

De raad van de gemeente Lelystad
Postbus 91
8200 AB LELYSTAD

uw brief van	uw kenmerk	ons kenmerk	datum
--	--	--	12 juli 2021
behandeld door	doorkiesnummer	bijlagen	dossiernummer
P.B. Nieuwenhuis	14-0320	3	--
onderwerp			pr-nummer
Aanbiedingsbrief 'Sturen op een sterk Sportbedrijf'.			--

Geachte raad,

Hierbij bieden wij u het rapport van ons onderzoek naar de organisatievorm van en de governance op Sportbedrijf aan. Het rapport 'Sturen op een sterk Sportbedrijf' beschrijft de manier waarop de gemeente Lelystad het aanbod van sportvoorzieningen sinds 1998 heeft georganiseerd. In dat jaar is besloten om het beheer en onderhoud van sportaccommodaties – en daarmee een groot deel van de uitvoering van het sportbeleid – onder te brengen bij de NV Sportbedrijf Lelystad. Dit bedrijf, waarvan de gemeente enig aandeelhouder is, beheert en exploiteert sindsdien de sportaccommodaties. Dat gebeurde tot voor kort in een BV die binnen een holdingconstructie onder de NV was geplaatst. Sinds 1 januari 2021 is Sportbedrijf ondergebracht in één enkele NV.

De rekenkamer Lelystad wil de gemeenteraad met dit rapport inzicht bieden in de achtergronden van de keuze die eind jaren negentig is gemaakt voor het op afstand plaatsen van het sportaccommodatiebeheer en onderhoud.

Rekenkamer Lelystad
Stadhuisplein 2
Postbus 91
8200 AB Lelystad
14-0320
www.lelystad.nl/rekenkamer
rekenkamer@lelystad.nl

Daarbij heeft de rekenkamer in aanmerking genomen dat de gemeenteraad behoefte heeft aan transparantie over de organisatievorm van het Sportbedrijf, zowel over het besluitvormingsproces over de verzelfstandiging als over de eventuele risico's van de constructie waarvoor indertijd is gekozen. Met de activiteiten van het Sportbedrijf is namelijk niet alleen een groot maatschappelijk belang gemoeid, maar ook een groot financieel belang. Het Sportbedrijf is binnen de gemeente één van de grootste subsidieontvangers. De jaarlijkse subsidie bedraagt op dit moment ruim € 4,3 miljoen (cijfers 2019 en 2020). De gemeente heeft daarnaast leningen en garantstellingen verstrekt aan het Sportbedrijf.

LEESWIJZER

In deze brief geven wij als eerste een korte, globale schets van ons onderzoek weer. Hierna geeft de rekenkamer Lelystad de hoofdlijnen weer uit de bestuurlijke reactie. In het nawoord staan de slotoverwegingen van de rekenkamer Lelystad. Vervolgens vatten we in het kort de uitkomsten van het bestuurlijk overleg over dit onderzoek samen. Aan dit overleg hebben afvaardigingen van uw commissie van de rekening, het college, de rekenkamer en de onderzoekers deelgenomen. Het is vooral de bedoeling met het bestuurlijk overleg te komen tot heldere beslispunten voor de gemeenteraad. Eventuele onduidelijkheden die dit in de weg staan kunnen we in het overleg misschien wegnemen. Mogelijk verwachte uitvoeringsproblemen kunnen in het bestuurlijk overleg worden geduid en in de tijd worden geplaatst. De bestuurlijke reactie van het college staat in zijn geheel in de bijlagen bij deze brief, evenals een notitie van de onderzoekers in reactie daarop.

Door deze inhoudelijke stappen in deze brief met u te delen, willen wij u in staat stellen het proces te volgen. Ook hopen wij op deze wijze een goede discussie en goede besluitvorming in uw raad over dit rapport te ondersteunen.

ONZEKER OF ORGANISATIEVORM SPORTBEDRIJF NOG STEEDS HET MEEST GESCHIKT IS

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de keuze die de gemeente Lelystad in 1998 heeft gemaakt voor de NV/BV-organisatievorm niet gebaseerd was op navolgbare besluitvorming. Het is niet eenduidig te achterhalen waarom precies voor deze organisatievorm is gekozen. Het gehanteerde NV/BV-model correspondeert niet één-op-één met een van de modellen, die indertijd aan de gemeente zijn voorgelegd door de ingehuurde externe adviseurs die het besluitvormingsproces begeleidden. Het is ook onduidelijk welke van de uitgangspunten een rol hebben gespeeld bij de keuze voor de huidige organisatievorm, of welke doorslaggevend zijn geweest.

Op basis van de analyse van de onderzoekers, komt de rekenkamer Lelystad tot de conclusie dat met de organisatievorm van een NV(/BV)-constructie (waaraan recent de stichting Lelystad Vitaal is toegevoegd) uitvoering *kan* worden gegeven aan het sportbeleid van de gemeente Lelystad. Maar het is geenszins zeker of deze organisatievorm *het meest geschikt* is om uitvoering te geven aan het sportbeleid. Duidelijk is wel dat de omstandigheden inmiddels zodanig zijn veranderd, dat de meeste van de uitgangspunten die in 1998 mede bepalend waren bij de keuze voor de huidige organisatievorm, niet meer actueel zijn. Daarnaast vormt de precare financiële situatie waarin het Sportbedrijf nu verkeert een factor die van belang kan zijn in de gedachtenvorming over eventuele alternatieve organisatievormen voor de uitvoering van het sportbeleid.

NOG MAAR EEN ÉÉN OORSPRONKELIJK UITGANGSPUNT VOOR VERZELFSTANDIGING GELDIG

De gemeente heeft in 1998 formeel vijf uitgangspunten vastgelegd voor de verzelfstandiging van het Sportbedrijf in een NV/BV¹. Op dit moment wordt alleen nog voldaan aan het uitgangspunt van het 'tegengaan van versnippering in de uitvoering van het sportbeleid'. Een impliciete maar belangrijke motivatie voor de verzelfstandiging was indertijd, dat er btw-voordelen zouden kunnen worden behaald door het opstapelen van een NV/BV-constructie voor Sportbedrijf. Alleen: de fiscale regels zijn inmiddels veranderd waardoor het btw-voordeel is weggefallen. Het is belangrijk voor de legitimiteit² van de organisatievorm van Sportbedrijf, dat de gemeente periodiek nagaat in hoeverre de oorspronkelijke uitgangspunten voor verzelfstandiging nog gelden. Zowel het college als de raad hebben hieraan echter ruim twintig jaar nauwelijks aandacht besteed. Het Sportbedrijf is in die periode maar één keer geëvalueerd, waarbij maar zeer beperkt is getoetst aan de uitgangspunten uit 1998.

COLLEGE VOERT ROL VAN EIGENAAR IN DE PRAKTIJK NOGAL BEPERKT UIT

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

COLLEGE VULT OPDRACHTGEVERSROL OOK 'LOSJES' IN

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

RAAD NEEMT GENOEGEN MET ONVOLLEDIGE INFORMATIE OVER SPORTBEDRIJF

Niet alleen de aansturing van Sportbedrijf door het college mist scherpte, maar het college kan ook moeilijk tegenover de raad onderbouwen of het Sportbedrijf de gemaakte afspraken nakomt. Het college legt dus niet op een volwaardige manier verantwoording af aan de raad. Raadsleden nemen genoeg met de onvolledige

¹ Deze uitgangspunten waren:

- tegengaan van versnippering in de uitvoering van het sportbeleid;
- kostenbeheersing;
- behoud van gemeentelijke verantwoordelijkheid voor het sportbeleid;
- effectieve besturing (vanuit de NV) van werkzaamheden in extra (nog op te richten) BV's;
- scheiding tussen vermogensbeheer en beheer c.q. exploitatie van accommodaties.

