

Vorstel aan : Gemeenteraad van 28 januari 2013
Door tussenkomst van : Raadscommissie van 22 januari 2013
Nummer :
Onderwerp : Behoud zwembad Scharlakenhof
Bijlage(n) :
1. Raadsbesluit van 19 juni 2012
2. Head of terms agreement (vertrouwelijk)
3. Concept oprichtingsakte Stichting Exploitatie Zwembad Scharlakenhof (vertrouwelijk)
4. Exploitatie-overzicht (vertrouwelijk)

Samenvatting : Op 19 juni 2012 heeft de raad besloten dat het college het contract en de voorwaarden om het zwembad Scharlakenhof te behouden uit te werken. Hierbij treft u deze uitwerking, voorzien van de mogelijke risico's, aan. De raad wordt voorgesteld, met inachtneming van de risico's, te besluiten of de doorstart van het zwembad een kans verdient.

Voorgestelde beslissing : Een besluit nemen over de doorstart van zwembad Scharlakenhof

1. Inleiding

De gemeenteraad heeft bij initiatiefvoorstel op 19 juni 2012 besloten tot behoud van het zwemcomplex Scharlakenhof. Een zwembad “van, voor en door de inwoners van de gemeente Haren”. De exploitatie komt te liggen bij een door de inwoners gevormde stichting. In het coalitieakkoord “Vertrouwen in uitvoering” heeft de coalitie expliciet aangegeven dat het particulier initiatief om het zwembad op te houden “een faire kans” moet krijgen. Het raadsbesluit is opgenomen in bijlage 1 bij dit voorstel.

Het raadsbesluit is door de Stichting Exploitatie Zwembad Scharlakenhof (SEZS) i.o. – verder te noemen initiatiefnemers - in overleg met de gemeente als basis gebruikt voor de verdere uitwerking van het initiatief tot voortzetting van het zwembad. De raad van 19 juni heeft door middel van voornoemd besluit aangegeven budget beschikbaar te stellen voor de noodzakelijke investeringen in een nieuwe ketel, verwijdering van asbest en de jaarlijkse exploitatie mits en voorzover verder uitgewerkte plannen binnen de grenzen van het raadsbesluit blijven. Aan het college heeft u opgedragen afspraken met de SEZS verder uit te werken en meevallers te vertalen in een lagere financiering.

Ten behoeve van de uitvoering van het initiatief is een juridische en financiële basis ontwikkeld van waaruit detailuitwerking kan plaatsvinden. Die basis is het resultaat van overleg tot nut toe tussen de initiatiefnemers en de gemeente, vastgelegd in de volgende documenten:

1. "Head of terms agreement", een hoofdlijnenakkoord dat als basis dient voor verdere detailafspraken over de uitvoering, tussen de gemeente Haren en de SEZS. De afspraken in de Heads of terms agreement waarborgen in feite dat wordt doorgestart in overeenstemming met het raadsbesluit;
2. Oprichtingsakte SEZS, waarin o.a. de doelstelling van de SEZS is vastgelegd, taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en werkwijze van het bestuur;
3. Exploitatieoverzicht waarin de financiële onderbouwing van de doorstart van het zwembad is berekend en vastgelegd.

Het college heeft vervolgens onderzocht:

- a. of wordt voldaan aan de opdracht van de raad en of uitwerking binnen de kaders van het raadsbesluit blijft;
- b. of mogelijk resterende risico's van de doorstart en de toekomstige exploitatie acceptabel zijn;
- c. of voldoende vertrouwen bestaat dat de stichting een succesvolle doorstart kan maken dat leidt tot een langdurig behoud van het zwembad Scharlakenhof;
- d. of kan worden overgegaan tot ondertekening van de Heads of Terms agreement.

Ter inleiding op de presentatie van onze bevindingen is het goed te weten dat die tevens zijn gebaseerd op een aantal nog niet volledig uitgewerkte of niet beschikbare plannen:

- a. er is nog geen afgerond Ondernemingsplan. Bij onze toetsing hebben wij ons slechts kunnen baseren op het exploitatieoverzicht;
- b. wij hebben nog niet de beschikking over een goed uitgewerkt onderhouds en verbouwplan;
- c. wij hebben nog niet de beschikking over een goed asbestsaneringsplan.

