

ontwerpvoorstel aan de raad

Opgesteld door Stadswerken
Directeur

Kenmerk DSW12.052156

Vergadering Commissie

Vergaderdatum 25 juni 2012



Gemeente Utrecht

VJN: Stadswerken intern verzelfstandigen

Het college van burgemeester en wethouders stelt de raad voor het volgende te besluiten:

- 1 Stadswerken binnen de bestaande gemeentelijke organisatie door te laten ontwikkelen naar een intern verzelfstandigd uitvoeringsbedrijf.

Burgemeester en wethouders van Utrecht,

De secretaris,

De burgemeester,

Conclusie commissie Mens en Samenleving:

Definitieve besluitvorming vindt plaats tijdens de raadsvergadering.

datum: 25 jun 2012

status: **B**

samenvatting

Opgesteld door	Stadswerken Directeur
Kenmerk	DSW12.052156
Vergadering	Commissie
Vergaderdatum	25 juni 2012



Gemeente Utrecht

VJN: Stadswerken intern verzelfstandigen

Raadsvoorstel:

- 1 Stadswerken binnen de bestaande gemeentelijke organisatie door te laten ontwikkelen naar een intern verzelfstandigd uitvoeringsbedrijf.
-

Argumenten

- 1.1 Dit geeft de beste mogelijkheid tot efficiency optimalisatie van de gehele ruimtelijke keten van inrichting, gebruik en beheer.
- 1.2 Hiermee blijft de veranderdrukte beheersbaar
- 1.3 Dit heeft de voorkeur op grond van financiële overwegingen
- 1.4 Hiermee worden geen belemmeringen opgeworpen die een overheidsNV onmogelijk maken
- 1.5 In deze vorm is de regierol van gemeentebestuur gewaarborgd

toelichting

Opgesteld door	Stadswerken Directeur
Kenmerk	DSW12.052156
Vergadering	Commissie
Vergaderdatum	25 juni 2012

**Gemeente Utrecht****VJN: Stadswerken intern verzelfstandigen****Context**

In voorjaar 2011 werden in de gemeentelijke organisatie doorlichtingsonderzoeken uitgevoerd die in beeld moesten brengen welke bijdrage vanuit Stadswerken kon worden geleverd aan de taakstelling van € 55 miljoen in het kader van de Organisatievernieuwing. Eén van de besparingsmogelijkheden die werd genoemd, was het op afstand plaatsen van de gemeentelijke dienst intern als E-dienst of overheidsNV, danwel extern door uitbesteding. Uit de doorlichtingen volgde een aantal nadere onderzoeken in de vorm van business cases. Ook voor het op afstand plaatsen van Stadswerken werd een dergelijke uitwerking gemaakt. Daarnaast werd een gemeentebreed traject ingezet om de gemeentelijke organisatie slanker en slagvaardiger te maken. Dat was de kernboodschap uit de organisatievernieuwing via B van het college. Aan de diensten de opdracht die kernboodschap te vertalen naar de eigen organisatie.

Stadswerken is in 2006 ontstaan uit de fusie van de vroegere Dienst Stadsbeheer en de Reinigings- en Havendienst. Die fusie is nu een succes. Dagelijks ontzorgen de medewerkers het gemeentebestuur van de zorg voor de openbare ruimte. Dat doen ze met een geïntegreerd takenpakket, een uitgebalanceerde uitvoeringsorganisatie en efficiënte bedrijfsvoering. Hierdoor neemt de synergie tussen de afdelingen al maar toe en krijgt het integraal werken in de openbare ruimte steeds meer z'n beslag. Kortom, Stadswerken is hard op weg naar een slagvaardige organisatie. Dat wordt nog steeds bevestigd door vergelijking met de zogenoemde Berenschotnorm, waar Stadswerken bij alle categorieën minstens op, maar in veel gevallen zelfs onder de norm scoort, en dus boven de norm presteert.

