

# Gemeenten in commerciële dienstverlening

## Een wenkend perspectief?

Gemeenten die 'de markt' op willen, doen er goed aan eerst de verschillen tussen overheid en bedrijfsleven scherp te onderkennen. De uitvoering van de eigenlijke overheidstaken mag door commerciële dienstverlening niet in het gedrang komen. Succesvol opereren op de commerciële markt vergt bovendien nogal wat voorwaarden-scheppende inspanningen. Is daaraan voldaan, dan bestaan reële, maar bescheiden mogelijkheden voor commerciële dienstverlening als aanvullende bron van inkomsten. Een verkennende beschouwing.

### Primaire overheidstaken

'Deze onderneming heeft een omzet van f 50 miljoen', zegt een modern gemeentebestuurder. Hij of zij verwijst daarbij naar de optelsom van begrotingsposten. Het past in het eigentijdse spraakgebruik van bestuurders en leidinggevendenden van non-profit-organisaties. De gemeente moet *verkocht* worden, de burgers heten *klanten* die eens in de vier jaar met de bestuurders 'afrekenen'. Het bedrijfsjargon wint stormenderhand veld. Daarachter gaat de veronderstelling schuil, dat elementen uit de bedrijfsvoering van ondernemingen zich – al dan niet aangepast – lenen voor toepassing op de overheidsorganisatie. Het verwerven van (extra) inkomsten door commerciële dienstverlening aan derden is dan een voor de hand liggende optie. Dat is immers zo'n beetje de kern van ondernemingsactiviteiten. De valkuil van deze logisch ogende redenering kan men vermijden door even stil te staan bij de vraag wat de aard is van de uiteenlopende taken die de overheid vervult.

Volgens de welvaartstheorie produceert de overheid collectieve en quasi-collectieve goederen. Het vragen van een prijs voor afzonderlijke goederen en diensten is veelal economisch onmogelijk of politiek onwenselijk. En voor zover dat wel het geval is, mogen we er van uitgaan, dat overheidsbesturen met het profijtbe-ginsel al tot de grens zijn gegaan. Verlegging van de grens zou overheids-diensten voor grote groepen burgers onbereikbaar (i.c. onbetaalbaar) maken. Bij de uitvoering van primaire publiekstaken past de overheid geen benadering die zich op inkomensvergroting richt. Om welke primaire taken en om welk publiek (alle inwoners of bepaalde doelgroepen) het hierbij gaat, is een vraag die op politiek-bestuurlijk niveau thuishoort. Dienstverlening met (bescheiden) winstoogmerk zal dus tot een nevenactiviteit van de overheid beperkt moeten blijven. Van de extra opbrengsten moet

men zich dus ook geen overdreven voorstelling maken.

### Toepassingsgebieden

Het huidige aanbod van commerciële dienstverlening van gemeenten komt vaak tot stand als gevolg van het streven de toch al aanwezige personele en materiële capaciteit, nodig voor (de ondersteuning van) de primaire taakuit-oefening, beter te benutten. Op die manier kan men leegloopuren bij de afdeling stedenbouw terugdringen, en staat de dure drukpers minder vaak stil. Deze vorm van dienstverlening heeft in het algemeen een bescheiden omvang, maar is aantrekkelijk omdat tegenover de opbrengsten slechts marginale kosten staan. Op de haken en ogen bij de prijsstelling komen we straks terug. De klantenkring bestaat uit bedrijven, instellingen en andere overheden.

Commerciële dienstverlening betekent doorgaans: activiteiten ontplooiën met winstoogmerk. Valt het streven naar (ten minste) kostendekking daar dan ook onder? Afgezien van het feit dat de grens moeilijk is te trekken, kunnen we de vraag bevestigend beantwoorden, omdat essentieel is dat in beide situaties op een markt (met meer aanbieders) wordt geopereerd.

