

Sturen op een sterk Sportbedrijf



Rekenkamer **Lelystad**

Sturen op een sterk Sportbedrijf



Berenschot

Colofon

Rekenkamer Lelystad

Robert Douma, voorzitter

Iris Koopmans, lid

Inge Prins, lid

Patricia Nieuwenhuis, secretaris

Dit onderzoek is uitgevoerd door Berenschot

Mr. I.S. Sloover

Mr. J.G. Boot

F.J.E.M. Röben, MA

Redactionele bewerking

Saskia van As, Tekstkantoor Van As

Datum:

1 juli 2021

Contactgegevens

Rekenkamer Lelystad

Postbus 91

8200 AB LELYSTAD

Telefoon 14-0320

www.lelystad.nl/rekenkamer

Bezoekadres

Stadhuis Lelystad

Stadhuisplein 2

8232 ZX LELYSTAD

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
1. Inleiding	7
1.1 Onderwerp van dit onderzoek	7
1.2 Doel en context van dit onderzoek	7
1.3 Organisatievorm Sportbedrijf Lelystad in het kort	7
1.4 Aanpak onderzoek in het kort	9
1.5 Onderzoeksvragen, normen en centraal uitgangspunt	10
1.6 Leeswijzer	12
2. Ontstaansgeschiedenis en kenmerken van Sportbedrijf Lelystad	13
2.1 Reconstructie ontstaansgeschiedenis Sportbedrijf	13
2.2 Financiële relatie tussen Sportbedrijf, college van B&W en gemeenteraad	15
2.3 Financiële risico's voor gemeente	16
2.4 Voor- en nadelen gekozen organisatievorm vanuit perspectief van sturing	18
3. Functioneren van de gekozen organisatievorm in de praktijk: toetsing	21
3.1 Onderbouwing en periodieke heroverweging uitgangspunten voor verzelfstandiging	21
3.2 Realisatie doelen sportbeleid en daarmee beoogde effecten	24
3.3 Evalueerbaarheid gestelde doelen	28
3.4 Samenhang tussen sportbeleid, afspraken met Sportbedrijf en uitvoering daarvan	29
3.5 Invulling verantwoordingsafspraken tussen Sportbedrijf, college en gemeenteraad	31
3.6 Uitkomsten toetsing samengevat	34
4. Analyse van de onderzoeksbevindingen	35
4.1 Actuele geldigheid uitgangspunten voor verzelfstandiging	35
4.2 Lelystads sportbeleid langs meetlat van 'publieke-waarde-model'	36
4.3 Rolinvulling eigenaar/opdrachtgever ten opzichte van Sportbedrijf	40
4.4 Voorbeelden van verzelfstandigde sportbedrijven in andere gemeenten	42
5. Conclusies en aanbevelingen	44
5.1 Hoofdconclusie	44
5.2 Deelconclusies	44
5.3 Aanbevelingen	46
Bijlage 1. Aanpak onderzoek	47
Bijlage 2. Bronnenoverzicht	49
Bijlage 3. Reconstructie ontstaansgeschiedenis Sportbedrijf: volledig overzicht 1990-1999	51
Bijlage 4. Regels rond subsidieverlening en overheidsopdrachten	56
Bijlage 5. Bekostiging Sportbedrijf Lelystad	57
Bijlage 6. Gevolgen coronamaatregelen voor financiële positie Sportbedrijf	59

Samenvatting

Dit rapport gaat over 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 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.¹ De Rekenkamer Lelystad heeft organisatieadviesbureau Berenschot laten onderzoeken in hoeverre de organisatievorm (rechtsvorm) van het Sportbedrijf nog steeds de meest geschikte vorm is om uitvoering te geven aan het gemeentelijke sportbeleid.

Reconstructie oorspronkelijke besluitvorming

In het onderzoek is gereconstrueerd hoe de gemeente eind jaren negentig tot het besluit is gekomen om de uitvoering van het sportbeleid in een NV/BV-constructie op afstand te plaatsen. Het blijkt dat de keuze voor deze constructie niet was gebaseerd op een zorgvuldig gemotiveerde en navolgbare besluitvorming. Het is onduidelijk waarom voor juist deze organisatievorm is gekozen. Het huidige organisatiemodel correspondeert namelijk niet één-op-één met een van de modellen die indertijd aan de gemeente zijn voorgelegd door de externe adviseurs die het besluitvormingsproces begeleidden. Ook blijkt uit de archiefstukken niet dat er een analyse van verschillende organisatievormen is gemaakt aan de hand van vooraf bepaalde criteria.

Formeel heeft de gemeente in 1998 vijf overwegingen ('uitgangspunten') vastgelegd voor de verzelfstandiging van het Sportbedrijf in een NV/BV-constructie. 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.

Op dit moment wordt alleen nog voldaan aan het uitgangspunt van 'tegengaan van versnippering in de uitvoering van het sportbeleid'; het Sportbedrijf is de enige uitvoerder van het sportbeleid. Voor de andere uitgangspunten geldt dat er niet meer aan wordt voldaan of dat er twijfel bestaat over de mate waarin er nog aan wordt voldaan.

Er speelden echter eind jaren negentig op de achtergrond ook nog twee andere, meer impliciete uitgangspunten mee. Het ging om:

- het uitgangspunt dat de uitvoering van het sportbeleid *geen kerntaak* is van de gemeente en daarom op afstand zou moeten staan; en
- het uitgangspunt dat er *btw-voordelen* zouden kunnen worden behaald door de uitvoering van het sportbeleid onder te brengen in een NV/BV-constructie.

Uit de gesprekken die zijn gevoerd met medewerkers van de gemeente komt naar voren dat met name de btw-voordelen destijds van groot belang werden geacht. Mogelijk zijn ze zelfs doorslaggevend geweest bij de keuze voor de NV/BV-organisatievorm. Deze constatering is belangrijk, omdat de fiscale regels inmiddels zijn veranderd en het btw-voordeel van destijds niet langer actueel is. Er wordt dus ook aan dit 'impliciete uitgangspunt' niet langer voldaan.

¹ Sinds 1 januari 2021 is Sportbedrijf ondergebracht in één enkele NV.

Analyse huidige situatie

In het onderzoek is ook geanalyseerd hoe de uitvoering van het sportbeleid door het Sportbedrijf op dit moment functioneert en hoe het college van B&W en de gemeenteraad hun rollen daarin vervullen.

Monitoring van het beleid

Voor de effectiviteit van het sportbeleid is het belangrijk dat de uitvoering ervan door het Sportbedrijf jaarlijks wordt gemonitord. Met de uitkomsten daarvan kan de raad beoordelen of de beleidsdoelstellingen zijn bereikt en toetsen of de subsidies aan het Sportbedrijf (op dit moment ruim € 4,3 miljoen per jaar) doeltreffend en doelmatig zijn ingezet. Daarover kan de raad vervolgens het gesprek aangaan met het college.

Hoewel het vanaf 1998 al de bedoeling was jaarlijks te monitoren, is dit tot nu toe niet van de grond gekomen. Zowel bij de gemeente als bij het Sportbedrijf bestaat wel de indruk dat het Sportbedrijf de beoogde maatschappelijke effecten realiseert. Maar verifieerbare gegevens daarover zijn er niet. Het positieve beeld is dus niet objectief vast te stellen.

Sturing op afstand

Door het ontbreken van jaarlijkse beleidsmonitoring stuurt het college de taakuitvoering van het Sportbedrijf niet aan op basis van een systematische inventarisatie en analyse van informatie. Dit betekent niet alleen dat de aansturing scherpte mist, maar ook dat het college tegenover de raad maar moeilijk kan onderbouwen of het Sportbedrijf de gemaakte afspraken nakomt. Het college legt dus niet op een volwaardige manier verantwoording af aan de raad.

Het college lijkt hier vrij gemakkelijk mee 'weg te komen' doordat de raadsleden zich tevreden stellen met de onvolledige informatie die zij ontvangen. De raad zou 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. Dit doet de raad tot op heden echter niet.

Periodieke evaluatie

Voor de legitimiteit van de huidige organisatievorm is het van belang dat er periodiek wordt gekeken in hoeverre de oorspronkelijke overwegingen om voor verzelfstandiging van het Sportbedrijf te kiezen, nog actueel zijn. Zowel het college als de raad hebben echter ruim twintig jaar lang geen aandacht geschonken aan het evalueren van de gekozen organisatievorm. Het Sportbedrijf is in die periode maar één keer geëvalueerd, waarbij maar zeer beperkt is getoetst aan de uitgangspunten uit 1998.

Rolinvulling college

Het college vervult 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 en de doelrealisatie van het Sportbedrijf. Er wordt ook nauwelijks verantwoording gevraagd van het Sportbedrijf.

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 dat er duidelijkheid bestaat over wat de opdracht precies behelst, wat daarbuiten valt, waarop kan worden gestuurd en waarover verantwoording moet worden afgelegd. Doordat er over deze punten nauwelijks inhoudelijk met het Sportbedrijf wordt gesproken, komt het opdrachtgeverschap van het college niet uit de verf. Daarmee wordt het Sportbedrijf in zijn rol van opdrachtnemer eigenlijk tekortgedaan.

Rolinvulling raad

De raad neemt binnen de eigenaar/opdrachtnemer-relatie geen zelfstandige positie in, maar kan het college wel om verantwoording en informatie vragen over de besteding van het subsidiegeld. Gelet op de 'magere' invulling die het college geeft aan zijn eigenaarsrol, ligt het voor de hand om dit ook te doen. 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 de exploitatie van accommodaties niet rond krijgt. Daar komt bij dat de gemeente het takenpakket van het Sportbedrijf heeft verzaamd zonder het subsidiebedrag bij te stellen. Tegelijkertijd zijn activiteiten waarmee het Sportbedrijf eigen inkomsten verwierf, zoals het schoolzwemmen, komen te vervallen. Doordat de impact van de coronamaatregelen van de rijksoverheid hier nog bovenop is gekomen, is een preciaire situatie ontstaan. Dit zou voldoende redenen moeten zijn om als raad een vinger aan de pols te willen houden.

Hoofdconclusie

De Rekenkamer Lelystad komt op basis van de onderzoeksbevindingen tot de conclusie dat met de organisatievorm van een NV(/BV)-constructie 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.

Aanbevelingen

In het licht van de hoofdconclusie en de overige observaties uit het onderzoek legt de Rekenkamer Lelystad de gemeenteraad vier aanbevelingen voor:

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.

1. Inleiding

1.1 Onderwerp van dit onderzoek

De gemeente Lelystad wil haar inwoners stimuleren om te sporten en bewegen. Daarom vindt de gemeente het belangrijk dat er een adequaat aanbod is van goed ontwikkelde sportvoorzieningen. Dit rapport gaat over de manier waarop de gemeente dit publieke belang sinds 1998 heeft georganiseerd. In dat jaar is besloten om het beheer en onderhoud van alle gemeentelijke sportaccommodaties, en daarmee een belangrijk deel van de uitvoering van het gemeentelijk sportbeleid, onder te brengen in een naamloze vennootschap (NV): Sportbedrijf Lelystad. Dit bedrijf, waarvan de gemeente aandeelhouder is, heeft sindsdien de sportaccommodaties in eigendom en exploiteert ze. Toen is ook besloten de uitvoering van deze bedrijfsactiviteiten in een besloten vennootschap (BV) onder te brengen in een NV die werd geplaatst in een zogenoemde holdingconstructie (zie § 1.3 hierna). De Rekenkamer Lelystad heeft organisatieadviesbureau Berenschot laten onderzoeken in hoeverre de organisatievorm² van het Sportbedrijf nog steeds de meest geschikte vorm is om uitvoering te geven aan het gemeentelijke sportbeleid.

1.2 Doel en context van dit onderzoek

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. Daarbij heeft de Rekenkamer in aanmerking genomen dat de gemeenteraad behoefte heeft aan transparantie over de organisatievorm van het Sportbedrijf. Die gewenste transparantie betreft zowel het besluitvormingsproces over de verzelfstandiging als 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; zie Bijlage 5). De gemeente heeft daarnaast leningen en garantstellingen verstrekt aan het Sportbedrijf.

De vragen die binnen de Lelystadse raad leven over de organisatievorm van het Sportbedrijf passen binnen de bredere aandacht van de raad voor alternatieve meerjarige samenwerkingsvormen die wellicht te verkiezen zijn boven verzelfstandiging van uitvoerende organisaties.³

1.3 Organisatievorm Sportbedrijf Lelystad in het kort

Twee vennootschappen

Bij de oprichting in 1998 door de gemeente Lelystad van het Sportbedrijf bestond het uit twee vennootschappen: Sportbedrijf Lelystad NV en Sportbedrijf Lelystad Exploitatie BV. Een kenmerk van zowel NV's als BV's is dat de aandeelhouders ook de eigenaar zijn. De aandeelhouders van een NV en BV zijn in principe uitsluitend verantwoordelijk voor de oorspronkelijke waarde die het aandeel had op de uitgiftedatum (de 'nominale waarde'). Dit betekent dat als de NV of BV op een gegeven moment failliet mocht gaan, de aandeelhouders alleen de oorspronkelijke waarde van het aandeel kwijt zijn en nooit méér dan dat bedrag.

² Met 'organisatievorm' wordt in dit onderzoek de rechtsvorm van het Sportbedrijf bedoeld en niet de interne inrichting van de organisatie.

³ Op 10 november 2020 heeft de raad een motie aangenomen bij de behandeling van de programmabegroting 2021-2024. In deze motie werd het college opgedragen een inventarisatie op te stellen van mogelijke alternatieve samenwerkingsmodellen, zodat in de eerstvolgende gemeentelijke kadernota een beargumenteerd voorstel kan worden opgenomen voor een nieuwe financieringswijze van partners waarmee de gemeente langdurig samenwerkt.

Holdingconstructie: NV en BV hebben dezelfde eigenaar

De gemeente Lelystad heeft sinds de oprichting van het Sportbedrijf alle aandelen van de NV in bezit; zij is dus de enige eigenaar van de NV. De bezittingen van Sportbedrijf zitten in de NV. Maar de gemeente is tegelijkertijd óók eigenaar van de BV. De relatie tussen de twee vennootschappen is namelijk zo vastgelegd dat de eigenaar van de NV alle aandelen bezit van de BV. Dit wordt een *holdingconstructie* genoemd. De NV is de 'holding' en heeft zeggenschap over de BV. De NV noemt men binnen zo'n constructie 'leeg'. De NV Sportbedrijf Lelystad voert dus geen bedrijfsactiviteiten uit; ze verzorgt alleen de centrale aansturing van de onderliggende Sportbedrijf Lelystad Exploitatie BV. De BV fungeert in de holdingconstructie als 'werkmaatschappij'. Hier worden de daadwerkelijke bedrijfsactiviteiten verricht.

Waarom is een holdingconstructie nuttig?

- Een holdingconstructie biedt bescherming voor waardevolle zaken binnen de onderneming. De bescherming bestaat eruit dat alles wat waarde heeft (bijvoorbeeld sportaccommodaties, gronden) in de NV wordt geplaatst en niet in de werkmaatschappij (de BV). Als deze waardevolle zaken wel in de BV zouden zitten en de BV zou failliet gaan, zou een schuldeiser via een 'vordering op de boedel' een aanspraak kunnen maken op deze waardevolle zaken. Maar als de waardevolle zaken via een holdingconstructie in de NV zitten, kan de schuldeiser van de BV in principe geen vordering indienen bij de NV.
- Een holdingconstructie geeft verder de mogelijkheid om andere bedrijfsactiviteiten onder te brengen in een extra, nieuw op te richten werkmaatschappij (BV). Ook voor deze nieuwe werkmaatschappij(en) geldt bij een eventueel faillissement de hierboven beschreven bescherming van waardevolle zaken.
- In een holdingconstructie kan de NV een werkmaatschappij verkopen. De verkoopopbrengst van de aandelen is dan fiscaal onbelast.
- Een voordeel van een holdingconstructie is verder dat de winsten die de BV maakt aan de NV kunnen worden uitgekeerd in de vorm van dividend. Deze winstuitkeringen aan de NV zijn fiscaal onbelast.

Stichting voor verwerving aanvullende geldstromen

Recent is de zojuist beschreven organisatievorm van het Sportbedrijf nog verder uitgebreid. Op 27 maart 2020 heeft de directeur van het Sportbedrijf, na goedkeuring door het college van burgemeester en wethouders (B&W) en de raad, de Stichting Lelystad Vitaal (hierna: de Stichting) opgericht. De Stichting heeft tot doel om op sport en beweging gerichte projecten van het Sportbedrijf mogelijk te maken die zonder aanvullende geldstromen niet zouden kunnen worden gerealiseerd.

De directeur van het Sportbedrijf is tevens de bestuurder van de Stichting.⁴ De Stichting is echter geen onderdeel van het Sportbedrijf. De Stichting is als afzonderlijke rechtspersoon gepositioneerd náást Sportbedrijf Lelystad NV.

Via de Stichting kan het Sportbedrijf aanvullend budget verwerven. De rechtsvorm van een stichting is namelijk, zoals in het raadsvoorstel van 8 januari 2020 – met nummer 20001352 – wordt toegelicht, "... voor een externe subsidieverstrekker en fondsen veelal een vereiste om subsidieaanvragen in te kunnen dienen."

Verdeling van verantwoordelijkheden

Bij de verdeling van verantwoordelijkheden rond uitvoeringsorganisaties worden doorgaans drie rollen onderscheiden, te weten die van *eigenaar*, *opdrachtgever* en *opdrachtnemer*.⁵ Deze drie rollen zijn rond het Sportbedrijf van Lelystad als volgt verdeeld. Het college van B&W vervult de rol van eigenaar. Het college (in casu de wethouder die de portefeuille sport en bewegen onder zijn hoede heeft) is tegelijkertijd opdrachtgever van het Sportbedrijf. Het bestuur van het Sportbedrijf vervult de opdrachtnemersrol.

De manier waarop deze rollen worden ingevuld en de afspraken die daaraan ten grondslag liggen, bepalen voor een belangrijk deel de sturingsmogelijkheden van het gemeentebestuur, zowel in zijn rol van eigenaar als in zijn rol van opdrachtgever. In

⁴ In de notitie *Stichting Lelystad Vitaal; Financiële armslag voor een gezonde stad* (bijlage bij het collegevoorstel dat is besproken in de raadsvergadering van 11 februari 2020) staat op p. 11: "De directeur-bestuurder van Sportbedrijf Lelystad zal functioneren als directeur-bestuurder van Stichting Lelystad Vitaal [...]."

⁵ Zie voor de kenmerken van dit governancemodel de [Regeling agentschappen](#) en de [Circulaire 'Governance ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen'](#).

onderstaand schema zijn de verantwoordelijkheden en bevoegdheden rond het Sportbedrijf voor elk van de drie rollen gespecificeerd.

Rol	Vervuld door	Verantwoordelijkheden en bevoegdheden
 Eigenaar	College van B&W	<ul style="list-style-type: none"> • zeggenschap over doelstellingen (beleid) en uit te voeren taken van het Sportbedrijf; • instandhouding organisatie van het Sportbedrijf; • bewaken van de duurzaamheid en continuïteit van het Sportbedrijf.
 Opdrachtgever	College van B&W (portefeuillehouder sport en bewegen)	<ul style="list-style-type: none"> • formulering van de opdracht aan het Sportbedrijf; • tijdig betrekken van het Sportbedrijf bij onvoorziene ontwikkelingen die van invloed zijn op de uitvoering van de opdracht; • maken van rapportageafspraken met het Sportbedrijf opdat uitvoering van de opdracht kan worden gemonitord; • monitoring van de opdrachtnemer door het Sportbedrijf.
 Opdrachtnemer	Sportbedrijf Lelystad	<ul style="list-style-type: none"> • zorgdragen voor bestendigheid van de organisatie; • doelmatig en professioneel uitvoeren van de afspraken met de opdrachtgever/eigenaar en afleggen van verantwoording daarover; • opdrachtgever tijdig betrekken bij ontwikkelingen die van invloed zijn op uitvoering van de opdracht; • voeren van financieel beheer en afleggen van verantwoording daarover.

1.4 Aanpak onderzoek in het kort

Het onderzoek, door Berenschot uitgevoerd in de periode augustus 2020 – januari 2021, bestond uit een documentenonderzoek en interviews.

Documentenonderzoek

De onderzoekers hebben relevante documentatie bestudeerd, waaronder alle gemeentelijke stukken uit de periode 1995-1998 over de verzelfstandiging van het Sportbedrijf, de Kadernota Sport en Bewegen 2019-2022, de afspraken over en voorwaarden voor de subsidiëring van het Sportbedrijf en de ondersteuningsovereenkomsten tussen de gemeente en het Sportbedrijf. Aan de hand van deze documenten is in beeld gebracht hoe de verzelfstandiging van het Sportbedrijf indertijd formeel is geregeld en hoe de uitvoering van het sportbeleid van de gemeente Lelystad door het Sportbedrijf er thans op papier uitziet. Dit deel van het onderzoek is medio december 2020 afgesloten.

Interviews

Tevens hebben de onderzoekers in overleg met de Rekenkamer Lelystad interviews afgenomen met diverse betrokkenen binnen de gemeente, zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau. Zo is gesproken met de verantwoordelijk wethouder (portefeuillehouder sport en bewegen) en met personen uit de gemeentelijke organisatie (beleidsmedewerker sport en cultuur, concerncontroller, concernadviseur, controller). Ook zijn interviews afgenomen met vertegenwoordigers van het Sportbedrijf, te weten de directeur, de manager bedrijfsvoering, de voorzitter van de Raad van Commissarissen en een lid van de Raad van Commissarissen.

Alle interviews vonden plaats in het vierde kwartaal van 2020.

Een uitvoeriger beschrijving van de aanpak van het onderzoek is opgenomen in Bijlage 1 van dit rapport.

1.5 Onderzoeksvragen, normen en centraal uitgangspunt

Hoofdvraag

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt: is de huidige organisatievorm van het Sportbedrijf, te weten een constructie bestaande uit een overheids-NV (holding), een BV (werkmaatschappij) en een stichting, de meest geschikte vorm om uitvoering te geven aan het sportbeleid van de gemeente Lelystad?

Het onderzoek dat is verricht om deze hoofdvraag te beantwoorden is uitgevoerd aan de hand van een aantal onderzoeksvragen; zie hieronder.

Onderzoeksvragen

De onderzoekers van Berenschot hebben het onderzoek in overleg met de Rekenkamer Lelystad uitgevoerd aan de hand van de volgende elf vragen:

1. Met welke uitgangspunten is destijds overgegaan tot de huidige organisatievorm van het Sportbedrijf en wordt aan deze uitgangspunten nog steeds voldaan?
2. Draagt de gekozen organisatievorm in voldoende mate bij aan de uitvoering van de publieke taken door het Sportbedrijf en het realiseren van de daarmee beoogde maatschappelijke effecten?
3. Zijn de doelen die de raad voor het Sportbedrijf heeft vastgesteld goed te evalueren?
4. Is er voldoende samenhang tussen het nu geldende sportbeleid en de met het Sportbedrijf gemaakte afspraken en is de uitvoering door het Sportbedrijf hiermee in overeenstemming?
5. Wat is de kwaliteit van de verantwoording door het Sportbedrijf en is deze verantwoording voldoende voor een goede democratische controle door de raad?
6. Heeft de gemeente Lelystad vrije keuze in de vormgeving van de financiële relatie met het Sportbedrijf (een publiekrechtelijke subsidierelatie of een privaatrechtelijke inkooprelatie) en zo ja, op welke gronden is die keuze gemaakt?
7. Welke gevolgen hebben de commerciële activiteiten van het Sportbedrijf op de (oorspronkelijke) ideologische doelstellingen en op de (concurrentie)positie van andere partijen en/of bedrijven in Lelystad?
8. Waaruit bestaan de aan het Sportbedrijf verstrekte subsidies, leningen en garanties (inclusief de voorwaarden waaronder deze zijn verstrekt) en wat zijn de risico's die de gemeente Lelystad hiermee loopt?
9. Wat zijn de voor- en nadelen van de keuze voor de huidige organisatievorm van het Sportbedrijf voor de sturingsmogelijkheden van de Lelystadse gemeenteraad ten opzichte van andere mogelijke constructies en hoe werkt de gekozen constructie in de praktijk uit op het vlak van sturing en verantwoording?
10. Welke lessen zijn te trekken uit bewezen goed werkende voorbeelden elders in het land?
11. Met welke eventuele gevolgen van de coronacrisis en/of de anderhalvemetersamenleving moeten het Sportbedrijf en de gemeente rekening houden?

De onderzoeksvragen vallen in twee categorieën uiteen. De vragen 1 tot en met 5 zijn toetsend van aard. Voor deze vragen zijn in het onderzoek dan ook normen uitgewerkt; zie hierna. Vragen 6 tot en met 11 zijn beschrijvend van aard. Voor deze vragen zijn geen normen geformuleerd.

Gehanteerde normen

De normen die in het onderzoek zijn gehanteerd bij het beantwoorden van de eerste vijf onderzoeksvragen luiden als volgt:

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?	<p>1a. De gemeente heeft concrete en duidelijke (kwalitatieve en/of kwantitatieve) uitgangspunten c.q. argumenten voor de gekozen organisatievorm.</p> <p>1b. Er is een gedegen analyse uitgevoerd naar de organisatievorm en naar alternatieven hiervoor.</p> <p>1c. De gemeente beoordeelt periodiek of de uitgangspunten c.q. argumenten nog actueel zijn en toetst de organisatievorm hieraan.</p>
2. Draagt de gekozen organisatievorm in voldoende mate bij aan de uitvoering van de publieke taken van het Sportbedrijf en het realiseren van de daarmee beoogde maatschappelijke effecten?	<p>2a. De beoogde maatschappelijke effecten zijn gedefinieerd en vertaald in doelen.</p> <p>2b. De beoogde maatschappelijke effecten zijn gerealiseerd.</p> <p>2c. De uitvoering van publieke taken door het Sportbedrijf draagt bij aan de door de gemeente beoogde effecten.</p> <p>2d. Niet gewenste of niet geaccepteerde effecten worden voorkomen.</p>
3. Zijn de doelen die de gemeenteraad voor het Sportbedrijf heeft vastgesteld goed te evalueren?	<p>3a. De door de raad vastgestelde doelen en/of door het Sportbedrijf te leveren prestaties zijn evalueerbaar geformuleerd.</p> <p>3b. De uitkomsten van de evaluaties worden gebruikt om nieuwe doelen te stellen dan wel de doelen aan te passen.</p>
4. Is er voldoende samenhang tussen het nu geldende sportbeleid en de met het Sportbedrijf gemaakte afspraken en is de uitvoering door het Sportbedrijf hiermee in overeenstemming?	<p>4a. De koppeling tussen het geldende sportbeleid en de gemaakte afspraken is juist en volledig vastgelegd in contracten, (subsidie)beschikkingen of andere bindende afspraken met het Sportbedrijf.</p> <p>4b. Het Sportbedrijf heeft de afspraken aantoonbaar uitgevoerd.</p> <p>4c. De gemeente monitort systematisch in hoeverre de gemaakte afspraken doeltreffend en doelmatig worden nagekomen.</p>
5. Wat is de kwaliteit van de verantwoording door het Sportbedrijf en is deze verantwoording voldoende voor een goede democratische controle door de raad?	<p>5a. Het Sportbedrijf legt periodiek verantwoording af aan het college.</p> <p>5b. Het college legt periodiek verantwoording af aan de raad over het Sportbedrijf.</p> <p>5c. De verantwoording door het college voldoet aan de vastgelegde kwaliteitseisen of met de raad gemaakte afspraken.</p> <p>5d. Op basis van de verantwoording door het college kan de raad regie voeren en verantwoordelijkheid nemen ten behoeve van democratische controle.</p> <p>5e. De raad stuurt bij indien de kwaliteit van de verantwoording onvoldoende is.</p>

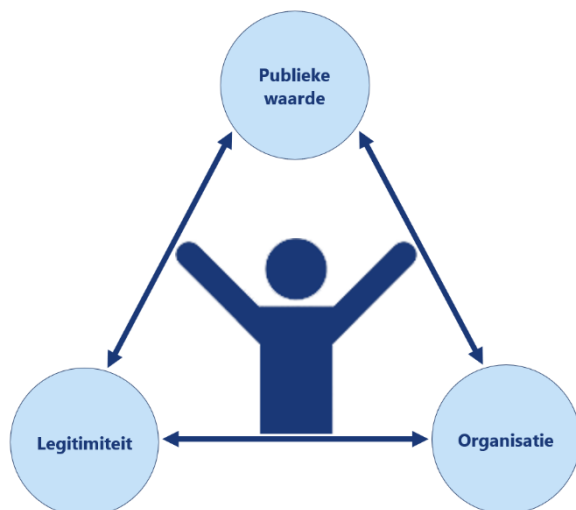
Centraal uitgangspunt: het 'publieke-waarde-model'

In dit onderzoek staat een *publieke waarde*⁶ centraal: het aanbod van sportvoorzieningen dat de gemeente Lelystad voor haar inwoners realiseert en in stand houdt door de uitvoering van haar sportbeleid.

