

Beter ten halve gekeerd...

Rapportage

aan de ondernemingsraad van de gemeente Leiden
inzake de verzelfstandiging van het beheer
van de openbare ruimte

Paul Melsen
Jan Klok

Utrecht, 5 juni 2009

Inhoud

- 1. Situatieschets**
- 2. Opdracht**
- 3. Kader en context beheer openbare ruimte**
- 4. Bevindingen**
 - 4.1. Algemeen**
 - 4.2. Keuze voor de overheids NV**
 - 4.3. Transfer van oud naar nieuw**
 - 4.4. Rechtspositie personeel BOR en goed werkgeverschap**
- 5. Financiële beoordeling**
 - 5.1. Algemeen**
 - 5.2. Financiële beoordeling**
 - 5.3. Overwegingen**
- 6. Beoordeling**
- 7. Aanbevelingen**

Bijlagen
Meerjarenperspectief gemeenten o.b.v. bedrijfsplan
Offerte

1. Situatieschets

- De adviesaanvraag van 1 april 2009 aan de OR betreft het principebesluit van het College van B&W van 31 maart 2009 te komen tot oprichting van een N.V. Beheer Openbare Ruimte (BOR).
- De overdracht van de taken bij het beheer openbare ruimte vindt plaats per 1 januari 2010 aan N.V. BOR.
- Bij de oprichting van de BOR zijn de gemeenten Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest en Zoeterwoude betrokken en (vooral) het betrokken personeel van de gemeente Leiden.
- In april 2008 is het principebesluit genomen door betrokken gemeenten en de 'intentieverklaring vorming regionaal werkbedrijf' vastgesteld en advies aan de OR gevraagd in januari 2009.
- De rechtsvorm, die voor de BOR is gekozen, is die van een Naamloze Vennootschap (N.V.) ,waarbij de aandelen alleen in handen kunnen zijn van publiekrechtelijke lichamen en de N.V. zelf.
- De documenten die de OR voor advies worden voorgelegd sluiten de voorbereidingsfase af en hebben betrekking op :
 - Het bedrijfsplan N.V. BOR
 - De notitie opdrachtgeverschap N.V. BOR
 - De notitie opdrachtgeverschap regionaal N.V. BOR
- Verder heeft de OR op 25 mei jl. nog een reactie ontvangen op het OR-advies van 18 maart jl. over de voornoemde 'Intentieverklaring'.
- Het College van B&W zal medio juni 2009 het hoofdlijnenbesluit voorleggen aan de gemeenteraad in een voorhangprocedure om uitvoering te geven aan de feitelijke verzelfstandiging van de N.V. BOR.

2. Opdracht

- De vraagpunten die in het onderzoek op hoofdlijnen centraal zullen staan betreffen :
 - De onderbouwing van de keuze voor een (regionale) N.V. BOR en de gehanteerde veronderstellingen en geformuleerde doelstellingen (versterking realisatiekracht, effectief en efficiënt beheer, kostenbeheersing, gewenste kostprijs).
 - Het wegen van de argumenten bij het kiezen voor een N.V. als rechtspersoon tegenover andere juridische mogelijkheden; het mogelijk onderzoeken van de potentie van een alternatief model.
 - De ontvlechting van de gemeentelijke dienst en gevolgen voor de achterblijvende organisatie en de rol van deskundige opdrachtgever enerzijds en een 'brede cultuurverandering' in de N.V. BOR voor leiding en medewerkers anderzijds.
 - De rechtspositionele gevolgen bij de overgang naar de N.V. voor het ambtelijk personeel naar arbeidscontract (mens volgt werk) en gewijzigde arbeidsvoorwaarden (in redelijkheid gelijkwaardig houden) in en na de overgangperiode. De inhoud van goed werkgeverschap.

2. Opdracht (2)

- Het borgen van de continuïteit en levensvatbaarheid van de nieuwe organisatie bij de verschillende arrangementen van deelnemende gemeenten (afvalbeheer als kernactiviteit), beperkte opdrachten van derden en onderhoud relatiebeheer.
- Stappenplan en tijdpad voor de inrichting van de nieuwe organisatie bij in hoge mate intact blijven van oude organisatie in startfase (waterscheiding en transfer).
- De onafhankelijkheid van het overheidsbedrijf N.V. BOR in strategie en uitvoering bij deelnemende gemeenten als eigenaar/aandeelhouders en als klanten.
- De vaststelling van de bruidschat voor de N.V. BOR en de financiële resultaten van de betreffende diensten en gemeten kwaliteitsniveau(is startpunt).
- De financiële gezondheid en weerbaarheid van de N.V. BOR als bedrijf.
- Het waarborgen van een jaarlijkse evaluatie van de resultaten van N.V. BOR in de eerste 3 jaar en het vangnet voor medewerkers bij beëindiging van de N.V. in zijn voorgestelde vorm.

