedaan.

Opstartmanagement

Voor succes is niet alleen een goed functionerend gebouw noodzakelijk, maar goed opgeleid personeel en een nieuwe communicatieaanpak. De organisatie moet bij de opening (in 2012) op het juiste serviceniveau functioneren. Dat vergt nog een inspanning, zo wordt duidelijk uit het raadsvoorstel. Verondersteld wordt dat voor beide onderdelen voldoende projectgelden vrijgemaakt zullen worden. Zo niet, dan wordt er bij de Kaderbrief 2011 op teruggekomen (nadat ook de aanbestedingsresultaten bekend zijn).

¹⁴ Zie raadsvoorstel p. 10.



Besluitvorming in de raad

Uit het raadsverslag van de behandeling in 2009 blijkt dat risico's en onzekerheden (alsmede de mogelijke consequenties daarvan op begroting en exploitatie en/of tarieven) geen rol van betekenis hebben gespeeld in de discussie in de raad of tussen raad en college. Eigenlijk gaat alleen de VVD-fractie in op de grote onzekerheden en dus risico's met betrekking tot de exploitatiebegroting. Per saldo onderschrijft de raad het plan, ondanks de - ook in de raad globaal gewisselde - onzekerheden.

De rekenkamer constateert dat de 'normale uitvoeringsrisico's' genoemd, maar niet geduid worden. Deze worden ook niet duidelijk gekwantificeerd, tenzij het bedrag in de begroting van €480.000 daarvoor bedoeld is.

Begrijpelijk zou zijn als de aanbestedingsrisico's wel gekwantificeerd zouden zijn, maar niet gepubliceerd. De rekenkamer zou voor dat laatste begrip kunnen opbrengen. Maar over de eventuele kwantificering van dit risico (dat overigens nauwelijks als zodanig door de gemeente te beïnvloeden is) wordt niets gemeld.

Bij de genoemde exploitatierisico's ligt dat anders: deze zouden gekwantificeerd moeten zijn in het raadsvoorstel. Het gaat dan om de breedte van de te verwachten horeca-inkomsten, en zeker ook de onderhoudslasten. Die zouden in deze projectfase bekend en meegerekend moeten zijn in de exploitatieramingen.

Terecht wordt het opstartmanagement genoemd als risicofactor.

De rekenkamer constateert dat de kennis- en toekomstonzekerheid wel gezien en benoemd worden, maar dat de daarmee samenhangende risico's vervolgens niet worden gekwantificeerd. Rudimentair worden wel soms beheersmaatregelen genoemd om de kans op optreden te verkleinen c.q. effecten te verminderen, maar in deze projectfase zou dit beslist steviger hebben gemoeten.

2.5 Raadsvoorstel en besluitvorming april 2012

In 2007 was besloten dat voorafgaande aan 'de opening' de exploitatiebegroting en de tarieven aan de raad zouden worden voorgelegd. Dit gebeurt op 24 april 2012.¹⁵ De bouw is dan al in volle gang.

Allereerst wordt in het raadsvoorstel gemeld dat geen enkel openbaar zwembad in Nederland kostendekkend is.¹⁶ Aangegeven wordt dat er in het raadsbesluit van 2007 voor is gekozen het jaarlijkse exploitatietekort van €825.000 (voor drie baden) terug te dringen naar €400.000 (voor één

¹⁵ In 2009 werd geraamd dat de in gebruik name zou plaats vinden eerste kwartaal 2012.

¹⁶ Zie raadsvoorstel 33-2012 d.d. 20 maart 2012.



bad).¹⁷ Nu wordt gemeld: "Als de reserveringen voor groot beheer en onderhoud ook volledig worden meegenomen, wat eerder niet gebeurde, zou hier bovenop een extra tekort van €500.000 moeten worden bijgeteld. Informatie over beheer en groot onderhoud was eerder niet voorhanden. Het college wil (...) ook het vraagstuk van groot beheer en onderhoud in deze fase naar redelijkheid oplossen".

Het risico dat samenhangt met groot onderhoud heeft zich thans gemanifesteerd en wordt, na de kritische doorlichting daarvan, gecalculeerd op €192.000 per jaar.¹⁸ Uit bijlage 3 blijkt dat de kapitaallasten in 2009 nog waren opgenomen in de exploitatie als last voor €228.000 + €125.000 = €353.000 per jaar. In de nieuwe begroting zijn deze lasten verdwenen en worden de kapitaallasten voor €175.000 per jaar opgenomen als plus bij de berekening van het exploitatiesaldo. Een grotere last verbetert het saldo merkbaar. Hoe dit kan is voor de rekenkamer, ook na navraag bij de gemeente, onduidelijk gebleven. Ook onduidelijk blijft het bijtellen van de "reeds in de gemeentebegroting afgedekte €400.000". Onzes inziens moet deze €0,4 mln. worden opgenomen als financiering (dekking voor het tekort) en niet worden opgeteld bij de inkomsten. De rekenkamer acht dit een onjuiste voorstelling van zaken aan de raad.

De rekenkamer acht het, gezien de omvang van de raming van €500.000 per jaar, opmerkelijk dat pas in deze fase dit soort bedragen worden genoemd, met de mededeling dat deze informatie eerder niet beschikbaar was. De vraag mag dan gesteld worden: waarom zouden kosten voor groot beheer en onderhoud eerder niet voorhanden zijn? Deze vraag is ook gesteld aan de gemeente zonder dat hierop een duidelijk antwoord werd ontvangen. Om een volledig beeld te schetsen van de toekomstige lasten (ook aan de raad) is het zaak om ook kosten voor groot beheer en onderhoud mee te nemen in de plannen.

Ten derde was nog geen rekening gehouden, zo wordt gemeld in het raadsvoorstel,¹⁹ met bijkomende eigenaarslasten zoals OZB en doorberekende beheerkosten. "In de raadsstukken van 2007 en 2009 is het groot onderhoud wel als risico gemeld". Ook wordt rekening gehouden met een dalende tendens van dalend aantal zwembadbezoekers in Nederland. Het exploitatietekort lijkt zo alsnog uit te komen op €900.000 per jaar.

Vervolgens komt in het raadsvoorstel de vraag aan de orde wie bijdraagt in dit tekort: de gebruiker (middels tarieven) of de belastingbetaler (de gemeente). Het college meldt hierover het volgende.

¹⁷ Dit is een onjuiste weergave van het raadsbesluit: in 2007 werd het exploitatietekort voor drie baden geraamd op €994.000 en het tekort voor de Geusselt op €367.000 (zie raadsvoorstel 127-2006, p. 17). Daarnaast worden - nog steeds - de kapitaallasten buiten beschouwing gelaten.

¹⁸ Zie bijlage 3 "exploitatieprognose 2012 Geusseltbad" in het raadsvoorstel.

¹⁹ Zie p. 9.



Het extra tekort van €500.000 wordt "aanzienlijk verminderd" en "opgelost" door de afschrijvingstermijnen te verlengen en de restwaarde van de investering te verhogen,²⁰ en de stortingen in het fonds groot onderhoud kritisch te beoordelen. Naar het oordeel van de rekenkamer staat deze boekhoudkundige creativiteit op gespannen voet met de eerdere opmerking van het college, om toestanden zoals bij Dousberg en Heer m.b.t. onderhoud zijn gegroeid, te willen vermijden. Ook wordt personeel overgeplaatst naar de gemeente. Deze personeelslasten drukken dan niet meer op het zwembad (en de gebruiker) maar op de gemeentebegroting (dus de belastingbetaler). Tenslotte, zo wordt gemeld,²¹ worden externe subsidies in één keer in mindering gebracht op de investeringen (zodat over een lager bedrag kan worden afgeschreven).

Omdat de tarieven de laatste vijf jaren niet meer werden geïndexeerd, wordt het redelijk gevonden de tarieven (alsnog) met de totale indexatie aan te passen (+ 16%). Dit leidt tot extra inkomsten van €180.000.²²

Na al deze maatregelen wordt het extra tekort gereduceerd van €500.000 naar €57.000, zo meldt de raadsvoorstel. Dit bedrag wordt meegenomen in de totale afweging van de gemeente in de Kadernota 2012.

Geconcludeerd kan worden dat het extra exploitatietekort voor 1/3 (i.c. €180.000) ten laste komt van de gebruiker, en 2/3 ten laste van de belastingbetaler of middels boekhoudkundige exercities en kritische beoordeling van het onderhoud is 'verdwenen'.

Samengevat is het college van oordeel dat er weinig kansrijke mogelijkheden zijn om de exploitatie nog gunstiger te beïnvloeden.²³ Dit acht het college ook logisch gezien het feit dat al op maximalisering van de inkomsten is ingezet.

Hieruit volgt dat het totale exploitatietekort nu wordt geraamd op structureel €457.000 per jaar. Het was €400.000 en daar komt, volgens het college, nu €57.000 bij.

Exploitatie- of andere risico's worden in dit raadsvoorstel verder niet meer genoemd.

De rekenkamer constateert het volgende:

- 1. het eerder genoemde risico - in feite wordt bedoeld: de onbekendheid van de omvang van de groot-onderhoudslasten - heeft zich thans gemanifesteerd en leidt tot extra exploitatielasten van afgerond €200.000 per jaar.*

²⁰ In het raadsvoorstel wordt (op p. 8) een voordeel van de kapitaallasten ingeboekt van €175.000 (als PLUS in het saldo); het exploitatiesaldo verbetert door deze kapitaallasten op te nemen. De rekenkamer begrijpt niet dat *negatieve* kapitaallasten in het raadsvoorstel worden opgenomen.

²¹ Zie p. 9 van het raadsvoorstel.

²² Een grotere tariefverhoging wordt afgeraden omdat dat naar verwachting leidt tot vraaguitval die de verhoging teniet kan doen.

²³ Zie p. 11 van het raadsvoorstel.



- 2. Hoe de kapitaallasten in de exploitatiebegroting zijn verwerkt is voor een geïnteresseerde leek volstrekt niet te volgen. En voor professionals ook niet. De rekenkamer betwijfelt ten zeerste of op deze wijze aan de raad wel een juiste voorstelling van zaken is gegeven.*



3 De exploitatie van het Geusseltbad vanaf 2016

Het tweede deel van het onderzoek richt zich op de financiële toekomst van het Geusseltbad. De rekenkamer wil inzicht krijgen in de exploitatieresultaten en de ontwikkeling hierin aan de hand van de volgende vragen:

1. Hoe ziet de gerealiseerde exploitatie 2016 ten opzichte van de begroting 2016 eruit?
2. Wat zijn de belangrijkste verschillen tussen begroting 2016 en realisatie 2016?
3. Welke maatregelen zijn in 2016 in de bedrijfsvoering genomen op basis van de adviezen uit het evaluatieonderzoek van december 2015?
4. Hoe ziet een genormaliseerde exploitatie eruit, rekening houdend met onderhoudsverplichtingen die in 2012 nog als onzekerheid waren aangemerkt?
5. Wat is het meerjarenperspectief van het Geusseltbad op basis van de ervaringen en maatregelen in de periode 2012 tot en met 2016?

