Gemeente Enschede

Voorstel Gemeenteraad B

Onderwerp	Garantstelling lening Sportaal BV ten behoeve van nieuwbouw zwembad		
Portefeuillehouder	Niels van den Berg agendaletter (B))		
Organisatieonderdeel	Cluster Strategie en Beleid Sociaal	Aangeboden aan Raad	4 juni 2021
Stuknummer (invulling door Griffie)		Corsanummer	2100046712

Wij stellen u voor te besluiten om:

in te stemmen met de verstrekking van een garantstelling van maximaal 17 miljoen euro aan Sportaal BV ten behoeve van het nieuw te bouwen zwembad, met een maximale looptijd van 40 jaar.

Inleiding
In de raadsvergadering van 30 juni 2020 is besloten tot de uitvoering van de Raadsmotie ‘Garandeer voldoende zwemwater’ (inclusief het amendement “Zwembad samen inrichten” van D’66, van dezelfde datum). Volgend uit dit gemeenteraadsbesluit is de opdracht aan Sportaal B.V. – de aan de gemeente Enschede verbonden partij, waarvan de gemeente een 100% aandeelhoudersbelang houdt – verstrekt om uitvoering te geven aan de realisatie van een nieuw zwembad. De kaders die in het genoemde gemeenteraadsbesluit zijn meegegeven zijn:
- Kwaliteit: voldoende zwemwater
- Budget: binnen een gemeentelijke exploitatiebijdrage van jaarlijks 1.160.000 euro
- Tijdigheid: realisatie openstelling in 2023

Een duidelijke voorwaarde die in hetzelfde raadsbesluit is meegegeven, is het geven van een belangrijke rol aan de gebruikers van het zwembad in de configuratie van het nieuw te bouwen zwembad.
De gemeenteraad is tussentijds in een tweetal technische sessies door Sportaal (en de zwembad gebruikers) geïnformeerd over de voortgang van de planvorming en voorbereiding van het nieuw te bouwen zwembad. Daarbij is de gemeenteraad geïnformeerd over het feit dat met het nieuwbouwplan volgens het Schetsontwerp dat gepresenteerd is op 28 april 2021 (‘variant TCO4’) wordt voldaan aan de bovengenoemde kaders en de belangrijke voorwaarde van het betrekken van de gebruikers in de configuratie. Deze technische sessies vonden plaats op respectievelijk 15 maart en 28 april 2021.
Dit raadsvoorstel beoogt besluitvorming over een garantstelling, zodat Sportaal B.V. een financiering kan aangaan voor de realisatie van het nieuw te bouwen zwembad op de het terrein dat eigendom is van Sportaal B.V. en waarop ook het Aquadrome is gevestigd.

Publieksvriendelijke samenvatting
Sportaal heeft als verbonden partij van de gemeente Enschede de opdracht tot het invullen van de opdracht ‘stimuleren tot bewegen’ van de inwoners van Enschede. Het exploiteren van zwembaden is onderdeel van deze opdracht. De huidige zwembaden Aquadrome en Het Slagman zijn aan vervanging toe. De opdracht tot het realiseren van een nieuw zwembad is door de gemeenteraad aan Sportaal gegeven in de zomer van 2020. Het plan voor de realisatie van het nieuwe zwembad is gereed om uitgevoerd te gaan worden en bevindt zich reeds in de voorbereidingsfase. Om het plan te realiseren en de bouw te financieren dient Sportaal een investering te doen ter grootte van 18,2 miljoen euro. Sportaal brengt eigen middelen in en zal daarnaast nog 17 miljoen euro moeten lenen. Een voorwaarde voor verstrekking (door BNG Bank) van deze financiering is een garantstelling van de gemeente Enschede. De gemeenteraad van Enschede stemt in met het verstrekken van een gemeentegarantie voor een bedrag van maximaal 17 miljoen euro.

Beoogd effect
Het beoogde effect van het nieuw te bouwen zwembad is het voorzien in publieke binnenzwembad-faciliteiten voor de inwoners van de gemeente Enschede. Deze nieuwbouw voorziet in de vervanging van de huidige zwembaden Aquadrome en Het Slagman. Sportaal is eigenaar en exploitant van de huidige en de nieuwe zwembaden met een publieke functie, binnen de sportopdracht die de gemeente Enschede aan haar heeft verstrekt.

Argumenten
1. De huidige zwembaden zijn aan of voorbij het einde van de economische en technische levensduur

Het Aquadrome en Het Slagman zijn technisch en economisch aan het eind gekomen van de levensduur. Dit betekent dat deze zwembaden na 2023 niet meer economisch rendabel en technisch verantwoord open gehouden kunnen worden binnen de huidige exploitatiebijdrage van de gemeente van 1.400.000 euro.