3.Kader en context project BOR

- De start van de verzelfstandiging ligt in het besluit van de gemeenteraad van Leiden van 10 juli 2007 om de regierol van de gemeente verder uit te werken.
'van een gemeente die veel zelf doet naar een gemeente die deskundig opdrachtgever is voor de uitvoering door derden'
- In het coalitieakkoord van 18 december 2007 zijn 2 doelen geformuleerd m.b.t. de taakuitvoering van de gemeente:
 - Versterken van de realisatiekracht van de gemeente om wat maatschappelijk gewenst wordt op de meest efficiënte en effectieve wijze te realiseren;
 - Versterken van de centrum- en regiofunctie ten einde de doelen uit de toekomstvisie van "Leiden, stad van Ontdekkingen" te kunnen waarmaken.
- Deze regierol is uitgewerkt in de nota 'Regie op Maat' van 18 februari 2008 en op 27 mei in dat jaar door de raad gewijzigd vastgesteld.
In deze nota wordt aangegeven dat er "een financieel noodzaak is om efficiënter te werken en in ieder geval de door de raad opgelegde taakstellingen te realiseren, te weten €875.000 in 2009 ...en €1.375.00 in 2011 en volgende jaren".
De gemeenteraad vraagt in mei 2008 het College te handelen als goed werkgever en zorg te hebben tijdens proces voor scholing, coaching en aantrekken van nieuwe medewerkers.
- In het "Uitvoeringsprogramma 2008-2010" (februari 2008) van de nota Regie op Maat zijn in de besluitvorming een aantal fasen onderscheiden om tot uitplaatsing en verzelfstandiging van taken te komen.

3.Kader en context project BOR (2)

- De Uitvoeringsnota onderscheidt in het besluitvormingsproces een viertal fasen:
 1. Initiatiefase die leidt tot een opdracht van het College tot **nader onderzoek**
 2. Onderzoekfase die eindigt met **principebesluiten** van het College die aan de gemeenteraad worden voorgelegd; de adviesaanvraag aan de OR gaat vooraf aan de voorlegging ;
 3. Voorbereidingfase uitwerken in een **hoofdpijnenbesluit** van het College met daarin statuten, personele en financiële aspecten, bedrijfsplan en toekomstvisie.
Deze hoofdpijnen worden nu voorgelegd aan OR en gemeenteraad.
 4. Realisatiefase waarin daadwerkelijke verzelfstandiging wordt gerealiseerd.
In deze fase vindt georganiseerd overleg plaats met vakbonden over een sociaal plan en worden overeenkomsten door het college vastgesteld en de gemeenteraad geïnformeerd over de realisatie.
- De OR is op 8 januari 2009 om advies gevraagd over het besluit 'Intentieverklaring regionaal beheerbedrijf 'van 29 april 2008.
- In zijn advies op 18 maart jl. geeft de OR aan nog niet overtuigd te zijn van de juiste strategische positionering van een zelfstandige overheids NV. en heeft een aantal adviezen gegeven m.b.t.
 - organisatievorm,
 - onderbouwing van de levensvatbaarheid,
 - inrichting van de evaluatie
 - samenwerking nieuwe organisatie met stad en regio
 - Voor de verzelfstandiging goede waarborgen realiseren voor organisatie en personeel

3.Kader en context project BOR (3)

- In het bedrijfsplan (bijlage A) is de keuze voor een NV BOR uit een viertal onderzochte varianten gemotiveerd en beoordeeld aan de hand van drie juridische modellen
 - Zelf doen als gemeentelijke dienst of als overheids NV
 - Samenwerken als overheids NV (100%) of als Gemeenschappelijke Regeling
 - Uitbesteden aan derden.
- De juridische modellen zijn getoetst aan de hand van 10 criteria.
Hieruit is vervolgens als voorkeursvariant gekozen voor de overheids NV.
- De OR is op 1 april 2009 gevraagd advies uit te brengen over het Bedrijfsplan van de 4 gemeenten en de notitie opdrachtgeverschap van Leiden afzonderlijk voor de NV BOR en het regionale NV BOR.
- De OR wordt gevraagd medio mei 2009 advies uit te brengen.

