

Nota van B&W

Portefeuille C. van Velzen
Auteur Dhr. W.H.C. Stigter
Telefoon 5113143
E-mail: wstigter@haarlem.nl
Reg.nr. CS/SB/2006/23
Te kopiëren: A
B & W-vergadering van

Onderwerp

Tussenstand verzelfstandigingen september 2006

Bestuurlijke context

In mei 2005 heeft het college besloten tot het onderzoeken van de mogelijkheid om onderstaande gemeentelijke onderdelen te verzelfstandigen (B&W-nota CS/BGS/2005/5).

Aannemerij
Begraafplaatsen
Belastingen
Frans Halsmuseum

Natuur- en Milieueducatie
Parkeerbeheer
Servicebedrijf Haarlem
Sportaccommodaties

Stadsbibliotheek
Onderwijs Servicekantoor
Kennemerland (later
toegevoegd aan de lijst)

Indien alle verzelfstandigingen doorgang zouden vinden leidt dit tot een vermindering van de formatie met 350 fte's. Op basis van de richtingen zoals die in deze nota staan zullen er daarvan 20 niet kunnen worden gerealiseerd. 125 formatieplaatsen zullen in eerste instantie gebundeld worden in één organisatieonderdeel.

In het financieel meerjarenperspectief is gerekend op een besparing van 1 miljoen euro vanaf 2008, die gerealiseerd kan worden door bijvoorbeeld schaalvergroting, regionale samenwerking of privatisering. Gelet op de nu voorgestelde richtingen voor de verzelfstandigingen, is het niet vanzelfsprekend dat deze opbrengst in totaal en volgens de eerdere planning gehaald gaat worden.

Deze nota bevat voor elk van de tien verzelfstandigingstrajecten de tussenstand per september 2006. Deze stand is gebaseerd op de ingevulde meetlat per traject, zoals dat is gedaan door de projecttrekkers. De meetlat is een format waarin vijf dimensies per traject de revue passeren en die gezamenlijk een beeld geven van de mogelijkheid, wenselijkheid en zinvolheid van de betreffende verzelfstandiging. Op basis van deze informatie heeft een team van ter zake deskundige medewerkers (de klankbordgroep) een advies opgesteld over de richting voor verdere uitwerking.

Het college geeft opdracht aan de projectleider verzelfstandigingen om op basis van de richtinggevende uitspraken in de nota besluiten voor te (laten) bereiden respectievelijk nadere uitwerkingen te (laten) plegen.

Commissieparagraaf

Het college biedt de nota ter bespreking in raadscommissie Bestuur aan als voortgangsrapportage (protocol actieve informatieplicht, optie 4) en om te vernemen of de raadscommissie het eens is met de voorgestelde richting per verzelfstandiging.

B&W-besluit:

1. Het college stelt de nota *Tussenstand verzelfstandigingen september 2006* vast
2. Het college geeft opdracht aan de projectleider verzelfstandigingen om op basis van de richtinggevende uitspraken in de nota besluiten voor te (laten) bereiden respectievelijk nadere uitwerkingen te (laten) plegen
3. Het besluit heeft geen directe financiële consequenties; gelet op de nu voorgestelde richtingen voor de verzelfstandigingen, is het niet vanzelfsprekend dat deze opbrengst in totaal en volgens de eerdere planning gehaald gaat worden.
4. De betrokkenen ontvangen daags na besluitvorming informatie over dit besluit; de portefeuillehouder geeft perstoelichting
5. Het college stuurt het besluit ter bespreking aan de commissie Bestuur

Tussenstand verzelfstandigingen september 2006

INLEIDING	3
RICHTING PER VERZELFSTANDIGING	4
BIJLAGE: CONCLUSIES PER MEETLAT EN ADVIES KLANKBORDGROEP	7
• VERZELFSTANDIGING AANNEMERIJ.....	8
• VERZELFSTANDIGING BEGRAAFPLAATSSEN	10
• VERZELFSTANDIGING BELASTINGEN.....	12
• VERZELFSTANDIGING FRANS HALS MUSEUM DE HALLEN HAARLEM	13
• VERZELFSTANDIGING NATUUR- EN MILIEUEDUCATIE	15
• VERZELFSTANDIGING ONDERWIJS SERVICEKANTOOR KENNEMERLAND.....	18
• VERZELFSTANDIGING PARKEERBEHEER.....	21
• VERZELFSTANDIGING SERVICE BEDRIJF HAARLEM	23
• VERZELFSTANDIGING SPORT & RECREATIE / ACCOMMODATIES	28
• VERZELFSTANDIGING STADSBIBLIOTHEEK HAARLEM.....	32

Colofon

Tussenstand verzelfstandigingen september 2006

Voor informatie:

Concernstaf gemeente Haarlem

Projectleider verzelfstandigingen Wouter Stigter

Telefoon 023 – 511 3143

Wstigter@haarlem.nl

Algemeen

Gemeente Haarlem

Postbus 511, 2003 PB Haarlem

www.haarlem.nl

Inleiding

In mei 2005 heeft het college besloten tot het onderzoeken van de mogelijkheid om onderstaande gemeentelijke onderdelen te verzelfstandigen (B&W-nota CS/BGS/2005/5).

Aannemerij	Natuur- en Milieueducatie	Stadsbibliotheek
Begraafplaatsen	Parkeerbeheer	Onderwijs Servicekantoor
Belastingen	Servicebedrijf Haarlem	Kennemerland (later toegevoegd aan de lijst)
Frans Halsmuseum	Sportaccommodaties	

Indien alle verzelfstandigingen doorgang zouden vinden leidt dit tot een vermindering van de formatie met 350 fte's. Op basis van de richtingen zoals die in deze nota staan zullen er daarvan 20 niet kunnen worden gerealiseerd. 125 formatieplaatsen zullen in eerste instantie gebundeld worden in één organisatieonderdeel.

In het financieel meerjarenperspectief is gerekend op een besparing van 1 miljoen euro vanaf 2008, die gerealiseerd kan worden door bijvoorbeeld schaalvergroting, regionale samenwerking of privatisering. Gelet op de nu voorgestelde richtingen voor de verzelfstandigingen, is het niet vanzelfsprekend dat deze opbrengst in totaal en volgens de eerdere planning gehaald gaat worden.

Deze nota bevat voor elk van de tien verzelfstandigingstrajecten de tussenstand per september 2006. Deze stand is gebaseerd op de ingevulde meetlat per traject, zoals dat is gedaan door de projecttrekkers. De meetlat is een format waarin vijf dimensies per traject de revue passeren en die gezamenlijk een beeld geven van de mogelijkheid, wenselijkheid en zinvolheid van de betreffende verzelfstandiging. Deze dimensies zijn marktpositie, marktontwikkeling, financiën, personeel & organisatie en bestuurlijke invloed. In meerdere meetlatten is daarnaast aanvullende informatie opgenomen, die relevant is voor het beoordelen van de mogelijkheden tot verzelfstandiging. Ook zijn soms verschillende scenario's aangegeven. Vervolgens is zoveel mogelijk een overall conclusie getrokken over de mogelijkheid, zinvolheid en wenselijkheid van elke verzelfstandiging.

De ingevulde meetlatten zijn in eerste instantie van kanttekeningen voorzien door een klankbordgroep. Deze groep bestaat uit medewerkers die deskundig zijn op hun vakgebied, zoals financiën & control, personeel & organisatie, opdrachtgever- & opdrachtnemerschap, juridische zaken en bedrijfsvoering. Op basis van de kanttekeningen van de klankbordgroep zijn de meetlatten aangepast en aangevuld. Vervolgens heeft de klankbordgroep een advies per traject gegeven. Dit advies gaat over de inhoud en conclusies van de meetlat en geeft waar mogelijk en nodig een advies over het vervolgtraject.

Op basis van de meetlatten en de adviezen van de klankbordgroep en het AMT is deze tussenstand opgesteld. Doel is om voor het eind van 2006 daadwerkelijk principebesluiten te laten nemen door de raad over de trajecten waarvan de verzelfstanding wordt doorgezet. Op basis daarvan worden die verzelfstandigingen dan verder uitgewerkt. De planning blijft dat de trajecten per 1 januari 2008 zijn afgerond, gelijk met de start van de hernieuwde gemeentelijke organisatie. De onderdelen waarvan de verzelfstanding niet wordt doorgezet, vormen voortaan onderdeel van de herinrichting van de gemeentelijke organisatie, zoals weergegeven in het Masterplan Organisatieverandering. Het college geeft opdracht aan de projectleider verzelfstandigingen om op basis van de richtinggevende uitspraken in de nota besluiten voor te (laten) bereiden respectievelijk nadere uitwerkingen te (laten) plegen.

Richting per verzelfstandiging

Onderhoud

Meerdere te verzelfstandigen onderdelen houden zich bezig met onderhoud, soms gecombineerd met beheer en exploitatie. Het gaat daarbij zowel om accommodaties als de openbare ruimte. Het college is er voorstander van om deze activiteiten op korte termijn zoveel mogelijk te bundelen in één organisatieonderdeel. Daarna kan een onderhoudsbedrijf worden gevormd, waarbij tevens sprake kan zijn van leerwerktrajecten. Dit overheidsbedrijf wil het college samen met bijvoorbeeld Paswerk en/of Spaarnelanden opzetten. De schaalvergoting die hierdoor optreedt kan er voor zorgen dat het onderhoud efficiënter gebeurt. Tevens kan hiermee een andere doelstelling van het gemeentelijk beleid, reïntegratie van werklozen, worden ondersteund. Samenwerking met bestaande bedrijven vermindert de kosten van het opzetten van een dergelijk bedrijf en zorgt voor waardevolle kennis op het gebied van onderhoud, reïntegratie, werkbegeleiding en bedrijfsmatig werken. De directeur van de sector Stadsbeheer krijgt de opdracht om voor het einde van 2006 een dergelijk voorstel aan het college voor te leggen.

Beheer en exploitatie vastgoed

De onderdelen parkeerbeheer en sport & recreatie doen naast onderhoud ook het beheer en exploitatie van respectievelijk parkeergarages en sportaccommodaties (inclusief sportvelden). Garages en accommodaties zijn beide vastgoed van de gemeente. Reeds eerder is besloten om het juridisch eigendom van al het gemeentelijk vastgoed bij één organisatieonderdeel onder te brengen. Mede in relatie tot eerdere besluiten over het afstoten van niet-strategisch bezit wordt er gewerkt aan een voorstel over hoe om te gaan met het beheer en exploitatie van al het (strategisch) gemeentelijk vastgoed. Daaronder vallen dus ook de sportaccommodaties en parkeergarages. Er zijn meerdere mogelijkheden denkbaar, waarbij de gemeente het juridisch eigendom behoudt en het onderhoud en/of beheer en exploitatie wordt uitbesteed. Een dergelijke constructie komt er ruwweg op neer dat (delen van) het gemeentelijk bezit verkocht wordt voor een relatief groot bedrag ineens en teruggehuurd wordt voor een relatief laag bedrag per jaar. Zo'n overeenkomst kan voor een bepaalde tijd worden aangegaan met mogelijkheid van verlenging. Er zijn daarbij diverse varianten mogelijk voor de afspraken over beheer, onderhoud en exploitatie. Het hoofd van de afdeling Vastgoed krijgt de opdracht om voor 1 april 2007 een voorstel over het gemeentelijk vastgoed aan het college te presenteren.

Aannemerij

Het college wil niet dat de werknemers van de Aannemerij overgaan naar een of meer particuliere bedrijven. Gelet op de genoemde bundeling van onderhoudswerkzaamheden krijgt de directeur Stadsbeheer opdracht om op korte termijn een voorstel te doen voor de overgang van de Aannemerij naar de sector Stadsbeheer, onderdeel Service Bedrijf Haarlem. Dit vooruitlopend op een eventueel op te richten onderhoudsbedrijf in samenwerking met een bestaande organisatie, bijvoorbeeld Paswerk en/of Spaarnelanden, zoals hiervoor onder de kop 'Onderhoud' is toegelicht.

