

# Raadsvoorstel krediet zwembad

mei 2023

## 1 Inleiding

In 2017 is een principebesluit genomen om het Aquardome complex te vervangen door nieuwbouw. Destijds was het idee dat de gemeente een lening aan Sportaal zou verstrekken om het nieuw te bouwen complex te kunnen financieren. Op 30 juni 2020 ligt een voorstel voor over de benodigde zwembadfaciliteiten in de stad op basis van een eerder aangenomen motie over voldoende zwemwater. In dit raadsvoorstel gaat het vooral om inhoudelijke keuzes, niet om financiering. Het raadsvoorstel bevat een kort historisch overzicht van besluitvorming sinds 2017.

Op 21 juni 2021 ligt een uitwerking van de besluitvorming uit 2020 voor. In dat voorstel staat dat de geraamde investering € 18,2 mln. bedraagt. Verder kan Sportaal volgens het raadsvoorstel € 1,2 mln. uit de vrijvallende voorziening voor onderhoud van de bestaande zwembaden inzetten als onderdeel van de financiering van de investering. Waar in het voorstel uit 2017 sprake is van een lening verstrekt door de gemeente Enschede, spreekt de tekst in het raadsvoorstel in 2021 van een door Sportaal aan te trekken financiering van € 17 mln. (het verschil tussen de bruto investering en de inzet van de vrijgevallen voorziening) onder garantstelling door de gemeente Enschede. Belangrijk is verder dat in het raadsvoorstel sprake is van een gebruiksduur van het nieuw te bouwen complex van 40 jaar waarbij in de exploitatiekosten rekening is gehouden met tussentijdse vervanging van installaties [TCO-methode] (p. 4 raadsvoorstel).

Op 9 mei 2023 ligt een nieuw raadsvoorstel ter tafel. In de kern komt dit raadsvoorstel er op neer dat financiering via een gemeentegarantie niet mogelijk is. De gemeente Enschede zal daarom zelf eigenaar van het complex worden en het verhuren aan Sportaal. Daarnaast maakt de gemeente melding van gestegen bouwkosten en extra investeringen. In totaal vraagt het college een krediet van € 30,2 mln.

Hieronder volgt puntsgewijs een aantal opmerkingen over het nieuwe voorstel. Daarbij is rekening gehouden met vragen die enkele raadsleden in de voorbereiding van deze quick scan hebben gesteld.

## 2 Kernpunten

- Omdat financiering met een gemeentegarantie niet mogelijk is kiest het college nu voor een variant waarin het vastgoedbedrijf eigenaar van het nieuwe zwembad wordt. Bijkomend effect is dat alle sportfaciliteiten daarmee in eigendom van de gemeente zijn.
- De investeringsbudgetten uit 2021 zijn niet zondermeer vergelijkbaar met die uit 2023 omdat ze een ander doel dienden en ze deels door de actualiteit zijn ingehaald.
- Door onduidelijkheid over de voorbereidingskosten van Sportaal en de prijsontwikkeling (al dan niet met BTW) is het wellicht nodig om het investeringskrediet op maximaal € 32,7 mln. vast te stellen.

- De inhoudelijke onderbouwing van de eigen bijdragen van Sportaal in de nieuwe situatie ontbreekt en is cijfermatig niet eenduidig. Samen met het buiten beschouwing laten van de specifieke uitkering BTW in de exploitatieberekening vraagt dat om een nieuwe berekening.

### 3 De investering

Het college vraagt akkoord op een krediet van € 30,2 mln. Dat is een bedrag inclusief BTW voor alle elementen die met de investering te maken hebben. In het raadsvoorstel van 21 juni is sprake van € 18,2 mln. investeringen. Dat bedrag is onvergelijkbaar met het huidige voorstel. Uit bijlage 2 van het raadsvoorstel van mei 2023 valt af te leiden dat de genoemde € 18,2 mln exclusief BTW was. Verder is uit dit overzicht, in combinatie met de opstelling over de omvang van de investering van juni 2021 af te leiden dat de aanloopkosten van Sportaal ook buiten beschouwing zijn gebleven. Een zuivere vergelijking met het huidige voorstel ziet er als volgt uit:

**Tabel 1: Investeringsbedrag nieuw zwembad**

|                                     | 2021 excl. BTW | 2021 incl BTW | 2023 excl. BTW | 2023 incl BTW |
|-------------------------------------|----------------|---------------|----------------|---------------|
| Aanloopkosten Sportaal              | € 1,5          | € 1,8         | € 1,5          | € 1,8         |
| Investeringsvolume 2021             | € 18,2         | € € 22,0      | € 18,2         | € € 22,0      |
| Totaal 2021                         | € 19,7         | € 23,8        | € 19,7         | € 23,8        |
| Bij: grond                          |                |               | € 2,1          | € 2,5         |
| Bij: buitenruimte                   |                |               | € 1,0          | € 1,2         |
| Bij: duurzaamheid                   |                |               | € 1,0          | € 1,2         |
| Bij: prijsstijging                  |                |               | € 3,3          | € 4,0         |
| Totaal 2023                         | € 19,7         | € 23,8        | € 27,1         | € 32,7        |
| Correctie aanloopkosten             | -/- € 1,5      | € -/- 1,8     | -/- € 1,5      | € -/- 1,8     |
| <b>Financieringsrelevant budget</b> | <b>€ 18,2</b>  | <b>€ 22,0</b> | <b>€ 25,6</b>  | <b>€ 30,9</b> |

De twee geel gemarkeerde blokken vragen aandacht. In 2021 was door het niet meenemen van de aanloopkosten voor Sportaal sprake van een onderschatting van het totaal benodigde investeringsbudget. Achteraf gezien lijkt dat verklaarbaar te zijn door de focus op de benodigde financiering (lening) van het voorstel in plaats van focus op de investering. In het voorstel van 2023 gaat het in eerste instantie wél over de investering. Maar nu is onduidelijk of de prijsstijging die is genoemd inclusief of exclusief BTW is. De tweede tabel van het eerder genoemde investeringsoverzicht sluit immers aan bij de opstelling exclusief BTW in de eerste tabel.

Het punt van BTW is ook relevant voor uw beeldvorming over de prijsstijging die aan de orde is. Is de € 3,3 mln inclusief BTW, dan is de prijsontwikkeling 15%<sup>1</sup>, is het exclusief BTW dan is de prijsontwikkeling ruim 18%.

Onder de veronderstelling dat de aanloopkosten bij Sportaal vooral lopende uitgaven zijn geweest die niet bij de gemeente in rekening worden gebracht is de vetgedrukte regel in tabel 1 het voor de

<sup>1</sup> Oorspronkelijke investering inclusief BTW is € 22 mln.  $\frac{3,3}{22} = 15\%$

vervolgvraag over financiering relevante investering. Daarbij past wel de kanttekening dat die veronderstelling hooguit impliciet in het raadsvoorstel is opgenomen door de aanloopkosten in de overzichten al in mindering te brengen. Tegelijkertijd is die veronderstelling moeilijk te volgen omdat interne kosten van Sportaal niet automatisch ook BTW bevatten (denk aan personeelskosten). Door in de bijlage bij het investeringsvoorstel 2023 juist weer wel BTW hiervoor te rekenen kan het ook zijn dat die kosten wel bij de gemeente in rekening worden gebracht. Dan is de cursief gedrukte regel 'Totaal 2023' relevant voor de financiering.

In de begroting uit 2021 is een post 'onvoorzien' opgenomen. Het college verwijst daar in het huidige voorstel ook naar. De vraag is of in de in het voorstel uit 2023 ook een toename voor de post onvoorzien is opgenomen of dat het college de raming uit 2021 nog als voldoende beschouwt.

Voor politieke beoordeling is de zuiverste variant dat u alle bedragen inclusief BTW vergelijkt om een goed beeld te krijgen. Afhankelijk van de vraag of de prijsstijging exclusief BTW is, zou het krediet nog kunnen oplopen naar € 30,9 mln. zonder doorbelasting van de voorbereidingskosten van Sportaal of € 32,7 mln. met doorbelasting in plaats van de in het voorstel genoemde € 30,2 mln.

## **4 De financiering**

De volgende vraag is hoeveel geld de gemeente Enschede moet lenen om de investering te realiseren en tot welke grondslag voor de exploitatiekosten dat leidt. Nu is relevant welke bijdragen en subsidies de gemeente mag verwachten. Voor de analyse en opmerkingen bij de financiering is de basis de in het voorstel genoemde bruto investering van € 32 mln. inclusief BTW. Dat is de veronderstelling dat de genoemde prijsstijging ook inclusief BTW is.

De eerste opmerking is dat in bijlage 2 bij het raadsvoorstel twee bijdragen van Sportaal zijn genoemd. De eerste bijdrage zit in de aanloopkosten. Zolang Sportaal die kosten niet in rekening brengt bij de gemeente is het logisch deze kosten bij de financieringsbehoefte buiten beschouwing te laten. Omdat in de opstelling in bijlage 1 ook BTW is gerekend voor die kosten kan het zijn dat dit een overschatting van maximaal € 0,3 mln is omdat bij voorbereidingskosten ook personeelskosten zijn inbegrepen en daar betaalt Sportaal geen BTW over.