4.1 Bevindingen (1)

Algemeen

- De opdracht tot het onderzoek heeft plaats gevonden op basis van de beschikbare documenten, waarbij na overleg met de OR geen aanvullende gesprekken hebben plaats gevonden met sleutelpersonen.
- Een vergelijking van de nieuwe organisatie met de geplande personele formatie van BOR in het bedrijfsplan met de bestaande organisatie en personele formatie van de gemeentelijke dienst van Leiden is niet beschikbaar. Dit maakt de beoordeling van een meer efficiënte en effectieve organisatie van BOR op basis van de personele formatie en inrichting (minder indirecte kosten) niet (goed) mogelijk.
- De indicatieve kosten van een afdeling binnen de gemeente Leiden die deskundig opdrachtgeverschap voor BOR moet borgen (strategisch beleid en beheer, opdrachtverstrekking en voorbereiding en toezicht) is in de notitie opdrachtgeverschap Leiden geraamd op circa €1 mio. met een structurele extra formatie van 6.5 FTE en een extra startformatie van 11.5 FTE.
- Voor de levensvatbaarheid van de nieuwe regionale BOR werd in juli 2008 gerekend met 100.000 aansluitingen bij de regionale opzet. De raming over de deelnemende gemeenten voor afvalinzameling bedraagt thans circa 80.000 aansluitingen.
- De rechtspositie van de betrokken medewerkers krijgt in het bedrijfsplan aandacht en in overleg met het georganiseerde overleg met vakbonden wordt een sociaal plan overeen gekomen.
- Een goed functionerend integraal beheersysteem, nodig voor een klantgericht beheer van de objecten is thans bij de gemeente niet beschikbaar. Er wordt gewerkt aan een beheersysteem dat eerst medio 2012 operationeel zal zijn. Tot die tijd wordt doorgewerkt met deelsystemen en vastleggingen.
- Er wordt voor de ontwikkeling van een gemeentelijke dienst naar een overheids NV gerekend met een duur van 3 jaar. Een integraal plan van aanpak met fasering is niet aangetroffen.

4.1. Bevindingen (2)

- SSC gaat in de plannen ten behoeve van de BOR als preferred supplier een ondersteunende functie vervullen.
Het is niet te verwachten dat SSC deze functie in de realisatiefase tot 2010 noch daarna snel zal kunnen vervullen . In de BOR-formatie is rekening gehouden met een Servicebureau.
- De ´ intentieverklaring vorming regionaal werkbedrijf ´ d.d. april 2008 van de deelnemende gemeenten formuleert te komen tot een gemeenschappelijk inzamelbedrijf .
Harde afspraken met de andere gemeenten om ook deel te gaan nemen in de overige activiteiten van BOR zijn hierin niet opgenomen .Vooralsnog gaat de begroting ervan uit dat de aanvullende taken niet zullen worden uitbesteed aan de BOR.
Dit vormt een risico voor het succes van de BOR.
- In het zgn. B&W aanbiedingsformulier van maart 2009 staat dat het College van B&W bevoegd is het besluit m.b.t. de verzelfstandiging in BOR te nemen.
- Veel zaken moeten in de realisatiefase (periode tussen definitief besluit en 1 januari 2010) nog hun beslag krijgen zoals:
- De gemeente Leiden neemt de financiële risico ´s van BOR de eerste twee jaar voor zijn rekening, terwijl de intentieverklaring/overeenkomst voor een periode van 10 jaar wordt aangegaan tussen de deelnemende gemeenten.
- Harde evaluatie afspraken over BOR tussen de gemeenten zijn (nog) niet getroffen.

