

# B & W-nota

Portefeuille P.H.M. Barnhoorn
Auteur W.H.C. Stigter
Telefoon 5113096
E-mail: wstigter@haarlem.nl
Reg.nr. CS/SB/2006/11
Te kopiëren: A
B & W-vergadering van 4 april 2006

## Onderwerp

Rollen in het proces van verzelfstandigingen

---

### Bestuurlijke context

De verzelfstandigingen zijn voortgekomen uit de taken- en doelmatigheidsdiscussie, waar een van de onderdelen de vraag was “Wat voor gemeente willen we zijn?”. In enkele stappen is gekomen tot een lijst van tien taken waarvan wordt onderzocht of externe verzelfstandiging mogelijk en wenselijk is. Het doel hiervan is te komen tot een gemeentelijke organisatie die kleiner en flexibeler is en zich richt op sturing en regie en minder op het zelf uitvoeren van taken. Zowel bestuurlijk als ambtelijk biedt de mogelijkheid ons te richten op dingen die we moeten of willen doen én om die zo goed mogelijk te doen.

Dit proces van verzelfstandigingen begint steeds vastere vormen aan te nemen. Dit houdt onder andere in dat inmiddels een behoorlijk aantal mensen in diverse rollen zich er mee bezig houdt. Dat kan leiden tot verwarring over wie wat doet en wie waarvoor verantwoordelijk is. De kans hierop neemt bovendien toe omdat de rollen gedurende het proces veranderen, afhankelijk van de fase waarin de verzelfstandigingen zich bevinden. Het doel van deze notitie is om helderheid te scheppen in de rollen in algemene zin.

---

### B&W-besluit:

1. Het college stelt de nota “De rollen in het proces van verzelfstandiging” vast.
2. Communicatieparagraaf: De betrokkenen ontvangen daags na besluitvorming informatie over dit besluit.
3. De commissie Bestuur ontvangt het besluit van het college ter informatie.

# BIJLAGE A

## Rollen in het proces van verzelfstandigingen

### Inleiding

De verzelfstandigingen zijn voortgekomen uit de taken- en doelmatigheidsdiscussie, waar een van de onderdelen de vraag was “Wat voor gemeente willen we zijn?”. In enkele stappen is gekomen tot een lijst van tien taken waarvan wordt onderzocht of externe verzelfstandiging mogelijk en wenselijk is. Het doel hiervan is te komen tot een gemeentelijke organisatie die kleiner en flexibeler is en zich richt op sturing en regie en minder op het zelf uitvoeren van taken. Zowel bestuurlijk als ambtelijk biedt de mogelijkheid ons te richten op dingen die we moeten of willen doen én om die zo goed mogelijk te doen.

Dit proces van verzelfstandigingen begint steeds vastere vormen aan te nemen. Dit houdt onder andere in dat inmiddels een behoorlijk aantal mensen in diverse rollen zich er mee bezig houdt. Dat kan leiden tot verwarring over wie wat doet en wie waarvoor verantwoordelijk is. De kans hierop neemt bovendien toe omdat de rollen gedurende het proces veranderen, afhankelijk van de fase waarin de verzelfstandigingen zich bevinden. Het doel van deze notitie is om helderheid te scheppen in de rollen in algemene zin.

### Interne verzelfstandigingen

Vier afdelingen onderzoeken de mogelijkheden om intern te verzelfstandigen: Projectmanagement, Ingenieursbureau, Onderzoek en Statistiek Haarlem en Haarlem Interimmanagement. Dit onderzoek houdt in dat zij bekijken of zij kunnen worden ontvlochten uit de sectoren waar zij momenteel onderdeel van uitmaken. Doel hiervan is om te komen tot een meer bedrijfsmatige relatie tussen deze afdelingen en de rest van de organisatie. Indien uit de onderzoeken blijkt dat dit mogelijk en wenselijk is en de afdelingen daadwerkelijk intern worden verzelfstandigd, dan is het de bedoeling om de afdelingen onder te brengen in een overkoepelende afdeling Stadsbedrijven. Deze afdeling krijgt een zelfde positie en aansturing als de andere afdelingen in de nieuwe organisatie. Overeenkomstig de andere hoofdafdelingen zal een uitlijnteam de vorming er van voorbereiden. Ten behoeve van de interne verzelfstandiging zijn spelregels opgesteld die de leidraad vormen voor het proces. Omdat over het vervolg van het traject van de interne verzelfstandigingen een afzonderlijke nota verschijnt en omdat het een ander proces betreft dan de externe verzelfstandigingen, gaat deze notitie nu niet verder in op de interne verzelfstandigingen.

### Externe verzelfstandigingen

Tien onderdelen van de gemeente onderzoeken de mogelijkheden en wenselijkheden van een externe verzelfstandiging. Redenen hiervan zijn dat de gemeente minder uitvoerende werkzaamheden in eigen beheer wil doen, dat de gemeente tevens een flexibele en regisserende organisatie wil zijn en dat de veranderde vragen die aan de organisatie worden gesteld nopen tot een verbeterde professionaliteit. De onderdelen komen na verzelfstandiging buiten de gemeentelijke organisatie te staan. De rechtsvormen die daar voor gekozen wordt (zoals bijvoorbeeld een vennootschap, stichting, gemeenschappelijke regeling of fusie) is daarbij niet meer dan een middel om het doel te bereiken. De meest geschikte vorm verschilt bovendien per verzelfstandiging en vormt een van de aspecten van de onderzoeken.

