

Rekenkameronderzoek Besluitvorming kunstijsbaan en zwembad Hoogeveen

Rekenkamercommissie Hoogeveen
11 oktober 2018

Onderzoekers:

- Martijn Mussche
- Douwe Hoitinga
- Frank Galeslout [Galeslout Onderzoek & Advies]
- Geer Schakel [LAgrouP]
- Gertjan Harder [Brink Groep]

Inhoud

1.	Inleiding.....	3
1.1	Introductie.....	3
1.2	Hoofdvragen en deelvragen.....	3
1.3	Afbakening en onderzoeksmethodiek	4
1.4	Leeswijzer.....	4
2.	Feitenrelaas.....	6
2.1	Voorgeschiedenis van 2004 tot 2015.....	6
2.2	Planvorming kunstijsbaan in 2016	8
2.3	Besluitvorming kunstijsbaan in 2017	9
2.4	Besluitvorming kunstijsbaan en zwembad in 2018.....	13
3.	Analyse en bevindingen	16
3.1	Projectmanagement.....	18
3.2	Bouw en investering.....	21
3.2.1	Subsidie	21
3.2.2	BAM-deal.....	23
3.2.3	Obligatielening	25
3.2.4	Energieconcept RENDO en WMD.....	27
3.2.5	Strategische grondaankopen	29
3.2.6	Ruimtelijke ordening, verkeer en milieu	30
3.2.7	Programma van eisen kunstijsbaan en zwembad.....	32
3.2.8	Vorbereidingskosten	33
3.2.9	Aanbesteding en bouw.....	34
3.3	Beheer en exploitatie	35
3.4	Risicomanagement.....	37
3.5	Besluitvorming	39
Bijlage 1.	Geraadpleegde personen.....	42
Bijlage 2.	Onderzoeksvragen en normenkader.....	43
Bijlage 3.	Overzicht gemeentelijke investering en dekking	44
Bijlage 4.	Ijsbanen Nederland.....	47
Bijlage 5.	Rapport LA Groep en Brink groep	48
Bijlage 6.	Bestuurlijke reactie college van B&W Hoogeveen.....	49

1. Inleiding

1.1 Introductie

Eind 2015 begon de Stichting Kunstijsbaan Hoogeveen en omstreken, met steun van de gemeente, met het ontwikkelen van een plan voor het realiseren van een nieuwe kunstijsbaan. Vanaf najaar 2017 werd de realisatie van een nieuw zwembad in Hoogeveen aan het plan van de ijsbaan toegevoegd en uitgewerkt. Gelet op de omvang van de investering, de nog niet volledig inzichtelijke financiële risico's en de snelheid waarmee de besluitvorming voltrok, achtte de raad het van belang te onderzoeken of zij door het college voldoende in staat waren gesteld om een afgewogen besluit te nemen. In een motie riepen zij de rekenkamercommissie op om de volgende zaken te onderzoeken:

- Rechtmatigheid van het besluitvormingsproces (borging van de daaraan verbonden procedures);
- Doelmatigheid van het proces (tijdigheid en juistheid van de informatievoorziening naar de raad);
- Doorrekenen van de financiële kengetallen.

De motie werd 28 juni 2018 aangenomen. De rekenkamercommissie besloot in overleg met de fractievoorzitters het onderzoek op te starten. Het onderzoek ging begin juli 2018 van start.

1.2 Hoofdvragen en deelvragen

De rekenkamercommissie heeft de motie van 28 juni 2018 van de raad van Hoogeveen vertaald in de volgende hoofdvragen:

- In hoeverre is de informatievoorziening naar de raad juist, compleet en tijdig geweest met het oog op de besluitvorming over de combinatie van de ijsbaan en het zwembad?
- Wat is de procesmatige en inhoudelijke kwaliteit van de huidige kaderstelling door de raad en hoe verhoudt deze zich tot eerdere kaderstellende besluiten?

Op basis van de vragen van de fracties en de input van de twee betrokken onderzoeksbureaus is de rekenkamercommissie tot de volgende deelvragen gekomen. Per deelvraag zijn meerdere normen opgesteld (zie bijlage 2).

1. a. Hoe is de informatievoorziening richting raad gelopen?
b. In hoeverre heeft de raad zicht op de aspecten kwaliteit, kosten en risico's?
2. a. Wat zijn vigerende en nieuwe raadsaders voor dit project?
b. In hoeverre wijken deze af van, of conflicteren deze met eerdere raadsaders?
3. Welke toekomstige kaderstellende of bijsturingsmomenten zijn relevant?

1.3 Afbakening en onderzoeksmethodiek

Naar het plan om de kunstijsbaan te realiseren is veel onderzoek gedaan culminerend in het businessplan 2.0 van maart 2017.¹ Daarna is dit plan niet meer gewijzigd. Het vormt een belangrijke bouwsteen voor het combinatieplan dat december 2017 verscheen.² Naar het zwembad is in een eerdere jaren onderzoek gedaan en ook deze informatie is opgenomen in het combinatieplan. Het onderzoeksdossier bestaat uit alle documenten die direct of indirect ten grondslag hebben gelegen aan het raadsbesluit van 12 juli 2018 om te kiezen voor de combiantie kunstijsbaan-zwembad.

Het was op voorhand duidelijk dat een aantal documenten nog in ontwikkeling was en daarmee nog niet beschikbaar voor de rekenkamercommissie. Het ging met name om een nieuw businessplan voor de combinatie kunstijsbaan-zwembad en de daaronder liggende scenario's en berekeningen. Hierdoor moesten de onderzoekers hun oordeel over de financieel-economische uitgangspunten baseren op het businessplan 2.0 en het combinatieplan. De documentstudie in dit onderzoek is gebaseerd op de documenten die tot en met 11 september 2018 beschikbaar zijn gesteld, maar betrekking hadden op de periode voor 6 september 2018.

De onderzoekers hebben de gemeente gevraagd om alle relevante documenten aan te leveren. De gemeente heeft aangegeven dat ze dat naar eer en geweten heeft gedaan.³

Naast documentstudie hebben de onderzoekers gesprekken gevoerd met alle relevante betrokkenen (zie bijlage 1).

Dit onderzoek is in nauwe samenwerking met de rekenkamercommissie van Hogeveen uitgevoerd door de volgende onderzoeksbureaus:

- Unravelling Onderzoek & Advies (rechtmatigheid en doelmatigheid)
- Galesloot Onderzoek & Advies (financiële doorrekening)
- LAGroup
- Brink Groep

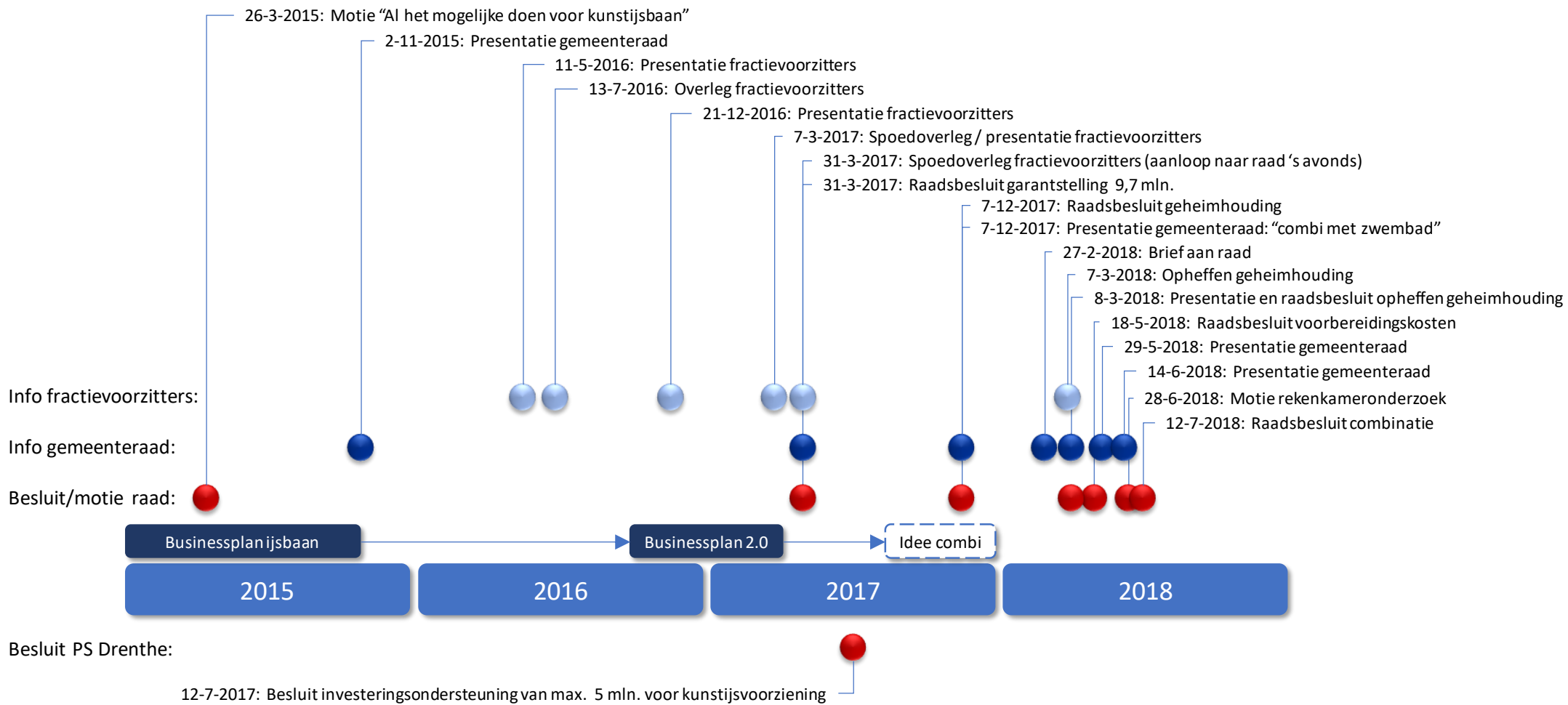
1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de feiten rond de besluitvorming over het zwembad en de kunstijsbaan. In hoofdstuk 3 volgt een analyse van deze feiten. Ook benoemen de onderzoekers in dit hoofdstuk de bevindingen. Hoofdstuk 4 bevat ten slotte de conclusies en aanbevelingen.

¹ Stichting kunstijsbaan Hogeveen, Businessplan 2.0 Kunstijsbaan Hogeveen, maart 2017.

² Antea Group, Notitie Combinatie zwembad ijsbaan Hogeveen, Vertrouwelijk, 15 december 2017

³ Gemeente Hogeveen, Email Nog te verzamelen stukken besluitvorming ijsbaan-zwembad, 3 september 2018.



Figuur 1 Tijdlijn informatievoorziening en besluitvorming

2. Feitenrelaas

2.1 Voorgeschiedenis van 2004 tot 2015

In de aanloop naar 2004 kwamen er signalen dat de kunstijsbaan in Assen mogelijk zou sluiten. Dit creëerde in de ogen van een aantal schaatsliefhebbers mogelijkheden voor Hoogeveen als locatie voor een nieuwe kunstijsbaan in Drenthe. Het bracht hen ertoe om op 24 februari 2004 de Stichting Kunstijsbaan Hoogeveen en omstreken op te richten (hierna: Stichting Kunstijsbaan). De Stichting Kunstijsbaan richtte zich op de realisatie en exploitatie van een kunstijsbaan voor schaatsverenigingen, ijsverenigingen, sportverenigingen en niet bij een vereniging aangesloten sporters.⁴ Ingenieursbureau Oranjewoud (tegenwoordig: Antea Group) deed in opdracht van de stichting een quickscan en kwam tot de conclusie dat een kunstijsbaan in Hoogeveen 203 duizend bezoekers per jaar zou kunnen trekken.⁵

Op 22 januari 2009 stelde de raad het stedenbouwkundig programma van eisen voor het Bentinckspark vast.⁶ Voor het noordelijke gedeelte van het Bentinckspark had de raad de volgende ambities:

- de realisatie van commerciële voorzieningen, bijvoorbeeld een hotel of een dagattractie, passend bij de aard en schaal van het Bentinckspark;
- de realisatie van een nieuw zwembad dat voldoet aan de eisen van wedstrijdsport en recreatieve eisen. Te realiseren door de realisator van de commerciële voorzieningen;
- parkeren ten behoeve van voorzieningen in het noordelijk gedeelte zelf, danwel andere oplossingen aan te dragen door aanbieder commerciële voorziening.

In 2009 was duidelijk dat het toen 40 jaar oude zwembad De Dolfijn niet meer voldeed. Het was in 1999 gerenoveerd met als doel de levensduur met tien jaar te verlengen. Rond het zwembad speelden drie hoofdproblemen: het voldeed niet aan de eisen voor wedstrijdzwemmen, er was bij de renovatie onvoldoende ingespeeld op de wensen van bezoekers en het gebouw en de technische installatie waren verouderd. Omdat een zwembad niet rendabel te exploiteren is, was de gedachte om een marktpartij de gelegenheid te geven om naast het zwembad een commerciële voorziening zoals een hotel of dagattractie te bouwen, zodat de combinatie wel rendabel zou zijn.⁷ Een nieuw zwembad zou ook goed bijdragen aan de gewenste regionale uitstraling van het Bentinckspark. Een van de consequenties was de verplaatsing van de korfbalverenigingen naar het middengedeelte van het Bentinckspark. Een kunstijsbaan werd niet genoemd in het stedenbouwkundig programma van eisen voor het Bentinckspark.

Op 10 juni 2010 stelde de raad het bestemmingsplan Bentinckspark vast (zie verder paragraaf 3.2.6). In december 2011 liet de gemeente een stedenbouwkundig programma van eisen specifiek voor het noordelijk deel van het Bentinckspark opstellen.⁸ In het structuurontwerp in dit plan speelde water een hoofdrol, met een passantenhaven op de plek van Maxx Sports & Events⁹ (Maxx Sports), een waterplas aan de zuidoostzijde en een nieuw zwembad op de plek van de huidige natuurijsbaan. Een kunstijsbaan maakte geen onderdeel uit van dit plan. Het programma van eisen

⁴ Kamer van Koophandel, Uittreksel Stichting Kunstijsbaan Hoogeveen en omstreken, opgevraagd op 3 augustus 2018.

⁵ [RTV Drenthe, Drents Diep, Interview met Ard van der Tuuk, gedeputeerde provincie Drenthe en Harm Greving, voorzitter Stichting Kunstijsbaan, 11 november 2014.](#)

⁶ Gemeente Hoogeveen, Stedenbouwkundig programma van eisen sportstadspark Bentinckspark, opgesteld door MTD Landschapsarchitecten, vastgesteld door de gemeenteraad op 22 januari 2009.

⁷ Gemeente Hoogeveen, raadsvoorstel Stedenbouwkundig programma van eisen (SPvE) Bentinckspark, 22 januari 2009.

⁸ MTD landschapsarchitecten, Stedenbouwkundig programma van eisen Hoogeveen aan de vaart, december 2011.

⁹ Maxx Sports & Events is een handelsnaam van het bedrijf Romax exploitatie BV.

werd niet aan de raad voorgelegd ter besluitvorming omdat in het kader van bezuinigingen (kredietcrisis) besloten werd de bouw van een nieuw zwembad uit te stellen.

Najaar 2014 maakte de eigenaar en exploitant van de kunstijsbaan in Assen bekend dat deze ijsbaan zou sluiten. De exploitatie was verliesgevend, met een jaarlijks verlies van circa € 200 duizend. Ook was de ijsbaan verouderd en was er op korte termijn een investering van € 10 mln. in een nieuw koelsysteem nodig, onder meer om te voldoen aan veiligheidseisen. Noch de gemeente Assen, noch de provincie Drenthe waren op dat moment bereid om bij te dragen aan deze investering.¹⁰ De aanstaande sluiting van de kunstijsbaan in Assen vormde voor de Stichting Kunstijsbaan in Hogeveen een prikkel om hun plan uit 2004 te actualiseren.

De gemeenteraad van Hogeveen nam op 26 maart 2015 unaniem een motie vreemd aan de orde van de dag aan waarin de raad het college opriep om: *“al het mogelijke te doen om de nieuwe kunstijsbaan te realiseren in Hogeveen”*. De motie had niet de intentie om uitspraken te doen over de financiële aspecten, dat zou volgens de indiener op een later moment aan de orde moeten komen. Ook kwam de positie van een raadslid aan de orde die destijds eveneens secretaris van de Stichting Kunstijsbaan Hogeveen was. De indiener gaf aan dat de raad deze motie in gezamenlijkheid wilde ondertekenen, hetgeen inhield dat ook dit raadslid de motie kon ondertekenen, hetgeen ook gebeurde.

Vanuit het Hogeveense bedrijfsleven was er interesse om het plan voor de kunstijsbaan financieel te ondersteunen. Een driemanschap bestaande uit de burgemeester en twee ondernemers vormden de zogeheten ambassadeurs van het bedrijfsleven (hierna: ambassadeurs). Zij traden naar voren als gesprekspartner van zowel de gemeente als de Stichting Kunstijsbaan.

Op 20 oktober 2015 presenteerde de Stichting Kunstijsbaan de plannen aan de gemeente. Een ambtelijke notitie voor het college beschreef dat het maatschappelijke doel voor de gemeente het binnenhalen van een grote en aantrekkelijke dagattractie is, met bovenregionale uitstralingen aanvullend op het bestaande aanbod.¹¹ De notitie benadrukte dat de gemeente zowel ambtelijk als bestuurlijk altijd had aangegeven dat de gemeente niet ging investeren in de kunstijsbaan, en ook geen rol zou spelen in de exploitatie. Ook beschreef de notitie dat de gemeente ten aanzien van de exploitatie risico zou lopen, ook als de gemeente daar zelf geen rol in zou hebben. Wanneer het mis zou gaan in de exploitatie, zou de gemeente op grond van maatschappelijke discussie en verwachtingen uit de samenleving wellicht moeten bijspringen. Op het vlak van de organisatie stipte de notitie aan dat de Stichting Kunstijsbaan op dat moment een goede rol vervulde als initiatiefnemer. Maar voor het realiseren en exploiteren van een kunstijsbaan was de stichting in de huidige samenstelling niet sterk genoeg. De gemeente gaf daarbij aan dat de stichting zich dat zelf ook realiseerde.

Op 2 november 2015 zegde de gemeente de Stichting Kunstijsbaan verdere steun toe. Voor de gemeente was daarbij van belang dat de (externe) financiering van de investeringen en exploitatie van het plan zeker gesteld waren. Als deze financiering zeker zou zijn, had de gemeente de intentie om de gemeentelijke grond van de beoogde locatie 'om niet' beschikbaar te stellen.¹²

¹⁰ Berichtgeving in de media, onder meer [RTV Drenthe](#) en [Dagblad van het Noorden](#).

¹¹ Gemeente Hogeveen, Kunstijsbaan Hogeveen, Notitie voor college van B&W, 25 oktober 2015.

¹² Gemeente Hogeveen, Intenties gemeente in plan kunstijsbaan Hogeveen, brief college aan Stichting Kunstijsbaan, 2 november 2015.

De Stichting Kunstijsbaan legde in november 2015 de plannen vast in het Businessplan Kunstijsbaan Hogeveen.¹³ Een belangrijk uitgangspunt in de organisatie vormde de integratie van de kunstijsbaan met Maxx Sports. De Stichting Kunstijsbaan zou eigenaar worden van de kunstijsbaan en Maxx Sports zou in eigendom van de toenmalige eigenaar blijven. De stichting zou de kunstijsbaan verhuren aan Maxx Sports en deze partij zou daarmee verantwoordelijk zijn voor de exploitatie van zowel de kunstijsbaan als het sport- en evenementencentrum. De gemeente zou garant staan voor de exploitatie dan wel de hypothecaire lening (zie ook paragraaf 3.2.5 voor de verdere ontwikkeling rond Maxx Sports).

In november 2015 diende de Stichting Kunstijsbaan met steun van de gemeente Hogeveen een subsidieaanvraag in bij de provincie Drenthe. De gemeente Assen diende eveneens een subsidieaanvraag in.

De provincie Drenthe beoordeelde in december 2015 de kunstijsbaanplannen van zowel Assen als Hogeveen. Beide plannen voldeden niet aan de gestelde kaders. Er was gevraagd om een bovenregionaal, sluitend, duurzaam en concreet businessplan. De gedeputeerde gaf in de vergadering van Provinciale Staten aan dat er ruimte was voor één ijsbaan in Drenthe, en dat hij hoopte op één goed plan dat aan de gestelde eisen zou voldoen.¹⁴ Het betekende dat de Stichting Kunstijsbaan en de gemeente het plan moesten verbeteren.

2.2 Planvorming kunstijsbaan in 2016

De gemeenteraad werd op 11 mei 2016 door de projectleider bijgepraat aan de hand van een presentatie. Aan de orde kwam dat het concept businessplan van de Stichting Kunstijsbaan nog niet goed genoeg was en dat er vóór de zomer van 2016 een aangepast businessplan zou liggen.

De Stichting Kunstijsbaan presenteerde op 24 juni 2016 een geactualiseerd businessplan. Het college van B&W gaf daarop aan dat het businessplan op dat moment niet voldeed.¹⁵ Het was aan de stichting om met een nieuw plan te komen dat wel aan de voorwaarden zou voldoen. Het college benadrukte dat ze geen lening zou verstrekken of een garantiestelling zou voorstellen aan de gemeenteraad. Het college was kritisch over het feit dat er op dat moment nog geen exploitant in beeld was voor de kunstijsbaan. Hierdoor was het in de ogen van het college onzeker of er überhaupt wel een partij is die mogelijkheden zag om de kunstijsbaan te exploiteren met de gegeven uitgangspunten. Het college was bereid het plan op een aantal onderdelen te ondersteunen:

- a) een eenmalige investering bij te dragen van maximaal € 1 mln.;
- b) de benodigde gemeentegrond kosteloos beschikbaar te stellen en de vereiste infrastructurele aanpassingen te realiseren, gefaseerd en in onderling overleg, als aan de andere voorwaarden is voldaan;
- c) geen lening verstrekken of garantiestelling voor te zullen stellen. Zo nodig wil het college een opstartsubsidie verstrekken als bijdrage in de exploitatie. Dit voor maximaal 3 jaar, ter hoogte van maximaal € 45.000 euro per jaar, zijnde de helft van het gat in de exploitatie van € 90.000.

¹³ Stichting Kunstijsbaan Hogeveen, Businessplan Kunstijsbaan Hogeveen, 11 november 2015.

¹⁴ Provincie Drenthe, Besluitenlijst Provinciale Staten, 16 december 2015.

¹⁵ Gemeente Hogeveen, Standpunt geactualiseerd businessplan kunstijsbaan Hogeveen, brief college an Stichting Kunstijsbaan, 13 juli 2016.

Op 26 oktober 2016 vond een bespreking plaats tussen een ambassadeur van het bedrijfsleven, de burgemeester (tevens ambassadeur), wethouder Steenberg en de gemeentelijk projectleider. Het gesprek ging over de investeringsbegroting. Om deze sluitend te krijgen was een (bancaire) financiering van € 8,5 mln. vereist. Om het plan financieel krachtiger te maken bij banken was een vorm van garant- of borgstelling vereist. Gedacht werd aan een steunfonds of een borgstelling door Hoogeveense ondernemers en bedrijven. Aan de orde kwam dat de Stichting Kunstijsbaan te weinig daadkracht en draagvlak bij ondernemers had om het plan financieel rond te krijgen. De ambassadeurs van de kunstijsbaan toonden zich hierop bereid om een plan op te zetten en uit te voeren om meer steun te verkrijgen vanuit het bedrijfsleven.¹⁶

Op 28 oktober 2016 informeerde de provincie Drenthe de gemeente Hoogeveen en de Stichting Kunstijsbaan dat ze de voortgang wilde stimuleren en besloten had een indieningstermijn vast te stellen. Aanvragen voor een provinciale investeringsbijdrage voor een bovenregionale ijsvoorziening moesten vóór 1 januari 2017 ingediend worden. Alleen aanvragen die voldeden aan een toetsingskader zouden in behandeling worden genomen.¹⁷ Het toetsingskader gaf onder meer aan dat de businesscase een optimistisch, realistisch en een pessimistisch scenario moest bevatten voor de Total cost of ownership (TCO) (vertaald: totale eigendomskosten) over meerdere jaren (bij voorkeur 5-10 jaar). De business case moest duidelijkheid geven over hoe risico's op toekomstige exploitatietekorten opgevangen zouden worden voor een periode van minimaal 20 jaar. Ook moest de business case een organogram en een beschrijving bevatten van de beheerorganisatie en het (dagelijkse) management (directie, RvC, bestuurders en sleutelfunctionarissen in de organisatie).

In een presentatie aan de fractievoorzitters op 19 december 2016 kwam voor het eerst de obligatielening aan de orde (zie verder paragraaf 3.2.3). Deze obligatielening was de uitwerking van het eerdergenoemde steunfonds of borgstelling door ondernemers.

Eind 2016 dienden zowel de Stichting Kunstijsbaan c.q. de gemeente Hoogeveen als ook de gemeente Assen een subsidieaanvraag in bij de provincie Drenthe voor de realisatie van een kunstijsbaan. Naast een subsidie van € 5 mln. vroeg de Stichting Kunstijsbaan de provincie ook om een lening van € 6,5 mln. Deze lening was in de ogen van de stichting nodig omdat dit bedrag ontbrak in de dekking van het plan.

