



rekenkamercommissie

MEER WERK MAKEN VAN SPORTSTAD?

***EEN VERKENNING NAAR STURING EN BEHEERSING VAN DOELEN EN
RISICO'S VANUIT HET GEMEENTEBESTUUR IN RELATIE TOT SPORTSTAD
HEERENVEEN***

September 2016

Inhoudsopgave

Colofon Rekenkamercommissie Heerenveen	pagina 3
Voorwoord	pagina 4
1. Inleiding	pagina 5
1.1. Context: Het ontstaan van Sportstad	pagina 5
1.2. Doelstelling, aanpak van het onderzoek	pagina 5
2. Centrale vraag	pagina 7
2.1. Beleidsdoelen	pagina 7
2.2. Structuur van de samenwerking	pagina 8
2.3. Sturen op doelen en risico's	pagina 12
2.4. Toezicht door de raad	pagina 13
2.5. De rol van de raad in de praktijk	pagina 14
3. Samenvatten van vragen en antwoorden	pagina 15
4. Slotwoord	pagina 16
5. Reacties respondenten	pagina 17

Colofon Rekenkamercommissie Heerenveen

De rekenkamercommissie wil met haar werkzaamheden bijdragen aan de kwaliteit van het lokale bestuur in de gemeente Heerenveen, aan de transparantie van het gemeentelijke handelen en aan de versterking van de publieke verantwoording van dit handelen. De commissie ondersteunt de gemeenteraad in zijn kaderstellende en controlerende taken door de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de rechtmatigheid van het gevoerde beleid en bestuur te onderzoeken. De rekenkamercommissie heeft een onafhankelijke positie binnen de gemeente. De rekenkamercommissie bestaat uit onafhankelijke leden, die geen binding hebben met het gemeentelijke apparaat. Zij worden ondersteund door een ambtelijk secretaris.

Samenstelling

J.P. Jorritsma, voorzitter

F. Galesloot, lid

E. Lukovac, lid

M.A.J. Yska, ambtelijk secretaris

Het onderzoek Sportstad Heerenveen is uitgevoerd door de leden F. Galesloot en E. Lukovac.

Voorwoord

Dit rapport 'Meer werk maken van Sportstad?' is een weergave van het eerste onderzoek van de rekenkamercommissie Heerenveen na haar start op 5 oktober 2015. Het rapport bevat een beknopte beschrijving van de samenwerking met andere partijen in Sportstad Heerenveen, met voor Heerenveen belangrijke en beeldbepalende functies. De gemeente bestuurt Sportstad Heerenveen in samenwerking met maatschappelijke organisaties. Complexe maatschappelijke vraagstukken nopen overheden, maatschappelijke organisaties en marktpartijen steeds vaker tot samenwerking. Samenwerking betekent dat de partners iets van hun vrijheid loslaten om een goed samenwerkingsresultaat te kunnen bereiken. Dat loslaten vereist vertrouwen. Sturen of besturen van die samenwerking is daarom vaak lastig en de democratische legitimatie ingewikkeld. De Raad voor het Openbaar Bestuur kwalificeert samenwerking wel als 'de kunst van het haalbare: samenwerking gaat goed als het draait om het realiseren van iets positiefs'¹. De gemeenteraad stelt bij de start van een samenwerkingsverband en bij tussentijdse koerswijzigingen gemeentelijke kaders. De gemeenteraad houdt vanuit zijn controlerende functie toezicht op een samenwerkingsverband en kan het college van burgemeester en wethouders daarop aanspreken. Dit rapport beoogt bij te dragen aan het vertrouwen in de samenwerking en de toezichthoudende rol van de gemeenteraad door inzicht te verschaffen in de sturing van de samenwerking.

Jan P. Jorritsma, voorzitter rekenkamercommissie

¹ Raad voor het openbaar Bestuur (2015), *Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden*. Den Haag.

1. Inleiding

1.1. Context: Het ontstaan van Sportstad

Sportstad is een publiek-private constructie waarin de gemeente Heerenveen in de rol van aandeelhouder samenwerkt met SC Heerenveen en zorgverzekeraar De Friesland. Het project is begonnen in 1997 en werd geboren uit de noodzaak om een aantal noodzakelijke initiatieven te bundelen. Voor de gemeente waren gebiedsontwikkeling, behoud en verbetering van normale sportvoorzieningen en het op de kaart zetten van Heerenveen als “Stad van Sport” beslissend. Het project kon niet gerealiseerd worden zonder de rol van subsidiënten en de bankensector. Uiteindelijk kwamen alle belangen tezamen en begon de ontwikkeling en sloten ook andere participanten zoals het Friesland College zich aan. Sportstad Heerenveen heeft een multifunctioneel sportcentrum opgeleverd met faciliteiten voor amateurs en topsporters. Er zijn niet alleen voorzieningen voor sport maar ook op het gebied van zorg en onderwijs gevestigd.

De gemeente Heerenveen heeft Sportstad, samen met maatschappelijke partners ontwikkeld in een relatief korte periode. Definitieve besluitvorming over Sportstad vond plaats in 2002. De toentertijd gekozen rechtsvorm, het aandeelhouderschap, exploitatiemodel en financieringsopzet bepalen ook tegenwoordig nog het profiel van Sportstad BV als samenwerkingsverband.

Sportstad bestaat als strategisch concept en verbonden partij² inmiddels dus bijna vijftien jaar.³ Er kan dan ook niet meer van een ontwikkelproject worden gesproken.

Aanleiding onderzoek:

Bij diverse raadsleden leven vragen over de wijze van samenwerking tussen de gemeente en de partners binnen het concept Sportstad. Deze vragen gaan over het bereiken van doelstellingen, over de actuele ontwikkelingen, de kansen en de bedreigingen en de omgang met risico's. De raadsleden die sinds het voorjaar 2014 in de raad zitten hebben van het college geen informatie gekregen over de verschillende rollen die het college vervult ten aanzien van Sportstad. Sportstad heeft na een omvangrijke sanering van de bedrijfsvoering, waarbij verliezen zijn genomen en herstructurering van de leningen is doorgevoerd, vanaf 2013 steeds positieve jaarcijfers getoond. In het geheugen van velen is echter opgeslagen dat de exploitatie een aantal jaren moeizaam was. Men vraagt zich daarom af welke zorgen er nog zijn te verwachten. Men mist hierop het totaalbeeld.

1.2. Doelstelling, aanpak van het onderzoek

De doelstelling van het onderzoek is om raad inzicht geven in de wijze waarop het college sturing geeft aan het beleid om de doelstellingen van Sportstad te bereiken. Daarbij wordt ook in ogenschouw genomen welke voorkomende risico's het college probeert te beheersen, alsmede onder welke voorwaarden de raad toezicht kan houden op het college.

