

Raadsinformatiebrief

Onderwerp	: Toekomstbestendig Sportcentrum Blokweer
Aanleiding	: Onderzoek naar meerjarige tegenvallende exploitatiecijfers
Datum	: 21 oktober 2019
Portefeuillehouder	: A. Kraijo
Schrijver	: S. van Eck

Inleiding

Sportcentrum Blokweer wordt, vanaf de openstelling van het nieuwe zwembad eind 2014, beheerd en geëxploiteerd door de Beheerstichting Sport Alblasserdam (verder: BSSA). De exploitatie is gestart vanuit het 2521 Gewoon Zwemmen concept, waarvoor een richtinggevend bedrijfsplan als startdocument is meegegeven. De hierin opgenomen exploitatiebegroting is als vertrekpunt gebruikt door zowel de gemeente Alblasserdam als de BSSA.

Nadat de financiële exploitatie over het jaar 2015 overeenkwam met de prognose, waren over de jaren erna overschrijdingen te constateren; te weten € - 92.396 in 2016, € -173.131¹ in 2017 en € - 213.103 in 2018.

Als gevolg van deze tekorten stond niet alleen de liquiditeitspositie van BSSA onder druk, maar was eind 2018 ook de continuïteit van de BSSA en dus het Sportcentrum in gevaar gekomen. Daarom heeft het college eind 2018 besloten om onder strikte voorwaarden een aantal noodmaatregelen te treffen om de liquiditeitspositie van de BSSA te verbeteren en de continuïteit voor de korte termijn te waarborgen. Hierover is uw raad in januari 2019 geïnformeerd.

In uw raad van 28 mei 2019 is tevens besloten om de benodigde aanvullende subsidies voor 2017 en 2018 te verstrekken aan de BSSA en te dekken uit de algemene reserve. Daarnaast heeft u toen ingestemd met het verwerken van de verhoging van de subsidie 2019 BSSA met € 100.000 in de 1e Burap 2019.

Onafhankelijk onderzoek

Deze meerjarige tegenvallende financiële cijfers, het feit dat de cijfers over 2017 pas in het 4e kwartaal 2018 definitief waren en de constatering dat de overschrijding van 2018 circa een ton afweek van de verwachte jaaroverschrijding 2018, vormden de aanleiding voor de gemeente Alblasserdam om, in overleg en afstemming met de BSSA, een onafhankelijk onderzoek te laten uitvoeren naar de exploitatie en organisatie van Sportcentrum Blokweer. Uw raad heeft op 28 mei 2019 tot dit onderzoek besloten. Het onderzoek is door bureau Tien uitgevoerd. Bureau Tien is gespecialiseerd in onderzoek naar exploitatie van sportcentra.

Aan bureau Tien is gevraagd het huidige bedrijfsplan te analyseren, te benchmarken en hierbij aan te geven welke optimalisaties mogelijk zijn voor het beheer en exploitatie van Sportcentrum Blokweer en welke subsidiebedragen vanuit de gemeente de komende jaren noodzakelijk zijn. Centraal hierbij staat het belang van een goed functionerend sportcentrum tegen een maatschappelijk aanvaardbare prijs, nu en ook in de toekomst. Dit met het oog op de borging van de continuïteit van de voorziening voor onze inwoners van ons dorp en de omgeving, die wij een goede gezonde basis voor een gezonde leefstijl willen bieden.

¹ Dit bedrag (€ 173.131) wijkt af van het gepresenteerde tekort in het raadsvoorstel van 28 mei 2019. In het raadsvoorstel is uitgegaan van een tekort van € 190.000. Echter, in dat bedrag was € 17.000 opgenomen die administratief gezien betrekking had op het boekjaar 2015. Dit staat in het raadsvoorstel vermeld onder het kopje 1.3.2 (gecorrigeerde cijfers). Voor de zuiverheid van de analyse is bij het meerjarig exploitatieonderzoek dit dan ook gecorrigeerd naar een tekort van € 173.131 door de onderzoeker.

