RAADSBIJEENKOMST LELYSTAD SESSIE 6 EN 9

Datum: **7 december 2021**
Deelsessie: 20.00 – 21.50 uur in de raadzaal
Doel: Beeldvorming

Onderwerp: **Uitgangspunten organisatievorm Sport & Bewegen**

Inspreker Herman van Haarlem benadrukt namens het sportplatform het belang van sport en pleit voor meer samenwerking, samenhang en gemeenschappelijke ambitie. Verbetering van het netwerk kan hier sterk aan bijdragen. Enkele speerpunten zijn: een betere toeleiding van het MBO naar verenigingssport en een sterkere rol voor de gemeente als meetrekker voor verenigingsondersteuning. Onder MBO-leerlingen valt veel winst te behalen ten aanzien van sportdeelname. Veel leerlingen geven de voorkeur aan bijbaantjes en andere vormen van vrijetijdsbesteding. Aan de wachtlijst voor voetbal zou ook in dit kader een einde moeten worden gemaakt. Om de toegang tot sportdeelname voor alle inwoners mogelijk te maken, zou het Jeugdfonds Sport en Cultuur ook voor volwassenen open moeten staan. Wethouder Schoone meldt dat daar in 2020 een pilot voor wordt opgezet.

Inspreker Maurice Leeser van Sportbedrijf Lelystad betrekt de uitspraak van Winston Churchill: “give me the tools and we’ll finish the job” op de sportstaat van Lelystad die hij zorgwekkend noemt. Er zou geïnvesteerd moeten worden in zowel de sportinfrastructuur als sociale infrastructuur. In Lelystad zijn de financiële middelen ondergemiddeld terwijl de sociale problematiek bovengemiddeld is. Voor 2030 roept hij op om te investeren in (1) het sportieve hart / de verenigingsondersteuning, (2) de kracht van sport voor maatschappelijke uitdagingen / de buurtsportcoach en (3) de lokale sportinfrastructuur door onderhoud en renovatie van sportaccommodaties, gymzalen en speelplaatsen. Er zou meer in sport als vliegwiel moeten worden geïnvesteerd omdat het de kloof om mee te doen verkleint en een hoog maatschappelijk rendement oplevert. Desgevraagd noemt hij het sportbedrijf een veelkoppig monster maar is hij er niet voor om rollen als bedrijfsvoering, sportstimulering en verenigingsondersteuning te scheiden.

Wethouder Jack Schoone vertelt zijn droombeeld voor de sport in 2030; zie bijlage.

Joop Scherpenzeel stelt zich voor en vat van het rekenkamerrapport de belangrijkste conclusies, aanbevelingen en bestuurlijke reactie samen. Hij merkt op dat de rekenkamer voor de toenmalige verzelfstandiging zeven veronderstelde uitgangspunten heeft benoemd en heeft er hier twee aan toegevoegd. Hij vraagt de raadsleden om door handopsteking kenbaar te maken of zij deze uitgangspunten op dit moment wel of niet van toepassing vinden. Hierop wordt door de meeste raadsleden niet ingegaan. Één van de genoemde redenen daartoe is dat de raadsleden niet de voor-, nadelen en consequenties kunnen overzien.

Daarna geeft hij een toelichting op de mogelijke organisatievormen waarbinnen het lokale sportbeleid in Nederland wordt uitgevoerd en gaat hij nader in op de definitie en verschijningsvormen van sportbedrijven.

Desgevraagd gaan de raadsleden opnieuw niet in op het verzoek op door handopsteking kenbaar te maken of zij de veronderstelde uitgangspunten voor de toenmalige verzelfstandiging op dit moment wel of niet van toepassing vinden. Het uitgangspunt dat de uitvoering van het sportbeleid in Lelystad geen kerntaak van de gemeente is, wordt wel onderschreven.

Joop Scherpenzeel gaat in op de kadernota sport 2019-2022 en de observaties uit september 2021. De uitdagingen van het sportbeleid komen hierin goed naar voren en worden algemeen onderschreven. Ten aanzien van de uitvoering van het sportbeleid wordt vanuit de raad opgemerkt dat er een beleidsmonitor sport ontbreekt, dat er vraagtekens zijn bij de aansturing en risicobeheersing van het sportbedrijf en dat er samengevat behoefte is aan verbetering van de governance.