Voor het waarborgen van een publieke waarde zijn twee dingen onmisbaar. In de eerste plaats moet de beleidsuitvoering (die in dit geval op afstand van de gemeente plaatsvindt) bestuurlijk goed worden *georganiseerd*. In de tweede plaats moet het belang van de publieke waarde en van de manier waarop deze wordt gerealiseerd, democratisch zijn *gelegitimeerd*. Er moet, met andere woorden, draagvlak bestaan voor de uitgangspunten van het beleid.

Om effectief maatschappelijke meerwaarde te kunnen creëren is het cruciaal dat de drie genoemde aspecten (publieke waarde, organisatie en legitimiteit) bij de formulering en uitvoering van beleid in balans zijn met elkaar en op de juiste manier worden ingevuld. Tezamen vormen ze het publieke-waarde-model, ook wel de publieke-waarde-driehoek genoemd.

⁶ Zie Moore, M.H. (2013). *Recognizing Public Value*. Harvard: Harvard University Press.



Het publieke-waarde-model vormt een cruciaal uitgangspunt in dit onderzoek. Het hierboven besproken normenkader is erop gebaseerd.

1.6 Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd:

- Hoofdstuk 2 bevat een reconstructie van de ontstaansgeschiedenis van het Sportbedrijf. Ook beschrijven de onderzoekers in dit hoofdstuk de belangrijkste kenmerken van de gekozen organisatievorm.
- In hoofdstuk 3 beantwoorden de onderzoekers de vijf ‘toetsende’ onderzoeksvragen aan de hand van de normen die in § 1.5 zijn gepresenteerd.⁷
- In hoofdstuk 4 analyseren de onderzoekers de bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken. Het Lelystads sportbeleid wordt daarbij langs de meetlat gelegd van het ‘publieke-waarde-model’.
- In hoofdstuk 5 staan de conclusies van het onderzoek, voorzien van een korte toelichting. Aansluitend worden vier aanbevelingen gedaan aan de gemeenteraad van Lelystad.

Het rapport bevat voorts een zestal bijlagen met achtergrondinformatie, extra documentatie en nadere uitwerkingen van enkele onderzoeksbevindingen.

⁷ De antwoorden op de niet-toetsende onderzoeksvragen 6 tot en met 11 komen niet in één specifiek hoofdstuk aan bod; ze zijn verwerkt in de rapportonderdelen die de desbetreffende thematiek behandelen. Een uitvoerige beantwoording van onderzoeksvraag 11, over de gevolgen van de coronacrisis, is afzonderlijk opgenomen in Bijlage 6.

2. Ontstaansgeschiedenis en kenmerken van Sportbedrijf Lelystad

In dit hoofdstuk wordt de context geschetst van de keuze die de gemeente Lelystad ruim twintig jaar geleden heeft gemaakt voor het op afstand plaatsen van de uitvoering van het sportbeleid. De onderzoekers van Berenschot hebben gereconstrueerd hoe de besluitvorming over de oprichting van het Sportbedrijf indertijd is verlopen (§ 2.1). Ook een drietal kenmerkende aspecten van de gekozen organisatievorm komt aan de orde: de financiële relatie tussen het Sportbedrijf, het college van B&W en de gemeenteraad (§ 2.2), de financiële risico's die de gemeente binnen deze relatie loopt (§ 2.3) en de voor- en nadelen van de gekozen organisatievorm vanuit sturingsperspectief (§ 2.4).

2.1 Reconstructie ontstaansgeschiedenis Sportbedrijf

Op basis van beschikbare relevante informatie in het Flevolands Archief hebben de onderzoekers een reconstructie gemaakt van de besluitvorming over het op afstand zetten van de uitvoering van het sportbeleid door de gemeente Lelystad.

Vooraf moet worden opgemerkt dat het bijzonder is dat een reconstructie nodig was. Normaal gesproken zou het raadplegen van de gearchiveerde stukken hebben moeten volstaan om een beeld te krijgen van het verloop van de besluitvorming over de verzelfstandiging. Er was echter intensief speurwerk nodig om inzicht te krijgen in het afwegingsproces dat de gemeente tussen 1995 en 1999 heeft doorlopen. Dit maakt duidelijk dat er in deze periode in de gemeentelijke organisatie geen sprake is geweest van een ordelijke, reconstrueerbare besluitvorming. Er is indertijd wel van alles op papier gezet over de besluitvorming en de onderliggende overwegingen, maar de informatie is verspreid over diverse archiefmappen opgeslagen en de documenten zijn niet altijd chronologisch geordend. Ook ontbreken er stukken in het archief waarnaar in andere stukken wordt verwezen. Zo hebben de onderzoekers geen vaststellingsdocumenten aangetroffen waarin afgeronde fases van het proces worden bekrachtigd met een *go/no go*-beslissing voor de volgende fase. Tussentijdse evaluaties met reacties van het college van B&W en/of de gemeenteraad bevonden zich evenmin in de geraadpleegde archieven. Er blijkt verder geen enkel ambtelijk, college- of raadsdocument te zijn opgesteld waarin de afwegingen en uitgangspunten omtrent de verzelfstandiging en de organisatievorm van het Sportbedrijf integraal, logisch geordend, samenhangend en navolgbaar zijn opgenomen.

De onderzoekers hebben, voor zover dit mogelijk was gegeven de hiaten in de onderliggende documentatie, een chronologisch overzicht opgesteld van de stappen die de gemeente heeft doorlopen bij het op afstand zetten van de uitvoering van het sportbeleid. Hieronder volgt een samenvatting; het volledige overzicht staat in Bijlage 3.

2.1.1 Besluitvorming over oprichting Sportbedrijf: 1995-1999

- Vanaf begin jaren negentig wordt binnen de gemeente Lelystad een 'kerntakendiscussie' gevoerd. Deze discussie draait om de mogelijkheid c.q. wenselijkheid van een bezuiniging op de gemeentelijke organisatie door bepaalde taken die geen 'kerntaak' van de gemeente zijn, op afstand te plaatsen. Op tafel ligt onder meer het idee dat de uitvoering van het sportbeleid misschien geen kerntaak van de gemeente is.
- In 1995 wordt een beleidsnotitie over het taakveld 'sport' opgesteld onder leiding van Bakkenist Management Consultants (hierna: Bakkenist). De beleidsnotitie gaat over de vraag hoe het beheer van alle gemeentelijke sportaccommodaties het beste kan worden georganiseerd. Bakkenist beveelt een private beheervorm aan en schetst een stapsgewijs groeitraject om hiertoe te komen. De beleidsnotitie schetst de contouren van een businesscase die de basis vormt voor het proces van het op afstand plaatsen van de uitvoering van het sportbeleid.
- In de periode 1995-1997 worden in opdracht van de gemeente diverse adviesmemo's opgesteld (onder meer door Bakkenist en De Vries & Hopman Partners) voor alternatieve organisatievormen en -modellen. Eén van de varianten betreft het 'intern verzelfstandigen' (dat wil zeggen intern bij de gemeente organiseren) van de beheertaak. Deze variant ziet de gemeente echter op geen enkel moment als een reële optie.
- Uit enkele van de adviesmemo's blijkt dat wanneer de uitvoering van het sportaccommodatiebeheer op afstand van de gemeente wordt geplaatst, er fiscale voordelen te behalen zijn. Als de constructie zo wordt opgezet dat zij voldoet aan

bepaalde eisen van de fiscus, kan de btw op investeringen in nieuw te bouwen accommodaties worden teruggevorderd. De exploitatie van de accommodaties dient dan te worden uitgevoerd door een volledig verzelfstandigde organisatie en de aandelen van die organisatie moeten worden beheerd door een 'stichting administratiekantoor' (STAK).⁸ Het fiscale voordeel dat zo kan worden gerealiseerd bestaat eruit dat de terug te vorderen btw betrekking heeft op investeringen die zijn gedaan tegen het hoge btw-tarief (destijds 17,5%), terwijl er over de exploitatieopbrengsten btw wordt afgedragen tegen het lage tarief van 6%. Dit pakt extra voordelig uit doordat de investeringskosten voor nieuw te bouwen accommodaties aanzienlijk hoger zijn dan de exploitatieopbrengsten.

- De aandacht van de gemeente gaat in de periode 1995-1997 vooral uit naar private vormen van beheer: door een NV, door een BV of door een NV in combinatie met een STAK. De STAK-variant heeft de voorkeur van de externe adviseurs. Deze variant voldoet het beste aan de voorwaarden voor het behalen van de geschetste fiscale voordelen. Voor de gemeente weegt echter ook de financiële risicobeheersing mee bij de keuze voor een organisatievorm.
- In 1996 maakt het college van B&W een principekeuze voor een organisatievorm bestaande uit een NV met STAK, waarin alle uitvoerende sporttaken kunnen worden ondergebracht. Het college heeft nog wel vragen over deze organisatievorm. Deze vragen betreffen onder meer de gevolgen voor de gemeentebegroting, voor de financiële en juridische aansprakelijkheid van de gemeente en voor de af te dragen en terug te vorderen btw. De gemeente vraagt verscheidene externe adviesbureaus nogmaals om advies. De adviesbureaus spreken allemaal de voorkeur uit voor een NV met STAK.
- Medio 1997 blijkt uit overleg met advocatenkantoor Loeff Claes Verbeke dat de oprichting van een STAK geen vereiste meer is om in aanmerking te komen voor btw-voordelen.
- In 1997 besluit het college tot het oprichten van een NV zonder STAK.
- In 1998 ontvangt het college van het 'projectteam Sport' (onder meer bestaande uit medewerkers van de gemeente Lelystad en extern adviseur Bakkenist) een uitwerking van de eerder door Bakkenist opgestelde businesscase voor het op afstand plaatsen van de uitvoering van het sportbeleid. Het betreft een hoofdrapport waarin een financiële verkenning is opgenomen, en een bijlagenrapport waarin diverse nog nader in te vullen (juridische, financiële, fiscale en personele) aspecten van de organisatiestructuur bij verzelfstandiging worden besproken.
- Op 14 juli 1998 stemt het college in met de conclusies en aanbevelingen uit het hoofdrapport van de financiële verkenning van het projectteam Sport.
- Op 12 november 1998 besluit de gemeenteraad tot het oprichten van de NV Sportbedrijf Lelystad en een Sportbedrijf Lelystad Exploitatie BV. Uit de beschikbare stukken is niet op te maken op welke gronden het aanvankelijke voornemen tot het oprichten van een NV is omgezet naar de keuze voor een holdingconstructie met NV én BV. De raad geeft aan dat de inhoud van zowel het hoofdrapport als het bijlagenrapport van het projectteam Sport onlosmakelijk deel uitmaken van het raadsbesluit. Hoewel het hoofdrapport zoals aangegeven een verkennend karakter heeft en geen volledige financiële prognose bevat voor één specifieke variant, verwijst de raad naar het hoofdrapport als het 'beslisdocument' dat de onderbouwing vormt voor het besluit.
- Op 8 april 1999 worden de aktes van oprichting van de NV en BV opgesteld en op 15 april 1999 worden ze in het Handelsregister ingeschreven.

2.1.2 Recente ontwikkelingen

Fusie van NV en BV

In mei 2020 heeft het college van B&W ingestemd met een juridische fusie tussen de NV Sportbedrijf Lelystad en Sportbedrijf Lelystad Exploitatie BV. Blijkens de notulen van de algemene aandeelhoudersvergadering van 27 mei 2020 (agendapunt 4) waren de overwegingen bij dit fusiebesluit dat:

- er tot dan toe geen nieuwe BV's onder de holding NV waren opgericht;
- een fusie tot minder administratieve lasten zou leiden (één begroting en één jaarrekening in plaats van twee);
- er met een fusie jaarlijks minimaal een besparing van € 10.000 zou kunnen worden gerealiseerd;

⁸ Zie het volledige chronologisch overzicht in Bijlage 3 voor meer informatie over de werking van een STAK.

- de risicospreiding via een holdingconstructie geen toegevoegde waarde meer had, aangezien de BV inmiddels een vordering op de NV had (ten bedrage van € 3.181.388 in 2019).

Ter toelichting op het laatste punt: de genoemde vordering van de BV op de NV (die omstreeks 2018 is ontstaan om redenen die de onderzoekers niet bekend zijn) doorkruiste de beschermingsconstructie die aanvankelijk was opgezet. De beschermingsconstructie bestond eruit dat de waardevolle zaken van het Sportbedrijf in de NV waren ondergebracht, zodat er bij de BV 'niks te halen' zou zijn. Maar na het ontstaan van de vordering van de BV op de NV ging die vlieger niet meer op. De vordering van de BV vertegenwoordigt immers waarde. Dat betekent dat als de BV een schuld aan een derde partij niet zou kunnen voldoen, deze schuldeiser een beroep zou kunnen doen op de vordering van de BV op de NV. Het Sportbedrijf oordeelde in 2020 dat om deze reden de voordelen van in stand houden van twee vennootschappen niet meer opwoog tegen de nadelen:

“Het in stand houden van een holdingstructuur met het oog op aansprakelijkheidsrisicospreiding levert geen toegevoegde waarde. [...] Wanneer een derde een (toekomstige) vordering op Sportbedrijf Lelystad Exploitatie B.V. gaat invorderen en de B.V. haar schuld niet kan voldoen, dan kan in het ergste geval deze derde alsnog, via de vordering van Sportbedrijf Lelystad Exploitatie B.V. op NV Sportbedrijf Lelystad, een deel van het vermogen van NV Sportbedrijf Lelystad verhalen.”

Verandering van fiscale regels voor NV's

Sinds enkele jaren zijn de fiscale regels voor NV's veranderd. Om te beginnen kan sinds 2019 de btw die in rekening wordt gebracht voor investeringen in sport, niet meer fiscaal worden afgetrokken. Daarnaast is per 2019 het tarief voor de btw-afdracht over de omzet verhoogd van 6% naar 9%. De btw-voordelen die bij de oprichting van het Sportbedrijf aan een NV verbonden waren, zijn er dus inmiddels niet meer. Verder moeten tegenwoordig ook overheids-NV's vennootschapsbelasting betalen.

Het Sportbedrijf draait op voor de extra kosten die voortvloeien uit deze fiscale maatregelen; de gemeente betaalt daaraan vooralsnog niet mee.⁹ De omstandigheden zijn al met al zo veranderd dat het Sportbedrijf eigenlijk 'last' heeft van het feit dat de holding bestaat uit een NV.¹⁰

2.2 Financiële relatie tussen Sportbedrijf, college van B&W en gemeenteraad

In deze paragraaf wordt geschetst wat de organisatievorm die in de jaren negentig voor het Sportbedrijf is gekozen, in *financieel* perspectief betekent. Onder welke voorwaarden zijn er subsidies, leningen en garanties aan het Sportbedrijf verstrekt?

Het Sportbedrijf ontvangt jaarlijks tussen de circa € 3,4 en € 3,8 miljoen aan subsidie van de gemeente Lelystad. Daarnaast heeft de gemeente een lening bij het Sportbedrijf uitstaan ter grootte van € 1,5 miljoen. Tot slot is een garantie aan het Sportbedrijf verstrekt van in totaal € 1 miljoen.¹¹ De subsidie is formeel geregeld in een subsidiebeschikking en een ondersteuningsovereenkomst. De lening en garantie zijn voorheen separaat toegekend.

Subsidies

Uit de documentenanalyse en de gesprekken met medewerkers van de gemeente Lelystad die in het kader van dit onderzoek zijn gevoerd, wordt niet duidelijk op welke gronden de gemeente Lelystad voor subsidiëring van het Sportbedrijf heeft gekozen.

⁹ Raad en college hebben nog niet definitief bepaald wie de extra fiscale lasten gaat betalen.

¹⁰ Het Sportbedrijf voert overigens wel gesprekken met de Belastingdienst over een uitzonderingspositie voor Sportbedrijf Lelystad NV. Een definitieve uitspraak ligt er tot op heden niet.

¹¹ Zie Bijlage 5 voor een volledig overzicht van de bedragen die zijn gemeoid met de subsidies, leningen en garanties.

Schemergebied tussen subsidie- en aanbestedingsrelatie? Mening van medewerkers van de gemeente

Volgens een medewerker van de gemeente Lelystad met wie tijdens het onderzoek is gesproken, heeft de gemeente Lelystad in het verleden de term 'bijdrage' gebruikt voor het bedrag dat jaarlijks aan het Sportbedrijf wordt verstrekt, terwijl het juridisch gezien om een subsidie gaat. Sinds juli 2016 heeft de gemeente een nieuwe Algemene subsidieverordening Lelystad en wordt volgens deze medewerker de bijdrage aan het Sportbedrijf ook officieel als subsidie behandeld. De betreffende medewerker geeft aan dat er nooit sprake is geweest van een aanbesteding vanuit de gemeente voor de diensten die het Sportbedrijf levert. Een andere medewerker van de gemeente stelt daarentegen dat in de ondersteuningsovereenkomst met het Sportbedrijf ook concrete opdrachten zijn opgenomen. Bijvoorbeeld de opdracht dat het Sportbedrijf panden of voetbalvelden moet onderhouden. Deze medewerker heeft enige twijfel over de vraag of deze opdrachten vanuit de gemeente nog wel onder de noemer 'subsidie' vallen of dat het hier eigenlijk gaat om inkoop c.q. aanbesteding. De medewerker wijst erop dat het risico bestaat dat achteraf wordt vastgesteld dat de subsidie (met afdwingbare elementen in de overeenkomst) Europees had moeten worden aanbesteed.

Leningen en garanties

Voor het verstrekken van leningen en garanties aan derden moet het college van B&W toestemming geven. Een algemeen uitgangspunt van het Lelystadse college is om slechts beperkt garanties en leningen te geven. De leningen en garanties van de gemeente aan het Sportbedrijf zijn verstrekt conform de 'Richtlijn borgstellingen 2009 (B09-09891)'. Deze richtlijn kent drie uitgangspunten, die vrij vertaald luiden:

- De borgstelling mag slechts leiden tot een beperkt risico voor de gemeente Lelystad.
- De borgstelling moet betrekking hebben op een lening of garantie die niet elders (zonder borgstelling van de gemeente Lelystad) kan worden verkregen.
- De te borgen activiteit moet ten dienste staan van de gehele Lelystadse samenleving.

Sinds 2019 geldt er in Lelystad een nieuw, strenger gemeentelijk beleid voor het aangaan van leningen en garanties.¹² Uitgangspunten van het nieuwe beleid zijn onder meer:

- Aan partijen die geen verbonden partij of subsidierelatie van de gemeente zijn worden alleen bij hoge uitzondering garantstellingen en/of leningen verstrekt.
- Als een te verstrekken garantstelling of lening meer bedraagt dan € 100.000, wordt de gemeenteraad in de gelegenheid gesteld om wensen of bedenkingen te uiten met een maximale responstermijn van twee weken, voordat het college van B&W een definitief besluit neemt.

Aangezien de al verstrekte leningen en garanties aan het Sportbedrijf zijn toegekend vóór 2019, vallen deze niet onder het nieuwe beleid. Het is zeer de vraag of de huidige garanties en leningen ook onder de nieuwe spelregels zouden worden toegekend, gegeven de extra (strengere) toetsingsgronden.

2.3 Financiële risico's voor gemeente

In deze paragraaf wordt belicht welke financiële risico's de gemeente in de relatie met het Sportbedrijf loopt – niet alleen in verband met de al langer lopende subsidies, leningen en garanties, maar ook in het licht van de recente coronamaatregelen van de rijksoverheid.

Risico's in verband met subsidies, leningen en garanties

Welke risico's loopt de gemeente met de aan het Sportbedrijf verstrekte subsidies, leningen en garanties?

- Een kenmerk van subsidies is dat er voor de subsidieontvanger (in dit geval het Sportbedrijf) geen *plicht* is om de activiteiten uit te voeren waarvoor subsidie is aangevraagd. Als er minder activiteiten worden uitgevoerd, kan de gemeente de subsidie verlagen. Het risico voor de gemeente is dan dat de gewenste activiteiten niet worden uitgevoerd. Als de gemeente de uitvoering van de activiteiten wil afdwingen, kan ze een overeenkomst sluiten met daarin een plicht om uit te voeren.

¹² Dit beleid is vastgelegd in de 'Nota verstrekte leningen en garantstellingen 2019' van de gemeente Lelystad.

Het risico van een dergelijke overeenkomst is echter dat de activiteiten dan hadden moeten worden aanbesteed (zie hierover Bijlage 4).

- Bij het verstrekken van een lening bestaat voor de gemeente het risico dat er een tekort op de begroting ontstaat als de lenende partij (in dit geval het Sportbedrijf) de lening niet kan aflossen en/of de rente op de lening niet kan betalen.
- Een garantie is een voorwaardelijke verplichting. Het verstrekken ervan leidt dus niet direct tot uitgaven voor de gemeente. De gemeente stelt zich tegenover bijvoorbeeld een bank garant voor het kapitaal dat ze aan een derde partij (in dit geval het Sportbedrijf) verstrekt. Als het Sportbedrijf niet meer kan voldoen aan zijn betalingsverplichtingen jegens de bank, kan de bank de garantie 'inroepen' bij de gemeente. Er kan dan alsnog een risico ontstaan voor de gemeentelijke begroting.

Tot op heden hebben zich nog geen risico's voorgedaan rond de garantie en de lening die de gemeente Lelystad aan het Sportbedrijf heeft verstrekt.

Risico's in verband met impact coronamaatregelen

Het is niet uitgesloten dat de coronamaatregelen van de rijksoverheid in de periode 2020-2021 – tijdelijk – financiële impact (zullen) hebben op de liquiditeit van het Sportbedrijf.

Brandbrieven directeur Sportbedrijf over gevolgen coronamaatregelen

Op 28 september 2020 stuurde de directeur van het Sportbedrijf een brandbrief aan de gemeente Lelystad over de gevolgen van de coronamaatregelen voor het Sportbedrijf. Deze gevolgen waren: sluiting van het zwembad, tijdelijke sluiting van de buitensport-accommodaties en een afname van de sport- en beweegparticipatie. De directeur gaf in de brief aan hij door het gemis aan inkomsten een lastig jaar voor het Sportbedrijf tegemoet zag.

Op 3 oktober 2020 stuurde de directeur van het Sportbedrijf de gemeente een tweede brief, met een verzoek om financiële steun. Deze steun was zijns inziens nodig omdat het Sportbedrijf afstevende op een groot onvoorziën negatief resultaat. Het Sportbedrijf vroeg om een schenking van € 500.000 of – als dit niet tot de mogelijkheden zou behoren – om een achtergestelde lening van € 1.000.000 en het 'afstempelen' van aandelen (terugbrengen van de algemene reserve). Als ook dit niet mogelijk mocht zijn, verzocht het Sportbedrijf de gemeente om de tarieven te mogen verhogen met maximaal 10% boven de prijsindex op basis van de ondersteuningsovereenkomst 2020.

Het college was bij afsluiting van het onderzoek nog in overleg met het Sportbedrijf om de effecten van de coronacrisis op de uitvoering van het sportbeleid te bespreken.

In het onderzoek is aan de hand van documenten van het Sportbedrijf de omvang van de financiële impact van de 'anderhalve-metersamenleving' op de bedrijfsvoering van het Sportbedrijf in kaart gebracht. De onderzoekers hebben op hoofdlijnen het volgende vastgesteld (zie bijlage 6 voor een volledig verslag van de bevindingen):

- De coronamaatregelen hebben in 2020 geen of een beperkte impact gehad op 55% van de inkomsten van het Sportbedrijf. Op 45% van de inkomsten hebben de maatregelen dus wél invloed gehad. Deze invloed was op 27% van de inkomsten 'middelgroot' en bij 18% 'groot'.¹³
- De coronamaatregelen hebben met name gevolgen gehad voor de opbrengsten van de zwembaden, de horeca en de verhuur. Inkomsten vanuit de tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging voor Werkgelegenheid (NOW) en de regeling Tege-moetkoming verhuurders sportaccommodatie (TVS) hebben deze omzetting deels gecompenseerd.
- De kosten van het Sportbedrijf konden in 2020 slechts beperkt omlaag worden gebracht: met 13%.
- Het tekort over 2020 werd op 14 december 2020 geraamd op circa € 150.000.¹⁴ Dit tekort kan worden opgevangen uit de algemene reserve. Deze komt dan eind 2020 uit op circa € 0,73 miljoen.

¹³ Coronamaatregelen met 'middelgrote impact' zijn maatregelen die effect op de bedrijfsvoering hebben als er sportfaciliteiten moeten worden gesloten. Dan gaan bijvoorbeeld zwemlessen niet door. Coronamaatregelen met 'grote impact' zijn maatregelen die óók doorwerken als de sportfaciliteiten zijn geopend. Denk aan de maatregel die het maximumaantal bezoekers aan een zwembad begrenst.

¹⁴ Uit het technische wederhoor dat met de ambtelijke organisatie is gehouden over de onderzoeksresultaten blijkt dat het tekort van het Sportbedrijf over 2020 circa € 425.000 zou bedragen. Het gaat hier echter om een voorlopig resultaat. Het Sportbedrijf heeft nog geen volledige duidelijkheid over de mate waarin steunpakketten en compensatieregelingen van de rijksoverheid dit tekort zullen verminderen. Er is dus nog geen helderheid over de exacte omvang van het tekort over 2020.

Over het geheel genomen luidt het oordeel van de onderzoekers dat de coronamaatregelen in 2020 een *tijdelijke impact* hebben gehad op de bedrijfsvoering van het Sportbedrijf. Een indicatie van de (mogelijke) financiële impact van de coronamaatregelen in 2021 baseren de onderzoekers op de cijfers uit 2020. Hieruit volgt dat als het verlies in 2021 dezelfde omvang zal hebben als in 2020, de omvang van de algemene reserve nog steeds voldoende zou moeten zijn om dit op te vangen. Op zichzelf beschouwd zouden de coronamaatregelen van de rijksoverheid de continuïteit van het Sportbedrijf dus niet in gevaar hoeven te brengen.

Echter, doordat de ‘coronaverliezen’ boven op de extra kosten komen waarmee het Sportbedrijf al enige tijd te maken heeft door de gewijzigde fiscale regels voor de NV, (zie § 2.1.2), is inmiddels toch sprake van een risicovolle situatie. De begroting van het Sportbedrijf stond namelijk bij het aanbreken van de coronacrisis al onder druk. Ook een andere factor veroorzaakt in toenemende mate een financieel spanningsveld voor het Sportbedrijf: de gemeente blijkt elk jaar weer iets meer te vragen van Sportbedrijf tegen hetzelfde bedrag aan subsidie. Zo zijn de afgelopen tijd initiatieven op het gebied van topsport toegevoegd aan de taken op het gebied van breedtesport. Tegelijkertijd heeft de gemeente activiteiten aan het takenpakket van het Sportbedrijf onttrokken waarmee inkomsten werden gegenereerd; een voorbeeld hiervan is het besluit van de gemeente om te stoppen met schoolzwemmen. Dit besluit heeft gezorgd voor extra gaten in de begroting van Sportbedrijf.

Onder de huidige omstandigheden staat de constructie waarbinnen het Sportbedrijf opereert vanuit financieel-bedrijfseconomisch perspectief zodoende wel degelijk ter discussie. In hoofdstuk 4 (§ 4.3.3) van dit rapport worden in dit verband de keuzes besproken die op dit moment voorliggen.

2.4 Voor- en nadelen gekozen organisatievorm vanuit perspectief van sturing

In deze paragraaf wordt stilgestaan bij wat de organisatievorm van het Sportbedrijf betekent vanuit het perspectief van *sturing*. Wat zijn de voor- en nadelen vergeleken met andere constructies, wanneer we kijken naar de mate van zeggenschap van het Lelystadse college en de gemeenteraad over het Sportbedrijf? En hoe werkt de gekozen constructie in de praktijk uit als het gaat om de verantwoording van het Sportbedrijf aan het college en aan de raad?

Sturingsmogelijkheden van het college op het Sportbedrijf

De directe sturing op het Sportbedrijf vindt plaats via het college, dat in relatie tot het Sportbedrijf de rol van aandeelhouder (eigenaar) vervult en de bijbehorende rechten heeft. Deze rechten houden onder meer in dat de het college:

- de bestuurder en de Raad van Commissarissen van de NV kan benoemen en ontslaan;
- de statuten kan wijzigen;
- een besluit tot fusie met een andere vennootschap kan nemen; en
- goedkeuringsbevoegdheid heeft over bepaalde besluiten van het Sportbedrijf (bijvoorbeeld over het aangaan of verbreken van een duurzame relatie met een andere rechtspersoon).