Begraafplaatsen

Verszelfstandiging van de gemeentelijke begraafplaatsen is geen haalbare kaart met name vanwege de geringe omvang van het organisatieonderdeel. Wel kan de bedrijfsvoering op onderdelen worden verbeterd. Hiertoe wordt reeds gewerkt aan een bedrijfsplan. Het college stelt voor om het onderdeel begraafplaatsen onder te brengen bij de hoofdafdeling Wijkzaken.

Belastingen

Over de verzelfstandiging van belastingen hebben Haarlem en Haarlemmermeer in juli een zogeheten voorgenomen besluit genomen tot het gezamenlijk oprichten van een NV. Beide gemeenten willen

graag dat het Hoogheemraadschap Rijnland partner wordt in de nieuw op te zetten belastingorganisatie. Rijnland deelt de visie van beide gemeenten op de voordelen die samenwerking kan bieden. Een praktisch bezwaar is echter de BTW die verschuldigd is als de samenwerking gebeurt in de vorm van een NV (waterschappen kennen geen BTW-compensatiefonds). Het oprichten van een gemeenschappelijke regeling in plaats van een NV vermijdt dit probleem. De regeling tussen Haarlem en Haarlemmermeer zal zodanig vorm gegeven worden dat Rijnland (en andere geïnteresseerde overheden) gemakkelijk kunnen instappen. Haarlem en Haarlemmermeer willen nog steeds per 1-1-2007 samen van start gaan, vooral om de motivatie onder het personeel niet te laten wegvloeien. Rijnland heeft aangegeven meer tijd nodig te hebben om deelname te overwegen en zal bij een positieve afweging later instappen. Bezien zal nog worden wat gelet op alle omstandigheden de meest verstandige planning is. Een eventueel iets latere startdatum zal leiden tot een lagere besparing in 2007.

Frans Hals Museum

Het college is positief over verzelfstandiging van het FHM. Wel dient dit zodanig vorm te krijgen dat de gemeente op cruciale onderwerpen (zoals benoeming bestuur en directie, bedrijfsplan en begroting) invloed houdt.

Natuur- en Milieueducatie

Dit onderdeel leent zich niet voor verzelfstandiging, met name vanwege de geringe omvang. De functies van NME (kinderboerderij, schooltuinen, ondersteuning) wil het college behouden, gelet op de maatschappelijke behoefte eraan. Derhalve wil het college NME binnen de gemeente houden. Het voorstel is om NME onder te brengen bij de hoofdafdeling Wijkzaken.

Parkeerbeheer

In het kader van het clusteren van onderhoudswerkzaamheden kan het beheer en onderhoud van de parkeergarages worden ondergebracht bij Service Bedrijf Haarlem. Het onroerend goed maakt onderdeel uit van de eerder genoemde opdracht aan het hoofd vastgoed, mede vanuit de invalshoek van het gemeentelijk verkeer en vervoerbeleid en hoe de exploitatie van de garages daarin past.

Service Bedrijf Haarlem

Het college is er voorstander van om het Service Bedrijf Haarlem samen met andere onderhoudsafdelingen van de gemeente samen te voegen tot een verzelfstandigd onderhoudsbedrijf. Zie verder de toelichting onder het kopje 'Onderhoud'.

Sport en Recreatie / Accommodaties

De verschillende mogelijkheden van verzelfstandiging zullen met elkaar worden vergeleken om tot een afgewogen oordeel te kunnen komen. Een van de mogelijkheden daarbij is om het onderdeel in te brengen bij Service Bedrijf Haarlem (zie daarvoor de toelichting onder het kopje 'Onderhoud'). Voor beheer en exploitatie van de accommodaties geldt dat dit onderdeel uit maakt van de opdracht aan het hoofd Vastgoed om een voorstel voor beheer en exploitatie van al het gemeentelijk vastgoed te maken.

Stadsbibliotheek

Het college is positief over verzelfstandiging van de bibliotheek. Wel dient dit zodanig vorm te krijgen dat de gemeente op cruciale onderwerpen (zoals benoeming bestuur en directie, bedrijfsplan en begroting) invloed houdt.

Onderwijs Servicekantoor Kennemerland

Het college heeft op basis van een afzonderlijke nota reeds besloten tot het laten onderzoeken van de mogelijkheid dat een deel van de bestaande klanten van OSK de organisatie overneemt en omvormt tot een bestuursdienst. Het college verwacht voor het eind van 2006 de uitkomst aan de raad te kunnen voorleggen.

Stadsbedrijven

De afdelingen Projectmanagement, Ingenieursbureau en Onderzoek en Statistiek vormen samen de zogenoemde strategische stadsbedrijven, die vallen onder de nieuwe hoofdafdeling Stadsbedrijven. Het is mogelijk om enkele van de bovengenoemde te verzelfstandigen afdelingen tijdelijk ook binnen deze hoofdafdeling te positioneren, in afwachting van definitieve verzelfstandiging. In die gevallen waar verzelfstandiging uiteindelijk niet mogelijk blijkt, kan dit ook een permanente plek zijn.

Organisatie en financiën

Indien alle verzelfstandigingen doorgang zouden vinden leidt dit tot een vermindering van de formatie met 350 fte's. Op basis van de richtingen zoals die in deze nota staan zullen er daarvan 20 niet kunnen worden gerealiseerd (Begraafplaatsen 12 en Natuur- en Milieueducatie 8). 125 formatieplaatsen zullen in eerste instantie gebundeld worden in één organisatieonderdeel (Aannemerij 24, Parkeerbeheer 20 en Servicebedrijf Haarlem 81).

In het financieel meerjarenperspectief is gerekend op een besparing van 1 miljoen euro vanaf 2008, die gerealiseerd kan worden door bijvoorbeeld schaalvergroting, regionale samenwerking of privatisering. Gelet op de nu voorgestelde richtingen voor de verzelfstandigingen, is het niet vanzelfsprekend dat deze opbrengst in totaal en volgens de eerdere planning gehaald gaat worden.

Planning

De planning blijft om vóór 1 januari 2007 een principebesluit aan de raad voor te leggen over de richting van verzelfstandiging van elk van de te verzelfstandigen onderdelen. Na een positief raadsbesluit vindt vervolgens de nadere uitwerking plaats die resulteert in een definitief besluit tot verzelfstandiging (ook wel aangeduid als de go- no go beslissing). De geplande startdatum voor de verzelfstandigde onderdelen blijft 1 januari 2008.

Voor de onderdelen waarvan het college nu voorstelt om deze binnen de gemeentelijke organisatie te behouden, geldt dat deze verder onderdeel gaan uitmaken van het reorganisatieproces voor de totale ambtelijke organisatie.

BIJLAGE: Conclusies per meetlat en advies klankbordgroep

In deze bijlage zijn per verzelfstandiging de conclusies van de betreffende meetlat opgenomen met het bijbehorende advies van de klankbordgroep.

• VERZELFSTANDIGING AANNEMERIJ	8
• VERZELFSTANDIGING BEGRAAFPLAATSEN	10
• VERZELFSTANDIGING BELASTINGEN	12
• VERZELFSTANDIGING FRANS HALS MUSEUM DE HALLEN HAARLEM	13
• VERZELFSTANDIGING NATUUR- EN MILIEUEDUCATIE	15
• VERZELFSTANDIGING ONDERWIJS SERVICEKANTOOR KENNEMERLAND	18
• VERZELFSTANDIGING PARKEERBEHEER	21
• VERZELFSTANDIGING SERVICE BEDRIJF HAARLEM	23
• VERZELFSTANDIGING SPORT & RECREATIE / ACCOMMODATIES	28
• VERZELFSTANDIGING STADSBIBLIOTHEEK HAARLEM	32

Verzelfstandiging Aannemerij

Conclusies meetlat

Conclusie dimensie I: marktpositie

De marktpositie is onvoldoende sterk om als zelfstandig bedrijf in zijn geheel operationeel te zijn op de markt. Er is sprake van meerdere, in omvang geringe disciplines met een relatief kleine omzet per medewerker (mensen en materialen)

Conclusie dimensie II: marktontwikkelingen

Vooraf ten aanzien van de kwaliteiten zijn er ruim voldoende kansen om een marktpositie te verkrijgen. Het ontbreekt echter aan een klantenkring buiten de gemeente en de gemeentelijke opdrachten zullen minder worden vanwege het afstoten van het bezit. Daarnaast is er weinig ervaring met marktconforme prijsvorming. Daarom zal het op middellange termijn (met minder gemeentelijke opdrachten) moeilijk zijn zelfstandig te kunnen voortbestaan.

Aansluiting bij een bestaand bedrijf met een bredere klantenkring (zowel bij particulier als overheid), ervaring met het marktmechanisme en een ontwikkeld marketingsysteem biedt daardoor meer zekerheid en daardoor een stabielere voortzetting van de werkgelegenheid.

Deze mogelijkheid blijkt te bestaan: er zijn drie bedrijven geïnteresseerd in het overnemen van werknemers uit de verschillende disciplines van de aannemerij. Daarnaast kunnen twee werknemers van de aannemerij (plus een werknemer van Vastgoed beheer) hun werk volgen richting de sector Maatschappelijke Ontwikkeling, afdeling Sport en Recreatie. Dit gaat om het onderhoud van met name gymnastieklokalen en schoolgebouwen.

De geïnteresseerde bedrijven zijn bereid de werknemers van de aannemerij werkgelegenheid te bieden tegen voor ons aanvaardbare voorwaarden, die tevens goede garanties bieden voor de rechtszekerheid van het personeel. De bedrijven zien dit als een nuttige uitbreiding van hun capaciteit en vakkundigheid, waarvoor zij bereid zijn als ondernemer risico te dragen. Als gemeente zullen wij afspraken maken met deze bedrijven over de werkvoorraad die met de overgang is gemoeid.

Conclusie dimensie III: financiën

De geschatte besparing is €40.000 per jaar, in plaats van het huidige verlies van 2 à 3 ton per jaar. Daar komt nog bij het verdwijnen van de bedrijfsmatige risico's van de aannemerij, zoals die de afgelopen jaren zijn opgetreden. Bij het instandhouden van de aannemerij binnen de gemeente neemt dit risico juist toe nu de gemeente haar vastgoedportefeuille verkleint.

Conclusie dimensie IV: personeel en organisatie

Het personeelsbestand is klein in omvang, met een hoge gemiddelde leeftijd. Dit heeft gevolgen voor de gemiddelde productiviteit en daarmee voor de kosten van de aannemerij. De leeftijd heeft een gunstige effect op het kennisniveau van de werknemers.

Conclusie dimensie V: bestuurlijke invloed

Verzelfstandiging is bestuurlijk gezien een verbetering voor de gemeentelijke organisatie en het te verzelfstandigen onderdeel. Het bestuur kan zich richten op de regietaak ten aanzien van onderhoud van eigendommen en het onderhoud door bedrijven laten doen waarvan het de kerntaak is. Voor de werknemers geldt dat zij kunnen gaan werken bij bedrijven waarvan onderhoud de kerntaak is.

Overall conclusie

Verzelfstandiging van de aannemerij als één geheel in de vorm van een vennootschap is niet mogelijk. Redenen zijn de afstand tot de markt en het feit dat elk van de disciplines binnen de aannemerij uit maar een klein aantal medewerkers bestaat. Dit zorgt voor een kwetsbare onderneming. Verder is er nu slechts een opdrachtgever: de gemeente Haarlem.

Onderzocht is of er alternatieven zijn. Er waren géén bedrijven die geïnteresseerd zijn in de overname van alle drie de disciplines in zijn geheel. Daarom is onderzocht welke andere mogelijkheden er zijn om de aannemerij in zijn geheel of in delen elders onder te brengen. Aanvankelijk was er een shortlist van drie interne en elf externe partijen. Hieruit zijn na een selectie op onze voorwaarden een viertal partijen gekozen, waarvan één intern en drie externe partijen, feitelijk per discipline één. Belangrijk daarbij is te onderkennen dat het gemeentebestuur heeft aangegeven dat hij een slanke, wendbare organisatie wil, die zich vooral richt op het regisseren van uitvoering en ontwikkeling en niet op het zelf uitvoeren van taken.

