

Uitwerking scenarioanalyse

Opgavegerichte scenario's
1 augustus 2021



Inhoud



Inleiding



Het proces



De rode draad



De sporthal:



Het zwembad



Gebiedsontwikkeling



De rode draad en de stappen hier naartoe

Inleiding

De NV VTC en de daarin ondergebrachte faciliteiten kent een lange historie binnen de gemeente Gulpen-Wittem. In 2017, 2018 en 2020 heeft uw Raad besluiten genomen die effect hebben op de NV VTC. De directe aanleiding voor dit raadsvoorstel is de controleverklaring bij de jaarrekening 2019 en 2020 van onze gemeente (oordeelonthouding) en de als gevolg van de Coronacrisis ontstane precare financiële situatie bij de NV.

In de besloten raadconferentie van 2 november 2020 hebben accountant en college een toelichting gegeven met betrekking tot de controleverklaring met oordeelonthouding bij de jaarrekening 2019 van onze gemeente. In de besloten raadsconferenties van 28 januari 2021, 1 april 2021, en de besloten raadsvergadering van 17 juni 2021 heeft uw Raad kennis kunnen nemen van de ontwikkeling van de NV VTC vanaf het moment dat het eigendom van de accommodaties is overgedragen aan de NV. Het college heeft een beeld geschetst van de ontwikkeling in de exploitatieresultaten, de inschattingen in 2011 en de afwijkingen daarna. In de besloten raadsvergadering van 17 juni heeft uw Raad ingestemd met ontvlechting van de wirwar aan afspraken en de dialoog met bestuur en RvC van de NV VTC op te starten om de kluwen te ontwarren. Dit om duidelijkheid te krijgen in de verhoudingen naar toekomst én om een mogelijkheid te creëren voor een eventuele doorontwikkeling. De conclusie van de afgelopen periode is dat in het verleden bepaalde besluiten zijn genomen, die moeilijk te verklaren zijn. Misschien is de belangrijkste daarbij wel dat in 2012 de gedachte was dat een “in beton gegoten” afspraak tussen gemeente en NV zou kunnen standhouden voor 30 jaar. Beïnvloedbare en niet beïnvloedbare factoren laten zien dat dit niet het geval is.

Hoewel het kritische externe oog van de accountant de trigger is en formeel gezien alleen gaat om de waardering van de lening aan de NV, legt de accountant het onderliggende probleem nu bloot. De NV VTC kan het eigendom van beide accommodaties en de daarmee samenhangende lasten niet dragen. Dit komt op een aantal manier tot uitdrukking:

- voor het zwembad in onmogelijkheid om – in de afgelopen Coronajaren – rente en aflossing te betalen over de door de gemeente verstrekte lening voor de renovatie in 2012/2013;
- voor het zwembad in de onmogelijkheid om binnen de exploitatie te sparen voor groot onderhoud;
- voor de sporthal in de onmogelijkheid om te voorzien in financiering voor aanpassingen en groot onderhoud.

Terugkijkend naar de businesscase van 2011 zouden de omzet van de horecagelegenheid in de sporthal en hogere bezoekersaantallen voor Mosaqua een financiële basis moeten vormen om de voorgaande punten wél mogelijk te maken. De realiteit is echter dat beide niet zijn gerealiseerd.

De realiteit is ook dat de commerciële activiteiten door Mosaqua de maatschappelijke activiteiten van de NV bekostigen. Dat geldt niet alleen voor het doelgroepzwemmen maar ook voor de activiteiten in de sporthal. Dit heeft ervoor gezorgd dat tot aan de Coronacrisis – rekening houdend met de rente-inkomsten op de lening voor de gemeente – de gemeente relatief weinig budget kwijt was aan deze maatschappelijke activiteiten.

