



HIEMSTRA & DE VRIES

Onderzoek Rekenkamercommissie Zevenaar

De verzelfstandiging van een
sportbedrijf

Ralph Hanekamp, Sebastiaan van den Bogaard en Linet Tanke

11 juli 2019

1 Inleiding, vraag en aanpak

1.1 INLEIDING

In 2015 is het sportbedrijf van de gemeente Zevenaar verzelfstandigd. Eén van de hoofdargumenten was dat de kosten voor met name het zwembad niet marktconform werden gevonden. Daarnaast was het de ambitie van de gemeente Zevenaar om meer richting een faciliterende gemeente te gaan. De verzelfstandiging van het sportbedrijf sloot op beide punten aan. Naar aanleiding van een rapport van Keizers & Visser is gekozen om de verzelfstandiging vorm te geven in de rechtsvorm van een besloten vennootschap (BV). Van deze BV, Ataro BV, is de gemeente de enige aandeelhouder.

1.2 VRAAG

De Rekenkamercommissie van de gemeente Zevenaar heeft besloten een onderzoek uit te laten voeren naar het proces en de uitkomsten in de verzelfstandiging van het sportbedrijf. Het onderzoeksonderwerp gaat over de verzelfstandiging en de afbakening van het lokale publieke domein. In de kern gaat het om de vraag of de verwachtingen die de gemeenteraad destijds had, zijn gerealiseerd. Concreet heeft de Rekenkamercommissie behoefte om het volgende te weten:

- In hoeverre de doelstellingen die destijds gesteld zijn, zijn behaald;
- In hoeverre de argumenten die destijds zijn gebruikt voor verzelfstandiging legitiem zijn gebleken;
- Wat er nodig is om tot de gewenste situatie te komen.

1.3 AANPAK

Vanuit de Rekenkamercommissie zijn in de aanvraag twintig vragen meegegeven om te onderzoeken. Daarnaast hebben wij gekeken welke niet voorziene interne en externe factoren in de periode van 2015 – 2019 van invloed zijn geweest op de huidige stand van zaken van Ataro BV. Deze vragen hebben wij gecategoriseerd in onze onderzoeksmatrix (zie bijlage I). Daarbij hebben we 4 categorieën gehanteerd: ‘Oprachtgever- en opdrachtnemerschap’, ‘Sturing en verantwoording’, ‘Personeel’ en ‘Financiën: baten en lasten’. In de uitwerking van dit rapport zijn de uitkomsten voor het onderdeel ‘Personeel’ niet separaat uitgewerkt. Door de brede vraagstelling van de Rekenkamercommissie in combinatie met de elkaar overlappende documenten zitten deze uitkomsten reeds verdisconteerd in de uitkomsten die betrekking hebben op het onderdeel sturing en verantwoording.

We hebben dit onderzoek uitgevoerd door middel van documentenstudie en (groeps)interviews. Een lijst met geraadpleegde documenten en geïnterviewde betrokkenen is opgenomen in bijlage II.

1.4 OPBOUW RAPPORTAGE

Dit rapport kent de volgende opbouw. De opbouw is zo gekozen dat de lezer met het lezen van hoofdstuk 1 en 2 een samenvatting van het rapport heeft.

1. Inleiding, vraag en aanpak
2. Conclusies
3. Bevindingen
 - 2.1 Oprachtgever- en opdrachtnemerschap
 - 2.2 Sturing en verantwoording¹
 - 2.3 Financiën

¹ onderzoeksvragen met betrekking tot het personeel, mate waarin zorgvuldig met het personeel is omgegaan gedurende de verzelfstandiging, et cetera zijn opgenomen in 2.2.

2. Conclusies

Onze conclusie naar aanleiding van dit onderzoek is meerledig:

- 1 De wijze van sturing, het samenspel tussen Ataro BV en de gemeente, is niet in de geest van de verzelfstandiging;
- 2 De verzelfstandiging is uitgevoerd conform de kaders en doelen die door de raad zijn gesteld, maar niet alle kaders en doelen zijn valide argumenten voor verzelfstandiging;
- 3 Met de verzelfstandiging van het sportbedrijf zijn de doelen, zoals in 2015 geformuleerd, bereikt of is het waarschijnlijk dat Ataro BV deze op korte termijn zal bereiken.

CONCLUSIE 1: DE WIJZE VAN STURING, HET SAMENSPEL TUSSEN ATARO BV EN DE GEMEENTE, IS NIET IN DE GEEST VAN DE VERZELFSTANDIGING

In 2012 heeft de gemeente Zevenaar het visiedocument “Zevenaar van morgen” opgesteld. Dit visiedocument is een belangrijke mijlpaal geweest in het strategische heroriëntatie van de gemeente als gevolg van de economische crisis en de bezuinigingsopgave die Zevenaar heeft gehad. Om enerzijds ambities het hoofd te bieden aan de financiële tekorten en anderzijds ambities te blijven realiseren heeft de gemeente Zevenaar nagedacht over haar rol als gemeente binnen de lokale en regionale gemeenschap en hoe zij deze rol wil invullen. De uitkomst is dat de gemeente Zevenaar wilde toegroeien van een bepalende, sturende en verbindende rol naar een meer faciliterende rol. Het besluit om het sportbedrijf te verzelfstandigen is het gevolg van deze keuze om toe te werken naar een faciliterende gemeente.

Een belangrijke vraag is daarom: *in hoeverre heeft de verzelfstandiging van het sportbedrijf bijgedragen aan de ontwikkeling naar een faciliterende gemeente ?*

Het antwoord op deze vraag is tweeledig:

- 1 De verzelfstandiging heeft een bijdrage aan een meer faciliterende rol van de gemeente geleverd op het gebied van beheer en onderhoud van sportaccommodaties: Het bedrijf is op afstand geplaatst, en het bestuur/de directie en de Raad van Commissarissen (RvC) hebben ruime bevoegdheden ten opzichte van de aandeelhouder.
- 2 De verzelfstandiging heeft niet of maar zeer beperkt bijgedragen aan het op afstand zetten van het sportbedrijf. Bij een bedrijf op afstand is het aannemelijk om een rolinvulling te verwachten die, grofweg, uitgaat dat de gemeente stuurt op het ‘wat’ en Ataro BV verantwoordelijk is voor het ‘hoe’. In de praktijk zien we een reflex van het bestuur en RvC van Ataro BV om de portefeuillehouder (en de raad) mee te nemen in keuzes, terwijl er statutair ruimte is om deze keuzes zelf te maken. Omgekeerd heeft de gemeente, als aandeelhouder maar ook als subsidieverstrekker, ook de behoefte om betrokken te worden en de blijven in het ‘hoe’. Van écht loslaten is in onze ogen nog geen sprake, omdat gemeente en Ataro BV in de dagelijkse praktijk spanningen ervaren op verschillende belangen en rollen. Anders gezegd: grip en controle gaan niet samen met uitvoering op afstand. In de dagelijkse praktijk zien we:
 - spanning op de zakelijke en de politieke rationaliteit: zakelijk gezien heeft Ataro BV soms andere belangen dan de gemeente; politiek gezien gaat het om belangrijke voorzieningen voor de samenleving waar je als politicus invloed op wilt uitoefenen en niet puur om ondernemerschap (winstbejag).
 - het nieuwe meerjaren onderhoudsplan (MOP) is geen onderdeel geworden van de kadernota, waardoor Ataro BV voor iedere investering een separaat krediet moet aanvragen. Dit is logisch vanuit de gemeente (“wie betaalt bepaalt”), maar past minder goed bij een faciliterende gemeente die de uitvoering wilt overlaten aan anderen.

Een verklaring ligt mogelijkwijs in de veranderende omstandigheden. Sinds 2012 is de wereld van gemeenten flink veranderd: de decentralisaties in het sociaal domein, er hebben twee verkiezingen en de fusie van gemeente Zevenaar en gemeente Rijnwaarden tot de gemeente Zevenaar. Het is daarbij goed mogelijk dat betrokkenen de achterliggende gedachte van de verzelfstandiging niet altijd meer scherp voor de geest hebben wanneer zij in het dagelijkse werk bezig zijn met dit thema.