Bevindingen en advies klankbordgroep

De klankbordgroep onderschrijft de conclusie van de meetlat dat verzelfstandiging van de aannemerij als één geheel in de vorm van een vennootschap niet mogelijk is. Het geschetste alternatief van verzelfstandiging door middel van de overgang van het personeel naar particuliere bedrijven acht de klankbordgroep niet haalbaar vanwege gebrek aan draagvlak onder het personeel. Het is niet de bedoeling van de verzelfstandigingen om dit tegen de zin in van de medewerkers te doen. De geschetste mogelijkheid om de Aannemerij onderdeel te maken van de afdeling Service Bedrijf Haarlem biedt in de ogen van de klankbordgroep een haalbaar alternatief. Daarbij is de klankbordgroep voorstander van de doorontwikkeling naar een onderhoudsbedrijf dat in samenwerking met bestaande organisaties, zoals bijvoorbeeld Paswerk en Spaarnelanden, leerwerktrajecten aanbiedt.

De klankbordgroep adviseert om op korte termijn de werkzaamheden van de aannemerij over te hevelen naar de afdeling Service Bedrijf Haarlem van de sector Stadsbeheer en het personeel daar te detacheren. Daarna kan worden onderzocht hoe samenwerking met bestaande bedrijven vorm kan worden gegeven, mede gericht op het aanbieden van leerwerktrajecten.

Verzelfstandiging Begraafplaatsen

Conclusies meetlat

Algemene noties

- a) De taak van de begraafplaatsen is een taak met langetermijnbelangen; de reikwijdte van beslissingen betreft op onderdelen meer dan 50 jaar.
- b) De gemeentelijke begraafplaatsen kampen structureel met een tekort op de begroting van €200.000. In de begroting is reeds een ingecalculeerd verlies van € 200.000 opgenomen. Bij een consistente hantering van het kasstelsel (dan ook geen afkoop meer van onderhoudsgelden) zou met de huidige uitgaven een overschot van € 100.000 zijn ontstaan.
- c) Op dit moment is er een duidelijk knelpunt met de reserveringsgelden; de gemeente heeft geen geld gereserveerd voor het nakomen van langetermijn onderhoudsverplichtingen. Het consistent hanteren van het kasstelsel (aangezien de omschakeling naar een kosten-batenstelsel door de coalitie 2006-2010 is uitgesteld, dienen andere maatregelen genomen te worden) scheelt de gemeente naar schatting 300.000 euro per jaar (zie bijlage 1).
- d) De huidige organisatie van de begraafplaats is te typeren als een goede beherende organisatie. De gemiddelde leeftijd ligt weliswaar vrij hoog, maar de medewerkers vormen een goed op elkaar ingespeeld team dat de beherende taken goed uitvoert. Een aandachtspunt voor de toekomst is het marktgericht werken, aanstellen van ervaren medewerkers van buitenaf en het genereren van (nieuwe) inkomsten.
- e) Bij een op handen zijnde verzelfstandiging is het essentieel dat de gemeente keuzes maakt in het toekennen van eigendomssituaties van grond en opstallen van de begraafplaatsen. Momenteel rusten er geen kapitaallasten van de aankoop grond op de begraafplaatsen.
- f) De verplichtingen uit het verleden (afgekochte onderhoudsrechten) kunnen niet worden voldaan. Graven die bijvoorbeeld in 1920 voor 5 gulden voor onbepaalde tijd zijn afgekocht, kosten de gemeente geld, aangezien de onderhoudskosten sinds 1920 zijn toegenomen. Dit zal bij overdracht moeten worden aangevuld. Hetzelfde geldt voor graven van 10 jaar geleden met een afkoop voor 20 jaar; de geïnde grafrechten en onderhoudsrechten zouden verhaald moeten worden op de gemeente.
- g) De situatie van de begraafplaatsen is redelijk kansrijk te noemen. Deze kansen zijn onafhankelijk van een verzelfstandiging. Juist omdat de financiën nog niet goed op orde zijn, zijn er valkuilen voor de gemeente waarbij de kans bestaat dat de korte winst bij verzelfstandiging vloeit naar particulieren terwijl lange termijn winst weer uitblijft. De gemeente zou als een goed rentmeester eerst de eigen begraafplaatsen op orde moeten brengen. De discussie verzelfstandigen ja of nee opnieuw voeren over 5 jaar, nadat de bedrijfsvoering actief verbeterd is.

Conclusie dimensie I: Marktpositie

Het begraafplaatsbeheer kent een commerciële en maatschappelijke kant. Vanwege de commerciële kant zou verzelfstandiging een mogelijkheid zijn, echter het houden van een kostendekkende begraafplaats is ook een mogelijkheid voor de gemeente. Daarbij wordt opgemerkt:

1. De capaciteit van de Haarlemse begraafplaatsen is te groot voor het aanbod. Dat maakt kostendekking moeilijk.
2. In het verleden zijn de afgekochte grafrechten niet gereserveerd. Bij een ander beleid zouden de inkomsten ongeveer € 300.000 hoger zijn.

Het uitvoeren van de maatschappelijke taak zal ten alle tijden aan de gemeente Haarlem zijn. Het betreft hier de volgende twee punten:

1. Het (doen) voorzien in het voldoende grafruimte tegen een passend tarief ten behoeve van de eigen bevolking.
2. Het behoud van cultuurhistorisch erfgoed. Het betreft zowel de parkaanleg (door de 3 meest bekende Nederlandse landschapsarchitecten) als de gebouwen en enkele grafmonumenten.

Conclusie dimensie II: Marktontwikkelingen

De begraafplaatsen zijn een product die zich leent voor een bedrijfsmatige benadering. Onder welke organisatie dat plaatsvindt is niet relevant. Het betreft het zien en benutten van kansen. Zowel binnen de gemeentelijke organisatie als daarbuiten kan dat vorm krijgen.

Conclusie dimensie III: Financiën

Voor de begraafplaatsen is het volgen van een afkoopsysteem zonder reserveringen een blok aan het been gebleken; de huidige resultaten vormen geen objectief vertrekpunt voor verzelfstandiging.

- Enerzijds worden de resultaten positief beïnvloed door de afkoopsommen, anderzijds wordt het resultaat negatief beïnvloed doordat er niet voldoende instroom van geld is (vanuit geïndexeerde voorzieningen / reserves) voor het begraafplaatsbeheer.
- Tegelijkertijd zijn de inkomsten niet op orde; in de eerste bestuursrapportage 2006 is melding gemaakt van achterblijvende inkomsten ten opzichte van de begroting.
- De kosten van begraafplaatsbeheer zijn, door de monumentale parken en bebouwing, hoger dan strikt noodzakelijk is vanuit een soberder vorm van begraven. Kostenverlaging door besparing op de parken en de gebouwen is niet zomaar mogelijk, maar het inzichtelijk maken van kosten die rechtstreeks toe te schrijven zijn aan de monumenten geeft een beter beeld van de kostendekkendheid van het begraven zelf. Deze actie wordt uitgewerkt in het bedrijfsplan, dat najaar 2006 gereed is.

De gemeente Haarlem kan binnen de eigen organisatie overgaan tot een passende boekhouding en van de begraafplaatsen een kostendekkend product maken. Investerings zijn nodig om te komen tot een maatwerk en een passend product. Zoals uit de vorige paragrafen blijkt, zijn er kansen te benutten op het product begraafplaatsen.

Doordat de financiën onvoldoende op orde zijn, is het niet mogelijk op korte termijn over te gaan naar een zelfstandige organisatie met eigendom en beheer van de begraafplaatsen.

Conclusie dimensie IV: Personeel

De huidige organisatie van de begraafplaats is te typeren als een goede beherende organisatie. De gemiddelde leeftijd ligt weliswaar vrij hoog, maar de medewerkers vormen een goed op elkaar ingespeeld team dat de beherende taken goed uitvoert. Een aandachtspunt voor de toekomst is het marktgericht werken, aanstellen van ervaren medewerkers van buitenaf en het genereren van (nieuwe) inkomsten. Het uitvoerend personeel ziet geen toegevoegde waarde in verzelfstandiging.

Conclusie dimensie V: Bestuurlijke invloed

Voor het bestuur is de invloed op begraafcapaciteit een wettelijke verplichting. Voor het behoud van cultuurhistorisch erfgoed is een visie nodig. Bewaken van de bruikbaarheid van de begraafplaatsen voor alle burgers van Haarlem is een taak van het gemeentelijk bestuur.

Bevindingen en advies klankbordgroep

De klankbordgroep is positief over de ingevulde meetlat. De meetlat geeft helder weer wat de gevolgen zijn van keuzes in het verleden, de huidige situatie en mogelijkheden voor de toekomst. Verzelfstandiging lijkt op dit moment geen goede optie; het op orde krijgen van de huidige situatie biedt betere kansen op het verminderen van de tekorten en het behouden van het cultuurhistorisch erfgoed dat de (monumentale) begraafplaatsen zijn.

De klankbordgroep adviseert om de raad voor te stellen om *niet* over te gaan tot verzelfstandiging van de begraafplaatsen, maar in plaats daarvan een bedrijfsplan op te stellen ter verbetering van de bedrijfsvoering. Onderdeel daarvan kan zijn het maken van keuzes omtrent de omvang van het areaal van de begraafplaatsen. Het veranderen van delen van de begraafplaatsen in parkterrein kan de totale kosten van onderhoud iets verminderen, mits de inrichting van de terrein op de gewijzigde functie wordt aangepast.

Verzelfstandiging Belastingen

De verzelfstandiging van bureau Belastingen gebeurt door middel van het gezamenlijk met Haarlemmermeer oprichten van een gemeenschappelijke regeling. Hierover is door beide gemeenteraden in januari 2006 een principe besluitgenomen. Dit is inmiddels uitgewerkt tot een go – no go voorstel. Omdat dit traject reeds in een andere fase verkeert dan de overige verzelfstandigingen, is het niet verder in deze tussenstand opgenomen.

Verzelfstanding Frans Hals Museum | De Hallen Haarlem

Conclusies meetlat

Verzelfstanding van het museum past binnen de ambitie van de gemeente Haarlem om de regierol en de beleidsmatige sturing te versterken, en de uitvoering van specifieke taken (zoals het beheren van de gemeentelijk kunstcollectie) op afstand van het gemeentelijk apparaat te plaatsen.

De afgelopen maanden heeft het Frans Hals Museum | De Hallen (FHM | DHH) plannen opgesteld voor de verzelfstanding van de museale organisatie. Dit Globaal Plan van Aanpak (G.P.A.) is als bijlage bij deze 'meetlat' (Principebesluit Verzelfstanding) gevoegd. De onderbouwing van de cijfers in deze 'meetlat' is terug te vinden in het G.P.A. In de meetlat wordt daarom veelvuldig verwezen naar dit G.P.A.

Conclusie dimensie I: Marktpositie

Het FHM | DHH is een middelgroot museum met een relatief groot aantal bezoekers, waarvan de producten (tentoonstellingen, publieksactiviteiten) in de enquêtes als goed worden beoordeeld. Het museum verricht veel activiteiten met een kleine staf en een bescheiden budget. Het museum opereert in een tamelijk stabiele marktomgeving, waarvan het museum in de regio een substantieel marktaandeel heeft (45%). Verzelfstanding draagt bij aan het cultureel ondernemerschap en het genereren van extra inkomstenbronnen, die als gemeentelijk museum thans niet zo makkelijk bereikbaar zijn: uit sponsorwerving is gebleken dat de private sector minder snel geneigd is een overheidsinstelling te sponsoren.

Conclusie dimensie II: Markontwikkeling

De markt voor de musea is tamelijk stabiel. Door accentuering van profilering en positionering moet FHM | DHH een meer onderscheidend profiel krijgen, waardoor het zijn concurrentiepositie versterkt. Verzelfstanding past in het toekomstperspectief van het museum. Wil het FHM | DHH zijn positie in de toekomst kunnen handhaven, waarbij nieuwe producten ontwikkeld zullen moeten worden voor nieuwe deelmarkten en publieksgroepen, dan dient het ingesteld te zijn op een maximale flexibiliteit om tijdig te kunnen bijsturen en adequaat te kunnen inspelen op veranderingen en nieuwe marktontwikkelingen. Een verzelfstandigd museum kan slagvaardiger en daadkrachtiger optreden, en kan een meer op maat gesneden beleid voeren (zie G.P.A., p. 9).