4.2. Bevindingen (1)

De keuze voor een overheids NV

- Doel van de verzelfstandiging is `maximalisatie van het maatschappelijk nut tegen een zo gunstig mogelijke prijs`. Een van de hoofddoelstellingen is het realiseren van kostenbeheersing en markconforme kostprijs onder de eis van behoud van de huidige kwaliteit.
- De betrokken gemeenten willen zich beperken tot hun kerntaken en de uitvoeringstaken voor beheer van de openbare ruimte verzelfstandigen. Dit is voorlopig alleen van toepassing op de Gemeente Leiden.
De aandelen zijn exclusief in handen van de deelnemende gemeenten (publieke rechtspersonen).
- De juridische mogelijkheden (Gemeenschappelijke regeling, overheids NV en uitbesteden aan derde zijn getoetst middels een zgn. multicriteria analyse op 10 criteria (Bijlage A, pag 67)
- De keuze voor een verzelfstandiging in een overheids NV wordt gemaakt op basis van :
 - Overheids NV heeft vooral prikkels om te komen tot professioneler en bedrijfsmatiger werken
 - Het NV- Model biedt ruimte tot verdere groei voor Leiden en de regio.
 - Er ontstaat een andere arbeidsrechtelijke positie voor het personeel met de eis tot het `neutraliseren van effecten `voor het huidig personeel.
N.B. Dit levert per saldo op termijn een goedkoper pakket van arbeidsvoorwaarden op bij de instroom van nieuwe medewerkers.
- De Gemeenschappelijke Regeling ontbeert prikkels tot bedrijfsmatig en professioneel werken en blijft in een publiekrechtelijk kader zitten met handhaving van de bestaande rechtspositie van medewerkers.

4.2. Bevindingen (2)

- De gemeenten voeren regie als opdrachtgever en eigenaar en houden strategisch beleid in handen en grip op het geheel als aandeelhouder en opdrachtgever.
- Een gewenste brede cultuurverandering op werkvloer en kader is nodig en moet in de realisatiefase worden geformuleerd!
N.B: het grootste deel van de productie medewerkers (265 FTE) komt vanuit de gemeenten Leiden (en Leiderdorp) over naar BOR;
- BOR gaat binnen de gestelde kaders en randvoorwaarden het beleid vertalen naar uitvoeringsplannen, waarbij het kostenniveau marktconform dient te zijn.
N.B.: Hoe doe je dat als je instrumenten/normstelling niet beschikbaar hebt!

- De vier gemeenten zetten in op verbreding van de regionale samenwerking en kiezen voor regie op maastricht
 - Voorlopig brengen de gemeenten gezamenlijk alleen de inzameltaken van afval in. Is nu al grotendeels het geval);
 - Leiden brengt het totale pakket van beheer (ook groenbeheer, reiniging, wegen, water en riolering) in.
 - Afspraken over de overheveling door de drie gemeenten van overige taken zijn niet hard vastgelegd.

- Het opdrachtgeverschap maakt een einde aan de verkokerde uitvoering binnen de gemeentelijke organisatie.
Er ontbreken nu zgn. Meerjaren onderhoudsprogramma's (MOP) en daarom ook Integrale Meerjarenonderhoudsprogramma's (IMOP) en het bedrijfsbureau van de gemeente is niet op orde.

4.2. Bevindingen (3)

- De Raamovereenkomst tussen de deelnemende gemeenten bepaalt het volgende:

1. De NV BOR draagt zorg voor:

- goed opgeleid personeel
- materieel in goede staat
- Periodieke kwaliteitsrapportages aan de gemeenten

N.B. Er is geen overzicht of vergelijk van de huidige staat van opleiding van personeel en onderhoud van materieel beschikbaar.

Wat te doen bij achterstand van onderhoud en materieelvoorziening.

2. Aan de NV BOR worden alle verplichtingen en rechten voortvloeiend uit het sociaal plan overgedragen (art.11).

N.B. De Gemeente zal de noodzakelijke middelen als partij bij het sociaal plan moeten garanderen bij de overdracht. De raamovereenkomst rept er niet over.