Daarmee werd een beeld geschetst van een dienst met een sterk bedrijfsmatige omgeving. Dat werd bevestigd door zowel de doorlichting als de business case (beide uitgevoerd door PriceWaterhouseCoopers, PWC). De specifieke aard van de werkzaamheden van stadswerken maakte dat PWC van mening was dat de meest passende Via B invulling die van op afstand plaatsen was. De hiermee samen hangende besparing die bij Voorjaarsnota 2011 werd opgenomen bedroeg € 3 mln., bestaande uit twee onderdelen van elk € 1,5 mln., op resp. overhead en primair proces. Een nadere concretisering diende plaats te vinden in een business case Stadswerken als overheidsNV.

De overhead betreft de kosten van medewerkers en materieel buiten Stadswerken. Van dat alles maakt Stadswerken zelf beperkt gebruik, maar draagt naar rato een deel van de kosten. Een overheidsNV betaalt aan dergelijke kosten niet mee, waardoor een overheidsNV

goedkoper functioneert dan een gemeentelijke dienst. Daarmee gaan die kosten nog niet weg want zij zijn onlosmakelijk verbonden aan een gemeentelijke overheid. Na vertrek van Stadswerken naar een NV worden die kosten over een kleiner aantal diensten verdeeld, die daarom meer gaan betalen dan voorheen.

De in de businesscase genoemde besparing in het primaire proces bij een overheidsNV komt tot stand omdat de personele inzet flexibeler wordt en minder beperkingen kent (hoeveelheid uren bij voorbeeld). Vanuit het perspectief van het bedrijf wordt de arbeidskracht goedkoper. Na verloop van tijd zijn alle oorspronkelijke gemeentewerkers vervangen of overgegaan in de nieuwe, beter bij een bedrijf passende, CAO en is de besparing voor het bedrijf de overheidsNV maximaal. Zoals gebruikelijk gaan ook hier de kosten voorde baat uit.

Op 4 oktober 2011 heeft het college mede naar aanleiding van een verzoek uit de raad besloten om de directeur Stadswerken daarnaast nog een referentie-business case interne verzelfstandiging op te laten stellen, en een afweegnotitie waarin de verschillende opties onderling vergeleken werden. De daaruit voortvloeiende keuze is verwoord in het beslispunt, en de onderliggende argumentatie is weergegeven bij de diverse argumenten en kanttekeningen.

Samenvattend: Met de voorgestane interne verzelfstandiging is een integrale benadering van inrichting, beheer en onderhoud en goede afstemming met de rest van de organisaties binnen de ruimtelijke keten beter gewaarborgd, wordt ingezet de geprognosticeerde financiële opbrengsten zoveel mogelijk te behalen en wordt rekening gehouden met de veranderdrukte.

Argumenten

1.1 *Dit geeft de beste mogelijkheid tot efficiency optimalisatie van de gehele ruimtelijke keten van inrichting, gebruik en beheer.*

Utrecht is een groeiende stad: Zo wordt onder meer Leidsche Rijn afgebouwd, het Stationsgebied getransformeerd en delen van de infra-structuur aangepast. Daarnaast staan herstructurering en transformatie van bestaande wijken op de agenda. Deze ruimtelijke ontwikkeling vergroot de opgave die Utrecht heeft bij het beheer van de openbare ruimte. Ook neemt het gebruik van de openbare ruimte sterk toe en stellen mensen hogere verblijfs- en belevingseisen aan de openbare ruimte. De openbare ruimte is immers ontwikkelingsplek bij uitstek. Ook willen mensen steeds meer betrokken worden bij planvorming, gebruik en beheer. Gezien de huidige economische context gelden hoge efficiency eisen voor inrichting en beheer van de openbare ruimte. Om aan deze eisen te kunnen voldoen is naast het bereiken van een efficiënte uitvoering van de te onderscheiden onderdelen in de openbare ruimte, noodzakelijk dat van plan tot realisatie tot beheer de optimale keuzes gemaakt worden, en dus afstemming plaatsvindt. Een extra investering bij de inrichting van de openbare ruimte kan leiden tot lagere beheerkosten, een grotere beheersinspanning kan een kleinere investering mogelijk maken. Het vinden van het optimum tussen investeren en beheren kan alleen dan gevonden worden als er een continue mogelijkheid is op (bij) sturing op de ontwikkelorganisatie en de beheerorganisatie. En dat kan het best gerealiseerd worden in de optie van interne verzelfstandiging. Ook een verandering in het wijkgerichte werken van de gemeente is hierbij van belang.