We zien duidelijke verschillen tussen sporthal en zwembad. **De sporthal heeft een overwegend maatschappelijke functie en is functioneel verouderd. Het zwembad heeft vooral een commerciële functie en is nu 7 jaar onderweg ná de grootschalige renovatie.** Bij de sporthal worden de (beperkt mogelijke) commerciële activiteiten ondernomen om de maatschappelijke activiteiten te bekostigen, bij het zwembad staan de maatschappelijke activiteiten commerciële activiteiten deels in de weg. In dit voorstel kijkt het college gegeven de intensieve betrokkenheid van uw Raad in de afgelopen periode niet terug, maar vooruit. Daarbij maken wij in het voorstel allereerst een duidelijke splitsing tussen sporthal en zwembad (vanwege de inhoudelijke verschillen) om deze vervolgens weer bij elkaar te brengen.

Het proces

- Om tot het scenarioadvies te komen zijn er verschillende stappen doorlopen.
- Er is een onder begeleiding van ORGfit een projectteam samengesteld met beleidsmedewerkers vanuit verschillende aandachtsgebieden: sport, toerisme, accommodatie en onderwijshuisvesting.
- Eerst is bepaald in welke maatschappelijke functies het zwembad en de sporthal voorzien en aan welke van deze functies de gemeente een bijdrage wil/ moet leveren. Dit is gedaan door documentstudie naar o.a. de bouwstenennotitie, het accommodatiebeleid, sportakkoord, de strategische visie, het coalitieakkoord, het subsidiebeleid, de toeristische visie en eerder onderzoek naar de NV VTC. Daarnaast is er gesproken met verschillende betrokkenen zoals lokale ondernemers.
- Vervolgens is er gebrainstormd over verschillende strategische scenario's om invulling te geven aan deze maatschappelijke functies.
- Na afstemming met de opdrachtgevers is er besloten om een aantal van deze scenario's verder uit te werken.
- Voor de uitwerking van de scenario's zijn er wederom verschillende (interne documenten) geraadpleegd, zijn er gesprekken met experts gevoerd en zijn verschillende alternatieven verkend.
- Tenslotte zijn de verschillende scenario's met elkaar verbonden in een integraal advies. Dit advies is de rode draad en is terug te vinden op pagina 5.
- Gedurende het traject is informatie ontdekt die bepaalde scenario's uitsluit. Denk hierbij aan de mogelijkheden om de erfpachtconstructie te ontbinden. Het eindresultaat van het project is een samenvattend advies. Hetgeen in lijn is met de ambitie uit het coalitieakkoord: *"Onze inzet is behoud van het zwembad en de sporthal, alsmede bestuurlijke vernieuwing in de aansturing van het zwembad (coalitieakkoord 20-22)"*. Dit terwijl op voorhand niet duidelijk was, dat er slechts een beperkt aantal scenario's realistisch zijn.



De rode draad (advies)

Hieronder is het advies van de werkgroep aan de raad terug te vinden in de vorm van een beslisboom. Hierin is een uitsplitsing tussen de korte en lange termijn gemaakt. In het document wordt dit advies verder toegelicht en onderbouwd.

Problematiek

Inhoudelijke keuze

Wat willen we inhoudelijk?

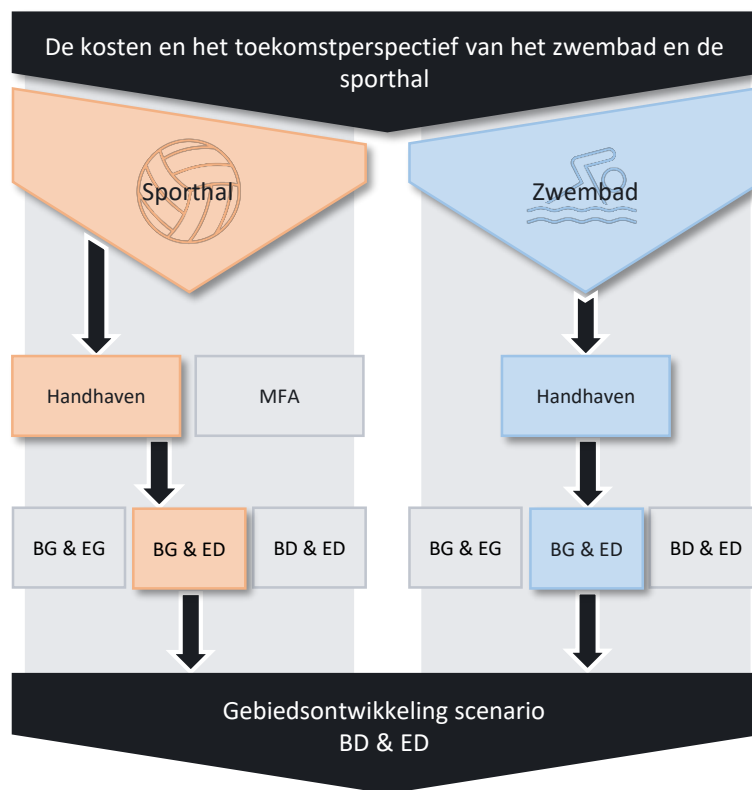
Construct (korte termijn:

