



> RETOURADRES Postbus 1992, 6201 BZ Maastricht

BEZOEKADRES
Mosae Forum 10
6211 DW Maastricht

Aan de dames en heren,
leden van de gemeenteraad

POSTADRES
Postbus 1992
6201 BZ Maastricht

ONDERWERP
Rekenkamerrapport Geusseltbad

DATUM
5 september 2018
Verzonden: 05-09-2018

BIJLAGEN
--

BEHANDELD DOOR
JWA (Jean) Clerx

TELEFOONNUMMER
043 350 4760

ONZE REFERENTIE
2018-27970

E-MAILADRES
jean.clerx@maastricht.nl

FAXNUMMER
043 - 350 4141

UW REFERENTIE
--

Geachte raadsleden,

Bij de behandeling van het Rekenkamerrapport "Wat kost een nieuw zwembad?" in de informatieronde van 28 augustus jl. is een aantal vragen vanuit de raadsleden aan de Rekenkamer naar voren gekomen waar ik voor de behandeling tijdens de raadsronde een antwoord op wil geven. Dit is in aanvulling op de bestuurlijke reactie van het College van 21 februari 2018, die in het rapport is opgenomen. Hieronder treft u deze vragen en mijn reactie daarop aan.

1. Waarom zijn de risico's niet systematisch in beeld gebracht en gekwantificeerd en hoe gaan we daar in de toekomst mee om?

Antwoord:

Hierbij dienen we een onderscheid te maken in de investeringsrisico's bij de bouwkosten van het nieuwe bad en de risico's voor de exploitatie van het bad. Bij de **bouwinvestering** zijn de risico's benoemd in de verschillende raadsstukken en daarna systematisch in beeld gebracht binnen het project. Naar de Raad is meer globaal hierover gerapporteerd. Omdat een arbitrageprocedure liep tot en met dit jaar bij de Raad van Arbitrage voor de bouw met de aannemer en de nevenaannemers inzake de door hen geclaimde meerkosten, was het niet zonder meer mogelijk om deze risico's volgens een algemeen aanvaarde "systematiek" (kans maal impact, met scenario's) te rapporteren. Deze risico's zijn systematisch in beeld zijn gebracht en gekwantificeerd, zonder daarbij op de stoel van de Raad van arbitrage te gaan zitten en/of het belang van de gemeente te schaden.

Inmiddels geldt voor alle investeringsprojecten uit het Meerjaren Programma Vastgoed dat de risico's volgens de systematiek van de z.g. Risman- methode aan de Raad worden gerapporteerd en daarmee is de aanbeveling van de meer systematische rapportage van de Rekenkamer in de praktijk overgenomen voor huidige en toekomstige projecten. Daar waar sprake is van juridische procedures wordt daar bij de rapportages rekening mee gehouden.

Voor de **risico's in de exploitatie** geldt het volgende. In raadsbesluiten van 2007 en 2009 worden globaal risico's geschetst met name t.a.v. van groot onderhoud. In het raadsbesluit van 2012 over de tarieven en exploitatiebegroting is expliciet door de gemeenteraad besloten dat we twee jaar ervaring moeten hebben met de exploitatie en dan gaan evalueren en rapporteren aan de Raad. De grote kostenverschillen t.a.v. de exploitatiebegroting - zo bleek uit de uitgevoerde evaluatie in 2015- hadden betrekking op het gebruikersonderhoud, de schoonmaakkosten en de kosten van het



DATUM
5 september 2018

toezicht. Zodra ze manifest werden, zijn ze ook gemeld in de managementrapportages en de gemeentelijke jaarrekeningen .

Bij de samenstelling van het raadsvoorstel in 2012 over de exploitatiebegroting waren o.a. de navolgende cruciale gegevens nog niet beschikbaar om goede ramingen te kunnen maken van deze kosten c.q. de bijbehorende risico's:

- de innovatieve technische installaties waren nog niet geïnstalleerd en de bijbehorende onderhoudscontracten waren dus ook nog niet gesloten c.q. bekend;
- externe adviezen over het groot onderhoud van het pand en bijbehorende second opinion waren nog niet beschikbaar;
- er had nog geen inspectie door de toezichthouder (provincie: Limburg) plaatsgevonden zodat geen goede inschatting gemaakt kon worden van het aantal benodigde toezichthouders).