Voor dit deel van het onderzoek is gebruik gemaakt van een evaluatieonderzoek dat in december 2015 op verzoek van de gemeenteraad is uitgevoerd naar de exploitatie van het Geusseltbad, door het bureau Hospitality Consultants.²⁴ Daarnaast heeft de rekenkamer gebruik gemaakt van cijfers en gegevens zoals aangeleverd door de uitvoeringsorganisatie Maastricht Sport.

Voor de beantwoording van bovenstaande vragen heeft de rekenkamer een analyse gemaakt van de volgende cijfers:

1. de werkelijke exploitatiecijfers van het Geusseltbad voor de jaren 2012 tot en met 2014 zoals gepresenteerd in het evaluatierapport uit december 2015;
2. de begroting 2015 en 2016 van het Geusseltbad zoals gepresenteerd in het evaluatierapport en zoals aangeleverd door Maastricht Sport (MS);
3. de realisatie van de exploitatie van het Geusseltbad in 2015 en 2016 zoals aangeleverd door Maastricht Sport;
4. de prognose van de exploitatiecijfers voor de jaren 2017 tot en met 2020 volgens het evaluatierapport uit december 2015.

De rekenkamer stelt op basis van haar analyse vast dat er aanzienlijke verschillen bestaan tussen de cijfers zoals gepresenteerd in het evaluatierapport van 2015 en de boekhouding van Maastricht Sport. Daar komt bij dat Maastricht Sport diverse extracomptabele overzichten (spreadsheets) hanteert die eveneens verschillen van de eigen boekhouding. In de in dit hoofdstuk gepresenteerde analyse worden deze verschillen benoemd en waar mogelijk verklaard. Expliciet wordt aangegeven waar de rekenkamer geen toereikende verklaring heeft gevonden, ook niet na navraag bij de gemeente en Maastricht Sport. Er is sprake van een toereikende verklaring indien geconstateerde verschillen zowel kwantitatief en kwalitatief sluitend zijn verklaard.

²⁴ Hospitality Consultants. *Evaluatie Geusseltbad*. 2 december 2015.



Een tweede opmerking betreft de op diverse plaatsen in dit rapport geconstateerde onduidelijkheid ten aanzien van de boekhouding betreffende het Geusseltbad. Het Geusseltbad is op twee plaatsen in de gemeentelijke boekhouding te vinden: in de boekhouding van uitvoeringsorganisatie Maastricht Sport voor wat betreft de exploitatie van het zwembad, en in de gemeentelijke begroting voor het onderdeel Vastgoed (te weten het gebouw). De onduidelijkheid is tweeledig. Allereerst is er sprake van dubbelboeking van de kapitaallasten van het zwembad: die mogen bij Vastgoed worden ondergebracht (als de gemeente deze voor haar rekening neemt), maar ze worden ook geboekt bij Maastricht Sport. Een tweede probleem betreft de momenten waarop aan de raad over de gemeentelijke lasten van het zwembad wordt gerapporteerd: bij meerdere gelegenheden worden niet de lasten op beide plekken in de boekhouding meegerekend, terwijl dat wel zou moeten als het om de totale gemeentelijke lasten gaat.

3.1 Exploitatie 2016 versus begroting 2016

In deze paragraaf vergelijken we de begroting van het Geusseltbad (zoals gehanteerd door Maastricht Sport en de gemeente) met de daadwerkelijke exploitatieresultaten voor 2016. We adresseren hieronder de posten met de grootste verschillen.

Inkomsten zwemmen

De begrote inkomsten zwemmen voor 2016 bedroegen €1.174.000. De werkelijke inkomsten bedroegen €1.263.905. Het verschil van € 89.905 is als volgt te verklaren:

	€
meeropbrengsten recreatief zwemmen	25.533
minder opbrengsten doelgroepen	(5.159)
meeropbrengsten zwemlessen / instructie	62.883
minderopbrengsten verenigingen	(29.658)
meeropbrengsten therapeutisch zwemmen	51.289
minder opbrengsten schoolzwemmen	(14.983)
Totaal verschil	89.905

Het verschil zit met name in bezoekersaantallen die voor diverse doelgroepen hoger (en soms iets lager) uitpakken (en dus, voor alle duidelijkheid, niet in tariefsverhogingen).



Exploitatiebijdrage gemeente

In het raadsbesluit 2012 is rekening gehouden met een exploitatiebijdrage van €457.000 door de gemeente Maastricht. In de boekhouding van Maastricht Sport staat deze bijdrage niet afzonderlijk verantwoord als bijdrage voor het Geusseltbad maar is deze verantwoord in het totaalbedrag dat beschikbaar is gesteld door de gemeente Maastricht aan Maastricht Sport, d.w.z. voor alle taken die Maastricht Sport voor de gemeente uitvoert. Deze bijdrage is door de gemeente Maastricht toegezegd en ontvangen en dient dus naar het oordeel van de rekenkamer in de exploitatieboekhouding van het Geusseltbad verantwoord te worden, zodat de boekhouding een juist en volledig inzicht in de exploitatie van het Geusseltbad biedt.

Personeelskosten

In de beschikbare cijfers over de personeelskosten voor het Geusseltbad zitten hier en daar aanzienlijke verschillen, die om een verklaring vragen.

1. Verschil in gepresenteerde resultaten tussen het evaluatierapport en Maastricht Sport

In het evaluatierapport van december 2015 is een opstelling gemaakt van de resultaten 2013 tot en met 2016. De begrote personeelskosten 2016 bedragen in het rapport €1.432.000. De cijfers van Maastricht Sport tonen echter een bedrag van €1.282.836. Het verschil ad. €149.164 is door Maastricht Sport desgevraagd niet toereikend verklaard.

2. Verschil in begrote kosten en resultaten in de boekhouding van Maastricht Sport

In de boekhouding van Maastricht Sport zijn de begrote personeelskosten voor 2016 dus €1.282.836. De werkelijke personeelskosten 2016 bedragen volgens de boekhouding van Maastricht Sport €1.692.000, een overschrijding van €409.164, die voornamelijk wordt veroorzaakt door de inhuur van externe medewerkers.

3. Verschillende cijfers voor gerealiseerde personeelskosten

Maastricht Sport hanteert verschillende cijfers voor de in 2016 daadwerkelijk gemaakte personeelskosten. Volgens het interne formatieoverzicht (spreadsheet), zoals Maastricht Sport dat aan de rekenkamer heeft verstrekt, zijn de personeelskosten in 2016 als volgt samengesteld:

	€
Indirect personeel (overhead, staf)	202.823
Direct personeel (zwembadpersoneel)	1.139.434
Doorbelasting SSC	205.898
Doorbelasting BCZ	30.208
Totaal	1.578.363



Het verschil tussen de werkelijke kosten 2016 (€1.692.000) en de kosten volgens het formatieoverzicht (€1.578.363) bedraagt €113.637. Een toereikende verklaring hiervoor ontbreekt.

4. Tot slot is er nog een vierde onduidelijkheid.

In de boekhouding van Maastricht Sport staat een resultaatpost "onttrekking reserves Combinatie Functionaris tgv ZWB" (begroot en werkelijk €293.773). Maastricht Sport heeft desgevraagd aan de rekenkamer laten weten dat hier jaarlijks de kosten van de teammanager zwembad ten bedrage van €86.643 uit gedekt, en het restant ad € 207.130 een dekking op de kapitaallasten betreft. Niet duidelijk is waarop deze post betrekking heeft.

Overige kosten

De begrote overige kosten voor 2016 bedragen in het evaluatierapport €1.188.000 (inclusief €321.000 groot onderhoud) en volgens de boekhouding van Maastricht Sport €1.131.543 (inclusief €220.000 groot onderhoud). Het verschil ad. €56.457 is door Maastricht Sport desgevraagd niet toereikend verklaard.

De werkelijke overige kosten voor 2016 bedragen volgens Maastricht Sport €1.166.749 (inclusief €220.000 groot onderhoud), een verschil van €35.197 ten opzichte van de begroting 2016.

Het verschil is als volgt te verklaren:

	€
meerkosten energie	33.328
minder kosten chemicaliën	(38.188)
minder kosten kantoor	(47.274)
minder inkoopkosten	(859)
meer schoonmaakkosten	8.534
meer overige lasten*	79.656
Totaal verschil	35.197
* Onder 'meer overige lasten' (€79.656) horen met name de volgende twee posten die niet begroot waren:	
Reclamekosten	11.804
Beveiligingskosten	41.694



Algemene kosten

De begrote algemene kosten voor 2016 bedragen in het evaluatierapport €208.000 en volgens Maastricht Sport €119.277 (inclusief €65.000 verzekeringen).²⁵ Het verschil ad. €88.723 is niet toereikend verklaard door Maastricht Sport.

De werkelijke algemene kosten 2016 bedragen volgens Maastricht Sport €264.457. Ten opzichte van de begroting is dat een overschrijding van €145.180, die wordt verklaard door niet-begrote kosten voor doorbelasting van interne dienstverlening.

Verrekening kapitaallasten restwaarde

Op het punt van de kapitaallasten bestaat grote onduidelijkheid. De begrote verrekening kapitaallasten restwaarde bedraagt volgens het evaluatierapport van 2015 €175.000 opbrengst. In de boekhouding van Maastricht Sport staat deze post niet verantwoord. Zoals eerder beschreven²⁶ heeft de rekenkamer geen begrijpelijke verklaring gekregen voor de verantwoording van deze post.

In de boekhouding van Maastricht Sport staan voor 2016 kapitaallasten begroot ad. €1.122.528. De realisatie bedroeg €1.108.280. Bij de bouw van het Geusseltbad was afgesproken dat de eigenaar van het bad, te weten de afdeling Vastgoed van de gemeente, de kapitaallasten zou verantwoorden. Waarom deze lasten in de boekhouding van Maastricht Sport staan is dan ook onduidelijk. De correcte wijze van verslaglegging zou zijn dat de kapitaallasten door de gemeente (Vastgoed) zouden worden verantwoord, en dat in de boekhouding van Maastricht Sport huurkosten zouden zijn opgenomen als vergoeding voor de kapitaallasten, verzekeringen en belastingen, en kosten groot onderhoud die voor rekening van de gemeente (Vastgoed) komen.

Resultaat 2016

Volgens de boekhouding van Maastricht Sport was voor 2016 een verlies begroot van €2.090.591.

Het verlies dat volgens het evaluatierapport uit december 2015 was begroot voor 2016 was €924.000. Dat is een verschil van €1.166.591, veroorzaakt door niet-verantwoorde kapitaallasten in het evaluatierapport (zie het punt hiervoor).

Het werkelijke verlies 2016 bedroeg volgens Maastricht Sport €2.577.061.

