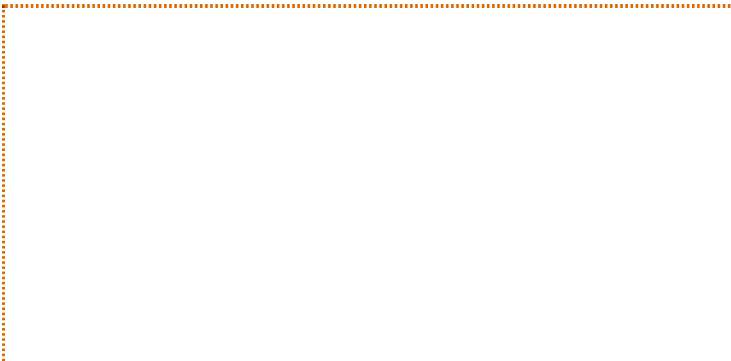


Business case Overheids NV Stadswerken

Rapportage 1 september 2011



*A-2011-1657/JB/jg/ih
1 september 2011*

Inhoud

| | |
|--|----|
| 0. Ter introductie..... | 4 |
| 1. Samenvatting en conclusies | 6 |
| 1.1 Samenvatting..... | 6 |
| 1.2 Conclusies..... | 8 |
| 2. Inleiding..... | 9 |
| 2.1 Achtergrond en aanleiding | 9 |
| 2.2 Doel van de business case..... | 9 |
| 2.3 Beoogd resultaat..... | 9 |
| 2.4 Reikwijdte en uitgangspunten..... | 9 |
| 2.5 Verantwoording..... | 11 |
| 2.6 Leeswijzer | 11 |
| 3. Huidige situatie Stadswerken..... | 12 |
| 3.1 Missie en kerntaken | 12 |
| 3.2 Relatie SW - gemeente Utrecht | 12 |
| 3.3 Ontwikkelingen gemeente Utrecht..... | 13 |
| 3.4 Organogram Stadswerken | 13 |
| 3.5 Formatie | 13 |
| 3.6 Begroting en kosten | 13 |
| 4. Stadswerken als overheids NV | 16 |
| 4.1 Vormen van verzelfstandiging..... | 16 |
| 4.2 Integrale dienst biedt meerwaarde | 18 |
| 4.3 Beschrijving structuur..... | 19 |
| 4.4 Missie en kernwaarden | 19 |
| 5. Consequenties | 21 |
| 5.1 Juridische aspecten..... | 21 |
| 5.2 Governance en organisatie | 23 |
| 5.3 Maatschappelijke oriëntatie overheids NV | 26 |
| 5.4 Personeel | 27 |
| 5.5 Financieel / fiscaal..... | 29 |
| 5.6 Risico's | 34 |
| 6. Vervolgstappen | 36 |
| 6.1 Besluitvormingstraject | 36 |

| | |
|--|----|
| 6.2 Nog uit te werken aspecten..... | 36 |
| 6.3 Voorbereiding van implementatie..... | 36 |

o. Ter introductie

De gemeentelijke organisatie moet slanker en slagvaardiger. Dat is de kernboodschap uit de organisatievernieuwing via B van het college. Aan de diensten de opdracht de kernboodschap te vertalen naar de eigen organisatie in de vorm van een businesscase. Voor Stadswerken een uitdaging, want hoe houden we de dienst slagvaardig, terwijl we ook aan de andere opdracht willen voldoen, namelijk een slankere organisatie.

Stadswerken is in 2006 ontstaan uit de fusie van de vroegere Dienst Stadsbeheer en de Reinigings- en Havendienst. Na fijnslijpen en bijschaven is de fusie een succes. Dagelijks ontzorgen wij ons gemeente bestuur van de zorg voor de openbare ruimte. Dat doen we 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 een slagvaardige organisatie. Dankzij dit concept hebben we in vier jaar meer dan 10 miljoen euro weten te besparen zonder dat dit ten koste is gegaan van de kwaliteit in de uitvoering van onze werkzaamheden.

De samenhang en samenwerking tussen de verschillende afdelingen is dus van belang voor het succes van Stadswerken en natuurlijk voor de waardering van bewoners en ondernemers van de kwaliteit van de openbare ruimte. Zouden we bedrijfsonderdelen van Stadswerken in het kader van het afslanken buiten de organisatie plaatsen, dan doorbreken we de zorgvuldig opgebouwde balans van afstemmen en samenwerken tussen de afdelingen met alle nadelige gevolgen voor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Dat heeft dan weer gevolgen voor de kwaliteit van onze beheer- en onderhoudstaak in de openbare ruimte. Bovendien zijn de onderdelen van Stadswerken afzonderlijk te klein om zelfstandig te kunnen overleven.

Aan de andere kant moeten we vaststellen dat in principe veel werkzaamheden die door Stadswerken worden uitgevoerd ook aan de markt kunnen worden overgelaten. Zondermeer een optie als we de gemeente slanker willen maken. Nadeel hiervan is dat het bestuur in die situatie op termijn kennis, invloed en sturing zal verliezen op de bedrijfsvoering en uitvoering.

4

Echter om aan de opdracht van het college te voldoen is een tussenvorm gevonden die zeer goed werkbaar is voor zowel het bestuur en Stadswerken: De overheids NV.

In de bijgevoegde businesscase zijn er veel overwegingen, afwegingen en argumenten in kaart gebracht voor uw college, om te komen tot een weloverwogen keuze om Stadswerken wel of niet in overheids NV te organiseren. Dit met uitzondering van Vergunning en Handhaving; door haar specifieke overheidstaken is het van meerwaarde deze Stadswerken afdeling dicht bij de gemeente te houden en niet mee te laten gaan naar de overheids NV.

Het dMT van Stadswerken is gedurende de periode waarin de businesscase vorm en inhoud heeft gekregen, tot het inzicht gekomen dat een overheids NV de meest voor de hand liggende en meest kansrijke optie is voor de toekomst van Stadswerken en met positieve effecten voor de openbare ruimte en de bewoners van Utrecht. Het bestuur blijft hierbij als enige aandeelhouder in controle en houdt invloed en sturing op de organisatie Stadswerken NV.

Een zeer belangrijke overweging van het dMT SW om in de nabije toekomst verder te gaan in een overheids NV is ingegeven door verantwoordelijkheid die wij voelen en dragen voor de medewerkers van Stadswerken. Daarom dat wij juist in een overheids NV de mogelijkheden zien voor de medewerkers, en dan vooral voor de medewerkers uit de lagere salarisschalen, op meer zekerheid van werk, inkomen, persoonlijke ontwikkeling en continuïteit in de toekomst.

Verder heeft een overheids NV door de hechte en bijzondere relatie met het bestuur een voorbeeldfunctie op het gebied van maatschappelijk verantwoord denken en werken. En daarnaast ook om de werkprocessen in te richten op basis van duurzame toepassingen en oplossingen. Dit is natuurlijk ook van belang voor bewoners van de stad. Het bestuur geeft hiervoor de kaders waarbinnen de overheids NV concreet vorm en inhoud geeft.

Bijvoorbeeld in normen of kwantificeerbare afspraken over social return en investeringen in duurzame innovaties.

Door Stadswerken in zijn geheel en integraal onder te brengen in een NV krijgen inwoners, ondernemers en bezoekers van Utrecht niet te maken met verschillende partijen voor de verschillende activiteiten in de openbare ruimte. Verder zullen inwoners en ondernemers van Utrecht de vruchten plukken van het op afstand plaatsen van Stadswerken en de resultaatgerichte aansturing van de nieuwe organisatie. Bijvoorbeeld door een lagere afvalstoffenheffing.

De overheids NV borgt niet alleen de uitgebreide expertise en kennis van de Utrechtse leefomgeving en het technische geweten van de stad. Ook borgt het de opgebouwde professionele interne en externe relaties met het bestuur, de diensten en andere stakeholders en (semi)publieke partners in Utrecht. In de toekomst zullen deze functionele relaties van groot belang blijken voor het realiseren van een slanke en slagvaardige functionerende gemeente. Stadswerken NV blijft voor iedereen het centrale aanspreekpunt voor de veilige, schone en aantrekkelijke Utrechtse leefomgeving met heldere werkafspraken over dienstverlening en met oog voor de belangen en wensen van bestuur, burger en ondernemer. Een open en flexibele opvatting van samenwerken met onze klanten. Wij zien dan ook een belangrijke rol voor Stadswerken NV weggelegd in het uitbouwen en verder professionaliseren van de functionele relaties en samenwerking met bovengenoemde partijen.

Tot slot is in onze optiek een belangrijke overweging om stadswerken in een overheids NV te organiseren de mogelijkheid om te groeien door samenwerking in de regio. Juist in een overheids NV is er de mogelijkheid weggelegd om regionaal een integraal product of dienst aan te kunnen bieden. Voor veel gemeenten is dit niet alleen interessant om doelmatiger de eigen openbare ruimte te beheren maar ook een oplossing voor de noodzakelijke bezuinigingen. Samenwerking vormt hierin dan de sleutel. Immers de openbare ruimte stopt niet bij de Berekuil, Blauwkapel of Laagraven. Voorwaarde is dan wel dat de kritische massa van Stadswerken activiteiten integraal kan worden aangeboden. En zo maken we samen Stadswerken toekomstbestendig.

dMT Stadswerken

1. Samenvatting en conclusies

1.1 Samenvatting

Het college heeft de directeur van Stadswerken de opdracht gegeven een businesscase te maken voor de verzelfstandiging van Stadswerken in een overheids NV. De exacte opdracht luidt:

“Voor 1 september 2011 opleveren van een business case voor het op afstand plaatsen van Stadswerken als overheids NV, waarbij de in de doorlichting benoemde besparing van minimaal € 2,3 mln., nader te stellen eisen aan het maatschappelijk effect op sociaal en/of duurzaam terrein en vergelijkbare¹ arbeidsvoorwaarden voor de medewerkers als uitgangspunten worden genomen” (Collegebesluit over Cluster Fysiek d.d. 11-03-2011).

De overheids NV is de meest passende vorm van verzelfstandiging van Stadswerken gezien de aard van de werkzaamheden (bedrijfsmatig karakter) en de betrokkenheid van het bestuur van de gemeente Utrecht. Het verdient daarbij de voorkeur Stadswerken als één geheel te verzelfstandigen omdat dan de integrale zorg voor de openbare ruimte in een hand is. Gezien de aard van de werkzaamheden van Vergunning en Handhaving (V&H) ligt het voor de hand een uitzondering te maken en die taken onderdeel van de gemeentelijke organisatie te laten. Er zijn zwaarwegende redenen te noemen om taken als het zorgen dat de regels die het bestuur stelt in het fysieke domein nageleefd worden bij de gemeente te laten (zie ook de business case VTH).

De overheids NV zal de vorm hebben van een structuur NV. De organisatiestructuur van Stadswerken zal in principe ongewijzigd vormgegeven kunnen worden in de overheids NV.

In het kader van het aanbestedingsrecht heeft het de voorkeur te kiezen voor ‘inbesteden’. Inbesteden houdt in dat de gemeente Utrecht opdrachten zonder aanbesteding mag gunnen aan entiteiten die zodanig dicht bij de gemeentelijke entiteit staan, dat zij zijn aan te merken als onderdelen van de gemeentelijke organisatie. Vaste activa die een maatschappelijk nut hebben en/of behoren bij de ondergrondse infrastructuur blijven bij de gemeente. De vaste activa ten behoeve van de bedrijfsvoering, die op de balans van Stadswerken staan, zouden tegen boekwaarde naar de NV over kunnen gaan. In deze BC hebben is er voor gekozen om de grond, terreinen en gebouwen naar de gemeente over te zetten. Stadswerken betaalt vervolgens voor het gebruik een marktconforme huur. De uiteindelijke keuze zal in een later stadium bepaald worden.

Alle overeenkomsten met derden die zijn afgesloten door Stadswerken zullen overgaan naar de overheids NV;

De Wet Markt en Overheid zal naar verwachting geen belemmering vormen op de mogelijkheid van de gemeente Utrecht om activiteiten / diensten van ‘algemeen economisch belang’ door de NV te laten uitvoeren middels inbesteding.

Het in het leven roepen van een overheids NV Stadswerken leidt tot een wijziging van rollen. Rollen en verantwoordelijkheden zijn in onderstaande tabel weergegeven:

¹ In deze businesscase is ervan uitgegaan dat het om gelijkwaardige arbeidsvoorwaarden gaat ten opzichte van de bestaande situatie.

| Niveau | Rol | Opdrachtgever | Eigenaar | Toezichthouder |
|--|-----|---|--|--------------------|
| Besluitvormend/kaderstellend/financier | | College van B&W (specifiek Wethouder Openbare Ruimte) | AvA (College van B&W vertegenwoordigd door Burgemeester & Wethouder Financiën) | RvC |
| Uitvoerend / adviserend | | Algemeen Directeur | Algemeen Directeur | Externe accountant |

De integrale visie op de openbare ruimte zoals de raad en het college die gestalte willen geven (Collegeprogramma en de Programmabegroting) vormt de basis voor een contract tussen gemeente en overheids NV. Het strategische beleid van de gemeente zal de overheids NV vertalen in nota's (bv. Nota Afvalbeleid) die na vaststelling vertaald zullen worden in concrete resultaten / normen/criteria. Te denken valt bijvoorbeeld aan het niveau waarop de gemeente schoon gehouden dient te worden. Afspraken over de te leveren prestaties of te behalen normen worden gemaakt in het meerjarig contract. Het ligt voor de hand het contract een looptijd van een raadsperiode te geven.

In de overheids NV is onafhankelijke toetsing van de overeengekomen resultaten / normen door middel van audits en certificering onderdeel van de bedrijfsvoering. De gemeente kan zelf ook toetsen of de doelen gehaald worden en eventueel bijsturen. Met deze werkwijze wordt voorkomen dat onnodig expertise wordt opgebouwd aan de kant van de opdrachtgever (voorkomen van dubbele organisatie).

De gevolgen voor de relatie met Dienst Ondersteuning (DO) zijn op dit moment niet exact te bepalen. Pas na het principebesluit over de Overheids NV kunnen de mogelijke consequenties daarvan voor de DO inzichtelijk gemaakt worden.

De overheids NV kent een sterke maatschappelijke oriëntatie. Duurzaamheid en social return staan hoog op de agenda en krijgen op verschillende manieren vorm in de overheids NV. Jaarlijks zal de overheids NV ook ten aanzien van haar maatschappelijke oriëntatie aan verslaglegging doen.

Aangezien een nieuwe juridische, niet ambtelijke, entiteit ontstaat is het ambtenarenrecht niet meer van toepassing. Overgang naar een nieuwe CAO is daarmee aan de orde. De CAO Nutsbedrijven (A&M) is de meest passende CAO. Uitgangspunt is dat de arbeidsvoorwaarden gelijkwaardig zijn (conform de opdracht van het college). Afspraken over gelijkwaardige arbeidsvoorwaarden tussen de gemeente en de bonden zullen worden vastgelegd in een "sociaal plan/kader".

De businesscase kent twee varianten, te weten Stadswerken als geheel verzelfstandigen of exclusief V&H. Voor beide varianten is het besparingspotentieel in beeld gebracht. Onderstaande tabel geeft de resultaten weer.

| Besparing (mln) | | Kostenverhoging (mln) | |
|--|-------------|---|---|
| Structureel | Incidenteel | Per jaar | Eenmalig |
| Overhead (excl. V&H) 2,5 – 5,0 Primair proces 1,5 | 0 | RvC 0,2 SW relatie (addition.) 0,1 | Kosten overgang personeel PM Projectmanagement, ict/ fiscaal/juridisch 1-1,5 Overname personeel DO PM Ontvlechten overhead 2,2 Voorziening opvang risico's 0,3- 0,5 |

Op basis van de berekeningen is een besparing op de overhead te verwachten van minimaal € 2,5 mln. (excl. V&H). Deze besparing op de overhead zal op termijn verder kunnen oplopen naar circa € 5 mln. In het primaire proces zijn daarnaast efficiencyvoordelen te verwachten, onder andere door een bedrijfsmatiger manier van werken, van circa € 1,5 mln. Ten aanzien van de kosten dient eenmalig rekening gehouden te worden met circa € 3,5 à 4 mln. en structureel circa € 0,3 à 0,4 mln.

Het verzelfstandigen van Stadswerken in een overheids NV kent verschillende typen risico's, te weten proces-, besturings-, financiële en omgevingsrisico's, die zijn te ondervangen door passende maatregelen te treffen. Voorzichtigheidshalve is een voorziening opgenomen van 0,3 tot 0,5 mln.

Het college kan bij de besluitvorming over deze businesscase er voor kiezen de raad direct actief te informeren of daarmee te wachten en de conclusie mee te nemen in de halfjaarrapportages van het programma Organisatievernieuwing. Bij het besluit over de businesscase ligt het voorts voor de hand om de directeur van Stadswerken opdracht te geven om het proces tot oprichten van de overheids NV verder vorm te geven door over te gaan tot het opstellen van de benodigde concept-documenten zoals dienstverleningsovereenkomst, statuten e.d. Daarbij dienen uiteraard de medezeggenschapsorganen te worden betrokken. Voorts dient het college opdracht te geven aan de gemeentesecretaris/algemeen directeur om de onderhandelingen op te starten met de vakorganisaties om te komen tot een sociaal kader / plan voor het personeel van Stadswerken.

1.2 Conclusies

Gezien de wens van het creëren van een bedrijfsmatige omgeving, besparingen, de mogelijkheid tot regionalisering en het behoud van voldoende invloed van het bestuur is het op afstand zetten van Stadswerken in een Overheids NV een passende oplossing. Deze oplossing biedt tevens goede kansen voor een verdere groei in de regio.

Het verdient de voorkeur Stadswerken als geheel op afstand te zetten, exclusief V&H. Binnen de overheids NV zullen duurzaamheid en social return intensief vormgegeven worden. Verzelfstandiging levert naar verwachting minimaal € 2,3 mln. (bedrag opdracht College) aan besparing op.

2. Inleiding

- 01 In dit eerste hoofdstuk wordt het waarom van deze business case beschreven. Tevens wordt de context waarbinnen de business case tot stand is gekomen weergegeven. Er wordt ingegaan op de achtergrond en aanleiding, het doel van deze business case, het beoogde resultaat, de reikwijdte en gehanteerde uitgangspunten en de verantwoording. Tenslotte wordt aangegeven hoe dit rapport te lezen in de leeswijzer.

2.1 Achtergrond en aanleiding

- 02 Eind 2010 heeft een doorlichting van Stadswerken plaatsgevonden. Daarbij is geconstateerd dat de uitvoerende taken van Stadswerken een sterk bedrijfsmatig karakter hebben en dat deze beter passen in een organisatie met een bedrijfsmatige cultuur dan in een ambtelijke omgeving. Voor vergelijkbare operationele uitvoerende activiteiten in het land zijn vele overheids NV's ontstaan. Het oprichten van een overheids NV biedt de mogelijkheid dat het College van B&W sturing en controle houdt en de condities bepaalt waarbinnen activiteiten worden uitgevoerd waarbij eveneens een sterk bedrijfsmatige omgeving wordt gecreëerd. Eén van de hoofdconclusies van het rapport was dat door Stadswerken op afstand te plaatsen een minimale besparing van €2,3 tot €3 mln. mogelijk is.
- 03 Mede op basis daarvan heeft het college van B&W hierover op 11 maart jl. een besluit genomen en onderstaande opdracht aan de directeur Stadswerken gegeven:
“Voor 1 september 2011 opleveren van een business case voor het op afstand plaatsen van Stadswerken als overheids NV, waarbij de in de doorlichting benoemde besparing van minimaal € 2,3 mln., nader te stellen eisen aan het maatschappelijk effect op sociaal en/of duurzaam terrein en vergelijkbare² arbeidsvoorwaarden voor de medewerkers als uitgangspunten worden genomen” (Collegebesluit over Cluster Fysiek d.d. 11-03-2011).
- 04 Met deze business case wordt aan bovenstaande opdracht invulling gegeven.

2.2 Doel van de business case

- 05 Een business case is in de klassieke betekenis een bedrijfeconomische vertaling van een project ten behoeve van de ondersteuning van besluitvorming (doen we het project wel/niet?) en de bijsturing van het project (welk effect hebben beslissingen op de realisatie van de business case?). Het doel van deze business case is het mogelijk maken van de bestuurlijke besluitvorming over het wel of niet op afstand plaatsen van Stadswerken in de vorm van een overheids NV (principebesluit).

2.3 Beoogd resultaat

- 06 Om de hierboven geformuleerde doelstelling mogelijk te maken dient een aantal resultaten gerealiseerd te worden. Het beoogde *inhoudelijke* resultaat bestaat uit:
- Het inzichtelijk maken van de consequenties
 - Het in beeld brengen van aspecten die na een principebesluit verder uitgewerkt moeten worden.

- 07 Uiteindelijk zullen deze resultaten input vormen voor een(principe)besluit van het gemeentebestuur.

2.4 Reikwijdte en uitgangspunten

- 08 Om een business case te kunnen maken is het benoemen van de reikwijdte en het formuleren van een aantal uitgangspunten onvermijdelijk.
- 09 Ten aanzien van de reikwijdte is de opdracht van het College aan de directeur Stadswerken bepalend. De opdracht kent twee belangrijke elementen, namelijk (1) het gaat om een business case over Stadswerken en (2) het gaat over het op afstand plaatsen van Stadswerken in een overheids NV.

² In deze businesscase is ervan uitgegaan dat het om gelijkwaardige arbeidsvoorwaarden gaat ten opzichte van de bestaande situatie.

- 10 Gedurende het proces van totstandkoming van deze business case zijn deze elementen regelmatig ter discussie gesteld. De ogen zijn niet gesloten voor de actualiteit en er is voor gekozen de reikwijdte enigszins te verbreden.
- 11 De business case handelt over het op afstand plaatsen van Stadswerken en de focus ligt daarbij op de gevolgen daarvan voor Stadswerken. De meerwaarde van het op afstand plaatsen van Stadswerken in zijn geheel zal voldoende aandacht krijgen in deze business case. Gedurende het proces van totstandkoming is binnen Stadswerken ook gewerkt aan een aantal andere business cases, die een relatie met deze business case kunnen hebben (gladheidbestrijding, regionalisering grondbank, plaagdierbestrijding en graffiti). De OR heeft het college gevraagd deze businesscases in samenhang te bezien en de planning van de besluitvorming daarop vorm te geven. De directeur van Stadswerken heeft het voorstel voor wat betreft gladheidbestrijding onderschreven. Het uitgangspunt dat de business case betrekking heeft op het geheel van Stadswerken, betekent dat de resultaten en conclusies niet op afzonderlijke onderdelen van Stadswerken van toepassing kunnen worden verklaard.
- 12 In paragraaf 3.1 wordt een aantal andere vormen van verzelfstandiging dan de overheids NV kort beschreven, inclusief voor- en nadelen, teneinde het gekozen uitgangspunt van de overheids NV nader te onderbouwen. Verdere uitwerking van deze vormen van op afstand plaatsen valt buiten deze business case.
- 13 Bij het in kaart brengen van de financiële en personele implicaties van de overheids NV hanteren we het jaar 2010 als basis voor de berekeningen. Er kunnen zich wijzigingen hebben voorgedaan ten opzichte van de hier gehanteerde getallen.
- 14 Naast deze meer algemene uitgangspunten is een aantal meer inhoudelijke uitgangspunten gehanteerd bij het opstellen van de business case. Het gaat dan om de volgende punten:
- Uitgangspunt is dat alle huidige taken van Stadswerken overgaan naar de NV Stadswerken. Uitzondering hierop betreft de taak ‘vergunningverlening en handhaving’ die (naar verwachting) gemeentebreed zal worden georganiseerd. De businesscase neemt de variant van overdracht van Stadswerken zonder V&H mee.
 - De werkvoorraad/productie en de gehanteerde streefnormen blijven gelijk.
 - De budgetten in de begroting van Stadswerken gaan over naar de overheids NV Stadswerken conform het principe ‘geld volgt taak’.
 - De reserves en voorzieningen van Stadswerken gaan over naar de overheids NV, tenzij de bijbehorende taak bij de gemeente Utrecht blijft.
 - Stadswerken heeft een aantal verplichtingen die niet uit de balans naar voren komen, zoals leaseverplichtingen, huurverplichtingen (van gebouwen), investeringsverplichtingen (bestellingen waarvan de prestatie in 2010 nog niet is geleverd) en overige verplichtingen. Deze verplichtingen worden door de NV Stadswerken overgenomen, tenzij de bijbehorende taak bij de gemeente Utrecht blijft.
 - Vaste activa die een maatschappelijk nut hebben en/of behoren bij de ondergrondse infrastructuur blijven bij de gemeente.
 - De vaste activa ten behoeve van de bedrijfsvoering, die op de balans van Stadswerken staan, zouden tegen boekwaarde naar de NV over kunnen gaan. In deze BC is er voor gekozen om de grond, terreinen en gebouwen bij de gemeente te laten. Stadswerken betaalt vervolgens voor het gebruik een marktconforme huur. De uiteindelijke keuze zal aan de hand van een nader financieel/fiscaal onderzoek worden gemaakt.
 - De locaties / objecten die op de balans staan van de dienst Stadsontwikkeling / dienst Ondersteuning worden omgezet in een huurovereenkomst met de NV Stadswerken. Ook dit punt zal in het financieel/fiscaal onderzoek worden betrokken. Bestaande huurovereenkomsten voor huisvesting en (bijzondere) locaties / objecten worden gecontinueerd.
 - Voor taken die meegaan van de gemeente naar de NV Stadswerken gaat de gemeente uit van het principe ‘mens volgt werk’. In deze businesscase is ervan uit gegaan dat een overheids NV wordt gecreëerd die efficiënt is gericht op basis van wat nodig is om de taken uit te voeren.

2.5 Verantwoording

- 15 Deze business case is een co-productie van de gemeente Utrecht en PwC en is tot stand gekomen in een intensieve samenwerking. Er is bewust voor gekozen om het grootste deel van de te verrichten werkzaamheden door de medewerkers van Stadswerken te laten uitvoeren onder aansturing van en coördinatie alsmede inhoudelijke inbreng door PwC. Daarnaast heeft PwC een faciliterende rol gehad voor de werkgroepen. Op deze wijze is het mogelijk gebleken maximaal gebruik te maken van de aanwezige kennis en expertise binnen de organisatie.
- 16 Gewerkt is met vier werkgroepen, te weten Governance & Organisatie, Fiscaliteit & Financiën, Personeel en Juridische aspecten, bestaande uit medewerkers van Stadswerken en waar nodig aangevuld met andere medewerkers van de gemeente Utrecht. Daarbij is gekozen om een deel van de medewerkers van andere onderdelen van de gemeente Utrecht in deze fase te betrekken. Indien besloten wordt tot een overheids NV te komen zal betrokkenheid van medewerkers verder verbreed moeten worden. De werkgroepen Governance & Organisatie en Fiscaliteit & Financiën zijn intensief gefaciliteerd en inhoudelijk ondersteund door PwC, de overige twee werkgroepen hebben grotendeels zelfstandig geopereerd.
- 17 Er is aan een breed communicatietraject uitvoering gegeven. Daarbij valt onder andere te denken aan intranet, regulier werkoverleg en inrichten van een e-mailadres waar medewerkers van Stadswerken hun vragen konden achterlaten.
- 18 De werkgroepen hebben een aantal zaken uitgezocht en daarbij is gebruik gemaakt van ervaringen elders in het land, bestaande interne en externe documentatie en van interne en externe deskundigen. Zo zijn er bezoeken gebracht aan soortgelijke organisaties als bijvoorbeeld Cyclus en HVC. Ook is gebruik gemaakt van de laatste wetenschappelijke inzichten ten aanzien van verzelfstandigingen. Waar nodig is de expertise van PwC ingezet. De resultaten van de werkgroepen vormen de basis van deze business case.
- 19 Een projectgroep bestaande uit de voorzitters van de werkgroepen, aangevuld met een secretaris en een communicatiemedewerker heeft de coördinatie over het gehele project invulling gegeven. De projectgroep werd voorgezeten door PwC, tevens projectleider van het gehele project.
- 20 Het dMT van Stadswerken is intensief betrokken gedurende het gehele traject door tweewekelijks de business case op de agenda te plaatsen. De OR is via de reguliere overlegvergaderingen en tussentijdse overleggen met de bestuurder geïnformeerd. Daarnaast is een aantal klankbordsessies georganiseerd met (leden van) de OR.
- 21 De opdracht is uitgevoerd in opdracht van de directeur Stadswerken.

2.6 Leeswijzer

- 22 Deze business case is opgebouwd uit verschillende hoofdstukken die we achtereenvolgens kort zullen toelichten. Hoofdstuk 3 beschrijft de huidige situatie van Stadswerken en de gemeentelijke context. In hoofdstuk 4 schetst een beeld van Stadswerken als overheids NV, inclusief structuur, taken en uitgangspunten. In hoofdstuk 5 worden de consequenties van de overheids NV weergegeven uitgesplitst in juridische aspecten, governance en organisatie, personele en financiële gevolgen. Hoofdstuk 6 bevat een uiteenzetting van de vervolgstappen.

3. Huidige situatie Stadswerken

23 Een goed beeld van de huidige situatie is onmisbaar voor het maken van een goede business case. In dit hoofdstuk wordt de huidige situatie van Stadswerken beschreven. Daarbij wordt ingegaan op de missie en kerntaken, de positie binnen de gemeente Utrecht, de actuele ontwikkelingen, de organisatie van Stadswerken en de formatie en begroting.

3.1 Missie en kerntaken

24 De missie van Stadswerken, luidt als volgt: *“Stadswerken staat voor een schone, hele en veilige buitenruimte waarin mens, omgeving en milieu tellen. Stadswerken beheert, onderhoudt, vernieuwt en reinigt de openbare ruimte en reguleert het gebruik ervan. Stadswerken is mensenwerk!”*

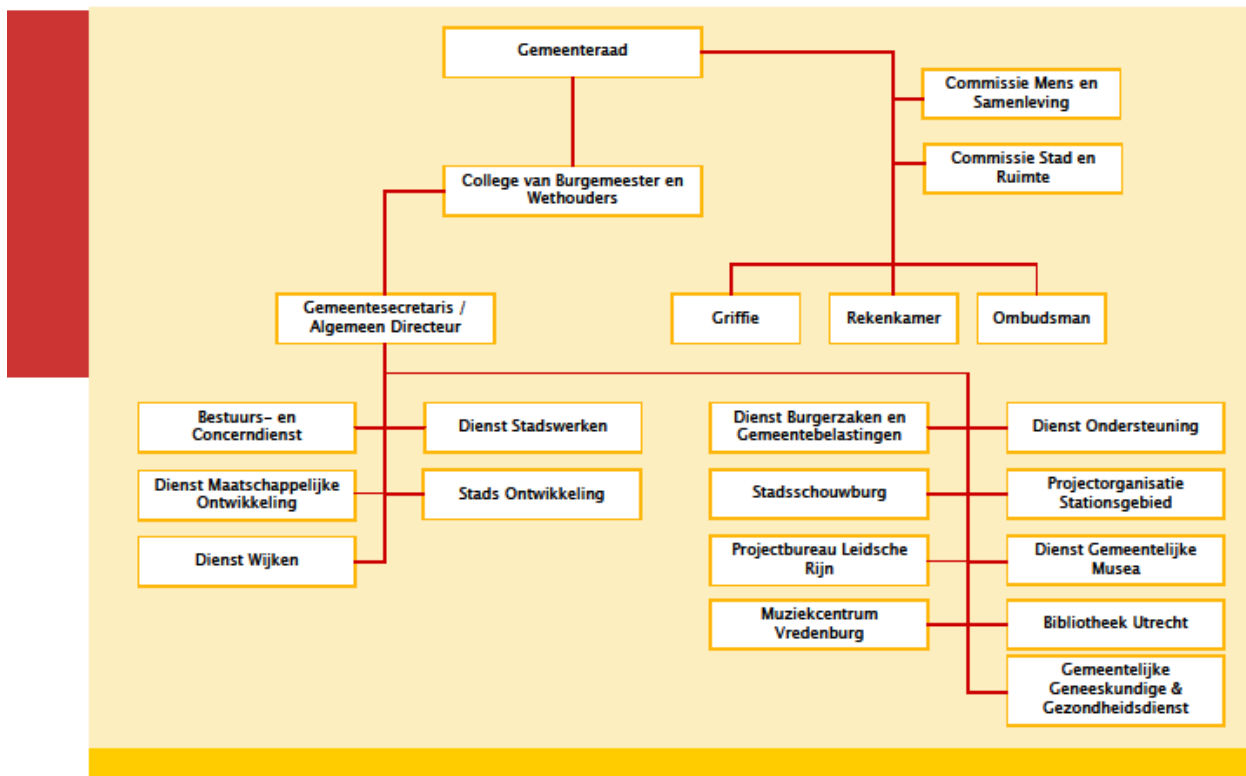
25 De taken van de dienst zijn de volgende: *“Stadswerken is een uitvoeringsdienst gericht op een effectieve inrichting, beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het ophalen van huisvuil, vergunningverlening bij evenementen, werk aan de riolering, wegwerkzaamheden, markten en havens, toezicht en handhaving, stadsboerderijen (steedes), straatverlichting, groen en bomen. Daarnaast realiseert Stadswerken ook infrastructurele projecten in de buitenruimte, in opdracht van andere diensten of soms in opdracht van andere gemeenten.”*

3.2 Relatie SW - gemeente Utrecht

26 Stadswerken is onderdeel van de gemeente Utrecht en is één van de diensten. Onderstaand organogram toont de structuur van de gemeente Utrecht en de positie van Stadswerken daarin.



Organigram Gemeente Utrecht



3.3 Ontwikkelingen gemeente Utrecht

- 27 De totstandkoming van deze business case staat niet op zichzelf, maar heeft plaatsgevonden in de context van ontwikkelingen binnen de gemeente Utrecht. Een van die ontwikkelingen is de organisatievernieuwing, Via B. Utrecht wil naar “een slanke gemeentelijke organisatie, die tegelijkertijd slagvaardig en kostenbewust werkt. We willen toe naar een organisatie die open, wendbaar, scherp en betrouwbaar functioneert” (Via B, 27 mei 2011). Via B benoemt diverse maatregelen op het gebied van doelmatigheid die voorliggende business case rechtvaardigen. Enkele voorbeelden van genoemde maatregelen zijn:
- Verzelfstandigingen;
 - Terugdringen van de overhead;
 - Verbeteren van de sturing en verzakelijking van taken.
- 28 Ten aanzien van de verzelfstandigingen wordt in dit kader opgemerkt dat de organisatie “daarbij vanzelfsprekend [zal] handelen als een goede werkgever en duurzame en sociale voorstellen [zal] ontwikkelen” (Via B, 27 mei 2011). In deze business case is met dit uitgangspunt rekening gehouden.
- 29 Binnen de gemeente wordt nagedacht over het terugdringen van de overhead. Deze businesscase sluit aan bij de wens de overhead verder te reduceren.

3.4 Organogram Stadswerken

- 30 Stadswerken wordt aangestuurd door de directeur en is georganiseerd in vijf afdelingen gericht op het primaire proces van de dienst. Daarnaast zijn er een tweetal stafafdelingen. Onderstaand organogram toont de organisatiestructuur van Stadswerken.



- 31 De huidige organisatiestructuur bestaat sinds april 2008 en is het resultaat van een reorganisatie. Recent hebben er geen structuuraanpassingen plaatsgevonden en heeft de dienst zich gericht op het stroomlijnen van werkprocessen en het doorvoeren van aanpassingen in werkwijze en aansturing. Hiermee zijn aanzienlijke stappen gezet in efficiencyverbetering en bedrijfsmatig opereren.

3.5 Formatie

- 32 Stadswerken kende per december 2010 een formatie van 1079 fte en een bezetting van 960 fte. Hierbij refereren we aan de opmerking gemaakt in hoofdstuk 1 over ontwikkelingen die zich voorgedaan kunnen hebben na 2010. De huidige formatieaantallen kunnen afwijken van de in de businesscase gehanteerde aantallen.

3.6 Begroting en kosten

- 33 De taken / activiteiten van Stadswerken vallen onder het programma ‘Beheer Openbare Ruimte. In tabel 1 zijn de baten en lasten van Stadswerken weergegeven (inclusief stortingen en onttrekkingen van reserves), gebaseerd op de jaarrekening 2010.

| Programma Beheer Openbare Ruimte | Realisatie 2010 |
|---------------------------------------|--------------------|
| Lasten | 169.693 |
| Baten | 28.440 |
| Storting reserves | 630 |
| Onttrekking reserves | 25.763 |
| Resultaat na bestemming | 116.130 |
| Realisatie 2010, bedragen x 1000 euro | |

TABEL 1: Financiële kengetallen Stadswerken

- 34 Ten behoeve van de business case is een balans van Stadswerken opgesteld. In tabel 2 is zijn de materiële vaste activa op deze balans weergegeven, zoals die geldt per 31 december 2010.

| Materiële vaste activa | Balans |
|---|--------|
| Gronden en terreinen | 3.498 |
| Bedrijfsgebouwen | 7.908 |
| Rioleringen | 32.654 |
| Vervoermiddelen | 9.767 |
| Machines en installaties | 802 |
| Overige materiële vaste activa | 5.077 |
| Totaal | 59.706 |
| Activa op de balans SW 31-12-2010. Bedragen x 1000 euro | |

TABEL 2: Materiële vaste activa

- 35 In tabel 3 zijn de huidige ondersteunende taken van Stadswerken weergegeven. Deze worden door Stadswerken deels zelf uitgevoerd en deels afgenomen van de dienst Ondersteuning (DO). De ondersteunende taken die binnen de lijnafdelingen van Stadswerken zijn georganiseerd, zijn in de tabel buiten beschouwing gelaten.

| Taak | Via DO (1) | Via SW | Totaal |
|------------------------|------------|--------|--------|
| Automatisering | 5.385 | 440 | 5.825 |
| Communicatie | 995 | 63 | 1.058 |
| HRM | 1.140 | 1.117 | 2.257 |
| Financieel (FD) | 1.780 | 2.188 | 3.968 |
| Inkoop (COIN) | 210 | 156 | 366 |
| Huisvesting/facilitair | 1.375 | 4.207 | 5.582 |
| Post/archief | 585 | 0 | 585 |
| Overig (2) | 3.530 | 0 | 3.530 |
| Directie en staf SW | 0 | 1.851 | 1.851 |
| Totaal | 15.000 | 10.022 | 25.022 |

Activa op de balans SW 31-12-2010. Bedragen x 1000 euro. Werkelijk (doorbelaste) kosten
jaarrekening 2010

(1) exclusief eigen taakstelling van de Dienst Ondersteuning

(2) betreft KCC, huurharmonisatie, opslag DO BCD

TABEL 3: Ondersteunende taken

4. Stadswerken als overheids NV

36 Dit hoofdstuk schetst een beeld van hoe de overheids NV Stadswerken er uit zou kunnen zien. Er wordt daarbij eerst stil gestaan bij verschillende vormen van verzelfstandiging en bij de optie om de taken van Stadswerken niet als geheel over te brengen maar te splitsen. Daarna wordt de feitelijke structuur van de overheids NV neergezet. Kerntaken van de overheids NV en missie en kernwaarden volgen daarop. Tenslotte wordt nog een aantal uitgangspunten benoemd die relevant zijn.

4.1 Vormen van verzelfstandiging

37 Bij de paragraaf over de reikwijdte van deze business case is reeds beschreven dat gedurende de totstandkoming van deze business case meerdere malen de vraag op kwam of niet ook andere varianten dan de overheids NV onderzocht zouden moeten worden. Om hier recht aan te doen wordt in deze paragraaf een aantal vormen van verzelfstandiging kort beschreven.

38 In onderstaande tabel zijn de verschillende vormen van verzelfstandiging kernachtig beschreven.

1. Interne verzelfstandiging

Taken worden opgedragen aan een gemeenteonderdeel of samenwerkingsverband. De politieke verantwoordelijkheid blijft intact. Vormen: interne uitvoeringsorganisatie en shared service organisatie.

2. Externe verzelfstandiging a. Gemeenschappelijke Regeling

Taken worden overgedragen aan Publiekrechtelijk samenwerkingsverband tussen bestuursorganen. De gemeente heeft direct invloed via het Algemeen en Dagelijks Bestuur. De vier vormen van een andere rechtspersoon. De gemeente behoudt zeggenschap zwaar naar licht: openbaar lichaam, gemeenschappelijk orgaan, aangewezen en draagt risico's. De gemeente is centrumgemeente of bestuursovereenkomst. niet verantwoordelijk voor de dagelijkse bedrijfsvoering.

b. Stichting

Private rechtsvorm zonder winstoogmerk. De gemeente heeft invloed via subsidiëringvoorwaarden, statuten en bestuursamenstelling.

c. Vereniging

Private rechtsvorm die bepaald doel nastreeft volgens vastgestelde regels. bestaande uit meerdere leden die contributie betalen en bestuur kiezen. Voor gemeente niet aan de orde.

d. Venootschap

Private rechtsvorm met winstoogmerk (BV of NV). Het belangrijkste verschil tussen een NV en BV zit in het feit dat de BV slechts aandelen op naam uit mag geven. Aandelen in stoffelijke vorm, zoals aandeelbewijzen, kent de BV niet. De gemeente heeft invloed als aandeelhouder,(eventueel) via de RvC en via de statuten en directiesamenstelling.

3. Privatisering

De taak wordt uitbesteed aan een private partij. De gemeente heeft invloed via opdrachtverstrekking, contracten en toezicht.

Interne uitvoeringsorganisatie

39 Hoewel het geen vorm van externe verzelfstandiging is, is tijdens de totstandkoming van de business case een aantal maal de vraag geopperd of de interne uitvoeringsorganisatie een goede vorm zou zijn om de taken van Stadswerken in te organiseren. Er zijn diverse gemeenten die deze vorm toepassen voor hun operationele activiteiten, zoals de gemeente Rotterdam via de Roteb.

40 De optie van een interne uitvoeringsorganisatie is namens het college ook toegezegd tijdens de raadsbehandeling van de Voorjaarsnota en Via B eind juni van dit jaar. Op dat moment bevond de materiële onderzoeksfase van de voorliggende businesscase zich in een eindstadium en is daarmee niet diepgravend onderzocht.

- 41 Wat binnen de gemeente Utrecht exact verstaan moet worden onder een interne uitvoeringsorganisatie en hoe dat vormgegeven zal worden is niet geheel duidelijk op basis van de bestaande informatie. Dat zal zich komende maanden verder uitkristalliseren. Dit beperkt de mogelijkheden om in deze businesscase deze variant te beschrijven.
- 42 Toch kunnen ten aanzien van deze variant wel enkele opmerkingen worden geplaatst op basis van het onderzoek naar de overheids NV. Bij een interne uitvoeringsorganisatie zal de ambtelijke setting ongewijzigd blijven. Daarmee kan in mindere mate dan bij een overheids NV een bedrijfsmatig karakter gerealiseerd worden. De in deze businesscase beschreven voordelen van de bedrijfsmatige omgeving zullen zich dus ook in mindere mate voordoen binnen een interne uitvoeringsorganisatie.
- 43 Daarnaast is de aan Stadswerken toegerekende overhead van belang. Het creëren van de overheids NV zal de overhead verlagen, zoals in deze businesscase weergegeven. Indien Stadswerken onderdeel blijft van de gemeentelijke organisatie zal dat aanzienlijk lastiger zijn. Berenschot heeft een analyse gemaakt van de overhead en dat laat zien dat gemeentelijke organisaties zo'n 33% overhead hebben, terwijl de uitvoerende activiteiten van Stadswerken in een niet-overheidssetting ongeveer tot de helft komen. Stadswerken heeft twee afdelingen laten toetsen door Berenschot op overhead en daaruit blijkt dat de overhead van Stadswerken vergelijkbaar met marktpartijen is en dat de gemeentebrede toeslagen er toe leiden dat het totaal van de overhead hoger is dan bij vergelijkbare activiteiten in het bedrijfsleven.
- 44 Dit zou verklaard kunnen worden uit het feit dat de activiteiten van Stadswerken afwijken van een 'gemiddelde' afdeling binnen een gemeente. In het kader van de toerekening van overhead is daarbij bijvoorbeeld relevant dat circa 30% van de medewerkers van Stadswerken geen toegang nodig heeft tot het gemeentelijk computernetwerk voor het verrichten van de dagelijkse werkzaamheden. Zo zijn er meer voorbeelden te noemen. De (toegerekende) overhead zal daarmee hoger liggen dan de behoefte aan ondersteuning bij Stadswerken.
- 45 Indien Stadswerken onderdeel blijft van de gemeentelijke organisatie zullen de interne bedrijfsvoeringsregels omtrent verplichte afname van producten en richtlijnen op het gebied van bedrijfsvoering gehandhaafd blijven. Ook zal de bestaande CAO van kracht blijven. Voorzichtige conclusie is dan ook dat de reeds ingeboekte besparingen van €3 miljoen (bij invoering van een overheids NV) niet gerealiseerd kunnen worden binnen de variant van een interne uitvoeringsorganisatie.
- 46 Van belang is verder dat het aannemelijk is dat, gezien de uitgangspunten van Via B, onderdelen van Stadswerken opgenomen zullen worden in verschillende clusters en daarmee een opsplitsing van Stadswerken plaatsvindt.
- 47 Gelet op het tijdsplan waarbinnen deze opdracht uitgevoerd diende te worden is een diepgravender onderzoek naar de interne uitvoeringsorganisatie niet uitgevoerd. Indien het college dit wenst kan hier nader invulling aan worden gegeven.

Gemeenschappelijke regeling (GR)

- 48 Voor een gemeenschappelijke regeling zijn meerdere overheidspartijen nodig. De verzelfstandiging van Stadswerken betreft alleen de gemeente Utrecht. Van een gemeenschappelijke regeling kan dan ook vooralsnog geen sprake zijn. Daarbij kennen gemeenschappelijke regelingen relatief complexe en langdurige besluitvormingstrajecten (gezien de verschillende besluitvormingsgremia) en worden hierdoor nogal eens als log en bureaucratisch gezien. Ook wanneer Stadswerken meerdere gemeenten zou bedienen ligt een GR dan ook niet voor de hand, aangezien het bedrijfsmatig opereren en snel inspelen op ontwikkelingen door deze juridische vorm wordt bemoeilijkt.

Stichting en vereniging

- 49 De stichting is met name geschikt voor taken met een ideële doelstelling. Stichtingen komen we vooral tegen in de cultuursector. Vanwege de wens meer bedrijfsmatig te opereren ligt een stichting minder voor de hand. Ook een vereniging is niet aan de orde omdat geen sprake is van leden.

Vennootschap

- 50 De Besloten Vennootschap (BV) is grotendeels vergelijkbaar met een NV. Aangezien regionalisering een optie voor de toekomst is is een NV beter passend dan een BV. Uitbreiding van aandeelhouders is bij een BV complexer.

Overheids NV meest passende vorm

- 51 Op basis van de exercitie langs de verschillende vormen van verzelfstandiging ontstaat het beeld dat de overheids NV de meest voor de hand liggende vorm is voor het verzelfstandigen van Stadswerken in het licht van de bedrijfsmatige aard van de werkzaamheden, de opdracht efficiencyvoordeel te realiseren, de gewenste invloed van de gemeente en de mogelijkheden tot verrichten van taken in de regio. Ook elders in het land komt de overheids NV regelmatig voor.

4.2 Integrale dienst biedt meerwaarde

- 52 Zoals hierboven beschreven bij de paragraaf over de reikwijdte van de business case is er ook nagedacht over andere varianten dan Stadswerken als geheel te verzelfstandigen.
- 53 Het is in dat kader belangrijk om even stil te staan bij de achtergrond van de vorming van Stadswerken in 2006. Voor die tijd waren er twee diensten actief met onderhoudswerkzaamheden in de openbare ruimte, nl. de Reinigings- en Havendienst (RHD) en de dienst Stadsbeheer (DSB). Tussen deze diensten bestonden geen aanhoudende conflicten, maar de afstemmingsaangelegenheden waren legio, aangezien vanuit verschillende perspectieven onderhoudswerkzaamheden in hetzelfde domein plaatsvonden. Het is goed om te beseffen dat het in de openbare ruimte een drukte van belang is waarbij veel actoren een rol spelen. Denk daarbij aan andere (gemeentelijke) activiteiten waarbij de inrichting en het gebruik van de openbare ruimte aan de orde is, zoals bijvoorbeeld verkeer, parkeren, wijkbureaus, ondernemers, toerisme en evenementen.
- 54 Met de fusie werd het volgende beoogd (rapport AEF 2005):
- het ontstaan van één samenhangende dienst voor het beheer van de openbare ruimte;
 - het ontstaan van synergie in de operationele processen;
 - dat de nieuwe dienst hechtere samenwerkingsrelaties biedt;
 - dat er efficiencywinst kan worden geboekt;
 - het resultaat is een helder aanspreekbare dienst voor bewoners, bedrijven en bezoekers.
- 55 De ontwikkeling van Stadswerken als verantwoordelijke organisatie voor het onderhoud én het beheer van de openbare ruimte (integrale zorg openbare ruimte) heeft in 2008 een extra impuls gekregen door een tweede reorganisatieslag waarbij interne en externe samenwerking, eenduidige aanspreekbaarheid en verantwoordelijkheid, effectieve dwarsverbanden, efficiency en kostenbesparingen door synergie belangrijke pijlers waren en nog steeds zijn. Ook heeft de aanpak van de vervangingsinvesteringen van de kapitaalgoederen in de openbare ruimte een krachtig fundament gekregen door de bestuurlijke wensen vast te leggen in een 4-jarennota en programma. De resultaten die in de afgelopen jaren geboekt zijn door voor één dienst te kiezen kunnen positief beoordeeld worden en kunnen en moeten ook nog verder versterkt worden. De onderdelen die onderhanden zijn om verder uit te bouwen zijn nu geagendeerd en ook belegd in de organisatie. Zoals altijd bij organisatieontwikkelingen, gaat het om processen die tijd, gerichte aandacht, systematische monitoring en de juiste mensen vragen. Het gaat in deze fase niet meer om een ingrijpende reorganisatieagenda, maar om het inspelen op nieuwe, actuele vraagstukken en het blijven verbeteren. Zo neemt Stadswerken, vanuit haar eigen verantwoordelijkheid, actief deel aan het gesprek over de brede bestuurlijke ambitie voor een aantrekkelijke en bereikbare openbare ruimte.
- 56 Naast deze argumenten die in het verleden hebben geleid tot het ontstaan van Stadswerken, zijn er andere redenen van belang voor het Stadswerken als geheel op afstand zetten. Eén van de redenen is dat de overheids NV die ontstaat bij verzelfstandiging voldoende levensvatbaar moet zijn. Levensvatbaarheid heeft onder andere met omvang te maken. Een generalist (integrale zorg openbare ruimte) kan met een beperkt regionaal bereik levensvatbaar zijn, terwijl een specialist (opsplitsen Stadswerken) een grotere regio nodig heeft om levensvatbaar te kunnen zijn. De kans is reëel dat bij opsplitsing de verschillende onderdelen te klein worden om zelfstandig te kunnen overleven. Dat is uiteraard mede afhankelijk van de omvang van de onderdelen, hetgeen verder niet onderzocht is in deze business case.

- 57 In de casus van Stadswerken is sprake van verzelfstandiging waarbij de gemeente Utrecht de enige partij is. Dat pleit voor de strategie van de generalist, zoals eerder beschreven, en draagt bij aan de argumentatie om Stadswerken als geheel op afstand te plaatsen. Dit laat onverlet dat het verzelfstandigen van Stadswerken met zich mee brengt dat Stadswerken op een bepaalde manier ‘ontvlecht’ wordt van de gemeentelijke organisatie. Uitgangspunt daarbij is dat de uitvoering efficiënt moet kunnen plaatsvinden, aangezien het boeken van efficiencywinst één van de doelen is van de verzelfstandiging (zie o.a. Via B. ‘slimmer organiseren processen’). De organisatie van de uitvoering (planning van werkzaamheden bijvoorbeeld) dient daarom dicht bij de uitvoering georganiseerd te worden.
- 58 Uitgangspunt van deze business case is dat Stadswerken als geheel wordt verzelfstandigd zoals in de opdracht van het College verwoord. Zoals eerder vermeld wordt ook de situatie van Stadswerken exclusief V&H meegenomen. Er zijn zwaarwegende redenen te noemen om taken als het zorgen dat de regels die het bestuur stelt in het fysieke domein nageleefd worden bij de gemeente te laten. Verwezen wordt naar de businesscase V&H.

4.3 Beschrijving structuur

- 59 De overheids NV Stadswerken is een Naamloze Vennootschap met de gemeente Utrecht als enig aandeelhouder. De kenmerken en consequenties van deze juridische vorm zijn verder toegelicht in paragraaf 4.1
- 60 De overheids NV Stadswerken zal in principe dezelfde organisatiestructuur houden als de huidige dienst. Zie hiervoor ook paragraaf 2.4. De doelstelling van deze structuur is: *“De structuur creëert eenduidige verantwoordelijkheid, sturing en cultuur om als organisatie te excelleren op kerntaken en majeure opgaven waar te maken”*.
- 61 De belangrijkste inrichtingsprincipes van deze structuur zijn:
- Gelijksortige taken en processen zijn bij elkaar georganiseerd, waardoor een focus op kerntaken plaatsvindt.
 - De span of control bestaat uit 15 tot 25 fte (dit kan variëren afhankelijk van de breedte aan werkzaamheden, de complexiteit van taken en de taakverantwoordelijkheid van medewerkers).
 - Er is sprake van een organisatie met maximaal vier managementlagen.
 - Er wordt een functionele indeling gehanteerd.
 - Er is sprake van taakverantwoordelijke medewerkers.
 - Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn helder en transparant voor alle betrokkenen.

4.4 Missie en kernwaarden

- 62 De overheids NV Stadswerken hanteert de volgende missie:
- “Stadswerken staat voor een schone, hele, aantrekkelijke en veilige buitenruimte. Stadswerken beheert, onderhoudt, vernieuwt, ontwerpt en reinigt de openbare ruimte. Als overheids NV stellen wij kwaliteit, betrouwbaarheid, service en een efficiënte bedrijfsvoering voorop. Stadswerken is zich bewust van haar verantwoordelijkheid voor mens, omgeving en milieu.”*
- 63 De overheids NV stelt kernwaarden vast die het handelen van de organisatie als geheel, het management en de individuele medewerkers bepalen. Het voorstel is de volgende kernwaarden te hanteren:
- Inzicht in en begrip van openbaar bestuur
 - Omgevingsbewustzijn
 - Vakmanschap/professionaliteit
 - Maatschappelijk verantwoord: Duurzaam & sociaal
- 64 De directeur van Stadswerken is hiërarchisch leidinggevende van de afdelingshoofden. Het Managementteam (MT) Stadswerken bestaat uit de directeur en de afdelingshoofden. Het MT is adviserend aan de directeur. Het MT Stadswerken stuurt op:
- Tevreden klanten (bestuurders, burgers en externe klanten) door hoge kwaliteit van dienstverlening, producten en diensten
 - Een gezond kwalitatief en financieel resultaat
 - Een prettige professionele werkomgeving voor alle medewerkers van Stadswerken
- 65 Onderliggende pijlers zijn voor de sturingsfilosofie zijn:

- Het bedrijfsmatig realiseren van afgesproken resultaten (tijdigheid en kwaliteit)
- Professionele samenwerking met heldere taken, rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

5. Consequenties

66 Het op afstand zetten van Stadswerken in een overheids NV heeft een aantal belangrijke consequenties. In dit hoofdstuk worden deze consequenties beschreven. Ingegaan wordt op de juridische aspecten, governance en organisatie, personele gevolgen en fiscale en financiële gevolgen. Tenslotte wordt een aantal risico's benoemd waar rekening mee gehouden dient te worden.

5.1 Juridische aspecten

Een structuur overheids NV

67 Het op afstand plaatsen van Stadswerken in een overheids NV betekent dat er een juridische entiteit ontstaat. De dienst wordt een zelfstandige rechtspersoon, een Naamloze Vennootschap (NV), met de gemeente Utrecht als enige aandeelhouder.

68 Een 'overheids NV' is geen formele juridische term. Wanneer er sprake is van een NV waar de aandelen volledig in handen zijn van één of meerdere overheden wordt, in het dagelijks taalgebruik, gesproken over een overheids NV. Dit is het geval bij Stadswerken.

69 Gekozen kan worden voor een gewone of structuur NV. De verplichting tot het hebben van een raad van commissarissen bij 'grote' vennootschappen wordt het structuurregime genoemd. Bij een grote naamloze vennootschap is een raad van commissarissen verplicht. De criteria daarvoor zijn het op drie opeenvolgende jaren voldoen aan twee van de volgende drie criteria:

- het geplaatst kapitaal bedraagt tenminste € 16 mln;
- de vennootschap heeft verplicht een ondernemingsraad ingesteld;
- in de regel zijn tenminste 100 werknemers in Nederland werkzaam bij de vennootschap en haar afhankelijke maatschappijen.

70 Het structuurregime voorziet in benoeming van commissarissen door de algemene vergadering van aandeelhouders met aanbevelingsrechten van de ondernemingsraad, de algemene vergadering van aandeelhouders en het bestuur/directie. De kracht van het structuurregime bestaat uit het feit van aanbevelingsrechten (invloed ondernemingsraad op samenstelling raad van commissarissen) en het feit dat de raad van commissarissen het bestuur/directie benoemt in plaats van de algemene vergadering van aandeelhouders.

71 De nieuwe organisatie van Stadswerken (kapitaal tussen 11 en 17 mln, zie hoofdstuk 4) voldoet naar verwachting aan deze criteria. Men is verplicht hiervan melding te doen in het handelsregister. Pas drie jaar na inschrijving dient de vennootschap te zijn vormgegeven als een structuurvennootschap.

Aanbestedingsrecht

72 Bij het creëren van een overheids NV zijn in het kader van het aanbestedingsrecht de volgende twee zaken van belang:

- de aanbestedingsregels waaraan de overheids NV is gebonden als opdrachtgever;
- de wijze waarop de gemeente Utrecht opdrachten kan gunnen aan NV Stadswerken.

73 Om te bezien in hoeverre de overheids NV bij het vergeven van opdrachten is gebonden aan de aanbestedingsregelgeving is getoetst of de overheids NV valt te kwalificeren als een aanbestedende dienst. Dit heeft geleid tot de conclusie dat de overheids NV als een aanbestedende dienst moet worden beschouwd, met als gevolg dat de Europese aanbestedingsregelgeving (Richtlijn 2004/18, het Bao) van toepassing is. Dit heeft tot gevolg dat alle opdrachten die de overheids NV wenst te verstrekken moeten worden getoetst aan het Europees aanbestedingsrechtelijk kader.

74 De gemeente heeft zich bij het vergeven van opdrachten te houden aan de Europese aanbestedingsregelgeving. Echter, er zijn mogelijkheden om opdrachten onder te brengen bij een overheids NV zonder dat daarvoor een

Europese aanbestedingsprocedure hoeft te worden gevolgd. Deze mogelijkheden betreffen enerzijds inbesteden, anderzijds vestiging alleenrecht en opdrachtverlening.

- 75 De optie van inbesteden heeft de voorkeur in het licht van de (Europese) aanbestedingsregels. Inbesteden houdt in dat de gemeente Utrecht opdrachten zonder aanbesteding mag gunnen aan entiteiten die zodanig dicht bij de gemeentelijke entiteit staan, dat zij zijn aan te merken als de gemeentelijke organisatie. Er mag dan geen privaat kapitaal in de NV gestort zijn. De vereisten om hieraan te voldoen zijn:
- Dat de gemeente op NV Stadswerken toezicht uitoefent als ware het een gemeentelijke dienst.
 - Dat NV Stadswerken het merendeel (80 á 90 %) van de werkzaamheden uitvoert ten behoeve van de gemeente.
- 76 Wat betreft de eerste vereiste is het essentieel dat de gemeente doorslaggevende invloed kan uitoefenen op de strategische doelstellingen en belangrijke beslissingen van de overheids NV. Wanneer er bijvoorbeeld één of meerdere wethouders als Commissaris van de NV worden aangesteld, is aan deze vereiste voldaan. De tweede vereiste impliceert dat de territoriale reikwijdte van de activiteiten van de NV (in zijn huidige vorm) beperkt is. Immers, 80 á 90% van de werkzaamheden moeten ten behoeve van de gemeente zijn. Een uitgebreide regiofunctie blijft mogelijk wanneer andere gemeenten als eigenaar deelnemen in de NV of alleenrecht vestigen.

Staatssteun

- 77 Bij het inrichten van de NV Stadswerken is het belangrijk rekening te houden met de Europese regelgeving omtrent staatssteun. Voorkomen moet worden dat de opdrachten van de gemeente aan de NV worden gezien als onrechtmatige staatssteun. Vijf voorwaarden zijn daarbij van belang. De belangrijkste voorwaarde is dat er voor de activiteiten die de NV uitvoert een marktconforme prijs wordt betaald door de gemeente. Een aantal opdrachten zijn echter uitgesloten van de staatssteunregeling; de opdrachten die vallen onder deminimisvrijstelling, de Algemene groepsvrijstellingsverordening en de opdrachten die als een ‘dienst van algemeen economisch belang’(DAEB) kunnen worden aangemerkt. De deminimisregel is gebaseerd op de veronderstelling dat kleine steunbedragen de tussenstaatse handel niet ongunstig beïnvloeden en de mededinging niet vervalsen. Met de groepsvrijstellingsverordening wil de Commissie lidstaten (en decentrale overheden) stimuleren om hun overheidsmiddelen in te zetten voor steunmaatregelen die reëel bijdragen aan het scheppen van banen en het versterken van het Europese concurrentievermogen. DAEB zijn diensten van publiek belang die door ondernemingen (zoals de NV Stadswerken) worden verricht. Omdat de overheid er eisen aan stelt, bijvoorbeeld om te zorgen dat ze altijd tegen een redelijke prijs beschikbaar zijn, zijn ze door een onderneming niet rendabel uit te voeren. (Decentrale) overheden mogen de extra kosten die ondernemingen maken voor DAEB daarom compenseren.

Wet Markt en Overheid

- 78 Voor DAEB gelden specifieke staatssteunregels. Eveneens worden voor DAEB bepaalde uitzonderingen gemaakt op andere mededingingsregels. Dat geldt ook voor het wetsvoorstel inzake de problematiek van ‘markt en overheid’. In 2008 is een voorstel tot wijziging van de Mededingingswet gedaan, dat beoogt gedragsregels in te voeren voor overheden die economische activiteiten verrichten. Dit wetsvoorstel (ook wel bekend als wetsvoorstel Markt en Overheid; weliswaar aangenomen door de Eerste Kamer, maar nog niet in werking getreden) beoogt te voorkomen dat overheden bij het verrichten van economische activiteiten private ondernemingen oneerlijk beconcurreren. Om die reden is bijvoorbeeld bepaald dat overheden alle kosten moeten doorberekenen als zij een product of dienst op de markt aanbieden. Deze gedragsregel geldt echter niet als sprake is van een DAEB en de bekostiging daarvan uit de algemene middelen daarvoor noodzakelijk is. Een overheid houdt op deze wijze de vrijheid om in het algemeen belang een product of dienst onder de kostprijs aan te bieden.

De Wet Markt en Overheid is van toepassing op de gemeente en niet op de overheids NV en zal naar verwachting geen tot weinig invloed hebben op de mogelijkheid van de gemeente Utrecht om economische activiteiten door de Overheids NV te laten uitvoeren middels inbesteding. De Wet geldt namelijk niet als het gaat om publiekrechtelijke activiteiten en ook niet voor door de raad vastgestelde diensten van algemeen economisch belang.

Publiekrechtelijke bevoegdheden

- 79 Bij het inrichten van een NV Stadswerken dient eveneens rekening te worden gehouden met de Algemene Wet Bestuursrecht (AwB) vanwege publiekrechtelijke bevoegdheden. Dit is relevant bij activiteiten gericht op

vergunningverlening, handhaving en subsidieverlening. Uit de juridische toets die is uitgevoerd bij de totstandkoming van deze business case blijkt dat het mogelijk is om deze taken te mandateren aan de NV Stadswerken. De wijze waarop dient verder te worden uitgewerkt in een mogelijk volgende fase.

Contractuele relaties met derden

- 80 Bestaande gemeentebrede mantelcontracten zullen door de Overheids NV worden uitgediend tot de beëindigingsdatum van de overeenkomst. Daarna kan de Overheids NV zelf nieuwe overeenkomsten aangaan of deelnemen aan de nieuwe gemeentebrede aanbesteding. De opdracht kan daarna voor het gedeelte van de Overheids NV apart worden geregeld.
- 81 Alle overeenkomsten met derden die zijn afgesloten door Stadswerken, zullen overgaan naar de Overheids NV, waarbij alle rechten en plichten worden overgenomen. Afhankelijk van de aard van het contract kan het zijn dat de wederpartij hiermee moet instemmen.
- 82 Nieuwe overeenkomsten met derden – niet aanbestedende diensten – zullen als zij boven de aanbestedingsdrempels uitkomen of geen 2B dienst betreffen, door de Overheids NV (als aanbestedende dienst) moeten worden aanbesteed.

5.2 Governance en organisatie

Rollen, taken en verantwoordelijkheden binnen de overheids NV

- 83 In relatie tot de overheids NV zijn de rollen van opdrachtgever, eigenaar en toezichthouder te onderscheiden. Deze worden achtereenvolgens toegelicht. In onderstaande tabel 4 is weergegeven welke functionarissen de verschillende rollen dienen te vervullen.

| Niveau | Rol | Opdrachtgever | Eigenaar | Toezichthouder |
|--|-----|---|--|--------------------|
| Besluitvormend/kaderstellend/financier | | College van B&W (specifiek Wethouder Openbare Ruimte) | AvA (College van B&W vertegenwoordigd door Burgemeester & Wethouder Financiën) | RvC |
| Uitvoerend / adviserend | | Algemeen Directeur | Algemeen Directeur | Externe accountant |

TABEL 4: Rollen in de nieuwe situatie

- 84 Het voorstel is de rol van opdrachtgever en eigenaar bij verschillende portefeuillehouders binnen het College van B&W te beleggen. Ervaringen elders in het land leren dat het risico van dubbele petten specifieke vaardigheden en competenties vraagt van de betreffende personen. Daarbij is het realistisch om te veronderstellen dat de verschillende functionarissen binnen de overheids NV en de gemeente in hun rol moeten groeien; de gewenste eindsituatie is niet in één keer gerealiseerd.

Rol van opdrachtgever

- 85 Het College en/of de Raad is verantwoordelijk voor het vaststellen van de beleidskaders voor de overheids NV. De beleidsnota's worden opgesteld door NV SW en worden ter goedkeuring voorgelegd aan het College en/of de Raad. Belangrijk is hierbij op te merken dat er ten aanzien van de inhoudelijke advisering richting de portefeuillehouder en haar opdrachtgevende rol niet iets wezenlijks verandert t.o.v. de huidige situatie.
- 86 Het College beoordeelt de begroting en verantwoording (incl. periodieke rapportages) van de NV SW. Deze vinden in beginsel jaarlijks plaats en sluiten qua timing aan bij de reguliere planning & controlcyclus van de gemeentelijke organisatie.

Rol van eigenaar

- 87 De eigenaar is primair gericht op continuïteit en functioneren van de overheids NV op de lange termijn. Vanuit die invalshoek focust een eigenaar op visie, risico's die functioneren op de lange termijn beïnvloeden en is kaderstellend. De AvA kan de directie opdracht geven om brede maatschappelijke doelstellingen als duurzaamheid en diversiteit te realiseren.
- 88 De AvA heeft als eigenaar de volgende (wettelijke) taken:
- het vaststellen van jaarrekeningen
 - het benoemen, schorsen en ontslaan van leden van de RvC
 - het nemen van besluiten over een belangrijke verandering van de identiteit of het karakter
 - het vaststellen van de bezoldiging van elk van de leden van de RvC
 - het verlenen van de opdracht aan de accountant tot onderzoek van de jaarrekening
 - het vaststellen van de winstbestemming
 - verantwoordelijk voor instandhouding/continuïteit en financiering van NV
 - zeggenschap en invloed op NV; denken aan zaken als productaanbod, dienstverleningsconcept, innovatie en productontwikkeling

Rol van toezichthouder

- 89 De RvC fungeert als toezichthoudend orgaan en is actief betrokken bij de NV, inclusief strategie en financiële doorwerking. Zeker vanwege het feit dat er binnen Utrecht sprake is van een nieuwe situatie, is met name in de beginperiode een goede betrokkenheid bij het Directie van de NV noodzakelijk. De RvC denkt dus goed mee en houdt voldoende toezicht op de uitvoering.
- 90 De RvC heeft als toezichthouder de volgende wettelijke taken:
- Benoemen en ontslaan van directie/bestuurders van de NV
 - Vaststellen van de jaarrekening
 - Vaststellen van belangrijke besluiten. De Directie van de vennootschap heeft voor belangrijke besluiten toestemming van de RvC nodig, zoals voor:
 - de uitgifte van aandelen en obligaties;
 - het aanvragen of intrekken van een beursnotering;
 - het aangaan of verbreken van een duurzame samenwerking met een andere rechtspersoon of vennootschap;
 - het deelnemen in een andere vennootschap ter waarde van tenminste een vierde van het geplaatste kapitaal met reserves van de vennootschap, of het ingrijpend vergroten of verminderen van een dergelijke deelneming;
 - het doen van investeringen ter waarde van tenminste een vierde van het geplaatste kapitaal met reserves van de vennootschap;
 - een statutenwijziging;
 - een ontbinding van de vennootschap of een faillissementsaanvraag;
 - het beëindigen van de dienstbetrekkingen van een aanmerkelijk aantal werknemers tegelijkertijd, of binnen kort tijdsbestek;
 - het ingrijpend wijzigen van de arbeidsomstandigheden van een aanmerkelijk aantal werknemers van de vennootschap.
- 91 De Directie heeft als bestuurder de volgende wettelijke taken:
- Besturen van de onderneming
 - De Directie vertegenwoordigt de vennootschap, voor zover uit de wet niet anders voortvloeit

Sturing en relatie gemeente Utrecht en Overheids NV

Sturing en opdrachtgeverschap gemeente Utrecht

- 92 Verzelfstandiging komt veel voor bij gemeenten, in uiteenlopende vormen en varianten. Het positioneren van het gehele pakket aan huidige activiteiten van SW is echter niet eerder gebeurd. Dit betekent dat het niet gemakkelijk is om te leren van best practices. Er dienen goede afspraken gemaakt te worden om de resultaten kritisch te volgen en de ruimte moet worden geboden om die afspraken bij te kunnen stellen. Dit vraagt om wendbaarheid en flexibiliteit van de NV Stadswerken.

- 93 Sturing vanuit de gemeente Utrecht op de Overheids NV vindt plaats langs diverse rollen. Enerzijds die van aandeelhouder, anderzijds die van opdrachtgever. De aandeelhouder zal vooral gefocust zijn op geld, budgetten en algemene doelstellingen als duurzaamheid en social return. De opdrachtgever op de kwaliteit van de geleverde prestaties.
- 94 Voorts is een belangrijk sturingsinstrument het meerjarig contract (raamovereenkomst / dienstverleningsovereenkomst) tussen de gemeente (opdrachtgever) en de overheids NV (opdrachtnemer), waarin de dienstverlening vanuit de NV wordt vastgelegd op basis van de integrale visie op de openbare ruimte zoals de raad en het college die gestalte willen geven (verwoord in collegeprogramma en jaarlijkse programmabegroting). De visie uit het collegeprogramma zal te globaal zijn voor een contract en zal door de gemeente vertaald moeten worden naar een strategisch beleid waarin 'SMART' wordt aangegeven wat de overheids NV dient te bereiken. De NV zet deze doelen om in concept beleidsnota's (o.a. Nota Afvalbeleid, Meerjarennota Kapitaalgoederen en Gemeentelijk Rioleringsplan). Deze concept nota's worden afgestemd met de gemeente en vormen na bestuurlijke vaststelling de kaders voor de overheids NV.
- 95 De kaders zullen vervolgens uitgewerkt worden in bijvoorbeeld resultaten / normen/criteria die getoetst kunnen worden. Er kan daarbij gebruik worden gemaakt van breed geaccepteerde en toegepaste normeringen van de openbare ruimte. Voor zover het gaat over de visuele kwaliteit van de openbare ruimte is het de laatste jaren gebruikelijk om ter definiëring van het gewenste resultaat beeldkwaliteiten te gebruiken. Deze ontwikkeling heeft plaats gevonden om succesvol te kunnen aanbesteden, zonder de noodzaak tot het genereren van bestekken van grootse omvang. En voor wat betreft de technische staat van de openbare ruimte wordt in Nederland, afhankelijk van het vakgebied (openbare verlichting, verharding, constructies, enz.) gerefereerd aan CROW, NEN, bouwbesluit, TNO normen, enz. Door de te bereiken genoemde normen in het contract als doelen te definiëren wordt een scherpe sturing mogelijk.
- 96 Het ligt voor de hand de overeenkomst tussen gemeente en overheids NV een raadsperiode te laten bestrijken. Dat betekent dat het eens per vier jaar wordt opgesteld. De benodigde strategische inzet vanuit de opdrachtgevende gemeente Utrecht kan daarmee beperkt zijn en zou vormgegeven kunnen worden binnen de bestaande concernrollen. Afhankelijk van de visie in het collegeprogramma en de mate waarin het onderhoud van de openbare ruimte daarin een plaats heeft gekregen, dan wel dient te wijzigen ten opzichte van de voorgaande periode, kan sprake zijn van een benodigde tijdelijke extra ambtelijke inzet om tot een nieuw contract te komen. Hiervoor zou dan bijvoorbeeld een (tijdelijke) projectgroep kunnen worden gevormd. Door het op deze wijze invulling te geven kan het ontstaan van 'dubbele' functies bij de gemeente en de overheids NV worden voorkomen.
- 97 De gemeente als opdrachtgever zal de mate waarin de overeengekomen resultaten / normen door de overheids NV gerealiseerd worden dienen te toetsen. De overheids NV draagt er zorg voor dat periodiek onafhankelijke toetsing van overeengekomen resultaten en normen plaatsvindt, door het integraal onderdeel van de bedrijfsvoering te laten zijn. Gespecialiseerde onafhankelijke bedrijven beoordelen via gevalideerde steekproefmethoden de behaalde visuele kwaliteit en relateren deze aan de gegeven opdracht. Eenzelfde aanpak kan worden toegepast voor wat betreft de technische kwaliteit van de openbare ruimte. De opdracht tot dergelijke onafhankelijke toetsing van de behaalde resultaten kan deel zijn van het contract tussen gemeente en de overheids NV maar indien de gemeente dat wenst kan zij ook zelf de toetsers opdracht geven. De aansturing- en toetsingrelatie kan door deze werkwijze eenvoudig zijn.
- 98 Om het beoogd resultaat uit de dienstverleningsovereenkomst te realiseren is het essentieel dat de functionele relaties tussen de NV en de gemeente Utrecht in stand blijven. Ten aanzien van de relatie met andere activiteiten in de openbare ruimte (bijvoorbeeld van Dienst SO) geldt dat er in de bestaande situatie een ontwikkelopgave ligt voor wat betreft het optimaliseren van de onderlinge afstemming. Deze opgave blijft bestaan in de situatie van de overheids NV. De gemeente kan in de overeenkomst met de overheids NV expliciet opnemen dat deze opgave ter hand genomen wordt.
- 99 Het organiseren van gezamenlijk vooroverleg inzake beleidsvorming en financiële verantwoording blijft bestaan. Onder meer uit het werkbezoek aan Cyclus blijkt dat van meerwaarde te zijn.
- 100 Tenslotte kan de gemeente Utrecht vanuit de te benoemen Raad van Commissarissen invloed blijven uitoefenen op de bedrijfsvoering en de prestaties van de overheids NV.

- 101 Uitgangspunt is dat diensten kostendekkend aan de gemeente geleverd worden. Tarieven zullen daarop afgestemd dienen te worden. Daarnaast verleent de NV SW ook diensten voor andere partijen (bijvoorbeeld afvalinzameling voor bedrijven). Deze commerciële activiteiten dienen een kwalitatieve dan wel kwantitatieve meerwaarde voor de NV te hebben. Dat vraagt dat de NV in staat is marktconform in te kopen.

Relatie met dienst Ondersteuning

- 102 De gevolgen voor de relatie met Dienst Ondersteuning (DO) zijn op dit moment niet exact te bepalen. Pas na het principebesluit over de Overheids NV kunnen de mogelijke consequenties daarvan voor de DO inzichtelijk gemaakt worden. In het licht van de Europese regelgeving omtrent staatssteun zal de gemeente straks voor de activiteiten die de NV uitvoert een marktconforme prijs moeten betalen. Dat heeft tot gevolg dat de overheids NV op haar beurt marktconform zal moeten inkopen en dat dit ook zal gelden voor de huidige diensten van de DO. Als de overheids NV bijvoorbeeld een beslissing moet nemen over de manier waarop zij de salarisadministratie in de toekomst wil regelen, dan zijn er drie mogelijkheden:
1. de DO levert die service voor dezelfde prijs als de markt;
 2. een aantal medewerkers van de DO die nu de salarisadministratie verzorgen, gaat mee naar de NV;
 3. de NV besteedt de salarisadministratie uit aan een bedrijf buiten de gemeente.
- 103 Na een marktverkenning en in onderhandeling met de DO zal uiteindelijk voor één van deze opties gekozen worden. Dit geldt voor alle producten / diensten door de DO geleverd. Op dit moment is niet duidelijk welke keuze(s) gemaakt zal worden.

Samenwerking met derden

- 104 In paragraaf 5.1 (Juridisch) zijn diverse uitspraken gedaan over contractuele relaties met derden. Het is belangrijk daar vanuit Governance en Organisatie het volgende aan toe te voegen inzake de organisatie van werkzaamheden:
- Werkzaamheden worden op drie mogelijk manieren uitgevoerd:
 - Met eigen mensen
 - Via externe inhuur waarbij een overeenkomst wordt afgesloten over inzet
 - Via opdrachtverlening/aanbesteding waarbij een overeenkomst wordt afgesloten over resultaat
 - De NV maakt steeds vooraf de afweging wat de beste werkwijze is en houdt daarbij rekening met kosten, benodigde expertise, tijdsdruk en deadlines.
 - De NV sluit eveneens dienstverleningsovereenkomsten/contracten af met externe klanten voor het uitvoeren van werkzaamheden en diensten.

5.3 Maatschappelijke oriëntatie overheids NV

- 105 De laatste jaren is de maatschappelijke oriëntatie van private ondernemingen sterk ontwikkeld. Ondernemingen hebben zaken als duurzaamheid verankerd in hun bedrijfsvoering en schenken specifiek aandacht aan dit thema in hun jaarverslagen. Een overheids NV, functionerend in het gebied tussen publiek en privaat, dient in dit domein een gidsfunctie te hebben. Het perspectief is concurrerende duurzaamheid en een zorg voor social return.
- 106 De overheids NV zal haar maatschappelijke oriëntatie een belangrijke plaats geven in haar bedrijfsvoering. Maatschappelijk verantwoord ondernemen zal centraal staan en krijgt inhoud door duurzaamheid en social return prominent op de agenda te hebben en te houden.

Duurzaamheid

- 107 Stadswerken heeft in de huidige situatie al een gidsfunctie voor wat betreft duurzaamheid. Enkele voorbeelden van activiteiten ten aanzien van duurzaamheid zijn energiebesparende openbare verlichting, alleen inkoop van energie uit hernieuwbare bronnen en het omzetten van gft-afval in groen gas. De overheids NV zal een bedrijfsvoering kennen die ervoor zorg draagt dat komende generaties geen nadelige effecten ondervinden van de activiteiten die uitgevoerd worden. Sterker nog, de overheids NV wil een bijdrage leveren aan een mooiere en schonere omgeving en niet alleen in Utrecht. Concreet betekent dit dat de overheids NV zich meer dan een gewone onderneming in zal zetten voor duurzaamheid door bijvoorbeeld het hergebruik van materialen. Daar

waar de mogelijkheden ontstaan tot hergebruik zullen die benut worden en daar waar de overheids NV een bijdrage kan leveren aan de ontwikkeling van hergebruikmogelijkheden zal ze dat doen.

- 108 Met energie zal zuinig omgegaan worden. Enerzijds door medewerkers maximaal te stimuleren om zuinig met energie om te gaan (cultuur) en anderzijds door bedrijfsmiddelen te gebruiken met een label dat energiezuinig gebruik garandeert. Ook ten aanzien van de inkoop zal duurzaamheid centraal staan. De overheids NV zal duurzaam inkopen verder ontwikkelen.
- 109 Het feit dat NMC – met haar expertise op het gebied van milieucommunicatie en duurzaamheid - ook deel uitmaakt van de NV Stadswerken kan een extra impuls geven aan duurzaamheid.

Social return

- 110 Social return is het koppelen van sociale doelstellingen aan het besteden van middelen voor allerlei diensten, werken en producten met als doel opleidingsmogelijkheden, werk- of stageplekken te creëren voor mensen die nu langs de kant staan. De overheids NV zal verder investeren in social return. Voor wat betreft social return biedt Stadswerken al veel stageplekken en worden UW-medewerkers vaak ingezet.
- 111 De overheids NV zal een onderneming zijn waar jongeren en volwassen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt ervaring kunnen opdoen en waar werk- of stageplekken beschikbaar zullen zijn voor mensen die via het reguliere circuit niet aan bod komen. Samenwerking met UW-bedrijven krijgt daarmee vorm. Tevens zal de NV ruimte bieden om deze mensen op te leiden, zodat de stap naar de arbeidsmarkt verkleind kan worden.
- 112 Tevens zal het bestaande beleid bij inkopen en aanbestedingen, waarbij 'social return' als contractvoorwaarde opgenomen wordt, gecontinueerd en waar mogelijk versterkt worden. Dit houdt in dat de overheids NV bij aanbestedingen boven een bepaald bedrag in het contract opneemt dat er bij de uitvoering van de opdracht ook mensen moeten worden ingezet met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt.
- 113 In de jaarlijkse verslaglegging zal aandacht besteed worden aan de resultaten op het gebied van duurzaamheid en social return. Met bovenstaande inzet is Stadswerken NV in staat haar voorbeeldfunctie waar te maken. Hiertoe zal concreet beleid / doelstellingen geformuleerd dienen te worden en afspraken te worden gemaakt.

5.4 Personeel

Arbeidsrechtelijke consequenties

- 114 Het instellen van een overheids NV Stadswerken heeft arbeidsrechtelijke consequenties voor de medewerkers. Zo vallen deze niet langer onder het ambtenarenrecht, maar onder het arbeidsrecht. Uitgangspunt is, onder verwijzing naar de opdracht van het college, dat de arbeidsvoorwaarden vergelijkbaar moeten zijn met de huidige.
- 115 In onderstaande tabel zijn de belangrijkste verschillen tussen ambtenaren- en arbeidsrecht kort weergegeven.

| | Ambtenarenrecht | Arbeidsrecht |
|---------------------|--|--|
| Rechten en plichten | Voornamelijk opgenomen in RGU (arbeidsvoorwaarden regeling Utrecht) en individuele besluiten | Voornamelijk opgenomen in Burgerlijk Wetboek, CAO's en arbeidsovereenkomst |
| Dienstverband | Aanstelling (eenzijdig) | Arbeidsovereenkomst (tweezijdig) |
| Ontslag | Eenzijdig besluit | Toestemming UWV of ontbinding via kantonrechter |
| Rechtsbescherming | Eerst bezwaar bij college, daarna via de bestuursrechter | Via kantonrechter |

TABEL 5 Vergelijking ambtenarenrecht en arbeidsrecht

- 116 De CAO Nutsbedrijven (A&M) die valt onder de WENb (Werkgeversvereniging voor energie en nutsbedrijven) is het meest passend voor de overheids NV Stadswerken, vanwege de aard van de werkzaamheden en de pensioenopbouw via het ABP. Ook elders wordt deze CAO toegepast in vergelijkbare bedrijven (bijv. Cyclus).
- 117 De belangrijkste verschillen tussen de huidige CAO (CAR/UWO en de CAO A&M zijn hieronder weergegeven:

- Werkweek 36 uur vs 40 uur
- CAO A&M kent 12 schalen. Daarboven kunnen via functiewaardering schalen worden toegevoegd.
- Kosten van CAO A&M zijn lager dan bij CAR UWO bij indiensttreding nieuwe mensen
- Een aantal regelingen CAO A&M is eenvoudiger uitvoerbaar (o.a. TOD, bezwarende omstandigheden, consignatiedienst)
- De CAO A&M is leidend voor zover zaken erin geregeld zijn. Zaken die niet in de CAO zijn geregeld kunnen leden zelf bepalen, mits het geen verkapte primaire arbeidsvoorwaarden zijn
- Collectieve ziektekostenregeling kunnen via Achmea i.p.v. IZA collectief geregeld worden
- Het pensioen blijft bij het ABP
- Aan deelname aan WENb zijn kosten van lidmaatschap verbonden: 5500 euro vast + promillage van 0,35% van totale loonsom.

Sociaal kader/plan

- 118 Bij een overgang van de gemeente naar een NV wordt een "sociaal plan / sociaal kader" opgesteld. Hierin worden rechten en plichten vastgelegd over de arbeidsvoorwaarden die voortvloeien uit de onderhandelingen tussen gemeente en bonden. Uitgangspunt is dat arbeidsvoorwaarden voor bestaand personeel gelijkwaardig zijn. Afspraken moeten gemaakt worden over onder andere het opvangen van de veranderingen in de arbeidsvoorwaarden en welke garanties worden afgegeven. In diverse gevallen wordt bijvoorbeeld een werkgarantie gegeven van 10 jaar en/of een terugkeergarantie naar de gemeente. Dit biedt overigens niet de garantie dat dit in Utrecht ook het geval zal zijn.

Detachering

- 119 Een mogelijkheid zou kunnen zijn om het huidige personeel te detacheren bij de overheids NV. Er zijn verschillende redenen waarom detachering niet wenselijk is. Zo kan detachering niet voor onbepaalde tijd en is het een tijdelijke oplossing. Daarnaast is het werken met twee CAO's zeer bewerkelijk. Het geniet derhalve de voorkeur nagenoeg iedereen op dezelfde datum over te brengen naar de nieuwe CAO, met de daarbij overeengekomen garanties.

Externe inhuur

- 120 Ten aanzien van externe inhuur zal binnen de overheids Nv in voorkomende gevallen besloten worden op basis van bedrijfseconomische criteria. Het betreft dan bijvoorbeeld specialistische, kapitaalintensieve werkzaamheden, seizoenspatronen ed..

Mens volgt werk

- 121 De gemeente volgt in principe het uitgangspunt 'mens volgt werk'. Bij de verzelfstandiging zullen hierover afspraken gemaakt moeten worden om te komen tot een goede invulling daarvan. In het kader van de doelstelling tot reductie van de overhead te komen ligt het voor de hand uit te gaan van wat de overheids NV aan overhead nodig heeft om goed te kunnen functioneren. Hierbij verwijzen naar het uitgangspunt zoals geformuleerd in hoofdstuk 1.