CONCLUSIE 2: VERZELFSTANDIGING IS UITGEVOERD CONFORM DE KADERS EN DOELEN DIE DOOR DE RAAD ZIJN GESTELD, MAAR NIET ALLE KADERS EN DOELEN ZIJN VALIDE ARGUMENTEN

In het raadsvoorstel voor de verzelfstandiging van het sportbedrijf, het verzelfstandigingsplan en het businessplan dat als bijlage bij het verzelfstandigingsplan is toegevoegd, zijn tal van uitgangspunten, randvoorwaarden en succesfactoren opgenomen.

In dit onderzoek hebben we vanuit verschillende perspectieven (opdrachtgever- en opdrachtnemerschap; sturing en verantwoording; financiën) gekeken in hoeverre aan deze uitgangspunten, randvoorwaarden en succesfactoren wordt voldaan.

Met uitzondering succesfactor 1 (“de politiek stuurt op afstand op basis van output/outcome”) uit het businessplan, is de verzelfstandiging uitgevoerd conform de kaders die zijn gesteld.

In paragraaf 3.1.3 gaan we hier verder op in.

Verder concluderen we dat de formulering van de doelstellingen in het verzelfstandigingsplan zijn relatief vaag gebleven omdat het beoogd meetbare effect niet (altijd) is opgenomen. Zie paragraaf 3.1.2. Daarnaast is, bijvoorbeeld, een argument dat de verzelfstandiging inspeelt op de vennootschapsbelasting in onze ogen niet/minder valide. Eén van de kaders, dat de gemeente invloed blijft uitoefenen door bijvoorbeeld de tarieven vast te stellen, past in onze ogen minder bij een faciliterende gemeente.

Daarmee willen we overigens niet zeggen dat het besluit om te verzelfstandigen op verkeerde gronden is genomen en/of dat er sprake is van doelredenering. Een aantal doelen, uitgangspunten en succesfactoren zijn in onze ogen weldegelijk valide. Wij noemen bijvoorbeeld:

- Het doel om meer marktconform te handelen en daardoor de taken in het private domein uit te voeren en voor deze private partij de gedwongen winkelnering bij de gemeente los te laten.
- Het doel om als gemeente goedkoper uit te zijn en het meegeven van een taakstelling bij de verzelfstandiging.
- Het doel om, als je als gemeente een meer faciliterende rol pakt, in formatie af te slanken.
- De succesfactor dat de politiek op afstand staat.

CONCLUSIE 3: MET DE VERZELFSTANDIGING VAN HET SPORTBEDRIJF IS HET MERENDEEL VAN DE DOELEN BEREIKT OF IS HET WAARSCHIJNLIJK DAT ATARO BV DEZE OP KORTE TERMIJN ZAL BEREIKEN

Als we kijken naar de 10 doelstellingen uit het raadsvoorstel dan kunnen we vaststellen dat het merendeel van de doelstellingen is behaald of op korte termijn behaald zal worden.

De doelstelling die tot noch toe nog niet volledig bereikt is, is het “één informatieloket van Ataro BV”. Ataro BV herkent dat ze daar nog slagen in kan maken en zet daar actie op.

Voor wat betreft de financiële doelen, “leidt de verzelfstandiging tot een kostenbesparing?”, kunnen we stellen dat de kosten voor de gemeente Zevenaar constant zijn gebleven of zelfs zijn gedaald (afhankelijk van het jaar van vergelijken), maar dat in deze zelfde periode de dienstverlening is toegenomen. Daar komt bij dat de baten en lasten voor de gemeente Zevenaar voor wat betreft de sportaccommodaties meer constant en voorspelbaar zijn geworden. In een periode van financiële veranderingen, bijvoorbeeld als gevolg van extra kosten in de jeugdhulp, is continuïteit en voorspelbaarheid op zoveel mogelijk beleidsterreinen prettig.

3. Bevindingen

3.1 OPDRACHTGEVER EN OPDRACHTNEMERSCHAP

3.1.1 Hoe zit het? Toelichting rolverdeling opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap

De gemeente vervult drie rollen ten opzichte van Ataro BV: die van opdrachtgever, die van aandeelhouder en die van verhuurder. In de rol van opdrachtgever zien we twee situaties waarin het opdrachtgeverschap wordt vormgegeven. De eerste is bij de start van de verzelfstandiging. Daarin wordt de opdracht van de gemeente geformuleerd in het verzelfstandigingsplan. De tweede situatie is cyclisch, in de beschikking van de te verstrekken subsidie aan Ataro BV.

Bij aanvang van de verzelfstandiging streeft de gemeente ernaar voldoende aantrekkelijke, bereikbare en betaalbare sportvoorzieningen te hebben, waarbij multifunctioneel gebruik en samenwerking tussen sportverenigingen, maatschappelijke organisaties en de gemeente centraal staan. In haar opdrachtgevende rol richting Ataro BV is de gemeente er verantwoordelijk voor dat Ataro BV werkzaamheden uitvoert die betrekking hebben op het beheren en exploiteren van accommodaties en aanverwante activiteiten.²

In het verzelfstandigingsplan staat vervolgens de hoofdplicht geformuleerd die Ataro BV van de gemeente heeft meegekregen:

- Accommodaties conform gebruikelijke kwaliteitsvereisten marktgericht exploiteren.
- Toegroeien naar hét Sportloket voor alle sportvoorzieningen zodat er één uitvoeringsorganisatie voor de sport in Zevenaar ontstaat.
- Een plan opstellen om andere taken en werkzaamheden van de gemeente over te brengen naar het sportbedrijf om het Sportloket breder neer te zetten en de gemeente meer en meer in de facilitaire rol te laten komen. Hierbij wordt onder andere gedacht aan de combinatiefunctionarissen.

In de beschikking voor de subsidie die de gemeente jaarlijks aan Ataro BV verstrekt, worden de activiteiten opgenomen die Ataro BV heeft uit te voeren om te kunnen toetsen of Ataro BV de subsidie gebruikt op de wijze waarvoor deze is bedoeld. Voor 2016 en 2017 beheldden de activiteiten die in de subsidiebeschikking stonden:

- 1 Het dagelijks beheer en onderhoud.
- 2 Promotie ter bevordering van het gebruik door inwoners.
- 3 Waarborgen van de openingstijden.
- 4 Het jaarlijks organiseren van gebruikersoverleg.

In 2018 zijn deze activiteiten aangevuld met:

- 5 Kwaliteitsverbeteringen en -verbreding.
- 6 Een efficiënte organisatie.
- 7 Innovaties en verduurzamen.

Opvallend is dat aan de opdracht die de gemeente, zowel in het verzelfstandigingsplan als aan de activiteiten uit de subsidiebeschikking geeft, geen meetbare resultaten koppelt. De activiteiten zijn dusdanig ruim geformuleerd, dat niet meetbaar is in welke mate Ataro BV voldoet aan de wensen van de gemeente. Hierdoor is het voor zowel Ataro BV als de gemeente moeilijk om elkaar aan te spreken op verwachtingen, omdat deze niet expliciet geformuleerd zijn. Overigens is Ataro BV elk jaar gehouden verantwoording af te leggen over de aan haar verstrekte subsidie. Uit deze subsidieverantwoordingen blijkt niet dat Ataro BV de subsidie van de gemeente voor andere doeleinden heeft gebruikt dan waar de subsidie voor is bedoeld.

² Verzelfstandigingsplan Sport gemeente Zevenaar, pag. 5

Verduurzaming

Een van de voorbeelden waaruit de ruime formulering van de opdracht vanuit de gemeente blijkt, is de ambitie die de gemeente en Ataro BV hebben ten aanzien van verduurzaming. In 2018 is de activiteit 'innovaties en duurzaamheid' toegevoegd aan de subsidiebeschikking. Niet duidelijk is wat de gemeente daaronder verstaat of welke resultaten zij hierop van Ataro BV verwacht. Ook is in het verzelfstandigingsplan (2015) geen expliciete duurzaamheidsdoelstelling opgenomen. Wel wordt gerefereerd aan duurzaamheidsinvesteringen in gebouwen. Uit de interviews komen verschillende interpretaties van het begrip duurzaamheid naar voren; van duurzame inzetbaarheid van personeel tot energiemaatregelen. Uit de subsidieverantwoording 2017 en documentatie vanuit Ataro BV blijkt dat verschillende duurzaamheidsmaatregelen zijn genomen. Enkele voorbeelden hiervan zijn ledverlichting, bewegingssensoren en akoestische maatregelen in sporthal Heerematen, zonnepanelen en ledverlichting in sporthal Lentemorgen, isoleren gevels, glas, zonneboilers en zonnepanelen in het Lentebad en vergelijkbare maatregelen in sporthal de Panoven en sporthal Angerlo. Daarmee kunnen we vaststellen dat Ataro BV invulling geeft aan de ambitie om te verduurzamen, maar kunnen we niet vaststellen of deze maatregelen aansluiten bij de wensen en ambities van de gemeente, omdat expliciete resultaatafspraken hierover ontbreken. De onduidelijke afspraken hierover kunnen tot een verschil van mening leiden omdat beide partijen een eigen beeld heeft van het resultaat waar naar toe gewerkt moet worden.