Onze bevindingen zijn gebaseerd op eerder genoemde documenten en op gesprekken met initiatiefnemers. Initiatiefnemers zullen de detailplannen pas opleveren nadat groen licht is verkregen van de raad voor een doorstart.

2. Terugblik

In overleg met Trip advocaten is een zogenaamd Heads of Terms Agreement (HOT) opgesteld. De intentie van partijen is op basis van het hiervoor genoemde besluit van de raad door middel van de onderhavige HOT een (intentie)overeenkomst aan te gaan. In de HOT worden voor zover mogelijk alle onderwerpen genoemd waarover overeenstemming moet worden bereikt en die uiteindelijk worden vastgelegd in de overeenkomsten die worden genoemd bij 'Nadere Overeenkomsten' (HOT art. 2 lid 9). Verder is door de initiatiefgroep in de persoon van de heer P. Bakker een concept-oprichtingsakte opgesteld. In dit verband is het goed te laten zien welke stappen zijn gezet om uiteindelijk tot voorliggend advies te komen.

Periode	Activiteit
19 juni 2012	Raadbesluit doorstart zwembad Scharlakenhof
25 juni 2012	Stappenplan uitwerking raadsbesluit doorstart zwembad
10 juli 2012	Collegebesluit beschikbaarstelling € 20.000 t.b.v. juridisch ondersteuning
14 juli - 2 september	vakantieperiode
15 augustus 2012	Eerste versie Head of terms agreement (HOT)
3 september 2012	Startoverleg gemeente, TRIP, initiatiefnemers
3 september – 30 oktober	Uitwerking HOT, oprichtingsakte en exploitatieopzet door initiatiefnemers
30 oktober 2012	2e versie HOT, oprichtingsakte stichting en exploitatieopzet
31 oktober 2012	Bestuurlijk overleg gemeente/st EZS i.o
1 november - 14 november 2012	Intensief overleg afstemming HOT, akte en exploitatieopzet
13 november 2012	Advies ICS terzake exploitatieopzet
28 november 2012	Bestuurlijk overleg gemeente/st EZS i.o.
5 december 2012	Laatste versie HOT en stichtingsakte met duidelijkheid over omvang bestuur en doelstelling stichting en aangepaste exploitatieopzet
11 december	Behandeling collegeadvies eventuele doorstart zwembad
20 december 2012	Collegebesluit over raadsvoorstel doorstart zwembad

Zoals uit het overzicht blijkt heeft de afgelopen periode meerdere keren afstemming plaatsgevonden met de heer Bakker over bovengenoemde documenten, te weten HOT, concept akte oprichting stichting, exploitatieoverzicht en een ondernemingsplan. Pas begin december bestond zodanige overeenstemming over de HOT en de akte dat er voldoende basis was voor nadere besluitvorming door het college met het oog op een volgende stap in het proces.

Inzet is geweest om over alle punten overeenstemming te bereiken en ervoor te zorgen dat ze passen binnen de kaders die door de raad zijn gesteld. Het overleg tussen gemeente en de initiatiefnemers hebben zich vooral geconcentreerd rond de volgende onderwerpen:

1. de doelstelling van de stichting en vooral de vraag in hoeverre de stichting de vrijheid heeft activiteiten uit te besteden aan derden (Stichtingsakte art. 2 lid 2), de bestuurs-samenstelling en de vraag of het bestuur garant staat voor voldoende langjarige bestuurlijke continuïteit (HOT artikel 2 lid 10);
2. het Ondernemingsplan: dient de gemeente vooraf toestemming te geven op een wijziging van het Ondernemingsplan en bevat het Ondernemingsplan voldoende informatie voor een goede beoordeling van de haalbaarheid; (HOT artikel 2 lid 6);
3. de consequenties van de gedeelde verantwoordelijkheid voor de asbestsanering (HOT artikel 2, lid 20 en 21);