2022-2024)

Hoeveel “grip” willen we?

Verbinding scenario (lange termijn)

Hoe brengen we de scenario's samen in een integraal toekomstperspectief?



Legenda:

- BG & EG Bezit Gemeente & Exploitatie Gemeente
- BG & ED: Bezit Gemeente & Exploitatie Derden
- BD & ED: Bezit Derden & Exploitatie Derden

Inhoud versus construct

- Een belangrijk onderscheid dat in deze documentatie wordt gemaakt, is het verschil tussen een inhoudelijk scenario en het construct om hier invulling aan te geven.
- Wanneer je het vergelijkt met het kiezen van een auto, is het inhoudelijk scenario te vergelijken met de keuze welke auto je wilt. Het construct is hoe hier invulling aan wordt gegeven (leasen, huren, kopen etc.).
- Het is belangrijk dat de gemeente een duidelijk beeld heeft van waar ze invloed op willen uitoefenen. **De mate van gewenste invloed bepaalt vervolgens het construct.**
- In een scenario waarbij de gemeente volledige invloed wil uitoefenen op het eigendom en exploitatie, zal zowel het eigendom als de exploitatie bij de gemeente komen te liggen. Dit is echter geen realistische optie, omdat hiermee de medewerkers in een ambtenaren schaal zullen vallen, met grote negatieve gevolgen voor de exploitatiekosten. Wanneer we beide accommodaties uitlijnen met het accommodatiebeleid, zien we dat exploitatie door de gemeente zelf, hier niet mee in lijn is. Dit is namelijk bij de andere accommodaties ook niet het geval. Het exploiteren van accommodaties geen kerntaak van een gemeente.
- Wanneer de gemeente wil sturen op hoofdlijnen. Is een goede optie om het eigendom bij de gemeente te beleggen, maar voor de exploitatie een derde partij in te schaken. Met goede duidelijke afspraken en evaluatie, is dit een geschikte manier om of hoofdlijnen invloed uit te oefenen.
- Wanneer de gemeente verder op afstand wil staan, en hiermee ook het risico wil beperken, is het verstandig om zowel het eigendom als de exploitatie bij een derde partij te beleggen. Een reden om voor dit construct te kiezen, is bijvoorbeeld het beperkte maatschappelijke belang en het minimaliseren van (financiële) risico's. Afspraken bij overdacht kunnen gebruikt worden, om kaders mee te geven.
- Sinds het zwembad en de sporthal in 2012 op afstand zijn gezet (REO), heeft het buiten het aandachtsgebied van de gemeente gelegen. Op het moment dat de gemeente de voorzieningen naar zich toe trekt, zullen mensen zich ermee bezig moeten gaan houden. Wanneer de gemeente de exploitatie of het eigendom naar zich toe trekt, is dit een omslagpunt.



Gulpdal

Sporthal Gulpdal

Probleem

- De gemeente ervaart onvoldoende grip “sturing” op de kwaliteit, bezetting en aanbod van de hal.
- Alhoewel de sporthal een nagenoeg volledige publieke functie heeft lijkt de relatie tussen NV VTC en gemeente - door het overdragen van het eigendom in 2013 - op afstand ook een wederzijds “uit het oog, uit het hart”.
- Kijkend naar de inschattingen in 2011 dan is de omzet van het sportcafé (Beachbar) niet gerealiseerd, waardoor een bron van inkomsten ontbreekt. Dit – in combinatie met het lagere gebruik door verenigingen en school – zorgt voor een exploitatie die verlieslatend is zonder de gemeentelijke bijdragen.
- De NV VTC kan de lasten van het eigendom niet dragen.
- De sporthal is functioneel verouderd.