Resultaten onderzoek en duiding

Het onderzoek heeft afgelopen zomer plaatsgevonden. In de 2^e burap 2019 is bij de risicoparagraaf gemeld dat het onderzoek naar de exploitatie van de BSSA in concept af is. Inmiddels heeft het onderzoeksbureau haar resultaten definitief opgeleverd. Over de uitkomsten en duiding van de bevindingen van dit onderzoek zijn in de afgelopen tijd indringende gesprekken gevoerd tussen het bestuur van de BSSA en de gemeente. De eindrapportage (Eindrapport Exploitatie- en organisatieanalyse Sportcentrum Blokweer; zie bijlage 1) geeft goede aangrijpingspunten om bij te sturen. Bijsturing zowel binnen de bedrijfsvoering bij de BSSA als bij de gemeente voor wat de invulling van het toezicht op de BSSA betreft (de vorm en inhoud van het ambtelijk en bestuurlijk account. Bovendien hebben we te maken hebben met de businesscase van het nieuwe 2521 Gewoon Zwemmen concept. De combinatie van dit type zwembadbeheer met het beheren van de sporthal en het aansturen van een mix van vrijwilligers en professionals stelt meer eisen aan beheer en governance.

Zowel BSSA als de gemeente herkennen zich in de conclusies en aanbevelingen uit het rapport, steken hand in eigen boezem en zien mogelijkheden voor verbetering. Geconstateerd is ook dat de uitkomst van de benchmarkvergelijking met andere zwembaden en sporthallen vertrouwen geeft omdat uit de benchmark blijkt dat de inhoudelijke prestaties van het zwembad en de sporthal ruim voldoende zijn. Vanuit deze vertrouwensbasis trekken BSSA en gemeente samen op om de problematiek op te lossen; ieder ook vanuit de eigen verantwoordelijkheid.

Kwartiermaker bij BSSA

In de 2^e Burap van 2019 bij de risicoparagraaf is reeds gemeld dat - vooruitlopend op raadsbehandeling - BSSA eind oktober/begin november start met het aanstellen van een kwartiermaker die de bedrijfsvoering gaat optimaliseren (o.a. opstellen nieuw beheerplan). Dit gedurende een half jaar voor 2 dagen per week. Omdat we sturen vanuit wederzijds vertrouwen is besloten dat BSSA de opdrachtgever van de kwartiermaker is. De uiteindelijke opdrachtformulering (zie bijlage 2) is in beide besturen vastgesteld (college 29 oktober 2019). Omdat de prestaties van het sportcentrum op basis van landelijke benchmarking niet afwijken van het gemiddelde, zal de kwartiermaker zich ook moeten richten op het operationele deel van de bedrijfsvoering. De verwachting is dat op de werkvloer aan slagkracht kan worden gewonnen en dat daar dus besparingspotentieel ligt. Als de maatregelen die de kwartiermaker gaat voorstellen gevolgen hebben voor onze inwoners, worden deze met de gemeente afgestemd.

Afgesproken is dat BSSA de kosten voor de kwartiermaker draagt. Risico hierbij is dat deze kosten nog niet passen binnen de € 100.000 extra subsidie.

Aangepaste governance- en verantwoordingsstructuur

Onderdeel van het 'schoon schip' maken is, naast het opstellen van een nieuw beheerplan, ook het opstellen van een aangepaste governance- en verantwoordingsstructuur. De vraag die hierbij aan de orde is, is de volgende: Zijn de instrumenten die de gemeente heeft en de voorwaarden die de gemeente stelt aan de subsidieverstrekking toereikend om financiële problemen bij een gesubsidieerde instelling tijdig te signaleren, waardoor de financiële nadelen voor de gemeente kunnen worden voorkomen dan wel beperkt? Gebleken is dat alleen de Algemene subsidie Verordening (2014) als sturings- en verantwoordingskader hierop niet meer het antwoord is. Het aanvullende antwoord wordt gevonden door aansluiting te zoeken bij de door de raad vastgestelde Nota Verbonden Partijen (2015). Dit zal niet alleen voor de BSSA maar ook voor andere stichtingen in het dorp invulling en betekenis krijgen.

Een aantal taken en maatschappelijke onderwerpen die van belang zijn voor Alblisserdam zijn georganiseerd in zogenaamde verbonden partijen en in semi-verbonden partijen. BSSA valt in deze laatste categorie.

Werken volgens de aangepaste governance- en verantwoordingsstructuur

Analoog aan de sturing op verbonden partijen wil de gemeente bereiken dat semi-verbonden partijen de overeengekomen opdracht realiseren binnen de daarover afgesproken beleidsinhoudelijke en financiële kaders. Daarbij wordt door de gemeente de volgende rolverdeling in acht genomen.