De kostenstijgingen zijn niet meteen nadat ze zich voordeden omgezet in een voorstel voor aanpassing van de exploitatiebegroting van het Geusseltbad, omdat conform afspraak met de Raad eerst een integrale evaluatie nodig was twee jaar na de opening.

In 2015 heeft de gemeenteraad zelf met een startbesluit vastgesteld hoe de evaluatie van de exploitatie dient plaats te vinden: door wie, wie daarbij wordt betrokken en welke onderwerpen daarbij aan bod komen. De Raad is op diverse momenten betrokken geweest bij de exploitatierisico's en heeft ook besluiten genomen hoe en wanneer ze worden gerapporteerd en wanneer definitieve besluiten worden genomen.

Door de Raad is in 2012 besloten om geen financiële bandbreedte aan te houden voor de genoemde exploitatierisico's. Het systematiseren en kwantificeren van de exploitatierisico's is wel globaal gebeurd door de uitvoeringsorganisatie.

Daarbij heeft ook meegespeeld dat bandbreedtes ongewild ook kunnen leiden tot "self-fulfilling prophecies" en daarmee extra voorzichtige ramingen. Beheer en onderhoud dient zo efficiënt mogelijk ingericht te worden. Dat kan alleen met ervaringsgegevens en daar is tijd voor nodig. De risico's zijn globaal steeds gemeld in de risicoparagraaf van de begroting en rekening. De Rekenkamer stelt een rapportage met verdere kwantificering van de risico's voor. De risicoparagraaf in de begroting is evenwel nu net bedoeld om de nog niet precies te kwantificeren risico's te duiden. Voor de toekomst zal in vergelijkbare gevallen wel gekozen worden voor een financiële bandbreedte en (systematische) rapportage op basis daarvan.

2. Hoe kun we de verschillen in bedragen tussen de verschillende actoren (gemeente, Maastricht Sport, HC Consultants) verklaren?

Antwoord:

De Rekenkamer stelt dat een aanzienlijk verschil bestaat tussen de cijfers zoals gepresenteerd in het evaluatierapport van HC Consultants uit 2015 en de boekhouding 2016 van Maastricht Sport. Daarnaast constateert de Rekenkamer een verschil tussen de boekhouding 2016 van Maastricht Sport en de diverse extracomptabele overzichten (spreadsheets) zoals door Maastricht Sport aangeleverd.

Het door de gemeente Maastricht ingehuurd adviesbureau HC Consultants heeft in 2015 op basis van de gerealiseerde cijfers 2014 een begroting 2016 opgesteld voor het Geusseltbad.

Sinds 1 januari 2017 is het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) voor gemeenten van kracht. Deze wijziging heeft nogal wat gevolgen voor de inrichting van de gemeentelijke financiën en deze



DATUM
5 september 2018

zijn in 2016 voorbereid, per 1 januari 2017 geïmplementeerd en al deels in realisatie/exploitatie 2016 Geusseltbad verwerkt.

Op het moment dat de Rekenkamer in haar onderzoek een vergelijking maakt tussen diverse cijfers uit begroting en exploitatie 2016 Maastricht Sport en een door adviesbureau HC niet conform BBV opgestelde meerjarenbegroting voor het Geusseltbad, is het vanzelfsprekend dat er verschillen ontstaan. De geconstateerde verschillen zijn verklaarbaar en ontstaan door een wijziging in de boekingsystematiek.

Daarnaast wordt er een vergelijking gemaakt tussen conceptberekeningen en vastgestelde P&C documenten. De conceptberekeningen zijn niet vastgestelde werkdocumenten van Maastricht Sport die bijdragen aan het opstellen van de P&C documenten. De conceptberekeningen zijn aan de Rekenkamer verstrekt om begrotingen en realisatieposten te verduidelijken.

Door het vergelijken van vastgestelde begrotingen en jaarrekeningen met niet vastgestelde conceptberekeningen kunnen onjuiste conclusies worden getrokken.

3. Wat is/was de rol van Maastricht Sport in dit dossier?

Antwoord:

De organisatie Maastricht Sport bestaat formeel sinds medio 2012 en is bij de exploitatie van het Geusseltbad vanaf het begin betrokken geweest als uitvoeringsorganisatie.