4.3. Bevindingen (1)

Transfer van gemeentelijke dienst naar BOR

- De nota opdrachtgeverschap BOR Leiden vraagt nadrukkelijk aandacht voor de noodzaak een helder onderscheid en een duidelijke knip te leggen in de rolverdeling tussen het stedelijk proces en de BOR
De nota geeft aan dat de opdrachtgever en BOR beiden nog niet volledig voorbereid zijn op de noodzakelijke scheiding van verantwoordelijkheden en sturing op hoofdlijnen.
- De gezamenlijk gemeenten formuleren in de preambule van de aandeelhoudersovereenkomst voor de NV BOR: 'minimaal dezelfde kwaliteit tegen substantieel minder kosten'.
Het instrumentarium is op dit moment binnen de gemeente niet voorhanden.
- De dienstverleningsovereenkomst tussen BOR en Gemeente moet de basis vormen voor de sturing van BOR door de opdrachtgever.
- In de realisatiefase nu tot 1 januari 2010 moet er nog erg veel op de rail worden gezet: ontvlechting, inrichting opdrachtgeverschap en benodigd budget, opstellen dienstverleningsovereenkomsten (DVO's), overleg sociaal plan, toepassing prestatie-indicatoren (efficiency, effectiviteit en rendement) op basis van NVRD benchmark, oprichting NV en daarbij behorende overeenkomsten en statuten.

4.4. Bevindingen (1)

Rechtspositie en goed werkgeverschap

- Het personeel van de deelnemende gemeenten dat meegaat naar de NV kan zijn ambtenaren-status niet behouden volgens het bedrijfsplan.(pag.42).
- Er is een studie uitgevoerd naar het pakket van loon- en arbeidsvoorwaarden dat bij de verzelfstandiging in een overheids-NV past. Een drietal CAO's zijn onderzocht:
 - CAR –UWO, CAO voor gemeenteambtenaren; deze CAO is thans van toepassing op het personeel
 - CAO Afval en Milieu
 - CAO Beroepsgoederenvervoer (CAO BVG)

N.B. De eerste 2 CAO's hebben hun pensioen ondergebracht bij het ABP

- Er heeft bij de keuze voor een CAO een integrale afweging plaats gevonden op basis van de volgende criteria:
 - Past CAO bij de kerntaken
 - Past het bij de missie, visie en strategie
 - Draagt het bij aan de concurrentiepositie
 - De betaalbaarheid van de dienstverlening
 - Past het bij het personeel
- Onderzoek over de vraag of bij overdracht van de gemeentelijke dienst de Wet overgang ondernemingen van toepassing is m.b.t. rechtspositie van betrokken medewerkers levert op dat deze wet niet van toepassing is op publiekrechtelijke lichamen.
Zou dit het geval zijn geweest dan zou van rechtswege het huidige pakket van loon-en arbeidsvoorwaarden van kracht zijn gebleven.

4.4 Bevindingen (2)

- De CAR –UWO is de duurste en de CAO Afval en Milieu is t.o.v. CAR –UWO circa 5% voordeliger . Deze informatie sluit niet aan op de cijfermatige onderbouwing ,die uitkomt op circa 16%.
- Het bedrijfsplan geeft aan dat de CAO-UWO en CAO Afval en Milieu vanuit sociaal werkgeverschap gelijkwaardig zijn.
De keuze gaat uit naar de CAO Afval en Milieu .
- De wegingsfactoren voor de beoordeling van deze opinie zijn niet beschikbaar en in het onderzoek niet onderzocht.
- De doelstelling van het personeelsbeleid van BOR is 'het planmatig managen van het personeel tegen de gewenste kosten'. De directie van BOR heeft een eigen bevoegdheid en verantwoordelijkheid voor het personeelsbeleid en moet dit nog uitwerken.
- Goed werkgeverschap wordt omschreven als:
 - Bij de uitplaatsing handelen volgens de financiële kaders zoals gesteld door de gemeenteraad
 - Toekomstige werkzekerheid en ontwikkelingsmogelijkheden voor het personeel
 - Uitwerking ervan vindt plaats in een door de directie geformuleerde gewenste cultuur van BOR(pag46)
- De nota spreekt zich niet uit over eventuele selectie van blijvend en wijkend personeel; er is een zekere analyse te vinden in de functies binnen de gemeente die het deskundig opdrachtgeverschap moeten invullen.
- Er is in de nota niet voorzien dat de BOR op termijn kan worden teruggedraaid naar een gemeentelijke dienst.
Er zijn gemeenten waarin dit inmiddels wel heeft plaatsgevonden (Schiedam).