Inhoudelijk scenario

Voor de sporthal zijn twee inhoudelijke scenario's onderzocht: 1. Het verbouwen naar een multifunctionele accommodatie (MFA) en 2. Het handhaven en verder onderzoeken tot afschaling.

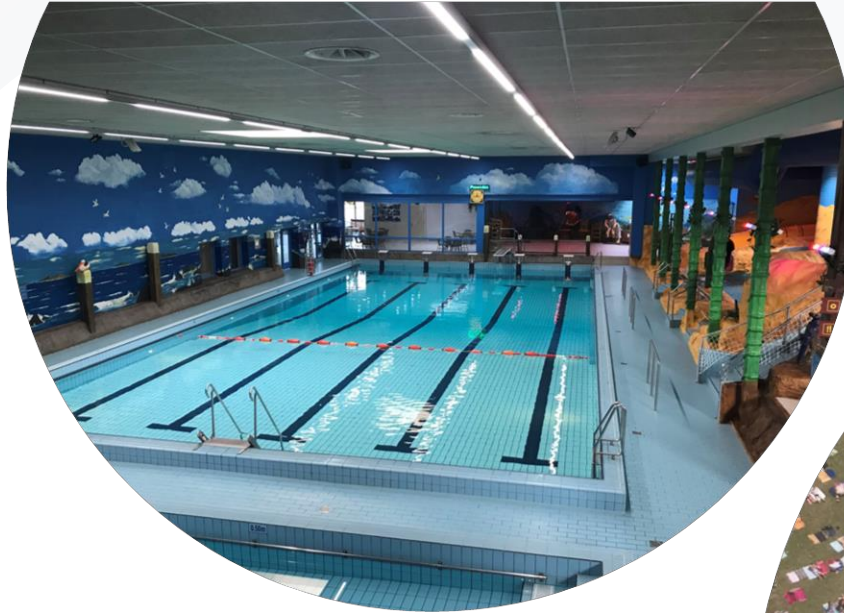
- **MFA:** uit het onderzoek is gebleken dat er beperkte vraag bestaat. De gemeente beschikt reeds over verschillende faciliteiten en de andere MFA (Gulper Hoes) wordt beperkt gebruikt (kanttekening hierbij is wel Corona). Daarnaast is de investering voor de bouw van een MFA groot (5-6 miljoen) en is het lastig om een MFA rendabel te exploiteren (bezetting van 16 uur 7 dagen per week vereist).
- **Handhaven:** voor dit scenario houden we rekening met trends zoals leerlingenrimp en ledenrimp bij sportverenigingen. De sporthal wordt de komende jaren in stand gehouden om Sophianum en de verenigingen te faciliteren.

Construct

Voor het passende construct zijn er drie opties meegenomen in de overweging:

- **Bezit Gemeente & Exploitatie Gemeente:** deze optie is kostbaar (medewerkers naar ambtenaren schaal) en tegenstrijdig met het accommodatiebeleid van de gemeente.
- **Bezit Derden & Exploitatie Derden:** deze optie is niet voor de hand liggend omdat de sporthal bijna exclusief een maatschappelijk belang heeft (onderwijshuisvesting en faciliteren sportverenigingen). Door dit maatschappelijke belang ligt het voor de hand, dat de gemeente meer grip wil hebben (al is het maar op de beschikbaarheid), dan dat mogelijk is wanneer zowel het eigendom als de exploitatie bij derden zijn belegd. Daarnaast lijkt het, voor een goede prijs, vermarkten van de sporthal ons niet realistisch.
- **Bezit Gemeente & Exploitatie Derden:** bij deze optie heeft de gemeente de mogelijkheid om grip uit te oefenen door goede afspraken met de exploitant en sturing hierop. Dit construct is ook in lijn met andere accommodaties van de gemeente.
- **Deelconclusie:** het beheer van de sporthal terugnemen binnen de gemeentelijke context is volgens het college geen optie. De capaciteit en kunde is simpelweg niet in huis. Daarmee worden de mogelijkheden teruggebracht tot 3 opties: Sophianum, een gebruikersvereniging of een private partij (wat de NV VTC ook is). Wij hebben de voorkeur om de komende periode de exploitatie nog onder te brengen bij de NV, maar hun tevens door aanpassing van de aandeelhoudersovereenkomst aan te spreken op een aantal concrete zaken. We achten de kans van slagen van een gebruikersvereniging laag en overdracht naar een andere partij is op korte termijn evenmin opportuun.