2.3 Besluitvorming kunstijsbaan in 2017

Het tekort van € 6,5 mln. aan dekking speelde een belangrijke rol in het begin van 2017. Een verkenning toonde aan dat een bancaire lening niet mogelijk was vanwege zwaarwegende financieringsvoorwaarden. Een andere optie was de eerdergenoemde provinciale lening, maar het was duidelijk geworden dat deze negatieve gevolgen zou hebben voor de onderhandelingspositie van de gemeente bij het veiligstellen van de subsidie. De gemeente Hoogeveen ging om deze redenen in het voorjaar van 2017 op zoek naar een externe financiering van € 6,5 mln. Er volgde een vrijblijvende marktconsultatie bij vijf grote projectontwikkelaars. Hierin werden de mogelijkheden verkend om de kunstijsbaan te bouwen in ruil voor een aantal herontwikkelingslocaties, ook wel aangeduid als reciprociteit (wederkerigheid). Deze verkenning had daarnaast als doel om te kijken welke randvoorwaarden projectontwikkelaars stellen aan een

¹⁶ Gemeente Hoogeveen, Verslag bespreking kunstijsbaan Hoogeveen, 26 oktober 2016.

¹⁷ Provincie Drenthe, IJs in Drenthe, brieven van het college van Gedeputeerde Staten aan het college van B&W van Hoogeveen en aan het bestuur van de Stichting Kunstijsbaan, 28 oktober 2016.

dergelijke samenwerking. Op 2 februari 2017 ondertekenden de gemeente Hoogeveen en BAM een geheimhoudingsovereenkomst. Onder deze geheimhouding ontvingen zij het businessplan voor de kunstijsbaan. De marktconsultatie resulteerde in een aanbod van twee marktpartijen, namelijk BAM en Zuidema Consortium. Alleen het voorstel van BAM bleek concreet genoeg voor een verdere verkenning. In het voorstel liet BAM weten mogelijkheden tot samenwerking te zien. De strekking was dat BAM meerdere herontwikkelingslocaties (Bentinckspark Noord & Griendtsveenweg 1) zou ontvangen op basis van het vigerende grondprijzenbeleid van de gemeente. Met de opbrengsten van deze locaties konden zij vervolgens de investeringsbegroting sluitend maken en de kunstijsbaan turn-key opleveren aan de gemeente of stichting. Dit werd aangeduid als reciprociteit. Uit de brief van BAM werd duidelijk dat zij de opbrengst van het Bentinckspark Noord schatten op €1,5 – 2,3 mln. De Griendtsveenweg 1 was volgens BAM te klein om zelfstandig te ontwikkelen, maar mogelijk kon dit wel in samenwerking met een andere partij, zoals een woningcorporatie. Naast de herontwikkeling van deze locaties richtte de mogelijke samenwerking zich op de realisatie van het energieconcept met Rendo/WMD. De samenwerking leidde tot een aanzienlijke verlaging van het tekort van €6,5 mln. Echter, zo schreef BAM, was het nog onvoldoende voor een totale dekking van het tekort en moet de mogelijke samenwerking verder worden onderzocht en doorberekend. Het voorstel diende als intentieverklaring om deze samenwerking verder te verkennen (zie verder paragraaf 3.2.2).

In een eerdere versie van het businessplan was nog sprake van een rol van Maxx Sports als exploitant. In de loop van 2016 had de gemeente het idee verlaten dat er een rol voor Maxx Sports was in beheer en exploitatie van de kunstijsbaan. Het contact tussen enerzijds de Stichting Kunstijsbaan en de gemeente en anderzijds Maxx Sports liep in 2016 steeds stroever. In opdracht van de gemeente taxeerde Antea Group op 22 februari 2017 het terrein en gebouw van Maxx Sports.¹⁸ Het businessplan 2.0 vermeldt over Maxx Sports: *“Een integratie met het sportcentrum Maxx Sports & Events heeft voor de stichting geen significante voordelen wat betreft investeringen (aankoop grond tennisbanen) en exploitatie (horeca niet aan de baan gelegen). Daarnaast heeft een fysieke koppeling nadelige consequenties voor de stedenbouwkundige inpassing en onlogische routing in het gebouw vanuit de kunstijsbaan naar voorzieningen van het sportcentrum. Om deze redenen is afgezien van de koppeling van de ijsbaan met het sportcentrum. Een mogelijke toekomstige ontwikkeling om een koppeling te maken met het sportcentrum is niet meegenomen in deze investering.”*¹⁹

Begin maart stelde de provincie op basis van een toets door Royal Haskoning DHV vast dat de businesscases van zowel Hoogeveen als Assen op dat moment onvoldoende robuust waren. Op 8 maart 2017 werd de voorlopige beoordeling van het businessplan gedeeld met de wethouders Steenbergen en Hiemstra en vertegenwoordigers van de Stichting Kunstijsbaan. Op basis van dit gesprek werden aanvullende gegevens ingediend op de oorspronkelijke aanvraag. Deze aanvulling is vervolgens opnieuw getoetst door Royal Haskoning DHV in opdracht van de provincie.²⁰ De aanpassingen en toelichtingen door de gemeente zorgden ervoor dat een deel van de grootste risico's waren verminderd, maar dat verdere inperking afhankelijk was van vele factoren, waaronder overeenstemming met de projectontwikkelaar en de (nog onbekende) exploitant. De conclusie luidde: *“De businesscase beoordelen wij op dit moment als onvoldoende robuust om te kunnen spreken van het laatste steuntje in de rug”*. Gedeputeerde Staten besloten op 28 maart

¹⁸ Antea Group, Taxatierapport inzake mogelijke aankoop Maxx sports and events gelegen aan de Terpweg 1 te Hoogeveen, 21 april 2017

¹⁹ Stichting kunstijsbaan Hoogeveen, Businessplan 2.0 Kunstijsbaan Hoogeveen, maart 2017, p 43.

²⁰ Royal Haskoning DHV, Bevindingen review businesscas, twee versies, 17 en 28 maart 2017, geraadpleegd via [Wob-verzoek van 4 mei 2018 over informatie kunstijsbaandossier, Deel II](#).

2017 om de subsidieaanvraag af te wijzen. In een brief aan de gemeente op 30 maart 2017 gaf de provincie wederom aan dat de businesscase onvoldoende robuust was.

De gemeenteraad besloot tot een ingelaste specifieke raadsvergadering voor de besluitvorming over de kunstijsbaan. Deze vond plaats op vrijdagavond 31 maart 2017. In deze raadsvergadering besloot de raad garant te staan voor de financiering voor de realisatie van de kunstijsbaan ter hoogte van € 9.710.000. Daarnaast besloot de raad de volgende bijdragen beschikbaar te stellen:

- a) een eenmalige investering bij te dragen van maximaal € 1 miljoen;
- b) de benodigde gemeentegrond kosteloos beschikbaar te stellen en de vereiste infrastructurele aanpassingen te realiseren;
- c) de kosten ter hoogte van € 150.000 voor planschade te financieren;
- d) zo nodig een opstartsubsidie te verstrekken als bijdrage in de exploitatie. Dit voor maximaal 3 jaar, ter hoogte van maximaal € 45.000 euro per jaar.

Direct na het weekend, op maandag 3 april, diende Hoogeveen een hernieuwde subsidieaanvraag in, met een bijgewerkte businesscase.

Omdat het raadsbesluit in de woorden van de burgemeester tot “enige reuring” leidde, koos de raad ervoor om in de raadsvergadering van maandag 3 april terug te kijken op het besluit. De burgemeester benadrukte dat de raad weliswaar snel, maar niet “overhaast” of “hals over kop” het besluit had genomen. Hij gaf aan dat de gemeente al twee jaar met dit proces bezig was. Hij riep Provinciale Staten van Drenthe op om “de toezeggingen, de concessies en de afspraken die van bestuurlijke kant zijn gemaakt en zijn vastgelegd in verslagen, in brieven en in documenten, dat zij die zullen volgen en niet eenzijdig een andere koers op zullen duwen.” De burgemeester gaf aan dat hij ervan uit ging dat Provinciale Staten haar verantwoordelijkheid zou nemen, hetgeen inhield dat Provinciale Staten akkoord zou gaan met de subsidie van € 5 mln. voor de realisatie van de kunstijsbaan in Hoogeveen. Op 5 april vond vervolgens een gesprek plaats tussen Gedeputeerde Staten en het college van B&W van Hoogeveen waarin de zaak werd besproken. Diezelfde dag was er ook vergadering van de Provinciale Staten-commissie. In deze vergadering werd uitgebreid gedebatteerd over de procesgang en de tweestrijd tussen de gemeenten Hoogeveen en Assen.²¹

Ook na het raadsbesluit van 31 maart bleef er bij de provincie zorg bestaan over de mate waarin het businessplan voldeed aan de door de provincie gestelde eisen. Begin mei vond er op bestuurlijk en ambtelijk niveau overleg plaats tussen de provincie en de gemeente. In een intern memo van 12 mei 2017 beschreef de provincie de zorgen ten aanzien van het voldoen door de gemeente aan de eisen ten aanzien van de realisatie, de dekking en het geven van zicht op een duurzame exploitatie. De provincie benoemde dat uit de businesscase, onderdeel van het raadsbesluit op 31 maart 2017, niet viel op te maken wie de investering in de ijsbaan zou doen en wie daarmee zou opdraaien voor eventuele kostenoverschrijdingen. De provincie had hierover contact gezocht met de gemeente en zij gaf aan dat het de gemeente of een stichting kon zijn. Als de gemeente de investering zou doen was er voor de provincie geen probleem, aangezien in dat geval de gemeente ook het risico op kostenoverschrijdingen zou dragen. In de situatie dat een stichting de investering zou doen, was er voor de provincie geen zicht op hoe het risico van een kostenoverschrijding was weggenomen. Ook het raadsbesluit van 31 maart 2017 gaf daarover geen uitsluitsel. Daarnaast signaleerde de provincie dat er van de externe financiers RENDO/WMD, obligatiefonds en projectontwikkelaar geen juridisch afdwingbare toezeggingen lagen, maar dat dat gezien de prille projectfase ook niet te verwachten was. De provincie benoemde dat de gemeente zich – in geval

²¹ Provincie Drenthe, Samenvatting vergadering van de Statencommissie Financiën, Cultuur, Bestuur en Economie, 5 april 2017.

van investering door de gemeente – garant had gesteld voor de bijdragen van RENDO/WMD, obligatiefonds en projectontwikkelaar, zodat het dekkingsrisico voor de provincie wegviel. Ook was de provincie kritisch over de exploitatie van de Hoogeveense kunstijsbaan. Vooral het feit dat er geen exploitant was, maakte de exploitatie in de ogen van de provincie onzeker. Dit alles maakte dat de provincie op dat moment concludeerde dat de financieel-economische toets vooralsnog negatief uitpakte.²²

Antea gaf in een memo van 31 mei 2017 aan dat het nodig was de aard, omvang en voorwaarden van de reciprociteitsovereenkomst met BAM grondig voor te bereiden. Juridische advisering en ondersteuning werden daarom aanbevolen. Op 5 juli 2017 gaf de gemeente advocatenbureau Nysingh de opdracht om te onderzoeken of het juridisch mogelijk was om een deal te sluiten met de BAM voor grondverkoop en bouw van de kunstijsbaan.

Op 12 juli 2017 besloten Provinciale Staten om de gemeente Hoogeveen een incidentele investeringssubsidie van maximaal € 5 mln. te verlenen voor de realisatie van een bovenregionale kunstijsvoorziening in Drenthe. De subsidie werd verleend onder voorwaarde dat (samengevat)²³:

- a) de bovenregionale kunstijsvoorziening vóór 31 december 2019 gerealiseerd is en in gebruik genomen;²⁴
- b) De gemeente de investering op zich neemt, zorgt voor een sluitende businesscase en de benodigde garanties bekrachtigd middels een raadsbesluit;
- c) de gemeente ervoor zorgt dat de aanleg en (duurzame) exploitatie strookt met de geldende wet- en regelgeving (onder andere Europese regels ten aanzien van staatssteun en de fiscale invulling ten aanzien van de btw);
- d) de bijdrage van de provincie zich beperkt tot de investeringsondersteuning van € 5 mln.

Op 20 juli 2017 liet de gemeente een taxatie uitvoeren van het perceel en het gebouw 'De Terp'. Op 26 juli 2017 ging de gemeente over tot aankoop en op 27 juli informeerde het college de raad dat ze deze strategische aankoop gedaan had met het oog op de gebiedsontwikkeling in het Bentinckspark Noord (ijsbaan/zwembad).²⁵

Voor het opzetten van de obligatielening was het nodig een gespecialiseerd adviesbureau in te schakelen. De gemeente en de Stichting Kunstijsbaan (en de ambassadeurs) trokken met elkaar op bij het inschakelen van Kentfort Financiële Diensten (hierna: Kentfort). Dit adviesbureau bracht in augustus 2017 een offerte uit aan de Stichting Kunstijsbaan om te adviseren over juridische, organisatorische, fiscale en financiële constructie. Ook zou Kentfort de obligatielening opzetten, het prospectus opstellen, de toetsing door de AFM begeleiden en ten slotte ook de feitelijke emissie doen.²⁶

Op 11 september 2017 kwam de stuurgroep kunstijsbaan Hoogeveen voor het eerst bijeen. De gemeente had aan Nysingh advies gevraagd over de BAM-deal en in deze eerste stuurgroepvergadering kwam het conceptadvies van Nysingh aan de orde.²⁷ Nysingh constateerde

²² Provincie Drenthe, Memo Financieel-bedrijfseconomische toets aanvraag ijsbaan Hoogeveen, 12 mei 2017, geraadpleegd via [Wob-verzoek van 4 mei 2018 over informatie kunstijsbaandossier](#), Deel IV.

²³ [Subsidiebeschikking provincie Drenthe bovenregionale kunstijsvoorziening](#), Assen, 20 juli 2017:

²⁴ In de communicatie met de gemeente en de provincie wordt ook wel de datum 1 januari 2020 aangehouden. In dit rekenkameronderzoek houden we ook deze datum aan.

²⁵ Schenkel Makelaardij, Taxatierapport De Vos van Steenwijklaan 89, Hoogeveen, 21 juli 2017.

²⁶ Kentfort Financiële Diensten, Voorstel financiële en juridische werkzaamheden d.d. 18 augustus 2017, voor akkoord getekend door de voorzitter van de Stichting Kunstijsbaan op 19 oktober 2017.

²⁷ Het definitieve juridische advies van Nysingh over de juridische haalbaarheid van de samenwerking met BAM is gedateerd op 21 september 2017.

dat de verwachte bouwsom van de kunstijsbaan ruimschoots de Europese drempelwaarde van €5.2 mln. overschreed. De slotsom van Nysingh was dan ook dat een Europese aanbesteding vereist was en dat één op één gunning aan BAM dus niet mogelijk was. Het betekende dat de gemeente afscheid moest nemen van BAM. Dit leidde tot een vraagstuk ten aanzien van de dekking van de investeringskosten. De gemeente kwam € 4 mln. tekort. Een van de genoemde oplossingen was het organiseren van één aanbesteding voor de combinatie van kunstijsbaan-zwembad. Dit is het eerste moment dat deze combinatie werd besproken (zie voor de betrokkenheid van de raad hieronder bij 7 december 2017).

Het Dagblad van het Noorden berichtte op 24 november 2017 over de mogelijkheid dat het nieuwe zwembad bij de kunstijsbaan zou komen.²⁸

Op 5 oktober besprak de gemeente de conclusies van Nysingh met de BAM. Op 30 november 2017 stuurde de gemeente Hoogeveen een brief naar BAM waarin zij aangaven de samenwerking te moeten beëindigen vanwege de juridische bezwaren.

Een week later, op 7 december 2017, vond een besloten raadsvergadering plaats. Het college verzocht om geheimhouding en de raad bekrachtigde dit met een raadsbesluit.²⁹ De geheimhouding hing samen met de beoogde aankoop van Maxx Sports door de gemeente. Dit terrein was nodig voor de realisatie van de combinatie kunstijsbaan-zwembad. De wethouder gaf aan dat de raad pas op dat moment werd geïnformeerd omdat het zeer (bedrijfs)gevoelige informatie betrof. Er was helaas via de pers al wat informatie naar buiten gekomen en dat was niet de bedoeling. Door middel van een presentatie werd de raad voor het eerst op de hoogte gebracht van het wegvallen van de BAM-deal. Ook hoorde de raad voor het eerst van het plan om de kunstijsbaan te combineren met de aanleg van een nieuw zwembad. De aankoop van Maxx Sports was cruciaal voor het plan. Mocht dit niet lukken, dan betekende dat toch een stand-alone kunstijsbaan of een andere locatie voor de combinatie. Bij deze presentatie werd aangegeven dat - uiterlijk januari 2018 de uitwerking van het definitieve plan van aanpak zou plaatsvinden, gevolgd door besluitvorming door de raad.

2.4 Besluitvorming kunstijsbaan en zwembad in 2018

Eind 2017 en begin 2018 vergde de aankoop van Maxx Sports de nodige aandacht van de gemeente. De gemeente kocht op 6 maart 2018 het perceel, de gebouwen en het inventaris van Maxx Sports en informeerde de gemeenteraad daarover. Op 8 maart 2018 besloot de raad de geheimhouding op te heffen en werd de eerste openbare presentatie in de gemeenteraad gegeven over de kunstijsbaan-zwembad combinatie.

In de raadsvergadering van 17 mei 2018 zegde de wethouder toe dat de verschillende varianten over de juridische structuur en de gemeentelijke exploitatie van het zwembad (in relatie tot commerciële exploitatie ijsbaan) in het komende voorstel zouden worden meegenomen. Datzelfde gold voor de risico's met betrekking tot het mislopen van de provinciale subsidie. De raad stemde in deze raadsvergadering in met het beschikbaar stellen van een voorbereidingskrediet van € 350 duizend.

²⁸ Dagblad van het Noorden, [Mogelijk nieuw zwembad bij de kunstijsbaan in Hoogeveen](#), 24 november 2017.

²⁹ Gemeente Hoogeveen, Besluitenlijst raadsvergadering, 7 december 2017.

Op 28 juni 2018 debatteerde de raad over de combinatie kunstijsbaan-zwembad. Een raadsfractie bracht een motie in om met de provincie Drenthe in gesprek te gaan over de uitbreiding van het plan en de subsidiecriteria, en om vóór het go/no-go moment van opdrachtverstrekking zekerheid te geven over de planning en de risico's op het niet uitkeren van provinciale subsidie.³⁰ Wethouder Slomp gaf in aansluiting daarop aan dat als 'de schop in de grond' zou gaan er ook zekerheid zou zijn dat Hoogeveen de provinciale subsidie ook daadwerkelijk zou ontvangen. Daarover was hij in gesprek met de provincie. De gemeente koerste echter nog steeds op oplevering op 1 januari 2020. Ook gaf hij aan dat bij de aanbesteding zou blijken in hoeverre het financiële kader toereikend zou zijn en dat het college de raad zou informeren als de kaders overschreden zouden worden. Hij deed in de vergadering de volgende toezeggingen:

- na het raadsbesluit van 12 juli 2018 wordt gestart met het obligatiefonds, hetgeen onder meer inhoudt dat het fonds juridisch moet worden opgericht, een prospectus moet worden opgesteld en er een toets door de AFM moet plaatsvinden.;
- de raad ontvangt het programma van eisen;³¹
- de raad ontvangt een tijdsplanning (daarbij niet aangeduid wanneer de raad deze ontvangt);
- in het najaar komt er een plan van aanpak voor de overige betrokken sportverenigingen.

De raad nam in deze vergadering ten slotte een motie aan waarin het de rekenkamer, of een hierin gespecialiseerd extern adviesbureau, verzocht om onderzoek te doen naar de volgende zaken:

- de rechtmatigheid van het proces (borging van het proces en de daaraan verbonden procedures);
- de doelmatigheid van het proces: is de informatievoorziening op de juiste wijze, voor wat betreft inhoud en tijdstip gegaan, zodat je als gemeenteraad op de juiste gronden een besluit kunt nemen;
- het doorrekenen van de verstrekte financiële kengetallen.

De rekenkamercommissie van Hoogeveen gaf na overleg met de fractievoorzitters invulling aan deze motie, hetgeen resulteerde in het onderhavige onderzoeksrapport.

Begin juli 2018 vond bestuurlijk overleg plaats tussen het college van Hoogeveen en het college van Gedeputeerde Staten van Drenthe. Gedeputeerde Staten gaven in dit gesprek aan dat de subsidievoorwaarde over ingebruikname van de kunstijsbaan vóór 31 december 2019 bleef staan.

In de raadsvergadering van 12 juli 2018 besloot de raad:

1. De bouw van de kunstijsbaan te combineren met een nieuw zwembad.
2. Aanvullend voor het zwembad een investeringskrediet van € 15,65 mln. beschikbaar te stellen waardoor het totale gemeentelijke investeringskrediet voor de kunstijsbaan zwembad € 19,15 mln. bedraagt.
3. De 5e wijziging op de programmabegroting 2018-2021 vast te stellen voor het opnemen van de kapitaal- en exploitatielasten voor de ontwikkeling van de kunstijsbaan-zwembad.
4. Opdracht te geven aan het college om het inhoudelijke plan voor het zwembad uit te werken in overleg met gebruikers en stakeholders.
5. Voor de herontwikkeling van de huidige zwembadlocatie € 1 mln. te bestemmen in een te vormen bestemmingsreserve ter dekking van het verwachte tekort op deze herontwikkeling en dit te dekken uit de algemene reserve.

³⁰ Gemeenteraad Hoogeveen, Motie Zekerheidsstelling provinciale subsidie Kunstijsbaan-Zwembad, 28 juni 2018. De indienende fractie gaf in de besluitvormende vergadering op 12 juli 2018 aan de antwoorden en toezeggingen door de wethouder afdoende te vinden en zag af van het in stemming brengen van deze motie.

³¹ De wethouder heeft dit mondeling toegezegd, deze toezegging is niet schriftelijk geregistreerd.

6. Voor de investeringen in de kunstijsbaan-zwembad af te wijken van de uitgangspunten zoals vastgelegd in het financieel kader.

In deze raadsvergadering kwamen nog twee amendementen aan de orde. Het betrof een amendement over het opnemen van een bij de aanbesteding op te nemen voorbehoud dat gunning pas na goedkeuring door de gemeenteraad kon plaatsvinden en een amendement over de verhuizing van de korfbalvereniging. Beide amendementen werden verworpen.

In deze raadsvergadering herhaalde de wethouder zijn eerdere toezegging dat de schop pas de grond in gaat als de financiën zijn geregeld.

3. Analyse en bevindingen

Dit hoofdstuk gaat in op de elementen die relevant zijn voor de informatievoorziening aan de raad en de besluitvorming door de raad. We hanteren daarbij een risicogebaseerde benadering, waarbij we met name die elementen belichten die een impact hadden en hebben op de informatievoorziening, de kaderstelling en de mogelijkheden van de raad om te controleren.

Figuur 2 geeft het analysekader weer, met daarin de diverse onderdelen/thema's die in het project kunstijsbaan-zwembad een rol spelen. De twee hoofdonderdelen van het project zijn enerzijds de bouw en de investering en anderzijds beheer en exploitatie van de accommodatie. De drie aspecten waarop de gemeente risico loopt zijn tijd, geld en kwaliteit. Met deze twee hoofdonderdelen en de drie aspecten ontstaat een raster van zes vakken. We hebben de relevante onderdelen/thema's een plek gegeven in dit raster aan de hand van het belangrijkste risico-aspect van het betreffende onderdeel. Zo vormt het onderdeel obligatielening bijvoorbeeld een risico op het aspect 'geld'.

Het analysekader bevat ook de volgende indicatieve beoordeling van de diverse onderdelen/thema's.