Naar aanleiding van de analyse van de begroting 2016 en de realisatie 2016 kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

1. *De boekhouding van het Geusseltbad is onderdeel van de boekhouding van Maastricht Sport.*

²⁵ Algemene kosten zijn volgens de boekhouding van Maastricht Sport 'erfpacht huur', 'verzekeringen en belastingen' en 'doorberekening interne dienstverlening'.

²⁶ Zie p.22 van dit rapport.



2. *De boekhouding van Maastricht Sport wijkt in belangrijke mate af van de exploitatieoverzichten zoals gepresenteerd in het evaluatierapport uit 2015. De afwijking wordt veroorzaakt doordat in de boekhouding van Maastricht Sport kapitaallasten staan verantwoord en in het evaluatierapport niet.*
3. *Het exploitatieresultaat 2016 wijkt in belangrijke mate af van de begroting 2016 volgens Maastricht Sport en (nog meer) van de begroting zoals gepresenteerd in het evaluatierapport uit 2015. Deze afwijking is het gevolg van hogere personeelskosten (inhuur derden).*

3.2 Getroffen maatregelen in 2016

In het evaluatierapport van december 2015 worden diverse maatregelen voorgesteld om de exploitatie van het Geusseltbad te verbeteren. De maatregelen betreffen:

1. het verhogen van de bezoekersaantallen;
2. het verhogen van de tarieven;
3. kostenbesparende maatregelen;
4. onderhoud.

In de loop van 2016 heeft Maastricht Sport een aantal maatregelen genomen zoals in de evaluatie voorgesteld. Hieronder zet de rekenkamer deze op een rij.

Verhogen van de bezoekersaantallen

Uit het evaluatierapport blijkt dat verhoging van de bezoekersaantallen van belang is. Die verhoging kan op verschillende manieren worden bereikt:

Leszwemmen

Doelstelling van Maastricht Sport is om een stijging te realiseren van het aantal leszwemmers van 16.000 bezoekers in 2015 tot 21.000 bezoekers in 2019. Voor het jaar 2016 waren er al 21.913 bezoekers gerealiseerd. De maatregelen die Geusseltbad heeft genomen om verdere stijging mogelijk te maken zijn:

- meer marketinginspanningen van het zwembad;
- actief werven leszwemmers;
- andere lesmethode hanteren;
- relaties consultatiebureaus versterken.

Doelgroepen zwemmen

Doelstelling van Maastricht Sport is om een stijging te realiseren van het aantal doelgroepen zwemmers van 20.000 in 2015 naar circa 25.000 in 2019. Voor het jaar 2016 hebben 22.485 doelgroep-zwemmers het bad bezocht. De maatregelen die Geusseltbad heeft genomen om verdere stijging mogelijk te maken zijn met name het adverteren van het zwembad en nieuwe producten ontwikkelen voor deze doelgroep.



Ouderen, chronisch zieken en mensen met een beperking

Maastricht Sport is in 2015 een samenwerkingsproject gestart met zorginstellingen (MUMC, Koraalgroep en Envida). Doelstelling is om arrangementen op het gebied van bewegen, leefstijl, ontmoeten, werken en zorg te ontwikkelen en in te voeren. De invoering van deze arrangementen zou in 2019 tot ca 9.000 extra bezoeken kunnen leiden. In 2016 hebben deze arrangementen al tot 39.394 bezoekers geleid.

Verenigingen

De evaluatie uit 2015 stelt dat het gebruik van het Geusseltbad door verenigingen (Kimbria, studenten, waterpoloclubs) van belang is voor verbetering van de exploitatie van het bad. Niet zozeer omdat het gebruik van het bad door verenigingen direct tot meer inkomsten zal leiden, maar met name omdat de verenigingen hun eigen toezichthouders kunnen inzetten. Dat scheelt uiteindelijk in de personeelskosten. Maastricht Sport heeft nieuwe afspraken gemaakt met verenigingen. Wat dit eventueel gaat opleveren, zal nog duidelijk moeten worden.

Overige bezoekersgroepen

Het evaluatierapport uit 2015 stelt dat voor het recreatief zwemmen en het gebruik door scholen geen stijgingen in het aantal bezoekers kan worden verwacht. Het Geusseltbad zal alle zeilen moeten bijzetten om de bestaande bezoekersaantallen vast te houden.

Verhoging tarieven

Verhoging van de tarieven is een voor de hand liggende manier om de exploitatie van het Geusseltbad te verbeteren. Exploitant Maastricht Sport heeft echter relatief weinig invloed op de tarieven. Alleen voor het leszwemmen en doelgroepenzwemmen, de zogenaamde commerciële activiteiten, bepaalt Maastricht Sport jaarlijks de tarieven. Deze tarieven worden jaarlijks bijgesteld. De gemeenteraad van Maastricht stelt de tarieven vast voor ouderen, chronisch zieken en mensen met een beperking. Ook de huurprijzen voor het zorg-bad, wedstrijden-bad en doelgroepen-bad worden jaarlijks door de gemeenteraad vastgesteld en zijn marktconform.

De rekenkamer heeft al eerder (in haar onderzoek naar sportaccommodaties) vastgesteld dat de gemeente al jaren geleden nieuw tarievenbeleid had moeten vaststellen.²⁷ Recent zijn hierin stappen gezet.

²⁷ Rekenkamer Maastricht: 'Het Sportaccommodatiebeleid van de gemeente Maastricht. De plannen en de resultaten.' december 2016.



Bedrijfsvoering

In het evaluatierapport uit 2015 worden met betrekking tot de bedrijfsvoering de volgende adviezen gegeven om de exploitatie van het Geusseltbad te verbeteren:

Afschaffing verplicht toezicht verenigingsgebruik

Verenigingen en andere gebruikersgroepen zijn in de huidige situatie verplicht om gebruik te maken van een toezichthouder van Maastricht Sport als zij een bassin huren. In vele baden in Nederland worden de bassins zonder toezicht verhuurd. Daarbij is vanzelfsprekend altijd een toezichthouder in het zwembad aanwezig maar niet per bassin. Indien deze verplichting wordt afgeschaft daalt de personele inzet van toezichthouders met 1.300 uren, wat een besparing op de personeelskosten van ca €30.000 tot gevolg heeft. Deze maatregel is door Maastricht Sport ingevoerd.

Besparing op schoonmaakkosten

Het evaluatierapport stelt dat op de schoonmaakkosten een besparing kan worden gerealiseerd van ca €25.000 per jaar door de volgende maatregelen:

- het geheel in eigen beheer uitvoeren van de schoonmaakwerkzaamheden;
- het efficiënter roosteren van het schoonmaakpersoneel.

Deze maatregel is eveneens ingevoerd.

Aanpassing samenstelling personeelsbestand

Het evaluatierapport uit 2015 stelt dat het Geusseltbad een scheve verhouding tussen de uren van de toezichthouders en de instructeurs heeft. Indien de formatie wordt uitgebreid met meer toezichthouders (al dan niet oproepkrachten) en de formatie aan instructeurs wordt afgebouwd, zal dat in 2017 tot een besparing van €29.000 en in 2018 tot een besparing van €58.000 leiden. Deze maatregel zal wel gepaard gaan met frictiekosten. Ook is het nodig om de verhouding tussen vast en flexibel personeel aan te passen. Al deze aanpassingen leiden volgens het evaluatierapport tot aanzienlijke frictiekosten van in totaal ca €477.000.²⁸ Maastricht Sport is inmiddels deze weg ingeslagen. Gezien de frictiekosten zal dit voorlopig geen positief effect op de exploitatie hebben.

Op basis van het voorgaande constateert de rekenkamer het volgende:

1. *Maastricht Sport heeft de meeste van de (in het evaluatierapport) voorgestelde maatregelen om de exploitatie te verbeteren inmiddels genomen.*
2. *Een belangrijke uitzondering is het punt van de tarieven voor 'maatschappelijke zwemactiviteiten' (voor scholen en doelgroepen), daar ligt de bal bij de gemeente.*

²⁸ Het frictiebudget is opgebouwd uit transitievergoedingen, begeleidingskosten, kosten werving & selectie, interim-kosten en investeringskosten.



3. *Op basis van het evaluatierapport kan worden berekend dat als alle voorgestelde maatregelen worden genomen, dit leidt tot een kostenbesparing van maximaal ca €180.000 per jaar. Dit bedrag is inclusief eventuele aanpassingen in de aanpak van het onderhoud, waar in de volgende paragraaf nader op wordt ingegaan. De komende jaren zal blijken of dit wordt gerealiseerd.*
4. *De belangrijkste kostenbesparing zit in het efficiënter en effectiever inzetten van het personeel, waarmee de personeelskosten kunnen worden gereduceerd. Dit betekent dat de komende jaren de personele bezetting van het Geusseltbad zodanig geoptimaliseerd en geflexibiliseerd dient te worden dat deze besparingen ook daadwerkelijk worden gerealiseerd.*

3.3 De onderhoudskosten als draaiknop

Onderhoud is een belangrijke kostenpost voor de exploitatie van een zwembad. Het onderhoud van het Geusseltbad is begroot en vastgelegd in het MeerJarenOnderhoudsPlan (MJOP) van 2015. Dit plan geeft een gedetailleerd beeld van de onderhoudskosten voor zowel eigenaar als gebruiker om het Geusseltbad in goede staat te houden. Daarbij is als uitgangspunt onderhoudsniveau 3 genomen (op een schaal van 1 tot 5). Aanpassingen in het MJOP, en in het daarin gekozen onderhoudsniveau, kunnen tot belangrijke besparingen leiden.

Kosten eigenaarsonderhoud

Het eigenaarsonderhoud is tot en met 2016 voor rekening van de gebruiker Maastricht Sport gekomen. Dit in tegenstelling tot de oorspronkelijke afspraken in 2012 waarbij was afgesproken dat de kosten van het eigenaarsonderhoud voor rekening van de gemeente Maastricht zouden komen als juridisch eigenaar van het Geusseltbad.

Volgens het MJOP bedragen de gemiddelde kosten voor het eigenaarsonderhoud €271.000 per jaar. Het betreft gemiddelde kosten per jaar aan eigenaarsonderhoud en vervangingen.

Besparing kosten gebruikersonderhoud

Volgens het MJOP bedragen de gemiddelde kosten voor het gebruikersonderhoud en incidentele vervangingen €406.391. In de prognoses van Maastricht Sport wordt rekening gehouden met ca. €360.000. Dit zijn de kosten van het dagelijks onderhoud exclusief de incidentele vervangingen. In hoeverre dit realistisch is zal de komende jaren blijken.

Besparing kosten groenonderhoud

Het onderhoud van groen rondom het Geusseltbad is opgenomen in het bijgestelde MeerjarenOnderhoudsplan en becijferd op basis van de kosten voor uitbesteding van deze werkzaamheden. Het groenonderhoud van de ligweide is ondergebracht in de aanbesteding van het groenonderhoud van de buitensportaccommodaties. Door de omvang van deze aanbesteding leidt dit tot een jaarlijkse besparing van ca. € 20.000.