Conclusie: het advies is om de sporthal voor de komende periode te handhaven, onderzoek te doen naar alternatieven voor Sophianum en de verenigingen, het eigendom terug te leggen bij de gemeente en voor de exploitatie een derde partij inschakelen.



Mosaqua

Zwembad Mosaqua

Probleem

- De gemeente ervaart onvoldoende sturing op het zwembad.
- De organisatie is kwetsbaar gezien de smalle top van de organisatie, weersafhankelijkheid en de beperkte marges. Marges, die worden gerealiseerd in het zomerseizoen.
- De raad is van mening dat de publieke baten van het zwembad niet in lijn zijn met de financiële lasten voor de gemeente.
- De verwevenheid van het publieke belang (en het benoemen ervan) en de commerciële exploitatie is ondoorzichtig.
- De NV VTC kan de lasten van het eigendom niet dragen.
- De gemeente loopt een financieel risico omdat de NV VTC niet is staat is (door beperkte marges) om een voorziening voor groot onderhoud op te bouwen.

Inhoudelijk scenario

Voor het zwembad is enkel het handhaaf scenario dieper onderzocht. De reden hiervoor is, dat andere scenario's zoals afbraak of afschaling niet realistisch zijn. Afbraak is kapitaalvernietiging en afschaling tot bijvoorbeeld enkel een 25 meter bad, zal de problematiek niet oplossen. Dit zou leiden tot een grotere verlieslatendheid in de exploitatie en afwaardering van de lening. Momenteel dekt de commerciële exploitatie namelijk (een deel van) de kosten voor doelgroep zwemmen. Bij het zwembad wordt de problematiek voornamelijk veroorzaakt door het construct (eigendom NV VTC, waarvan gemeente 100% aandeelhouder is). Om die reden is vooral gefocust op het handhaaf scenario.

- *Handhaven* : in dit scenario zal het zwembad in de huidige vorm gehandhaafd blijven. Dit komt ook overeen met de ambitie uit het coalitieakkoord: "Onze inzet is behoud van het zwembad en de sporthal, alsmede bestuurlijke vernieuwing in de aansturing van het zwembad (coalitieakkoord 20-22)"

Construct

Voor het passende construct zijn er drie opties meegenomen in de overweging:

- *Bezit Gemeente & Exploitatie Gemeente*: deze optie is kostbaar (medewerkers naar ambtenaren schaal) en tegenstrijdig met het accommodatiebeleid van de gemeente. Daarnaast is de exploitatie van een zwembad geen kerntaak van een gemeente.
- *Bezit Derden & Exploitatie Derden*: deze optie is de meest gewenste situatie, omdat het zwembad voornamelijk een commercieel belang dient. Echter, zwembaden zijn op zichzelf verlieslatende ondernemingen. Dit maakt het lastig om het zwembad succesvol (voor een goede prijs), te vermarkten. Daarmee is dit scenario zonder gebiedsontwikkeling niet realistisch.
- *Bezit Gemeente & Exploitatie Derden*: dit scenario is niet ideaal, omdat de gemeente nog steeds een financieel risico loopt met het bezit van een accommodatie met slechts een beperkt maatschappelijk belang. Tijdelijk is dit de beste oplossing, maar het is niet ideaal.

Conclusie: de meest ideale situatie is om het zwembad succesvol te vermarkten. Daar dit (zonder gebiedsontwikkeling) niet realistisch is, adviseren we om het zwembad op korte termijn te handhaven, het eigendom bij de gemeente te beleggen en de exploitatie door een derde partij uit te laten voeren. Om uiteindelijk het zwembad op langere termijn te kunnen vermarkten adviseren we het gebiedsontwikkeling scenario. Deze is op de volgende pagina's verder uitgewerkt.