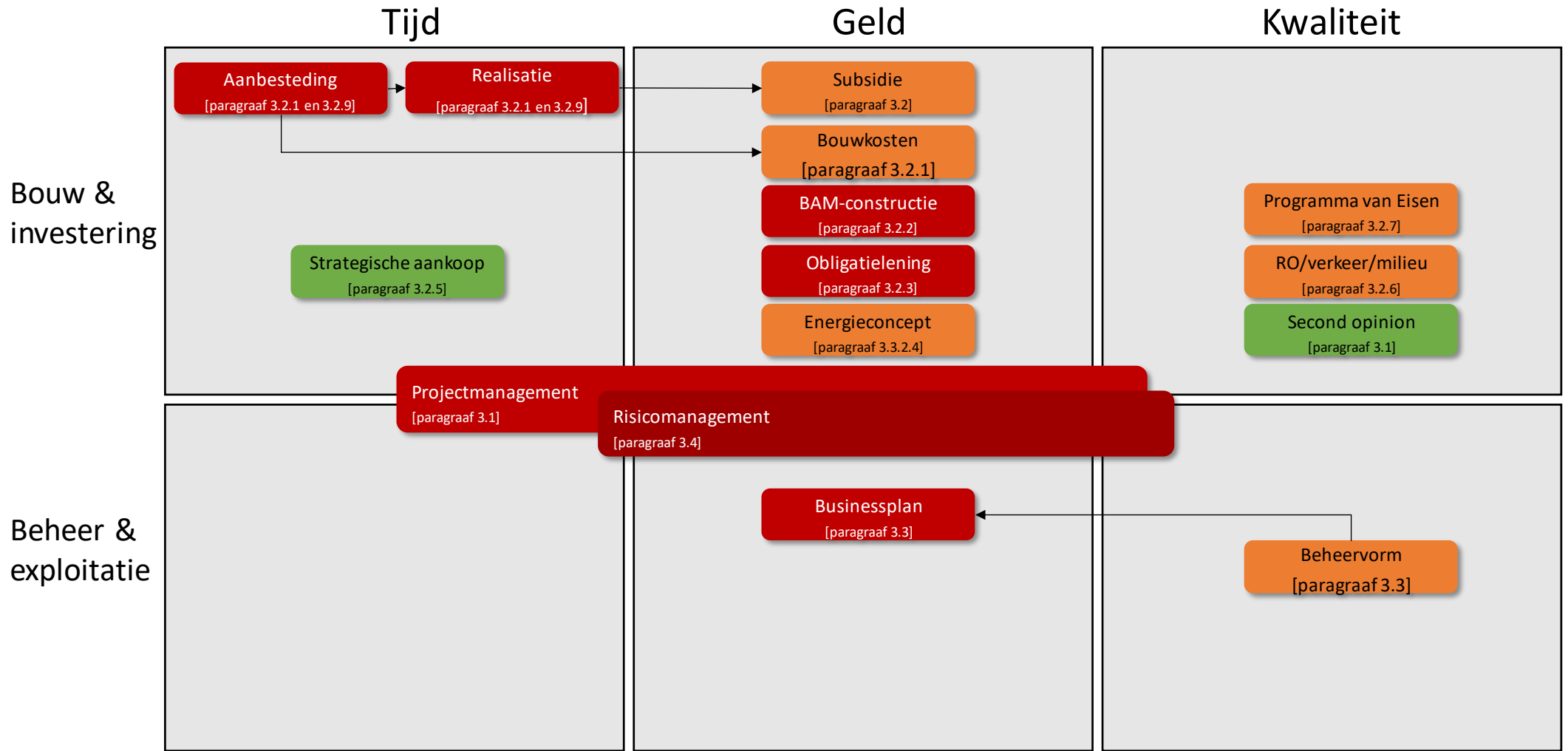
= zorgelijk risico / onvoldoende beheersmaatregelen



= deels beheerst risico / deels beheersmaatregelen



= beheerst risico / beheersmaatregelen aanwezig



Figuur 2 Overzicht risico's kunstijsbaan-zwembad

3.1 Projectmanagement

De realisatie van een kunstijsbaan-zwembad-accommodatie van circa € 32 mln., inclusief het opzetten van een beheer- en exploitatie-organisatie, is te kwalificeren als een groot project. In het vorige hoofdstuk is geschetst hoe dit grote project kunstijsbaan gaandeweg groter werd met het zwembad, met de daaraan gerelateerde toenemende complexiteit. Dit is een bekend fenomeen bij grote projecten: ze worden gaandeweg groter en complexer en daarmee steeds moeilijker te beheersen. Een volledige beoordeling van het projectmanagement valt buiten de scope van dit rekenkameronderzoek. Goed projectmanagement is echter een randvoorwaarde voor het college om de raad juist, volledig en tijdig te kunnen informeren. Om die reden gaan we kort in op het projectmanagement.

De projectorganisatie bestaat uit de volgende groepen:

- Stuurgroep (projectleider kunstijsbaan-zwembad, projectleider Bentineckspark, projectwethouder, 2^e projectwethouder en gemeentesecretaris)
- Projectgroep (intern gemeente + Antea Group)
- Ontwerpteam (gemeente, Alynia Architecten, MTD Landschapsarchitecten, Antea Group)
- Werkgroep ijsbaan (gemeente, Antea Group, Alynia, toekomstige gebruikers, KNSB = schaatsbond, Stichting Kunstijsbaan Hoogeveen)
- Werkgroep zwembad (gemeente, Antea Group, Alynia, toekomstige gebruikers, KNZB = zwembad, bedrijfsleider huidig zwembad)
- Werkgroep energieconcept (gemeente, Antea Group, RENDO, WMD, N-tra)
- Werkgroep ruimtelijke procedure (gemeente, Antea Group)
- Werkgroep obligatiefonds (gemeente, ambassadeurs en externe ondersteuning, Kentfort)

Uit de projectdocumentatie is af te leiden dat de stuurgroep ongeveer maandelijks bijeenkomt en dat de frequentie van de projectgroep vlak voor de zomer is opgevoerd naar circa tweemaal per maand. De verslaglegging van de besluitvorming in de stuurgroep in 2017 was summier en in 2018 was er geen verslaglegging van de besluitvorming van de stuurgroep.

Er is een ambtelijk projectleider voor het project kunstijsbaan-zwembad. Deze projectleider is de spil in de organisatie, is zeer goed op de hoogte en heeft veel draagvlak binnen en buiten de gemeente. Tegelijk zijn veel processen van hem afhankelijk en is hij niet fulltime beschikbaar voor de aansturing van dit grote project. Hij wordt ondersteund door een projectmanager van Antea Group. Antea Group is vanaf de eerste versies van het businessplan betrokken en voert binnen dit project veel deelprojecten uit (onder meer begeleiding aanbesteding, studie beheer en exploitatiemodellen, juridische toets staatssteun, opstellen taxaties, opstellen bestemmingsplan). Daarnaast is de projectleider Bentineckspark verantwoordelijk voor de inpassing van het project in het Bentineckspark en de begeleiding van de RO-procedure.

Binnen de gemeente Hoogeveen gelden interne richtlijnen voor projectmatig werken en is het gebruikelijk te werken met een projectplan (zie onderstaand kader). Voor de realisatie van de kunstijsbaan was een uitgewerkt projectplan beschikbaar.³² Dit plan uit februari 2017 is echter niet geactualiseerd na de toevoeging van het zwembad aan het plan. Voor het project kunstijsbaan-zwembad ontbreekt op dit moment een dergelijk projectplan. Er is geen gedocumenteerd plan met aanduiding van projectdoel, -middelen, verantwoordelijkheden, risico's et cetera. Ook is er geen mijlpalenplan met oplevermomenten van deelproducten (zie verder paragraaf 3.2.1). Het is

³² Antea Group, Kunstijsbaan Hoogeveen, Plan van aanpak realisatie, 28 februari 2017, tevens Bijlage 11.1 bij Businessplan 2.0.

onbekend wat voor de stuurgroep en de projectgroep de leidraad vormt voor de aansturing van dit grote project.

Voorbeeld inhoudsopgave projectplan gemeente Hoogeveen

Een projectplan in de gemeente kent doorgaans ongeveer de volgende structuur:

A AANLEIDING

B PROJECTOPDRACHT

- B1. Hoofddoel
- B2. Subdoelen
- B3. Projectresultaat
- B4. Projectafbakening
- B5. Opdrachtgever en projectleider

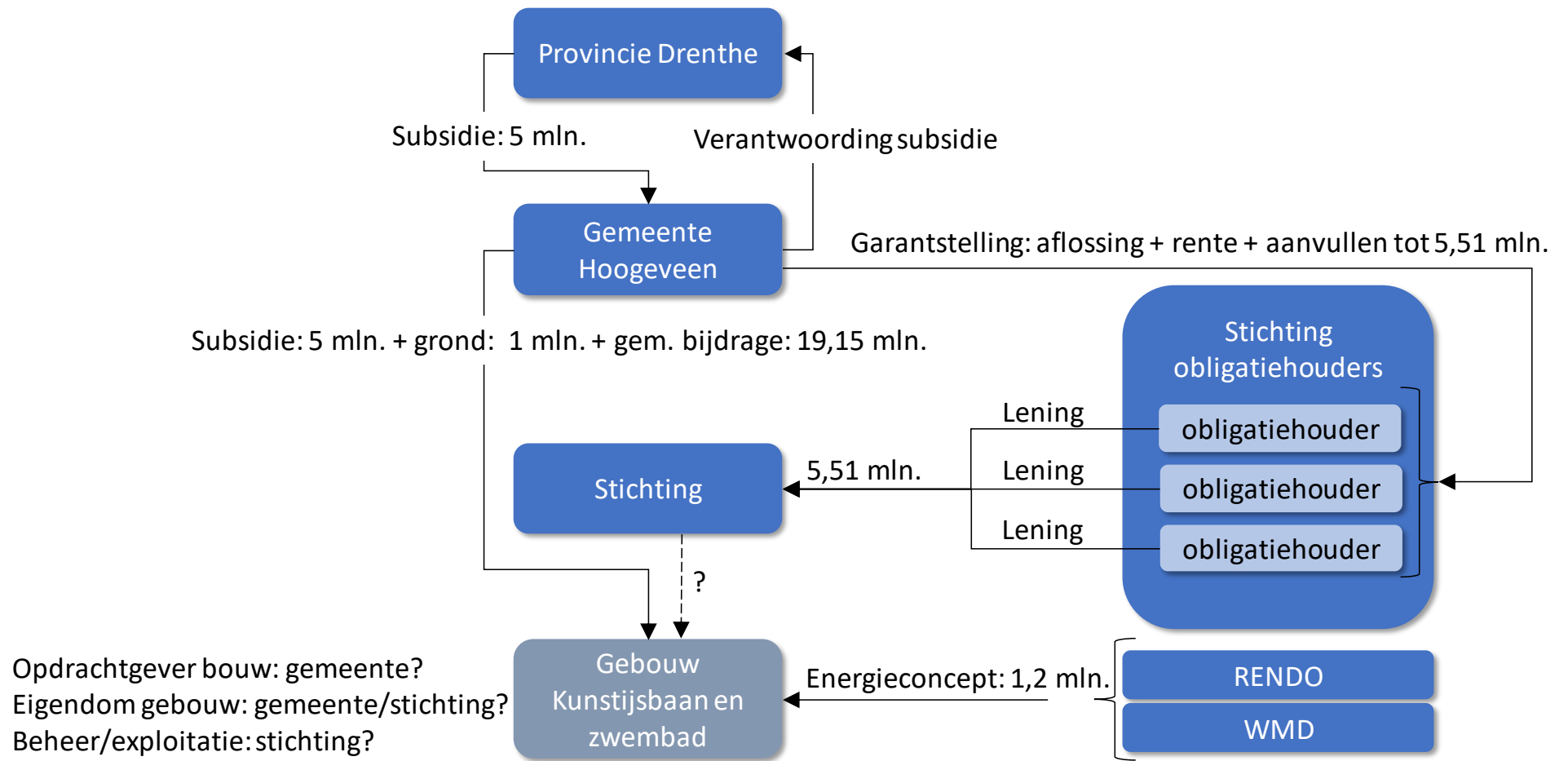
C PLAN VAN AANPAK

- C1. Projectstart en voorbereiding daarop
- C2. Projectfasering
- C3. Projectorganisatie
- C4. Besluitvorming
- C5. Financien
- C6. Risicoanalyse
- C7. Communicatie en participatie

Voor een groot en complex project is het van belang om waar nodig extern advies in te winnen en kritische tegendenkkracht te organiseren, bijvoorbeeld door second opinions te vragen. De afgelopen jaren heeft de projectorganisatie op meerdere momenten extern advies ingewonnen om het plan, of bepaalde elementen daaruit, te toetsen. Concrete voorbeelden hiervan zijn de rapporten van Fakton, Antea Group, DHK Tax Lawyers & Legal Consultants, Mulier instituut en Nysingh Advocaten. Deze tonen aan dat de organisatie open staat voor externe kennis en kritische kanttekeningen. Ook binnen de stuurgroep is 'tegendenken' georganiseerd doordat een 2^e projectwethouder zitting heeft in de stuurgroep.

Bevindingen:

- Het projectmanagement verloopt niet volgens de interne richtlijnen en is niet toegesneden op de realisatie van dit grote project: een projectplan ontbreekt, verslaglegging van besluiten ontbreekt en er is geen mijlpalenplan waardoor er geen zicht is op de oplevering van deelproducten.
- Er is geen planning van de nog te nemen college- en raadsbesluiten.
- De gemeente wint extern advies in en vraagt op bepaalde momenten een second opinion.



Figuur 3 Overzicht partijen, relaties en bedragen

3.2 Bouw en investering

3.2.1 Subsidie

De gemeente Hoogeveen, de Stichting Kunstijsbaan en andere betrokken partijen hebben veel energie gestoken in het zeker stellen van de subsidie van de provincie Drenthe van € 5 mln. Het beschikbaar stellen van deze subsidie voor de realisatie van één bovenregionale kunstijsbaan in Drenthe leidde tot een tweestrijd tussen de gemeenten Hoogeveen en Assen. Deze tweestrijd is door Hoogeveen 'gewonnen' in de zin dat de provincie op 12 juli 2017 besloot de subsidie aan Hoogeveen toe te kennen.

Deze subsidie was essentieel voor de dekking van de investering in de kunstijsbaan en dat geldt onverminderd nu het zwembad aan het plan is toegevoegd. De integratie van kunstijsbaan en zwembad in één gebouw, met mogelijk één beheervorm en mogelijk één exploitatie, heeft niet tot een aanpassing van de subsidie geleid.

De provincie verleent de subsidie onder de voorwaarde dat (samengevat):

- a) de bovenregionale kunstijsvoorziening vóór 31 december 2019 gerealiseerd is en in gebruik genomen;³³
- b) de gemeente de investering op zich neemt, zorgt voor een sluitende businesscase en de benodigde garanties bekrachtigd middels een raadsbesluit;
- c) de gemeente ervoor zorgt dat de aanleg en (duurzame) exploitatie strookt met de geldende wet- en regelgeving (onder andere Europese regels ten aanzien van staatssteun en de fiscale invulling ten aanzien van de btw);
- d) de bijdrage van de provincie zich beperkt tot de investeringsondersteuning van € 5 mln.

Met de provinciale subsidie is het tijdspad een belangrijke factor geworden. De provincie geeft de volgende achterliggende reden voor de uiterste realisatiedatum van 1 januari 2020: Deze datum is tot stand gekomen in overleg met de KNSB. De vrees was dat als ijsclubs te lang uitwijken naar ijsbanen buiten de regio, het lastiger zal zijn ze weer te binden aan Hoogeveen. Dit terwijl zij belangrijk zijn in de exploitatie van de ijsbaan. Op advies van de KNSB is daarom de realisatiedatum 1 januari 2020 gesteld, omdat dit een termijn is waarbinnen nog op regionale schaatsclubs kan worden gerekend. In de loop van dit rekenkameronderzoek is contact gezocht met de provincie om te verifiëren of deze voorwaarde nog steeds geldt. De provincie heeft daarop aangegeven dat Gedeputeerde Staten vooralsnog niet de intentie hebben om aan Provinciale Staten voor te stellen een andere opleverdatum te gaan hanteren. Dat maakt dat ten tijde van dit rekenkameronderzoek, eind september 2018, de subsidievoorwaarde van ingebruikname vóór 1 januari 2020, nog steeds als harde voorwaarde geldt.

De gemeente hanteert naar eigen zeggen de volgende planning:

- september/oktober 2018: start ruimtelijke procedure & aanbesteding;
- maart 2019: uitkomst aanbesteding, afronding ruimtelijke procedure
- maart 2019: start bouw;
- 1 januari 2020: oplevering/opening.

³³ In de communicatie met de gemeente en de provincie wordt ook wel de datum 1 januari 2020 aangehouden. In dit rekenkameronderzoek houden we ook deze datum aan.

De bovenstaande planning is letterlijk de enige formeel erkende planning. Zoals eerder aangegeven is er geen door de projectgroep of door de stuurgroep vastgestelde detailplanning waarin de diverse projectfasen tot uiting komen (zie paragraaf 3.1).

Tijdsduur realisatie Elfstedenhal Leeuwarden

In 2013 nam de gemeente Leeuwarden het besluit om een nieuwe kunstijsbaan te realiseren (zie Bijlage 3). Op 22 april 2014 besloot het college de opdracht te gunnen aan een bouwcombinatie bestaande uit Dijkstra Draisma en Jorritsma Bouw. Nadat de voorbereidingen op de bouwlocatie waren afgerond, werden de bouwwerkzaamheden gestart op 1 oktober 2014. Begin september 2015 was de ijshal voor een groot deel af en werd beschikbaar gesteld voor topteam. Op 26 september 2015 werd de nieuwe Elfstedenhal in Leeuwarden officieel geopend voor publiek. Tussen gunning en officiële opening zat bijna 1,5 jaar en tussen start bouw en eerste ingebruikname zaten 11 maanden.

Het projectdossier bevat meerdere projectplanningen, opgesteld door Antea Group. Antea Group ging bij het businessplan voor de kunstijsbaan van maart 2017 uit van een doorlooptijd van 23 maanden van start van de aanbesteding tot aan de oplevering.³⁴ Dit plan betrof echter alleen de kunstijsbaan. Het is niet aannemelijk dat het tijdspad met de toevoeging van het zwembad korter wordt. Een meer recente niet-formele planning gaat uit van een doorlooptijd van 28 maanden, met oplevering in september 2020.³⁵ Ten tijde van dit rekenkameronderzoek – eind september 2018 - is de aanbestedingsfase voor de combinatie kunstijsbaan-zwembad nog niet gestart. Het is dan ook niet reëel te verwachten dat de oplevering binnen 15 maanden zal zijn.³⁶

Naast de door de Antea Group opgestelde planningen geeft ook de inschatting van de tijdsduur van de ruimtelijke procedures (zes maanden tot een jaar) aan dat een tijdspad van 15 maanden niet reëel is (zie paragraaf 3.2.6).

Dit leidt tot de constatering dat er een politiek-bestuurlijke realiteit is waarin oplevering vóór 1 januari 2020 haalbaar is. Parallel daaraan is er de realistische inschatting dat de oplevering van de kunstijsbaan-zwembad op zijn vroegst in september 2020 zal zijn. Er zijn daarmee twee conflicterende werkelijkheden. Het politiek-bestuurlijke uitgangspunt maakt het voor de projectorganisatie onmogelijk om een realistische projectplanning te hanteren voor de diverse deeltrajecten. Daaruit zou immers blijken dat de projectorganisatie niet aankomst op 1 januari 2020. Het gevolg is dat er binnen de projectorganisatie zowel sprake is van (onrealistische) tijdsdruk als van onduidelijkheid over de oplevermomenten van deeltrajecten en het daaruit volgende kritieke pad.³⁷

³⁴ Zie Businessplan 2.0, 31 maart 2017, bijlage 18.

³⁵ Antea Group, Draaiboek Zwembad ijsbaan Hoogeveen, UPDATE van 12-4-2018.

³⁶ Bij de Elfstedenhal in Leeuwarden zat tussen gunning en eerste ingebruikname ruim 16 maanden.

³⁷ Het kritieke pad is een projectmanagementbegrip. Het kritieke pad is een keten van gekoppelde taken die direct van invloed zijn op de einddatum van het project. Als een taak op het kritieke pad te laat wordt voltooid, wordt het hele project te laat voltooid.

Bevindingen:

- Het tijdspad om vóór 1 januari 2020 de kunstijsbaan in gebruik te hebben genomen is niet haalbaar. Daarmee voldoet de gemeente niet aan de subsidievoorwaarden en is de provinciale subsidie onzeker.
- Los van het bovengenoemde is de toezegging van de wethouder dat de schop pas in de grond gaat als de financiën zijn geregeld, niet realiseerbaar voor wat betreft de provinciale subsidie. Deze subsidie is weliswaar verleend, maar wordt echter pas vastgesteld als de kunstijsbaan daadwerkelijk vóór 1 januari 2020 in gebruik is genomen. Tot het moment van opening van de kunstijsbaan is het onzeker of de provincie de subsidie zal vaststellen.
- Het politiek-bestuurlijke streven naar oplevering vóór 1 januari 2020 creëert onduidelijkheid en heeft daarmee een negatieve invloed op het projectmanagement.

3.2.2 BAM-deal

Het businessplan voor de kunstijsbaan vermeldde: *“Gezien de inbreng van financiële middelen door de provincie en de gemeente en de omvang van de bouwkosten, zal de bouw van de ijsbaan Europees worden aanbesteed. In het aanbestedingsplan van Antea Group is beschreven hoe tot een weloverwogen, recht- en doelmatig inkoopproces kan worden gekomen (zie bijlage 11).”* Het door Antea Group opgestelde aanbestedingsplan ging gedetailleerd in op de wijze waarop de Europese aanbesteding tot stand moest komen. Ook een memo over staatssteun ging in op de wijze van aanbesteding: *“Ik ga er gemakshalve van uit dat de Gemeente Hoogeveen of de Stichting Kunstijsbaan Hoogeveen een bouwonderneming zal selecteren aan de hand van een niet-openbare Europese aanbestedingsprocedure, en dan is aan deze voorwaarde voldaan.”* Zowel het businessplan als het genoemde memo vormden de basis van het raadsbesluit van 31 maart 2017. Dat een Europese aanbesteding wettelijk vereist was en om die reden onvermijdelijk was, stond niet ter discussie.

In de maanden voorafgaand aan het raadsbesluit van 31 maart 2017 vonden, parallel aan het opstellen van het businessplan 2.0, gesprekken met BAM plaats. Het businessplan vermeldde over de zogeheten BAM-deal het volgende: *“Als voorwaarde hierbij geldt dat er een reciprociteitsovereenkomst wordt gesloten dat deze partij de locaties ‘Bentinckspark-Noord’ en ‘Griendtsveenweg 1’ in ruil als herontwikkelingslocatie zal verkrijgen. De BAM verdient aan deze herontwikkeling naar verwachting € 4 mln. en deze opbrengsten worden ingebracht in de financiering van de kunstijsbaan. De BAM verkrijgt de grond volgens het vigerende beleid vanuit het grondbeleid van de gemeente Hoogeveen. Ook beschikt de BAM over de benodigde capaciteit en kennis de kunstijsbaan te bouwen.”*³⁸ Onderdeel van de BAM-deal was dat de BAM de kunstijsbaan zou gaan bouwen. Er zou daarmee dus geen sprake zijn van Europese aanbesteding, maar van een één op één gunning aan de BAM. Dit was in tegenspraak met hetgeen er elders in het businessplan was opgenomen over de noodzaak van Europese aanbesteding. Hoe het kan dat deze onverenigbaarheid bleef bestaan tot na het raadsbesluit van 31 maart 2017, is onduidelijk.³⁹

³⁸ Stichting kunstijsbaan Hoogeveen, Businessplan 2.0 Kunstijsbaan Hoogeveen, maart 2017,

³⁹ Het dossier bevat geen verslagen van stuurgroep- of projectgroepvergaderingen uit deze periode zodat niet kan worden geverifieerd hoe dit precies is gegaan.

De enige formele vastlegging van de beoogde reciprociteitsovereenkomst tussen de gemeente en BAM is een brief van de BAM van 7 maart 2017.⁴⁰ Dit was nog geen intentie-overeenkomst.⁴¹ Deze brief bevatte geen onderbouwing van het door de gemeente genoemde bedrag van € 4 mln. Het enige dat BAM aangaf was: “De grondopbrengst zal ca. 1,5 tot 2,3 miljoen euro kunnen bedragen”.⁴² Het uitgangspunt van BAM was daarbij dat de gemeente (voor eigen kosten) het terrein van Maxx Sports zou kopen en dat de kunstijsbaan op het terrein van Maxx Sports gepositioneerd zou worden, zodat het ten zuiden daarvan liggende terrein beschikbaar zou komen voor woningbouw (zie Figuur 4). Deze opzet week sterk af van de locatie die tot dan toe voor de kunstijsbaan bedacht was, namelijk op de plek van de huidige natuurijsbaan.



Figuur 4 Schets voorgestelde optie met kunstijsbaan op terrein Maxx Sports (Bron: BAM)

Eind september 2017 constateerde Nysingh dat de BAM-deal juridisch niet kon. Naar aanleiding van het juridische advies van Nysingh werd de samenwerking met BAM met wederzijds instemmen beëindigd. Het college informeerde de raad hierover tijdens de besloten raadsvergadering van 7 december 2017.

Bevindingen:

- Door de informatie van de Antea Group was de gemeente Hoogeveen ervan op de hoogte dat een Europese aanbesteding noodzakelijk was.
- Het is moeilijk voorstelbaar dat BAM – als professionele bouwmaatschappij – niet van de noodzaak van een Europese aanbesteding op de hoogte was.⁴³
- Een Europese aanbesteding is onverenigbaar met een één op één gunning aan BAM. Hoe deze onverenigbaarheid tot na het raadsbesluit kon blijven bestaan, is onduidelijk.
- Of de bijzondere constructie juridisch mogelijk was, is pas na besluitvorming door de raad onderzocht.
- Er was geen onderbouwing voor de bijdrage van € 4 mln.
- Het college informeerde de raad ruim twee maanden nadat zij zelf op de hoogte was over het wegvallen van de BAM-deal.

⁴⁰ BAM, Samenwerking kunstijsbaan Hoogeveen, Brief aan het college van B&W van Hoogeveen, 7 maart 2017.

⁴¹ BAM gaf in de brief aan dat de intentieovereenkomst de vervolgstap zou zijn: “We gaan er van uit dat wij binnenkort onze samenwerking kunnen bevestigen door middel van een Intentieovereenkomst.”

⁴² Ten aanzien van de Griendsveenweg 1 in Hoogeveen gaf BAM aan dat deze locatie lastig te herontwikkelen was en noemde daarover ook geen bedragen.