3.1.2 Doelen van de verzelfstandiging

Daarnaast zijn in het raadsvoorstel de doelen van de verzelfstandiging geformuleerd. In het raadsvoorstel staan deze doelen onder de kop 'doelstelling en beoogd meetbaar effect'. De doelen worden omschreven, maar een omschrijving van het beoogde meetbare effect per doel blijft uit. Op basis van de onderzoeksresultaten uit de documentenstudie en interviews zien we dat de doelstellingen behaald zijn. Omdat er geen meetbare effecten aan gekoppeld zijn, kunnen we niet aangeven in welke mate het gewenste beoogde effect behaald is. In onderstaande tabel zijn genoemde doelstellingen en daaraan gekoppelde onderzoeksresultaten opgenomen.

Tabel 1. Overzicht doelstellingen (uit het raadsvoorstel) en onze bevindingen

Doelstelling (uit het raadsvoorstel)	Bevindingen en onderbouwing
1 De huidige uitvoerende activiteiten op het gebied van sport, die nu binnen de gemeentelijke organisatie worden uitgevoerd, voortzetten maar niet langer binnen het publiek domein.	Door het oprichten van een besloten vennootschap zijn de uitvoerende activiteiten voortgezet, maar niet binnen het publieke domein.
2 Gemeentelijke kosten voor sport afbouwen zoals in de gemeentebegroting opgenomen.	Afhankelijk van het jaar van vergelijking maakt de gemeente Zevenaar nu meer of minder kosten dan in de periode van voor de verzelfstandiging. Opgemerkt moet worden dat de dienstverlening, bijvoorbeeld door middel van de openstelling van het zwembad, is verruimd. Zie ook paragraaf 2.3. Ataro BV doet dus meer met dezelfde/minder middelen
3 Bestaande voorzieningenniveau op peil houden.	Het bestaande voorzieningen niveau is iets uitgebreid ten opzichte van 2015. Zo zijn de openingstijden van het zwembad verruimd en is het aanbod vergroot.
4 De BV de mogelijkheid geven externe inkomsten te verwerven.	De BV heeft de mogelijkheid om extra inkomsten te verwerven en dit wordt ook gedaan. Ataro BV werkt voor verschillende zwembaden in de buurt, in Doesburg, Arnhem en Vorden. Ataro BV werkt met robotgrasmaaiers, en is deze vervolgens zelf gaan inkopen en verhuren

	<p>in de regio. Hiervoor heeft ze een technische dienst opgericht en is ze zelf minder kwetsbaar geworden (kritische massa).</p>
<p>5 De gemeentelijke organisatie slanker maken.</p>	<p>Met de verzelfstandiging is het personeel van de gemeente, 20 fte, overgegaan naar Ataro BV. Dit is exclusief de taakstelling van 0,5 fte. Daarmee is de personele omvang van de gemeente met de verzelfstandiging met 20,5 fte gedaald. In dit onderzoek hebben we niet de totale personele omvang van de gemeente, gecorrigeerd voor de fusie, in kaart gebracht. Mogelijk is de personele omvang van de gemeentelijke organisatie toegenomen als gevolg van andersoortige ontwikkelingen (zoals bijvoorbeeld nieuw beleid in het sociaal domein).</p>
<p>6 Inspelen op aanstaande regelgeving binnen de vennootschapsbelasting</p>	<p>Met het aannemen van de wet modernisering vennootschapsbelastingplicht overheidsondernemingen in 2015 is er met ingang van 1 januari 2016 een aanpassing geweest van de vennootschapsbelasting. Gedachtegang is dat overheidsondernemingen die economische activiteiten ontplooiën op een markt waarop ook niet-overheidsondernemingen (private ondernemingen) actief zijn, op dezelfde wijze aan de heffing van vennootschapsbelasting worden onderworpen als die private ondernemingen. Onder andere op basis van een inventarisatie van de VNG is gebleken dat de exploitatie van sportvelden, sporthallen en zwembaden worden gezien als een ondernemingsactiviteit, waar vennootschapsbelasting over moet worden betaald. Door de verzelfstandiging in een besloten vennootschap, moet er per definitie vennootschapsbelasting worden afdragen. Doordat de financiële administratie door Ataro BV opnieuw wordt ingericht, als gevolg van de verzelfstandiging, werd in 2015 ingespeeld op de wetgeving die per 1 januari 2016 in is gegaan. Zie ook 3.1.3.</p> <p>Opgemerkt moet worden dat uit de inventarisatie van de VNG blijkt dat de vennootschapsbelasting ook voor een aantal andere activiteiten geldt. De gemeente heeft dus wel degelijk nog zelf inspanningen moeten verrichten om “vennootschapsbelasting-proof” te zijn.</p>
<p>7 Slagvaardiger handelen dan in de huidige situatie: van politiek/ambtelijke omgeving naar ondernemersomgeving (zie ook 4).</p>	<p>Ataro BV kan nu op een aantal punten slagvaardiger handelen dan in de periode van voor 2016. Er is meer handelingsvrijheid voor medewerkers; ideeën en initiatieven kunnen snel doorgevoerd worden. Er is een eigen budget, er hoeft geen toestemming gevraagd te worden voor uitgaven. Medewerkers kunnen meedenken over aanschaf van materiaal en spullen en kunnen dit zelfstandig uitvoeren.</p>
<p>8 Klant centraal (transparantie voor klant vergroten).</p>	<p>Binnen Ataro BV is klantgerichtheid belangrijk. Medewerkers die eerder bij de gemeente werkten geven aan een verschil te ervaren met 10 jaar geleden. Dat is bijvoorbeeld terug te zien in de investeringen die zijn gedaan in de horeca. Personeel kijkt anders naar klanten. Klantvriendelijkheid krijgt meer nadruk. (zie ook 10).</p>
<p>9 De BV door laten groeien binnen sport en als facilitair bedrijf.</p>	<p>Ataro BV groeit door. Dit blijkt onder andere uit het feit dat ze werkt voor verschillende zwembaden uit de buurt, zoals Doesburg, Arnhem en Vorden.</p>
<p>10 Toewerken naar één informatieloket voor de Zevenaarse</p>	<p>Op de website van Ataro BV is veel informatie te vinden en is een online reserveringssysteem. Daarmee is er de mogelijkheid om</p>

inwoners voor alle accommodaties in Zevenaar.	sportaccommodaties te huren. Ataro BV heeft de wens om dit systeem verder uit te bouwen. Hier zijn nog slagen in te maken.
---	--

3.1.3 Mate waarin de verzelfstandiging de juiste keuze is gebleken

De vraag is of de verzelfstandiging van het sportbedrijf, en met name de argumentatie die ten grondslag lag aan het positieve besluit tot de oprichting van het sportbedrijf, valide is geweest. Met andere woorden, of deze inderdaad zo uitgewerkt heeft. Hier lagen drie argumenten aan ten grondslag, zoals omschreven op pagina 3 van het verzelfstandigingsplan:

- 1 De gemeente Zevenaar ziet de inkomsten afnemen. Er is om die reden de noodzaak goed te kijken naar het bestaande voorzieningenniveau dan wel de (financiële) bijdrage daaraan;
- 2 De gemeente Zevenaar wil toegroeien naar een facilitaire gemeente (zie visiedocument „Het Zevenaar van morgen“). De uitvoerende werkzaamheden zoals het in gebruik geven en onderhouden van sportvoorzieningen en het geven van zwemlessen worden niet langer gezien als een taak die de gemeente zelf moet uitvoeren;
- 3 Als gevolg van de Wet op de vennootschapsbelasting zullen publieke lichamen waaronder de gemeenten vanaf 2016 hun economische activiteiten moeten laten vallen onder de vennootschapsbelasting. Dit vraagt om aanzienlijke aanpassing van de administratie. Met het verzelfstandigen van de sport in een sportbedrijf (BV) wordt hier op ingespeeld.