Conclusie dimensie III: Financiën

Verzelfstanding van het museum draagt bij aan een kleinere overheid, met (op termijn) een besparing van een € 128.000 op de overhead. Anderzijds zal het verzelfstandigde museum een efficiënte bedrijfsvoering moeten opzetten; hiervoor is overheveling van financiële en personele middelen van de sectorale overhead een cruciale voorwaarde. Daarbij geldt het algemene principe van mens volgt werk.

Conclusie Dimensie IV: Personeel en organisatie

De personeelsformatie van het museum is wat betreft opleidings- en competentieniveau voldoende toegerust om in verzelfstandigde vorm een effectief en efficiënt te kunnen opereren. Het museum heeft wel de ambitie om de bewaking (suppoosten) van het museum door opleiding verder te professionaliseren. Ook is het noodzakelijk vanuit de sectorale overhead voldoende financiële middelen en personeel over te hevelen opdat het museum in staat is op een verantwoorde manier de bedrijfsvoering te organiseren (zie ook conclusie dimensie III).

Conclusie dimensie V: Bestuurlijke invloed

Een belangrijk motief voor de verzelfstanding is dat de rol van de gemeentelijke overheid zich meer gaat toespitsen op de regie van het cultuurbeleid, en dat tegelijkertijd de beheerstaken op afstand worden geplaatst. Zie G.P.A., p. 8-9). Op inhoudelijk en programmatisch gebied worden tussen het museum en de gemeente lange termijn afspraken gemaakt. Zoals ook het geval is bij alle

verzelfstandigde (rijks)musea in Nederland, zal ook voor het verzelfstandigde FHM | DHH gekozen worden voor een bestuur in de vorm van een stichting met een raad van toezicht. Het gemeente bestuur en het bestuur van het museum komen overeen dat de stichting bestuurd wordt conform de zogeheten 23 aanbevelingen van Cultural Governance (i.e. regels van goed bestuur in de culturele sector; zie G.P.A., p. 27-28).

Bevindingen en advies klankbordgroep

De klankbordgroep is positief over de ingevulde meetlat. Deze schetst een reëel beeld van de extra kansen die het museum kan benutten in een verzelfstandigde vorm ten opzichte van de huidige situatie als afdeling binnen de gemeente. Het museum is vooral een uitvoerende organisatie, die even goed op afstand kan worden gezet. Wel dienen dan goede afspraken te worden gemaakt over het beheer van de kunstcollectie, de diensten die de gemeente wil afnemen en de prijs die daarvoor wordt betaald. Tevens dient de gemeente op cruciale onderwerpen (zoals benoeming bestuur en directie, bedrijfsplan en begroting) invloed houdt, ten einde een situatie als met bijvoorbeeld Radius te voorkomen. Aan de verzelfstandiging zijn aanloopkosten en structurele kosten verbonden, naast kosten voor het wegwerken van achterstallig onderhoud. Deze laatste kosten hebben geen relatie met de verzelfstandiging en dienen hoe dan ook een keer te worden opgelost. Tegenover de kosten staan ook besparingen op het gebied van overhead, die evenwel geheel door de sector Maatschappelijke Ontwikkeling moeten worden gerealiseerd na ‘vertrek’ van het museum. Wel moeten de kosten van de verzelfstandiging geheel worden betaald door het museum, ook als dit een (tijdelijke) bezuiniging door het museum betekent. Van belang daarbij is dat het opdrachtgeverschap van de gemeente richting de stichting goed vorm krijgt en dat daar ook kosten mee gemoeid zijn die binnen de verzelfstandiging moeten worden opgevangen. Dit betekent tevens dat er formatie en liefst ook menskracht van het museum “achterblijft” bij de gemeente om deze rol te kunnen invullen.

De klankbordgroep adviseert om de raad voor te stellen om over te gaan tot verzelfstandiging van het FHM | DHH, onder de voorwaarde dat dit ten minste volledig budgettair neutraal dient te gebeuren.

Verzelfstanding Natuur- en Milieueducatie

Conclusies meetlat

Conclusie dimensie I: Marktpositie

NME voert een kwalitatief goed product waaraan behoefte is bij verschillende doelgroepen (scholen, gebruikers in de stad en regio, maatschappelijke organisaties). Bovendien is er nauwelijks sprake van onderlinge concurrentie omdat iedere boerderij en schooltuin vooral lokale bezoekers (omwonenden) trekt. Naast de reguliere NME-activiteiten levert NME een bijdrage aan gemeentelijke maatschappelijke instellingen, zoals HALT. Dit is een nevenactiviteit die beide partijen voordeel oplevert.

In de vergelijking met de markt (gegevens: onderzoek Novio, juni 2006) doet NME Haarlem het goed. Op de kwantitatieve indicatoren (1, 2, 4) scoort NME vergelijkbaar; de afstand tot 'de markt' is klein.

Ondanks deze stevige basis is de kans op een volledig onafhankelijk commercieel bestaan nihil; zelfs in een vergelijkende gemeente waarvan de NME-organisatie reeds 10 jaar zelfstandig (als stichting) opereert, is 85% van het budget afkomstig uit gemeentelijke gelden (onderzoek Novio, juni 2006).

Conclusie dimensie II: Marktontwikkelingen

Op basis van deze marktontwikkelingen ligt er voor NME voldoende ruimte om het product verder uit te kristalliseren en zowel burgers als scholen te voorzien van een betere dienstverlening. Hierbij moet worden aangetekend dat de voorziene veranderingen (verruiming openingstijden) financiële gevolgen hebben.

Conclusie dimensie III: Financiën

In de huidige situatie legt overhead een groot beslag op het budget van NME; in totaal gaat bijna 45% daaraan 'op'. Slechts 3% van het budget is 'vrij besteedbaar' aan dierenverzorging. Door een verzelfstanding zou de financiële armslag van NME groter kunnen zijn; dit komt zowel de voorzieningen als het product direct ten goede. Van financiële onafhankelijkheid van de gemeente is geen sprake; ook in een verzelfstandigde situatie is NME grotendeels afhankelijk van gemeentelijke subsidies.

Conclusie dimensie IV: Personeel & Organisatie

NME bestaat uit een klein clubje goed op elkaar ingespeelde medewerkers. Er is weinig verloop en medewerkers kennen de taak, de klanten en de eigen organisatie. NME is tegelijkertijd kwetsbaar; ziekte, langdurig verlof of verloop hebben direct invloed, evenals de grote afhankelijkheid van vrijwilligers en andere niet-NME'ers. Een verzelfstanding heeft hier geen directe invloed op; het blijft een managementverantwoordelijkheid om de kwetsbaarheid te verlagen. Een veranderende band met de gemeente (van hiërarchische relatie naar een subsidierelatie) kan echter wel ruimte geven voor doorontwikkeling van de producten door een teruglopende verplichting tot rapportage en verantwoording. Aandachtspunt voor de achterblijvende organisatie is het ontwikkelen van het opdrachtgeverschap annex de beleidsmatige taak, aangezien deze nu in de NME-organisatie is ingebed.

Conclusie dimensie V: Bestuurlijk

Voor NME is bestuurlijke invloed wettelijk niet nodig en ook niet wenselijk. Als ondernemer is het noodzakelijk een bepaalde bewegingsvrijheid te hebben en slagvaardig op veranderingen in te kunnen spelen. Via de geldende rapportagerichtlijnen voor gesubsidieerde organisaties wordt zowel verantwoording afgelegd en invloed uitgeoefend.

Conclusie uit onderzoeksrapport NOVIO

Dit onderzoek levert geen zwaarwegende argumenten op die ons (Novio) aanleiding geven om de gemeente Haarlem met volle overtuiging te adviseren om de natuur- en milieu educatie (NME) te

verzelfstandigen. Het onderzoek levert echter ook geen zwaarwegende argumenten op om te adviseren dat toch vooral niet te doen. Omdat NME een kleine organisatie is, zijn de (financiële) voordelen van een verzelfstandiging voor de gemeente zeer gering en NME zal financieel afhankelijk blijven van de gemeente omdat de kansen voor externe financiering beperkt zijn (maximaal ± 15%). De risico's waar de verzelfstandigde organisatie mee te maken gaat krijgen zijn daarentegen aanzienlijk. Daarbij gaat het met name om financiële en personele risico's en een verslechtering van de rechtszekerheid van de werknemers. Toch denken wij dat verzelfstandiging van NME mogelijk is en dat de risico's van een verzelfstandiging hanteerbaar gemaakt kunnen worden. De situatie in de onderzochte gemeenten bewijst ook dat verzelfstandiging mogelijk is.

Verzelfstandiging biedt twee belangrijke voordelen voor NME:

- De mogelijkheid om in geringe mate externe financiering te verwerven;
- Toename slagkracht en ondernemerschap.

Wij kunnen ons voorstellen dat op basis van onder andere deze voordelen de gemeente Haarlem besluit NME te verzelfstandigen. Dan is het vervolgens van belang om de risico's van de verzelfstandiging te minimaliseren. Die risico's zijn af te dekken door NME op te laten gaan in een groter verband en / of door goede afspraken te maken met de gemeente over de afkoping van of borgstelling voor de risico's.

Wat ons betreft is de meest kansrijke verzelfstandigingsvariant een fusie met andere gemeentelijke organisaties. Gezien de brede verzelfstandigingsoperatie in de gemeente Haarlem is het zeer waarschijnlijk dat er voldoende kandidaten beschikbaar zijn om een sterke verzelfstandigde maatschappelijke organisatie te vormen. In dit verband is het Teylers museum en de sociale werkvoorziening al genoemd als mogelijke partners. Deze mogelijkheid is echter nog niet verder verkend. Een grotere organisatie is op financieel en personeel gebied minder kwetsbaar, heeft schaalvoordelen op het gebied van overhead en kan professioneler werken door de mogelijkheid van het aantrekken van gespecialiseerde medewerkers (directie, administratie etc).

Een fusie met andere regionale NME organisaties is ook mogelijk, maar die optie achten wij minder kansrijk. De andere regionale NME organisaties zijn geen financieel sterke partners; ook zij zijn afhankelijk van gemeentelijke subsidies. Samenwerking met deze organisaties maakt NME dus ook afhankelijk van politieke besluitvorming in andere gemeenten.

Zowel voor een fusie met andere gemeentelijke onderdelen als met regionale partners geldt dat het gaat om een langduriger proces dan wanneer NME alleen verzelfstandigt. Als een dergelijke vertraging van het proces aan de orde is, is het belangrijk om op korte termijn de onrust en de onzekerheid bij de medewerkers weg te nemen door hen duidelijkheid te geven over hun positie .

Als NME op zichzelf gaat verzelfstandigen zullen NME en de gemeente Haarlem goede afspraken moeten maken over personele en financiële risico's:

- Arbeidsvoorwaarden en overgangsregelingen personeel;
- Exploitatiebudget (incl. kosten overhead nieuwe organisatie);
- Financiële verplichtingen bij toekomstige ontslagen;
- Regelingen m.b.t. vastgoed (eigendomssituatie, onderhoud).

Daarnaast moeten vanzelfsprekend goede inhoudelijke en procedurele afspraken worden gemaakt over het takenpakket van de verzelfstandigde organisatie en de manier waarop de relatie tussen de gemeente en NME geregeld wordt.

Een interne verzelfstandiging biedt zo weinig veranderingen ten opzichte van de huidige situatie dat we die verzelfstandigingsvariant niet apart afgewogen hebben.

Bevindingen en advies klankbordgroep

De klankbordgroep is positief over de ingevulde meetlat. Deze geeft goed aan wat de mogelijkheden en beperkingen zijn. Hoewel de afdeling klein in omvang is, voert zij met veel toewijding veel verschillende werkzaamheden uit. De werkzaamheden zijn daarbij in de feitelijke uitvoering met elkaar verweven. Verzelfstandiging tot een zelfstandig bedrijf is gezien de kleine schaal geen levensvatbare optie. Aansluiting bij een bestaande grotere organisatie is wel mogelijk, maar wellicht niet met het volledige takenpakket. Reeds eerder hebben taken van NME ter discussie gestaan.