In de praktijk zien we dat de aard van de aldus verleende diensten uiteenloopt: we kunnen een tweedeling maken. In de eerste groep wordt 'aan derden' uitvoeringscapaciteit voor beheerstaken verkocht. Te denken valt aan:

- afvalinzameling;
- groenbeheer;
- automatische gegevensverwerking;
- drukwerk en reprografie.

In de tweede groep kenmerkt het aanbod zich door expertise en specialisme:

- (stede)bouwkundige advisering;
- personeelsmanagement en organisatieadvies;

- milieutechnische diensten;
  - specialistisch onderhoudswerk.
- Ook deze opsomming is niet uitputtend.

Een actueel praktijkvoorbeeld: waterschappen die gemeenten aanbieden om de invordering van de OGB over te nemen, nu de voor gemeenten 'verplichte winkelnering' bij de Rijksbelastingdienst wordt beëindigd.

Een ander voorbeeld is de Amsterdamse stadsdeelraad Noord, die in de Gouden Gids adverteert met ontwerp en beheer van tuinen en beplantingen en 'deskundige adviezen op het terrein van groen en recreatie'. Een kleurige folder, gericht op de particuliere markt, is in voorbereiding. De deelraad timmert ook aan de weg met gevelreiniging, verhuur van vuilcontainers, inzamelen van bedrijfsafval en zelfs de inzameling en verkoop van veevoederprodukten.

Bij oriëntatie op (verdergaande) commerciële dienstverlening ligt het voor de hand in eerste instantie te kijken naar het soort diensten waarvoor in de praktijk 'een markt' blijkt te bestaan.

### Belemmeringen

Gemeenten die met commerciële dienstverlening hun inkomsten willen opvijzelen, moeten eerst het eigen functioneren tegen het licht houden. Dan blijkt dat marktconform optreden doorgaans geen kenmerk is van het overheidshandelen. Overheden plegen niet onder de druk van concurrenten te werken.

De interne bedrijfsvoering was tot voor kort niet op bevordering van doelmatigheid gericht. De eerste stappen in die richting zijn hier en daar gezet. Een dienstverlenende mentaliteit (bij taakonderdelen die daarvoor in aanmerking komen) wordt vaker met de mond beleden dan in praktijk gebracht. Deze factoren betekenen evenzovele belemmeringen voor succesvol optreden op de markt.

### Voorwaarden

De eerste voorwaarde om de commerciële dienstverlening serieus ter hand te

[\*] Directeur resp. senior-adviseur Berenschot BV.

Na het weekeinde van 24 en 25 september, toen de zeven grootste industrielanden in de wereld in Washington bijeenkwamen, gebeurde wat veel economen al lang onvermijdelijk vonden: de Amerikaanse dollar ging hard onderuit. Dit gebeurde nadat de 'zeven' – de Verenigde Staten, Japan, West-Duitsland, Engeland, Frankrijk, Italië en Canada – aan de vooravond van de jaarvergadering van de Wereldbank en van het IMF in hun slotverklaring de koersstijging van de dollar in de afgelopen maanden inconsistent noemden met de onderliggende economische ontwikkeling en overeenkwamen om nauw samen te werken op de valutamarkten om de dollar omlaag te brengen. Een slotverklaring die op de internationale valutamarkten als onverwacht scherp van toon werd ervaren. Na 'Washington' werd het snel duidelijk dat het de grote industrielanden ernst was geweest, want met massale gecoördineerde interventies lukte het om de dollar binnen enkele dagen omlaag te duwen: tegenover de Duitse mark van DM 1,9440 aan de vooravond van de meeting tot DM 1,8760 en tegenover de gulden van f 2,1925 tot f 2,1185. Tegenover de Japanse yen zakte de Amerikaanse munt in een paar dagen terug van ruim yen 145 tot vlak boven de yen 140: een koers die de Japanse centrale bank enige weken eerder als de bovengrens voor de dollar tegenover de yen noemde. Het had er in de laatste week van september alle schijn van dat de Amerikaanse munt moest worden teruggeduwd in het oude keurslijf van DM 1,70 tot DM 1,90. Op de wisselmarkten durfde niemand het dan ook aan om te