Tijdens het proces van verzelfstandiging treedt er langs een glijdende schaal een nieuwe situatie op ten aanzien van de positie van de verschillende belanghebbenden. De eindsituatie kan daarbij verschillen afhankelijk van de aard van de verzelfstandigde taak.

- Vóór de verzelfstandiging wordt elk onderdeel van de gemeente aangestuurd door een sectordirecteur en portefeuillehouder als verantwoordelijke van dat onderdeel. Deze directeur en portefeuillehouder zijn vaak ook de opdrachtgevers voor de werkzaamheden van het onderdeel.

- Tijdens de verzelfstandiging kan de situatie ontstaan waarin de sectordirecteur en portefeuillehouder minder als verantwoordelijke optreden en wel opdrachtgevers blijven. Het te verzelfstandigende onderdeel kan als het ware enigszins komen te zweven in de totale gemeentelijke organisatie.
- Na de verzelfstandiging zijn de sectordirecteur en portefeuillehouder alleen nog opdrachtgever voor het verzelfstandigde onderdeel. Zonder nadere afspraken is niemand aanspreekbaar als verantwoordelijke voor het verzelfstandigde onderdeel, waardoor de belangen van de gemeente niet worden behartigd.

De geschetste situatie kan nadelige gevolgen hebben voor zowel de verzelfstandigde onderdelen als de gemeente als geheel. De verzelfstandigde onderdelen ontberen immers een aanspreekpunt (anders dan de opdrachtgever) in de gemeente en de gemeente heeft niemand om de onderdelen aan te spreken op bijvoorbeeld hun bedrijfsvoering. Een dergelijke onduidelijke situatie kan worden voorkomen, door in de gemeente de *zeggenschapsrol* over een verzelfstandigd onderdeel te benoemen (zie verderop).

### **Inzicht in de rollen**

Om de geschetste onduidelijkheid te vermijden, is het noodzakelijk om af te spreken welke functionarissen in de gemeente welke rollen vervullen. Daarbij gaat het zowel om bestuurlijke als ambtelijke rollen. Deze worden overigens vervuld door bestaande functionarissen.

### **Bestuurlijke rollen**

Het gemeentebestuur heeft drie verschillende verantwoordelijkheden ten aanzien van de verzelfstandigingen: voor de ambtelijke organisatie, voor de uitvoering van reguliere werkzaamheden en voor het totale belang van de gemeente. Voor een zo groot mogelijke duidelijkheid en het vermijden van rolconflicten onder één pet is het wenselijk om deze rollen door verschillende portefeuillehouders te laten uitvoeren. Daarbij is er een onderscheid in de onderzoeks- en uitvoeringsfase van verzelfstandigen en de fase daarna, waarin de verzelfstandiging een feit is.

- De *portefeuillehouder personeel en organisatie* is in de onderzoeks- en uitvoeringsfase verantwoordelijk voor de voortgang van het proces van de verzelfstandigingen, die immers onderdeel zijn van de organisatieontwikkeling die Haarlem nu doormaakt. Deze is tijdens de onderzoeks- en uitvoeringsfase verantwoordelijk voor de behartiging van de belangen van de gemeente als geheel. Het kan immers voor een afdeling wél aantrekkelijk zijn om onder de vleugels van de gemeente vandaan te komen, maar voor de gemeente als geheel leiden tot (financiële) nadelen. Hij zorgt er tijdens de onderzoeks- en uitvoeringsfase voor dat de deelbelangen en het totale belang op één lijn (blijven) liggen. Nadat de verzelfstandigingen gerealiseerd zijn is hij niet meer verantwoordelijk voor de extern verzelfstandigde onderdelen. Omdat niet alle verzelfstandigingen op hetzelfde moment gereed zullen zijn, treedt de verandering in zijn rol geleidelijk op.
- De *portefeuillehouders vakgebied* blijven in de onderzoeks- en uitvoeringsfase verantwoordelijk voor de bestuurlijke aansturing van de inhoudelijke werkzaamheden van de afdelingen. Na de verzelfstandigingen worden zij bestuurlijk verantwoordelijk voor het geven van opdrachten aan de verzelfstandigde onderdelen. Deze opdrachten kunnen echter ook aan andere bedrijven dan deze onderdelen worden gegeven. De vakwethouder is dus alleen verantwoordelijk voor de opdracht, niet voor het verzelfstandigde onderdeel. Deze portefeuillehouder heeft dus in beide fasen een rol.
- Op basis van het splitsen van rollen is het wenselijk dat de *portefeuillehouder financiën* na de verzelfstandigingen verantwoordelijk is voor de extern verzelfstandigde afdelingen. Hij behartigt dan de belangen van de gemeente als deelnemer (“eigenaar”) daarin en houdt toezicht op het goed functioneren van het verzelfstandigde onderdeel. Hij is niet verantwoordelijk voor de uitvoering van individuele opdrachten, want de belangen van de gemeente als opdrachtgever worden dan immers behartigd door de betreffende vakwethouder.

### ***Ambtelijke rollen***

In het proces van verzelfstandigingen zijn de onderstaande ambtelijke rollen te onderscheiden. Deze rollen worden vervuld door *bestaande* functionarissen. Het zijn dus geen nieuwe functie, maar taken die vallen binnen bestaande (soms tijdelijke) functies.