Ad 1. De gemeente had de keuze om of het voorzieningenniveau omlaag te brengen, of voor kostenbesparing te kiezen, waarbij je het voorzieningenniveau minimaal hetzelfde houdt. Voor dat laatste is gekozen en is de argumentatie om in dat kader een BV op te richten, een valide argument gebleken. Immers, in een BV kan men, als ondernemer, makkelijker de opbrengsten verhogen.

Ad 2. In het visiedocument “Zevenaar van morgen” is beschreven wat Zevenaar onder een faciliterende gemeente verstaat.³ Kijken we naar die elementen met betrekking tot de casus van Ataro BV, dan voert de gemeente zelf niet uit, maar bepaalt de gemeente nog wel de regels en neemt daarmee niet de reactieve houding aan, zoals beoogd vanuit de faciliterende gemeente.

Ad 3. We kunnen vaststellen dat het klopt dat men, met de oprichting van Ataro BV en het opnieuw inrichten van de financiële administratie, heeft kunnen inspelen op de komst van de vennootschapsbelasting. Tegelijk zijn er ook andere beleidsterreinen waarvoor deze vennootschapsbelasting van toepassing is. Het verzelfstandigen van een organisatieonderdeel is wat ons betreft geen reden voor een wettelijke aanpassing die met name vraagt om het goed organiseren van de administratie. Het klopt dus dat met het oprichten van Ataro BV er wordt ingespeeld op de komst van de vennootschapsbelasting. Maar het is wat ons betreft geen valide argument om een organisatieonderdeel te verzelfstandigen.

De argumentatie is derhalve grotendeels valide geweest en ten aanzien van de subvraag ‘heeft het inderdaad zo uitgewerkt’, geldt voor argument 1 dit zo is, en voor argument 2 en 3 dat dit deels zo is.

Een andere vraag is of de argumentatie waarin uiteengezet wordt dat de BV een algemeen belang zou dienen valide is. In het raadsvoorstel wordt verwezen naar artikel 160 lid 2 Gemeentewet⁴ en het verzelfstandigingsplan. In het verzelfstandigingsplan wordt aangegeven dat de gemeente de subsidie verstrekt aan het sportbedrijf voor die activiteiten die zij voor het algemeen belang uitgevoerd wil hebben.

³ Visiedocument Zevenaar van morgen, 14-06-2012, pagina 12.

⁴ “Het college besluit slechts tot de oprichting van en de deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen, indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. Het besluit wordt niet genomen dan nadat de raad een ontwerpbesluit is toegezonden en in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen.”

De argumentatie die wordt gehanteerd geeft niet specifiek aan waarom een BV in het bijzonder aangewezen is om deze activiteiten te organiseren, wel leiden de onderzoeksresultaten ertoe dat door het op deze wijze te organiseren, de uit te voeren taken voldoen aan de doelstellingen die de gemeente heeft gesteld en daarmee het algemeen belang wordt gediend.

Over of de keuze voor een publieke BV achteraf gezien de juiste is geweest, kunnen we het volgende zeggen. Er zijn verschillende rechtsvormen mogelijk waarin een publieke organisatie een deelneming kan hebben: stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen. De beslissing om te verzelfstandigen is gebaseerd op het rapport van Keizers & Visser waarin de verschillende voor- en nadelen van twee scenario's uiteen zijn gezet (publieke verzelfstandiging versus private verzelfstandiging). Op basis van dit onderzoek is een publieke verzelfstandiging in de vorm van een BV een logische keus geweest. Wel zien wij dat aan twee belangrijke aanbevelingen uit het destijds uitgevoerde onderzoek van Keizers & Visser onvoldoende invulling is gegeven, waardoor twijfel kan zijn ontstaan over de invulling van de rechtsvorm. Namelijk:

- *Schenk aandacht aan een duidelijke scheiding tussen beleid en uitvoering;*
Wat ons betreft is hier aan de voorkant onvoldoende aandacht voor geweest. Beleid en uitvoering zijn gescheiden, maar moeten wel op elkaar aansluiten. Ataro BV is niet betrokken bij het vormgeven van het sportbeleid, maar moet wel goed op de hoogte zijn van de verwachtingen om het goed uit te kunnen voeren. Ataro BV draagt op dit moment bij aan het realiseren van het sportbeleid door sportvoorziening en sportstimulering, maar er ligt geen expliciete opdracht beschreven in de subsidie beschikking die betrekking heeft op realiseren van het sportbeleid.
- *Zorg voor een heldere invulling van de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie tussen de gemeente en de overheids BV/NV.*
In lijn met vorig punt is ook hier te weinig aandacht voor geweest. Doelstellingen zijn niet concreet, er zijn geen duidelijke afspraken over welke bevoegdheid Ataro BV zelf heeft en welke de gemeente heeft.

3.2 STURING EN VERANTWOORDING

3.2.1 Hoe zit het? Toelichting op de governancestructuur

De governancestructuur van Ataro BV is helder beschreven in het verzelfstandigingsplan en formeel vastgelegd in de statuten. Daarnaast is er volgens afspraak een Governancecode opgesteld. De governance is als volgt vorm gegeven:

- Een directie voert de bestuurstaak uit;
- Een Raad van Commissarissen (RvC) is ingesteld in de rol van toezichthouder;
- De Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA), onder meer verantwoordelijk voor benoeming directie en RvC.

Het samenspel tussen directie en RvC wordt als effectief ervaren door beide partijen. Er is een RvC ingesteld op basis van competenties en onafhankelijkheid. Dat betekent dat ieder lid van de RvC vanuit zijn expertise invulling kan geven aan zijn rol als commissaris. De werkwijze, taken en verantwoordelijkheden van de directie en RvC zijn beschreven in het directiereglement en het reglement Raad van Commissarissen van de vennootschap. Daardoor zit er geen 'licht' tussen de verwachtingen en de uitvoering van de verschillende rollen, taken en daarbij horende verantwoordelijkheden.

Dit ligt anders in de samenwerking met de gemeente. In de eerste plaats is de gemeente eigenaar van Ataro BV. Maar daarnaast is de gemeente ook opdrachtgever en verhuurder aan Ataro BV. Door de verschillende rollen van de gemeente ervaren de gemeente en Ataro BV in de dagelijkse praktijk spanningen op verschillende belangen in die rollen:

- Spanning op de zakelijke en de politieke rationaliteit: zakelijk gezien heeft Ataro BV soms andere belangen dan de gemeente; politiek gezien gaat het om belangrijke voorzieningen voor de samenleving waar je als politicus invloed op wilt uitoefenen en niet puur om ondernemerschap (winstbejag);
- Reflex van bestuur en RvC van Ataro BV is om portefeuillehouder (en raad) mee te nemen bij keuzes, terwijl er statutair ruimte is om zelf keuzes te maken;

- Het nieuwe meerjaren onderhoudsplan (MOP) is geen onderdeel geworden van de kadernota, waardoor Ataro BV voor iedere investering een separaat krediet moet aanvragen. Er is geld, er is mandaat, maar er is geen zelfstandigheid.

De gemeente heeft aan de start van het verzelfstandigingsproces kaders en randvoorwaarden meegegeven voor de verzelfstandiging. Op deze manier heeft de gemeente willen sturen op voor haar belangrijke uitkomsten van de verzelfstandiging. De vraag doet zich voor of de kaders die door de gemeente zijn meegegeven werkbaar zijn gebleken en of aan de gekozen randvoorwaarden is voldaan.