5. Financiële beoordeling

5.1. Algemene opmerkingen

- Bij de vergelijking van de kosten van de gemeentebegroting versus de uitvoeringskosten van de NV BOR is het onduidelijk welke kosten in de gemeentebegroting zoals weergegeven in het bedrijfsplan, zijn toegerekend aan de activiteiten.
 - Alleen de directe kosten of ook de indirecte kosten
- In deze rapportage wordt derhalve bij de opbouw van de besparingen het woord “mogelijkerwijs” gebruikt.
- De financiering van BOR is gebaseerd op de huidige exploitatiebegroting van de betrokken afdelingen en een financiering van groot onderhoud vanuit de kapitaaldienst.
De vermogenspositie van de BOR moet worden opgebouwd uit eventuele positieve resultaten!
- De rapportage geeft geen enkel inzicht in de uitgangspunten van de onderliggende calculaties; zonder nadere gegevens is beoordeling van het plan alleen zeer globaal mogelijk.

5.2. Financiële beoordeling (1)

- In het bedrijfsplan wordt de oprichting van NV BOR enerzijds bepaald vanuit het perspectief van de deelnemende gemeentes en anderzijds vanuit de NV BOR.
 - Met enerzijds de gemeentebegroting als referentiekader en anderzijds de bedrijfsbegroting van de NV BOR; een directe aansluiting tussen deze 2 begrotingen is niet gegeven.
- Het bedrijfsplan voor de NV BOR wordt alleen voor het startjaar summier uitgewerkt in een verlies & winst rekening waar de opbrengsten en kosten zijn opgenomen. Er is geen startbalans opgenomen.
- Niet uitgewerkt zijn de calculaties en uitgangspunten waarop de totale opbrengsten en kosten zijn gebaseerd.
- Als een van de belangrijkste argumenten voor de reductie van kosten, wordt de synergie genoemd. Hier kan men echter grote vraagtekens bij zetten:
 - Op het gebied van afvalverzameling werkte de gemeente al deels samen (Leiden, Oegstgeest en Zoeterwoude).
 - De afvalbegroting voor de gemeente Leiderdorp is beperkt: ca. € 0,6 mln.

5.2. Financiële beoordeling (2)

- De beheersfunctie openbare ruimte wordt alleen door Leiden uitbesteed (€ 26 mio.).
- Voor de verwerkingskosten ad € 6,5 mio. is de NV BOR alleen transporteur.
- Derhalve heeft een mogelijk synergetisch effect betrekking op **ca. 1%** van de bedrijfsbegroting van de NV BOR.
- Derhalve moet de besparing kennelijk op een andere manier worden behaald; het bedrijfsplan geeft hier maar een zeer beperkt inzicht in:
 - Op pagina 59 is een post opgenomen "sociaal plan " ad ca. € 2 mio. Deze post betreft het verschil tussen de personele lasten conform de huidige CAO en de nieuwe CAO.
 - Voor de direct uitvoerenden betekent dit een CAO verlaging van ca. 16% !
- Echter de besparingen in het plan zijn op het niveau van de uitvoeringskosten veel hoger.

5.2. Financiële beoordeling (3)

- Als we de uitvoeringskosten van de NV BOR 2010 (excl. verwerkingskosten) afzetten tegen de begrotingen van de gemeenten dan bedraagt het verschil ca. € 7,1 mio. (2010).
 - Ca. € 2 mio. wordt verklaard door de CAO aanpassing
 - Ca. € 0,576 mio. wordt mogelijkwijs verklaard door de taakstelling
 - Mogelijkwijs (niet te herleiden uit voorliggend bedrijfsplan) wordt circa € 1,2 mio. verklaard door de regiefunctie van de gemeente.
 - Mogelijkwijs (niet te herleiden uit voorliggend bedrijfsplan) is dat de achterblijvende frictiekosten (ca. € 2,3 mio.) onderdeel zijn geweest van de gemeentebegroting zoals in de notitie weergegeven.

totaal begroting versus uitvoeringskosten

(excl verwerkingskosten)

	2010	2011	2012	2020
totaal uitvoeringskosten	35.519.944	35.110.566	34.701.189	33.899.659
begroting	42.597.487	42.597.487	42.597.487	42.597.487
verschil	7.077.543	7.486.921	7.896.298	8.697.828
% verschil	17%	18%	19%	20%