#### *Algemeen directeur*

De algemeen directeur is tijdens de onderzoeks- en uitvoeringsfase eindverantwoordelijk voor het proces van de verzelfstandigingen én voor de reguliere werkzaamheden van de afdelingen. Na de verzelfstandigingen is hij niet langer verantwoordelijk voor de extern verzelfstandigde onderdelen.

#### *Sectordirecteuren*

De sectordirecteuren (straks: afdelingshoofden) blijven tijdens de onderzoeks- en uitvoeringsfase verantwoordelijk voor de uitvoering van de reguliere werkzaamheden door de afdelingen. Tevens zijn zij verantwoordelijk voor de ontvlechting. Na de verzelfstandigingen worden zij verantwoordelijk voor de opdrachtverlening aan de verzelfstandigde onderdelen.

#### *Programmamanager*

De programmamanager is tijdens de onderzoeks- en uitvoeringsfase verantwoordelijk voor de samenhang van de verzelfstandigingen met de andere programmatrajecten. Na de verzelfstandigingen vervalt logischerwijs deze rol.

#### *Projectleider verzelfstandigingen*

De projectleider verzelfstandigingen is tijdens de onderzoeks- en uitvoeringsfase verantwoordelijk voor de voortgang van alle interne en externe verzelfstandigingstrajecten, vanuit het gemeentebrede belang. Hij is verantwoordelijk voor de onderzoeken naar de mogelijkheden en de daaropvolgende daadwerkelijke verzelfstandigingen. De zogenoemde meetlat vormt daarbij zijn referentiekader voor de toetsing van het gemeentebrede belang. Hij stuurt in deze fasen de onderdelen niet inhoudelijk aan op de te leveren reguliere prestaties; dit blijft de betreffende sectordirecteur (straks: afdelingshoofd) doen.

#### *Trekker (van te verzelfstandigen onderdeel)*

De trekker van een verzelfstandiging is tijdens de onderzoeks- en uitvoeringsfase verantwoordelijk voor de onderwerpen die in het kader van de verzelfstandiging door het te verzelfstandigen onderdeel moeten worden uitgevoerd. Concreet zijn dit het maken van een planning, bedrijfsplan en transitieplan. Naast deze activiteiten zijn er ook onderwerpen die door de sector, de projectleiding verzelfstandigingen of het expertteam verzelfstandigingen uitgevoerd moeten worden (zoals verzamelen marktgegevens, opstellen meetlat, ontvlechtigingsplan en opdrachtgeversplan); de trekker is daar niet verantwoordelijk voor. Wel zal de projectleiding samen met vooral de trekker zorgen voor het tijdig gereed komen van de verschillende documenten. Ook is het de taak van de trekker er voor te zorgen dat het verzelfstandigde onderdeel straks zijn rol als *opdrachtnemer* goed kan vervullen. In de paragraaf “De plannen” wordt daar nader op ingegaan. Een trekker kan hoofd van de betreffende afdeling zijn, maar dat hoeft niet.

#### *Opdrachtgeversrol en beleidsvorming*

De opdrachtgeversrol is momenteel vaak verweven met de rol van opdrachtnemer binnen de ambtelijke organisatie. *Beleidsvorming* en *beleidsuitvoering* zitten hierdoor vaak in één hand. Nadat een onderdeel is verzelfstandigd, is het echter noodzakelijk dat binnen de gemeentelijke organisatie de rol van beleidsvormer en van opdrachtgever (van werkzaamheden die door het verzelfstandigde onderdeel moeten worden uitgevoerd) duidelijk is belegd. De beleidsvormer en opdrachtgever bepaalt dan immers wat gedaan moet worden en aan wie de opdracht wordt verleend. Om tot een succesvolle verzelfstandiging te kunnen komen is het noodzakelijk dat de ontwikkeling van de rol van beleidsvormer en van opdrachtgever gelijk op loopt met het proces van verzelfstandiging. Het is de verantwoordelijkheid van de sectordirecteur in wiens sector de beleidsvorming en opdrachtgeversrol gaat vallen om dit te regelen en dus niet van de trekker van een verzelfstandiging. Voor een goede

uitvoering van de rollen ligt echter een goede afstemming in het ontwikkelingstraject wel voor de hand. Deze afstemming verzorgt de projectleiding.

Een voorbeeld ter verduidelijking: momenteel is het de afdeling Stadsbibliotheek Haarlem van de sector Maatschappelijke Ontwikkeling die het beleid op het gebied van de bibliotheekfunctie bepaalt én dit ook uitvoert. Indien de bibliotheek straks is verzelfstandigd, dan zal binnen de gemeente een afdeling moeten bepalen wat het beleid van de gemeente is omtrent de bibliotheekfunctie en welke middelen worden ingezet om dit uit te voeren. Vervolgens wordt dit beleid in opdracht van de gemeente door de bibliotheek uitgevoerd op basis van een overeenkomst en een bijbehorende vergoeding.

### *Zeggenschapsrol*

Het resultaat van de verzelfstandigingen is dat er een aantal zelfstandig opererende organisaties ontstaan, dat wil zeggen niet vallend binnen de structuur van de ambtelijke organisatie van de gemeente. Dit betekent echter niet dat de gemeente geen zeggenschap meer heeft over deze organisaties. De zeggenschap zal afhangen van de vorm waarin de verzelfstandiging uitmondt. Zo zal de zeggenschap over een vennootschap vorm krijgen via het bezit van aandelen. De houder(s) van aandelen is (zijn) immers de eigenaar(s) van de vennootschap. Bij een gemeenschappelijke regeling gebeurt de zeggenschap via deelname in het bestuur, samen met andere gemeenten. Als er voor een stichting wordt gekozen, dan is er eigenlijk geen sprake meer van zeggenschap, aangezien een stichting geheel zelfstandig is (de stichting is als het ware eigenaar van zichzelf). Onderdeel van de het verzelfstandigingstraject is het nagaan of en hoe de gemeente invloed wil hebben op het profiel of de samenstelling van het bestuur van een verzelfstandigd onderdeel. Dit hangt mede af van de aard van het betreffende onderdeel en de omgeving waarin dit onderdeel en de gemeente werken.