2. Goedkeuring en opdracht voor de realisatie van de nieuwbouw is reeds verstrekt

In 2020 is reeds goedkeuring en opdracht gegeven aan de realisatie van de nieuwbouw in het genoemde raadsbesluit. Dit vond plaats na aan langdurig traject waarin besluitvorming en realisatie niet gelukt zijn. De noodzaak van het nu doorgaan van de huidige nieuwbouwplannen is zeer groot en alternatieven zijn er niet meer of zijn niet realiseerbaar in de periode die nog rest in de bestaansduur van de huidige publieke zwembaden.

3. Er wordt (behalve ten aanzien van het jaar van oplevering, zie hieronder bij "tijdigheid") voldaan aan de kaders van het vorige gemeenteraadsbesluit

In de in dit voorstel genoemde technische sessies (presentaties zijn als bijlage bijgevoegd) van de gemeenteraad is reeds inzichtelijk en aantoonbaar gemaakt dat met de huidige plannen – TCO4 – wordt voldaan aan de gestelde kaders uit het raadsbesluit (met uitzondering op de tijdigheid, zie onder c.):

a. Kwaliteit
De minimaal vereiste te realiseren hoeveelheid zwemwater bedroeg een (6 baans) wedstrijdbad met een lengte van 25 meter en een (4 baans) instructiebad met een lengte van 12,5 meter ('TCO1'). In samenspraak met gebruikers en na een technisch en financieel haalbaarheidsonderzoek is een configuratie gekozen bestaande uit een 8 baans wedstrijdbad van 25 meter en een 5 baans instructiebad van 25 meter ('TCO4'). Dit is gebaseerd op Total Cost of Ownership (TCO), waarbij alle economische baten en lasten over de gebruiksduur (40 jaar) van de exploitatie worden meegenomen. Hiermee wordt ruim voldaan de minimumeis ten aanzien van de te realiseren zwembadconfiguratie, en dat betekent dat Aquadrome én Het Slagman in 2024 de deuren kunnen sluiten.

b. Budget
De TCO berekeningen – welke de volledige toekomstige geraamde exploitatie bevat – laten zien dat de gekozen TCO4-variant past binnen de jaarlijkse gemeente exploitatiebijdrage van 1.160.000 euro. De taakstelling van 240.000 euro kan derhalve ingevuld worden. Het positief geraamde exploitatieresultaat is dusdanig gering (1% van de jaarlijkse zwembad exploitatieopbrengsten) dat de in het vorige raadsbesluit gevraagde inspanningsverplichting van aanvullende besparing van 160.000 euro op de jaarlijkse exploitatiebijdrage niet gerealiseerd kan worden.
De TCO berekeningen leveren een geraamd totaal investeringsbedrag op van 18,2 miljoen euro. Sportaal dient op basis van eerdere politieke besluitvorming een bedrag van 1,2 miljoen euro zelf te financieren uit eigen middelen. Hiertoe is in de jaarrekening (31-12-2020) van Sportaal een voorziening gevormd. De te financieren som bedraagt daarmee 17 miljoen euro. Het bedrag van de gevraagde garantstelling bedraagt daarmee dan ook 17 miljoen euro.

c. Tijdigheid
De huidige planning van de nieuwbouw van het zwembad voorziet in een openstelling voor de zomer van 2024. Het kader uit het vorige raadsbesluit voorzag in een opening in 2023. Op basis van de aangepaste, ruimere zwembadconfiguratie vergt het project meer tijd waardoor openstelling in 2023 niet haalbaar is gebleken. De gebruikers hebben aangegeven dat openstelling in 2024 geen probleem vormt voor hen, zolang de huidige sport- en instructiebaden van Aquadrome en Het Slagman maar in stand blijven. Uit een onderzoek van Sportaal is gebleken dat openstelling en exploitatie van de huidige zwembaden tot aan openstelling in 2024 van het nieuw te bouwen zwembad mogelijk en realistisch is.
N.B.: de taakstelling van 240.000 euro over 2023 blijft in stand en wordt door Sportaal BV intern opgelost.

d. Rol en tevredenheid gebruikers
Een afvaardiging van de gebruikers van de zwembaden was betrokken bij het maken van de configuratie en het ontwerp van het nieuw te bouwen zwembad. In de werksessies waarbij gemeente Enschede, de architect, de gebruikers en Sportaal betrokken waren, hebben gebruikers een belangrijke rol vervuld. Vertegenwoordigers van gebruikers hebben in de technische sessie van de gemeenteraad van 28 april jl. zich zeer positief uitgelaten in hun verklaringen over hun rol in de totstandkoming van de huidige nieuwbouwplannen, alsook over het resultaat daarvan.