Besparing onderhoudscontracten

Voor de installaties in het Geusseltbad zijn onderhoudscontracten afgesloten voor zowel preventief als correctief onderhoud. Het is mogelijk het onderhoud gedeeltelijk in eigen beheer uit te voeren. Dit vereist wel een aanpassing van de technische dienst (in termen van capaciteit, maar vooral ook kwaliteit).²⁹ Een besparing van ca. €31.000 is daarmee mogelijk, maar of dat haalbaar is hangt af van de kwaliteit van de technische dienst die het kwaliteitsniveau dat in de aanbesteding is gevraagd op peil moet houden.

Geen vervangingen laatste 3 jaar MJOP

Het MJOP laat de onderhoudskosten zien voor 40 jaar. In de laatste drie jaar zouden volgens dat plan nog enkele kostbare vervangingen moeten plaatsvinden. Indien deze vervangingen niet worden uitgevoerd – met als argument dat het bad dan immers het einde van de technische levensduur heeft bereikt - leidt dit tot een besparing van ca. €36.000 per jaar.

Overnemen van eigenaarsonderhoud door Maastricht Sport

Vanuit het oogpunt van efficiency is het een optie dat Maastricht Sport ook het volledige eigenaarsonderhoud zou gaan uitvoeren. Dit kan tot beperkte voordelen leiden omdat dan:

- alle aanbestedingen (zowel gebruikers- als eigenaarsonderhoud) in één hand zijn,
- efficiency behaald kan worden door betere afstemmingen;
- de beheerskosten gemaakt door de afdeling Vastgoed van de gemeente van €43.500 vervallen.

De mogelijke besparingen zijn niet becijferd.

Op basis van het voorgaande kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

1. *De kosten voor groot onderhoud (eigenaarsonderhoud) en gebruikersonderhoud zijn gebaseerd op een MeerJarenOnderhoudsPlan dat gemaakt is met behulp van externe deskundige ondersteuning.*
2. *Op basis van de berekeningen van het evaluatierapport kan op onderhoud jaarlijks ruim €80.000 worden bespaard.*
3. *Een kanttekening hierbij is dat het realiseren van de besparingen door het onderhoud zelf uit te voeren afhankelijk is van de kwaliteit van de technische dienst. In hoeverre dit realistisch is, zal de komende jaren blijken.*
4. *Een kanttekening hierbij is dat er in de gemeentelijke prognose voor 2017-2020 geen rekening is gehouden met incidentele vervangingen door de gebruiker. In hoeverre dit realistisch is, zal moeten blijken.*

²⁹ Evaluatie Geusseltbad. 2 december 2015, p.40.



3.4 Meerjarenperspectief Geusseltbad

De rekenkamer heeft het meerjarenperspectief van het Geusseltbad nader geanalyseerd, om te kunnen bepalen hoe realistisch het is. In de bijlagen 1 en 2 is de resultaatprognose 2017 tot en met 2020 van het Geusseltbad opgenomen. De rekenkamer heeft deze prognose zelf opgesteld op basis van de verkregen informatie en de gerealiseerde resultaten 2013 tot en met 2016.

In de prognose is onderscheid gemaakt tussen de exploitatie van het zwembad en de exploitatie van het vastgoed. Samen opgeteld is dit het exploitatieresultaat van het zwembad dat voor rekening en risico van de gemeente Maastricht wordt gevoerd.

Op basis van een kritische analyse, waarbij ook de eerder in dit hoofdstuk gemaakte kanttekeningen, twijfels en onduidelijkheden zijn meegewogen, komt de rekenkamer tot de volgende opmerkingen bij deze prognose:

1. De inkomsten van het zwemmen zullen in de komende jaren ca. €1.200.000 bedragen. Deze inkomsten zijn in lijn met de inkomsten zoals ingeschat bij het raadsbesluit uit 2012.
2. Het aantal bezoekers in de komende jaren is naar verwachting gemiddeld 255.000 per jaar. In het raadsbesluit van 2012 werd uitgegaan van ca. 338.000 bezoekers per jaar.
3. De overige inkomsten bedragen gemiddeld €100.000 per jaar. In tegenstelling tot hetgeen was voorzien in het raadsbesluit van 2012 zijn er vanaf 2013 geen horeca-inkomsten ad. €160.000 gerealiseerd.³⁰
4. De personeelskosten zullen de komende jaren naar verwachting jaarlijks ca. €1.450.000 bedragen. Dit is €350.000 meer dan vermeld in de exploitatiebegroting bij het raadsbesluit uit 2012.
5. De overige kosten zullen naar verwachting in 2017 en 2018 ca €1.000.000 bedragen, waarna ze dalen naar ca €800.000, het niveau van de exploitatiebegroting bij het raadsbesluit uit 2012. De stijging in 2017 en 2018 wordt verklaard door de frictiekosten die gemaakt moeten worden om de personele bezetting op peil te krijgen.
6. De algemene kosten zullen de komende jaren naar verwachting ca €200.000 bedragen en zijn in lijn met het raadsbesluit uit 2012.
7. Het exploitatieresultaat van het zwembad zal de komende jaren ca. €350.000 negatief zijn rekening houdend met de volgende gemeentelijke bijdragen:

³⁰ De toelichting in de ambtelijke reactie dat de horeca uiteindelijk is uitbesteed, en daarom geen inkomsten in de boeken staan, voldoet niet. Daar zouden dan huurinkomsten voor de horeca tegenover moeten staan, maar die zijn niet vermeld.



2017: €457.000 + €651.000 – €110.000 = €998.000

2018: €457.000 + €651.000 - €163.000 = €945.000

2019: €457.000 + €651.000 - €172.000 = €936.000

2020: €457.000 + €651.000 - €180.000 = €928.000

8. Het verwachte gemiddelde exploitatieresultaat voor de jaren 2017-2020 van ca. €350.000 zal maar ten dele door de effecten van de eerder in dit hoofdstuk beschreven draaiknoppen (tot maximaal ca €180.000) gecompenseerd kunnen worden.
9. Het exploitatieresultaat van het vastgoed zal de komende jaren ca. €1.460.000 negatief bedragen, veroorzaakt door de kapitaallasten en de kosten groot onderhoud.
10. Er is in de prognoses van de gemeente en Maastricht Sport geen rekening gehouden met huurkosten bij de exploitatie van het zwembad en huuropbrengsten bij de exploitatie van het vastgoed.
11. De totale kosten voor de gemeente Maastricht voor de exploitatie van het zwembad en het vastgoed voor de jaren 2017 tot en met 2020 bedragen gemiddeld €2.740.000 per jaar. Dit is €1.308.000 hoger dan in de oorspronkelijke exploitatieraming bij het raadsbesluit uit 2012.



4 Beschouwing: hoe is de besluitvorming over het Geusseltbad verlopen?

In dit hoofdstuk leggen we, met als basis de vraagstelling van dit onderzoek, een relatie tussen de verschillende bevindingen. Deze analyse dient tevens als fundament voor de conclusies en aanbevelingen in het volgende hoofdstuk.

Allereerst moeten we stellen dat de bouw van een nieuw zwembad voor niemand 'business as usual' is. Niet voor het college, niet voor de raad en ook niet voor aannemers. Die bouw is altijd uniek en dus maatwerk. Dat betekent dat rekening gehouden moet worden met onzekerheden, met bekende en onbekende risico's. Om risico's te kunnen beheersen, moeten ze allereerst onderkend en gekwantificeerd worden, en expliciet onderwerp van de besluitvorming worden gemaakt. Immers ook impliciete keuzes en besluiten hebben hun doorwerking in de (verre) toekomst.

Op de eerste plaats stellen we vast dat lang met de raad is gewikt en gewogen over het toekomstige concept: een, twee of drie zwembaden in Maastricht? Welke doelgroepen? Waar gelegen en voor hoe lang met welke faciliteiten? De mogelijke keuzes zijn aan de hand van verschillende scenario's inhoudelijk onderbouwd en vergeleken. Daarbij bleek overigens de onderlinge vergelijkbaarheid van de verschillende scenario's belangrijker dan de absolute niveaus van de (financiële) cijfers. Uiteindelijk is gekozen voor één zwembad plus buitenbad.

De uitvoering van de bouw zelf verloopt projectmatig. Ook bestaat, zo blijkt uit de bestudeerde documenten, bij bestuur en ambtelijke organisatie wel een zeker inzicht in en gevoel bij de mogelijke risico's. De risico's worden echter niet systematisch geïnventariseerd en gekwantificeerd. Het gevolg is dat de raad maar beperkt inzicht heeft gekregen in de omvang en samenstelling van de mogelijke risico's en onzekerheden rond de bouw van het zwembad. De raad had duidelijker geïnformeerd moeten worden over de risico's en de mogelijke (financiële) consequenties daarvan. Een tweede punt is dat in het projectbudget ook geen behoorlijke risicoreserve was opgenomen. Gevolg is dan dat elke tegenvaller in beginsel leidt tot overschrijding van het budget.

De rekenkamer acht ernstig de onduidelijke manier waarop de kapitaallasten zijn - en worden - gepresenteerd aan de raad. De exploitatielasten van het Geusseltbad ten laste van de gemeente zijn feitelijk veel te laag gepresenteerd, en de raad heeft op basis van deze presentatie een besluit genomen. Ook recent nog zijn onjuiste cijfers aan de raad gepresenteerd voor wat betreft de gemeentelijke kosten van het Geusseltbad. Op 6 juli 2017 is door het college (in casu Maastricht Sport) een informatieve bijeenkomst gehouden voor de raad over het Geusseltbad. Daarbij werd gemeld dat de totale gemeentelijk bijdrage €928.000 bedraagt, terwijl deze in werkelijkheid over de periode 2017-2020 gemiddeld €2.740.000 zal bedragen.

De rekenkamer begrijpt heel goed dat op het moment van besluitvorming niet alles volledig uitgekristalliseerd kan zijn. Maar over de manier waarop de investeringskosten (via de afschrijvingen) worden geboekt en ten laste van wie deze worden gebracht, daarover mag geen onduidelijkheid bestaan. Ook omdat de investeringskosten (en dus ook de kapitaallasten) essentieel onderdeel van de (politieke) besluitvorming horen te zijn. Het streven bij college en raad is er nadrukkelijk op gericht geweest, zo heeft de rekenkamer vastgesteld, om de tarieven laag te houden. En dus was er ook druk



om de exploitatiekosten (optisch) laag te houden. Dit mag echter niet leiden tot een gunstiger voorstelling van zaken voor de raad dan de werkelijkheid gebiedt. De rekenkamer gaat ervan uit dat het college adequate maatregelen gaat nemen die een dergelijke gang van zaken in de toekomst moet voorkomen.