## Geld- en kapitaalmarkt

R. J. M. Lesparre

### 'Van onderen!'

twijfelen aan de vastberadenheid van de centrale bankiers. Eerder in de maand spotte de dollar na een korte adem-pauze nog met de economische wetten, die zeggen dat landen met hoge tekorten op de lopende rekening van hun betalingsbalans een zwakke munt moeten hebben, en even leek het slechts een kwestie van tijd voordat de dollar weer boven de grens van 2 DM en van yen 150 zou uitkomen. Dit ondanks alle interventies, want in die dagen werd ook bekend dat het stelsel van centrale banken in Amerika in de maanden, mei, juni en juli voor een recordbedrag had geprobeerd om de stijging van de eigen munt af te remmen: door voor \$ 7,2 miljard aan yens te kopen en voor \$ 4,7 miljard in D-markten te stappen. De 'zeven' lieten in Washington in het midden of naast gecoördinerende interventies ook met het rentewapen getracht zou worden om de dollar aan banden te leggen, maar voor de internationale geld- en kapitaalmarkt was dat wel duidelijk, want ondanks de koersval van de dollar bleef de rente in West-Europa en in Japan oplopen. In de laatste dagen van september was het wachten op een aanpassing van de officiële discontotarieven aan de gestegen marktrente. En op een gelijktijdige rentedaling in Amerika rekende niemand: daarvoor

was het nog te ongewis of en in hoeverre de economische groei in Amerika afneemt. Ter illustratie: sinds eind augustus steeg de korte rente in ons land – kijkend naar driemaands interbancaire eurodepositotarieven – in één maand met een half procentpunt tot  $7\frac{1}{16}$  à  $7\frac{3}{16}$  procent, terwijl de korte rente bij onze oosterburen in diezelfde periode met  $\frac{3}{16}$  procentpunt opliep tot  $7\frac{1}{16}$  à  $7\frac{7}{16}$  procent. In Japan steeg de korte rente in die periode met een kwart procentpunt tot  $5\frac{1}{16}$  à  $5\frac{11}{16}$  procent. En omdat de korte rente in Amerika in die periode slechts met éénachtste procentpunt opliep – tot  $8\frac{15}{16}$  à  $9\frac{1}{16}$  procent – werd de rentekloof met Amerika opnieuw smaller. De scherpe daling van de dollar speelde de gulden voor het eerst in lange tijd weer parten, toen veel speculanten in de D-mark stapten en dan heeft de gulden vaak moeite om te volgen. De D-mark steeg in enkele dagen tegenover de gulden van f 1,1276 tot f 1,1290 en toen had De Nederlandsche Bank geen andere keus dan een nieuwe speciale belening aan te kondigen en de rente op die belening – waarmee de kredietruimte van de banken bij de centrale bank wordt verruimd – met 0,2 procentpunt te verhogen tot 7,4 procent. Als de val van de Amerikaanse dollar eindelijk tot herstel van de D-mark zal

leiden – ten slotte draait de Westduitse economie, steunend op een investerings 'boom' en een krachtige exportgroei, op volle toeren – dan hoeft ook de discussie over de noodzaak van een opwaardering van de D-mark niet verder gevoerd te worden. Een discussie die in West-Duitsland op gang leek te komen naar mate het handelsoverschot vooral met de EG-partners voortdurend toenam.

