



Samenvatting

De Rekenkamer Maastricht heeft een onderzoek uitgevoerd naar de besluitvorming over de bouw en de ingebruikname/exploitatie van het Geusseltbad. In haar reactie op het onderzoeksrapport geeft het college aan, dat de rekenkamer geen rekening heeft gehouden met de inrichting van de gemeentelijke financiën en de vernieuwde landelijke regelgeving waaraan deze moet voldoen. De adviezen van de rekenkamer hoe om te gaan met het risicomanagement bij complexe projecten en het advies de totale lasten van het Geusseltbad inzichtelijk te maken neemt het college over. Voornemen van het college is bij grote projecten in de toekomst duidelijker aan te geven of de exploitatiekosten hiervan zijn in- of exclusief kapitaallasten.

Beslispunten

1. Uiterlijk 21 februari a.s. verzenden bijgevoegde brief naar de RKM als reactie op het ontvangen rekenkamerrapport.

Besluit Burgemeester en Wethouders d.d. 21 februari 2018:

Conform



1. Aanleiding

De Rekenkamer Maastricht heeft een onderzoek uitgevoerd naar de besluitvorming over de bouw en de ingebruikname van het Geusseltbad. Centrale vragen zijn: In hoeverre is de nieuwe, in 2016 vastgestelde exploitatiebegroting voor het Geusseltbad gebaseerd op realistische uitgangspunten, ook in meerjarenperspectief? En wat zijn de leerpunten voor college en raad uit deze casus met betrekking tot het identificeren, ramen en verwerken van risico's.

In de bijlage treft u het onderzoeksrapport. Op 21 december 2017 ontving het college het rapport met het verzoek hier op te reageren.

2. Reactievoorstel op ontvangen rekenkamerrapport

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 rapportage

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 met scenario-analyses. De gemeente rapporteert hier sinds 2013 jaarlijks over in het MPGV (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) gemeentelijke 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



Bijlage bij reactie

	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,ikb)	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					
Fictiebudget tbv realisatie draaiknoppen	232.000	0	0	0	Onttrekking bedrijfsreserve	232.000	0	0	0

3. Effect op duurzaamheid en/of gezondheid

Niet van toepassing.

4. Effect op de openbare ruimte

Niet van toepassing.

5. Personeel en organisatie

Niet van toepassing.

6. Informatiemanagement en automatisering

Niet van toepassing.

7. Financiën

Financiën niet relevant voor de besluitvorming in deze nota.

8. Aanbestedingen

Niet van toepassing.

9. Participatie tot heden

Tot op heden is de raad niet betrokken geweest bij dit voorstel. In de paragraaf "Communicatie" wordt aangegeven hoe dit traject wordt gestart.



10. Voorstel

1. Uiterlijk 21 februari a.s. verzenden bijgevoegde brief naar de RKM als reactie op het ontvangen rekenkamerrapport.

Collegievoorstel