Op basis van het model voor de beleids-en beheerscyclus (VBTB-model van Ministerie van Financiën, 1998) met de pijlers middelen-proces-prestaties-effecten stelt Joop Scherpenzeel dat de kaderstellende rol van de raad vooral gericht zou moeten zijn op de gewenste effecten die door het college kunnen worden vertaald naar de door het Sportbedrijf te leveren prestaties. Hij merkt hierbij op dat de raad uiteraard ook via de begrotingsbehandeling kaders stelt voor de in te brengen middelen (geld, mensuren) en stelt voor om deze pijler nu niet uit te diepen.

In reactie hierop wordt vanuit de raad aangegeven dat de financiële nood ertoe noodzaakt dat het college zich bij de rijksoverheid ook beijvert om een rijksbijdrage ten behoeve van de sportinfrastructuur.

Vanuit de werkvorm 1-2-4-iedereen stellen de raadsleden voor de pijler effecten de volgende kaders:

- Iedereen doet mee financieel en fysiek
- Burgerinitiatief moet mogelijk worden gemaakt
- Iedereen moet leren zwemmen
- Sport verbroedert
- Vitaliteit en sociale cohesie
- Zwemvaardigheid en schoolzwemmen
- Sociale vaardigheden

Vanuit de raad wordt hierbij opgemerkt dat geprioriteerd moet worden op basis van inzicht in de kosten.

Naschrift

In dit naschrift is een nadere toelichting opgenomen op de antwoorden die tijdens de bijeenkomst al kort zijn gegeven op de volgende vragen/opmerkingen van raadsleden.

- Voor-/nadelen van de verschillende vormen
- Context van de negen vermeende uitgangspunten
- Meer aandacht voor KPI-en, resultaatverplichting en governance
- Is het Sportbedrijf de aangewezen organisatie om verbrede maatschappelijke doelen te behalen

Alternatieve organisatievormen voor de uitvoering van lokaal sportbeleid zijn in de bijeenkomst gepresenteerd in dia 12.

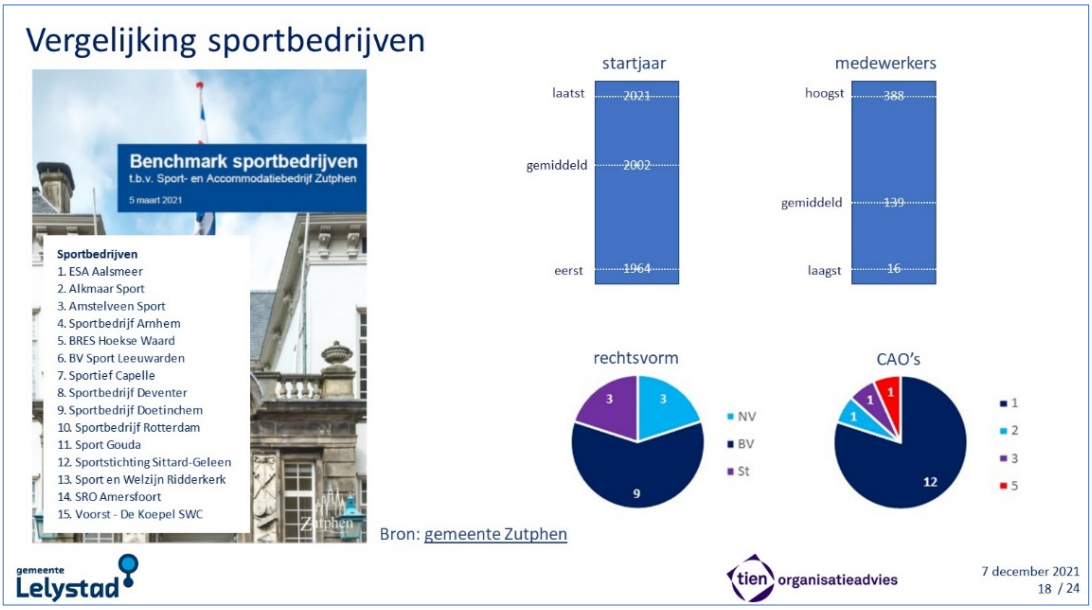


Sportbedrijf Lelystad geldt hierin als een extern verzelfstandigd sportbedrijf (C) dat, gezien het aandeelhouderschap, voor 100% een verbonden partij van de gemeente is. Het verstrekken van opdrachten door de gemeente aan het sportbedrijf wordt beschouwd als quasi-inbesteden. Dergelijke opdrachten mogen zonder aanbestedingsprocedure worden gegund mits:

- de gemeente toezicht uitoefent als ware het een eigen onderdeel, en
- het sportbedrijf het merendeel van de werkzaamheden voor de gemeente verricht.