Dan volgt een tweede eigen bijdrage van Sportaal. Een toelichting hierop ontbreekt. Ook hier kan de BTW discussie spelen, maar dat blijft verder buiten beschouwing. Omdat de gemeente nu het zwembad in eigendom krijgt ontstaat een nieuwe situatie rondom de financiële belangen van Sportaal. Dat alleen al roept de vraag op wat de rechtvaardigingsgrond voor een eigen bijdrage nu nog is. In het raadsvoorstel uit 2021 staat op pagina 2 dat Sportaal een voorziening voor onderhoud heeft van € 1,2 mln. per 31 december 2020. In het raadsvoorstel van 2023 is verder geen informatie terug te vinden over die voorziening onderhoud. Wel is € 1,9 mln/€ 2,3 mln. eigen bijdrage Sportaal ingeboekt. Ook na 2020 zal er onderhoud aan het zwembad zijn gepleegd. Dat wijst eerder in de richting van een daling van de voorziening onderhoud dan in de richting van een stijging. De vraag is daarom waar het college de ingeboekte € 1,9 mln./€ 2,3 mln. eigen bijdragen van Sportaal op baseert.

De derde post is de opbrengst uit de specifieke uitkering [SPUK] voor BTW bij sportlocaties. Hier merkt het college zelf al op dat daar risico's in zitten omdat onbekend is of de volledige aanvraag kan worden gehonoreerd en ook of alle kostencomponenten wel in aanmerking komen voor BTW aftrek. De genoemde € 3,8 mln SPUK is in ieder geval lager dan de bruto investering (die is circa € 4,9 exclusief eigen bijdragen Sportaal). Er zit daarmee een veiligheidsmarge in de berekening.

Een belangrijk argument dat het college gebruikt om het huidige raadsvoorstel voor te leggen is dat het verstrekken van een gemeentegarantie aan Sportaal niet mogelijk is. Kennelijk stelt de betrokken bank een solvabiliteitseis (Eigen vermogen) van 10%. Dat is een gegeven. De gemeente heeft dan nog twee opties: zelf een lening verstrekken aan Sportaal of voor eigen rekening en risico een zwembad laten bouwen. Met de verschillen in rentelasten is dat bij hetzelfde investeringsvolume eenvoudig omdat de gemeente altijd goedkoper kan lenen dan Sportaal dat kan.

Sportaal heeft naast het exploiteren van het zwembad ook het beheer over andere sportfaciliteiten en moet daar ook in investeren. In de begroting van de gemeente voor 2023 is terug te vinden dat Sportaal een vreemd vermogen heeft van circa € 9,5 mln. en een eigen vermogen van € 0,7 mln. (p. 167). Wil Sportaal onder gemeentegarantie kunnen lenen, dan betekent dit dat het eigen vermogen ten minste € 1 mln. moet zijn om aan de criteria van banken te kunnen voldoen. Eigen bijdragen van Sportaal leiden er eerder toe dat de organisatie inteert op eigen vermogen dan dat het eigen vermogen groeit. Dat roept de vraag op waarom het college nu vasthoudt aan een eigen bijdrage van Sportaal voor het zwembad in plaats van die middelen beschikbaar te laten zijn voor investeringen elders bij Sportaal.

## 5 Exploitatie

In bijlage 1 bij het raadsvoorstel van mei 2023 is, gegeven het feit dat de gemeente geen garantie kan verstrekken en zelf het goedkoopst kan lenen, optie drie de enige realistische optie. Dat wil niet zeggen dat er geen kanttekeningen bij te plaatsen zijn.

In de eerste plaats lijkt de grondslag voor de exploitatieberekening te zijn gebaseerd op bedragen zonder BTW. Dat lijkt een onderschatting te zijn omdat het college zelf al uitgaat van onvolledige restitutie van BTW. Daarom zou de exploitatieberekening moeten beginnen vanuit een bedrag van € 24,2 mln. in plaats van vanuit € 23,7 mln.

In de tweede plaats stelt het college dat is gerekend met een rekenrente van 1,5% (is in lijn met gemeentebegroting 2023, p. 148). Dat zou, gerekend vanuit de bruto investering van € 32 mln neerkomen op € 0,48 mln rentelasten en bij € 23,7 mln (waar het college mee rekent) op € 0,35 mln. Dat roept vragen op over de in de berekening in bijlage 1 opgenomen huurbijdrage. Die is € 1,1 mln afgerond en dat is bij 40 jaar afschrijving van € 23,7 mln. (€ 0,59 mln./jaar) ongeveer € 0,2 mln meer dan de kapitaallasten bij het vastgoedbedrijf. Onduidelijk is waar dat verschil vandaan komt.

