

Evaluatie- en adviesrapport

SRGO – gemeente Goeree Overflakkee

Oosterbeek, 29 januari 2021

Inhoud

1. Aanleiding en doel onderzoek	1
2. Onderzoeksaanpak	2
2.1 Onderzoeksvragen	2
2.2 Werkwijze	2
2.3 Indicatoren	2
2.4 Stappen	3
3. Evaluatie resultaten	4
3.1 Voorbereiding op de stichting	4
3.2 Bestuurlijk kader en beleid	5
3.3 Organisatie	7
3.4 Beheer en exploitatie	12
3.5 Uitvoering en realisatie	13
4. Conclusies	15
4.1 Bestuurlijk kader en beleid	15
4.2 Organisatie inrichting en aansturing	16
4.3 Uitvoering en realisatie	17
5. Advies	18
5.1 Inleiding	18
5.2 Professionalisering opdrachtgeverschap gemeente Goeree-Overflakkee	18
5.3 Toelichting per scenario	19
5.4 Advies voorkeursscenario	26
5.5 Stappen voor uitvoering scenario 1 Optimaliseren huidige situatie	26
5.6 Stappen voor uitvoering scenario 2 Maximaliseren naar Sportbedrijf GO	27
Bijlage 1: Onderzoeksvragen	30

1. Aanleiding en doel onderzoek

De stichting Sport en Recreatie Goeree Overflakkee (SRGO) heeft een meerjarenovereenkomst met de gemeente Goeree-Overflakkee die in 2022 afloopt. Bij de oprichting van de stichting hebben het stichtingsbestuur en de gemeente de afspraak gemaakt voor een evaluatie halverwege de looptijd van de overeenkomst. Dat moment is nu aangebroken.

De gezamenlijke vraag van de gemeente en de SRGO is om een onafhankelijke analyse te maken van het functioneren van de stichting in de volle breedte. Uit uw aanvraag én ons gesprek maken wij op dat het gaat om een evaluatie van zowel de realisatie van de (prestatie)afspraken en de exploitatie en het beheer van de zeven accommodaties, als ook om een analyse van de inrichting, aansturing van en uitvoering door de organisatie zelf, de financiële ontwikkeling en factoren als klanttevredenheid, medewerkerstevredenheid. Zo waren synergie- en efficiencywinst een van de overwegingen bij de oprichting van deze stichting en een van de vragen is in hoeverre dat ook gerealiseerd is. Ook zijn er in de achterliggende jaren klachten en incidenten geweest die op bestuurlijk niveau de vraag opwerpen of SRGO daar voldoende voor is toegerust.

Het doel van deze opdracht is tweeledig:

1. Objectief en onderbouwd inzicht geven in het functioneren van SRGO; hierin wordt een 'foto' van SRGO gepresenteerd vanuit twee invalshoeken: vanuit de organisatiedoorlichting en vanuit een analyse van het beheer en de (financiële) exploitatie.
2. Een onderbouwd advies geven over de verbeterpunten in het functioneren van SRGO en het samenspel tussen SRGO en gemeente.

Het vertrekpunt voor de foto en het advies wordt gevormd door a) de oorspronkelijke aanleiding en ambities, b) de huidige visie en het beleid m.b.t. sport en c) de toekomstige visie en ambities voor zover bekend en beschikbaar in dit onderzoek.

Het resultaat dat wij opleveren is deze eindrapportage, bestaande uit twee onderdelen:

1. Een onderzoeksdeel met evaluatieresultaten, conclusies en een beschrijving van de onderzoeksaanpak.
2. Een adviesdeel met onze adviezen en concrete aanbevelingen voor het functioneren van SRGO, de meest passende vorm van beheer, de interne organisatie en de invulling van de opdrachtgeversrol door de gemeente richting SRGO en de opdrachtnemersrol door SRGO richting de gemeente.

2. Onderzoeksaanpak

2.1 Onderzoeksvragen

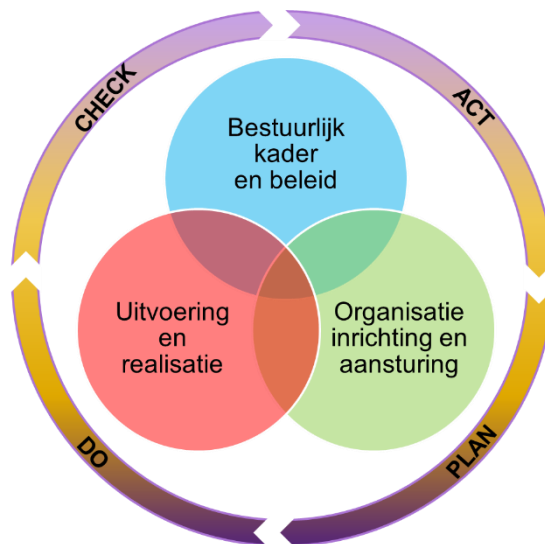
Dit evaluatieonderzoek gaat over het beantwoorden van onderzoeksvragen op vier onderdelen:

1. Beleidskader.
2. Beheer en exploitatie.
3. Uitvoering.
4. Organisatie.

De onderzoeksvragen die hierop betrekking hebben, staan beschreven in bijlage 1.

2.2 Werkwijze

De onderzoeksvragen worden in onderlinge samenhang bekeken. Daarvoor gebruiken we onderstaand analysemodel. Wat we in onze analyse van de resultaten in hoofdstuk 3 laten zien, is dat de keuzes die de gemeente Goeree-Overflakkee bijvoorbeeld maakt in haar beleid en opdrachtverstrekking van invloed zijn op de inrichting van de organisatie van SRGO en daarmee ook op de realisatie van prestatieafspraken. En zo geldt dat ook voor de keuzes die de SRGO maakt m.b.t. inzet en verdeling van capaciteit: deze zijn weer van invloed op de kwaliteit van de uitvoering en de financiële prestaties. De kwaliteit van het cyclische proces waarin de gemeente en SRGO beleidsafspraken maken (plan), uitvoeren (do), monitoren en evalueren (check) en bijstellen (act) is belangrijk voor de effectiviteit per 'bol' én voor wijze waarop de samenhang daartussen wordt gecreëerd.



Figuur 1: Analysemodel

In de uitvoering van deze opdracht is nadrukkelijk een scheiding aangebracht tussen onderzoek/evaluatie en advisering. In de evaluatie wordt teruggeblikt op de start, de doorgemaakte ontwikkelingen en de huidige stand van zaken. De foto die daaruit ontstaat, vormt vervolgens de basis voor aanbevelingen voor de toekomst.

2.3 Indicatoren

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van indicatoren. Deze zorgen voor focus in de resultaten (*wat is bepalend en belangrijk in de evaluatie*) en zij maken inzichtelijk op grond waarvan er positieve of kritische conclusies worden getrokken (*wanneer is het goed*).

De indicatoren zijn specifiek voor deze opdracht op maat opgesteld en geven weer wat door de gemeente Goeree-Overflakkee en de SRGO als bepalend wordt gezien in deze evaluatie. De indicatoren zijn tot stand gekomen op basis van de documentatie en interviews met betrokkenen. Gezien het feit dat er, behalve wat betreft financiële gegevens, weinig tot geen andere kwantitatieve informatie beschikbaar is, zijn de indicatoren in dit onderzoek vooral kwalitatief beschrijvend van aard. Ze worden toegelicht in hoofdstuk 4. Conclusies.

2.4 Stappen

In de uitvoering van dit onderzoek zijn de volgende stappen doorlopen:

- Stap 1:**
Vorbereiding en startbijeenkomst
- In een startbijeenkomst met vertegenwoordigers vanuit de gemeente en SRGO is de onderzoeksaanpak vastgesteld en zijn afspraken gemaakt over de invulling van interviews en planning.
- Stap 2:**
Documentstudie
- Op basis van de ons aangeleverde documentatie is een analyse gemaakt van de huidige situatie van beleid, organisatie en uitvoering binnen gemeente en SRGO en de onderlinge samenwerking en werkwijze. Deze analyse hebben wij gebruikt als input voor de interviews.
- Stap 3:**
Interviews
- We hebben 31 interviews gehouden met betrokkenen binnen de gemeente op bestuurlijk en ambtelijk niveau en binnen SRGO met bestuur (huidige en oud-bestuurders), directie en management, uitvoerend en staf-ondersteunend personeel en met huurders/gebruikers van de verschillende accommodaties. Het betrof 8 groepsgesprekken en 23 individuele interviews.
- Het doel van deze interviews was:
- Aanvulling en toelichting verkrijgen op informatie uit de documentstudie.
 - Toetsing van vastgelegde afspraken op de feitelijke gang van zaken.
 - Inzicht in de beleving en ervaringen van betrokkenen met de organisatie en met het gebruik en de dienstverlening op locatie.
 - Inzicht in mogelijke verbeterpunten.
- Stap 4:**
Opstellen indicatoren en delen eerste bevindingen
- Op basis van zowel de documenten én de interviews is een concept-set van indicatoren opgesteld en die voor feedback gedeeld met een groep vertegenwoordigers vanuit gemeente en SRGO. Vervolgens is deze indicatorenset in een overleg met bestuur (gemeente en SRGO), ambtenaren en directeur SRGO besproken en bijgesteld. In ditzelfde overleg zijn de eerste bevindingen van onze analyse gedeeld.
- Stap 5:**
Opstellen en opleveren evaluatierapportage
- De analyse en conclusies van de evaluatie zijn vastgelegd in een evaluatierapport.
- Stap 6:**
Opstellen en opleveren advies en aanbevelingen
- Deze stap volgt op het vast te stellen evaluatierapport.

3. Evaluatie resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten beschreven van onze analyse van de documenten en de interviews. Dat doen wij op basis van de aan ons gestelde onderzoeksvragen (bijlage 1), daarbij de indeling volgend van ons analysemodel, te weten *Bestuurlijk kader en beleid – Organisatie Inrichting en Aansturing – Uitvoering en Realisatie*. Maar voordat we de resultaten beschrijven, volgt allereerst een schets van het totstandkomingsproces van de SRGO.



Figuur 2: Samenvatting van de analyseresultaten

3.1 Voorbereiding op de stichting

Op 4 maart 2014 is in een bestuursopdracht een taakstellende bezuiniging vastgelegd van € 200.000 op de exploitaties van de zwembad-accommodaties, die in 2016 geëffectueerd moest zijn. De samenvoeging van de zwembaden tot één eilandelijke organisatie was de route waarlangs dit gerealiseerd ging worden. Daarbij was ook voorzien in het onderbrengen op termijn van andere multifunctionele accommodaties bij deze nieuwe organisatie.

Op basis van een procesbeschrijving (rapport Rasing 2014) en een door Synarchis uitgevoerd exploitatie-onderzoek van de drie zwembaden, is medio 2015 een intentieovereenkomst ondertekend door de gemeente, stichting Olympia en stichting Sportcomplex De Gooye, met als doel de nieuwe organisatie verder vorm te geven op basis van een stichtingsvorm. Een stuurgroep, bestaande uit de hierboven genoemde partijen, kreeg de opdracht om e.e.a. uit te werken in een fijnstructuur, waarna in december 2016 de overdracht van beheer en exploitatie aan de nieuwe eilandelijke organisatiestichting Sport & Recreatie Goeree-Overflakkee (hierna: SRGO) plaats heeft gevonden. Pas op dat moment is ook besloten de exploitatie en beheer van de vier multifunctionele accommodaties toe te voegen, inclusief een aanvullende taakstellende bezuiniging van € 25.000, deze is, gezien de beperkte informatie over de kostenstructuur onder voorbehoud.