4. Zonder garantstelling kan het nieuwe zwembad niet gerealiseerd worden

Zonder garantstelling om externe financiering te verkrijgen, kan het nieuwe zwembad niet worden gerealiseerd en hebben de gemeente Enschede en haar inwoners geen toekomstbestendig zwembad. Bij het eventueel niet tijdig doorgaan van garantstelling, financiering en realisatie van de nieuwbouw, zal toekomstige sluiting van de huidige zwembaden nodig zijn voordat nieuwbouw gerealiseerd is.
Op basis van de financiële positie van Sportaal B.V. en de jaarlijkse kasstroom is het niet mogelijk om zelfstandig financiering aan te trekken. Een gemeentelijke garantstelling borgt de financiering bij een andere (derde) partij. Deze gemeentegarantie zorgt ervoor dat Sportaal B.V. langdurig in duurzame publiek toegankelijke zwembadfaciliteiten kan voorzien voor de inwoners van de gemeente Enschede.

5. Duurzame exploitatie en gebruik van publieke zwembaden krijgen hiermee een positieve impuls

De huidige zwembaden zijn oud en zowel technisch als economisch verouderd. Het nieuw te bouwen zwembad is modern en duurzaam, zowel technisch als economisch. Het nieuw te bouwen zwembad voldoet met onder meer het gebruik van pv-zonnepanelen en warmtepompen aan moderne gebouw-duurzaamheidsnormen.

6. Publieke zwembadfunctie krijgt een belangrijke kwalitatieve verbetering

Het nieuw te bouwen zwembad zal voor wat betreft comfort, uitstraling, toegankelijkheid en bruikbaarheid een belangrijke stap voorwaarts zijn voor gebruikers ten opzichte van de huidige zwembaden. Wedstrijd- en instructiebadruimte tezamen wordt vergroot van 11 banen naar 13 banen, waarmee gebruikers beter en ruimer gefaciliteerd worden in het zwembad gebruik.

7. De garantstelling past in de beleidsregels voor leningen en garanties

De garantstelling past in het beleidskader voor leningen en garanties. Met betrekking tot de gestelde voorwaarden, omvang en looptijd geldt samengevat het volgende:
- De garantie wordt verstrekt tegen een omvang van 17 miljoen euro en is gekoppeld aan de nieuwbouw van het zwembad;
- De looptijd van de garantie loopt gelijk met de afschrijving van de activa en loopt af aan het einde van de looptijd van de financiering (2021+40 jaar = 2061);
- Er is sprake van een lineaire lening waarbij het risico van de gemeente jaarlijks daalt met de gedane aflossingen op de lening.
- Als onderpand wordt het bestaande en het te realiseren pand aan de JJ van Deinselaan 2 ingebracht onder hypotheekrecht, te verlenen aan de gemeente Enschede;
- De financiering wordt afgesloten bij Bank Nederlandse Gemeenten (BNG Bank);
- In de (exploitatie)begroting van 2021 en verder van Sportaal B.V. zijn de investeringen in materiële vaste activa en de effecten van afschrijving, rente en aflossing verwerkt. De lasten van nieuwe huisvesting passen binnen de exploitatiebijdrage die de gemeente Enschede – als onderdeel van de totale jaarlijkse exploitatiebijdrage aan Sportaal – ten behoeve van de zwembadexploitatie verstrekt (zoals hiervoor weergegeven onder 1.3.b.).

8. Er is geen sprake van staatsteun

Vanuit de toets op staatssteun bij de oprichting van Sportaal blijkt dat geen sprake is van staatssteun bij de ondersteuning door de gemeente aan Sportaal aangezien geen sprake is van verstoring van de marktwerking tussen lidstaten.

9. Het past binnen de kaders van de gemeentebegroting

De realisatie van het nieuw te bouwen zwembad leidt niet tot verhoging van kosten voor het onderdeelsport binnen de gemeentelijke begroting. In de begroting blijven de lasten in de vorm van de exploitatiebijdrage binnen de kaders van huidige begroting en de voorziene (en reeds onder 3.b. beschreven) taakstelling van 240.000 euro met ingang van de oplevering van de nieuwbouw.

Risico's
De garantstelling levert voor de gemeente geen grote risico's op. De betaling van rente en aflossing op de financiering die aangegaan wordt, is afgedekt in de begroting en exploitatie van Sportaal B.V. Daarnaast verkrijgt de gemeente onderpand in de vorm van een recht van hypotheek op de grond en bestaande en te realiseren opstallen van Sportaal B.V. De toekomstige waarde van het nieuw te bouwen zwembad en de grond is voldoende om de te verkrijgen financiering mee te dekken. Daarbij lost Sportaal B.V. jaarlijks af op de hoofdsom van de financiering (looptijd 40 jaar), waardoor het risico jaarlijks verlaagd wordt.

Daarnaast wordt opgemerkt dat in het geval van een faillissement van Sportaal in het meest ernstige geval sprake is van een beroep op de gemeente van 17 miljoen euro plus het bedrag van de rente. Deze zou te bekostigen zijn uit de exploitatiebijdrage van 7 miljoen euro van zo'n twee begrotingsjaren. Deze begrote bijdrage kan dan hiervoor gebruikt worden.