De klankbordgroep adviseert om de functies van NME te behouden en niet over te gaan tot verzelfstandiging. Dit betekent dat de afdeling een plek moet krijgen binnen een van de te vormen hoofdafdelingen van de gemeente.

Verzelfstandiging Onderwijs Servicekantoor Kennemerland

In 2002 is de eerste stap gezet in de verzelfstandiging van het Onderwijs Servicekantoor Kennemerland, het OSK. Het betrof hier een interne verzelfstandiging van de schoolondersteunende taken voor het openbaar onderwijs in Haarlem naar een stafafdeling, OSK, van de sector Maatschappelijke Ontwikkeling.

Bij de laatste reorganisatie in december 2004 is door de voormalig directeur van het OSK aangegeven dat verregaande interne verzelfstandiging in de komende jaren uitgangspunt zou moeten zijn. Aan het stichten van een zelfstandige rechtspersoon zijn immers de nodige (financiële) nadelen verbonden. Topprioriteit zou moeten liggen op het waarborgen en verdiepen van de nieuw geformuleerde dienstverlening aan het openbaar primair en voortgezet onderwijs. Verder heeft het OSK te maken met het effectueren van een bezuinigingstaak en het implementeren en uitvoeren van de ingrijpende ontwikkelingen in de sociale zekerheid en bekostiging van het primair onderwijs (invoering lumpsum) ten behoeve van het klantenbestand.

Door de gemeentelijke ontwikkelingen met betrekking tot de herbezinning van taken en structuurveranderingen, is ook de positionering van het OSK aan de orde gesteld. Vanuit de kerntakendiscussie is door de gemeenteraad besloten een negental bedrijfsonderdelen extern te verzelfstandigen. Uitgangspunten daarbij zijn behoud van kwaliteit en werkgelegenheid. Ook voor het OSK dient te worden onderzocht of en wanneer externe verzelfstandiging mogelijk is met behoud van deze uitgangspunten.

In een afzonderlijke rapportage 'Een nieuwe toekomst voor het OSK', is alle van belang zijnde informatie opgenomen voor een keuze / besluitvorming over de verzelfstandiging van het OSK. Deze rapportage is recentelijk opgesteld in opdracht van de sectordirecteur MO om de 2e fase van de verzelfstandiging van het OSK te onderzoeken. De navolgende informatie is afkomstig uit deze rapportage.

Conclusies meetlat

Conclusie dimensie I: marktpositie

De afstand van het OSK tot de markt is wat betreft de kennis en kwaliteit van de dienstverlening klein. Dat is ook bevestigd in landelijk onderzoek en vergelijkingen met andere partijen. De afstand van gemeentelijke stafafdeling tot het bedrijfsleven is echter groot. Bedacht moet worden dat OSK een beperkt aantal klanten heeft en meer als een bestuursbureau dan als marktpartij opereert. Er is geen sprake van een commerciële bedrijfsvoering en / of cultuur. Vijf tot vijftien jaar geleden was er sprake van een grote markt voor onderwijsbureaus, vanuit de ontwikkelingen in het primair en voortgezet onderwijs. Onder andere de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs en de komst van lumpsumbekostiging waren aanjagers hiertoe. Inmiddels is deze markt redelijk verzadigd en komen vragen vooral vanuit de oprichting van nieuwe stichtingen. Deze maken de keuze uit de bestaande ondersteuningsbureaus en kunnen nog voor een beperkte groei zorgen. De hausse is echter nu zo'n vijf jaar voorbij

Conclusie dimensie II: marktontwikkelingen

Ook hier past de conclusie dat de bedreigingen inmiddels door het verstrijken van de jaren en de stand van de ontwikkelingen in de marktsector, groter zijn dan de kansen voor een commercieel avontuur. Naar onze inschatting kunnen vooral de financieel gezonde kantoren de huidige ontwikkelingen doorstaan en worden veel kleinere kantoren overgenomen. Er zijn geen voorbeelden bekend van nog bestaande *verzelfstandigde* gemeentelijke kantoren. Deze zijn in het algemeen overgenomen door marktpartijen of worden verbonden aan de schoolbesturen (stafbureaus of grotere organisaties zoals Rotterdam / Den Haag).

Conclusie dimensie III: financiën

Ook bij een verzelfstandiging van het OSK gaan de kosten voor de baat uit. Een oordeel over de financiële haalbaarheid hiervan voor de gemeente kan niet worden gegeven. Wel staat vast dat verzelfstandiging in welke vorm dan ook op termijn tot lagere kosten kan leiden. Indien ervan wordt uitgegaan dat ook de bijdrage van de gemeente voor de dienstverlening aan het openbaar primair onderwijs als externe inkomsten voor het OSK worden gezien, dan is ca. 80/90% van de begroting gedekt door inkomsten uit dienstverlening. De feitelijke kosten van de gemeente voor instandhouding van het OSK met thans 22 werknemers zijn redelijk beperkt, tussen de € 200.000 en € 300.000. De gemeentelijke bijdrage aan het OSK en de ondersteuning van het openbaar onderwijs als totaal is in de afgelopen drie jaren gehalveerd van 1,5 miljoen naar ca. € 700.000,- in 2006.

Conclusie dimensie IV: personeel en organisatie

Gelet op de omvang en samenstelling van het personeelsbestand van het OSK heeft een verzelfstandiging voor- en nadelen. Voordeel is dat er een behoorlijk natuurlijk verloop door leeftijdsontslag zal volgen, nadeel is de hoge gemiddelde leeftijd van het personeel. Doordat er sprake is van een directeursvacature is de keuze voor de invulling van deze vacature onlosmakelijk verbonden met de toekomstige positionering, bijvoorbeeld indien wordt gekozen voor een model waarbij geen nieuwe directeur nodig is (fusie of overname door een marktpartij).

Conclusie dimensie V: bestuurlijke invloed

Verzelfstandiging van het OSK is bestuurlijk gezien geen verbetering of verslechtering, afhankelijk van de politieke wens om invloed te kunnen uitoefenen op de ondersteuning van het openbaar primair onderwijs. Door de komst van de Bestuurscommissies in Haarlem en de interne verzelfstandiging is OSK al buiten de bestuurskolom gepositioneerd. Indien ook de bestuurscommissie OPOH een stichting wordt, kan het geen gemeentelijke taak meer blijven (verplichte winkelnering) en zal OSK in elk geval buiten de gemeente moeten worden gepositioneerd. Zolang er nog sprake is van een gemeentelijke bestuurscommissie is het uit financieel oogmerk te overwegen om de huidige positionering als aparte stafafdeling te handhaven, c.q. te positioneren bij het bestuur c.q. de verschillende besturen (model bestuursbureau of centrale dienst).

Algemene conclusies:

Verzelfstandiging van het OSK als zelfstandig bedrijf

Vastgesteld is dat externe verzelfstandiging door middel van het oprichten van een eigen rechtspersoon te risicovol is. OSK is daar nog onvoldoende op voorbereid, de vraag vanuit de onderwijssector biedt te weinig groeipotentieel en op basis van het huidige beperkte klantenbestand is dit niet reëel. Vertrek van een grotere klant zou OSK meteen in de problemen brengen. Voorts is vanwege de bekostigingssystematiek een forse bruidschat als dekking in de begroting noodzakelijk, alsmede een financiële impuls en sociaal plan voor het personeel.

Overname door of fusie met een grotere organisatie

Fusie is alleen te adviseren met een grotere en ervaren partij. Dat komt in feite neer op overname. Om deze reden worden beide modellen hierna tegelijk behandeld. Er zijn ongetwijfeld geïnteresseerde overnamepartners voor het OSK. Het gaat dan om overname van de contracten waarbij (een deel) van het betrokken personeel kan worden overgenomen. Ook voor dit model is een forse gemeentelijk financiële impuls en sociaal plan noodzakelijk en medewerking van de betrokken klanten die een overeenkomst hebben met OSK / Haarlem. De overnamepartner zal deze klanten een nieuw contract moeten aanbieden. De frictiekosten zullen ook door gemeentelijke boventaligheid van personeel toenemen.

Ingeschat is dat een zelfstandige vestiging in Haarlem zonder forse gemeentelijke middelen niet haalbaar zal zijn en dat dit tot vertrek van enkele klanten zal leiden. Ook zal overname van beleidsmatige taken eerder plaatsvinden door de betrokken besturen (vorming stafbureau) dan door een administratiekantoor. Dat maakt behoud van een vestiging in Haarlem onmogelijk. Het management van drie van de vier grote klanten van het OSK maakt thans medegebruik van de

huisvesting en faciliteiten van het OSK. Ook is de ondersteuning binnen handbereik. De behoefte aan het inrichten van een eigen bestuursbureau is om deze reden niet noodzakelijk. Bij uitbesteding aan een derde ontstaat die behoefte wel waardoor de overnamemogelijkheden van personeel afnemen en daarmee de mogelijkheid van een Haarlemse vestiging. Per saldo zal dat tot meer boventaligheid van personeel leiden.

Centrale dienst c.q. bestuursbureau

Aanbevolen wordt te onderzoeken of de huidige situatie als basis kan dienen voor de positionering van het OSK als bestuursbureau of centrale dienst van de grotere aangesloten schoolbesturen, al dan niet met uitbesteding van een deel van de administratie. Hiermee wordt het OSK verzelfstandigd naar de klanten en ontstaat een tijdspad waarbinnen frictiekosten zoveel als mogelijk kunnen worden voorkomen. Indien de gemeente besluit het openbaar primair onderwijs te verzelfstandigen naar een stichting, dan kunnen beide processen op elkaar worden afgestemd. Dit model kan voldoen aan de gemeentelijke uitgangspunten van behoud van kwaliteit en werkgelegenheid.

Betrokkenheid klanten

Uitgangspunt bij alle conclusies is dat vanwege de meerjarige contractrelatie de medewerking van de huidige klanten is vereist. De bestuurscommissie OPOH is weliswaar een gemeentelijke commissie, maar is vanuit de Verordening verantwoordelijk voor de bestuurlijke taak voor het openbaar primair onderwijs. De overige klanten zijn zelfstandige rechtspersonen. Vanuit deze contractinkomsten uit dienstverlening wordt het grootste deel van de kosten van het OSK afgedekt.

Bevindingen en advies klankbordgroep

De ingevulde meetlat (en de achterliggende uitgebreide rapportage) schetst een complex beeld van de huidige situatie en de mogelijkheden voor de toekomst. Een zelfstandig voortbestaan lijkt niet haalbaar en aansluiting bij een bestaande organisatie niet gemakkelijk. De lopende contracten met klanten vormen daarbij een complicerende factor. Vanwege de kosten die daarmee gemoeid zijn, zal de verkoop aan een bestaande partij op een of andere wijze aantrekkelijk moeten worden gemaakt. De optie van overname door de huidige klanten in de vorm van een centrale dienst / bestuursbureau lijkt nog relatief het eenvoudigst / voordeligst te realiseren.

De klankbordgroep adviseert om te onderzoeken of de huidige klanten interesse hebben om (delen van) het OSK over te nemen en hierover in oktober te laten rapporteren. Parallel daaraan kan onderzocht worden welke marktpartij(en) interesse heeft (hebben) in overname van OSK.

Verzelfstanding Parkeerbeheer

Eind 2005 is ambtelijk een rapportage over de verzelfstanding van de parkeergarages opgesteld. In deze rapportage staan de volgende samenvatting en conclusies:

- Onderzocht is hoe de verschillende verzelfstandigingsopties doorwerken in financiën, beleid en langetermijnbelangen van de gemeente;
- financiële voordelen van verzelfstanding zijn vooral gelegen op het gebied van de personeelskosten;
- het kostenvoordeel op personeel kan echter ook in de huidige situatie en bij interne verzelfstanding behaald worden door voor de uitvoerende taken gebruik te maken van managementcontracten met marktpartijen;
- in alle varianten zijn tevens kostenvoordelen te behalen door scherpe inkoop, vermindering van serviceniveaus, meer commerciële tarieven, marketing van de garages en het verwerven van neveninkomsten;
- risico-afdekking is voor de bestaande garages geen relevante overweging, terwijl beleidsmatig belangrijke nadelen kleven aan het uit handen geven van de zeggenschap over de parkeerinfrastructuur.