Als we kijken naar de gestelde kaders, kunnen we constateren dat deze kaders werkbaar zijn gebleken. In de onderstaande tabel hebben we dit per meegegeven kader uitgewerkt:

Tabel 2. Overzicht kaders (uit verzelfstandigingsplan) en resultaten

Kader bij besluitvorming	Bevindingen en onderbouwing
1 De gemeente blijft invloed uitoefenen/besluiten nemen over het Sportbedrijf.	<ul style="list-style-type: none"> • De gemeente is enig aandeelhouder en neemt in de rol van aandeelhouder besluiten. Bijvoorbeeld over gebruikstarieven en accommodaties (instandhouding en nieuwbouw). Zie ook tabel 3, onderdeel 5 voor een verdere uitwerking. Zie conclusie 1 voor de validiteit van dit argument. • De gemeente heeft budget ter beschikking gesteld aan Ataro BV op basis van het meerjarig onderhoudsplan dat bij de verzelfstandiging is vastgesteld. • Conform de statuten van Ataro BV kan de gemeente als aandeelhouder, naast reguliere onderwerpen zoals het vaststellen van de jaarrekening, zelf bepalen welke onderwerpen zij op de agenda van de AVA plaatst. • In de praktijk hebben Ataro BV (bestuur) en de portefeuillehouder van de gemeente (aandeelhouder) regelmatig overleg. Gemaakte afspraken worden vastgelegd in de notulen van deze vergaderingen. • De statuten stellen dat het bestuur van Ataro BV bij het aangaan van bepaalde overeenkomsten voorafgaand goedkeuring moet krijgen van de Raad van Commissarissen. De gemeente benoemt de RvC-leden in de rol van aandeelhouder in de aandeelhoudersvergadering. • De gemeenteraad kan invloed uitoefenen vanuit haar kaderstellende en controlerende rol: <p>Kaderstellend:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 Wethouder richting geven in zijn rol als aandeelhouder. 2 De raad stelt het sportbeleid en het beleid rondom maatschappelijk vastgoed vast. 3 De raad heeft budgetrecht. Via de begroting heeft zij invloed op de subsidieomvang omdat zij de subsidieplafonds vaststelt. 4 Separate kredietvoorstellen (extra uitgaven/investeringen die Ataro BV wil doen) moeten door de raad goedgekeurd worden. <p>Controlerend:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 De raad kan de wethouder ter verantwoording roepen in zijn rol als opdrachtgever.
2 Alle sportvoorzieningen in Zevenaar worden zoveel als	Waar mogelijk zijn de sportvoorzieningen in één organisatie ondergebracht. Voor dit beheer en onderhoud blijft de gemeente

mogelijk in één organisatie ondergebracht.	eigenaar, ontvangt Ataro BV een subsidie en betaalt Ataro BV huur. Het beheer en onderhoud van een sportcomplex van de oude gemeente Rijnwaarden werd voor de gemeentelijke fusie afzonderlijk ingekocht door de gemeente. Na de fusie is deze lijn voortgezet.
3 Het sportbedrijf wordt zo ingericht dat, indien gewenst, in de naaste toekomst bedrijfsonderdelen en taken kunnen worden toegevoegd.	De statuten van Ataro BV voorzien in beheer en exploitatie van maatschappelijk vastgoed, in brede zin. Daarmee is het sportbedrijf in inrichtingsvorm gericht om in de toekomst aanvullende taken op te pakken.
4 De exploitatie van het sportbedrijf en de hiervoor benodigde bijdrage vanuit de gemeente Zevenaar moet passen binnen de financiële kaders zoals vastgelegd in de begroting 2014-2017.	Exploitatie past binnen de begroting 2014-2017 van de gemeente Zevenaar. Zie paragraaf 2.3 voor een verdere onderbouwing.
5 De gemeente voert regie op basis van gemeentelijk beleid richting het Sportbedrijf.	Ataro BV heeft als taak om beheer, onderhoud en exploitatie uit te voeren, de kaders waarbinnen zij dit uitvoert worden bepaald door het door de gemeente vastgestelde beleid voor maatschappelijk vastgoed. Ter illustratie: In interviews in het kader van dit onderzoek heeft Ataro BV aangegeven behoefte te hebben aan een herijking van deze kaders, omdat veel sportcomplexen en accommodaties zijn gebouwd in de jaren '70. Ataro BV heeft behoefte aan richting vanuit de gemeente hoe met deze relatief verouderde sportcomplexen om te gaan. De gemeente heeft aangegeven hier mee bezig te zijn. In de interviews is gebleken dat de fusie van de gemeente Zevenaar hierin vertragend heeft gewerkt.
6 Het eigendom van de grond en de accommodaties blijft bij de gemeente Zevenaar.	De gemeente is nog steeds eigenaar van de grond en de accommodaties. De constructie werkt als volgt: de gemeente is eigenaar en Ataro BV ontvangt jaarlijks subsidie van de gemeente voor het beheer, onderhoud en exploitatie. Ataro BV betaalt jaarlijks huur aan de gemeente voor de grond en de accommodaties.
7 Het sportbedrijf staat los van de gemeentelijke organisatie, d.w.z. los van de dagelijkse gemeentelijke werkprocessen en gemeentelijke voorschriften.	Ataro BV is een besloten vennootschap en daarmee een rechtspersoon en zelfstandige entiteit. Daarmee staat Ataro BV los van de dagelijkse gemeentelijke werkprocessen en voorschriften. De gemeente Zevenaar is enig aandeelhouder.
8 Verplichte winkelnering wordt losgelaten.	Ataro BV heeft de ruimte om haar eigen bedrijfsvoering vorm te geven en hoeft daarvoor geen diensten af te nemen van de gemeente. Recent heeft zij bijvoorbeeld een nieuw administratiesysteem ingekocht. Omgekeerd is er wél sprake van verplichte winkelnering: alle accommodaties die opgenomen zijn in de beheer- en exploitatieovereenkomst met Ataro B.V. moeten verplicht volgens contract door Ataro BV beheerd, onderhouden en geëxploiteerd worden.
9 De gemeente gaat als goed werkgever zorgvuldig met het personeel om.	Gemeente en Ataro BV zijn zorgvuldig met de overgang van personeel omgegaan, maar de overgang is in technische zin moeizaam verlopen. Het moeizame verloop heeft te maken gehad met:

	<ul style="list-style-type: none"> • -De wijziging van de pensioenwet. Wijziging in de pensioenwet heeft ertoe geleid dat het personeel in de beginfase gedetacheerd is geweest. Uiteindelijk is het gelukt dat overstekende medewerkers bij het ABP zijn kunnen blijven. • -De wijziging van CAO van CAR-UWO (gemeente) naar CAO-VerMO (verzelfstandigde maatschappelijke organisaties). Met deze overgang is een sociaal plan opgesteld dat het resultaat is van onderhandelingen tussen gemeente en vakbonden. Uit het interview met medewerkers van Ataro BV is naar voren gekomen dat niet alle punten uit de gemeente CAO zijn overgenomen in de nieuwe CAO. De personeelsvertegenwoordiging van Ataro BV geeft de volgende voorbeelden: <ul style="list-style-type: none"> ○ Vergoeding voor bijvoorbeeld EHBO-trainingen. ○ Omvang van de tegemoetkoming bij ziektekosten. ○ Vergoeding overwerk.
10 Personeel dat nu in dienst is van de gemeente Zevenaar komt in dienst van het sportbedrijf.	Na een periode van detachering is het personeel in dienst gekomen bij Ataro BV.

Aan de gekozen randvoorwaarden en uitgangspunten is grotendeels voldaan:

- Het geldende sociaal statuut voor organisatie wijzigingen Zevenaar (2008) is gevolgd;
- Het principe mens volgt werk is gehanteerd, geen van de vaste medewerkers is ontslagen;
- De gemeente blijft eigenaar van de onroerende zaken, behoud voldoende invloed met betrekking tot de beschikbaarheid en betaalbaarheid van de gemeentelijke voorzieningen voor haar inwoners (zie tabel 2 en 3) en is een meerjarige overeenkomst aangegaan (20 jaar plus de optie voor 10 jaar);
- Uitbreiding van gebruikers van accommodaties is toegestaan en vindt ook plaats. Zo blijkt uit interviews dat voetbalvelden in de zomer worden verhuurd door Ataro BV voor andere doeleinden;
- Het sportbedrijf krijgt en neemt ook, binnen de vastgestelde financiële kaders, de ruimte voor vergroting van het aanbod en productontwikkeling. Een mooi voorbeeld hiervan is dat Ataro BV het mogelijk heeft gemaakt dat ook minder validen, door de aanleg van een gehandicaptenbrug, beter gebruik kunnen maken van de zwemfaciliteiten;
- Ook krijgt Ataro BV voldoende beleidsvrijheid om zich als maatschappelijk ondernemer te ontplooiën. De ruimte is er, maar wat wordt verstaan onder maatschappelijk ondernemen is niet helder gedefinieerd, waardoor verschil van inzicht kan ontstaan tussen Ataro BV en de gemeente.