² Een verbonden partij is een rechtspersoon waarin de gemeente zowel bestuurlijk als financieel deelneemt; een vennootschap als Sportstad BV is een verbonden partij omdat de gemeente als aandeelhouder deel neemt en stemrecht heeft in de vergadering van aandeelhouders.

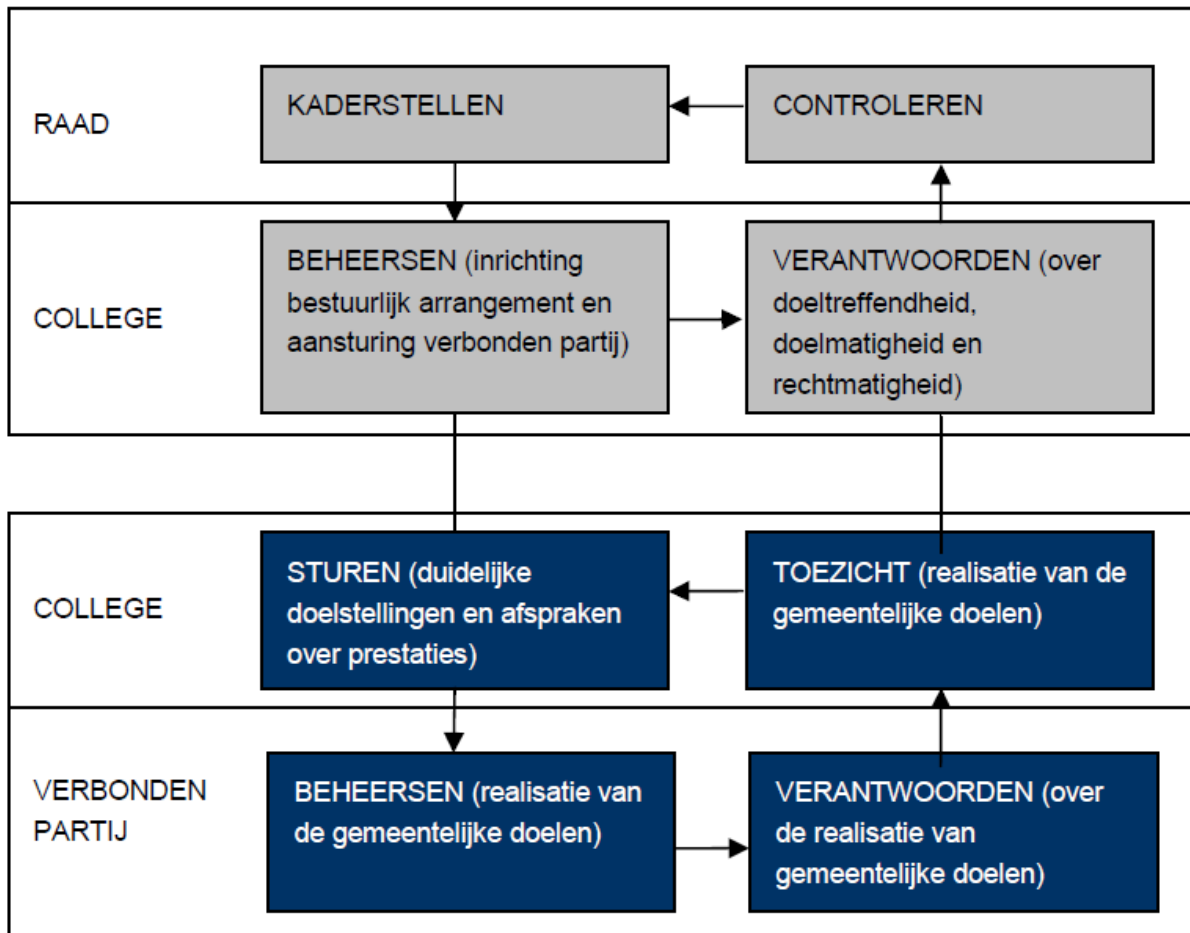
³ Het multifunctionele complex zelf is opgeleverd in 2006.

De achterliggende theorie bij deze opzet is dat de directie van Sportstad de verbonden partij bestuurt, de RVC houdt hier toezicht op en het college houdt vanuit zijn rol als aandeelhouder oog op:

- Strategisch sturen op relevante doelen d.m.v. kaderstelling en controle
- Tactisch sturen op optimalisering van de samenwerkingsconstructie en risico's
- Operationeel sturen op beheer van de samenwerking

De raad houdt toezicht op de wijze waarop het college deze punten uitvoert.

Het volgende schema maakt de rolverdelingen duidelijk:



2. Centrale vraag

Zijn de voor de gemeente Heerenveen relevante beleidsdoelen van Sportstad dusdanig toetsbaar geformuleerd en uitgewerkt dat het college in staat is sturing te geven aan de verwezenlijking van die doelen en de raad hierop toezicht kan houden?

Deelvragen

1. Welke beleidsdoelen zijn voor Sportstad geformuleerd en door wie?
2. Hoe ziet de structuur van de samenwerking van participanten bij Sportstad eruit?
3. Hoe stuurt het college op het bereiken van de beleidsdoelen en het beheersen van voorkomende risico's?
4. Hoe en met behulp van welke instrumenten kan de raad toezicht houden op realisering van beleidsdoelen en het beheersen van voorkomende risico's?
5. Hoe voert de raad dit toezicht in de praktijk uit?

2.1. Beleidsdoelen

In het Masterplan Sportstad 2002 heeft de gemeenteraad de volgende doelstellingen van het project Sportstad geformuleerd:

- Versterking middelbaar beroepsonderwijs en voorgezet onderwijs
- Realisatie van een hoogwaardig sportcentrum/stadion
- Hoogwaardige stedenbouwkundige invulling stadiongebied
- Versterking sportmedische en arbeidsintegratie-voorzieningen
- Versterking imago van Heerenveen t.a.v. sport en bedrijvigheid
- Spin-off effecten t.a.v. ouderenhuisvesting, werkgelegenheid, bezoekersstromen, versterking regionale positie, onderwijsinfrastructuur en overige sportvoorzieningen van de gemeente.

Sportstad is in de programmabegroting (nu themabegroting) opgenomen onder het programma Heerenveen Ontwikkelt. In de programmabegrotingen staat de laatste jaren als doelstelling kernachtig vermeld: "versterken en uitbouwen Sportstad als structuurversterkend en imagobepalend project met bovenregionale uitstraling".