1.2 *Hiermee blijft de veranderdrukte beheersbaar*

Ook tegen de achtergrond van de ingrijpende veranderingen die de organisatievernieuwing teweeg brengt in de gehele organisatie, is het op verdere afstand zetten in een overheidsNV van een omvangrijke dienst als Stadswerken, met alle gevolgen van dien voor de achterblijvende organisatie, op dit moment niet opportuun.

Op dit moment voert de gemeente een grote organisatieverandering uit met betrekking tot onder andere de gemeentelijke overhead. De implementatie daarvan start begin juli en is 1 januari 2013 afgerond. Ook andere onderdelen van het gemeentelijk apparaat worden gereorganiseerd. Zo wordt bijvoorbeeld de nieuwe Ontwikkelorganisatie vorm gegeven. Die zal beleidsmatig de uitvoeringsorganisaties aansturen waar Stadswerken deel van uit maakt.

Stadswerken is als een van de grootste diensten in belangrijke mate betrokken bij de reorganisatie overhead. Externe verzelfstandiging bemoeilijkt die reorganisatie aanzienlijker dan interne verzelfstandiging omdat de reductie veel groter zou moeten zijn en omdat de implementatie langer zou duren.

1.3 *Dit heeft de voorkeur op grond van financiële overwegingen*

Wij hebben moeten vaststellen dat de geprognosticeerde besparing in geen van beide vormen van op afstand plaatsen van Stadswerken (interne verzelfstandiging of overheidsNV) op de korte termijn realiseerbaar is. Tot en met 2014 is de opbrengst van de interne verzelfstandiging hoger. Sterker nog het omslagpunt in de tijd dat we geld gaan verdienen aan de overheidsNV ligt ergens in het jaar 2016. In beide scenario's zouden we dus een verlies moeten nemen op de besparing. Dit verlies is in de eerste jaren bij de interne verzelfstandiging kleiner dan bij de overheidsNV. Er is ook nog sprake van enige onzekerheid in de precisie van de kostenposten die zijn opgevoerd. Dit heeft echter geen invloed op bovenstaande redenering.

Ter toelichting het volgende. De twee ontwikkelrichtingen verschillen in de mate waarin structurele kostenbesparingen op doorbelaste overhead en het primaire proces (zoals benoemd in het doorlichtingonderzoek uit voorjaar 2011) worden behaald. Daarover is enige onduidelijkheid ontstaan. We hebben ze geactualiseerd omdat de vroegste datum om de overheidsNV te realiseren gezien de voortgang van tijd 1 januari 2014 is geworden. De cijfers zijn wel terug te vinden in de businesscases maar in deze actualisatie in andere jaren opgenomen. Het beeld is nu als volgt:

2013: bij de externe verzelfstandiging is in het eerste jaar een investering nodig wegens eenmalige kosten project- en programmamanagement (1,5 mln), kosten van ontvlechting (2,2 mln), kosten van aanleg voorziening opvang risico's en kosten overgang personeel (pm). De besparing op de interne verzelfstandiging kan naar de huidige inzichten direct in 2013 behaald worden. De jaren daarna blijft dit constant.

2014: bij de externe verzelfstandiging is vanaf de start sprake van extra kosten voor de Raad van Commissarissen en opdrachtgeverschap (0,3 mln.). In het eerste jaar zal het niet direct lukken de besparingen te realiseren vanwege de slechte voorspelbaarheid van het tempo van het verloop in personeel en de precieze mogelijkheden om in het primaire proces en de overhead te besparen. In de businesscase Stadswerken als overheidsNV wordt daarom gewerkt met een pm-post, die we ook hier hebben opgenomen. Er is bij Voorjaarsnota 2011 een bedrag van € 3 miljoen als structurele bezuiniging ingeboekt met ingang van 2014. Dit blijkt volgens de businesscase niet mogelijk op dat moment.