Het **college** is verantwoordelijk voor de uitvoering van de gemeentelijke begroting binnen de bestuurlijke kaders. Indien het college binnen de door de raad meegegeven kaders kiest voor uitvoering door een semi-verbonden partij, is het de taak van het college om als opdrachtgever zicht te houden op de uitvoering, prestaties, kosten en risico's van de semi-verbonden partij. Tegelijk komt het

college bij semi-verbonden partijen meer op afstand te staan van de uitvoering. Hierdoor heeft het college in verhouding tot de interne organisatie minder directe invloed en meer aandacht voor toezicht en verantwoording. Er is voor de informatieplicht van het college richting **de gemeenteraad** geen verschil tussen taken die zijn belegd binnen de eigen organisatie of die van een semi-verbonden partij.

Het **ambtelijke apparaat** heeft een belangrijke rol om het bestuur optimaal in staat te stellen op semi-verbonden partijen te sturen. Het ondersteunt het bestuur met informatieverstrekking, advisering en onderhoudt contact met de semi-verbonden partij. Naast de bestuurlijke afstemming met de semi-verbonden partij vindt er ambtelijke afstemming en beheersing over producten en diensten plaats. Voor iedere semi-verbonden partij wordt één contactpersoon aangewezen. Intern staat deze contactpersoon niet alleen. We gaan werken met een tandemconstructie. Dat wil zeggen een functionaris van financiën en control gekoppeld aan de inhoudelijke functionaris.

Werken met risicoprofiel en sturing- en toezichtpakketten

De semi-verbonden partijen van Alblasterdam variëren in hun financiële en bestuurlijke belangen en risico's. Dit impliceert ook variatie in de wijze en intensiviteit van sturing en toezicht. Daarom wordt al enkele jaren gebruik gemaakt van drie niveaus van sturing- en toezichtpakketten. Er is keuze uit een drietal pakketten: basispakket, pluspakket en compleetpakket. Uiteraard is er ook maatwerk mogelijk. Om te bepalen welk pakket op een semi-verbonden partij van toepassing is, wordt jaarlijks een risicoanalyse uitgevoerd. Deze analyse leidt tot een risicoclassificatie. Aan de hand van de classificatie wordt een risicoprofiel bepaald. Het risicoprofiel is een indicator voor het sturing- en toezichtpakket waarvan gebruik wordt gemaakt. Het **Basispakket** geldt voor Laag en Laag/Gemiddeld risicoprofiel. Het **Pluspakket** voor Gemiddeld en Gemiddeld/hoog risicoprofiel. Het **Compleetpakket** is van toepassing op Hoog risicoprofiel. In bijlage 3 treft u in een overzicht een eerste proeve aan hoe de sturing en beheersing per pakket eruit zou kunnen zien. Dit moeten wij dit jaar nog verder ontwikkelen. Het gaat in ieder geval om de informatievoorziening vanuit gesubsidieerde instelling naar college en ambtelijke organisatie. Bij het Basispakket kan bijvoorbeeld gedacht worden aan huidige informatievoorziening zoals nu is opgenomen in onze Algemene Subsidie Verordening 2014. Voor het Plus- en Compleetpakket moeten wij het instrumentarium nog verder uitwerken.

Voor nu classificeren we de BSSA als een semi-verbonden partij waarop het compleetpakket op van toepassing is. Daarnaast zijn eind 2018 met de BSSA nog maatwerkafspraken gemaakt te weten:

- 1) BSSA verstrekt maandelijks informatie aan de gemeente Alblasterdam over haar liquiditeitspositie en het exploitatieresultaat;
- 2) BSSA gaat geen nieuwe meerjarige financiële verplichtingen boven een bedrag van € 10.000 aan, tenzij met voorafgaande toestemming van de gemeente

Over deze maatwerkafspraken is uw raad in januari 2019 geïnformeerd. Daarna zijn BSSA en gemeente in de loop van 2019 overeengekomen dat de frequentie van afspraak 1) van maandelijks naar driemaandelijks kan worden teruggebracht.

Tenslotte, het is een taak van het bestuur van **de semi-verbonden partij** om kansen en bedreigingen tijdig te signaleren en hier via risicomanagement op te sturen. Daarnaast moet de semi-verbonden partij rechtmatig opereren, adequaat reageren op nieuwe ontwikkelingen en transparant zijn in de informatievoorziening. Op het moment dat blijkt dat de semi-verbonden partij niet in staat is om dit te realiseren, zal in het belang van de instandhouding van deze voorziening, bijsturing vanuit de gemeente plaats moeten vinden.