In de themabegroting 2016 wordt het accent gelegd op de doorontwikkeling van het programma van Stad van Sport. Concrete doelen binnen het thema zijn: behoud en versterking van Thialf en de realisatie van Sportstad Buiten, als extra voorziening buiten het oorspronkelijke complex. In de paragraaf verbonden partijen wordt als doel genoemd: het realiseren, beheren en besturen van een multifunctioneel centrum voor sport, gezondheid, zorg, onderwijs en vrije tijd, met als publiek belang: bevorderen van de economische ontwikkeling en werkgelegenheid & actieve sportdeelname.

In het Masterplan 2002 zijn geen doelstellingen geformuleerd met betrekking tot de breedtesport of het accommodatiebeleid. De kern ligt op stadsmarketing en economische structuurversterking. Eén van de beoogde doelen is wel het bewerkstelligen van spin-off-effecten voor de overige sportvoorzieningen van de gemeente Heerenveen. Een duidelijk en ook tastbaar resultaat bij de opening van het Sportstadcomplex was het realiseren van een zwembad en twee sporthallen in plaats van dergelijke voorzieningen elders die de gemeente niet meer in stand wenste te houden. Dit zijn de belangrijkste publieke voorzieningen van Sportstad.

De doelstellingen van het project Sportstad als overkoepelend concept zijn na 2002 niet meer aangepast en er zijn ook geen aanvullende doelen voor na de ontwikkel- en

realisatiefase gesteld. Wel is de structuur van de samenwerking verder ontwikkeld, waarover in de volgende alinea meer.

2.2. Structuur van de samenwerking

De structuur van de samenwerking wordt gedomineerd door de aandeelhoudersstructuur. De juridische structuur van Sportstad bestaat uit een door aandeelhouders opgerichte BV (Sportstad) die werkt met onderliggende werkmaatschappijen, die ook allemaal BV's zijn. De gemeente heeft gekozen voor 50% aandeelhouderschap in de BV Sportstad. Zodoende is geen sprake van een door de overheid gedomineerde rechtspersoon en kan er toch in de besluitvorming zonder medewerking van overige aandeelhouders (SC Heerenveen 39,5% en zorgverzekeraar De Friesland 10,5%) een veto worden uitgesproken. Een schema hiervan:

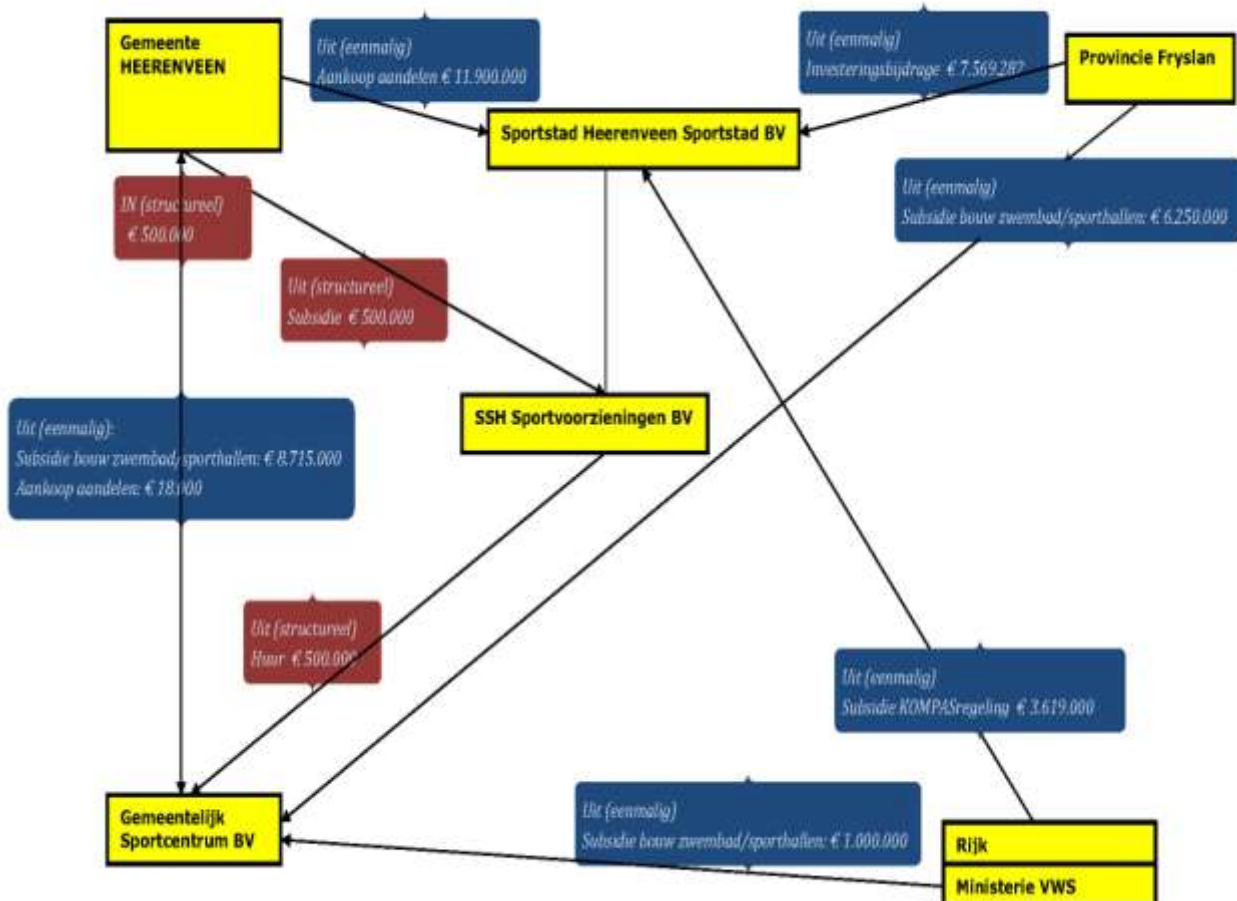


Binnen de vaste structuur van de genoemde BV's zijn er ook vaste financiële stromen. De gemeente verstrekt jaarlijks aan Sportvoorzieningen BV, een volledige deelneming van Sportstad BV, een bijdrage van € 500.000. Die gebruikt Sportvoorzieningen BV om de volle gemeentelijke deelneming Sportcentrum BV € 500.000 aan huur te vergoeden. Deze bijdrage is bedoeld voor het algemeen toegankelijk deel van de sportvoorzieningen, meer specifiek om te zorgen voor acceptabele tarieven voor burgers, verenigingen en bijzondere doelgroepen. De gemeente heeft hier indertijd een aparte BV voor deze taak ingericht.