Hoe de zeggenschapsrol ook vorm krijgt, zij is een andere dan de rol van opdrachtgever van werkzaamheden aan de verzelfstandigde organisatie (wellicht met uitzondering van de stichtingsvorm). De zeggenschapsrol gaat over het functioneren van de verzelfstandigde organisatie als geheel en het waarborgen van de gemeentelijke belangen daarin (bijvoorbeeld vanwege beschikbaar gesteld kapitaal). Een onderdeel daarvan is bijvoorbeeld het belang van de continuïteit van de verzelfstandigde organisatie via het verkrijgen van voldoende opdrachten. Dat hoeven lang niet alleen opdrachten van de gemeente te zijn; sterker nog: hoe meer verschillende opdrachtgevers, hoe beter dit is voor de continuïteit (want niet afhankelijk van één opdrachtgever). De opdrachtgeversrol daarentegen kijkt alleen naar het verstrekken en uitvoeren van opdrachten door de gemeente.

Omdat de zeggenschapsrol zich richt op het functioneren van het verzelfstandigde onderdeel als geheel en de gemeentelijke belangen daarin, is de meest logische plek daarvoor in de ambtelijke organisatie de Concernstaf. Daar bestaan geen inhoudelijke belangen bij de opdrachtverstrekkingen en kan de portefeuillehouder verzelfstandigde afdelingen onafhankelijk worden ondersteund.

De rechtsvorm waarin de verzelfstandiging wordt gegoten is mede bepalend is voor de vormgeving van de zeggenschapsrol.

### *Adviesrol ondernemingsraden (OR) en georganiseerd overleg (GO)*

De OR en het GO hebben beide een wettelijk geregelde rol in het traject van verzelfstandigingen. De rol van de OR richt zich daarbij primair op de veranderingen in de organisatie en die van het GO op de arbeidsvoorwaarden. Beide terreinen laten zich niet precies met een schaarje knippen. Daarom zullen OR-en en GO op de hoogte worden gehouden van de voortgang van de diverse verzelfstandigingen. Het transitieplan (zie verderop in deze notitie) per verzelfstandiging zal in overleg met de betreffende OR en het GO worden opgesteld. Indien gewenst kan over voortgang en inhoud worden overlegd, met behoud van ieders formele eigen verantwoordelijkheden. Een formele adviesaanvraag zal per verzelfstandiging worden gedaan over het principebesluit en over de go – no go beslissing.

## Samenvattend overzicht

De hiervoor beschreven rollen zijn in onderstaand overzicht beknopt samengevat.

Functionaris	Onderzoeks- en uitvoeringsfase	Bedrijfsfase (na verzelfstandiging)
Portefeuillehouder organisatie	Verantwoordelijk voor de verzelfstandigingen	Alleen nog een rol bij intern verzelfstandigde onderdelen
Portefeuillehouder vakgebied	Verantwoordelijk voor uitvoering reguliere werkzaamheden	Bestuurlijk opdrachtgever van werkzaamheden
Portefeuillehouder financiën en verzelfstandigde onderdelen	“Gewone” rol van wethouder financiën	Bestuurlijk verantwoordelijk voor de verzelfstandigde onderdelen waarover de gemeente zeggenschap houdt
Algemeen directeur	Ambtelijk eindverantwoordelijk voor de uitvoering van de reguliere werkzaamheden en voor het proces van de verzelfstandigingen	Ambtelijk eindverantwoordelijk voor aansturing intern verzelfstandigde onderdelen
Sectordirecteur	Verantwoordelijk voor uitvoering reguliere werkzaamheden, de ontvlechting en de vormgeving van de beleidsvormende en opdrachtgevende rol.	Ambtelijk opdrachtgever van werkzaamheden
Programmamanager	Verantwoordelijk voor de samenhang van de verzelfstandigingen met de andere programmatrajecten.	Geen rol meer
Projectleider verzelfstandigingen	Verantwoordelijk voor de voortgang van de verzelfstandigingstrajecten.	Geen rol meer
Ambtelijke trekker te verzelfstandigen onderdeel	Verantwoordelijk voor de werkzaamheden die het te verzelfstandigen onderdeel moet uitvoeren om tot verzelfstandiging te kunnen komen.	Rol hangt (mede) af van oorspronkelijke functie vóór de verzelfstandiging
Ambtelijk opdrachtgever	Verantwoordelijk voor het op goede wijze verstrekken van opdrachten en het controleren of de opdracht goed is uitgevoerd.	Rol blijft ongewijzigd, maar neemt in gewicht toe nu met een externe partij zaken worden gedaan in plaats van met een andere gemeentelijke afdeling.
Ambtelijke ondersteuning wethouder verzelfstandigde onderdelen	Nog geen rol; ontwikkeling van deze nieuwe rol tijdens de onderzoeks- en uitvoeringsfase.	Ambtelijk ondersteuner van de portefeuillehouder verzelfstandigde onderdelen
Ondernemingsraad en Georganiseerd Overleg	Advisering over de verzelfstandigingen	Reguliere rol

### De rol van opdrachtgever en van opdrachtnemer

Een belangrijk voorwaarde om de verzelfstandigingen te laten slagen is het goed onderscheiden van de diverse rollen. In het voorgaande is met name ingegaan op de sturende rollen die er zijn. Even belangrijk is het onderscheid in rollen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. De verzelfstandigde onderdelen zijn straks de opdrachtnemers voor werkzaamheden die de gemeente wil laten uitvoeren en de vakafdeling is straks opdrachtgever. Beide moeten goed weten wat er moet gebeuren; anders gezegd: de verwachtingen moeten op elkaar worden afgestemd.