4. de geldlening van € 700.000 aan de Stichting voor uitsluitend renovatie van de ketel en de verrekening van meevallers (HOT artikel 2 lid 14);
5. de vraag of de exploitatiebijdrage van € 132.000 een vast bedrag (met indexatie) is en of daarin meevallers moeten worden verwerkt (HOT, artikel 2 lid 17);
6. de vraag of de eigen middelen (€ 400.000) door de Stichting kunnen worden gegene-reerd;
7. de effecten van korte termijnoplossingen op de lange termijn liquiditeit van de stichting (niet doorrekenen van te betalen rente, fasering achterstallig onderhoud, geen reserve-ring ten behoeve van afschrijving).
8. opnemen van de rente op de verstrekte geldlening van € 700.000 (3,7%) in de exploi-tatie-opzet.

In de hierna volgende toelichting en beoordeling van het plan voor de doorstart wordt nader op deze onderwerpen ingegaan.

Toetsing raadsbesluit

De opgestelde documenten die samen de basis vormen voor de uiteindelijke realisatie van de doorstart zijn getoetst aan het raadsbesluit. Het college heeft geconstateerd dat de juridi-sche en financiële basis voldoet aan de door de raad in het besluit vervatte kaderstelling. Er bestaat - behoudens een aantal details - overeenstemming over de tekst van de HOT en de oprichtingsakte Stichting Exploitaie Zwembad Scharlakenhof. Er zijn vijf kandidaat be-stuursleden, voor het merendeel in Haren woonachtig, om het bestuur te vormen. Aan de asbestproblematiek zal in de volgende paragraaf afzonderlijk aandacht worden besteed.

Voldoen aan de door de raad gestelde kaders biedt nog geen garantie voor een succesvolle doorstart en behoud van het zwembad. Daarvoor zijn mede bepalend de exploitatieopzet en het ondernemingsplan, zowel voor de korte termijn als op middellange en lange termijn.

Asbestsanering

Absolute voorwaarde voor een succesvolle doorstart is het verkrijgen van een asbestvrijver-klaring. Er bestaat onzekerheid over de gesplitste aanpak van de noodzakelijke sanerings-activiteiten (het ketelhuis door de gemeente en sanering van de aangrenzende ruimte door de stichting) omdat de saneringsaanpak van de stichting nog onvoldoende duidelijk is. Een gesplitste aanpak kan weliswaar leiden tot de afgifte van een asbestvrijverklaring maar al-leen indien tussen beide partijen goede coördinatie-afspraken worden gemaakt over een gezamenlijke adequate en betrouwbare aanpak. Het heeft onze voorkeur om de gehele sa-nering te laten uitvoeren door de fa. Reer omdat die inmiddels het nodige onderzoek en voorbereidende werkzaamheden heeft verricht. Mocht blijken dat de initiatiefnemers – met inachtneming van reeds verstrekte opdrachten aan de fa. Reer – toch met een goedkope aanpak ook een asbestvrijverklaring kunnen verkrijgen dan heeft dat uiteraard de voor-keur. Wij hebben inmiddels het initiatief genomen om de problematiek en de meest wenselij-ke aanpak te bespreken met de heer Bakker, fa. Reer en de Arbeidsinspectie. Op basis van dat overleg kan meer duidelijkheid worden gegeven over de financiële consequenties van de gekozen aanpak. Er wordt naar gestreefd hierover duidelijkheid te hebben bij de behande-ling van het voorstel in de raad.

Toetsing exploitatie-opzet

De initiatiefnemers hebben een exploitatieplan gepresenteerd (exploitatieoverzicht bijge-voegd, bijlage 4) dat door een aantal korte termijn maatregelen weliswaar zo veel mogelijk sluitend lijkt te worden gemaakt maar die maatregelen brengen op langere termijn weer ri-sico's met zich mee die een duurzame exploitatie op lange termijn onzeker maken. Wij sig-naleren de volgende risico's:

1. de stichting die uiteindelijk het zwembad gaat exploiteren heeft gebrek aan liquide middelen waardoor wellicht niet al het achterstallig onderhoud direct kan worden uitgevoerd. Het faseren van achterstallig onderhoud vormt op langere termijn echter een risico voor de continuïteit van het zwembad. Door het achterwege laten van achterstallig onderhoud zal de stichting op langere termijn worden geconfronteerd met toenemende onderhoudskosten.
2. de exploitatie biedt onvoldoende ruimte voor de opbouw van reserve voor vervangingsinvesteringen. Het niet of onvoldoende uitvoeren van achterstallig onderhoud gevoegd bij het onvoldoende reserveren voor in de toekomst noodzakelijke vervangingsinvesteringen vormt een groot risico voor de langjarige continuïteit; de opbouw van een reële vervangingsreserve zou overigens alleen mogelijk zijn door een substantiële verhoging van de gemeentelijke exploitatiebijdrage (inschatting initiatiefnemers ca. € 250.000).
3. initiatiefnemers zijn nog niet in staat gebleken het noodzakelijke extern kapitaal (€ 400.000) te verkrijgen. Verkrijging vindt plaats door middel van inkoopkortingen op materialen, leveringen in natura etc.
4. om de totale exploitatie toch sluitend te krijgen compenseren zij het tekort met vrijwilligerswerk en zelfwerkzaamheid. Naar verwachting van de stichting zal dit een besparing op gaan leveren van € 258.600. Deze keuze leidt niet tot verbetering van de liquiditeitspositie. Besparing realiseren door vrijwilligerswerk en zelfwerkzaamheid is op zich weliswaar positief maar een wankel basis onder een zwembad in een doorstartfase en daardoor een risicovolle oplossing;
5. een aantal financiële korte termijnoplossingen om de exploitatie voor een doorstart sluitend te krijgen (zoals de verlaging in de exploitatie van energiekosten en managementkosten ter dekking van de rentelasten) leiden op langere termijn tot financiële tekorten en daarmee tot onzekerheid over de continuïteit van het zwembad.
6. Het exploitatieplan is gebaseerd op aannames en historische cijfers m.b.t. bezoekersaantallen waarvan de vraag is of die aantallen daadwerkelijk worden gehaald. Er is weliswaar rekening gehouden met opstartverlies gedurende de eerste twee jaren maar de onzekerheid blijft of noodzakelijke bezoekersaantallen daadwerkelijk worden gehaald over een langere periode. Tengevolge van de sluiting hebben verschillende abonneementhouders inmiddels waarschijnlijk een nieuw zwembad gevonden en zullen zij mogelijk niet terugkeren naar zwembad Scharlakenhof.

Onderstaande samenvattende tabel geeft een overzicht van de financiering en exploitatie afgezet tegen mogelijke risico's.

Onderwerp	Financiële dekking/lasten	Risico
Financiering en exploitatie	<ul style="list-style-type: none"> - € 132.000 jaarlijkse bijdrage gemeente (raadsbesluit pt. 4) - € 400.000 aanvullende financiering " uit de markt" - € 258.600 korting op de kosten door vrijwilligerswerk en zelfredzaamheid; - Entree- en abonnementsgelden Jaarlijks verminderd met: 	<ul style="list-style-type: none"> • exploitatiebijdrage is te laag voor substantiële reservering t.b.v. groot onderhoud • externe financiering "uit de markt" is onzeker • risicovolle afhankelijkheid van vrijwilligers en zelfwerkzaamheid. Niet behalen besparing door zelfwerkzaamheid zal binnen 6 maanden na start exploitatie kunnen leiden tot liquiditeitstekort van plusminus €100.000 • verwachte bezoekersaantallen onzeker

