

Rapport

Stichting Sport en Welzijn aangestuurd?

onderzoek van de Rekenkamercommissie Ridderkerk
naar de sturingsrelatie van de gemeente met de Stichting Sport en Welzijn

RIDDERKERK



Juli 2015

Leden van de Rekenkamercommissie Ridderkerk:

De heer M.P. van der Hoek (voorzitter)
De heer M. de Bonte
Mevrouw C. Garama
De heer P. Visser
De heer J. Weggeman

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
2	Conclusies	3
2.1	Algemeen.....	3
2.2	Structuur	3
2.3	Sturingsrelatie.....	4
3	Aanbeveling.....	5
4	Reactie college van B en W	7
5	Nawoord Rekenkamercommissie	9

1 Inleiding

De rekenkamercommissie heeft onderzoek gedaan naar de sturingsrelatie tussen de gemeente Ridderkerk en de stichting Sport en Welzijn. De stichting Sport en Welzijn is verantwoordelijk voor het ontwikkelen en uitvoeren van activiteiten op het gebied van sport, recreatie, cultuur, veiligheid en welzijn in Ridderkerk.

Dit onderzoek vloeit mede voort uit eerdere onderzoeken naar subsidiebeleid, waarbij Stichting Sport en Welzijn ook al als deelstudie was opgenomen. De centrale vraag luidt als volgt:

Hoe is de sturingsrelatie tussen de gemeente Ridderkerk en de stichting Sport en Welzijn ontstaan en geregeld en welke gevolgen hebben de opzet en werking van die sturingsrelatie voor de subsidierelatie en verantwoording over de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van de dienstverlening door de stichting Sport en Welzijn?

Het onderzoek is gebaseerd op documenten die inzicht geven in de verschillende fasen van het sturingsproces. Daarnaast zijn interviews gehouden met ambtenaren van de gemeente, de verantwoordelijk wethouder en functionarissen van Stichting Sport en Welzijn.

2 Conclusies

2.1 Algemeen

Ridderkerk geeft volgens de zogenaamde raamovereenkomst aan de Stichting Sport en Welzijn twee subsidiebeschikkingen per jaar af. Afgaand op deze beschikkingen zijn de uitgaven aan de Stichting Sport en Welzijn voor de Ridderkerkse gemeenschap €6,7 miljoen op jaarbasis. Uit het onderzoek blijkt dat in 2014 tevens 3 afzonderlijke subsidies zijn toegekend, buiten de raamovereenkomst om. Totaal komt het bedrag daarmee uit op €6,9 miljoen of €150 per hoofd van de Ridderkerkse bevolking per jaar.

De Stichting Sport en Welzijn levert de door de gemeente gevraagde informatie op een correcte wijze aan. Desondanks zijn het college van B&W en de raad niet in staat aan te geven of – en zo ja, op welke gronden – de omvang van de subsidie in verhouding staat tot de maatschappelijke belangen en behoeften.

Door de opzet van het subsidiestelsel is de kostprijs van de maatschappelijke diensten of producten van de Stichting Sport en Welzijn niet inzichtelijk. Daarom is niet aan te geven of de baten van een product of dienst opwegen tegen de kosten.

Evenmin hebben college en raad voldoende inzicht in de – politiek gewenste dan wel ongewenste – (her)verdelingseffecten in de Ridderkerkse samenleving als gevolg van investeringen in de producten en diensten en in het gebruik daarvan. Deze (her)verdelingseffecten treden op wanneer bepaalde bevolkingsgroepen significant meer of minder gebruik maken van de producten en diensten die de Stichting Sport en Welzijn aanbiedt.

Eerdere – door de raad overgenomen – aanbevelingen van de rekenkamercommissie aan het college om meer greep te krijgen op doeltreffendheid en doelmatigheid van de subsidieverstrekking zijn tot dusver onvoldoende uitgevoerd.

2.2 Structuur

De rekenkamercommissie stelt vast dat de historische ontwikkeling van de Stichting Sport en Welzijn heeft geleid tot een hybride constructie die een aantal potentiële ondoelmatigheden in zich heeft:

- a. De gemeente is eigenaar van de gebouwen, terwijl de Stichting Sport en Welzijn ze beheert en onderhoudt. Er is geen prikkel voor een transparante zakelijke en politieke afweging van het in

stand houden van de gebouwen en de daarmee gemoeide kosten. Doordat de raad ook geen inzicht heeft in de bezettingsgraden kunnen de potentiële ondoelmatigheden hiervan ongemerkt en ongewild oplopen zonder dat ze zichtbaar zijn.

- b. Wat ooit begon als een fiscale constructie is uitgegroeid tot een stichting waarin zowel beheer en onderhoud als maatschappelijke dienstverlening en beleidsadvisering zijn ondergebracht. De verstrekte subsidie vermengt maatschappelijke dienstverlening en beheer van de daarvoor benodigde faciliteiten. Feitelijk gaat er meer geld naar het beheer van de benodigde faciliteiten dan naar directe maatschappelijke dienstverlening.
- c. Gekoppeld aan het monopolistische karakter van de Stichting Sport en Welzijn is het risico van ondoelmatigheid en rolvermenging slechts beheersbaar als kaderstelling en monitoring vanuit de opdrachtgever scherp zijn (met behulp van SMART geformuleerde indicatoren). De rekenkamercommissie stelt vast dat hiervan onvoldoende sprake is.
- d. In de loop van de tijd is de Stichting Sport en Welzijn een steeds breder palet aan diensten en producten gaan aanbieden. De raad heeft geen inzicht in de integrale kosten van de te leveren afzonderlijke (groepen van) diensten en producten. Daardoor is een politieke afweging van de wenselijkheid van (voortzetting van) de aangeboden diensten en producten niet mogelijk.

De rekenkamercommissie wijst in dit verband op de relevantie van de Wet Markt en Overheid. Het verbaast de commissie dat ze bij herhaling in formele stukken een appreciatie van deze wet aantreft alsof de gemeente een wet slechts hoeft na te leven als er een gerede kans bestaat op handhavend optreden door de Autoriteit Consument en Markt (ACM). Ook een technisch-instrumentele reactie om het gemeentelijk handelen 'compliant' te laten zijn met de wet- en regelgeving schiet als zodanig tekort. Het gaat immers om de onderliggende doelstelling, het scheppen van eerlijke concurrentieverhoudingen als bijdrage aan de kostenefficiëntie waarbij de burger baat heeft.

2.3 Sturingsrelatie

De Stichting Sport en Welzijn is een op afstand van de gemeente staande organisatie. In zo'n geval is het sturingsinstrumentarium van de gemeente beperkt. De rekenkamercommissie constateert dat een aantal factoren het sturingsinstrumentarium in de onderzochte relatie nog verder inperkt:

- a. De verschillende geldstromen, het opknippen in meerdere subsidiebeschikkingen en de verdeling over meerdere programma's zorgen voor een zeer complexe bekostigingsrelatie. Als bijvoorbeeld wijst de commissie op het door elkaar mengen van verschillende producten, zoals zwembad, sportvelden, welzijnsactiviteiten, enz. Hierdoor kan de politiek relevante vraag wat een zwembadbezoek de burger in Ridderkerk mag kosten ten opzichte van een bezoek aan een zwembad in een buurgemeente niet op tafel komen.
- b. De lange doorlooptijden bij de besluitvorming over de subsidies, de teksten van de beschikkingen en de pro forma bezwaren die de Stichting indient, zijn indicaties dat effectieve ambtelijk-bestuurlijke mandatering en conflictregulering te wensen over laten. Hoewel de Stichting één aanspreekpunt heeft bij de gemeente is de besluitvormingslijn binnen de gemeente niet eenduidig. De vorming van de BAR-organisatie heeft dit verder gecompliceerd, terwijl de lange doorlooptijden een tijdige politiek-bestuurlijke (bij)sturing bemoeilijken.
- c. Over de dienstverlening - die politiek relevant is - valt vrijwel niets terug te vinden in de verantwoordingsdocumenten die het college naar de raad stuurt. In de gemeentelijke begrotingen en jaarrekeningen is hooguit versnipperd iets terug te vinden over onderhoudsprogramma's, maar niet over beleid.
- d. Er is geen eenduidige aansluiting tussen de inhoud van de subsidiebeschikking en de productboeken in de raamovereenkomst.
- e. Ondanks herhaalde aanbevelingen van de rekenkamercommissie treedt er na haar tweede onderzoek naar de Stichting geen verbetering meer op in de gemeentelijke kaderstelling c.q. de formulering van doelen en indicatoren van de afgesproken producten en diensten. Ridderkerk

formuleert ten dele meetbare prestatie-indicatoren, maar ze stelt geen norm die als basis kan dienen voor de beoordeling van de geleverde prestaties. De combinatie van gebrek aan normstelling en summier informatie in de verantwoording aan de raad maakt bijsturing door de raad praktisch onmogelijk.

- f. Er is op dit beleidsterrein zelfs een voorbeeld van een tegenovergestelde beweging, waarbij de formulering van beleidsambities en –doelen is doorgeschoven naar de uitvoering. Dit betreft de Sportnota die eind 2014 is vastgesteld en die voor de formulering van beleidsdoelen doorverwijst naar de nieuwe raamovereenkomst.
- g. Daar komt bij dat deze raamovereenkomst is opgezegd zonder dat de raad hierover is geïnformeerd. Als de raad niet wordt geïnformeerd over de raamovereenkomst, terwijl tegelijkertijd de formulering van beleidsdoelen naar die overeenkomst verschuift, wordt de beeldvorming feitelijk buiten de politieke arena geplaatst.

De signalen dat in de ambtelijk-bestuurlijke aansturing en in de politieke afwegingen de gemeente greep mist op de toenemende (maatschappelijke) kosten van de sport- en welzijnssector zijn te serieus om te blijven negeren.

3 Aanbeveling

De onderzoeksbevindingen zijn ernstig:

- De raad is niet of nauwelijks geïnformeerd over de voortgang bij de Stichting Sport en Welzijn.
- Door gebrek aan normstelling door de raad is het feitelijk onmogelijk de prestaties van de Stichting Sport en Welzijn goed te beoordelen.
- De gemeente heeft moeite om dossiers af te handelen, is niet in staat gebleken tijdig beschikkingen af te geven en gaat in de beschikkingen niet of nauwelijks in op de informatie over de door de Stichting Sport en Welzijn geleverde prestaties.
- De subsidiesystematiek is niet transparant doordat beheer, onderhoud en exploitatie worden vermengd met subsidies voor directe dienstverlening aan burgers.
- Er zijn signalen van weerstand tegen verzakelijking van de relatie tussen gemeente en Stichting (zie Kwartaalrapportage Sport en Welzijn 3-2014);
- De omgang van de gemeente met de doelstelling van de Wet Markt en Overheid (zie eerdere correspondentie met de raad) wekt verbazing.

Gelet op de ernst van deze bevindingen en de maatschappelijke impact hiervan komt de rekenkamercommissie tot de volgende aanbeveling.

Verzoek het college van B&W voor het einde van het jaar een externe en onafhankelijke adviescommissie in te stellen.

Verzoek het college daarbij vóór instelling van de adviescommissie overleg te voeren met de raadscommissie Samen leven over de inrichting van en opdrachtformulering aan deze adviescommissie.

Onderdelen van de opdracht zijn in ieder geval:

1. Inzicht verschaffen in de integrale kostenstructuur van de producten en diensten op het terrein van sport en welzijn.
2. Inzicht verschaffen over het gebruik van deze producten en diensten door de inwoners van Ridderkerk.
3. Inzicht verschaffen in de kostentoerekening van deze producten en diensten (in welke mate komen kosten en baten op dezelfde plek terecht?) en te overwegen deze op te nemen in de raamovereenkomst.

Hierbij is in ieder geval een transparant onderscheid nodig in beleidsmatige uitvoeringstaken, beheer en exploitatie van daarvoor benodigde faciliteiten (te onderscheiden in welzijnsaccommodaties, sportaccommodaties en zwembad), groot onderhoud, en beleidsadviestaken.

Verkend dient te worden in welke mate deze transparantie ook op het niveau van (groepen van) producten en diensten kan worden bereikt.

4. Inzicht verschaffen in praktisch in de Ridderkerkse context toepasbare modellen voor de structuur van de uitvoering van publieke taken op het terrein van sport en welzijn en de weging daarvan. Dit vanwege de complexiteit van het totale dienstenpakket, de daarvoor benodigde faciliteiten en het beheer daarvan. Bij de genoemde weging dient nadrukkelijk inhoudelijke aandacht te zijn voor het publieke belang van eerlijke concurrentieverhoudingen, zoals beoogd in de Wet Markt en Overheid.
5. Inzicht verschaffen in praktisch in de Ridderkerkse context toepasbare mogelijkheden voor professionalisering van de rol van de gemeente als beleidsmaker en opdrachtgever. De rolafbakening is daar onderdeel van: hoever reikt de inmenging van de gemeente in de uitvoering - en andersom, hoever reikt de inmenging van de uitvoerende partij in de beleidsvorming.

Het is van belang te beseffen dat een professionele opdrachtgeversrol van de gemeente niet alleen op het terrein van sport en welzijn relevant is, maar ook op andere terreinen in toenemende mate aan belang wint (zoals decentralisatie Wmo);

4 Reactie college van B en W

de rekenkamercommissie Ridderkerk
Postbus 271
2980 AG RIDDERKERK

Uw brief van: 10 juli 2015
Uw kenmerk:
Bijlage(n):

Ons kenmerk: 999466
Contact: P. de Regt
Doorkiesnummer: 0180-698307
E-mailadres: P.d.Regt@bar-organisatie.nl
Datum:

27 AUG. 2015

Betreft: bestuurlijk wederhoor conceptrapport

Geachte commissie,

Op 10 juli 2015 hebben wij uw conceptrapport van het onderzoek naar de Sturingsrelatie van de gemeente Ridderkerk richting Sport en Welzijn voor bestuurlijk wederhoor ontvangen.

In de uitgebreide rapportage op basis van de vooraf vastgestelde onderzoeksvragen geeft uw commissie een beeld van de relatie tussen de gemeente Ridderkerk en de Stichting Sport en Welzijn Ridderkerk. Tijdens het onderzoek zijn ambtelijk alle beschikbare kennis en documenten ingezet om te komen tot een adequate deelname aan het onderzoek. Op basis van een conceptversie is er sprake geweest van een ambtelijke reactie op basis van wederhoor. In die reactie is al aangegeven dat het rapport van uw commissie voor een groot deel in de lijn ligt van de stappen die wij al hebben genomen om te komen tot een meer transparante, controleerbare relatie tussen de gemeente en Sport en Welzijn.

De in het rapport gememoreerde Raamovereenkomst uit 2012 moet ook herzien worden om zo te kunnen komen tot een meer zakelijke relatie. Er zal naar onze mening in de toekomst meer sprake moeten zijn van het scheiden van subsidiëren en het op basis van vraag en aanbod afnemen van producten. Hiervoor hebben wij op 7 juli jl. een procesplan vastgesteld waarmee zowel bestuurlijk als ambtelijk samen met Sport en Welzijn gewerkt zal gaan worden aan "de nieuwe relatie". In de bijlage sturen wij u de startnotitie en het procesplan toe.

In reactie op uw conclusies en aanbevelingen het volgende:

De conclusies en aanbevelingen uit het onderzoeksrapport op bladzijde 5 en 6 onderschrijven wij in grote lijnen. In onderstaande reactie gaan wij hier uitgebreider op in.

- *De raad is niet of nauwelijks geïnformeerd over de voortgang bij de Stichting Sport en Welzijn.*
 - Om de informatievoorziening over de Stichting Sport en Welzijn te optimaliseren zullen wij vanaf heden na het uitkomen van de begroting, het jaarverslag en het trendrapport van de Stichting deze ter informatie aan de raad toesturen.
- *Door gebrek aan normstelling door de raad is het feitelijk onmogelijk de prestaties van de Stichting Sport en Welzijn goed te beoordelen.*
 - In de nieuwe overeenkomst houden wij hier rekening mee.

- *De gemeente heeft moeite om dossiers af te handelen, is niet in staat gebleken tijdig beschikkingen af te geven en gaat in de beschikkingen niet of nauwelijks in op de informatie over de door de Stichting Sport en Welzijn geleverde prestaties.*
 - Deze conclusie behoeft wat ons betreft enige nuance aangezien door de wijze van formulering het lijkt alsof dit in 100% van de gevallen zo is en dat dit tevens geheel aan de gemeente te verwijten is. Daar nemen wij afstand van. Wel zijn wij het met u eens dat de door u beschreven aspecten beter kunnen. Mede op basis van een nieuwe overeenkomst met duidelijke kaders en afspraken, hernieuwde interne afspraken over het accounthouderschap van de Stichting Sport en Welzijn en nieuwe afspraken met de stichting over de onderlinge communicatie hebben wij er vertrouwen in dat dit in de toekomst beter zal gaan.
- *De subsidiesystematiek is niet transparant doordat beheer, onderhoud en exploitatie worden vermengd met subsidies voor directe dienstverlening aan burgers.*
 - Wij hebben uw conclusie over de niet transparante subsidiesystematiek al eerder getrokken en naar aanleiding hiervan het eerder genoemde projectplan vastgesteld. Het opstellen van een nieuwe raamovereenkomst en het maken van nieuwe productieafspraken moet leiden tot heldere afspraken, verantwoording en rapportage over te leveren en geleverde diensten en behaalde resultaten.
- *Er zijn signalen van weerstand tegen verzakelijking van de relatie tussen gemeente en Stichting (zie Kwartaalrapportage Sport en Welzijn 3-2014).*
 - Wij zijn op een positieve en constructieve basis in gesprek met de Stichting Sport en Welzijn over de verzakelijking en ons bereiken hierover geen signalen van weerstand.
- *De omgang van de gemeente met de doelstelling van de Wet Markt en Overheid (zie eerdere correspondentie met de raad) wekt verbazing.*
 - Ten aanzien van de Wet Markt en Overheid kunnen wij u melden dat de raad binnenkort een voorstel wordt voorgelegd tot het vaststellen van economische activiteiten in het algemeen belang.

Uw rapport geeft ons aanleiding om met de commissie Samen Leven te spreken over de rol van de raad in het gehele proces. In het proces omtrent de totstandkoming van de nieuwe raamovereenkomst nemen wij dit mee. Uw advies om te komen tot een onafhankelijke en externe adviescommissie nemen wij niet over, aangezien hetgeen is opgenomen in bijlage 2 Projectplan Herziening raamovereenkomst reeds voorziet in hetgeen u adviseert.

Wij gaan er vanuit u met deze reactie voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

het college van burgemeester en wethouders van Ridderkerk,

de secretaris,

dhr. H.W.J. Klaucke

de burgemeester, *ba.*

mw. A. Attema *L.B.*

5 Nawoord rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie dankt het college voor zijn reactie en waardeert zijn voornemen stappen te gaan zetten om te komen tot een transparante en controleerbare relatie met Sport en Welzijn. Op basis van de onderzoeksresultaten heeft de commissie echter wel opmerkingen over de voorgenomen inhoudelijke invulling van deze stappen.

De commissie stelt vast dat het college, vooruitlopend op de beslissing van de raad, onze aanbeveling om een externe en onafhankelijke adviescommissie in te stellen niet heeft overgenomen. Ook constateert de commissie dat enkele cruciale onderdelen van haar aanbevelingen - onder andere over de positie en rol van de raad – geen plek hebben gekregen in het door het college gepresenteerde projectplan¹.

Mocht de raad de keuze van het college accepteren, dan beveelt de rekenkamercommissie de raad met klem aan het college te verzoeken de volgende punten aan het projectplan toe te voegen:

1. aan de te behalen resultaten van het project: een vierde resultaatgebied, namelijk inzicht in de maatschappelijke baten in relatie tot de kosten van de verschillende producten die de gemeente afneemt. Dat maakt het mogelijk een oordeel te vormen over de effectiviteit en doelmatigheid van de ingezette middelen en de wenselijkheid van voortzetting in de huidige dan wel een aangepaste vorm.
2. aan de kaderstelling: een onafhankelijke toets van de resultaten van de analysefase om de kwaliteit van de feitelijke besluitvormingsinformatie extra te borgen. Dit houdt verband met het maatschappelijke en financiële belang, zoals aangegeven in de conclusies van de rekenkamercommissie.
3. aan de kaderstelling: een efficiency taakstelling in de overeenkomsten die moeten passen binnen de financiële kaders van de begroting. Als de kaders voor de overeenkomsten gelijk zijn aan de bedragen in de begroting is er geen stimulans voor (het zoeken naar) verbetering van de efficiency. Het uitgangspunt van de zoektocht naar een verbetering van de sturingsrelatie zou moeten zijn een verhoging van de doelmatigheid die transparant is voor de eindgebruiker respectievelijk de Ridderkerkse belastingbetaler. De toepassing en erkenning van dit uitgangspunt mist de rekenkamercommissie ook in het onlangs aan de raad voorgelegde besluit tot vaststelling van economische activiteiten in het algemeen belang van Ridderkerk als het hoofddoel van de Wet Markt en Overheid.
4. aan bestuurlijke besluitvorming: een politiek debat over de uitkomsten van het projectplan. Als de uitkomsten van het projectplan, na een onafhankelijke toets en voordat de overeenkomst wordt gesloten, onderdeel zijn van een raadsdebat is een politieke afweging mogelijk en kan de raad de kaders (bij)stellen. De raad heeft in het verleden beleidsnota's op het gebied van sport en welzijn vastgesteld. Uit de voorgenomen inventarisatie moet blijken waar duidelijke kaders ontbreken. De raad kan tevens aangeven hoe hij wil worden geïnformeerd over de voortgang bij het behalen van de beleidsdoelstellingen.

Het uitgangspunt voor de nieuwe raamovereenkomst zoals benoemd in de startnotitie is inkoop in plaats van subsidiëring. Dit is op zich al een strategische keuze ten aanzien van het partnerschap met Sport en Welzijn, waarover besluitvorming door de raad zou moeten plaatsvinden zoals wordt gesteld in het projectplan. Doe dit op basis van transparante en onafhankelijk getoetste gegevens. In dit kader is het bijvoorbeeld ook van belang nader te onderzoeken met welk onderdeel van de holding (Sport en Welzijn) afspraken worden gemaakt in het geval de raad voor dit model in de opdrachtgevers-opdrachtnemersrelatie zou kiezen.

¹ Het toegezonden projectplan en de startnotitie zijn voor de raad ter informatie opgenomen als bijlagen bij de oplegnotitie.

6 Bijlagen

6.1 Startnotitie Nieuwe Raamovereenkomst Sport & Welzijn Ridderkerk

wat willen we bereiken?
(doel)

De gemeente Ridderkerk heeft in het kader van het partnerschap met de Stichting Sport en Welzijn te Ridderkerk per 1 januari 2012 een Raamovereenkomst afgesloten. In de Raamovereenkomst met de daarbij behorende productafspraken en subsidieverlening zijn de afspraken tussen beide partners vastgelegd.

Onderdeel van de Raamovereenkomst is o.a. de risicobeschrijving op een aantal onderdelen en de dekking daarvan.

SenW is in grote mate afhankelijk van de opdrachten van de gemeente en heeft in dat kader aangegeven minder afhankelijk te willen worden en meer voor eigen rekening en risico de activiteiten uit te willen voeren.

De nieuwe Raamovereenkomst gaat uit van een meer zakelijke relatie tussen de gemeente en SenW, waarbij de beschrijving van de opdrachten (productafspraken) meer meetbaar moet worden.

wat gaan we daarvoor doen?
(resultaat)

Het resultaat is dat het traject leidt tot:

1. een nieuwe raamovereenkomst met SenW;
2. een nieuwe beheer- en exploitatieovereenkomst, incl. onderhoud, voor de gemeentelijke accommodaties;
3. productafspraken met Stichting Sport en Welzijn voor de respectievelijke beleidsonderdelen;
4. een overzicht van de financiële en juridische consequenties van de nieuwe (zakelijk) relatie met SenW.

Dit vraagt om een proces om te komen tot:

- Een nieuwe raamovereenkomst voor een periode van 4 jaar, met de mogelijkheid twee keer te verlengen met maximaal een jaar;
- Contracten per product met daarin de gewenste activiteiten met de gewenste output tegen een marktconforme prijs;
- Een contract over het beheer en onderhoud van de sportaccommodaties, al dan niet in de vorm van een Total Care of Total Care Plus;
- Afspraken over afbouw van o.a. risico's en reserves.

Uitgangspunten:

- Voldoen aan wet- en regelgeving;
- Inkoop i.p.v. subsidiering, tenzij subsidiering op onderdelen meer passend is;
- Heldere afspraken over verantwoording en rapportage over geleverde diensten en behaalde resultaten door SenW.

In het plan van aanpak om te komen tot bovengenoemd resultaat is tevens opgenomen dat het college van b&w een visie en nadere uitgangspunten formuleert die vanuit de gemeente de basis vormen tot de nieuwe raamovereenkomst.

waarom is het nodig? (probleem)

In de afgelopen jaren voerde SenW diverse gemeentelijke taken uit. SenW en de gemeente komen op basis van de ervaringen van de afgelopen jaren uit op een gedeeld toekomstbeeld, dat niet aansluit bij de huidige situatie.

Huidige situatie	Waar willen we naar toe?
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Stichting Sport en Welzijn is volgens haar statuten een stichting die geheel los staat van de gemeente Ridderkerk ▪ Stichting Sport en Welzijn is een stichting die afhankelijk is van de subsidies van de gemeente Ridderkerk ▪ De Stichting neemt inmiddels ook opdrachten aan van andere organisaties en is van plan de werkzaamheden buiten Ridderkerk uit te breiden. ▪ De raamovereenkomst tussen de gemeente Ridderkerk en Stichting SenW legt bepaalde risico's in de bedrijfsvoering bij de Gemeente Ridderkerk ▪ De raamovereenkomst bevat ook afspraken over het opbouwen van reserves door de Stichting van de gelden van de gemeente Ridderkerk ▪ De gemeente heeft onvoldoende zicht op de resultaten en de daarbij behorende kosten. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Stichting Sport en Welzijn is volgens haar statuten een stichting die geheel los staat van de gemeente Ridderkerk ▪ De Stichting Sport en Welzijn is een stichting die niet langer alleen afhankelijk is van subsidies van de gemeente Ridderkerk en op eigen regie en risico ook diensten verleent aan andere organisaties ▪ De gemeente Ridderkerk koopt welzijn- en sportactiviteiten in bij de Stichting tegen marktconforme prijzen ▪ De gemeente Ridderkerk heeft zo mogelijk het totale beheer en onderhoud van de sportaccommodaties ondergebracht bij de stichting

waarom moet het juist nu? (aanleiding)

Aanleiding voor het herzien van de huidige raamovereenkomst is de insteek van dit college voor een meer zakelijke relatie tussen SenW en de gemeente.

De Rekenkamercommissie levert binnenkort zijn rapport op over de relatie tussen de gemeente en SenW. Dit rapport levert zo mogelijk aanknopingspunten op die helpen bij het vormgeven van een geoptimaliseerde verhouding.

waar moeten we op letten? (risico's en neveneffecten)

Om van de huidige situatie naar de nieuwe situatie over te gaan zullen er afspraken gemaakt moeten worden over een overgangperiode, waarin de risico's en reserves op een verantwoorde wijze worden afgebouwd. Een belangrijk element voor de nieuwe raamovereenkomst is het gegeven dat de Stichting SenW voor de gemeente Ridderkerk op basis van haar opgebouwde kennis en expertise een preferred supplier is op het gebied van Sport en Welzijn. Anno 2015 is er geen andere aanbieder die deze diensten kan leveren. Dit weerhoudt de gemeente Ridderkerk er echter niet van om op termijn, als blijkt dat er op onderdelen in de markt betere aanbieders zijn, elders in te kopen.

De St. SenW is op dit moment bezig met het oprichten van een holding. Met de holdingstructuur kan de stichting werkzaamheden voor andere gemeenten uitvoeren. Voor de gemeente Leidschendam-Voorburg voert SenW op dit moment werkzaamheden uit vanuit een andere stichting. Met de holdingstructuur ontstaat één entiteit en is volgens SenW de mogelijkheid aanwezig dat de kosten voor de gemeente Ridderkerk afnemen. Voor de consequenties van deze wijziging wordt extern advies ingewonnen.

	<p>De St. SenW is op dit moment bezig met het oprichten van een holding. Met de holdingstructuur kan de stichting werkzaamheden voor andere gemeenten uitvoeren. Voor de gemeente Leidschendam-Voorburg voert SenW op dit moment werkzaamheden uit vanuit een andere stichting. Met de holdingstructuur ontstaat één entiteit en is volgens SenW de mogelijkheid aanwezig dat de kosten voor de gemeente Ridderkerk afnemen. Voor de consequenties van deze wijziging wordt extern advies ingewonnen.</p>
<p>wat hoort <u>niet</u> bij dit project? (afbakening)</p>	<p>De afzonderlijke vraagstukken als het IAP en het project Duurzaamheid van accommodaties behoren niet bij dit project. Evenals de commerciële activiteiten van SenW binnen en buiten Ridderkerk</p>
<p>planning</p>	<p>In het vierde kwartaal van 2015 worden de concepten opgeleverd van de herziene raamovereenkomst, beheer- en exploitatieovereenkomst voor de gemeentelijke accommodaties en de productafspraken. Voor de gedetailleerde planning wordt verwezen naar het plan van aanpak.</p>
<p>wie doet er mee? (participatie)</p>	<p>SenW en de gemeente werken samen en hebben veelvuldig overleg om te komen tot het gewenste resultaat. Bestuurlijk vindt overleg plaats tussen de coördinerende bestuurder namens de gemeente, wethouder Keuzenkamp, en de directeur/bestuur van SenW, dhr. Theelen. Beiden hebben en krijgen vanuit de eigen organisatie ondersteuning.</p>
	<p>Het betreft hier een zakelijke relatie tussen SenW en de gemeente. Het betrekken van inwoners in dit traject is niet van toepassing.</p> <p>Het is aan SenW en de gemeente om de direct betrokken medewerkers tijdig op de hoogte te stellen en te betrekken.</p>
<p>communicatie</p>	<p>De gemeenteraad wordt periodiek op de hoogte gehouden van de voortgang. Nadat overeenstemming is bereikt tussen SenW en de gemeente worden inwoners op een passende wijze geïnformeerd.</p>
<p>evaluatie</p>	<p>De stuurgroep van dit project evalueert kort het proces en sluit hiermee het project af.</p>
<p>wat hebben we voor het project nodig? (randvoorwaarden)</p>	<p>Voor het project wordt binnen de gemeente een stuurgroep met drie werkgroepen geïnstalleerd. In de stuurgroep neemt in ieder geval de coördinerend bestuurder zitting. De drie werkgroepen zijn: de werkgroep 'Gemeentelijke accommodaties', de werkgroep 'Wetgeving' en de werkgroep 'Producten'. De stuurgroep en werkgroepen komen naar schatting 5 keer bijeen. De tijdsinvestering tot 01-10-2015 per werkgroep- c.q. stuurgroep lid bedraagt naar schatting gemiddeld 50 uur (overleg en voorbereiding).</p>
	<p>De voorliggende startnotitie is openbaar. Het betrekken van de OR is voor dit project niet van toepassing.</p>
<p>heeft het project draagvlak? (haalbaarheid)</p>	<p>De te behalen resultaten van dit project zijn haalbaar, mits de betrokken medewerkers in de gemeentelijke projectorganisatie beschikbaar zijn voor het project. Op dit moment zitten SenW en de gemeente op één lijn voor wat betreft de doelstelling en de te behalen resultaten.</p>

6.2 Projectplan Herziening Raamovereenkomst Sport & Welzijn Ridderkerk / Gemeente 2015

1. Inleiding

De gemeente Ridderkerk heeft in het kader van het partnerschap met de Stichting Sport en Welzijn te Ridderkerk per 1 januari 2012 een Raamovereenkomst afgesloten. In de Raamovereenkomst met de daarbij behorende productafspraken en subsidieverlening zijn de afspraken tussen beide partners vastgelegd.

Onderdeel van de Raamovereenkomst is o.a. de risicobeschrijving op een aantal onderdelen en de dekking daarvan.

S&W is in grote mate afhankelijk van de opdrachten van de gemeente en heeft in dat kader aangegeven minder afhankelijk te willen worden en meer voor eigen rekening en risico de activiteiten uit te willen voeren. De gemeente heeft op haar beurt behoefte aan duidelijke (financiële) afspraken en toetsbaarheid van deze afspraken.

De nieuwe Raamovereenkomst gaat uit van een meer zakelijke relatie tussen de gemeente en S&W, waarbij de beschrijving van de opdrachten (productafspraken) meer meetbaar moet worden.

Het projectplan bestaat uit de volgende onderdelen:

1. Doelstelling;
2. Procesaanpak;
3. Projectorganisatie;
4. Inhoudelijke werkzaamheden;
5. Planning.

1. Doelstelling: nieuwe raamovereenkomst met S&W

De Stichting Sport en Welzijn staat volgens haar statuten geheel los van de gemeente Ridderkerk. De Stichting Sport en Welzijn heeft de ambitie om niet langer afhankelijk te zijn van subsidies van de gemeente Ridderkerk en op eigen regie en risico ook diensten wil verlenen aan andere organisaties. In die nieuwe situatie kan de gemeente Ridderkerk welzijns- en sportactiviteiten inkopen bij de Stichting tegen marktconforme prijzen.

Het resultaat van dit project is :

1. een nieuwe raamovereenkomst met S&W;
2. een nieuwe beheer- en exploitatieovereenkomst, incl. onderhoud, voor gemeentelijke (sport)accommodaties;
3. productafspraken met Stichting Sport en Welzijn voor de respectievelijke beleidsonderdelen;

Dit vraagt om een proces om te komen tot:

- Een nieuwe raamovereenkomst voor een periode van 4 jaar, met de mogelijkheid twee keer te verlengen met maximaal een jaar;
- Contracten per product met daarin de gewenste activiteiten met de gewenste output tegen een marktconforme prijs;
- Een contract over het beheer en onderhoud van gemeentelijke (sport)accommodaties, al dan niet in de vorm van een Total Care of Total Care Plus;
- Afspraken over afbouw van o.a. risico's en reserves.

Randvoorwaarden

- De nieuwe raamovereenkomst, beheer- en exploitatieovereenkomst en productafspraken komen in nauwe samenwerking met S&W tot stand.
- Met de portefeuillehouder(s) vindt frequent overleg plaats over de gewenste richting en bijbehorende consequenties.
- Voor de betrokken medewerkers is voldoende capaciteit (uren) beschikbaar.

Uitgangspunten

- Voldoen aan wet- en regelgeving;
- Inkoop i.p.v. subsidiëring, tenzij subsidiëring op onderdelen meer passend is;
- Heldere afspraken over verantwoording en rapportage over geleverde diensten en behaalde resultaten door S&W.

Er dient aandacht te worden besteed aan de volgende onderwerpen:

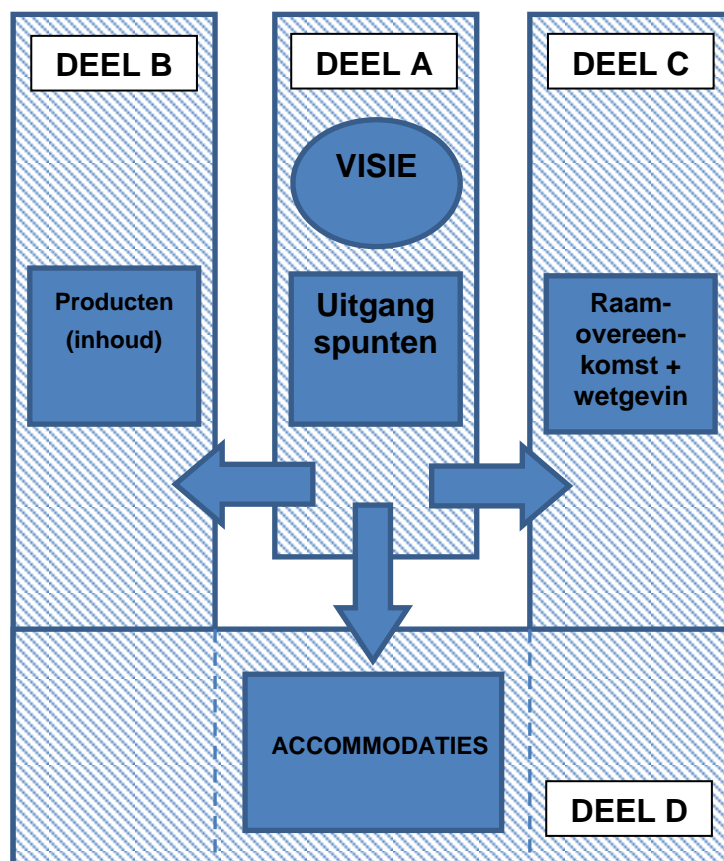
- De doelstellingen van S&W dienen voor de gemeente Ridderkerk vooral op het maatschappelijk gebied te liggen;
- S&W dient VPB proof te zijn;
- S&W dient Wet Markt en Overheid proof te zijn;
- S&W streeft zoveel mogelijk naar beheer en exploitatie voor eigen rekening en risico;
- De gemeente Ridderkerk dekt geen risico's van S&W meer af.

Kaderstelling

- De financiële consequenties van de nieuwe overeenkomsten passen binnen het financiële kader van de gemeentelijke begroting;
- Besluitvorming door de gemeenteraad vindt plaats indien de uitkomsten leiden tot financiële en/of strategische keuzes ten aanzien van het partnerschap met S&W. Uiteraard wordt de raad tussentijds geïnformeerd over de voortgang.

2. Procesaanpak

De procesmatige aanpak om te komen tot de nieuwe overeenkomsten met S&W is in onderstaand schema weergegeven.



De drie gedeelten van het plan zijn als volgt opgebouwd:

Deel A omvat de visie van het college van b&w over de wijze waarop de gemeente Ridderkerk omgaat met gemeentelijk vastgoed en het subsidiëren dan wel inkopen van producten bij S&W. Deze visie is vastgelegd of wordt vastgelegd in de diverse beleidsnota's: Jeugd, Volksgezondheid, Welzijn (Welzijn nieuwe Stijl), Bewegen, Integraal Accommodatieplan (IAP). Mede door de decentralisaties op het gebied van Zorg, Jeugdzorg en Participatie (3D's) is er sprake van een kanteling op het gebied van de verantwoordelijkheden van de gemeente. De integrale aanpak van de genoemde beleidsvelden en de veranderende rol naar de regisserende overheid zijn hierbij belangrijke uitgangspunten.

Met de geformuleerde visie stelt het college van b&w de uitgangspunten vast die de basis vormen voor de gesprekken met S&W om te komen tot de gewenste situatie en overeenkomsten.

Deel B bevat een overzicht van alle producten die de gemeente Ridderkerk afneemt van S&W. Gezien de hoeveelheid en diversiteit aan producten is het belangrijk een éénduidige lijn en structuur aan te brengen. Hierbij is aandacht voor de scheiding tussen geldstromen voor de verschillende producten (bijv. accommodaties)

In **Deel C** staan contracten en wetgeving centraal. Deel C omvat vragen als, wordt voldaan aan wet- en regelgeving over btw, VPB, de Wet Mark & Overheid, paracommercie enz. Verder gaat het in deel C om een toets op de inhoud van de contracten en de onderlinge samenhang met deel D.

Deel D gaat over de gemeentelijke accommodaties, over het onderhoud, beheer en exploitatie. Hieronder valt ook de verhuur van de accommodaties en de afspraken rondom (maatschappelijke) huurprijzen.

3. Projectorganisatie

Voor de projectorganisatie wordt voorgesteld om een stuurgroep en drie werkgroepen in te richten. De projectleiding is in handen van dhr. P. de Regt, extern adviseur.

Stuurgroep

De stuurgroep is verantwoordelijk voor de sturing en voortgang van het project en treedt op als opdrachtgever. Ze stelt de kaders vast (Deel A: procesaanpak, hoofdstuk 2.) en beoordeelt de resultaten van de werkgroepen. De stuurgroep wordt voorgezeten door de coördinerend wethouder. Aan de hand van rapportages beoordeelt de stuurgroep periodiek o.a. het projectresultaat en de risico's. De stuurgroep beoordeelt uiteindelijk in hoeverre de doelstellingen zijn behaald, de resultaten voldoende zijn en de risico's aanvaardbaar zijn. De stuurgroep rapporteert en adviseert vervolgens het college van b&w.

Werkgroep Producten (Deel B)

De werkgroep Producten inventariseert de producten die de gemeente Ridderkerk van S&W afneemt. De inventarisatie omvat niet alleen de producten, maar ook de inhoud, doelstellingen, integraliteit, financiën en de gewenste sturing op deze producten. De werkgroep adviseert de stuurgroep over de wijze waarop dit wordt vastgelegd in de nieuwe raamovereenkomst. In de werkgroep zitten de beleidsmedewerkers die inhoudelijk verantwoordelijk zijn voor de producten. Hierbij wordt gekeken naar de uitwerking van de beleidsnota's in producten.

Werkgroep raamovereenkomst en wetgeving (Deel C)

De werkgroep bereidt de nieuwe raamovereenkomst voor en adviseert tevens over de nieuwe conceptovereenkomsten. Door de werkgroep raamovereenkomst en wetgeving wordt zoveel mogelijk

aangesloten bij de bestaande BAR-werkgroep, die zich bezig houdt met wetgeving, Wet Markt & Overheid, vennootschapsbelasting e.d.

Werkgroep Accommodaties (Deel D)

De werkgroep Accommodaties adviseert de stuurgroep tegen de achtergrond van de visie en uitgangspunten van het college van b&w over beheer, onderhoud en exploitatie van gemeentelijk vastgoed. De werkgroep stelt scenario's op en brengt tevens de eventuele risico's en financiële consequenties in beeld. Daarbij kan ook informatie worden betrokken uit andere landelijke ontwikkelingen om de concepten aan te scherpen.

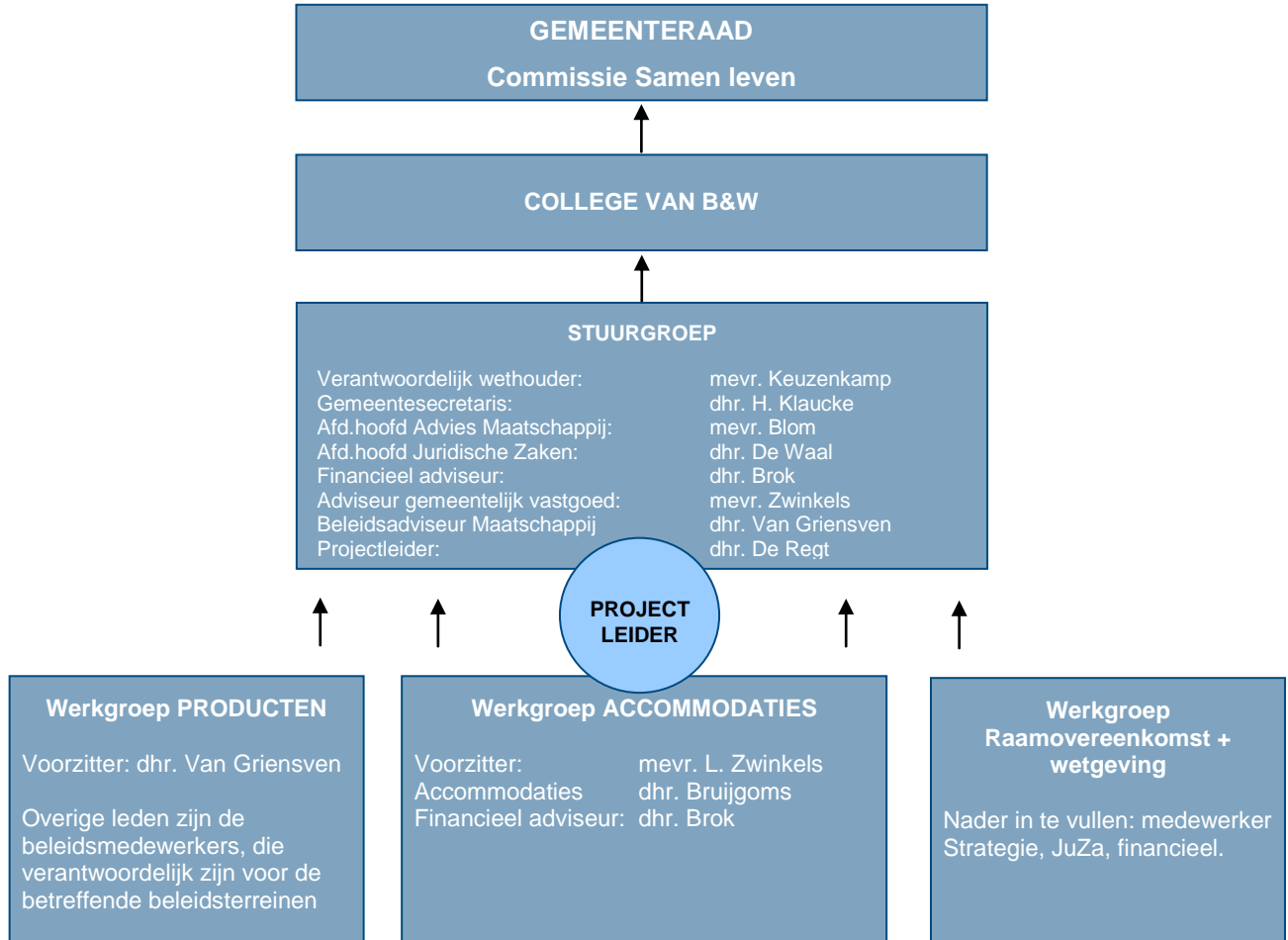
Rol projectleider

De drie werkgroepen hebben elk een voorzitter. De projectleider werkt nauw samen met de voorzitters. De projectleider neemt deel aan de stuurgroep. Hij verzorgt alle benodigde documenten voor de verschillende werkgroepen en is verantwoordelijk voor de resultaten van de werkgroepen. In de stuurgroep rapporteert de projectleider over de voortgang en de stand van zaken van de werkgroepen.

De bemensing van de projectorganisatie

Voor de bemensing wordt zo veel als mogelijk aangesloten bij de reguliere taken van medewerkers en bestaande overleggen. Bestuurlijk verantwoordelijke is wethouder Keuzenkamp, die in dit project de bestuurlijke coördinatie voor haar rekening neemt. De voorzitters van de drie werkgroepen hebben tevens zitting in de stuurgroep. De afdelingshoofden van de betrokken medewerkers worden door het afdelingshoofd Advies Maatschappij op de hoogte gesteld.

In onderstaand schema is de relatie tussen de verschillende gremia weergegeven, zijn de benodigde functies weergegeven en zijn daar waar mogelijk de namen van de (gewenste) betrokkenen ingevuld.



4. Inhoudelijke werkzaamheden

Werkzaamheden werkgroepen

Het project kent een aantal resultaatgebieden. Deze staan in onderstaand overzicht. De resultaatgebieden komen terug in de opdrachtformulering van de werkgroepen.

Resultaatgebied
<p>1. Data verzameling o.a.:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Huidige Raamovereenkomst • Huidige Productafspraken • Subsidiebeschikking 2015 • Huidige Beheer- en Exploitatieovereenkomst • Meerjaren Onderhoudsplanning • Beleidsvisies/–nota's Volksgezondheid, Bewegend Verbinden, Welzijn, Peuterwerk, Vrijwilligerswerk, Jeugd en Jongeren werk, Zorg, Jeugdzorg, Participatie, Wijkgericht werken, Wijkteams • Statuten Stichting Sport en Welzijn • Rapportages 2013 en 2014 • Signaleringsverslagen 2013 en 2014 • Accommodatielijst • Financiële analyse • Rapport Rekenkamercommissie inzake Sturingsrelatie gemeente en S&W
<p>2. Risicoanalyse en dekking</p> <p>Met een risicoanalyse worden de (fiscale) risico's en dekking van de risico's in beeld gebracht voor de gemeente en voorzien van maatregelen en acties.</p>
<p>3. Zakelijke afweging opdrachtverstrekking</p> <p>Na een analyse worden de producten die de gemeente afneemt en het beheer, onderhoud en exploitatie van gemeentelijke accommodaties (o.a. Total Care-scenario's) in beeld gebracht in relatie tot de (wettelijke) mogelijkheden en wensen om producten door middel van marktwerking in te kopen.</p>
<p>4. Gewenste structuur</p> <p>Tegen de achtergrond van de producten en diensten van S&W wordt enerzijds de gewenste structuur in beeld gebracht van S&W en anderzijds de wijze waarop de gemeente ambtelijk en bestuurlijk stuurt (zie 6.) en contacten onderhoudt met S&W. Er is sprake van een voornemen tot het inrichten van een holdingstructuur. Hiervoor zijn al contacten met juristen, accountant en organisatieadviseurs over de door de gemeente Ridderkerk gewenste situatie.</p>
<p>5. Wetgeving</p> <p>In relatie tot S&W heeft de gemeente te maken met verschillende wetten die van belang zijn voor de raamovereenkomst en exploitatie- en beheerovereenkomst. Dit zijn de Wet Markt en Overheid, belastingwetgeving, paracommercie. SenW dient te voldoen aan wet- en regelgeving.</p>
<p>6. Sturing en verantwoording</p> <p>De gemeente legt vast op welke wijze sturing plaatsvindt en verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn geregeld tussen S&W en de gemeente.</p>
<p>7. Productafspraken</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inventariseren 'S&W'-producten en namen verantwoordelijke beleidsmedewerkers • Productafspraken worden in de sfeer van opdrachtgever-opdrachtnemer vastgelegd en bekrachtigd; deze worden verder op een éénduidige wijze beschreven, waardoor meting, sturing en verantwoording op een adequate wijze kan plaatsvinden.
<p>8. Opstellen nieuwe raamovereenkomst, nieuwe beheer- en exploitatieovereenkomst accommodaties en huurovereenkomsten.</p>
<p>9. Opstellen formats voor productafspraken en invullen formats per product (door en in samenspraak met de betrokken beleidsambtenaren)</p>

Opdrachten werkgroepen

Werkgroep Producten
1. Stelt een inventarisatie op van de producten die de gemeente op dit moment afneemt van SenW; 2. Checkt in hoeverre de huidige productafspraken overeenkomen met staand beleid (inhoud); 3. Stelt een voorstel op over de wijze waarop SenW verantwoording dient af te leggen over de geleverde prestaties, zowel inhoudelijk als ook financieel; 4. Stelt een overzicht op van producten die (op termijn) in aanmerking kunnen komen voor inkoop (via aanbesteding) i.p.v. inkoop door middel subsidies; 5. Doet een voorstel over de wijze waarop de nieuwe afspraken kunnen worden vastgelegd in de nieuwe raamovereenkomst.
Werkgroep Accommodaties
1. Onderzoekt in hoeverre beheer, onderhoud en exploitatie uitbesteed kan worden, waarbij de gemeente eigenaar blijft van de accommodaties, maar (geheel) wordt ontzorgd; 2. Ontwikkelt een aantal scenario's en beschrijft per scenario, de voor- en nadelen, risico's en brengt de financiële consequenties in beeld; 3. De werkgroep adviseert de stuurgroep over de scenario's; 4. Stelt een concept-overeenkomst op voor het geadviseerde scenario.
Werkgroep Raamovereenkomst en Wetgeving
1. Stelt een concept op voor de nieuwe raamovereenkomst en checkt in hoeverre wordt voldaan aan wet- en regelgeving en de uitwerking van de nieuwe raamovereenkomst aansluit bij de gemeentelijke begroting; 2. Checkt de nieuwe overeenkomsten van de werkgroep Accommodaties, nadat de stuurgroep een keuze heeft gemaakt voor een bepaald scenario; 3. Adviseert de stuurgroep over de wijze van sturing door de gemeente en verantwoording van SenW in de nieuwe situatie.

Bestuurlijke besluitvorming

De uitkomsten van het project worden in een concreet advies voorgelegd aan het college. Zoals eerder aangegeven wordt de gemeenteraad op de hoogte gehouden van de voortgang van het project.

Zoals eerder aangegeven wordt de gemeenteraad betrokken in de besluitvorming op het moment dat de uitkomsten leiden tot financiële en/of strategische keuzes ten aanzien van het partnerschap met S&W. Uiteraard wordt de raad tussentijds geïnformeerd over de voortgang.

5. Planning en verwachte tijdsinzet

De planning is dat het project medio mei 2015 kan beginnen. De verwachting is dat in het 4^e kwartaal van 2015 bestuurlijke besluitvorming kan plaatsvinden..

Ten aanzien van de stuurgroep en werkgroepen is uitgegaan van een maandelijks overleg. Daarnaast zullen een aantal afzonderlijke gesprekken met bijvoorbeeld de wethouder, afdelingshoofd(en) en andere direct betrokkenen kunnen plaatsvinden.

De verwachte *gemiddelde* benodigde tijdsbesteding* van de projectgroepleden bedraagt als volgt:

- Stuurgroep : 3 uur per week, voor periode van 14 weken
- Werkgroep Producten : 6 uur per week, voor periode van 14 weken
- Werkgroep Accommodaties : 6 uur per week, voor periode van 14 weken
- Werkgroep Wetgeving : 6 uur per week, voor periode van 14 weken

*week 31 tot en met 50 2015 (14 weken: 20 weken minus 6 weke zomervakantie)

In het onderstaande overzicht is een *globale* planning weergegeven.

Week 27	Collegebesluit opdrachtverstrekking
Week 41	Tussenrapportage naar college met eerste concepten m.b.t. de resultaatgebieden 2 t/m 9.
Week 44	Conceptversies overeenkomsten (eindproducten) gereed
Week 45	Vorbereiding besluitvorming college (via PHO enz.)