⁴³ Nysingh stelt hierover: “BAM is een professionele, grote aannemer/ontwikkelaar die de nodige ervaring met dit soort grote projecten heeft en die doorgaans goed op de hoogte is van de inhoud van de (Europese) aanbestedingsregels en daarover ook met enige regelmaat procedeert. Zij kan (moet) dus weten dat het één op één contracteren ter zake van dit project niet (zomaar) mogelijk is”

3.2.3 Obligatielening

Een belangrijk element in de dekking van de bouwkosten is de obligatielening. De ambassadeurs van de kunstijsbaan zijn de drijvende krachten achter het plan om een obligatielening op te zetten.

Obligatiefonds of obligatielening?

In dit besluitvormingstraject worden de termen obligatiefonds en obligatielening door elkaar gebruikt. Het zijn echter verschillende financiële instrumenten. Een obligatiefonds is een beleggingsinstelling die het door de deelnemers bijeengebrachte kapitaal in obligaties belegt. De deelnemers kopen aandelen in het obligatiefonds en de koers van de aandelen kan stijgen of dalen. Bij een obligatielening leent een overheid, een stichting of een bedrijf geld van bijvoorbeeld particulieren die in ruil daarvoor een obligatie (schuldbewijs) ontvangen. Het is een lening. De uitgever van de obligaties belooft om jaarlijks een couponrente te betalen en de lening na een vastgesteld aantal jaren af te lossen. Vaak worden obligaties uitgegeven in vaste coupures van bijvoorbeeld € 1.000. In het geval van de kunstijsbaan en het zwembad in Hogeveen is sprake van een obligatielening, niet van een obligatiefonds.

De documentatie over de obligatielening is nog summier. De meest recente financiële uitgangspunten van de obligatielening zijn:

- hoogte obligatielening maximaal € 5,51 mln.;
- inleg door particulieren of bedrijven;
- deelname per certificaat (coupures) van € 1.000;
- looptijd 17 jaar, eerste twee jaar geen aflossing;
- uitkering op basis van loting, 6,67% per jaar vanaf 3e jaar;
- rente maximaal 2,5% (liefst lager, bijv. 2%).

De gemeente heeft in samenspraak met de ambassadeurs ervoor gekozen om de obligatielening uit te werken na het raadsbesluit van 12 juli 2018. De reden hiervoor is dat er eerst zekerheid moest zijn over het al dan niet doorgaan van de combinatie kunstijsbaan-zwembad. Uit de beschikbare documentatie is af te leiden dat het gaat om een lening die particulieren en bedrijven verstrekken aan de stichting die de kunstijsbaan en het zwembad gaat laten bouwen.^{44, 45} In de eerdere plannen was dat de Stichting Kunstijsbaan. Of dat in de huidige opzet ook zo is, is onduidelijk (zie verder paragraaf 3.3). Figuur 3 geeft de onderlinge verhoudingen en geldstromen weer.

Een nog op te richten Stichting obligatiehouders moet de belangen van de obligatiehouders behartigen. Deze Stichting obligatiehouders zou invloed kunnen uitoefenen op het bestuur van de Stichting Kunstijsbaan⁴⁶, bijvoorbeeld door het recht te hebben om een bestuurder aan te wijzen voor de Stichting Kunstijsbaan.⁴⁷

De gemeente staat garant voor de aflossing van de obligatielening. De obligatiehouders hebben daarmee volledige zekerheid dat ze het ingelegde geld terugkrijgen. Aan de fractievoorzitters van de gemeenteraad is gecommuniceerd dat er sprake is van *“zekerheid voor rente en aflossing middels garantstelling door gemeente”*.⁴⁸ Uit andere documenten en gesprekken blijkt geen

⁴⁴ Gemeente Hogeveen, Uitgangspunten obligatiefonds - realisatie Kunstijsbaan, 10 juli 2017.

⁴⁵ Gemeente Hogeveen, Kunstijsbaan Hogeveen! Een unieke kans!, powerpointpresentatie, 18 januari 2017.

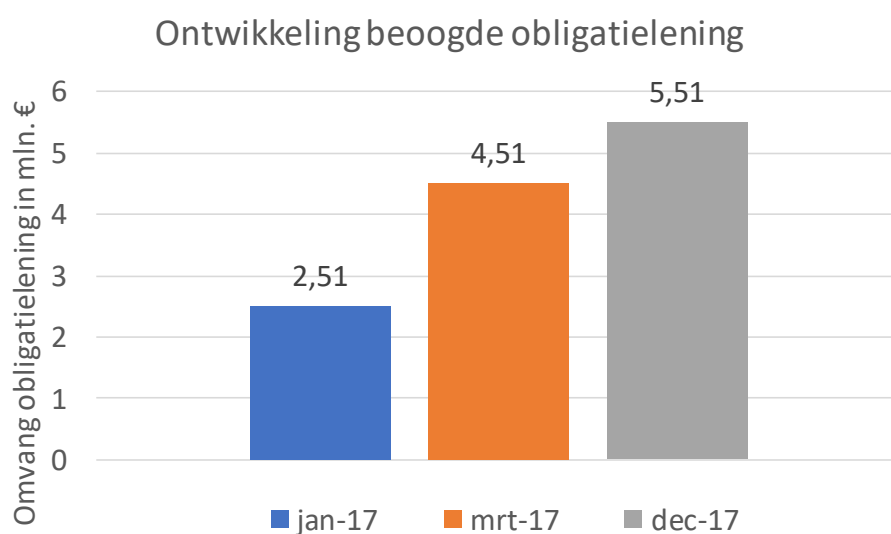
⁴⁶ Of mogelijk een nieuw op te richten “Stichting Kunstijsbaan en zwembad”.

⁴⁷ Gemeente Hogeveen, Uitgangspunten obligatiefonds - realisatie Kunstijsbaan, 10 juli 2017.

⁴⁸ Gemeente Hogeveen, Kunstijsbaan Hogeveen! Een unieke kans!, powerpointpresentatie voor fractievoorzitters (waarschijnlijk voor 21 december 2016), 19 december 2016.

eenduidig beeld over in hoeverre de gemeente ook garant staat voor de rentebetalingen. Ambtelijk is de interpretatie dat de gemeente een financieringsgarantie heeft afgegeven voor het deel van de obligatielening. Dat betekent dat de gemeente zowel garant staat voor het beschikbaar komen van € 5,51 mln, als voor de daarmee samenhangende rentelasten en een bijbehorend aflossingsregime.⁴⁹

Uit de diverse documenten blijkt dat de beoogde omvang van de lening in de loop van 2017 is toegenomen (zie Figuur 5). In meerdere gesprekken is aangeduid dat er veel animo is voor deze obligaties. De gemeentelijke garantie op aflossing en rentebetaling en de hoogte van het geboden rentepercentage maken de obligatielening aantrekkelijk. De ambassadeurs en het betrokken bureau Kentfort (zie hieronder) geven aan dat er interesse is, onder meer bij financiële instellingen. Op dit moment is er echter geen onderbouwing van deze interesse. Er is voor de gemeente een risico dat de interesse in de obligaties tegenvalt.



Figuur 5 Ontwikkeling omvang beoogde obligatielening

Rond de obligatielening spelen nog enkele juridische en rechtmatigheidsrisico's. De obligatielening moet mogelijk vooraf worden goedgekeurd door de AFM, hierover moet nog overleg met de AFM plaatsvinden. De gemeente mag volgens haar Treasurystatuut bijvoorbeeld alleen garanties verstrekken uit hoofde van de "publieke taak". De gemeenteraad bepaalt daarbij of er sprake is van een publieke taak. In dit geval dient de gemeenteraad het bouwen van een combinatie kunstijsbaan-zwembad aan te merken als een publieke taak.

Het is een politieke keuze geweest om de financiering van het project te verbinden aan breed maatschappelijk draagvlak in Hoogeveen. Het college wilde het project niet uitsluitend door de gemeente (en de provincie) laten financieren. Financieel-economisch is de obligatielening uiteindelijk voor de gemeente duurder dan het aangaan van een lening bij de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG). Het college heeft echter besloten om als gemeente niet meer financiering beschikbaar te stellen. Hierbij is ook besloten om ook geen andere financieringsvormen via de gemeente in te zetten voor het project.⁵⁰

⁴⁹ Gemeente Hoogeveen, Beantwoording vragen obligatiefonds, 10 september 2018.

⁵⁰ Gemeente Hoogeveen, Beantwoording vragen obligatiefonds [Noot: het betreft antwoorden op vragen van de rekenkamercommissie], 10 september 2018.

Zowel de gemeente als de ambassadeurs verwijzen naar Kentfort als de partij die de juridische, organisatorische en financiële constructie ontwikkelt. De opdrachtverlening aan Kentfort dateert echter van vóór de voorbereiding om de kunstijsbaan met het zwembad te combineren. De enige inhoudelijke documentatie die beschikbaar is over de obligatielening bestaat uit een ambtelijk memo van 10 juli 2017 en de opdrachtbevestiging van 19 oktober 2017. Beide documenten bieden geen zicht op de financiering van een gecombineerde kunstijsbaan en zwembad. Ten tijde van dit rekenkameronderzoek, eind september 2018, is de status van de obligatielening nog niet duidelijk.

Bevindingen:

- De juridische en fiscale haalbaarheid van de obligatielening is niet onderzocht. College en raad gaan uit van haalbaarheid, maar daarvoor ontbreekt de onderbouwing.
- Zowel opzet van de obligatielening als ook de relatie tussen de obligatielening en de gemeente zijn niet duidelijk. Hierdoor bestaan er verschillende beelden over waarvoor de gemeente garant staat, over de zekerheid van de rentebetalingen en over het rentepercentage.
- De ambassadeurs van het bedrijfsleven geven aan dat er binnen de Hooogeveense gemeenschap veel animo is om te investeren in obligaties, maar er is geen zekerheid over.
- De constructie met de obligatielening is voor de gemeente duurder dan het aangaan van een lening bij de BNG.

3.2.4 Energieconcept RENDO en WMD

RENDO en WMD zijn al jaren met de gemeente in gesprek over de realisatie van een duurzaam energieconcept. De opzet is beschreven in het businessplan voor de kunstijsbaan. Het omvat de volgende invulling:

- Een volledig CO₂ neutrale energievoorziening voor de ijsbaan;
- Een grote CO₂ reductie bij het zwembad;
- Hergebruik van restwarmte door sportcentrum;
- Restwarmtebenutting door midden-temperatuur warmtenet WMD;
- Koude benutting van midden-temperatuur warmtenet WMD;
- Mogelijke duurzame energievergoeding voor de netverliezen van Rendoo;
- Minimaal energieverlies.
- Optioneel: aanvullende elektra opwekking door zonnepanelen (2200 stuks).

Van belang is dat ook in de vorige opzet van het plan dus voordat het nieuwe zwembad onderdeel uitmaakte van het totale plan, het energieconcept ook aangesloten zou worden op het zwembad De Dolfijn. In die zin vormt de toevoeging van het nieuwe zwembad voor RENDO en WMD geen fundamentele aanpassing. Doordat het nieuwe zwembad gekoppeld is aan de kunstijsbaan vervalt de noodzaak van een 10 kV-leiding, hetgeen leidt tot een besparing van circa € 0,2 mln. op de eerder begrote investering van € 1,2 mln. De intentie van RENDO en WMD is met de toevoeging van het zwembad niet veranderd. De bedrijven hebben deze intentie bekrachtigd in twee opeenvolgende intentieverklaringen.⁵¹ In de meest recente intentieverklaring uit 2017 gaven zij aan dat de exploitant van de kunstijsbaan de door RENDO/WMD betaalde investering van € 1 mln (van de € 1,2 mln) uit de exploitatie zou moeten terugbetalen aan RENDO/WMD. Het risico voor

⁵¹ RENDO/WMD, Intentieverklaringen, 10 maart 2017 en 2 juni 2017.

WMD en RENDO was daarmee beperkt en niet anders dan in hun reguliere projecten. Met de kunstijsbaan zouden afspraken worden gemaakt over de afname van duurzame elektriciteit en de met groen gas gevoede WKK. Een commerciële gasleverancier zal het groene gas moeten leveren (zoals Essent, Engie et cetera).

Op dit moment werken de bedrijven in de werkgroep (met gemeente, Antea) aan drie nieuwe technische varianten voor het energieconcept:

1. 'All electric'-variant, waarbij sprake is van een groot aantal zonnepanelen. Bij deze variant is geen sprake meer van een gasaansluiting. Dit sluit aan bij de maatschappelijke tendens richting een gasloze energievoorziening. Bij deze variant ligt inschakeling van RENDO en WMD minder voor de hand, aangezien deze bedrijven zonne-energie niet als kernactiviteit hebben (wel groen gas en een warmtenet).
2. WKK (warmte-kracht-koppeling) gedimensioneerd op basis van de warmtevraag van het zwembad.
3. WKK gedimensioneerd op basis van de elektriciteitsvraag.

RENDO en WMD geven aan dat ze in september 2018 een voorkeursscenario presenteren aan de stuurgroep.

De juridische en fiscale haalbaarheid van de samenwerking tussen RENDO/WMD en de gemeente is nog niet getoetst. Een dergelijke toets volgt pas na de keuze voor een variant.

De gemeente waardeert de positieve en samenwerkingsgerichte houding van RENDO/WMD, maar of het uiteindelijke energieconcept door RENDO/WMD geleverd gaat worden staat voor de gemeente nog open. Voor het hernieuwde plan voor de combinatie kunstijsbaan-zwembad kijkt de gemeente opnieuw of de samenwerking met RENDO/WMD bedrijfseconomisch het meest voordelig is voor het plan. Ook een samenwerking met een ESCo (Energy Service Company) is denkbaar. In Nederland worden steeds vaker dergelijke energieprestatiecontracten afgesloten. Het energieprestatiecontract met een ESCo fungeert als een contractueel kader voor de realisatie van een gegarandeerde energiekostenbesparing. Afhankelijk van de vormgeving van het contract kan een Europese aanbesteding aan de orde zijn.

Contract met een ESCo:⁵²

Een energieprestatiecontract met een ESCo kan een veelvoud van vormen aannemen. Het kan zich richten op:

- alleen de invoering van energiemanagement/-monitoring (ESCo-light);
- één specifieke maatregel, bijvoorbeeld levering van ledverlichting (product-ESCo);
- meer ingrijpende energiebesparende maatregelen, zoals ontwerp en levering van klimaatinstallaties (installatie-ESCo);
- meeromvattende maatregelen in de schil van een gebouw met bouwwerkzaamheden, renovatie, en levering van installaties (gebouw-ESCo).

Het contract kan ook de financiering van werkzaamheden en installaties omvatten, bijvoorbeeld middels een lening, huur of lease, alsmede beheer en onderhoud.

⁵² Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Leidraad Aanbesteden Energieprestatiecontracten, maart 2015.

Bevindingen:

- De duurzaamheidsambities bij dit project zijn onveranderd hoog. Met het voortschrijden van de tijd ontstaat ook zicht op nieuwe mogelijkheden met betrekking tot duurzaamheid en kostenbesparingen.
- Vooralsnog zijn RENDO en WMD de partijen waarmee de gemeente werkt aan de keuze voor het uiteindelijke energieconcept.
- De gemeente overweegt ook andere opties, zoals het aangaan van een contract met een ESCo.
- Afhankelijk van de gekozen contractvorm kan ook hier een Europese aanbesteding aan de orde zijn.

3.2.5 Strategische grondaankopen

De gemeente kocht in 2017 en 2018 twee percelen met gebouwen die respectievelijk naast en in het plangebied lagen: landhuis De Terp en Maxx Sports. Voor beide aankopen geldt dat ze zorgen voor een grotere regie van de gemeente op dit plangebied. Het college heeft beide dan ook aangemerkt als strategische grondaankopen. Het ontwikkeltraject van de combinatie kunstijsbaan en zwembad is gebaat bij zo min mogelijk potentiële vertragende en belemmerende factoren. Ook helpt het als er in een vroeg stadium duidelijkheid is over investeringen. Vanuit dat perspectief zijn beide aankopen nuttig geweest. Voor strategische grondaankopen boven € 750.000 is op basis van de nota Grondbeleid een raadsbesluit nodig. Omdat in deze twee gevallen het aankoopbedrag lager lag, kon het college eigenstandig een besluit nemen.

	De Terp	Maxx Sports
WOZ-waarde	€ 540.000	€ 1.590.000
Taxatiewaarden	€ 660.000 ⁵³	€ 1.243.000 ⁵⁴ - € 1.900.000 ⁵⁵
Aankoopbedrag gemeente	€ 640.000	€ 725.000

De koop van De Terp is in goed overleg tot stand gekomen. De verkopende partij was geen onderdeel van de planvorming van de kunstijsbaan en wilde het perceel om hem moverende redenen verkopen. Dat ligt anders bij de aankoop van Maxx Sports. Maxx Sports had in het businessplan uit 2015 nog een rol als beoogde exploitant van de kunstijsbaan en was tot medio 2017 onderdeel van planvorming.⁵⁶ De voormalig eigenaar van Maxx Sports kan zich terugkijkend niet vinden in de gang van zaken en overweegt juridische stappen tegen de gemeente.⁵⁷ Hieruit volgt een potentieel juridisch en financieel risico voor de gemeente.

⁵³ Schenkel Makelaardij, Taxatierapport De Vos van Steenwijklaan 89, Hoogeveen, 21 juli 2017.

⁵⁴ Antea Group, Taxatierapport inzake mogelijke aankoop Maxx sports and events gelegen aan de Terpweg 1 te Hoogeveen, 21 april 2017.

⁵⁵ Vermaas Bedrijfsmakelaardij Hoogeveen, Taxatierapport Terpweg 1, 19 juli 2013.

⁵⁶ Zie paragraaf 3.2.2.: Bij de reciprociteitsovereenkomst in 2017 was het uitgangspunt van BAM dat de gemeente (voor eigen kosten) het terrein van Maxx Sports zou kopen en dat de kunstijsbaan op het terrein van Maxx Sports gepositioneerd zou worden, zodat het ten zuiden daarvan liggende terrein beschikbaar zou komen voor woningbouw.

⁵⁷ Een juridische of moreel-ethische beoordeling van de verkooptransacties valt buiten de scope van dit rekenkameronderzoek.

Bevindingen:

- Met de twee strategische grondaankopen heeft het college risico's van toekomstige vertragingen of belemmeringen geminimaliseerd.
- De gemeente heeft in beide gevallen minder betaald dan de getaxeerde waarden en heeft daarmee niet 'teveel' betaald.
- Indien de voormalig eigenaar van Maxx Sports een juridische procedure start, dan volgt hieruit een juridisch en mogelijk financieel risico voor de gemeente.

3.2.6 Ruimtelijke ordening, verkeer en milieu

Het plangebied voor de kunstijsbaan en het nieuwe zwembad bestaat uit de huidige natuurijsbaan, het terrein van Maxx en het korfbalveld. Het door de raad op 10 juni 2010 vastgestelde bestemmingsplan vormt het ruimtelijk-juridische kader voor dit gebied. Dit bestemmingsplan geeft aan dat het plangebied de bestemming 'sport' heeft en het gebouw van Maxx de bestemming 'sportcentrum'. Om de kunstijsbaan en het nieuwe zwembad mogelijk te maken moet de gemeente de bestemming van het gebied echter wijzigen.⁵⁸ Het huidige bestemmingsplan bevat hiervoor al een wijzigingsbevoegdheid. Het college kan de huidige bestemming 'sport' wijzigen in de bestemming 'gemengd'. Hierbij gelden enkele beperkende voorwaarden. Het college mag de bestemming alleen wijzigen om een congrescentrum, een dienstverlenend bedrijf, een hotel, recreatie, verblijfsrecreatieve voorziening, sport, een sportcentrum, water of een zwembad mogelijk te maken.⁵⁹ Hieruit volgt dat – na wijziging - het bestemmingsplan geen belemmering vormt om op de geplande locatie een kunstijsbaan en een zwembad te realiseren. De vormgeving van het gebouw en de terreininrichting vormen de basis voor de wijziging van het bestemmingsplan. De gemeente schakelt Antea Group in voor het opstellen van het concept bestemmingsplan conform de Hoogeveense standaarden.

Het snelst mogelijke tijdpad om deze bestemmingsplanwijziging door te voeren beslaat 26 weken vanaf het moment van terinzage leggen⁶⁰. Er is ten tijde van dit rekenkameronderzoek (oktober 2018) nog geen ontwerpbestemmingsplan beschikbaar en daardoor is het nog onduidelijk wanneer de terinzagelegging zal starten. Een dergelijk tijdpad van 26 weken is alleen mogelijk als omwonenden geen zienswijzen indienen en er geen sprake is van een Raad van State-procedure. Wanneer indieners van zienswijzen in beroep gaan bij de Raad van State kan het tijdpad oplopen tot een jaar. De inloopavond in mei 2018 heeft duidelijk gemaakt dat omwonenden blij zijn met de vernieuwing van het zwembad, maar dat er ook zorgen zijn over eventuele geluids- en verkeersoverlast, over het al dan niet verdwijnen van de groenstrook, en over de omvang en opzet van het gebouw. Het businessplan van de Stichting kunstijsbaan vermeldde al dat er vrijwel zeker een bezwaar- en beroepsprocedure doorlopen zou moeten worden.⁶¹ Ook de gemeente acht de kans reëel dat het bestemmingsplantraject ook een beroep bij de Raad van State zal omvatten en

⁵⁸ Deze wijziging is nodig omdat op basis van het vigerende bestemmingsplan alleen binnen het aangegeven bouwvlak gebouwd mag worden. Dat bouwvlak omvat op dit moment ongeveer de contouren van het gebouw van Maxx Sports. De beoogde kunstijsbaan met zwembad zal een veel groter bouwoppervlak in beslag nemen.

⁵⁹ Daarnaast gelden nog andere voorwaarden. Zo mag de goothoogte en de bouwhoogte van de bebouwing niet meer dan 14 m bedragen. De afstand van de bebouwing tot een perceelsgrens dient minimaal 8 m te bedragen. Bij de wijze waarop het plangebied wordt gewijzigd moet men rekening houden met de stedenbouwkundige uitgangspunten voor het Bentinckspark en de waterhuishouding van het gebied mag niet worden verstoord.

⁶⁰ Bij het terinzage leggen wordt het ontwerpbestemmingsplan openbaar gemaakt en kan eenieder gedurende 6 weken zijn of haar zienswijze op het plan kenbaar maken

⁶¹ Stichting kunstijsbaan Hoogeveen, Businessplan 2.0 Kunstijsbaan Hoogeveen, maart 2017.

daarmee een jaar in beslag zal nemen.⁶² De bouw kan pas starten na afronding van het bestemmingsplantraject.

De Regionale Uitvoeringsdienst Drenthe (RUD) heeft in 2015 en 2016 op verzoek van de gemeente een onderzoek gedaan naar de geluidsaspecten van de kunstijsbaan.⁶³ De RUD constateerde dat er meerdere woningen binnen de maatgevende afstand van 100 meter lagen en dat de verkeersaantrekkende werking zeer waarschijnlijk zou zorgen voor een overschrijding van de grenswaarde voor indirecte hinder. De inschatting was dat er bij 15 tot 22 woningen geluidwerende maatregelen nodig zouden zijn.⁶⁴ Het toevoegen van het zwembad aan het plan zorgt voor een groter gebouw, aanvullende installaties en grotere verkeersstromen. Onderdeel van het verdere ontwikkeltraject is het uitvoeren van specifieke geluidsonderzoeken om te bepalen welke geluidwerende maatregelen nodig zijn en op welke plekken. Deze onderzoeken worden in het najaar van 2018 uitgevoerd.

Er zijn geen problemen voorzien vanuit externe veiligheid. Er zijn geen situaties vanuit de omgeving bekend die een gevaar vormen voor de combinatie kunstijsbaan-zwembad. En omgekeerd leveren de kunstijsbaan (koelinstallatie) en het zwembad ook geen gevaar op voor de omgeving.

Zoals bij veel bouwprojecten in een natuurlijke omgeving kan het aantreffen van een beschermde plant- of diersoort voor vertraging of een belemmering zorgen. Vooral nog zijn uit onderzoek dergelijke risico's niet naar voren gekomen.⁶⁵

In het plangebied zit in ieder geval een kleine bodemverontreiniging: *"een verontreiniging van 1 m3 grond, over een oppervlakte van 2 m2....Dit is geen geval van ernstige bodemverontreiniging en zal bij ontwikkelingen op de locatie moeten worden opgeruimd"*.⁶⁶ Voor Maxx Sports vermeldt de koopovereenkomst: "Voor zover de verkoper bekend, bevinden zich in de bodem van het verkochte geen bodem-en/of asbestverontreinigingen." Bij Maxx Sports is geen probleem voorzien. Bij De Terp is niets bekend over een eventuele bodemverontreiniging, maar dat ligt eigenlijk net buiten het plangebied. Er is overigens blijkbaar wel asbest bij het oude zwembad, maar daar is in de kosten-baten-berekening van het slopen/herontwikkelen rekening mee gehouden.

Voor zover bekend zijn er geen andere milieugerelateerde issues die een belemmering vormen voor de bouw van een kunstijsbaan-zwembad in het Bentickspark.

Ook archeologisch gezien zijn er geen belemmeringen voor de ontwikkeling. Als tijdens graafwerkzaamheden archeologische resten of vondsten worden aangetroffen moet het werk worden stilgelegd en dient de provinciaal archeoloog en de gemeente op de hoogte te worden gebracht.

⁶² Bron: Gesprek met de gemeente Hoogeveen.

⁶³ RUD Drenthe, advisering akoestische aspecten project "Locatie onderzoek ijsbaan" Hoogeveen v3, 25 mei 2016.