De voorganger van Maastricht Sport (afkomstig van de 4 organisatieonderdelen binnen de gemeente en met name ook NV Zwembaden Maastricht voor wat betreft het Geusseltbad) is hieraan voorafgaand steeds betrokken geweest als adviseur bij de samenstelling van de afspraken over de investeringen en de exploitatie en beheer. NV Zwembaden Maastricht en Maastricht Sport verzorgden ook de communicatie en de advisering vanuit de gebruikers van de zwembaden. Het bouwproject zelf is getrokken door een projectteam waarin de gemeente met een bestuurlijke en ambtelijk opdrachtgever, een projectleider en een bouwteam betrokken was. Hierin zaten ook aannemer, architect, directievoerder van de gemeente en de toekomstige gebruiker. NV Zwembaden Maastricht en naderhand Maastricht Sport was hierin betrokken als toekomstige uitvoerder en beheerder en vertegenwoordiger van gebruikers.

4. Waarom zijn de onrendabele kapitaallasten niet meegenomen bij de presentatie van de totale lasten van het zwembad in de overzichten voor de Raad en is dit gebruikelijk?

Antwoord:

Dit is gebruikelijk in de gemeente Maastricht en veel andere gemeenten. Tenminste als het gaat om de kapitaallasten van zogenaamde "onrendabele investeringen". Dit zijn investeringen waarvan de afschrijvingen en rentelasten niet door inkomsten gedekt kunnen worden. In Maastricht betreft het dan investeringen die onderdeel uitmaken van het Meerjaren Investeringsplan (MJIP) . De Raad bepaalt jaarlijks bij de begroting en daarna bij de investeringsbeslissingen of sprake is van een onrendabele investering en de omvang ervan.

De bijbehorende kapitaallasten (rente en afschrijvingen) worden verantwoord in de jaarrekeningen en begroting, maar komen niet terecht in de individuele deexploitaties. De accountant en de commissie Begroting en Verantwoording hebben in hun controle deze reeds jaren gebruikelijke systematiek nooit ter discussie gesteld. De begroting 2018 biedt een overzicht welke investeringen worden gezien als onrendabel of rendabel. (zie blz.156 van de programmabegroting) Dat sprake is van onrendabele investeringen is vanaf de start van het Geusseltbad duidelijk geweest. De kosten van het bad kunnen niet gedekt worden door de tarieven en andere inkomsten. De verschillende



DATUM
5 september 2018

raadsvoorstellen met de kredietaanvragen laten daar geen misverstand over bestaan, Deze werkwijze wordt ook toegepast bij bijv. de sporthal Geusselt, buitensportaccommodaties en de investeringen in culturele instellingen, zoals het Theater of bij het wegbeheer. De gemeente hanteert hierin een consistent beleid. Deze handelwijze wordt ook verder niet door de Rekenkamer betwist.

Op verzoek van de Rekenkamer hebben we ook de onrendabele kapitaallasten van het Geusseltbad apart inzichtelijk gemaakt (zie blz. 52 reactie van het College) Daaruit blijkt dat die tot en met 2017 € 1,1 mln. hebben bedragen en vanaf 2018 wordt dat 0,5 mln. als gevolg van een gemeentebrede renteverlaging (gemeentebreed) en de toepassing van het BBV.

Deze structurele kostenverlaging komt niet ten gunste van de zwembadexploitatie, omdat voor- en nadelen in de kapitaallasten van onrendabele investeringen altijd ten gunste komen/ten laste komen van algemene middelen en in dit geval het Meerjaren Investeringsplan De lagere kapitaallasten leiden ertoe dat er nieuwe onrendabele investeringen gerealiseerd konden worden. Het betreffen kapitaallasten die niet beïnvloedbaar zijn door de Raad en al geheel gedekt waren . Het inzicht bieden in deze (reeds gedekte) onrendabele kapitaallasten zou de suggestie kunnen wekken dat de Raad deze kosten nog kan beïnvloeden (dat is niet mogelijk omdat afschrijvingskosten en rentekosten buiten de invloedssfeer liggen) en/of deze kosten voor- of nadelen nog in de exploitatie van het zwembad tot andere uitkomsten leidt. Dat is niet het geval. Kortom: er is bewust voor gekozen om deze kosten niet te presenteren, omdat het overzicht van exploitatie voor de Raad daardoor zou kunnen verbeteren. Immers dan ligt de focus op kosten die we wel nog kunnen beïnvloeden: gebouwgebonden exploitatie, personeelskosten e.d.