De overeengekomen beheeropgave voor SRGO is te zorgen voor het efficiënt beheren en exploiteren van zeven maatschappelijke accommodaties:

- Zwembad 't Zuiderdiep.
- Sportcomplex De Gooye.
- Multifunctionele accommodatie De Staver.
- Multifunctionele accommodatie Grutterswei.
- Multifunctionele accommodatie Dorpstinden).
- Buurtaccommodatie Oostdam.
- Buurtaccommodatie 't Haegse Huus.

Door het exploiteren van accommodaties en het stimuleren van sport, recreatie en cultuur stelt SRGO de inwoners en bezoekers van de gemeente en omgeving in staat, door middel van gastvrije dienstverlening en onder deskundige begeleiding sportief, recreatief en sociaal actief te zijn.

Met die opdracht is SRGO in 2017 van start gegaan. Met een personele bezetting die 1-op-1 verplicht is overgenomen van de afzonderlijke stichtingen en de gemeente; capaciteit en expertise op het gebied van financiën en administratie, inkoop, HR, marketing en communicatie maakten daar geen deel van uit, uitgezonderd de bij stichting Olympia werkzame staf. Het vastgestelde sturingsmodel was een locatiemodel met locatiemanagers die voor 80% van hun tijd verantwoordelijk zijn voor de locatie en de lokale 'markt'. Voor de overige 20% van de tijd zijn zij als MT-lid betrokken bij de ontwikkeling van de organisatie in de breedte ('gezamenlijk vormen zij een sterk team met één gezicht naar buiten, dat elkaar aanvult en inspireert'; uit fijnstructuur). Dit gebeurt onder aanvoering van een directeur die eindverantwoordelijk is voor het operationele functioneren en het bedrijfseconomisch resultaat van de stichting.

3.2 Bestuurlijk kader en beleid

Sportbeleid en opdrachtverstrekking

Ten tijde van de oprichting van SRGO in 2017 lag de focus van het sportbeleid op het verhogen van de sportparticipatie en sportstimulering, bijdragen aan gezonde leefstijl met daarbij specifiek het terugdringen van overgewicht, het behouden van voorzieningenniveau in de wijken en het creëren van nieuwe sport/bewegmogelijkheden.

In 2017 was er nog geen sprake van een vertaling van dit beleid in prestatieafspraken met SRGO. Vanaf 2018 is er wel een uitvoeringsovereenkomst opgesteld met prestatieafspraken tussen gemeente en SRGO. Daarbij zijn er vooral operationele doelen gesteld ('zwemonderwijs bieden in diverse varianten' of 'sportinventaris is op orde conform MIIP' of 'SRGO monitort beleving gasten'). Daarbij is er geen duidelijk verband tussen de gevraagde prestaties van SRGO en de mate waarin de gemeente daardoor haar beleidsdoelen realiseert. De meest (of enige?) directe verbintenis is er tussen beleidsdoel 'behoud voorzieningenniveau' en de prestatieafspraken omtrent exploitatie gebouwen.

In het toekomstig beleid (2021) wordt het accent gelegd op sportstimulering, leefstijl én welzijn met extra aandacht voor het bereiken van focusgroepen (inactieve jeugd, inactieve senioren, kwetsbare doelgroepen). Dat vraagt om sturing op synergie en integraliteit tussen organisaties, diensten en activiteiten waarbij de gemeente vooral zelf het heft in handen lijkt te willen houden.

Monitoring en verantwoording

De relatie tussen de gemeente en SRGO bestaat uit een huur-verhuur relatie en een prestatie-subsidie-relatie. Partijen doorlopen de verantwoordingscyclus met elkaar over 2 lijnen: bestuurlijk en ambtelijk.

In de ambtelijke lijn is er formeel sprake van een integraal accounthouderschap vanuit de gemeente waarbij beleid, financiën en vastgoed/onderhoud en beheer bij elkaar zijn gebracht. In de verantwoordingsdocumentatie is dat ook het geval¹.

Maar in de praktijk van afstemming en besluitvorming lopen deze 3 lijnen niet altijd synchroon en ook niet samen. Zo staat kredietbewaking van het dagelijks onderhoud los van de financiële monitoring van subsidie- en exploitatieafspraken. Ook lopen beleid en financiën verschillende routes waardoor besluitvorming, bijvoorbeeld over subsidievaststelling, soms lang op zich laat wachten.

De gemeenteraad van Goeree-Overflakkee komt formeel in beeld bij het vaststellen van de beleidskaders en de financiële kaders voor SRGO. De gemeenteraad bepaalt de beleidsmatige WAT- en WAAROM-vragen, terwijl de SRGO als uitvoeringsorganisatie van dit beleid de HOE-vraag beantwoordt. Dit was het geval ten tijde van de oprichting van de nieuwe uitvoeringsorganisatie SRGO en bij het terug overdragen van de onderhoudstaken en -budgetten van SRGO naar de gemeente. Dit laatste als gevolg van het nieuwe Sportbesluit waarbij de btw door SRGO niet meer verrekend kon worden. In de daaropvolgende jaren zijn er incidenteel aanvullende financiële middelen nodig geweest voor onderhoud en technische installaties. Structurele aanvullende middelen zijn gevraagd en toegekend voor versterking van de personele organisatie. De gemeenteraad is daarin steeds meegenomen, ook al lag besluitvorming hierover binnen de bevoegdheden van het college. Duidelijk is dat de SRGO daarbij merkbaar onder een vergrootglas ligt bij de gemeenteraad. Hierdoor is er niet altijd sprake van een duidelijke scheiding van verantwoordelijkheden tussen raad (kaderstellend) en college (uitvoering).

Tevredenheid over overleg, afstemmen en besluitvorming

Het overleg tussen SRGO en gemeente kent een structureel en systematisch karakter en vindt op meerdere niveaus plaats. Zo is er een accountoverleg van ambtenaren sport en financiën met de SRGO-directeur en een 6-wekelijks onderhoudsoverleg van locatiemanagers en bedrijfskundig medewerker van SRGO met het team Onderhoud en Beheer van de gemeente. Ook is er elk kwartaal een bestuurlijk overleg.

Uit de interviews en de documentatie m.b.t. beschikking, verantwoording en vaststelling komt onderstaand beeld naar voren:

- De lijnen tussen gemeente en SRGO zijn ambtelijk kort en verlopen in een constructieve sfeer; over en weer stellen gemeente en SRGO elkaar niet voor verrassingen en onvoorspelbaarheden in de uitvoering van prestatieafspraken.
- De SRGO wordt door de gemeente niet of in beperkte mate als gesprekspartner op beleidsmatig niveau betrokken en wordt ook niet als zodanig ervaren.
- De termijnen waarop de gemeente beschikt en vaststelt zijn in geen enkele jaargang gehaald door de gemeente. 'Onzekerheid over budgetten/begrotingen/taakstelling tot na afloop van het betreffende boekjaar ontnemt het bestuur en management de mogelijkheid om tijdig te acteren.

¹ Jaarcyclus op basis van de volgende documenten: subsidiebeschikking, uitvoeringsovereenkomst, prestatieafspraken, kwartaalrapportages, jaarrekening, subsidieverantwoording.

Bestuur kan dan alleen hopen dat de taakstelling voor het al afgelopen jaar overeenkomt met het gevoerde beleid en de gedane uitgaven' (managementletter 2018, 2019, WEA accountant).

- In de achterliggende jaren zijn er de nodige ad hoc-issues geweest, vaak financieel van aard. Deze zijn uiteindelijk altijd wel opgelost maar dat gaat binnen de gemeente over veel schijven en met lange doorlooptijden. Deze lange doorlooptijden van de gemeente constateert SRGO ook als het gaat om grotere ingrepen zoals noodzakelijke aanpassingen in technische installaties.

3.3 Organisatie

Missie, visie en opdracht aan SRGO

SRGO heeft voor zichzelf een brede doelstelling geformuleerd met 'maatschappelijk rendement voor de opdrachtgever met resultaat op onder andere een vitale gezonde samenleving, sociale cohesie en een effectief gebruik van maatschappelijk vastgoed'. Die brede missie is ook terug te vinden in de statuten² van de organisatie. De opdracht van de gemeente sluit daar niet op aan en heeft zich hoofdzakelijk beperkt tot dat laatste: beheer en exploitatie van accommodaties. Dat is een bewuste keuze van de gemeente, zo geeft zij aan.

SRGO had en heeft wel de ruimte om, binnen de bestaande kaders, proactief en creatief aan de slag te gaan met stimulering en programmering van sport/beweegactiviteiten en deelname aan (vitale/leefstijl) netwerken. Het is SRGO in beperkte mate gelukt om daar invulling aan te geven; de volleybalschool, bewegingsaanbod Sport 4 all en inzet voor Paulina.nu zijn daar voorbeelden van. Het is (nog) geen structurele werkwijze van SRGO om aanvullende opdrachten op te halen via incidentele subsidies van gemeente en andere. De gemeente van haar kant, heeft de keuze gemaakt om de combinatiefunctionarissen onder eigen aansturing te houden. Daarmee mist SRGO een belangrijke pijler voor de uitvoering van activiteiten met betrekking tot sport- en beweegstimulering.

Functionele inrichting van de organisatie

De hiërarchische verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen SRGO zijn belegd bij de directeur en de drie locatiemanagers. Bij de coördinatiefuncties horeca en events en zwemonderwijs zijn functionele bevoegdheden belegd. De directeur legt verantwoordelijkheid over zijn functioneren en dat van de organisatie af aan het bestuur. Bij de oprichting van SRGO zijn voor een belangrijk deel van de functies de bestaande functieprofielen overgenomen en niet meer bijgesteld. De profielen van de directeur en locatiemanagers zijn nieuw ontwikkeld ten tijde van de voorbereiding op de SRGO; dit is door de stuurgroep gedaan.

De organisatie is locatie-gestuurd ingericht:

- Er is sprake van integrale sturing, door de locatiemanager, van de zwembaden en zalen/ sportvoorzieningen waar van toepassing; de locaties Haegse Huus en Oostdam vallen rechtstreeks onder de verantwoordelijkheid van de directeur waarbij dagelijks beheer is belegd bij extern ingehuurde beheerders.

² De stichting heeft als doel: door middel van het exploiteren van accommodaties en het stimuleren van sport, recreatie en cultuur de inwoners en bezoekers van de gemeente Goeree-Overflakkee en omgeving in staat te stellen, om in een gastvrije omgeving en onder deskundige begeleiding sportief, recreatief en sociaal actief te zijn. De stichting tracht dit doel te bereiken door het optimaal exploiteren van accommodaties, het stimuleren van sport en bewegen en door lokale kennispartner te zijn, een gezonde leefstijl te bevorderen, (sport)talent ruimte te geven, sociale ontmoeting mogelijk te maken en de leefbaarheid te bevorderen, en al hetgeen in de ruimste zin daarmee verband houdt.

- De medewerkers zijn hoofdzakelijk werkzaam op de eigen accommodaties. Uitwisseling en vervanging komt beperkt voor en geldt vooral voor horeca-ondersteunend personeel.
- Ook de kostenstructuur is op accommodatieniveau ingericht; er is geen inzicht in integrale kostprijzen voor de aangeboden activiteiten.
- Het activiteitenaanbod is accommodatie gebonden met weinig tot geen locatie overstijgende programma's of uitwisseling.

Uit de interviews blijkt dat taken en verantwoordelijkheden over het algemeen wel helder zijn en ook zo worden uitgevoerd. Maar daarnaast heerst er ook aan ad hoc-aanpak-cultuur. Waarin het niet altijd duidelijk is waarom welke medewerker welke werkzaamheden op pakt. Medewerkers pakken op ad hoc-basis ook taken buiten hun eigen functie op, van schoonmaak en gastvrouw/heerschap tot en met kleine reparaties. Dat is flexibel, daadkrachtig en dienstverlenend aan de ene kant, maar betekent aan de andere kant ook: onduidelijkheid in verantwoordelijkheden en bevoegdheden, onvoorspelbaarheid en mogelijke kwaliteitsrisico's.

Een en ander wordt in de hand gewerkt door de werkwijze en managementstijl van de directeur, die als creatief en actiegericht wordt omschreven maar minder planmatig. Dat is het meest zichtbaar op locatie De Staver. Daarin kunnen locatiemanager, directeur en coördinator horeca en events elkaar wat betreft taken en verantwoordelijkheden in de weg lopen.

De door ons geïnterviewde gebruikers van accommodaties waarderen over het algemeen deze instelling en rapporteren weinig kwaliteitsissues (zie ook toelichting bij Uitvoering en Realisatie).

Ingegeven door de opdracht tot synergiewinst tussen de verschillende locaties/accommodaties heeft SRGO in 2018/2019 een poging gewaagd om in de strategie en coördinatie meer op expertise in te gaan te zetten, namelijk locatie-overstijgend ontwikkelen en programmeren van sport/beweegprogramma's, zwemprogramma's en externe samenwerkingsverbanden. Deze strategie is met het vertrek van de betreffende functionaris niet verder doorgezet.

Processen

Wij zien de volgende kernprocessen binnen de SRGO:

1. Zwembaden: vrijzwemmen, doelgroepen, lezswemmen, schoolzwemmen, verenigingen.
2. Binnensport en wijkcentra: verhuur verenigingen en maatschappelijke doelgroepen.
3. Dienstverlening op locatie: receptie en ontvangst, schoonmaak, faciliteren bezoekers.
4. Horeca.
5. Coördinatie groot onderhoud.
6. Uitvoering dagelijks onderhoud.
7. Personeelsplanning en -management.
8. Bedrijfsadministratie en control.

Wij hebben binnen SRGO geen uitgewerkte werkprocessen aangetroffen. Evenmin is er inzicht in tijdsbesteding waardoor er over efficiency in de organisatie kwantitatief weinig te zeggen valt. In aansluiting op wat hierboven is beschreven over heldere verdeling van rollen en taken geldt dat ook voor de structuur in de interne processen: dat is voor verbetering vatbaar. Het is niet altijd duidelijk en soms lijkt dat ook willekeurig wie wanneer bij welke stap betrokken is en waarom. Delen van taken worden soms gecentraliseerd maar daarover wordt niet altijd helder gecommuniceerd. Met betrekking tot de horeca is dat wel in ontwikkeling.

Doordat de processen niet duidelijk zijn uitgelijnd, is het voor ons niet goed inzichtelijk hoe de veiligheid, doeltreffendheid en efficiency van processen worden geborgd.

Wel bekend: eind 2017 is de administratieve organisatie (AO/IC) beschreven en vastgesteld door het bestuur. Dit is een dynamisch document dat eens per 3 jaar of zoveel eerder als nodig vanwege ontwikkelingen, wordt bijgesteld. Ook geregeld: de verplichtingen op basis van wet- en regelgeving waar het veiligheid betreft.

Van veel andere documenten, aan ons verstrekt in het kader van dit onderzoek, is onduidelijk wat de status is: wat is concept en wat is door welk gremium definitief vastgesteld? Wat is de functie van het document in de dagelijkse uitvoering en aansturing?

Systemen

De afgelopen periode zijn verschillende processen verder geautomatiseerd. Zoals het inkoop- en betalingsproces met automatische herkenning en doorboeking van inkoopfacturen, fiattering en betaling. Efficiencywinst is nog te realiseren met een betere koppeling tussen AFAS en RECREATEX. Het invoeren van een PIN-only-systeem kan bevorderend werken m.b.t. het voorkomen van fraude. Voor het overige zijn hier geen aandachtspunten geconstateerd.

Risicosturing en -beheersing

In de AO/IC zijn de risico's en beheersmaatregelen van SRGO omschreven³. Met inzet van kwartaalbeoordelingen door de accounthouder worden met name de financiële risico's goed gemonitord, denk aan onjuiste aanwending subsidie of onderhoudsbudget en de contant geldstroom. Het belangrijkste risico, dat van kasfraude, is met een aantal beheersmaatregelen ingedamd en zal alleen door invoering van PIN-only-betalingen vrijwel volledig worden bedwongen.

Met betrekking tot veiligheid zien wij uniforme, daar waar nodig op maat van de zwembadlocatie toegesneden calamiteitenplannen. De toezichtplannen worden jaarlijks bij wijzigingen vastgesteld door het bestuur en door de NRZ ge-audit. Wij hebben geen plannen ontvangen m.b.t. aard en frequentie van interne audits; dit maakte wel deel uit van het oorspronkelijke AO/IC-plan. Evenmin hebben wij plannings van oefeningen op dit gebied gezien.

Een testcase van de werking in de praktijk betrof de calamiteit met het zuurgraadgehalte in De Staver. Wij hebben ons in het kader van dit onderzoek niet verder verdiept in de planning en uitvoering van controles. Wat geconstateerd is door Sportfondsen, en wat ons betreft ook aansluit bij onze andere bevindingen, is dat borging van acties een verbeterpunt is. Een sterke doe-cultuur maar minder planmatig, volgens de Plan-Do-Check-Act-wijze gestuurd. Of, zoals in deze casus het geval was: de verplichte controles worden uitgevoerd maar het borgen van hercontroles en acties die daaruit voortkomen, kon beter. Naar aanleiding daarvan heeft SRGO de veiligheidsmatrix ingevoerd.

De kwalificaties en opleidingen van de medewerkers zijn op orde. Dat geldt ook voor de vereiste gebruiksvergunningen en vrijwaringsdocumenten.

³ Risico's voor de organisatie: onjuiste aanwending van subsidie; niet uitvoeren van audits op interne processen en gedrag van directeur en management door, of o.l.v. bestuur; aanwending van onderhoud budget voor exploitatie; ongevallen die plaatsvinden in de complexen en waarna later blijkt een niet up-to-date gebruiksvergunning of ander vrijwaringsdocument; contant geldstroom; leegstand controle register; zwembad – toezicht.

Personele capaciteit

Bij de evaluatie van personele capaciteit spelen twee dimensies een rol: omvang en deskundigheid.

Beginnend bij de omvang: met samenvoeging van een aantal stichtingen en het gemeentelijke zwembad werd er in één keer een middelgrote organisatie gerealiseerd, waar ruim 80 medewerkers (circa 37 fte in vaste dienst) hun werk vonden. Bij de start waren de bedrijfsvoeringsfuncties, nodig om e.e.a. snel in goede banen te leiden, erg beperkt (HR, communicatie, control). In 2019 is dat uiteindelijk met inzet van aanvullende structurele subsidiemiddelen verbeterd en is HR, bedrijfsadministratie en control versterkt.

Voor de uitvoeringstaken in het primaire proces (zwemonderwijs, receptie, horeca) was en is de personele bezetting in balans. Een efficiencyslag die nog onvoldoende is gemaakt, betreft de personeelsplanning. Uit de gesprekken blijkt dat dit nog in de kinderschoenen staat, dat locatiemanagers en coördinator horeca en events er wel mee aan de slag zijn maar de rendementen daarvan moeten nog blijken. De vraag die men zich stelt is in hoeverre het management voldoende geëquipeerd is om dat op te pakken, met name als het gaat om doorbreken van weerstand bij medewerkers.

Kijkend naar de factor kennis en kunde komen in deze evaluatie de volgende punten naar voren:

- Het onderhoud, controle en advisering m.b.t. zwembadinstallaties belegd. Voldoende technische kennis in eigen huis is essentieel, niet alleen om als opdrachtgever te kunnen sturen, maar ook voor de dagelijkse monitoring. Daarin is SRGO kwetsbaar als kennis wegvalt.
- Op de coördinatie van onderhoud is de organisatie kwetsbaar als een vacature die door pensionering ontstaat, niet kan worden ingevuld.
- Bij de start van SRGO is bepaald dat de locatiemanagementposities ingevuld zouden worden door bestaande functionarissen. Nu, ruim 3,5 jaar verder, is zichtbaar dat de kennis en ervaring van de locatiemanagers nog steeds heel divers is, waardoor het profiel van de locatiemanager er in de praktijk ook heel verschillend uitziet. Op het gebied van bedrijfsvoeringskennis en inhoudelijke expertise maar ook in managementvaardigheden zijn hun competenties heel verschillend, zijn zij beperkt aanvullend en weinig uitwisselbaar.
- Zoals al eerder geconstateerd ontbreekt het de organisatie aan capaciteit én deskundigheid als het gaat om programmering van sport, beweging en bredere welzijn/leefstijlactiviteiten.
- Voor het overige zijn de kennis en vaardigheden voldoende op orde; het zwemonderwijs, het toezicht, receptie en horeca, deze worden conform verwachtingen van bezoekers en gebruikers ingevuld. De medewerkers die werkzaam zijn op de wijkaccommodaties (Dorpstienden, Grutterswei, Haegse Huus en Oostdam) zijn vooral breed inzetbaar en behoorlijk zelfvoorzienend (manusje van alles: portier, medewerker technische dienst, barman/vrouw, coördinator van evenementen, keukenmedewerker e.d.).

Gedrag en samenwerking binnen de organisatie

Op basis van de documentatie en de gesprekken met zowel gemeente als met grote en diverse groep SRGO-medewerkers, leidinggevend en (oud)bestuurders komen wij tot een volgend beeld:

- Klantgerichtheid, oplossingsgerichtheid en gastvrijheid zijn waarden die medewerkers uitdragen in hun werk en die ook zo gezien worden door gebruikers.
- Minder sterk ontwikkeld is het planmatig denken en werken; er wordt weinig op papier gezet en overdracht en borging is daardoor ook beperkter; dat merken gebruikers bijvoorbeeld bij aanpassingen in het rooster, die intern niet altijd goed doorgegeven worden; de andere kant van die medaille is dat men dat vervolgens wel weer direct en goed oplost.

- Medewerkers en locatiemanagers identificeren zich eerst en vooral met de locatie waar zij werken; dat is niet zozeer een gevolg van onwil want medewerkers zijn over het algemeen wel bereidwillig; het is meer een logisch gevolg van a) afstand, zowel fysiek als tot de directeur en bestuur, b) beperkte uitwisseling van informatie en personeel tussen locaties en c) een gebrek aan gezamenlijke plannen en activiteiten; een recente verandering waarbij er een coördinator zwemzaken werkzaam is voor zowel De Staver als De Gooye laat wel een ontwikkeling zien in locatie-overstijgend samenwerken.
- De ondersteunende functies vormen hier een uitzondering op: zij voelen zich echt een onderdeel van SRGO en werken ten dienste van alle locaties.

Sturing en aansturing

Het bestuur van SRGO bestaat op dit moment uit drie leden; volgens het governancestatuut moeten dat minimaal vijf leden zijn. In de opstartfase van SRGO had het bestuur een directe betrokkenheid bij de uitwerking en ontwikkeling van de nieuwe organisatie. Het huidige bestuur heeft minder de uitvoerende rol en meer de controlerende, goedkeurende en vaststellende rol.

De directeur is eindverantwoordelijk voor het functioneren van de organisatie en de inhoudelijke en bedrijfseconomische resultaten. Hij stuurt rechtstreeks de locatiemanagers aan, de twee externe beheerders van Oostdam en Haegse Huus en alle staf/ondersteunende functionarissen.

Op basis van de gesprekken komen wij tot de volgende analyse:

- De medewerkers van SRGO zien het bestuur op afstand en ervaren onvoldoende directe betrokkenheid; zij hebben geen beeld van de meerwaarde van het bestuur voor het functioneren van hun organisatie; de directe verbintenis van bestuurders met verenigingen die gebruik maken van de SRGO-locaties wordt soms als zeer onwenselijk bestempeld.
- Directeur en bestuur kijken verschillend naar het functioneren van de organisatie, zowel wat betreft strategie en ontwikkeling als wat betreft de resultaten. Waar de directeur gegeven de financiële en organisatorische beperkingen vindt dat er niet meer mogelijk is dan wat er nu gebeurt, zo had het bestuur bijvoorbeeld meer pro-activiteit en ondernemerschap verwacht op het gebied van sportstimulering en programmering. Het bestuur zelf zit daarbij onderling niet altijd op een lijn en spreekt dat ook uit naar elkaar.
- Directeur en bestuur hebben daarnaast ook verschillende verwachtingen over elkaars functioneren. De directeur heeft behoefte aan meer inhoudelijk-strategische ondersteuning, advies en een sturende rol richting gemeentebestuur. Het bestuur verwacht een meer planmatige manier van denken en opereren en meer bestuurlijke sensitiviteit. Bestuur en directeur delen het beeld dat hun samenspel niet optimaal is.
- De managementstijl van de directeur wordt vooral omschreven als actie- en oplossingsgericht, een creatieve ideeën-bedenker en doener maar minder sterk in de planmatigheid en opvolging. Een harde werker, een positieve netwerker die vooral een dienstverlenende en klantgerichte (evenementen)organisatie voorstaat, maar minder sterk op inhoud en beleid. Ook het afhechten van personele zaken wordt niet als een sterk punt gezien; wel mensgericht maar ook ad hoc en daardoor niet altijd goed in beeld. De directeur is vooral aanwezig en stuurt vanuit locatie De Staver. Op andere locaties wordt hij zelden tot nooit gezien. Dat hij hart voor de organisatie heeft, zien mensen maar er wordt verschillend gedacht over de focus die daarbij op De Staver ligt.

3.4 Beheer en exploitatie

Inzicht in de resultaten van de exploitatie

In de voortgangsrapportages van directie en bestuur van SRGO aan de gemeente zijn de financiële cijfers weliswaar globaal toegelicht ("verhoging omdat", verlaging door"), maar een gedegen analyse en het aangeven van mogelijkheden ter verbetering worden niet aangegeven. Hierdoor blijven de voortgangsrapportages, ondanks de soms mooi grafische weergaven, oppervlakkig en geven geen blijk van grondige analyse, beheersmaatregelen en schetsen geen toekomstperspectief.

Het ontbreekt zowel de directeur en de locatiemanagers aan voldoende inzicht in het sociaal en economisch rendement van de aangeboden activiteiten. Inzicht in welke mate maatschappelijke activiteiten het negatieve exploitatieresultaat (feitelijk de gemeentelijke subsidie) verklaren en in welke mate commerciële activiteiten de financiële exploitatie versterken is er niet. Het kunnen sturen op financiële bijdragen per bezoeker en per uur en het (gewenste) kostendeckingspercentage is hierdoor niet mogelijk. Dit leidt tot minder sturings- en beheersmogelijkheden voor directeur en bestuur van SRGO, maar het betekent ook minder sturingsmogelijkheden voor de gemeente.

Ook de medewerkers van de verschillende locaties hebben een beperkt en eenzijdig beeld van de (financiële) exploitatie van de eigen accommodatie en de verhouding met andere accommodaties en het totaal. Inzicht van alleen bezoekersaantallen is niet voldoende om het veel genoemde beeld "wij draaien erg goed en hebben een gezonde financiële exploitatie en vullen de gaten van een andere accommodatie" te nuanceren.

Hoewel een gedetailleerd inzicht in de volledige exploitatie voor iedereen niet nodig is, is dit onvoldoende beeld de oorzaak van veelal onterechte beeldvorming.

Ontwikkelingen in bezoek en financiële exploitatie

De ontwikkelingen in zwembadbezoek en het gebruik van de andere accommodaties is goed inzichtelijk in termen van bezoekersaantallen van de zwembaden en bezettingsgraden van de multifunctionele accommodaties en buurthuizen. In de voortgangsrapportages van directeur en bestuur SRGO aan de gemeente zijn deze ontwikkelingen in cijfers en grafisch weergegeven en geven een verklaring waarom exploitatieresultaten lagere opbrengsten en/of hogere kosten tot gevolg hebben. Zoals reeds eerder is aangegeven wordt in deze rapportages maar beperkt een analyse gegeven en worden er geen beheersmaatregelen opgenomen. Dit is een gemiste kans omdat de directeur van SRGO wel de kennis heeft om deze analyses te maken en om verbeter-suggesties aan te geven.

De kennis van de locatiemanagers m.b.t. bedrijfsvoering en exploitatie is sterk verschillend. Hierdoor ontbreekt het aan voldoende synergie, samenwerking en gezamenlijke sturing op exploitatie, beheer én organisatieontwikkeling in het MT. Het waarnemen van elkaars werkzaamheden gebeurt niet of nauwelijks.

Efficiëntie huidig beheer SRGO

Het huidig beheer van SRGO wordt voor 90% gekenmerkt door accommodatiebeheer. De mogelijkheden voor een efficiënt accommodatiebeheer worden beperkt door de beperkte vrijheid met betrekking tot het budgetbeheer en de uitvoering van het onderhoud.

SRGO coördineert weliswaar de uitvoering van het (groot) onderhoud, maar de gemeente bepaalt en stuurt zowel op hoofd- als bijzaken. Dit staat een efficiënte aanbesteding van onderhoudswerkzaamheden en voordelen in de dagelijkse uitvoering van onderhoudswerkzaamheden in de weg.

Omdat de aansturing en positie van de combinatiefunctionarissen bij de gemeente liggen, zijn er voor SRGO onvoldoende mogelijkheden om de activiteiten optimaal te laten aansluiten bij de een optimaal gebruik van de accommodaties en het goed kunnen afstemmen van de behoefte aan activiteiten en de invulling hiervan.

3.5 Uitvoering en realisatie

Prestaties en kwaliteit van dienstverlening

Onze leidraad voor beoordeling van de prestaties die SRGO levert, bestaat uit de documenten 'subsidiebeschikking – jaarverslag en jaarrekening – subsidievaststelling'. Zoals al eerder geconstateerd zijn er globale, operationeel geformuleerde prestatieafspraken. Bezoekersaantallen en uitbreiding van activiteiten en dienstverlening zijn daarin belangrijke elementen en dat zijn ook de enige kwantitatieve prestatie-informatie die beschikbaar is:

- Bezoekersaantallen zijn in 2018 in alle accommodaties gestegen; in 2019 was er alleen in Oostdam en Haegse Huus een stijging zichtbaar; in de andere accommodaties was er sprake van daling en bij De Gooye een gelijke stand; de rapportages geven geen inzicht in het wat (welke (nieuwe) activiteiten, welke type bezoekers) en waarom van ontwikkelingen.
- De bezettingsgraad van de 5 sportaccommodaties, uitgedrukt in vaste uren per week is tussen 2017 en 2019 gelijk gebleven in 3 accommodaties (Grutterswei, Dorpstienden en Haegse Huus), gestegen in De Gooye (van 41 naar 47,5), en gedaald in De Staver (van 152 naar 124). Het totale aantal bezette uren per accommodatie is in 4 accommodaties licht gedaald en alleen in De Staver gestegen. Ook hiervoor geldt dat het zicht op een onderliggende analyse ontbreekt. Wel schetst de rapportage een beeld van de reikwijdte van activiteiten en die gaan veelal over periode gebonden, specifieke programma's en lijken vooral de jeugdige doelgroepen te betreffen (teenwise sportavonden, vakantieaanbod e.d.).
- Met betrekking tot het aantal zwemmende bezoekers laat De Gooye een flinke stijging zien in 2018, die stabiliseert in 2019. Het Zuiderdiep zit in 2019 weer terug op het niveau van 2017, een lichte daling. De Staver laat een forse daling zien, waarvan de calamiteit in 2018 en de imago schade als belangrijkste oorzaak wordt gezien.

In de prestatieafspraken staan geen concrete indicatoren t.a.v. de kwaliteit van dienstverlening waar SRGO aan zou moeten voldoen. Wel zijn er aanwijzingen uit af te leiden wat opdrachtgever gemeente van belang vindt. Die gaan over 'bij de behoefte passende openingstijden', 'bereikbaarheid van SRGO voor gasten', 'gastvrijheid' (welkom voelen) en 'hygiëne en veiligheid.' SRGO heeft deze aspecten in de achterliggende jaren niet stelselmatig gemeten.

Uit de interviews met gebruikers komt een wisselend beeld naar voren, deels locatieafhankelijk en deels verenigingsgebonden. Zo is de veiligheid van zwembad De Staver een aandachtspunt aangaande water-/luchtkwaliteit en is dat ook nu nog niet helemaal weggenomen. Op de andere locaties en met betrekking tot de andere facetten (openingstijden, bereikbaarheid, gastvrijheid en hygiëne) zijn de ervaringen over het algemeen positief.

De gedateerdheid van accommodaties zoals De Staver wordt bij herhaling aangehaald als een belangrijk aandachtspunt voor de toekomst, niet alleen vanuit SRGO zelf maar ook vanuit de gebruikers en de gemeente.

Synergiewinst

Synergie realiseren was, naast de realisatie van een bezuinigingstaakstelling, een belangrijke doelstelling van de samenvoeging van accommodaties in één organisatie. Synergie realiseren vraagt om een duidelijke visie op het wat en een strategie over hoe daar te komen. In de stukken lezen we vooral het realiseren van één bedrijfscultuur als doelstelling. Daar zou het nieuwe HR-beleid dit jaar meer richting aan gaan geven.

Waar SRGO tussen 2017 en nu stappen in heeft gezet, is vooral in het uniformeren en centraliseren van de bedrijfsadministratieve processen en in de inkoop. Daar is synergiewinst gerealiseerd op het gebied van inkoopkosten en efficiency van het boekings- en facturatieproces. De afzonderlijke accommodaties hoeven steeds minder zelf te doen. Kijkend naar andere aspecten van synergie binnen SRGO zien wij het volgende:

- Er is geen accommodatieoverstijgend (nieuw) activiteitenaanbod gerealiseerd; een structureel overleg tussen accommodaties met betrekking tot programmering (vernieuwing, roulatie, uitbreiding) ontbreekt.
- Er is in beperkte mate sprake van uitwisseling van medewerkers of accommodatieoverstijgende betrokkenheid; de staffunctionarissen, de coördinator horeca en events en een aantal horeca-medewerkers zijn de enige die betrokken zijn bij meerdere accommodaties; daar is recentelijk de coördinator zwemzaken bij gekomen, nu verantwoordelijk voor De Gooye en De Staver.
- Er zitten grenzen aan de ruimte voor SRGO om bedrijfseconomisch slim te opereren als gevolg van het feit dat zij gehouden is aan de gemeentelijke subsidieregels en daarnaast in haar uitvoering direct beïnvloed wordt door besluiten van de gemeente. Zo betekent het wijzigende subsidiebeleid van de gemeente richting verenigingen bijvoorbeeld een vergroting van de administratieve last van SRGO waarvoor zij slechts ten dele gecompenseerd wordt.

4. Conclusies

De indicatoren die voor dit evaluatieonderzoek zijn ontwikkeld en vastgesteld, staan in onderstaande figuur weergegeven.



Figuur 3: Indicatoren evaluatieonderzoek

De indicatoren zijn leidend in het vertalen van de analyseresultaten uit het voorgaande hoofdstuk naar onderstaande conclusies over het functioneren van SRGO, het functioneren van de gemeente als opdrachtgever en over de onderlinge samenwerking.

4.1 Bestuurlijk kader en beleid

1. De opdracht van de gemeente aan SRGO is vooral operationeel van aard, met prestatie-afspraken die kwalitatief en outputgericht zijn beschreven. De gemeente koppelt geen prestatienormen aan haar opdracht. Dat maakt een voor iedereen navolgbare beoordeling van geleverde prestaties lastig, zowel van de kant van het gemeentebestuur als van de kant van het SRGO-bestuur.

Er is daarnaast geen duidelijke relatie tussen de aan SRGO gevraagde prestaties en de gemeentelijke beleidsdoelen waardoor niet aan te geven is in hoeverre de beleidsdoelen en het gevraagde maatschappelijk rendement worden gerealiseerd door de inzet van subsidiegelden aan SRGO en de resultaten die SRGO met behulp daarvan levert. Wij zien als kern van de huidige opdracht dan ook: het beheren en exploiteren van 3 zwembaden en 4 multifunctionele accommodaties.

2. Het opdrachtgeverschap van de gemeente is op een aantal punten inadequaat. Een consequent integrale interne sturing vanuit beleid, vastgoed en financiën ontbreekt en de gemeente haalt de eigen termijnen voor aanvraag, beschikking en vaststelling niet. Die onzekerheid belemmert directie en bestuur van SRGO in de sturing en planvorming aan de voorkant en ook in het tijdig kunnen bijsturen.

3. Het doel van de stichting ('maatschappelijk rendement bereiken voor de opdrachtgever op o.a. vitale en gezonde samenleving', uit Uitvoeringsovereenkomst SRGO – Gemeente) wordt niet ondersteund door de invulling van het gemeentelijk sportbeleid, waarin tot nu toe de keuze is gehandhaafd om de aansturing van combinatiefunctionarissen in eigen hand te houden.
4. SRGO heeft de vrijheid om additionele taken en nieuwe activiteiten op te zetten. De SRGO moet daarvoor zelf de benodigde financiële ruimte creëren omdat de huidige prestatiesubsidie daar financieel geen ruimte toe biedt. De SRGO heeft die vrijheid niet benut. Deels is dat verklaarbaar vanuit de beginsituatie van SRGO in 2017 waarin alle energie uitging naar het inzichtelijk krijgen van de verschillende kostenstructuren en exploitaties en het op orde brengen van de basis. Maar deels is dat ook een gevolg van de inzet van bestuur, directie en management van SRGO die hier onvoldoende op gericht waren.

4.2 Organisatie inrichting en aansturing

1. Wij beginnen met onze conclusies over de indicatoren die gaan over sturing en aansturing omdat deze naar onze mening bepalend zijn voor het huidige en toekomstige functioneren. De verhoudingen tussen het bestuur SRGO, de directeur, de locatiemanagers en de medewerkers op de verschillende locaties zijn niet goed en daarmee belemmerend voor het bereiken van de gestelde doelen en het hierbij noodzakelijke onderlinge vertrouwen. Bij een groot deel van de medewerkers ontbreekt het draagvlak voor het bestuur. Dit is voornamelijk vanwege het gebrek aan zichtbaarheid, de ervaren afstand en de beelden over belangenverstrengeling met verenigingen, politiek en de ervaren inmenging in de exploitatie. Ook het draagvlak voor de directeur is wisselend. Dit komt deels door de omstandigheden ten tijde van de start van de organisatie, de weerstand daartegen vanuit met name de medewerkers die hun gemeentelijke dienstverband moesten loslaten en de door de directeur gemaakte keuzes in posities. Maar daarnaast is het een gevolg van het ervaren gebrek aan betrokkenheid van de directeur bij de verschillende accommodaties, zijn leiderschapsstijl en het onvermogen om een goed functionerend MT neer te zetten. Directeur en locatiemanagers stemmen af en delen informatie maar werken beperkt samen als het gaat om de inhoudelijke strategie en de doorontwikkeling van de organisatie. Onze observatie is dat met name verschillen in kennis en kunde en het onderlinge vertrouwen hier debet aan zijn.
2. Als het gaat om realiseren van synergiewinst is de situatie waaronder de nieuwe organisatie van start ging op zijn minst ongelukkig te noemen. De nieuwe stichting moest én een financiële taakstelling realiseren én dat met een gebrek aan inzicht in de exploitatie van de verschillende accommodaties en beperkte stafcapaciteit. Met versterking van de organisatie op dat vlak in 2019 en verbetering van een aantal bedrijfsvoeringsprocessen heeft SRGO synergiewinst weten te realiseren op het gebied van evenementen, inkoop en bedrijfsadministratie. Synergie/efficiencywinst m.b.t. personele inzet is recent in ontwikkeling genomen met de inzet van een personeelsplanningssysteem en de deskundigheidsbevordering van locatiemanagers daarin. De activiteiten vinden locatiegebonden plaats en er is geen uitwisseling.
3. SRGO heeft een actueel en goed inzicht in de kostensoorten en in de kosten en omzet per accommodatie. De organisatie is tot nu toe altijd in staat gebleken om exploitatietekorten op te vangen via het eigen vermogen. De goedkeurende accountantsverklaringen van de afgelopen jaren geven aan dat SRGO financieel in control is. Sturing op kosten en omzet gebeurt vooral op centraal niveau. Inzicht in kosten en opbrengsten per locatie worden niet gedeeld op medewerkersniveau (Zuiderdiep uitgezonderd) en worden beperkt benut voor sturing en bijsturing op het niveau van het MT/de locatiemanagers.
4. Aanvullend op deze indicatoren concluderen wij dat de organisatie op orde is als het gaat om personele deskundigheid op bedrijfsvoeringsgebied maar kwetsbaar in omvang is als het gaat om technische knowhow en opdrachtgeverschap voor externe inhuur op dat vlak.

4.3 Uitvoering en realisatie

1. In algemene zin is onze conclusie dat de prestatieafspraken met SRGO dusdanig operationeel en kwalitatief zijn, dat moeilijk is te onderbouwen in welke mate SRGO de gevraagde prestaties nu wel of niet levert. Op aspecten als bereikbaarheid voor bezoekers en verenigingen, gastvrijheid en oplossingsgerichtheid scoren locaties goed volgens verenigingen. Over veiligheid en hygiëne zijn geen bezoekerservaringsgegevens bekend. Wel vinden de noodzakelijke en verplichte (externe) analyses en keuringen plaats. Over prestatieonderdelen als 'proactief acteren bij signaleren nieuwe behoeften' of 'zwemonderwijs bieden in verschillende varianten' is niet aan te geven of SRGO hier naar tevredenheid op presteert.
2. Aanvullend op dit punt is onze conclusie ook dat er weinig is gedaan met de ambitie van maatschappelijk rendement op een vitale en gezonde samenleving, ook niet nadat de eerste stof van de overgang naar een nieuwe organisatie is neergedaald. Initiatieven om tot verbreding en vernieuwing van aanbod te komen zijn zeker ontplooid. Maar binnen de ruimte die de organisatie heeft, zijn er in de achterliggende jaren geen nieuwe of structurele bredere samenwerkingsrelaties tot stand gebracht.
3. Voor informatie aangaande de bezettingsgraad van accommodaties als indicator voor de prestaties van SRGO, is er alleen inzicht in de feitelijke cijfers maar geen onderliggende analyse. Die cijfers laten een licht dalende trend zien in het aantal verhuurde uren.
4. Coördinatie van dagelijks onderhoud is een onderdeel van de prestatieafspraken tussen gemeente en SRGO en qua tijdsbesteding door SRGO en gemeente een belangrijk onderdeel. Ook als belevingsfactor voor bezoekers en vaste gebruikers is het van belang. Op basis van de externe toetsing is de conclusie dat SRGO deze taak conform de gestelde eisen en kwaliteitsniveau uitvoert. De kredietbewaking ligt sinds 2019 bij de gemeente; zoals recent naar voren is gekomen zijn er dit jaar overschrijdingen op de post dagelijks onderhoud. SRGO en gemeente zijn nog onvoldoende in staat gebleken om dat samen adequaat te blijven monitoren.
5. Als indicator voor de prestaties op het gebied van zwemmogelijkheden is ingezet op het beschikbaar hebben van aanbod voor uiteenlopende doelgroepen op Goeree-Overflakkee. Wij hebben daarover geen kwalitatieve noch kwantitatieve documentatie ontvangen. Wel is er inzicht in het aantal zwemmende bezoekers maar dat zegt weinig over dit aspect. Onze conclusie is dan ook vooral toekomstgericht: als zwemmogelijkheden een belangrijk prestatieveld is en blijft, formuleer dan concrete prestatieafspraken op output en bij voorkeur outcome-niveau en rapporteer daarover.
6. De realisatie van een structurele bezuiniging van € 225.000 is in 2017 gehaald. In de jaarrekeningen van SRGO van 2017, 2018 en 2019 is wel een relevante toename te zien van het aantal formatieplaatsen en de personeelskosten. Deze toename van formatieomvang en kosten wordt deels veroorzaakt door uitbreiding van formatie op HR en bedrijfsadministratie en deels door inflatiecorrectie, loonstijging en interne professionalisering.

Tot slot constateren wij dat de organisatie te maken heeft met een hardnekkig negatief publiek imago en politiek al sinds de oprichting in 2017 onder een vergrootglas ligt. Dit is een belemmerend element in het functioneren en presteren van de organisatie.

5. Advies

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven wij onze aanbevelingen op basis van de beschreven resultaten van de evaluatie zoals beschreven in voorgaande hoofdstukken. De aanbevelingen voor de toekomst gaan over het verbeteren van het opdrachtgeverschap van de gemeente en over het versterken van het functioneren van SRGO. Dat laatste concretiseren we aan de hand van een uitwerking in twee scenario's:

1. Scenario 1 'Optimalisering' gaat in op mogelijkheden voor het aanbrengen van verbeteringen in de huidige situatie van de SRGO en de gemeente Goeree Overflakkee.
2. Scenario 2 'Maximalering' gaat over de omvorming naar een Sportbedrijf voor Goeree-Overflakkee.

We starten in paragraaf 5.2 met de aanbevelingen gericht op het verbeteren van het opdrachtgeverschap van de gemeente. Deze aanbevelingen zijn los te zien van de later beschreven toekomstscenario's. In paragraaf 5.3 volgt een beschrijving van de rode draden in de verbeterpunten die ons logischerwijs tot deze twee scenario's leidden, waarbij we een korte toelichting geven op elk scenario aan de hand van een aantal kenmerkende aspecten.

In paragraaf 5.3 worden deze twee scenario's gedetailleerder uitgewerkt op basis van de conclusies uit de evaluatie en de daarop gebaseerde aanbevelingen van Tien organisatieadvies. Daarmee wordt in één oogopslag duidelijk welke aanbevelingen in beide scenario's overeenkomen en waar de verschillen liggen tussen beide.

In paragraaf 5.4 is vervolgens een advies voor een voorkeursscenario opgenomen. Dit hoofdstuk wordt afgesloten door een routebeschrijving per scenario in de paragrafen 5.5 en 5.6.

5.2 Professionalisering opdrachtgeverschap gemeente Goeree-Overflakkee

Het verbeteren van het functioneren van de sportorganisatie SRGO begint bij de professionalisering van het opdrachtgeverschap van de gemeente. Het bestuurlijk-ambtelijke samenspel en de wijze waarop besluitvorming rondom SRGO-dossiers tot stand komen, zijn bepalende en in de huidige setting beperkende factoren voor SRGO. Zonder verbeteringen op dit vlak, zullen investeringen in een sportorganisatie maar beperkte kans van slagen hebben.

Wij bevelen raad, college en de ambtelijke organisatie de volgende verbetermaatregelen aan:

1. Organiseer een goed uitgelijnd traject om de contouren van de gewenste opdracht vast te stellen. Doe dat in een goed samenspel tussen raad (kaderstellend met betrekking tot het WAAROM en WAT en de bijbehorende middelen), college (verantwoordelijk voor het HOE) en ambtenaren (uitvoerend met betrekking tot de opdracht van het college).
2. Neem de inhoudelijke kaders van die opdracht vervolgens mee in het maken van een bewuste, gezamenlijke keuze als gemeente voor het meest passende scenario. Wij geven de gemeente onderstaande hulpvragen mee die ondersteunend kunnen zijn bij het bepalen van het meest passende scenario:
 - *Welke beleidsbepalende besluiten zijn recent genomen en welke invloed hebben zij/ moeten zij hebben op de te maken toekomstige keuzes op het gebied van sport/bewegen/ gezondheid & leefstijl/zorg/cultuur & recreatie?*

Wijzen deze besluiten in de richting van brede maatschappelijke opgaven dan ligt een scenario dat uitgaat van heroriëntatie en herinrichting eerder voor de hand dan een scenario dat uitgaat van verbeteren van de bestaande situatie.

- *Welke visie en beleid hanteert de gemeente als het gaat om de inrichting, aansturing en ontwikkeling van de gemeentelijke organisatie?*

De keuzes die de gemeente maakt met betrekking tot haar dienstverleningsmodel, digitalisering en innovatie, regionale samenwerking en de vertaling in rollen, taken en functies, zijn ook van invloed op wat de gemeente waar kan maken in de uitvoering, de ontwikkeling en aansturing van maatschappelijke organisaties.

- *Wat wil de gemeente de komende jaren realiseren op het gebied van sociaal domein/sport en bewegen en hoe vertaalt zich dit naar doelstellingen m.b.t. vastgoed, exploitatie en beheer en uitvoering op dit beleidsterrein?*

Wil de gemeente vooral consolideren op het terrein van sport en bewegen, dan ligt een scenario dat zich richt op verbeteren van de bestaande situatie meer voor de hand dan een herinrichtingsscenario.

- *Welke sturing wil de gemeente hebben op de maatschappelijke partners en de uitvoering?*

Wil de gemeente een grote stempel drukken op het beleid én de uitvoering van organisaties en dit zo dicht mogelijk binnen de gemeentelijke organisatie opnemen, dan ligt uitbesteding aan een commerciële partij minder voor de hand bijvoorbeeld.

3. Een derde belangrijke verbetermaatregel betreft het accountmanagement. Om te beginnen is het advies dat de gemeente beter integraal regie moet voeren richting de opdrachtnemer. Dat wil zeggen dat zij vanuit één mond wat betreft beleid, financiën en vastgoed spreekt richting opdrachtnemer en daarbij één vaste gesprekspartner aanwijst. Interne verschillen van inzicht en belangen en ook verschillen in processen en tempo, moeten voorafgaand aan het besluitvormingsproces worden beslecht. En niet tijdens het besluitvormingsproces. Dit zal dan ook bijdragen aan het beter halen van de besluitvormingstermijnen.
4. Tot slot: stuur de opdrachtnemer aan volgens nog verder uit te werken governance-principes en wees daarin consistent en consequent: de raad bepaalt de beleidskaders voor de opdracht aan en de middelen voor de uitvoerende organisatie; het college is verantwoordelijk voor de wijze waarop die kaders worden uitgewerkt en gemonitord in de opdrachtverstrekking en legt daarover verantwoording af aan de raad; uitvoeringskwesties en issues met betrekking tot de bedrijfsvoering horen thuis in het accountoverleg en worden daar naar bevind van zaken afgehandeld conform de afgesproken kaders.

5.3 Toelichting per scenario

Rode draad verbeterpunten

Aanvullend op het noodzakelijke verbetertraject m.b.t. het opdrachtgeverschap is onze motivatie voor de uitwerking van genoemde scenario's gebaseerd op de volgende noodzakelijke en wenselijke verbeteringen:

1. Op het vlak van synergiewinst tussen accommodaties: bouw de accommodatie-overstijgende werkwijze van bedrijfsbureau, horeca en events en zwemonderwijs verder uit en zorg voor meer en structurelere uitwisseling van medewerkers en kennis tussen accommodaties.
2. Op het vlak van efficiency: verbeter de kredietbewaking en reduceer de bureaucratische processen door taken en budget op het gebied van onderhoud te clusteren en te beleggen bij de sportorganisatie als opdrachtnemer.
3. Op het vlak van aansturing: versterk de kwaliteit van het management en verbeter de samenwerking intern tussen management en bestuur en tussen management en medewerkers.
4. Op het vlak van organisatieontwikkeling: organiseer dat de juiste man of vrouw op de juiste positie komt, passend bij de opdracht van de gemeente en professionaliseer de organisatie.

Het aanbrengen van die verbeteringen kan volgens ons op twee manieren:

1. Door het optimaliseren van de bestaande situatie met de focus op een beheer- en exploitatieopdracht, met versterking van het management op dat gebied en met een organisatie die daarop is ingericht.
2. Door het opzetten van een nieuwe organisatie met de focus op een bredere maatschappelijke opdracht, met ruimte voor en professionaliteit in eigen ondernemerschap en met een aandeelhouder (gemeente) die stuurt op afstand.

Beide scenario's worden hieronder toegelicht aan de hand van een aantal kenmerkende aspecten. De beide scenario's verschillen sterk van elkaar. Dit bevordert ons inziens het inzicht in de keuzen die gemaakt kunnen worden en de effecten hiervan. Op basis van beantwoording van de vragen in paragraaf 5.2 kan een ander scenario of een variant op de hieronder geschetste twee scenario's volgen.

Ad 1. Scenario 1 Optimalisering SRGO

Beleid

- Opdrachtformulering vanuit gemeente is gericht op beheer en exploitatie van de huidige accommodaties van SRGO en op uitvoering zwemonderwijs; desgewenst aangevuld met specifieke opdrachten tot ondersteuning van externe (gemeentelijke) wijkaccommodaties op Goeree-Overflakkee op het gebied van beheer en exploitatie.
- Prestatieafspraken worden gekwantificeerd op basis van outputindicatoren; daarmee worden de verwachtingen aan SRGO geconcretiseerd en kan de organisatie worden uitgedaagd; en daarmee kan de gemeente de prestaties meten en wegen. Onze suggesties: a) normering bezettingsgraden accommodaties; b) normering financiële bijdrage per bezoeker/per uur en het percentage kostendekkendheid per activiteit; c) normering aantal bezoekers; d) normering aandeel maatschappelijk relevante activiteiten in uren.
- Gemeente blijft verantwoordelijk voor beleid en uitvoering op bredere terrein van sport, bewegen en gezondheid; de aansturing van combinatiefunctionarissen blijft bij de gemeente; de afstemming tussen beleid en inzet van combinatiefunctionarissen met SRGO versterken door middel van specifieke prestatieafspraken.
- Gemeente treedt op als integraal opdrachtgever; één gemeentelijke accounthouder is het aanspreekpunt voor SRGO; is verantwoordelijk voor integrale beoordeling en afstemming, twee keer per jaar, van prestatieafspraken en subsidieverantwoording. Interne afstemming twee keer per jaar op basis van meerjarenafspraken op de onderdelen beleid, financiën en vastgoed.

Beheer

- Gemeente stuurt tweeledig: als eigenaar op het vastgoed en als opdrachtgever door de huur- en exploitatieovereenkomst.
- Het bestuur van SRGO stuurt als eindverantwoordelijke voor de resultaten van de stichting op basis van verantwoordingsrapportages van de directeur; het bestuur fungeert daarnaast als adviseur van de directeur m.b.t. organisatie, uitvoering en realisatie maar heeft geen operationele rol; verbreding van de samenstelling van het bestuur in een mix van lokaal betrokkenen en specifieke competenties (financiën, bedrijfsvoering, personeel en organisatie bijvoorbeeld).
- De directeur is eindverantwoordelijk voor het functioneren van de organisatie en wordt hierin ondersteund door een exploitatiemanager die accommodatieoverstijgend stuurt op beheer en exploitatie van alle accommodaties en aangevuld met management voor aansturing specifieke taakvelden; de directeur vormt een MT met de exploitatiemanager, business control en HR.

- De dagelijkse beheerstaken vinden op de accommodaties zelf plaats met inzet op en samenwerking met lokale netwerken en ruimte voor eigen personeelsplanning binnen de kaders van organisatiebrede personeelsplanning.
- De directeur stuurt planmatig en op samenhang tussen accommodaties, is de netwerker naar buiten toe en de verbinder tussen medewerkers intern.
- Binnen de SRGO-organisatie zijn taken en medewerkers geclusterd op accommodatie-overstijgend niveau; een organisatieontwikkelingstraject wordt ingezet voor professionalisering medewerkers naar juiste kennis en kunde en zorgt voor de juiste mens op de juiste plek.
- Van de gemeente vraagt dit op korte termijn een extra investering in organisatieontwikkelkosten en mogelijke frictiekosten.

Exploitatie

- Het onderhoud ligt volledig bij SRGO, zowel qua uitvoering en coördinatie als qua budget; de gemeente controleert jaarlijks de kwaliteit; SRGO past haar organisatie hierop aan in zowel functie en functieprofiel(en) als aansturing; de gemeente controleert de kwaliteit op basis van afgesproken kwaliteitsniveau en door middel van inspecties; SRGO maakt gebruik van de BOSA-regeling voor btw-compensatie (waar dat nu de gemeente doet via SPUK-regeling).
- Events en activiteiten worden accommodatieoverstijgend gepland, gecoördineerd en uitgevoerd. Horecafunctie is ondersteunend met inachtnaam van de wet Markt en Overheid.

Ad 2. Scenario 2 Maximalisering Sportbedrijf

Beleid

- Heldere opdrachtformulering van gemeente naar Sportbedrijf gericht op zowel beheer en exploitatie als inhoudelijke programmering.
- Verbreding naar beleid en programmering op het gebied van sport en beweging, gezondheid en leefstijl, onderwijs en cultuur en naar andere wijkaccommodaties.
- Prestatieafspraken worden gekwantificeerd op basis van output- en outcome-indicatoren; zie hierboven voor outputsuggesties; formulering outcome-indicatoren vindt in samenspraak met gemeente plaats op basis van sport-/gezondheids-/cultuurbeleid; daarmee moet duidelijk worden aan welke maatschappelijke effecten het Sportbedrijf geacht wordt bij te dragen met welke prestaties.

Beheer

- Oprichting van een overheidsBV met de gemeente als enige aandeelhouder.
- De gemeente stuurt drieledig: als eigenaar op vastgoed, als opdrachtgever door de huur- en exploitatieovereenkomst en beleidsmatig in de rol van aandeelhouder.
- De gemeente bepaalt de waarom en wat vragen (effectiviteit) van het Sportbedrijf; het Sportbedrijf is verantwoordelijk voor de invulling van de hoe-vragen (efficiëntie), krijgt en neemt daarin de ruimte en verantwoordt zich naar de aandeelhouder toe op het niveau van de geleverde prestaties in relatie met de opdracht van de gemeente.
- De directeur/bestuurder van het Sportbedrijf is opdrachtnemer en eindverantwoordelijk voor het functioneren van de organisatie met een Raad van Commissarissen als adviseur van de directeur/bestuurder; voor een heldere verhouding tussen de directeur/bestuurder en de Raad van Commissarissen wordt een governance code opgesteld.

- Er wordt een nieuwe organisatie ingericht met nieuwe functies op zowel directie- en managementniveau als op beleidsmatig en uitvoerend niveau (o.a. overstap combinatiefunctionarissen; nieuwe programmamanagementfuncties); er wordt een nieuw functiehuis ontwikkeld met nieuwe functieprofielen en medewerkers worden op basis van assessments geselecteerd en geplaatst.
- Dit vraagt op korte termijn om aanzienlijke extra investeringen van de gemeente op het gebied van ontwikkelkosten voor de nieuwe organisatie en zal frictiekosten tot gevolg hebben. Deze kosten verdienen zich op termijn terug door een te bereiken efficiëntiewinst.

Exploitatie

- Het Sportbedrijf is dé partner en aanspreekpunt voor alle wijkvoorzieningen, uitvoeringsorganisaties en samenwerkingsverbanden op Goeree-Overflakkee op het gebied van sport, bewegen, gezondheid en cultuur. Het Sportbedrijf is verantwoordelijk voor het realiseren van beleidsdoelen van de gemeente door ontwikkeling en uitvoering van programma's en activiteiten.
- Het onderhoud ligt volledig bij het Sportbedrijf, zowel qua uitvoering en coördinatie als qua budget; de gemeente controleert jaarlijks de kwaliteit; de gemeente controleert de kwaliteit op basis van afgesproken kwaliteitsniveau en door middel van inspecties; Sportbedrijf maakt door de BV-vorm meer kans op inbedding in structurele regeling voor btw-compensatie; tot het zover is, wordt btw-compensatie via de BOSA-regeling aangevraagd.
- Sportbedrijf voert de exploitatie voor eigen rekening en risico; het heeft de mogelijkheid van buffervorming om fluctuaties in de financiële exploitatie op te kunnen vangen en creëert daarmee ook ondernemersruimte.
- Naast de activiteiten die worden uitgevoerd als gevolg van de opdracht van de gemeente is het Sportbedrijf vrij om activiteiten aan te bieden die de exploitatie financieel versterken. Dit voor zover dit de andere maatschappelijke activiteiten niet belemmert. De mate van ondernemingsvrijheid wordt vastgelegd in de prestatieafspraken en in de exploitatieovereenkomst tussen de gemeente en het Sportbedrijf.
- Het Sportbedrijf maakt meerjarenafspraken over beheer en exploitatie met de gemeente als aandeelhouder en opdrachtgever en legt hierover formeel verantwoording af tijdens de jaarlijkse aandeelhoudervergadering.

Matrix evaluatie – aanbevelingen – toekomstscenario's

Analyse Conclusies uit evaluatie	Aanbevelingen Door Tien organisatieadvies	Scenario 1 Optimalisering Verbetering huidige situatie	Scenario 2 Maximalisering Omvorming naar Sportbedrijf GO
Bestuurlijk kader en beleid			
1.			
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Opdracht gemeente met name operationeel en kwalitatief. Evaluatie en beoordeling hierdoor moeilijk. ▪ Relatie beleidsdoelen en prestaties onduidelijk. ▪ Kern van de opdracht is beheren en exploiteren. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prestatieafspraken naast kwalitatief ook kwantitatief maken, waardoor evaluatie en (bij)sturing beter mogelijk worden en SRGO uitgedaagd wordt. ▪ Stel in ieder geval prestatie-indicatoren op output op en indien 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prestatieafspraken op output. ▪ Opdracht voor SRGO beperken tot beheer en exploitatie van zwembaden en (sport)accommodaties. ▪ Desgewenst uitbreiding opdracht tot vangnetconstructie voor beheer en exploitatieonder- 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prestatieafspraken op output en outcome. ▪ Opdracht van SRGO uitbreiden naar beleids-taken op het gebied van sport en bewegen, cultuur en gezondheid.

Analyse Conclusies uit evaluatie	Aanbevelingen Door Tien organisatieadvies	Scenario 1 Optimalisering Verbetering huidige situatie	Scenario 2 Maximalisering Omvorming naar Sportbedrijf GO
	mogelijk op outcome (effect).	steuning voor lokale, niet-SRGO-accommodaties.	
2.			
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Onvoldoende integrale interne sturing gemeente. ▪ Besluitvormings-termijnen worden niet gerealiseerd; hierdoor wordt tijdige bijsturing bemoeilijkt. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Beleg uitvoering en budget onderhoud in één hand. ▪ Intern proces gemeente verbeteren zodat beleid, financiën, vastgoed als één acteren richting SRGO. ▪ Stuur als gemeente (bestuurlijk en ambtelijk) beter op termijnen besluitvorming en beoordeling. ▪ Hanteer meerjarenafspraken voor prestaties en budgetten met korte route voor incidentele bypasses (financieel) en standaardproces voor bijstelling afspraken. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Integraal opdrachtgeverschap. ▪ Termijnen besluitvorming verbeteren door interne procesverbetering gemeente en door re-alloceren onderhoud. ▪ Gemeente blijft verantwoordelijk voor en aanspreekbaar op wat, waarom en hoe uitvoering beleid sport/bewegen/gezondheid. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Integraal opdrachtgeverschap. ▪ Termijnen besluitvorming verbeteren door re-alloceren onderhoud. ▪ Vermindering tussentijdse afstemming: wat en waarom-vragen bij gemeente maar hoevragen liggen bij Sportbedrijf.
3.			
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Breder doel van SRGO wordt niet door gemeentelijk sportbeleid noch door prestatieafspraken ondersteund. ▪ Combinatiefunctionarissen bij gemeente. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Helder zijn over opdracht van gemeente en uitvoering door SRGO. ▪ Inrichting en aansturing van SRGO hierop afstemmen. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kerntaak is beheer en exploitatie uit van de 7 huidige accommodaties. ▪ Met daarnaast één inhoudelijke, beleidsmatige taak; zwemonderwijs. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kerntaken op het gebied van <ol style="list-style-type: none"> a. beheer en exploitatie accommodaties (huidig en mogelijk uitbreiding buurt-huizen/cultuur. b. uitvoering sport/beweeg/gezondheidsbeleid. ▪ Combinatiefunctionarissen maken deel uit van Sportbedrijf.
4.			
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Geen extra middelen voor additionele taken SRGO. ▪ SRGO onvoldoende gericht op nieuwe taken. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Middelen, inzet van mensen en middelen en (additionele) taken in balans brengen met prestatie-indicatoren. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Geen nieuwe taken toevoegen. ▪ Inzet, aandacht en sturing beperken en de organisatie focussen op beheer en exploitatie. ▪ Huidige structurele middelen voldoende voor uitvoeringonderhoud, beheer en exploitatie. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nieuwe taken toevoegen. ▪ Passende middelen hieraan koppelen.

Analyse Conclusies uit evaluatie	Aanbevelingen Door Tien organisatieadvies	Scenario 1 Optimalisering Verbetering huidige situatie	Scenario 2 Maximalisering Omvorming naar Sportbedrijf GO
Organisatie inrichting en aansturing			
1.			
<ul style="list-style-type: none"> ▪ SRGO: verhoudingen bestuur/directeur/management/medewerkers zijn niet goed, onvoldoende vertrouwen. ▪ Dit werkt belemmerend voor uitvoering en bereiken doelen. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Versterking aansturing op beheer en exploitatie. ▪ Organisatieontwikkeling gericht op accommodatie-overstijgend sturen zwemonderwijs, activiteitenontwikkeling, horeca en dienstverlening. ▪ Versterking functioneren directeur. ▪ Teambuilding MT. ▪ Verbetertraject samenspel bestuur – directie. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Herstructurering op managementniveau. ▪ Organisatie-ontwikkeltraject. ▪ Incidenteel extra middelen voor professionalisering organisatie en eventuele frictiekosten. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Organogram nieuw Sportbedrijf GO. ▪ Ontwikkeling nieuw functiegebouw en functieprofielen en invulling nieuwe functies. ▪ Assessment voor managementposities en nieuwe functies. ▪ Incidenteel extra middelen voor uitwerking en opzet sportbedrijf, ontwikkeling nieuwe organisatie en eventuele frictiekosten.
2.			
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bedrijfsbureau heeft qua expertise en capaciteit verbeterslag gemaakt: synergiewinst op bedrijfsvoeringsniveau. ▪ Synergie tussen verschillende locaties is beperkt, deels bij horeca, zwemonderwijs in ontwikkeling. ▪ Activiteiten zijn vooral locatie gebonden. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Synergiewinst accommodaties verbeteren door activiteiten en taakgebieden te clusteren en deels accommodatie-overstijgend te coördineren. ▪ Structurele accommodatie-overstijgende uitwisseling van medewerkers organiseren. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Versterking aansturing overstijgend beheer en exploitatie. ▪ Activiteiten en taakgebieden clusteren met betrekking tot horeca en zwemonderwijs. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Versterking aansturing overstijgend beheer en exploitatie. ▪ Programmatische en accommodatie-overstijgende sturing van zwemonderwijs, sport en bewegen, gezondheid e.a. ▪ Versterking ondersteunende horeca qua omvang (meer locaties) en qua uitwisseling (synergie).
3.			
<ul style="list-style-type: none"> ▪ SRGO is financieel in control. ▪ Beperkte benutting van deze kennis voor bijsturing door MT/locatiemanagers. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Versterking aansturing op beheer en exploitatie. ▪ Delen essentiële bedrijfsinformatie met medewerkers op accommodatie-niveau en overstijgend over alle accommodaties. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Herstructurering op managementniveau. ▪ Accommodatie-overstijgend overleg op beheer en exploitatieniveau en activiteiten-niveau. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Herstructurering totale organisatie. ▪ Accommodatie-overstijgende uitwisseling en programmering organisatiebreed (beheer en exploitatie, programmering, activiteiten).
4.			
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Personele capaciteit bedrijfsvoering op orde. ▪ Kennis en kunde management verschillend per locatie. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Organisatieontwikkeltraject gericht op versterking directie en management. ▪ SWOT-analyse kennis en kunde dagelijkse 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Herstructurering op managementniveau. ▪ Verdere professionalisering organisatie. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Herstructurering totale organisatie met nieuw functiehuis, assessment en plaatsing medewerkers.

Analyse Conclusies uit evaluatie	Aanbevelingen Door Tien organisatieadvies	Scenario 1 Optimalisering Verbetering huidige situatie	Scenario 2 Maximalisering Omvorming naar Sportbedrijf GO
<ul style="list-style-type: none"> Kwetsbaarheid installatietechnische kennis en opdrachtgeverschap. 	coördinatie en opdrachtgeverschap aan extern installatiebureau.		<ul style="list-style-type: none"> Sterke professionalisering organisatie.
Uitvoering en realisatie			
1.			
<ul style="list-style-type: none"> Indicatoren kwalitatief en operationeel van aard waardoor realisatie niet goed meetbaar. 	<ul style="list-style-type: none"> Prestatieafspraken kwantificeren en normeren. 	<ul style="list-style-type: none"> Prestatieafspraken outputgericht op beheer en exploitatie. 	<ul style="list-style-type: none"> Prestatieafspraken op output en outcome, zowel op beheer en exploitatie als op beleid en inhoud.
2.			
<ul style="list-style-type: none"> Ambities voor bijdrage aan maatschappelijk rendement en vitale en gezonde samenleving zijn beperkt. 	<ul style="list-style-type: none"> Betere balans tussen opdracht gemeente en ambities en inzet SRGO. Breid structurele samenwerkingsrelaties met andere beleidsterreinen/maatschappelijke organisaties uit, voor zover passend bij de opdracht/taak van de gemeente aan SRGO. 	<ul style="list-style-type: none"> Focus als uitvoeringsorganisatie op beheer en exploitatie van zwembaden en eigen (sport) voorzieningen. Samenwerkingsrelaties uitbouwen vooral in relatie tot lokaal-maatschappelijke functies en optimalisering bezettingsgraad accommodaties. 	<ul style="list-style-type: none"> Sportbedrijf sterk verbreden naar wijkaccommodaties, maatschappelijke voorzieningen en organisaties. Samenwerkingsrelaties zowel in de opdracht van de gemeente als op eigen initiatief en in opdracht van/met derden opzetten en uitbouwen.
3.			
<ul style="list-style-type: none"> Onderliggende analyse van de bezettingsgraden van de accommodaties ontbreekt. 	<ul style="list-style-type: none"> Ontwikkeling van inzicht in sociaal rendement (bijdrage per gebruiker) en economisch rendement (percentage kostendekking per activiteit) van de aangeboden activiteiten. Ontwikkeling kengedaten gericht op efficiëntie en effectiviteit en verbetering informatievoorziening. 	<ul style="list-style-type: none"> Sturing op kengetallen exploitatie en beheer. Sturing op financiële en sociale kosten-batenanalyse van activiteiten. 	<ul style="list-style-type: none"> Sturing op kengetallen exploitatie en beheer en structurele uitwisseling van medewerkers. Sturing op financiële en sociale kosten-batenanalyse van programma's en activiteiten.
4.			
<ul style="list-style-type: none"> SRGO voert taken m.b.t. uitvoering onderhoud kwalitatief goed uit. Kredietbewaking dagelijks onderhoud door SRGO en gemeente onvoldoende. 	<ul style="list-style-type: none"> Efficiencywinst door uitvoering en budget onderhoud over te brengen naar SRGO als uitvoeringsorganisatie. Gemeente controleert kwaliteit uitvoering op basis van MOP en inspecties. 	<ul style="list-style-type: none"> Coördinatie, uitvoering en financiering dagelijks en groot onderhoud onderbrengen bij SRGO. 	<ul style="list-style-type: none"> Coördinatie, uitvoering en financiering dagelijks en groot onderhoud onderbrengen bij SRGO.

5.4 Advies voorkeursscenario

In beide scenario's kunnen de verbeterpunten, die in paragraaf 5.2 en 5.3 als rode draad geschetst zijn, worden aangepakt. In beide scenario's vraagt dit om inzet van extra (incidentele) middelen. De kosten zullen initieel hoger zijn in scenario 2 dan in scenario 1 als gevolg van hogere ontwikkelkosten en frictiekosten. Onze ervaring in andere trajecten leert dat een sportbedrijfsscenario op de middellange termijn meer inverdieneffecten met zich meebrengt dan een doorontwikkelscenario op de bestaande situatie.

Ons voorkeursscenario is scenario 2 Maximaliseren naar een Sportbedrijf en wel om de volgende redenen:

1. Door de grotere omvang, zowel in mensen en middelen als in breedte van het takenpakket, is het Sportbedrijf flexibeler en minder kwetsbaar; op de langere termijn is dit daarom een toekomstbestendiger scenario dan scenario 1 waarin wel verbeteringen worden aangebracht maar waarin de organisatie naar onze mening kwetsbaarder blijft en de verbeteringen niet op alle onderdelen duurzaam kunnen worden gerealiseerd.
2. De bundeling van uitvoerend beleid met beheer exploitatie maakt het Sportbedrijf effectiever in het realiseren van de beleidsdoelstellingen van de gemeente én in de kwaliteit van de dienstverlening aan derden.
3. Ook het feit dat er een organisatie nieuw vanaf de basis kan worden opgebouwd en ingericht, vergroot in onze optiek de effectiviteit en daarmee de toekomstbestendigheid méér dan in scenario 1.
4. Het Sportbedrijf is herkenbaarder voor inwoners en organisaties van Goeree-Overflakkee doordat het de centrale toegang is tot accommodaties én programma's; dit in tegenstelling tot scenario 1 waarin een deel van de inzet en ondersteuning via de gemeente loopt en binnen de gemeente ook verdeeld is belegd.
5. Tot slot is onze verwachting dat er met het sportbedrijfsscenario een gunstiger effect gaat hebben op verbetering van het imago van accommodaties en het beheer en exploitatie ervan dan scenario 1.

5.5 Stappen voor uitvoering scenario 1 Optimaliseren huidige situatie

Stap 1. Plan van aanpak (2 maanden)

1. Projectorganisatie inrichten bestaande uit stuurgroep van gemeente en SRGO en projectgroep vanuit SRGO.
2. Selecteren en prioriteren van verbeterpunten op basis van evaluatie- en adviesrapport.
3. Uitwerken in deelopdrachten.
 - 3.1 Inclusief planning
 - 3.2 Inclusief personele consequenties
 - 3.3 Inclusief financiële consequenties
 - 3.4 Inclusief randvoorwaarden implementatie
4. Besluitvorming door SRGO-bestuur en College B&W.

Stap 2. Uitvoering Plan van aanpak (6 tot 9 maanden)

1. Uitvoering Plan aan aanpak onder regie van het bestuur van SRGO.
 - 1.1 Denk aan: ontwikkeling nieuwe functieprofielen (onderhoud, exploitatiemanager)
 - 1.2 Werving en selectie exploitatiemanager
 - 1.3 Bepalen en uitvoeren individuele ontwikkeltrajecten
 - 1.4 Herinrichting MT en interne overleggen
2. Maandelijkse monitoring voortgang in stuurgroep.
3. Evaluatie en afsluiting.

5.6 Stappen voor uitvoering scenario 2 Maximaliseren naar Sportbedrijf GO

Stap 1. Businesscase opstellen Sportbedrijf (6 maanden)

1. Projectorganisatie.
2. Uitgangspunten (beleid) en randvoorwaarden (exploitatie).
 - 2.1 Gemeentelijk beleid
 - 2.2 Opdracht Sportbedrijf GO
 - 2.3 Uitgangspunten (financiële) exploitatie
 - 2.4 Omvang Sportbedrijf GO
3. Personeel en organisatie.
 - 3.1 Huidige situatie
 - 3.2 Keuze cao en arbeidsvoorwaarden
 - 3.3 Organogram/inrichting nieuwe organisatie
 - 3.4 Functies en formatie
 - 3.5 Inrichting administratieve organisatie
4. De financiële exploitatie.
 - 4.1 Meerjarenbegroting Sportbedrijf
 - 4.2 Frictiekosten
 - 4.3 Implementatiekosten
5. Besluitvorming, implementatie en evaluatie.

Stap 2. Oprichting (3 maanden)

1. Handhaving van de huidige kerngroep Sport- en Accommodatiebedrijf met 3-wekelijkse bijeenkomsten voor afstemming en bespreking voortgang.
2. Prioriteit leggen bij de formele oprichting en de daarvoor benodigde middelen. Dit betekent aandacht voor:
 - 2.1 Oprichting rechtsvorm.
 - 2.2 Zorgvuldige overgang personeel.
 - 2.3 Start inrichting administratieve organisatie.
 - 2.4 Communicatie en marketing.

Stap 3. Inrichting (3 maanden)

1. De implementatie van de nieuwe organisatie middels een kwartiermaker (niet de beoogde directeur; werving is onderdeel van de inrichtingsfase).
2. Personeelsvertegenwoordiging oprichten voor de nieuwe organisatie conform wettelijke kaders.
3. Uitwerking functieprofielen en inpassing in organisatie.
4. Informatievoorziening nieuwe organisatie en communicatie-uitingen.
5. Inrichting van de administratieve organisatie: ICT, financiën, P&O, verhuur etc.
6. Opstellen huur- en exploitatieovereenkomst gemeente Go en Sportbedrijf GO.
7. Werving algemeen directeur en Raad van Commissarissen.

Bijlage

Bijlage 1: Onderzoeksvragen

Beleidskader

- Aan welke beleidsambities, huidig en toekomstig, wordt van SRGO een bijdrage verwacht en hoe wordt dit vertaald in prestatieafspraken?
- Op welke wijze zijn deze afspraken vastgelegd, gemonitord en verantwoord?
- Hoe vindt de afstemming en besluitvorming plaats over afwijkingen en bijstellingen van de prestatieafspraken en hoe tevreden zijn beide partijen over dit proces?

Beheer en exploitatie

- Hoe zien de bedrijfseconomische inrichting en resultaten van de exploitatie van de 7 accommodaties eruit?
- Hoe verhouden het gebruik en de opbrengsten van de accommodaties zich tot de toenmalige begroting en tot overeenkomstige accommodaties?
- Welke efficiëncymogelijkheden zijn er in het huidige beheer (de organisatie) en de exploitatie (bedrijfsvoering)?
- Welke efficiëncymogelijkheden zijn er onafhankelijk van de huidige vorm van beheer?

Organisatie

- Wat zijn de missie en visie van de gemeentelijke organisatie en hoe sluiten deze aan bij de opdracht aan SRGO?
- Hoe zijn rollen, taken en verantwoordelijkheden beschreven?
- Hoe worden deze in de praktijk verdeeld en uitgevoerd en wat zijn verbeterpunten?
- Welke organisatievorm sluit het meest aan bij een optimale verdeling van rollen en taken?
- Hoe functioneert de organisatie als het gaat om signaleren en analyseren van problemen en het op basis daarvan uitwerken en doorvoeren van oplossingsstrategieën?
- Over welke capaciteiten, in deskundigheid en in omvang, beschikt de organisatie?
- Hoe sluit dit aan bij de te leveren resultaten en wat zijn de verbeterpunten?
- Wat zijn de belangrijkste kenmerken van het (samenwerkings)gedrag, de waarden en normen van de organisatie en wat zijn hierin de sterke en zwakke punten?
- Wat zijn de kernprocessen binnen de organisatie en hoe zijn die beschreven?
- Hoe worden deze processen in de praktijk gevolgd en wat zijn verbeterpunten?
- Welke systemen worden gehanteerd en hoe ondersteunend zijn deze in de praktijk?
- Wat zijn hierin de verbeterpunten?
- In welke mate zijn de systemen ondersteunend aan de uitvoering en wat zijn hierin de verbeterpunten?

Uitvoering en realisatie

- Hoe presteert de organisatie in termen van effectiviteit en doelmatigheid?
- Is er in de achterliggende jaren synergiewinst gerealiseerd m.b.t. aanbod (variëteit, vernieuwing, maatwerk) en kwaliteit van uitvoering en waar blijkt dat uit?
- In hoeverre worden de prestatieafspraken gerealiseerd en wat zijn daarin de verbeterpunten?
- Wat zijn de indicatoren voor kwaliteit van dienstverlening en hoe beoordelen klanten en huurders deze?
- Waar gaan de klachten en incidenten over, hoe is dat opgepakt en met welk resultaat?
- Wat zeggen de positieve prestaties en de klachten over de sterke en zwakke punten in de uitvoering door SRGO en wat zijn de verbeterpunten?