In eigen land ging in september natuurlijk de meeste aandacht uit naar de presentatie van de Rijksbegroting en als een rode draad door de 'derde dinsdag' liep de noodzaak om, ook in de komende jaren, een solide financieel beleid te voeren om het financieringstekort in de komende kabinetsperiode verder terug te dringen van 5 procent van het nationaal inkomen in 1990 tot 3 procent. Want ondanks het langdurig economisch herstel in de wereld, de jarenlang volgehouden loonmatiging en het herstelbeleid van de regering, loopt de staatsschuld nog steeds op – volgend jaar tot f 317 miljard – en stijgen de rentelasten dus ook: volgend jaar tot f 23 miljard, ofte wel tot 13 procent van de begrotingsuitgaven. En zelfs wanneer het lukt om het financieringstekort terug te dringen tot 3 procent van het nationaal inkomen – vergeleken met ongeveer 10 procent tot het eerste kabinet-Lubbers aantrad – dan nog zal de staatsschuldquote pas na 1993 stabiliseren om uiteindelijk in het jaar 2000 terug te komen op het huidige niveau van 71 procent van het nationaal inkomen.

29 september 1989

nemen, is van principiële aard: het politiek bestuur moet primaire publiekstaken uitsluiten. In het begin van dit artikel hebben we deze afweging benadrukt. Maar daarnaast moeten er waarborgen komen, dat commerciële opdrachten niet de primaire en ondersteunende taakuitoefening gaan verstoren. De neiging bestaat namelijk dat de uitvoering van deze opdrachten voorrang krijgt boven 'het gewone werk': het is financieel aantrekkelijker, en afleverdata liggen contractueel vast. Om deze tendens te keren, zijn duidelijke spelregels nodig.

Behalve voorwaarden van principiële aard, komen er zware condities van meer praktische aard om de hoek kijken. Een planmatige aanpak heeft de voorkeur, met de volgende elementen:

- Drastische aanpassing van de interne bedrijfsvoering. Denken en doen in termen van prijs-prestatieverhoudingen staan daarin centraal. Toeleverende organisatieonderdelen fungeren binnen de gemeente vaak als opdrachtnemer voor andere diensten of afdelingen (in de rol van opdrachtgever). Sommige 'toeleveranciers' hebben zich in dit kader het bedrijfsmatig werken al eigen gemaakt. Zij weten dat de omslag in de manier van werken verre van eenvoudig is.
- Nagaan op welke (deel)markten mogelijkheden bestaan om tegen concurrerende prijzen en kwaliteiten, producten en diensten aan te bieden. Dit vereist tegen marktkennis en concurrentieanalyse.
- Structureren van het aanbod op organisatorisch, financieel en juridisch vlak.
- Aantrekkelijke en geloofwaardige presentatie van het aanbod aan de doelgroepen. Marketing vergt investeringen: de kost gaat voor de baat uit.

Kortom: er komt nogal wat kijken om de commerciële dienstverlening handen en voeten te geven en boven het hobbyniveau uit te tillen. Na de totstandkoming van een op uitvoering gericht plan, kan men op bescheiden schaal met de implementatie van start gaan.

### Concurrentievervalsing?

Het bedrijfsleven bekijkt ontwikkelingen in de richting van (commerciële) dienst-

verlening door overheidsinstanties met argusogen; men vreest concurrentievervalsing. Bovendien: 'privatisering' was toch juist het motto bij de overheid? Dit dispuut heeft historie en is het bekendst van het verzet van de georganiseerde horeca tegen het houden van 'bruiloften en partijen' in het (gesubsidieerde) buurthuis en de sportkantine. In ons geval doet de kwestie zich op een wat andere manier voor. Het is nu niet de overheid als subsidieverstrekker van wie men regulerend optreden vraagt: de kritische ogen richten zich op de overheidsactiviteiten zelf.

Vergelijking van concurrentieposities heeft diverse aspecten. Zo kan men bij voorbeeld denken aan de kanalen die ter beschikking staan om zich bij de potentiële klant te presenteren, aan informatiebronnen die voor de overheid eenvoudig toegankelijk zijn, aan 'gemakkelijker omgaan' met vergunningen. Maar dat raakt niet de kern van de zaak: het bedrijfsleven heeft eigen, uitgekende methoden om zich te presenteren, en doorgaans zal de beslissing van de afnemer gebaseerd zijn op prijs-kwaliteitsverhouding, na vergelijking van een aantal offertes.