5.2. Financiële beoordeling (4)

- Van de opgegeven besparing ad € 7,1 mio. is derhalve ca. € 2,76 mio. direct herleidbaar en mogelijksterwijs additioneel ca. € 3,5 mio. indirect herleidbaar.
- Er resteert een verschil van minimaal € 0,8 mio. die niet verklaarbaar is.
- Van groot belang voor de beoordeling van de plausibiliteit is:
 - De kosten die in de huidige gemeentebegrotingen aan de onderliggende activiteiten zijn toegerekend:
 - Alleen de directe of ook de indirecte kosten (zie opmerking “mogelijksterwijs” hiervoor)
 - De gebruikte allocatiemethodiek
 - De bespaarbaarheid van de achterblijvende “frictie kosten” bij de gemeente.
 - In de begroting van de NV BOR (pag. 57) is aan de creditzijde een negatieve opbrengst opgenomen van ca. € 1,5 mio.; hiervoor wordt geen verklaring gegeven.

5.2. Financiële beoordeling (5)

- De toerekening van de SSC kosten in de begroting van de NV BOR is onduidelijk. In bijlage F zijn de staf en het service bureau al meegenomen in de formatie van de NV BOR.
- Op de uitvoeringskosten van de NV BOR moet uiteindelijk (20xx) een besparing worden gehaald van ca. € 1,6 mio. ten opzichte van 2010. Er is niet aangegeven hoe deze besparingen bereikt moeten worden.
- Onduidelijk is nog of de dienstverlening van de NV BOR BTW belast is; indien dit het geval is dan bedraagt de additionele niet verrekenbare BTW ca. 19% van de eigen personele lasten (= ca. € 2,5 mio.).

5.3. Overwegingen

- Synergie (besparing als gevolg van grootschaligheid) is voor de oprichting van NV BOR van zeer geringe betekenis.
- Resteert als argument voor de oprichting:
 1. Reductie van de loonkosten door aanpassing van de CAO;
 2. Inkrimping van de indirecte organisatie (achterblijvende frictiekosten in de gemeente ?).

Ad 1:

- De vraag dringt zich op of de oprichting van een aparte NV hiervoor bedoeld is.
- Indien de NV BOR BTW-plichtig is, dan vervalt het voordeel van de lagere CAO volledig.

N.B. Uit het onderzoek blijkt dat de belastingdienst niet bereid is gebleken een bindende uitspraak te doen over de al of niet BTW-plichtigheid van de NV BOR

Ad 2:

- Ook hier geldt dat van synergie geen sprake is, maar men de oprichting van NV BOR aangrijpt om de indirecte kosten van de gemeente te reduceren.
- De vraag is gerechtvaardigd waarom dat in de huidige situatie niet kan.
- Van nog groter belang is of de achterblijvende indirecte kosten (kennelijk via een sleutel gealloceerd) bij de gemeente (frictiekosten) kunnen worden gereduceerd.
 - Wij achten een reële kans aanwezig dat deze besparing niet zal worden gerealiseerd en er eerder sprake zal zijn van een duplicering van een aantal functies (en derhalve kostenstijging).

6. Beoordeling en conclusies

- De verzelfstandiging van het beheer openbare ruimte is een uitvloeisel van het politieke raadsbesluit van juli 2007 met de doelstelling als gemeente zich te beperken tot de kerntaken en uitvoeringstaken buiten de gemeente te brengen.
- Bij nadere beschouwing blijkt dat er geen substantiële besparingen worden gehaald als gevolg van de synergie en de berekende reductie van indirecte kosten veel vragen oproept.
- Doel van de operatie BOR is dat bij het beheer van de openbare ruimte op kosten moet worden bespaard en bedrijfsmatiger en professioneler moet worden gewerkt. De aanpak en realisatie ervan is niet aangegeven voor medewerkers uit de gemeenten afkomstig .
- De deelnemende gemeenten binden zich exclusief voor 10 jaar aan de afval inzameling via BOR. De Gemeente Leiden gaat uit van een groeimodel voor BOR; in de cijfers valt dit niet terug te vinden, terwijl het groeimodel niet in een plan van aanpak is vastgelegd .
- De NV BOR komt gemankeerd uit de startblokken omdat het instrumentarium voor een bedrijfsmatig en marktconform werken (nog) niet beschikbaar is: beheersysteem, (I)MOB, werken met maatregelen, het beschikken over ambtelijke medewerkers die marktconform moeten gaan werken.
- Uitgangspunt is dat de BOR hetzelfde kwaliteitniveau moet bieden tegen een lagere kostprijs. Een meetlat voor het bepalen van de huidige kwaliteit en kostprijs binnen de gemeente ontbreekt.