Financiële dekking van het voorstel
De betaling van rente en aflossing op de te verkrijgen financiering, maakt onderdeel uit van de gehele exploitatie van het zwembad die is ondergebracht in Sportaal B.V. Er is geen nadere financiële dekking van de zijde van de gemeente nodig.
Ten aanzien van de oplevering van het nieuwe zwembad in 2024 in plaats van in 2023: de taakstelling van 240.000 euro over 2023 blijft in stand en wordt door Sportaal BV intern opgelost.

Alternatieven

1.Toepassen componentenmethode voor afschrijving in plaats van de TCO methode

De kapitaallasten zijn een belangrijk onderdeel van de financiële exploitatie. Het nieuwe zwembad kan op diverse manieren worden geactiveerd. Dat kan bijvoorbeeld via de componentenmethode, waarbij verschillende onderdelen verschillende afschrijvingstermijnen hebben. Een andere manier van activeren is door het project als geheel te zien en niet alle componenten uit te splitsen. Voor de nieuwbouw van het zwembad is ervoor gekozen om de totale investering in 40 jaar (dit is gebruikelijk voor nieuwbouw van gebouwen) af te schrijven en de gehele ontwikkeling en aanpak te baseren op basis van exploitatiekosten, de zgn. Total Cost of Ownership (TCO) methode.

Het voordeel van een langere afschrijvingstermijn zit in het feit dat er sprake is van jaarlijks lagere kapitaallasten. Dit komt de exploitatie van het zwembad ten goede, waardoor de zekerheid op een goede financiële exploitatie toeneemt. In deze methodiek is er rekening mee gehouden dat installaties eerder vervangen moeten worden.

Als de componentenmethode als uitgangspunt wordt gehanteerd, dan zorgt dat voor hogere exploitatielasten. Onderdelen van het project zullen over een kortere termijn moeten worden afgeschreven, waardoor de kapitaallasten stijgen. In de voorgestelde TCO methodiek is rekening gehouden met de toekomstige vervanging van (onderdelen van de) installaties in de MJOP (meerjarenonderhoudsplanning), waardoor deze toekomstige vervangingsinvesteringen ineens gedekt zijn met het aangaan van deze financiering met bijbehorende garantie.

Het verhoogde risico bij de componentenmethode kan nog worden voorkomen als de gemeente bij vervanging van afgeschreven componenten een nieuwe garantstelling voor die investeringen wil afgeven. Aan de andere kant staat de gemeente dan ook weer een langere termijn garant. Daarnaast is de rente nu zeer laag en is het maar de vraag of dat over 15 jaar nog steeds het geval is.

Kortom, een garantstelling voor een langere periode zorgt voor een betere financiële exploitatie van het nieuwe zwembad, waardoor de risico's voor de gemeente zo klein als mogelijk worden gehouden. De keuze voor afschrijving van het geheel in 40 jaar zorgt voor een goede financiële exploitatie en daarmee een laag risico voor de gemeente.

2. Geen nieuwbouw zwembaden

Een alternatief is theoretisch om de zwembaden zolang mogelijk in gebruik te houden en deze daarna niet te vervangen. Naast het feit dat dit uiteindelijk als de tijd verstrijkt steeds meer geld kost, en toenemende veiligheidsrisico's met zich mee brengt, is dit alternatief maatschappelijk niet aanvaardbaar voor gebruikers en strijdig met het beleid ten aanzien van sport, bewegen en gezondheid. Om die reden wordt dit alternatief hier niet verder besproken.

Participatie
Samen met vertegenwoordigers van gebruikersgroepen (en onder begeleiding van een participatiebureau), is tijdens een aantal bijeenkomsten in samenwerking met het architectenbureau bekeken wat mogelijk is binnen de gestelde kaders. De gebruikersgroepen fungeerden als klankbord bij het maken van keuzes. Zij hebben unaniem ingestemd met het uiteindelijke voorstel.

Communicatie
Persbericht uitgegaan op 28 april 2021 over plannen voor nieuwbouw zwembad en bouw vanaf 2022.

PR over het besluit
Nieuwsbericht richting media en via de gemeentelijke kanalen

Vervolg
Nadat de raad heeft ingestemd, wordt gestart met de aanbesteding. Middels een website zal de voortgang online kunnen worden gevolgd.

Bijlagen

Presentatie technische sessie gemeenteraad 28 april 2022
TCO4/Berekeningen exploitatiebegroting
TCO4/ Investeringsbegroting

Burgemeester en Wethouders van Enschede, _____

de loco-Secretaris, **de Burgemeester,**

E.A. Smit dr. G.O. van Veldhuizen