Competenties

- 122 Het werken in een bedrijfsmatige omgeving van een NV waarbij resultaatgerichtheid centraal staat zal deels andere eisen stellen aan het personeel, ondanks de slag die binnen Stadswerken is gemaakt op dit vlak de laatste jaren. Competenties als bedrijfsmatig handelen en een strakke sturing op efficiency, kunnen leiden tot een verschuiving in de besteding van het opleidingsbudget.

5.5 Financieel / fiscaal

Fiscale consequenties

- 123 Bij het onderbrengen van activiteiten en de overdracht van (on)roerende zaken door de gemeente Utrecht in een overheids NV speelt een aantal zaken op het gebied van Wet op de Omzetbelasting, het BTW-compensatiefonds, overdrachtsbelasting en vennootschapsbelasting. Onduidelijk is nog wat de fiscaal beste oplossing is. Dat zal nader onderzoek vergen. Daarbij wordt aangenomen dat de gemeente Utrecht (en/of andere Nederlandse Publiekrechtelijke lichamen) alle aandelen verkrijgt in de overheidsNV.

| | Omzetbelasting | BTW-compensatie fonds | Vennootschapsbelasting | Overdrachtsbelasting |
|-------------------------------|-------------------------|-----------------------|------------------------|----------------------|
| Activiteiten | Toelichting onder tabel | n.v.t. | Niet | n.v.t. |
| Overdracht (on)roerende zaken | Nader onderzoek | Nader onderzoek | n.v.t. | vrijstelling |

TABEL 6: SAMENVATTING FISCALE CONSEQUENTIES

Toelichting activiteiten

- 124 *Omzetbelasting*: Met betrekking tot de overheidsactiviteiten waarvan de kosten voor rekening komen van de gemeente Utrecht kan worden gekozen voor een met omzetbelasting belast dan wel onbelaste dienstverlening aan de gemeente Utrecht. De meest gangbare situatie is het onbelast leveren. De onbelaste dienstverlening kan op grond van de transparantieregeling zoals opgenomen in de Wet op de Omzetbelasting. Als aan de voorwaarden van de transparantieregeling wordt voldaan, dan mag de inkoop-BTW met betrekking tot de uitgevoerde (overheids)activiteiten worden doorgeschoven naar de leden of in dit geval de aandeelhouder.
- 125 Ondernemersactiviteiten, waarvoor vergoedingen worden gevraagd van derden kunnen belast dan wel vrijgesteld zijn, in beginsel zijn te onderkennen de havenexploitatie (belast), inzamelen bedrijfsafval (belast), inzamelen glas provincie Utrecht (belast). Exploitatie van begraafplaatsen is een vrijgestelde ondernemersactiviteit.
- 126 Ondernemersactiviteiten, waarvoor vergoedingen worden gevraagd van de gemeente Utrecht betreffen in het bijzonder de opdrachten van het IBU ten behoeve van de gemeente Utrecht, deze activiteiten zijn belast waarvan de vergoeding verhoogd dient te worden met 19% omzetbelasting. Deze omzetbelasting kan door de gemeente Utrecht weer worden teruggevorderd.
- 127 *Vennootschapsbelasting*: Een overheidsNV is op grond van de Wet op de Vennootschapsbelasting niet belastingplichtig, zolang de aandelen van Stadswerken volledig in handen van de gemeente Utrecht blijven. Aandachtspunt is dat het ministerie van Financiën (al meerdere jaren) probeert om de ondernemersactiviteiten

van gemeenten onder de vennootschapsplicht te krijgen. Hierdoor zou de vrijstelling uit de Wet op de Vennootschapsbelasting in de toekomst kunnen komen te vervallen. Afhankelijk van de mate waarin er winst wordt gemaakt door de NV Stadswerken, zou er in een dergelijke situatie vennootschapbelasting moeten worden afgedragen. Het volgen van de ontwikkelingen is van belang.

Overdracht (on)roerende zaken

- 128 Bij de overdracht van onroerende goederen van de gemeente Utrecht naar de overheidsNV wordt er vanuit gegaan dat de NV geen overdrachtsbelasting verschuldigd is. In de wet is sprake van een vrijstelling van overdrachtsbelasting onder bepaalde voorwaarden. Nader onderzoek dient daarop plaats te vinden.
- 129 Indien geen overdracht plaatsvindt van onroerende zaken vanuit de gemeente Utrecht naar de NV zal de gemeente Utrecht deze onroerende goederen verhuren tegen marktconforme vergoeding. De door de gemeente Utrecht in aftrek gebrachte omzetbelasting en btw-compensatie zal in de periode 2004-2013 met betrekking tot de investeringen in gebouwen moeten worden verrekend. Hier zal worden gezocht naar een voor de gemeente Utrecht financieel/fiscaal optimale variant.
- 130 Een overheidsNV is op grond van de Wet op de Vennootschapsbelasting niet belastingplichtig, zolang de aandelen van Stadswerken volledig in publieke handen blijven.

Balans

Stadswerken moet als overheidsNV over voldoende eigen vermogen kunnen beschikken om te kunnen functioneren. Met behulp van de balans van Stadswerken als NV is een berekening gemaakt van het benodigde eigen vermogen. Bij het opstellen van onderstaande balans is er vanuit gegaan dat rioleringen, gronden en bedrijfsgebouwen, ondergrondse containers en activa van Vergunning & Handhaving, markten, begraafplaatsen, forten achterblijven bij de gemeente Utrecht.

| Activa (x 1.000 euro) | | Passiva (x 1.000 euro) | |
|-----------------------|--------|------------------------|--------|
| Vaste activa | 10.000 | Algemene reserve | 0 |
| Vlottende activa | 33.000 | Bestemmingsreserves | 3.000 |
| | | Activareserve | 2.000 |
| | | Voorzieningen | 13.000 |
| | | Kortlopende schulden | 25.000 |

TABEL 7: Balans Stadswerken NV

Financiering

- 131 De berekening van het eigen vermogen is gebaseerd op de volgende twee uitgangspunten:
1. een 'solvabiliteitsratio' (eigen vermogen / balanstotaal) van 40%
Ter referentie: voor Cyclus bedraagt de solvabiliteitsratio 40%, banken hanteren een ratio van tussen de 20% en 45%.
Op basis van bovenstaande balans is een eigen vermogen vereist tussen de 11 en 17 mln. en komt daarmee dichtbij het verplicht te storten aandelenkapitaal van 16 mln.
 2. een current ratio (vlottende activa / vlottende passiva) van 1,5
Ter referentie: door Cyclus wordt een current ratio van 1,5 gehanteerd. Een ratio van 1 tot 1,5 is gebruikelijk. Volgens voorgaande balans is deze 1,3. Bij de waardering is rekening gehouden met de incurante voorraden en dubieuze debiteuren.

Overige financiële consequenties

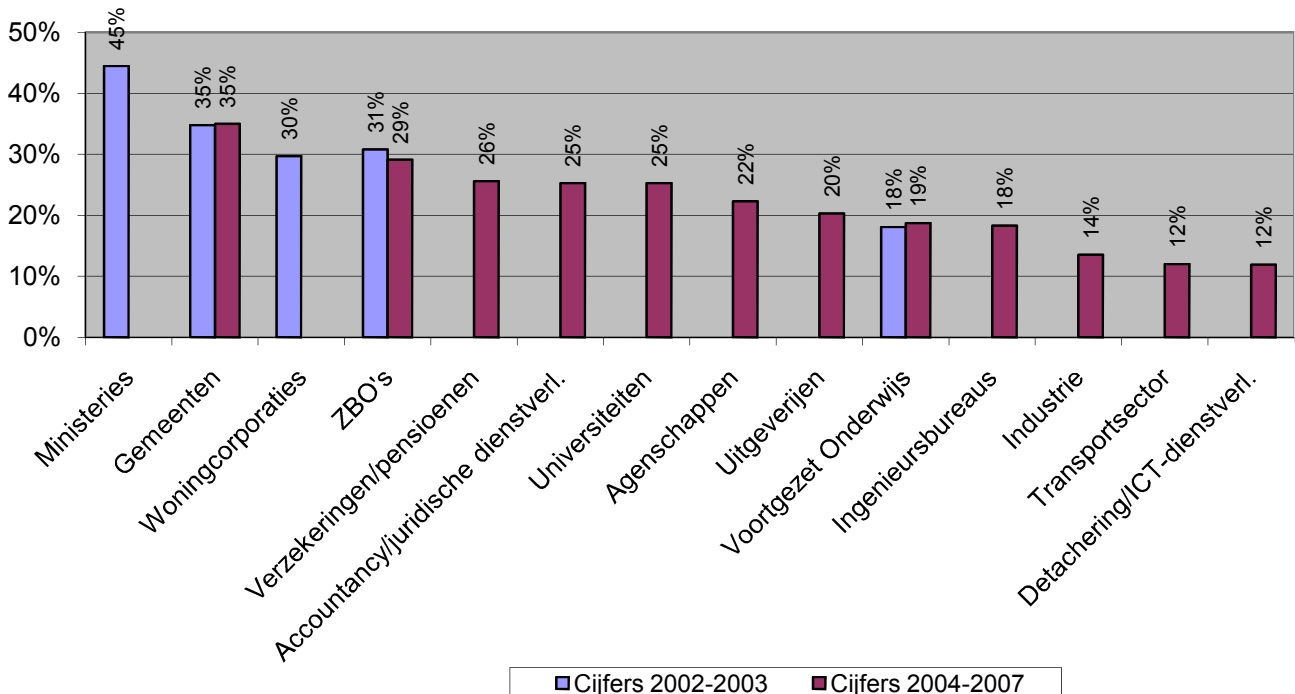
- 132 Stadswerken kan als overheids NV (100% in handen van de gemeente Utrecht) externe financiering regelen via de gemeente Utrecht conform de huidige condities (5% rekenrente). Dit geldt ook voor financiering van toekomstige investeringen. Stadswerken kan als overheids NV (100% in handen van de gemeente Utrecht) voor wat betreft haar verzekeringen "meelopen" met het verzekeringspakket van de gemeente Utrecht

- 133 De spelregels m.b.t. de planning & control cyclus zullen in beginsel niet wijzigen door de overgang naar een overheids NV. Dit laat onverlet dat binnen SW een verdere vereenvoudiging plaatsvinden.
- 134 Een aantal overige onderwerpen moet in de voorbereiding van de overgang naar de overheids NV nader worden uitgewerkt, maar deze hebben geen materiële financiële consequenties:
- eisen aan interne en externe verslaggeving
 - overdracht van lopende en toekomstige kredieten en toekomstige investeringen
 - opzet nieuwe P&C-cyclus (afstemming met gemeentelijke cyclus)
 - opzet van de interne beheersing (o.a. administratieve organisatie) t.b.v. efficiënte en effectieve bedrijfsvoering

Besparingspotentieel

- 135 De overgang van Stadswerken naar een overheidsNV moet resulteren in een jaarlijkse structurele besparing op de overheadkosten. Aan veel producten en diensten van SW worden tarieven gekoppeld. Deze tarieven vormen een belangrijke meeteenheid om te beoordelen of de activiteiten efficiënt worden uitgevoerd en worden dan ook regelmatig door Stadswerken en hun klanten vergeleken met de tarieven van vergelijkbare organisaties. Het blijkt dat de tarieven van Stadswerken onder druk staan door de toeslag vanwege binnen de gemeente gemaakte overheadkosten.
- 136 Afgelopen jaar is op verzoek van Stadswerken dit vraagstuk onderzocht voor de afdelingen Stedelijk Beheer en IBU. Geconcludeerd werd dat met name de doorbelaste overheadkosten voor bijvoorbeeld ICT en facilitair aanzienlijk hoger zijn dan bij vergelijkbare organisaties in de benchmark. In de bijgevoegde grafiek is te zien dat de overheadpercentages in de sectoren waarmee de afdelingen binnen Stadswerken vergelijkbaar zijn aanzienlijk lager zijn dan wat bij de gemeenten gebruikelijk is (bron: Berenschot).

Overzicht overhead per sector



FIGUUR 1: Benchmark overhead

- 137 Om het besparingspotentieel op de overhead in kaart te brengen is uitgegaan van boekjaar 2010 als vertreksituatie (ist-situatie). Bij het in beeld brengen van de overhead is een tweedeling gemaakt tussen de

doorberekening vanuit de dienst Ondersteuning (DO) en de overhead van Stadswerken. De eventuele overhead binnen de afdelingen van Stadswerken is buiten beschouwing gelaten.

- 138 Om de getallen uitkomsten van de besparingsberekeningen goed te kunnen plaatsen in relatie tot de doorlichting van 2010 is het volgende van belang. De doorlichting van 2010 is voorzichtigheidshalve uitgegaan van het overheadpercentage waarnaar binnen de gemeente gestreefd wordt (29,3%). Voor de argumenten wordt verwezen naar de doorlichting. De berekeningen die hieronder worden toegelicht zijn uitgegaan van de situatie in 2010, omdat in deze businesscase 2010 het ijkjaar is. Daardoor is er gewerkt met een overheadpercentage in de bestaande situatie van 32%.
- 139 Het totaal aan overheadkosten (€ 22,279 mln) bestaat uit € 13,123 mln doorbelaste overhead door de Dienst Ondersteuning en € 9,156 mln overhead van Stadswerken. Het vraagstuk is bekeken vanuit twee invalshoeken. Het eerste scenario gaat uit van de werkelijke kosten 2010 zoals doorbelast door Dienst Ondersteuning aan Stadswerken en de mogelijke besparing hierop. Het tweede scenario is gebaseerd op het benchmark onderzoek overhead IBU en Stedelijk beheer. Beide scenario's geven aan dat een besparing van meer dan € 2,3 mln. mogelijk moet zijn.
- 140 Bij scenario 1 is per ondersteunende taak bekeken of de taak in de SOLL-situatie door de overheidsNV Stadswerken uitgevoerd zou moeten worden of door de gemeente Utrecht (inhuur vanuit overheidsNV Stadswerken). Indien de taak door de overheidsNV Stadswerken wordt uitgevoerd, is voorts gekeken of zij dit zelf zou moeten doen of zou moeten uitbesteden aan een marktpartij.
- 141 Naast de financiële informatie omtrent de huidige overheadkosten is er gebruik gemaakt van de kennis en uitkomsten van de werkgroep "Producten en Diensten Catalogus". Deze interne gegevens zijn vergeleken met in de markt en op internet beschikbare normen voor de activiteiten zoals genoemd in de "Producten en Diensten Catalogus".
- 142 Op basis van bovenstaande zijn analyses gemaakt en zijn de effecten daarvan doorgerekend per aspect zoals in onderstaande tabel 8 opgenomen. Ter illustratie de redenering voor de grootste besparingspost Automatisering. De Gartner norm geeft aan dat de Total cost of ownership (afschrijving, licenties, dataopslag, opleiding) € 5.360 euro per PC is. Uitgaande van ca 700 werkplekken bij Stadswerken, betekent dit dat de normatieve kosten uitkomen op € 3,75 mln. Vergeleken met de doorbelaste kosten ad €4.97 mln. is een besparing mogelijk van € 1.22 mln. Aangezien de sturing en ontwikkeling van financiële rapportages € 0,15 mln. meer vergt is de totale besparing € 1,07 mln. Deze redenering wordt onderbouwd door een meting gedaan bij gemeenten door onderzoeksbureau M&I partners.
- 143 De overige vakdisciplines zijn op vergelijkbare manier onderzocht waarbij rekening is gehouden met de specifieke vraagstukken die spelen voor Stadswerken als uitvoerende dienst.
- 144 Door de ondersteunende taken (deels) zelf uit te voeren – conform het hiervoor beschrevene - zal een besparing kunnen worden gerealiseerd. Dit is door de werkgroep Financiën doorgerekend per taak voor Stadswerken als geheel. Indien gekeken wordt naar de variant van verzelfstandiging van Stadswerken exclusief V& H leidt dat uiteraard tot een evenredig lager besparingspotentieel ten aanzien van de overhead.
- 145 Uit de berekeningen blijkt dat een besparing van minimaal € 2,530 mln. op de doorbelaste overhead mogelijk is. In onderstaande tabel is het besparingspotentieel gekwantificeerd:

| | Huidige kosten (x€ 1.000) | Besparing (x€ 1.000) | Vershil in percentage |
|-----------------------------|------------------------------|----------------------|-----------------------|
| Automatisering | 5.825 | -1.063 | -18% |
| Communicatie | 1.058 | -375 | -35% |
| HRM | 2.257 | -228 | -10% |
| Financiën | 3.968 | -356 | -9% |
| Concern Inkopen | 366 | -42 | -11% |
| Facilitair | 5.582 | -275 | -5% |
| Post/Archief | 585 | -58 | -10% |
| Overig (o.a. callcenter)* | 3.530 | -445 | -13% |
| Directie en staf SW | 1.851 | 0 | 0% |
| Totaal | 25.022 | -2.842 | -10% |
| Afdeling V&H (-/-) | 2.743 | +312 | +11% |
| Totaal excl. V&H | 22.279 | -2.530 | -11% |

* betreft KCC, huurharmonisatie, opslag DO BCD

TABEL 8: Besparingspotentieel overhead excl. V&H

- 146 Het tweede scenario (excl. V&H) is een groeiscenario. De totale kosten van de DO (excl. V&H) in 2010 zijn 13,1 mln. Inschatting, op basis van de beschikbare Dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) 2011 van de Dienst Ondersteuning, is dat 50% daarvan in formatie zit en 50% in overige kosten. Op basis van een gemiddelde loonsom van € 66.000,- per fte betekent dat circa 100 fte toegerekend worden aan Stadswerken. Indien Stadswerken de taken zelf gaat doen is binnen de overheids NV circa 40 tot 45 fte (excl. V&H) nodig. Dat leidt tot een besparing van 55-60 fte's, wat overeen komt met bijna 4 mln aan besparing.
- 147 Daarnaast is een besparing op overige kosten (totaal 6,5 mln) zeer aannemelijk. Uitgaande van 15% betekent dit een besparing van 1 mln. De totale besparing in scenario 2 komt daarmee uit op circa 5 mln., hetgeen in de komende jaren van de NV mogelijk kan worden gerealiseerd.
- 148 Het geschetste besparingspotentieel in scenario 2 sluit aan bij de conclusies in de benchmark rapporten overhead Stedelijk Beheer en IBU.
- 149 Volgens het rapport "Gemeentelijke Overhead" bedraagt de omvang van de overhead bij Stadswerken (excl. V&H) 112 fte. Inclusief de hierboven genoemde 100 fte komt de totale overhead op 212 fte. Als dat gedeeld wordt door het aantal fte bij Stadswerken, te weten 863 fte, resulteert dit in een overheadpercentage van 24,5 %. In de benchmarkrapporten overhead Stedelijk Beheer en IBU worden de benodigde aantallen fte genoemd die Stadswerken nodig heeft om de overhead zelfstandig uit te voeren. Indien deze getallen worden geëxtrapoleerd blijkt de extra 40-45 fte een reële aanname. De totale overhead van Stadswerken komt dan uit op 157 fte (112 + 45). Het totale aantal fte voor Stadswerken komt dan uit op 908 (863 + 45). Het overheadpercentage komt hiermee uit op 17,3 %, hetgeen concurrerend is met de organisaties uit onze sector (zie eerdere grafiek).
- 150 Uit bovenstaande berekeningen blijkt dat een besparing op de overhead mogelijk is van minimaal € 2,5 mln. (excl. V&H). Op termijn zal deze besparing kunnen oplopen naar circa € 5 mln.

Besparingen primaire proces

- 151 In de doorlichting die eind 2010 is uitgevoerd is geconstateerd dat onder anderen door scherp opdrachtnemer- en opdrachtgeverschap en daardoor het scherp sturen op de prestaties en de lasten en baten, door uitbreiding van commerciële activiteiten (bijv. naar anderen gemeenten) en een bedrijfmatiger uitvoering van de taken besparingen te verwachten zijn in het primaire proces. In de doorlichting is een voorzichtige inschatting

gemaakt van het besparingspotentieel van 1,5 mln. Een additionele besparing, bovenop de overheadbesparing, van minimaal 1,5 mln is daarmee aannemelijk. Op langere termijn kan deze efficiencywinst verder toenemen.

Friciekosten en structurele kosten

152 Naast het besparingspotentieel zullen er frictiekosten bestaan bij de overgang naar een overheids NV. Het is nog niet mogelijk een compleet beeld van de frictiekosten te geven. Enerzijds omdat bepaalde gegevens voortkomen uit nog te nemen stappen en onderhandelingen (bv. kosten overgang personeel), anderzijds omdat het binnen het bestek van deze businesscase niet te achterhalen is. Tot de kostenposten die vallen onder de frictiekosten behoren in ieder geval:

153 Structurele kosten:

- Invullen (financiële) relatie tussen Stadswerken en gemeente Utrecht: p.m. Uitgangspunt is dat de huidige concernrollen voor SW omgevormd kunnen t.b.v. van het invullen van de opdrachtgeversrol en dit structureel gezien kostenneutraal kan plaatsvinden. Voorzichtigheidshalve hebben we toch € 0,1 mln. hiervoor opgenomen.
- Instellen Raad van Commissarissen (RvC): circa € 0,2 mln. per jaar.

154 Friciekosten:

- Kosten overgang personeel/'garanties': p.m. (onderhandelingsresultaat)
- Project- en programmamanagement implementatie van overheids NV, juridische en fiscale advisering en ondersteuning (bv opstellen statuten ed.): 1 - 1,5 mln. euro
- Ontvlechten overhead (automatisering, financiën en personeel): € 2,2 mln. De grootste kostenpost is mogelijk de reductie van overheadpersoneel.

Samenvatting besparingspotentieel

155 In onderstaande tabellen is het besparingspotentieel in samenvatting weergegeven, waarbij onderscheid is gemaakt in incidenteel en structureel en besparingen versus kostenverhogingen:

| Besparing (mln) | | Kostenverhoging (mln) | |
|--|-------------|---------------------------------------|--|
| Structureel | Incidenteel | Per jaar | Eenmalig |
| Overhead (excl. V&H) 2,5 - 5 Primair proces 1,5 | 0 | RvC 0,2 SW relatie (addition.) 0,1 | Kosten overgang personeel PM Projectmanagement, fiscaal / juridisch 1-1,5 Overname personeel DO PM Ontvlechten overhead 2,2 Voorziening opvang risico's 0,3- 0,5 |

TABEL 9: Samenvatting besparingspotentieel en kostenverhoging

5.6 Risico's

156 Bij de overgang van Stadswerken naar een overheidsNV spelen enkele soorten mogelijke risico's:

- Procesrisico's, betreft het functioneren van het primaire proces;
- Besturingsrisico's, betreft de organisatiestructuur en de daaraan verbonden taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, de wijze van planning & control, cultuur en wijze van leidinggeven;
- Financiële risico's, betreft marktrisico, valutarisico, renterisico, prijsrisico, kredietrisico, liquiditeits- en kasstroomrisico;

- Omgevingsrisico's, betreft maatschappelijke risico's, concurrentiepositie, de wijze waarop NV en gemeente met elkaar omgaan, internationale en nationale ontwikkelingen en politiek-bestuurlijke risico's, veranderende wet- en regelgeving (o.a. markt en overheid), kruissubsidiëring;
- 157 De **procesrisico's** zijn relatief beperkt, omdat in principe alle taken van Stadswerken in zijn geheel overgaan naar de overheidsNV. Stadswerken werkt nu reeds als een zelfstandige dienst, waarbij de procesrisico's met name zitten bij het opnieuw definiëren of herbevestigen van de afhankelijkheden tussen Stadswerken (straks: overheidsNV) met andere gemeentelijke diensten.
 - 158 Ook kan de overgang naar een overheidsNV – gegeven de onzekerheden die met een dergelijke verandering gepaard gaan – betekenen dat de continuïteit in de formatieve bezetting tijdelijk vermindert en de externe inhuur toeneemt. De overgang van Stadswerken naar een overheidsNV vraagt in de voorbereiding extra capaciteit en deskundigheid van ondersteunende juridische, financiële en personele afdelingen.
 - 159 Voor wat betreft de **besturingsrisico's** zullen deze zich met name kunnen voordoen bij het opnieuw vormgeven van de relatie tussen de gemeente Utrecht en de overheidsNV. De overheidsNV moet gaan voldoen aan de (nieuwe) eisen voor de externe verslaggeving en de (nieuwe) eisen die de belastingdienst stelt (vennootschapsbelasting, BTW). De overheidsNV dient over voldoende deskundigheid terzake te kunnen beschikken.
 - 160 De **financiële risico's** liggen o.a. op de continuïteit van het werk voor de komende jaren. Dit speelt voor de hele dienst Stadswerken, maar met name voor het IBU, dat de komende jaren te maken heeft met een dalende werkvoorraad vanuit de gemeente Utrecht. Dit financieel risico kan verminderd worden door bij de overgang naar een overheidsNV afspraken te maken over een werkgarantie voor de overheidsNV (al dan niet voor een bepaalde periode), afspraken te maken over lange termijn werkpakketten en door de mogelijkheden tot regionalisering die ontstaan te gebruiken. Bij de overgang van de overheidsNV zullen duidelijke afspraken moeten worden gemaakt over verantwoordelijkheden, (financiële) verdeling van risico's en de duur en inhoud van contracten met de gemeente Utrecht.
 - 161 De **omgevingsrisico's** liggen o.a. in de relatie van de overheidsNV met de burger, de politiek en de markt. Voor de burger zal duidelijk moeten zijn wie aanspreekpunt is voor welke zaken: de gemeente Utrecht of de overheidsNV.
 - 162 De relatie tussen het bestuur en de overheidsNV zal door de overgang veranderen. Een organisatorisch meer op afstand geplaatste dienst Stadswerken zal vanuit de optiek van de gemeente Utrecht bestuurbaar moeten zijn en blijven, waarbij de gemeenteraad van de gemeente Utrecht ook in de nieuwe constellatie invulling kan geven aan haar kaderstellende en controlerende rol. Consequenties van bestuurlijke besluiten zullen daarbij – net als nu – directe of indirecte consequenties kunnen hebben voor de overheidsNV. Dit vraagt om een flexibele overheidsNV die (snel, efficiënt en effectief) kan inspelen op veranderingen als gevolg van politieke besluitvorming.
 - 163 De overgang van Stadswerken naar een overheidsNV zal voor Stadswerken betekenen dat – meer dan voorheen – gekeken zal worden naar de toegevoegde waarde van de dienstverlening en de marktconformiteit van de tarieven die het voor deze dienstverlening rekent. Vergelijking met marktpartijen zal integraal onderdeel zijn van de bedrijfsvoering van de overheids NV. Transparantie in geldstromen zal belangrijker worden, gegeven mogelijke discussies over kruissubsidiëring.

6. Vervolgstappen

164 In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de zaken die na een besluit van het college van B&W nog nader onderzocht of gedaan moeten worden voor het implementatietraject in gang gezet wordt.

6.1 Besluitvormingstraject

165 Het college kan bij de besluitvorming over deze businesscase er voor kiezen de raad direct actief te informeren of daarmee te wachten en de conclusie mee te nemen in de halfjaarrapportages van het programma Organisatievernieuwing.

166 Bij het besluit over de businesscase ligt het voorts voor de hand om de directeur van Stadswerken opdracht te geven om het proces tot oprichten van de overheids NV verder vorm te geven door over te gaan tot het opstellen van de benodigde concept-documenten zoals dienstverleningsovereenkomst, statuten e.d. Daarbij dienen uiteraard de medezeggenschapsorganen te worden betrokken.

167 Voorts dient het college opdracht te geven aan de gemeentesecretaris/algemeen directeur om de onderhandelingen op te starten met de vakorganisaties om te komen tot een sociaal kader / plan voor het personeel van Stadswerken.

168 Tenslotte is van belang te onderscheiden dat niet eerder door het college tot daadwerkelijke oprichting van een NV kan worden besloten dan nadat de raad zijn wensen of bedenkingen hierover naar voren heeft kunnen brengen (art. 160 gemeentewet).

6.2 Nog uit te werken aspecten

169 Na besluitvorming van het college op basis van deze businesscase zal een aantal aspecten verder uitgewerkt moeten worden. Het gaat dan in ieder geval om:

- Gelijkwaardige arbeidsvoorwaarden en doorrekening (incl. kosten sociaal plan);
- Invulling van het principe ‘mens volgt werk’;
- Gevolgen BTW, overdrachtsbelasting en vennootschapsbelasting in het kader van het overgaan van bedrijfsmiddelen naar de NV;
- Inventarisatie contracten en lopende verplichtingen;
- Wijzigende regelingen/verzekeringen;
- Huisvestingskeuzen en doorrekening;
- Samenstelling (functionarissen) Raad van Commissarissen;

6.3 Voorbereiding van implementatie

170 Nadat de belangrijkste inhoudelijk zaken in beeld gebracht zijn en er daadwerkelijk met de implementatie wordt begonnen is nog een aantal aanvullende aspecten van belang, zoals;

- Het in beeld brengen en betrekken van stakeholders (besluitvormend en belanghebbend);
- Het bepalen van de veranderstrategie en –tempo;
- Het vaststellen van de aanpak, fasering en het stappenplan;
- Het maken van een communicatieplan;

- Het bepalen van de projectorganisatie van de transitiefase.
- Het opstellen van statuten en profielen voor de RvC.