De laatste randvoorwaarde gaat over het Meerjaren Onderhoud Plan (MOP) voor de opstallen en de gronden. Het huidige MOP is leidend en zou eens in de 5 jaar geactualiseerd worden, inclusief de kosten die onderdeel maken van het MOP. In de uitvoering zien we dat het MOP inderdaad leidend is geweest (zie tabel 3). Ook heeft Ataro BV aan haar verplichting voldaan om het MOP binnen de 5 jaar te actualiseren. Het nieuwe MOP is echter geen onderdeel geworden van de kadernota. Hoewel de gemeente hier wellicht een valide argumentatie voor heeft, merken we dat de gemeente en Ataro BV verschillende beelden hebben bij de uitkomst, wat leidt tot spanning. Deze spanning komt het zelfstandige karakter van Ataro BV en het op afstand staan van de gemeente Zevenaar niet ten goede.

3.3 FINANCIEN

Een derde set met bevindingen betreffen het financiële perspectief van de verzelfstandiging van Ataro BV. Zowel vanuit de kant van de gemeente Zevenaar als vanuit Ataro BV zelf. Bij de verzelfstandiging is in het verzelfstandigingsplan en het businessplan een aantal uitgangspunten en succesvoorwaarden opgenomen. In deze paragraaf beschrijven we in hoeverre de verzelfstandiging conform deze uitgangspunten en succesvoorwaarden heeft plaatsgevonden.

3.3.1 Hoe zit het? Gewenste financiële situatie die wordt nagestreefd

Met de uitgangspunten en succesvoorwaarden die zijn opgenomen streven de gemeente en/of Ataro BV de volgende gewenste situatie na:

- 1 Gemeentelijke kosten voor sport afbouwen zoals in de gemeentebegroting opgenomen;
- 2 De BV de mogelijkheid geven externe inkomsten te verwerven;
- 3 Inspelen op aanstaande regelgeving binnen de vennootschapsbelasting.

Onze bevindingen, die we hieronder door middel van antwoorden op de onderzoeksvragen, verder toelichten en uitwerken, vatten we hieronder als volgt samen:

ad 1. Afhankelijk van het jaar van vergelijking zijn de kosten voor de gemeenten iets afgenomen of juist iets toegenomen. De huidige baten en lasten voor de gemeenten zijn in ieder geval meer constant dan in de periode voor de verzelfstandiging. Ataro BV zelf draait, ondanks de taakstelling die met de oprichting is meegegeven, 'zwarte' cijfers.

ad 2. Ataro BV maakt gebruik van de mogelijkheden om extra inkomsten te verwerven. Dat doet ze door bepaalde beheer en onderhoudstaken voor accommodaties van andere gemeenten over te nemen én door middel van het genereren van andere inkomsten, door bijvoorbeeld de verhuur van robotmaaiers.

ad 3. Door de verzelfstandiging in een besloten vennootschap, is er per definitie sprake van dat de BV vennootschapsbelasting moet afdragen. Doordat de financiële administratie door Ataro BV opnieuw wordt ingericht, als gevolg van de verzelfstandiging, werd in 2015 ingespeeld op de wetgeving die per 1 januari 2016 in is gegaan. Zie ook paragraaf 3.1.2, doelstelling 6.

Onze bevindingen werken we in de volgende paragrafen uit aan de hand van de volgende punten:

3.3.2 Mate waarin is voldaan aan de financiële uitgangspunten.

3.3.3 Mate waarin de verzelfstandiging heeft geleid tot de gewenste financiële positie van het sportbedrijf.

3.3.4 Mate waarin de verzelfstandiging heeft geleid tot een besparing bij de gemeente.

3.3.5 Mate waarin is voldaan aan de succesvoorwaarden.

3.3.2 Mate waarin is voldaan aan de financiële uitgangspunten

Vraag die zich voordoet is in hoeverre is voldaan aan de 11 financiële uitgangspunten zoals opgenomen in het verzelfstandigingsplan (p.18). In de onderstaande tabel hebben we dit verder uitgewerkt. Ter onderbouwing maken we gebruik van de jaarverslagen/jaarrekeningen van Ataro BV en de subsidiebeschikkingen die door de gemeente zijn afgegeven.

Tabel 3: financiële uitgangspunten en bevindingen

Kader bij besluitvorming	Bevindingen en onderbouwing
1. Taken gaan over met bijbehorende budgetten. 4. BV heeft taakstelling van €130.000.	Op basis van de eerste begroting en jaarrekening kunnen we concluderen dat taken zijn overgegaan met bijbehorend budget, maar met een korting van €130.000.
2. Uitgangspunt is de gemeentebegroting 2015.	Uit subsidiebeschikking en jaarrekening blijkt dat het subsidiebedrag dat aan Ataro BV is toegekend overeen komt met wat in de begroting is opgenomen.
3. Begroting sportbedrijf heeft prijspeil 2015.	Bij de begroting van Ataro BV blijkt dat is uitgegaan van de gemeentebegroting 2015.
5. Gebruikstarieven zijn door de raad vastgesteld.	De gebruikstarieven worden door de raad vastgesteld. Zo zijn bijvoorbeeld tijdens de raadsvergadering van 4

	juli 2018 de tarieven vastgesteld. Zie daarvoor raadsvoorstel Z/18/297809 INT/18/830179.
6. Uitgegaan wordt van alle accommodaties in beheer van team sport.	De sportaccommodaties opgenomen in de uitgangspunten komen overeen met de accommodaties opgenomen in het jaarplan van Ataro BV.
7. Huurvergoeding bedraagt 5% van de WOZ-waarde.	De huurvergoeding bedroeg in 2016: €501.100,- Dit is conform de exploitatieovereenkomst waarin is vastgelegd dat dit 5% van de WOZ-waarde bedraagt. Deze huurprijs is geïndexeerd in de jaren daarna.
8. Groot onderhoud op basis van het MOP van de gemeente.	In het jaarverslag 2016, dat door de gemeente als aandeelhouder is vastgesteld in de aandeelhoudersvergadering, is opgenomen dat het onderhoud heeft plaatsgevonden conform het MOP van de gemeente.
9. Onderhoudsvoorzieningen worden naar de gemeente overgeheveld.	Uit de jaarrekening 2016 blijkt dat de onderhoudsvoorzieningen zijn overgeheveld.
10. Geen kapitaallasten in de begroting van het sportbedrijf bij de start.	In de jaarrekening van 2016 van Ataro BV zien we geen kapitaallasten bij de bedragen die zijn begroot.
11. Voorziening voor vervanging inventaris wordt overgeheveld naar het sportbedrijf.	Uit de jaarrekening 2016 van Ataro BV maken we op dat de voorziening is overgeheveld aan Ataro BV.

2.3.3 Mate waarin de verzelfstandiging heeft geleid tot de gewenste financiële positie van het sportbedrijf

Verder is de vraag in hoeverre de beoogde besparing c.q. de gewenste financiële positie van het sportbedrijf is bereikt. Deze beoogde besparing hebben we in beeld gebracht door middel van de jaarverslagen/jaarrekeningen van Ataro BV.

Uit de jaarrekeningen blijkt dat Ataro BV, ondanks de taakstelling, winst maakt. Het resultaat van Ataro BV, na belastingen, bedraagt als volgt:

- 2016: € 106.673,-
- 2017: € 82.016,-
- 2018: de jaarrekening is nog niet vastgesteld.

Daarmee kunnen we vaststellen dat de beoogde besparing is gerealiseerd.

In de jaren 2016 en 2017 is er winst gemaakt, maar de gemeente Zevenaar heeft hierover in haar rol als aandeelhouder geen dividend ontvangen. Mogelijk vindt er naar aanleiding van de jaarcijfers 2018 wel een dividenduitkering plaats. De statuten van Ataro BV (artikel 21) geven aan dat de AVA bevoegd is om uitkeringen vast te stellen. Deze statuten geven verder geen kader waarbinnen er wel/niet een dividenduitkering plaatsvindt. De gemeente staat daarin voor een belangrijke keuze:

- 1 Een extra dividenduitkering komt ten goede van de algemene middelen en komt daarmee te goede aan de financiële positie van de gemeente als geheel. Dividend kan bijvoorbeeld gebruikt worden voor nieuw beleid, opvangen van tekorten/knelpunten en/of het aanvullen van reserves, et cetera;
- 2 In de rol als aandeelhouder kan de gemeente besluiten om het dividend niet uit te keren en te gebruiken voor investeringen die ten goede komen aan Ataro BV.

