

NOTITIE

VORMEN VAN BEHEER IN NEDERLAND

- INTERN -

Opdrachtgever: n.v.t.

Projectnummer: n.v.t.

Datum: 18 november 2013

Opgesteld door: Adviesbureau conVisie bv

Kleverparkweg 44

2023 CG Haarlem

Adviseur: drs. Paul Louwerse

Vormen van beheer in Nederland

1.1 Inleiding

In Nederland worden ten aanzien van de vorm van beheer van accommodaties de volgende vijf hoofdvormen onderscheiden:

- Traditioneel gemeentelijk beheer;
- Interne verzelfstandiging;
- Externe verzelfstandiging;
- Privatisering;
- Afstoten.

Veel gemeenten hebben de afgelopen jaren de afweging gemaakt of een verzelfstandigde vorm van beheer wenselijk is. Bij deze (kerntaken-)discussies worden zowel van de gemeente als vanuit de (sport)accommodaties verschillende motieven gehanteerd. Tevens zijn de vijf onderscheiden hoofdvormen van beheer kort beschreven en zijn de belangrijkste voor- en nadelen in deze bijlage vermeld.

1.2 Motieven voor verzelfstandiging

Heel lang is de vorm "traditioneel gemeentelijk beheer" de toonaangevende vorm van beheer geweest. Altijd zijn er daarnaast vormen van interne of externe verzelfstandiging aanwezig geweest, maar dat was in zeer bescheiden mate. De laatste vijftien jaar is er een sterke beweging op gang gekomen van 'traditioneel gemeentelijk beheer' naar vormen van interne of externe verzelfstandiging.

Voor een gemeente gelden hiervoor over het algemeen de volgende motieven:

■ **Beheersing van uitgaven**

De "open-eind-financiering" van de traditionele exploitatiesubsidie verdwijnt. Een tekort op de exploitatiebegroting dient, in geval van budgetfinanciering, in principe nu voor rekening van het verzelfstandigde bedrijfsonderdeel te komen.

■ **Deregulering**

Er worden afspraken gemaakt over de kwantiteit, kwaliteit en prijs van producten. De wijze waarop het product tot stand komt is minder van belang, wat ook geldt voor de wijze waarop het bedrijfsonderdeel is ingericht. Allerlei gemeentelijke regels en bepalingen die de organisatie en de bedrijfsvoering raken zijn in principe niet meer van toepassing.

■ **Afslanking van het ambtelijk apparaat**

Deregulering zou moeten leiden tot een vermindering van de ambtelijke inzet voor het betreffende organisatieonderdeel.

■ **Vergroting van de doelmatigheid**

Subsidiëring van het organisatieonderdeel dient te geschieden op basis van kostprijscalculaties. Voorwaarde is dat er eerst inzicht ontstaat in de kosten die samenhangen met het voortbrengen van de producten (activiteiten). Op die manier is er een startpunt ontstaan van waaruit meer doelmatig omgegaan kan worden met de beschikbare middelen.

■ ***Vergroting van de doeltreffendheid***

Op basis van beleidsplannen dient het management van het bedrijfsonderdeel aan te geven welke beleidsdoelen met welke middelen (activiteiten) bereikt moeten worden. Het meten van effectiviteit van een (sport)accommodatie is mogelijk na ontwikkeling van indicatoren (kengetallen) en doelstellingen.

■ ***Meer sturingsmogelijkheden***

In theorie zijn er meer sturingsmogelijkheden voor de subsidiënt. De geldverstrekker (gemeente) kan immers aangeven hoeveel eenheden van een bepaald product hij wenst af te nemen, wat de kwaliteit daarvan moet zijn en hoeveel hij er voor wil betalen.

Aan de andere kant zijn er ook motieven om een vorm van verzelfstandiging in te voeren die liggen aan de zijde van de (sport)accommodaties zelf:

■ ***Een grotere mate van vrijheid bij de bedrijfsvoering***

Binnen de in een overeenkomst vastgelegde randvoorwaarden heeft het management veel grotere vrijheden dan in een traditionele bedrijfsvoering het geval is.