Het bovenstaande geldt ook voor de sturing op de BV. Deze sturing vindt immers plaats vanuit de NV, waarvan het college de enige aandeelhouder en eigenaar is.

Het college kan dus altijd zelfstandig bepalen wat er in de samenwerkingsrelatie met het Sportbedrijf gebeurt, omdat het Sportbedrijf een ‘eigen’ overheidsbedrijf is. De verhouding tussen de gemeente en het Sportbedrijf verschilt in dat opzicht fundamenteel van de samenwerkingsrelaties waarbij ook andere partijen betrokken zijn, bijvoorbeeld andere overheden (zie kader).

Minder sturingsmogelijkheden bij gedeelde zeggenschap

Binnen samenwerkingsverbanden waarbij ook andere overheden betrokken zijn heeft de gemeente Lelystad altijd een gedeelde zeggenschap: de gemeente gaat dan niet meer alleen over wat er in de samenwerkingsorganisatie gebeurt. Een bekend voorbeeld voor de gemeente Lelystad is de samenwerking met afvalverwerker HVC, dat eigendom is van 48 gemeenten en zes waterschappen. In een onderzoek uit 2014 concludeerde de Rekenkamer Lelystad hierover:

Ondanks de grote risico's die de aandeelhoudende gemeenten lopen, hebben zij nauwelijks zeggenschap over de uitvoering en de bedrijfsvoering van HVC. Bovendien is het aandeelhouderschap zo ingewikkeld geworden, dat het veel van de kennis en competenties vraagt van de aandeelhouders. [...] Door het grote aantal aandeelhouders is de besluitvorming binnen HVC erg versnipperd. Veranderingen komen daardoor moeizaam tot stand. In het besturingsmodel van HVC staan de aandeelhouders op grote afstand van de bedrijfsvoering en activiteiten van HVC.¹⁵

Sturingsmogelijkheden van de raad op het Sportbedrijf

Omdat de gemeente de enige aandeelhouder is van het Sportbedrijf en er geen sprake is van een samenwerkingsverband waarbij de zeggenschap wordt gedeeld met andere partijen, heeft de gemeente – en daarmee ook de gemeenteraad – volledige zeggenschap over (de koers van) het Sportbedrijf. In de gekozen NV/BV-constructie heeft de raad echter geen directe sturingsmogelijkheden op het Sportbedrijf. Dit geldt voor zowel de NV als de BV. De gemeente Lelystad is aandeelhouder. De sturing van de raad op beide vennootschappen verloopt indirect en trapsgewijs: van de raad naar het college (vervult in de praktijk de rol van aandeelhouder van de NV) en vervolgens van de NV naar de BV (waarvan het college eveneens in de praktijk de rol van aandeelhouder vervult).

De raad kan wel financiële kaders en beleidskaders stellen voor de uitvoering van het gemeentelijke sportbeleid. Ook kan de raad van het college vragen dat het controle uitoefent op het Sportbedrijf en dat het zorgt dat het Sportbedrijf aan het college verantwoording aflegt over zijn prestaties.

Instrumenten van de gemeenteraad ten aanzien van het college

De gemeenteraad kan in relatie tot het college de volgende formele instrumenten inzetten:

- *kaderstelling*: voorstellen voor een verordening of andere voorstellen doen, kadernota vaststellen, moties aannemen;
- *budgetrecht*: gemeentelijke begroting vaststellen, het toekennen van leningen en verstrekken van garanties;
- *informatie*: vragen stellen aan het college, de Rekenkamer vragen een onderzoek te doen, een onderzoekscommissie instellen;
- *verantwoording*: college(leden) ter verantwoording roepen.

Sturingsmogelijkheden van het college op de Stichting Lelystad Vitaal

De gemeente is geen eigenaar van de Stichting Lelystad Vitaal. Volgens de statuten van de Stichting wordt het stichtingsbestuur benoemd door de Raad van Commissarissen van het Sportbedrijf. Deze Raad van Commissarissen wordt op zijn beurt benoemd door de aandeelhouder, zijnde het college van B&W van Lelystad. Langs deze weg heeft het college dus indirect een mogelijkheid om sturende invloed uit te oefenen op de stichting. Directe zeggenschap heeft het college evenwel niet.

Sturingsmogelijkheden van de raad op de Stichting Lelystad Vitaal

De sturing van de raad op de Stichting Lelystad Vitaal verloopt indirect via het college, dat de gemeente vertegenwoordigt in de algemene vergadering van aandeelhouders van het Sportbedrijf en in die hoedanigheid de Raad van Commissarissen van de Stichting benoemt.

¹⁵ Rekenkamer Lelystad (2014). *Beperkt zicht bij onvoorziene omstandigheden; De aanzienlijke risico's voor de gemeente Lelystad van de verbintenis met HVC*. Zie: <https://www.lelystad.nl/4/rekenkamer/Onderzoeken/HVC-Beperkt-zicht-bij-onvoorziene-omstandigheden.html>.

Samenvattend:

- Het gegeven dat het college voor 100% aandeelhouder is van de NV Sportbedrijf Lelystad heeft als voordeel dat er geen afstemming nodig is met een andere aandeelhouder. Het college heeft daarmee de mogelijkheid om zelfstandig sturing te geven aan het Sportbedrijf. Dit geldt in ieder geval voor het NV-gedeelte van het Sportbedrijf. Op het gedeelte van het Sportbedrijf dat is ondergebracht in de BV verloopt de sturing van het college indirect, via het aandeelhouderschap van de NV.
- De sturingsmogelijkheden van de gemeente ten aanzien van de Stichting Lelystad Vitaal zijn minder evident. Sturing kan daar alleen indirect en sterk getrupt plaatsvinden, omdat de Raad van Commissarissen van de NV gaat over de benoeming, schorsing en ontslag van het bestuur van de Stichting. De gemeente gaat als aandeelhouder op haar beurt over de benoeming, schorsing en ontslag van de Raad van Commissarissen van de NV.

3. Functioneren van de gekozen organisatievorm in de praktijk: toetsing

In dit hoofdstuk toetsen de onderzoekers hoe de organisatievorm van Sportbedrijf Lelystad in de praktijk functioneert. Ze doen dit door de vijf ‘toetsende’ onderzoeksvragen te beantwoorden aan de hand van de in de inleiding geformuleerde normen. Aan de orde komt achtereenvolgens: of de oorspronkelijke uitgangspunten voor de verzelfstandiging goed zijn beargumenteerd en periodiek worden heroverwogen (§ 3.1), of de gekozen constructie voldoende bijdraagt aan de realisatie van de doelen en beoogde effecten van het sportbeleid (§ 3.2), of de doelrealisatie van het Sportbedrijf goed evalueerbaar is (§ 3.3), of de uitvoering van het sportbeleid strookt met de afspraken die met het Sportbedrijf zijn gemaakt (§ 3.4) en of de verantwoording van het college over de prestaties van het Sportbedrijf voldoende is voor de democratische controle door de gemeenteraad (§ 3.5).

3.1 Onderbouwing en periodieke heroverweging uitgangspunten voor verzelfstandiging

In deze paragraaf staat de eerste vraag van het onderzoek centraal: met welke uitgangspunten is destijds overgegaan tot de huidige organisatievorm van het Sportbedrijf en wordt aan deze uitgangspunten nog steeds voldaan?

3.1.1 Destijds gehanteerde uitgangspunten

Bij het oprichten van het Sportbedrijf speelden adviesbureau Bakkenist en (later ook) adviesbureau De Vries & Hopman Partners een sleutelrol. In de periode 1995-1998 hebben beide adviesbureaus diverse adviesmemo's voor het college opgesteld. Het is Bakkenist geweest die, met de beleidsnotitie die het in 1995 uitbracht, aan de wieg heeft gestaan van het proces van het op afstand zetten van de uitvoering van het sportbeleid.

Het hoofdrapport van de financiële verkenning die in juni 1998 mede door Bakkenist was opgesteld (later door het college aangeduid als het ‘beslisdocument’) vormde samen met het bijbehorende bijlagenrapport de belangrijkste basis voor de besluitvorming van het college. In het hoofdrapport stonden diverse inhoudelijke zaken (die betrekking hadden op onder meer de organisatievorm en op juridische, financiële en fiscale aspecten) waarover nog een keuze moest worden gemaakt en die in de definitieve besluitvorming moesten worden meegenomen.

Het college besloot op 14 juli 1998 dat kennis werd genomen van de beide documenten en dat ingestemd werd “... met de in het hoofdrapport geformuleerde conclusies en aanbevelingen”. Enkele maanden later, op 12 november 1998, besloot de gemeenteraad tot:

“... het oprichten van de NV Sportbedrijf Lelystad en een Sportbedrijf Lelystad Exploitatie BV die belast worden met het in eigendom hebben, het in stand houden, het exploiteren en het verhuren of op andere wijze in gebruik geven van sportaccommodaties, alsmede met het (doen) ontwikkelen, het in eigendom bouwen en exploiteren van een multifunctioneel sportcomplex.”

De raad gaf in een toelichting aan dat “zowel de inhoud van het beslisdocument als de inhoud van het bijlagenrapport” onlosmakelijk deel uitmaakten van het besluit.

In het hoofdrapport (‘beslisdocument’) stonden opvallend genoeg niet de uitgangspunten voor de organisatievorm van de op te richten NV Sportbedrijf Lelystad vermeld. In het bijlagenrapport waren ze wel opgenomen. De uitgangspunten voor de NV werden daar als volgt beschreven:

- *Tegengaan van versnippering in de uitvoering van het sportbeleid.* “Praktisch betekent dit dat in de verzelfstandigde organisatie de uitvoerende taken worden ondergebracht op het gebied van alle voor de toekomst relevante sportaccommodaties en dat ook het eigendom van die accommodaties wordt overgedragen.”

- *Kostenbeheersing.* “[Een] cultuuromslag naar meer ondernemersgeest onder de werknemers en naar meer commercieel handelen door het bestuur van de nieuwe organisatie [...] is een voorwaarde om op termijn de maatschappelijke kosten (dat wil zeggen de gemeentelijke bijdragen) te beheersen.”
- *Behoud van gemeentelijke verantwoordelijkheid voor het sportbeleid.* “De gemeente wil zelf in de toekomst sportbeleid ontwikkelen, zij het op hoofdlijnen, en zelf de effecten van haar beleid evalueren. Systematische en jaarlijkse evaluatie is aan te duiden als beleidsmonitoring en de kennis en vaardigheden hiervoor zullen door de achterblijvende organisatie van de gemeente (verder) moeten worden ontwikkeld.”

De uitgangspunten voor de BV die via een holdingconstructie onder de NV zou worden geplaatst, werden als volgt geformuleerd:

- “Effectieve besturing (vanuit de holding) van toekomstige groei en verbreding van werkzaamheden (ingebed in verschillende werkmaatschappijen).”
- “Scheiding tussen vermogensbeheer (onder andere waarde uit overgedragen materiële activa, vermogen) en beheer en exploitatie van de accommodaties.”

Wat waren de uitgangspunten voor de organisatievorm? Mening van betrokkenen bij gemeente en Sportbedrijf

Medewerkers van de gemeente Lelystad en vertegenwoordigers van het Sportbedrijf met wie in het onderzoek is gesproken, zeggen dat zij niet exact weten welke uitgangspunten indertijd relevant waren bij de keuze van de uiteindelijke organisatievorm voor het Sportbedrijf. De inhoud van de besluiten hierover van het college en de raad uit 1998 zijn op hoofdlijnen bij een aantal medewerkers van de gemeente wel bekend. Enkele medewerkers beschikken over kopieën van (delen van) het betreffende dossier over de verzelfstandiging, waaruit de meeste uitgangspunten af te leiden zijn.

De meeste gemeentemedewerkers die zijn geïnterviewd melden dat zij de uitgangspunten voor de oprichting van het Sportbedrijf mondeling hebben vernomen van hun voorgangers of van andere collega's. Zij geven aan dat de ideeën over verzelfstandiging en uitvoering op afstand in de jaren negentig zijn ontstaan. De kerntakendiscussie, scheiding van beleid en uitvoering en de grote btw-voordelen worden in de gesprekken genoemd als redenen om voor de organisatievorm te kiezen van een NV met BV.

Eén medewerker meent dat vooral de financiële afweging (btw-voordelen) destijds leidend is geweest. Wat de btw-voordelen betreft maken zowel medewerkers van de gemeente als vertegenwoordigers van het Sportbedrijf melding van het feit dat de belastingwetgeving recent in het nadeel van het Sportbedrijf is gewijzigd (zie hoofdstuk 2, § 2.1.2).

Alle geïnterviewden geven aan zelf geen bemoeienis te hebben gehad met de besluitvorming over de verzelfstandiging, omdat ze destijds niet bij de gemeente werkzaam waren of niet direct betrokken waren bij dit dossier.

3.1.2 Toetsing: is de verzelfstandiging goed beargumenteerd en zijn de overwegingen nog actueel?

Norm 1a: duidelijke argumentatie voor keuze van de organisatievorm

De eerste norm die de onderzoekers hebben getoetst in relatie tot de uitgangspunten voor verzelfstandiging (norm 1a), luidt: *De gemeente heeft concrete en duidelijke (kwalitatieve en/of kwantitatieve) uitgangspunten c.q. argumenten met betrekking tot de gekozen organisatievorm.*

Formeel lijkt aan norm 1a te zijn voldaan, aangezien in het bijlagenrapport dat is gebruikt als basis voor de besluitvorming, expliciet drie uitgangspunten staan voor de organisatievorm van een NV met BV. Tegelijkertijd stellen de onderzoekers vast dat de reconstructie en de gesprekken die in het kader van het onderzoek zijn gevoerd (zie kader hierboven), de indruk geven dat er ook andere uitgangspunten een rol hebben gespeeld – mogelijk zelfs een doorslaggevende rol – bij de beslissing om de uitvoering van het sportbeleid op afstand te zetten in een NV/BV-constructie. Het gaat hierbij om:

- het uitgangspunt dat de uitvoering van het sportbeleid geen kerntaak is van de gemeente en daarom op afstand zou moeten staan; en
- het uitgangspunt dat er btw-voordelen zouden kunnen worden behaald door de uitvoering van het sportbeleid onder te brengen in een NV/BV-constructie.

Deze twee aspecten zijn niet uitdrukkelijk als uitgangspunten genoemd in het hoofdrapport en/of in het bijlagenrapport. Daardoor bestaat er bij de onderzoekers twijfel over de vraag of het college en de raad wel *alle* belangrijke uitgangspunten

hebben vermeld in de onderbouwing van hun besluitvorming. Als dit niet zo zou zijn, bemoeilijkt dit de beantwoording van de vraag of op dit moment nog steeds wordt voldaan aan de oorspronkelijke uitgangspunten voor de verzelfstandiging. Deze periodieke toets op de actualiteit van de uitgangspunten komt aanstonds aan de orde bij norm 1c.

Norm 1b: gedegen afweging van de organisatievorm tegen alternatieven

De tweede norm die de onderzoekers hebben getoetst in relatie tot de uitgangspunten voor verzelfstandiging (norm 1b), luidt: *Er is een gedegen analyse uitgevoerd naar de organisatievorm en alternatieve vormen.*

Formeel lijkt ook aan norm 1b te zijn voldaan, aangezien er diverse varianten van verzelfstandiging in kaart zijn gebracht door de beide ingehuurde adviesbureaus: Bakkenist en De Vries & Hopman Partners. Het is echter niet vast te stellen of er in de betreffende voorstudies sprake is geweest van een gedegen analyse.

Op basis van de in dit onderzoek gemaakte reconstructie (zie hoofdstuk 2, § 2.1.1) is evenmin vast te stellen of het college en de gemeenteraad van Lelystad een afweging hebben gemaakt tussen de verschillende voorgestelde varianten aan de hand van vooraf bepaalde criteria, en welke argumenten destijds doorslaggevend zijn geweest om te kiezen voor een NV/BV-constructie als organisatievorm voor het Sportbedrijf. Opmerkelijk is in dit verband dat het NV/BV-model dat uiteindelijk is gekozen, niet is gebaseerd op één van de modellen uit de voorstudies van Bakkenist respectievelijk De Vries & Hopman Partners. Het bleek lastig om uit archiefstukken te achterhalen waarom precies voor de organisatievorm van een NV en een BV is gekozen. Voor zo'n grote stap is de aangetroffen onderbouwing naar het oordeel van de onderzoekers tamelijk mager.

Uit de aangetroffen raads- en collegeverslagen blijkt ook niet dat de raad en het college een diepgaande, fundamentele discussie hebben gevoerd over de verzelfstandiging en de vorm die deze zou moeten krijgen.

Al met al betwijfelen de onderzoekers of het college en de raad met het overnemen van de uitgangspunten in het bijlagenrapport de juiste argumentatie hebben gehanteerd om voor een NV/BV-constructie te kiezen.

Norm 1c: periodieke toets op actualiteit van de uitgangspunten

De derde norm die de onderzoekers hebben getoetst in relatie tot de uitgangspunten voor verzelfstandiging (norm 1c), luidt: *De gemeente beoordeelt periodiek of de uitgangspunten c.q. argumenten nog actueel zijn en toetst de organisatievorm hieraan.*

De onderzoekers hebben vastgesteld dat de gemeente Lelystad het Sportbedrijf eenmaal – in 2016 – heeft geëvalueerd in het kader van een breder evaluatieonderzoek dat elke vier jaar wordt verricht naar alle 'verbonden partijen' (dat wil zeggen organisaties waarmee de gemeente een bestuurlijke en financiële binding heeft).¹⁶

In de evaluatie van 2016 luidde de conclusie over het Sportbedrijf dat deze organisatie bijdroeg aan de gemeentelijke doelstellingen op het gebied van sport en bewegen en ongewijzigd kon worden voortgezet. Ter onderbouwing van deze conclusie stond vermeld dat het lokale sportparticipatieniveau in 2015 met 67% boven het landelijke gemiddelde lag, dat de tevredenheid over de beschikbare sportaccommodaties sinds 2007 was toegenomen en dat 85% van de inwoners tevreden tot zeer tevreden was over de lokale sportvoorzieningen.

De onderzoekers constateren dat de gemeente in de zojuist genoemde evaluatie de organisatievorm van het Sportbedrijf niet – of in ieder geval niet waarneembaar – heeft getoetst aan de destijds geformuleerde uitgangspunten. Uit de evaluatie blijkt ook niet dat er aandacht is geweest voor de vraag of de oorspronkelijke uitgangspunten voor de gekozen organisatievorm nog actueel zijn. De gesprekken die in het kader van het onderzoek zijn gevoerd met medewerkers van de gemeente, bevestigen dit beeld; zie kader.

¹⁶ De evaluatie van verbonden partijen van 2020 was bij de afsluiting van dit onderzoek nog niet gepubliceerd.

Is er aandacht voor de actuele meerwaarde van de organisatievorm? Mening van gemeentemedewerkers

Volgens medewerkers van de gemeente Lelystad met wie in het onderzoek is gesproken, is er tot op heden geen evaluatie gehouden waarin is beoordeeld of de argumenten die in het verleden zijn gehanteerd bij de keuze voor de organisatievorm van het Sportbedrijf, nog steeds actueel zijn. Ze zeggen dat zij ook zelf niet duidelijk in beeld hebben of er nog steeds wordt voldaan aan de uitgangspunten van destijds. Daarbij speelt mee dat de geïnterviewde medewerkers niet exact weten welke uitgangspunten indertijd doorslaggevend waren bij de keuze van de organisatievorm voor het Sportbedrijf.

Aan de norm dat de gemeente Lelystad een periodieke toets zou moeten verrichten op actualiteit van de uitgangspunten (norm 1c), is dus niet voldaan.¹⁷

3.2 Realisatie doelen sportbeleid en daarmee beoogde effecten

In deze paragraaf staat de tweede vraag van het onderzoek centraal: draagt de gekozen organisatievorm in voldoende mate bij aan de uitvoering van de publieke taken van het Sportbedrijf en het realiseren van de daarmee beoogde maatschappelijke effecten?

3.2.1 Vastgelegd Lelystads sportbeleid

Het sportbeleid van de gemeente Lelystad heeft de afgelopen jaren invulling gekregen aan de hand van de Hoofdlijnennotitie Sport en Bewegen 2019-2022 en de Kadernota Sport en Bewegen 2019-2022. De gemeenteraad heeft in 2019 prioriteit gegeven aan twee beleidsperspectieven uit de hoofdlijnennotitie: 'bewegen' en 'meedoen'. Dit betekent dat breedtesport in de huidige raadsperiode prioriteit krijgt boven topsport.

In de kadernota staan twee hoofddoelstellingen van het beleid op het gebied van sport en bewegen vermeld, waarin het voorzieningenniveau in de gemeente een prominente plaats heeft:

1. Het voorzieningenniveau op het gebied van sport en bewegen levert een bijdrage aan de ontwikkeling van Lelystad tot een vitale, inclusieve en gezonde stad.
2. Met het realiseren van een kwalitatief, bereikbaar en betaalbaar voorzieningenniveau en via stimuleringsprogramma's op het gebied van sport en bewegen biedt de gemeente Lelystad alle inwoners van de stad de mogelijkheid om op hun eigen niveau deel te nemen aan beweeg- en sportactiviteiten.

In de kadernota zijn behalve een algemene ambitie ook prioriteiten, effecten en bijbehorende indicatoren opgenomen, zoals 'percentage inwoners dat regelmatig sport of voldoet aan de landelijke beweegnorm' en 'het percentage inwoners dat (zeer) tevreden is over de lokale sportvoorzieningen'.

3.2.2 Toetsing: draagt organisatievorm Sportbedrijf bij aan beoogde maatschappelijke effecten?

Norm 2a: vertaling van beoogde maatschappelijke effecten in te behalen doelen

De eerste norm die de onderzoekers in relatie tot de bijdrage van de organisatievorm van het Sportbedrijf aan de realisatie van het sportbeleid hebben getoetst (norm 2a), luidt:

De beoogde maatschappelijke effecten zijn gedefinieerd en vertaald in doelen.

In het onderzoek is vastgesteld dat de beoogde maatschappelijke effecten van het sportbeleid door de raad als volgt zijn gedefinieerd in de Kadernota Sport en Bewegen 2019-2022:

¹⁷ Vertegenwoordigers van het Sportbedrijf hebben tegenover de onderzoekers aangegeven dat zij wél periodiek kijken naar de argumenten die in het verleden zijn gehanteerd bij de keuze voor de organisatievorm en of deze nog steeds aan de orde zijn. De norm is echter dat deze toetsing door de *gemeente* gebeurt.

- toename van het aantal inwoners dat regelmatig (wekelijks of maandelijks) sport en beweegt;
- handhaving van de tevredenheid bij de inwoners over de lokale sportvoorzieningen.

De vertaling van deze beoogde effecten in evalueerbare kwantitatieve doelen ('streefgetallen') wordt sinds 2017 opgenomen in de jaarlijkse ondersteuningsovereenkomst met het Sportbedrijf (zie § 3.4.2). De doelen luiden op dit moment:

- De sportparticipatie in Lelystad bedraagt 70%.
- De technische staat van sportaccommodaties in klanttevredenheidsonderzoeken onder gebruikers scoort gemiddeld een 7 of hoger.
- De gemiddelde bezettingsgraad van de binnensportaccommodaties bedraagt minimaal 75%.
- Minimaal 25% van de sportparken is (deels) openbaar toegankelijk waarbij zoveel mogelijk (ongeorganiseerde) sporters gebruik kunnen maken van (een deel) van de aanwezige sportfaciliteiten.

De onderzoekers zijn op grond van het bovenstaande van oordeel dat de aan norm 2a is voldaan. De beoogde maatschappelijke effecten zijn in de kadernota omschreven en in de ondersteuningsovereenkomst vertaald in te behalen doelen, inclusief streefwaarden in percentages.

Norm 2b: realisatie van de beoogde maatschappelijke effecten

De tweede norm die de onderzoekers in relatie tot de bijdrage van de organisatievorm van het Sportbedrijf aan de realisatie van het sportbeleid hebben getoetst (norm 2b), luidt:

De beoogde maatschappelijke effecten zijn gerealiseerd.

Uit een enquête onder het zogenoemde LelyStadsPanel van maart/april 2019, waaraan bijna 1.000 inwoners deelnamen,¹⁸ blijkt dat de sportparticipatie van Lelystedelingen door de jaren heen niet sterk is veranderd. De sportdeelname onder de jongere inwoners is duidelijk hoger dan onder oudere. Ook zijn er meer mannen dan vrouwen die tot de sporters kunnen worden gerekend.

In 2015 en 2019 was de sportparticipatie 67%, waar 70% was beoogd. Uit de rapportage blijkt verder dat het percentage inwoners dat (zeer) tevreden is over de lokale sportvoorzieningen 80% bedraagt. Dit is iets minder dan in 2015 – toen was het 85%.

Ook de GGD doet regelmatig onderzoek onder de inwoners van Lelystad en vraagt daarbij onder meer naar hun sport- en beweeggedrag. Uit dit onderzoek kwam in 2020 een ander beeld van de sport- en bewegingsparticipatie in Lelystad naar voren dan uit de zojuist genoemde enquête. Blijkens het GGD-onderzoek ligt de sportparticipatie van Lelystedelingen onder het landelijk gemiddelde. 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 team onderzoek en statistiek van de gemeente Lelystad vooral gelegen in het vergelijken van de sportparticipatieniveaus in Lelystad door de tijd heen. De sportpeilingen geven, met andere woorden, een indicatie van de effecten van het gemeentelijk sportbeleid en de ontwikkelingen op de (middel)lange termijn.

Al met al kunnen de onderzoekers niet met zekerheid vaststellen dat de beoogde maatschappelijke effecten zijn gerealiseerd en dat dus dat aan norm 2b is voldaan. De hiervoor benodigde objectieve en verifieerbare gegevens ontbreken. Dit betekent overigens dat de onderzoekers evenmin kunnen vaststellen dat de maatschappelijke effecten *niet* zijn gerealiseerd. Maar deze sportpeiling heeft geen rol in de beoordeling van de uitvoering van het sportbeleid.

¹⁸ Gemeente Lelystad (2019). *Sport en beweging 2019; LelyStadsGeluiden*. Zie [www.lelystad.nl/4/Onderzoek/Publicaties/Burger-en-panelpeilingen-\(LelyStadsGeluiden\)/\(98131\)/LSG-Sport-en-Bewegen-2019.html](http://www.lelystad.nl/4/Onderzoek/Publicaties/Burger-en-panelpeilingen-(LelyStadsGeluiden)/(98131)/LSG-Sport-en-Bewegen-2019.html).

Norm 2c: bijdrage van taakuitvoering Sportbedrijf aan beoogde effecten

De derde norm die de onderzoekers hebben getoetst in relatie tot de bijdrage van de organisatievorm van het Sportbedrijf aan de realisatie van het sportbeleid (norm 2c), luidt:

De uitvoering van publieke taken door het Sportbedrijf draagt bij aan de door de gemeente beoogde effecten.

De onderzoekers hebben niet op basis van objectieve en verifieerbare gegevens kunnen vaststellen of aan norm 2c is voldaan. De personen met wie in het kader van onderzoek is gesproken zijn van oordeel dat het Sportbedrijf de beoogde maatschappelijke effecten realiseert; zie kader.

Worden de beoogde effecten gerealiseerd? Mening van medewerkers gemeente, wethouder en Sportbedrijf

Alle medewerkers van de gemeente Lelystad en het Sportbedrijf met wie in het onderzoek is gesproken, hebben de indruk dat het Sportbedrijf de beoogde maatschappelijke effecten realiseert. Zij kunnen dit echter maar moeilijk onderbouwen.

Ook de portefeuillehouder binnen het college bevestigt desgevraagd dat de uitvoering van publieke taken door het Sportbedrijf bijdraagt aan het bereiken van de met het sportbeleid beoogde maatschappelijke effecten. Het Sportbedrijf voert volgens hem op eigen initiatief aanvullende taken uit en realiseert daarmee niet alleen de doelen van het gemeentelijke sportbeleid, maar ook extra eigen doelen van het Sportbedrijf. Daardoor verrijkt volgens de wethouder het Sportbedrijf zijn output. De in 2020 opgerichte Stichting Lelystad Vitaal draagt volgens de wethouder ook bij aan het bereiken van maatschappelijke effecten voor de gemeente Lelystad. Deze stichting is een initiatief van het Sportbedrijf zelf en toont aan dat het Sportbedrijf een extra stapje zet.

Vertegenwoordigers van het Sportbedrijf met wie in het onderzoek is gesproken, bevestigen het bovenstaande beeld.