In de derde plaats is in de exploitatie rekening gehouden met ongeveer een verdrievoudiging van de energiekosten ten opzichte van het voorstel uit mei 2021. Ook dat heeft gevolgen voor de exploitatiebijdrage van de gemeente. Dit past wel bij de prijsontwikkeling rondom energie sinds 2022.

In de vierde plaats lijken de personeelskosten ten opzichte van 2021 met 18% te zijn gestegen. Dat is een hoog percentage ten opzichte van CBS cijfers over de periode mei 2021 tot april 2023.<sup>2</sup>

Onduidelijk blijft welke afspraak Sportaal en gemeente maken over de looptijd van de rente voor de kostencalculatie. Wanneer er jaarlijks sprake is van bijstelling, dan heeft dat gezien de nu oplopende rentes elk jaar opnieuw gevolgen voor de exploitatie. Met de huidige actuele renteniveau's betekent dit ongeveer een verdubbeling van de rentelasten. Omdat de rekenrente van de gemeente gebaseerd is op rentes van oude en nieuwe financiering zal de rentelast niet zo snel omhoog gaan als hiervoor geschetst.

Om een beeld te geven van de financiële effecten op de kapitaallasten van de investering kan de volgende vuistregel helpen. Een afwijking van € 1 mln op de investering in positieve of negatieve zin betekent bij 40 jaar afschrijven en 1,5% rente een verandering in de exploitatiekosten van € 40.000. Een rentestijging of -daling met 0,5% over de € 23,7 mln investering waar het college mee rekent betekent een verandering in de kapitaallasten van € 118.500.

## 6 Eigendomsverhoudingen

Er is geen tijd geweest om terug te gaan in de ontstaansgeschiedenis van Sportaal en de wijze waarop Aquadrome daarin is ingebracht. Het college stelt dat alle sportfaciliteiten eigendom zijn van de gemeente en dat Sportaal voor de exploitatie en onderhoud zorgt. Vanuit het perspectief van een eenduidige relatie tussen gemeente en Sportaal is er dan veel voor te zeggen om ook het vastgoed van het zwembad onder te brengen bij de gemeente. De gemeente is dan eigenaar, draagt de fiscale lasten en heeft ook zeggenschap over de gronden wanneer functieverandering nodig mocht blijken. Een punt van aandacht blijft wel een goede afbakening tussen onderhoud dat ten laste van de gemeente en ten laste van Sportaal moet komen. Zoals het voorstel nu is geformuleerd lijkt dat – zie de opmerkingen bij exploitatie over afschrijvingen - te betekenen dat het vastgoedbedrijf ook verantwoordelijk is voor onderhoud aan de installaties in het nieuw te bouwen zwembad, maar dat staat er niet heel expliciet.

## 7 Overig

De hier gemaakte opmerkingen komen voort uit directe vragen van raadsleden.

Uit de historie van Sportaal en Aquadrome moet ook de grondpositie te herleiden zijn. Voor hier is gegeven dat de grond in bezit van Sportaal is. Het college stelt vervolgens dat overdracht tegen marktwaarde plaats moet vinden. Die stelling vindt vermoedelijk de basis in fiscale regelgeving: er is sprake van een zakelijke transactie tussen twee partijen en het doet er niet toe dat de ene partij eigenaar van de andere partij is. De waarde van de transactie is via een taxateur objectief vast te stellen en werkt bij Sportaal door via een boekwinst die deels naar de fiscus moet worden afgedragen. Daarmee is ook gezegd dat de genoemde transactie wel een omvang van € 2,1 mln kan hebben, maar dat dit niet het

<sup>2</sup> CBS: indexcijfers Contractuele loonkosten en arbeidsduur 2021 mei 119,4; 2023 april 130,2.  
<https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82838NED/table?ts=1683463075711>

bedrag van vermogensaanroei bij Sportaal is. Hoe hoog dat bedrag wel is en wat dat betekent voor het eigen vermogen van Sportaal is niet in de toelichting vermeld. Dat zou wel relevant zijn om een oordeel te vellen over de solvabiliteitspositie van Sportaal en het al dan niet verlangen van een eigen bijdrage van Sportaal in dit project.

Het college vraagt bij punt 9.1 om de status van 'diensten van algemeen economisch belang [daeb]' te herbevestigen. De essentie van een dergelijke status benoemt het college deels door te zeggen wat dat betekent voor doorberekening van kosten. Belangrijk is ook dat dit gevolgen kan hebben voor aanbesteding van diensten. De DAEB-status biedt ruimte om een opdracht gericht bij een partij neer te leggen in plaats van een concurrerende aanbestedingsprocedure te moeten volgen.