

Raadsinformatiebrief¹

Onderwerp	Gewenste inkoopvorm citymarketing
Portefeuillehouder	S. Onclin
Portefeuille	Toerisme en Streekmarketing

Aan de leden van de gemeenteraad Zaanstad,

Inleiding

Op 12 juni heeft B&W besloten om de overeenkomst met Stichting Marketing Zaanstreek (SMZ) te verlengen tot 1 juli 2024 in verband met het onderzoek naar de gewenste inkoopvorm voor citymarketing in Zaanstad. Omdat Zaanstad de inzet op citymarketing wil voortzetten is onderzocht op welke manier de gemeente hier in de toekomst invulling en uitvoering aan wil geven. Opnieuw aanbesteden of kiezen voor een andere inkoopvorm? Om tot een weloverwogen besluit te komen voor de inkoop van citymarketing heeft de gemeente het afwegingskader voor taakuitvoering doorlopen en onderzocht welke juridische structuur het meest passend is.

De uitkomst van deze verkenning is dat de inkoopvorm van quasi-inbesteden het beste past bij de wensen en doelstellingen van de gemeente ten aanzien van citymarketing. Met een quasi-inbesteding krijgt de gemeente meer handvatten om invulling te geven aan de uitvoering en het opdrachtgeverschap van de citymarketingopdracht. De gemeente is tot deze keuze gekomen na het doorlopen van het afwegingskader voor taakuitvoering.

De gemeente Zaanstad wil de toekomstige citymarketing opdracht aan SMZ verstrekken. SMZ heeft de afgelopen jaren bewezen de marketing van Zaanstad succesvol uit te kunnen voeren en een goede bijdrage te kunnen leveren aan de positionering van Zaanstad bij bezoekers, bewoners en bedrijven. Dat houdt in dat SMZ een verbonden partij wordt. De organisatie heeft de opdracht gekregen om het voorstel voor het quasi-inbesteden van de opdracht nader uit te werken. In het najaar wordt de uitwerking van dit voorstel aan u voorgelegd.

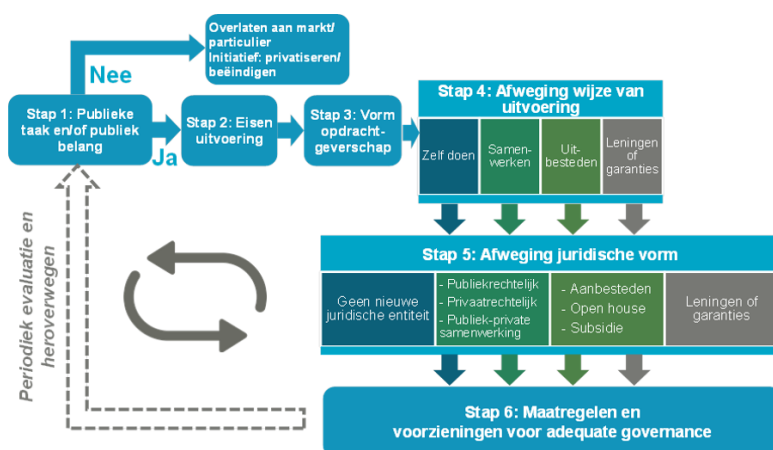
Toelichting

Om tot een weloverwogen besluit te komen voor de inkoop van citymarketing heeft de gemeente het afwegingskader voor taakuitvoering doorlopen. Hieronder wordt toegelicht wat de uitkomst van dit proces was, wat quasi-inbesteden inhoudt, welke andere juridische constructies onderzocht zijn en waarom de opdracht aan SMZ verstrekt dient te worden.

Afwegingskader taakuitvoering

Om de gewenste inkoopvorm voor citymarketing te bepalen heeft de gemeente het afwegingskader voor taakuitvoering doorlopen en in kaart gebracht welke eisen en criteria Zaanstad stelt ten aanzien van de uitvoering en het opdrachtgeverschap. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen: zelf doen, gecontroleerde uitvoering (quasi-inbesteden) of uitbesteden (aanbesteden of subsidie). De uitkomst van dit afwegingskader vormt de basis voor de onderbouwing van de gewenste inkoopvorm voor citymarketing.