Op grond van onze bevindingen adviseren wij de volgende besluiten te nemen:

- beheer en exploitatie van de parkeergarages als gemeentelijke taak te handhaven en onder te brengen in een bedrijfsmatige eenheid (interne verzelfstanding);
- voor de uitvoerende taken op termijn geen gebruik meer te maken van medewerkers in gemeentelijke dienst, voor zover deze taken goedkoper door marktpartijen kunnen worden uitgevoerd;
- begroting, administratie en verantwoording van het product garageparkeren op bedrijfseconomische leest te schoeien en los te maken van beleidsbegrotingen en financieringsinstrumenten zoals het parkeerfonds;
- te onderzoeken in hoeverre de gegroeide serviceniveaus bestuurlijk gewenst zijn en eventuele versoberingen daarin door te voeren;
- opdracht te geven door actieve marketing en het genereren van neveninkomsten de opbrengsten op het product te vergroten en hiervoor in de bedrijfsorganisatie capaciteit vrij te maken.

Risico's en lange termijn overwegingen

Verzelfstanding van de exploitatie van parkeergarages betekent dat de gemeente de risico's van lagere of fluctuerende opbrengsten op langere termijn bij een marktpartij kan leggen. Naarmate een verdergaande vorm van verzelfstanding wordt gekozen zal dit in hogere mate het geval kunnen zijn. De prijs die daarvoor betaald moet worden is gelegen in het verminderen van de zeggenschap over een aantal aspecten van die exploitatie, die kunnen doorwerken naar verkeerskundige, stedenbouwkundige en economische beleidsdoelen van de gemeente. Voor eventuele hogere opbrengsten is in andere steden een model van winstdeling in de contracten opgenomen.

Naar ons oordeel is het kunnen parkeren in een stedelijk gebied van Haarlem ook op lange termijn een schaars goed, waarvan de exploitatierisico's relatief gering zijn. De nadelen van het uit handen geven van de zeggenschap kunnen daarentegen aanzienlijk zijn.

Bevindingen en advies klankbordgroep

De klankbordgroep onderschrijft de visie zoals die in de rapportage is opgenomen, maar deelt niet zonder meer de conclusies die daaraan worden verbonden. Volgens de klankbordgroep is het mogelijk om beheer en exploitatie geheel door een derde partij te laten doen, mits contractueel goede afspraken

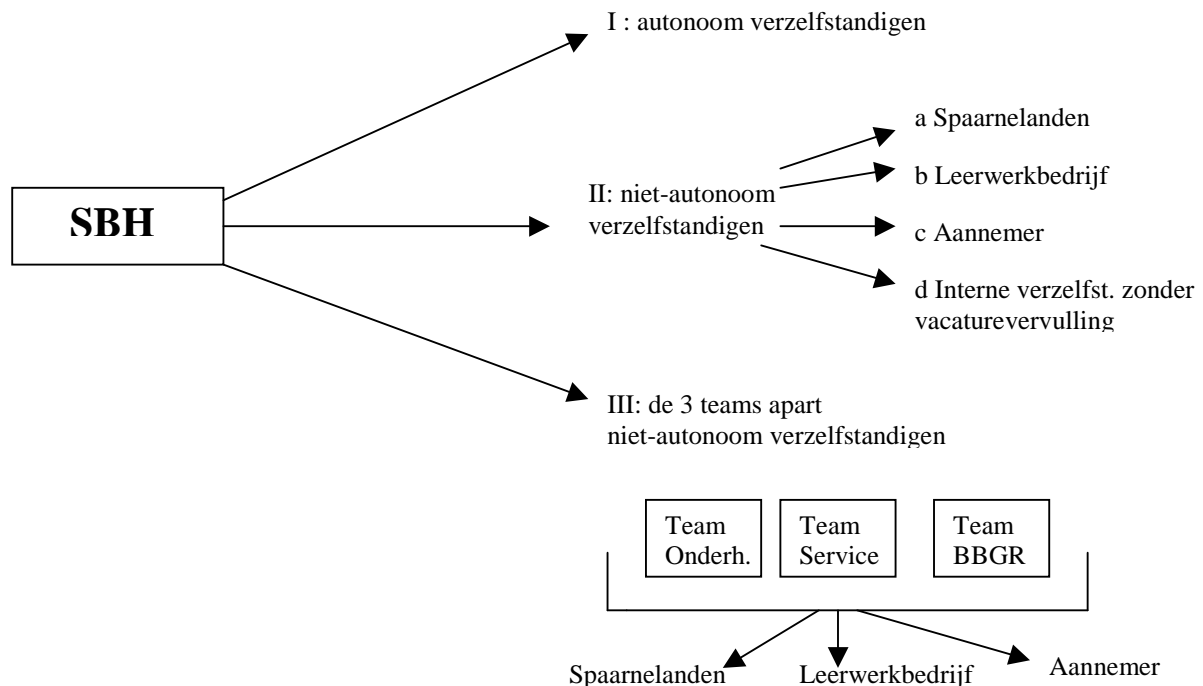
worden gemaakt over uitvoering van het beleid. Eigenlijk betekent dit dat het gemeentelijk beleid dat nu deels impliciet is, expliciet gemaakt moet worden, inclusief de bijbehorende vooronderstellingen. Een andere mogelijkheid is om in samenwerking met een bestaande organisatie (en die hoeft niet actief op het gebied van parkeren te zijn) het beheer en onderhoud uit te voeren.

De klankbordgroep adviseert om het onderhoud van de garages in een afdeling te bundelen met andere onderhoudswerkzaamheden. De omgang met het vastgoed kan dan gezien worden in relatie tot al het gemeentelijk vastgoed.

Verzelfstandiging Service Bedrijf Haarlem

Conclusies meetlat

Voor SBH is een aantal scenario's denkbaar:



Scenario I: SBH in zijn geheel autonoom verzelfstandigd

De conclusie die aan de hand van de vijf dimensies kan worden getrokken is dat SBH niet in zijn geheel als volledig verzelfstandigd onderdeel de concurrentie aan kan gaan met reeds bestaande aannemers. Het personeelsbestand vormt voor SBH een zwak punt omdat ongeveer 30% van de uitvoerenden niet in staat is het fysiek zware werk volledig uit te voeren. Daarnaast speelt de hoge gemiddelde leeftijd (49,5 jaar) een belangrijke rol omdat dit de productiviteit van de medewerkers, bij zwaar werk, negatief beïnvloedt.

SBH is ingericht om het dagelijks grijs, groen en BBGR onderhoud uit te voeren. Het is de vraag of SBH als aannemer alleen op het dagelijks onderhoud kan overleven. Tegelijkertijd is een uitbreiding van de core business vanuit de huidige startsituatie niet mogelijk.

De in dit stuk opgegeven omzetten (per medewerker) zijn gebaseerd op een uurprijs ter dekking van de kosten van SBH, dit is echter geen commerciële uurprijs. De uurprijs op de markt ligt lager (voor details: zie hoofdstuk 'Marktpositie') dan de prijs van SBH. De salariscomponent bij SBH ligt hoger dan bij commerciële partijen waardoor de uurprijs exclusief overhead hoger is dan die van marktpartijen. Op dit moment behaalt SBH niet of nauwelijks winsten en deze zullen moeilijk realiseerbaar blijken als SBH de concurrentie aan moet gaan op prijs en productiviteit.

Voordelen	Nadelen
80 ambtenaren uit gemeentebestand	Minimale overlevingskans SBH, door lage productiviteit en hogere loonkosten
Mogelijkheid tot afstoten dure (nu gedeeltelijk leegstaande) huisvesting bij vertrek SBH	Wegvloeien van kennis van de stad
Professionalisering relatie tussen opdrachtgever	Hoge impulskosten door meegeven gemeentelijke

Voordelen	Nadelen
(gemeente) en opdrachtnemer (SBH)	garanties huidig personeel
	Hoge investeringen in materieel en personeel nodig om overlevingskans te vergroten

In deze analyse is nog gekeken naar de suboptie om de huidige teams apart volledig te verzelfstandigen. Hierbij is gelet op de hoge leeftijd bij de teams en het feit dat 30% van de uitvoerenden (dit geldt voor alle teams) niet in staat is het werk uit te voeren. De investeringen die dit met zich mee brengt, zorgen ervoor dat dit niet haalbaar is.

Scenario II SBH als geheel onderbrengen bij derde partijen

Variant A: SBH onderbrengen bij Spaarnelanden

Een mogelijkheid is om SBH bij Spaarnelanden onder te brengen. Binnen de bestaande taken van Spaarnelanden kan een deel van SBH terecht. Het gaat dan om:

- legen prullenbakken
- aanpak zwerfvuil
- aanpak blad
- gladheidbestrijding
- onderhoud materiaal / materieel (werkplaats)

Spaarnelanden is momenteel bezig met nieuwbouw voor huisvesting. Hierbij wordt rekening gehouden met een uitbreiding van 125 arbeidsplaatsen (vooruitlopend op een haalbaarheidsstudie naar de nieuwbouw). De huidige huisvesting van SBH kan verhuurd / verkocht worden. Voor de opslag van bloembakken en levend materiaal (groenmagazijn) is nog geen oplossing voorhanden.

Een overgang van geheel SBH betekent voor Spaarnelanden dat zij branchevreemde activiteiten overneemt: het hovenierswerk en de activiteiten van de teams BBGR en Service. Hier heeft Spaarnelanden geen ervaring mee en op het eerste gezicht is het lastig synergievoordelen te ontdekken tussen de huidige activiteiten en die van SBH (met uitzondering van de opsomming hierboven).

Van Spaarnelanden wordt dan verwacht dat zij (in de toekomst) investeert in materieel en personeel om de verschillende bedrijfsonderdelen draaiende te houden. Er zou bekeken moeten worden of alle onderdelen bij Spaarnelanden terechtkunnen of dat een deel elders ondergebracht moet worden.

Spaarnelanden is echter pas per 1 januari 2005 verzelfstandigd. Op 9 december 2004 is het verzelfstandigingsconvenant tussen de gemeente Haarlem en Spaarnelanden NV overeengekomen. Besloten is dat Spaarnelanden tot 2015 de gelegenheid heeft zich te ontwikkelen tot een zelfstandig bedrijf. De eerste stappen daartoe zijn gezet. Vooralsnog is het proces van professionalisering nog in volle gang en voorlopig nog niet afgerond. Rapportages bevatten bijvoorbeeld voor de opdrachtgever nog te weinig sturingsinformatie.

Voordelen	Nadelen
80 Ambtenaren uit gemeentebestand	Spaarnelanden heeft geen ervaring met hovenierswerk, BBGR- en Serviceactiviteiten
Dalende huisvestingskosten voor de gemeente	Grote investeringen door Spaarnelanden nodig in materieel en personeel
	Spaarnelanden is gestart zich te ontwikkelen tot een professioneel bedrijf
	Teruglopende kennis van de stad
	Hoge kosten voor gemeentelijke garanties huidig personeel

Variant B: SBH onderbrengen bij een zelfstandig bedrijf in samenwerking met Paswerk

In deze variant ontstaat een leerwerkbedrijf waar voortijdig schoolverlaters en werklozen via leerwerktrajecten werkervaring en kennis kunnen opdoen alvorens door te stromen naar de arbeidsmarkt. Het leerwerkbedrijf is dan in opdracht verantwoordelijk voor een deel van het dagelijks groen- en grijsonderhoud. Team BBGR zou bij een aannemer ondergebracht kunnen worden of gaat mee naar Paswerk. De huidige infrastructuur (Kleverlaan, Kassen, Lelyweg, et cetera) kan door het leerwerkbedrijf gebruikt worden. Een besparing voor de gemeente ontstaat in eerste instantie niet direct bij SBH, omdat in de eerste jaren na de verzelfstandiging nog wordt gewerkt met de eigen organisatie. Deze zal zich in de loop der jaren ontwikkelen naar een voor het leerwerkbedrijf geschikte organisatievorm van leerwerktrajecten met deskundige begeleiding, die marktgericht zal zijn. Hierdoor zullen de gemeentelijke kosten voor groen- en grijsonderhoud in de loop van de jaren dalen. Wel heeft het gebruiken van de geldstromen van Sociale Zaken een indirect voordeel voor Haarlem. In overleg met de beoogde medefirmant Paswerk zal moeten worden nagegaan hoe dit voordeel kan worden vertaald naar marktconforme uitvoering van de werkzaamheden en op welke (redelijke) termijn dit te realiseren is.