Omdat sprake is van opdrachtgever-/opdrachtnemerschap en aandeelhouderschap is geen sprake van een subsidierelatie. Voor de stichting is dit uiteraard anders; hierop wordt later ingegaan. Dat de gemeente bijdraagt in de exploitatiekosten van het sportbedrijf volgt uit de opdracht aan en statuten van het sportbedrijf waarin vastligt dat doelstellingen van algemeen belang worden nagestreefd. Eventuele exploitatietekorten die daarna resteren zullen vervolgens door de gemeente worden aangezuiverd, hetgeen volgt uit haar rol als aandeelhouder.

Wijzigingen die sinds de oprichting van het sportbedrijf in de organisatiestructuur zijn doorgevoerd, betreft vooral de oprichting van een stichting en de fusie tussen de NV en BV. Kennelijk waren er moverende redenen om enerzijds de eigendoms-, beheer- en exploitatiecomponent (het vastgoed en de activiteiten) in het sportbedrijf samen te voegen en anderzijds de fondsenwerving / derde geldstroom[1] daarvan af te zonderen. Ervan uitgaande dat deze wijzigingen tot stand gebracht zijn op basis van een adequaat onderzoeks-, advies- en besluitvormingstraject doen deze wijzigingen niet af aan het wezen van het zowel het sportbedrijf als de stichting als extern verzelfstandigde organisaties. Uiteraard dient de gemeente wel haar rol als aandeelhouder en opdrachtgever uit te breiden naar subsidiënt en deze laatste rol strikt van de andere gescheiden te houden. Dergelijke aanpassingen van de organisatiestructuur zijn niet uitzonderlijk evenmin als het bestaan van een stichting naast een NV/BV. Zoals in dia 18 van de presentatie is getoond, zijn er sportbedrijven waarbinnen meer dan één cao en daarmee doorgaans ook meer dan één rechtsvorm worden gehanteerd in zowel de BV-, NV- als stichtingsvorm.



[1] De stichting is slechts een orgaan dat zich bezig houd met fondswerving (derde geldstroom) om daarmee een bijdrage te geven aan de maatschappelijke doelstellingen van het Sportbedrijf. De uitvoering van het sportstimuleringsbeleid maakt deel uit van de opdracht die aan het Sportbedrijf is verstrekt en wordt betaald door de gemeente (tweede geldstroom). Zo voert het sportbedrijf onder andere de buurtsportcoachregeling uit en worden de buurtsportcoaches vanuit het management van het Sportbedrijf aangestuurd. De eigen bijdrage (meestal beperkt of niet van toepassing) die aan het Sportbedrijf wordt betaald door deelnemers aan de sportstimuleringsactiviteiten geldt als eerste geldstroom.

Wat Sportbedrijf Lelystad uniek maakt, is dat destijds zowel de eigendoms-, beheer- als exploitatiecomponent zijn verzelfstandigd in één en dezelfde organisatiestructuur: de holding. Voor verreweg de meeste sportbedrijven in Nederland geldt dat de gemeente eigenaar is van het vastgoed en jegens het sportbedrijf niet alleen de rol van aandeelhouder en opdrachtgever maar ook die van verhuurder draagt. Hierop zijn in de bijeenkomst twee uitzonderingen benoemd, namelijk bv SPORT en zwembad Dubbelslag. bv SPORT is het sportbedrijf van de gemeente Leeuwarden dat in 2019 zelf een nieuwe klimhal heeft gefinancierd en daarbij de aanpalende, reeds bestaande, sporthal in eigendom van de gemeente heeft overgenomen. De klimhal is bij bv SPORT alleen in eigendom en eigenaarsbeheer; de exploitatie en het gebruikersbeheer zijn uitbesteed aan een commerciële exploitant. Zwembad Dubbelslag is het gemeentelijk zwembad van de voormalige gemeenten Appingedam en Delfzijl, thans sinds 1 januari 2021 samengevoegd in de gemeente Eemsdelta. Bij de nieuwbouw in 2009 is door beide gemeenten een vastgoed-BV opgericht waarin de eigendom van het zwembad is ondergebracht. De exploitatie van het zwembad is uitbesteed aan een commerciële exploitant. Ook op andere plaatsen in Nederland komt het voor dat een afzonderlijk zwembad of sporthal eigendom is van een stichting of bv maar nergens op de grote schaal van Lelystad.