Sportcentrum BV is een administratieve BV die deze verkregen huur ad € 500.000 weer uitkeert als dividend aan de gemeente. De gemeente heeft een programmabegroting en de doelen, te bereiken effecten en middelen t.b.v. sportvoorzieningen staan apart vermeld. Het is bijzonder dat in deze (sport)begroting de lasten van Sportstad wel zijn opgenomen maar de baten (dividend) niet. Op deze wijze ontstaat het beeld dat vanuit het programma waarin

sport is opgenomen wordt bijgedragen aan de algemene middelen. Dit zogenaamde “kasrondje” is in gang gezet bij de realisatie van Sportstad om te voldoen aan subsidieverplichtingen. Subsidie voor de nodige publieke voorzieningen kon alleen worden verstrekt aan een rechtspersoon waarvan de gemeente 100% eigenaar was en dat is zij van Sportcentrum BV.

Het volgende schema maakt de financiële stromen inzichtelijk⁴:



De rekenkamercommissie constateert dat weinig geïnterviewden de financiële systematiek voorzien en dat het beeld bestaat dat vanuit de sportbegrotingsmiddelen niet structureel wordt bijgedragen aan Sportstad. De begroting laat zien dat deze bijdrage € 1,5 miljoen is.⁵

De exploitatie van het stadion, de gezondheidsboulevard en de onderwijsruimten vindt plaats in de holding-BV met als belangrijkste huurders SC Heerenveen (huur € 3,3 miljoen per jaar) en het Friesland College (huur € 1,4 miljoen per jaar) kent. Sportstad Heerenveen Sportvoorzieningen BV is exploitatieverantwoordelijk voor alle sportruimten.

⁴ kanttekening: alleen de structurele geldstromen bestaan nog.

⁵ Aan de publieksvoorzieningen specifiek en aan Sportstad in zijn geheel draagt de gemeente via de sportbegroting structureel bij. De eenmalige bedragen voor deelname in het aandelenkapitaal (€ 9,4 mio) en de afkoopsom voor de jaarlijkse bijdrage aan De Telle (€ 9,2 mio) zijn begrotingstechnisch verwerkt als kapitaallasten en leggen het volgende beslag op de sportbegroting (functie 530):

Kapitaallasten rente participatie Sportstad	€ 560.000
Kapitaallasten annuïteit Sportcentrum BV	€ 469.000
Bijdrage Sportvoorzieningen BV	€ 500.000

Sportvoorzieningen BV is een verlieslijdend onderdeel; de bedrijfsvoering van deze BV is al sinds de opening een zorgenkindje. Sportvoorzieningen BV heeft regelmatig gezocht naar extra activiteiten met als doel het resultaat te verbeteren. Er zijn verliezen genomen op een extern verworven fitnesscentrum en op een luchthal voor een indoor-skeelerhal. Een duurzame energie-BV wil men juist weer afstoten omdat het een bedrijfsvreemde activiteit is.

Bij de aanvang van Sportstad liep er ook een grondexploitatie waarin de Bank Nederlandse Gemeenten participeerde. Deze grondexploitatie is in een fase van afwikkeling. De deelneming SSH GREX BV/CV is inmiddels opgeheven en uitgeschreven bij de KvK. In dit verkennend onderzoek is deze exploitatie buiten beschouwing gebleven.

In 2022 lopen de externe financiering en het belangrijkste huurcontract met SC Heerenveen af. Het contract met het Friesland College loopt nog door tot 2026. De organisatie en de aandeelhouders bereiden zich momenteel voor op het jaar 2022 omdat in dit peiljaar een aantal belangrijke veranderingen aan de orde zijn.

De gemeente als aandeelhouder:

De gemeente is in de samenwerking voornamelijk actief vanuit de aandeelhoudersrol in de BV Sportstad. Op de bedrijfsvoering van de BV en de onderliggende BV's wordt niet actief gestuurd; er is immers een raad van commissarissen die toezicht op de directie houdt. De holding-BV treedt op als concern en is aansprakelijk voor schulden van de onderliggende BV's. Volgens de statuten en de aandeelhoudersovereenkomst hebben de aandeelhouders de volgende rechten:

- Voordragen leden van de Raad van Commissarissen
- Vaststellen van de jaarstukken
- Instemmingsrecht fusie of overnames
- Aangaan van aansprakelijkheden
- Instemmingsrecht financieringsconstructies

Naast het behartigen van het aandeelhoudersbelang heeft de gemeente beleidswensen vanuit sport evenals belangen bij gebiedsontwikkeling. Vanuit die invalshoek voert ze het overleg. Spraakmakend, aldus de geïnterviewden, zijn samenwerkingsprojecten ter stimulering van de breedtesport met inzet van CIOS-studenten. Voorbeeld van dat laatste is het beugelproject.⁶ In het kader van de optimalisering van kansen voor Stad van Sport en optimalisering van de bedrijfsvoering lopen er gesprekken met verschillende belanghebbenden om de samenwerking met Thialf te intensiveren. Vanzelfsprekend zullen er ook andere informele overlegmomenten zijn, maar binnen het bestek van deze verkenning is daar geen onderzoek naar gedaan.

De aandeelhoudersrol is echter wel de dominante positie, wat op zichzelf verklaarbaar is omdat er geen inhoudelijk uitgewerkte subsidierelatie bestaat. Er is alleen sprake van de al vermelde jaarlijkse bijdrage van € 500.000 voor instandhouding van de publieke voorzieningen. De aandeelhouderspositie is in een zogenaamde aandeelhoudersovereenkomst uitgewerkt. Dit is geen verplichting vanuit het vennootschapsrecht maar een extra mogelijkheid die de aandeelhouders hebben benut om hun positie te zekeren.

⁶ Het beugelproject is een lokaal project voor jongeren zonder vaste dagbesteding. Het doel hiervan is om terug naar de schoolbanken te gaan, te gaan werken of een leerwerktraject in te gaan. Sport als middel met professionele begeleiding van Verslavingszorg Noord-Nederland, sc Heerenveen en Gemeente Heerenveen.

In 2011 is een nieuwe aandeelhoudersovereenkomst opgesteld die als resultaat met name een versterking van de rol van de Raad van Commissarissen had. Het initiatief is genomen door Sportstad BV. De gemeente heeft hierin stevig replek gegeven vanuit het motief geen onnodige risico's naar binnen te halen. Uit de verslagen van de aandeelhoudersvergaderingen en de voorbereidende B en W-adviezen blijkt dat het college serieus werk maakt van de aandeelhoudersrol en zich nadrukkelijk profileert in de vergaderingen. Daarvoor is ook een goede ambtelijke voorbereiding en een integrale voorbespreking in het college nodig. Inmiddels werken de procesafspraken, zodat de stukken ook tijdig van commentaar kunnen worden voorzien. Het accent ligt in de aandeelhoudersvergaderingen op het beoordelen en vaststellen van de jaarrekeningen en de voorgestelde investeringen. De begroting vaststellen is geen rol van de aandeelhoudersvergadering.