Voor de opdrachtgever betekent dit dat hij goed moet aangeven wat hij wil dat er wordt geleverd: de prestatie moet meetbaar zijn in tijd, geld en kwaliteit. Van vrijblijvendheid kan geen sprake meer zijn, want er is geen sprake meer van een collegiale verhouding, maar van een zakelijke verhouding. Een vage afspraak volstaat niet meer. Dat betekent duidelijk een verandering voor de gemeentelijke organisatie in de wijze waarop het werk wordt gedaan.

Voor de opdrachtnemer vereist het ook een verandering: de uitvoering van de werkzaamheden zal bij een afgesproken kwaliteitsniveau tegen zo min mogelijk kosten moeten gebeuren en liefst tegen zo hoog mogelijke opbrengsten. Vooraf moet helder zijn wat er precies op welk moment geleverd moet worden en tegen welke kosten. Alleen op die manier is het bedrijf goed te sturen.

Als voorbeeld het maaien van gras. De gemeente kan deze activiteit door een bedrijf laten doen. Met het bedrijf kan afgesproken worden dat het voor één miljoen euro aan maai-activiteiten verricht. Dat is vaag en biedt het bedrijf de kans om naar eigen goeddunken te werk te gaan en de kantjes er van af te lopen. Beter is het om offerte te vragen op basis van een bestek dat zich richt op het resultaat: wat kost het om er voor te zorgen dat het gras niet hoger wordt dan 10 cm en gemiddeld 6 cm hoog is in het groeiseizoen? Het bedrijf kan dan aan de slag en uitrekenen hoe vaak er dan waarschijnlijk gemaaid moet worden, wat dit kost en hoe de afspraak wordt gecontroleerd. Voor beide partijen is dit een veel duidelijker afspraak die veel meer kans biedt op tevredenheid bij de gemeente en een goede bedrijfsvoering bij de uitvoerder. Dit voorbeeld schetst een ideaalbeeld; de meeste gemeentelijke opdrachtgevers zijn hier nog een eind van verwijderd. In stappen zal de komende jaren naar dit beeld worden toe gegroeid, want het vergt ook aan de zijde van de gemeente andere kennis en een andere manier van werken.

### **Ambtelijke organisatie van de verzelfstandigingen**

Bij de verzelfstandigingen gaat het om veel trajecten, met veel deelnemers aan de processen. Onderstaand volgt een beschrijving van de ambtelijke organisatie van de verzelfstandigingen.

De verzelfstandigingen vormen een onderdeel van het programmamanagement en staan onder leiding van een *projectleider*. Hij voert zijn werk uit op basis van een projectopdracht. Een projectassistent ondersteunt de projectleider en hij kan tevens gebruik maken van een extern adviseur waar een contract mee is afgesloten.

De *projectleider* stuurt twee trajecten aan: de interne verzelfstandigingen van de stadsbedrijven en de externe verzelfstandiging van tien onderdelen van de gemeente.

- De *stadsbedrijven* zijn de afdelingen Projectmanagement en Onderzoek & Statistiek, Haarlem Interim Management en het Ingenieursbureau. Zij werken zoveel mogelijk samen en onderzoeken de mogelijkheid om één bedrijf te vormen om de ondersteuning van de bedrijfsvoering op een voldoende schaalgrootte te kunnen organiseren.
- De *externe verzelfstandigingen* betreffen Belastingen, Aannemerij, Onderhoud bestrating en groen, Stadsbibliotheek, Frans Hals Museum, Parkeerbeheer, Begraafplaatsen, Natuur- en Milieueducatie, Sport & Recreatie en het Onderwijs Service Kantoor. Dit zijn afzonderlijke trajecten, waarbij wellicht sommige onderdelen gezamenlijk een nieuw bedrijf kunnen vormen. Daarnaast geldt voor Brandweer & Ambulance dat Haarlem streeft naar schaalvergroting in de regio door middel van samenwerking met andere gemeenten (zoals nu reeds gebeurt met Bloemendaal) of door onderbrenging van de taken in de Hulpverleningsdienst Kennemerland. Dit vergt eerst bestuurlijke overeenstemming met andere gemeenten alvorens nadere uitwerking kan gebeuren. Op burgemeestersniveau is de intentie tot samenwerking door de portefeuillehouders reeds uitgesproken. In afwachting van verbreding daarvan tot colleges en gemeenteraden gaat deze notitie nu niet verder in op Brandweer & Ambulance.

Om te zorgen voor het delen van kennis en ervaring zijn de trekkers van de trajecten verenigd in een *Kenniskring* onder leiding van de projectleider verzelfstandigingen.