Het beeld dat uit de gevoerde gesprekken naar voren komt kunnen de onderzoekers niet bevestigen, omdat onderbouwing ontbreekt. Objectieve en verifieerbare gegevens over de effecten van de prestaties (de 'outcome') van het Sportbedrijf blijken niet voorhanden. Dat de uitvoering van taken door het Sportbedrijf een positieve bijdrage levert aan de beoogde effecten is volgens de onderzoekers overigens wel waarschijnlijk. Het is belangrijk dat het college op dit vlak vanuit zijn rol van opdrachtgever een vinger aan de pols houdt.

Norm 2d: preventie van niet gewenste of niet geaccepteerde effecten

De vierde norm die de onderzoekers hebben getoetst in relatie tot de bijdrage van de organisatievorm van het Sportbedrijf aan de realisatie van het sportbeleid (norm 2d), luidt:

Niet gewenste of niet geaccepteerde effecten worden voorkomen.

Deze norm heeft betrekking op eventuele negatieve gevolgen die de taakuitvoering en/of de (commerciële) nevenactiviteiten van het Sportbedrijf zouden kunnen hebben voor de (oorspronkelijke) ideologische doelstellingen van de organisatie of voor de (concurrentie)positie van andere partijen en/of bedrijven in Lelystad. De norm heeft deels een wettelijke grondslag, want voor het Sportbedrijf geldt de Wet markt en overheid, die tot doel heeft zo gelijk mogelijke concurrentieverhoudingen te creëren tussen overheden, overheidsbedrijven en bedrijven. Een overheidsbedrijf als het Sportbedrijf mag om die reden geen diensten aanbieden onder de kostprijs. Ook mag een gemeente haar eigen overheidsbedrijven niet zomaar financiële voordelen geven ('staatssteun') waarmee dat overheidsbedrijf in concurrentie treedt met private bedrijven.

Dat het Sportbedrijf commerciële activiteiten onderneemt, past overigens bij de oorspronkelijke uitgangspunten uit het 'beslisdocument' dat de onderbouwing vormde voor het besluit tot verzelfstandiging van het Sportbedrijf. Met de inkomsten uit deze activiteiten kan het Sportbedrijf een financieel verantwoord beleid voeren. De gedachte is dat zo de maatschappelijke kosten (dat wil zeggen de gemeentelijke bijdragen) worden beheerst.

De gemeente heeft in de afspraken met het Sportbedrijf een aantal waarborgen ingebouwd om ongewenste effecten van de commerciële activiteiten te voorkomen. Zo bevat de ondersteuningsovereenkomst, waarin de uitvoering van de opdracht door het Sportbedrijf is vastgelegd, de volgende bepalingen:

“Voor wat betreft de tarieven voor maatschappelijk relevante producten en diensten (exploitatie, gebruik en onderhoud van de sportaccommodaties) dienen aanpassingen met meer dan 5% boven de prijsindex in één jaar voorafgaande goedkeuring van de gemeente te hebben.

Overige commerciële activiteiten die het Sportbedrijf ontwikkelt/aanbiedt zijn voor eigen rekening en risico; de gemeente levert hiervoor geen financiële bijdrage. Deze commerciële activiteiten mogen niet ten koste gaan van de door de gemeente Lelystad geformuleerde outcome-doelstellingen die in de ondersteuningsovereenkomst staan.”

Eén van de commerciële activiteiten van het Sportbedrijf betreft de horeca-exploitatie in sportcomplex De Koploper. Voordat het Sportbedrijf de horeca in dit sportcomplex in eigen beheer is gaan exploiteren heeft een brede marktorientatie plaatsgevonden, waarbij ook andere (lokale) horeca-aanbieders een voorstel konden doen. Op deze manier is – volgens de technische wederhoor – marktverstoring voorkomen. Dit is ook door middel van een brief aan de gemeenteraad bekend gemaakt. Uit de resultaten van het Sportbedrijf over 2019 blijkt dat de omzet van het restaurant in De Koploper € 612.000 bedroeg en dat € 40.000 daarvan weer is geïnvesteerd in sport in de gemeente Lelystad.¹⁹

Een andere activiteit²⁰ van het Sportbedrijf is de verhuur van accommodaties zoals gymzalen en sportzalen. Een kwestie die hier speelt is de zojuist weergegeven bepaling over eventuele tariefverhogingen. Het Sportbedrijf ervaart deze bepaling (waarmee de gemeente wil voorkomen dat ze haar eigen overheidsbedrijf bevoordeelt) als een belemmering voor zijn bedrijfsvoering; zie kader.

Mag de huurprijs van sportaccommodaties worden verhoogd? Mening van het Sportbedrijf

Volgens vertegenwoordigers van het Sportbedrijf was één van de redenen om het Sportbedrijf te verzelfstandigen, dat het Sportbedrijf kon gaan ondernemen. Als de tarieven voor (onder meer) het gebruik van de sportaccommodaties niet meer dan 5% mogen stijgen op basis van de ondersteuningsovereenkomst, kan er geen financieel verantwoord beleid worden gevoerd, aldus een vertegenwoordiger van het Sportbedrijf. Het Sportbedrijf wil volgens de respondent wel ondernemen, maar aan de andere kant worden de mogelijkheden daartoe vanuit de gemeente ingeperkt. Dit staat volgens het Sportbedrijf haaks op het uitgangspunt dat het Sportbedrijf moest gaan ondernemen.

In de raadsvergadering van 2 juni 2020 heeft de Lelystadse raad een motie²¹ aangenomen over een extra zaalhuurprijverhoging van 4% bovenop de prijsindex zoals opgenomen in de ondersteuningsovereenkomst. De raad riep in de motie het college op om in gesprek te gaan met het Sportbedrijf over de kwestie rond de zaalverhuur. De uitkomst van dit gesprek was dat de verhoging van de tarieven in 2020 vanuit het oogpunt van verantwoord financieel beleid noodzakelijk was en dat het Sportbedrijf Lelystad geen financiële ruimte had om de huurverhogingen terug te draaien. De gemeenteraad is hierover in augustus 2020 in een Informatienota geïnformeerd.

¹⁹ Zie https://storage.googleapis.com/webroot_sportbedrijfleystad_production/1/f616722f-sbl_het-jaar-2019-van-sportbedrijf-lelystad-in-cijfers.pdf.

²⁰ Als het gaat om accommodaties van het Sportbedrijf zelf, dan betreft het ‘Maatschappelijk relevante producten en diensten’ zoals in de ondersteuningsovereenkomst opgenomen. Andere activiteiten zijn dan ‘commercieel’ en betreffen ‘Overige producten en diensten’ conform de ondersteuningsovereenkomst.

²¹ Motie van CDA, Jong Lelystad, PvdA en PVV d.d. 2 juni 2020.

Oneerlijke concurrentie door het Sportbedrijf? Mening van gemeentemedewerkers, wethouder en Sportbedrijf

Volgens een medewerker van de gemeente Lelystad met wie in het onderzoek is gesproken is er, zolang het Sportbedrijf marktconforme tarieven hanteert, geen concurrentieprobleem.

De portefeuillehouder in het college heeft tegenover de onderzoekers eveneens aangegeven dat er geen indicaties zijn van oneerlijke concurrentie als gevolg van de commerciële activiteiten van het Sportbedrijf.

Vertegenwoordigers van het Sportbedrijf zelf zeggen alert te zijn op mogelijke concurrentie met ondernemers in Lelystad. Geld dat door de Stichting Lelystad Vitaal wordt binnengehaald, dient volgens hen niet ter dekking van de exploitatie van het Sportbedrijf. Bij de oprichting van de stichting Lelystad Vitaal kreeg het Sportbedrijf signalen van sportverenigingen dat door de activiteiten die het Sportbedrijf met het via de stichting binnengehaalde geld uitvoerde, de inkomstenbronnen van de verenigingen dreigden op te drogen. Het zou gaan om dezelfde financiële middelen (fondsen, derde geldstromen, subsidies). Volgens het Sportbedrijf is dit geen reëel bestaand probleem. Het Sportbedrijf heeft juist het beeld dat men elkaar kan versterken. Het is er naar eigen zeggen alert op dat beweegprojecten samen met andere partijen in het lokale netwerk worden opgepakt. Deze projecten komen anders meestal niet van de grond, vanwege gebrek aan financiële middelen.

Uit de documentenstudie is het de onderzoekers niet duidelijk geworden of het Sportbedrijf ongewenste dan wel onbedoelde (neven)effecten teweegbrengt met zijn commerciële activiteiten.²² Er kan dus niet worden vastgesteld in hoeverre zulke effecten daadwerkelijk zijn voorkomen, dat wil zeggen: of al dan niet aan norm 2d is voldaan.

Wel constateren de onderzoekers dat de activiteiten van het Sportbedrijf – zowel de commerciële activiteiten als de maatschappelijk relevante producten en diensten 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 de gemeente om goedkeuring vragen, als het de tarieven voor maatschappelijk relevante producten en diensten met meer dan 5% wil laten stijgen. Beide inperkingen hollen naar het oordeel van de onderzoekers het uitgangspunt uit dat het Sportbedrijf met haar activiteiten een financieel en bedrijfsmatig verantwoord beleid moet kunnen voeren. Het is de bedoeling dat door dit financieel en bedrijfsmatig verantwoord beleid de gemeentelijke bijdrage wordt beheerst. Bij de maximale stijging van 5% heeft de gemeente de regie in handen. Zeker omdat het verdienmodel van het Sportbedrijf in toenemende mate onder druk staat (zie § 2.3), is het van belang dat het bedrijf de exploitatie van zijn sportaccommodaties rond krijgt.

Het is overigens te prijzen dat er voorafgaand aan de commerciële horeca-exploitatie van het Sportbedrijf een brede markt-oriëntatie is gehouden. Toch vormt zo'n oriëntatie geen garantie dat er geen sprake is van marktverstoring of dat wordt voldaan aan de regels van de Wet markt en overheid.

3.3 Evalueerbaarheid gestelde doelen

In deze paragraaf staat de derde vraag van het onderzoek centraal: zijn de doelen die de gemeenteraad voor het Sportbedrijf heeft vastgesteld goed te evalueren?

3.3.1 Vastlegging doelen Sportbedrijf

De gemeenteraad heeft in de Hoofdlijnennotitie Sport en Bewegen 2019-2022 en de Kadernota Sport en Bewegen 2019-2022 vastgesteld wat de doelen en prestaties zijn die het Sportbedrijf moet realiseren. Deze doelen en prestaties vormen ook een onderdeel van de jaarlijkse ondersteuningsovereenkomst met het Sportbedrijf. De streefgetallen staan nader uitgewerkt in bijlage 3 van deze overeenkomst.

²² Bij de uitvoering van dit onderzoek is geen nader onderzoek gedaan naar de invloed van commerciële activiteiten van het Sportbedrijf op andere bedrijven. Wel is gebleken dat de afdeling juridische zaken van de gemeente vragen heeft gesteld over commerciële activiteiten van het Sportbedrijf in relatie tot de Mededingingswet, maar die vragen hebben geen concreet vervolg gekregen.

3.3.2 Toetsing: zijn de voor het Sportbedrijf gestelde doelen goed te evalueren?

Norm 3a: evalueerbaar geformuleerde doelen en prestaties

De eerste norm die de onderzoekers hebben getoetst in relatie tot de voor het Sportbedrijf gestelde doelen (norm 3a), luidt: *De door de raad vastgestelde doelen en/of door het Sportbedrijf te leveren prestaties zijn evalueerbaar geformuleerd.*

Zoals besproken in § 3.2.2 worden de kwantitatieve doelen voor het Sportbedrijf sinds 2017 opgenomen in de jaarlijkse ondersteuningsovereenkomst. De doelen luiden op dit moment (hier in verkorte weergave):

- een sportparticipatie van 70%;
- een beoordeling van de sportaccommodaties door gebruikers met een 7 of hoger;
- een bezettingsgraad van binnensportaccommodaties van minimaal 75%;
- openbare toegankelijkheid van minimaal 25% van de sportparken.

De onderzoekers zijn op grond van het bovenstaande van oordeel dat aan norm 3a is voldaan. Met de kwantitatieve streefwaarden zoals deze in bijlage 3 van de ondersteuningsovereenkomst zijn uitgewerkt, krijgt het Sportbedrijf jaarlijks evalueerbare doelen aangereikt om aan te voldoen.

Norm 3b: benutting van evaluaties voor aangepaste doelformulering

De tweede norm die de onderzoekers hebben getoetst in relatie tot aan de evalueerbaarheid van de voor het Sportbedrijf gestelde doelen (norm 3b), luidt:

De uitkomsten van de evaluaties worden gebruikt om nieuwe doelen te stellen dan wel de doelen aan te passen.

Zoals besproken in § 3.2.2 doet de gemeente periodiek onderzoek naar de sport- en bewegingsdeelname bij haar inwoners door middel van 'sportpeilingen'. Ook de tevredenheid over de sport- en beweegvoorzieningen wordt daarbij gemeten. De peilingen zijn tot nu toe gehouden in 2007, 2015 en 2019. Het is de bedoeling dat de peiling in 2023 wordt herhaald.

Hoewel er dus periodiek evaluatie plaatsvindt, zijn de bestaande doelen voor het Sportbedrijf in de periode 2017 tot en met 2020 niet aangepast. Ook zijn er geen nieuwe doelen gesteld. Het is niet duidelijk of het niet aanpassen van doelen een bewuste keuze is geweest. De streefgetallen, zoals opgenomen in bijlage 3 van de ondersteuningsovereenkomst, zijn sinds 2017 ongewijzigd. De onderzoekers zijn op grond hiervan van oordeel dat niet aan norm 3b is voldaan.

3.4 Samenhang tussen sportbeleid, afspraken met Sportbedrijf en uitvoering daarvan

In deze paragraaf staat de vierde vraag van het onderzoek centraal: is er voldoende samenhang tussen het nu geldende sportbeleid en de met het Sportbedrijf gemaakte afspraken en is de uitvoering door het Sportbedrijf hiermee in overeenstemming?

3.4.1 Vastlegging afspraken met Sportbedrijf over uitvoering sportbeleid

De uitvoering van het sportbeleid wordt bekostigd door middel van subsidiëring van het Sportbedrijf. De *subsidiebeschikking* die jaarlijks wordt vastgesteld vermeldt het subsidiebedrag en de activiteiten waarvoor de subsidie wordt verstrekt. Bij het verlenen van de subsidie wordt met het Sportbedrijf daarnaast elk jaar een *ondersteuningsovereenkomst* aangegaan. In deze overeenkomst staan nader omschreven afspraken over het beheer, verhuur, gebruik en onderhoud van de maatschappelijke sportaccommodaties, het ontwikkelen en/of aanbieden van commerciële activiteiten en de activiteiten op het gebied van sportstimulering door het Sportbedrijf.

3.4.2 Toetsing: zijn de afspraken gekoppeld aan het beleid, worden ze uitgevoerd en wordt dit gemonitord?

Norm 4a: Koppeling van sportbeleid en afspraken met Sportbedrijf in bindende overeenkomsten

De eerste norm die de onderzoekers hebben getoetst in relatie tot de samenhang tussen het gemeentelijke sportbeleid en de afspraken met Sportbedrijf (norm 4a), luidt:

De koppeling tussen het geldende sportbeleid en de gemaakte afspraken is juist en volledig vastgelegd in contracten, (subsidie)beschikkingen of andere bindende afspraken met het Sportbedrijf.

In de subsidieverleningsbeschikkingen uit de periode 2017-2020 wordt vermeld dat het Sportbedrijf subsidie ontvangt voor het realiseren van:

- de uitvoering van het beheer, exploitatie en instandhouding van de bij het Sportbedrijf in eigendom zijnde sportaccommodaties, ten behoeve van de sportuitoefening door de sportverenigingen uit Lelystad en overige gebruikers;
- de activiteiten op het gebied van maatschappelijke sportstimulering en sportondersteuning in Lelystad.

De onderzoekers hebben vastgesteld dat in de Kadernota Sport en Bewegen 2019-2021 alle bovenstaande onderwerpen als hoofddoelstellingen zijn opgenomen. De afspraken vallen onder de thema's 'adequate sportvoorzieningen', 'vitale sportverenigingen', 'sport', 'bewegen' en 'gezondheid en welbevinden' uit de Kadernota (zie § 3.2.1). De onderwerpen in de subsidiebeschikkingen sluiten ook aan bij de beoogde effecten van toename van sportparticipatie en tevredenheid over lokale sportvoorzieningen.

In de ondersteuningsovereenkomsten met het Sportbedrijf uit de periode 2017-2020 staat dat:

- het Sportbedrijf de activiteiten uitvoert zoals opgenomen in de Subsidiebeschikking;
- de in bijlagen 4 (overzicht van de bij NV Sportbedrijf Lelystad in eigendom zijnde sportaccommodaties) en 5 (overzicht sportstimuleringsactiviteiten) opgenomen maatschappelijk relevante producten en diensten ten behoeve van de uitvoering van het gemeentelijke beleid hiervan onderdeel uitmaken.

Op grond van het bovenstaande constateren de onderzoekers dat in de jaarlijkse subsidiebeschikkingen en ondersteuningsovereenkomsten het sportbeleid van de gemeente wordt gekoppeld aan de met het Sportbedrijf gemaakte afspraken. Daarmee wordt aan norm 4a voldaan – althans op papier. Dit vormt volgens de onderzoekers geen garantie dat er in de praktijk voldoende monitoring plaatsvindt op de uitvoering van de gemaakte afspraken.

Normen 4b en 4c: aantoonbare uitvoering van afspraken met Sportbedrijf en monitoring daarvan

De tweede en derde norm die de onderzoekers hebben getoetst in relatie tot de monitoring en sturing van de afspraken met het Sportbedrijf (4b en 4c), luiden:

Het Sportbedrijf heeft de afspraken aantoonbaar uitgevoerd (norm 4b). De gemeente monitort systematisch in hoeverre de gemaakte afspraken doeltreffend en doelmatig worden nagekomen (norm 4c).

Jaarlijks ontvangt het Sportbedrijf een vaststelling van de subsidie waarin staat dat de opdracht door het Sportbedrijf "conform de subsidieaanvraag is uitgevoerd." Daarmee is *formeel* voldaan aan norm 4b. Maar omdat een nadere onderbouwing van deze zinsnede niet in de beschikking is opgenomen, kan naar het oordeel van de onderzoekers niet worden gesteld dat ook *feitelijk* aan de norm van aantoonbare uitvoering is voldaan.

Om te kunnen vaststellen dat het Sportbedrijf de gemaakte afspraken daadwerkelijk heeft uitgevoerd, zou de gemeente dit systematisch moeten monitoren. Zoals eerder besproken (zie § 3.2.2) verricht de gemeente periodiek evaluatieonderzoek naar de sport- en bewegingsdeelname van de inwoners van Lelystad. Deze periodieke peiling richt zich op de maatschappelijke effecten van sport en kan niet worden beschouwd als een monitor van de mate waarin het Sportbedrijf de afspraken met de gemeente nakomt. Deze periodieke peiling van de GGD is daar ook niet voor bedoeld. Ook voor norm 4c geldt dus dat hieraan niet is voldaan.

Heeft gemeente zicht op taakuitvoering door Sportbedrijf? Mening van gemeentemedewerkers en Sportbedrijf

Medewerkers van de gemeente met wie in het onderzoek is gesproken geven aan dat bij de start van het verzelfstandigde Sportbedrijf een (beleids)monitoringtool zou worden gemaakt. Dit plan is volgens hen echter nooit gerealiseerd. Als reden hiervoor voeren de medewerkers aan dat het Sportbedrijf van meet af aan financieel goed draaide. Er was daarom geen noodzaak om te monitoren.

Daarnaast speelde mee dat er weinig capaciteit beschikbaar was. Volgens een medewerker van de gemeente was het ten tijde van de verzelfstandiging de bedoeling dat de beleidsfunctie sport zou worden ingevuld met 3 fte: één leidinggevende, één beleidsadviseur en één beleidsondersteuner. De beleidsfunctie sport wordt op dit moment echter ingevuld met maar 0,5 fte.

Overigens is er volgens medewerkers van de gemeente – en ook volgens vertegenwoordigers van het Sportbedrijf – wel sprake van regulier (informeel) contact. Eens in de vier tot zes weken vindt er een ‘sportoverleg’ plaats tussen de betrokken wethouder en de directeur van het Sportbedrijf over de uitvoering en realisatie van het sportbeleid. Ambtelijk is er op vrijwel wekelijkse basis afstemming. Door de korte lijntjes is er steeds informeel contact tussen het Sportbedrijf en de gemeente Lelystad. Daarmee heeft de gemeente volgens een medewerker zicht op de activiteiten die het Sportbedrijf verricht en op de mate waarin die activiteiten in overeenstemming zijn met het gemeentelijke sportbeleid.

Uit de gesprekken die zijn gevoerd met medewerkers van de gemeente (zie kader) komt naar voren dat er weliswaar geen systematische monitoring op de taakuitvoering van het Sportbedrijf plaatsvindt, maar dat er wel sprake is van een structurele informele dialoog tussen de gemeente en het Sportbedrijf. Dergelijk informeel overleg voorziet echter niet in de onderbouwing die nodig is om te kunnen stellen dat de met het Sportbedrijf gemaakte afspraken *aantoonbaar* zijn uitgevoerd.

3.5 Invulling verantwoordingsafspraken tussen Sportbedrijf, college en gemeenteraad

In deze paragraaf staat de vijfde en laatste ‘toetsende’ vraag van het onderzoek centraal: wat is de kwaliteit van de verantwoording door het Sportbedrijf en is deze verantwoording voldoende voor een goede democratische controle door de raad?

3.5.1 Formele vormgeving van verantwoording door Sportbedrijf en controle door raad

Vanuit zijn rol van aandeelhouder kan het college van B&W het Sportbedrijf ter verantwoording roepen. De formele verantwoording van het Sportbedrijf aan het college vindt twee keer per jaar plaats in de algemene aandeelhoudersvergadering. In deze vergadering wordt de jaarrekening van het Sportbedrijf over het afgelopen jaar besproken en vastgesteld en wordt de begroting voor het komende jaar formeel goedgekeurd.

De democratische controle vanuit de gemeenteraad bestaat eruit dat de raad financiële kaders en beleidskaders kan stellen voor de uitvoering van het gemeentelijke sportbeleid. Ook kan de raad van het college vragen dat het college controle uitoefent op het Sportbedrijf en dat het zorgt dat het Sportbedrijf aan het college verantwoording aflegt over zijn prestaties.

3.5.2 Toetsing: is de verantwoording over de taakuitvoering van het Sportbedrijf voldoende voor een goede democratische controle?

Norm 5a: periodieke verantwoording aan college door het Sportbedrijf

De eerste norm die de onderzoekers hebben getoetst in relatie tot de verantwoording over de taakuitvoering van het Sportbedrijf (norm 5a), luidt:

Het Sportbedrijf legt periodiek verantwoording af aan het college.

De onderzoekers hebben vastgesteld dat de aandeelhoudersvergaderingen daadwerkelijk tweemaal per jaar worden gehouden. Van de zijde van de gemeente nemen twee wethouders hieraan deel; van de zijde van het Sportbedrijf zijn vertegenwoordigers van de Raad van Commissarissen en de directeur van het Sportbedrijf aanwezig. Met het indienen van de jaarrekening is er sprake van formele verantwoording door het Sportbedrijf aan het college. Dit betekent dat aan norm 5a formeel wordt voldaan.

Uit de gesprekken die de onderzoekers hebben gevoerd met direct betrokkenen komt naar voren dat er in de aandeelhoudersvergadering geen sprake is van een *inhoudelijke* verantwoording over geleverde prestaties en realisatie van doelen; zie kader.

Inhoudelijke verantwoording in aandeelhoudersvergadering? Mening van gemeentemedewerkers en Sportbedrijf

Medewerkers van de gemeente en vertegenwoordigers van het Sportbedrijf hebben tegenover de onderzoekers aangegeven dat er in de aandeelhoudersvergadering geen discussies op het scherp van de snede worden gevoerd. Het Sportbedrijf wordt hier nauwelijks ter verantwoording geroepen. De reden hiervan is dat de relatie goed is en dat de vergadering in overleg wordt voorbereid. Daardoor doen zich geen verassingen voor tijdens de vergadering.

Ook volgens de betrokken wethouder en een medewerker van de gemeente wordt tijdens de aandeelhoudersvergadering niet gesproken over de realisatie van doelen door het Sportbedrijf.

Vertegenwoordigers van de Raad van Commissarissen van het Sportbedrijf beamen desgevraagd dat er geen scherpe discussies plaatsvinden in de aandeelhoudersvergadering en dat de verantwoording aan de aandeelhouders maar beperkt aan bod komt.

Wel is er, volgens zowel medewerkers van de gemeente, de betrokken wethouder als vertegenwoordigers van het Sportbedrijf, buiten de aandeelhoudersvergadering om sprake van een meer informele vorm van inhoudelijke verantwoording; zie kader.

Inhoudelijke verantwoording in informele context? Mening van gemeentemedewerkers en Sportbedrijf

De bij het sportbeleid betrokken wethouder met wie is gesproken, geeft aan dat behalve de formele verantwoording van het Sportbedrijf ook de informele verantwoording van belang is. Hij gaat vaak langs bij sportverenigingen en woont soms een algemene ledenvergadering van een vereniging bij. Het beeld van de portefeuillehouder is dat de verenigingen tevreden zijn over het Sportbedrijf. Dit vindt de portefeuillehouder een essentiële graadmeter als het gaat om de vraag of Sportbedrijf 'het goed doet'.

Vertegenwoordigers van het Sportbedrijf geven aan dat de inhoudelijke verantwoording op initiatief van het Sportbedrijf zelf plaatsvindt; het Sportbedrijf wil aanspreekbaar zijn op zijn prestaties en wil laten zien wat het doet. Dat de gemeente daarnaast formele verantwoording van het Sportbedrijf vraagt, gebeurt volgens hen uitsluitend om te voldoen aan de subsidievoorschriften.

De onderzoekers stellen vast dat het Sportbedrijf in een informele context verantwoording aflegt over zijn prestaties, maar dat deze verantwoording niet navolgbaar is voor de raad. Dit geldt ook voor de beelden die bij de sportverenigingen worden opgehaald over het Sportbedrijf.

Normen 5b, 5c, 5d en 5e: kwaliteit periodieke verantwoording over het Sportbedrijf door het college aan de raad

De tweede, derde, vierde en vijfde norm die de onderzoekers hebben getoetst in relatie tot de verantwoording over de taakuitvoering van het Sportbedrijf (normen 5b tot en met 5e), luiden:

Het college legt periodiek verantwoording af aan de raad over het Sportbedrijf (norm 5b). De verantwoording door het college voldoet aan de vastgelegde kwaliteitseisen of met de raad gemaakte afspraken (norm 5c). Op basis van de verantwoording door het college kan de raad regie voeren en verantwoordelijkheid nemen ten behoeve van democratische controle (norm 5d). De raad stuurt bij indien de kwaliteit van de verantwoording onvoldoende is (norm 5e).

De kwaliteit van de periodieke verantwoording door het college aan de raad over de prestaties van het Sportbedrijf en de ruimte voor democratische controle en bijsturing zijn in de kern kwesties die het beste kunnen worden beoordeeld door de gemeenteraad zelf. Om die reden hebben de onderzoekers voor het toetsen van de normen 5b tot en met 5e een werksessie belegd met raadsleden. Aan de werksessie nam een delegatie deel van elf raadsleden c.q. fractieassistenten.²³

Om te beginnen is in de werksessie geïnventariseerd hoe de raad oordeelt over de vraag of het college periodiek verantwoording aflegt over het Sportbedrijf en of het college de raad daarbij voldoende informatie verstrekt. Over deze kwesties bleken de meningen in de raadsdelegatie sterk uiteen te lopen; zie kader.

²³ De deelnemers aan de werksessie waren: P. van der Wal (GroenLinks), S. Verbeek (SP) K. Dreesman (Forum voor de Ouderen), A. van Stormbroek (PVV), J. Meijer (fractieassistent D66), M. Aktan (Jong Lelystad), H. Schraa (ChristenUnie), T. Andreoli (fractieassistent CDA), A. Messelink-Dijkstra (ChristenUnie), M. Boogaard (VVD) en M. Wijngaard (Leefbaar Lelystad).

Legt het college verantwoording af en verstrekt het daarbij voldoende informatie? Mening van raadsleden

Op de vraag of het college verantwoording aflegt over het Sportbedrijf wordt door de raadsdelegatie wisselend gereageerd. De helft van de delegatie geeft aan dat het college verantwoording aflegt, maar de andere helft weet dit niet of meent dat er géén verantwoording wordt afgelegd.