Bij "spannende onderwerpen", zoals destijds de investeringsvoorstellen van sportclub Heerenveen in een west-tribune, wordt samenwerking met de andere aandeelhouder gezocht. Een lastige factor in de constructie is dat de derde aandeelhouder, sportclub Heerenveen, tevens hoofdhuurder is. Vanwege rolvermenging is het aandeelhouderschap van SC Heerenveen daarmee niet ideaal. Geïnterviewden zijn hier vrij eensluidend over eens. Een voorbeeld van adequaat sturen vanuit de aandeelhoudersrol op investeringsrisico's noemen respondenten Sportstad Buiten dat uiteindelijk een initiële investering van € 1,5 mio werd i.p.v. € 5,0 mio waarmee het initiatief werd gelanceerd. De gemeente heeft hier als aandeelhouder en bestuurlijk belanghebbende bij "urban sport"⁷ zeer actief in meegekeken. Een lastig onderwerp waarbij de gemeente keuzes moest maken was het (gestrande) ondernemersinitiatief Soccerdome.

De focus van het financieel toezicht vanuit de gemeente ligt op het bewaken dat de grens van de vermogensinstandhoudingsverklaring niet in zicht komt. Daarop is de energie gericht. In deze verkenning is niet duidelijk geworden hoe de gemeente toezicht houdt op het risicomanagement van de Sportstad organisatie en op andere belangrijke kengetallen dan solvabiliteit, zoals de liquiditeitsontwikkeling, die bij dergelijke ondernemingen het best via inzicht in de kasstromen kan worden geanalyseerd.⁸ De Sportstad-directie kon de rekenkamer desgevraagd geen eigen – en door de toezichthouder behandelde – risicoanalyse verschaffen. Er zijn evenmin kengetallen bekend waarop Sportstad zich moet verantwoorden.

De gemeente heroverweegt sinds 2013 de aandeelhouderspositie omdat het beleid erop gericht is maatschappelijk gewenste ontwikkelingen te stimuleren, in gang te zetten of op de rails te krijgen maar niet structureel deel te nemen in Sportstad. Respondenten zijn hier overigens niet eensluidend over eens en er is over de positionering van de gemeente in algemene zin geen beleidskader te vinden. Dit is dan ook geen uitgesproken beleid.⁹ Ook vanuit Sportstad zijn er uitdagende vragen richting de gemeente gesteld over continuering van het aandeelhouderschap. Het aandeelhouderschap vanuit een gemeente wordt door de lange afstemmingslijnen vanwege het collegiaal bestuur niet als bevorderlijk voor slagkracht ervaren door (sommige) belanghebbenden. De gemeente is nog steeds 50 % aandeelhouder. Een evaluatie van de ervaringen opgedaan vanuit deze rol is niet voorhanden. De te varen koers over het aandeelhouderschap is nog niet definitief bepaald.

⁷ "Urban sport" is een verzamelnaam voor alle nieuwe sportvormen die jongeren aanspreken en die in opkomst zijn

⁸ Gedoeld wordt bijvoorbeeld op de wijze waarop toezichthouders de jaarstukken van vastgoedondernemingen en woningcorporaties beoordelen. Hierbij wordt een indeling in drieën gemaakt: exploitatie, (des)investeringen en veranderingen in de externe financiering

⁹ Mogelijk komt dit in de nieuwe aan de raad voor te leggen nota over verbonden partijen aan de orde

Binnen de gemeente bestaat een kernteam van ambtenaren vanuit programma- en projectmanagement en van de afdelingen financiën, juridisch zaken en sportbeleid. Dit team overlegt en adviseert de portefeuillehouder belast met de aandeelhoudersrol en in voorkomende gevallen de portefeuillehouder sport die tevens de portefeuillehouder financiën is. Vanwege functiescheiding is ervoor gekozen het aandeelhouderschap bij een andere portefeuillehouder neer te leggen, die tevens over de nodige achtergrondkennis en -ervaring over Sportstad beschikt.

Beleidsmatige samenwerking tussen Sportstad en beleidsmedewerkers van de gemeente is er op projectniveau maar is niet structureel. De bijdrage van Sportstad aan sport- en accommodatiebeleid is niet groter dan die van andere belanghebbenden. De organisatie van Sportstad wordt niet structureel als partner met bijzondere expertise betrokken bij beleidsvoorbereidingen op het gebied van sport en accommodatiebeleid. Sportstad wordt hetzelfde behandeld als andere accommodaties en er wordt aan het concept Sportstad ten behoeve van de beleidsvorming geen meerwaarde toegekend.

2.3. Sturen op doelen en risico's

De sturing op de beleidsmatige doelen vindt in de gemeentelijke organisatie plaats vanuit verschillende invalshoeken. Het is in het bestek van de verkenning niet gelukt om samenhang in de beleidssturing op Sportstad te ontdekken. De sturing vindt niet integraal maar vooral projectmatig plaats met een focus op gebiedsontwikkeling, economie, werkgelegenheid en uitstraling.

De meest dominante doelstellingen uit het Masterplan zijn ruimtelijk-fysiek en vertalen zich in concreet zichtbare resultaten. Deze zijn geruime tijd geleden al zichtbaar geworden. Het zijn de verworvenheden van de ontwikkel- en opstartfase, die nu ruim tien jaar achter ons liggen. Het is echter lastiger om zicht te krijgen op de meer procesmatige doelen en uitkomsten die meerjarige sturing vergen. Het gaat dan om doelen of gewenste resultaten, zoals: de samenwerking tussen partners binnen Sportstad ten behoeve van sport, onderwijs en gezondheidszorg, het aantal arbeidsplaatsen, en het grotere stadsimago van Heerenveen.¹⁰ Structureel is er geen monitoring op de beleidsprestaties van Sportstad. De sturing is gebaseerd op het verzilveren van kansen en het voorkomen van bedreigingen maar niet op het optimaliseren van de bijdragen van Sportstad aan gemeentelijke doelen.

In de successievelijke beleidsnota's sport en accommodaties komt Sportstad marginaal voor. Ook de in de Verenigingsmonitor 2015 is geen specifieke informatie over gebruik van Sportstadvoorzieningen voor verenigingen opgenomen, hoewel deze voorzieningen een substantieel aandeel vormen van het totaal.