■ ***Grotere zekerheid en rust***

In principe is het niet mogelijk dat de politiek op een ad hoc wijze ingrijpt in het beleid of de bedrijfsvoering van het verzelfstandigde organisatieonderdeel.

■ ***Meer ondernemend kunnen optreden***

Hier ligt een relatie met de deregulering. Verzelfstandiging maakt het management meer bewust van de wijze van bedrijfsvoering, prijzen en effecten. Wat op dit gebied ook speelt is de wijze waarop omgegaan kan worden met eventuele overschotten op de exploitatierekening als de overeengekomen prestaties zijn geleverd. Welke afspraken hier ook over gemaakt worden, als uitgangspunt geldt dat doelmatigheid beloond dient te worden.

In de volgende paragrafen worden de belangrijkste kenmerken en de algemene voor- en nadelen worden van de vier hoofdvormen van beheer uitgewerkt.

1.3 Vormen van beheer in vergelijking

Traditioneel gemeentelijk beheer

De belangrijkste kenmerken van het traditioneel gemeentelijk beheer zijn in het algemeen dat de directe politieke invloed op de wijze van beheren en de exploitatie optimaal is en dat er daarentegen minder mogelijkheden zijn om op een bedrijfsmatige wijze te exploiteren. Dit laatste komt tot uitdrukking in de inbedding van de (sport)accommodatie(s) in de gemeentelijke structuur en besluitvormingstrajecten.

Interne verzelfstandiging

In navolging van het bedrijfsleven zijn diverse overheden in het laatste decennium overgegaan tot het invoeren van een vorm van beheer op basis van contractmanagement/budgetfinanciering. Gelet op het feit dat voor een optimale vorm van contractmanagement er ingrijpende wijzigingen in de traditionele gemeentelijke structuur en cultuur noodzakelijk zijn, is contractmanagement in zijn uiterste vorm nog in weinig gemeenten operationeel.

Het fenomeen contractmanagement/budgetfinanciering gaat er vanuit dat het organisatieonderdeel als een geheel zelfstandig deel van het gemeentelijke concern functioneert. Het organisatieonderdeel is echter geen aparte rechtspersoon.

Voor een optimaal functioneren van dit model dient aan de volgende voorwaarden voldaan te worden:

- Decentralisatie en delegatie van bevoegdheden en middelen;
- Een contract waarin de te realiseren prestaties vastgelegd zijn;
- Inzicht in kosten en opbrengsten per product per uur;
- Mogelijkheden voor belonen en sancties bij winst en verlies;
- Opheffen van gedwongen winkelnering of het in contracten vastleggen van de (wederzijdse) dienstverlening;
- Omslag van traditionele ambtelijke cultuur naar een cultuur waarin bedrijfsmatig werken voorop staat;
- Management van hoog kwalitatief niveau dat in staat is tot zelfstandige beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering.

In principe dient het College van Burgemeester en Wethouders rechtstreeks een contract af te sluiten met de manager van het verzelfstandigde sportbedrijf. In de praktijk komt het meestal voor dat het College dit heeft gedelegeerd naar een sectordirecteur/afdelingshoofd.

Voordelen interne verzelfstandiging:

- De gemeenteraad behoudt in principe optimale controle op bedrijfsvoering binnen het verzelfstandigde organisatieonderdeel, maar hoeft zich op basis van de inhoud van het contract niet meer uit te spreken over vele zaken betreffende de directe bedrijfsvoering;
- De mogelijkheid die deze vorm van organisatie biedt om de bedrijfsvoering efficiënt in te richten;
- De continuïteit binnen het gemeentelijk sportbedrijf is optimaal gewaarborgd;
- De synergie van beleid op het gebied van sport en aangrenzende terreinen kan goed tot stand gebracht worden;
- De beleidsuitvoering en beleidsontwikkeling liggen in dit model zeer dicht bij elkaar, zodat bijsturing van beleid eenvoudig is.