¹Op deze raadsinformatiebrief volgt geen actie van de Agendacommissie. Wanneer u een onderwerp hieruit wilt bespreken dan kunt u dit doen door een raadsinstrument in te zetten. Bijvoorbeeld een rondvraag (primair gericht aan het college van B&W of een agenda-initiatief (primair gericht aan de collega fracties)). Vermeld altijd in het raadsinstrument: wat u wilt bespreken inclusief een korte concrete toelichting.



Citymarketing is van publiek belang

De eerste stap in het afwegingskader betreft het bepalen of de opdracht een publieke taak of het publieke belang dient. In het geval van citymarketing gaat het om het dienen van het publieke belang want:

Citymarketingdiensten worden ingezet om de positie en het 'merk' van de gemeente te versterken in het algemeen belang. Citymarketing ziet op het verbeteren van het sociaaleconomische imago van een gemeente maar speelt ook een belangrijke rol in het adviseren en het integraal benaderen een aantrekkelijke gemeente te zijn voor inwoners, bedrijven en bezoekers. Het is de verantwoordelijkheid van gemeenten om de belangen van alle inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties in hun gebied te behartigen. Het imago van de gemeente en de versterking blijft een samenspel tussen gemeente en citymarketing organisatie. De inzet op verschillende vlakken in dit proces zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden en kunnen elkaar versterken en verzwakken. Het is daarom van belang dat er afstemming en consistente samenwerking zit tussen uitingen vanuit de gemeente en de citymarketingorganisatie en dat hier vanuit de gemeente regie op gevoerd kan worden. Daarom is het wenselijk dat het merk Zaanstad op de juiste manier wordt geladen, aansluit bij de belangrijkste strategische opgaven van de stad en zich op een duurzame manier doorontwikkelt. Dit wordt mede gedaan door het leggen van verbindingen in de streek tussen allerlei partijen waarbij de gekozen citymarketingorganisatie de spil is. De gemeente Zaanstad wil met de juiste instrumenten grip en invloed op citymarketing kunnen uitoefenen. Waarbij overeind blijft dat citymarketing van de stad moet zijn en dat gemeentelijke communicatie en citymarketing communicatie verschillende doelen hebben, die elkaar in totaliteit versterken.

Criteria voor uitvoering en opdrachtgeverschap

Op basis van de ervaringen van de afgelopen jaren en bekeken vanuit de doorontwikkeling van het citymarketingvak zijn criteria voor uitvoering en opdrachtgeverschap bepaald en afgewogen voor de scenario's: zelf doen, gecontroleerde uitvoering (quasi-inbesteden) en Uitbesteden (aanbesteden). Zie de bijlage voor 'Afwegingskader taakuitvoering' voor alle criteria, de weging en beoordeling daarvan.

Kijkend naar de criteria voor uitvoering en opdrachtgeverschap scoort het scenario gecontroleerde uitvoering (quasi-inbesteden) het hoogst. Het scenario 'Zelf doen' geeft de gemeente veel flexibiliteit en grip maar valt af, omdat de gemeente onvoldoende kennis, expertise en personele capaciteit in huis heeft om de opdracht zelf uit te voeren. Het uitbesteden van de opdracht door middel van een aanbesteding scoort op diverse criteria voor uitvoering en opdrachtgeverschap beduidend lager dan de scenario's 'zelf doen' of gecontroleerde uitvoering (quasi inbesteden). Dat heeft vooral te maken met het feit dat de

gemeente meer flexibiliteit, grip en toezicht wil hebben op de opdracht. Zie de bijlage 'Afwegingskader taakuitvoering' voor de waardering van alle criteria.