Gebiedsontwikkeling



Gebiedsontwikkeling

Ontwikkelen gebiedsvisie

- Het gebiedsontwikkelingsscenario brengt de sporthal en het zwembad weer bij elkaar. Het is een lange termijn scenario waarbij naar een ideaal situatie gewerkt wordt, waarbij de gemeente zowel het eigendom (van in ieder geval het zwembad) en de exploitatie, op een duurzame wijze borgt.
- Het ontwikkelen van een gebiedsvisie en de hieruit voortvloeiende gebiedsontwikkeling is randvoorwaardelijk voor de mogelijkheid om het zwembad succesvol te vermarkten.
- Wanneer we spreken over gebiedsontwikkeling hebben we het over een lange termijn project, waarin de gemeente een voortrekkersrol neemt. Verschillende accommodaties zoals de klimhal, sporthal, brandweerkazerne, de pyramide, het kantoorgebouw, gemeentelager en het zwembad worden hierin meegenomen. Een relevante mogelijkheid in de gebiedsontwikkeling is de integratie met verblijfs-toerisme. Gebiedsontwikkeling is een lange termijn traject, waarbij men op voorhand nog niet precies weet, wat de uitkomst gaat zijn. Dit is dus een dynamisch proces. Dit is ook precies de reden om een soortgelijk traject te onderzoeken. Wanneer een probleem 'complex' is, volstaat een standaard oplossing vaak niet.
- De inhoudelijke invulling van de gebiedsvisie, wordt scherper naarmate het traject vordert. Wel dient de gebiedsvisie invulling te geven aan de maatschappelijke functies waar de gemeente een bijdrage aan wil leveren. Integratie met verblijfs-toerisme, zo denken wij, is een realistische optie.

Het gebied

Op onderstaande foto is te zien, over welk gebied we het hebben



Het project

Planning: Om dit project te kunnen starten is het van belang om eerst korte termijn te borgen. Denk hierbij aan het terughalen van het eigendom van het zwembad en de sporthal naar de gemeente, het ontbinden van de erfpacht constructie en het maken van afspraken voor de exploitatie. Wanneer dit afgerond is, kan gestart worden met het ontwikkelen van de gebiedsvisie. **Inschatting is dat dit project begin 2022 kan starten.**

Een doorlooptijd van 3 jaar voor de ontwikkeling van een gebiedsvisie is niet uitzonderlijk. Dit komt door de verschillende betrokken stakeholders, de complexiteit en soms tegengestelde belangen.

Stappen: op de volgende pagina is een mogelijke projectfasering voor het ontwikkelen van een gebiedsvisie opgesteld.

Kosten: de gemeente voert de regie door de gebiedsvisie te ontwikkelen en zoekt een marktpartij die dit kan realiseren. De gemeente brengt haar eigendommen in (opbrengsten) en stelt eisen die voor de gemeente van belang zijn. De kosten voor het opstellen van de gebiedsvisie en gedegen projectleider komen voor rekening van de gemeente, maar kunnen straks in rekening worden gebracht bij de contractpartner.

De verwachte kosten zijn opgebouwd uit de volgende elementen:

1. Gebiedsvisie: € 100.000. In de kosten van de gebiedsvisie zijn de kosten verdisconteerd van de voorbereiding en het opstellen van de visie zelf en de bijkomende kosten (denk aan zaalhuur en inzet van communicatiemiddelen e.d.).
2. Projectleider: € 150.000. Hierbij gaan we uit van de inzet van een (dedicated) projectleider voor 2 a 3 dagen in de week voor de duur van 2 jaar

Proces ontwikkeling gebiedsvisie



Fase 1 Identiteit

- In deze fase wordt het projectteam en werkwijze vastgesteld.
- De directe stakeholders worden betrokken en de verschillende belangen worden in kaart gebracht (middels een belangenmatrix).
- Het doel van deze fase is om te komen te een gestructureerde gebiedsidentiteit op basis van een gezamenlijk toekomstbeeld (verkenning).