² Ook wel: politieke steun.

informatie die zij ontvangen. De raad neemt binnen de eigenaar/opdrachtnemer-relatie weliswaar geen zelfstandige positie in, maar kan het college wel om verantwoording en informatie vragen over de besteding van het subsidiegeld. Hij zou concreet vanuit zijn kaderstellende en controlerende bevoegdheden het college kunnen opdragen om (a) 'harde' verantwoordingsinformatie op te halen bij het Sportbedrijf over de doelrealisatie en de behaalde maatschappelijke effecten, en (b) deze informatie aan de raad te verstrekken. Gelet op de 'magere' invulling die het college geeft aan zijn rollen, ligt het voor de hand om dit ook te doen.

RAAD DOET ER GOED AAN NADRUKKELIJKER EEN VINGER AAN DE POLS TE HOUDEN

Er staat namelijk wel iets op het spel: de continuïteit van het Sportbedrijf en de continuïteit van de uitvoering van het Lelystadse sportbeleid. De begroting van het Sportbedrijf staat op dit moment onder druk. Sinds enkele jaren heeft het bedrijf te maken met extra fiscale lasten, waardoor het lastig wordt om de exploitatie van accommodaties rond te krijgen. Daarbij komt dat de gemeente het takenpakket van het Sportbedrijf heeft verzaamd, zonder het subsidiebedrag bij te stellen. Tegelijkertijd zijn activiteiten vervallen waarmee het Sportbedrijf eigen inkomsten binnenhaalde, zoals het schoolzwemmen. Doordat de gevolgen van de coronamaatregelen van de rijksoverheid hier nog bovenop zijn gekomen, is een precaire situatie ontstaan. De raad zou er daarom goed aan doen nadrukkelijker een vinger aan de pols te houden.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

De rekenkamer Lelystad concludeert in dit onderzoek dat met de organisatievorm van een NV(/BV)-constructie uitvoering kan worden gegeven aan het sportbeleid van de gemeente Lelystad, maar het is niet zeker of deze organisatievorm ook het meest geschikt is om uitvoering te geven aan het sportbeleid.

DEELCONCLUSIES REKENKAMER

1. Het Lelystadse gemeentebestuur heeft tot op heden niet getoetst of de uitgangspunten voor de verzelfstandiging van het Sportbedrijf en de keuze voor een NV/BV-constructie nog wel geldig zijn.
2. De uitvoering van het Lelystadse sportbeleid door het Sportbedrijf wordt niet systematisch gemonitord.
3. Het college ziet er niet toe op dat het Sportbedrijf de afgesproken prestaties en doelen behaalt en roept het Sportbedrijf nauwelijks ter verantwoording, ofschoon dit past bij de rol van aandeelhouder en opdrachtgever.
4. Het is onduidelijk of de subsidies aan het Sportbedrijf doeltreffend en doelmatig worden besteed.
5. Het gemeentebestuur mist informatie die nodig is voor democratische controle op het Sportbedrijf.
6. De raad vult zijn kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van het sportbeleid nog onvoldoende in.

In aansluiting op de conclusies beveelt de rekenkamer Lelystad de Lelystadse raad aan te besluiten tot het volgende:

AANBEVELINGEN REKENKAMER

1. Stel vast welke uitgangspunten van de verzelfstandiging van het Sportbedrijf voor de raad belangrijk zijn en weeg af of de huidige organisatievorm (dan wel een alternatieve organisatievorm) daaraan voldoet.
 2. Zet de kaderstellende en controlerende bevoegdheden van de raad actief in om meer grip te krijgen op de beleidsuitvoering door het Sportbedrijf.
 3. Draag het college op om zorg te dragen voor systematische jaarlijkse monitoring van de taakuitvoering door het Sportbedrijf en meer structuur aan te brengen in de informatievoorziening aan de raad.
 4. Stel het college vragen over zaken die van belang zijn voor een goede uitvoering van de kaderstellende en controlerende raadstaken ten aanzien van het sportbeleid.
-

UITKOMSTEN BESTUURLIJK WEDERHOOR IN GROTE LIJNEN

Uit het (schriftelijk) bestuurlijk wederhoor op het onderzoek naar organisatievorm en governance Sportbedrijf komt naar voren dat het college in het rapport 'Sturen op een sterk Sportbedrijf' aanleiding ziet om te komen tot verbeteringen. Het college concludeert op grond van de bevinden uit het rapport dat de monitoring en verslaglegging van de uitvoering van het beleid op onderdelen nader kan worden aangescherpt, waardoor het college de raad uiteindelijk inzichtelijker over de uitvoering van het sport- en beweegbeleid kan informeren.

Het college herkent zich echter niet in het beeld dat de raad onvoldoende over de uitvoering van het sportbeleid wordt geïnformeerd. De manier waarop de raad wordt geïnformeerd over de besluiten van het college is meeromvattend dan alleen de relatie met het Sportbedrijf Lelystad. Het college verwijst verder naar de algemene informatieafspraken tussen het college en de gemeenteraad. De raad ontvangt - naast de verantwoording in de jaarrekening van de gemeente - een overzicht van alle besluiten van het college (*onder meer over de subsidiering van instellingen*) en kan daarmee informatie over een collegebesluit opvragen (*inclusief de onderliggende documenten*). Wel stelt het college voor om bij de oplevering van de jaarlijkse verantwoordingsdocumenten door het Sportbedrijf Lelystad een verslag op te nemen met de resultaten van de beleidsuitvoering (output), conform art. 20 lid 2 a en b van de ALV. Daarnaast wil het college samen met het Sportbedrijf Lelystad bezien op welke manier de monitoring van de effecten van de beleidsinspanning (outcome) verder kan worden verbeterd.

De fiscale veranderingen op het gebied van de btw en de vennootschapsbelasting hebben volgens het college inderdaad een aanzienlijk negatief effect op de bedrijfsvoering van het Sportbedrijf. Het college is in gesprek met Sportbedrijf Lelystad onder andere om de organisatievorm nader te bekijken, waarbij de uitkomsten van het 'Sturen op een sterk Sportbedrijf' in de gesprekken meegenomen kunnen worden.

Tot slot gaat het college in zijn bestuurlijke reactie in op de minimale ambtelijke capaciteit op diverse beleidsterreinen, waaronder het sport- en beweegbeleid. De beperkte ambtelijke capaciteit is veroorzaakt door bezuinigingen op de formatie in de afgelopen jaren. Die bezuinigingen hebben onder meer gevolgen voor (de

ondersteuning van) de regiefunctie van het gemeentebestuur. Temeer omdat het sport- en beweegbeleid steeds meer raakvlakken krijgt met andere beleidsterreinen. Het wordt steeds duidelijker dat er grenzen zijn aan wat de huidige ambtelijke capaciteit nog kan bijdragen. Dit is een punt van aandacht voor het college.