Samenwerking vindt plaats op het gebied van:

- hovenierswerkzaamheden
- maaien
- wegafzettingen, omleidingen
- afhandelen service meldingen (waaronder grijsonderhoud)
- onderhoud materieel / materiaal (werkplaats)
- kaswerkzaamheden
- werkzaamheden groenmagazijn
- bloembakken

Voordelen	Nadelen
80 ambtenaren uit gemeentebestand	Besparingen voor de gemeente kunnen slechts worden gerealiseerd wanneer het leerwerkbedrijf besluit de huidige locatie niet langer te gebruiken
Meer zakelijke relatie tussen opdrachtgever (gemeente) en opdrachtnemer	Tijdelijk hogere kosten voor gemeentelijke garanties huidig personeel in fase van ontwikkeling naar een geschikte organisatievorm
Faciliteiten voor werklozen en schoolverlaters nemen toe	
Paswerk wordt structureel van werk voorzien en krijgt infrastructuur voor een leerwerkbedrijf	

Variant C: onderbrengen bij bestaande aannemers

In de markt bestaat interesse om (onderdelen van) SBH over te nemen. Deze interesse komt voort uit het gemeentelijke marktaandeel dat SBH heeft. Voor de teams geldt dat van de gemeentelijke opdrachten 38% tot 48% bij SBH terechtkomt. De kosten die de gemeente moet maken (desintegratie en impulskosten) zullen laag zijn omdat bestaande aannemers al over voldoende infrastructuur beschikken. Tegelijkertijd heeft SBH nu eenmaal een 'oud' werknemersbestand dat naast een lagere productiviteit per medewerker bovendien garanties meekrijgt; voor commerciële partijen wordt SBH daardoor minder aantrekkelijk. Dit zal naar verwachting resulteren in een relatief langere claim op de onderhoudswerkzaamheden.

Bij deze variant zal wel bekeken moeten worden wat er met de gemeentelijke arbeidsvoorwaarden van het huidige personeel gebeurt; geeft de gemeente garanties en voor wie gelden deze? De salariscomponent bij SBH ligt hoger dan bij een aannemer. Medewerkers die zwerfvuil ophalen zijn (voor een deel) dezelfde mensen als in het groenonderhoud. Bij aannemers wordt voor ophalen van vuil minder gekwalificeerd personeel ingezet die ook goedkoper in kosten zijn. De groep medewerkers die nu eigenlijk niet in staat is het werk volledig uit te voeren, zal een aannemer niet zonder garanties

van de gemeente willen overnemen omdat zij in verhouding tot het geleverde werk kostbaar zijn. Alleen voor de medewerkers van Team BBGR en een deel van het Team Service zal dit geen probleem zijn; hiervoor zijn aannemers te vinden die het personeel ook met beperkte garanties willen overnemen.

Voordelen	Nadelen
80 ambtenaren uit gemeentebestand	Hoge kosten bij gemeentelijke garanties huidig personeel
Afstoten huisvesting levert besparingsmogelijkheid op	Kans op overeenstemming met een aannemer is gering wanneer de gemeente een kortdurend contract over de (afbouw van de) onderhoudswerkzaamheden wil afsluiten.
Zakelijke relatie tussen opdrachtgever (gemeente) en opdrachtnemer	Vanuit het principe van goed werkgeverschap is het sociaal moeilijk verkoopbaar een 'oude club mensen' te verkopen aan een commerciële partij.
Het onderhoudswerk zal goedkoper worden doordat de commerciële partijen een hogere productiviteit halen (voor zelfde werkpakket) dan de medewerkers van SBH (komt door de hoge gemiddelde leeftijd en het aantal mensen die niet instaat is het werk volledig uit te voeren)	

Variant D: intern verzelfstandigen zonder vacatureaanvulling

Bij een interne verzelfstandiging zal de arbeidsinzet van SBH door natuurlijk verloop minder worden, zodat deze inzet uiteindelijk geheel van aannemers zal komen. De steeds leger wordende kantoor- en werkruimte kan worden verhuurd aan derden en wanneer de gemeente in zijn geheel geen gebruik meer maakt van de locaties, kunnen deze afgestoten worden. Voor de stratenmakers is zo'n beslissing in een eerder stadium genomen en er zullen geen nieuwe stratenmakers meer in dienst treden. Voor de overige onderdelen is dit ook gebeurd.

Voordelen	Nadelen
Personeelsgebonden kosten zullen langzaamaan dalen door uitstroom.	Ambtenaren blijven voorlopig bij de gemeente en verminderd alleen door natuurlijke uitstroom
Steeds meer werk kan op de markt weggezet worden bij bedrijven die elkaar beconcurreren waardoor het werk goedkoper gedaan kan worden	De niet personeelsgebonden kosten blijven bestaan waardoor de kosten per medewerker steeds hoger uitvallen.

Scenario III Onderdelen van SBH onderbrengen bij derde partijen

De varianten zoals genoemd onder scenario II (onderbrengen bij a: Spaarnelanden, b: Leerwerkbedrijf, c: Aannemer of d: interne verzelfstandiging) kunnen specifiek worden toegepast op de drie teams van SBH. Op voorhand leidt dit tot de volgende varianten:

Team	Beoogde partij
Onderhoud	Leerwerkbedrijf
Service	Leerwerkbedrijf / aannemer
BBGR	Aannemer

Bij een voorkeur voor deze varianten is nader onderzoek nodig, evenals het sluiten van intentieverklaringen etc.

Bevindingen en advies klankbordgroep

De klankbordgroep is positief over de ingevulde meetlat. Op systematische wijze schetst deze de inhoud en de voor- en nadelen van drie scenario's. Het als een geheel verzelfstandigen in de vorm van één nieuw bedrijf lijkt geen kans van slagen te hebben gezien de samenstelling van het personeelsbestand. Het in delen onderbrengen van SBH bij derden is mogelijk, maar niet nader onderzocht. De mogelijkheid om SBH in zijn geheel samen te laten gaan met een derde partij is in vier subscenario's nader onderzocht. Elk van deze scenario's heeft zijn specifieke voor- en nadelen. De optie van het vormen van een leerwerkbedrijf in samenwerking met Paswerk biedt de mogelijkheid om meerdere doelstellingen van de gemeente te combineren. Wel moet er daarbij voor gewaakt worden dat de doelstellingen met elkaar gaan concurreren en daardoor een verlies-verlies situatie ontstaat in plaats van een win-win situatie.

De klankbordgroep adviseert om andere onderhoudsafdelingen te bundelen met SBH en daarna te onderzoeken of met bestaande bedrijven, zoals bijvoorbeeld Paswerk en Spaarnelanden, een onderhoudsbedrijf kan worden gevormd dat ook leerwerktrajecten kan aanbieden.

Verzelfstandiging Sport & Recreatie / Accommodaties

Conclusies meetlat

Conclusie dimensie I: Marktpositie

De afstand tot de markt is - zeker op termijn - goed overbrugbaar. Voor het sport-technisch onderhoud van gymzalen geldt reeds een concurrerende prijsstelling.

De verzelfstandigde organisatie is niet langer zelf opdrachtgever en zal afspraken over prijs-kwaliteitverhouding willen maken en nakomen. De aanwezige kennis - zowel vakinhoudelijk als van de lokale / regionale context - en het integrale aanbod is een belangrijk concurrentievoordeel t.o.v. marktpartijen. Tevens kan de “gemeentelijke” achtergrond van de verzelfstandigde organisatie de entree als marktpartij bij omliggende gemeenten vergemakkelijken.

Voorbeelden in het land bevestigen deze conclusie.

Conclusie dimensie II: Marktontwikkelingen

De verzelfstandiging van het sporttechnisch onderhoud zoals nu in Haarlem wordt overwogen is geen op zichzelf staande gebeurtenis. De wens van lagere overheden om zich te concentreren op beleid en regievoering van op afstand te zetten uitvoering is een algemene discussie in gemeentelijk Nederland. De organisaties die op tijd en met de juiste bewegingsvrijheid en energie op deze ontwikkeling inspelen, krijgen een bovengemiddelde kans op succes.

Wat betreft S&R / accommodaties: de verhouding tussen kansen en bedreigingen is min of meer in balans.

De balans kan in positieve zin doorslaan als de uitvoeringsorganisatie de ruimte krijgt zich te ontwikkelen tot een marktgerichte aanbieder van producten en diensten op het brede terrein van onderhoud, beheer en exploitatie van sportaccommodaties en –voorzieningen in de meest brede zin van het woord met de vrijheid meer opdrachtgevers aan zich te binden. Hiervoor is een substantiële investering noodzakelijk in de kwaliteit van bedrijfsvoering en de bedrijfsorganisatie van de verzelfstandigde uitvoeringsorganisatie. Deze meerkosten zullen overigens binnen de huidige budgetten blijven van de aan de uitvoeringsorganisatie toegerekende (sector en afdelings-) overheadkosten. Door uitbreiding van het aantal opdrachtgevers kunnen de kosten voor de gemeente Haarlem op termijn afnemen, uitgaande dat een toename van het aantal klanten en daarmee gepaard gaande omzetting kan worden gerealiseerd zonder stijging van de overheadkosten.

In geval het huidige takenpakket voor slechts de huidige opdrachtgever wordt gecontinueerd is de meerwaarde zeer beperkt en is het de vraag of de benodigde investering in de optimalisering van de bedrijfsvoering per saldo rendabel kan zijn.

Conclusie dimensie III: Financiën

Op basis van de financiële indicatoren is verzelfstandiging haalbaar en voor de gemeente – zeker op termijn – financieel gunstig.

De impulskosten kunnen bij kapitalisatie worden gedekt uit de besparingen die het verzelfstandigd accommodatiebeheer op de eigen organisatiekosten kan realiseren.

Het financieel voordeel kan verder oplopen als het verzelfstandigd accommodatiebeheer kans ziet externe opdrachtgevers aan zich te binden (meer omzet bij gelijkblijvende overhead).

Conclusie dimensie IV: Personeel en organisatie

De uitvoeringsorganisatie voor het onderhoud, beheer en exploitatie van sportaccommodaties voldoet qua kennis, betrokkenheid en inzet ruimschoots aan de basisvoorwaarden voor verzelfstandiging. De huidige organisatie is qua vorm en cultuur echter niet toegerust voor een optimale bedrijfsvoering van een *uitvoeringsorganisatie*.

In de huidige situatie wordt de aandacht van het management van de subafdeling met name gevraagd voor inhoudelijk-beleidsmatige zaken hetgeen ten koste gaat van de noodzakelijke focus op de bedrijfsvoering die na verzelfstandiging vereist is. Cruciale functies c.q. vaardigheden ontbreken (manager bedrijfsvoering; werkplanning en -controle, commerciële expertise m.b.t. acquisitie en accountmanagement). Het besef van deze beperkingen is echter wel aanwezig.

Aan optimalisering en professionalisering van de bedrijfsvoering wordt momenteel gewerkt. De leeftijdsopbouw is zodanig dat op middellange termijn (5 a 10 jaar) door natuurlijk verloop substantiële ruimte ontstaat voor aanpassingen aan de marktomstandigheden en –ontwikkelingen. Het behouden van de kennis m.b.t. exploitatie, beheer en onderhoud van sportaccommodaties in combinatie met de relaties met de Haarlemse sportverenigingen en gebruikers én de mogelijkheid tot concentratie van deze taken in één organisatie maakt het verzelfstandigd bedrijf ook in de toekomst waardevol.

Er is voldoende draagvlak binnen de afdeling om de verzelfstandiging tot een succes te maken.