Ter begeleiding van de verzelfstandigingen is een *Expertteam* samengesteld. Dit bestaat uit twee sectorcontrollers, een bedrijfsanalist, een opdrachtgever, een opdrachtnemer, een medewerker van concernfinanciën, een hoofd personeelszaken en een extern adviseur. De leden vertegenwoordigen niet hun sector en staan onder leiding van de projectleider. Zonodig kan het team op ad hoc basis met deskundigen op andere terreinen worden aangevuld. Het team heeft als taak de diverse betrokkenen te adviseren op basis van hun inhoudelijke kennis op diverse terreinen alsmede de sturende invalshoek van de gemeente. Dit zijn bijvoorbeeld de trekkers van de verzelfstandigingen, maar ook de sectordirecteuren waar het de ontvlechting betreft.

Het expertteam ontwikkelt voor het principebesluit een zogenoemde meetlat, waarin de criteria staan waaraan voorstellen worden getoetst op volledigheid en haalbaarheid. De meetlat vergelijkt de huidige situatie van het te verzelfstandigen onderdeel met reeds bestaande vergelijkbare organisaties aan de hand van bedrijfstakgegevens of benchmarks. Het verschil tussen beide situaties is een maat voor de kansrijkheid van een verzelfstandiging. Bij de toetsing ondersteunt het team de projectleider.

Voor de beoordeling van de go – no go beslissing zal het expertteam een toetsingskader ontwikkelen. Daarin staan de elementen die van belang zijn bij de afweging of op basis van de verzamelde gegevens kan worden besloten tot een daadwerkelijke verzelfstandiging.

Onderstaand een schematische weergave van de ambtelijke organisatie van de verzelfstandigingen.





## **De hoofdstukken van de externe verzelfstandigingsplannen**

Om tot een goede afweging te komen of verzelfstandiging mogelijk en zinvol is (het zogenoemde principebesluit) en indien dit het geval is vervolgens succesvol te verzelfstandigen, dienen de nodige stappen te worden gezet. Deze stappen hebben telkens als resultaat een document dat uiteindelijk als hoofdstuk in het verzelfstandigingsplan terechtkomt. Op deze wijze ontstaat stapsgewijs een document dat beschrijft hoe de verzelfstandiging verloopt. Dit biedt houvast voor alle betrokkenen in het proces, van medewerkers tot bestuurders.

### *Meetlat en invulling specifieke kengetallen*

Het expertteam ontwikkelt een meetlat voor het principebesluit. Deze bevat de omschrijving van de kengetallen (zoals omzet, aantal personeelsleden, investeringsvolume) op basis waarvan het principebesluit wordt genomen of het zin heeft het betreffende onderdeel te verzelfstandigen. De trekker van een verzelfstandiging (in deze fase nog het onderzoek naar de mogelijkheid ervan) dient de specifieke waarden van de kengetallen voor zijn of haar onderdeel in te vullen. Daarmee ontstaat een analyse van de huidige interne situatie van het te verzelfstandigen onderdeel.

### *Verzamelen markt- of benchmarkgegevens*

Tegenover de waarden van de specifieke kengetallen worden de waarden van vergelijkbare bedrijven in de markt of uit een benchmark geplaatst. Deze zullen door de projectleiding worden verzameld.

### *Nemen principebesluit over verzelfstandiging*

Over de 10 onderdelen is reeds besloten om te onderzoeken of verzelfstandiging mogelijk en wenselijk is. Deze onderzoeken zijn / worden nu uitgevoerd; de conclusies worden beoordeeld aan de hand van een meetlat door een daartoe ingesteld expertteam. Op basis van dit onderzoek (waarvan een globaal tijdspad onderdeel uitmaakt) dienen college en raad vervolgens een besluit te nemen om over te gaan tot de volgende fase, namelijk de voorbereiding van de verzelfstandiging.

### *Opstellen marsroute verzelfstandiging*

Nadat besloten is om over te gaan tot de voorbereiding van de verzelfstandiging dient hiervoor een planning of marsroute te worden opgesteld. In deze planning komen zo gedetailleerd mogelijk uitgesplitst de afzonderlijke stappen te staan met bijbehorende activiteiten en met daarbij de verantwoordelijken voor de uitvoering en de data waarop een stap gereed zal zijn. In de marsroute staan ook de momenten waarop en waarover met de OR of het GO wordt overlegd dan wel advies wordt gevraagd.

### *Opstellen bedrijfsplan te verzelfstandigen onderdeel*

De trekker van elke verzelfstandiging stelt het bedrijfsplan voor de nieuw organisatie op. Daarin komen tenminste de volgende zaken aan bod: bedrijfsprofiel, interne analyse, externe analyse, strategie en financiële prognose.

### *Opstellen transitieplan van afdeling naar verzelfstandigd onderdeel*

Op basis van de huidige situatie en de toekomstige situatie zoals beschreven in het bedrijfsplan stelt de trekker een transitieplan op. Hierin staat beschreven hoe van de bestaande naar de nieuwe situatie en organisatie wordt gegaan. Onderdeel hiervan zijn in elk geval een plaatsingsplan, de nieuwe arbeidsvoorwaarden en zonodig aanvullende maatregelen op dit vlak voor een goede overgang. Het plan geeft ook inzicht in de frictiekosten die hierbij eventueel ontstaan en hoe deze worden opgevangen.