Het college heeft ook een aantal detailopmerkingen gemaakt bij het rapport, waar de onderzoekers van Berenschot een reactie op hebben geformuleerd. We verwijzen voor hiervoor naar de bijlagen bij deze brief.

NAWOORD REKENKAMER

De rekenkamer Lelystad dankt het college voor zijn bestuurlijke reactie en is verheugd dat het college aanknopingspunten in het rapport ziet voor de verbetering van de governance op het Sportbedrijf. Temeer omdat de raad veel te winnen heeft bij een goede opvolging van de aanbevelingen uit dit rapport.

Kaders stellen is één van de kerntaken van de gemeenteraad. Daarnaast heeft de raad een controlerende taak en een volksvertegenwoordigende taak. Kaderstelling is een keuze die raadsleden maken om actief hun invloed op de hoofdlijnen van het beleid uit te oefenen. Door het stellen van duidelijke kaders kan de raad zelf accenten leggen ten aanzien van sportbeleid en uitvoering daarvan en de betrokken belangen afwegen. Duidelijke kaderstelling is dus ook een manier om als raad - weliswaar indirect via het college - invloed uit te oefenen op wat Sportbedrijf doet en de manier waarop de subsidie voor de uitvoering van het sportbeleid wordt besteed. Op deze manier is de raad uiteindelijk ook beter in staat om politieke verantwoording af te leggen aan de Lelystadse samenleving over politieke keuzes en prioriteiten.

Om heldere kaders mee te geven is het belangrijk duidelijk te definiëren wat de raad wil bereiken, wat de raad wil meten en hoe hij dat wil meten. Ook is het belangrijk dat de informatie op basis waarvan de raad zijn kaders stelt tijdig, volledig, juist, helder, scherp en eenduidig is. De raad kan bovendien actief meegeven op welke momenten en hoe hij geïnformeerd wil worden en wanneer hij de mogelijkheid wil hebben om bij te sturen.

Raadsleden moeten ook het handelen van (uitvoerende) verbonden partijen controleren. Aan de hand van die controle kan de raad het sportbeleid en de uitvoering daarvan (politiek) steunen of proberen bij te sturen. Met die politieke steun krijgt het beleid legitimiteit: het onderzoek wijst uit dat juist die legitimiteit van beleid cruciaal is. Daarom is een duidelijke, juiste, tijdige en volledige verantwoording van het college – en in afgeleide daarvan het Sportbedrijf – over gevoerd beleid, de resultaten en effecten daarvan en over concreet handelen evenzeer cruciaal.

Op die manier kan de raad beter nagaan of hij waar voor zijn geld krijgt. Ook krijgt hij zo meer grip op de resultaten. De resultaten van Sportbedrijf kan de raad dan afzetten tegen alle andere effecten en doelen die de gemeente Lelystad in de stad wil bereiken. De raad kan beoordelen of het geld voor de beleidsuitvoering rondom sport goed besteed is. Misschien wil hij die middelen liever aan andere doelen besteden?

Kortom: de raad krijgt meer grip op de uitvoering van de beleidsuitvoering Sport, kan betere onderbouwde keuzes maken, kan beter de diverse belangen afwegen, kan beter controleren en daardoor ook beter verantwoording afleggen aan de Lelystadse burgers. Wanneer de raad weet wat het beleid oplevert, kan hij het goede gesprek aangaan met het college over welke resultaten hij wil en of hij tevreden is met de uitkomsten van het sportbeleid. Ook kan de raad dan een beter oordeel vellen over wat de beleidsuitvoering sport hem waard is. Zo weet de raad of hij zijn ambities ten aanzien van het Sportbedrijf moet bijstellen of juist niet.

UITKOMSTEN BESTUURLIJK OVERLEG IN GROTE LIJNEN

Op 8 juli 2021 heeft in goede sfeer het bestuurlijk overleg plaatsgevonden over het rapport 'Sturen op een sterk Sportbedrijf'. Uit dit overleg leidt de rekenkamer Lelystad af, dat het college in grote lijnen het rekenkamerrapport onderschrijft en ermee gaat werken. De portefeuillehouder sportbeleid erkent dat het college in het verleden anders stuurde op het Sportbedrijf dan tegenwoordig. Die aansturing is weliswaar nu strakker, maar er kunnen nog verbeterlagen worden gemaakt. Het college kan nog dichter op het Sportbedrijf zitten qua sturing en ook de monitoring kan beter. Het college neemt zich dan ook voor de verbeteringen concreet vorm te geven.

In het verleden is voor de sturing gebruik gemaakt van sportakkoorden, waarvan er nog één van kracht is op dit moment. Het college heeft echter grote ambities voor de sport in Lelystad. De wethouder vindt het belangrijk het Sportbedrijf nu het juiste 'fundament' mee te geven. Lelystad heeft namelijk een grote groeiambitie en wil in 2040 een zelfstandige, sociaal veerkrachtige, duurzame, aantrekkelijke en economisch sterke stad zijn met 100.000 inwoners. Daarbij hoort volgens de wethouder ook een hoge ambitie voor het sportbeleid. Daarom zijn college en ambtelijke organisatie nu bezig met het opstellen van een nieuwe sportvisie. Die sportvisie beschrijft de ambities voor zowel de korte als de lange termijn en voor zowel binnensporten als buitensporten, maar ook wat er concreet nodig is om die ambities te verwezenlijken. De groeiambitie van Lelystad heeft daarmee gevolgen voor het Lelystadse Sportbedrijf. Het rekenkamerrapport 'Sturen op een sterk Sportbedrijf' wordt bij het opstellen van de sportvisie meegenomen. Het is de bedoeling dat de nieuwe sportvisie eind september 2021 klaar is voor behandeling door de raad.

TOT SLOT

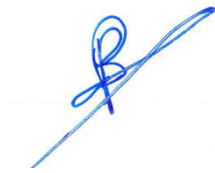
De rekenkamer Lelystad vertrouwt erop hiermee in afdoende mate te zijn ingegaan op de grote lijnen van bestuurlijke reactie en het bestuurlijke overleg naar aanleiding van dit onderzoek. Voor onze reactie op de detailopmerkingen van het college verwijzen wij naar de notitie van de onderzoekers van Berenschot in de bijlagen bij deze aanbiedingsbrief.

Natuurlijk is de rekenkamer Lelystad graag bereid tot nadere toelichting en gedachtewisseling over de bevindingen, conclusies en aanbevelingen. Indien uw raad over dit onderwerp – of daarmee verband houdende onderwerpen – nog aanvullende vragen heeft, kunt u contact opnemen met de rekenkamer Lelystad. Wij zullen ons uiterste best doen uw vragen zo goed mogelijk beantwoorden.

Met vriendelijke groet,

Namens de rekenkamer van de gemeente Lelystad,

de secretaris,



P.B. Nieuwenhuis

de voorzitter,



R.J.E. Douma

BIJLAGE: BESTUURLIJKE REACTIE VAN HET COLLEGE



Rekenkamer Lelystad
Postbus 91
8200 AB LELYSTAD

uw brief van	uw kenmerk	ons kenmerk	datum
		U21-121191	15 juni 2021
behandeld door	doorkiesnummer	bijlagen	dossiernummer
EGW Pul	0320 - 278952		
onderwerp			pr-nummer
bestuurlijke reactie conceptrapport 'Sturen op een sterk Sportbedrijf'.			

