

INFORMATIENOTA VOOR DE RAAD

Nummer: 255

Portefeuille: Wmo, duurzaamheid, sport en bewegen, vitaliteit en gezondheid, ruimtelijk stedelijke ontwikkeling en omgevingswet en p&o
Programma: 5 Sport, cultuur en recreatie
Taakveld: 5.1 Sportbeleid en activering
5.2 Sportaccommodaties

Datum: 24 augustus 2021

Reactie op rapport 'Sturen op een sterk Sportbedrijf' van de rekenkamer.

DE RAAD NEEMT KENNIS VAN:

De reactie van het college op het rapport 'Sturen op een sterk sportbedrijf'.

Inleiding

De gemeente Lelystad wil bevorderen dat haar burgers meer sporten en bewegen. Het in stand houden van een goed niveau van sportvoorzieningen en activiteiten op het gebied van sportstimulering draagt daar aan bij. De gemeente Lelystad heeft een groot deel van de uitvoerende taken van het gemeentelijk sport- en beweegbeleid ondergebracht bij het Sportbedrijf Lelystad. Voor de rekenkamer van de gemeente Lelystad reden om de vragen te stellen of het nastreven van de gewenste maatschappelijke doelen en effecten van beleid met deze manier van organiseren het meest doeltreffend en doelmatig is en welke mogelijkheden het gemeentebestuur nog heeft om te sturen op de gewenste maatschappelijke doelen en effecten.

Het rapport 'Sturen op een sterk Sportbedrijf' beschrijft de manier waarop de gemeente Lelystad het aanbod van sportvoorzieningen sinds 1998 heeft georganiseerd. In dat jaar is door de gemeenteraad besloten om het beheer en onderhoud van sportaccommodaties onder te brengen bij de NV Sportbedrijf Lelystad. Dit bedrijf, waarvan de gemeente enig aandeelhouder is, beheert en exploiteert sindsdien de maatschappelijke sportaccommodaties. Aanvullend voert het vanaf 2012 taken uit op het gebied van sportstimulering in het kader van de landelijke brede regeling combinatiefuncties. De rekenkamer Lelystad wil de gemeenteraad met dit rapport inzicht bieden in de achtergronden van de keuze die eind jaren negentig is gemaakt voor het op afstand plaatsen van het sportaccommodatiebeheer en onderhoud daarvan.

Graag willen wij de rekenkamer danken voor de uitgebreide analyse en de rapportage naar de wijze waarop de organisatievorm van het Sportbedrijf Lelystad vorm en inhoud geeft aan de uitvoering van het gemeentelijk sport- en beweegbeleid. Wij zijn er van overtuigd dat het rapport daarmee bijdraagt aan de versterking van het sport- en beweegklimaat van de stad.

Met deze Informatienota geven wij een reactie op enkele conclusies die in de aanbiedingsbrief van het rapport door de rekenkamer worden getrokken. Dit achten wij noodzakelijk omdat in de aanbiedingsbrief in onze visie een aantal aspecten onderbelicht blijft of omdat wij op grond van de analyse op onderdelen tot een andere interpretatie komen. Tevens wordt in deze Informatienota aangegeven welke acties op grond van de conclusies van de rekenkamer zijn genomen. Deze reactie is aanvullend op onze eerdere reactie op het conceptrapport. Deze reactie is in de bijlage van het definitieve rapport opgenomen.

Kernboodschap

Het college kan zich op onderdelen vinden in de bevindingen van de rekenkamer, maar plaats ook kanttekeningen bij enkele conclusies die de rekenkamer op basis van het onderzoek in haar aanbiedingsbrief trekt. Hieronder wordt aangegeven bij welke conclusies het college tot een andere interpretatie komt.