Nadelen interne verzelfstandiging:

- Het invoeren van contractmanagement in een traditionele gemeentelijke organisatie is over het algemeen een gecompliceerd proces. Om de invoering van contractmanagement niet te frustreren dient in de ideale vorm de 'gedwongen winkelnering' te verdwijnen. Een second best oplossing is dat er gewerkt wordt met dienstverleningsovereenkomsten met duidelijke afspraken rond de wederzijdse dienstverlening;
- Hoewel de gemeenteraad minder direct bij de bedrijfsvoering betrokken zal raken, blijft toch de bestuurlijke last groter dan bij andere vormen van verzelfstandiging;
- Het bewaren van de benodigde afstand tot de directe bedrijfsvoering door de politiek en andere betrokkenen uit het gemeentelijke concern is niet gegarandeerd.

Externe verzelfstandiging d.m.v zelfstandig rechtspersoon (Stichting, BV, NV)

Een zelfstandige rechtspersoon, waarin de gemeente direct of indirect participeert, neemt de gehele zorg voor de (sport)accommodatie(s), zowel beheer als (onderdelen van) beleid, over van de gemeente. De gemeente blijft juridisch eigenaar van de accommodatie(s) en verantwoordelijk voor de beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering op specifieke onderdelen (subsidie). De rechtspersoon sluit een contract met de gemeente waarin op basis van kwaliteitsnormen de te leveren producten en diensten vastgelegd worden. De gemeente subsidieert de rechtspersoon bij voorkeur op basis van budgetfinanciering (output-budgettering). Het is ook mogelijk dat er voor verschillende delen van de accommodaties aparte rechtspersonen in het leven geroepen worden.

De opzet van de organisatie binnen de rechtspersoon en de wijze van werken is bedrijfsmatig van aard. Er zijn weinig of geen belemmeringen om te 'ondernemen'.

Voordelen externe verzelfstandiging:

- De combinatie tussen een zo optimaal mogelijke bedrijfsvoering en de mogelijkheid van een gemeentelijke controle;
- Indien het gemeentelijke sportbedrijf integraal verzelfstandigd wordt is de synergie van het gemeentelijk beleid (inclusief doelgroepenbeleid) gewaarborgd;
- De bestuurlijke last van de gemeente wordt sterk verminderd doordat de sturing alleen indirect plaatsvindt op basis van de contractueel vastgelegde output.

Nadelen externe verzelfstandiging:

- Door de steun vanuit de gemeente is het de vraag of de verzelfstandigde organisatie de 'spirit' heeft om optimaal te presteren. In principe is het als instelling namelijk ook mogelijk andere winstgevende activiteiten te ontplooiën;
- Het klassieke 'dubbele pettenprobleem' van vertegenwoordigers van de gemeente in de verzelfstandigde organisatie kan de kop opsteken;
- De dreiging dat de beleidsontwikkeling en beleidsbepaling van de gemeente teveel los komen te staan van de beleidsuitvoering in de verzelfstandigde organisatie. De beleidsadviserende rol van de verzelfstandigde organisatie zal derhalve vastgelegd en gestructureerd dienen te worden.

Privatisering

Het 'exploiteren' van accommodaties binnen de gemeente kan in zijn geheel uitbesteed of overgelaten worden aan (een) marktpartij(en). Dit kan op basis van het overdragen van het eigendom, maar de gemeente kan ook juridisch eigenaar van de accommodatie(s) blijven en alleen de verantwoordelijkheid voor het exploiteren overdragen aan een ondernemer. Andere onderdelen zoals het ontwikkelen en bepalen van het beleid en uitvoering van het sportstimuleringsbeleid/subsidiebeleid blijven geheel of gedeeltelijk het domein van de gemeente.