De uitkomsten van de toetsing op alle criteria voor uitvoering en opdrachtgeverschap laten zien dat Zaanstad met een quasi- inbesteding het beste invulling kan geven aan de uitvoering voor citymarketing. De criteria met een hoge wegingsfactor en de uitkomsten hierop zijn doorslaggevend voor de keuze voor deze inkoopvorm. Samengevat gaat het hierbij om:

- De mate van afdwingbaarheid van werkzaamheden en/of de flexibiliteit om de opdracht tussentijds aan te passen. Bij een aanbesteding staat de opdracht vast en zijn de prestatieafspraken hierop gebaseerd. Het eenzijdig aanpassen van de afspraken is niet mogelijk en dat maakt deze vorm minder flexibel.
- De mate van sturing en grip op strategische beslissingen en financiën. Bij een quasi-inbesteding heeft de gemeente meer grip en toezicht op deze processen dan bij een aanbesteding. Bij een risico of dreiging kan de gemeente in het geval van een aanbesteding niet afwijken van de opdracht.
- De mogelijkheid om een langdurige en duurzame samenwerkingsrelatie aan te kunnen gaan. In geval van een aanbesteding kunnen relevante partijen meedingen naar de opdracht. Het is van tevoren dus niet duidelijk welke partij de opdracht gegund krijgt en na afloop van de overeenkomst dient de aanbesteding opnieuw uitgezet te worden. Bij quasi-inbesteden kan de gemeente de opdracht rechtstreeks bij een partij onderbrengen voor meerdere jaren. Dit komt ten gunste van de relatie en samenwerking.
- De afstemming van citymarketing op de belangrijkste strategische opgaven van de stad. In alle drie de scenario's kan hier op gestuurd worden, echter bij zelf doen en de gecontroleerde uitvoering heeft de gemeente meer flexibiliteit om wijzigingen in beleid en strategie door te voeren.

Wat is quasi- inbesteden?

Bij quasi-inbesteden laat de gemeente citymarketing door een zelfstandige rechtspersoon uitvoeren. Een aparte organisatie die wel onder direct bestuur van de gemeente staat. Juridisch gezien zit deze constructie tussen inbesteden (zelf doen) en uitbesteden (door een aanbieder laten doen, vaak op basis van een aanbesteding) in. In geval van quasi-inbesteden is het (Europees) aanbestedingsrecht niet van toepassing en dient wel aan een aantal aanvullende voorwaarden te worden voldaan:

- De gemeente oefent toezicht uit op deze derde partij zoals op zijn eigen diensten (toezichtcriterium);
- De derde partij meer dan 80% van diens werkzaamheden vervult voor de gemeente (merendeelcriterium);
- Er geen directe participatie van privékapitaal in de gecontroleerde rechtspersoon aanwezig is.

Bovengenoemde criteria vormen geen belemmering voor het quasi- inbesteden van citymarketing. Bij de verdere uitwerking van dit voorstel zal dit nader uitgewerkt worden en waar van toepassing statutair worden vastgelegd.

Door de opdracht via een quasi-inbesteding aan SMZ te verstrekken krijgt Zaanstad meer handvatten om invulling te geven aan haar uitvoering en opdrachtgeverschap. Het geeft de gemeente een grotere mate van flexibiliteit en controle.

Andere overwogen, maar niet kansrijke juridische constructies

Naast het aanbesteden en de quasi-inbesteding zijn er ook andere voor de hand liggende juridische constructies onderzocht, zoals de DAEB, de subsidie met uitvoeringsovereenkomst en de concessie. Deze constructies bleken achteraf echter niet kansrijk te zijn gezien de

eisen en wensen die Zaanstad aan de opdracht stelt. Om die reden zijn deze constructies niet verder onderzocht.

Oprichting DAEB

Diensten van algemeen economisch belang zijn economische activiteiten die een publiek belang dienen. De ondernemers of overheden die een DAEB uitvoeren bieden hun dienst aan op 'een markt'. Doorgaans is er sprake van onrendabele activiteiten en/of van activiteiten die de markt ontoereikend naar (sociaal-) maatschappelijk verantwoorde voorwaarden kan uitvoeren. Hierdoor moeten ondernemingen, die met een DAEB belast zijn, worden gecompenseerd voor de openbare diensten die zij uitvoeren.