Ook over de informatievoorziening vanuit het college is het beeld binnen de raadsdelegatie opmerkelijk verdeeld. Een beperkt deel van de aanwezigen vindt dat de informatievoorziening voldoet. De meeste aanwezigen geven aan dat zij *niet weten* of de informatievoorziening voldoet. Ook vinden enkele raadsleden dat de informatievoorziening vanuit het college *niet* voldoet. Desgevraagd geeft de raadsdelegatie aan dat zij van het college vooral informatie wenst over:

- het (wel of niet) halen van de gestelde doelen;
- de gerealiseerde output (inclusief meerjarige monitoring c.q. benchmark);
- de financiën (het jaarverslag);
- een indicatie van de maatschappelijke kosten en baten inclusief een beschrijving van de invloed op andere domeinen (zorg, welzijn).

De onderzoekers hebben de raadsleden ook vragen voorgelegd over de mate waarin zij op basis van de verantwoording door het college regie kunnen voeren en controle kunnen uitoefenen op het functioneren en presteren van het Sportbedrijf. Uit de werksessie kwam naar voren dat de raadsleden hierover positief zijn; zie kader.

Biedt de collegeverantwoording voldoende basis voor regie en controle door de raad? Mening van raadsleden

Een ruime meerderheid van de delegatie van de raad antwoordt bevestigend op de vraag of men op basis van de verantwoordingsinformatie democratische controle kan uitoefenen op de taakuitvoering door het Sportbedrijf. De delegatie meent in overgrote meerderheid dat de raad op dit punt ook voldoende regie heeft. Veel van de aanwezige raadsleden geven daarnaast aan dat ze het college aanspreken als de kwaliteit van de verantwoording door het college naar hun oordeel onvoldoende is.

Tot slot zijn in de werksessie de sturingsmogelijkheden van de raad aan de orde gekomen. Biedt de verantwoording door het college over het Sportbedrijf hiervoor voldoende houvast? Hierover kwamen uiteenlopende geluiden vanuit de raadsdelegatie; zie kader.

Kan de raad de taakuitvoering van het Sportbedrijf bijsturen en doet de raad dit ook? Mening van raadsleden

De raadsdelegatie ervaart dat ze in positie is om te sturen op het Sportbedrijf en vindt dat het sturen op een 'eigen' verbonden partij – zoals het Sportbedrijf – eenvoudiger is dan het sturen op een bedrijf dat eigendom is van een samenwerkingsverband, zoals afvalverwerker HVC (zie § 2.4).

Dat de raad 'op afstand' staat terwijl het college de eigenaarsrol uitvoert, ervaart de delegatie niet als een probleem; Integendeel: de raadsleden vinden het goed dat het college als eerste verantwoordelijk is om het Sportbedrijf aan te sturen.

De raad heeft de Kadernota Sport en Bewegen 2019-2022 vastgesteld en stelt ook regels aan het Sportbedrijf via de Algemene subsidieverordening. De raadsleden hebben voor het overige geen duidelijk beeld van kaderstelling en sturing op het Sportbedrijf vanuit de eigen rol. De delegatie zegt ad hoc op basis van bijvoorbeeld het indienen van moties te sturen. De raadsdelegatie heeft een voorkeur voor het stellen van zachte doelen en het sturen op 'outcome' (maatschappelijke effecten) en minder voor sturen op harde doelen en 'output' (prestaties). Men spreekt in dit verband van 'microsturing' vanuit de raad.

De onderzoekers constateren met name op het punt van de mogelijkheden voor controle en sturing diverse tegenstrijdigheden in de reacties van de raadsdelegatie:

- De raadsleden schetsen enerzijds het beeld dat ze op afstand staan en alleen ad hoc (via moties) sturen op de taakuitvoering van het Sportbedrijf. Anderzijds ervaren ze toch dat ze regie hebben. Dit laatste is niet erg aannemelijk, zeker ook wanneer in aanmerking wordt genomen dat er volgens een deel van de raadsdelegatie in het geheel geen verantwoording over het Sportbedrijf plaatsvindt vanuit het college.
- De raadsdelegatie heeft duidelijke ideeën over het soort informatie dat zij van het college wenst te ontvangen, maar de raad heeft deze voorkeuren nergens vastgelegd. De onderzoekers hebben ook geen vastgelegde kwaliteitseisen of afspraken gevonden waaraan de verantwoording van het college aan de raad over het Sportbedrijf zou moeten voldoen.

- De raadsleden geven aan dat zij op basis van de verantwoordingsinformatie democratische controle kunnen uitoefenen op de taakuitvoering van het Sportbedrijf, terwijl er tegelijkertijd binnen de delegatie geen eenduidigheid bestaat over de vraag *of* het college zich verantwoordt en er ook twijfel is *waarover* het college zich precies verantwoordt.

Gegeven de uiteenlopende denkbeelden binnen de raadsdelegatie kunnen de onderzoekers niet objectief vaststellen of er wordt voldaan aan norm 5b: dat het college periodiek verantwoording aflegt aan de raad.

Aan norm 5c – dat de collegeverantwoording voldoet aan vastgelegde kwaliteitseisen of afspraken – wordt in elk geval niet voldaan, aangezien de raad geen kwaliteitseisen of afspraken heeft vastgelegd over de gewenste informatievoorziening vanuit het college. Omdat de raad deze kwaliteitseisen niet heeft vastgelegd, wordt vanzelfsprekend ook niet voldaan aan norm 5d: dat de raad bijstuurt als de kwaliteit van verantwoording onvoldoende is.

Onduidelijk is of er wordt voldaan of aan norm 5e: dat de raad daadwerkelijk verantwoordelijkheid neemt voor het verrichten van democratische controle. De onderzoekers hebben dit op basis van de werksessie met de raadsdelegatie niet objectief kunnen vaststellen.

3.6 Uitkomsten toetsing samengevat

In dit hoofdstuk hebben de onderzoekers verslag gedaan van de manier waarop zij hebben beoordeeld hoe de organisatievorm van Sportbedrijf Lelystad in de praktijk functioneert. De vijf ‘toetsende’ onderzoeksvragen zijn hierbij beantwoord aan de hand van in totaal zeventien normen. Onderstaand schema vat de bevindingen samen.

Onderzocht thema	Normen	Voldaan?
1. Realisatie uitgangspunten voor beleidsuitvoering op afstand	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.	✗
2. Realisatie doelen sportbeleid en daarmee beoogde effecten	2a. De beoogde maatschappelijke effecten zijn gedefinieerd en vertaald in doelen.	✓
	2b. De beoogde maatschappelijke effecten zijn gerealiseerd.	?
	2c. De uitvoering van publieke taken door het Sportbedrijf draagt bij aan de door de gemeente beoogde effecten.	?
	2d. Niet gewenste of niet geaccepteerde effecten worden voorkomen.	?
3. Evalueerbaarheid gestelde doelen	3a. De door de raad vastgestelde doelen en/of door het Sportbedrijf te leveren prestaties zijn evalueerbaar geformuleerd.	✓
	3b. De uitkomsten van de evaluaties worden gebruikt om nieuwe doelen te stellen dan wel de doelen aan te passen.	✗
4. Samenhang tussen sportbeleid, afspraken met Sportbedrijf en uitvoering daarvan	4a. De koppeling tussen het geldende sportbeleid en de gemaakte afspraken is juist en volledig vastgelegd in contracten, (subsidie)beschikkingen of andere bindende afspraken met het Sportbedrijf.	?
	4b. Het Sportbedrijf heeft de afspraken aantoonbaar uitgevoerd.	✗
	4c. De gemeente monitort systematisch in hoeverre de gemaakte afspraken doeltreffend en doelmatig worden nagekomen.	✗
5. Invulling verantwoordingsafspraken tussen Sportbedrijf, college en gemeenteraad	5a. Het Sportbedrijf legt periodiek verantwoording af aan het college.	✓
	5b. Het college legt periodiek verantwoording af aan de raad over het Sportbedrijf.	?
	5c. De verantwoording door het college voldoet aan de vastgelegde kwaliteitseisen of met de raad gemaakte afspraken.	✗
	5d. Op basis van de verantwoording door het college kan de raad regie voeren en verantwoordelijkheid nemen ten behoeve van democratische controle.	✗
	5e. De raad stuurt bij indien de kwaliteit van de verantwoording onvoldoende is.	?

4. Analyse van de onderzoeksbevindingen

In dit hoofdstuk analyseren de onderzoekers de bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken. Zij nemen eerst de oorspronkelijke uitgangspunten voor het op afstand plaatsen van het sportaccommodatiebeheer nogmaals onder de loep. In hoeverre wordt daaraan anno 2021 nog voldaan? En wat valt in dat verband te zeggen over de ándere, meer impliciete motieven voor de verzelfstandiging? (§ 4.1) Vervolgens leggen de onderzoekers het Lelystads sportbeleid langs de meetlat van het ‘publieke-waarde-model’: wordt de realisatie van de beleidsdoelen periodiek gemonitord, is de sturing op afstand goed georganiseerd en is de legitimiteit van de gekozen organisatievorm van het Sportbedrijf gewaarborgd? (§ 4.2). De onderzoekers analyseren ook hoe het college sinds de verzelfstandiging de rollen van eigenaar en opdrachtgever heeft ingevuld ten opzichte van het Sportbedrijf en of er op dat punt lessen zijn te leren (§ 4.3). Tot slot gaan de onderzoekers na of er in andere gemeenten goed werkende voorbeelden zijn van verzelfstandigde sportbedrijven waarvan Lelystad kan leren (§ 4.4).

4.1 Actuele geldigheid uitgangspunten voor verzelfstandiging

In hoofdstuk 3 (§ 3.1.1) is op een rij gezet wat eind jaren negentig de formele overwegingen (uitgangspunten) van de gemeente waren om te kiezen voor het op afstand plaatsen van de uitvoering van het gemeentelijke sportbeleid door oprichting van het Sportbedrijf in een NV/BV-constructie. Deze uitgangspunten waren, resumerend:

- tegengaan van versnippering in de uitvoering van het sportbeleid;
- kostenbeheersing;
- behoud van gemeentelijke verantwoordelijkheid voor het sportbeleid;
- effectieve besturing vanuit de holding van werkzaamheden in (nog op te richten) werkmaatschappijen;
- scheiding tussen enerzijds vermogensbeheer en anderzijds beheer c.q. exploitatie van accommodaties.

De onderzoekers hebben aan de hand van de onderzoeksbevindingen die in de voorgaande hoofdstukken zijn beschreven, geanalyseerd in hoeverre bovenstaande uitgangspunten in de huidige situatie nog steeds van toepassing zijn. De uitkomsten van deze analyse staan weergegeven in onderstaand schema.

Uitgangspunt	Levert de verzelfstandiging op wat was beoogd?	Zie bevindingen in
Tegengaan van versnippering in uitvoering sportbeleid	✓ Ja; de uitvoering is centraal belegd in het Sportbedrijf.	§ 1.1 en § 1.3
Kostenbeheersing door commercieel handelen	? Onduidelijk. Er vloeien inkomsten voort uit het commercieel handelen van het Sportbedrijf, bijvoorbeeld uit de horecaexploitatie in sportcomplex De Koploper. Deze inkomsten komen ten goede aan de begroting van het Sportbedrijf. Onduidelijk is of dit in de praktijk de maatschappelijke kosten (subsiëring vanuit de gemeente) omlaag brengt, of dat de inkomsten worden uitgegeven aan extra activiteiten van het Sportbedrijf.	§ 3.2.2 (toets op norm 2d)
Behoud van gemeentelijke verantwoordelijkheid voor sportbeleid	✗ Nee. De gemeente heeft haar verantwoordelijkheid weliswaar formeel behouden, maar de vooraf beoogde jaarlijkse beleidsmonitoring en/of evaluatie heeft in de praktijk niet plaatsgevonden.	§ 3.4.2 (toets op norm 4c)
Effectieve besturing vanuit de holding van werkzaamheden in (nog op te richten) werkmaatschappijen	✗ Nee. Uit het handelsregister blijkt dat na er oprichting van de BV geen andere werkmaatschappijen zijn opgericht onder de NV.	§ 2.1.2

Uitgangspunt	Levert de verzelfstandiging op wat was beoogd?	Zie bevindingen in
Scheiding tussen enerzijds vermogensbeheer en anderzijds beheer c.q. exploitatie van accommodaties	<p>✘ Nee. Formeel bestond er de afgelopen jaren nog wel een beschermingsmuur tussen de NV en de BV, maar in de praktijk niet meer. Door het ontstaan van een vordering van de BV op de NV is de scheiding van risico's tussen het vermogensbeheer door de NV en het beheer c.q. exploitatie van accommodaties door de BV komen te vervallen. De recente fusie van de BV met de NV onderstreept dat de verzelfstandiging op het punt van risicobeheer niet meer oplevert wat ermee was beoogd.</p>	§ 2.1.2

Te zien is dat op dit moment alleen nog wordt voldaan aan het uitgangspunt van 'het tegengaan van versnippering in de uitvoering van het sportbeleid'; het Sportbedrijf is de enige uitvoerder van het sportbeleid. De andere uitgangspunten zijn blijkens de bevindingen uit dit onderzoek niet meer van toepassing, of er bestaat twijfel over.

Bovenstaand schema vertelt echter niet het hele verhaal. Behalve de hier beschreven uitgangspunten, die vermeld staan in het document dat indertijd de formele onderbouwing vormde van het besluit tot verzelfstandiging, speelden op de achtergrond immers ook twee andere, meer impliciete uitgangspunten mee. Dit is uit de reconstructie van de onderzoekers en de gesprekken die zij hebben gevoerd naar voren gekomen (zie § 3.1.2). Het ging om:

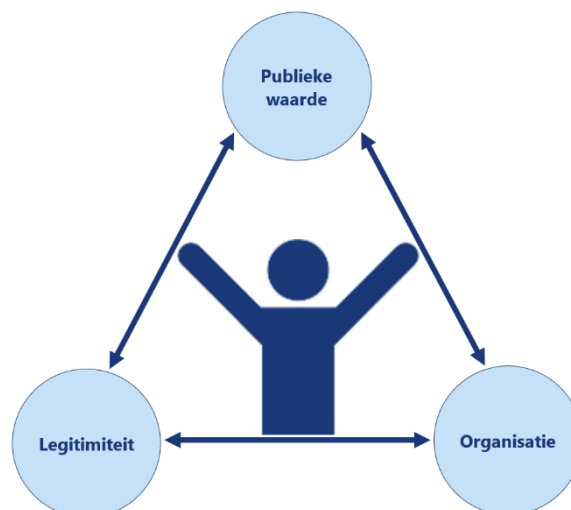
- het uitgangspunt dat de uitvoering van het sportbeleid geen kerntaak is van de gemeente en daarom op afstand zou moeten staan; en
- het uitgangspunt dat er btw-voordelen zouden kunnen worden behaald door de uitvoering van het sportbeleid onder te brengen in een NV/BV-constructie.

Het lijkt erop dat deze twee uitgangspunten ten minste hebben meegewogen bij (a) het op afstand zetten van de uitvoering van het sportbeleid en (b) de keuze voor de organisatievorm. Ofschoon op basis van het onderzoek niet met zekerheid kan worden vastgesteld dat deze laatste twee uitgangspunten (mede) beslissend zijn geweest bij de keuze voor de organisatievorm van het Sportbedrijf, komt uit de gesprekken die in het kader van dit onderzoek zijn gevoerd het beeld naar voren dat met name de btw-voordelen destijds van groot belang werden geacht. Mogelijk zijn ze zelfs doorslaggevend geweest bij de gemaakte keuze voor de oprichting van Sportbedrijf Lelystad NV. Deze constatering is belangrijk, omdat de fiscale regels voor NV's inmiddels zijn veranderd en het btw-voordeel van destijds niet langer actueel is. Er wordt dus niet langer aan dit 'impliciete uitgangspunt' voldaan.

Al met al constateren de onderzoekers dat na meer dan twintig jaar aan de meeste van de oorspronkelijke uitgangspunten in de huidige situatie niet meer wordt voldaan. Daarbij is het opmerkelijk dat destijds de btw-voordelen een grote rol lijken te hebben gespeeld in de keuze voor de organisatievorm, terwijl dit in de besluitvorming niet is vermeld.

4.2 Lelystads sportbeleid langs meetlat van 'publieke-waarde-model'

Er valt niet alleen het een en ander af te dingen op de transparantie rond de besluitvorming die eind jaren negentig heeft plaatsgevonden over de verzelfstandiging van het Sportbedrijf. Ook de wijze waarop het huidige Sportbedrijf functioneert voldoet niet (of niet volledig) aan veel van de vooraf geformuleerde normen; dit heeft de in hoofdstuk 3 beschreven toetsing laten zien. Gegeven deze bevindingen vinden de onderzoekers het van belang om de manier waarop het gemeentebestuur uitvoering geeft aan het sportbeleid nader onder de loep te nemen. Het in § 1.5 geïntroduceerde 'publieke-waarde-model' vormt hierbij een nuttig analyse-instrument.



Het publieke-waarde-model draait om drie begrippen: publieke waarde, organisatie en legitimiteit. Kenmerkend voor goed werkend beleid dat maatschappelijke meerwaarde creëert, is dat deze elementen met elkaar in balans zijn en goed worden ingevuld.

Voor het Lelystadse sportbeleid dat in dit onderzoek centraal staat, betekenen de drie begrippen het volgende:

- *Realiseren van de publieke waarde*
Beleid formuleren voor het beheer van sportaccommodaties en in de gaten houden (monitoren) of dit beleid goed wordt uitgevoerd.
- *Organisatie van het beleid*
Verantwoording vragen over de beleidsuitvoering door het Sportbedrijf en deze uitvoering zo nodig bijsturen, oftewel: sturen op afstand.
- *Waarborgen van de legitimiteit*
Steun en democratisch draagvlak creëren voor de gekozen organisatievorm van het Sportbedrijf door te zorgen voor transparante onderbouwing van de besluitvorming en door periodiek te wegen of deze argumentatie nog van toepassing is.

De onderzoekers hebben op basis van de onderzoeksbevindingen voor elk van deze drie aspecten geanalyseerd hoe de gemeente Lelystad hieraan de afgelopen twee decennia invulling heeft gegeven.

4.2.1 Realisatie van de publieke waarde: beleidsformulering en -monitoring

Voor het realiseren van de publieke waarde 'adequaats aanbod van goed ontwikkelde sportvoorzieningen' heeft de gemeente Lelystad sportbeleid geformuleerd. In het onderzoek is vastgesteld dat de gemeenteraad in de 'Hoofdlijnennotitie Sport en Bewegen' en de 'Kadernota Sport en Bewegen' heeft bepaald wat de ambities, doelstellingen en gewenste maatschappelijke effecten van het beleid zijn, dat de raad hieraan prioriteiten en meetbare indicatoren heeft verbonden en ook het budget ervoor heeft vastgesteld. De financiële kaders van de raad zijn vervolgens door het college doorvertaald in een subsidiebeschikking en bijbehorende ondersteuningsovereenkomst met het Sportbedrijf. De beleidsformulering voldoet hiermee volgens de onderzoekers aan de eisen die hieraan kunnen worden gesteld.

Voor de effectiviteit van het beleid is het echter niet alleen belangrijk dat het beleid goed is geformuleerd, maar ook dat de uitvoering ervan jaarlijks wordt *gemonitord*. Wat is de voortgang bij het realiseren van de doelen? Zijn de beoogde effecten aantoonbaar dichterbij gekomen? De onderzoeksbevindingen uit de voorgaande hoofdstukken laten zien dat zo'n jaarlijkse beleidsmonitoring tot op heden niet van de grond is gekomen.

Het college laat de laatste jaren wel sportpeilingen uitvoeren, maar deze sportpeilingen vinden met grote tussenpozen plaats (in 2007, 2015 en 2019). En ofschoon deze sportpeilingen een positief beeld te zien geven en ook medewerkers van de gemeente en het Sportbedrijf de indruk hebben dat het Sportbedrijf de beoogde maatschappelijke effecten realiseert (zie § 3.2.2), kan het college dit door het ontbreken van de voorgenomen jaarlijkse beleidsmonitoring niet aantonen. Verifieerbare gegevens over de effecten van de prestaties van het Sportbedrijf zijn er niet. Het positieve beeld dat bij veel betrokkenen bestaat, valt dus niet te objectiveren. Toch krijgt het Sportbedrijf ieder jaar automatisch subsidie toegekend voor de taakuitvoering.

Bij de jaarlijkse vaststelling van de subsidies voor het Sportbedrijf ter onderbouwing van de toekenning wordt geen passage opgenomen waarin staat of het Sportbedrijf de afgesproken resultaten heeft behaald en waaruit deze bestaan. Er staat in het vaststellingsdocument slechts een standaardoverweging die luidt dat het Sportbedrijf zijn opdracht “conform de subsidieverlening” heeft uitgevoerd. Het college toetst feitelijk niet of de subsidies doeltreffend en doelmatig zijn besteed. Voor de raad is het vervolgens niet navolgbaar (a) of het Sportbedrijf de maatschappelijke doelen heeft behaald, (b) in hoeverre de ‘extra’ en/of ‘aanvullende’ activiteiten van het Sportbedrijf daaraan al dan niet hebben bijgedragen, en (c) of deze laatstgenoemde activiteiten zijn bekostigd vanuit de verstrekte subsidies.

Waarom de jaarlijkse beleidsmonitoring niet tot stand is gekomen, is niet duidelijk geworden in dit onderzoek. Duidelijk is wel dat het houden van een jaarlijkse monitoring vanaf 1998 gepland was. Met jaarlijkse beleidsmonitoring kan de raad beoordelen of de doelstellingen van het sportbeleid zijn bereikt. Ook kan de raad daarmee toetsen of het beschikbaar gestelde budget doeltreffend en doelmatig is ingezet en daarover het gesprek aangaan met het college. Jaarlijkse beleidsmonitoring getuigt, kortom, van goed bestuur. Voor raadsleden geldt daarbij in het bijzonder dat zij zich moeten verantwoorden tegenover de burgers van Lelystad over de hoofdlijnen van het beleid van de gemeente en het budget dat daarbij hoort.

4.2.2 Organisatie van het beleid: sturen op afstand

Hoewel de uitvoering van het Lelystadse sportbeleid op afstand van de gemeente staat, blijven het college en de raad er gezamenlijk voor verantwoordelijk dat er een adequaat aanbod is van goed ontwikkelde sportvoorzieningen. Voor een solide ‘sturing op afstand’ is het belangrijk dat college en raad goed zicht hebben op de uitvoering van het sportbeleid en de daarmee gerealiseerde maatschappelijke effecten. Zoals hiervoor besproken is dit zicht er onvoldoende, mede door het ontbreken van jaarlijkse beleidsmonitoring.²⁴ Dit beperkt naar het oordeel van de onderzoekers de mogelijkheden van zowel het college als de raad om hun rollen op het gebied van controle en verantwoording naar behoren te vervullen.

De raad heeft naast zijn kaderstellende taak (formuleren van het sportbeleid en vaststellen van het bijbehorende budget) ook een controlerende taak (over de uitvoering van het sportbeleid en zo nodig bijsturen). Om deze beide taken goed te kunnen vervullen is het van belang dat de raad van het college relevante en juiste informatie ontvangt over het functioneren en presteren van het Sportbedrijf. En dat, voorafgaand hieraan, het Sportbedrijf nauwelijks verantwoording hoeft af te leggen jegens zijn opdrachtgever, het college. Het onderzoek heeft duidelijk gemaakt dat er in deze keten sprake is van zwakke schakels. Zaken die formeel zouden moeten zijn geregeld, die volgens vaste procedures zouden moeten verlopen en zouden moeten worden gedocumenteerd, verlopen informeel, rommelig en niet navolgbaar.

Zo lijkt het Sportbedrijf zich niet echt te hoeven verantwoorden tegenover het college. Zowel van het college als van het Sportbedrijf hebben de onderzoekers te horen gekregen dat het Sportbedrijf tijdens de algemene aandeelhoudersvergadering nauwelijks verantwoording hoeft af te leggen; er wordt niet gesproken over de realisatie van doelen en er vinden geen scherpe discussies plaats (zie § 3.5.2). Wel heeft het college geregeld *informeel* overleg met het Sportbedrijf. Ook onderhoudt het

²⁴ Zoals aan de orde komt in het tekstkader van § 3.4.2 speelde hier ook mee dat de gemeente bij de verzelfstandiging van het Sportbedrijf de capaciteit voor de beleidsfunctie sport niet, zoals de bedoeling was, heeft ingevuld met 3 fte's. De beleidsfunctie sport bestaat momenteel uit slechts 0,5 fte.

college contacten met verenigingen c.q. gebruikers van sportaccommodaties. Het college heeft daarmee informeel inzicht in hoe goed het Sportbedrijf 'het doet'. Wat precies wordt besproken en met wie, welke informatie mondeling wordt gedeeld en welke signalen worden afgegeven aan het college, is echter niet navolgbaar voor de raad.

Het college stuurt de taakuitvoering door het Sportbedrijf dus niet op basis van een systematische inventarisatie en analyse van informatie en kan zodoende maar moeilijk onderbouwen of de gemaakte afspraken met het Sportbedrijf worden nagekomen. Het college lijkt daar vrij gemakkelijk mee 'weg te komen' doordat de raad zich tevreden stelt met de onvolledige informatie die hij ontvangt. Raadsleden met wie de onderzoekers in een werksessie hebben gesproken (zie § 3.5.2), zeggen dat zij de indruk hebben dat het college zijn rol goed vervult en dat zij positief zijn over de resultaten van het Sportbedrijf. Tegelijkertijd melden sommigen van hen dat ze niet precies weten óf het college wel verantwoording aflegt over het Sportbedrijf aan de raad. De onderzoekers vinden het zorgwekkend dat de meerderheid van de delegatie van de raad aangeeft dat zij regie en controle hebben op basis van de verantwoordingsinformatie van het college – die de raad in werkelijkheid nauwelijks ontvangt.

De onderzoekers stellen vast dat er rond de uitvoering van het sportbeleid geen sprake is van een volledig samenspel tussen het college en de raad. Indien dat er wel was, zou er bij de raad geen onduidelijkheid kunnen bestaan over de vraag of het college zich verantwoordt over het Sportbedrijf. In de huidige situatie stelt de raad zich tevreden met onvolledige informatie over het Sportbedrijf en biedt de raad het college geen tegenkracht.

Als de raad zou kunnen beschikken over adequate informatie over de taakuitvoering van het Sportbedrijf, zou de raad het gesprek kunnen aangaan met het college over het Sportbedrijf. Het zou dan voor de raad duidelijker zijn aan welke knoppen er kan worden gedraaid om het college zodanig bij te sturen dat het (a) 'harde' verantwoordingsinformatie ophaalt bij het Sportbedrijf over de doelrealisatie en/of de gerealiseerde maatschappelijke effecten, en (b) relevante aanvullende informatie aan de raad verstrekt. Over die aanvullende informatievoorziening heeft de raad al wel gedachten (zie § 3.5.2 bij de normen 5b t/m 5e), maar de raad zal het college hiervan nog wel uitdrukkelijk op de hoogte moeten brengen.

De raad zal naar het oordeel van de onderzoekers de stap moeten zetten om de sturing op afstand echt handen en voeten te geven. De raad beschikt over de instrumenten hiervoor en moet deze ook inzetten om zichzelf in stelling te kunnen brengen. In de eerste plaats is de raad degene die de kaders stelt en daarmee aangeeft wat hij wil bereiken en welke middelen daarvoor beschikbaar worden gesteld. Daarnaast kan de raad bijvoorbeeld ook de wethouder die de portefeuille sport en bewegen onder zijn hoede heeft, ter verantwoording roepen. Ook kan de raad proactief vragen stellen aan het college over de uitvoering van het sportbeleid door het Sportbedrijf. Een goed functionerende raad laat het Sportbedrijf niet dobberen, maar stuurt en controleert actief – ook al is dat indirect, via het college.

Uit het bovenstaande blijkt dat de raad zijn kaderstellende en controlerende taken ten aanzien van de taakuitvoering door het Sportbedrijf nog niet goed invult. De raad kan daardoor, anders dan sommige raadsleden denken, nog geen volledige verantwoordelijkheid nemen ten behoeve van de democratische controle op het Lelystadse sportbeleid.

4.2.3 Legitimiteit van het beleid: onderbouwing besluit en periodieke weging daarvan

Om het democratisch draagvlak voor de huidige organisatievorm van het Sportbedrijf te kunnen waarborgen is het van belang dat er een deugdelijke en heldere argumentatie beschikbaar is die verduidelijkt waarom er indertijd voor is gekozen om het Sportbedrijf in een NV/BV-constructie te verzelfstandigen. Met andere woorden: voor de legitimiteit van de organisatievorm moet de besluitvorming daarover door college en raad eind jaren negentig op een zorgvuldige en navolgbare wijze tot stand zijn gekomen. Dit is niet het geval.