Geachte leden van de rekenkamer,

Graag willen wij u danken voor de uitgebreide analyse en de rapportage die uw rekenkamer heeft uitgevoerd naar de wijze waarop de organisatievorm van het Sportbedrijf Lelystad bijdraagt aan de uitvoering van het gemeentelijk sport- en beweegbeleid.

De aanbevelingen in het rapport 'Sturen op een sterk Sportbedrijf' zijn voor ons aanleiding om de relatie met het sportbedrijf en de wijze waarop het beleid wordt gemonitord nog eens nader tegen het licht te houden. Wij zijn er van overtuigd dat uw rapport daarmee bijdraagt aan het sport- en beweegklimaat van de stad.

Gelijktijdig willen wij met deze bestuurlijke reactie ook een aantal punten naar voren brengen, waarvan wij menen dat deze in het rapport nog onvoldoende tot hun recht komen of die wij op onderdelen anders interpreteren. Wij beschouwen deze kanttekeningen daarmee als onze inbreng ten behoeve van het bestuurlijk overleg met uw rekenkamer en een afvaardiging uit de raad dat conform uw procedure op deze bestuurlijke reactie volgt.

Hierbij zullen we eerst enkele algemene opmerkingen maken, vervolgens zullen we een reactie geven op de conclusies van het onderzoek. Ten slotte geven we aan welke maatregelen wij naar aanleiding van de aanbevelingen voor ogen hebben.

Algemeen

In het rapport wordt aangegeven dat de gunstige btw-voordelen doorslaggevend waren bij de besluitvorming tot verzelfstandiging. Maar dat is in onze optiek slechts deels juist. Voor de oprichting was alleen het zwembad btw-plichtig, de binnensport- en buitensportvoorzieningen niet.

Gemeente Lelystad
Stadhuisplein 2
Postbus 91
8200 AB Lelystad
14 0320
www.lelystad.nl

Zo kon bij de bouw van Sportcentrum De Koploper maar een deel van de btw teruggevorderd worden. Later is de wetgeving aangepast, waardoor in eerste instantie de binnensportvoorzieningen en in tweede instantie ook de buitensportvoorzieningen btw-plichtig waren. Er was dus 'slechts' enig fiscaal voordeel te behalen, er hoefde tenslotte geen overdrachtsbelasting betaald te worden.

De doorslaggevende factor voor externe verzelfstandiging was wel degelijk financieel (financiële bezuiniging voor de gemeente), omdat de gemeente minder budget hoefde te reserveren aan de uitvoerende taken aangaande sport. Onder meer omdat het Sportbedrijf beter in staat zou zijn om eigen inkomsten te behalen die voor het lokale sportbeleid zouden kunnen worden ingezet. Het is overigens correct dat de btw-wetgeving recentelijk is gewijzigd en dat op grond van de huidige organisatievorm daarmee een eventueel btw-voordeel niet meer kan worden behaald.

Een aspect dat in het rapport niet wordt benoemd is dat bij de keuze voor een N.V. met de gemeente als 100% aandeelhouder, in vergelijking met andere organisatievormen (bijv. stichting), de gemeente ook bij verzelfstandiging van delen van het sportbeleid voldoende controle behoudt over de grondpositie van onder meer de sportvelden, die aan de nieuwe entiteit over zijn gedragen. Dit is ons inziens nog steeds een belangrijke reden waarom de gemeente 100% aandeelhouder is van de N.V.

Bij de privatisering van de uitvoering van het gemeentelijk sportbeleid in 1998, wijzigt de rol van de gemeente op het terrein van de sportvoorzieningen van een op uitvoering georiënteerde organisatie, naar een op beleid georiënteerde organisatie. Binnen het gemeentelijk sportbeleid is daarna conform de intentie de beleidscyclus doorontwikkeld, waarbij de maatschappelijke effecten van het sportbeleid worden gemonitord en het beleid via nieuwe nota's periodiek opnieuw door de gemeenteraad wordt vastgesteld. Of hierbij ook de organisatievorm van het Sportbedrijf periodiek geëvalueerd zou moeten worden zien wij als een interpretatie van de onderzoekers. Het staat in elk geval niet in het bijlagenrapport expliciet vermeld.

Tot slot willen wij u nog wijzen op enkele specifieke onderdelen van het rapport.

Op pagina 16 staat dat het onzeker is of een lening of borgstelling aan het Sportbedrijf binnen de aangescherpte interne regelgeving nog mogelijk is. De vraag wordt echter niet in het rapport beantwoord; dit roept de suggestie op dat dit niet meer mogelijk zou zijn. Als verbonden partij voldoet het Sportbedrijf aan de aanvullende criteria en worden leningen en borgstellingen aan het Sportbedrijf voor wensen of bedenkingen aan de raad voorgelegd. Daarmee wordt voldaan aan de nieuwe criteria.

Op pagina 25 staat dat de GGD denkt dat het verschil in de uitkomsten het gevolg is van een andere context van waaruit de enquête wordt afgenomen. De waarde van de sportpeiling onder het LelyStadsPanel is volgens de GGD vooral gelegen in het vergelijken van de sportparticipatieniveaus in Lelystad door de tijd heen. Dit is niet correct. Dit is geen kanttekening van de GGD maar van de O&S van de gemeente Lelystad.

Op pagina 28 constateren de onderzoekers dat de commerciële activiteiten van het Sportbedrijf op twee manieren worden ingeperkt. Verstoring van concurrentie door te lage tarieven wordt ingeperkt door wet- en regelgeving (Wet markt en overheid en staatssteunregels). Daarnaast moet het Sportbedrijf, als het de tarieven voor maatschappelijk relevante producten en diensten met meer dan 5% wil laten stijgen, de gemeente om goedkeuring vragen. Beide inperkingen hollen naar het oordeel van de onderzoekers het uitgangspunt uit dat het Sportbedrijf met commerciële activiteiten een financieel en bedrijfsmatig verantwoord beleid kan voeren. Dit vinden wij een beperkte benadering: commerciële activiteit is breder dan het verhogen van de tarieven of toegangsprijzen. Ook in de markt kunnen prijzen door onderlinge concurrentie niet altijd verhoogd worden en zal een ondernemer andere strategieën moeten ontwikkelen om de omzet te verhogen.

Kunt u de conclusies onderschrijven?

Op basis van de analyse van de onderzoekers komt uw rekenkamer tot de conclusie dat met de organisatievorm van een NV/BV-constructie (waaraan recent de stichting Lelystad Vitaal is toegevoegd) uitvoering **kan** worden gegeven aan het sportbeleid van de gemeente Lelystad, maar dat het geenszins zeker is of deze organisatievorm nog steeds **het meest geschikt** is om uitvoering te geven aan het sportbeleid.

Het college vindt het jammer dat er in het onderzoek niet voor is gekozen om ook uitvoering naar alternatieve organisatievormen te kijken waarmee uitvoering kan worden gegeven aan het gemeentelijk sportbeleid. Er wordt in het onderzoek geen vergelijking gemaakt met de organisatievormen van de uitvoering van het sportbeleid in andere gemeenten en bij andere (non)profit sportbedrijven in Nederland. Daardoor ontbreekt een overzicht en een analyse van organisatievormen waarmee het Sportbedrijf mogelijk beter uitvoering zou kunnen geven aan het gemeentelijk sportbeleid en is alsnog nader onderzoek naar een mogelijk meer geschikte organisatievorm nodig.