Wat echt fout zou kunnen gaan, is dat het handelen van de overheid in haar eigenlijke rol wordt gekoppeld aan een

(minder of meer uitgesproken) verplichte afname van diensten die typisch op de vrije markt thuishoren.

Kernpunt bij het thema 'concurrentievervalsing' is, dunkt ons, de prijsstelling. Zo wekte het optreden van de deelraad Noord de woede van het vuilinzamelend bedrijfsleven, wat een vertegenwoordiger in de krant aldus onder woorden bracht: 'De deelraad klauwt wat er te klauwen valt. Men werkt onder de tarieven. Niemand kan tegen die prijzen op; we geven de klanten geen ongelijk, die kijken naar de prijs.'

Ondernemingen moeten in hun verkoopprijzen hun totale kosten meer dan goed maken. Overheden die hun diensten onder de integrale kostprijs aanbieden, hanteren in wezen gesubsidieerde prijzen. Dat werkt verstorend op de competitie. In algemene zin een juiste stellingname waaraan men niet zonder meer kan voorbijgaan.

Een goede (kost)prijsberekening en prijsstelling is ook voor de overheid zelf van belang, die op de lange termijn succesvol op de markt wil opereren. Het is echter eenvoudiger gezegd dan gedaan:

- de overheid is niet gewend om in termen van (kost)prijzen te denken en te werken;
- de prijsberekening wordt bemoeilijkt door de verwevenheid van de activiteiten voor de commerciële dienstverlening met



de publiekstaken, met subsidiestromen van rijkswegen, enz.;

- de 'overheadkosten' horen in een integrale prijsberekening thuis; een betrouwbare en ook nog hanteerbare opstelling blijkt in de praktijk uitermate lastig.

Met 'trial and error' moet men zich hier een weg banen. Het bedrijfsleven verlangt terecht een faire concurrentie waar het om de prijsstelling gaat. Ondernemingen hebben echter de neiging om wel erg snel moord en brand te schreeuwen als een gemeente 'hun' markt betreedt: geen reden om direct zenuwachtig van te worden.

### De BTW-problematiek

In onze beschouwing mag de BTW-problematiek niet onvermeld blijven.

Centraal staat de vraag of prestaties van de overheid, die we in dit artikel bespreken, voor heffing van omzetbelasting in aanmerking komen.

Uit de wetgeving valt op te maken dat overheidsinstanties in beginsel niet als belastingplichtige worden aangemerkt, als zij optreden 'ter uitvoering van het openbaar gezag'. De jurisprudentie spreekt uit dat publiekrechtelijke lichamen geen 'ondernemer' in de zin van de wet OB zijn 'voor zover zij optreden ter uitvoering van een door de hogere wetgever opgedragen taak'. En dat de gemeente niet als ondernemer optreedt als zij gemeenschapsvoorzieningen aanlegt.

Hoewel voor de liefhebbers uiteraard ruimte moet zijn voor creatieve interpretaties, lijkt het ons duidelijk dat commerciële dienstverlening door de overheid al snel BTW-plichtig is. In beginsel ook als die diensten aan andere overheden worden geleverd. De overheid is niets menselijks vreemd: men heeft nog wel eens de neiging om slapende (belastinginspectie)honden niet wakker te maken. Het is de vraag of dat een verstandige houding is, te meer nu de laatste tijd (ook) op dit front de inspectietaak fanatieker ter hand wordt genomen.

### Dienstverlening aan andere overheden

Tot de potentiële afnemers van aangeboden diensten behoren andere overheden.

Op dit vlak bestaat een rijke traditie. Dienstverlening aan andere overheden – van een grotere aan een nabijgelegen kleinere gemeente bij voorbeeld – heeft zijn wortels vaak in bestuurlijke afspraken uit het grijze verleden. Uitgangspunt is vaak integrale kostendekking voor de aanbieder op nacalculatiebasis. Deze afspraken zijn in een publiekrechtelijk jasje gestoken (een gemeenschappelijke regeling) of hebben een privaatrechtelijke grondslag (contract).

