

Geachte leden van de Commissie Sociaal Domein en Bestuur en Financiën,

Op 10 september aanstaande staat u voor een belangrijk advies aan de gemeenteraad: de oprichting van een joint venture voor de exploitatie van de binnensportaccommodaties in onze gemeente Stichtse Vecht. Een advies dat grote impact zal hebben op zowel de gebruikers van de voorzieningen als de inwoners van onze gemeenschap. Wij vinden het spijtig dat wij na twaalf jaar de exploitatie van de binnensportaccommodaties moeten overdragen. Ons grootste bezwaar is dat de marktwerking wordt omzeild, waardoor er geen eerlijke kansverdeling ontstaat. Dit heeft bij ons geleid tot een gevoel van onmacht.

Wij begrijpen dat er altijd verschillende perspectieven zijn. Daarom hebben wij de bijgesloten memo opgesteld waarin de andere zijde van de medaille wordt belicht. Het uiteindelijke advies ligt in uw handen en wij vertrouwen erop dat u dit zult nemen op basis van weloverwogen en rechtvaardige overwegingen.

Mocht u met mij van gedachten willen wisselen omtrent de memo, dan ben ik voor u beschikbaar.

Met vriendelijke groet,

Sebo Luursema

Regiomanager

s.luursema@sportfondsen.nl

Koninklijke Sportfondsen Nederland B.V.

T. 06-22408209

MEMO

Aan : Gemeente Stichtse Vecht
 Van : Koninklijke Sportfondsen Nederland
 Betreft : Aanvulling vergelijking exploitatievormen
 Datum : 6 september 2024

Inleiding

Maatschappelijke voorzieningen zijn een belangrijk aandeel van de vastgoedportefeuille van uw gemeente. Keuzes hieromtrent hebben grote impact, zowel financieel als maatschappelijk. De best passende wijze van beheren en exploiteren van deze voorzieningen is een belangrijk aspect. Op de vraag 'Wat is de best passende beheervorm?' is niet één antwoord voor alle gemeenten in Nederland te geven. Het hangt af van lokaal beleid, de randvoorwaarden die gehanteerd worden en de aard en omvang van de beoogde exploitatie. Overigens is het daarnaast essentieel om te beseffen dat de exploitatievorm op zichzelf niet een garantie geeft voor een goede of slechte exploitatie. Het bepaalt slechts de context waarbinnen de accommodaties worden beheerd en geëxploiteerd.

Om als gemeente de juiste keuze te kunnen maken, is het belangrijk de voor- en nadelen van de verschillende beheervormen inzichtelijk te hebben. Daarbij is het zeker zo belangrijk om ook een compleet beeld te hebben van de verschillende organisatorische mogelijkheden binnen een specifieke beheervormen.

Waarom dit memo?

Wij hebben uitgebreid zicht op diverse uiteenzettingen en vergelijkingen van beheervormen, die als basis gelden voor besluitvorming hierover. Zo ook de onderbouwende stukken in het besluitvormingsproces in Stichtse Vecht. In deze afwegingen wordt telkens expliciet gemaakt, dat de kenmerken in relatie tot de exploitatievorm een algemeen, landelijk beeld schetsen. Hoewel daar in de basis niets mis mee is, zien wij dat deze afwegingen en vergelijkingen (waarschijnlijk onbewust) incompleet zijn. Daarom pogen wij met dit memo de vergelijking van de beheervormen aan te vullen. Niet om te pleiten voor een commerciële exploitatie, maar om de informatievoorziening aan het beslissend orgaan compleet te maken. Enkel op basis van een compleet beeld, kan immers een weloverwogen keuze gemaakt worden voor de best passende beheervorm; welke dat ook mag zijn. Omdat Sportbedrijf, Joint Venture en Marktpartij erg dicht bij elkaar liggen, focust dit memo zich op de vergelijking van deze drie vormen. Hieronder twee schermafbeeldingen van de vergelijking uit de presentatie van Synarchis in het proces in uw gemeente.