❖ Nog maar een één oorspronkelijk uitgangspunt voor verzelfstandiging geldig

‘De gemeente heeft in 1998 formeel vijf uitgangspunten vastgelegd voor de verzelfstandiging van het Sportbedrijf in een NV/BV1. De rekenkamer komt tot de conclusie dat op dit moment wordt alleen nog voldaan aan het uitgangspunt van het ‘tegengaan van versnippering in de uitvoering van het sportbeleid’. Een impliciete maar belangrijke motivatie voor de verzelfstandiging was indertijd, dat er btw-voordelen zouden kunnen worden behaald door het optuigen van een NV/BV-constructie voor Sportbedrijf. Alleen: de fiscale regels zijn inmiddels veranderd waardoor het btw-voordeel is weggefallen. Het is belangrijk voor de legitimiteit van de organisatievorm van Sportbedrijf, dat de gemeente periodiek nagaat in hoeverre de oorspronkelijke uitgangspunten voor verzelfstandiging nog gelden.

Reactie:

Bij de inrichting van het Sportbedrijf Lelystad in 1998 zijn de volgende vijf uitgangspunten gehanteerd.

- Tegengaan versnippering in uitvoering;
- Kostenbeheersing;
- Behoud gemeentelijke verantwoordelijkheid voor het sportbeleid;
- Effectieve besturing van werkzaamheden via (extra) bv's;
- Scheiding vermogensbeheer en exploitatie accommodaties.

In onze visie zijn de eerste drie uitgangspunten nog steeds van toepassing met betrekking tot het op afstand plaatsen van de uitvoering van het sport- en beweegbeleid.

Tegengaan versnippering in uitvoering: het beheer, onderhoud en verhuur van de sportvelden en de sportaccommodaties is nu ondergebracht binnen 1 uitvoeringsorganisatie in plaats van diverse afdelingen in de gemeentelijke organisatie. Dit versterkt de effectiviteit en de efficiency. Omdat het Sportbedrijf ook taken uitvoert op het gebied van sportstimulering, is het relatief eenvoudig om binnen de organisatie tot afstemming te komen voor het gebruik van de sportvoorzieningen voor deze activiteiten.

Kostenbeheersing: het op afstand plaatsen van de uitvoering van het beleid leidt niet alleen tot lagere personeelskosten (er is een andere cao van toepassing dan voor gemeenteambtenaren). Het beheer is in 1 organisatie ondergebracht, daardoor kan de uitvoering efficiënter worden georganiseerd. Het op afstand plaatsen maakt het ook eenvoudiger om meer eigen inkomsten te generen. De subsidiedekkingspercentage van het sportbedrijf ligt momenteel nabij de 50%.

Behoud gemeentelijke verantwoordelijkheid voor het sportbeleid. Met het vaststellen van de beleidsnota's sport- en bewegen door de gemeenteraad vindt nog steeds politieke besluitvorming plaats over de 'waarom' en 'wat' vragen met betrekking tot de uitgangspunten en doelstellingen van de overheidsinspanningen op het gebied van sport en bewegen. Alleen de 'hoe' vraag over de technische uitvoering van het beheer van de sportvoorzieningen en de sport- en beweegstimulering is binnen door de gemeente vastgestelde beleidskaders ondergebracht bij het sportbedrijf.

Daarmee vormen deze uitgangspunten voor het op afstand plaatsen van de uitvoering van het sport- en beweegbeleid steeds een relevant kader voor de organisatievorm van de uitvoering van het beleid.

De Rekenkamer Lelystad komt tot de conclusie dat met de organisatievorm van een NV(/BV)-constructie uitvoering *kan* worden gegeven aan het sportbeleid van de gemeente Lelystad. Maar het is volgens de rekenkamer geenszins zeker of deze organisatievorm *het meest geschikt* is om uitvoering te geven aan het sportbeleid. De rekenkamer komt echter niet tot een aanbeveling welke organisatievorm binnen de huidige context passend zou zijn.