In 2016 is er bewust voor gekozen om de huidige DAEB constructie niet voort te zetten, omdat dit niet zonder risico mogelijk was. Een deel van de citymarketingactiviteiten is door de Europese Commissie expliciet aangemerkt als 'kennelijke fout'. Wat inhoudt dat achteraf gezien een deel van de activiteiten zich niet meer leent voor een DAEB. Voor een oprichting van een DAEB zouden de activiteiten duidelijker moeten worden omschreven waarbij er tevens rekening moet worden gehouden met de beoogde doelgroep en/of de activiteiten interessant zouden kunnen zijn voor een commerciële markt. Het is mogelijk wel om een deel van de activiteiten aan te merken als DAEB en de resterende activiteiten bijvoorbeeld aan te besteden. Het opdelen van de opdracht zou niet wenselijk zijn.

Subsidie met uitvoeringsovereenkomst

Een subsidie is een financiële bijdrage voor een maatschappelijke activiteit die bijdraagt aan één of meerdere beleidsdoelen. Het initiatief hiervoor ligt altijd bij de subsidieaanvrager. Anders dan bij een inkoopopdracht, is de Wet Bestuursrecht het relevante juridische kader. Tegen subsidiebesluiten kan bezwaar worden gemaakt en vervolgens beroep worden ingesteld. Bij een subsidie met uitvoeringsovereenkomst kan gestuurd worden op activiteiten en op verplichtingen. Vanwege de verwachte waarde van de citymarketing opdracht, zou subsidieverstrekking te kwalificeren zijn als ontoelaatbare staatssteun. Met als risico dat de EU een sanctie kan opleggen vanwege verstoring van de markt. Daarbij kan het structureel financieren van de citymarketingorganisatie en de mate van grip en toezicht die Zaanstad wilt houden op de organisatie gekwalificeerd kunnen worden als een opdracht waarop de aanbestedingswet van toepassing is.

Concessie

Een concessie in de zin van de Aanbestedingswet is het verlenen van een exclusief recht om een bepaalde dienst te exploiteren en de daarmee de verplichting om de opdracht uit te voeren. Het exploitatierisico ligt geheel of nagenoeg bij de exploitant. In het geval van citymarketing, wordt met uitzondering van de verkoop van de producten in de Zaanstore, geen dienst geëxploiteerd. Het exploiteren van een dienst betekent immers dat de partij iets (fysiek) gaat verkopen aan consumenten en dat is niet het geval bij citymarketing. Deze constructie gaat dus niet op voor het merendeel van de activiteiten van SMZ.

Belang voortzetting relatie met SMZ

SMZ heeft de afgelopen zes jaar bewezen dat zij de marketing van Zaanstad op een goede manier kan uitvoeren. De KPI scores laten een positieve ontwikkeling van de resultaten zien en het stakeholdersonderzoek uit december 2022 toont aan dat de stakeholders tevreden zijn over de inzet en samenwerking met SMZ. Zij beoordelen dit zelfs met een 8.

Zaanstad wil de samenwerking met SMZ voortzetten, zodat de gedane investeringen en opgebouwde waarde (het merk, de fysieke netwerken, het bereik en de gerealiseerde producten) niet verloren gaan.

De stichting heeft haar basis op orde, er staat een stabiele (netwerk)organisatie die in staat is om verbindingen te realiseren en daarmee Zaanstad nog beter op de kaart te zetten. SMZ

heeft tijdens de coronapandemie laten zien flexibel te kunnen schakelen zonder het brede belang en doel uit het oog te verliezen.

SMZ wordt door de partners in de streek gezien als een stabiele en positieve samenwerkingspartner met zichtbaarheid en impact en wordt regelmatig benaderd voor advies. Ook voor gemeentelijke plannen levert SMZ met regelmaat advies of verbindingen. Met het behoud van de samenwerking met SMZ wordt tevens de uitvoering van de VVV-exploitatie geborgd. De VVV-winkel onder sturing van SMZ heeft de afgelopen jaren bewezen voor zowel bewoners, bezoekers als ondernemers van grote toegevoegde waarde te zijn. Uit het bezoekersonderzoek gehouden in 2022 blijkt dat 96% van alle respondenten de Zaanstore zal aanbevelen. 90% van de bezoekers beoordeelt de dienstverlening met een 8 of hoger.