Bovenstaande punten werken door in de exploitatie van het zwembad voor 2016 en verder. De rekenkamer stelt vast dat de exploitatielasten nu €1.308.000 per jaar hoger zijn dan aan de raad in 2012 gepresenteerd, en €1.184.000 hoger dan in 2016 aan de raad is gemeld. Het is zaak dat voor het Geusseltbad een realistische en heldere exploitatiebegroting wordt opgesteld. In deze begroting dienen alle lasten reëel te worden geraamd, zodat deze ook kunnen worden beheerst. Deze dienen in volle transparantie in beeld te worden gebracht, zodat de raad ook precies kan zien wat de totale gemeentelijke bijdrage is aan het bad. Vervolgens is de vraag aan de orde hoe deze kunnen worden gefinancierd. Wat dit laatste punt betreft is het opvallend dat, met name toen besloten was dat er één zwembad zou komen met een buitenbad, de belangstelling van de raad vrijwel exclusief uitging naar de hoogte van de tarieven. Door zich zo te fixeren op de tarieven (in dubbele betekenis) is er vrijwel geen inhoudelijk belangstelling van de raadsfracties³¹ geweest voor de risico's en de mogelijke gevolgen daarvan voor de exploitatiekosten. En deze werden, zoals door ons hierboven aangeven, ook niet gemeld door het college.

Daarmee is het project Geusseltbad gelopen zoals het gelopen is.

De hoop van de rekenkamer is dat, mede aan de hand van onderhavig rapport, lering wordt getrokken voor volgende projecten.

De rekenkamer wil in relatie tot het lerend vermogen van de organisatie wel nog een slotopmerking maken. De rekenkamer acht het zorgelijk dat zij tijdens het onderzoek niet de indruk heeft gekregen dat aan het onduidelijk, onvolledig en onjuist informeren van de raad zwaar werd getild. Het werd eerder gezien als misschien een boekhoudkundige imperfectie, en dus in feite gebagatelliseerd. Dit blijkt ook uit de ambtelijke reactie op het concept-rapport van de rekenkamer in het kader van de ambtelijke wederhoor. Het onvoorwaardelijk streven moet zijn om de werkelijke totale kosten aan de raad te presenteren, en dat vraagt een attitudeverandering. De rekenkamer ziet een gezamenlijke taak voor het college en het ambtelijk management om die verandering te realiseren, maar ook voor de raad om hier alert op te zijn en dit te controleren.

³¹ Met uitzondering van de VVD-fractie, die uiteindelijk ook heeft tegengestemd.



5 Conclusies en aanbevelingen

1. In het raadsvoorstel van 2007 zijn de beslisonzekerheden voldoende in beeld gebracht. Deze zijn na besluitvorming voldoende gereduceerd. De risico's die samenhangen met de bouw en exploitatie van het Geusseltbad zijn vooraf globaal geïdentificeerd. De risico's zijn echter niet gekwantificeerd en doorvertaald naar de projectbegroting. Risico's zijn slechts globaal gemeld aan de raad, maar niet voorzien van een prijskaartje in die zin dat de mogelijke effecten zijn uitgedrukt in euro's. De in de projectbegroting opgenomen globale risicoreserve bleek dan ook onvoldoende.

Aanbeveling aan het college: Aanbevolen wordt bij majeure projecten risico's vooraf systematisch in beeld te brengen, deze te kwantificeren en in een risicoregister systematisch bij te houden. Ook wordt aanbevolen per risico beheersingsmaatregelen te treffen en de effecten van deze maatregelen te meten. Dit kan in de loop van de tijd leiden tot aanpassingen van de omvang van de risico's (en de risicoreserve).

2. Het college heeft de raad op het moment van besluitvorming in 2007, 2009 en 2012 niet duidelijk en volledig geïnformeerd over de werkelijke totale lasten van het zwembad voor de gemeente.
3. De totale gemeentelijke lasten voor het zwembad worden op twee plaatsen geboekt (de exploitatie bij Maastricht Sport, het gebouw bij Vastgoed). Als de vraag is wat de (totale) gemeentelijk lasten zijn voor het Geusseltbad dienen beide bedragen (opgeteld) te worden gepresenteerd. Dat is tot nu toe niet gebeurd. Gevolg is dat de raad geen totaaloverzicht heeft van de totale gemeentelijke lasten. De Rekenkamer Maastricht heeft in een bijlage wel alle gemeentelijke lasten in één overzicht gepresenteerd.

Aanbeveling aan het college: Aanbevolen wordt op korte termijn werk te maken van realistische en transparante ramingen voor de totale gemeentelijke lasten van het zwembad, en deze met de raad te delen, opdat voor bestuur én raad duidelijk is dat alle kosten hierin zijn verwerkt, onafhankelijk van de begrotingspost waarop deze geboekt staan.

4. Bij het ramen van de lasten van het zwembad en het informeren van de raad hierover heeft mogelijk de fixatie op de (lage c.q. sociale) tarieven in de Maastrichtse politiek meegespeeld. Door feitelijk verhoging van de tarieven uit te sluiten, leidt elke tegenvaller tot ofwel interen op de reserve ofwel een hogere gemeentelijke bijdrage, maar in ieder geval tot een druk om de exploitatielasten (optisch) laag te houden.

Aanbeveling aan college en raad: Aanbevolen wordt bij grote projecten ook belangstelling te blijven houden voor de kostenkant. Als de kostprijzen niet tot uitdrukking komen in (hogere) tarieven, komen de kosten immers ten laste van alle burgers van Maastricht, en niet alleen van de zwembadbezoekers.

5. De boekhouding van Maastricht Sport geeft geen consequent juist en volledig inzicht in de exploitatieresultaten van het Geusseltbad. De onduidelijkheid betreft met name de posten van de



administratieve verwerking van de kapitaallasten, de personeelskosten en de kosten van groot onderhoud. In de bijlagen heeft de rekenkamer een volledig overzicht gemaakt (prognose 2017-2020) dat wel goed inzicht geeft in de exploitatieresultaten van het Geusseltbad en die van het vastgoed.

Aanbeveling aan het college: Aanbevolen wordt de boekhouding van Maastricht Sport zodanig in te richten dat de totale exploitatielasten van het Geusseltbad daar direct uit af te leiden zijn. Tevens dienen de exploitatielasten verantwoord te worden op basis van algemeen bedrijfseconomisch aanvaarde uitgangspunten.

5. Het verwachte gemiddelde exploitatieresultaat van het Geusseltbad voor de jaren 2017-2020 van ca. €350.000 negatief zal maar ten dele gecompenseerd kunnen worden door de effecten van de 'draaiknoppen' (d.w.z. maatregelen met een daadwerkelijk effect), namelijk tot maximaal ca. €180.000. Er resteert dus een verlies van minimaal ca. €170.000, uitgaande van de veronderstelling dat de draaiknoppen de beoogde effecten hebben en dat de gemeentelijke bijdrage gecontinueerd wordt.
6. Het exploitatieresultaat van het vastgoed zal de komende jaren ca. €1.460.000 negatief bedragen, veroorzaakt door de kapitaallasten en de kosten groot onderhoud. Dit is ca. €600.000 hoger dan bij de start van het project in 2012 was gecalculeerd.
7. De totale kosten voor de gemeente Maastricht voor de exploitatie van het zwembad en het vastgoed bedragen gemiddeld €2.740.000 per jaar voor de jaren 2017 tot en met 2020. Dit is €1.308.000 hoger dan in de oorspronkelijke exploitatieraming bij het raadsbesluit uit 2012, en €1.184.000 hoger dan in 2016 aan de raad gemeld. Het geprognostiseerd exploitatietekort 2017 is volgens de rekenkamer zelfs ca. €1,9 miljoen hoger dan gepresenteerd in de raadspresentatie op 6 juli 2017.³²

De rekenkamer constateert dat door de onduidelijke verwerking van de kapitaallasten de geprognosticeerde exploitatielasten op het moment van besluitvorming niet volledig en juist aan de raad zijn gepresenteerd. De besluitvorming door de raad is daardoor niet gebaseerd op juiste cijfers. Gegeven de impliciete bovengrens voor de tarieven is hiermee een te rooskleurig beeld geschetst van de gemeentelijke lasten.

³² Zie Powerpointpresentatie p. 3.