Het valt het college op dat in het onderzoek niet naar alternatieve organisatievormen is gekeken waarmee uitvoering kan worden gegeven aan het gemeentelijk sportbeleid. In het onderzoek wordt geen vergelijking gemaakt met de organisatievormen van de uitvoering van het sportbeleid in andere gemeenten en bij andere (non)profit sportbedrijven in Nederland. Daarmee ontbreekt een afweging tussen alternatieve organisatievormen waarmee uitvoering gegeven kan aan het gemeentelijk sportbeleid. In haar reactie geeft de rekenkamer aan dat een analyse van alternatieve organisatievormen niet goed mogelijk was, omdat niet helemaal duidelijk is welke uitgangspunten van doorslaggevende betekenis zijn geweest voor de keuze voor een organisatievorm. Zonder deze uitgangspunten zou elke organisatievorm geschikt zijn. Ook wijst de rekenkamer op de unieke positie van het Sportbedrijf Lelystad als eigenaar van de gronden en gebouwen, waardoor een vergelijking met andere (gemeentelijke) sportbedrijven niet mogelijk zou zijn.

Wij blijven echter van opvatting dat op grond van de drie uitgangspunten die nog steeds van toepassing zijn voor het op afstand plaatsen van de uitvoering van het gemeentelijk sport en beweegbeleid, en met in achtneming van de actuele fiscale ontwikkelingen, een vergelijkend overzicht van mogelijke organisatievormen voor de uitvoering. Dit zou een toegevoegde waarde zou hebben gegeven aan het onderzoek. Nu dit ontbreekt, is alsnog nader onderzoek naar een mogelijk meer geschikte organisatievorm nodig.

❖ College voert rol van eigenaar in de praktijk nogal beperkt uit

'Het college vervult in grote lijnen twee rollen ten opzichte van het Sportbedrijf: die van eigenaar/aandeelhouder en die van opdrachtgever. De rol van eigenaar vult het college formeel in door deel te nemen aan de algemene aandeelhoudersvergaderingen. Maar dit heeft in de praktijk weinig om het lijf. Er worden in de aandeelhoudersvergaderingen geen discussies gevoerd over de taakuitvoering door en de doelrealisatie van het Sportbedrijf. Er wordt ook nauwelijks verantwoording gevraagd van het Sportbedrijf.

Reactie:

Het beeld dat de gemeente de rol als aandeelhouder losjes invult en nauwelijks verantwoording vraagt wordt door ons niet gedeeld. De aandeelhouder neemt met betrekking tot het toezicht en besluitvorming zijn verantwoordelijkheid bij de formele vaststelling van de begroting, jaarplan en de jaarrekening van de N.V. in de ALV. De besluiten van de ALV - die conform de statuten tweemaal per jaar plaats vindt - worden vooraf op basis van onderliggende documenten middels collegebesluiten vastgesteld en zijn daarmee democratisch controleerbaar. In onze reactie op het rapport hebben wij reeds gewezen op de beperkte mate van bevoegdheden die een aandeelhouder heeft op de taakuitvoering. De rekenkamer geeft in haar reactie aan dat de aandeelhouder de bevoegdheid heeft om de directie te benoemen of te ontslaan. Dit is in onze visie echter een bevoegdheid die in ultimo kan worden toegepast bij gebleken ongeschiktheid, maar daarmee nog geen voldoende legitimiteit vormt voor instructies op de taakuitvoering vanuit de aandeelhouder.

❖ College vult opdrachtgeversrol ook 'losjes' in

'De opdrachtgeversrol vult het college eveneens 'losjes' in. In de praktijk is het niet het college, maar de directeur van het Sportbedrijf die in grote lijnen de opdracht voor het Sportbedrijf formuleert en bepaalt hoe de verantwoording over de subsidies eruit ziet. Het college toetst niet of de subsidies doeltreffend en doelmatig zijn besteed. Goed opdrachtgeverschap is van groot belang om te kunnen sturen op de samenwerking met de opdrachtnemer. Een voorwaarde voor goed opdrachtgeverschap is duidelijkheid over wat de opdracht precies inhoudt en wat daarbuiten valt, waarop de gemeente stuurt en waarover Sportbedrijf verantwoording moet afleggen. Doordat er over deze punten nauwelijks inhoudelijk met het Sportbedrijf wordt gesproken, komt het opdrachtgeverschap van het college niet voldoende uit de verf. Daarmee wordt het Sportbedrijf in zijn rol van opdrachtnemer eigenlijk tekortgedaan.'