Met het oog op een aantal grote evenementen in 2024, waaronder 50 jaar Zaanstad, Open monumentendagen en de voorbereidingen voor Roze Zaterdag 2025 zorgt de gemeente met de opdrachtverstrekking aan SMZ ook voor continuïteit op deze dossiers. Dit vormt echter geen verplichting om vanaf 1 juli 2024 voor SMZ te kiezen. De bestaande overeenkomsten worden namelijk automatische ontbonden als SMZ niet meer verantwoordelijk is voor de citymarketing van Zaanstad.

Met de keuze voor SMZ kiest Zaanstad voor een organisatie die veel kennis, expertise en verbindingen heeft opgebouwd in Zaanstad en ver daar buiten. Wat ten goede komt van de kwaliteit van de uitvoering. Met SMZ kiezen we voor een partij waar Zaanstad een goede relatie mee heeft opgebouwd. Het kennen van elkaars cultuur, werkwijze en waarde kan de inzet op citymarketing en in de strategische opgave van Zaanstad alleen maar bevorderen.

Verbonden partijen

Met het quasi- inbesteden van de citymarketing van Zaanstad wordt SMZ een verbonden partij. Wat inhoudt dat de gemeente Zaanstad SMZ structureel financiert via één of meer geldstromen én gaat voldoen aan de volgende voorwaarden:

- gemeente stelt begroting van de partij vast of
- gemeente Zaanstad heeft benoemings- of voordrachtsrecht in bestuur of raad van toezicht van SMZ.

Het oprichten van een verbonden partij vraagt om afzonderlijke besluitvorming en de komende periode wordt deze besluitvorming voorbereid en aan u voorgelegd.

Financiële en Juridische consequenties

Het B&W besluit is erop gericht dat de voorbereidingen kunnen worden getroffen om een verbonden partij op te richten zodat de opdracht voor citymarketing, via quasi-inbesteding, aan SMZ kan worden verstrekt. Bij het voorstel tot oprichting van de verbonden partij moet worden voldaan aan de wettelijke eisen, waaronder het vragen van een zienswijze aan de raad, en aan de beleidskaders van de gemeente t.a.v. verbonden partijen. Ook zal moeten worden voldaan aan de voorwaarden voor quasi-inbesteden. Daartoe dienen de statuten van SMZ te worden gewijzigd en zal een governance-structuur moeten worden vastgelegd waarin wordt voldaan aan het zogenoemde toezichtcriterium.

Voor het toezichtcriterium is het van belang dat de gemeente Zaanstad de beslissingen van SMZ kan beïnvloeden. Hierbij gaat het om een doorslaggevende invloed, zowel op strategische doelstellingen als op belangrijke beslissingen. Bij de aanpassing van de statuten van SMZ wordt ook bekeken welke criteria/eisen t.a.v. de uitvoering in de statuten kan worden bekrachtigd.

Dit voorstel heeft geen directe financiële consequenties. In de programmabegroting 2024 zijn voldoende middelen gereserveerd voor de uitvoering van citymarketing. Bij de

begrotingsbehandeling in november neemt u een besluit over de middelen die u beschikbaar stelt. Daarom geldt voor dit voorstel het voorbehoud dat het alleen uitgevoerd kan worden, mits de raad bij de begrotingsbehandeling voldoende middelen beschikbaar stelt.

Geheimhouding op grond van de Gemeentewet

Openbaar

Aanpak/uitvoering

- Het voorstel om citymarketing quasi-in te besteden wordt in afstemming met SMZ nader uitgewerkt, zodat na vaststelling van de begroting in november en het toekennen van voldoende middelen voor citymarketing het proces verder in gang gezet kan worden.
- Besluitvorming over de inhoud van de citymarketingopdracht, de governancestructuur en de statutenwijzigingen zal via een separaat voorstel in het najaar van 2023 aan het college en de raad worden voorgelegd, mits de raad voldoende middelen beschikbaar heeft gesteld bij de begrotingsbehandeling.

Betreft

Het betreft actieve informatievoorziening naar de raad over het toekomstige inkoopproces voor citymarketing.

Bijgaande stukken

Afwegingskader taakuitvoering citymarketing 7661764

Hoogachtend,

burgemeester en wethouders van Zaanstad,

H. van der Laan, locoburgemeester

drs. G. Blom, gemeentesecretaris