 RekenKamer
 MAASTRICHT

Bijlage 1 Exploitatieresultaten zwembad en vastgoed 2012-2020

Resultaten Geusseltbad	Raadsbesluit	Realisatie	Realisatie	Realisatie	HC	MS	Realisatie	Prognose	Prognose	Prognose	Prognose
	2012	2013	2014	2015	Begroting	Begroting	2016	2017	2018	2019	2020
	€	€	€	€	€	€	€	€	€	€	€
EXPLOITATIE ZWEMBAD											
Inkomsten zwemmen											
Recreatief	497.000	394.500	413.500	486.876	472.000	472.000	497.533	471.000	471.000	471.000	471.000
Doelgroepen	83.000	43.500	78.000	77.964	75.000	75.000	69.841	99.000	110.000	121.000	131.000
Zwemles / instructie Groepen	165.000	90.500	167.500	234.456	190.000	190.000	252.883	202.000	215.000	227.000	240.000
- verenigingen	186.000	117.000	176.500	191.133	190.000	190.000	160.342	160.000	160.000	160.000	159.000
- therapeutisch zwemmen	208.000	148.000	224.000	204.190	210.000	210.000	261.289	184.000	184.000	184.000	184.000
Scholen	47.000	24.000	37.500	38.697	37.000	37.000	22.017	37.000	36.000	36.000	35.000
Totaal	1.186.000	817.500	1.097.000	1.233.316	1.174.000	1.174.000	1.263.905	1.153.000	1.176.000	1.199.000	1.220.000
Overige inkomsten											
Huur	16.000	-	63.500	7.632	-	-	-	-	-	-	-
Horeca	160.000	12.000	-	72.195	-	-	-	-	-	-	-
Overige inkomsten	17.500	364.500	27.500	11.724	98.000	98.000	97.165	96.000	98.000	100.000	101.000
Totaal	193.500	376.500	91.000	91.551	98.000	98.000	97.165	96.000	98.000	100.000	101.000
TOTAAL INKOMSTEN	1.379.500	1.194.000	1.188.000	1.324.867	1.272.000	1.272.000	1.361.070	1.249.000	1.274.000	1.299.000	1.321.000
Personeelskosten											
Zwembad	1.097.000	905.500	966.000	1.469.207	1.432.000	1.282.836	1.692.426	1.431.000	1.439.000	1.476.000	1.512.000
Onttrekking res Comb Func tgv ZWB	-	-	-	-	-	293.773-	293.773-	-	-	-	-
Directie en Staf	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Schoonmaak	-	-	91.500	-	-	-	-	-	-	-	-
Totaal	1.097.000	905.500	1.057.500	1.469.207	1.432.000	989.063	1.398.653	1.431.000	1.439.000	1.476.000	1.512.000
Overige kosten											
Energiekosten	183.000	147.000	185.000	207.882	186.000	186.000	219.328	186.000	190.000	193.000	196.000
Chemicalien	15.000	30.000	57.500	24.124	-	57.000	18.812	15.000	15.000	15.000	15.000
Gebruikersonderhoud	100.000	94.500	453.000	314.045	435.000	435.000	435.000	348.000	355.000	361.000	368.000
Groot onderhoud	234.000	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Kantoor en administratie	48.000	36.000	86.000	22.560	-	69.000	21.726	25.000	25.000	25.000	25.000
Inkoopkosten	69.500	2.500	2.500	2.595	-	4.000	3.141	-	-	-	-
Schoonmaakkosten	25.000	229.500	193.000	100.277	76.000	76.000	84.534	26.000	27.000	28.000	29.000
Overige lasten	35.000	296.500	50.000	181.150	170.000	84.644	164.300	172.000	175.000	178.000	181.000
Friciekosten tbv realisatie draaiknoppen	-	-	-	-	-	-	-	245.000	232.000	-	-
Totaal	709.500	836.000	1.027.000	852.633	867.000	911.644	946.841	1.017.000	1.019.000	800.000	814.000
Algemene kosten											
Erfpacht huur	10.000	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Verzekeringen en belastingen	165.000	76.500	59.500	52.722	63.000	54.277	54.457	64.000	64.000	65.000	66.000
Doorbelasting interne dienstverlening	30.000	72.500	86.500	29.036	145.000	-	145.000	146.000	148.000	149.000	151.000
Totaal	205.000	149.000	146.000	81.758	208.000	54.277	199.457	210.000	212.000	214.000	217.000
Verrekening kapitaallasten restwaarde	175.000-	-	175.000-	-	175.000-	-	-	-	-	-	-
TOTAAL KOSTEN	1.836.500	1.890.500	2.055.500	2.403.598	2.332.000	1.954.984	2.544.951	2.658.000	2.670.000	2.490.000	2.543.000
RESULTAAT	457.000-	696.500-	867.500-	1.078.731-	1.060.000-	682.984-	1.183.881-	1.409.000-	1.396.000-	1.191.000-	1.222.000-
<i>Exploitatiebijdrage gemeente d.d. 2012</i>	<i>457.000</i>	<i>457.000</i>	<i>457.000</i>	<i>457.000</i>	<i>457.000</i>	<i>457.000</i>	<i>457.000</i>	<i>457.000</i>	<i>457.000</i>	<i>457.000</i>	<i>457.000</i>
Netto resultaat na bijdrage gemeente	-	239.500-	410.500-	621.731-	603.000-	225.984-	726.881-	952.000-	939.000-	734.000-	765.000-
<i>Verhoging bijdrage gemeente dd 5-4-2016</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>651.000</i>	<i>651.000</i>	<i>651.000</i>	<i>651.000</i>	<i>651.000</i>
<i>Verbetering exploitatie</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>110.000-</i>	<i>163.000-</i>	<i>172.000-</i>	<i>180.000-</i>
Netto resultaat na bijdrage gemeente	-	-	-	-	-	-	75.881-	411.000-	451.000-	255.000-	294.000-
Correcties RKM											
1. Verrekening kapitaallasten restwaarde	175.000-	-	175.000-	-	175.000-	-	-	-	-	-	-
Exploitatieresultaat zwembad	175.000-	239.500-	585.500-	621.731-	778.000-	225.984-	75.881-	411.000-	451.000-	255.000-	294.000-
EXPLOITATIE VASTGOED											
Kapitaalslasten	801.000	1.253.000	1.235.000	1.310.931	-	1.122.528	1.108.280	1.100.000	1.100.000	1.100.000	1.100.000
Groot onderhoud	-	171.500	239.500	258.678	321.000	219.899	219.899	271.000	271.000	271.000	271.000
Verzekeringen & belastingen	-	65.000	65.000	65.000	-	65.000	65.000	65.000	65.000	65.000	65.000
Exploitatieresultaat vastgoed	801.000-	1.489.500-	1.539.500-	1.634.609-	321.000-	1.407.427-	1.393.179-	1.436.000-	1.436.000-	1.436.000-	1.436.000-
TOTAAL EXPLOITATIE RESULTAAT	976.000-	1.729.000-	2.125.000-	2.256.340-	1.099.000-	1.633.411-	1.469.060-	1.847.000-	1.887.000-	1.691.000-	1.730.000-
<i>(incl kapitaallasten en bijdrage gemeente)</i>											
Totale lasten Geusseltbad	1.433.000-	2.186.000-	2.582.000-	2.713.340-	1.556.000-	2.090.411-	2.577.060-	2.845.000-	2.832.000-	2.627.000-	2.658.000-
<i>(excl. gemeentelijke bijdragen)</i>											



Bijlage 2 Omzetontwikkeling zwembad 2012-2020

Resultaten Geusseltbad	Raadsbesluit 2012 €	Realisatie 2013 €	Realisatie 2014 €	Realisatie 2015 €	Realisatie 2016 €	Prognose 2017 €	Prognose 2018 €	Prognose 2019 €	Prognose 2020 €
Inkomsten zwemmen									
Recreatief	497.000	394.500	413.500	486.876	497.533	471.000	471.000	471.000	471.000
Doelgroepen	83.000	43.500	78.000	77.964	69.841	99.000	110.000	121.000	131.000
Zwemles / instructie Groepen	165.000	90.500	167.500	234.456	252.883	202.000	215.000	227.000	240.000
- verenigingen	186.000	117.000	176.500	191.133	160.342	160.000	160.000	160.000	159.000
- therapeutisch zwemmen	208.000	148.000	224.000	204.190	261.289	184.000	184.000	184.000	184.000
Scholen	47.000	24.000	37.500	38.697	22.017	37.000	36.000	36.000	35.000
Totaal	1.186.000	817.500	1.097.000	1.233.316	1.263.905	1.153.000	1.176.000	1.199.000	1.220.000
Aantal Bezoekers									
Recreatief	94.236	85.594	117.281	115.766	114.015	108.000	108.000	108.000	108.000
Doelgroepen	17.984	16.651	19.778	19.569	22.485	31.500	35.000	38.000	42.000
Zwemles / instructie Groepen	13.233	4.847	15.308	19.356	21.913	17.500	18.500	19.500	20.000
- verenigingen	52.892	40.257	49.746	44.691	45.117	45.000	45.000	45.000	45.000
- therapeutisch zwemmen	79.862	38.673	47.507	40.859	39.394	27.500	27.500	27.500	27.500
Scholen	32.208	16.828	22.189	17.317	15.279	18.000	18.000	18.000	17.500
Totaal	290.415	202.850	271.809	257.558	258.203	247.500	252.000	256.000	260.000
Gemiddelde opbrengst per bezoeker									
Recreatief	5,27	4,61	3,53	4,21	4,36	4,36	4,36	4,36	4,36
Doelgroepen	4,62	2,61	3,94	3,98	3,11	3,14	3,14	3,18	3,12
Zwemles / instructie Groepen	12,47	18,67	10,94	12,11	11,54	11,54	11,62	11,64	12,00
- verenigingen	3,52	2,91	3,55	4,28	3,55	3,56	3,56	3,56	3,53
- therapeutisch zwemmen	2,60	3,83	4,72	5,00	6,63	6,69	6,69	6,69	6,69
Scholen	1,46	1,43	1,69	2,23	1,44	2,06	2,00	2,00	2,00



6 Bestuurlijke reactie



> RETOURADRES POSTBUS 1992, 6201 BZ MAASTRICHT

Rekenkamer Maastricht
T.a.v. mw. K. Peters, voorzitter
Montenakerbank 40
6213 JL MAASTRICHT

BEZOEKADRES
Mosae Forum 10
6211 DW Maastricht

POSTADRES
Postbus 1992
6201 BZ Maastricht

WWW.GEMEENTEMAASRICHT.NL

ONDERWERP
RKM rapport
Exploitatie en besluitvorming Geusseltbad

DATUM
21-02- 2018

BEHANDELD DOOR
JWA (Jean) Clerx
IMM (Iris) Schols

DOORKIESNUMMER
043 350 4760

ONZE REFERENTIE

E-MAILADRES
jean.clerx@maastricht.nl
Iris.schols@maastricht.nl

UW REFERENTIE
KP/MH 17-481

Geachte mevrouw Peters,

Naar aanleiding van uw brief van 21 december 2017 en het daarbij gevoegde rekenkamerrapport “Wat kost een nieuw zwembad? Onderzoek naar de besluitvorming en exploitatie Geusseltbad.” maken wij hierbij gebruik van de geboden mogelijkheid om op uw rapport te reageren, alvorens u deze in definitieve vorm aan de raad uitbrengt. Om de discussie in de raad te laten gaan over de conclusies en aanbevelingen en niet over elk detail van uw bevindingen, laten wij in deze reactie de te plaatsen detailopmerkingen bij uw rapportage buiten beschouwing, zoals deze van ambtelijke zijde reeds eerder op uw nota van bevindingen zijn aangereikt.

Algemene opmerkingen op uw rapport

Gemeentelijke (financiële) organisatie

In uw rapport gaat u er vanuit dat Maastricht Sport een verzelfstandigde organisatie is. Dat is niet zo, ook niet in financiële zin. Maastricht Sport maakt als organisatieonderdeel deel uit van de gemeentelijke organisatie. De financiële huishouding van de gemeente is ingericht naar



begrotingsprogramma's/producten en taakvelden. Er is één begroting, één jaarrekening en één samengesteld geheel van administraties.

Actuele wetgeving (BBV)

Vanaf 2015 zijn er landelijk voorbereidingen getroffen voor aanpassingen van het Besluit Begroting en Verantwoording Gemeenten (BBV), hier gaat u in uw rapport aan voorbij. De aanpassingen zijn ingegaan op 1 januari 2017 en hebben nogal wat gevolgen voor de inrichting van de gemeentelijke financiën. Deze zijn in onze gemeente in 2016 voorbereid en grotendeels per 1 januari 2017 geïmplementeerd.

In uw rapport constateert u dat *“geen rekening is gehouden met de huurkosten bij de exploitatie zwembad en huuropbrengsten bij de gemeente (vastgoed)”*. Letterlijk gezien is deze constatering juist, maar wel kan leiden tot een verkeerd begrip. Immers er worden geen kosten achtergehouden of vergeten bij de exploitatie van het bad. Alle kosten worden geboekt.

Daarnaast strookt uw constatering niet met het BBV. Er mogen volgens het BBV alleen directe kosten en opbrengsten in programma's/taakvelden worden opgenomen. Dit betekent dat interne doorbelastingen en interne verrekeningen (zoals huurkosten tussen organisatieonderdelen Vastgoed en Maastricht Sport) binnen de programmabegroting niet meer zijn toegestaan.

Dat wil niet zeggen dat de eigenaarlasten van het zwembad zoals groot onderhoud, verzekeringen en belastingen (die normaal onderdeel uitmaken van huurkosten) niet in de exploitatie van het zwembad worden geboekt. Deze boekingen geschieden namelijk rechtstreeks op basis van het BBV en dus niet meer via de interne doorbelasting.