In 1998 verwezen het college en de raad voor de onderbouwing van de gekozen organisatievorm naar de conclusies en aanbevelingen in een rapport ('beslisdocument') dat was opgesteld in samenwerking met extern adviseur Bakkenist (zie § 2.1.1). In dit beslisdocument zelf werd echter niet gemotiveerd waarom de NV/BV-constructie de meest geschikte vorm zou zijn om

uitvoering te geven aan het sportbeleid. De uitgangspunten voor de NV/BV-constructie stonden wel vermeld in het bijbehorende bijlagenrapport.

In hun reconstructie van de gebeurtenissen is vastgesteld dat de verwijzingen van het college en de raad naar de inhoud van het beslisdocument en het bijlagenrapport eigenlijk 'loos' waren. Op basis van deze stukken is namelijk niet navolgbaar welke uitgangspunten als basis golden voor de keuze voor een NV/BV-constructie, noch welke uitgangspunten belangrijk waren en welke uitgangspunten niet (of minder) belangrijk. Bij het op afstand zetten van een gemeentelijk onderdeel mag meer zorgvuldigheid worden verwacht. Het gaat tenslotte om een keuze waardoor de 'checks & balances' voor het college en de raad anders komen te liggen dan bij een gemeentelijke afdeling.

Vervolgens hebben zowel het college als de raad vervolgens ruim twintig jaar lang geen aandacht hebben geschonken aan het evalueren van de gekozen organisatievorm. Het Sportbedrijf is in die periode slechts één keer formeel geëvalueerd (zie § 3.2.1 bij norm 1c), waarbij maar zeer beperkt is getoetst aan de uitgangspunten uit 1998.

Uit de reconstructie van de onderzoekers is ook naar voren gekomen dat er indertijd verschillende organisatievormen voor het Sportbedrijf op tafel hebben gelegen. Of het college en de raad een gedegen analyse hebben gemaakt van deze varianten, konden de onderzoekers echter niet vaststellen. Uit de archiefstukken blijkt niet dat er een analyse van de verschillende organisatievormen is gemaakt op basis van vooraf bepaalde criteria, of dat er een weging heeft plaatsgevonden van de mogelijke interne en externe varianten. Er is dus geen zorgvuldige en navolgbare analyse verricht naar de mogelijke alternatieve organisatievormen.

De onderzoekers zijn op grond van het bovenstaande van oordeel dat de legitimiteit van de gekozen organisatievorm voor de uitvoering van het Lelystadse sportbeleid niet is gewaarborgd.

4.3 Rolinvulling eigenaar/opdrachtgever ten opzichte van Sportbedrijf

De analyse in de voorgaande paragrafen heeft laten zien er het nodige valt te verbeteren in het samenspel tussen college en gemeenteraad als het gaat om monitoring, verantwoording, (bij)sturing, evaluatie en (het periodiek wegen van) de onderbouwing van het sportbeleid. In deze paragraaf richten de onderzoekers het vizier op het samenspel tussen de partijen binnen de gekozen NV/BV-constructie zélf. In de governance van de NV/BV-constructie zijn verschillende actoren te onderscheiden: de eigenaar, de opdrachtgever en de opdrachtnemer (zie § 1.3). De eigenaarsrol wordt vervuld door het college. De opdrachtgeversrol ligt eveneens bij het college, in het bijzonder bij de portefeuillehouder sport en bewegen. De opdrachtnemersrol ligt bij het Sportbedrijf. De raad heeft in dit rollenspel een zelfstandige positie, namelijk het stellen van kaders, vaststellen van beleid en het budgetrecht. Daarnaast vervult de raad ook indirect een sturende rol, namelijk via het college (in zijn rol van eigenaar en/of opdrachtgever).

4.3.1 Invulling eigenaarsrol

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat het college zijn rol van eigenaar formeel invult door tweemaal per jaar deel te nemen aan de algemene aandeelhoudersvergaderingen, maar dat deze rolinvulling in de praktijk weinig méér om het lijf heeft dan het vaststellen van de jaarrekening en het goedkeuren van de begroting van het Sportbedrijf. Er worden in de aandeelhoudersvergaderingen geen scherpe discussies gevoerd over de uit te voeren taken van het Sportbedrijf en de realisatie van doelen door het Sportbedrijf. De formele eigenaarsrol vult het college dus 'losjes' in. Er wordt nauwelijks verantwoording gevraagd aan het Sportbedrijf. Er vindt vooral *informeel* periodiek overleg plaats met het Sportbedrijf en dit lijkt de eerste lijn van controle te zijn voor het college. De delegatie van de raad met wie in het onderzoek is gesproken, heeft aangegeven hiermee tevreden te zijn (zie § 3.5.2 onder de normen 5b t/m 5e).

Vanuit het gemeentelijk eigenaarschap bezien is het onverstandig dat de raad geen tegenkracht biedt tegen de vrijblijvende manier waarop het college de eigenaarsrol invult. Het college heeft namelijk als eigenaar en enig aandeelhouder een aantal belangrijke taken en bevoegdheden. Het college heeft volledige zeggenschap over het Sportbedrijf en het is ervoor verantwoordelijk dat het gemeentelijke belang goed wordt vertegenwoordigd in de aandeelhoudersvergadering. Aan de hand van de financiële positie van het Sportbedrijf (zoals deze naar voren komt uit de jaarrekening en de begroting) kan het college strategische keuzes maken en indien nodig gebruikmaken van de bevoegdheden die bij het aandeelhouderschap horen, zoals het vervangen van de bestuurder of het wijzigen van de statuten (zie § 2.4 voor een uitgebreidere weergave van de bevoegdheden).

Hoewel de raad binnen de eigenaar/opdrachtnemer-relatie tussen college en Sportbedrijf geen zelfstandige positie inneemt, kan de raad het college wel om verantwoording en informatie vragen. Het college is de raad immers verantwoording verschuldigd over het gevoerde bestuur.

4.3.2 Invulling opdrachtgeversrol

Een opdrachtgever kan sturen op de inhoud van de opdracht die hij verstrekt én op de uitvoering daarvan. Zoals in hoofdstuk 3 is toegelicht heeft het Lelystadse college de opdracht aan het Sportbedrijf vastgelegd in de subsidiebeschikking en de bijbehorende ondersteuningsovereenkomst (zie § 3.4.2). In zijn opdrachtgeversrol heeft het college als taak om erop toe te zien dat de hierin afgesproken prestaties en doelen worden behaald en te monitoren in hoeverre dit resulteert in de beoogde maatschappelijke effecten.

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat het college zijn opdrachtgeversrol (net als zijn eigenaarsrol) formeel wel invult, maar niet op een diepgaande manier. In de praktijk is het niet het college maar de directeur van het Sportbedrijf die de opdracht voor het Sportbedrijf formuleert, subsidies aanvraagt en bepaalt hoe de verantwoording over die subsidies eruitziet.

Goed opdrachtgeverschap is van groot belang om te kunnen sturen op de samenwerking met de opdrachtnemer. Om hieraan invulling te kunnen geven moet duidelijk zijn wat de opdracht precies behelst, wat daarbuiten valt, waarop kan worden gestuurd en waarover verantwoording moet worden afgelegd. Ook moeten opdrachtgever en opdrachtnemer met elkaar afspreken op welk moment en op welke manier de opdrachtnemer verantwoording aflegt over zijn prestaties, zodanig dat de opdrachtgever tijdig kan bijsturen. Daarbij moet worden vastgelegd bij welke afwijkingen van de prestaties, budgetoverschrijding en dergelijke, de opdrachtnemer tussentijds zal rapporteren aan de opdrachtgever. Tijdige en open informatieverstrekking is onmisbaar voor het onderhouden van een goede opdrachtnemer-/opdrachtgever-relatie.²⁵

Het goede opdrachtgeverschap zoals hier geschetst komt in Lelystad ten aanzien van het Sportbedrijf in de praktijk niet uit de verf, doordat het college niet echt het gesprek aangaat met het Sportbedrijf over de zojuist genoemde punten. Daarmee wordt het Sportbedrijf in zijn rol van opdrachtnemer eigenlijk tekortgedaan. Het gebrek aan sturing, kaders en een vastomlijnde opdracht maakt het Sportbedrijf kwetsbaar. Op dit moment doen zich nog geen problemen voor, maar als er financiële tekorten zouden ontstaan (en die situatie is niet ondenkbeeldig; zie § 2.3) kan het Sportbedrijf onder spanning komen te staan. Er kan dan een discussie met de aandeelhouder volgen en het Sportbedrijf heeft in dat geval weinig om concreet op terug te vallen, omdat het in de praktijk zelf zijn opdrachten formuleert en ook feitelijk zichzelf aanstuurt.

Het college geeft niet alleen weinig sturing, maar monitort ook niet systematisch en jaarlijks welke maatschappelijke effecten het Sportbedrijf realiseert; het gaat vooral af op wat hierover aan de orde komt in de informele overleggen met het Sportbedrijf en sportverenigingen. Deze gesprekken tussen het college en het Sportbedrijf betreffen hoofdzakelijk de prestaties op uitvoerend niveau. De maatschappelijke effecten van het beleid en de verwachtingen die het college op dat punt heeft van het Sportbedrijf komen veel minder aan de orde.

²⁵ Zie <https://vng.nl/artikelen/goed-opdrachtgeverschap>.

Omdat in de praktijk het initiatief voor het afleggen van verantwoording meer bij het Sportbedrijf ligt dan bij het college, is het college als opdrachtgever niet volledig 'in control'. Het kan dus eigenlijk niet op een volwaardige manier verantwoording afleggen aan de raad. En ook op dit punt biedt de raad het college geen tegenkracht, zo is naar voren gekomen uit de werksessie met de raadsdelegatie die in het kader van het onderzoek is gehouden.

4.3.3 Voorliggende keuzes

Bovenstaande analyse laat zien dat een goed samenspel tussen het college en het Sportbedrijf in hun respectievelijke rollen van eigenaar/opdrachtgever en opdrachtnemer vooralsnog onvoldoende van de grond komt. Het college is niet rolvast als eigenaar en opdrachtgever en is zich onvoldoende bewust van de mogelijkheden en bevoegdheden die het heeft om te kunnen sturen op de taakuitvoering en doelrealisatie van het Sportbedrijf.

De raad roept op zijn beurt het college niet actief op om zijn beide rollen adequaat in te vullen. Dit zou de raad naar het oordeel van de onderzoekers juist wél moeten doen. Dat het Sportbedrijf op afstand van de gemeente staat en dat de raad een indirecte rol speelt in de aansturing van de organisatievorm, wil immers nog niet zeggen dat de raad op zijn handen moet zitten. De raad heeft ten slotte kaderstellende en controlerende bevoegdheden ten opzichte van het college.

Zeker gezien de financieel-economische positie waarin het Sportbedrijf op dit moment verkeert, is het van belang dat de raad en het college hun kaderstellende en sturende bevoegdheden inzetten om de continuïteit van de uitvoering van het gemeentelijke sportbeleid veilig te stellen. Zoals besproken in hoofdstuk 2 heeft het Sportbedrijf sinds enkele jaren te maken met extra fiscale lasten (zie § 2.1.1), waardoor het bedrijf de exploitatie niet rond krijgt. Daar komt bij dat de gemeente het Sportbedrijf steeds meer activiteiten laat verrichten tegen hetzelfde subsidiebedrag, terwijl activiteiten aan het takenpakket van het Sportbedrijf zijn onttrokken waarmee inkomsten werden gegenereerd. Doordat de impact van de coronamaatregelen van de rijksoverheid in 2020-2021 hier nog bovenop is gekomen (zie § 2.3 en Bijlage 6), is een preciaire financiële situatie ontstaan die om een oplossing vraagt.

Dit betekent dat de raad en het college op korte termijn gezamenlijk, als gemeentebestuur, een keuze zullen moeten maken. De volgende opties liggen volgens de onderzoekers voor:

- Het Sportbedrijf zou in de toekomst extra inkomsten kunnen gaan vergaren met commerciële activiteiten. Op dit moment is dat nog niet mogelijk, omdat het gemeentebestuur (dat hier zeggenschap over heeft) het Sportbedrijf hiervoor geen ruimte biedt.
- Het Sportbedrijf zou zijn verhuur- en toegangsprijzen met meer dan 5% kunnen verhogen.
- De gemeente zou de extra fiscale lasten van het Sportbedrijf kunnen gaan betalen.
- De uitvoering van het sportbeleid zou weer in de gemeentelijke organisatie kunnen worden geplaatst.

Het Sportbedrijf onderbrengen in een stichting is naar het oordeel van de onderzoekers geen optie, want in dat geval kan de gemeente geen eigenaar meer zijn. Het Sportbedrijf zou dan nog meer op afstand komen te staan en het gemeentebestuur zou nog minder invloed hebben dan het nu heeft.

4.4 Voorbeelden van verzelfstandigde sportbedrijven in andere gemeenten

Tot besluit van dit hoofdstuk gaan de onderzoekers in op de vraag wat de gemeente Lelystad wellicht kan leren van praktische en bewezen voorbeelden van elders in den lande. Zijn er andere gemeenten die de uitvoering van hun sportbeleid op afstand hebben geplaatst in een vergelijkbare constructie?

Op basis van een *quick scan* hebben de onderzoekers vastgesteld dat in een aantal Nederlandse gemeenten het college van B&W enig aandeelhouder is van een sportbedrijf in de vorm van een NV. Deze situatie is onder meer aan de orde in Amersfoort (NV SRO), Deventer (Sportbedrijf Deventer NV), Heerhugowaard (Heerhugowaard Sport NV), Alkmaar (Alkmaar Sport NV) en

Katwijk (Katwijk Sport NV). Bij deze NV's is er echter geen sprake van eigendom van gronden en accommodaties zoals bij het Sportbedrijf Lelystad; wel voeren zij beheer en exploitatie van sportaccommodaties uit. Ook de Fryske Marren beschikt over een verzelfstandigd sportbedrijf, maar dit heeft de rechtsvorm van een BV.

Is de manier waarop de sportbedrijven in de hier genoemde gemeenten functioneren vergelijkbaar met de situatie in Lelystad? Betrokkenen met wie de onderzoekers hebben gesproken denken van niet; zie kader.

Hoezeer verschilt Sportbedrijf Lelystad van andere sportbedrijven? Mening van gemeente en Sportbedrijf

Vertegenwoordigers van zowel de gemeente als het Sportbedrijf hebben tegenover de onderzoekers aangegeven dat het sportbedrijf van de gemeente Lelystad volgens hen in een unieke positie inneemt. Dit heeft te maken met de overdacht van de gronden en de sportaccommodaties aan het Sportbedrijf bij de verzelfstandiging in 1998. Bij andere sportbedrijven in Nederland is dat anders geregeld; zij zijn geen eigenaar van de maatschappelijke sportvoorzieningen.

Om te toetsen of het Lelystadse Sportbedrijf inderdaad een unieke positie heeft, zijn de onderzoekers bij het Mulier Instituut (een sociaal-wetenschappelijk sportonderzoeksinstituut in Nederland) nagegaan of er voorbeelden zijn van sportbedrijven die op een vergelijkbare manier op afstand zijn geplaatst als in Lelystad. Het Mulier Instituut heeft recent een verkennend onderzoek naar de exploitatie van sportaccommodaties uitgevoerd.²⁶ Veel informatie valt hieruit echter niet te destilleren; in het onderzoek wordt gesteld dat er in Nederland "beperkt zicht" is op hoe sportaccommodaties worden beheerd en geëxploiteerd.

Het Mulier Instituut monitort daarnaast, in samenwerking met de Vereniging Sport en Gemeenten (VSG), de ontwikkelingen in het lokale sport- en beweegbeleid. Deze online *Monitor Lokaal Sportbeleid* biedt wél enig inzicht in hoe de exploitatie en het beheer van sportaccommodaties in Nederland is geregeld. Het merendeel van de gemeenten blijkt de sportaccommodaties in eigen beheer te hebben. In de hierboven genoemde voorbeelden gaat het steeds, zoals uit de interviews al naar voren was gekomen, om situaties waarin gemeenten de eigendom hebben van gronden en gebouwen en het sportbedrijf alleen verantwoordelijk is voor exploitatie en/of onderhoud.

De onderzoekers hebben behalve de zojuist aangehaalde verkenning en monitor geen studies gevonden die ingaan op *best practices* van sportbedrijven die gronden en accommodaties in eigendom hebben. Daardoor kan geen goede vergelijking worden gemaakt met het functioneren van de organisatievorm van Sportbedrijf Lelystad. Er zijn, met andere woorden, geen bewezen goedwerkende voorbeelden te noemen die specifiek genoeg zijn om er richtinggevende lessen uit te halen die bruikbaar zijn in de specifieke context van Lelystad. Het eerder genoemde rapport van het Mulier Instituut bevat wel meer algemene lessen, zoals "Heldere contractafspraken zijn van belang om beleidsmatig voldoende grip te houden." Maar de zeggingskracht daarvan is naar het oordeel van de onderzoekers te beperkt voor de Lelystadse praktijk om er écht van te kunnen leren.

²⁶ Hoekman, R.H.A., C. Floor & W. van Stam (2020). *Exploitatie van sportaccommodaties; Een verkennende studie*. Utrecht: Mulier Instituut.

5. Conclusies en aanbevelingen

In dit slothoofdstuk presenteert de Rekenkamer Lelystad de hoofdconclusie die uit de analyse van Berenschot voortvloeit. Daarmee wordt de hoofdvraag van het onderzoek beantwoord (§ 5.1). Aansluitend volgt een zestal deelconclusies over de manier waarop het Lelystadse sportbeleid invulling krijgt en over de rol van het college en de gemeenteraad daarbij (§ 5.2). Tot besluit legt de Rekenkamer vier aanbevelingen voor aan de raad (§ 5.3).

5.1 Hoofdconclusie

De hoofdvraag van dit onderzoek luidde: is de huidige organisatievorm van het Sportbedrijf, te weten een constructie bestaande uit een overheids-NV (holding), een BV (werkmaatschappij) en een stichting, de meest geschikte vorm om uitvoering te geven aan het sportbeleid van de gemeente Lelystad?

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 een 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 extern adviseurs die het besluitvormingsproces begeleidden. Het is ook onduidelijk welke van de uitgangspunten die een rol hebben gespeeld bij de keuze voor de huidige organisatievorm, 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 dat het geenszins zeker is of deze organisatievorm nog steeds *het meest geschikt* is om uitvoering te geven aan het sportbeleid.

Duidelijk is 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 preciaire financiële situatie waarin het Sportbedrijf thans verkeert een factor die van belang kan zijn in de gedachtenvorming over eventuele alternatieve organisatievormen voor de uitvoering van het sportbeleid.

5.2 Deelconclusies

In het onderzoek zijn verschillende constatering gedaan die betrekking hebben op de manier waarop het college en de gemeenteraad invulling geven aan het Lelystadse sportbeleid. De Rekenkamer Lelystad heeft op basis hiervan zes deelconclusies geformuleerd.

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.

Het gemeentebestuur heeft sinds de verzelfstandiging in 1998 de organisatievorm van het Sportbedrijf niet – of in ieder geval niet waarneembaar – getoetst aan de destijds geformuleerde uitgangspunten. Er is slechts eenmaal een evaluatie verricht naar het Sportbedrijf (in het kader van een breder onderzoek uit 2016 naar ‘verbonden partijen’), maar daarin is de vraag of de oorspronkelijke uitgangspunten voor de gekozen organisatievorm nog actueel waren, niet aan de orde geweest.

Indien zo’n toetsing wél periodiek zou zijn verricht, had eerder duidelijk kunnen worden wat in dit onderzoek naar boven is gekomen, namelijk: dat de meeste uitgangspunten voor de verzelfstandiging van het Sportbedrijf inmiddels niet meer van toepassing zijn. Dit geldt ook voor een ander, meer impliciete uitgangspunt dat een belangrijke (mogelijk zelfs doorslaggevende) rol heeft gespeeld bij de keuze voor de oprichting van de NV Sportbedrijf Lelystad: de btw-voordelen voor overheids-NV’s. De fiscale regels voor NV’s zijn inmiddels veranderd.

2. De uitvoering van het Lelystadse sportbeleid door het Sportbedrijf wordt niet systematisch gemonitord.

In 1998 was het uitgangspunt dat het college een systematische en jaarlijkse beleidsmonitoring zou opzetten. Dit paste bij een ander uitgangspunt: dat het college de verantwoordelijkheid voor het sportbeleid zou behouden.

Een jaarlijkse beleidsmonitoring is echter tot op heden niet van de grond is gekomen. Waarom dit niet is gebeurd, is in dit onderzoek niet duidelijk geworden.

Door het ontbreken van de beleidsmonitoring zijn er geen verifieerbare gegevens over de effecten van de prestaties van het Sportbedrijf. Toch krijgt het Sportbedrijf ieder jaar automatisch subsidie toegekend voor zijn taakuitvoering.

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.

In zijn rol van opdrachtgever heeft het college tot taak om erop toe te zien dat afgesproken prestaties en doelen worden behaald en te monitoren in hoeverre dit resulteert in de beoogde maatschappelijke effecten. In de praktijk stuurt het college echter niet op wat het Sportbedrijf doet en bereikt. Het college gaat vooral af op wat hierover aan de orde komt in de informele overleggen met sportverenigingen en met het Sportbedrijf zelf. De realisatie van maatschappelijke effecten door het Sportbedrijf is daardoor niet volledig inzichtelijk voor het college.

Ook als aandeelhouder heeft het college diverse bevoegdheden om het Sportbedrijf te sturen en te controleren. Maar deze bevoegdheden gebruikt het college in de praktijk evenmin. Het Sportbedrijf wordt tijdens de algemene aandeelhoudersvergaderingen nauwelijks door de gemeente ter verantwoording geroepen.

4. Het is onduidelijk of de subsidies aan het Sportbedrijf doeltreffend en doelmatig worden besteed.

Bij de jaarlijkse vaststelling van de subsidies voor het Sportbedrijf wordt ter onderbouwing van de toekenning geen passage in het vaststellingsdocument opgenomen waarin staat of het Sportbedrijf de afgesproken resultaten heeft behaald en waaruit deze bestaan. Er staat alleen een standaardoverweging in het document, die luidt dat het Sportbedrijf zijn opdracht "conform de subsidieverlening" heeft uitgevoerd. Een en ander betekent feitelijk dat het college niet toetst of de subsidies die jaarlijks aan het Sportbedrijf worden toegekend, doeltreffend en doelmatig worden besteed.

5. Het gemeentebestuur mist informatie die nodig is voor democratische controle op het Sportbedrijf.

Het college stuurt de taakuitvoering van het Sportbedrijf niet aan op basis van een systematische inventarisatie en analyse van informatie over wat het Sportbedrijf doet en bereikt. Tegenover de raad kan het college zodoende maar moeilijk onderbouwen of de met het Sportbedrijf gemaakte afspraken worden nagekomen. Hierdoor is het voor de raad is het niet navolgbaar of het Sportbedrijf de maatschappelijke doelen behaalt, in hoeverre de extra activiteiten van het Sportbedrijf daaraan al dan niet bijdragen en of deze activiteiten vanuit de verstrekte subsidies worden bekostigd. De raad beschikt zodoende niet over informatie die nodig is om de uitvoering van het beleid te controleren en zo nodig bij te sturen.

6. De raad vult zijn kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van het sportbeleid nog onvoldoende in.

De raad stelt zich op dit moment tevreden met de onvolledige informatie die het college verstrekt over de door het Sportbedrijf geleverde prestaties en bereikte effecten. De raad kan daardoor, anders dan sommige raadsleden zelf denken, de democratische controle op het Lelystadse sportbeleid niet naar behoren uitvoeren. De raad zet vooralsnog zijn bevoegdheden niet in om het college zodanig bij te sturen dat het 'harde' verantwoordingsinformatie ophaalt bij het Sportbedrijf en deze informatie deelt met de raad.

5.3 Aanbevelingen

In aansluiting op de hiervoor gepresenteerde conclusies legt de Rekenkamer Lelystad de gemeenteraad vier aanbevelingen voor.

1. **Stel vast welke uitgangspunten voor de organisatievorm van het Sportbedrijf voor de raad belangrijk zijn en weeg af of de huidige organisatievorm (dan wel een alternatieve organisatievorm) daaraan voldoet.**

Uit dit onderzoek blijkt dat het besluit over de verzelfstandiging van het Sportbedrijf niet gebaseerd is geweest op een zorgvuldige en navolgbare besluitvorming en dat onduidelijk is welke uitgangspunten doorslaggevend zijn geweest bij de keuze van de organisatievorm. Het is daardoor onduidelijk of de gemeente de meest geschikte organisatievorm heeft gekozen. Door opnieuw te bepalen wat de relevante uitgangspunten zijn, kan vanuit een actueel perspectief worden bezien of de destijds gekozen organisatievorm voor het Sportbedrijf nog steeds geldt als de meest geschikte organisatievorm om publieke waarde te creëren.

2. **Zet de kaderstellende en controlerende bevoegdheden van de raad actief in om meer zicht te krijgen op de beleidsuitvoering door het Sportbedrijf.**

Het college vult zijn rollen van eigenaar en opdrachtgever tegenover het Sportbedrijf 'mager' in. De raad heeft kaderstellende en controlerende bevoegdheden om het college hierop aan te spreken, maar doet dit tot op heden niet of nauwelijks. De raad zou het college moeten oproepen om zijn rollen van eigenaar en opdrachtgever van het Sportbedrijf steviger in te vullen. Daarnaast zou de raad het college actief om verantwoording en informatie moeten vragen over de beleidsuitvoering door het Sportbedrijf. Dat het Sportbedrijf op afstand van de gemeente staat en dat de raad een indirecte rol speelt in de aansturing, betekent immers niet dat de raad op zijn handen moet zitten. Door 'dichter' op het college te zitten kan de raad beter in stelling komen als kadersteller en controleur.

3. **Draag het college op 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.**

Het college heeft de afgelopen decennia geen systematische en jaarlijkse beleidsmonitoring uitgevoerd op de taakuitvoering door het Sportbedrijf, zoals dat oorspronkelijk de bedoeling was. Het is belangrijk dat de raad het college vanuit zijn kaderstellende en controlerende rol vraagt om deze systematische en jaarlijkse beleidsmonitoring alsnog te organiseren en de actuele (stuur)informatie die daaruit voortkomt, structureel te delen met de raad. De raad kan aan de hand van die informatie beoordelen of de met het Sportbedrijf gemaakte afspraken zijn nagekomen, of de doelstellingen van het sportbeleid zijn bereikt en of het beschikbaar gestelde budget doeltreffend en doelmatig is ingezet. Hierover kan de raad vervolgens het gesprek aangaan met het college.

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.**

Als het college c.q. de portefeuillehouder sport en bewegen onvoldoende invulling geeft aan zijn actieve informatieplicht over de uitvoering van het sportbeleid, is het aan de raad om daarover mondelinge of schriftelijke vragen te stellen. Daarin zou concreet moeten worden vermeld welke informatie de raad van het college wenst te ontvangen. Binnen de raad leven hierover duidelijke ideeën, zo is uit het onderzoek gebleken. De raadsdelegatie waarmee is gesproken heeft bijvoorbeeld aangegeven dat zij ten aanzien van het Sportbedrijf informatie wenst over: het (wel of niet) halen van de gestelde doelen, de gerealiseerde output, de financiën en de maatschappelijke kosten en baten. De raad zal dit het college hiervan uitdrukkelijk op de hoogte moeten brengen. Tot nu toe zijn deze voorkeuren namelijk nog nergens vastgelegd.

Bijlage 1. Aanpak onderzoek

Deze bijlage bevat een nadere toelichting op de aanpak van dit onderzoek.

Fasering en uitvoering van het onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode augustus 2020 – januari 2021 en bestond in grote lijnen uit een documentenonderzoek en interviews. De uitvoering kende drie fasen, die hierna afzonderlijk worden toegelicht.

Fase 1. Voorbereiding

De onderzoekers van Berenschot zijn het onderzoek begonnen met een eerste overleg met de Rekenkamer Lelystad, waarin het onderzoekstraject, de planning en de taakverdeling werden doorgesproken. Naar aanleiding hiervan is de aanpak en planning van het onderzoek uitgewerkt. Tevens is een lijst gemaakt van benodigde relevante documenten en is een eerste voorzet gedaan voor een normenkader en vragenlijsten voor interviews.

Fase 2. Uitvoering onderzoek

In de tweede fase van het onderzoek hebben de onderzoekers diverse relevante documenten doorgenomen. Het ging daarbij onder meer om documenten van het college van B&W en de gemeenteraad uit de periode 1995-1998 over de verzelfstandiging van het Sportbedrijf, de Kadernota Sport en Bewegen 2019-2022, de Beleidsnota Sport en Bewegen 2019-2022, de afspraken en voorwaarden betreffende de subsidiëring van het Sportbedrijf en de bijbehorende uitvoerings-/ondersteunings-overeenkomsten tussen de gemeente en het Sportbedrijf. Zo is in beeld gebracht hoe de verzelfstandiging van het Sportbedrijf, het sportbeleid van de gemeente Lelystad en de uitvoering van het sportbeleid door het Sportbedrijf er op papier uitziet. Dit deel van het onderzoek is medio december 2020 afgesloten.

