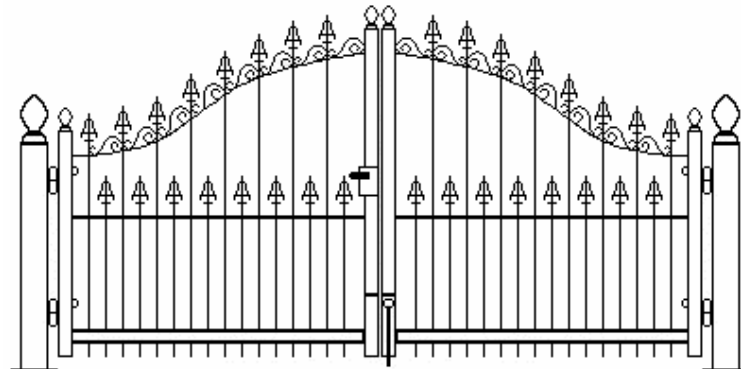


“Schoon door de poort”



30 juni 2004
R. W. D-J Snijders ing.

Voorwoord

Deze scriptie die voor u ligt is het sluitstuk van mijn studie bestuurskunde. Bestuurskunde is een breed georiënteerde opleiding, die gebruik maakt van verschillende vakgebieden zoals economie, sociologie, politicologie en rechtswetenschappen. Binnen deze opleiding heb ik gekozen voor de afstudeerrichting Publiek-Private-Bedrijfsvoering, dat zich bezighoudt met het snijvlak van de overheid en de marktsector. Vanuit deze achtergrond heb ik een passende stage gezocht.

De stage vond plaats bij Röselaers Management Consultants (RMC), gevestigd in Almere. RMC adviseert op het gebied van Personeel, Financiën & Strategie om een samenhang tussen deze drie factoren te creëren. Zij hebben vanuit deze aanpak al over verscheidene jaren een twintigtal privatiseringen en verzelfstandigingen begeleid, overwegend bij gemeenten en zorginstellingen. Aanleiding voor het aannemen van een stagiaire was hun wens om de beschikbare kennis bij RMC te inventariseren en te ontsluiten.

Hierbij wil ik iedereen bedanken die deze scriptie mogelijk hebben gemaakt. Het betreft hier Jos Röselaer, Aby Hartog en Joachim Levelt van Röselaers Management Consultants. Zij hebben mijn stage mogelijk gemaakt, hun kennis ter beschikking gesteld en mij waar mogelijk geadviseerd.

Dank aan Sandra van Thiel mijn stagecoördinator en Bram Steijn de tweede lezer van deze scriptie voor hun steun en begeleiding bij het schrijven van deze scriptie.

Als laatste wil ik mij ouders bedanken die deze studie voor mij mogelijk hebben gemaakt en altijd van wijze raad weten te voorzien.

Robin Snijders

Samenvatting

Deze samenvatting geeft de belangrijkste conclusies uit de scriptie weer. Er wordt een zo volledig mogelijk beeld gegeven van de resultaten die antwoord geven op de hoofdvraag en deelvragen die in deze scriptie gesteld zijn.

Samenvatting

De overheid in Nederland heeft na de Tweede Wereldoorlog steeds meer taken naar zich toe getrokken. Er wordt ook wel gesproken van een verzorgingsstaat. Sinds de jaren tachtig is er een discussie op gang gekomen of al deze taken wel door de overheid uitgevoerd zouden moeten worden. Redenen zijn o.a. dat de markt deze taken beter zou kunnen uitvoeren. De markt zou deze taken ook goedkoper kunnen uitvoeren. Of de betreffende taak betreft geen publiek belang en moet daarom niet door de overheid uitgevoerd worden.

Daarom zijn er verschillende oplossingen bedacht om deze taken anders aan te sturen, of zelfs helemaal uit het publieke domein te verwijderen en aan de non-profit sector of aan de markt over te laten. Het onderzoek richt zich op met name op de gemeente Amsterdam. Er worden drie verschillende mogelijkheden bekeken:

1. *Privatisering door uitbesteding*: het onderbrengen van een tot dan toe door de gemeente uitgevoerde activiteit of verzameling activiteiten in een privaatrechtelijke rechtspersoon, waarin de gemeente een dominerende invloed heeft, bijvoorbeeld door meerderheid van stemmen of aandelen.
2. *Privatisering door taakafstoting*: het verkopen van een tot dan toe door de gemeente direct of indirect uitgevoerde activiteit of verzameling activiteiten aan de marktsector.
3. *Beëindigen of liquideren*: het beëindigen van een tot dan toe door de gemeente direct of indirect uitgevoerde activiteit of verzameling activiteiten.

Aanvullend worden er ook twee interne verzelfstandigingen meegenomen om te laten zien hoe verzelfstandiging van invloed is op de kostenproblematiek.

Geconcludeerd kan worden dat er bij de gemeente Amsterdam drie verschillende hoofdredenen zijn, die aanleiding geven tot een verzelfstandiging, dan wel privatisering. Deze drie redenen zijn:

1. Wijziging in het landelijk beleid: dit houdt in dat er door verandering van wet- en regelgeving aanleiding ontstaat om bepaalde diensten te verzelfstandigen of privatiseren.
2. Resultaatverslechtering van een dienst: bij resultaatverslechtering van een bepaalde dienst, wordt er altijd eerst gekeken naar eventuele oplossingen om tot resultaatverbetering te komen. Lukt dit niet dan ontstaat er aanleiding om de dienst te verzelfstandigen of privatiseren.
3. Toekomstige positionering van de facilitaire bedrijven. Bepalend voor de positie van de huidige facilitaire bedrijven was eind van de jaren tachtig de vorming van de toen 16 stadsdelen en de daarbij gemaakte keus, om de gedwongen afname van diensten en producten van de facilitaire bedrijven te laten vervallen. Dit betekende dat de betrokken diensten werden geacht marktconform te werken om zich - na een overgangsperiode met gedwongen winkelnering - een concurrerende positie binnen de gemeentelijke organisatie te verwerven, en wel in open concurrentie. De afgelopen tijd is duidelijk geworden, dat niet alle facilitaire bedrijven de concurrentie even goed aankunnen. Dit heeft geleid tot de noodzaak de toekomstige positionering van de facilitaire bedrijven scherper te formuleren.

Voor alle diensten die in aanmerking komen voor externe verzelfstandiging, privatisering of liquidatie gelden wel een aantal randvoorwaarden.

1. Er mag geen sprake zijn van een wettelijke taak die de gemeente zelf moet uitvoeren.
2. Als er sprake is van een publiek belang, dan moet deze geborgd zijn.
3. De gemeente moet voldoende invloed houden als opdrachtgever of regelgever.
4. Er moet een dringende reden zijn voor externe verzelfstandiging of privatisering.

Uit de analyse van acht externe verzelfstandigingen en privatiseringen is gebleken dat deze processen altijd gepaard

gaat met kosten voor de gemeente. Deze kosten zijn weergegeven in Tabel.

Tabel 0.1: De totale projectkosten

Project	Kosten	Project	Kosten
SVZ	fl 286.400.000	Omegam	€ 10.465.000
GG&GD-Arbo	fl. 21.945.000	GEAM	€ 6.266.000
GOVV	fl. 11.057.000	GAC	€ 308.000
SDA	€ 14.523.000	DRO	€ 1.098.000

Deze financiële kosten hebben te maken met een drietal hoofdredenen:

1. Het geforceerd verzelfstandigen

Om als zelfstandige organisatie verder te gaan in de markt, is een concurrerende positie noodzakelijk. Als het bedrijf niet in staat is de concurrentie aan te gaan, zal het verlies draaien met faillissement tot gevolg. Een andere optie is om het bedrijf niet zelfstandig te laten voortbestaan, maar om er een geschikte overnamekandidaat voor te vinden. Maar wie wil er een verliesgevend of slecht draaiend bedrijf overnemen? Het overnemen van een verliesgevend of slecht draaiend bedrijf, betekent voor de overnemende partij grote investeringen om het bedrijf weer rendabel te krijgen. Dit heeft tot gevolg dat het bedrijf vaak slechts geïnteresseerd is in b.v. bepaalde werknemers, of bepaalde afdelingen.