De kapitaallasten moeten derhalve worden opgenomen in Programma 7/Sport; respectievelijk het taakveld *“Sportaccommodaties (5.2)”*. De overhead zoals indirect personeel (management, bedrijfsbureau) en doorbelastingen Shared Service Center en Bestuurs-, Concernzaken en Communicatie worden niet meer opgenomen in programma Sport, maar in het taakveld overhead (0.4) van begrotingsprogramma 15 (Algemene kosten en Uitgaven).

Vanaf 2017 heeft Maastricht Sport een begroting die is afgestemd op de wijzigingen in het BBV zoals boven gemeld en waarin de aanpassingen zijn opgenomen die zijn voortgekomen uit de besluitvorming van de raad met betrekking tot de evaluatie van de exploitatie van het Geusseltbad. Maastricht Sport en het Geusseltbad hebben daarmee een realistische en transparante begroting die voldoet aan de van toepassing zijnde regelgeving.

Als bij een onderzoek naar de kosten van het zwembad geen rekening wordt gehouden met de inrichting van de financiële huishouding van de gemeente naar begrotingsprogramma's / -producten en taakvelden en ook niet met de verplichtingen die het BBV aan deze administratie stelt, dan kunnen conclusies getrokken worden die niet juist zijn.



Meerjarenperspectief begroting, Kapitaallasten

Het daadwerkelijk geïnvesteerd bedrag in de nieuwbouw van het Geusseltbad – zie gemeentelijke balans – bedraagt € 22,6 mln hetgeen in overeenstemming is met het raadsbesluit van september 2009. U gaat hier in uw rapport verder niet op in.

De kapitaallasten zijn in 2017 € 1,1 mln en komen ten laste van de algemene middelen en niet ten laste van de exploitatie Geusseltbad. Door BBV-wijzigingen zijn de kapitaallasten ingaande 2018 gebaseerd op de actuele rentekosten van de gemeente. Dit betekent dat in 2018 en volgende jaren de kapitaallasten van het Geusseltbad € 0,5 mln bedragen.

In diverse stukken is aangegeven dat de “verrekening kapitaallasten restwaarde” € 175.000 bedraagt. Veel misverstanden naar aanleiding van uw analyse komen hieruit volgens ons voort. Uit het raadsvoorstel van 2012 over het Geusseltbad blijkt dat dit een structureel voordeel op de toen begrote kapitaallasten was. Het voordeel was ontstaan, omdat er bij de afschrijving van het bad vanaf 2012 rekening wordt gehouden met een restwaarde voor de grond waar het Geusseltbad op staat. Dit is overigens gebruikelijk en conform de afschrijvingsregels.

Dit voordeel is dan ook door de raad ingezet / begroot vanaf 2012 als additionele bijdrage aan de exploitatiebegroting van het bad bovenop de reeds eerder aan de raad bekende € 457.000 jaarlijks.

Uit de aan de raad verstrekte tabellen van Hospitality Consultants, een extern bureau dat onderzoek deed naar de exploitatie van het Geusseltbad, kan dit overigens ook worden geconcludeerd.

Conclusies en aanbevelingen

RKM conclusie en aanbeveling 1

In het raadsvoorstel van 2007 zijn de beslisonzekerheden voldoende in beeld gebracht. Deze zijn na besluitvorming voldoende gereduceerd. De risico's die samenhangen met de bouw en exploitatie van het Geusseltbad zijn vooraf globaal geïdentificeerd. De risico's zijn echter niet gekwantificeerd en doorvertaald naar de projectbegroting. Risico's zijn slechts globaal gemeld aan de raad, maar niet voorzien van een prijskaartje in die zin dat de mogelijke effecten zijn uitgedrukt in euro's. De in de projectbegroting opgenomen globale risicoreserve bleek dan ook onvoldoende.

Aanbevolen wordt bij majeure projecten risico's vooraf systematisch in beeld te brengen, deze te kwantificeren en in een risicoregister systematisch bij te houden. Ook wordt aanbevolen per risico beheersingsmaatregelen te treffen en de effecten van deze maatregelen te meten. Dit kan in de loop van de tijd leiden tot aanpassingen van de omvang van de risico's (en de risicoreserve).

Reactie college op RKM conclusie en aanbeveling 1

Deze aanbeveling heeft het college al een aantal jaren geleden van de rekenkamer overgenomen. In 2007 pleitte u in uw rapport 'Risicobeheersing Markt-Maasproject' voor verbetering van de



risicobeheersing bij grote projecten. In 2010 is de gemeente gestart met het gestructureerd implementeren van risicomanagement bij alle grote fysieke projecten. Dit is vanaf 2012 bij alle projecten van OBM (Ontwikkelbedrijf Maastricht) standaard. In 2013 is het als onderdeel van het integraal projectmanagement doorontwikkeld met scenarioanalyses. De gemeente rapporteert hier sinds 2013 jaarlijks over in het MPG (Meerjaren Prognose Grond- en Vastgoedexploitaties). Dit is een vaste bijlage bij de gemeenterekening, die jaarlijks aan de raad wordt aangeboden.

Het risicobeheer in de organisatie bij grote projecten is de afgelopen jaren substantieel verbeterd. In het rapport "Uitvoering aanbevelingen rekenkamerrapporten" van juli 2014 constateert de rekenkamer: *"dat het college na het verschijnen van dit rapport risicomanagement structureel binnen de organisatie heeft geïmplementeerd. Een gangbare risicomanagementsystematiek is geadopteerd en er is gezorgd voor een gerichte scholing van de betrokken medewerkers. Daarnaast zijn de gehanteerde administratieve systemen conform ingericht. De rekenkamer is dan ook van mening dat deze aanbeveling is opgevolgd."*

Overigens willen we duidelijk stellen dat ook in het project Geusseltbad (bouwinvestering) sprake is geweest in de verschillende fasen van systematische risicorapportages van externe deskundigen en de projectleider, grotendeels ook gekwantificeerd zover als dat mogelijk was.

Onder andere door een goede risicobeheersing bleef de investering binnen het toegestane budget van € 22,6 mln. Het betreft hier specifieke interne rapportages. De raad ontving de rapportage op hoofdlijnen via presentatie of raadsvoorstellen. Voor de exploitatierisico's is een duidelijke procesafspraken met de raad gemaakt via de stads- en raadsronde over hoe en wanneer deze risico's worden geëvalueerd o.a. via een apart startbesluit voor de evaluatie van de exploitatie.

RKM conclusie 2

Het college heeft de raad op het moment van besluitvorming in 2007, 2009 en 2012 niet duidelijk en volledig geïnformeerd over de werkelijke totale lasten van het zwembad voor de gemeente.

Reactie college op conclusie 2

Wij verwerpen deze conclusie met kracht. In de raadsvergadering van 27 februari 2007, 22 september 2009 en 24 april 2012 besprak de raad raadsvoorstellen waarin wij de raad informeerden op basis van de gegevens die op dat moment beschikbaar waren.

In het begin van een complex project, als het Geusseltbad, is het niet mogelijk om de werkelijke totale lasten in beeld te brengen, maar wordt gewerkt met zo actueel mogelijke ramingen op basis van voortschrijdend inzicht naarmate het project en de exploitatie gedetailleerder is uitgewerkt.

Voor wat betreft de kapitaallasten is de conclusie van de Rekenkamer gebaseerd op een andere definitie van de exploitatiekosten van het Geusseltbad, zijnde inclusief kapitaallasten. In het raadsvoorstel van 27 februari 2007 is er door de raad voor gekozen om de kapitaallasten geheel voor eigen rekening van de gemeente te nemen en deze ten laste van de algemene middelen te brengen.



In het vervolg van het proces van besluitvorming is verder gegaan met de term exploitatiekosten exclusief de investeringskosten (zie raadsvoorstel 27 feb. 2007, pag. 18 onder kopje Tarieven). Dit is overigens voor onrendabele investeringen uit het Meerjaren Investeringsplan (MJIP) van de programmabegroting een gebruikelijke gang van zaken. Dit geldt bijvoorbeeld voor investeringen in sportaccommodaties, onderwijshuisvesting en gemeentelijke culturele accommodaties.

Om eventuele misverstanden te voorkomen zal het college in de toekomst nog duidelijker bij alle raadsdocumenten aangeven of exploitatiekosten in- of exclusief de onrendabele kapitaallasten zijn.

RKM conclusie en aanbeveling 3

De totale gemeentelijke lasten voor het zwembad worden op twee plaatsen geboekt (de exploitatie bij Maastricht Sport, het gebouw bij Vastgoed). Als de vraag is wat de (totale) gemeentelijk lasten zijn voor het Geusseltbad dienen beide bedragen (opgeteld) te worden gepresenteerd. Dat is tot nu toe niet gebeurd. Gevolg is dat de raad geen totaaloverzicht heeft van de totale gemeentelijke lasten. De RKM heeft in een bijlage wel alle gemeentelijke lasten in één overzicht gepresenteerd.

Aanbevolen wordt op korte termijn werk te maken van realistische en transparante ramingen voor de totale gemeentelijke lasten van het zwembad, en deze met de raad te delen, opdat voor bestuur én raad duidelijk is dat alle kosten hierin zijn verwerkt, onafhankelijk van de begrotingspost waarop deze geboekt staan.

Reactie college op RKM conclusie en aanbeveling 3

De gemeente kent, zoals eerder opgemerkt, één begroting, één jaarrekening en één samengesteld geheel van financiële administraties. De raad stelt jaarlijks de begroting vast op het niveau van de programma's. Het college voert de opdracht uit binnen de producten van de Programma's. Binnen Programma 7/Sport is het product 'Geusseltbad' opgenomen. Er ligt een realistische en transparante begroting. De onderlegger voor de Programmabegroting – lees: begroting Geusseltbad – is in de bijlage opgenomen.

RKM conclusie en aanbeveling 4

Bij het ramen van de lasten van het zwembad en het informeren van de raad hierover heeft mogelijk de fixatie op de (lage c.q. sociale) tarieven in de Maastrichtse politiek meegespeeld. Door feitelijk verhoging van de tarieven uit te sluiten, leidt elke tegenvaller tot ofwel interen op de reserve ofwel een hogere gemeentelijke bijdrage, maar in ieder geval tot een druk om de exploitatielasten (optisch) laag te houden.

Aanbevolen wordt bij grote projecten ook belangstelling te blijven houden voor de kostenkant. Als de kostprijzen niet tot uitdrukking komen in (hogere) tarieven, komen de kosten immers ten laste van alle burgers van Maastricht, en niet alleen van de zwembadbezoekers.

Reactie college op RKM aanbeveling 4

Wij vinden deze aanbeveling te veel de suggestie wekken alsof er bij grote projecten c.q. het Geusseltbad te weinig rekening werd/wordt gehouden met de kostenkant. Ook als er politiek duidelijke afspraken zijn gemaakt over de tarieven, zoals bij het Geusseltbad het geval is geweest.