Vervolgens hebben de onderzoekers, in afstemming met de Rekenkamer, interviews afgenomen met de volgende personen uit de organisatie van de gemeente Lelystad en het Sportbedrijf:

Naam	Functie	Organisatie
Jack Schoone	Wethouder (o.m. portefeuille sport en bewegen)	Gemeente Lelystad
Eric Pul	Beleidsmedewerker sport en cultuur	Gemeente Lelystad
René Oosterloo ²⁷	Concerncontroller	Gemeente Lelystad
Martine Brink	Concernadviseur	Gemeente Lelystad
Armijn Oude Lenferink	Controller	Gemeente Lelystad
Maurice Leeser	Directeur	Sportbedrijf Lelystad
Priscilla Kruk	Manager bedrijfsvoering	Sportbedrijf Lelystad
Paul de Brie	Voorzitter Raad van Commissarissen	Sportbedrijf Lelystad
Pieter Frankema	Lid Raad van Commissarissen	Sportbedrijf Lelystad

De onderzoekers hebben van elk gesprek een beknopt verslag gemaakt, dat ter goedkeuring aan de betreffende respondenten is gestuurd. Waar sprake was van feitelijke onjuistheden, is het gespreksverslag aangepast. De interviews vonden plaats in het vierde kwartaal van 2020.

Fase 3. Rapportage

Op basis van het documentenonderzoek en de interviews is een conceptrapport opgesteld (de nota van bevindingen) met daarin het voorlopige feitencomplex van het onderzoek. De conceptversie van de nota van bevindingen is met de Rekenkamer besproken en opmerkingen van de Rekenkamer zijn verwerkt. Daarna is de conceptversie van de nota van bevindingen aan de ambtelijke organisatie voorgelegd voor technische reactie. Een technische reactie is in feite een controle op de feitelijke

²⁷ René Oosterloo heeft met de onderzoekers gesproken vanuit zijn eigen functie én namens de gemeentesecretaris.

juistheid en volledigheid van het feitencomplex. De conceptversie van de nota van bevindingen is door de ambtelijke organisatie beoordeeld op feitelijke onjuistheden en de ontvangen opmerkingen zijn, waar mogelijk en relevant, verwerkt. Na de verwerking van de ambtelijke reacties heeft de Rekenkamer de conclusies en de aanbevelingen opgesteld. Vervolgens is het gehele rapport – inclusief bevindingen, analyse, conclusies en aanbevelingen – voor een bestuurlijke reactie voorgelegd aan het college van B&W van de gemeente Lelystad.

Bijlage 2. Bronnenoverzicht

Documenten gemeente Lelystad / Flevolands archief

- Beslisdocument en bijlagenrapport 1998
- Flevolands archief, dossiers: HFA 175/2774, HFA 175/459, HFA 175/2773, HFA 175/2774, HFA 175/2769
- Richtlijn borgstellingen 2009
- Rapport Rekenkamer Lelystad 2014 'Beperkt zicht bij onvoorziene omstandigheden; De aanzienlijke risico's voor de gemeente Lelystad van de verbintenis met HVC' (zie <https://www.lelystad.nl/4/rekenkamer/Onderzoeken/HVC-Beperkt-zicht-bij-onvoorziene-omstandigheden.html>)
- Brief Sportbedrijf aan gemeente met als onderwerp 'Horeca exploitatie De Koploper' d.d. 10 november 2014
- Sport en bewegingsmonitor 2015 en 2019
- Algemene subsidieverordening Lelystad 2016
- Verslagen algemene vergadering van aandeelhouders NV Sportbedrijf 2016-2020
- Ondersteuningsovereenkomsten 2017-2020
- Subsidieverleningsbeschikkingen 2017-2019
- Sport en Beweging 2019; LelystadsGeluiden (zie [https://www.lelystad.nl/4/Onderzoek/Publicaties/Burger-en-panelpeilingen-\(LelyStadsGeluiden\)/\(98131\)/LSG-Sport-en-Bewegen-2019.html](https://www.lelystad.nl/4/Onderzoek/Publicaties/Burger-en-panelpeilingen-(LelyStadsGeluiden)/(98131)/LSG-Sport-en-Bewegen-2019.html))
- Nota verstrekte leningen en garantstellingen 2019
- Overzicht leningen, subsidies en garanties 2019
- Hoofdlijnennotitie Sport en Bewegen 2019-2020
- Kadernota Sport en Bewegen 2019-2022
- Het jaar 2019 van Sportbedrijf Lelystad in cijfers (zie https://storage.googleapis.com/webroot_sportbedrijflelystad_production/1/f616722f-sbl_het-jaar-2019-van-sportbedrijf-lelystad-in-cijfers.pdf)
- Nut en Noodzaak juridische fusie NV BV Sportbedrijf Lelystad 2020
- Informatienota van de raad over de Sportpeilingen van 1 april 2020
- Agendapunt 4 in de aandeelhoudersvergadering van 27 mei 2020
- Motie van CDA, Jong Lelystad, PvdA en PVV d.d. 2 juni 2020
- Evaluatie verbonden partijen 2020, vastgesteld 10 november 2020
- Nationale Sportweek 2020 (zie <https://www.sportbedrijf.nl/nationalesportweek/>)
- Stichting Lelystad Vitaal; Financiële armslag voor een gezonde stad (bijlage raadsvergadering 11 februari 2020)
- Sportbeheer gaat zijn eigen weg (geen datum)

Documenten rijksoverheid / EU

- Hof van Justitie (2018). Arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie in zaak C-451/08 (Helmut Müller GmbH tegen Bundesanstalt für Immobilienaufgaben) van 25 maart 2010 (ECLI identifier: ECLI:EU:C:2010:168) en bevestigd in zaak C-606/17 (ECLI identifier: ECLI:EU:C:2018:843) van 18 oktober 2018.
- Rijksoverheid (2015). Circulaire 'Governance ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen' (zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/circulaires/2015/05/11/circulaire-governance-ten-aanzien-van-zelfstandige-bestuursorganen-zbo-s>).
- Rijksoverheid (2018). Regeling agentschappen (zie <https://wetten.overheid.nl/BWBR0040286/2018-01-01>).
- Rijksoverheid (2020). Tijdelijke noodmaatregel overbrugging voor behoud van werkgelegenheid (NOW) van 31 maart 2020 (zie <https://wetten.overheid.nl/BWBR0043340/2021-03-13>).

Literatuur

- Borman, T.C. & J.C.A. de Poorter (2019). *Algemene wet bestuursrecht*. Tekst & Commentaar. Deventer: Wolters-Kluwer. Digitale versie. Raadpleegdatum tweede helft 2020.
- Hoekman, R.H.A., C. Floor & W. van Stam (2020). *Exploitatie van sportaccommodaties; Een verkennende studie*. Utrecht: Mulier Instituut.
- Moore, M.H. (2013). *Recognizing Public Value*. Harvard: Harvard University Press.
- VNG (2018). *Werken aan publieke waarde; Leren van en voor gemeenten*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Bijlage 3. Reconstructie ontstaansgeschiedenis Sportbedrijf: volledig overzicht 1990-1999

Het college van B&W van de gemeente Lelystad is in het begin van de jaren negentig bezig met het voeren van een brede 'kerntakendiscussie'. Voor het beleidsterrein sport is hierbij een structurele bezuinigingsdoelstelling aan de orde.

Er is een ambtelijke stuurgroep 'PROTON' ingesteld om de kerntakendiscussie voor te bereiden. De stuurgroep vraagt op 16 februari 1995 aan adviesbureau Bakkenist Management Consultants (hierna: Bakkenist) om onderzoek te doen "... met betrekking tot het taakveld sport of er een beheersvorm in het leven geroepen kan worden die het technisch en financieel beheer van alle sportaccommodaties (binnen en buiten) voor zijn rekening neemt."

Op 24 februari 1995 levert de directeur Maatschappelijke Zaken (hierna: MZ) van de gemeente Lelystad een beleidsnotitie op bij de stuurgroep PROTON. Het in de beleidsnotitie voorgestelde groeitraject bestaat uit drie opvolgende modellen, toewerkend naar privatisering.

Model 1 vergt een optimalisatie van de situatie uit 1995 door "eerst intern gemeentelijk [met] een zo helder mogelijke aansturing" het privatiseringstraject in te gaan. Kenmerken van dit model zijn:

- het totale beheer en de exploitatie van sport binnen één gemeentelijke discipline brengen door contractmanagement;
- uitbesteding van uitvoerende onderhoudstaken;
- de taak van het in gebruik geven van accommodaties bij de gemeente houden;
- aanscherping van gemeentelijke taken met betrekking tot controle en toezicht (uitgroeïend tot kwaliteitsmonitoring) en strategisch beleid.

Het laatste punt is volgens de beleidsnotitie "... bepalend om in de uiteindelijke streefbeeldsituatie met voldoende gezag een heldere en betrouwbare gemeentelijke rol te kunnen vervullen en daarbij met gezag randvoorwaarden in het overleg met bedrijfsleven en verenigingen naar voren te kunnen brengen."

Model 2 is een tussenmodel als directe voorbereiding op totale privatisering. "Naar de aard van dit model zal het minimaal 1 jaar als organisatiemodel gelden." Kenmerken van dit model zijn:

- uitvoeringcoördinatie op afstand plaatsen;
- belemmeringen voor privatisering wegnemen, bijvoorbeeld afkoop van achterstallig onderhoud; omheining van sportcomplexen.

Model 3 is een private beheersvorm en is de streefsituatie, waarbij model 1 en 2 als voorloophfasen worden doorlopen. Het motief voor dit model is dat "... een structureel financiële verbetering is te verwachten door verlaging van zogeheten organisatiekosten." Kenmerken van dit model zijn:

- Alle technisch en financieel beheer (inclusief de taak van het in gebruik geven van accommodaties) worden geprivatiseerd.
- De gemeente beperkt zich in haar rol tot strategische beleidsvorming en kwaliteitsmonitoring, in samenhang met subsidiebeleid.
- Private partijen zijn optioneel: exploitatie BV/NV, verenigingen(en) en rechtspersonen namens verenigingen (zoals stichting). Hoe partijen met gemeentelijke randvoorwaarden omgaan moet van tevoren worden vastgelegd.

Bovenstaande kenmerken zijn niet nader uitgewerkt of voorzien van een nadere toelichting. Andere relevante aspecten uit de beleidsnotitie zijn:

- "Overigens hanteert de gemeente het subsidie-instrument om voorwaarden te kunnen stellen daar waar het maatschappelijk belang (conform beleidsplan) strijdig is met commercieel belang." Toegelicht staat dat het om subsidie in de zin van het jaarlijks door de gemeente beschikbaar te stellen budget gaat.

- “Fasen 1 en 2 (model 1 en model 2) leveren naar verwachting geen substantiële besparingen op. Daar waar in fase 1 efficiencywinst is te boeken zal dit effect worden geneutraliseerd door extra inspanningen op het vlak van strategische beleidsvorming en kwaliteitsmonitoring.”
- “Voor het overige onderschrijven wij de geformuleerde verwachtingen. Deze hebben dan betrekking op model 3, het streefmodel, en vloeien voort uit lagere organisatiekosten.”

De raad besluit op 27 april 1995:

- “dat de uitvoerende taken (inclusief accommodaties) met betrekking tot sport op afstand worden gezet”;
- “dat er een nieuw sober multifunctioneel sportcomplex wordt gebouwd waarvan de meerkosten t.o.v. de in de begroting aanwezige budgetten op jaarbasis maximaal f 600.000,-- mogen bedragen”; en
- “dat [de raad] met ingang van 1999 een structurele bezuinigingsdoelstelling van f 300.000,-- (per jaar) aan het op afstand plaatsen van de uitvoerende taken van sport koppelt.”

Voor de nadere uitwerking van dit raadsbesluit is vervolgens een ambtelijk projectteam ingesteld, aangevuld met expertise uit het externe bureau De Vries en Hopman Management B.V. (inzet op ad hoc basis).

Op 18 augustus 1995 volgt een plan van aanpak getiteld ‘Projectplanning voor organisatieverandering in de uitvoerende taken van sport’ (hierna: plan van aanpak Projectplanning). In het plan van aanpak Projectplanning staat een planning voor de drie modellen uit beleidsnotitie van 24 februari 1995. Realisatie van model 1 (met tussenevaluatie medio 1996) is voorzien in 1996, realisatie van model 2 is voorzien in 1997 (met tussenevaluatie in medio 1997) en model 3 wordt ingevoerd in 1998 en functioneert in 1999 (inclusief de verwachte besparingen van f 303.000,-- voor alle met sport samenhangende directe en indirecte kosten).

Een door Bakkenist opgestelde notitie ‘Contractmanagement als eerste stap naar op afstand plaatsing sport’ (gedateerd 6 september 1995) vermeldt in de bijlage: “Het doel van op afstand plaatsing zwembad, sporthallen en buitensport-accommodaties is kostenbesparing door privatisering.”

De Vries & Hopman Partners leveren op 6 november 1995 een rapportage op met de titel ‘Multifunctioneel sportcomplex Lelystad; Uitwerking realisatie beheer- en organisatieconstructies’. In de rapportage wordt het vervoltraject uitgewerkt van de realisering van een nieuw te bouwen multifunctioneel sportcomplex. In de rapportage wordt een viertal beheer- en organisatieconstructies uitgewerkt, waarbij de constructie steeds zo is opgezet dat deze voldoet aan eisen van de fiscus om btw-terugvordering op investeringen mogelijk te maken. Hiervoor is nodig dat de organisatievorm ver van de gemeente af staat. Verder moeten de invloed en zeggenschap van de gemeente minimaal zijn. Op deze wijze wordt voldaan aan de eis van de fiscus dat de exploitatie zelfstandig en bedrijfseconomisch is te verwezenlijken (‘winstoogmerk heeft’).

De Vries & Hopman Partners adviseren model C: de constructie van een stichting administratiekantoor (STAK) waarbij de gemeente aandeelhouder is. Model C houdt in dat de exploitatie door een door de gemeente volledig verzelfstandigde organisatie wordt uitgevoerd om btw-terugvordering mogelijk te maken voor de gemeente. Btw-terugvordering over de investeringen geschiedt tegen het hoge tarief van 17,5%, terwijl en tegen 6% btw wordt afgedragen over de opbrengsten van de zwembadactiviteiten. Daar komt bij dat de investeringen bij een zwembad hoog liggen in verhouding tot de opbrengsten van zwemactiviteiten. De btw-terugvordering is daardoor voordelig.

Op 19 november 1996 besluit het Lelystadse college van B&W de voorgestelde beheer- en exploitatievorm (gemeentelijke NV) nader uit te werken volgens Model C. Bij de uitwerking wordt uitgegaan van het onderbrengen van alle uitvoerende taken van sport onder deze organisatievorm, het nog nader vaststellen van een jaarlijkse bijdrage en het oprichten van een NV voor het in gang zetten van een Europese aanbesteding voor het multifunctioneel Sportcomplex.

Op 19 november 1996 besluit het college ook dat het “... op korte termijn een overzicht van de voor- en nadelen van de verschillende modellen van op-afstandstelling van de sport, alsmede realisering en exploitatie van het nieuwe sportcomplex tegemoet ziet.” Hierna wordt een werkgroep ‘Modellen Sport’ ingesteld, met de opdracht te onderzoeken “... welke organisatievorm het meest gunstig is voor de verzelfstandiging van de sport, alsmede realisering en exploitatie van het nieuwe sportcomplex.”

Voor de taakuitvoering van de werkgroep Modellen Sport stelt Bakkenist een notitie (ongedateerd) op met de titel ‘Bijdrage aan de besluitvorming inzake het multifunctioneel sportcomplex: afweging van een drietal organisatievarianten’. In de notitie worden de voor- en nadelen van de drie voorgestelde organisatievarianten kort verwoord:

- variant 1: huidige situatie op basis van contractmanagement;
- variant 2: NV-vorm met een STAK met de intentie om hier ook breder uitvoerende taken van sport bij onder te brengen;
- variant 3: sportcomplex volledig (bouw en exploitatie) in handen van een particulier bedrijf.

Op basis van een aantal toetsingscriteria worden de drie varianten met elkaar vergeleken (onder andere juridisch, financieel, organisatorisch en fiscaal). Op basis van een schematische samenvatting concludeert Bakkenist dat variant 2 (NV met STAK) de voorkeur heeft.

Het college besluit op 4 februari 1997 voor externe verzelfstandiging van het Sportbedrijf en kiest voor variant 2 uit het document ‘Bijdrage aan de besluitvorming inzake het multifunctioneel sportcomplex: afweging van een drietal organisatievarianten’.

Op 7 mei 1997 vindt overleg plaats met de wethouders T. Jonkman en H. Blom en de gemeentelijke ‘Werkgroep N.V. Sport’. In het gespreksverslag staat ‘dat uit overleg met Advocatenkantoor Loeff Claes Verbeke en de belastinginspecteur de voorgestane NV-vorm met een stichtingsbestuur niet noodzakelijk meer is’. Variant 2 kan dus worden uitgevoerd zonder een STAK op te richten.

Op 2 juni 1997 besluit het college dat het een NV ‘in oprichting’ wil oprichten. In het collegebesluit staat: “Voor het in gang zetten van een Europese aanbestedingstraject voor de bouw van het multifunctioneel Sportcomplex heeft u [...] ook besloten het notarieel vastleggen van het oprichten van voornoemd N.V. door middel van een voorovereenkomst (intentieverklaring).” De intentieverklaring voor het oprichten van een NV wordt op 2 juni 1997 ondertekend door de burgemeester.

Het college neemt op 13 januari 1998 het besluit dat voorlopig wordt ingestemd met de voorgestelde Organisationsstructuur en het Formatieplan voor Sport en Recreatie. In de bijlage bij het besluit is het rapport van Buro TRS B.V. / Bakkenist met de datum van 11 december 1997 opgenomen. In het rapport staat een uitwerking van de formatiebepaling en de structuur van de NV inclusief Exploitatie BV in een holdingconstructie, met het oog op risicospreiding (scheiding vermogensbeheer en exploitatie).

De relevante onderdelen uit het rapport luiden als volgt:

- De uitgangspunten zijn: tegengaan van versnippering in de uitvoering van het sportbeleid, kostenbeheersing en behoud van gemeentelijke verantwoordelijkheid voor het sportbeleid.
- Aansturing kan plaatsvinden via een dienstverleningsovereenkomst en er kan subsidie verstrekt worden voor de prestaties van de NV.
- De formele communicatiestructuur met de NV zal twee keer per jaar plaatsvinden (april en november).
- monitoring wordt als belangrijke informatiebron/bouwsteen aangemerkt voor het bepalen van beleidsaanpassingen en sturing op de NV over de diensten die de gemeente van de NV wenst af te nemen.
- Voor de formatie van het sport- en recreatiebeleid wordt uitgegaan van 3 fte in totaal (chef sportbeleid, beleidsmedewerker en beleids/projectmedewerker).

In juni 1998 wordt door het projectteam sport het 'Beslisdocument externe verzelfstandiging sport gemeente Lelystad juni 1998, no. 60963' (hierna: beslisdocument) en het 'Bijlagenrapport van juni 1998, no. 60963' opgeleverd aan het college. Het beslisdocument en de bijlagen vormen samen een businessplan met een beschrijving van diverse onderwerpen. In het beslisdocument staan diverse inhoudelijke zaken (onder meer over de organisatievorm, juridische, financiële, fiscale en personele aspecten) over de externe verzelfstandiging van het Sportbedrijf, die in de definitieve besluitvorming moeten worden betrokken. Uit het beslisdocument blijkt dat er nog nadere keuzes moeten worden gemaakt.

In het beslisdocument staat dat fase 2 (interne verzelfstandiging door optimalisatie van contract management van de situatie van vóór 1996) per 1 september 1996 is doorgevoerd en nog steeds van kracht is. Zowel de interne sterkte/zwakte-analyse als externe trends en ontwikkelingen in de sportmarkt, ondersteunen de voorgenomen op afstand plaatsing van uitvoerende taken. De externe verzelfstandiging, in de vorm van een (gemeentelijke) NV Sportbedrijf Lelystad, past daarmee als eindfase in het ontwikkelingstraject zoals dat in 1995 in gang is gezet. Ook de eigendom en ondergrond van sportvoorzieningen gaan over naar de NV. Het sport- en recreatiebeleid blijft onderdeel uitmaken van de gemeentelijke organisatie.

In het hoofdstuk 'Vormgeving van de op afstand functionerende organisatie: NV Sportbedrijf Lelystad' staat over de juridische vorm: "Bij de gekozen juridische vorm van een NV loopt de gemeente als aandeelhouder praktisch geen risico op claims van derden die zouden voortvloeien uit de bedrijfsvoering van de NV." Uit de paragraaf over fiscale aspecten en de financiële consequenties volgt dat er in de situatie met een NV een verwacht btw-voordeel is, waardoor de kosten voor de zwembaden en Multifunctionele Sporthal lager liggen dan in 1998 en bij interne verzelfstandiging.

In de bijlagen van het rapport staat een nadere toelichting 'Organisatiestructuur voor Sport en Recreatie in de gemeente Lelystad'. Hierin staan uitgangspunten voor de op afstand plaatsing voor de NV met een BV.

De uitgangspunten voor de NV luiden:

- het tegengaan van versnippering in de uitvoering van sportbeleid ("praktisch betekent dit dat in de verzelfstandigde organisatie de uitvoerende taken worden ondergebracht op het gebied van alle voor de toekomst relevante sportaccommodaties en dat ook het eigendom van die accommodaties wordt overgedragen");
- kostenbeheersing ("cultuuromslag naar meer ondernemersgeest onder de werknemers en naar meer commercieel handelen door het bestuur van de nieuwe organisatie, is een voorwaarde om op termijn de maatschappelijke kosten (dat wil zeggen de gemeentelijke bijdragen) te beheersen");
- behoud van gemeentelijke verantwoordelijkheid voor het sportbeleid ("de gemeente wil zelf in de toekomst sportbeleid ontwikkelen, zij het op hoofdlijnen, en zelf de effecten van haar beleid evalueren. Systematische en jaarlijkse evaluatie is aan te duiden als beleidsmonitoring en de kennis en vaardigheden hiervoor zullen door de achterblijvende organisatie van de gemeente (verder) moeten worden ontwikkeld").

De uitgangspunten voor de BV luiden:

- "effectieve besturing (vanuit de holding) van toekomstige groei en verbreding van werkzaamheden (ingebed in verschillende werkmaatschappijen)";
- "scheiding tussen vermogensbeheer (onder andere waarde uit overgedragen materiele activa, vermogen) en beheer en exploitatie van de accommodaties".

Het college besluit op 14 juli 1998 dat:

- "... kennis wordt genomen van het 'Beslisdocument externe verzelfstandiging sport gemeente Lelystad van juni 1998, no. 60963' en het 'Bijlagenrapport van juni 1998, no. 60963' behorende bij het Beslisdocument externe verzelfstandiging sport gemeente Lelystad inzake de externe verzelfstandiging van uitvoerende taken in de sport";
- "... ingestemd wordt met de in het hoofdrapport geformuleerde conclusies en aanbevelingen van het projectteam sport."

De raad besluit op 12 november 1998 tot 'het oprichten van de NV Sportbedrijf Lelystad en een Sportbedrijf Lelystad Exploitatie BV, die worden belast met:

"... het in eigendom hebben, het in stand houden, het exploiteren en het verhuren of op andere wijze in gebruik geven van sportaccommodaties, alsmede met het (doen) ontwikkelen, het in eigendom bouwen en exploiteren van een multifunctioneel sportcomplex, zoals vermeld in het 'Beslisdocument externe verzelfstandiging sport gemeente Lelystad van juni 1998, no. 60963' en het 'Bijlagenrapport van juni 1998, no. 60963' behorende bij het Beslisdocument externe verzelfstandiging sport gemeente Lelystad. Zowel de inhoud van het beslisdocument als de inhoud van het bijlagenrapport maken onlosmakelijk deel uit van dit besluit."

Op 15 april 1999 worden NV en BV in het Handelsregister ingeschreven. Met terugwerkende kracht worden daarna per 1 januari 1999 de buitensportaccommodaties in eigendom overgedragen aan de NV en ligt het beheer en onderhoud bij de BV.

Met de oprichting van het Sportbedrijf komt er in april 1999 een einde aan het proces van op afstand plaatsen van de uitvoering van sport. Uit bestudeerde informatie uit het handelsregister volgt dat in de opvolgende jaren er naast de BV geen andere werkmaatschappijen zijn opgericht onder de NV.

Bijlage 4. Regels rond subsidieverlening en overheidsopdrachten

Verskil tussen subsidie en aanbesteding

Subsidie

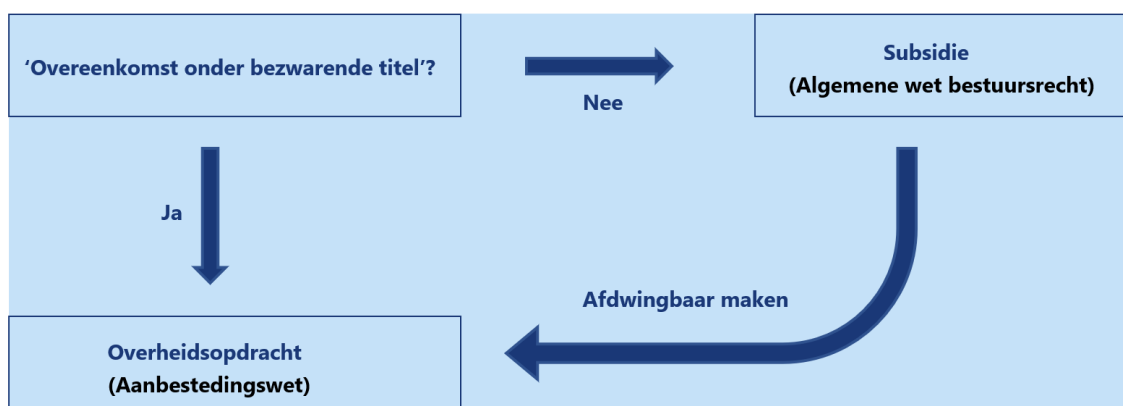
In de Algemene subsidieverordening gemeente Lelystad (ASVL) staat een verwijzing naar de Algemene wet bestuursrecht (Awb). In de Awb staat dat een subsidie “een aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten” is. Volgens de toelichting op de Awb is pas sprake van subsidie indien voldaan wordt aan alle elementen van deze begripsomschrijving. Het maakt daarbij niet uit welk ‘etiket’ een gemeente op deze financiële aanspraak plakt. Een bijdrage, vergoeding, uitkering, financiering, bijdrage, krediet, lening en garantie vallen dus ook onder het subsidiebegrip waarop de Awb en de ASVL van toepassing zijn. Indien niet aan de elementen wordt voldaan, is de ‘financiële aanspraak’ geen subsidie. Het kenmerkende van een subsidie is verder dat een subsidieontvanger geen plicht heeft om de activiteiten – waarvoor subsidie is aangevraagd – ook daadwerkelijk uit te voeren. Als activiteiten bijvoorbeeld deels niet worden uitgevoerd, kan de gemeente een lagere subsidie verstrekken omdat een deel niet is uitgevoerd. Wil de gemeente wél dat de gesubsidieerde activiteiten worden uitgevoerd, dan kan de gemeente prestatieplichten opnemen in een separate overeenkomst. Daardoor worden de activiteiten afdwingbaar.

Aanbesteding

In de praktijk worden vaak de begrippen ‘aanbesteding’ en ‘inkoop’ door elkaar gebruikt. Het gaat dan om “een schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel die is gesloten tussen een of meer dienstverleners en een of meer aanbestedende diensten (...)” (Tekst & Commentaar bij artikel 4:21 Awb; Borman & De Poorter, 2019). Het begrip ‘Onder bezwarende titel’ wil zeggen dat afspraken *afdwingbaar* zijn en dat de opdrachtnemer een prestatie levert en de gemeente hiervoor een op geld waardeerbare tegenprestatie levert.