In contracten worden afspraken vastgelegd over de kwaliteit van de dienstverlening en de vaste of variabele hoogte van de gemeentelijke bijdrage aan de exploitatie voor een bepaalde looptijd.

Voordelen privatiseren:

- De gemeente kan zich geheel losmaken van directe uitvoerende taken en zich uitsluitend bezighouden met de beleidsontwikkeling. Er ontvalt de gemeente een behoorlijke bestuurlijke last. Echter de praktijk leert dat er toch enig toezicht uitgeoefend dient te worden, wil de

gemeente niet geconfronteerd worden met kapitaalvernietiging (onderhoud aan accommodatie(s));

- Bij het afstoten van accommodaties komen door verkoop eventuele financiële middelen vrij;
- De gemeente verkrijgt relatieve zekerheid over de hoogte van de jaarlijkse exploitatiebijdrage door het maken van meerjarenafspraken met de particuliere exploitant.

Nadelen privatiseren:

- Bij deze variant is de kans op een versnippering van het gemeentelijk accommodatiebeleid groot, omdat er vrijwel geen marktpartijen zijn die geïnteresseerd zijn in integrale overname van het gehele accommodatie-aanbod. Het zal dan moeilijk zijn om het beleid op het gebied van accommodaties en sport in de praktijk tot zijn recht te laten komen;
- Er is sprake van weinig concurrentie op de markt voor het overnemen van gemeentelijke sportbedrijven. Voor enkele onderdelen (tennis, squash, fitness) is de concurrentie groot, maar voor onderdelen waarvoor traditioneel de gemeente als 'hoeder' optreedt is de belangstelling zeer gering, omdat bijvoorbeeld voor sporthallen, gymzalen, multifunctionele centra, sportvelden en zwembaden een puur commerciële exploitatie niet haalbaar is;
- Het ontbreken van deze concurrentie heeft als gevolg dat voor deze accommodatiesoorten positieve effecten van het marktmechanisme niet 'automatisch' worden bereikt (hogere kwaliteit, lagere prijs);
- Omdat sport in ogen van een gemeente geen doel op zich is maar een middel tot realisering van maatschappelijke doeleinden, zal een gemeente op welke manier dan ook een ondernemer bij de exploitatie aan voorwaarden willen binden (o.a. tarieven, openstelling). In ruil hiervoor zal de exploitant niet bereid zijn het volledige risico van het ondernemen te dragen. Er ontstaat dan een situatie dat er op het gebied van prestatiegerichtheid geen meerwaarde ontstaat ten opzichte van het model van externe verzelfstandiging, terwijl de zeggenschap of zelfs eigendomsrechten van accommodaties (vrijwel) verdwenen zijn.

Afstoten

Zoals in voorgaande subparagraaf werd aangegeven kan het 'exploiteren' van accommodaties binnen de gemeente over gelaten worden aan (een) marktpartij(en). Dit kan op basis van het overdragen van het eigendom of het overlaten aan de markt of een initiatief wordt opgepakt of niet.

Met het afstoten wordt bedoeld dat er geen gemeentelijke bemoeienis/inbreng is, anders dan het toetsen (bestemmingsplan) en het verlenen van de vereiste vergunningen en de controle hierop. Er is geen gemeentelijke bijdrage en de marktwerking zal ervoor zorgen of deze activiteiten/accommodaties levensvatbaar zijn of niet. Voorbeelden van dergelijke initiatieven zijn: fitnesscentra, klimexploitanten, squashcentra, etc.

Voordelen afstoten:

- Geen gemeentelijke bijdrage;
- Marktwerking zorgt voor aansluiting van het aanbod op de vraag.

Nadelen afstoten:

- Beperkte invloed op ontstaan van deze activiteiten/accommodaties;
- Geen invloed op tarifiering en toegankelijkheid accommodaties.