De belangstelling voor de kostenkant is aantoonbaar zowel politiek, bestuurlijk als ambtelijk in alle fasen van dit project groot geweest.

RKM eerste conclusie en aanbeveling 5

De boekhouding van Maastricht Sport geeft geen consequent juist en volledig inzicht in de exploitatieresultaten van het Geusseltbad. De onduidelijkheid betreft met name de posten van de administratieve verwerking van de kapitaallasten, de personeelskosten en de kosten van groot onderhoud. In de bijlagen heeft de rekenkamer een volledig overzicht gemaakt (prognose 2017-2020) dat wel goed inzicht geeft in de exploitatieresultaten van het Geusseltbad en die van het vastgoed.

Aanbevolen wordt de boekhouding van Maastricht Sport zodanig in te richten dat de totale exploitatielasten van het Geusseltbad daar direct uit af te leiden zijn. Tevens dienen de exploitatielasten verantwoord te worden op basis van algemeen bedrijfseconomisch aanvaarde uitgangspunten.

Reactie college op RKM aanbeveling 5

Met in achtneming van de gewijzigde BBV per 2017 voldoet het college volledig aan de vereiste transparante gemeentelijke boekhouding. Voldaan wordt aan de gestelde wet- en regelgeving en dit wordt ook door de accountant jaarlijks gecontroleerd.

RKM tweede conclusie 5

Het verwachte gemiddelde exploitatieresultaat van het Geusseltbad voor de jaren 2017-2020 van ca. € 350.000 negatief zal maar ten dele gecompenseerd kunnen worden door de effecten van de 'draaiknoppen' (d.w.z. maatregelen met een daadwerkelijk effect), namelijk tot maximaal ca €180.000. Er resteert dus een verlies van minimaal ca €170.000, uitgaande van de veronderstelling dat de draaiknoppen de beoogde effecten hebben en dat de gemeentelijke bijdrage gecontinueerd wordt.

RKM conclusie 6

Het exploitatieresultaat van het vastgoed zal de komende jaren ca. €1.460.000 negatief bedragen, veroorzaakt door de kapitaallasten en de kosten groot onderhoud. Dit is ca € 600.000 hoger dan bij de start van het project in 2012 was gecalculeerd.

Reactie college op tweede conclusie 5/6

In tegenstelling tot het gememoreerde door de RKM is er géén tekort op de posten groot onderhoud, kapitaallasten en personeelskosten. Wij lichten dit als volgt toe.

De kosten van groot onderhoud en personeelskosten zijn juist en volledig geraamd. Een kleine uitzondering zijn de opstalkosten van verzekering/belastingen ad € 61.000 die door adviesbureau Hospitality Consultants over het hoofd zijn gezien. Inmiddels is dit gecorrigeerd in begroting 2018-2021.

De kapitaallasten 2018 ad. € 0,5 mln komen volledig ten laste van de algemene middelen (dekking is voorzien) en niet ten laste van de exploitatie Geusseltbad. Het door de rekenkamer verondersteld



tekort van € 170.000 is niet aanwezig . Dit komt door het misverstand over het bedrag van € 175.000 structureel zijnde “verrekening kapitaallasten restwaarde”. Zie kopje “Meerjarenperspectief begroting” hiervoor. De raad heeft in 2012 immers besloten om dit voordeel van € 175.000 structureel in te zetten voor de bijdrage aan de exploitatie van het Geusseltbad.

RKM conclusie 7

De totale kosten voor de gemeente Maastricht voor de exploitatie van het zwembad en het vastgoed bedragen gemiddeld €2.740.000 per jaar voor de jaren 2017 tot en met 2020. Dit is €1.308.000 hoger dan in de oorspronkelijke exploitatieraming bij het raadsbesluit uit 2012, en €1.184.000 hoger dan in 2016 aan de raad gemeld. Het geprognosticeerd exploitatietekort 2017 is volgens de rekenkamer zelfs ca €1,9 miljoen hoger dan gepresenteerd in de raadspresentatie op 6 juli 2017.

De rekenkamer constateert dat door de onduidelijke verwerking van de kapitaallasten de geprognosticeerde exploitatielasten op het moment van besluitvorming niet volledig en juist aan de raad zijn gepresenteerd. De besluitvorming door de raad is daardoor niet gebaseerd op juiste cijfers. Gegeven de impliciete bovengrens voor de tarieven is hiermee een te rooskleurig beeld geschetst van de gemeentelijke lasten.

Reactie college op conclusie 7

Wij verwerpen de suggestie in conclusie 7 dat de raad niet volledig en niet juist geïnformeerd zou zijn. Voor de toelichting op deze reactie verwijzen wij naar onze reactie op conclusie 2.

In onderstaande tabel wordt inzicht gegeven in de exploitatie Geusseltbad 2018-2021 en daarnaast de kapitaallasten conform de nieuwe BBV (rente 0,5%). De gedetailleerde begroting is opgenomen in de bijlage.

Meerjarenbegroting exploitatie Geusseltbad 2018-2021 (x € 1 mln)

	2018	2019	2020	2021
Kosten	2,701	2,499	2,492	2,492
Opbrengsten	1,520	1,327	1,328	1,328
Bijdrage algemene middelen	1,181	1,172	1,164	1,164
<i>Verklaring bijdrage algemene middelen:</i>				
<i>Raadsnota 2012</i>	<i>0,457</i>	<i>0,457</i>	<i>0,457</i>	<i>0,457</i>
<i>Raadsnota 2012 – voordeel kapitaallasten</i>	<i>0,175</i>	<i>0,175</i>	<i>0,175</i>	<i>0,175</i>
<i>Raadsnota 2016</i>	<i>0,488</i>	<i>0,479</i>	<i>0,471</i>	<i>0,471</i>



<i>Ontbrekende raming HC verzekeringen/belastingen eigenaar</i>	<i>0,061</i>	<i>0,061</i>	<i>0,061</i>	<i>0,061</i>
---	--------------	--------------	--------------	--------------

Meerjarenbegroting kapitaallasten Geusseltbad 2018-2021 (x € 1 mln)

	2018	2019	2020	2021
Kapitaallasten	0,505	0,503	0,502	0,500

Wij vertrouwen er op u hiermee voldoende te hebben ingelicht en wensen u een succesvolle behandeling van het rapport in de raad.

Burgemeester en wethouders van Maastricht,

De Secretaris, De Burgemeester,



Bijlage

	Totaal begrote kosten NCFB 2018	Totaal begrote kosten NCFB 2019	Totaal begrote kosten NCFB 2020	Totaal begrote kosten NCFB 2021		Totaal begrote opbrengsten NCFB 2018	Totaal begrote opbrengsten NCFB 2019	Totaal begrote opbrengsten NCFB 2020	Totaal begrote opbrengsten NCFB 2021
Geusseltbad	2.701.354	2.498.548	2.490.548	2.490.548	Geusseltbad	1.519.720	1.327.578	1.327.578	1.327.578
Personeelskosten (formatiekosten, opk,dsp,ijkb)	1.223.886	1.237.080	1.237.080	1.237.080	Opbrengst Recreatief zwemmen	481.362	481.362	481.362	481.362
Energiekosten	190.000	193.000	193.000	193.000	Opbrengst Doelgroepen zwemmen	112.420	123.662	123.662	123.662
Gebruikersonderhoud	355.000	361.000	361.000	361.000	Opbrengsten zwemlessen / instructie	206.444	231.994	231.994	231.994
Schoonmaakkosten	77.000	78.000	78.000	78.000	Opbrengsten verenigingen / groepen	351.568	351.568	351.568	351.568
Storting voorzienig groot onderhoud (eigenaar)	294.000	297.000	297.000	297.000	Opbrengsten scholen	37.814	36.792	36.792	36.792
Overige kosten	175.000	178.000	170.000	170.000	Overige opbrengsten	98.112	102.200	102.200	102.200
Verzekeringen / belastingen	154.468	154.468	154.468	154.468					
Frictiebudget tbv realisatie draaiknoppen	232.000	0	0	0	Onttrekking bedrijfsreserve	232.000	0	0	0



Nawoord Rekenkamer Maastricht

De Rekenkamer Maastricht dankt het college voor de uitgebreide bestuurlijke reactie. We betreuren het echter dat het college niet ingaat op de kernconclusie van het rapport, namelijk dat de raad tot op heden onvoldoende is geïnformeerd over de totale gemeentelijke lasten van het Geusseltbad. In plaats daarvan gaat het college uitgebreid in op de toepassing van de boekhoudregels (BBV). Niet alleen heeft de rekenkamer geen onderzoek gedaan naar de toepassing van de betreffende regels, zij heeft ook geen reden om eraan te twijfelen dat die regels in formele zin correct zijn toegepast.

Het rapport gaat over de kosten van het Geusseltbad en de manier waarop de raad is geïnformeerd over deze totale kosten. Die totale kosten zijn in de tabel in de bestuurlijke reactie nu voor het eerst integraal in beeld gebracht. Daaruit blijkt, zoals de rekenkamer vaststelt in haar rapport, dat de totale gemeentelijke lasten voor bijvoorbeeld het jaar 2020 €1.164.000 + €502.000 = €1.666.000 bedragen, terwijl in juli 2017 nog in totaal €928.000 aan de raad werd gemeld.

De Rekenkamer Maastricht ziet hierin een duidelijke bevestiging van haar conclusie dat de kosten in totaliteit en integraal aan de raad dienen te worden gerapporteerd. Dat moet gebeuren op het moment dat door de raad investeringsbeslissingen moeten worden genomen, maar ook in de jaren daarna als de exploitatie van start gaat. Bij die rapportage moet uiteraard voldaan worden aan de boekhoudregels.

De rekenkamer is daarom blij met de toezegging van het college (aan het slot van de reactie op conclusie 2 op p. 4) dat het in de toekomst 'nog duidelijker' bij alle raadsdocumenten zal melden 'of exploitatiekosten in- of exclusief de onrendabele kapitaallasten zijn'. Als daarbij dan ook de omvang van de kapitaallasten wordt gemeld, en ook het totaalplaatje wordt getoond, kan de raad zich bij de besluitvorming (kaderstelling) en de controle baseren op een volledig en integraal beeld.

De rekenkamer wil daarnaast aandacht vragen in dit nawoord voor een tweede belangrijke conclusie waar het college langs gaat, namelijk de omgang met risico's. Uit het rekenkameronderzoek blijkt dat er in de aanloop naar de beslissing wel een zekere notie was van de belangrijkste risico's, maar dat deze vervolgens niet (systematisch) zijn gekwantificeerd. En dus zijn de mogelijke gevolgen van de risico's (in geld, tijd en kwaliteit) niet in de projectbegroting meegenomen. Vandaar dat de rekenkamer nadrukkelijk de aanbeveling doet om in de toekomst bij grote projecten het inmiddels beschikbare instrumentarium (dat inderdaad in 2014 door de rekenkamer is opgemerkt), ook daadwerkelijk toe te passen.