⁶⁴ Het businessplan spreekt van 13 woningen.

⁶⁵ Stichting kunstijsbaan Hoogeveen, Businessplan 2.0 Kunstijsbaan Hoogeveen, maart 2017.

⁶⁶ Stichting kunstijsbaan Hoogeveen, Businessplan 2.0 Kunstijsbaan Hoogeveen, maart 2017

Bevindingen:

- Er zijn vanuit het bestemmingsplan geen fundamentele belemmeringen voor de combinatie kunstijsbaan-zwembad te verwachten.
- Het bestemmingsplantraject zal naar verwachting minimaal zes maanden tot een jaar in beslag nemen. Dit betekent dat de bouw op zijn vroegst halverwege 2019 kan starten. In geval van een Raad van State-procedure kan dat ook eind 2019 worden. De bouw kan pas starten na afronding van het bestemmingsplantraject.

3.2.7 Programma van eisen kunstijsbaan en zwembad

Het Stedenbouwkundig Programma van Eisen (hierna: SPvE) voor het Bentinckspark werd in 2009 vastgesteld. Dit hoofdplan functioneert als een kapstok voor ontwikkeling van het Bentinckspark. Per deelproject wordt er een apart programma van eisen opgesteld. Het totale SPvE Bentinckspark wordt als uitgangspunt gehandhaafd, maar in de uitwerking kunnen andere keuzes worden gemaakt op basis van de meest actuele gegevens. Het totale SPvE Bentinckspark is nooit volledig opgenomen in de meerjarenbegroting van de gemeente Hoogeveen. In de meerjarenbegroting wordt jaarlijks een integrale afweging gemaakt op de investeringen, waarin ook het Bentinckspark wordt meegenomen. Er wordt dus iedere keer een afweging gemaakt op de deelprojecten uit het SPvE al dan niet uit te voeren.

Voor wat betreft het zwembad in de huidige vorm, namelijk in combinatie met de ijsbaan, is nog geen definitief Programma van Eisen (hierna: PvE) vastgesteld. Het huidige PvE werd in 2010 vastgesteld tijdens de planvorming voor het nieuwe zwembad, maar door bezuinigingen ging dit uiteindelijk niet door. De basisvariant in het huidige PvE betreft onder andere een wedstrijdzwembad met 6 banen van 25 meter, een recreatiebad, doelgroepenbad en instructiebad. Met toekomstige gebruikers van het zwembad wordt nu het definitieve PvE uitgewerkt. Het uitgangspunt is dat deze voldoet aan alle regelgeving en moderne eisen. Nadat het definitieve PvE is vastgesteld kunnen de stichting- en exploitatielasten worden bepaald. Moch dit niet passen binnen de huidige financiële kaders dan moeten het college en de raad besluiten welke variant voor het zwembad definitief gerealiseerd gaat worden en hoe wordt omgegaan met eventueel extra benodigde middelen.

Bevindingen:

- Het programma van eisen voor de kunstijsbaan is duidelijk en biedt een goede basis voor de aanbesteding.
- Er is nog geen definitief vastgesteld programma van eisen voor het zwembad.
- De kunstijsbaan-zwembad is een geïntegreerd gebouw met meerdere gemeenschappelijke voorzieningen (toegang, installatietechniek, horeca et cetera). Er was ten tijde van de besluitvorming in juli 2018 nog geen definitief integraal programma van eisen voor de combinatie kunstijsbaan-zwembad.

3.2.8 Voorbereidingskosten

De voorbereidingskosten zijn geraamd op 7% van de bouwkosten. Voor de ijsbaan was dit bepaald op € 930 duizend. Door de combinatie van de ijsbaan-zwembad namen de totale bouwkosten toe en daarmee ook het bedrag van 7% van de bouwkosten. De totale voorbereidingskosten zijn nu geraamd op circa € 1,85 mln.⁶⁷ Het door de raad toegekende bedrag van € 350 duizend aan voorbereidingskosten is een onderdeel van deze € 1,85 mln. De onderstaande tabel geeft de voorbereidingskosten weer.

	Gebudgetteerde voorbereidingskosten	Werkelijke voorbereidingskosten
2016	-	€ 136.000
2017	-	€ 47.000
2018	€ 350.000	€ 90.000
Totaal t/m juli 2018	€ 350.000	€ 273.000

De kosten die gemaakt zijn in 2016 en 2017 zijn als overschrijding in de jaarrekeningen afgewikkeld. Ze zijn niet expliciet aan de raad voorgelegd.

Er is € 1 mln. ingezet als investeringsbijdrage en € 2 mln. voor de infrastructuur. Dit is gedaan door een nieuwe reserve (hierna: reserve kunstijsbaan) te vormen vanuit de algemene reserve. De reserve kunstijsbaan biedt ook dekking voor de afschrijving op het voorbereidingskrediet. Deze bedraagt (5x €70.000) € 350.000. De uiteindelijke onttrekking aan de algemene reserve bedraagt hierdoor € 3 mln.

Voor zover nu bekend wordt het voorbereidingskrediet van € 350 duizend aangewend voor activiteiten in 2018 en komen er geen declaraties meer van externe partners. Na de besluitvorming van 12 juli 2018 is er feitelijk geen apart krediet meer van € 350 duizend en is de € 1,85 mln. het totale voorbereidingskrediet.

Naast de kosten voor inhuur van externe partners besteedt de gemeente uren aan het projectmanagement. Het projectdossier bevat geen opgave van het budget (geen opname in een projectplan) of de besteding van de ambtelijke inzet voor dit project.

Bevindingen:

- De voorbereidingskosten bedragen naar verwachting € 1,85 mln. Tot en met juli 2018 heeft de gemeente hiervan ongeveer € 273 duizend aan uitgaven gehad. Dit is exclusief ambtelijke uren en investeringen zoals de strategische grondaankopen.

⁶⁷ Antea Group, Notitie Combinatie zwembad ijsbaan Hoogeveen, Vertrouwelijk, 15 december 2017, zie Bijlage 4 Kostenramingen, totaal van kostenpost 40 Voorbereidings- en begeleidingskosten: € 1,85 mln.

3.2.9 Aanbesteding en bouw

Aanbesteding

Ten aanzien van de aanbesteding van de bouw signaleren we de volgende risico's:

- In de huidige marktsituatie kan sprake zijn van onvoldoende geïnteresseerde marktpartijen en tegenvallende inschrijvingen.
- Langere bouwperiode waardoor meer voorbereidingstijd nodig is met bijkomende risico's van extra voorbereidingen.

Ten tijde van de informatieverzameling voor dit rekenkameronderzoek moest de keuze voor de aanbestedingsvorm nog gemaakt worden. Begin september 2018 heeft de projectgroep een aanbesteding in Bouwteam (UAV) middels een Europese niet-openbare aanbestedingsprocedure geadviseerd. Dit moet door de stuurgroep en het college nog definitief vastgesteld worden. Door in het aanbestedingstraject een plafondbudget te hanteren, sluit de gemeente uit dat de prijs boven het beschikbare budget uitkomt.⁶⁸

Voor de inschakeling van Antea Group heeft het college in juni 2018 besloten om af te wijken van het Hoogeveense inkoopbeleid.⁶⁹ In de beleidsregels voor de inkoop is vastgelegd dat diensten tussen de €30.000,- en minder dan €207.000,- meervoudig onderhands aanbesteed moeten worden (tussen drie en vijf offertes). Het college is echter bevoegd om hiervan af te wijken. Het college koos voor één op één gunning aan Antea Group, onder meer omdat deze partij al veel voorwerk had gedaan waardoor ze een voorsprong hadden op eventuele andere aanbieders.

Bouwkosten

De bouwkosten zijn begroot op € 30,5 mln. Een analyse van de bouwkosten leidt tot de volgende constatering (zie verder bijlage 5.):

- Het is onduidelijk welke kostenopstelling voor het zwembad gehanteerd moet worden, de raming van ConVisie of Antea Group. Als de raming van Antea Group gehanteerd moet worden is de verrekening van de ruimtebesparing van 1.100 m² bvo tegen een kengetal van € 2.000,-- per m² bvo niet akkoord. Het gehanteerde kengetal is te hoog voor het type ruimte dat bespaard wordt, een ruimte met een lage graad van installatietechniek en een simpele bouwkundige afwerking.
- De kwaliteit van zowel het zwembad als de ijsbaan vraagt nadere aandacht. Het budget van het zwembad voorziet in een gevel die meer is dan een stalen gevelbeplating. De ijsbaan is scherp gebudgetteerd met waarschijnlijk een stalen gevelbeplating.
- In het proces heeft een grote besparing op de inrichtingskosten van het zwembad plaats gevonden. Onduidelijk is wat hiervoor de redenen zijn.
- In de voorbereiding- en begeleidingskosten is een mix gemaakt van een redelijke vergoeding en een scherpe vergoeding. Dit heeft tot gevolg dat het ontwerpteam ervaren moet zijn in zwembaden en ijsbanen, een ongewone combinatie.

⁶⁸ Stichting kunstijsbaan Hoogeveen, Businessplan 2.0 Kunstijsbaan Hoogeveen, maart 2017, Bijlage 11.

⁶⁹ Het collegevoorstel van 6 juni 2018 vermeldt hierover: "De Stichting Kunstijsbaan Hoogeveen e.o. is één van de initiatiefnemers van het plan en de stichting maakte al gebruik van de ondersteuning van Antea Group en Alynia Architecten. Door deze partijen is al veel voorwerk verricht waardoor deze partijen bij huidige opdrachten efficiënt en effectief ingezet kunnen worden. Dit werkt zowel kostenbesparend en geeft een vertrouwd beeld bij betrokken stakeholders omdat er continuïteit is in de betrokken ondersteuning. De kosten voor de inzet en opdrachten aan Antea Group en Alynia Architecten blijven onder de Europese aanbestedingsgrens met een drempelbedrag van € 207.000. Het college is bevoegd om te besluiten om af te wijken van de eigen inkoopregels om onderhands aan te besteden en de opdrachten 1 op 1 te gunnen aan deze partijen."

- Risicovoorziening: er ontstaat een gemiddelde risicovoorziening van 7%. Meer gebruikelijk is een percentage van 10% zeker in de context van de scherpe bouwkosten voor de ijsbaan.
- Prijsstijgingen: de kostenopstelling voorziet niet in prijsstijgingen. Een gemiddeld percentage van 16,8% tot einde 2020 is nodig. Rekenend met die kostenstijging kunnen de verwachte bouwkosten oplopen tot ruim € 35 mln. Dit kan gevolgen hebben voor het te hanteren plafondbudget.

Fiscaal risico

Een fiscaal risico betreft de BTW-vrijstelling op sportaccommodaties. Hierdoor vervalt het huidige BTW regime. De BTW op kaartverkoop kan worden behouden, maar de gemeente kan geen BTW meer aftrekken op de investering. Hiervoor geldt in de toekomst een tarief van 21%. Het kan ertoe leiden dat hierdoor de bouwkosten voor de gemeente hoger uitpakken. Er komt een compensatie vanuit het gemeentefonds, maar deze is nog niet uitgewerkt. Mogelijk gebeurt dit in de septembercirculaire. Het risico bestaat dat er geen volledige compensatie plaatsvindt waardoor de kosten hoger uit gaan vallen.

Bevindingen:

- Door een Engineering, Build & Maintain-contract in combinatie met een plafondbudget beperkt de gemeente het risico op hogere bouwkosten.
- Zorgpunt is de bouwkostenindexering. De laatste jaren zijn de bouwkosten sterk gestegen als gevolg van een toenemende vraag naar bouwcapaciteit.
- De huidige marktsituatie in combinatie met het hanteren van een plafondbudget kan leiden tot weinig geïnteresseerde marktpartijen of tegenvallende inschrijvingen.
- Er is een fiscaal risico ten aanzien van de BTW op investeringen in sportaccommodaties. Het kan ertoe leiden dat hierdoor de bouwkosten voor de gemeente hoger uitpakken.

3.3 Beheer en exploitatie

Beheervorm

Het is duidelijk dat de nieuwe kunstijsbaan-zwembad één totale voorziening wordt.⁷⁰ De gemeente heeft nog geen keuze gemaakt ten aanzien van de beheervorm. Er is lange tijd vastgehouden aan een rol voor de Stichting Kunstijsbaan en feitelijk ligt er nog steeds geen uitspraak die duidelijkheid verschaft over de huidige en toekomstige rol van deze stichting. Door de combinatie met een gemeentelijk zwembad ligt het niet voor de hand dat er nog een rol voor de Stichting Kunstijsbaan is in het beheer van de nieuwe integrale voorziening. Het college stelt dat de exploitatie van de kunstijsbaan-zwembad mogelijk niet door de gemeente zal worden gedaan. Tegelijk is duidelijk dat de exploitatie structureel verliesgevend is, zodat het niet mogelijk is om het complex volledig commercieel te laten exploiteren. Of de gemeente kiest voor een commerciële exploitant, voor een stichting of voor exploitatie door de gemeente zelf, het exploitatieverlies zal uiteindelijk – direct of indirect - voor rekening van de gemeente zijn. Onderzoek in 2016 door Fakton gaf al aan dat de beschrijving van de verantwoordelijkheden en onderlinge relaties van de betrokken partijen nog aandacht verdiende en dat het bestuurlijk toezicht (governance) en besluitvorming

⁷⁰ Dit is vastgelegd in het raadsvoorstel van 12 juli 2018: “De nieuwe kunstijsbaan-zwembad wordt één totale voorziening”.

onvoldoende concreet was uitgewerkt. Met name de rol van de gemeente was niet duidelijk.⁷¹ Dit is ten tijde van dit rekenkameronderzoek nog steeds onduidelijk.

Exploitatie

In het kader van dit rekenkameronderzoek is de exploitatie beoordeeld (zie bijlage 5). Omdat er ten tijde van dit rekenkameronderzoek nog geen businessplan was, is de exploitatie van de combinatie kunstijsbaan-zwembad beoordeeld op basis van de notitie van Antea van 15 december 2017. Deze bevat herkenbare kengetallen. De omzetramingen zijn gebaseerd op realistische aannames. De belangrijkste risico's zitten aan de kostenkant en zijn:

- De brutowinst (omzet -/- directe inkopen) op horeca en winkel is veel te hoog geraamd, waarschijnlijk door een rekenfout bij de inkoopkosten.
- De besparingen op de personele inzet lijken te optimistisch voorgesteld. Een deel is alleen haalbaar indien het huidige zwembadpersoneel niet mee over gaat. Er lijkt wat ruimte te zijn in de begrote kosten voor horecapersoneel.
- De overige (exploitatie)kosten zijn erg krap begroot; weinig of geen ruimte voor onvoorziene kosten en tegenvallers.
- Er is geen rekening gehouden met een mogelijke doorbelasting vanuit de gemeente voor functies die de gemeente blijft vervullen.
- Door het bezuinigen op vierkante meters is de capaciteit van de publieksruimten in het complex beperkt (bijvoorbeeld horeca; perrons bij zwembaden). Daardoor is er weinig kans op een 'plusvariant', waarbij de omzet hoger uitkomt dan nu geraamd.

Het totaal van geïdentificeerde risicoposten kan het resultaat van het zwem-/schaats-complex met € 50.000 tot € 417.000 doen verslechteren. Daar staat de 'plus-kans' tegenover dat er meer omzet wordt gehaald vanwege hogere dan begrote bezoekersaantallen (zie verder bijlage 5).

Bevindingen:

- De beheervorm is nog niet duidelijk. Daardoor zijn ook de sturing en het toezicht (governance) nog niet duidelijk.
- De exploitatie is bij de besluitvorming (te) rooskleuring voorgesteld. Het totaal van geïdentificeerde risicoposten kan het resultaat van het zwem-/schaats-complex met € 50.000 tot € 417.000 per jaar doen verslechteren.

⁷¹ Fakton, Second opinion businessplan, 9 juni 2016.

3.4 Risicomanagement

Begripsomschrijving en norm

Risicomanagement is het proces van opsporen en onderkennen van onzekere factoren die de doelstellingen van het project kunnen beïnvloeden, teneinde maatregelen te nemen die risico's inzichtelijk maken en waar mogelijk beperken. Risico's betreffen doorgaans nadelige factoren, maar in beperkte zin kan het ook gaan om kansen. Een voorbeeld hiervan in dit project is de (vergrote) kans om een energieneutraal complex te realiseren. In projecten is het noodzakelijk om rekening te houden met de factoren tijd, geld en kwaliteit. De organisatierisico's en de politiek-bestuurlijke risico's vallen hier onder, waarbij de laatste met name van belang zijn in de fase waarin nog politieke besluiten genomen moeten worden.

De gemeente Hoogeveen heeft begin 2013 een beleidskader voor risicomanagement vastgelegd. In deze nota wordt uitgesproken dat de gemeente behoudend is ten aanzien van het aangaan van risico's, stappen wil ondernemen om de risicobeheersing te verbeteren en streeft naar voldoende weerstandsvermogen om tegenvallers op te kunnen vangen. Ook wordt aangegeven dat de gemeente risicomanagement wil verankeren in de P&C-cyclus en interne controlemaatregelen wil toepassen die risico's kunnen beperken.

Wat hebben we gezien?

De gemeente Hoogeveen is op dit moment nog volop bezig het project kunstijsbaan-zwembad te ontwikkelen en de risico's te stabiliseren. Er wordt onder andere gezocht naar meer aansluiting bij de gemeentelijke standaarden op het gebied van risicomanagement, alsmede een betere verankering in de geldende P&C-cyclus. Het project was tot eind maart 2017 een project van de Stichting Kunstijsbaan, waarbij de gemeente uitsluitend een faciliterende rol had. Door de gemeentelijke garantstelling is het vanaf het raadsbesluit van 31 maart 2017 een gemeentelijk project geworden.

In de voorgaande paragrafen 3.1 en 3.2 is een reeks aan risico's aan de orde gekomen. In de raadsvoorstellen zijn kanttekeningen geplaatst die getuigen van besef van de risico's. Er is echter geen systematische risico-inventarisatie. Een risico-inventarisatie bevat een kwalitatieve (of kwantitatieve) inschatting van kans dat een fenomeen zich voordoet, een kwalitatieve en kwantitatieve inschatting van de gevolgen en ten slotte de beheersmaatregelen om de risico's te voorkomen of te beperken. Daarnaast is er (nog) geen inschatting gemaakt of de buffers van het project (ramingen onvoorzien) voldoende zijn, of dat het gemeentelijk weerstandsvermogen moet worden aangesproken.

De financiële uitkomsten van het project zijn via begrotingswijziging nr. 5 van 2018 doorvertaald naar de gemeentebegroting 2018 en in de meerjarenbegroting. Deze systematiek is doorgezet naar de begroting voor 2019. De ontwerpbegroting voor 2019 geeft geen informatie over projectspecifieke risico's, ook niet van een majeur project zoals de kunstijsbaan-zwembad combinatie. Er zijn geen andere buffers dan die in de projectbegroting zelf. Bovendien is er geen inschatting gemaakt van een eventueel beroep op het weerstandsvermogen.

De gemeente staat garant voor de bijdragen van derden, mocht de dekking ontoereikend zijn. Na het wegvallen van de bijdrage door projectontwikkelaars (BAM), gaat het om de bijdragen van € 5,5 mln. van de obligatielening en € 1,2 mln. van RENDO/WMD. Hiervoor is geen reservering gemaakt, terwijl eventuele nadelen een direct gevolg hebben voor de algemene reserve. Dit is met

name aan de orde bij het obligatiefonds, waarbij de gemeente garant staat indien de rente en aflossing vanuit de exploitatie achterblijven. Dit risico is niet nader uitgewerkt.

De gemeenteraad van Hoogeveen hanteert naast de ratio weerstandsvermogen, de schuldquote en solvabiliteit als indicatoren voor financiële gezondheid.⁷² Deze kaders worden door dit project in beperkte mate overschreden, zoals de ontwerpbegroting 2019 laat zien. Hierin zit echter de aanname dat het project geheel binnen de kaders valt zoals vastgesteld in de 5e begrotingswijziging van 2018. Er zijn geen scenario's van de effecten als het project buiten deze kaders gaat vallen.

Standpunt college over begrotingskaders

Het project leidt tot een tijdelijke overschrijding van de kaders in de eerste jaren. Tot 2021 zal er een toename zijn van de schuldpositie tot 83% (norm is 80%) en een daling van de solvabiliteit tot 15% (norm is 18%). Vanaf 2021 zal de solvabiliteit weer stijgen en vanaf 2022 de schuldquote weer dalen. Gegeven de maatschappelijke relevantie van de investeringen en de tijdigheid van de overschrijdingen, acht het college deze acceptabel en stelt voor deze te accepteren. In de paragraaf weerstandsvermogen wordt het bovengenoemde weergegeven. Samengevat:

- Schuldpositie: Eind 2022 komt de netto schuld op basis van deze programmabegroting uit op 82% (norm is 80%).
- Solvabiliteit: Eind 2022 komt de solvabiliteit op basis van deze programmabegroting uit op 17% (norm is 18%).
- Investeringen binnen het plafond: De komende jaren wordt in totaal € 78,7 miljoen geïnvesteerd. Dat wordt veroorzaakt door het (incidenteel) naar voren halen van investeringen. Op basis van de geldende financiële kaders zou het plafond € 53,0 miljoen zijn.
- Weerstandsvermogen: De norm is dat het weerstandsvermogen 'voldoende' moet zijn. Op basis van deze programmabegroting is het weerstandsvermogen ruim voldoende (1,65), waarmee aan dit kader wordt voldaan. Echter, de beschikbare weerstandscapaciteit – met als belangrijkste component de algemene reserve – neemt naar verwachting de komende jaren af. Met een gelijkblijvend risicoprofiel heeft dit een negatief effect op de ratio weerstandsvermogen. De verwachting is dan ook dat de ratio de komende periode onder de norm uit gaat komen. Gerealiseerde overschotten worden ten gunste van de algemene reserve gebracht teneinde het weerstandsvermogen te verstevigen.
- Sluitende begroting: Op basis van deze programmabegroting wordt een begroting verwacht die structureel en reëel sluitend is. Hoewel 2019 en 2020 een tekort laten zien, sluiten de jaren 2021 en 2022 weer positief af. Hiermee kan worden gesteld dat de programmabegroting structureel sluitend is en de gemeente aan dit kader voldoet.

⁷² De netto schuldquote geeft inzicht in de gemeentelijke schuldenlast ten opzichte van de eigen middelen. Het wordt berekend door de geldelijke bezittingen af te trekken van de schulden en dit vervolgens te delen door de inkomsten. Het percentage dat hieruit ontstaat is een indicatie in welke mate de rentelasten en aflossingen drukken op de bedrijfsvoering. Idealiter is de schuldquote van gemeenten lager dan 100%. De VNG adviseert gemeenten een maximum schuldquote van 130% te hanteren.

De solvabiliteitsratio geeft inzicht in de mate waarin gemeenten in staat zijn hun financiële verplichtingen te voldoen. Het getal drukt de verhouding uit tussen het eigen vermogen en het totale vermogen van een gemeente. Hoe hoger de solvabiliteitsratio, des te beter is een gemeente in staat om op korte en lange termijn aan haar financiële verplichtingen te voldoen.

Bevindingen:

- Een systematische risico-inventarisatie met benoeming van beheersmaatregelen ontbreekt.
- De gemeente gaat in de meerjarenbegroting uit van het meest gunstige scenario, namelijk het scenario dat het project binnen het financiële kader blijft, de garanties niet worden aangesproken en de diverse risico's niet tot uitgaven leiden.

3.5 Besluitvorming

Escalatie van commitment

Het realiseren van maatschappelijke ambities vindt zelden plaats op basis van één beslissing, maar is meestal een aaneenschakeling van meerdere deelbeslissingen. De vele opeenvolgende beslissingen maken het besluitvormingsproces complexer en lokken een paradoxaal patroon uit: omdat ze moeilijk zijn, leiden ze niet tot stoppen, maar verleiden ze juist om door te gaan met het proces.

***Escalatie van commitment*⁷³**

Escalatie van commitment is het fenomeen waarin besluitvormers na negatieve feedback op een oorspronkelijke beslissing besluiten om opnieuw te investeren. Wanneer de volgende vier kenmerken aanwezig zijn, spreken we van escalatie van commitment:

1. Er is een besluit genomen om middelen te investeren (tijd, geld, capaciteit) in een bepaalde richting (project, programma) ten einde een bepaald maatschappelijk doel te realiseren.
2. Er bestaat enige vorm van negatieve feedback na de oorspronkelijke beslissing over de haalbaarheid van het doel met de huidige investering.
3. Het is en blijft onzeker of het doel uiteindelijk behaald gaat worden, ook wanneer er extra investeringen worden gedaan. Wel is zeker dat zonder extra investeringen het doel niet gehaald kan worden.
4. Er bestaat een herhaaldelijke keuze voor besluitvormers om te blijven investeren in het gestelde doel of daarmee stoppen. Wanneer ze stoppen betekent dit dat het doel niet gehaald wordt. Als ze doorgaan (en dus extra investeren) kan het zo zijn dat het doel alsnog wordt bereikt. Het kan ook betekenen dat er vervolginvesteringen nodig zijn. Deze verwevenheid tussen doelen en de noodzakelijke inzet van middelen werkt escalatie van commitment in de hand.