Volgens het degelijk onderbouwde accommodatiebeleidsplan Hart voor Accommodaties uit 2008 (2008 – 2014) reserveerde de gemeente Heerenveen destijds niet structureel voor instandhouding van accommodaties maar worden ad hoc afwegingen gemaakt. Dit beleidsplan was van een investeringsparagraaf voorzien. In april 2016 is de raad voorgesteld het beleid te continueren, waarbij werd aangegeven dat de knelpunten uit 2008 zijn opgelost. Ten aanzien van binnensportaccommodaties is de conclusie dat de bezetting te wensen overlaat. Een deel van de verklaring zijn de relatief hoge tarieven die de gemeente vraagt, hoger dan van andere gemeenten en van het eigen Sportstadbedrijf.¹¹ Er wordt nu gewerkt

¹⁰ In verantwoordingen aan subsidieverschaffers is hierop ingegaan maar een evaluatie na de opstartfase van bereikte doelen op raadsniveau is niet voorhanden

¹¹ De bezetting van de sporthallen van Sportstad (twee hallen en een tennis- en turnhal) wordt positief beïnvloed door het gebruik overdag vanuit het CIOs/onderwijs; toch is de bezetting niet extra gunstig t.o.v. andere sporthallen binnen de gemeente

aan een herijking van het beleidsplan breedtesport(stimulering) waarin daar nader op in wordt gegaan.

Landelijke regelgeving dwingt de gemeente om meer werk te maken van het inhoudelijk formuleren van bijdragen van Sportstad als verbonden partij aan programmadoelen. De voorschriften in het BBV¹² zijn inmiddels sterker op die nieuwe regelgeving gericht c.q. daar een weerslag van. De ambtelijke organisatie is bezig met een nieuwe nota verbonden partijen waarin de sturing op doelstellingen een plek zal kunnen krijgen. Er worden momenteel geen noodzakelijke stappen ondernomen om de bijdragen van Sportstad aan gemeentelijke doelen systematisch te monitoren. Dit kan anders komen te liggen indien de inhoudelijke (naast de financiële) bijdragen van Sportstad meer aandacht krijgen en worden uitgewerkt in prestaties die men kan monitoren.

De financiële sturing is daarentegen wel duidelijk belegd. De nadruk ligt daarbij op het voorkomen van de situatie waarbij het noodzakelijk is om kapitaal bij te storten. Tot en met de begroting 2016 was in de paragraaf weerstandsvermogen een tekst opgenomen waaruit duidelijk bleek dat de aandeelhouders in Sportstad aan de bank een zogenaamde vermogensinstandhoudingsverklaring hebben afgegeven. Deze verklaring stamt uit 2003 en houdt in dat de gemeente en SC Heerenveen gezamenlijk verantwoordelijk voor zijn dat de verhouding eigen vermogen (aandelenkapitaal, reserves en achtergestelde leningen) ten opzichte van balanstotaal boven de 33,3 % blijft. De verklaring houdt ook in dat, indien de sportclub afhaakt de gemeente als enige voor deze eis garant staat.

De gemeente is gehouden kapitaal bij te storten indien de kritische grens is overschreden. In het Masterplan was een groei van de solvabiliteit richting 70% voorzien en er zou zelfs sprake kunnen zijn van vermogensuitkeringen in de vorm van dividend. Pas vanaf 2013, na een sanering, schrijft Sportstad structureel positieve jaarcijfers. De jaren daarvoor werd ingeteerd op het vermogen. De kritische grens is in 2010 even in zicht geweest maar momenteel tendeeft de verhouding (eigen vermogen-balanstotaal) tot over de 40%. Vanaf 2016 is het "bijstort- risico" opgenomen in het registratiesysteem NARIS voor een bedrag van € 23 mio en een kans van 5%, met daarmee een beslag op het weerstandsvermogen van € 1,2 mio. Echter na substantiële vermindering van huurbijdragen of andere tegenvallers in de bedrijfsvoering van de BV's kan de grens zo weer in zicht komen. Het risico blijft derhalve aanwezig.

2.4. Toezicht door de raad

De raad heeft het budgetrecht met betrekking tot de begroting en is kaderstellend en controlerend ten aanzien van de besturing van verbonden partijen. Over Sportstad wordt de raad via de reguliere P & C-cyclus geïnformeerd. Dit betreft basisinformatie in de programmabegrotingen en -rekeningen en in de paragraaf verbonden partijen. Specifiek wordt de raad weinig vanuit de kaderstellende en controlerende rollen betrokken bij ontwikkelingen rondom Sportstad.

Uitzonderingen bevestigen deze regel. Tweemaal was sprake van specifieke informatie in het kader van het budgetrecht van de raad. Bij brief informeerde het college de raad eind 2013 over de tegenvallers als gevolg van een teleurstellende exploitatie van het Sportcentrum, met name bij het fitnesscentrum en ten aanzien van een skeelerhal. Hierdoor zag het college zich genoodzaakt om de raad in de BERAP 2013 voor te stellen aanvullende middelen beschikbaar te stellen voor ophoging van de verliesvoorziening Sportstad. De

¹² Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten

andere gelegenheid was toen de raad moest worden gevraagd aanvullende middelen beschikbaar te stellen om te borgen dat tarieven voor verenigingen niet te snel zouden stijgen. Dit deed zich eenmalig voor; kort voor de onderzoeksperiode (2009) en betrof een budgettaire toevoeging ten laste van de algemene middelen van € 40.000.

Sportstad is blijkens een tekst in de programmabegroting 2012 (thema: Heerenveen Ontwikkelt) een structuurversterkend en imagobepalend project van de gemeente, dat versterking en uitbouwen verdient. In bredere zin dient Sportstad een strategisch doel in het kader van de positionering van de gemeente. In engere zin is Sportstad een partij, die privaatrechtelijk gezien is verbonden met de gemeente. Het besturen van een private vennootschap is een college-aangelegenheid. Het college dient bij belangrijke besluiten en gebeurtenissen de raad wel vooraf te consulteren. In een kadernota verbonden partijen wordt dit doorgaans binnen gemeenten nader uitgewerkt. Heerenveen beschikt sinds 2008 over een dergelijk kader. Daarin zijn echter geen specifieke informatieafspraken opgenomen over de rol van de raad ten aanzien van privaatrechtelijk verbonden partijen en evenmin is er in evaluatie van verbonden partijen voorzien. Aan een nieuwe nota samenwerking wordt gewerkt.