Fase 2 Ambitie

- In deze fase worden verschillende mogelijke gebiedsontwikkelingsvoorstellen verder verkend.
- Verschillende stakeholders werken onder begeleiding van experts in themasessies samen aan bouwstenen voor scenario's.
- Fase 2 eindigt met een scenariovoorstel voor de gebiedsontwikkeling.



Fase 3 Visie

- In deze fase wordt de ambitie vertaald naar een concrete gebiedsvisie. Hier vindt dus de vertaling plaats naar een haalbare uitvoeringsagenda.
- Het eindresultaat van deze fase is een beknopt integraal gebiedsvisiedocument.

De exploitant

- In de verschillende constructen is geopperd om de exploitatie bij een derde partij te beleggen. Er zijn verschillende denkbare kandidaten voor deze exploitatie.
- Zo kan een gebruikersstichting worden opgericht, zou Sophianum voor de exploitatie van de sporthal overwogen kunnen worden of kan een commerciële partij worden ingeschakeld.
- Ons advies zou zijn om de exploitatie voor de komende periode te beleggen bij de NV VTC. De NV VTC doet deze exploitatie dan wel vanuit een andere rol. Enkel als exploitant, niet als eigenaar.
- De motivatie om de NV VTC in te schakelen als exploitant is als volgt:
 - **Medewerking:** de huidige erfpacht constructie is juridisch dicht getimmerd. Om de NV VTC mee te krijgen in de overdracht van het eigendom, is hun medewerking vereist. De NV VTC, heeft aangegeven dat ze hieraan mee willen werken, maar enkel wanneer de voor de korte termijn de exploitatie mogen blijven verzorgen.
 - **Sturing:** de gemeente is de aandeelhouder van de NV VTC. Dit betekent dat er meer mogelijkheden zijn om sturing uit te oefenen, dan wanneer een andere exploitant wordt ingeschakeld.
 - **Ervaring en kennis:** de NV VTC heeft wel de kennis en ervaring met de accommodaties om deze tijdelijk te exploiteren.
 - **Financieel:** de NV VTC doet het in vergelijking met de benchmark financieel niet slecht.
 - **Overgangsperiode:** het alternatief is niet heel sterk. Wanneer de gemeente een andere partij voor de exploitatie aanstelt, zal de gemeente nog steeds kosten hebben (voor het personeel) van de NV VTC. In deze overgangsperiode worden dan dubbele kosten gemaakt. Daarnaast is het niet efficiënt om een partij in te werken, voor een periode van slechts 3 jaar.
- Dus ondanks het feit dat de NV VTC wellicht niet de ideale partij is, is ze wel voor de korte termijn (totdat het eigendom en exploitatie duurzaam buiten de gemeente geborgd worden) de beste oplossing.

De rode draad en vervolgstappen

- De eerste stap is het terugnemen van het zwembad en de sporthal in eigendom van de gemeente. Om de handen vrij te krijgen voor de realisering van toekomstige scenario's. Momenteel is de gemeente met de NV VTC in gesprek om dit te organiseren.
- Voor de sporthal adviseren we op korte termijn (3 jaar) het handhaaf scenario. Wij adviseren om het eigendom bij de gemeente te beleggen en de NV VTC als partij voor de exploitatie aan te stellen. Wanneer de gemeente kiest voor het raakvlak scenario (gebiedsontwikkeling), kan de sporthal hierin meegenomen worden
- Voor het zwembad adviseren we op korte termijn (3 jaar) het handhaaf scenario. Waarbij het eigendom bij de gemeente blijft en de exploitatie door een externe partij wordt gedaan (NV VTC). We adviseren om voor de langere termijn te kiezen het gebiedsontwikkelings scenario's, omdat dit een manier is om het eigendom van het zwembad succesvol te vermarkten.
- Dus samengevat wordt de gemeente tijdelijk (3 jaar) eigenaar van de accommodaties terwijl de exploitatie bij externe partijen wordt belegd (NV VTC). Deze tijdelijk oplossing biedt de gemeente de kans om de gebiedsontwikkeling verder te onderzoeken en hierin de afschaling alternatieven voor de sporthal in mee te nemen. Om op deze manier naar een ideale situatie toe te werken waarbij de gemeente op een duurzame wijze het eigendom op afstand kan zetten (en hiermee het risico wegnemen).