	joint venture	uitbesteding marktpartij
algemeen	combinatie externe verzelfstandiging en marktpartij	marktpartij
invloed gemeente	via overeenkomst, aandeelhoudersrol, statuten BV (maar minder dan bij eigen sportbedrijf)	via overeenkomst
karakter	mix maatschappelijk karakter, zakelijke exploitatie	zakelijke exploitatie
aanbesteding	niet nodig	wel nodig
scherpe prijs	geen concurrentie op prijs (en kwaliteit)	concurrentie op prijs (en kwaliteit)
winst/verlies	voor aandeelhouders (50% gemeente)	voor aandeelhouder (marktpartij)
deskundigheid	kennis, expertise, schaalvoordelen grote exploitant	kennis, expertise, schaalvoordelen grote exploitant
gevolgen organisatie gemeente	beperkt	geen
personeel	in dienst van lokale BV	in dienst van lokale BV
cao	Vermo	Zwembaden
financieel risico gemeente	beperkt	geen (tot lokaal opgebouwd vermogen)
risico continuïteit exploitatie	beperkt	aanwezig
risico aansprakelijkheid	aanwezig	beperkt
fiscaliteit	btw-belaste exploitatie (oude regime)	btw-belaste exploitatie (oude regime)
flexibiliteit	flexibiliteit in overeenkomst (voor tussentijdse aanpassing afspraken en/of toevoegen accommodaties)	weinig flexibiliteit in overeenkomst en wet (voor tussentijdse aanpassing afspraken en/of toevoegen accommodaties)
planning	traject bevat risico's, kan lang duren	voorspelbare doorlooptijd aanbesteding

Figuur 1 Vergelijking Joint Venture en Marktpartij, Exploitatievormen sportaccommodaties Gemeente Stichtse Vecht, presentatie Synarchis 22-2-2023

	gemeentelijke exploitatie	interne verzelfstandiging	externe verzelfstandiging	uitbesteding stichting	uitbesteding marktpartij	joint venture
gemeentelijke invloed	++	++	+	+/-	-	+/-
waarborging maatschappelijke functies	++	++	+	+	-	+
financiële exploitatie	-	-	+	+	++	+
kennis en expertise	+	+	+	+	++	++
organisatorische consequenties						
- huidige Sportfondsen-exploitatie	-	-	+	+	++	+
- huidige gemeentelijke exploitatie	++	++	-	-	-	-
personele aspecten	-	-	+	+	++	++
continuïteit	++	+	+	+	-	+
financiële risico's gemeente	-	-	+	+	++	+
aansprakelijkheid gemeente	-	-	+	+	++	+
fiscale aspecten	-	-	+	-	+	+
toevoegen accommodaties	++	++	+	+	-	+

Figuur 2 Vergelijking kenmerken beheervormen, Exploitatievormen sportaccommodaties Gemeente Stichtse Vecht, presentatie Synarchis 22-2-2022

Figuur 1 geeft een verschil ten aanzien van de toepasselijke CAO. Later is echter door Synarchis en uw gemeente naar medewerkers gecommuniceerd dat de medewerkers in de eventuele Joint Venture met SRO in uw gemeente tevens onder de cao zwembaden (blijven) vallen.

Samenvatting

Uit ideële doelstellingen, is de keuze voor een Sportbedrijf of Joint Venture zeker te begrijpen. De voor- en nadelen ten opzichte van een exploitatie door als zodanig gedefinieerde 'marktpartij' behelzen in feite enkel het volgende overzicht. Alle overige aspecten zijn in alle drie de gevallen in gelijke mate te organiseren.

Tabel 1 Voor- en nadelen van Sportbedrijf of Joint Venture t.o.v. 'Marktpartij'

Voordelen	Nadelen
Gelden blijven binnen 'gemeente-wereld'	Groter risico voor gemeente in borging van de continuïteit van de exploitatie
Aanpassing of uitbreiding van de overeenkomst(en) zijn eenvoudig(er) te realiseren	Minder prikkels voor efficiënte exploitatie met als duidelijk risico dat de exploitatie meer geld kost

Aanvulling op de vergelijking

Op een groot aantal kenmerken, is de vergelijking compleet. Echter geldt dit niet voor alle kenmerken. Onderstaand lichten wij dit nader toe.

1. "Karakter / waarborging maatschappelijke functies" is geen valide indicator

Het karakter van de exploitatie wordt niet bepaald door een keuze in beheervorm, maar wordt bepaald door de uitgangspunten en randvoorwaarden zoals die door gemeenten zelf wordt bepaald. Om dit te verduidelijken: De afspraken omtrent de inrichting van de exploitatie worden vastgelegd in beheer- en exploitatieovereenkomsten. Die overeenkomsten zijn bij Joint Ventures (waarbij de afspraken gemaakt worden tussen de gemeenten en SRO) identiek met de inhoud van de overeenkomsten die worden gesloten met een marktpartij. Wij hebben hieromtrent een uitgebreid vergelijk gemaakt op basis van ontvangen overeenkomsten in reactie op WOO verzoeken van ons bij diverse gemeenten en op basis van openbaar toegankelijke beheer- en exploitatieovereenkomsten die worden gehanteerd bij aanbestedingen.

