

Verzelfstandiging Buha

voor beeldvormende raad
naam opsteller: W. de Korte
telefoonnummer: (0314) 399 688
e-mailadres: w.dekorte@doetinchem.nl

Voorstel:

Geen wensen en bedenkingen uitspreken ten aanzien van de oprichting van de besloten vennootschap met de voorlopige werktitel BUHA bv.

Aanleiding voor het voorstel

U hebt op 5 november 2015 de organisatievisie gD 2020 vastgesteld. Met deze visie kiest de gemeente voor een open en wendbare organisatie. Een organisatie die van buiten naar binnen is georganiseerd, waarbij alles wat we doen is gericht op meerwaarde voor de samenleving.

“Ons eindbeeld is die van een organisatie die laagdrempelig is en die zich laat voeden door alle partners. Een van buiten naar binnen gerichte organisatie, die bestaat uit een compacte kern en uitvoeringsorganisaties. We noemen deze vorm het Doetinchems regiemodel. Doetinchems omdat we, anders dan veel andere regiegemeenten, kiezen voor verbonden uitvoering.”

In de organisatievisie hebt u de volgende kaders benoemd waaraan de verbonden uitvoering moet voldoen:

1. Meer samenwerking en taken op afstand
2. Ruimte voor de uitvoering
3. Koers en prioriteiten in de kernorganisatie
4. Partnership
5. Efficiënte centrale ondersteuning

Wij zijn tot de conclusie gekomen dat het verzelfstandigen van de afdeling Buha (beheer, uitvoering, handhaving, accommodaties & afval) naadloos aansluit bij deze kaders. De voordelen en consequenties van verzelfstandiging zijn onderbouwd en uitgewerkt in een businesscase. Deze businesscase vormt een belangrijke pijler onder het principebesluit van het college om Buha te verzelfstandigen. Het principebesluit is voorgelegd aan de ondernemingsraad. Zij heeft positief geadviseerd over de ingezette koers.

In dit raadsvoorstel zetten wij de overwegingen uiteen om Buha te verzelfstandigen en wordt u in de gelegenheid gesteld uw wensen en bedenkingen aan te geven.

Vervolgstappen

Uw wensen en bedenkingen nemen wij mee bij het opstellen van het ontwerpbesluit. In dit ontwerpbesluit wordt de verzelfstandiging verder uitgewerkt en vorm gegeven. Dit betreft: de statuten van de bv, de overeenkomst tussen de gemeente en de bv, personele aspecten en de financiële ontvlechting. Het ontwerpbesluit leggen wij ter advisering aan de ondernemingsraad voor. Wij informeren u via een raadsmededeling over de uitkomsten van het ontwerpbesluit. Nadat het ontwerpbesluit is genomen, kan de feitelijke start worden voorbereid. De financiële ontvlechting omvat besluiten die de bevoegdheid van uw raad zijn. Hiervoor kunt u een nog een raadsvoorstel verwachten.

In de planning sturen we op 1 januari 2017 als formele startdatum van BUHA bv (werktitel).

Waarom verzelfstandigen?

Het voornemen is om van de afdeling Buha een zelfstandig bedrijf te maken. Dit past in de gemeentelijke organisatievisie en een zelfstandiger opererend Buha is nog beter in staat om de kwaliteit en efficiency van de dienstverlening naar een nog hoger niveau te brengen. Met de verzelfstandiging blijven de gemeentelijke ambities ten aanzien van het wijkbedrijf en duurzaamheid in stand.

Begin 2015 heeft KplusV organisatieadvies een businesscase opgesteld. Deze businesscase is voor u beschikbaar. De businesscase geeft een beeld van de voorgestelde richting. Op basis van deze businesscase worden de volgende voordelen verwacht:

Dezelfde kwaliteit tegen lagere kosten

De verzelfstandiging leidt tot een besparing in de exploitatie die oploopt van € 30.000 in het eerste jaar naar € 662.000 na vier jaar. Deze besparing wordt gerealiseerd door 1) een formatiereductie, 2) slim samen te werken en in te kopen en 3) een meer bedrijfsmatige cao. Binnen de context van een gemeentelijke organisatie is het lastig dergelijke voordelen te realiseren.

Flexibiliteit in de uitvoering

Het goede van Buha blijft behouden en krijgt meer ruimte: BUHA bv koestert de mentaliteit van 'handen uit de mouwen', 'werk met werk maken', een vast aanspreekpunt per wijk, concrete afspraken met bewoners en aandacht voor de sociale kant van het werk door via het wijkbedrijf mensen in te schakelen die geen baan hebben. Door zich als een uitvoeringspartner te positioneren, wordt Buha een aantrekkelijkere samenwerkingspartner voor bewoners, regiogemeenten en andere bedrijven.

Nu is een geschikt moment

De komende jaren gaan veel medewerkers met pensioen. Dit biedt de mogelijkheid om nieuw personeel in een bedrijfsmatige cao aan te stellen. Dit leidt tot lagere kosten.

De gemeente behoudt regie

Het verzelfstandigde bedrijf wordt een bedrijf van de gemeente. De gemeente behoudt daarmee de regie en heeft de flexibiliteit om in de toekomst delen van Buha anders te positioneren, mocht daartoe aanleiding zijn. Op drie onderdelen loopt hiervoor een onderzoek.

Waarom niet uitbesteden?

In de organisatievisie is ervoor gekozen uitvoerende taken op afstand van de gemeente te plaatsen. Een alternatief is privatisering. Hierbij worden taken uitbesteed via een aanbestedingsprocedure. In dat geval worden echter de volgende consequenties voorzien:

- Er is geen uitvoerende partij die alle disciplines van Buha beheerst, het werkpakket zal dus opgeknipt worden. De inhoudelijke integraliteit zal binnen de opdrachtgever (gemeente) georganiseerd moeten worden, waardoor een extra laag ontstaat.
- De regie nemen, voorop lopen in innovatie en ontwikkeling (bijvoorbeeld met wijkbewoners in de wijk aan de slag) is lastiger in een aanbestedingsprocedure vorm te geven. Juist op deze punten biedt het overheidsbedrijf via partnership meerwaarde.
- De gemeentelijke organisatie wordt bij uitbesteding circa 80 tot 100 fte kleiner. De overhead van de gemeente zal ingrijpend moeten worden afgebouwd, zonder dat hiervoor een afbouwtermijn mogelijk is. Dit betekent dat er forse desintegratiekosten ontstaan. Dit gaat ten koste van een efficiënte centrale ondersteuning.
- Het uitbesteden heeft stevige personele consequenties. Waar het personeel terecht komt, hangt af van de partijen die de aanbestedingsprocedure winnen.

Waarom een bv?

Gekozen is voor de bv als rechtsvorm. In een privaatrechtelijke omgeving zijn er namelijk goede mogelijkheden om de gewenste verzelfstandiging vorm te geven en tegelijkertijd de publieke belangen te borgen. De privaatrechterlijke organisatie (overheids bv of nv) is in het beheer van de buitenruimte een veel voorkomende en praktische vorm. Enkele Gelderse voorbeelden: ACV, ROVA (onder meer Winterswijk), Berkel Milieu/Circulus (onder meer Zutphen) en DAR (Nijmegen en omgeving). Alternatief is een interne verzelfstandiging. Echter in dat geval blijven medewerkers in gemeentelijke dienst en blijft de uitvoeringsunit onderdeel van de gemeentelijke organisatie. Ook een gemeenschappelijke regeling komt niet in aanmerking omdat het om een uitvoeringsorganisatie van, in eerste instantie, alleen de gemeente Doetinchem gaat.

Rolverdeling gemeente Doetinchem en Buha

Een verzelfstandigd Buha blijft zich inzetten voor een aantrekkelijke binnenstad en leefbare buurten en wijken. De gemeente behoudt daarbij de regierol en bepaalt WAT er moet gebeuren. Hiertoe wordt er een nieuwe afdeling Regie & Samenleving ingericht binnen de gemeentelijke kernorganisatie. Buha bepaalt HOE het gebeurt en zorgt ervoor DAT het gebeurt. Buha wordt flexibel ingericht zodat maatwerk mogelijk blijft. Bewoners worden uitgedaagd om mee te denken en te werken, zodat meer kwaliteit gerealiseerd kan worden met het bestaande budget. Buha wordt bedrijfsmatig aangestuurd met een bijbehorende cao en ondersteuning. De prestaties worden per product gemonitord en de kwaliteit en kosten worden regelmatig gebenchmarkt. Buha heeft een voorbeeldfunctie bij het realiseren van de sociale en duurzame ambities.

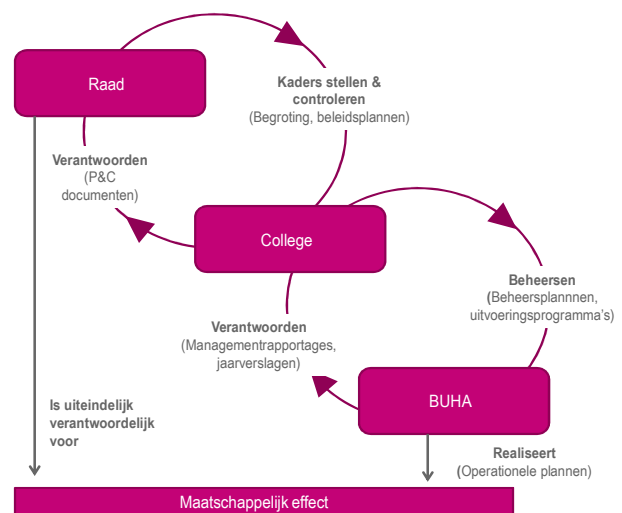
Sturing en invloed

Het verzelfstandigde Buha is een bedrijf van de gemeente. Dit betekent dat de gemeente sturing en invloed houdt. Dit gebeurt op een aantal manieren:






Kaderstellende rol gemeenteraad

Het strategisch beleid blijft onderdeel van de gemeente. Hiermee behoudt de gemeente regie op de inrichting, kwaliteit en kosten van de openbare ruimte. De raad stelt dan ook - net als in de huidige situatie - de (beleids)kaders vast en geeft het college opdracht om binnen deze kaders de uitvoering te realiseren. De big eight is in het figuur hiernaast weergegeven.

Het werkterrein van Buha leent zich goed om kaders te stellen. Een groot deel van het beheer en onderhoud in de openbare ruimte is in normen en niveaus vast te stellen. Hieronder is een voorbeeld van de beeldkwaliteit die het CROW voor groen heeft ontwikkeld en waarmee de raad het gewenste kwaliteitsniveau kan aangeven. Op dit moment hanteert de gemeente kwaliteitsniveau



B. De realisatie hiervan wordt regelmatig gemonitord.

Groen-gras		gazon-onkruid			
A+	A	B	C	D	
					
Er is geen onkruid.	Er is weinig onkruid.	Er is in beperkte mate onkruid.	Er is redelijk veel onkruid.	Er is veel onkruid.	
bedekking onkruid 0% per 100 m ²	bedekking onkruid ≤ 5% per 100 m ²	bedekking onkruid ≤ 15% per 100 m ²	bedekking onkruid ≤ 30% per 100 m ²	bedekking onkruid > 30% per 100 m ²	
maximale hoogte onkruid 0 cm	maximale hoogte onkruid ≤ 5 cm	maximale hoogte onkruid ≤ 15 cm	maximale hoogte onkruid ≤ 25 cm	maximale hoogte onkruid > 25 cm	
Meetinstructie: Onkruid					

Sturen als opdrachtgever

Het college maakt als opdrachtgever vervolgens afspraken met de opdrachtnemer Buha over de te realiseren opgave en daarbij behorende budget en kwaliteitsniveau. Buha voert uit en rapporteert periodiek over de voortgang, zodat het college zich kan verantwoorden naar de raad en kan bijsturen waar nodig. De opdrachtovereenkomst bestaat uit twee delen:

- Algemeen Kader**, waarin de overkoepelende afspraken tussen gemeente en BUHA BV worden opgenomen over onder meer de opdrachtbeschrijving, wederzijdse rolverdeling en verantwoordelijkheden, overleg- en rapportagestructuur, looptijd en opzeggmogelijkheden.
- Dienstverleningsafspraken**, waarin de specifieke kwaliteits- en prijsafspraken over de aan BUHA BV opgedragen diensten worden gemaakt en onderlinge werkafspraken over beleidsadviesing en projectuitvoering worden vastgelegd. De looptijd van deze afspraken is begrensd en wordt jaarlijks herzien.

Sturen als eigenaar

Naast opdrachtgever is de gemeente ook 100% eigenaar van BUHA BV. Binnen de besloten vennootschap wordt onderscheid gemaakt tussen de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVvA), de Raad van Commissarissen (RvC) en de directie. De taak- en rolverdeling tussen deze organen is deels wettelijk geregeld en kan verder in de vennootschapsstatuten en het directiestatuut worden vastgelegd. Het aandeelhouderschap wordt uitgeoefend door het college. Alle belangrijke, strategische besluiten zoals de benoeming en beloning van de directieleden, de vaststelling van de begroting, jaarrekening en dividendbeleid en -uitkeringen worden door de aandeelhouder genomen. Ons college wil bij de start van de verzelfstandiging de resultaten nadrukkelijk volgen en zelf kunnen bijsturen mocht dat nodig zijn. Over de invulling van het toezicht bij verbonden partijen, wordt met u van gedachten gewisseld bij de behandeling van het rekenkameronderzoek 'De raad op afstand'. De uitkomsten van deze dialoog - en het al dan niet instellen van een Raad van Commissarissen (RvC) - nemen wij mee bij de invulling van de toezichthoudersrol bij BUHA bv.

De verschillende rollen zijn in de onderstaande tabel schematisch weergegeven:

Niveau	Rol	Kaderstellend	Opdrachtgever	Eigenaar	Toezichthouder
Besluitvormend		Raad	College vakwethouder(s) openbare ruimte	AVA College van B&W	College, Afhankelijk van dialoog Raad
Uitvoerend / adviserend		College van B&W	Regisseur Fysiek	Directeur van de BV	Externe accountant

Partnership: inbesteden in plaats van aanbesteden

Om het werk in de openbare ruimte rechtstreeks te kunnen gunnen aan BUHA BV, moet worden voldaan aan de voorwaarden van quasi-inbesteden. Op basis van Europese aanbestedingsregels is slechts sprake van inbesteding wanneer een aanbestedende dienst een opdracht verstrekt binnen haar eigen gezagsstructuur. Dat wil zeggen dat de gemeente toezicht uitoefent zoals ze op haar eigen diensten doet en deze verbonden organiseerde het merendeel van de werkzaamheden verricht ten behoeve van de aanbestedende dienst. Het uitgewerkte voorstel voldoet aan deze criteria. Voor BUHA bv betekent dit dat ook zij is gehouden aan aanbestedingsregels en dat zij niet onbeperkt werkzaamheden voor anderen kan uitvoeren.

Taken van BUHA bv

BUHA bv is de uitvoeringspartner van de gemeente voor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte. De werkzaamheden van wijkbeheer, stedelijk beheer, afval, handhaving en het meldpunt zijn onlosmakelijk met deze uitvoering verbonden. Doordat werkzaamheden in één organisatie te bundelen, wordt er integraal gewerkt, werk met werk gemaakt en vindt er op krachtige wijze afstemming met bewoners plaats. Samen zorgen zij voor een omgeving die schoon, heel en veilig is.

Op drie onderdelen loopt er onderzoek om te beoordelen of het slimmer is de taken elders te beleggen. Afhankelijk van de uitkomsten van deze onderzoeken wordt u een voorstel gedaan taken elders onder te brengen. In eerste instantie worden alle taken van de huidige afdeling Buha ingebracht in de bv. Hiermee wordt voorkomen dat er taken tussen wal en schip vallen.

Parkeren

U hebt bij de behandeling van de begroting 2016 opdracht gegeven om twee businesscases uit te werken over de toekomst van parkeren. Onderzocht wordt een variant waarin er wordt samengewerkt met lokale ondernemers en een variant waarbij parkeertaken worden ondergebracht bij de coöperatie Parkeerservice. Dit is een samenwerkingsverband waar 15 gemeenten lid van zijn. De resultaten van het onderzoek bieden wij u in het najaar 2016 aan.

Accommodaties

Voor het beheer en exploitatie van de sportvoorzieningen wordt onderzocht of het haalbaar is een sportcoöperatie te vormen. Het beheer van sportaccommodaties maakt onderdeel uit van dit onderzoek. De uitkomsten hebben mogelijk consequenties voor de positionering van (delen) het team accommodaties. De resultaten worden eveneens in het najaar van 2016 verwacht.

Fysieke ontwikkeling

Naast Buha is ook de afdeling fysieke ontwikkeling (FO) van de gemeente Doetinchem actief in de openbare ruimte. In het kader van de organisatieontwikkeling gD2020 wordt nog onderzocht hoe de taken van de afdeling FO het best ingebed kunnen worden in de nieuwe organisatiestructuur.

Personeel

Medewerkers van Buha zijn harde werkers die trots zijn op wat ze doen. De verzelfstandiging is voor het personeel een spannend traject. Om het proces zo zorgvuldig mogelijk te laten verlopen, vindt er overleg plaats met de ondernemingsraad en de commissie arbeidsvoorwaarden. De kaders hiervoor zijn vastgelegd in het sociaal statuut en dit wordt uitgewerkt in een sociaal plan. Het personeel wordt daarnaast regelmatig bijgepraat door de directie en het management van Buha. Hieronder worden de belangrijkste personele gevolgen van de verzelfstandiging weergegeven.

- *Formatiereductie*: door meer bedrijfsmatig te opereren en andere werkmethoden wordt een formatiereductie verwacht die oploopt tot 7 fte. Dit wordt opgevangen via natuurlijk verloop.
- *Bedrijfsmatige cao*: uit onderzoek blijkt dat de cao van de werkgeversvereniging voor energie, kabel & telecom, afval en milieu (WENb) het best aansluit. De werkingsfeer van deze cao omvat het merendeel van de taken van Buha en wordt ook gehanteerd door vergelijkbare overheidsbedrijven.

- *Detachering*: in het sociaal statuut is afgesproken dat de huidige medewerkers maximaal drie jaar worden gedetacheerd. Daarna volgt overdracht, waarbij op basis van het sociaal plan maatwerkafspraken worden gemaakt. Hierbij geldt een uitzondering voor medewerkers van 60 jaar en ouder. Zij worden gedetacheerd tot het bereiken van de aow-leeftijd.
- *Sleutelposities bedrijfsvoering*: Buha wordt versterkt met enkele sleutelposities in de bedrijfsvoering. Om desintegratiekosten te voorkomen, worden deze functies bij voorkeur ingevuld door medewerkers vanuit de ondersteunende gemeentelijke organisatieonderdelen. De overige ondersteunende diensten neemt Buha de eerste drie jaar af van de gemeente. Na drie jaar heeft Buha de ruimte om de ondersteuning elders af te nemen, mocht de dienstverlening elders aantoonbaar goedkoper en/of kwalitatief beter zijn. Dit wordt afgewogen binnen de AVvA.
- *Aansturing*: het opdrachtgeverschap wordt ambtelijk belegd bij de - nieuw te vormen - afdeling Regie & Samenleving. Bij control en advies vindt advisering van het college van burgemeester en wethouders in zijn rol als aandeelhouder van de bv plaats.

Financieel

Bij het ontwerpbesluit wordt de financiële ontvlechting voorbereid. De uitkomsten leggen wij via een apart raadsvoorstel aan u voor. Hierbij worden de volgende kaders gehanteerd:

- *Overdracht van budgetten*: de huidige budgetten worden overgedragen aan Buha bv. Dit verloopt budgetneutraal. Hierop wordt een taakstelling opgenomen die oploopt naar € 660.000 in vier jaar. Dit staat gelijk aan een besparing van ongeveer 10% op personeels- en overheadkosten. 1/3^e deel van deze besparing heeft betrekking op kostendekkende producten, zoals afval en riolering. De besparing op deze producten leidt tot lagere lasten voor bewoners en niet tot extra bestedingsruimte voor de gemeente.
- *Overdracht activa*: De gemeente blijft eigenaar van de infrastructuur in de openbare ruimte. Dit betekent dat kapitaalgoederen als wegen, riolering, maatschappelijk vastgoed eigendom van de gemeente blijven. Uitgewerkt wordt welke bedrijfsmiddelen worden overgedragen aan BUHA bv en onder welke voorwaarden. Hierbij speelt mee wat fiscaal het slimst is om te doen.
- *Overdracht reserves en voorzieningen*: Onderzocht wordt of het van meerwaarde is om een deel van de reserves en voorzieningen onder te brengen bij BUHA bv. En zo ja, onder welke voorwaarden dit het beste kan.
- *Financiering passiva*: Bij de overdracht van activa naar BUHA bv ontstaat er tegelijkertijd een financieringsbehoefte bij BUHA bv. Onderzocht wordt hoe groot deze financieringsbehoefte is en hoe die financiering het beste kan verlopen. Insteek is om deze financieringskosten zo beperkt mogelijk te laten zijn.

Evaluatie

De ervaring leert dat het drie tot vijf jaar kost om een organisatieverandering succesvol in te bedden. Tegelijkertijd is het belangrijk om te leren en continue te verbeteren. Jaarlijks wordt door het college en de directie van de bv de balans opgemaakt. Daarnaast wordt - in lijn met de aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek 'De raad op afstand' - voorgesteld om na vijf jaar een onafhankelijke evaluatie uit te laten voeren om te beoordelen of de beoogde doelen van de verzelfstandiging zijn bereikt.

Resumé

Hieronder staat op welke wijze de verzelfstandiging past binnen de kaders van de organisatievisie.

Meer samenwerking en taken op afstand

Met de verzelfstandiging krijgt de gemeente een krachtige uitvoeringspartner die midden in de samenleving staat en op een betaalbare, duurzame en sociale wijze de omgeving schoon, heel en veilig houdt.

Ruimte voor de uitvoering

Doordat Buha meer op afstand staat, ontstaat er ruimte om bedrijfsmatiger te werken. Personeel werkt in een bedrijfsmatige cao. Cruciale bedrijfsvoeringsfuncties vult Buha zelf in.

Koers en prioriteit in de kernorganisatie

De gemeente bepaalt WAT er gebeurt. Hiertoe wordt er een nieuwe afdeling Regie & Samenleving ingericht. Deze afdeling ondersteunt het college en de raad bij het opstellen, evalueren en bijstellen van beleid en projecten. Operationele vraagstukken vult Buha in. Door periodiek de prestaties te benchmarken, houdt de gemeente Buha scherp.

Partnership

Buha is uitvoeringspartner van de gemeente. Buha zorgt voor integrale afstemming van het beheer en onderhoud in de openbare ruimte, werk met werk maken, inbreng van wijkbewoners en inzet van bewoners. Operationeel beleid wordt door Buha voorbereid, zodat de gemeente zich kan richten op haar kerntaak: kaders stellen, regie voeren en bijsturen waar dat nodig is.

Efficiënte centrale ondersteuning

Afgezien van enkele sleutelfuncties wordt de bedrijfsvoering de eerste drie jaar ingekocht bij de gemeente. Alleen als de dienstverlening elders aantoonbaar goedkoper en/of kwalitatief beter is, wordt dit tijdig aangegeven en afgewogen binnen de AVvA. Hiermee profiteert Buha van de beschikbare expertise binnen de gemeente en is een snelle start van de organisatie mogelijk. Bovendien ontstaat er hiermee tijd om de centrale ondersteuning opnieuw in te richten naar de nieuwe organisatiekoers van de gemeente.

Burgemeester en wethouders van Doetinchem,
De secretaris, De burgemeester,

ing. N. van Waart

bc. N.E. Joosten