2. Arbeidsvoorwaardenkosten

De arbeidsvoorwaardenregelingen van ambtenaren (tot salarisgroep 10 á 11) zijn vaak beter dan die van collega's in de marktsector. Kopers zijn niet in staat of bereid deze duurdere arbeidsvoorwaarden (geheel) te betalen. Omdat als uitgangspunt wordt genomen bij verzelfstandigingen en privatiseringen dat ambtenaren er in algemene zin niet op achteruit mogen gaan, komen de kosten van dit "arbeidsvoorwaardengat" dus hoofdzakelijk voor rekening van de gemeente. Deze zogenaamde frictiekosten zijn vrijwel steeds een veelvoud van de bedragen die kopers bereid zijn te betalen.

3. Projectmatige kosten

Projectmatige kosten zijn kosten die de gemeente maakt bij het proces naar verzelfstandiging, privatisering of liquidatie. Hierbij moet gedacht worden aan het aantal onderzoeken dat uitgevoerd wordt, het aantal externe adviseurs dat ingeschakeld wordt, het aantal interim managers dat gebruikt wordt en de tijdsduur van het proces.

Als de kosten van de acht onderzochte projecten nader bekeken worden blijkt vooral de arbeidsvoorwaarden de grootste kostenpost te zijn (weergegeven in Tabel 0..2)

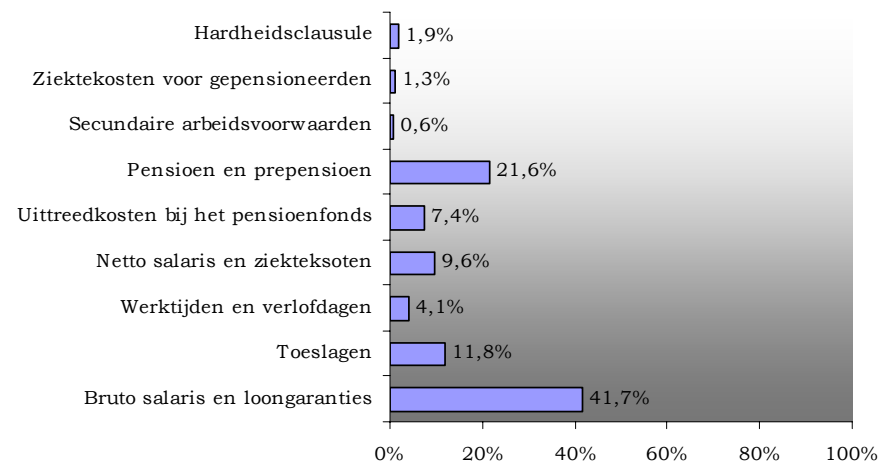
Tabel 0..2: Het percentage arbeidsvoorwaardenkosten op de totale projectkosten

Project	Kosten AVW van de totale kosten	Project	Kosten AVW van de totale kosten
SVZ	22.4 %	Omegam	92.7 %
GG&GD-Arbo	61,1 %	GEAM	54.6 %
GOVV	94.1 %	GAC	(355.5 %)
SDA	46.8 %	DRO	71.3 %

Om te kijken waar deze kosten van de arbeidsvoorwaarden uit bestaan zijn in het totaal 13 projecten onderzocht. Hieronder bevinden zich de acht al eerder gebruikte projecten. Uiteindelijk zijn er negen hoofdgroepen te onderscheiden die in meer of mindere mate bijdragen aan de arbeidsvoorwaardenproblematiek.

1. Het bruto salaris en loongaranties
2. De toeslagen
3. De werktijden en werkdagen
4. Het netto salaris en ziektekosten
5. Uittreedkosten bij het pensioenfonds
6. Het pensioen en prepensioen
7. De secundaire arbeidsvoorwaarden
8. De ziektekosten voor gepensioneerden
9. Hardheidsclausule

Als van alle projecten de kosten van één categorie worden opgeteld, kan er een procentuele verdeling gemaakt worden van elke categorie. Hiermee wordt er een beeld verkregen van de kosten die iedere categorie inneemt op de totale kosten. Deze verdeling is weergegeven in Figuur 0.1.



Figuur 0.1: Het frictiekostenpercentage per categorie.

Uit deze figuur is af te lezen dat Het bruto salaris en de loongaranties met 42% de belangrijkste kostenpost is, gevolgd door het (pre)pensioen met 22%. De toeslagen zijn met 12% de derde kostenpost. Het netto salaris en de ziektekosten en de uittreedkosten bij het pensioenfonds zijn met 10% en 7% de vierde kostenpost. De laagste kostenpercentages zijn te vinden bij de werktijden en verlofdagen, de hardheidsclausule, de ziektekosten voor gepensioneerden en de secundaire arbeidsvoorwaarden met respectievelijk 4%, 2%, 1% en 1% van de totale kosten.

Afspraken over de arbeidsvoorwaardenregelingen worden vastgelegd in een sociaalplan. Dit sociaal plan beïnvloed direct de frictiekosten, omdat deze kosten afhangen van de getroffen regelingen. Daarom stond in deze scriptie de vraag wat de invloed is van de betrokken actoren op het sociaal plan. De gemeente

De gemeentelijke invloed op de onderhandelingen over de sociale plannen, hangt in grote mate af van de staat waarin de dienst verkeert. De gemeente zit vaak in een moeilijke positie, want de omstandigheden dwingen verzelfstandiging of privatisering af en de gemeente is verantwoordelijk voor zijn personeel. Een privatisering zal de gemeente dus altijd geld kosten. Hierbij maakt het niet uit of de dienst zelfstandig verder gaat of wordt overgenomen door een marktpartij. De gemeente kan de kosten beïnvloeden door “slim” te onderhandelen.

De overnemende partij

De positie van de overnemende partij bij de sociale plannen is over het algemeen een sterke positie. Zoals al opgemerkt vinden verzelfstandigingen en privatiseringen vaak gedwongen plaats en is de gemeente verantwoordelijk voor de meeste arbeidsvoorwaarden-garanties, waardoor de positie van de overnemende partij wordt versterkt. Pas als de gemeente andere opties tot haar beschikking heeft die goedkoper zijn, b.v. liquidatie of meerdere geïnteresseerde partijen, wordt deze positie verzwakt. Wil de overname kandidaat de dienst echt hebben, dan zal deze meer kosten voor zijn/haar rekening moeten nemen.

De vakbonden

De vakbonden zitten aan de onderhandelingsstafel, omdat zij bij CAO onderhandelingen het woord voeren voor werknemers. Het doel van een sociaal plan voor een vakbond is, dat er een redelijke overgangsregeling of afvloeiingsregeling komt, die als ondergrens moet worden gezien. Er zijn drie manieren waarop een vakbond haar doelen kan proberen te bereiken:

1. Beïnvloeding van de publieke opinie via eigen organen of massamedia
2. Het realiseren van doeleinden via overleg en onderhandelingen (met de overheid, werkgeversorganisaties en ondernemers)
3. Het zo nodig gebruiken van middelen als werkstaking, werkonderbreking of bedrijfsbezetting.

Bij de onderzochte projecten is de laatste optie niet nodig geweest. Dit valt te verklaren doordat de gemeente het uitgangspunt hanteert dat de werknemers er in arbeidsvoorwaarden niet op achteruit mogen gaan. Hierdoor wordt automatisch aan ‘het hoofddoel’ van de vakbonden gehoor gegeven.

De ondernemingsraad

Op het vlak van de personele gevolgen is de invloed van de OR beperkt. Zo bezit een OR niet het recht om te onderhandelen over de arbeidsvoorwaarden voor zover de betrokken aangelegenheid voor de onderneming reeds inhoudelijk is geregeld in een collectieve arbeidsovereenkomst of een regeling van arbeidsvoorwaarden vastgesteld door een publiekrechtelijk orgaan (WOR artikel 27.3). Deze bevoegdheid is aan de vakbonden voorbehouden. De ondernemingsraad voert dus niet de onderhandelingen over het sociaal plan, maar heeft wel instemmingbevoegdheid (vetorecht) voor vaststelling, wijziging of intrekking van een aantal nauwkeurig in de wet aangeduide regelingen op het gebied van het sociale beleid. Instemming van de ondernemingsraad is niet vereist indien de CAO reeds een regeling op het betreffende punt bevat.

Werknemers

Werknemers worden bij collectieve onderhandelingen, vertegenwoordigd door vakverenigingen en ondernemingsraden. Zij voeren als zodanig dan ook geen onderhandelingen. Wel voeren zij overleg met de vakbonden en de ondernemingsraden, die de onderhandelingen namens de werknemers voeren.

Externe adviseur(s)

De invloed van externe(n) op de sociale plannen kan bij de voorbereiding zeer groot zijn. Dit komt omdat zij vaak adviezen geven over aspecten waar de partij die de externe(n) heeft ingehuurd geen of minimaal kennis van heeft. Bij de onderhandelingen hebben de externe adviseur(s) minder invloed, omdat zij niet aan de onderhandelingen deelnemen.

Uit de gevonden resultaten kunnen tenslotte een aantal aanbevelingen gedaan worden voor gemeenten die in de toekomst met verzelfstandigingen of privatiseringen te maken krijgen.

Als eerste moeten gemeenten bedrijfsmatige organisaties creëren. In de praktijk blijkt dat er voornamelijk diensten worden verzelfstandigd of geprivatiseerd als er een bepaalde noodzaak aanwezig is. Niet alleen zal deze noodzaak afnemen als de organisaties bedrijfsmatig werken. Ze zijn vervolgens ook beter te privatiseren. De cultuur in het bedrijf is al meer gericht op de markt en de bedrijven zijn aantrekkelijker voor andere marktpartijen om over te nemen. Dit kan bereikt worden door

Ten tweede moet er een strakke tijdsplanning gehanteerd worden. De doorlooptijd van verzelfstandiging- en privatiseringstrajecten moet zoveel mogelijk worden beperkt, door een strakke, maar realistische, planning te hanteren. De lange doorlooptijd van privatisering- en verzelfstandigingstrajecten brengt risico's met zich mee voor de bedrijfsvoering van de betrokken organisaties, onzekerheid bij het personeel en ontevreden en dus vertrekkende klanten kunnen het gevolg zijn. Dit kan bereikt worden door een meer projectmatige aanpak.

Ten derde moeten gemeenten meer interne kennis opbouwen. Nu zijn gemeenten te sterk afhankelijk van derden, zoals interim directies en externe adviesbureaus. Niet alleen kosten deze externen de gemeenten veel geld, ze kunnen een negatieve invloed hebben op de continuïteit van de projecten, doordat kennis weer verloren gaat op het moment dat deze personen weer vertrekken. Ook kan het toepassen van diverse adviesbureaus, die ieder vanuit een andere invalshoek voorstellen doen voor de te volgen strategie, verwarrend werken. Het opbouwen van eigen kennis kan bereikt worden door het ontwikkelen van een kenniscentrum binnen de gemeente. Eventueel zouden gemeenten samen kunnen werken om de beschikbare kennis nog groter te maken.

Het vierde aandachtspunt betreft het scheiden van verantwoordelijkheden. Zodra helder wordt dat een gemeentelijk onderdeel wordt geprivatiseerd ontstaat een rolwisseling: bij privatisering door uitbesteding wordt de te privatiseren dienst in feite zelf de ontvangende partij en bij verkoop de nieuwe eigenaar. Vanaf het besluit tot privatiseren tot het moment van privatisering treden daardoor binnen de ambtelijke en politieke organisatie tegengestelde belangen op. De oplossing voor dit probleem is dat primaat en dus de verantwoordelijkheid bij verzelfstandigingen of privatiseringen dient te liggen bij de aandeelhouder en eigenaar, de gemeente. Ambtelijk is de directeur van de sector Concern van de Bestuursdienst verantwoordelijk vanaf het moment dat er een principebesluit tot verzelfstandiging of privatisering is genomen. Tot dit moment is dit de directeur van de betrokken vaksector van de Bestuursdienst. De directie van het betrokken bedrijf heeft in het geheel een adviserende rol.

Als laatste zijn er nog een drietal financiële aandachtspunten. Belangrijke kostenpost bij een privatisering zijn de personele kosten. Als eerste zijn er kosten die gemoeid zijn met de overgang naar een voor de bedrijfstak relevante collectieve arbeidsovereenkomst (cao). Om tijdig zicht te hebben op de personele kosten die voortvloeien uit een privatisering, is bij de projecten reeds in de inventarisatiefase een raming noodzakelijk.

De tweede categorie kosten heeft betrekking op de wachtgeldregeling. De te verwachten omvang van deze kosten is haast niet in te schatten. De gemeente Amsterdam overweegt voor deze problematiek binnen het wachtgeldfonds een voorziening te ontwikkelen die zelffinancierend is.

De frictiekosten die gemoeid zijn met de overgang van de arbeidsvoorwaardenregelingen hangt af van de overeenkomsten tussen de ouden en de nieuwe CAO. Het is voor de gemeente verstandig om, als de situatie dat toelaat, een zo gelijkwaardig mogelijke CAO toe te passen. Hoe kleiner de verschillen, hoe lager de transactiekosten.

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
1.2	Probleemstelling.....	5
1.3	Onderzoeksvragen.....	5
1.4	Methode van onderzoek.....	6
2.	Het beleidsproces.....	8
2.1	Het beleidsprocesmodel.....	9
2.2	Het politieke systeemmodel	9
2.3	Het Barrièremodel.....	10
2.4	Het wissel-werkingsmodel	11
3.	Macht	15
1.1	Doelen van machtsuitoefening	16
2.2	Middelen voor machtsuitoefening.....	16
3.3	Strategie	17
4.	De actoren bij het verzelfstandigingproces.....	19
4.1	De overheid.....	20
4.2	De gemeenten	21
4.3	De overnemende partijen	27
4.4	De werknemers	28
4.5	De ondernemingsraden	29
4.6	De vakverenigingen	31
4.7	De externe adviseurs.....	33

Inhoudsopgave

5.	Het verzelfstandigingsproces	35
5.1	Het verzelfstandigingsproces: stap 1	37
	Betrokken actoren.....	38
5.2	Het sociale proces: stap 2	39
	Betrokken actoren.....	43
5.3	Het sociale proces: stap 3	44
	Betrokken actoren.....	45
5.4	Het sociale proces: stap 4	45
	Betrokken actoren.....	47
5.5	Het materiele proces: stap 2	48
	Betrokken actoren.....	49
5.6	Het materiele proces: stap 3	50
	Betrokken actoren.....	50
5.7	Het sociale en materiele proces: stap 5 en stap 4.....	50
	Betrokken actoren.....	50
6.	Normalisatie	51
6.1	De ambtenarenstatus	52
	Waarom een ambtenarenstatus?	52
	De overheid in haar werkgeversrol.....	52
6.2	De dubbelrol van de overheid en normalisatie	53
	Theoretische discussie	53
	Praktijk situatie	53
6.3	De problematiek bij normalisatie	56

Inhoudsopgave

7.	De kosten bij verzelfstandigingen	58
7.1	De projecten.....	59
7.1.1	Slotervaartziekenhuis.....	59
7.1.2	GG&GD-arbo	60
7.1.3	Gemeentelijke Organisatie voor Verzorging en verpleging.....	63
7.1.4	Stadsdrukkerij Amsterdam.....	64
7.1.5	Onderzoeksdienst voor Milieu en Grondmechanica Amsterdam	66
7.1.6	Gemeentelijke Dienst Aannemings- en installatiebedrijf.....	69
7.1.7	Gemeentelijk Audiologisch Centrum.....	71
7.1.8	Dienst Ruimtelijk Ordening-Vorm	73
7.2	De motieven voor externe verzelfstandiging	74
7.2.1	Wijziging in het landelijk beleid	74
7.2.2	Resultaatverslechtering van een onderneming	75
7.2.3	Toekomstige positionering van de facilitaire bedrijven....	76
7.3	De kostenproblematiek bij verzelfstandigingen	76
7.3.1	Geforceerd privatiseren	76
7.3.2	Privatisering van een gezonde dienst	78
7.3.3	Overige kostenposten bij een verzelfstandiging	78
7.4	Conclusie kostenproblematiek bij verzelfstandigingen	82
8	De frictiekosten	83
8.1	De frictiekostenposten.....	84
8.1.1	Het bruto salaris en loongaranties.....	86
8.1.2	De toeslagen	86

Inhoudsopgave

8.1.3	De werktijden en verlofdagen	87
8.1.4	Het netto salaris en de ziektekosten.....	87
8.1.5	Uittreedkosten bij het pensioenfonds	88
8.1.6	Pensioen en prepensioen	88
8.1.7	De secundaire arbeidsvoorwaarden.....	89
8.1.8	Ziektekosten gepensioneerden	89
8.1.9	Hardheidsclausule.....	90
8.2	De gemiddelde frictiekostenpercentages.....	90
8.3	De minimale en de maximale frictiekosten.....	92
8.4	De verdeling van de kosten	93
8.5	Conclusie	93
9	Conclusies en aanbevelingen.....	95
9.1	Deelvraag één.....	95
9.2	Deelvraag twee en drie.....	96
9.3	Deelvraag vier.....	97
9.4	Slotconclusie	100
9.5	Aanbevelingen voor de gemeente	101
	Geraadpleegde Literatuur	103
	Gemeentelijke Raadsstukken Amsterdam	105
	Definities en begrippen	106
	Interviewvragen	109

Inleiding

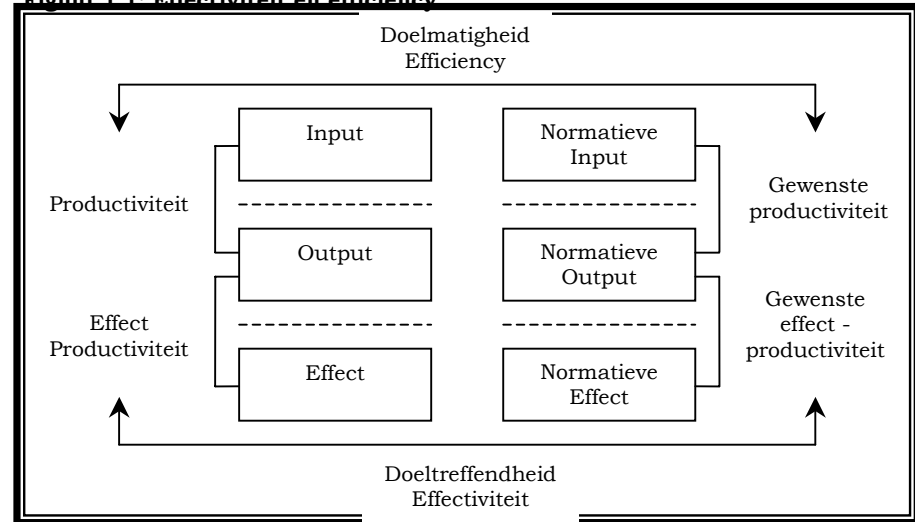
“De overheid is niet in staat haar takenpakket uit te voeren. De overheid is een log en bureaucratisch orgaan. De overheid is verspild publiek geld”. Het zijn uitspraken die je regelmatig tegenkomt in kranten en in gesprekken tussen burgers. Deze uitspraken geven weer dat men niet tevreden is over het functioneren van de overheid.

Andere woorden die regelmatig het nieuws halen zijn bijvoorbeeld: reorganisatie, privatiseren en taakafstoting. Het zijn begrippen die gebruikt worden door de overheid om veranderingen in de bedrijfsvoering aan te geven. Er zijn in de loop van de tijd verschillende hoofdvormen van publieke organisaties ontwikkeld. Deze vormen moeten bijdragen aan een beter functioneren van de overheid. De reden hiervoor zijn uiteenlopend, de kwaliteit van de dienst moet beter, er moet een scheiding komen tussen beleid en uitvoering, het product moet goedkoper geproduceerd worden, enz. In het extreemste geval wordt de dienst helemaal niet meer door de overheid uitgevoerd, maar aan de markt over gelaten. Dit wordt privatiseren genoemd.

1. Inleiding

Er zijn al verscheidene onderzoeken uitgevoerd die de resultaten van verzelfstandigingen en privatiseringen weergeven. In Figuur 1.1 is het verschil tussen effectiviteit, ook wel doeltreffendheid, en efficiency, ook wel doelmatigheid, aangegeven.

Figuur 1.1: Effectiviteit en efficiency



Bron: Bordewijk en Klaassen (2000: 63)

Effectiviteit kan worden omschreven als de verhouding tussen het gewenste effect-productiviteit en de feitelijke effect-productiviteit. In andere woorden worden de doelen als gevolg van het beleid bereikt. Hierbij moet onderscheid gemaakt worden met doelbereiking, worden de doelen bereikt. Het kan namelijk ook gebeuren dat een doel bereikt wordt, maar dat dit niet het gevolg is van het beleid. Efficiency is de verhouding tussen de gewenste productiviteit en de feitelijke productiviteit. In andere woorden waren de ingezette middelen onvermijdelijk bij de voortbrenging van een bepaald goed of het verlenen van een bepaalde dienst.

Deze twee begrippen zijn van belang, omdat veel van de redenen voor verzelfstandiging en privatisering hiermee verklaard kan worden. Een veel gehoord motief is dat de markt een product of dienst goedkoper kan leveren b.v. als gevolg van een bedrijfsmatiger beleid. Wat hier dus gezegd wordt is dat de markt efficiënter werkt. Er wordt met minder middelen (geld, personeel) een zelfde dienst geleverd. Als het motief voor een privatisering is dat de markt de kwaliteit van een product of dienst kan verhogen, is er sprake van een hogere effectiviteit. Het gaat hier tenslotte niet per definitie om minder inzet van middelen, maar om een verandering in het te leveren product of dienst als gevolg van een ander beleid.

De overige motieven vallen onder politieke redenen. Deze kunnen zijn dat ze de uitvoering van het beleid op afstand willen plaatsen van de beleid ontwikkeling. Een tweede reden kan zijn dat men de dienst geen taak meer vindt van de overheid. In deze gevallen gaat het niet om een verandering in de te leveren dienst of product of de ingezette middelen, maar een verandering in de wijze waarop men over de taken van de overheid denkt.

Het probleem bij het onderzoeken of een verzelfstandiging of privatisering succesvol is geweest, de zogenaamde prestatiemeting. Hierbij treden een vijftal problemen op (Dercksen, 2001):

1. Hoe stellen we causaliteit vast?
2. Hoeveel en welke neveneffecten zijn er?
3. Hoe vinden we indicatoren voor de doeleinden van het beleid?
4. Hoe bereiken de normen de doeleinden van een ander?
5. Het meten van processen

Ten eerste moet er onderscheid gemaakt worden in doelmatigheid en doelbereiking. Het is vaak niet gemakkelijk om aan te kunnen wijzen dat het doel bereikt is als gevolg van een verandering in het beleid. Om dit goed vast te kunnen stellen moet de situatie na de verzelfstandiging of privatisering onderzocht worden en tegelijkertijd een voorafmeting gedaan worden om te vergelijken. Om te kunnen vaststellen dat niet alleen maatschappelijke ontwikkelingen gemeten worden, maar ook de effecten van het beleid zou ook een controlegroep moeten plaatsvinden in enkele gemeenten waarbij de zelfde dienst niet is verzelfstandigd of geprivatiseerd. Daarnaast moet er nog rekening

gehouden worden met het feit dat beleid vaak niet constant is en wijzigt in de loop van de jaren. Welke effecten van welk beleid ben je dan aan het meten?

Een tweede probleem zijn de zogenaamde neveneffecten. Neveneffecten zijn niet beoogde effecten. Uit een interview met de heer de Hond blijkt dat deze veelvuldig optreden. Hij gaf als voorbeeld de privatisering van een vuilophaaldienst, die geprivatiseerd is omdat verwacht is dat de markt deze dienst efficiënter kan leveren. De gemeente maakt nog steeds gebruik van deze dienst, maar huurt deze in. Als er in een stad vervolgens een feest wordt gegeven en de rotzooi moet opgeruimd worden, valt dit meestal niet onder de contractuele afspraken. De gemeente kan de dienst wel inhuren, maar vaak voor een veel hoger tarief dan als ze de dienst in eigen beheer had.

Een derde probleem is het waarderen van de resultaten. Als een product of dienst goedkoper wordt geleverd, maar de kwaliteit is ook achteruitgegaan, is er dan sprake van een verbetering? En hoe definieer je kwaliteit? Moet er gericht worden op de output of de outcomes. De Informatie Beheer Groep is bijvoorbeeld verzelfstandigd. Moet er gekeken worden naar hoe veel studenten studiefinanciering krijgen (output) of hoeveel studenten er slagen, een goede baan krijgen (outcomes).

Bij het laatste probleem komt de vraag op: wat zijn de doeleinden die als ijkpunt moeten dienen? Het klassieke voorbeeld hiervan is die van het openbaar vervoer. Om bestaansrecht te hebben in de markt en te kunnen concurreren met bijvoorbeeld de auto moeten de prijzen van treinkaartjes niet te duur zijn. Dit betekent dat er minder of geen treinen kunnen rijden op plaatsen waar de trein onvoldoende passagiers heeft om rendabel te kunnen zijn. Hier wordt tenslotte niets op verdiend. Maar wij als bevolking vinden dat ook die mensen recht hebben op treinvervoer. Hierdoor worden de treinkaartjes duurder. Wat is dan de maatstaf, de bereikbaarheid van de trein, of de prijs van het kaartje?

Bruijn (2001:111) noemt in zijn boek "Prestatiemeting in de publieke sector" nog een vijfde dimensie van de prestatiemeting. Hij geeft aan dat prestatiemeting tot nu toe is gedefinieerd als het meten van producten. Maar prestatiemeting betreft het meten van producten, maar ook van processen.

1.2 Probleemstelling

Deze scriptie heeft tot doel zich voornamelijk te richten op het procesverloop van verzelfstandigingen. Dit procesverloop wordt benaderd vanuit het kostenperspectief.

De centrale vraag in dit onderzoek luidt:

Welke kosten worden er gemaakt bij verzelfstandigingen en privatiseringen op gemeentelijk niveau en welke factoren en actoren spelen hierbij een rol?

Het onderzoek moet leiden tot een beter inzicht in de kosten die worden gemaakt bij verzelfstandigingen en privatiseringen op gemeentelijk niveau. Deze kosten kunnen worden onderverdeeld in twee groepen kosten. Ten eerste de materiële kosten, zoals het verkopen van een gebouw, installaties, contracten, bedrijfsnaam enz. De rol van deze materiele aspecten komt naar voren in gemeentelijke onderzoeken voor het verkopen van een dienst. Er worden taxaties gemaakt van de waarde van de afzonderlijke onderdelen voor de verkoop.

Ten tweede de sociale kosten, oftewel de kosten die te maken hebben met het personeel, zoals salarissen, pensioenen, ziektekosten enz. De rol van de factor personeel komt bij verzelfstandigingen onder andere tot uitdrukking in sociale plannen, met hieraan gekoppeld een eventuele financiële analyse van het sociaal plan. Door de totstandkoming van deze sociale plannen en eventuele financiële analyses te reconstrueren, kan achterhaald worden in hoeverre personeelsfactoren meespelen bij besluiten tot privatisering.

Zowel het materiële als het sociale proces zijn geen statische onderdelen. Beide komen tot stand door wettelijke verplichtingen, onderhandelingen, algemene gedragsnormen, persoonlijke en algemene belangen, ideologie enz. Door het procesverloop, de onderzoeken en documenten te bestuderen hoop een beter inzicht te creëren in het verzelfstanding/privatiseringsproces en hier de eventuele noodzaak van aan te tonen.

1.3 Onderzoeksvragen

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden zijn drie deelvragen opgesteld.

Deelvraag één:

In hoeverre zijn interne en externe factoren van een gemeente van invloed op de inhoud van sociale en materiele plannen en de daaruit volgende kosten?

Bij interne factoren moet gedacht worden aan bijvoorbeeld de motieven voor een privatisering of verzelfstanding en de wettelijke aansprakelijkheid van de gemeenten. Uit onderzoeken blijkt dat gemeenten verschillende redenen hebben om een dienst te privatiseren of te verzelfstandigen. Deze redenen kunnen betrekking hebben op het efficiënter laten werken van de organisatie, kostenvermindering bereiken, de uitvoering van het beleid op afstand van de politiek plaatsen enz.

Bij externe factoren moet bijvoorbeeld gedacht worden aan de omvang van de organisatie, de markt en marktpartijen, de bestaanszekerheid van de organisatie na privatisering. Het heeft geen enkel nut om een dienst in de markt te plaatsen en hier veel kosten aan te spenderen, als deze dienst na een paar jaar al weer failliet is. Als een dienst in de markt wordt geplaatst, verliest deze zijn overheidsfinanciering en moet in zijn eigen kosten gaan voorzien. Dat betekent dat deze moet kunnen concurreren met andere bedrijven op de markt. Of als men een dienst wil verkopen aan een ander bedrijf op de markt, moeten er wel geïnteresseerde partijen zijn. Dit kan betekenen dat de dienst eerst aantrekkelijk gemaakt moet worden voor de verkoop.

De interne en externe factoren hangen nauw met elkaar samen. Als de reden (intern) voor privatisering de verliesgevendheid is van de dienst binnen de gemeente, dan is de kans klein dat er marktpartijen (extern) geïnteresseerd zijn in een overname. Ook is de kans klein dat de dienst op de markt kan concurreren (extern) met andere bedrijven. In zo'n geval kan het voordeliger zijn om de dienst binnen de gemeente te houden en eventueel te reorganiseren.

Deelvraag twee:

Welke veranderingen doen zich voor op het terrein van de arbeidsvoorwaarden bij een privatisering of verzelfstandiging?

Bij een privatisering wordt een dienst binnen de gemeente opgeheven of overgezet naar de markt. Dit heeft niet alleen gevolgen voor de organisatie, maar ook voor het personeel. Het personeel krijgt te maken met nieuwe arbeidsvoorwaarden. Hierbij moet men denken aan bijvoorbeeld veranderingen in het salaris, werktijden of pensioen. Ook komt het regelmatig voor dat er bij een privatisering wordt gereorganiseerd. Dit kan betekenen dat personeel wordt herplaatst, andere functies krijgen of worden ontslagen.

Theoretisch is het begrip 'normalisatie' hierbij van belang. Normalisatie duidt op gelijkenschakeling van de arbeidsvoorwaarden in de publieke sector met de marktsector. Het normalisatieproces is al sinds begin de jaren tachtig begonnen door de invoering van het overeenstemmingsvereiste. "Dit betekent dat regelingen waaraan individuele ambtenaren rechten aan kunnen ontleen niet gewijzigd of ingevoerd kunnen worden als daarover geen overeenstemming bestaat met een meerderheid van de centrales van overheidspersoneel" (Becking, 2001:1). De vraag is welke gevolgen het normalisatieproces heeft voor de kosten die gemaakt worden bij privatiseringen op het vlak van de arbeidsvoorwaarden.

Deelvraag drie:

Welke rol hebben verschillende actoren bij een verzelfstandiging- of privatiseringsproces?

Hierbij moet men denken aan de gemeente, de werknemers de overnemende partij(en), vakbonden, ondernemingsraden en eventuele adviseurs. Al deze actoren hebben een reden om bij een verzelfstandiging of privatisering betrokken te zijn. Omdat dit onderzoek zich niet goed leent om de feitelijke invloed van de actoren te bepalen, zal er grotendeels op de theoretische rol van deze actoren ingegaan worden. Waarom zijn de actoren betrokken? Wat zijn hun doelen? Welke middelen hebben zij tot hun beschikking? Dit zijn vragen die behandeld zullen worden.

1.4 Methode van onderzoek

De scriptie zal bestaan uit een theoretisch kader, een theoretische analyse en een empirisch gedeelte, waarna wordt afgesloten met conclusies en aanbevelingen.

Hoofdstuk twee bevat het theoretisch kader van het gehele proces. Dit proces zal worden behandeld aan de hand van drie verschillende beleidsmodellen. Aan het eind van het hoofdstuk worden de modellen samengevoegd tot één groot model, het wisselwerkingsmodel. De werking van het model zal geïllustreerd worden aan de hand van een praktijkvoorbeeld van een verzelfstandiging die onderzocht is in deze scriptie.

In het derde hoofdstuk vindt een uitbreiding van deze theorie plaats. Er wordt dieper ingegaan op het begrip macht, dat een centraal aspect heeft bij de onderhandelingen in de verschillende onderdelen van het beleidsproces. Uitgelegd wordt waarom actoren macht uitoefenen, welke middelen zij hebben om macht uit te oefenen en hoe zij dit in de praktijk tot uitvoer (kunnen) brengen.

In het vierde hoofdstuk worden de actoren die betrokken zijn bij verzelfstandigingen besproken. Dit gebeurt aan de hand van de theorie die in hoofdstuk drie aan de orde is gekomen. Van elke actor zal de positie in de samenleving behandeld worden, de motieven om bij verzelfstandigingen betrokken te zijn en de middelen die uitgeoefend kunnen worden om de doelen bij onderhandelingen te bereiken.

In het vijfde hoofdstuk wordt dieper ingegaan op het proces van verzelfstandigingen. Dit gebeurt aan de hand van een verzelfstandigingsprocesschema. Dit schema geeft alle stappen weer, die bij een verzelfstandiging worden doorlopen. Op deze wijze komen de verschillende begrippen en definities aan de orde die van belang zijn bij verzelfstandigingen.

Hoofdstuk zes gaat over normalisatie, oftewel het gelijktrekken van de arbeidsvoorwaarden in de publieke sfeer met die van het bedrijfsleven. Onderzocht wordt of normalisatie kostenvermindering bij verzelfstandigingen en privatiseringen tot gevolg heeft of zou kunnen hebben. Naar aanleiding van dit theoretisch kader heb ik twee expertinterviews gehouden met de

heer Becking en de heer de Hond. De resultaten hiervan zijn in hoofdstuk drie en hoofdstuk zes opgenomen. De interviewvragen zijn tevens als bijlage toegevoegd.

In het zevende hoofdstuk worden de resultaten van acht verzelfstandigingen van de gemeente Amsterdam behandeld. Als eerste wordt het procesverloop van elke verzelfstandiging apart doorlopen. Daarna wordt er gekeken naar de motieven die een rol hebben gespeeld bij deze acht verzelfstandigingen. Als laatste worden de kosten van deze projecten behandeld. Vragen als: waarom treden er kosten op?, waar treden er kosten op? en hadden deze kosten voorkomen of verminderd kunnen worden? Spelen hierbij een rol.

In het achtste hoofdstuk wordt er dieper op de kosten ingegaan die ontstaan door de arbeidsvoorwaarden (frictiekosten). Dit zal gebeuren aan de hand van dertien verzelfstandigingen. Hieronder vallen ook de acht verzelfstandigingen uit hoofdstuk zeven. Gekeken wordt naar hoe de kosten kunnen ontstaan, wanneer ze optreden en in welke mate ze voorkomen. Ook wordt gekeken naar wie deze kosten voor zijn/haar rekening neemt.

Om de relevantie van de projecten uit hoofdstuk zeven en hoofdstuk acht te bepalen, is er eerst een brede analyse van de aanwezige projecten uitgevoerd worden. Een brede analyse is een oppervlakkige studie, op basis van snel vindbare - doch relevante - gegevens in de projecten, om op basis daarvan een selectie te maken van de projecten voor het verdere onderzoek. Om te zien welke projecten relevant zijn, wordt gekeken naar:

1. De compleetheid van de projecten; is er een arbeidsvoorwaardenvergelijking, financiële analyse, sociaal plan gemaakt/aanwezig?
2. Het aantal onderzoeken dat is uitgevoerd in een project; hoe vaak zijn er arbeidsvoorwaardenvergelijkingen, financiële analyses en sociale plannen opgesteld en/of gewijzigd?
3. Wat voor soort verzelfstandiging is er uitgevoerd; uitbesteding, afstoting, overname, fusie of een beëindiging?
4. Welke factoren zijn er met de projecten gemoeid zoals; aantal personen, aantal fte, exploitatiekosten, frictiekosten, claims, liquidatiekosten, bovenwettelijk WW bij privatisering?
5. Welke partijen zijn er betrokken geweest bij het proces?

In het laatste hoofdstuk worden er conclusies getrokken uit de gevonden resultaten die antwoord moeten geven op de onderzoeksvraag en de daarbij behorende deelvragen. Eerst worden de deelvragen uitgebreid beantwoord, vervolgens de hoofdvraag. Er wordt afgesloten met aanbevelingen voor gemeenten die in de toekomst met verzelfstandigingen en privatiseringen te maken krijgen.

Het beleidsproces

Het doel van deze scriptie is om uit te zoeken welke kosten er gemoeid zijn met verzelfstandigingen. Deze kosten komen voort uit de beslissingen die genomen worden tijdens het beleidsproces. Om een goed inzicht te krijgen in deze kosten, is het noodzakelijk om te begrijpen hoe beleid tot stand komt.

In dit hoofdstuk zal eerst het begrip beleid uitgelegd worden. Hierna zullen drie benaderingen van het beleidsproces besproken worden. Deze benaderingen zijn: het beleidsprocesmodel, het politieke systeemmodel en het barrièremodel. Alle drie de modellen hebben hun voor en nadelen.

Deze modellen worden vervolgens samengevoegd tot één model, het wissel-werkingsmodel. Om op deze wijze een zo compleet mogelijk beeld te schetsen van het beleidsproces. Dit model wordt vervolgens geïllustreerd aan een

2. Het beleidsproces

Verzelfstandigingen om welke reden dan ook uitgevoerd zijn in essentie altijd politieke beslissingen. Van de graaf en Hoppe (1992:18) noemen politiek als de strijd om beleid. Maar wat is beleid? Beleid is een vaag begrip, waarbinnen de bestuurskunde geen éénsluitende definitie van bestaat. Wel kunnen er drie stromingen worden onderscheiden in de wetenschappelijke definities van beleid.

Beleid is het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen in een bepaalde tijdsvolgorde. (Hoogerwerf, 1992). Er wordt in deze definitie onvoldoende rekening gehouden met het feit dat in werkelijkheid beleid vaak tot stand komt in een interactieproces met allerlei actoren. Bovendien wijzigen de doeleinden tijdens het beleidsproces nog wel eens.

Beleid is een lange serie van meer of minder verbonden keuzen, waaronder besluiten om niet te handelen, gemaakt door overheidsinstanties of overheidsfunctionarissen (Dunn, 1994). De nadruk ligt in deze definitie op het beleid van overheidsinstanties en functionarissen, maar ook andere organisaties voeren beleid, zoals bedrijven en belangengroepen.

Beleid is een proces waarin ideeën via keuzen of beslissingen worden omgezet in concrete handelingen (Etzioni, 1968). Deze definitie legt de nadruk op het keuze of beslissingsproces, maar laat het doelgerichte karakter van beleid juist weer achterwegen.

Omdat geen enkele definitie de lading helemaal dekt is het handiger om een aantal kenmerken van beleid te geven (Dercksen, 2001).

- Beleid betreft zowel intenties als gedrag
- Beleid betreft handelingen en niet-handelingen
- Beleid betreft doelgericht handelen, maar die doelen kunnen ook interpretaties achteraf zijn.
- Beleid kan voorziene en onvoorziene uitkomsten hebben
- Beleid en de uitvoering ervan impliceren een samenspel tussen vele actoren en organisaties.

Politicologen gebruiken diverse modellen om het beleidsproces weer te geven. Deze modellen proberen het beleidsproces te omschrijven, om vervolgens te verklaren hoe en waarom bepaalde besluiten worden genomen. Het in deze scriptie centraal staande onderwerp van verzelfstandigingen behoren tot dit beleidsproces. Daarom is het verstandig om deze modellen eens nader te bekijken. Er worden drie modellen besproken, vervolgens worden deze gecombineerd tot één model. Het gecombineerde model wordt besproken aan de hand van een denkbeeldig voorbeeld.

2.1 Het beleidsprocesmodel.

De centrale begrippen in dit model zijn:

- Agendavorming
- Beleidsvoorbereiding
- Beleidsbepaling
- Beleidsuitvoering
- Beleidsevaluatie

Agendavorming

Welke problemen komen op de agenda en welke niet? Agendavorming bestaat uit twee gecombineerde agenda's. De eerste agenda is die van het publiek (publieke agenda), de tweede agenda is die van de beleidsbepalers (officiële agenda). Gecombineerd vormen zij de politieke agenda. Welke problemen de politieke agenda halen heeft veel te maken met macht en belangen. Hierover later meer.

Beleidsvoorbereiding

Als een probleem de politieke agenda heeft gehaald begint de beleidsvoorbereiding. Deze bestaat uit twee componenten: het verzamelen en analyseren van informatie en het formuleren van adviezen over het te voeren beleid.

Beleidsbepaling

Beleidsbepaling is het nemen van besluiten, over het te voeren beleid. Hierin komen alle componenten uit de definitie van Hoogerwerf naar voren. De doelen, middelen en tijdsplanning worden gekozen en uitgewerkt. Dit is zeker geen neutraal onderdeel. Ook hier spelen macht en belangen weer een grote rol.

Beleidsuitvoering

In de beleidsuitvoering worden de besluiten die genomen zijn bij de beleidsbepaling geïmplementeerd. Hoogerwerf (1992) omschrijft beleidsuitvoering als de toepassing van de gekozen middelen voor gekozen doeleinden. Dit impliceert een soort van neutraal proces. Maar ook hier is dit weer niet het geval. De uitvoering is nooit exact omschreven en blijft open voor interpretatie. Bovendien kan het nooit rekening houden met elke situatie, daarom kan het oorspronkelijk vastgestelde beleid in de uitvoering veranderen.

Beleidsevaluatie

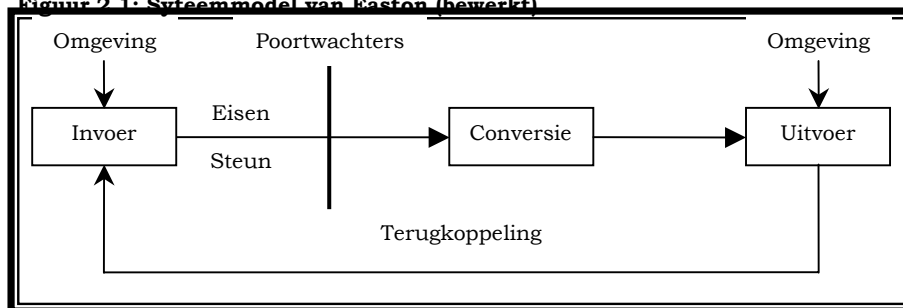
Beleidsevaluatie is het beoordelen van beleid. Ook hier geldt dat dit geen neutrale stap in het proces is. Hierbij kunnen zich een aantal problemen voordoen zijn. Welke doelen moeten gemeten worden? Zijn de doelen te danken aan het gevoerde beleid? Is de verhouding tussen de kosten en baten van beleidseffecten acceptabel? Welke niet beoogde effecten heeft het beleid?

2.2 Het politieke systeemmodel

De centrale begrippen in dit model (Figuur 2.1) zijn:

- Invoer
- Poortwachter
- Conversie
- Uitvoer
- Terugkoppeling

Figuur 2.1: Systeemmodel van Easton (bewerkt)



Bron: Woerdman, 1999:53

Invoer

Het systeem begint met de invoer. Deze invoer bestaat uit twee componenten: de eisen voor verandering, bijvoorbeeld betere kwaliteit van een dienstverlening en de steun voor verandering van bijvoorbeeld burgers, pressiegroepen, vakbonden enz. Deze wensen voor verandering, komt niet alleen vanuit de samenleving (zoals belangengroepen), maar ook vanuit de overheid zelf (zoals ambtenaren).

De poortwachters

De twee componenten eisen en steun lopen tegen een barrière op, de zogenaamde poortwachters. Deze poortwachters bestaan uit allerlei soorten actoren, zoals politici, ambtenaren, belangengroepen en de media. De eisen en de steun moeten in voldoende mate aanwezig moeten zijn om doorgang te vinden naar het beleidsproces.

De Conversie

De conversie staat gelijk aan de beleidsbepaling bij het beleidsprocesmodel. In deze fase van het systeemmodel worden de eisen van de omgeving omgezet in besluiten. Niet alleen vind besluitvorming plaats op allerlei verschillende niveaus (zoals rijk en

gemeente), ook hier geldt dat het geen neutraal proces is, maar onder invloed staat van verschillende actoren, met verschillende machtsposities en belangen.

Uitvoer

De uitvoeringsfase van het systeemmodel staat gelijk aan de uitvoeringsfase in het beleidsprocesmodel. In deze fase worden de besluiten die genomen zijn in de Conversiefase uitgevoerd. Vervolgens kan gekeken worden in hoeverre de eisen die aan het begin van het proces gesteld zijn, ook daadwerkelijk zijn uitgevoerd.

Terugkoppeling

In de terugkoppelingsfase wordt een oordeel geveld door de omgeving over het beleid. Deze omgeving kan ook hier weer de overheid zelf zijn. Als het beleid geslaagd is blijft de steun aanwezig. Als het oordeel is dat het beleid onvoldoende of verkeerde resultaten heeft geboekt komen er weer nieuwe eisen. Op deze manier blijft het systeem in evenwicht.

2.3 Het Barrièremodel

De centrale begrippen in dit model () zijn:

Barrière 1: Herkenning van problemen

Barrière 2: Afweging

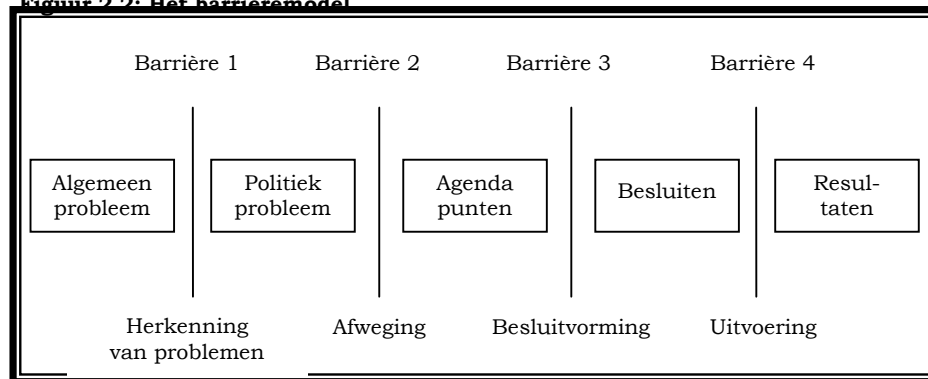
Barrière 3: Besluitvorming

Barrière 4: Uitvoering

Het barrièremodel heeft geen nieuwe elementen van het beleidsproces in zich. Het verschil met de vorige twee modellen is dat het barrièremodel de stappen van het proces niet als fasen in het proces ziet, maar als barrières. "In het barrièremodel staat de volgende vraag centraal: welke hindernissen moeten genomen worden om te bereiken dat de overheid maatregelen neemt om een bepaald probleem op te lossen" (Woerdman 1999:66). Er wordt hier ook wel gesproken van hindermacht en realisatiemacht.

Realisatiemacht is het vermogen beleid tot stand te brengen. Hindermacht is het vermogen beleid tegen te houden.

Figuur 2.2: Het barrièremodel



Bron: gebaseerd op Woerdman, 1999:67

Barrière 1: Herkenning van problemen

De eerste barrière die overwonnen moet worden, is dat de wensen die de samenleving heeft worden omgezet in eisen. Het gaat hier om politieke eisen. Mensen hebben allerlei soorten problemen, maar deze komen lang niet allemaal in aanmerking om door de overheid aangepakt te worden. Een probleem dat geen politiek probleem wordt genoemd, is een 'non-issue'.

Barrière 2: Afweging politieke eisen

Als een probleem de eerste barrière overwint, wordt het een politiek probleem. Iets wat een politiek probleem is hoeft nog niet direct door het openbaar bestuur aangepakt te worden. De overheid heeft maar een beperkte capaciteit en lang niet alle actoren vinden een politiek probleem belangrijk genoeg om ook de politieke agenda te halen. Problemen die niet op de formele politieke agenda terecht komen worden niet aangepakt.

Barrière 3: Besluitvorming

In het besluitvormingsproces bevinden zich verschillende actoren met (vaak) verschillende doelen en belangen. Als de doelen overeenkomen kunnen de meningen verschillen over de middelen om deze doelen te bereiken. Als er overeenstemming bestaat over de soorten middelen, kan er weer onenigheid bestaan over de mate waarin deze middelen moeten worden ingezet. Al deze obstakels moeten overwonnen worden. Als er geen compromis wordt gesloten blijft het proces steken in de besluitvormingsfase.