Escalatie van commitment kenmerkt zich in het feit dat op enig moment de wens om het middel te realiseren het maatschappelijk doel overneemt. De paradox in de theorie bestaat erin dat de menselijke eigenschappen van volharding en doorzettingsvermogen zowel negatief als positief kunnen uitpakken. Er kunnen dus twee waardeoordelen aan escalatie van commitment worden verbonden. Dit is echter niet de bedoeling van dit theoretische concept. Er is sprake van escalatie van commitment wanneer er voorbij wordt gegaan aan 'objectieve' feiten van een bepaalde situatie. Er blijft dus een overtuiging bestaan dat de eerder gestelde doelen haalbaar zijn, ook als er feiten naar voren komen die dit in twijfel trekken. De vraag is niet zozeer of het handelen goed of fout is, maar of er sprake is van begrijpelijk handelen. Van belang is dat er voldoende checks & balances in besluitvormingsprocessen zijn ingebouwd om te voorkomen dat doorzettingsvermogen en volharding eindigen als escalatie van commitment.

⁷³ Studiegroep Openbaar Bestuur, Zand in het raderwerk Escalatie van commitment als patroon in het openbaar bestuur. Achtergrondessay ten behoeve van de Studiegroep Openbaar Bestuur, 15 februari 2016.

De besluitvorming rond de combinatie kunstijsbaan-zwembad vertoont de bovengenoemde vier kenmerken van escalatie van commitment:

1. Tot en met 2016 was de gedachte dat de gemeente slechts zou ondersteunen bij de totstandkoming van de kunstijsbaan en weinig of geen eigen middelen zou inzetten. Op 31 maart 2017 werd een besluit genomen door de gemeenteraad van Hogeveen om middelen beschikbaar te stellen voor de realisatie van een kunstijsbaan. Op 12 juli 2018 volgde het besluit om de bouw van een kunstijsbaan te combineren met een nieuw zwembad. Dit project moet gaan bijdragen aan de maatschappelijke ambitie van de gemeente Hogeveen om een bovenregionale sportvoorziening te creëren.

2. Na het oorspronkelijke besluit van 31 maart 2017 moest het onderwerp staatsteun nog uitgewerkt worden. Er waren twijfels over de juridische haalbaarheid van de reciprociteitsconstructie met BAM. Dit bleek achteraf terecht, want in september concludeerde een adviesbrief van Nysingh dat de deal juridisch niet mogelijk was. Na het wegvallen van BAM werd het obligatiefonds in het leven geroepen om het ontstane financiële gat te dichten. De haalbaarheid van een dergelijke financieringsconstructie is tot op heden onduidelijk omdat deze juridisch nog getoetst moet worden. Naast de juridische haalbaarheid blijft het de vraag of het fonds tijdig en volledig gevuld gaat worden. Door de garantstelling op de dekking draagt de gemeente hierin een risico. Wat betreft financiering speelt er een tweede onzekerheid, namelijk de subsidievoorwaarden. Volgens deze voorwaarden moet de kunstijsbaan vóór 1 januari 2020 geopend zijn, terwijl het tot op heden niet zeker is dat de gemeente Hogeveen deze deadline gaat halen.

3. Het is en blijft daarmee onzeker of de kunstijsbaan- zwembad combinatie gerealiseerd gaat worden in Hogeveen, ook wanneer in de toekomst extra investeringen worden gedaan. In eerste instantie betrof het een gemeentelijke garantstelling van € 9,7 mln. voor de kunstijsbaan, inmiddels is dat € 19,8 mln. voor het combinatieproject. De haalbaarheid van het project werd hiermee niet vergroot, maar het 'commitment' wel. Ondanks de investeringen die tot nu toe zijn gemaakt blijft het onzeker of het project gerealiseerd gaat worden. Wel is zeker dat zonder extra investeringen (voor het zwembad) het doel niet gehaald kan worden.

4. Er bestond een herhaaldelijke keuze voor besluitvormers om te blijven investeren het project of daarmee stoppen. Denk aan de besluitvorming op 31 maart en 7 december 2017, of het meest recente besluit van 12 juli 2018. Het project is naar verloop van tijd steeds groter en complexer geworden, en de financiële lasten voor de gemeente zwaarder. Wanneer de kunstijsbaan in Hogeveen gerealiseerd wordt brengt dit het risico van vervolginvesteringen met zich mee. Dit kan bijvoorbeeld het gevolg zijn van een tekort in de exploitatie. De gemeente Hogeveen blijft door de substantiële investeringen verantwoordelijk voor de continuïteit van de kunstijsbaan-zwembad combinatie, ook na de oplevering van het complex. Aangezien kunstijsbanen in de regel een negatief exploitatiesaldo hebben is het aannemelijk dat er in de toekomst extra investeringen nodig zijn. Tot slot is de verwevenheid van doelen en middelen (typerend voor escalatie van commitment) zichtbaar in dit project. Zoals aangegeven bij kenmerk 1 is de kunstijsbaan niet het doel, maar een middel om bepaalde (maatschappelijke) doelen te realiseren. Daarbij zijn er in de besluitvorming weinig alternatieven aan de orde gekomen. De focus van dit project lijkt hierdoor voornamelijk bij de bouw van een kunstijsbaan en zwembad te liggen, terwijl de onderliggende maatschappelijke doelstelling veel breder is. Bovendien komen andere ambities van de gemeente, zoals een goede financiële positie op basis van vastgestelde raadsaders, door dit project onder druk te staan. Geconcludeerd kan worden dat de kenmerken van escalatie van commitment

aanwezig lijken te zijn bij de besluitvorming tot nu toe, al kan dit pas achteraf met zekerheid worden gezegd.

Gefragmenteerde en uitgestelde besluitvorming

Idealiter start de besluitvorming over een groot project met het vaststellen van een breed raads kader met daarin in grote lijnen de doelen en de kenmerken waaraan het project moet voldoen. Het raads kader bevat alle deelaspecten, met een doorkijk naar de lange termijn financiële effecten en een kwantitatieve en kwalitatieve inschatting van de risico's, zodat de raad een integraal besluit kan nemen. De detailuitwerking volgt daarna, na besluitvorming over deelaspecten of deelprojecten. In het geval van de Hoogeveense combinatie kunstijsbaan-zwembad is de besluitvorming ten aanzien van een aantal essentiële elementen uitgesteld, zodat het voor de raad niet precies duidelijk is wat de lange termijn effecten en de risico's zijn. Het gaat bijvoorbeeld om de keuze voor de beheervorm van de combinatie kunstijsbaan-zwembad (zie paragraaf 3.3). Ook is de keuze voor een 50 meter of een 25 meter-bad een belangrijk kaderstellend besluit.

Besluitvorming op basis van aannames

De besluitvorming heeft plaatsgevonden zonder dat vooraf uitsluitel bestond over het realiteitsgehalte van de aannames. Het meest in het oog springende voorbeeld is de BAM-deal. Het college nam aan dat dit mogelijk was, terwijl de Antea Group al had aangegeven dat een Europese aanbesteding vereist was. Een vergelijkbare aanname is dat de obligatielening een werkbare constructie is. Ook hiervoor geldt dat het raadsbesluit al is genomen, terwijl het realiteitsgehalte van deze constructie nog niet financieel en juridisch is onderbouwd. Ten slotte is er de aanname dat het mogelijk is te voldoen aan de subsidievoorwaarde van oplevering vóór 1 januari 2020.

Bevindingen:

- De besluitvorming in Hoogeveen vertoont kenmerken van escalatie van commitment.
- De kaderstellende besluitvorming verloopt gefragmenteerd. Over essentiële planelementen zoals de beheervorm en de verantwoordelijkheid voor de exploitatie, is nog geen duidelijkheid. Het is daardoor voor de raad niet mogelijk zich een integraal beeld te vormen van de lange termijn consequenties van de besluitvorming.
- De besluitvorming vond plaats op basis van niet onderbouwde aannames.

Bijlage 1. Geraadpleegde personen

Gemeente Hoogeveen

- Erwin Slomp, wethouder
- Jan Steenberg, wethouder
- Martijn Schuring, projectleider kunstijsbaan-zwembad
- Mark Hoogvliet, beleidsmedewerker ruimtelijke ordening

RENDO en WMD:

- Eddy Veenstra, algemeen directeur RENDO
- Harry van der Geest, adviseur N-Tra (onderdeel RENDO)
- Henk Brink, Manager watervoorziening en omgeving

Obligatielening:

- Ewout Klok, ambassadeur van het bedrijfsleven
- George Nikkels, directeur Kentfort Financiële Diensten

Stichting Kunstijsbaan Hoogeveen en omstreken:

- Gerard Fidom, secretaris

Provincie Drenthe,

- Maaïke Swart, strategisch adviseur economie

Maxx Sports:

- Max Jacobsen, voormalig directeur/eigenaar van Maxx Sports

Bijlage 2. Onderzoeksvragen en normenkader

Deelvraag	Normen
<p>a. Hoe is de informatievoorziening richting raad gelopen?</p> <p>b. In hoeverre heeft de raad zicht op de aspecten kwaliteit, kosten en risico's?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De aan de raad verstrekte informatie was juist, compleet en tijdig. ▪ Het college heeft een evenwichtig beeld gegeven van meerdere realistische alternatieven. ▪ De informatie was zodanig dat de raad een goede afweging kon maken ten aanzien van kosten en risico's (van meerdere realistische alternatieven). ▪ De investerings- en exploitatiekengetallen zijn realistisch en de relatie met de plannings- en controlecyclus is duidelijk. ▪ De besluiten van het college en raad waren rechtmatig (= voldoen aan wet- en regelgeving).
<p>a. Wat zijn vigerende en nieuwe raads-kaders voor dit project?</p> <p>b. In hoeverre wijken deze af van, of conflicteren deze met eerdere raads-kaders?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Het college heeft de raad een duidelijk inhoudelijk kader voorgelegd. ▪ Het college heeft bij het voorgelegde raads-kader een duidelijk 'go- no go'-moment aangegeven. ▪ Het raads-kader is in lijn met eerdere raads-kaders (sportaccommodaties, financiën et cetera).
<p>Welke toekomstige kaderstellende of bijsturingsmomenten zijn relevant?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Het college heeft de raad een duidelijk beeld geschetst van toekomstige beslismomenten (controle en bijsturing). ▪ De raad heeft toekomstige beslismomenten.

Bijlage 3. Overzicht gemeentelijke investering en dekking

Gemeentelijke bijdragen	Bedrag (x € 1.000, excl. BTW)	Structurele dekking	Incidentele dekking	Besluit (ten laste van)
Zwembad: investering	€ 15.650	€ 582		Begrotingswijziging 2018 (meerjarenbegroting)
Zwembad: verlies locatie	€ 1.000		€ 1.000	Begrotingswijziging 2018 (algemene reserve)
Rentelasten investering		€ 383		Begrotingswijziging 2018 (meerjarenbegroting)
Ijsbaan: investeringsbijdrage	€ 1.000	€ 36		Begrotingswijziging 2018 (meerjarenbegroting)
Ijsbaan: grond	€ 1.000			Raadsbesluit 03/2017 (eigendom gemeente)
Ijsbaan: planschade	€ 150			Begrotingswijziging 2018 (meerjarenbegroting)
Ijsbaan: infrastructuur	€ 2.000		€ 2.000	Begrotingswijziging 2017 (reserve Ijsbaan)
Vorbereidingskosten '16/'17 ⁷⁴	€ 183			Jaarrekening '16/'17
Vorbereidingskosten '18	€ 350	€ 70		Begrotingswijziging 2018 (meerjarenbegroting)
Risico's subsidie	Niet benoemd ⁷⁵			
Overige risico's	Niet benoemd			
Totaal	€ 21.333	€ 1.071	€ 3.000	
Begroot 2019	€ 20.150			
Verskil ⁷⁶	- € 1.183			

⁷⁴ Verantwoord als afwikkelingsverschillen in de begrotingen van 2016 & 2017

⁷⁵ De paragraaf weerstandsvermogen kent een indicatieve reservering van € 1,425 voor projectsubsidierisico's. Overige projectrisico's zijn niet aangegeven.

⁷⁶ Betreft de posten grond (€1.000.000) en voorbereidingskosten (€ 350.000 +€ 183.000 euro)

Overzicht totale investering (bedrag x € 1000)	
Gemeente Hoogeveen	€ 20.150
Provincie Drenthe	€ 5.000
Obligatiefonds	€ 5.500
Rendo/WMD	€ 1.200
Overige bijdragen derden	€ 10
Totaal	€ 31.860
Begroot	€ 31.360
Verschil ⁷⁷	- € 500

⁷⁷ Betreft de voorbereidingskosten (€ 350.000) en planschadepost (€ 150.000) Dit zijn posten uit 2018 en behoren niet tot de komende investering.

Bijlage 3. Referentieproject Elfstedenhal Leeuwarden

Elfstedenhal Leeuwarden (2015)

Stichting IJshal Leeuwarden was vanaf 2010 bezig met plannen voor een nieuwe kunstijsbaan.

Directe aanleiding was het sluiten van de destijds zwaar verouderde IJshal Leeuwarden, een 220 meter baan die bovendien gebruik maakte van een koelmiddel dat vanaf 2015 niet meer was toegestaan. Hierdoor sloot de ijshal uiteindelijk in maart 2015 haar deuren. Door de sluiting zegde het college van de gemeente Leeuwarden in december 2012 haar steun toe aan het plan van de stichting om een nieuwe kunstijsbaan te realiseren. In een brief aan de Provinciale Staten geven ze aan de plannen te steunen en vragen een provinciale bijdrage van €12,5 miljoen, de helft van de totale geraamde kosten. Hierin zijn ook de sloopkosten van de oude ijshal meegenomen en de herinrichting van de openbare ruimte.

Op 27 mei 2013 stemde de gemeenteraad van Leeuwarden in met het voorbereidingskrediet ter hoogte van €500.000 voor de planontwikkeling van de nieuwe kunstijsbaan. Op 1 oktober 2013 besloot het college van Leeuwarden om krediet beschikbaar te stellen voor de realisatie van een nieuwe kunstijsbaan. De totale kosten bedroegen €21,7 mln. De dekking bestond uit een provinciale subsidie van €10 mln. en een grondbijdrage van de gemeente Leeuwarden ter hoogte van €2,4 mln. Op 30 oktober 2013 stemde de gemeenteraad in met dit voorstel.

De gemeente besteedde het ontwerp, uitvoering, onderhoud en energielevering van het project in één geheel uit. Op 22 april 2014 besloot het college de opdracht te gunnen aan een bouwcombinatie bestaande uit Dijkstra Draisma en Jorritsma Bouw. Nadat de voorbereidingen op de bouwlocatie waren afgerond, werden de bouwwerkzaamheden gestart op 1 oktober 2014. Begin september 2015 was de ijshal voor een groot deel af en werd beschikbaar gesteld voor topteam. Op 26 september 2015 werd de nieuwe Elfstedenhal in Leeuwarden officieel geopend voor publiek.

In het eerste schaatsseizoen wist de nieuwe ijshal 180.000 bezoekers te trekken, 70.000 meer dan oude ijshal.

Bijlage 4. Ijsbanen Nederland

Nederland telt verhoudingsgewijs de meeste (semi-)overdekte ijsbanen ter wereld, namelijk 21. In de tabel hieronder worden de beheervorm en exploitatie van ijsbanen in de buurt van Hoogeveen vergeleken.

	Elfstedenhal Leeuwarden	De Westfries Hoorn	Ijsbaan Twente Enschede	Sportcomplex Kardinge Groningen	De Scheg Deventer
Gerealiseerd	2015	2006	2008	1993	2011
Eigendom	Gemeente	Gemeente	Gemeente	Gemeente	Gemeente
Beheer	Stichting	Commerciële partij	Commerciële partij	Stichting	Stichting
Exploitant	Stichting Elfstedenhal	Optisport	Ijsbaan Twente B.V.	Sportcentrum Kardinge	Sportbedrijf Deventer
Resultaat	€ 66.000	positief ⁷⁸	- € 200.000 ⁷⁹	-€ 3.5 mln ⁸⁰	-€ 178,000
Bezoekers⁸¹	180.000 (2015)	200.000 (2010)	160.000- 180.000 (2017)	107.000 (2014) ⁸²	195.000 (2012)

⁷⁸ Exacte cijfers onduidelijk. De exploitatiekosten bedragen ongeveer €1.3 mln. per jaar. Exploitant Optisport betaalt € 120.000 huur per jaar aan de gemeente.

⁷⁹ <https://documenten.enschede.nl/middelenkader-2018-20211245>

⁸⁰ Inclusief exploitatieresultaat zwembad

⁸¹ Bezoekersaantallen zijn afhankelijk van meetmethode waardoor een realistische vergelijking lastig is.

⁸² https://os-groningen.nl/wp-content/uploads/rapport/stadsmonitor_2015.pdf

Bijlage 5. Rapport LA Groep en Brink groep

aan Frank Galesloot
organisatie Galesloot Onderzoek en Advies
van Geer Schakel, LAGroup
Gertjan Harder, Brink Management/Advies
referentie 2018-044 RP 01.03
datum 10 oktober 2018
pagina 1 van 22

Notitie 2nd opinion investeringen en exploitatie gecombineerde ijsbaan en zwembad in Hoogeveen

Inhoud	pagina
1. Vraag aan LAGroup en aanpak	1
2. Korte planhistorie en gebruikte informatie voor de 2nd opinion	2
3. Investerings	3
4. Exploitatie	7
Bijlagen (4)	11

1. Vraag aan LAGroup en aanpak

Galesloot O&A heeft van de Rekenkamercommissie van de gemeente Hoogeveen opdracht gekregen onderzoek te doen naar de besluitvorming m.b.t. de geplande combinatievoorziening ijsbaan en zwembad in Hoogeveen. Focus ligt daarbij op (1) de gebruikte kengetallen in de investerings- en exploitatieramingen, (2) de volledigheid van de risico-inschattingen en de kwantificering van de geaccepteerde risico's en (3) het dekkingsplan van de investeringen en geaccepteerde risico's.

Focus op investeringen en exploitatie

LAGroup is door Galesloot O&A gevraagd om input te geven voor het eerste deel van de vraag (kengetallen investeringen en exploitatie). LAGroup heeft Brink Management/Advies (als onderaannemer van LAGroup) gevraagd de beoordeling van de investering voor hun rekening te nemen.

In deze notitie worden de bevindingen verwoord, volledig gebaseerd op korte deskresearch. De van de Rekenkamercommissie ontvangen informatie is gescreend en beoordeeld op relevantie voor dit deel van het onderzoek. In hoofdstuk 2 wordt aangegeven op welke stukken onze bevindingen zijn gebaseerd. Er hebben (nog) geen gesprekken plaatsgevonden met de initiatiefnemers, de gemeente of andere bij het plan betrokkenen.

Een aantal van de onderzoeken die het ijsbaan-/zwembadplan onderbouwen, dateren van langere tijd geleden. Uit medio 2018 van de Rekenkamercommissie ontvangen informatie kwam naar voren dat er in week 31 van 2018 een update zou komen waarin de kostenramingen van het plan zouden worden geactualiseerd. Besloten werd daarop te wachten. Medio september werd duidelijk dat deze ramingen nog onderwerp waren van beraad en deze i.v.m. nog komende behandeling in de stuurgroep nog niet beschikbaar konden worden gesteld. Om die reden wordt nu een voorlopige reactie op de plancijfers gegeven.

2. Korte planhistorie en gebruikte informatie voor de 2nd opinion

Al vele jaren separate plannen voor zwembad en ijsbaan

In of voor 2010 begon de planvorming voor een nieuw zwembad in sportpark Bentinckspark, ter vervanging van zwembad De Dolfijn. Al sinds 2004 zijn er plannen om in Hoogeveen een kunstijsbaan te realiseren. Die kwamen in een stroomversnelling toen in 2014 bleek dat de kunstijsbaan in Assen haar deuren zou gaan sluiten (wat in 2016 definitief gebeurde). Stichting Kunstijsbaan Hoogeveen e.o. greep dat aan om haar plannen te intensiveren. Omdat er meerdere ijsbaanplannen waren in Drenthe, is door de provincie onderzocht welke locatie in Drenthe de voorkeur zou moeten krijgen. Uit dat onderzoek bleek dat Hoogeveen/Bentinckspark daarvoor de beste locatie was.

Pas eind 2017 integratie in één complex

Tot medio 2017 waren de nieuwe ijsbaan en het nieuwe zwembad, hoewel beide voorzien in het Bentinckspark, separate plannen en gebouwen. In het najaar 2017 werd, vooral vanwege energetische voordelen, besloten beide plannen te integreren in één complex.

Zwembadonderzoek dateert uit 2010/2011; geen onafhankelijke toetsing

Kijkend naar de onderzoekshistorie onder beide plannen, is in 2010 en 2011 onderzoek gedaan (door ConVisie) naar investeringen en exploitatie van het nieuwe zwembad. Latere onderzoeken daarnaar zijn bij ons niet bekend. Pas eind 2017 kwam het nieuwe zwembad weer in beeld in de rapportage van 15 december 2017 (Antea Group) over het geïntegreerde zwembad-/ijsbaancomplex. Dat laatste onderzoek is, voor wat betreft het zwembad, (vrijwel) geheel gebaseerd op genoemde ConVisie-onderzoeken uit 2010 en 2011.

Ijsbaanonderzoek veel recenter en grondiger

Naar de ijsbaan is vanaf 2015 intensief studie gedaan, zowel door de initiatiefnemers als door derden, hetzij ter onderbouwing voor de initiatiefnemers, hetzij in opdracht van de gemeente Hoogeveen of provincie Drenthe, ter onafhankelijke toetsing van het plan. Nog in maart 2017 is een update van het businessplan van de ijsbaan verschenen, weliswaar met een 'energiesamenwerking' met het zwembadplan, maar als stand-alone voorziening.

Elf onderzoeken als input voor 2nd opinion

Uit een grote veelheid aan documentatie – vooral stukken die de gemeente beschikbaar

heeft gesteld naar aanleiding van een WOB-verzoek – zijn onderstaande documenten in onze ogen het meest relevant voor de kostenramingen van het ijsbaan-/zwembadplan. In chronologische volgorde:

1. “Rapportage ontwikkeling zwembad Hoogeveen”, 10 mei 2010, ConVisie, in opdracht van Gemeente Hoogeveen.
2. “Rapport van feitelijke bevindingen beoordeling uitgangspunten inzake investering van het zwembad in Bentinckspark aan de Vaart”, 10 oktober 2011, Deloitte, in opdracht van Gemeente Hoogeveen.
3. “Rapportage ontwikkeling nieuwe zwemaccommodatie Hoogeveen”, 23 juni 2011, ConVisie, in opdracht van Gemeente Hoogeveen.
4. “Haalbaarheidsonderzoek Ijsbaan – scan van initiatieven en mogelijke locaties”, 11 maart 2015, RoyalHaskoningDHV, in opdracht van Provincie Drenthe.
5. “Kunstijsbaan Hoogeveen, Een uniek en duurzaam energieconcept”, 19 oktober 2015, Antea Group, in opdracht van Gemeente Hoogeveen.
6. “Businessplan Kunstijsbaan Hoogeveen”, november 2015, Stichting Kunstijsbaan Hoogeveen e.o.
7. “Haalbaarheidstudie Kunstijsbaan Hoogeveen”, juni 2016, Mulier Instituut, in opdracht van Gemeente Hoogeveen.
8. “Business Plan Kunstijsbaan Hoogeveen, Alternatieve kijk op financiering”, 21 juni 2016, Fakton, in opdracht van Gemeente Hoogeveen.
9. “Kunstijsbaan Hoogeveen, Bevindingen review businesscase”, 28 maart 2017, RoyalHaskoningDHV, in opdracht van Provincie Drenthe.
10. “Businessplan 2.0 Kunstijsbaan Hoogeveen”, maart 2017, Stichting Kunstijsbaan Hoogeveen e.o.
11. “Combinatie zwembad ijsbaan Hoogeveen”, 15 december 2017, Antea Group, in opdracht van Gemeente Hoogeveen.

3. Investerings

Omvang plannen zwembad en ijsbaan grotendeels consistent door de jaren heen

De plannen voor zowel het zwembad als de ijsbaan hebben verschillende versies en varianten gekend. In beide tabellen hieronder geven we de capaciteitsontwikkeling door de jaren heen.

Uit Tabel 1 (over het zwembad) blijkt dat er door de jaren heen een vrij consistent beeld is. Het nieuwe bad wordt iets groter dan de huidige Dolfijn, krijgt vier baden, zes banen in het wedstrijdbad en circa 1.150 m² zwemwater. Er komt wel horeca, maar in het Antearapport over het gecombineerde zwembad-/ijsbaancomplex wordt de horeca geheel toeberekend aan de ijsbaan (zie de meest rechtse kolom).

Tabel 1 Voorzieningen (nieuw) zwembad op verschillende momenten – in een apart gebouw

ZWEMBAD	ConVisie			Antea
	Datum bron =	mei-10	mei-10	nov. 2011
	Prijspeil =	2009	dec-12	dec-13
Publieksvoorzieningen		Dolfijn	nieuw	nieuw
aantal binnenbaden (excl. hele kleine)		3	4	4
aantal banen in wedstrijdbad		6	6	6
m2 zwemoppervlak binnen		815	1.100	1.100
m2 horeca verkoopruimte (excl. terras)			200	160
m2 zalen			0	0
m2 bvo			5.350	5.475

Bronnen: Rapporten ConVisie 2010 en 2011 en Altea Group 2017; bewerking: LAGroup

Ook voor de ijsbaan (Tabel 2) blijken de plannen sinds 2015 nauwelijks te zijn veranderd. Het ijsaanbod is gelijk gebleven, de horeca is iets kleiner in het Antea-rapport (dec. 2017) ten opzichte het businessplan 2.0 van de stichting (maart 2017). Ten opzichte van eerdere plannen is een zaal voor externe verhuur uit het plan verdwenen.