De laatste jaren vragen gemeenten steeds vaker concurrerende aanbiedingen van particuliere ondernemingen of andere gemeenten. Gemeenten die jarenlang de vuilophaaldienst van de buurgemeenten inhuurden, vroegen offerte aan en gingen vervolgens naar een particulier bedrijf. In deze nieuwe concurrentieverhoudingen maken aanbiedende gemeenten meer kans op behoud en uitbreiding van hun gemeentelijke klantenkring, indien zij hun diensten voor een vaste prijs op contractbasis te koop aanbieden. Dus buiten het kader van de Wet gemeenschappelijke regelingen en ook zonder uitgebreide privaatrechtelijke voorwaarden (bij voorbeeld m.b.t. gegarandeerde afname in de toekomst).

Gemeenschappelijke regelingen brengen nu eenmaal de nodige bestuurlijke en ambtelijke rompslomp met zich mee. (Waarmee wij overigens niet willen beweren dat de WGR voor de gezamenlijke aanpak van bepaalde overheidstaken ongeschikt zou zijn.)

Bovendien geldt het aangaan van gemeenschappelijke regelingen buiten het aangewezen regionale samenwerkingsgebied als uitzonderingssituatie, waarvoor een apart groen licht van GS nodig is.

De gemeentelijke klant heeft steeds minder behoefte aan minimale bestuurlijke zeggenschap of (zogenaamd) inzicht in kostencalculaties waar hij toch niks mee kan. Hij is puur geïnteresseerd in een gunstige prijs-kwaliteitsverhouding.

### Conclusie

Voor gemeenten bestaan mogelijkheden op het terrein van de commerciële dienstverlening. Die mogelijkheden zijn beperkt, omdat de primaire taken van de gemeente niet in de knel mogen komen. Primaire publiekstaken zijn in elk geval

uitgesloten. Maar ook de reguliere uitvoering van minder gevoelige overheidstaken kan door aanvaarding van commerciële opdrachten in het gedrang komen.

Succesvol optreden op de markt vereist een drastische aanpassing van de interne bedrijfsvoering van de gemeentelijke organisatieonderdelen. Sturing, organisatiestructuur en mentaliteit moeten mede op doelmatigheid en juiste prestatieverhoudingen en dienstverlening zijn geënt. Gemeenten, respectievelijk gemeentelijke afdelingen of diensten die daarmee al een eind op weg zijn, kunnen de stap wagen, maar niet nadat marktverkenning heeft plaatsgevonden en een marketingstrategie is geformuleerd. Dit, en een aantrekkelijke presentatie van het aanbod, brengt kosten met zich mee. Daarnaast moet de BTW-problematiek helder in beeld worden gebracht, zonder verstoppertje te spelen.

De felle, afwijzende reacties van het concurrerende bedrijfsleven moet men met een korrel zout nemen: het is immers een belanghebbende partij. Maar het verwijt van concurrentievervalsing als de gemeente haar diensten 'onder de prijs' aanbiedt, verdient serieuze aandacht.

Traditionele dienstverlening tussen overheden onderling staat onder toenemende druk van concurrerende aanbiedingen van derden. Door het aanbod op meer zakelijke leest te schoeien, kunnen aanbiedende gemeenten hun marktpositie beter behouden of uitbreiden.

WGR-constructies of (andere) uitgebreide procedure- en nacalculatieafspraken passen daar minder in.

Opereren op de vrije markt kan, mits het goed gebeurt, extra inkomsten opleveren. Ondernemers kennen de keerzijde van de medaille: verlies.

Gemeenten die pardoes met volle zeilen van wal steken onder het motto, dat de gemeente 'eigenlijk toch alleen onderneming is', zullen gegarandeerd schipbreuk lijden. De rekening van de mislukking betaalt 'de klant' die we in de inleiding noemden. Maar die heet dan weer gewoon 'burger' of 'belastingbetaler'.