3.3.4 Mate waarin de verzelfstandiging heeft geleid tot een besparing bij de gemeente

Een andere belangrijke vraag is in hoeverre de verzelfstandiging in financiële zin ook door de gemeente gewenst is.

In de jaren 2010 en 2011 betroffen de inkomsten en uitgaven voor binnensport- en buitensportaccommodaties als volgt.

Tabel 4: inkomsten en uitgaven sportaccommodaties gemeente in de jaren 2010-2011⁵

Omschrijving	2010	2011
Totale inkomsten	384.001	377.601
Totale uitgaven	1.396.136	1.744.147
Resultaat	-1.012.135	-1.366.546

Voor de jaren 2016-2019 zijn voor de gemeente inkomsten en uitgaven als volgt.

Tabel 5: inkomsten en uitgaven sportaccommodaties gemeente in de jaren 2016-2019⁶

Omschrijving	2016	2017	2018	2019
Totale inkomsten (uit huur)⁷	501.100	501.449	509.071	516.255
Totale uitgaven (subsidiebeschikking)	€ 1.728.559	€ 1.749.301	€ 1.773.791	€ 1.745.703
Resultaat	-€ 1.227.459	-€ 1.247.852	-€ 1.264.720	-€ 1.229.448

In deze periode is ook een investeringsbedrag van € 51.000 betaald voor een beachveld dat is gerealiseerd. De aanleg van de lichtinstallatie voor de atletiekbaan (€ 70.000) en het Bike Park (€ 30.000) is nog niet betaald en gerealiseerd.

Ten aanzien van de vergelijking tussen tabel 4 en 5 constateren we het volgende:

- Als we de inkomsten en uitgaven van de gemeente vergelijken tussen enerzijds de periode van (ruim) voor de verzelfstandiging en anderzijds na de verzelfstandiging, dan zien we dat de gemeente in 2010 minder kosten heeft gemaakt, maar in 2011 meer kosten heeft gemaakt dan in de periode na de verzelfstandiging.
- het vergelijken van de verschillende jaren is tot op zekere hoogte appels met peren vergelijken omdat er in de periode veel veranderd. Ter illustratie noemen we:⁸
 - Zwembad Lentebad is meer uren open;
 - Zwembad Lentebad is meer activiteiten gaan verzorgen;

⁵ Rapportage Keizers & Visser (2012) Doeltreffend en doelmatig beheren en exploiteren van sportaccommodaties, p.4.

⁶ Samengesteld op basis van subsidiebeschikkingen en reacties op schriftelijke vragen aan de gemeente

⁷ De huur is vastgelegd in de Beheer-/exploitatieovereenkomst gemeentelijke accommodaties Zevenaar van 18-07-2016. Hierbij is een bedrag overeengekomen voor 2016 met de afspraak deze jaarlijks te indexeren.

⁸ Toelichting van de directeur/bestuurder van Ataro BV aan de gemeenteraad van Zevenaar op 9 april 2019.

- Het aantal bezoekers aan het zwembad Lentebad is in de periode 2016-2018 met bijna 15.000 bezoekers toegenomen (van +/- 105.000 tot +/- 120.000);
- De natuurgrasvelden zijn van betere kwaliteit;
- Er zijn kortere lijnen met verenigingen;
- Meldingen van storingen worden sneller opgevolgd.

Samengevat: de gemeente Zevenaar en de samenleving van Zevenaar heeft meer 'waar' voor haar 'geld' gekregen;

- In de jaren voor de verzelfstandiging fluctueerde het financiële resultaat van de gemeente met honderdduizenden euro's per jaar. Met de verzelfstandiging worden deze fluctuaties opgevangen door Ataro BV. De baten en lasten zijn voor de gemeente Zevenaar meer constant én voorspelbaar.

3.3.5 Mate waarin is voldaan aan de succesvoorwaarden

Tot slot zijn er in het businessplan een aantal succesfactoren opgenomen. In dit onderzoek hebben we bestudeerd in hoeverre aan deze succesvoorwaarden wordt voldaan.

Tabel 6: succesfactoren en bevindingen

Kader bij besluitvorming	Bevindingen
1 De politiek stuurt op afstand op basis van gewenste output/outcome	<p>Zoals in paragraaf 2.2 aangegeven verloopt de samenwerking met de gemeente suboptimaal. Er is een reflex en behoefte om de gemeente te betrekken of dat de gemeente betrokken wilt worden, terwijl er statutair ruimte is dat Ataro BV zelf keuzes maakt. Zie paragraaf 2.2 voor een verder uitwerking.</p> <p>De gemeente koppelt geen meetbare resultaten aan de subsidiebeschikkingen en eerder ook niet in het verzelfstandigingsplan. Zie ook paragraaf 2.1.1.</p>
2 Ondernemingsvrijheid	Ataro BV heeft ondernemingsvrijheid. Ze kan en verricht werkzaamheden voor andere gemeenten, de dienstverlening aanpassen, et cetera.
3 Efficiënte bedrijfsvoering	<p>Uit de diverse gesprekken is gebleken dat Ataro BV, ook met de bedrijfsvoering, slagvaardiger is geworden en snel kan inspelen op de doelen die ze wenst te bereiken.</p> <p>De gemeente heeft in de subsidiebeschikking 2018 een efficiënte organisatie ook als resultaat opgenomen.</p> <p>Onder andere door middel van de implementatie van een nieuw administratiesysteem neemt de efficiëntie van de bedrijfsvoering van Ataro BV toe.</p>
4 Grip op contracten en managementinformatie	<p>Onder andere door middel van het nieuwe administratiesysteem is Ataro BV in staat om betere managementinformatie te genereren.</p> <p>Uit de diverse gesprekken met Ataro BV hebben wij geen aanleiding om aan te nemen dat Ataro BV geen grip op haar contracten heeft.</p>

Bijlage I Onderzoeksmatrix

Onderzoeksthema	Onderzoeksvragen	Doelstelling/ gewenste situatie	Bevindingen	Aanbevelingen
<p>Opdrachtgeverschap – opdrachtnemerschap Dit thema gaat over de wijze van samenwerking met de gemeente. De opdracht en de middelen/instrumenten die de gemeente geeft.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • is de verduurzaming (zoals onderdeel van het Plan) gerealiseerd? • in hoeverre draagt Ataro bij aan het realiseren van het sportbeleid van de gemeente? • wordt de subsidie van de gemeente gebruikt op de wijze waarop deze bedoeld is? • is achteraf gezien het oprichten van een Besloten Vennootschap (BV) de juiste keuze geweest? • is voldaan aan de doelstellingen en het beoogde meetbare effect (p.1 van het raadsvoorstel)? • in het raadsvoorstel wordt een argumentatie uiteengezet dat de BV een algemeen belang zou dienen. Is deze argumentatie valide? • is de argumentatie (zoals verwoord op p.3 van het verzelfstandigingsplan) die ten grondslag lag aan het positieve besluit tot de oprichting van het sportbedrijf valide geweest? Met andere woorden, heeft het inderdaad zo uitgewerkt? • in het verzelfstandigingsplan (hoofdstuk 3.2) is de opdracht aan het sportbedrijf geformuleerd • voldoet het sportbedrijf drie jaar na oprichting aan die opdracht? • is het verhuurprogramma van het sportbedrijf na drie jaar: • efficiënt gebleken in de zin van administratief eenvoudig(er) dan voorheen? • effectief gebleken in de zin van meer en andere gebruikers? • er is sprake van ondernemingsvrijheid? Is de afgelopen drie jaar aan die succesvoorwaarden voldaan en wat is daarvan het resultaat? 	<ul style="list-style-type: none"> • de huidige uitvoerende activiteiten op het gebied van sport, die nu binnen de gemeentelijke organisatie worden uitgevoerd, voortzetten maar niet langer binnen het publiek domein • bestaande voorzieningenniveau op peil houden • de gemeentelijke organisatie slanker maken 	<p>zie paragraaf 2.1 rapport</p>	<p>zie hoofdstuk 3 van dit rapport</p>