Tabel 2 Voorzieningen nieuwe ijsbaan op verschillende momenten – in een apart gebouw

IJSBAAN	Stichting		Antea
	Datum bron =	nov-15	mrt-17
	Prijspeil =	jan-15	mrt-17
Publieksvoorzieningen		nieuw	nieuw
lange baan (lengte in m1)		400	400
lange baan (m2)		4.800	4.800
ijshockeybaan (m2)		1.800	1.800
m2 horeca verkoopruimte (excl. terras)		205	330
m2 zalen		300	0
m2 bvo		18.500	15.500

Bronnen: Rapporten Stg. Kunstijsbaan 2015 en 2017 en Altea Group 2017; bewerking: LAGroup

Investerings lastig vergelijkbaar met geïntegreerde plan door verschuiving van posten

In Tabel 3 worden de investeringsplannen voor het zwembad door de jaren heen getoond. Hier valt op dat, terwijl de laatste raming van ConVisie uit 2011 dateert (met prijspeil 2013), de raming van Antea uit december 2017 10% (€ 1,85 miljoen) láger uitkomt. Dit zal te maken hebben met een andere toedeling van ruimten en investeringskosten in het gecombineerde plan. Dat wordt in Tabel 4 (over de ijsbaan) bevestigd aangezien daar de door Antea geraamde investeringen € 2,0 miljoen hóger zijn dan bij eerdere ramingen.

In [bijlage 4](#) wordt de 2nd opinion op de investeringsbegroting gegeven die door Brink Management/Advies is opgesteld. We komen verderop terug op hun memo en de totale investeringsbegroting voor het gehele complex.

Tabel 3 Investeringen nieuw zwembad op verschillende momenten

ZWEMBAD	ConVisie		Antea	
	Datum bron =	mei-10	nov. 2011	dec-17
	Prijspeil =	dec-12	dec-13	dec-17
<i>Investeringen (.000)</i>		nieuw	nieuw	nieuw
Grondverwerving		0	0	0
Grondbewerking		0	0	450
Bouw		10.207	10.230	7.550
Installaties		5.404	5.168	4.000
Inrichting		1.107	2.338	819
Overig		0	0	3.148
Afwerking buitengebied		612	86	
Totaal (excl. btw)		17.329	17.823	15.967
<i>Totaal m2 bvo (x 1 m2)</i>		5.350	5.475	5.350
<i>Investeringen per m2 bvo (x € 1,-)</i>		3.239	3.255	2.984

Bronnen: Rapporten ConVisie 2010 en 2011 en Altea Group 2017; bewerking: LAGroup

Tabel 4 Investeringen nieuwe ijsbaan op verschillende momenten

IJSBAAN	Stichting		Antea	
	Datum bron =	nov-15	mrt-17	dec-17
	Prijspeil =	jan-15	mrt-17	dec-17
<i>Investeringen (.000)</i>		nieuw	nieuw	nieuw
Grondverwerving		750	0	0
Grondbewerking		1.000	0	2.000
Bouw		5.600	6.700	6.700
Installaties		6.500	6.100	6.100
Inrichting		1.050	1.050	1.050
Overig		1.757	1.860	1.860
Afwerking buitengebied		0	0	0
Totaal (excl. btw)		16.657	15.710	17.710
<i>Totaal m2 bvo (x 1 m2)</i>		18.500	15.500	18.850
<i>Investeringen per m2 bvo (x € 1,-)</i>		900	1.014	940

Bronnen: Rapporten Stg. Kunstijsbaan 2015 en 2017 en Altea Group 2017; bewerking: LAGroup

Onzekerheid over met name indexering bouwkosten en flankerende investeringen

In [bijlage 1](#) (en samengevat in Tabel 5 op de volgende pagina) worden bovenstaande cijfers gecombineerd. De linker twee cijferkolommen geven de meest 'recente' stand-alone cijfers van het zwembad (ConVisie, 2011) en de ijsbaan (Stichting, maart 2017). In de derde cijferkolom zijn deze bij elkaar opgeteld en vergeleken met de Antea-cijfers in de vierde kolom. Die kolom betreft het gecombineerde zwembad/ijsbaan, inclusief ruimtebesparingen en besparingen op investeringen.

In [bijlagen 1 t/m 3](#) is in de meest rechtse kolom een [nummering](#) aangegeven. Deze verwijst naar toelichtingen op de investerings- en exploitatieramingen, die hieronder (na Tabel 5) en in hoofdstuk 4 (over de exploitatie) worden gegeven.

Aan elke toelichting is een beoordeling gekoppeld of er meer informatie nodig is en of er al dan niet een specifiek risico wordt gelopen.

Tabel 5 Investeringen zwembad en ijsbaan: apart, ‘samen apart’ en geïntegreerd in één complex

ZWEMBAD + IJSBAAN	Zwemb.	Ijsbaan	Samen apart	Combi
Datum bron =	nov. 2011	mrt-17	div.	dec-17
Prijspeil =	dec-13	mrt-17	div.	dec-17
<i>Investeringen (.000)</i>				
Grondverwerving	0	0	0	0
Grondbewerking	0	0	0	2.400
Bouw	10.230	6.700	16.930	20.850
Installaties	5.168	6.100	11.268	1.100
Inrichting	2.338	1.050	3.388	1.694
Overig	0	1.860	1.860	4.517
Afwerking buitengebied	86	0	86	0
Totaal (excl. btw)	17.823	15.710	33.533	30.561
<i>Totaal m2 bvo (x 1 m2)</i>	5.475	15.500	20.975	20.215
<i>Investeringen per m2 bvo (x € 1,-)</i>	3.255	1.014	1.599	1.512

Bronnen: Rapporten ConVisie 2011, Stg. Kunstijsbaan 2015 en 2017 en Altea Group 2017; bewerking: LAgrouP

Nr.	ONDERWERP	TOELICHTING	AKTIE/INFO NODIG? RISICO?
1.	M2 zwembwater, ijsoppervlak	Geen relevante wijzigingen t.o.v. eerdere plannen.	Nee
2.	M2 horeca/zalen	Horeca: ten opzichte van de twee losse plannen wordt er flink ingeleverd op m2 horeca(-/-180 m2 = -/- 37%). Dat hoeft geen probleem te zijn aangezien het zwembseizoen en het schaatsseizoen maar deels overlappen. Maar er wordt wel ingeleverd aan capaciteit op piekmomenten. Zalen: in november 2015 zat er 300 m2 zaalruimte in het ijsbaanplan, maar dat is er begin 2017 uitgehaald. Speelt nu geen rol meer.	Nee
3.	M2 bvo	Totaal wordt het ruimtelijk plan 760 m2 kleiner. Wij kunnen de door Antea genoemde 1.100 m2 ruimtebesparing niet uit hun rapport herleiden.	Toelichting Antea op m2's combiplan.
4.	Totaalinvestering	We verwijzen naar <u>bijlage 4</u> (memo <u>Brink Management/ Advies</u> met 2nd opinion investeringen). In hoofdlijnen is hun conclusie dat de raming van het zwembad redelijk lijkt maar de raming van de ijsbaan zeer scherp is. De grootste zorgpunten zijn: - te lage bouwkostenindexering; - te hoge gehanteerde kengetallen voor besparing op bouwkosten door minder m2's;	Toelichting Antea op indexering bouwkosten, risico-voorziening, kwaliteit. Potentieel risico.

		- kwaliteitsverschillen in bouw tussen ijsbaan en zwembad; - te lage risicovoorziening.	
5.	Wel/niet in begroting	Grondvererving en eventuele grondsanering zitten niet in de projectbegroting; afwerking van het buitenterrein en kosten voor infrastructuur rondom het complex ook niet. De gemeente is eigenaar van de grond en brengt dit in voor € 1 miljoen. Er heeft inmiddels een verkennend bodemonderzoek plaatsgevonden. Niet opgenomen zijn verder mogelijke eenmalige kosten, zoals voor overname of sociaal plan personeel zwembad. Deloitte raamde dat laatste bedrag in 2011 op € 685.000. Er moet zekerheid zijn dat deze kosten gedekt zijn in de gemeentebegroting.	Vaststellen of de niet binnen het projectplan geraamde kosten door gemeente worden gedekt. Potentieel risico.

In het volgende hoofdstuk (exploitatie) worden de overige genummerde punten toegelicht.

(Aanvullende) risico's investeringsramingen

Al in 2011 benoemde Deloitte een aantal risico's met betrekking tot de investeringsbegroting. Een aantal van deze risico's gelden in 2018 onverkort:

- Risico's bij aanbesteding en contractbeheer:
 - Onvoldoende geïnteresseerde marktpartijen voor de inschrijving;
 - Tegenvallende (synergie)voordelen door uitbesteding aan marktpartij;
- Langere voorbereidingstijd en/of bouwtijd, waardoor hogere bouwrente en risico van oplopende bouwkosten.

4. Exploitatie

In bijlagen 2 en 3 staan in de linker twee cijferkolommen de meest 'recente' stand-alone cijfers van het zwembad (ConVisie, 2011) en van de ijsbaan (Stichting, maart 2017). In de derde cijferkolom zijn deze bij elkaar opgeteld ('samen apart') en vergeleken met de Antea-cijfers in de vierde cijferkolom. Die vierde cijferkolom betreft het gecombineerde zwembad/ijsbaan, inclusief besparingen op exploitatiekosten.

In de meest rechtse kolom is een nummering aangegeven die verwijst naar toelichtingen die hieronder worden gegeven.

Nr.	ONDERWERP	TOELICHTING	AKTIE/INFO NODIG? RISICO?
6.	Bezoekaantallen	Ten opzichte van alle eerdere ramingen zijn de bezoekaantallen niet of nauwelijks veranderd. Het bezoekaantal voor de ijsbaan (163.000) is degelijk onderbouwd door het Mulier Instituut (onderzoek 2016). Mulier ging uit van 177.500 als haalbaar bezoekaantal.	Nee

		De bezoekaantallen van De Dolfijn liggen al jaren tegen de 200.000. De vernieuwing zal een bezoekimpuls kunnen geven.	
7.	Omzet entrees	Gemiddeld wordt voor het zwembad circa € 2,95 entree-opbrengst per bezoek geraamd. Dat is een nette raming. Voor de ijsbaan is dat circa € 5,95 gemiddeld per bezoek. Dat ligt iets boven de ramingen van het Mulier Instituut uit 2016.	Nee
8.	Omzet horeca	De omzet horeca stijgt met 39% t.o.v. vorige prognoses. Gemiddeld gaat het om een besteding van circa € 1,55 per bezoek. Bij een aantrekkelijke horecaruimte, met zicht op zowel het zwemmen als het schaatsen, is dat in onze ogen een haalbare besteding. De horeca-omzet ligt gemiddeld op circa € 1.840,- per m2 horecaverkoopruimte per jaar. Dat is ruim beneden de vloerproductiviteit van reguliere horecabedrijven en zou dus niet tot knelpunten hoeven te leiden.	Nee
9.	Omzet overig	Dit is een mix van diverse relatief kleine en deels lastig te toetsen posten, zoals sponsoring, evenementen, winkel ijsbaan en schaatsenverhuur. De raming is t.o.v. eerdere begrotingen weliswaar met 19% verlaagd maar is sterk afhankelijk van inzet en inventiviteit van het management om events te organiseren en sponsoren te werven.	Afhankelijk van inventiviteit bedrijfsvoering
10.	Totaal inkomsten	Gezien bovenstaande toelichtingen op individuele omzetposten, zien wij geen (groot) risico bij de raming van de inkomsten. Dat laat onverlet dat door economische ontwikkelingen of lokale omstandigheden of gebeurtenissen de omzet lager kan uitvallen dan nu verwacht. Daar tegenover staan mogelijke kansen op hogere dan begrote bezoekaantallen.	Nee
11.	Personeelskosten	Deze liggen circa € 100.000 (-/- 7%) beneden de som van beide aparte exploitaties. We geloven dat er besparingen mogelijk zijn ten opzichte van twee solitaire exploitaties, maar die zit vooral bij algemene dienst en horeca. Wij hebben zelf, op basis van gemiddeld € 32.000 loonsom per FTE horeca/winkel, de horecabezetting berekend. Dan levert juist méér FTE's op dan in de aparte begrotingen. Dat lukt overigens alleen als er een commerciële exploitant komt die geen huidig personeel hoeft over te nemen. M.b.t. bedrijfsleiding en techniek zien wij minder besparingen. Directeuren van ijsbanen komen vaak uit de voormalige (top)schaatswereld en dragen zo bij aan de positionering van de ijsbaan (bv. Gianni Romme in Enschede en Jakko Jan Leeuwangh in Hoorn). Die hebben in het algemeen geen verstand van het runnen van een zwembad. Ook moet niet te gemakkelijk worden aangekeken tegen	Minder besparing dan voorzien op dubbelfuncties directie/techniek. Dit kan mogelijk gecompenseerd worden door extra ruimte bij personeel horeca, vanwege lager dan geraamde loonsom. Voorwaarde is geen overname huidig

		dubbelfuncties techniek/onderhoud. Zwembad- onderhoud en ijsbaanonderhoud zijn twee verschillende takken van sport.	personeel zwembad
12.	Energiekosten	Een innovatief plan dat waardering verdient. Gezien de technische vernieuwing is dit lastig te toetsen. Rendo/ WMD kon geen voorbeelden geven van toepassing van deze techniek elders in Nederland. Antea lijkt echter niet te hebben gerekend met besparing op energie. De geraamde € 343.000 energiekosten komen neer op 14% van de inkomsten, wat alleszins redelijk is.	Toelichting Antea: besparingen niet meegerekend in hun prognose?
13.	Onderhouds- kosten	Deze zijn geraamd op gemiddeld € 25,- per m2 per jaar, wat redelijk is.	Nee
14.	Inkopen horeca en winkel	Volgens de toelichting gaat Antea voor horeca en winkel uit van 35% gemiddelde inkoopkosten t.o.v. de omzet horeca en winkel. Dat zijn redelijke kengetallen. De in de begroting opgenomen bedragen komen echter neer op 5% inkoop op omzet horeca en winkel. Mogelijk is er een fout gemaakt. Zo ja, dan moeten de inkoopkosten € 217.000 hoger worden begroot dan nu het geval is.	Toelichting Antea: is dit een fout of zijn inkoopkosten elders onder berekend? Mogelijk € 217.000 te laag begroot.
15.	Overige kosten	Deze verzamelpost ligt wat lager dan de som van de ramingen voor aparte gebouwen. Maar in algemene zin vinden wij € 278.000 voor een dergelijk groot complex aan de magere kant. Hieruit moeten (o.a.) worden betaald: verzekeringen, kantoorkosten, accountant, horecabenodigdheden (aankleding e.d.), provisies, lidmaatschappen, eventuele autokosten, kosten voor reclame en marketing (er is geen marketingmedewerker, dus kennis op dit terrein zal moeten worden ingekocht).	Nader onderbouwen en/of hoger begroten. Risicopost
16.	Doorbelasting overhead gemeente	In het verleden (en mogelijk ook nu nog), belastte de gemeente Hoogeveen overheadkosten door aan het zwembad. Volgens Deloitte (2011) ging het in 2010 om € 684.000. Er moet zekerheid zijn dat de gemeente dit niet gaat of blijft doen, aangezien ook in de toekomst de gemeente kosten voor het zwem-/schaatscomplex zal blijven maken (bv. beleidsambtenaar, financiële medewerkers, contractbeheer). Deze kosten zullen in de gemeentelijke begroting gedekt moeten worden.	Vaststellen dat de gemeente geen kosten overhead voor gemeentelijke inzet doorbelast.
17.	Exploitatie- resultaat	In de huidige begroting wordt op de operationele exploitatie quitte gedraaid: alle operationele lasten worden gedekt door inkomsten. Dat is bijzonder voor dergelijke accommodaties omdat met name zwembaden in het algemeen een flink tekort op de exploitatie hebben, (resultaat voor rente, afschrijvingen en (eventuele) huur). Hierboven gaven wij aan dat een aantal posten te laag of mogelijk onjuist is geraamd:	Totale risicoposten kunnen het resultaat € 50.000 tot € 417.000 doen verslechteren.

		<p>(9) Overige omzet afhankelijk van ondernemerschap exploitant → risico € 50.000 tot € 100.000 minder inkomsten.</p> <p>(14) Inkoopkosten waarschijnlijk fout in het rekenmodel → risico € 217.000 extra inkoopkosten.</p> <p>(15) Overige kosten o.i. te laag begroot → risico tot € 100.000 (en mogelijk meer) hogere uitgaven.</p> <p>Andere voorwaarden voor realisering begroting:</p> <p>(11) Geen overname huidig personeel zwembad.</p> <p>(16) Geen doorbelasting overhead door gemeente.</p>	<p>Daarnaast toezeggingen gemeente nodig m.b.t. overname personeel en doorbelasting overhead.</p>
18.	Kapitaallasten	<p>Over het huurbedrag geven wij geen oordeel. Dat bedrag is niet gebaseerd op marktgegevens maar op een zeer specifiek financieringsplan met o.a. een obligatiefonds en diverse overheidssubsidies. Toetsing daarvan vergt apart onderzoek.</p>	<p>Geen oordeel financieringsplan.</p> <p>Oordeel totale investering als onderlegger voor de huursom hangt af van toelichting Antea op investeringsbegroting (zie punten 4 en 5 hierboven).</p>
19.	Brutoresultaat	<p>Het al dan niet realiseren van het begrote brutoresultaat hangt volledig af van de mate waarin de geraamde financiering (punt 18) en het exploitatieresultaat (punt 17) worden gerealiseerd. We verwijzen naar deze beide punten hierboven.</p>	<p>Zie 17 en 18.</p>

Belangrijkste conclusies met betrekking tot de exploitatie

Het totaal van geïdentificeerde risicoposten kan het resultaat van het zwem-/schaats-complex met € 50.000 tot € 417.000 doen verslechteren. Daar staat de ‘plus-kans’ tegenover dat er meer omzet wordt gehaald vanwege hogere dan begrote bezoekaantallen. Verder zijn er toezeggingen van de gemeente nodig dat de initiatiefnemers geen personeel van zwembad De Dolfijn hoeven over te nemen en dat de gemeente geen gemeentelijke overheadkosten van het zwembad gaat doorbelasten aan de nieuwe exploitant.

(Aanvullende) risico's exploitatieraming

Al in 2011 benoemde Deloitte risico's met betrekking tot de exploitatiebegroting. Dit betrof risico's bij aanbesteding en contractbeheer en uitlopen van de bouwtijd met mogelijk kostenverhogingen tot gevolg. Deze risico's gelden in 2018 onverkort.

Bijlage 1. Specificatie capaciteiten en investeringen

ZWEMBAD + IJSBAAN	Zwemb.	Ijsbaan	Samen apart	Combi	zie toel. rapp. H.3+4
Datum bron =	nov. 2011	mrt-17	div.	dec-17	
Prijspeil =	dec-13	mrt-17	div.	dec-17	
Publieksvoorzieningen					
m2 water	1.100		1.100	1.150	1.
m2 ijs		6.600	6.600	6.600	
m2 horeca verkoopruimte (excl. terras)	160	330	490	310	2.
m2 zalen	0	0	0	0	
m2 bvo	5.475	15.500	20.975	20.215	3.
ZWEMBAD + IJSBAAN					
Datum bron =	nov. 2011	mrt-17	Samen apart	Combi	zie toel. rapp. H.3+4
Prijspeil =	dec-13	mrt-17	div.	dec-17	
			div.	dec-17	
Investerings (.000)					
Grondverwerving	0	0	0	0	
Grondbewerking	0	0	0	2.400	
Bouw	10.230	6.700	16.930	20.850	
Installaties	5.168	6.100	11.268	1.100	
Inrichting	2.338	1.050	3.388	1.694	
Overig	0	1.860	1.860	4.517	
Afwerking buitengebied	86	0	86	0	
Totaal (excl. btw)	17.823	15.710	33.533	30.561	4.
Totaal m2 bvo (x 1 m2)	5.475	15.500	20.975	20.215	
Investerings per m2 bvo (x € 1,-)	3.255	1.014	1.599	1.512	
Wel (+)/niet (-) inbegrepen					
Grondverwerving	-	-	-	gemeente	5.
Evt. grondwerkzaamheden	-	+	+	+	
Evt. bodemsanering	-	-	-	-	
Bodemonderzoek	-	?	?	+	
Bouwrijp maken	-	+	+	+	
eenmalige kosten (bv. overname pers.)	-	?	?	?	

Bijlage 2. Specificatie exploitatieraming

ZWEMBAD + IJSBAAN	Zwemb.	Ijsbaan	Samen apart	Combi	zie toel. rapp. H.3+4
Datum bron =	nov. 2011	mrt-17	div.	dec-17	
Prijspeil =	dec-13	mrt-17	div.	dec-17	
Raming aantal bezoeken <i>begrot.jaar =</i>	nomin .jr.	nomin .jr.	nomin .jr.	nomin .jr.	
Zwembad	203.000		203.000	203.000	6.
Ijsbaan		163.000	163.000	163.000	
Totaal bezoeken	203.000	163.000	366.000	366.000	
ZWEMBAD + IJSBAAN	Zwemb.	Ijsbaan	Samen apart	Combi	zie toel. rapp. H.3+4
Datum bron =	nov. 2011	mrt-17	div.	dec-17	
Prijspeil =	dec-13	mrt-17	div.	dec-17	
Geconsol. exploitatie <i>begrot.jaar =</i>	nomin .jr.	nomin .jr.	nomin .jr.	nomin .jr.	
Zwembad	583		583	599	7.
Ijsbaan		920	920	968	
Entrees	583	920	1.502	1.566	
Horeca	85	326	411	570	8.
Winkel	0	163	163	163	
Evenementen	0	25	25	25	9.
Overig	20	148	168	100	
Totaal inkomsten	688	1.582	2.269	2.424	10.
Personeel	840	560	1.400	1.301	11.
Energiekosten	148	129	277	343	12.
Groot en dagelijkse onderhoud	226	180	406	461	13.
Inkopen horeca, winkel	28	171	199	40	14.
Overige kosten	162	135	297	278	15.
Eigen exploitatiekosten	1.404	1.175	2.578	2.424	
Doorbelasting overhead gemeente (*)					16.
Totaal exploitatiekosten	1.404	1.175	2.578	2.424	
<i>(*) Tot 2010 incl. hoge doorbel. Gemeente; niet in raming ConVisie</i>					
Exploitatieresultaat	-716	407	-309	0	17.
Huur	0	0	0	454	
Afschrijvingen (afloss. in begroting)	350	0	350	0	
Rente	891	325	1.216	0	
Kapitaallasten	1.241	325	1.566	454	18.
Brutoresultaat	-1.957	82	-1.875	-454	19.

Bijlage 3. Kengetallen exploitatie

ZWEMBAD + IJSBAAN	Zwemb.	Ijsbaan	Samen apart	Combi	zie toel. rapp. H.3+4
	Datum bron = Prijspeil =	nov. 2011 dec-13	mrt-17 mrt-17	div. div.	
<i>Kengetallen kosten (%)</i>	nomin .jr.	nomin .jr.	nomin .jr.	nomin .jr.	
Totaal inkomsten	100%	100%	100%	100%	
Personeel	122%	35%	62%	54%	
Energiekosten	22%	8%	12%	14%	
Groot en dagelijkse onderhoud	33%	11%	18%	19%	
Overige kosten	24%	9%	13%	11%	
Eigen exploitatiekosten	204%	74%	114%	100%	
Doorbelasting overhead gemeente (*)	0%	0%	0%	0%	
Totaal exploitatiekosten	204%	74%	114%	100%	
Exploitatieresultaat	-104%	26%	-14%	0%	17.
Huur	0%	0%	0%	19%	
Afschrijvingen (afloss. in begroting)	51%	0%	15%	0%	
Rente	130%	21%	54%	0%	
Kapitaallasten	181%	21%	69%	19%	
Brutoresultaat	-285%	5%	-83%	-19%	
<i>Kengetallen omzet (%)</i>	nomin .jr.	nomin .jr.	nomin .jr.	nomin .jr.	
Zwembad	85%	0%	26%	25%	
Ijsbaan	0%	58%	41%	40%	
Entrees	85%	58%	66%	65%	
Horeca	12%	21%	18%	24%	
Overig	3%	21%	16%	12%	
Totaal inkomsten	100%	100%	100%	100%	
<i>Kengetallen gem. bestedingen (€o.-)</i>	nomin .jr.	nomin .jr.	nomin .jr.	nomin .jr.	
Zwembad	2,87		2,87	2,95	7.
Ijsbaan		5,64	5,64	5,94	
Entrees	2,87	5,64	4,10	4,28	7.
Horeca	0,42	2,00	1,12	1,56	8.
Overig	0,10	2,06	0,97	0,79	9.
Totaal inkomsten	3,39	9,70	6,20	6,62	
<i>Kengetallen personeel</i>	nomin .jr.	nomin .jr.	nomin .jr.	nomin .jr.	
bedrijfsleiding	1,0	1,5	2,5	1,5	11.
instructie	10,5	0,0	10,5	10,5	
techniek/onderhoud	1,0	2,0	3,0	2,5	
algemene dienst/horeca	6,0	12,0	18,0	24,3	
totaal FTE personeel	18,5	15,5	34,0	38,8	
Gemiddelde loonsom/FTE (.000)	45	36	41	34	11.
Loonsom	840	560	1.400	1.301	
Arbeidsproduct. (Omzet/FTE) (.000)	37	102	67	62	
<i>Overige kengetallen</i>					
Totaal inkomsten/m2 bvo (x € 1,-)	126	102	108	120	10.
Omzet horeca/m2 horeca (x € 1,-)	531	988	839	1.837	8.
Inkoop horeca en winkel (%)	33%	35%	35%	5%	14.