Naast de organisatievorm van het sportbedrijf, gaat het rapport daarentegen uitvoering in op de verantwoording van de beleidsinspanningen.

De conclusie dat de uitvoering van het sportbeleid niet systematisch wordt gemonitord delen wij niet. Wel constateren wij op grond van uw bevinden dat de monitoring en verslaglegging van de uitvoering van het beleid op onderdelen nader kan worden aangescherpt. Daardoor worden de resultaten van het beleid wellicht duidelijker en kan de beleidssturing op de uitvoering van het beleid door het Sportbedrijf Lelystad structureler worden vormgegeven. Daarnaast kan de raad uiteindelijk inzichtelijker over de uitvoering van het sport- en beweegbeleid worden geïnformeerd.

Wij plaatsen ook kanttekeningen bij de conclusie dat het college er niet op toe ziet dat het Sportbedrijf de afgesproken prestaties en doelen behaalt. De gemeente heeft primair de rol van subsidient, waarbij de subsidiering wordt uitgevoerd conform de voorwaarden van de Algemene subsidieverordening Lelystad (Asvl). Hierbij moet rekening worden gehouden met hetgeen in bijlage 4 van het rapport is weergegeven. De aandeelhoudersvergadering heeft veel bevoegdheden die te maken hebben met de belangrijkste besluiten die in een bv of nv genomen moeten worden. Er is echter wel een juridische grens aan de bevoegdheden van de aandeelhouder met betrekking tot het geven van specifieke instructies over hoe de directie zijn taak dient uit te oefenen. De rol van het geven van instructies door de aandeelhouder is ook niet opgenomen in de statuten van de N.V.

Ten aanzien van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid willen we graag het volgende opmerken. In het rapport wordt verder geen toelichting gegeven op de hoogte van het subsidiebedrag, in relatie tot de gemiddelde uitgaven voor sport- en bewegen in Nederlandse gemeenten en het gegeven dat 95% van de exploitatiebijdrage gerelateerd is aan de kosten voor onderhoud, beheer en exploitatie van de sportvoorzieningen in Lelystad. Voor de juiste context met betrekking tot doelmatigheid van de subsidie zou in het rapport deze toelichting gegeven moeten worden. Op het gebied van het beheer van de sportaccommodaties is de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid naar onze mening duidelijk vast te stellen. Het beheer en onderhoud van de sportaccommodaties is de kerntaak van het Sportbedrijf. De sportaccommodaties die door het Sportbedrijf Lelystad binnen de beschikbare financiële kaders worden beheerd voldoen allemaal aan de formele technische eisen die de landelijke sportbonden en sportorganisaties aan trainings- en wedstrijdvoorzieningen stellen en aan de wettelijke eisen die onder meer aan zwembaden worden gesteld. Tevens wordt conform art 2.3.8. van de Ondersteuningsovereenkomst periodiek onafhankelijk onderzoek uitgevoerd naar de staat van de sportaccommodaties.

Het college herkent zich ook niet in het beeld dat de raad onvoldoende over de uitvoering van het sportbeleid wordt geïnformeerd. De raad ontvangt naast de verantwoording in de jaarrekening van de gemeente, een overzicht van alle besluiten van het college (onder meer over de subsidiering van instellingen) en kan daarmee informatie over een collegebesluit (inclusief de onderliggende documenten) opvragen.

Wel stelt het college voor om bij de oplevering van de jaarlijkse verantwoordingsdocumenten door het Sportbedrijf Lelystad een verslag op te nemen met de resultaten van de beleidsuitvoering (output), conform art. 20 lid 2 a en b van de ALV.

Daarnaast wordt samen met het Sportbedrijf Lelystad bekeken op welke wijze de monitoring van de effecten van de beleidsinspanning (outcome) verder kan worden verbeterd.

Mede naar aanleiding van recente fiscale wijzigingen op het gebied van de BTW en de vennootschapsbelasting die een aanzienlijk negatief effect hebben op de bedrijfsvoering van het Sportbedrijf, zijn reeds gesprekken tussen de gemeente en het Sportbedrijf Lelystad gaande om de organisatievorm van het Sportbedrijf nader te bekijken. Gedurende het traject is er voor gekozen om eerst de uitkomst van het onderzoek van de rekenkamer af te wachten, opdat de conclusies in de gesprekken meegenomen kunnen worden.

De wijze waarop de raad wordt geïnformeerd over de besluiten van het college (bijvoorbeeld inzake de subsidiering van de begrotingssubsidie en de besluitvorming in de ALV van de N.V. Sportbedrijf Lelystad), strekt verder dan de relatie met het Sportbedrijf Lelystad en is onderdeel van de algemene informatieafspraken tussen het college en de gemeenteraad.

Door taakstellingen op de formatie die de afgelopen jaren vanwege noodzakelijke bezuinigen op de gemeentelijke uitgaven zijn doorgevoerd, is de ambtelijke inzet op diverse beleidsterreinen minimaal. Dit geldt ook voor het sport- en beweegbeleid. Deze beperkte ambtelijke capaciteit heeft onder meer gevolgen voor de regiefunctie die de gemeente kan uitvoeren voor het gemeentelijk beleid. Dit wordt nog eens versterkt omdat het sport- en beweegbeleid steeds meer raakvlakken krijgt met andere beleidsterreinen zoals gezondheid en inclusie. Omdat de beperkte mogelijkheden van de huidige ambtelijke capaciteit steeds duidelijker worden, is dit een punt van aandacht. Dit geldt zeker in een ontwikkeling waarbij de stad in omvang toe gaat nemen en het sport- en beweegbeleid zich steeds meer verbreedt.

Hoogachtend,

het college van de gemeente Lelystad,

de secretaris,

de burgemeester,

A. Schepers

mr. H.M. Meijdam

BIJLAGE: NOTITIE ONDERZOEKERS OVER DE BESTUURLIJKE REACTIE

Berenschot

Aan: Rekenkamer Lelystad
Datum: 18 juni 2021
Van: Berenschot
Status: Openbaar
Onderwerp: Reactie onderzoekers op bestuurlijke reactie

Memo

Het college van de gemeente Lelystad heeft op 15 juni jl. een reactie gegeven op het rapport 'Sturen op een sterk Sportbedrijf'. In dit memo staat de reactie van onderzoekers. In cursief staat eerst de bestuurlijke reactie met daaronder de reactie van onderzoekers.

Onze indruk is dat er drie hoofdaspecten uit de bestuurlijke reactie naar voren komen:

1. Het belang van het scherp formuleren van uitgangspunten voor 'verzelfstandiging' in relatie tot de organisatievorm lijkt in de bestuurlijke reactie wat onderbelicht te zijn. Uit het onderzoek blijkt dat niet helemaal duidelijk is welke uitgangspunten (mede) bepalend zijn geweest voor de organisatievorm van het Sportbedrijf.
2. Het monitoren van en sturen op de uitvoering van activiteiten door het Sportbedrijf lijkt minder van belang te zijn voor het college. De kern v.w.b. de governance van de gemeente richting het Sportbedrijf is echter wel de vraag: op welke wijze behaalt het Sportbedrijf maatschappelijke waarde?
3. De gemeente Lelystad kan vanuit diverse rollen en /of bevoegdheden sturen op het Sportbedrijf. De aandacht van het college gaat in de bestuurlijke reactie met name uit naar de rol van subsidieverstrekker en die van aandeelhouder. Maar een belangrijke rol van het gemeentebestuur is ook die van 'stelselverantwoordelijke'. In die rol - maar ook als subsidieverstrekker en als aandeelhouder - is het belangrijk dat het college 'het goede gesprek' voert met Sportbedrijf over de uitvoering van het sportbeleid. Het college lijkt hier in zijn bestuurlijke reactie onvoldoende aandacht voor te hebben.