2015: Uit de businesscase blijkt dat 3 mln. maximaal haalbaar is. Daarenboven is niet in te schatten hoeveel overplaatsbare werknemers óf elders worden geplaatst, dan wel een WW-uitkering ontvangen (de gemeente Utrecht is eigen risicodragers voor de WW) en hoeveel we kunnen inboeken vanwege medewerkers in de andere CAO.

2016 e.v.: opbrengst externe verzelfstandiging (> € 3 mln.) minus structurele kosten voor Raad van Commissarissen en opdrachtgeverschap vanuit de gemeente (0,3).

Op de lange termijn wordt bij de externe verzelfstandiging ten eerste een verdergaande besparing op overhead verwacht. Ten tweede zit dan al het personeel in een andere (passender) CAO. Ten derde zijn besparingen op het primaire proces mogelijk vanwege meer zakelijke sturing. Deze drie categorieën van besparing leiden tot het bedrag van > 3 mln.

Invulling van het bedrag van € 0,7 miljoen denken we als volgt te realiseren. Op het gebied van F&C lijken voordelen te behalen in het door Stadswerken uitvoeren van taakonderdelen van de (debiteuren en crediteuren) administratie. Deze administratie wordt nu gevoerd bij FD van DO. Het voordeel ontstaat vooral door de nabijheid in het primair proces (kennis van leveranciers en klanten) waardoor zaken (zoals facturen) sneller op elkaar afgestemd kunnen worden. Daarbij wordt zoveel als mogelijk gebruik gemaakt van de infrastructuur van het concern (zoals stamgegevens). Mogelijk gaan met deze aanpassing formatie en/of budgetten verschuiven die Stadswerken efficiënter kan inzetten. Op het gebied van HRM lijken voordelen te behalen in het door Stadswerken uitvoeren van Arbo- en verzuimbeleid (nu DO). Dit heeft te maken met de personeelssamenstelling bij Stadswerken (relatief veel medewerkers onder schaal 5) en de specifieke arbeidsomstandigheden die daarbij horen. De ervaring is dat deze personeelssamenstelling om specifieke uitvoering van Arbo- en verzuimbeleid. Op het gebied van IPM (informatie- en procesmanagement) is de verwevenheid met de gemeentelijke organisatie groot doordat van dezelfde ICT-infrastructuur gebruik wordt gemaakt en omdat ICT veelal verweven is met grotere werkprocessen. Te bezien valt in hoeverre procesoptimalisatie en -versobering door Stadswerken kan plaatsvinden.

Conform het generiek beleid verzelfstandigen wordt voor Stadswerken de sectorspecifieke norm voor overhead toegepast, aangepast vanwege het interne karakter van de verzelfstandiging. Toepassing van de norm heeft alleen consequenties voor Stadswerken. Deze worden verwoord in het bedrijfsplan Stadswerken.

De inhoudelijke maatregelen kunnen betekenen dat, conform het sociaal statuut, er werk over kan gaan van Dienst Ondersteuning naar Stadswerken en dat mensen dat werk volgen.

Gebleken is dat minder kan worden bespaard dan de reeds ingeboekte structurele bezuiniging van € 3 miljoen vanaf 2014. In de referentie business case interne verzelfstandiging is aangegeven dat van het bedrag van € 1,5 miljoen overhead ongeveer € 0,7 miljoen op termijn bespaard kan worden. Hiervan is € 0,2 miljoen bij Stadswerken in de vorm van minder management. Voor de € 0,5 miljoen die met interne verzelfstandiging te verdienen is bij het concern, zijn concrete, vertrouwenwekkende zoekrichtingen bepaald. Deze zoekrichtingen worden tijdens de opstelling van het bedrijfsplan Stadswerken geconcretiseerd.

Van de reeds ingeboekte structurele besparing moet dus € 2,3 miljoen anders worden ingevuld. Wij doen bij de Voorjaarsnota voorstellen om dit bedrag op te vangen in het

totaal van de integrale afweging.