Risico van een subsidie met prestatieplicht in de ondersteuningsovereenkomst

Door de vastgelegde prestatieplicht of afdwingbaarheid in een bij de subsidie behorende (ondersteunings)overeenkomst kan een subsidie juridisch ‘van kleur verschieten’. Uiteindelijk is het de rechter die bepaalt of de financieringsrelatie een subsidie of een overheidsopdracht betreft. Uit vaste rechtspraak blijkt dat een subsidie met daarbij een overeenkomst met prestatieplicht door de rechter wel eerder wordt gezien als een ‘overeenkomst onder bezwarende titel’. De subsidie is dus in feite een *overheidsopdracht* geworden en had dus aanbesteed moeten worden. Het gevolg hiervan is dat de subsidie aanbesteed moet worden als de Europese drempelbedragen (het drempelbedrag in 2020 is € 214.000 exclusief btw) voor de dienstverlening overschreden wordt. In onderstaande figuur is deze juridische theorie verbeeld:



Bijlage 5. Bekostiging Sportbedrijf Lelystad

I. (Verleende en vastgestelde)²⁸ subsidies aan het Sportbedrijf 2016 – 2020

Begrotingssubsidies

2016	
Begrotingssubsidie Subsidie 2016	€ 3.442.738
2017	
Begrotingssubsidie Subsidie 2017	€ 3.515.280
2018	
Begrotingssubsidie Subsidie 2018	€ 3.787.989
2019	
Begrotingssubsidie Subsidie 2019	€ 3.817.467
Incidentele subsidie Rookvrije sportaccommodatie	€ 26.225
Incidentele subsidie Scholierensport 2019	€ 5.000
Totaal 2019	€ 3.848.692

Separate subsidiebeschikkingen

<i>Aanvraag Fonds Nieuwe Verbindingen</i>	€ 113.400
2016	
Subsidie 2016	€ 3.442.738
<i>Subsidie 2016 activiteiten op het gebied van maatschappelijke sportstimulering</i>	€ 176.792
Totaal 2016	€ 3.619.530
 <i>Aanvraag: subsidie voor activiteiten van Sport & Beweging voor 2016.</i>	€ 177.945

2017

Subsidie 2017	€ 3.545.280
Subsidie 2017 activiteiten op het gebied van maatschappelijke sportstimulering	€ 178.206
Totaal 2017	€ 3.723.486

2018

Subsidie 2018	€ 3.568.825
Subsidie 2018 activiteiten op het gebied van maatschappelijke sportstimulering	€ 178.206
Aanvullende incidentele subsidie t.b.v. dekking autonome kostenstijging	€ 40.958
Totaal 2018	€ 3.787.989

2019

Subsidie 2019	€ 3.633.229
Subsidie 2019 activiteiten op het gebied van maatschappelijke sportstimulering (incl. Ondersteuning sportverenigingen en uitvoering scholierensportprogramma)	€ 184.238
Subsidie voor Rookvrije sportaccommodaties	€ 26.225
Aanvullende incidentele subsidie Specifieke uitkering sport (SPUK) a 81.7% totaal	€ 393.015
Aanvullende incidentele subsidie Specifieke uitkering sport (SPUK) compensatie	€ 88.022
Aanvullende incidentele subsidie (€ 5.000) voor activiteiten op het gebied van Scholierensport na vaststelling daadwerkelijke besteding	€ 1543,15
Totaal 2019	€ 4.326.272,15

Totaalbedrag periode 2016 -2019 verleend	€ 15.457.277,20
--	-----------------

²⁸ De verleende subsidies zijn ook vastgesteld conform de verlening, behalve voor het jaar 2020 waarin alleen nog maar een verleningsbeschikking is vanuit de gemeente Lelystad.

2020

Subsidie 2020	€ 3.633.229
Subsidie 2020 activiteiten op het gebied van maatschappelijke sportstimulering	€ 184.238
Aanvullende incidentele subsidie voor dekking autonome kostenstijging	€ 40.958
Verleningsbeschikking Sportparade 2019-2020	€ 12.000
Aanvullende incidentele subsidie) voor activiteiten op het gebied van Scholierensport (definitieve beschikking moet nog volgen)	€ 5.000
Incidentele subsidie voor investering kunstgrasveld Doggersbank inclusief eenmalige eigen bijdrage van S.V Batavia '90 van max. € 100.000	€ 440.000
Totaal 2020	€ 4.315.425

II. Leningen en garanties (2019)

Leningen (afgerond)	€ 1.500.000
Garanties (afgerond)	€ 1.000.000

Bijlage 6. Gevolgen coronamaatregelen voor financiële positie Sportbedrijf

Van de reeks onderzoeksvragen die in de inleiding zijn opgesomd luidt de laatste (vraag 11):

Met welke eventuele gevolgen van de coronacrisis en/of de anderhalvemetersamenleving moeten het Sportbedrijf en de gemeente rekening houden?

Het antwoord op deze vraag is in § 2.3 beknopt besproken. Aanvullend hierop geven de onderzoekers in deze bijlage een volledig verslag van de bevindingen over dit deel van het onderzoek. Zij kijken daarbij in de eerste plaats naar de impact van de coronamaatregelen op de opbrengsten en de kosten van het Sportbedrijf. Daarna gaan ze in op de impact van de coronamaatregelen op de publieke waarde die het Sportbedrijf realiseert.

De in deze bijlage gepresenteerde cijfers zijn gebaseerd op de analyse van het Sportbedrijf zoals opgenomen in het jaarplan en de begroting 2021 (inclusief de toelichting op het jaarplan en de begroting 2021). In het jaarplan worden drie scenario's gepresenteerd:

- Scenario 1 is een goede afspiegeling van de vastgestelde begroting 2020, waarbij geen rekening wordt gehouden met de effecten van de coronacrisis. Dit scenario functioneert als referentiekader voor de cijfers in deze bijlage.
- Scenario 2 is gebaseerd op scenario 1, waarbij echter wordt wél rekening wordt gehouden met de effecten van de coronacrisis.
- Scenario 3 is gebaseerd op scenario 2, maar nu met inachtneming van het gegeven dat het Sportbedrijf ook uit eigen middelen de algemene reserve in vier jaar dient aan te zuiveren.

Opbrengsten Sportbedrijf

Bij het analyseren van de impact van de coronamaatregelen op de opbrengsten van het Sportbedrijf is het van belang onderscheid te maken tussen enerzijds opbrengsten die in het geheel *niet* worden geraakt door de coronamaatregelen van de rijksoverheid en anderzijds opbrengsten die *wél* (in meer of mindere mate) hierdoor worden geraakt.

Om het eenvoudig te houden zijn de verschillende opbrengstsoorten van het Sportbedrijf gerangschikt naar de volgende drie categorieën qua mate van impact van coronamaatregelen:

- Met *grote impact* wordt bedoeld dat de coronamaatregelen in alle gevallen impact hebben (ook al zijn de sportfaciliteiten geopend). Bij horeca zorgt het houden van anderhalve meter afstand er bijvoorbeeld voor dat er minder klanten aanwezig kunnen zijn in de horecaruimtes. Bij recreatief zwemmen is er een limiet aan het aantal mogelijke klanten wat tegelijkertijd kan zwemmen.
- Met *middelgrote impact* wordt bedoeld dat er met name effect is als de faciliteiten moeten worden gesloten vanwege de coronamaatregelen. Het gaat dan bijvoorbeeld om zwemlessen en verhuur van faciliteiten aan verenigingen.
- Bij de categorie *geen impact* blijft de omvang van de inkomstenbron in alle gevallen even hoog. Dit betreft vooral de belangrijkste inkomstenbron van het Sportbedrijf, de gemeentelijke bijdrage.

De volgende tabel geeft een overzicht welke opbrengstsoorten het Sportbedrijf heeft en in welke categorie qua impact van de coronamaatregelen elke opbrengstsoort valt.

Mate van impact coronamaatregelen	Opbrengstensoort
Grote impact	<ul style="list-style-type: none"> • Recreatief zwemmen • Horeca • Overige inkomsten²⁹
Middelgrote impact	<ul style="list-style-type: none"> • Doelgroepzwemmen • Zwemlessen • Verhuur aan verenigingen • SPUK-bijdrage 100%³⁰
Geen of beperkte impact	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeentelijke bijdrage • Subsidies • Verhuur overige eigen accommodaties³¹

De volgende tabel laat zien welk aandeel elke categorie heeft in de voor 2021 begrote opbrengsten (in de situatie dat er in 2021 geen coronacrisis zou zijn geweest).

Categorie mate van impact coronamaatregelen	Opbrengstensoort	Jaarplan 2021 opbrengsten (zonder corona)	Procentueel aandeel in opbrengsten
Geen of beperkte impact	Gemeentelijke bijdrage	€ 3.907.200	48%
	Subsidies	€ 104.999	1%
	Verhuur overige eigen accommodaties	€ 429.829	5%
	Totaal geen impact	€ 4.442.028	55%
Middelgrote impact	Doelgroep zwemmen	€ 171.611	2%
	Zwemlessen	€ 678.111	8%
	Verhuur aan verenigingen	€ 694.676	9%
	SPUK-bijdrage 100%	€ 688.998	8%
	Totaal middelgrote impact	€ 2.233.396	27%
Grote impact	Recreatief zwemmen	€ 721.076	9%
	Horeca	€ 631.075	8%
	Overige inkomsten	€ 115.626	1%
	Totaal grote impact	€ 1.467.777	18%
Totaal begrote opbrengsten Sportbedrijf 2021 (zonder corona)		€ 8.143.201	100%

²⁹ Bij 'overige inkomsten;' gaat het om opbrengsten uit verkoop van bijvoorbeeld zwemattributen, administratiekosten/inschrijfkosten, doorbelasting van energiebelasting, vergoedingen voor de uitvoering van incassering lidmaatschappen en dit jaar – in verband met de coronacrisis – de subsidie Tegemoetkoming verhuurders sportaccommodatie en de NOW-subsidie.

³⁰ SPUK staat voor 'Regeling specifieke uitkering stimulering sport'. Sinds 1 januari 2019 kunnen gemeenten, sportverenigingen en sportstichtingen de btw die in rekening wordt gebracht voor investeringen in sport niet meer in aftrek brengen. Om de ontwikkeling en instandhouding van sportaccommodaties en de aanschaf van sportmaterialen te stimuleren, kunnen gemeenten sinds die datum gebruikmaken van deze regeling. Naarmate het Sportbedrijf minder inkoop, zal er ook minder btw te compenseren zijn. Daardoor heeft de coronacrisis impact op de omvang van deze bijdrage.

³¹ Het gaat hier om de meerjarige verhuur van (delen van) buitensportlocaties die eigendom zijn van het Sportbedrijf: delen van sportcomplex De Koploper en sportcomplex De Rietlanden, kleedgebouwen en clubgebouwen. Het Sportbedrijf heeft in het voorjaar op de verhuurprijs – gezien de omstandigheden – 50% korting gegeven. Deze 50% is later weer gecompenseerd door de subsidie Tegemoetkoming verhuurders sportaccommodaties COVID-19. Uiteindelijk is het Sportbedrijf in 2020 voor de periode maar tot en met mei volledig gecompenseerd voor het verlies aan huurinkomsten (en de huurders uiteindelijk ook).

Uit de tabel zijn de volgende conclusies te trekken:

- Het Sportbedrijf ontvangt circa 40% van zijn inkomsten van de gemeente en haalt circa 60% uit eigen omzet.
- De coronacrisis heeft *geen of een beperkte* impact op 55% van de inkomsten van het Sportbedrijf.
- Op 45% van de inkomsten heeft de coronacrisis dus wel impact, verdeeld over 27% middelgrote impact en 18% grote impact.

Zowel de ontwikkeling van het aantal coronabesmettingen als de maatregelen vanuit het Rijk laten zich moeilijk voorspellen. Ook is nog niet exact bekend wanneer Nederland coronavrij is. Daarom wagen de onderzoekers zich niet aan voorspellingen over wat in 2021 het financiële effect zal zijn van de coronamaatregelen.

NOW-subsidie / Tegemoetkoming verhuurders sportaccommodaties COVID-19

Wat het becijferen van de financiële impact van de coronamaatregelen extra lastig maakt, is dat bij een omzetverlies van meer dan 20% het Sportbedrijf subsidie krijgt vanuit het Rijk. Dit betreft de NOW-subsidie (Tijdelijke noodmaatregel overbrugging voor werkbehoud). Het Sportbedrijf voldeed in 2020 aan de voorwaarde van meer dan 20% omzetverlies. Deze subsidie zorgt voor enige mate van financiële compensatie voor het omzetverlies.

Daarnaast heeft het Sportbedrijf gebruikgemaakt van de regeling Tegemoetkoming verhuurders sportaccommodaties COVID-19. De tegemoetkoming die het Sportbedrijf in het kader van deze regeling ontving zorgde er echter voor dat het Sportbedrijf in mindere mate recht had op NOW-subsidie.

De combinatie van regelmatig veranderende maatregelen vanuit het Rijk, de impact van deze maatregelen op de mate van omzetverlies van het Sportbedrijf en vervolgens de mate waarin het Sportbedrijf in aanmerking komt voor subsidies zorgt dus voor onvoorspelbaarheid. Dit maakt het moeilijk voor het Sportbedrijf om te sturen op de financiële impact van de crisis.

Extra inkomsten genereren

In het onderzoek is ook gekeken in hoeverre er commercieel iets valt uit te baten voor het Sportbedrijf. In het algemeen zijn er twee opties om extra opbrengsten te genereren:

- *Nieuwe diensten of producten ontwikkelen.* Gezien de aard van het takenpakket van het Sportbedrijf in combinatie met de aard van de coronamaatregelen (het beperken van menselijk contact) zien de onderzoekers dit niet als een optie waar substantieel geld mee zou kunnen worden verdiend.
- *Verhogen van prijzen van bestaande diensten of producten.* In de situatie van het Sportbedrijf gaat het dan met name om het verhogen van de prijs van toegangskaartjes. Het Sportbedrijf heeft hiervoor in het jaarplan 2021 voorstellen gedaan. Tegelijkertijd geldt dat dit – bij een totale lockdown – geen maatregel is die leidt tot hogere inkomsten.

De onderzoekers concluderen daarmee dat het Sportbedrijf slechts beperkt mogelijkheden heeft om zijn inkomsten te vergroten.

Kosten Sportbedrijf

Een andere manier om de financiële impact van de coronamaatregelen zoveel mogelijk te beperken is het *verlagen van kosten*. De onderzoekers hebben – net als de opbrengstsoorten – ook de kostensoorten van het Sportbedrijf geanalyseerd. De kostensoorten zijn daarbij ingedeeld in de volgende drie categorieën: vaste kosten, grotendeels vaste kosten en flexibele (variabele) kosten die kunnen meebewegen met de ontwikkelingen. De volgende tabel laat deze driedeling zien.

Categorie	Kostensoort	Bedrag	Procentueel aandeel
Vast	Verzekeringen	€ 118.311	1%
	Belastingen	€ 206.814	3%
	Kapitaallasten	€ 953.776	12%
	Overige kosten	€ 84.888	1%
	Totaal vast	€ 1.363.789	17%
Grotendeels vast	Personeelskosten	€ 4.222.746	52%
	Communicatie & marketing	€ 105.750	1%
	Administratiekosten	€ 94.191	1%
	Kantoorkosten	€ 193.093	2%
	Schoonmaak	€ 80.144	1%
	Onderhoud	€ 924.405	11%
	Energie	€ 579.859	7%
	Totaal grotendeels vast	€ 6.200.188	76%
Flexibel	Uitvoeringsbudget	€ 107.500	1%
	Verhuur accommodatie 3e ³²	€ 271.388	3%
	Inslag horeca	€ 198.239	2%
	Totaal flexibel	€ 577.127	7%
	Totaal	€ 8.141.104	100%

Een aantal posten in de tabel verdient nadere toelichting:

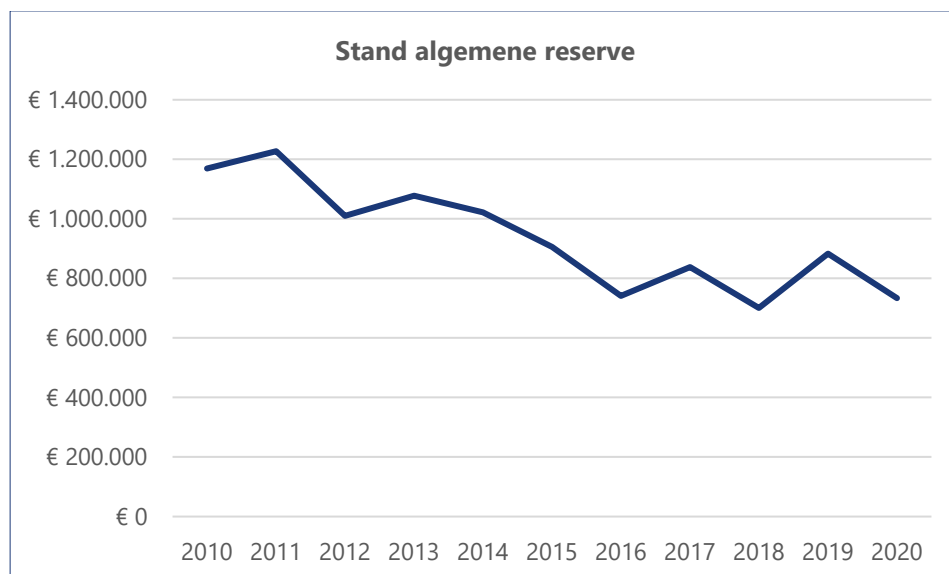
- De personeelskosten hebben het grootste aandeel in de kosten van het Sportbedrijf, namelijk 52%. Deze kosten hebben een grotendeels vast karakter. Alleen in de horeca en bij het recreatief zwemmen wordt (deels) gewerkt met een flexibele schil. De onderzoekers merken hierbij op dat in ‘normale’ tijden de omzet van het Sportbedrijf, en daarmee de benodigde mate van personele inzet, goed is in te schatten. Vandaar dat de flexibele schil van het Sportbedrijf relatief beperkt is.
- De energiekosten hebben grotendeels een vast karakter. Alleen indien als gevolg van overheidsmaatregelen alle faciliteiten gesloten zijn, wordt bespaard op energiekosten. Als faciliteiten deels open zijn (bijvoorbeeld voor zwemlessen) wordt er niet of nauwelijks bespaard op energiekosten. Een vergelijkbare situatie geldt voor de schoonmaakkosten. Het schoonmaakbedrijf hoeft minder schoon te maken als de faciliteiten van het Sportbedrijf dicht zijn; tevens zijn er minder schoonmaakmiddelen, toiletpapier en dergelijke nodig.
- Voor onderhoudskosten geldt (grotendeels) dat er onderhoud zal moeten worden gepleegd, los van de mate van gebruik van de faciliteiten. Vandaar dat deze kosten een grotendeels vast karakter hebben.
- De kostensoort ‘verhuur accommodatie 3e’ betreft de huur van de gymzalen en sportzalen van de gemeente door het Sportbedrijf. Als deze faciliteiten niet worden gebruikt, hoeven er geen huurkosten te worden betaald door het Sportbedrijf.

³² De kostensoort ‘verhuur accommodatie 3e’ betreft alle kortdurende verhuur van accommodaties die eigendom zijn van gemeente en/of onderwijsinstellingen. Het Sportbedrijf verzorgt voor hen de naschoolse verhuur aan verenigingen en/of recreatiegroepjes. Het Sportbedrijf int de gesubsidieerde huur bij de verenigingen en tegelijkertijd huurt het Sportbedrijf de accommodaties op basis van gehuurde uren van gemeente en/of onderwijs. Het Sportbedrijf krijgt hiervoor een vergoeding; deze zit verwerkt in de gemeentelijke bijdrage.

De conclusie van de onderzoekers is daarmee dat de kosten van het Sportbedrijf een grotendeels vast karakter hebben. Slechts een beperkt deel is flexibel (variabel).

Algemene reserve Sportbedrijf

Voor het opvangen van financiële tegenvallers beschikt het Sportbedrijf over een algemene reserve. Onderstaande grafiek geeft inzicht in de ontwikkeling van de algemene reserve sinds 2010. De grafiek laat zien dat de algemene reserve van circa € 1,17 miljoen in 2010 is gedaald naar circa € 0,88 miljoen bij de aanvang van 2020. Uitgaande van een geprognosticeerd verlies van circa € 150.000 in 2020 komt de stand eind 2020 uit op circa € 0,73 miljoen.



Prognose bedrijfsresultaat Sportbedrijf over 2020

Een indicatie van de (mogelijke) financiële impact van de coronamaatregelen voor 2021 is af te leiden uit de winst- en verliesrekening van 2020. De rechterhelft van onderstaande tabel bevat de prognose van het bedrijfsresultaat over 2020 (opgesteld op 14 december).

Winst- en verliesrekening per 30 november 2020

30-nov-20								
	Realisatie	Begroting	Afwijking met begroting		Prognose per 14/12	Jaarbegroting	Afwijking met begroting	
	€	€	€					
Omzet								
Lelystad	3.499.344	3.504.344	-5.000	0%	3.817.467	3.822.467	-5.000	0%
Bijdrage SPUK	400.000	400.000	-	0%	500.000	569.803	-69.803	-12%
Overige subsidies	273.974	123.195	150.779	122%	300.000	148.704	151.296	102%
Omzet horeca	268.140	571.483	-303.343	-53%	270.000	615.805	-345.805	-56%
Omzet zwembaden	1.019.729	1.603.451	-583.722	-36%	1.040.000	1.738.603	-698.603	-40%
Overige opbrengsten	972.749	1.176.153	-203.404	-17%	1.030.000	1.273.853	-243.853	-19%
Totale omzet	6.433.936	7.378.626	-944.690	-13%	6.957.467	8.169.235	-1.211.768	-15%
Bedrijfslasten								
Salarissen	2.598.485	2.808.362	-209.877	-7%	2.851.000	3.063.668	-212.668	-7%
Overige personeelskosten	602.443	677.865	-75.422	-11%	692.000	741.932	-49.932	-7%
Administratiekosten	85.367	72.201	13.166	18%	100.000	84.686	15.314	18%
Kantoorkosten	142.461	156.734	-14.273	-9%	159.500	170.982	-11.482	-7%
Onderhoud & beheer	1.831.271	2.100.054	-268.783	-13%	1.968.000	2.267.394	-299.394	-13%
Exploitaiekosten	247.577	550.907	-303.330	-55%	277.000	597.069	-320.069	-54%
marketing	40.890	119.455	-78.565	-66%	70.000	134.955	-64.955	-48%
Kapitaallasten	636.037	630.994	5.043	1%	695.000	688.357	6.643	1%
Inslag horeca	68.928	165.101	-96.173	-58%	71.000	185.639	-114.639	-62%
Totale bedrijfslasten	6.253.459	7.281.673	-1.028.214	-16%	6.883.500	7.934.682	-1.051.182	-13%
Bedrijfsresultaat	180.477	96.953	83.524		73.967	234.553	-160.586	-68%
Financiële baten en lasten	-174.447	-174.447	-	0%	-232.596	-232.596	-	
Resultaat uit gewone bedrijfsvoering	6.030	-77.494	83.524		-158.629	1.957	-160.586	

De winst- en verliesrekening laat onder meer het volgende zien:

- De prognose is dat de omzet van het Sportbedrijf in 2020 daalt met € 1.211.768 ten opzichte van de jaarbegroting. Dit betreft een inkomstendaling van 15% ten opzichte van de jaarbegroting. Hierin zijn de NOW-subsidie en de inkomsten uit de regeling 'Tegemoetkoming verhuurders sportaccommodatie' verdisconteerd. Deze subsidie is opgevoerd bij de post 'overige subsidies'.
- Als gevolg van kostenbesparende maatregelen dalen de kosten ten opzichte van de jaarbegroting met € 1.051.182. Dit betreft een kostendaling van 13% ten opzichte van de jaarbegroting.
- Per saldo is de prognose van het tekort voor 2020 € 158.629. Dit tekort komt ten laste van de algemene reserve.

Impact op door het Sportbedrijf te realiseren publieke waarde

De coronacrisis heeft niet alleen een financiële impact; ze heeft ook tot gevolg dat het Sportbedrijf minder publieke waarde kan realiseren. Als gevolg van de coronamaatregelen zijn in 2020 de sportvoorzieningen voor een lange periode gesloten geweest en zijn veel sport- en beweegprojecten noodgedwongen uitgesteld. Het gevolg hiervan was dat veel zwembaden en andere geplande sport- en beweegprojecten niet meer of slechts deels konden doorgaan. Het is aannemelijk dat het Sportbedrijf ook in 2021 zal worden geconfronteerd met beperkende coronamaatregelen.

De overheidsmaatregelen om de verspreiding van het coronavirus in te dammen hebben een grote impact op de sport- en beweegaanbieders en op de vitaliteit van de inwoners van Lelystad. Zo geeft per half augustus 2020 een derde aan (veel) minder te zijn gaan bewegen dan voorheen. Bij kinderen in de basisschooleeftijd was in april 2020 een enorme terugval in sport- en beweegactiviteit te zien (50%), veel meer dan bij kinderen in de middelbareschooleeftijd (15%). Ook de kwetsbare groepen zijn flink geraakt in hun sport- en beweegdeelname. Zo waren onder meer ouderen en chronisch zieken voor een

lange tijd aan huis gekluisterd. Nu nog steeds blijft ongeveer 20% van de ouderen weg bij hun sportactiviteiten; dit betreft een relatief grote terugval.³³

Tegelijkertijd heeft het Sportbedrijf, samen met sportverenigingen en maatschappelijke partners, nieuw sportaanbod gecreëerd voor kwetsbare doelgroepen, hebben er tal van extra sport- en beweegactiviteiten in de zomervakantie plaatsgevonden, is het Sport- & Vitaliteitsakkoord gelanceerd en is de Nationale Sportweek³⁴ in Lelystad georganiseerd. Deze nieuwe activiteiten brachten niet zozeer extra inkomsten voor het Sportbedrijf met zich mee,³⁵ maar zorgden wel – ondanks de coronamaatregelen – voor een impuls van de sport- en beweegactiviteiten bij de verschillende doelgroepen van het sportbeleid.

Samenvattend

- Als gevolg van de coronamaatregelen van de rijksoverheid zijn in 2020 de sportvoorzieningen voor een lange periode gesloten geweest en zijn veel sport- en beweegprojecten noodgedwongen uitgesteld. Het gevolg hiervan was dat veel zwemlessen en andere geplande sport- en beweegprojecten niet meer of slechts deels konden doorgaan. De sport- en beweegactiviteiten van de verschillende doelgroepen van het Sportbedrijf namen hierdoor af. Tegelijkertijd heeft het Sportbedrijf wel, samen met sportverenigingen en maatschappelijke partners, nieuw sportaanbod gecreëerd.
- De coronacrisis en specifiek de coronamaatregelen van de rijksoverheid hebben tijdelijk impact op de bedrijfsvoering van het Sportbedrijf. De (structurele) constructie van de gemeente met het Sportbedrijf staat daarmee vanuit financieel-bedrijfseconomisch perspectief niet ter discussie. Als het verlies in 2021 dezelfde omvang heeft in 2020, is de algemene reserve groot genoeg om dit op te vangen. Op zichzelf beschouwd zouden de coronamaatregelen van de rijksoverheid de continuïteit van het Sportbedrijf dus niet in gevaar hoeven te brengen.³⁶
- Ten aanzien van de opbrengsten zijn de bevindingen als volgt:
 - De coronamaatregelen hebben met name impact op de opbrengsten uit de zwembaden, de horeca en de verhuur van accommodaties. De NOW-subsidie en de inkomsten in het kader van de regeling Tegemoetkoming verhuurders sportaccommodatie compenseren deze omzetsdaling deels.
 - De belangrijkste manier om de opbrengsten van het Sportbedrijf te vergroten is het verhogen van de prijzen van toegangskaartjes. Voor een verhoging boven 5% heeft het Sportbedrijf goedkeuring van de gemeente nodig.
- De kosten van het Sportbedrijf kunnen slechts beperkt omlaag worden gebracht. In 2020 zijn de kosten met 13% omlaag gebracht.
- De prognose van het tekort over 2020 bedroeg op 14 december 2020 circa € 150.000. Dit tekort kan worden opgevangen uit de algemene reserve. Deze komt dan ultimo 2020 uit op circa € 0,73 miljoen.

³³ Deze cijfers zijn afkomstig van het Mulier instituut. Zie voor meer informatie over deze organisatie <https://www.mulierinstituut.nl>.

³⁴ Zie voor meer informatie over de Sportweek <https://www.sportbedrijf.nl/nationalesportweek/#:~:text=Sportbedrijf%20Lelystad%20organiseert%20in%20samenwerking,en%20beweeg%20aanbod%20in%20hun%20woonplaats>.

³⁵ De mankracht is geleverd door het huidige personeel van het Sportbedrijf en bekostigd vanuit de bestaande bijdrage van de gemeente Lelystad.

³⁶ Echter, doordat de 'coronaverliezen' boven op de extra kosten komen waarmee het Sportbedrijf al enige tijd te maken heeft door de gewijzigde fiscale regels voor NV's, is inmiddels wel degelijk sprake van een preciaire situatie. Zie hierover § 2.3.