Het college kijkt naar de formele positie van de raad en bepaalt op basis daarvan het proces van informeren, consulteren of besluitvorming. Verslagen van aandeelhoudersvergaderingen zijn voor de raad wel raadpleegbaar, maar de informatie mag niet openbaar worden gemaakt. Respondenten zeggen te worstelen met de mate van openheid van informatievoorziening. Enerzijds gaat het om gevoelige bedrijfsinformatie, waar de raad op hoofdlijnen van zou moeten weten, maar anderzijds geldt dat deze informatie vertrouwelijk moet blijven en dit is lastig te waarborgen vanwege de volksvertegenwoordigende rol waarbij raadsleden elk hun eigen afweging (moeten kunnen) maken wat ze doen met de ontvangen informatie.

2.5. De rol van de raad in de praktijk

De raad neemt een passieve positie in en stuurt niet op de inhoudelijke doelen van Sportstad (vanuit het Masterplan) maar concentreert zich op de financiële risico's. Over de weging en beoordeling van de financiële risico's wordt verschillend gedacht. Regelmatig klinkt het verzoek om meer bedrijfsinformatie. Er bestaat bij een deel van de raadsleden onbehagen door het gebrek aan inzicht in lopende ontwikkelingen of het gevoel dat vragen stellen niet wordt gewaardeerd. Dat onbehagen komt deels ook door het ontbreken van scenario's en alternatieven, hoewel daar wel om wordt gevraagd. Raadsleden vragen niet naar de wijze waarop het college met de ambtenaren Sportstad beheert en risico's onderkent en beheerst.

De raad is niet betrokken geweest bij de gewijzigde opzet van de financiering van de externe BNG-leningen in 2012, die na lange onderhandelingen was bereikt.

De raad is niet formeel op de hoogte van trajecten zoals de heroverweging van het aandeelhouderschap of de andere opzet van de financiering van Sportstad. Hetzelfde geldt voor de voortgang/uitkomsten van de commissie huur sportclub Heerenveen en de samenwerking met Thialf. Deze trajecten lopen een aantal jaren.

3. Samenvatten van vragen en antwoorden

De deelvragen kunnen als volgt worden beantwoord:

1. Welke beleidsdoelen zijn voor Sportstad geformuleerd en door wie?

In het Masterplan 2002 zijn de beleidsdoelen geformuleerd door de initiatiefnemers van Sportstad en het college, en vervolgens vastgesteld door de raad. Er zijn nadien geen gewijzigde doelen vastgesteld. De themabegrotingen spreken de laatste jaren over een versterking en doorontwikkeling van het programma Stad van Sport maar dit is geen vastgesteld beleidsprogramma. In de begroting worden de volgende effecten genoemd: bevorderen van economische ontwikkeling en werkgelegenheid evenals actieve sportdeelname.

2. Hoe ziet de structuur van de samenwerking van participanten bij Sportstad eruit?

De gemeente Heerenveen heeft een aandelenbelang van 50% en stuurt van daaruit op de deelname in de verbonden partij Sportstad BV. Het publieke belang is door de gemeente ondergebracht in een aparte BV Sportcentrum. De gemeente stuurt met name vanuit de aandeelhouderspositie en maakt hier grondig werk van. Ze werkt daarbij zo nodig samen met andere aandeelhouders. Daarnaast wordt er met Sportstad samengewerkt vanuit projecten en vanuit beleid (sport en accommodaties), maar dat is veel minder zichtbaar. De financiële structuur is ingewikkeld maar in essentie geldt dat de gemeente structureel uit de sportbegroting € 500.000 bijdraagt aan de instandhouding en het toegankelijk houden van publieke voorzieningen. Daarnaast let de gemeente vanuit risicomanagement op de risico's om te voorkomen dat er moet worden bijgestort op het vermogen.

3. Hoe stuurt het college op het bereiken van de beleidsdoelen en het beheersen van voorkomende risico's?

Het college concludeert dat de belangrijkste beleidsdoelen van Sportstad al in de ontwikkel- en realisatiefase zijn bereikt. Er wordt niet structureel gemonitord op het bereiken van beleidsdoelen na het realiseren van de uiterlijke waarneembare fysieke voorzieningen en de gebiedsontwikkeling. De staande organisatie is beleidsmatig niet bij de doelformulering voor Sportstad betrokken. Sportstad speelt een bescheiden rol in het gemeentelijk sport- en accommodatiebeleid.

4. Hoe en met behulp van welke instrumenten kan de raad toezicht houden op realisering van beleidsdoelen en het beheersen van voorkomende risico's?

5. Hoe voert de raad dit toezicht in de praktijk uit?

De raad krijgt informatie uit hoofde van zijn formele rollen waarbij met name het budgetrecht bepalend is. Daarnaast krijgt de raad informatie op basis van de begroting en de jaarrekening. De raad wordt verder niet meegenomen door het college in de wijze van toezichtsuitoefening en de actuele ontwikkelingen. De raad stelt daar ook weinig vragen over maar laat zich wel regelmatig bijpraten door Sportstad. Onduidelijk blijft wat de voornemens van het college zijn, bijvoorbeeld ten aanzien van het aandeelhouderschap, de herfinanciering of nieuwe bedrijfsactiviteiten en kwesties als fusie, overname en samenwerking.

De raad stelt geen kaders ten aanzien van Sportstad met betrekking tot sport- en accommodatiebeleid.

De raad heeft geen inzage in bedrijfsvoeringsrisico's en strategische bedreigingen en kansen van en voor Sportstad. De raad beschikt ook niet over een notitie governance Sportstad ¹³.

In de projectfase zijn de ruimtelijke – fysieke beleidsdoelen gerealiseerd. De beleidsdoelen voor de vervolgfase zijn niet geconcretiseerd en geactualiseerd. Een gevolg is dat monitoring van de beleidsontwikkelingen achterwege is gebleven. Dit bemoeilijkt de controlerende rol van de gemeenteraad. De raad heeft over de raadinformatie geen procesafspraken met het college gemaakt.

4. Slotwoord

De rekenkamercommissie heeft deze verkenning niet kunnen opstellen zonder de voorspoedige en adequate medewerking van diverse functionarissen en zegt hen daarvoor dank.

¹³ De gemeente Emmen heeft bijvoorbeeld wel een notitie governance t.a.v. de verbonden partij Wildlife Adventure Parc (vroeger Noorderdierenpark). Onlangs behandelde de raadscommissie Middelen in Emmen een integrale notitie waarin de gemeente vanuit de verschillende rollen de punten omschreef waar ze toezicht op uitoefent en hoe ze dat doet. Link: http://www.gemeenteraademmen.nl/vergaderingen/vergadering/agendadate/2016/05/agendacategory/bestuur_middelen_economie/agenda/1346.html

Bijlage 1

Onderstaande de opmerkingen van de 'geïnterviewden' op het concept rapport van de RKC m.b.t. Sportstad. Met in cursief de reacties van de commissie.