### *Opstellen ontvlechtigingsplan*

De nieuwe organisatie ontstaat uit de huidige organisatie. Dit betekent dat de nieuwe organisatie ontvlochten moet worden uit de bestaande organisatie. De sector waaruit het te verzelfstandigen onderdeel wordt ontvlochten stelt het ontvlechtigingsplan op. In elk geval komen in dit plan de ontvlechting van de facilitaire ondersteuning, de overhead en de beleidsvorming aan bod. Het plan geeft ook inzicht in de frictiekosten die hierbij eventueel ontstaan en hoe deze worden opgevangen.

### *Opstellen opdrachtgeversplan en beleidsvorming*

In de bestaande situaties worden het geven van opdrachten en het uitvoeren daarvan niet scherp van elkaar onderscheiden. In de nieuwe situatie is dit wel het geval, omdat opdrachtgeven en opdrachtnemen in twee verschillende organisaties zijn ondergebracht. Het opdrachtnemerschap maakt onderdeel uit van het bedrijfsplan van het verzelfstandigde onderdeel. De beleidsvorming en het opdrachtgeverschap blijven onderdeel van de taken van de gemeente en vergt een goede inbedding. In het plan worden duidelijk de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden vastgelegd, evenals de momenten waarop over de uitvoering van de opdrachten wordt gerapporteerd en de manier waarop. De sector die na verzelfstandiging de beleidsvormer en opdrachtgever wordt (meestal: blijft), stelt het plan voor de (professionalisering van de) beleidsvorming en het opdrachtgeverschap op.

### *Opstellen aanstuuringsplan verzelfstandigd onderdeel*

Naast de rollen van beleidsvormer en opdrachtgever heeft de gemeente ook de rol van eigenaar van het verzelfstandigde onderdeel (tenzij de zeggenschap geheel bij een andere partij komt te liggen). Deze rol is nieuw en houdt in dat de eigenaar verantwoordelijk is voor de continuïteit van het bedrijf. De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden die met deze rol samenhangen worden beschreven in het aanstuuringsplan, zowel van de bestuurlijke speler(s) als de ambtenaren. Het plan gaat ook in op de plaats en rol van de gemeente in het totale speelveld waarin de gemeente beleid vormt en het te verzelfstandigen onderdeel gaat opereren. De toekomstige eigenaar stelt dit plan op.

### *Opstellen beoordeling plannen, advies en bestuursbesluit (go – no go)*

De projectleiding stelt de beoordeling van de verzelfstandiging op aan de hand van de hiervoor genoemde plannen en brengt hierover een advies uit aan de programmamanager die de verzelfstandigingen in haar portefeuille heeft. Tevens stelt de projectleiding het formele college- en raadsbesluit op voor het bestuur, het zogenoemde go – no go besluit. Het expertteam zal criteria opstellen op basis waarvan de beoordeling gebeurt.

### *Behandeling beoordeling*

Het AMT beoordeelt of het voorgelegde bestuursbesluit voldoende zorgvuldig is voorbereid en of het in deze vorm succesvol uitvoerbaar is. In geval van twijfel beslist de algemeen directeur of het besluit ambtelijke heroverweging behoeft of dat het met de kanttekeningen van het AMT wordt voorgelegd aan het College.

### *Besluitvorming*

Het college en de raad besluiten op basis van de voorgelegde plannen en adviezen over de voorgestelde verzelfstandiging. Een positief besluit leidt tot het overgaan naar de fase van uitvoering van de verzelfstandiging. Bij een negatief besluit kan worden bezien of de bestaande situatie wordt voortgezet of dat naar andere alternatieven dan verzelfstandiging gekeken gaat worden.



**Bijlage: Fasen van verzelfstandigingen**

	<b>Initiatief</b>	<b>Definitie</b>	<b>Analyse</b>	<b>Ontwerp</b>	<b>Uitvoering</b>	<b>Nazorg</b>
<b>Onderwerp</b>	Taken- en doelmatigheidsdiscussie	Wat valt onder een te verzelfstandigen onderdeel?	Is het zinvol om een verzelfstandiging voor te bereiden?	Wat moet er gebeuren en hoe gaan we het doen?	Realiseren van de verzelfstandiging.	Evalueren van de verzelfstandiging
<b>Aanpak en uitvoerder</b>	<p>Als onderdeel van de in 2004 gevoerde taken- en doelmatigheidsdiscussie is de vraag “Wat voor gemeente willen wij zijn” nader uitgewerkt. Dit is gedaan door een ambtelijke werkgroep onderleiding van de gemeentesecretaris. Aan de hand van literatuur en deskundigen is nagegaan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wat voor gemeente willen we zijn:</li> <li>- alles in eigen hand / zo min mogelijk in eigen hand</li> <li>- veel zelf doen / weinig zelf doen</li> <li>- veel samenwerken / weinig samenwerken</li> <li>• Wat moet in dat verband de stijl</li> </ul>	<p>Alvorens te besluiten de verzelfstandiging van een onderdeel in de diepte voor te bereiden, moet eerst worden vastgesteld welke van de werkzaamheden worden verzelfstandigd en welke niet.</p> <p>Dit gebeurt in de volgende stappen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beschrijving huidige totale werkzaamheden betreffende onderdeel: trekker</li> <li>• Splitsing werkzaamheden in te verzelfstandigen en achterblijvende werkzaamheden: trekker samen met sector</li> </ul>	<p>Nadat duidelijk is wat wordt verzelfstandigd, wordt onderzocht wat de afstand tot de markt is, wat de risico's zijn en of er kansen voor een verzelfstandigd onderdeel zijn.</p> <p>Dit gebeurt in de volgende stappen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Opstellen meetlat: expertteam</li> <li>• Verzamelen eigen gegevens: trekker</li> <li>• Verzamelen marktgegevens of benchmark: projectleiding</li> </ul> <p>Vergelijken eigen gegevens met marktgegevens: expertteam</p> <p>Uitgaande van de zinvolheid van een verzelfstandiging wordt in de analyse fase tevens een planning opgesteld voor de ontwerpfase. Daarin</p>	<p>In het ontwerp worden op basis van de analyse de verschillende (deel-) documenten opgesteld. Deze leiden tesamen tot een document waarin de hele verzelfstandiging beschreven staat.</p> <p>De ontwerpfase omvat de volgende elementen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Opstellen bedrijfsplan: Trekker</li> <li>• Opstellen transitieplan: Trekker</li> <li>• Opstellen aansturingsplan: Eigenaar</li> <li>• Opstellen ontvlechtingplan: Sector</li> <li>• Opstellen opdrachtgeversplan en beleidsvorming: Sector</li> </ul> <p>Het expertteam kan al deze onderdelen</p>	<p>In de uitvoeringsfase wordt de verzelfstandiging daadwerkelijk uitgevoerd. Dit is een maatwerktraject per verzelfstandiging.</p>	<p>In de nazorgfase worden de volgende zaken geëvalueerd:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Heeft de verzelfstandiging de effecten opgeleverd die werden beoogd, zowel voor de gemeente, het verzelfstandigde onderdeel, het personeel en de burger;</li> <li>• Functioneert het opdrachtgever- en opdrachtnemerschap naar behoren;</li> <li>• Is de ambtelijke ondersteuning van de portefeuillehouder verzelfsatndigde onderdelen in orde.</li> </ul>