6. Beoordeling en conclusies (2)

- Het regionaal karakter van de BOR beperkt zich in de intentieverklaring van de colleges (nog) tot afvalinzameling. De afspraken voor overheveling van de andere werkzaamheden door de drie overige gemeenten zijn niet hard geformuleerd.
- De financiële meerjarenraming in het bedrijfsplan is meer gebouwd op synergie-effecten dan op gecalculerde prestatienormen en kostenbegrotingen per onderdeel. Dit is gebaseerd op de beschikbaar gestelde stukken. Verder zit er in het bedrijfsplan ruis tussen de tekstuele cijfers en de financiële kaders, die zijn opgenomen
- De toegevoegde waarde van de verzelfstandiging is blijkens ons onderzoek zeer beperkt en onzeker.
Het blijkt dat elders enkele gemeenten in casu al zijn teruggekomen op de verzelfstandiging!
- In de voorgelegde stukken wordt met regelmaat gewaarschuwd voor de noodzakelijke duidelijkheid en de knip bij de ontvlechting van de activiteiten van gemeente en BOR.
In de realisatie fase moet dit nog klip en klaar worden vorm gegeven.
- Een goed begin is het halve werk: de huidige situatie voldoet niet aan deze benadering en betekent tegelijk dat de BOR eenvoudig niet goed uit de startblokken kan komen.
- Onder de geven omstandigheden lijkt de uitdrukking van toepassing:
Beter ten halve gekeerd dan ten hele gedwaald

7. Aanbevelingen

- Het verdient aanbeveling als OR in het advies het alternatief van een groeimodel voor BOR te stellen, waarin als vertrekpunt dient dat het bedrijfseconomisch instrumentarium en de normstelling helder moeten zijn en het integraal beheersysteem ingericht.
- De BOR kan, als de verzelfstandiging op deze wijze wordt gekaderd een echte start maken met de inzameling van afval ,waarbij de deelnemende gemeenten zich binden gefaseerd de andere aanvullende taken onder te brengen bij BOR.
- Het genoemde en niet uitgewerkte groeimodel van BOR biedt daarvoor wellicht een aanpak

Bijlage

Meerjarenperspectief gemeenten o.b.v. bedrijfsplan

Leiden	2010	2011	2012	20XX
uitvoeringskosten	34.387.000	33.994.849	33.602.698	32.818.396
sociaal plan	2.012.000	1.957.000	1.842.000	-
frictiekosten	2.344.811	1.846.539	1.348.266	351.722
kosten opdrachtgever	1.225.000	1.225.000	1.225.000	1.009.000
start en aanloopkosten	295.362	295.362	-	-
totaal	40.264.173	39.318.750	38.017.964	34.179.118
begroting	41.287.510	41.287.510	41.287.510	41.287.510
verschil	1.023.337	1.968.760	3.269.546	7.108.392
% verschil	2%	5%	8%	17%

Leiderdorp	2010	2011	2012	20XX
uitvoeringskosten	536.412	528.256	520.100	511.943
sociaal plan				
frictiekosten				
kosten opdrachtgever				
start en aanloopkosten	4.607	4.607		
totaal	541.019	532.863	520.100	511.943
begroting	592.045	592.045	592.045	592.045
verschil	51.026	59.182	71.945	80.102
% verschil	9%	10%	12%	14%

Bijlage

Meerjarenperspectief gemeenten o.b.v. bedrijfsplan

Oestgeest	2010	2011	2012	20XX
uitvoeringskosten	448.069	441.256	434.443	427.629
sociaal plan frictiekosten kosten opdrachtgever start en aanloopkosten	3.849	3.849		
totaal	451.918	445.105	434.443	427.629
begroting	544.595	544.595	544.595	544.595
verschil	92.677	99.490	110.152	116.966
% verschil	17%	18%	20%	21%

Zoeterwoude	2010	2011	2012	20XX
uitvoeringskosten	148.463	146.205	143.948	141.691
sociaal plan frictiekosten kosten opdrachtgever start en aanloopkosten	1.275	1.275		
totaal	149.738	147.480	143.948	141.691
begroting	173.337	173.337	173.337	173.337
verschil	23.599	25.857	29.389	31.646
% verschil	14%	15%	17%	18%