1.4 *Hiermee worden geen belemmeringen opgeworpen die een overheidsNV onmogelijk maken*

Het is de uitdrukkelijke wens geweest van de raad, vervat in motie M43/2012, om geen belemmeringen op te werpen die een overheidsNV onmogelijk maken. Interne verzelfstandiging van Stadswerken maakt externe verzelfstandiging daarvan niet onmogelijk. Er worden geen onomkeerbare maatregelen getroffen. Het op te stellen managementcontract vormt geen beletsel omdat het telkens voor de duur van één jaar wordt vast gelegd. Er vindt geen overdracht plaats van activa of passiva. De situatie voor Stadswerken is vergelijkbaar met de cultuurdiensten die nu zijn resp. extern worden verzelfstandigd. Stadswerken blijft onderdeel van de gemeentelijke organisatie met op enkele onderdelen een apart overheidsarrangement. De bedrijfsmatige omgeving wordt binnen de intern verzelfstandigde organisatie Stadswerken verder uitgebouwd.

1.5 *In deze vorm is de regierol van gemeentebestuur gewaarborgd*

De keuze voor de gemeentelijke regierol is bij Stadswerken al deels vorm gegeven door de in de doorlichting genoemde maatregelen om taken anders te organiseren. De sterk bedrijfsmatige omgeving die binnen Stadswerken is gecreëerd waarbij resultaatgerichtheid centraal staat kan ook in een interne verzelfstandiging benut worden. Ook dan is verdere ontwikkeling van bedrijfsmatig werken mogelijk. De nu voorgestane interne verzelfstandiging is een invulling van het op afstand plaatsen van Stadswerken zoals geschetst in het doorlichtingsrapport. Het is en blijft van belang dat de diensten die Stadswerken levert tot een reëel tarief leiden. Waar dit door bepaalde specifieke omstandigheden onhaalbaar is moet uitbesteding overwogen worden. Dit heeft niet op de kern van de activiteiten van Stadswerken betrekking, maar op de vaak kleinere en/of bijkomende activiteiten die beter aan de markt overgelaten kunnen worden. In dit licht hebben wij het besluit genomen de gladheidsbestrijding, de graffiti bestrijding en de plaagdierenbestrijding aan te besteden. Daarmee voeren wij het voornemen uit dat we eerder al uitspraken in onze aanbestedingsbrief bij de doorlichting.

Via B: Stadswerken blijft onderdeel van de gemeentelijke organisatie, doet mee en blijft ook straks onverminderd meedoen aan Via B. Als één van de uitvoeringsorganisaties (maar wel een met een bijzondere status) organiseert Stadswerken gebieds, vraag- en/of procesgericht de dienstverlening aan de burgers, ondernemers en instellingen van Utrecht. Op talloze manieren heeft Stadswerken te maken met vragen van "gebruikers" van de stad Utrecht en ziet direct de effecten van (beleids) maatregelen in de stad. Stadswerken heeft ogen en oren in de stad en vervult een belangrijke rol in het van buiten naar binnen werken van de gemeente Utrecht. Stadswerken is optimaal toegankelijk voor burgers en de wijze van communiceren is open en transparant. Voor medewerkers betekent het werken bij Stadswerken dat verantwoordelijkheden laag in de organisatie liggen en dat processen daarop lean georganiseerd worden. Stadswerken onderschrijft de uitgangspunten van Via B en doet mee in de samenwerkingsagenda van de uitvoeringsorganisaties.

raadsbesluit

Opgesteld door Stadswerken
Directeur

Kenmerk DSW12.052156

Vergadering Commissie

Vergaderdatum 25 juni 2012

**Gemeente Utrecht**

VJN: Stadswerken intern verzelfstandigen

Besluit

- 1 Stadswerken binnen de bestaande gemeentelijke organisatie door te laten ontwikkelen naar een intern verzelfstandigd uitvoeringsbedrijf.

Aldus besloten in de vergadering van de raad, gehouden op

De griffier,

De burgemeester,