De Rekenkamer blijft het hier niet mee eens en is van mening dat alle kosten inzichtelijk moeten blijven, ook al zijn ze minder relevant c.q. niet beïnvloedbaar. De Rekenkamer beveelt aan om in de toekomst de onrendabele kapitaallasten wel inzichtelijk te maken bij alle (deel)exploitaties waar dit speelt. Daar is ook geen principieel bezwaar tegen en deze aanbeveling volgt het College dan ook op. Zij het dat daarbij ook meteen zal worden aangegeven dat dergelijke kosten onbeïnvloedbaar zijn en dat voordelen of nadelen van deze kapitaallasten dan niet verrekend worden met betreffende exploitaties.

De Rekenkamer blijft in haar rapport de suggestie wekken dat de onrendabele kapitaallasten min of meer bewust buiten beeld zijn gelaten om de “kosten daarmee (optisch) laag te houden” (blz. 41) en de tarievendiscussie van het zwembad daarvan te ontdoen. Het College vindt het onjuist dat daaruit door de Rekenkamer de conclusie wordt getrokken dat de Raad onvolledig, onjuist en onduidelijk is geïnformeerd. Dat is ons inziens niet gebaseerd op feiten. Laat staan dat het College deze opmerkingen van de Rekenkamer bagatelliseert zoals gesteld in de reactie. Integendeel, we nemen deze opmerking zeer hoog op. Maar het moge duidelijk zijn. Het College probeerde nou net door de te focussen op de ons inziens relevante (beïnvloedbare) kosten in de exploitatie de duidelijkheid voor de Raad te vergroten. De Rekenkamer interpreteert dat anders.

**5. De Rekenkamer antwoordde in de informatieronde van 28 september dat sprake zou zijn van een groot verschil in kapitaallasten tussen de gepresenteerde cijfers in de evaluatie (juli 2017) ad 0,9 mln. en de door de Rekenkamer berekende kapitaallasten (€ 1,6 mln.)
Wat is de oorzaak van dit verschil?**

Antwoord:

Het antwoord van de Rekenkamer is een onjuiste weergave van de werkelijkheid. Zoals gesteld in de reactie van het College op het rapport: de werkelijke kapitaallasten van het Geusseltbad zijn gedaald vanaf 2018 van € 1,1 mln. structureel naar € 0,5 mln. structureel als gevolg van forse



DATUM
5 september 2018

renteverlagingen (van 5,8 % naar 0,5 %). Dit forse structurele voordeel is (net als bij alle onrendabele investeringen) ingezet voor dekking van nieuwe onrendabele investeringen. De Rekenkamer heeft aangegeven dat ze zich bij het antwoord hebben gebaseerd op aannames.

6. Hoe is de inschatting van bezoekersaantallen gemaakt?

Antwoord:

De bezoekaantallen van de drie voormalige gemeentelijke zwembaden Dousberg, Heer en Vijverdal zijn telkens het ijkpunt geweest voor het vaststellen van de te verwachten aantallen bezoeken van het Geusseltbad. Zowel in 2009 als in 2012 zijn cijfers van het toenmalige bezoek leidend geweest voor de raadsbesluiten. Vanaf de start van de planvorming rond het Geusseltbad zijn de bezoekersaantallen van de drie voormalige gemeentelijke baden gedaald. In 2005 hadden deze zwembaden gezamenlijk nog bijna 360.000 bezoeken. Zeven jaar later waren dat er nog 290.000. In de raadsnota tarieven en exploitatiebegroting uit 2012 is vastgesteld dat het aantal zwembezoeken gemiddeld over de jaren 2008-2012 ca. 300.000 bedraagt. Dit sluit aan bij de landelijke trend van jaarlijks dalend zwembadbezoek. De prognose van het Geusseltbad is destijds bijgesteld naar 338.000. Uitgangspunt was een stijging in bezoekersaantal als gevolg van de hogere aantrekkingskracht van het bad.

In het evaluatierapport van HC uit 2015 wordt geconstateerd dat de opgave van NV Zwembaden met betrekking tot de tellingen van de verenigingsbezoeken in het jaar 2012 onnauwkeurig waren. Het aantal verenigingsbezoeken is destijds hoger vastgesteld dan het daadwerkelijk aantal bezoeken. De daadwerkelijke bezoekersaantallen van het Geusseltbad zijn lager dan de prognose uit 2012 maar de geraamde opbrengsten worden ruimschoots gerealiseerd.

Hoogachtend,

H.W.M. (Bert) Jongen
Wethouder Onderwijs, Jeugdzorg, Studentenstad en Sport