Bijlage 4. Memo Brink Management/Advies inzake investeringsramingen

MEMO

Onderwerp	Second opinion investeringen ijsbaan en zwembad in Hoogeveen
Project	Ijsbaan en zwembad Hoogeveen
Datum	10 oktober 2018
Referentie	20180486-1/GjH/LM
Aan	LAGroup
Ter attentie van	Geer Schakel
Van	Gertjan Harder

01 VRAAG AAN BRINK GROEP

Galeslout A&O heeft van de Rekenkamercommissie van de gemeente Hoogeveen opdracht gekregen onderzoek te doen naar de besluitvorming met betrekking tot de geplande combinatievoorziening ijsbaan en zwembad in Hoogeveen. Focus ligt daarbij op (1) de gebruikte kengetallen in de investerings- en exploitatiekosten, (2) de volledigheid van de risico-inschattingen en de kwantificering van de geaccepteerde risico's en (3) het dekingsplan van de investeringen en geaccepteerde risico's. LAGroup is door Galeslout A&O gevraagd om input te geven voor het eerste deel van de vraag (kengetallen investering en exploitatie).

Brink Groep is als onderaannemer van LAGroup gevraagd om haar mening te geven over de gebruikte investeringskosten en de onderhoudskosten. In dit memo is het antwoord op deze vraag uitgewerkt.

02 PLANHISTORIE EN GEBRUIKTE INFORMATIE

Voor de planhistorie en de gebruikte informatie wordt verwezen naar het memo "Voorlopige notitie 2nd opinion investeringen en exploitatie gecombineerde ijsbaan en zwembad Hoogeveen" van LAGroup d.d. 22 september 2018 en met als referentie 2018-044 RP 01.01 (verder te noemen rapportage LAGroup).

03 ANALYSE INVESTERINGEN

In de rapportage LAGroup is in hoofdstuk 3 een uitvoerige analyse beschreven van de ontwikkeling van de ruimtelijke programma's door de tijd heen. Daarnaast is een beschrijving gegeven van de investeringen voor het zwembad en de ijsbaan. Bij de analyse van de investeringen is zoveel mogelijk aangesloten op de tabellen 3 en 4 en het overzicht in Bijlage 1.



03.01 Zwembad

In onderstaand overzicht is de ontwikkeling van de investeringen weergegeven.

ZWEMBAD	ConVisie						Antea			
	Datum bron = Prijspeil =	mei-10 2009	mei-10 dec-12			nov. 2011 dec-13			dec-17 dec-17	
		5.350			5.475			5.350		
		totaal	/m2	%	totaal	/m2	%	totaal	/m2	%
Investeringen (.000)	Dolfijn	nieuw			nieuw			nieuw		
Grondverwerving		0	0		0	0		0	0	
Grondbewerking		0	0		0	0		450	84	
Bouw		7.286	1.362		7.494	1.369		7.550	1.411	
Installaties		3.681	688		3.786	691		4.000	748	
Inrichting		1.665	311		1.712	313		819	153	
Bijkomende kosten		289	54	2,6%	298	54	2,6%	353	66	3,1%
Vorbereiding- en begeleiding		1.375	257	11%	1.414	258	11%	1.245	233	10%
Risicovoorziening		1.436	268	10%	1.477	270	10%	1.550	290	11%
Prijsstijgingen		790	148	6%	812	148	6%	0	0	
Rente en financiering		746	139		767	140		0	0	
Afwerking buitengebied		62	12		63	12		0	0	
Totaal (excl. btw)	nvt	17.329			17.823			15.967		
Investeringen per m2 bvo (x € 1,-)			3.239			3.255			2.984	

Bronnen: Rapporten ConVisie 2010 en 2011 en Antea Group 2017, bewerking LAGroup en Brink Groep.

Tabel 1: Investerings zwembad op verschillende momenten

In bovenstaand overzicht zijn de kosten onderverdeeld naar een aantal kostengroepen:

- ▶ Grondverwerving: aankoop van de grond, onbekend is of deze kosten van toepassing zijn of dat de locatie in eigendom van de gemeente is.
- ▶ Grondbewerking: het bouwrijp maken van de locatie inclusief de aanleg van parkeerterreinen en groen.
- ▶ Bouw: het bouwkundig deel van de bouwkosten.
- ▶ Installaties: het installatietechnische deel van de bouwkosten.
- ▶ Inrichting: het inrichtingsdeel van de bouwkosten.
- ▶ Bijkomende kosten: leges bouwvergunning, overige vergunningen, aansluitkosten.
- ▶ Vorbereiding- en begeleiding: de honoraria van alle adviseurs en toezichthouders.
- ▶ Risicovoorziening: onvoorziene kosten.
- ▶ Prijsstijgingen: prijsstijgingen tot start bouw en tijdens de bouw.
- ▶ Afwerking buitengebied: terreininrichting direct om het gebouw.

Grondverwerving:

In de opstellingen van ConVisie en Antea Group zijn hier geen kosten voor gerekend. Wij kunnen niet beoordelen of dit correct is.

Grondbewerking:

In de opstelling van ConVisie zijn hier geen kosten voor gerekend, het is waarschijnlijk dat deze kosten in de bouwkosten zijn verwerkt. Bij Antea Group is hier een bedrag van € 0,45 mio voor gerekend, vermoedelijk voor bouwrijp maken en de aanleg van het parkeerterrein.



Bouwkosten:

De bouwkosten (bouw, installaties en inrichting) variëren bij ConVisie van € 2.361,- tot € 2.373,- per m² bvo. Dit zijn kostenkengetallen die medio 2018 redelijk zijn voor een recreatiebad in Drenthe. Het kengetal van € 2.984,- per m² bvo in de opstelling van Antea Group is een stuk hoger.

Bijkomende kosten:

ConVisie: er is gerekend met een percentage van 2,6% van de bouw- en installatiekosten. Voor de legeskosten en diverse andere onderzoeken is dit een passend percentage. De aansluitkosten zijn opgenomen in de installatiekosten.

Antea Group: hier is gerekend met een percentage van 3,1% van de bouw- en installatiekosten. Dit een ruim voldoende.

Voorbereiding en begeleiding:

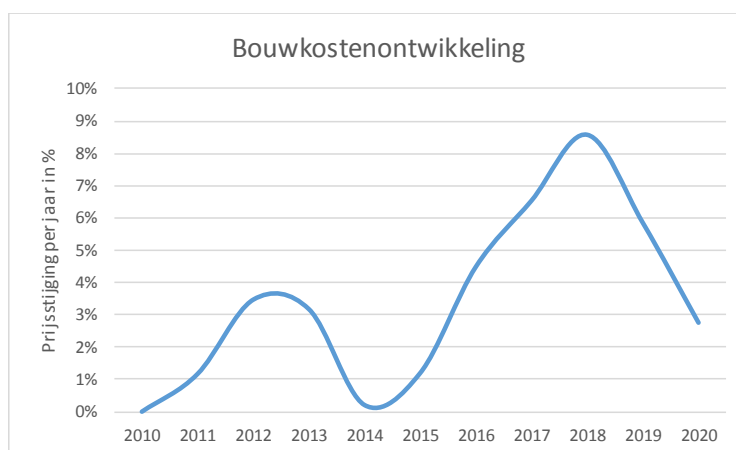
Bij ConVisie is gerekend met 11% van de totale bouwkosten en bij Antea Group met 10%. Dit zijn gangbare percentages in de markt.

Risicovoorziening:

Dit zijn kosten voor onvoorziene omstandigheden en programmawijzigingen die optreden tijdens de voorbereiding en uitvoering van het project. Elk bouwproject krijgt hiermee te maken. De percentages van 10% en 11% zijn correct in de context van de vroege planfase waarin het project verkeert.

Prijsstijgingen:

Een bouwproject kent een lange doorlooptijd vanaf vaststelling budget tot en met de oplevering en ingebruikname van het project. Daardoor is het project onderhevig aan prijsstijgingen van lonen, materialen, materieel, vraag en aanbod. In de opstelling van het budget zijn prijsstijgingen een noodzakelijke kostenpost. Tijdens de crises waren de prijsstijgingen marginaal door de grote kortingen die bouwbedrijven gaven. Dit is nu voorbij, de bouwkosten stijgen zeer snel, boven het niveau van de gemiddelde inflatie (cpi index).



Bronnen: BDB index

Tabel 2: prijsontwikkeling bouwkosten tot 2020



In tabel 2 is de ontwikkeling van de bouwkosten weergegeven. Tot september 2018 op basis van historische gegevens, de periode daarna op basis van prognoses. Opvallend is om waar te nemen dat de bouwkosten vanaf 2010 jaarlijks stijgen, het tempo waarin dit gebeurt varieert per jaar. Voor de periode 2015 tot 2018 stijgen de kosten jaarlijks erg snel, voor de periode na 2018 is de verwachting dat de prijzen wat minder snel zullen stijgen. Maar ze blijven wel stijgen. Voor de periode na 2020 is de verwachting dat de prijzen blijven stijgen als gevolg van een tekort aan vak-personeel, de verduurzamingsopgave aan kantoren en woningen en het woningtekort.

Van de opstelling van ConVisie is vastgesteld dat de bouwkosten voor een recreatief zwembad passen bij het prijspeil 2018, de kengetallen van Antea zijn dermate hoog dat prijspeil 2018 voorstelbaar is.

Stel het project van ijsbaan en zwembad krijgt dit jaar nog het groene licht. Dan kan de planvoorbereiding in 2019 aanvangen en de aanbesteding eind 2019 plaatsvinden. In 2020 start de bouw en de oplevering is eind 2020 of begin 2021. Dan hebben we een voorbereidingstijd van een jaar en een bouwtijd van een jaar. De prijsstijgingen die dan aan het project worden toegerekend zijn dan een half jaar tot start voorbereiding, 1 jaar tot aanbesteding plus de halve bouwtijd, een half jaar.

De prijsstijging over 2018 is geprognoseerd op 8,6%, over 2019 op 5,9% en over 2020 op 2,8%. Met in acht name van de doorlooptijden is de totale prijsstijging dan 12% tot moment van oplevering.

In de opstelling van ConVisie is gerekend met 6%, dit was niet voldoende om de verwachte prijsstijgingen te compenseren. In de opstelling van Antea Group ontbreekt de prijsstijging als aparte post. Dit is als p.m. post opgenomen.

Rente en financiering:

ConVisie heeft gerekend met bijna € 0,75 mio aan rente en financieringskosten. In de opstelling van Antea Group ontbreekt deze kostenpost. Het is verstandig om na te gaan of er daadwerkelijk rente- en financieringskosten gerekend moeten worden. Indien dit niet het geval is kan dit bedrag mogelijk als extra dekking van de prijsstijgingen worden ingezet.

Conclusie:

De kostenopstelling van Convisie is van een redelijk niveau, de prijsstijgingen vragen nadere aandacht. Controle of de kosten voor grondverwerving en grondbewerking terecht niet zijn opgenomen in de opstellingen van Convisie.



03.02 Ijsbaan

In onderstaand overzicht is de ontwikkeling van de investeringen weergegeven.

IJSBAAN	Stichting						Antea			
	Datum bron =	nov-15			mrt-17			dec-17		
	Prijspeil =	jan-15			mrt-17			dec-17		
	m2 bvo =	18.500			15.500			18.850		
	totaal	/m2	%	totaal	/m2	%	totaal	/m2	%	
Investerings (.000)	nieuw			nieuw			nieuw			
Grondverwerving	750	41		0	0		0	0		
Grondbewerking	1.000	54		0	0		2.000	106		
Bouw	5.600	303		6.700	432		6.700	355		
Installaties	6.500	351		6.100	394		6.100	324		
Inrichting	1.050	57		1.050	68		1.050	56		
Bijkomende kosten	247	13	2%	260	17	2%	260	14	2%	
Voorbereiding- en begeleiding	880	48	7%	930	60	7%	930	49	7%	
Risicovoorziening	630	34	4%	670	43	4%	670	36	4%	
Prijsstijgingen	0	0		0	0		0	0		
Rente en financiering	0	0		0	0		0	0		
Afwerking buitengebied	0	0		0	0		0	0		
Totaal (excl. btw)	16.657			15.710			17.710			
Investerings per m2 bvo (x € 1,-)		900		1.014			940			

Bronnen: Rapporten Stg. Kunstijsbaan 2015 en 2017 en Antea Group 2017, bewerking LAGroup en Brink Groep

Tabel 3: Investerings ijsbaan op verschillende momenten

Grondverwerving:

In de eerste opstelling van de Stichting zijn hier kosten voor opgenomen. In de tweede opstelling en de opstelling van Antea Group ontbreken deze kosten. Wij kunnen niet beoordelen of dit correct is.

Grondbewerking:

In de eerste opstelling van de Stichting zijn hier kosten voor opgenomen. In de tweede opstelling niet meer. Wij kunnen niet beoordelen wat correct is. In de opstelling van Antea Group is hier een post van € 2,0 mio opgenomen voor infrastructuur (parkeren, wegen, groen, etc.).

Bouwkosten:

De bouwkosten (bouw, installaties en inrichting) variëren bij de Stichting tussen € 711,- en € 894,- per m² bvo waarbij het ruimtelijk programma kleiner is geworden en het prijspeil 2 jaar is opgeschoven. Het bedrag van 894,- prijspeil 2017 is een scherp kengetal voor de realisatie van een kunstijsbaan. Dit is een ijsbaan met een hele simpele gevel en constructie.

Bijkomende kosten:

De gerekende 2% van de bouwkosten is scherp. Een controle berekening met de legesverordening van 2018 doet vermoeden dat de gerekende legeskosten aan de lage kant zijn. Mogelijk zijn de vaste inrichtingskosten weggelaten in de grondslag voor de leges.

**Voorbereiding en begeleiding:**

De gerekende 7% is een scherp percentage dat echt tegen de onderkant aan zit. Dit duidt op de inzet van een ontwerpteam dat ervaren is in kunstijsbanen!

Risicovoorziening:

Bij een percentage van 4% is er sprake van een erg lage risicovoorziening, zeker in de context van de vroege planfase. Dit percentage is te laag, zeker in de huidige markt. Iedere tegenvaller of afwijking wordt direct vol door berekend aan de opdrachtgever. Een percentage van 10% in het budget van de gemeente is gangbaar.

Prijsstijgingen:

In de vorige paragraaf is uitvoering beschreven hoe de prijsstijgingen zich de afgelopen jaren hebben ontwikkeld en wat de prognose tot en met 2020 is. De bouwkosten hebben als prijspeil maart 2017. Bij een planning vergelijkbaar met die van het zwembad komt de totale prijsstijging uit op zo'n 21,5% eind 2020. Dit ontbreekt in de opstelling van de kosten, overall is p.m. opgegeven.

Rente en financiering:

Met deze kosten is niet gerekend. Onbekend of dit correct is.

Afwerking buitengebied:

Met deze kosten is niet gerekend. Onbekend of dit correct is.

Conclusie:

Er is sprake van een scherp budget voor een sobere ijsbaan met een simpele gevel. Ook in de bijkomende kosten, de voorbereidings- en begeleidingskosten en de risicovoorziening is de onderkant van wat gangbaar is opgezocht. De risicovoorziening hoort in deze planfase van het project hoger te zijn en de prijsstijgingen vanaf eind 2017 ontbreken in de budgetopstelling.



03.03 Zwembad + ijsbaan

In onderstaand overzicht is de ontwikkeling van de kosten weergegeven.

ZWEMBAD + IJSBAAN	Zwemb.	Ijsbaan	Samen apart			Combi		
Datum bron =	nov. 2011	mrt-17	div.			dec-17		
Prijspeil =	dec-13	mrt-17	div.			dec-17		
m2 bvo =	5.475	15.500	20.975			20.215		
			totaal	/m2	%	totaal	/m2	%
Investerings (.000)								
Grondverwerving	0	0	0	0		0	0	
Grondbewerking	0	0	0	0		2.400	119	
Bouw	7.494	6.700	14.194	677				
Installaties	3.786	6.100	9.886	471		21.950	1.086	
Inrichting	1.712	1.050	2.762	132		1.694	84	
Bijkomende kosten	298	260	558	27	2,3%	567	28	2,6%
Voorbereiding- en begeleiding	1.414	930	2.344	112	9%	1.850	92	8%
Risicovoorziening	1.477	670	2.147	102	7%	2.100	104	7%
Prijsstijgingen	812	0	812	39	3,0%	0	0	
Rente en financiering	767	0	767	37		0	0	
Afwerking buitengebied	63	0	63	3		0	0	
Totaal (excl. btw)	17.823	15.710	33.533			30.561		
Investerings per m2 bvo (x € 1,-)	3.255	1.014		1.599			1.512	

Bronnen: rapport ConVisie 2011, Stg. Kunstijsbaan 2017, Altea Group 2017, bewerking LAGroup en Brink Groep.

Tabel 4: Investering zwembad + ijsbaan

In tabel 4 is de laatste kostenopstelling van ConVisie gebruikt voor het zwembad omdat er twijfels zijn over de laatste opstelling van Antea Group betreffende de ruimtebehoefte (verkeersruimte).

Grondverwerving:

In de alle kostenopstellingen ontbreken deze kosten. Wij kunnen niet beoordelen of dit correct is.

Grondbewerking:

In de opstellingen van het zwembad en de ijsbaan ontbreken deze kosten. In de gecombineerde opstelling is hier een bedrag van € 2,4 mio opgenomen. Waarschijnlijk de bedragen van € 0,45 mio en € 2,0 mio bij elkaar opgeteld met een combinatiebesparing.

Bouw en installaties:

Op basis van de metrages in tabel 4 is er sprake van een ruimtebesparing van 760 m² bvo. De opgevoerde besparing bedraagt bijna € 2,2 mio, dit bedrag is te hoog voor de gerealiseerde ruimtebesparing.

Inrichting:

Hier ontstaat een groot verschil. De raming van ConVisie heeft veel hogere kosten voor de inrichting dan de raming van Antea Group. Onduidelijk is wat aangehouden dient te worden.

**Bijkomende kosten:**

Er is gerekend met een percentage van 2,6% van de bouw- en installatiekosten. Voor de legeskosten en diverse andere onderzoeken is dit een passend percentage. De aansluitkosten zijn opgenomen in de installatiekosten.

Vorbereiding en begeleiding:

Door de combinatie en besparing is er nu sprake van 8% van de totale bouw- en installatiekosten. De vraagt om een ontwerpteam dat ervaren is in zwembaden en ijsbanen. Dit vraagt nadere aandacht.

Risicovoorziening:

Door de combinatie van beide projecten ontstaat nu een "gemiddeld" percentage van redelijk en scherp. Het percentage van 7% is te laag in de context van de vroege planfase waarin het project zich bevindt.

Prijsstijgingen:

De kostenopstelling van het zwembad kan een prijspeil hebben van medio 2018, dit is in paragraaf 03.01 beschreven. Dit resulteert in een percentage voor prijsstijgingen tot einde 2020 van 12%. De kostenopstelling van de ijsbaan heeft al prijspeil maart 2017. Dit resulteert in een percentage voor prijsstijgingen van 21,5%. Verhouding van bouwkosten tussen zwembad en ijsbaan is grofweg 50% - 50%, het gemiddelde percentage voor prijsstijgingen is dan $6\% + 10,8\% = 16,8\%$.

Rente en financiering:

Met deze kosten is niet gerekend. Onbekend of dit correct is.

Conclusie:

- ▶ Het is onduidelijk welke kostenopstelling voor het zwembad gehanteerd moet worden, de raming van ConVisie of Antea Group. Dit in verband met de verkeersruimten bij de Antea Groep.
- ▶ Er is een besparing berekend van € 2,2 mio bij een ruimtebesparing van 760 m² bvo. Dit resulteert in een kengetal van € 2.800 per m² bvo. Dit is veel te hoog en niet akkoord.
- ▶ De kwaliteit van zowel het zwembad als de ijsbaan vraagt nadere aandacht. Het budget van het zwembad voorziet in een gevel die meer is dan stalen gevelbeplating. De ijsbaan is scherp gebudgetteerd met waarschijnlijk een stalen gevelbeplating.
- ▶ In het proces heeft een grote besparing op de inrichtingskosten van het zwembad plaats gevonden. Onduidelijk is wat hiervoor de redenen zijn.
- ▶ In de voorbereiding- en begeleidingskosten is een mix gemaakt van een redelijke vergoeding en een scherpe vergoeding. Dit heeft tot gevolg dat het ontwerpteam ervaren moet zijn in zwembaden en ijsbanen, dit vraagt nadere aandacht.
- ▶ Risicovoorziening: er ontstaat een gemiddelde risicovoorziening van 7%. Meer gebruikelijk is een percentage van 10% zeker in de context van de scherpe bouwkosten voor de ijsbaan.
- ▶ Prijsstijgingen: de kostenopstelling voorziet niet een prijsstijgingen. Een gemiddeld percentage van 16,8% tot einde 2020 is nodig. De kostenopstelling bevat niet de ruimte om dit op te vangen.

Bijlage 6. Bestuurlijke reactie college van B&W Hoogeveen



DATUM 9 oktober 2018
ONDERWERP Bestuurlijke reactie rekenkameronderzoek ijsbaan-zwembad
ONS KENMERK D.134180

Geachte rekenkamercommissie,

Op 26 september jl. heeft u ons het conceptrapport gestuurd over het rekenkameronderzoek naar de kunstijsbaan-zwembad. Met deze brief ontvangt u onze bestuurlijke reactie.

Algemeen

Wij herkennen ons in het feitenrelaas zoals is weergegeven in hoofdstuk 2 van de rapportage. Dit geeft een genuanceerd en waarheidsgetrouw beeld van de ontwikkeling van het project in de afgelopen jaren.

Informatievoorziening

Wel spreken wij onze verbazing uit over het feit dat gedurende het onderzoek er een vertrouwelijk overleg heeft plaatsgevonden tussen de rekenkamer en de fractievoorzitters. Op basis van dit overleg zijn er door de rekenkamer signalen afgegeven dat er door de ambtelijke organisatie tegengewerkt zou zijn in het tijdig leveren van informatie en dat deze informatie onvoldoende zou zijn. Wij benadrukken dat dit absoluut niet het geval is geweest. Onze inzet was en is juist om een kwalitatieve bijdrage te geven en alles aan te leveren wat beschikbaar is en status heeft. Wij hebben wel gemerkt dat u gedurende het onderzoek meer informatie heeft gevraagd dan op dat moment beschikbaar of besloten was in de ontwikkeling van het project.

Analyse

Met betrekking tot de inhoudelijke analyse valt ons een aantal zaken op. In het conceptrapport wordt aangegeven dat er is gesproken met alle relevante betrokkenen. Dit weerspreken wij omdat er niet is gesproken met de Antea Group en de projectleider Bentinckspark. Deze stakeholders hebben een grote rol vervuld in de totstandkoming van de plannen. Daarnaast is de inhoudelijke analyse op diverse onderdelen nog onvolledig en naar onze mening ongenueanceerd op zowel inhoud en proces. Voor de exacte inhoud van deze punten verwijzen wij u naar de ambtelijke reactie.

Wij gaan er, gezien uw zorgvuldigheidsprincipe, vanuit dat u deze bovengenoemde onderdelen meeneemt in de definitieve versie van het onderzoeksrapport.

Postadres
Postbus 20.000
7900 PA Hoogeveen

Bezoekadres
Raadhuisplein 24
7901 BW Hoogeveen

Telefoon
14 0528
Fax
0528-291325

E-mail
info@hoogeveen.nl
Internet
www.hoogeveen.nl

Reikwijdte onderzoek

In het conceptrapport constateren wij dat de analyse op de informatie tot het moment van de besluitvorming van de kunstbaan op 12 juli 2018 en de huidige stand van zaken in het project door elkaar heenlopen. Wij zijn onlangs door uw voorzitter op de hoogte gesteld dat de rekenkamer op 6 augustus haar onderzoeksopzet verruimd heeft richting het lopend proces. Hierdoor ontstaat er naar onze mening een onoverzichtelijk beeld in de ontwikkeling van het project. In onze ogen behoort een toekomstige analyse ook niet tot het onderzoek waar de gemeenteraad om heeft gevraagd.

Conclusies & aanbevelingen

Tot slot zouden wij graag een bestuurlijke reactie geven op de conclusies en aanbevelingen. Deze zijn niet opgenomen in het conceptrapport en u heeft ervoor gekozen deze ook niet aan het college voor te leggen. In dit toch belangrijke onderzoek betreuren wij dit. Hierdoor zijn wij niet in staat een volledige reactie op het onderzoeksrapport te geven.

Vragen

Heeft u nog vragen over deze brief? Dan kunt u contact opnemen met Nanne Kramer. Wilt u bij correspondentie altijd het kenmerk van deze brief vermelden?

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders,



Nanne Kramer
Gemeentesecretaris



Karel Loohuis
burgemeester