Reactie:

Het college herkent zich niet in de kwalificatie van de rekenkamer dat zij de opdrachtgeversrol 'losjes' invult. Allereerst is het formeel gezien niet correct dat het college de rol van opdrachtgever vervult. De gemeente vervult de rol van subsidiënt. Er wordt immers geen opdracht aan het sportbedrijf verleend, maar er wordt een subsidie verstrekt. Dit is juridisch gezien een andere positie, die ook van invloed is op de 'afdwingbaarheid' van de te leveren prestaties. De subsidiëring

wordt uitgevoerd conform de voorwaarden van de Algemene subsidieverordening Lelystad (ASVL), waarbij de verstrekte subsidie conform de ASVL moet worden verantwoord.

De afspraken over de aan de subsidie verbonden verplichtingen zijn opgenomen in de Ondersteuningsovereenkomst die onderdeel vormt van de subsidiebeschikking. Hierbij moet ook rekening worden gehouden met hetgeen in bijlage 4 van het rapport is weergegeven, waarbij het risico wordt aangegeven dat een te sterke sturing ertoe kan leiden dat sprake is van het verstrekken van opdrachtverlening. Die dan vervolgens ook Europees moet worden aanbesteed.

Een goede toets voor de doelmatigheid van de uitvoering van het beleid is dat de sportvelden en sportaccommodaties die het sportbedrijf worden beheerd voldoen aan de technische eisen die de landelijke sportbonden aan de sportvoorzieningen stellen. Tevens moeten de accommodaties en velden voldoen aan de wettelijke eisen die de overheid aan sport-, beweeg- en zwemvoorzieningen stelt. De accommodaties en sportvelden van het sportbedrijf voldoen aan deze voorwaarden en zijn tevens ISO-gecertificeerd. Ten slotte vindt in het subsidiejaar periodiek overleg plaats tussen de directie van het sportbedrijf en de portefeuillehouder sport en bewegen. Tijdens dit overleg wordt door de directie van het sportbedrijf informatie verstrekt over de operationele kanten van de uitvoering van de gesubsidieerde activiteiten.

Met de rekenkamer constateren wij dat de monitoring en de verslaglegging over de uitvoering van het beleid op onderdelen nader kan worden aangescherpt. Hiermee worden de resultaten van het beleid zichtbaarder en controleerbaarder voor de raad. De beleidssturing op de uitvoering van het beleid door het Sportbedrijf Lelystad kan daarmee structureler worden vormgegeven.

Vervolg

De aanbevelingen in het rapport zijn voor ons aanleiding om de relatie met het sportbedrijf en de wijze waarop het beleid wordt gemonitord tegen het licht te houden. We verwijzen hierbij ook naar de Informatienota 'Uitwerking motie governance verbonden instellingen' van 21 mei 2021.

Als eerste concrete maatregel levert - conform art. 20 lid 2 a en b van de ALVL - het Sportbedrijf bij de jaarlijkse verantwoordingsdocumenten voor de subsidie een inhoudelijk verslag aan met de resultaten van de beleidsuitvoering (output).

Aanvullend wordt in afstemming met het Sportbedrijf Lelystad nader onderzocht op welke wijze de maatschappelijke effecten van de beleidsinspanningen (outcome) vollediger gemonitord kunnen worden.

Er zijn gesprekken tussen de gemeente en het Sportbedrijf Lelystad gaande om de organisatievorm van het Sportbedrijf nader te onderzoeken.

Tot slot kan worden gemeld dat de voorbereidingen zijn aangevangen voor het opstellen van een meerjaren-visie op het gemeentelijk sport- en beweegbeleid. Dit betreft een visie op sport en bewegen, waarbij Lelystad - vanuit het perspectief van een stad met 100.000 inwoners - door kan groeien naar een beweegvriendelijke, veerkrachtige en gezonde stad. De Startnota zal op korte termijn aan uw raad wordt aangeboden.