Hoewel de wijziging van de organisatiestructuur van Sportbedrijf Lelystad in 2021 zelf al een alternatieve organisatievorm heeft opgeleverd, kunnen nog andere alternatieven worden overwogen. Privatisering is daarbij op voorhand uit te sluiten omdat de gemeente met de accommodaties en activiteiten doelstellingen van algemeen belang nastreeft. Redelijkerwijs komen ook de gemeentelijke lijnorganisatie en/of interne verzelfstandiging niet in aanmerking omdat de gemeente vooral een regierol wil spelen en de uitvoering niet als kerntaak ziet. Zeker indien sprake is van een aanzienlijke schaalgrootte zoals in Lelystad komt het zelden voor dat een externe verzelfstandiging wordt teruggedraaid naar een interne verzelfstandiging of naar de lijnorganisatie. Tot de weinige voorbeelden behoren Leiden (ooit van intern verzelfstandigd terug in de lijnorganisatie gebracht) en in Alphen aan den Rijn (ooit van één extern verzelfstandigde sportstichting opgesplitst in een combinatie van een zwembad-BV, lijnorganisatie binnensport en verenigingsbeheer buitensport). In Alphen aan den Rijn is ten aanzien van de zwembaden feitelijk gekozen voor het inruilen van een exploitatiestichting voor een exploitatie-BV; beiden behoren tot de externe verzelfstandigingsvorm. De overdracht van buitensportbeheertaken naar de verenigingen is alleen mogelijk indien de verenigingen vitaal genoeg zijn om de bijbehorende verantwoordelijkheden en bevoegdheden langjarig te kunnen dragen en de gemeente hier voldoende op toeziet.

Redenen om alleen een zwembad- of sporthalexploitatie van een sportbedrijf af te zonderen, zijn genoemd in dia 16.



Van commercialiseren is in Nederland alleen sprake op accommodatieniveau. Zeker op de schaal van Lelystad komt het niet voor dat de exploitatieopdracht van alle sportaccommodaties wordt gecommercialiseerd. Op accommodatieniveau komt het zelden voor; als er al exploitatietaken van sportbedrijven worden afgezonderd dan is het sportbedrijf vaak zelf de initiator. Dit geldt bijvoorbeeld voor de fondsenwerving / derde geldstroom in Lelystad (afgezonderd in een stichting) maar dus ook de exploitatie van de klimhal in Leeuwarden (door het sportbedrijf zelf gecommercialiseerd). Ook in de buitensport komt dit voor indien verenigingen beheertaken en -budget van het sportbedrijf overgedragen krijgen. Belangrijke voorwaarden hierbij zijn dat de vereniging vitaal genoeg is, het sportbedrijf voldoende toezicht houdt en de schaalgroottevoordelen van het sportbedrijf behouden blijven. Het afstoten van buitensportbeheertaken van sportbedrijven aan verenigingen blijft daarom in de praktijk vaak beperkt tot enkele verenigingen en/of enkele taken en kunnen evenals als externe verzelfstandiging worden gekenmerkt maar dan gefragmenteerd per vereniging of samenwerkingsverband van verenigingen.

Nadelen van deze alternatieve exploitatie- en beheervormen zijn opgenomen in dia 15.



Redenen om exploitatietaken van Sportbedrijf Lelystad af te zonderen, zijn in het rekenkamerrapport niet genoemd. Wel is in het rapport de vraag opgeworpen in hoeverre de vermeende toenmalige uitgangspunten voor de op- en inrichting van het Sportbedrijf nu nog steeds van toepassing zijn.



Voor het uitgangspunt van fiscale (btw-)voordelen is dit in het rekenkamerrapport ontkend[2]. Met uitzondering van de scheiding tussen vermogensbeheer en exploitatie, zijn de overige uitgangspunten ook van toepassing op sportbedrijven die na Lelystad tot zeer recent zijn opgericht; zie de vijftien bechmarksportbedrijven in dia 18 (bron: gemeente Zutphen) en Sportbedrijf Rotterdam in dia 15 (bron: Sportknowhow.nl).



Ook is in het rekenkamerrapport genoemd dat de gemeenteraad onvoldoende zicht heeft op de prestaties van Sportbedrijf Lelystad en de effecten van het sportbeleid. Aanbevolen is daarom in dia 23 dat de raad kaders stelt voor de gewenste effecten van het sportbeleid en het college dit vertaalt naar de gewenste prestaties van het sportbedrijf.