In het rapport wordt aangegeven dat de gunstige btw-voordelen doorslaggevend waren bij de besluitvorming tot verzelfstandiging. Maar dat is in onze optiek slechts deels juist. Voor de oprichting was alleen het zwembad btw-plichtig, de binnensport- en buitensportvoorzieningen niet.

Reactie:

Uit de reconstructie komt naar voren dat er tijdens de zoektocht naar de organisatievorm voor het op afstand zetten van de uitvoering van het sportbeleid in de periode 1995-1997 (dus voorafgaand aan de oprichting van de NV en BV) steeds de nadruk is gelegd op een 'btw vrije administratie'. Daarmee werd bedoeld dat het op afstand zetten btw voordelig moest uitpakken. Wat het college zegt over de btw-plichtigheid is juist, maar uit de reconstructie blijkt ook dat er een aantal memo's is waarin btw

Berenschot

voordelen worden benoemd. Daarnaast heeft het toenmalige college extra vragen gesteld aan de externe adviseurs hierover, mede in relatie tot de vereiste rechtsvorm. De btw voordelen op zich zijn misschien niet doorslaggevend geweest voor de keuze van de organisatievorm. De reconstructie wijst echter wel uit dat ze mogelijk ook een reden kunnen zijn geweest.

Zo kon bij de bouw van Sportcentrum De Koploper maar een deel van de btw teruggevorderd worden. Later is de wetgeving aangepast, waardoor in eerste instantie de binnensportvoorzieningen en in tweede instantie ook de buitensportvoorzieningen btw-plichtig waren. Er was dus 'slechts' enig fiscaal voordeel te behalen, er hoefde tenslotte geen overdrachtsbelasting betaald te worden.

Reactie:

Zie de reactie hierboven. Uit de reconstructie blijkt dat er in de voorfase steeds *uitdrukkelijk* aandacht voor de fiscale aspecten met het oog op de keuze voor de organisatievorm.

De doorslaggevende factor voor externe verzelfstandiging was wel degelijk financieel (financiële bezuiniging voor de gemeente), omdat de gemeente minder budget hoefde te reserveren aan de uitvoerende taken aangaande sport. Onder meer omdat het Sportbedrijf beter in staat zou zijn om eigen inkomsten te behalen die voor het lokale sportbeleid zouden kunnen worden ingezet. Het is overigens correct dat de btw-wetgeving recentelijk is gewijzigd en dat op grond van de huidige organisatievorm daarmee een eventueel btw-voordeel niet meer kan worden behaald.

Reactie:

Financiële aspecten/bezuinigingen waren één van de uitgangspunten voor het op afstand zetten van de uitvoering van het sportbeleid. Uit de reconstructie bleek juist dat er geen doorslaggevende factor / factoren waren aan te wijzen. Het is niet navolgbaar welke factoren doorslaggevend zijn geweest; het gaat om een set aan impliciete en expliciete uitgangspunten die mogelijk zijn gehanteerd bij de keuze voor een organisatievorm.

Een aspect dat in het rapport niet wordt benoemd is dat bij de keuze voor een N.V. met de gemeente als 100% aandeelhouder, in vergelijking met andere organisatievormen (bijv. stichting), de gemeente ook bij verzelfstandiging van delen van het sportbeleid voldoende controle behoudt over de grondpositie van onder meer de sportvelden, die aan de nieuwe entiteit over zijn gedragen. Dit is ons inziens nog steeds een belangrijke reden waarom de gemeente 100% aandeelhouder is van de N.V.

Reactie:

We begrijpen deze opmerking, maar dit aspect is niet naar voren gekomen uit de reconstructie. Maar ook bij een stichting zou de gemeente controle kunnen behouden over de grondpositie. Bijvoorbeeld – uitgaande van een stichting – door in de statuten vast te leggen, dat het bestuur van het Sportbedrijf voor overdracht van gronden voorafgaand goedkeuring moet hebben van de gemeente Lelystad. Zelfs kan bijvoorbeeld in contracten worden vastgelegd dat het Sportbedrijf de gronden eerst aan de gemeente moet aanbieden.

Berenschot

Het behoud van de grondpositie bij een faillissement van de verbonden partij is echter geen uitgemaakte zaak. Het kan dan zijn dat de gemeente de grondpositie dan alsnog kwijt is of in elk geval flink zal moeten betalen om de grondpositie te kunnen behouden. We kennen de voorwaarden waaronder destijds de onroerende goederen zijn verkocht niet. We doen in dit geval de aanname, dat er geen bijzondere regeling of voorbehouden zijn getroffen voor de onroerende goederen.

In het geval dat de NV in financieel slecht weer komt en zijn verplichtingen niet meer kan nakomen, is er eerst sprake van surseance van betaling om een faillissement te voorkomen. De NV zou dan uitstel van betalingen kunnen vragen van de schuldeisers. Dit verloopt via de rechter. Als dat lukt, moeten de vorderingen nog wel worden voldaan en dat heeft financiële gevolge voor de gemeente en de 'uitvoering van het sportbeleid'. Als uitstel van betalingen geen soelaas biedt, volgt het stadium van faillissement en wordt een curator aangesteld door de rechtbank. De curator heeft primair de belangen van de schuldeisers op het oog en zal het onroerend goed meestal onderhands verkopen. Dat levert namelijk vaak meer op dan bij een veiling. Sinds 2021 is de Wet Homologatie Onderhands Akkoord (Whoa) in werking getreden en daardoor zijn er meer mogelijkheden om een faillissement te voorkomen met een 'schuldeisersakkoord'. Er is dus een aantal handvatten om faillissement te voorkomen.

Als aandeelhouder heeft de gemeente voorafgaand de keuze om surseance te voorkomen, maar dat gaat uiteraard tegen bepaalde kosten. Indien het Sportbedrijf alsnog failliet gaat, dan is het aan de curator om te bepalen wat er met de boedel (inclusief het onroerend goed) gaat gebeuren. Bij een veiling heeft de gemeente dan geen zekerheid meer over de gronden.

Bij de privatisering van de uitvoering van het gemeentelijk sportbeleid in 1998, wijzigt de rol van de gemeente op het terrein van de sportvoorzieningen van een op uitvoering georiënteerde organisatie, naar een op beleid georiënteerde organisatie. Binnen het gemeentelijk sportbeleid is daarna conform de intentie de beleidscyclus doorontwikkeld, waarbij de maatschappelijke effecten van het sportbeleid worden gemonitord en het beleid via nieuwe nota's periodiek opnieuw door de gemeenteraad wordt vastgesteld. Of hierbij ook de organisatievorm van het Sportbedrijf periodiek geëvalueerd zou moeten worden zien wij als een interpretatie van de onderzoekers. Het staat in elk geval niet in het bijlagenrapport expliciet vermeld.