'Het karakter' van de exploitatie is daarom geen valide indicator om de beheervormen met elkaar te vergelijken. *Het karakter van de exploitatie wordt bepaald door de randvoorwaardelijke afspraken die je met elkaar maakt, niet door de gekozen beheervorm.*

2. Risico op continuïteit is bij een joint venture juist groter dan bij uitbesteding aan een marktpartij

Het beschikbaar stellen van maatschappelijke (sport) accommodaties is een gemeentelijke keuze. In alle drie de beheervormen ligt het uiteindelijke risico daarom bij gemeenten. Dit is ook zo gesteld in de informatieve commissie Sociaal Domein van 23 mei 2023 in de gemeente Stichtse Vecht. *Bij het uitbesteden aan een marktpartij worden op dit onderdeel echter voorafgaand aan de*

start van de exploitatie diverse beheersmaatregelen genomen waarmee de continuïteit van de exploitatie geborgd wordt en dit onvervreemdbare risico wordt uitgesteld, namelijk:

a. Het door de marktpartij inbrengen van Eigen Vermogen (EV) / Weerstandsvermogen

Bij aanbestedingen van exploitaties van maatschappelijke (sport)accommodaties is het gebruikelijk dat gemeenten een inbreng van EV door de exploitant eisen. Afhankelijk van de omvang van de exploitatie-opdracht, gaat dit in veel gevallen om enkele honderdduizenden euro's. De marktpartij dient dit uit 'eigen portemonnee' in te brengen. Het EV dient ter dekking van eventueel in enig jaar tegenvallende resultaten. Dit voorkomt allereerst dat marktpartijen een te scherpe aanbieding doen. Ze zouden dan immers direct risico lopen, hun EV te verliezen. Daarnaast zorgt het ervoor dat de exploitant niet direct haar hand ophoudt bij de gemeente wanneer zij gedurende de exploitatie te maken krijgt met tegenvallende resultaten. Met andere woorden; het borgt de continuïteit van de exploitatie én stelt het uiteindelijk onvervreemdbare risico dat bij de gemeente ligt, uit.

Bij een Sportbedrijf of Joint Venture is de gemeente in basis zelf direct verantwoordelijk voor tegenvallende resultaten. Bij oprichting van een Sportbedrijf of Joint Venture zal door de gemeente immers (deels) zélf een vermogen in de lokale BV gestort worden. Dit EV dient hetzelfde doel, maar is echter direct afkomstig van de gemeente zelf.

b. Het afgeven van een continuïteitsgarantie door de moederorganisatie

Bovenop het inbrengen van een Eigen vermogen, eisen gemeenten bij uitbesteding aan een marktpartij dat de moederorganisatie van de marktpartij een continuïteitsgarantie afgeeft. In veel gevallen is dit circa 12 kalendermaanden. Met andere woorden: als het ingebrachte EV zoals hiervoor geschetst op is, staat de moederorganisatie garant voor nog 12 kalendermaanden continuïteit van de exploitatie. Daarmee wordt wederom als eerste voorkomen dat marktpartijen te scherp aanbieden en zelf dus de continuïteit van de exploitatie borgen. Maar tevens dat het onvervreemdbare risico dat bij gemeenten ligt, wordt uitgesteld.

Tegenvallende resultaten bij exploitatie door een Sportbedrijf of Joint Venture zullen direct voor rekening van de eigenaar en dus van de gemeente komen. Wanneer het EV in dit geval op is, zal de gemeente direct zelf (deels) verantwoordelijk zijn voor de continuïteit van de exploitatie.

c. De concurrentiepositie

Vanwege het doorlopen van een (Europese) aanbesteding en het inschrijven in concurrentie, dwingt het marktpartijen om een scherp én tegelijkertijd realistisch plan met begroting in te dienen. Het dwingt marktpartijen verder om gedurende de exploitatie continu te verbeteren en binnen de gestelde (maatschappelijke) uitgangspunten en randvoorwaarden efficiënter te exploiteren. Een efficiëntere exploitatie waarin omzet gemaximaliseerd – en kosten geminimaliseerd worden, borgt de continuïteit van de exploitatie. Deze concurrentieprikkels ontbreken in basis bij de exploitatie door een Sportbedrijf of een Joint Venture. De jaarlijks bepaalde bijdrage of vergoeding voor beheer en exploitatiediensten, dient ter dekking van het tekort dat voort vloeit uit het maatschappelijk karakter van de exploitatie. Het ontbreken van concurrentie maakt (door)ontwikkeling en efficiency minder noodzakelijk. Uiteraard staat dit los van prestatieafspraken of ambities en vaardigheden van het lokale management.