	<b>Initiatief</b>	<b>Definitie</b>	<b>Analyse</b>	<b>Ontwerp</b>	<b>Uitvoering</b>	<b>Nazorg</b>
	<p>van de organisatie zijn?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wat zijn daarvan de consequenties voor beleid, uitvoering en organisatie?</li> </ul>		<p>staan de onderwerpen die in de ontwerpfase worden uitgevoerd zo gedetailleerd mogelijk beschreven, inclusief het tijdsbeslag en de uitvoerder.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Opstellen marsroute: Trekker i.s.m. projectleiding en sector</li> </ul>	<p>ondersteunen met algemene adviezen en handreikingen. Waar nodig worden specifieke trajecten ondersteund.</p>		
<b>Resultaat</b>	<p>Uitspraken over de stijl van de organisatie en de consequenties voor beleid, uitvoering en organisatie alsmede een lijst van 38 mogelijk te verzelfstandigen onderdelen.</p>	<p>Uitspraak over te verzelfstandigen respectievelijk achterblijvende werkzaamheden.</p>	<p>Uitspraak over de kans op succes om als zelfstandig onderdeel te kunnen bestaan op basis van de relatieve afstand tot de markt</p> <p>Planning van ontwerpfase.</p>	<p>Volledig ontwerp van de verzelfstandiging op basis waarvan de go – no go beslissing wordt genomen.</p>	<p>Afspraken en overeenkomsten behorend bij een verzelfstandigd gemeentelijk onderdeel.</p>	<p>Evaluatieverslag</p>
<b>Besliss(er)s</b>	<p>De gemeenteraad heeft de uitspraken overgenomen.</p>	<p>Uitspraak B&amp;W over te verzelfstandigen werkzaamheden, via projectleiding en AMT.</p>	<p>Uitspraak van de raad over doorgaan of stoppen van het verzelfstandigings-traject, via projectleiding, AMT en B&amp;W. Het AMT stelt de planning vast.</p>	<p>Uitspraak van de raad over uitvoeren van de verzelfstandiging, via projectleiding, AMT en B&amp;W.</p>	<p>Afhankelijk van de te kiezen rechtsvorm zijn college- of raadsbesluiten nodig.</p>	<p>Uitspraak van de raad over evaluatie van de verzelfstandiging, via projectleiding, AMT en B&amp;W.</p>

	<b>Initiatief</b>	<b>Definitie</b>	<b>Analyse</b>	<b>Ontwerp</b>	<b>Uitvoering</b>	<b>Nazorg</b>
<b>Vervolg</b>	De lijst met 38 onderdelen is ingekort tot 10 onderdelen die kansrijk zijn als externe verzelfstandiging en 4 onderdelen waar interne verzelfstandiging zinvol voor kan zijn.	Op basis van de definitie wordt de analysefase uitgevoerd.	Als de raad besluit tot doorgaan, dan volgt de ontwerpfasen. De verzelfstandiging gaat dan in de diepte worden voorbereid. Besluit de raad om niet door te gaan, dan wordt de verzelfstandiging gestopt. Afhankelijk van de bevindingen in de analysefase kunnen andere opties voor het betreffende onderdeel worden onderzocht of uitgevoerd.	Als de raad besluit tot uitvoeren (GO-beslissing), dan volgt de uitvoeringsfase. Besluit de raad om niet door te gaan (NO GO-beslissing), dan wordt de verzelfstandiging gestopt. Afhankelijk van de bevindingen in de ontwerpfasen kunnen andere opties voor het betreffende onderdeel worden onderzocht of uitgevoerd.	Functionerende verzelfstandigde afdeling, waarvan de effecten na enige tijd worden geevalueerd.	Zonodig bijstelling van bijvoorbeeld werkwijze, taakverdeling en contracten.