Reactie:

De norm van het 'periodiek evalueren van het Sportbedrijf' is geen interpretatie van de onderzoekers, zoals het college hierboven beweert. Het is wel de concrete uitwerking van een norm die de rekenkamer Lelystad heeft meegegeven. Deze norm komt voort uit de eerste onderzoeksvraag:

Onderzoeksvraag	Gehanteerde normen
1. Met welke uitgangspunten is destijds overgegaan tot de huidige organisatievorm van het Sportbedrijf en wordt aan deze uitgangspunten nog steeds voldaan?	1a. De gemeente heeft concrete en duidelijke (kwalitatieve en/of kwantitatieve) uitgangspunten c.q. argumenten voor de gekozen organisatievorm. 1b. Er is een gedegen analyse uitgevoerd naar de organisatievorm en naar alternatieven hiervoor. 1c. De gemeente beoordeelt periodiek of de uitgangspunten c.q. argumenten nog actueel zijn en toetst de organisatievorm hieraan.

Berenschot

Op pagina 16 staat dat het onzeker is of een lening of borgstelling aan het Sportbedrijf binnen de aangescherpte interne regelgeving nog mogelijk is. De vraag wordt echter niet in het rapport beantwoord; dit roept de suggestie op dat dit niet meer mogelijk zou zijn. Als verbonden partij voldoet het Sportbedrijf aan de aanvullende criteria en worden leningen en borgstellingen aan het Sportbedrijf voor wensen of bedenkingen aan de raad voorgelegd. Daarmee wordt voldaan aan de nieuwe criteria.

Reactie:

Het is volgens de onderzoekers de taak van de gemeente om te toetsen aan het nieuwe strengere beleid. De onderzoekers kunnen dat niet beoordelen. Feitelijk is het beleid sinds 2009 verscherpt en dat betekent een zwaardere toetsing door de gemeente. Dat roept de vraag op of de leningen of borgstellingen aan het Sportbedrijf onder de nieuwe en aanvullende regels zouden kunnen vallen. Blijkbaar is dat wel het geval, volgens het college.

Op pagina 25 staat dat de GGD denkt dat het verschil in de uitkomsten het gevolg is van een andere context van waaruit de enquête wordt afgenomen. De waarde van de sportpeiling onder het LelyStadsPanel is volgens de GGD vooral gelegen in het vergelijken van de sportparticipatieniveaus in Lelystad door de tijd heen. Dit is niet correct. Dit is geen kanttekening van de GGD maar van de O&S van de gemeente Lelystad.

Reactie:

Dit was inderdaad een feitelijke onjuistheid. De rekenkamer heeft dit inmiddels gewijzigd in de tekst van het rapport.

Op pagina 28 constateren de onderzoekers dat de commerciële activiteiten van het Sportbedrijf op twee manieren worden ingeperkt. Verstoring van concurrentie door te lage tarieven wordt ingeperkt door wet- en regelgeving (Wet markt en overheid en staatssteunregels). Daarnaast moet het Sportbedrijf, als het de tarieven voor maatschappelijk relevante producten en diensten met meer dan 5% wil laten stijgen, de gemeente om goedkeuring vragen. Beide inperkingen hollen naar het oordeel van de onderzoekers het uitgangspunt uit dat het Sportbedrijf met commerciële activiteiten een financieel en bedrijfsmatig verantwoord beleid kan voeren. Dit vinden wij een beperkte benadering: commerciële activiteit is breder dan het verhogen van de tarieven of toegangsprijzen. Ook in de markt kunnen prijzen door onderlinge concurrentie niet altijd verhoogd worden en zal een ondernemer andere strategieën moeten ontwikkelen om de omzet te verhogen.

Reactie:

De onderzoekers constateren in het rapport dat activiteiten van het Sportbedrijf op twee manieren ingeperkt worden. Verstoring van concurrentie door te lage tarieven wordt ingeperkt door wet- en regelgeving (de Wet markt en overheid en de staatssteunregels). Als het Sportbedrijf de tarieven voor maatschappelijk relevante producten en diensten met meer dan 5% wil laten stijgen, moet de gemeente Lelystad goedkeuring geven. Beide inperkingen hollen het uitgangspunt uit, dat het Sportbedrijf met activiteiten een financieel en bedrijfsmatig verantwoord beleid kan voeren en dat daardoor de gemeentelijke bijdrage wordt beheerst. Bij de maximale stijging van 5% heeft de gemeente de regie in handen. De rekenkamer heeft inmiddels het rapport verduidelijkt op dit punt.

Berenschot

*Op basis van de analyse van de onderzoekers komt uw rekenkamer tot de conclusie dat met de organisatievorm van een NV/BV-constructie (waaraan recent de stichting Lelystad Vitaal is toegevoegd) uitvoering **kan** worden gegeven aan het sportbeleid van de gemeente Lelystad, maar dat het geenszins zeker is of deze organisatievorm nog steeds **het meest geschikt** is om uitvoering te geven aan het sportbeleid.*

Het college vindt het jammer dat er in het onderzoek niet voor is gekozen om ook uitvoering naar alternatieve organisatievormen te kijken waarmee uitvoering kan worden gegeven aan het gemeentelijk sportbeleid. Er wordt in het onderzoek geen vergelijking gemaakt met de organisatievormen van de uitvoering van het sportbeleid in andere gemeenten en bij andere (non)profit sportbedrijven in Nederland. Daardoor ontbreekt een overzicht en een analyse van organisatievormen waarmee het Sportbedrijf mogelijk beter uitvoering zou kunnen geven aan het gemeentelijk sportbeleid en is alsnog nader onderzoek naar een mogelijk meer geschikte organisatievorm nodig.

Reactie:

Uit de reconstructie volgt, dat er impliciet en expliciet aandacht is geweest voor een set uitgangspunten voor de organisatievorm van het Sportbedrijf. Nu het onderzoek uitwijst dat de besluitvorming van toen niet navolgbaar is en niet helemaal duidelijk is welke uitgangspunten (mede) van doorslaggevende betekenis zijn geweest voor de keuze van een organisatievorm, loopt een vergelijking met andere organisatievormen mank. De onderzoekers vinden een organisatievorm (rechtsvorm) een afgeleide van uitgangspunten (strategische, bestuurlijke/sturingsvraagstukken, beleidsmatige, fiscale etc.). Zonder duidelijke uitgangspunten kan in principe bijna elke organisatievorm geschikt zijn voor het Sportbedrijf. Daarnaast blijkt ook uit het onderzoek dat het Sportbedrijf in een unieke positie is, omdat het Sportbedrijf eigenaar is van de gronden en gebouwen. Dit in tegenstelling tot andere (gemeentelijke) sportbedrijven.

Naast de organisatievorm van het sportbedrijf, gaat het rapport daarentegen uitvoerig in op de verantwoording van de beleidsinspanningen.

De conclusie dat de uitvoering van het sportbeleid niet systematisch wordt gemonitord delen wij niet. Wel constateren wij op grond van uw bevinden dat de monitoring en verslaglegging van de uitvoering van het beleid op onderdelen nader kan worden aangescherpt. Daardoor worden de resultaten van het beleid wellicht duidelijker en kan de beleidssturing op de uitvoering van het beleid door het Sportbedrijf Lelystad structureler worden vormgegeven. Daarnaast kan de raad uiteindelijk inzichtelijker over de uitvoering van het sport- en beweegbeleid worden geïnformeerd.