3. Winst/verlies/scherpe prijs

Ook bij het uitbesteden aan een marktpartij kunnen afspraken gemaakt worden over de bestemming van winst/ hoe om te gaan met verlies. Een lokale vennootschap BV is immers slechts een vehikel waarbinnen de exploitatie wordt gevoerd. Sportfondsen heeft in diverse gemeenten exploitaties waarbij alle winsten én verliezen voor de betreffende partner-gemeente zijn. Daar staat tegenover dat het maatschappelijk pakket (zoals bij 1. genoemd) in dat geval aanzienlijk groter is én dat de invloed van de gemeente op de exploitatie ruimer is. De 'scherpe prijs' of 'efficiënte

exploitatie' wordt in dit soort gevallen geborgd middels prestatieafspraken, bonus-malus regelingen én de concurrentiepositie van de marktpartij die Sportfondsen ook in dit geval is. Dit laatste ontbreekt in het geval van een Sportbedrijf of Joint Venture, bijvoorbeeld met SRO. Twee voorbeelden van gemeenten waar Sportfondsen op deze manier op zeer positief exploiteert zijn Zaltbommel en Nijmegen.

4. Flexibiliteit (in de overeenkomst)

In de voorbeeldvergelijking wordt flexibiliteit gespecificeerd als *flexibiliteit in de overeenkomst*. Het is volledig juist dat de overeenkomst met een Sportbedrijf of Joint Venture tussentijds gewijzigd kan worden. Bij uitbesteding aan een marktpartij kan dit niet (altijd). *Immers maakt de aanbestedingswet het onmogelijk om tussentijds dergelijke overeenkomsten met een marktpartij te wijzigen als daarbij de opdracht wezenlijk wijzigt*. Het onderbrengen van beheer en exploitatie bij een eigen Sportbedrijf of Joint Venture én het vervolgens met die BV inkopen van (exploitatie)diensten bij een andere gemeentelijke organisatie zoals bij SRO NV, lijkt niet aanbesteding plichtig. Omdat dit laatste (vaak) om een kleinere contractwaarde gaat, valt dit (vaak) sowieso onder de drempelwaarde voor een (Europese) aanbesteding. Zo kent Sportfondsen inmiddels ruim 100 dienstenklanten die (onderdelen van) de exploitatie uitbesteden aan Sportfondsen net als lokale SRO BV's dat doen bij SRO NV, zonder daarvoor een (Europese) aanbesteding te hoeven doorlopen. In de Joint Ventures met SRO wordt de lokale BV verplicht om dienstverlening in te kopen bij SRO NV. Deze (deel)dienstverlening kan ook bij Sportfondsen worden ingekocht. Dit zou concurrentie op dit gebied stimuleren en zodoende de efficiëntie van de dienstverlening en uiteindelijke exploitatie bevorderen.

5. Het niet doorlopen van een aanbesteding is niet per se een voordeel

Zoals bij 4. geschetst, lijkt het uitbesteden van beheer en exploitatie aan een Sportbedrijf of een Joint Venture niet aanbesteding plichtig. Dit wordt in veel gevallen als voordeel benoemd. Het is echter maar zeer de vraag of dit voor de gemeente ook in financiële zin een voordeel is. Bij een aanbesteding wordt immers wel de financiële scherpte in exploitatie gezocht. Dit weegt ons inziens ruimschoots op tegen de kosten voor het doorlopen van een aanbestedingsproces.

Een groot deel van de voorbereidende processen om te komen tot een aanbesteding, moet overigens ook bij de oprichting van een Sportbedrijf of Joint Venture worden doorlopen. Het gaat dan o.a. om de bepaling van uitgangspunten en randvoorwaarden en het vaststellen van de contractdocumenten. Omdat gemeenten bij een eigen Sportbedrijf of Joint Venture ook aandeelhouder zijn, omvat het besluitvormingsproces in dit geval meer beslisdocumenten en beslismomenten. Daar komt bij dat gemeenten bij oprichting van een Sportbedrijf of Joint Venture zelf verantwoordelijk zijn voor de oprichting van de lokale BV. Bij oprichting van een Joint Venture met SRO geldt als voordeel ten opzichte van een Sportbedrijf dat SRO een ervaren partij is in dit soort processen en zij gemeente daarin gedegen kunnen begeleiden en ondersteunen.