* Pagina 5, onder 1.1. laatste alinea, 'raadsleden hebben geen actieve voorlichting vanuit het college gehad over Sportstad'.
Het college heeft er bewust voor gekozen de raadsleden actief door de directie van Sportstad te laten informeren. Dit is ook daadwerkelijk gebeurd. Daarnaast gold dit ook voor de periode hiervoor waarbij het college ook heeft ingezet op informeren 'vanuit de 1e hand'.

We zullen een zin toevoegen over overleg uit eerste hand en beter benadrukken dat de raad geen informatie heeft verkregen vanuit de verschillende rollen die het college speelt t.a.v. Sportstad.

* Pagina 6, 1e alinea, 'De achterliggende theorie.....toezicht houdt op'
De wijze waarop onze rol als gemeente hier wordt weergegeven is ons inziens niet juist. De directie van Sportstad bestuurt de verbonden partij, de RVC houdt hier toezicht op en het college houdt toezicht op de door u genoemde punten (strategisch sturen op relevante doelen tactisch sturen op enz...). De raad houdt toezicht op de wijze waarop het college deze punten uitvoert.

De hierboven weergegeven duiding is juist en in het rapport wordt hetzelfde beoogd te zeggen. De tekst is hierop aangepast.

* Pagina 8, laatste alinea, 'Dit dividend komt niet ten goede aan de sportbegroting maar aan de algemene middelen van de gemeente'
De gemeente Heerenveen kent geen aparte sportbegroting maar één algemene exploitatiebegroting. De tekst suggereert dit echter wel.

De gemeente heeft een programmabegroting en de doelen, te bereiken effecten en middelen t.b.v. sportvoorzieningen staan apart. Het blijft bijzonder dat in deze sportbegroting de lasten van Sportstad wel zijn opgenomen maar de baten (dividend) niet. Tekst aangepast.

* Pagina 10, 1e alinea, 'er zijn verliezen.....skeelerhal'
Ter verduidelijking: het gaat hierbij om de oude opblaashal, er moet geen verwarring ontstaan met de nu in aanbouw zijnde overdekte skeelerhal.

Voegen we toe.

* Pagina 10, 2e alinea, 'Deze grondexploitatie is in een fase van afwikkeling'
De deelneming SSH GREX BV/CV is inmiddels opgeheven en uitgeschreven bij de KvK.

Voegen we toe.

* Pagina 11, 2e alinea, 'Een lastiger onderwerp..... Soccerdome'
De tekst suggereert dat onze rol als aandeelhouder van invloed is geweest op de discussie rondom Soccerdome. Dit is niet het geval geweest. Vanuit onze rol als overheid hebben wij op basis van het vigerende bestemmingsplan gehandeld.

De tekst is nagelopen.

* Pagina 11, 3e alinea, 'de focus..... zich moet verantwoorden'
In deze alinea wordt aangegeven dat er o.a. geen stuur is op kasstromen en uitsluitend de solvabiliteit als ratio wordt gemonitord. In de financieringsafspraken tussen de BNG en

Sportstad Heerenveen BV zijn ook afspraken gemaakt over het minimumniveau van de ICR (Interest Coverage Ratio). Het behaalde niveau, wat ook in de jaarrekening van Sportstad Heerenveen BV is opgenomen, is derhalve geen aanleiding om dit expliciet in collegeadviezen op te nemen. Zodra er aanleiding is zullen we hier opmerkingen over maken. Samengevat zijn er dus meer ratio's die worden gemonitord en waarbij dus ook zicht is op de kasstromen van Sportstad Heerenveen BV

Feit blijft dat dit voor ons als onderzoekers niet waarneembaar is geweest. Rapport is aangepast.

* Pagina 12, 2e alinea, 'Er bestaat enige voorzichtigheid gelet op de bijzondere positie van Sportstad'

Dit suggereert dat Sportstad wel een bijzondere positie inneemt t.a.v. de vorming van beleid. Alle accommodaties krijgen echter een zelfde behandeling. Hier wordt geen onderscheid in gemaakt.

We zullen opmerken dat Sportstad hetzelfde behandeld wordt als andere accommodaties en er dus geen meerwaarde aan het concept Sportstad t.b.v. beleidsvorming wordt toegekend.

* Pagina 13, 3e alinea, 'na een omvangrijke sanering'

Wij herkennen ons niet in de term omvangrijke sanering. Dit suggereert dat bijvoorbeeld bedrijfsonderdelen zijn afgestoten, reorganisaties enz. hebben plaatsgevonden. De keuzes die binnen de bedrijfsvoering en de financieringsstrategie zijn gemaakt kwalificeren zich hier ons inziens niet voor.

Het bijvoeglijk naamwoord "omvangrijk" komt te vervallen.

* Pagina 14, 2e alinea, 'daarin zijn echter geen....evaluatie van verbonden partijen voorzien'

Wij missen hier in de verwijzing naar de nieuwe nota samenwerking. In de reeds vast-gestelde leidraad samenwerking, welke deels de onderligger is voor de nota samenwerking, is reeds aandacht besteed aan de noodzaak van evaluatie van samenwerkingsverbanden.

Goed dat dit wordt vermeld, maar nemen wij op als nog onderhanden werk (nieuwe nota verbonden partijen).

* Pagina 14, laatste alinea, 'Onduidelijk is.....opslag voor oninbaarheid'

Wij kunnen ons niet vinden in deze tekst die suggereert dat mogelijk al in de herfinanciering in 2013 is ingespeeld op een mogelijke huurverlaging. Zoals u ook kunt teruglezen in de collegeadviezen die betrekking op de desbetreffende aandeelhoudersvergadering (en de bijbehorende agendastukken van de AvA) is de huurverlaging geen aanleiding geweest voor deze herfinanciering. Ook de laatste alinea suggereert dat de huurverlaging al 5 jaar onderwerp van gesprek is. Dit is niet het geval.

We hebben de koppeling tussen herfinanciering en eventuele huuraanpassing verwijderd. In de slotpassage wordt vermeld dat de huurverlaging onderwerp van gesprek is, tussen wie laten wij in het midden maar alleen al uit het feit dat al jaren gelden een commissie van wijzen is benoemd om zich over de huur te buigen blijkt dat het gesprek gevoerd wordt. Tekst gewijzigd.

Hartelijk dank voor uw constructieve feedback.

Rekenkamercommissie