[2] Het sportbesluit op grond waarvan destijds btw voordeel op de exploitatie van sportaccommodaties kon worden behaald, is in 2019 gewijzigd waardoor de meeste organisaties zijn vrijgesteld van btw. Voor sommige organisaties ontstond daardoor een btw nadeel dat gecompenseerd kan worden door een subsidie van de Rijksoverheid via de zogenaamde SPUK-regeling (voor gemeenten) en BOSA-regeling (voor amateursportorganisaties). Sportbedrijven kunnen al dan niet door tussenkomst van hun gemeente aanspraak maken op elk van beide regelingen maar niet op beide. Voor winstbeogende instellingen die van deze regelingen geen gebruik maken, bestaat ook nog de mogelijkheid om een btw-belaste exploitatie te voeren mits zij aan de juiste voorwaarden voldoen. Dit betekent dat met de exploitatie van sportaccommodaties sinds 2019 op drie manieren fiscaal voordeel kan worden behaald: SPUK, BOSA en btw-belast. De oprichting van een sportbedrijf is daarmee niet langer een voorwaarde om fiscaal (btw-) voordeel te behalen. De mate van fiscaal voordeel verschilt overigens wel enigszins tussen SPUK, BOSA en btw-belast.

Op basis hiervan kan de raad het college sturen op vooral A. middelen en D. effecten. Het college stuurt het sportbedrijf vooral op C. prestaties. Monitoring vindt plaats op basis van informatieoverdracht van het sportbedrijf aan het college en van het college aan de raad. Voorbeelden hiervan zijn opgenomen in dia 24.



Samenvatting

- Voor-/nadelen van de verschillende vormen

beheervorm	*nadelen*	*voordelen*
Lijnorganisatie gemeente Intern verzelfstandigen	- procedures, duur, inflexibel - gedwongen winkelnering - branchevreemde cao	+ korte lijnen tussen beleid en uitvoering
Extern verzelfstandigen sportbedrijf	- regievoering gemeente soms onvoldoende	+ verbonden partij + flexibel, vraaggericht + professioneel + verbindend
Extern verzelfstandigen verenigingen	- afhankelijk van vrijwilligers - talrijk en kwetsbaar	+ vrijwilligersinzet kan kosten besparen
Commercialiseren	- gericht op winst en contractonderhandeling - beperkt maatschappelijk betrokken	+ ondernemersprikkel van risicodragend exploiteren + kennis en ervaring moedermaatschappij
Privatiseren	- geen gemeentelijke invloed - beperkt of niet maatschappelijk betrokken	+ geen gemeentelijke kosten

- Context van de zeven vermeende uitgangspunten
Met uitzondering van de scheiding tussen vermogensbeheer en exploitatie, zijn de zeven vermeende toenmalige uitgangspunten ook van toepassing op sportbedrijven die na Lelystad tot zeer recent zijn opgericht. Uitgangspunten die hieraan toegevoegd kunnen worden zijn onder andere markt-/vraaggerichte dienstverlening en transparantie bedrijfsvoering.

- Meer aandacht voor KPI-en, resultaatverplichting en governance
  Informatie op basis waarvan (kritische) prestatie-indicatoren, resultaatverplichtingen en gewenste effecten kunnen worden gedefinieerd en gemonitord, betreft onder andere:
  A. Middelen
     - reguliere P&C cyclus gemeente
  B. Processen
     - keurmerken en certificaten
  C. Prestaties
     - Begroting, jaarrekening en managementrapportages sportbedrijf
        » bezoekaantallen en bezettingsgegevens
        » deelname en doorstroom
     - Klant- en medewerkerstevredenheid
     - Audits en benchmarks exploitatie
  D. Effecten
     - Rapportages GGD, stadspeiling
     - Sportnota

- Op grond van het toenemend aantal sportbedrijven in Nederland waarop dezelfde en nog meer vermeende uitgangspunten als in Lelystad van toepassing zijn, is het Sportbedrijf de aangewezen organisatie om met de inzet van gemeentelijke sportaccommodaties verbrede maatschappelijke doelen te behalen. Eenmaal opgericht worden sportbedrijven in Nederland maar zelden weer ontmanteld. Redenen om hiertoe over te gaan kunnen vooral gevonden worden in een slechte beoordeling van de geleverde prestaties en gesorteerde effecten. Om de prestaties en effecten te kunnen beoordelen, zullen deze SMART[3] geformuleerd en toetsbaar aan overeenkomstige gemeenten en/of sportbedrijven moeten zijn.

[3] SMART: specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden