

MEMO

Aan:	Gemeente De Fryske Marren
Van:	Mark Vijfschaft, Drijver en Partners
Betreft:	Keuze aanbesteden of quasi inbesteden
Datum:	2 juli 2018

Situatieschets

De gemeente De Fryske Marren heeft verschillende sportaccommodaties. In de kern Joure staat het Sportief Knooppunt Joure (SKJ), een combinatie van recreatief zwembad en sporthal, met ondersteunende horeca.

Het SKJ is eigendom van de gemeente, maar wordt geëxploiteerd door de Stichting de Stiennen Flier. In het verleden zijn er spanningen geweest tussen de gemeente en de stichting. In het afgelopen jaar is een nieuwe directeur/bestuurder a.i. benoemd door de nieuwe Raad van Toezicht en zijn de verhoudingen genormaliseerd.

Omdat de gemeente de exploitatie van het SKJ, vanwege de aanbestedingswet, niet onderhands aan een private partij mag gunnen, heeft zij ervoor gekozen om een aanbestedingsprocedure uit te schrijven. Zij heeft Drijver en Partners gevraagd om deze procedure te ondersteunen.

Als eerste heeft Drijver en Partners de huidige exploitatie tegen het licht gehouden, om van daaruit de optimale aanbestedingsstrategie te kunnen bepalen. De uitkomsten van die doorlichting zijn opvallend goed. De huidige exploitatie draait dermate goed, dat het de vraag oproept of aanbesteden in deze situatie nog wel de beste manier is om de exploitatie van het SKJ te organiseren. De analyse is deels gebaseerd op de voorlopige cijfers. Deze kunnen nog wijzigen, maar het lijkt niet aannemelijk dat dit tot een wezenlijke wijziging in de beoordeling zal leiden.

Los van de voorbereiding van de aanbesteding heeft de stichting de vraag opgeworpen of de gemeente quasi inbesteden als optie zou willen overwegen. Dat is een nogal ingrijpende stap voor een stichting. Quasi inbesteden betekent namelijk dat de stichting haar zelfstandigheid opgeeft. Omdat de aanbestedingswet een uitzondering maakt voor quasi inbesteden, zou dit ook betekenen dat een aanbesteding niet nodig is.

De optie van quasi inbesteden is eerder al eens aan de orde geweest en toen is besloten om daar niet voor gekozen. Echter, het inzicht in de exploitatie dat nu is ontstaan en de bereidheid van de stichting om haar autonomie op te geven leiden tot herwaardering van de situatie. Dit is aanleiding om de mogelijkheid van quasi inbesteden opnieuw tegen het licht te houden.

Om de vragen die nu zijn ontstaan onderbouwd te kunnen beantwoorden, worden in dit memo de voor- en nadelen van aanbesteden en quasi inbesteden op een rijtje gezet in het licht van de huidige exploitatie en de markt voor zwembadexploitaties zoals we die kennen.

Aanbesteden, inbesteden en quasi inbesteden

Kijkende naar de exploitatie van SKJ betekent aanbesteden dat iemand, vaak een rechtspersoon, na het winnen van een aanbestedingsprocedure de exploitatie gaat voeren tegen vooraf vastgelegde voorwaarden. In de praktijk zal dat een commercieel exploitatiebedrijf zijn, eventueel de stichting of een andere ondernemer. De medewerkers blijven dan in dezelfde cao.

Bij inbesteden zou het SKJ weer een gemeentelijke dienst worden. De medewerkers zouden dan weer ambtenaar worden, waardoor de personeelskosten zullen stijgen. De gemeente heeft dan weliswaar de volledige controle over de exploitatie, maar ook de volledige verantwoordelijkheid. Gemeenten zijn vaak niet goed geëquipeerd voor het voeren van een marktgerichte exploitatie. Dit past ook niet in het beleid van de gemeente De Fryske Marren.

Deze optie is verder niet uitgewerkt en wordt hier alleen omwille van de volledigheid genoemd. Bij inbesteden zou de aanbestedingswet niet van toepassing zijn, omdat er geen marktpartijen bij betrokken zijn.

Quasi inbesteden is een tussenvorm, zoals de naam misschien al doet vermoeden. Bij quasi inbesteden richt de gemeente zelf een bedrijf op, waarvan zij de enige aandeelhouder is. Vervolgens wordt de exploitatie van het SKJ in dit bedrijf ondergebracht. Dit type bedrijf wordt vaak als Sportbedrijf aangeduid. De gemeente is bij quasi inbesteden aandeelhouder en opdrachtgever tegelijk.

De gemeente heeft als opdrachtgever een huur- en exploitatieovereenkomst met het Sportbedrijf, zoals zij die nu ook heeft met de stichting. De rol van opdrachtgever verandert in de praktijk eigenlijk niet.

Echter, de gemeente is ook aandeelhouder. Als aandeelhouder kan zij zoveel invloed hebben als zij zelf wil. In de praktijk van veel sportbedrijven heeft de gemeente geen betrokkenheid bij de dagelijkse gang van zaken in haar Sportbedrijf. De aandeelhouder beslist vooral over het aanstellen en ontslaan van het bestuur c.q. de bestuurder en belangrijke beleidswijzigingen. Via deze weg kan de aandeelhouder invloed uitoefenen op het beleid van haar Sportbedrijf. Veelal stellen gemeenten een raad van commissarissen aan, die de directeur/bestuurder controleert en de aandeelhouder adviseert.

Bij quasi inbesteden zal het personeel in de huidige cao blijven. De aanbestedingswet maakt een uitzondering voor quasi inbesteden, waardoor geen aanbesteding is vereist.

De exploitatie

De exploitatie van het SKJ is bovengemiddeld doelmatig. Uitgaande van de cijfers over 2016 is er zelfs sprake van een extreem doelmatige exploitatie. Dit komt kennelijk mede doordat er destijds te weinig personeel werd ingezet.

Dit zou betekenen dat veiligheid niet altijd voldoende was gewaarborgd. Dit is zondermeer een onwenselijke situatie, die tot afkeur voor het keurmerk Veilig en Schoon moet leiden. Inmiddels is er meer personeel en wordt gewerkt aan het behalen van het Keurmerk.

De financiële resultaten waren al goed. Met de recente veranderingen in de organisatie is de stichting een erg goed lokaal exploitatiebedrijf met ambitie.

Er zijn twee zaken die voor verbetering vatbaar zijn:

Het eerste dat opvalt aan de exploitatie van het SKJ is, dat het vooral een recreatieve en toeristische voorziening is. Het maatschappelijk pakket van zwemlessen en doelgroepactiviteiten, maar ook het gebruik van de sporthal, is beperkt. Op dat gebied is duidelijk meer mogelijk dan er nu gebeurt. Dat leidt niet zo zeer tot een verbetering van het financieel rendement, maar vooral tot een verhoging van de maatschappelijk waarde van het SKJ.

Het tweede opvallende punt is het grote aantal medewerkers dat via payroll ingehuurd wordt. Dit geeft flexibiliteit, maar wel tegen hoge kosten. Uitgaande van de opgave van de stichting liggen de loonkosten voor dit personeel ongeveer 30% hoger dan voor het eigen personeel. Het ligt in de rede dat in de volgende exploitatieperiode dit personeel in dienst van de exploitant treedt om kosten te reduceren.

Quasi inbesteden en aanbesteden in detail

Financieel

Exploitaties door commerciële exploitanten behalen hun rendement primair uit het verbeteren van de doelmatigheid, dus kostenreductie, en meestal pas in tweede instantie uit het verhogen van het bezoek. Met de winst die daarmee ontstaat wordt de dienstverlening van het moederbedrijf ingekocht en een fee voor management en risico betaald.

In dit geval is de belangrijkste winst te behalen doordat de exploitant het personeel direct in dienst neemt. Verder is de exploitatie al erg scherp en zal daar niet veel verbetering mogelijk zijn. Op dit punt is er in een aanbesteding weinig winst te verwachten.

Uit onze analyse is gebleken dat ook het recreatieve bezoek nu al bovengemiddeld is voor het verzorgingsgebied. Ook de omzet van de horeca is al erg hoog. Mogelijk kan door meer of betere marketing nog meer bezoek worden gerealiseerd. Dit is iets dat de meeste commerciële exploitanten goed kunnen. Maar ook de stichting lijkt op dit punt succesvol.

Maatschappelijk

Voor de gemeente is de meeste winst te halen in een grotere maatschappelijke waarde. Denk aan zwemlessen, doelgroepactiviteiten, activiteiten voor specifieke aandachtsgroepen, beter gebruik van de sporthal, of de inzet van mensen met afstand tot de arbeidsmarkt. Maar het kan ook gaan om het beheren of ondersteunen van andere sportaccommodaties, of anderszins haar kracht breder maatschappelijk in te zetten.

Een commercieel exploitant zal dit uitsluitend willen doen als zij op deze activiteiten binnen redelijke tijd een goed rendement verwacht. Uiteraard kan het ook onderdeel van de opdracht, en daarmee de prijs, van de aanbesteding zijn.

Voor een sportbedrijf is het een natuurlijke keuze om aan te sluiten bij de doelen en het beleid van de gemeente en zich in te zetten voor een verbetering van het maatschappelijk rendement. Dat is namelijk een keuze in het ondernemingsbeleid en op dat beleid heeft de gemeente direct invloed. Als de gemeente dat wil, zal het sportbedrijf daar dus voor kiezen.

Van een sportbedrijf mag een grotere bijdrage aan de maatschappelijke doelen en het beleid van de gemeente verwacht worden dan van een commercieel exploitant.

Investeringsen

Een commercieel exploitatiebedrijf heeft een tijdshorizon die zo lang is als de duur van de eerste termijn van de concessie. Een gangbare termijn voor een concessie is vijf jaar. Investeringsen zullen alleen gedaan worden als ze zichzelf binnen die tijd niet alleen terugverdienen, maar ook winst opleveren. Bedenk daarbij dat de exploitant het eerste jaar vaak al kwijt is aan het afronden van de overname en het maken van plannen. Dat vergt op zich al een flinke investering. De terugverdientijd is dus vrij kort. De investeringsbereidheid is dan ook beperkt.

Dit ligt anders voor een sportbedrijf. Daar is de tijdshorizon langer en het beleid minder op direct financieel rendement voor de aandeelhouder gericht. Daarmee zijn investeringsen voor de langere termijn meer iets voor een sportbedrijf.

Winst

De winsten van een commercieel exploitatiebedrijf worden uitgekeerd aan de aandeelhouder. Daarnaast worden vaak flinke vergoedingen betaald aan de moedermaatschappij voor dienstverlening en management- en risicofees.

Winst van een sportbedrijf wordt geïnvesteerd in het sportbedrijf of teruggegeven aan de gemeente.

Personeel

Het personeel zal bij quasi inbesteden onder dezelfde cao werken als bij aanbesteden. Het personeel wordt in geen van beide gevallen ambtenaar. Wel zal denkkelijk in beide gevallen de payroll constructie worden beëindigd. Dit zal door het personeel denkkelijk positief worden ervaren.

Het belangrijkste verschil voor het personeel is dat zij een sportbedrijf niet als een nieuwe werkgever zal ervaren. Aanbestedingsprocedures leiden vaak tot onzekerheid en onrust onder het personeel, zeker als deze gewonnen worden door een nieuwe exploitant en dus een nieuwe werkgever.

Maatschappelijke reacties

Het aanbesteden kan niet alleen leiden tot onrust onder het personeel, maar ook bij gebruikers van de accommodatie. Quasi inbesteden zal mogelijk leiden tot teleurstelling bij een aantal potentiële exploitanten.

Het staat de gemeente vrij om te kiezen voor aanbesteden of quasi inbesteden. Mr. van Goor van Brackmann advocaten heeft hierover een helder memo geschreven, dat is bijgevoegd. Kort gezegd concludeert mr. van Goor dat marktpartijen niet succesvol bezwaar kunnen maken tegen een keuze voor quasi inbesteden.

Flexibiliteit

Bij aanbesteden worden de afspraken tussen gemeente en exploitant vastgelegd in een vooraf opgestelde overeenkomst. De afspraken gelden voor de looptijd van de overeenkomst en eventueel de verlenging daarvan. De afspraken kunnen alleen worden veranderd met instemming van beide partijen. Voor wezenlijke wijzigingen van de afspraken is daarnaast een nieuwe aanbestedingsprocedure noodzakelijk.

Bij een Sportbedrijf kan de overeenkomst regelmatig, bijvoorbeeld om het jaar, worden aangepast aan de omstandigheden. Daarbij kunnen ook verregaande wijzigingen worden overeengekomen, als

dat wenselijk is. Daarnaast kan de gemeente op ieder moment besluiten om de exploitatie alsnog aan te besteden.

Fiscaliteit

De btw-wetgeving zal binnenkort gaan veranderen. Het is denkbaar dat er voor de omzetbelasting onderscheid gemaakt gaat worden tussen een commerciële exploitant en een gemeentelijk sportbedrijf. Of dit ook daadwerkelijk gaat gebeuren en wat de precieze gevolgen zullen zijn, is bij het schrijven van dit memo nog niet bekend.

Aansturing

Na aanbesteding zal de exploitatieovereenkomst ambtelijk worden beheerd, onder politieke verantwoording van het college. De sturingsmogelijkheden zijn beschreven in de exploitatieovereenkomst. De gemeente heeft geen invloed op het beleid van de exploitant. Dit is niet wezenlijk anders dan de huidige situatie.

De aansturing van een sportbedrijf is in basis gelijk aan de aansturing van een marktpartij, met een belangrijk verschil. Als aandeelhouder heeft de gemeente weldegelijk invloed op het beleid en op belangrijke benoemingen. Dit betekent een duidelijke uitbreiding van de sturingsmogelijkheden, ook ten opzichte van de huidige situatie.