Reactie:

Het is goed dat het college in het rapport handelingsperspectieven ziet voor monitoring en verslaglegging. We benadrukken dat uit het onderzoek blijkt, dat de gemeente in eerste instantie jaarlijks beleidsmonitoring zou uitvoeren. Dat is helaas nooit van de grond gekomen, terwijl jaarlijkse beleidsmonitoring getuigt van goed bestuur. De gemeente kan met jaarlijkse monitoring eerder bijsturen op de uitvoering en de financiën. De sportpeilingen vinden nu met relatief grote tussenpozen plaats (2007, 2015 en 2019). Dat voldoet niet aan het oorspronkelijke uitgangspunt van jaarlijkse

Berenschot

monitoring. De onderzoekers vinden de geschetste praktijk met de sportpeilingen ook niet systematisch.

Wij plaatsen ook kanttekeningen bij de conclusie dat het college er niet op toe ziet dat het Sportbedrijf de afgesproken prestaties en doelen behaalt. De gemeente heeft primair de rol van subsidient, waarbij de subsidiering wordt uitgevoerd conform de voorwaarden van de Algemene subsidieverordening Lelystad (Asvl). Hierbij moet rekening worden gehouden met hetgeen in bijlage 4 van het rapport is weergegeven. De aandeelhoudersvergadering heeft veel bevoegdheden die te maken hebben met de belangrijkste besluiten die in een bv of nv genomen moeten worden. Er is echter wel een juridische grens aan de bevoegdheden van de aandeelhouder met betrekking tot het geven van specifieke instructies over hoe de directie zijn taak dient uit te oefenen. De rol van het geven van instructies door de aandeelhouder is ook niet opgenomen in de statuten van de N.V.

Reactie:

De gemeente (college) heeft meerdere rollen ten opzichte van het Sportbedrijf en kan vanuit die rollen invloed hebben op het Sportbedrijf; bijvoorbeeld subsidieverstrekker, aandeelhouder, beleidsverantwoordelijke en bestuurlijk-politiek verantwoordelijke. Het onderzoek wijst uit dat het college vanuit zijn rol als subsidieverstrekker niet kan navolgen dat / óf het Sportbedrijf de prestaties heeft behaald. Het college toetst feitelijk niet of de subsidies doeltreffend en doelmatig zijn besteed. We begrijpen dat het college beperkte bevoegdheden heeft vanuit zijn rol als aandeelhouder. De aandeelhouder mag immers niet op de stoel van het bestuur gaan zitten. Maar dat laat onverlet, dat de aandeelhouder gaat over benoeming, ontslag en schorsing van de bestuurder/directeur. Daarnaast wijst het onderzoek uit dat het college, in zijn rol van aandeelhouder, tijdens de algemene vergadering geen scherpe gesprekken / discussies voert over de uitvoering van activiteiten. Bij deze vergadering is de bestuurder/directeur aanwezig.

Ten aanzien van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid willen we graag het volgende opmerken. In het rapport wordt verder geen toelichting gegeven op de hoogte van het subsidiebedrag, in relatie tot de gemiddelde uitgaven voor sport- en bewegen in Nederlandse gemeenten en het gegeven dat 95% van de exploitatiebijdrage gerelateerd is aan de kosten voor onderhoud, beheer en exploitatie van de sportvoorzieningen in Lelystad. Voor de juiste context met betrekking tot doelmatigheid van de subsidie zou in het rapport deze toelichting gegeven moeten worden. Op het gebied van het beheer van de sportaccommodaties is de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid naar onze mening duidelijk vast te stellen. Het beheer en onderhoud van de sportaccommodaties is de kerntaak van het Sportbedrijf. De sportaccommodaties die door het Sportbedrijf Lelystad binnen de beschikbare financiële kaders worden beheerd voldoen allemaal aan de formele technische eisen die de landelijke sportbonden en sportorganisaties aan trainings- en wedstrijdvoorzieningen stellen en aan de wettelijke eisen die onder meer aan zwembaden worden gesteld. Tevens wordt conform art 2.3.8. van de Ondersteuningsovereenkomst periodiek onafhankelijk onderzoek uitgevoerd naar de staat van de sportaccommodaties.

Berenschot

Reactie:

Het college beweert in de bestuurlijke reactie dat de doeltreffendheid en doelmatigheid duidelijk is vast te stellen. Uit het onderzoek komt echter naar voren, dat het college zelf niet toetst of de subsidies – die hij jaarlijks aan het Sportbedrijf toekent - doeltreffend en doelmatig worden besteed. Ten slotte merken wij op, dat de verhouding tussen de Lelystadse exploitatiebijdrage in vergelijking met gemiddelde uitgaven voor sport- en bewegen geen deel uitmaakte van de onderzoeksvragen van de rekenkamer.

Het college herkent zich ook niet in het beeld dat de raad onvoldoende over de uitvoering van het sportbeleid wordt geïnformeerd. De raad ontvangt naast de verantwoording in de jaarrekening van de gemeente, een overzicht van alle besluiten van het college (onder meer over de subsidiering van instellingen) en kan daarmee informatie over een collegebesluit (inclusief de onderliggende documenten) opvragen. Wel stelt het college voor om bij de oplevering van de jaarlijkse verantwoordingsdocumenten door het Sportbedrijf Lelystad een verslag op te nemen met de resultaten van de beleidsuitvoering (output), conform art. 20 lid 2 a en b van de ALV. Daarnaast wordt samen met het Sportbedrijf Lelystad bekeken op welke wijze de monitoring van de effecten van de beleidsinspanning (outcome) verder kan worden verbeterd.

Reactie:

Uit de werksessie met een delegatie van de raad (inclusief twee fractieassistenten) bleek, dat de helft van de deelnemers niet wist of het college verantwoording aflegt aan de raad. Bovendien kwam naar voren dat de meeste deelnemers aan de werksessie niet wisten of de informatievoorziening voldoet. Verder zou het genoemde verslag bij de jaarlijkse verantwoordingsdocumenten van nut kunnen zijn voor de raad. Het is zeker toe te juichen dat het college de monitoring meer handen en voeten wil geven.

Door taakstellingen op de formatie die de afgelopen jaren vanwege noodzakelijke bezuinigen op de gemeentelijke uitgaven zijn doorgevoerd, is de ambtelijke inzet op diverse beleidsterreinen minimaal. Dit geldt ook voor het sport- en beweegbeleid. Deze beperkte ambtelijke capaciteit heeft onder meer gevolgen voor de regiefunctie die de gemeente kan uitvoeren voor het gemeentelijk beleid. Dit wordt nog eens versterkt omdat het sport- en beweegbeleid steeds meer raakvlakken krijgt met andere beleidsterreinen zoals gezondheid en inclusie. Omdat de beperkte mogelijkheden van de huidige ambtelijke capaciteit steeds duidelijker worden, is dit een punt van aandacht. Dit geldt zeker in een ontwikkeling waarbij de stad in omvang toe gaat nemen en het sport- en beweegbeleid zich steeds meer verbreedt.

Reactie:

In eerste instantie was het de bedoeling dat er drie fte beschikbaar zou komen voor de beleidsfunctie van sport. Op dit moment is dat maar 0,5 fte. Juist door onder andere de raakvlakken met andere beleidsdomeinen en verbreding van het sportbeleid, is extra aandacht voor de ambtelijke capaciteit zeker op zijn plaats.