	<ul style="list-style-type: none"> - € 2.000 erfpachtcanon (raadsbesluit pt. 3) - te betalen rente over lening van € 700.000 (raadsbesluit pt. 8) - €40.000 t.b.v. onderhoud 	<ul style="list-style-type: none"> • er vindt geen afschrijving plaats op gebouwen en machines, geen reservering t.b.v. vervangingsinvesteringen • kostenverlagingen op korte termijn bieden geen oplossing voor de lange termijn exploitatie • rente kosten verwerken in de exploitatie door verlaging van de begrootte energie en managementkosten gaat ten koste van de betrouwbaarheid van het exploitatie overzicht
Reservering t.b.v. asbest	<p>€ 387.000 (raadsbesluit pt. 6)</p> <p>Verminderd met:</p> <p>-€ 57.000 t.b.v. asbestsanering gemeente (raadsbesluit pt. 5)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • splitsing sanering tussen gemeente en SEZS lijkt niet haalbaar • verantwoordelijkheid voor sanering ligt nog steeds bij de gemeente. • inmiddels zijn ongeveer €100.000 kosten t.b.v. de sanering gemaakt. De uiteindelijke kosten van de sanering onder verantwoordelijkheid van de gemeente worden verrekend met het gereserveerde bedrag van € 387.000.
Vervanging ketel	<p>€ 700.000 lening 3,7%, (raadsbesluit pt. 8)</p> <p>minus eventuele meevallers (raadsbesluit pt. 8)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Geen of slechts gedeeltelijke terugbetaling bij vroegtijdige sluiting • De gemeente moet het bedrag zelf lenen; dat leidt tot verhoging van de schuldenlast van de gemeente
Verbouw en onderhoud	<p>€ 40.000 gereserveerd</p> <p>€ 50.000 nodig volgens D & P</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Gefaseerde uitvoering van achterstallig onderhoud i.s.m. te lage reservering groot onderhoud leidt tot het risico dat de reservering gebruikt moet gaan worden voor herstelwerkzaamheden.

Concluderend is er sprake van een nog weinig robuuste financiële exploitatie met veel risico's op middellange en lange termijn. Niet alleen ICS Advies bevestigt dat beeld maar ook de stichting bij monde van de heer Bakker beaamt dat de exploitatie een aantal risicovolle elementen bevat.

Ondernemingsplan

De initiatiefnemers hebben nog geen Ondernemingsplan opgesteld waaraan de haalbaarheid echt goed kan worden getoetst. Informatie van het exploitatieplan zal terugkeren in het uiteindelijk Ondernemingsplan.

Succesvolle doorstart van het zwembad Scharlakenhof mogelijk?

Zoals hiervoor aangegeven is onze conclusie dat de initiatiefnemers binnen de kaders van het raadsbesluit blijven en dat er op zich een basis is een doorstart te maken. Vooral echter de boven beschreven risico's en in het bijzonder de onzekerheid over de langjarige continuïteit ten gevolge van de financiële maatregelen geeft twijfels over de toekomstige exploitatie van het zwembad.

Voor de risico's rondom Scharlakenhof is ongeveer € 0,5 miljoen opgenomen in het weerstandsvermogen. Op basis van de actuele stand van de risico's zien wij geen reden dit bedrag te verlagen.

Besluitvormingsproces

Het Rekenkameronderzoek naar de besluitvorming rond grote projecten geeft aan dat er pas besluitvorming kan plaatsvinden na een zorgvuldig proces (Rapportage Besluitvorming rond grote projecten, 15 mei 2012, pag. 35)). In dat kader achten wij het van belang u nu over de implicaties van het besluit over het behoud van het zwembad te informeren en u de mogelijkheid te geven om op grond van onze bevindingen uw besluitvorming te heroverwegen.

Conclusie

Wij stellen voor dat de raad een besluit neemt over de doorstart van het zwembad.

Ter ondersteuning van de discussie in de raad stellen wij tevens voor om voorafgaand aan de raadscommissie cq raadsbehandeling een afzonderlijke bijeenkomst te organiseren ten einde raadsleden gelegenheid te bieden aan betrokken medewerkers van de gemeente en de initiatiefnemers nadere inhoudelijke vragen te stellen over het voorstel en daaraan ten grondslag liggende documenten.

De uitkomst van de toets door ICS en Draaijer & Partners zullen voor de raad ter inzage worden gelegd.

Haren, 19 december 2012

burgemeester en wethouders,

mr. M.P. de Wilde,
secretaris

J.H. Bats,
burgemeester