Gemeentelijke invloed op en betrokkenheid bij bestuurs- en managementbenoemingen

Een les uit de afgelopen periode is dat de gemeente zelf ook meer rolneming moet pakken vanuit het oogpunt van eigenaarschap van een sportvoorziening, van hoofdfinancier en van het dragen van financiële en inhoudelijke (politieke) eindverantwoordelijkheid. Bovendien hebben we te maken met de businesscase van het nieuwe 2521 Gewoon Zwemmen concept. De combinatie van dit type zwembadbeheer met het beheren van de sporthal en het aansturen hiervan door een combinatie van vrijwilligers en professionals, stelt meer eisen aan beheer en governance.

Daarom wordt er - zoals ook aangegeven in de raadsinformatiebrief van 29 januari 2019 en het raadsvoorstel van 28 mei 2019 - gekozen om bestuursbenoemingen en het daarbij behorende rooster van aftreden in gezamenlijkheid van de gemeente en de BSSA af te wegen. Over de wijze waarop dit wordt vormgegeven maken de BSSA en de gemeente met elkaar dit jaar nog afspraken. Voor wat de

invloed op bestuursbenoemingen betreft vergt dit mogelijk een aanpassing van de huidige statuten van de BSSA.

De betrokkenheid van de subsidiegever bij benoemingen van het management wordt gerechtvaardigd door het huidige risicoprofiel en daarmee de (financiële en maatschappelijke) risico's. Na terugkeer in het basispakket ligt het voor de hand dat het behorend bestuur verantwoordelijk is voor benoemingen van management en personeel binnen de stichting.

Financiën

Onderwerp van gesprek in de afgelopen tijd was ook de uiteindelijke omvang van het structurele tekort. Het in het eindrapport gepresenteerde structurele tekort bedraagt € 225.000. Echter, de analyse in het rapport betrof de jaren van vóór 2019.

BSSA heeft 2018 afgesloten met een tekort van € 213.000 en heeft in de begroting 2019 rekening gehouden met een hogere subsidie van de gemeente van € 100.000. De gemeente heeft deze hogere subsidie reeds opgenomen in de 1^e Burap 2019. Ook heeft de gemeente al in de Perspectiefnota 2020 rekening gehouden met een structureel hogere subsidie van € 100.000 vanaf 2019.

Dit jaar is actief gestuurd op terugdringen van de tekorten. Het antwoord op de vraag waar de BSSA nu staat met het boekjaar 2019 is dat het verwachte eindbeeld 2019 € 80.000 negatief is; waarbij € 58.000 te verklaren is door een wettelijke wijziging in de BTW-regelgeving. Het overige verwachte tekort van € 22.000 ligt nog besloten in de bedrijfsvoering van de BSSA (de inzet van de kwartiermaker in 2019 is hier nog niet in meegenomen).

Het advies in het eindrapport om enerzijds aan de voorgestelde maatregelen voor Sportcentrum Blokweer een structurele taakstelling van € 125.000 te verbinden (op grond van benchmark) en om anderzijds de gemeentelijke exploitatiebijdrage structureel met € 100.000 te verhogen blijkt stand te houden. Ten aanzien van de taakstelling voor de BSSA, zal er rekening gehouden moeten worden met de omstandigheid dat er wellicht een periode van meer jaren nodig zal zijn om deze doelstelling te bereiken.

Communicatie

Het rapport treft de directe beeldvorming van de BSSA en de gemeente. Daarom is in gezamenlijkheid een persbericht opgesteld dat u intussen ook heeft ontvangen. De woordvoering gaat centraal en ligt bij de gemeente. Intussen zijn het personeel (middag) en de huidige huurders van Sportcentrum Blokweer (avond) op 31 oktober 2019 geïnformeerd. De pers is ingelicht op 31 oktober (eind van de middag).

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders,



de secretaris
S. van Heeren



de burgemeester
J.G.A. Paans

Bijlagen:

- | | |
|-----------|--|
| Bijlage 1 | Eindrapport Exploitatie- en organisatieanalyse Sportcentrum Blokweer |
| Bijlage 2 | Opdrachtformulering Kwartiermaker d.d. 22 oktober 2019 |
| Bijlage 3 | Een eerste proeve van hoe de sturing en beheersing per sturing- en toezichtpakket eruit zou kunnen zien voor een semi-verbonden partij |