Onderzoeksthema	Onderzoeksvragen	Doelstelling/ gewenste situatie	Resultaat/huidige situatie	Aanbevelingen
Sturing en verantwoording Dit thema gaat over de wijze waarop Ataro zelf sturing geeft aan de organisatie, en de manier hoe er in de organisatie wordt verantwoord.	<ul style="list-style-type: none"> aan welke punten moet Ataro nog werken om de beoogde situatie te verkrijgen? is sprake van verbeterde (of meer) doelmatigheid en doeltreffendheid? hoe staat het met de tevredenheid van gebruikers en verenigingen? is de governance, zoals uiteengezet in hoofdstuk 3 van het verzelfstandigingsplan, effectief gebleken? zijn de gekozen kaders of uitgangspunten (p.3 en 4 van het verzelfstandigingsplan) werkbaar gebleken? is er voldaan aan de gekozen randvoorwaarden (p.5 en 6)? welke niet voorziene interne en externe factoren in de periode 2015-2019 zijn van invloed geweest op de huidige stand van zaken van B.V. Ataro? 	<ul style="list-style-type: none"> slagvaardiger handelen dan in de huidige situatie (van politiek/ambtelijke omgeving naar ondernemersomgeving) klant centraal (transparantie voor klant vergroten) door laten groeien binnen sport en als facilitair bedrijf; toewerken naar informatieloket voor de Zevenaarse inwoners voor alle accommodaties in Zevenaar 	zie paragraaf 2.2	zie hoofdstuk 3 van dit rapport
Personeel Dit thema gaat over het aantal personeelsleden en de wijze hoe daar mee om wordt gegaan.	<ul style="list-style-type: none"> Is de personele transformatie geëffectueerd zoals beoogd: zowel op het proces, de inhoud als de kosten? is de keuze voor de CAO VerMO de juiste geweest? hoe is de afronding m.b.t. de pensioenvraag verlopen? 		zie paragraaf 2.2	zie hoofdstuk 3 van dit rapport
Financiën: baten en lasten Dit thema gaat over de financiële gezondheid van Ataro, de financiële kant van de verzelfstandiging, bedrijfsvoering en managementinformatie	<ul style="list-style-type: none"> Is voldaan aan de financiële uitgangspunten (p.18 verzelfstandigingsplan) en wordt de beoogde besparing gerealiseerd c.q. de gewenste financiële positie van het sportbedrijf gerealiseerd (zie hoofdstuk 5 van het verzelfstandigingsplan)? Op pagina 7 van het businessplan wordt een aantal succesvoorwaarden genoemd, te weten: <ul style="list-style-type: none"> de bedrijfsvoering is efficiënt, er is meer grip op contracten en managementinformatie. Is de afgelopen drie jaar aan die succesvoorwaarden voldaan en wat is daarvan het resultaat? 	<ul style="list-style-type: none"> gemeentelijke kosten voor sport afbouwen zoals in de gemeentebegroting opgenomen de BV de mogelijkheid geven externe inkomsten te verwerven inspelen op aanstaande regelgeving binnen de vennootschapsbelasting 	zie paragraaf 2.3	zie hoofdstuk 3 van dit rapport

Bijlage II Lijst met geraadpleegde documenten en geïnterviewde personen

Documenten

Raadsvoorstel Verzelfstandigingsplan Sportbedrijf Zevenaar dd 24 juni 2015
Raadsbesluit Verzelfstandigingsplan Sportbedrijf Zevenaar 24 juni 2015
Raadsbesluit Publieke verzelfstandiging gemeentelijke sportaccommodaties registratiedatum 25 april 2014
Raadsbesluit Publieke verzelfstandiging gemeentelijke sportaccommodaties 25 juni 2014
Openstaande vragen/afspraken bijeenkomst raadsfracties 28 april 2015

Raadsvragen:

- Beantwoording technische vragen D66 5 juni 2014 verzelfstandiging sportaccommodaties
 - Beantwoording technische vragen Lokaal Belang sportaccommodaties 14-030 cie. Samenleving 10 juni 2014
 - Beantwoording technische vragen VVD 4 juni 2014 verzelfstandiging sportaccommodaties cie Samenleving 10 juni 2014
-

Ontwerp besluit oprichting sportbedrijf Zevenaar BV

Visiedocument Zevenaar van Morgen
Beleidsnota Sport 2013 – 2020 Zin in Sport
Nota Zevenaar Sport met Mogelijkheden
Projectplan Zo Zevenaar 2017 – 2020

KeizersVisser onderzoeksrapport “Doeltreffend en doelmatig beheren en exploiteren van sportaccommodaties”

Bestuurlijk advies Verzelfstandiging sportaccommodaties

Verzelfstandigingsplan Sport Gemeente Zevenaar incl:
Bijlage I Businessplan Sport B(V)
Bijlage II Fiscaal Advies
Bijlage III Risico's behorend bij Verzelfstandigingsplan
Bijlage A: CAO vergelijking

Statuten Ataro BV
Directiereglement Ataro BV
Governance code Ataro BV
Regelement Raad van Commissarissen Ataro BV

Bijzondere Volmacht Ondertekening

Subsidiebeschikking Ataro BV 2016
Subsidiebeschikking Ataro BV 2017
Subsidiebeschikking Ataro BV 2018
Subsidiebeschikking Ataro BV 2019

Vaststellingsbeschikking subsidie 2016
Verantwoording subsidie 2017 & voortgang projectensubsidie

Ataro BV - jaarrekening 2016 met accountantsverslag def 9 juni 17
 Ataro BV - jaarverslag 2017 V1 met jaarrekening

Ataro BV strategie 2018 - 2021

Klanttevredenheidsonderzoek Ataro BV extern

Concept - Verantwoording budgetsubsidie 2018

Notitie financieel effect verzelfstandiging op de gemeentelijke begroting
 Notitie Financieel effect verzelfstandiging sportaccommodaties op gemeentelijke begroting

Presentatie van Ataro aan BW op 9 april 2019

Def_Accountantsverslag 2017 dd 5 maart 2018

Def_Managementletter 2016 dd 17 febr 2017
 Concept managementletter 2018

Beheer-/exploitatieovereenkomst Gemeentelijke Accommodaties Zevenaar
 1^{ste} Addendum behorende bij de beheer-/exploitatieovereenkomst gemeentelijke accommodaties Zevenaar

Akte van Sessie 14-02-2017

DVO Onderhoud gebouwen Ataro BV
 DVO Onderhoud materieel Ataro BV
 DVO Onderhoud Technische installaties Ataro BV
 DVO P&O Diensten Ataro BV

Huurovereenkomst Gemeentelijke Accommodaties Zevenaar

Brief Stand van Zaken verzelfstandiging beheer en exploitatie gemeenschappelijke sportaccommodaties

Mail met agenda aandeelhoudersvergadering 12 september 2018

Casus Huisvesting

- Agendastuk Voorstel, advies, besluit aanschaf Loods met kantoor, geldlening, gemeente garantie.cleaned
 - Agendastuk 20180999 - items rond accommodaties en accommodatiebeleid.cleaned
-

Casus Atletiek

- Memo college aan raad over Ataro febr 2017
 - Melding schriftelijke vraag ter mondelinge beantwoording d.d. 22-03-2017
 - Brief Sport Contact Zevenaar aan weth. Hendriksen d.d. 7 januari 2017 (ontvangen 230217) inzake Ataro-belangen verenigingen
-

Begroting in één oogopslag Gemeente Zevenaar

Begrippenlijst Verzelfstandiging Sport

Geïnterviewde personen

Rol/functie respondent	Type interview
Beleidsmedewerker Maatschappelijke Ontwikkeling (inclusief Sport)	interview + groepsinterview
Concerncontroller	interview + groepsinterview
Directeur Ataro BV	interview
Wethouder Financiën (inclusief Sport)	interview
Raad van Commissarissen	interview
Voorzitter Sportcontact	interview
Fieldmanager / Lid van personeelsvertegenwoordiging Ataro BV	groepsinterview
Zwemonderwijzer / Voorzitter personeelsvertegenwoordiging Ataro BV	groepsinterview
Manager Facilitair Ataro BV	groepsinterview