Conclusie dimensie V: Bestuurlijke invloed

Verzelfstandiging is bestuurlijk gezien een verbetering voor de gemeentelijke organisatie en het te verzelfstandigen onderdeel, want:

- leidt tot een zakelijke verhouding tussen opdrachtgever en opdrachtnemer
- vermindering tijdsbeslag zowel ambtelijk als bestuurlijk wat betreft uitvoeringsaspecten van het gemeentelijk beleid
- door aandeelhouderschap een duurzame relatie met verzelfstandigde organisatie als partner bij de realisering van de gemeentelijke beleidsdoelen.

Nadere overwegingen:

Naast de mogelijkheid van verzelfstandiging van S&R / accommodaties zijn er ook andere opties besproken en bij de opstelling van deze meetlat betrokken (zie onder het kopje aanvullende informatie: “beschrijving mogelijke scenario’s voor de toekomst van S&R / accommodaties” (pagina 20)

Vanuit bedrijfseconomisch oogpunt is verzelfstandiging van alleen S&R / accommodaties mogelijk, maar gelet op de beperkte schaal minder renderend dan in geval een bredere zelfstandige organisatie wordt gevormd. Met name is winst te behalen in de sfeer van overheadkosten bij verzelfstandiging met een bredere basis en -op termijn- bundeling van exploitatie, beheer en onderhoud van de Haarlemse sportaccommodaties in één verzelfstandigde organisatie. Verdere uitbreiding van activiteiten in de breedte met betrekking tot sport&recreatie is op termijn niet uitgesloten, afhankelijk van de ontwikkeling van de verzelfstandigde organisatie en de behoefte van de (potentiële) klanten. Op dit moment zijn de condities voor directe samenvoeging van de in Haarlem actieve organisaties voor exploitatie, beheer en onderhoud van sportaccommodaties niet aanwezig (o.a. bedrijfsvoering, financiële positie).

Wat betreft de mogelijkheid van een verzelfstandiging in samenwerking een derde partij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan Recreatie Noord-Holland NV (de verzelfstandigde beheerorganisatie van zes recreatieschappen in Noord-Holland). RNH NV is in 2004 uit een verzelfstandiging van de provinciale afdeling Groenbeheer tot stand gekomen. Samenwerking met een derde partij biedt naast inhoudelijke kansen ook mogelijkheden voor het delen van de overhead.

Naast bedrijfseconomische redenen spelen ook beleidsmatige overwegingen met betrekking tot sport&recreatie een rol alsmede politiek-bestuurlijke, onder meer de gewenste invloed op de toekomstig gewenste ontwikkeling van het te verzelfstandigen S&R / accommodaties.

Een en ander vergt een zorgvuldige afweging waarbij de genoemde aspecten worden meegewogen.

Ongeacht het scenario waarvoor wordt gekozen zal ook na deze keuze inspanning vereist zijn t.a.v. de coördinatie van de uitvoering en de gewenste ontwikkeling van het verzelfstandigde bedrijf.

Argumenten voor en tegen verzelfstandiging vanuit optiek subafdeling accommodatiebeheer

voor:

- mogelijkheid tot focus op bedrijfsvoering met een daarop toegesneden organisatie
- helderheid in taken en rollen als opdrachtgever / opdrachtnemer
- uitvoering op basis van prestatieovereenkomsten
- mogelijkheid tot uitbreiding van klantenkring en producten
- vrijheid voor het voeren van een eigen bedrijfsbeleid
- kansen voor het uitbaten van de aanwezige expertise en meer mogelijkheden voor partnership

tegen:

- minder invloed op beleid en grotere afstand en zakelijker verhouding tot opdrachtgever (een minpunt vanuit de huidige optiek maar een pluspunt vanuit een duidelijke scheiding tussen opdrachtgever en opdrachtnemer)
- bij mismanagement kans op faillissement
- geen eeuwigdurende garantie voor continuïteit

Argumenten voor en tegen verzelfstandiging vanuit optiek gemeente**voor:**

- past binnen organisatievisie gemeente (uitvoering op afstand; regie over uitvoering)
- zuiverheid in rollen opdrachtgever – opdrachtnemer
- op termijn besparing van kosten of wel door meer product bij gelijk budget ofwel door lager budget voor gelijkblijvend product
- bij keuze voor NV/BV-vorm: invloed als aandeelhouder op bedrijfsvoering en –ontwikkeling

tegen:

- noodzaak van expertise bij opdrachtgever en opdrachtnemer
- vergt meer inzet om rol van opdrachtgever invulling te geven

Voorwaarden voor een succesvolle verzelfstandiging:

- duidelijk politieke uitspraak over de beoogde doelstelling(en) van de verzelfstandiging
- een meerjarig prestatieovereenkomst (bijv. 5 jaar)
- heldere afspraken over leveringsniveau, controle, rapportage en betalingscondities
- opdracht om afhankelijkheid van gemeente Haarlem als opdrachtgever te verkleinen door uitbreiding klantenkring
- ruimte om te ontwikkelen en te investeren binnen de beschikbare budgettaire ruimte
- een rechtsvorm die recht doet aan de beoogde marktpositie (NV/BV)
- adequate invulling van de management- en op bedrijfsvoeringgerichte functies van de verzelfstandigde organisatie
- op basis van inzicht in de ontvlechtingproblematiek heldere afspraken met name ook over afdekking voorzienbare en onvoorziene risico's (wachtgeld, WAO, kosten voormalig werknemers, wettelijke maatregelen, BTW-vraagstuk). Uiteraard is het "normale" ondernemingsrisico voor de verzelfstandigde organisatie.

Aanvullende informatie

Tijdens de voorbereiding van de notitie voor de verzelfstandiging van S&R/Accommodaties zijn een aantal opties bovengekomen die aangeven in welke richting een verzelfstandigde organisatie zich zou kunnen begeven. Van belang is daarbij te onderkennen dat een beoordeling van deze alternatieven vanuit bedrijfseconomisch perspectief er één is; een sturing op gewenst maatschappelijk rendement een ander, zeker niet minder relevant beoordelingsaspect.

Het perspectief van de verschillende opties zal medebepalend zijn voor het te behalen maatschappelijk rendement: regisseren van de organisatie van de uitvoering zal meer dienen te omvatten als het formaliseren van de rol van de gemeente als opdrachtgever voor de verzelfstandigde organisatie.

Beide aspecten, die van uitvoeringsorganisatie en die van de "nieuwe regisserende overheid" vereisen een gerichte investering. Dit geldt niet alleen voor het te verzelfstandigen onderdeel maar evenzeer voor de strategische en beleidsmatige capaciteit voor dit aandachtsgebied binnen de gemeentelijke organisatie.

Het is van belang bij de besluitvorming over de verzelfstandiging tevens een afweging en keuze te maken voor een scenario mede op basis van de nader te bepalen beleidsmatige gewenste sturing t.a.v. dit beleidsveld.

EINDCONCLUSIE:

De verzelfstandiging van Sport&Recreatie/accommodaties is vanuit elk van de in beschouwing genomen dimensies mogelijk, wenselijk en zinvol.

De wijze waarop de verzelfstandiging vorm wordt gegeven verdient nadere uitwerking en overleg.

Bevindingen en advies klankbordgroep

De klankbordgroep is positief over de ingevulde meetlat. Deze schetst de verschillende opties die er zijn voor verzelfstandiging van beheer en exploitatie van de accommodaties. Daarnaast geeft de meetlat aan dat er verschillende invalshoeken zijn om naar de verzelfstandiging te kijken. Enerzijds is dat het belang van bedrijfseconomisch verantwoord onderhoud en exploitatie van de accommodaties. Anderzijds is dat het belang van sport en recreatie als maatschappelijke functie, waar goed onderhoud en exploitatie op zijn minst een noodzakelijke voorwaarde voor zijn. Naar de mening van de klankbordgroep is het de kunst om deze twee invalshoeken elkaar te laten versterken of ten minste niet te laten tegenwerken.

De meetlat geeft aan dat verzelfstandiging tot één nieuw bedrijf mogelijk is, maar wel een kwetsbaar bedrijf oplevert. Aansluiting in enigerlei vorm bij een bestaand en gezond bedrijf (lieft op het gebied van sport en / of recreatie) geeft meer kans op een succesvolle verzelfstandiging. Dit zorgt bijvoorbeeld voor lagere overheadkosten en een groter marktpotentieel.

De klankbordgroep adviseert om de verschillende mogelijkheden op basis van hun voor- en nadelen met elkaar te vergelijken, waarbij ook de mogelijkheid van samengaan met Servicebedrijf Haarlem kan worden betrokken. Als aansluiting gezocht wordt bij een bestaand bedrijf, dan heeft het de voorkeur dat dit ervaring heeft op het gebied van sport en / of recreatie. Tijdens dit onderzoek kan de in gang gezette professionalisering en optimalisering van de bedrijfsvoering van beheer en exploitatie van de accommodaties worden voortgezet.

Verzelfstandiging Stadsbibliotheek Haarlem

Conclusies meetlat

De stadsbibliotheek heeft nog geen volledig ingevulde meetlat aangeleverd, omdat tegelijkertijd gewerkt is aan de samenwerkingsovereenkomst met Heemstede.

Conclusie dimensie I: Marktpositie

De Stadsbibliotheek is een middelgrote stedelijke bibliotheek met een centrumfunctie in de regio. De collecties en de diensten worden in gebruikersenquête's goed beoordeeld. De bibliotheek heeft oog voor de veranderingen in de samenleving. Zij zet haar traditionele taken op vernieuwende wijze in om tegemoet te komen aan de behoefte aan kennis, informatie en cultuur. Zij volgt daarbij onder andere het gemeentelijk beleid op het gebied van inburgering, WMO en jeugdbeleid. De markt in de zin van de bibliotheekmarkt is tamelijk stabiel.

Vanuit de centrumfunctie voor de regio is de SBH ondersteunend aan de bibliotheken in de omliggende gemeenten en trekt ook klanten uit de regio (17% van de ingeschreven leners in de Centrale Bibliotheek). Van de commerciële markt heeft de bibliotheek concurrentie te duchten op het gebied van audiovisuele media en internetdiensten. Omdat de bibliotheek voor bepaalde publieksgroepen traditioneel een autoriteit is op het gebied van informatieleverantie (een hoog kwaliteitsniveau op inhoud en toegankelijkheid) kan de bibliotheek deze concurrentie aan.

Conclusie dimensie II: Marktontwikkeling

De Stadsbibliotheek bevindt zich in een kansrijke omgeving, mits zij zich richt op doelgroepen, producten en diensten die voortvloeien uit haar maatschappelijke taak en waar zij traditioneel goed in is. Haar sterke kanten (deskundigheid, betrouwbare imago, deel uit makend van grote netwerken) kan zij inzetten voor de zakelijke markt door een meerwaarde te bieden t.o.v. grote informatieaanbieders als Google e.d.).

Conclusie dimensie III: Financiën

Nog niet ingevuld

Conclusie dimensie IV: Personeel en organisatie

De SBH is een evenwichtig opgebouwde organisatie. De formatie is nagenoeg toereikend (er mist 0,5 fte) voor de uitvoering van het huidige dienstverleningsaanbod. Het opleidings- en competentieniveau is voldoende tot goed. De formatie moet bij verzelfstandiging met 2,7 fte worden aangevuld t.b.v. taken op het gebied van F&C, P&O, ICT. Daarnaast zal budget overgeheveld moeten worden om deskundigheid op het gebied van juridische, medische en arbo gerelateerde zaken en schoonmaak te kunnen inkopen. Mocht het beheer van de gebouwen mee overgedragen worden dan zal hiervoor ook formatie en budget voor beschikbaar moeten komen.

Conclusie dimensie V: Bestuurlijke invloed

Nog niet ingevuld

Bevindingen en advies klankbordgroep

De klankbordgroep kan nog geen advies geven, omdat de meetlat nog niet volledig is ingevuld. Wel heeft de klankbordgroep de verwachting dat evenals voor het Frans Hals Museum | De Hallen verzelfstandiging haalbaar is, mits de gemeente op cruciale onderwerpen invloed houdt.

De klankbordgroep heeft wel kanttekeningen bij de ingevulde delen geplaatst richting de projecttrekker over de geschatte toekomstige dienstverlening door de bibliotheek en de daaraan ten grondslag liggende verwachting van de behoefte van de klanten, mede in relatie tot de digitalisering van de maatschappij.