Barrière 4: Uitvoering

De laatste barrière die overwonnen moet worden is die van de uitvoering. De actoren die het beleid moeten uitvoeren zijn vaak niet dezelfde actoren die het beleid hebben opgesteld. Ook hier kunnen dus weer conflicten optreden. Elk beleid heeft een zekere onduidelijkheid in zich dat resulteert in een zekere beleidsvrijheid. Het komt ook wel eens voor dat beleidsuitvoerders het opgelegde beleid gewoon naast zich neerleggen en het helemaal niet tot uitvoer brengen.

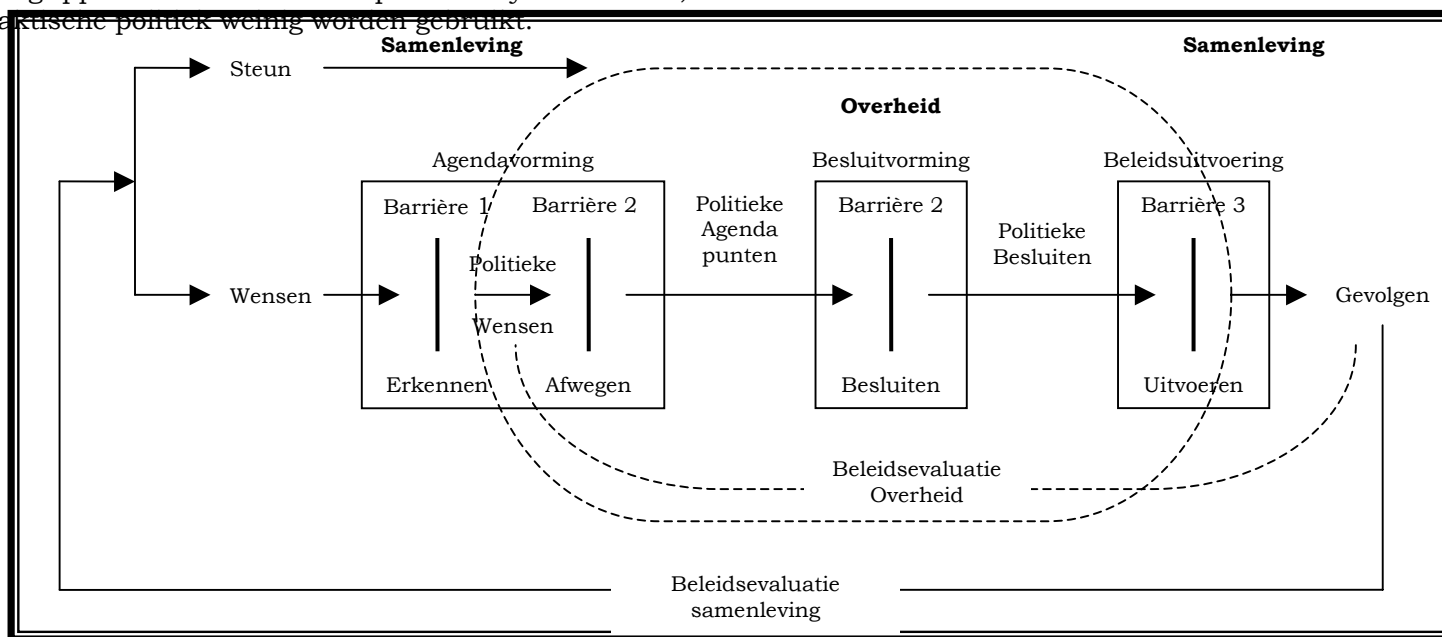
2.4 Het wissel-werkingsmodel

Het wissel-werkingsmodel (Figuur 2.3) brengt de hiervoor besproken modellen, beleidsprocesmodel, politiek systeemmodel en barrièremodel samen tot één model. Hoewel het altijd een model zal blijven en daarom nooit een complete weergave van de werkelijkheid, vangt het een aantal tekortkomingen van de afzonderlijke modellen op. De voordelen van dit model zijn (Woerdman 1999:71):

- De wisselwerking tussen overheid en samenleving is gevisualiseerd;
- Duidelijk is welke onderdelen van het beleidsproces zich voornamelijk in het openbaarbestuur en welke voornamelijk in de samenleving afspelen;
- Er wordt onderscheidt gemaakt tussen de evaluatiemogelijkheden van burgers (samenleving) en die van bestuurders (overheid).

- Er worden begrippen vermeden uit het politieke systeemmodel, die in de praktische praktijk weinig worden gebruikt.

Figuur 2.3: wissel-werkingsmodel



Bron: Woerdman, 1999:71

Voorbeeld: de Dienst Ruimtelijke Ordening Vorm

Het voorbeeld dat hier wordt uitgewerkt is een bestaande privatisering die is uitgevoerd. Het procesverloop is in hoofdstuk 7 (de kosten van verzelfstandiging) weergegeven, samen met zeven andere projecten, die voor deze scriptie zijn onderzocht. Dit voorbeeld laat zien hoe deze projecten moeten worden gelezen en geplaatst moeten worden in het wissel-werkingsmodel. De informatie is afkomstig uit Gemeenteblad Nr. 335, Amsterdam, 24 mei 2001 en Gemeenteblad 532, Amsterdam, 10 oktober 2002.

Voorgeschiedenis

DRO-Vorm, onderdeel van de Dienst Ruimtelijke Ordening (DRO), verzorgt voor de gemeente Amsterdam (en in het bijzonder voor DRO) de productie van grafische vormgeving, maquettebouw, fotografie en computergraphics, met als specialisatie de ruimtelijke ordening. De Dienst Ruimtelijke Ordening heeft altijd behoefte aan ondersteuning op het gebied van de grafische vormgeving, tentoonstellingsbouw, stedenbouwkundige fotografie, computerontwerp en -animaties en stedenbouwkundige maquettebouw. Een aantal ondersteunende afdelingen vulde deze

behoefte in het verleden in. Deze creatieve afdelingen zijn medio jaren negentig gebundeld in DRO-Vorm. De afdeling opereerde de laatste jaren als zelfstandig onderdeel van DRO binnen de gemeente Amsterdam, onder supervisie van de directie van DRO.

Barrière 1: Erkennen

In september 1999 heeft de directeur van de Dienst Ruimtelijke Ordening gerapporteerd over de resultaatverslechtering van DRO-Vorm in dat jaar. De resultaatverslechtering tekende zich al in het eerste kwartaal van dat jaar af. Uiteindelijk is 1999 met een verlies van 234.196 euro afgesloten op een omzet van circa 1.1 miljoen euro (Tabel 2.1).

Tabel 2.1: Omzet en resultaat DRO-Vorm 1996-2001

Jaar	Omzet	Resultaat
1996	€ 1.119.340	€ 35.032
1997	€ 1.069.560	€ 39.207
1998	€ 1.155.324	- € 38.254
1999	€ 1.134.451	- € 234.196
2000	€ 1.601.390	€ 8.902
2001	€ 1.454.076	- € 149.952
Gemiddelde	€ 1.255.690	- € 56.544

Bron: Gemeenteblad 235, 2002

Met een aantal maatregelen, gericht op de productiviteitsverhoging, wilde de leiding van DRO-Vorm een kentering bewerkstellingen. Deze maatregelen bleken onvoldoende effect te resulteren. Het probleem wordt aangekaart bij het college van burgemeester en wethouders. De eerste barrière is overwonnen.

De steun vanuit de samenleving is in deze situatie moeilijk aan te wijzen. Wel is het zo dat het verlies van de dienst moet worden betaald uit belastinggeld. Als de dienst rendabel draait, betekend dit minder 'verspilling' van het belastinggeld. Daar zal 'de samenleving' niet op tegen zijn.

Barrière 2: afwegen

Omdat het hier een gemeentelijke dienst betreft, zou gesteld kunnen worden dat het per definitie een politiek probleem betreft. Dit is niet het geval. In 1998 had de dienst DRO-Vorm ook verlies gedraaid, maar toen is hier niet op gereageerd. Dit gebeurt wel in 1999. Naar aanleiding van een duidelijke resultaatverslechtering bij DRO-Vorm in 1999 besloot het college in december van dat jaar de directeur DRO opdracht te geven tot het ontwikkelen van een levensvatbaar toekomstperspectief voor DRO-Vorm. Dit heeft geleid tot het principebesluit van het college DRO-Vorm te privatiseren (juli 2000), onder de voorwaarde dat uit verder onderzoek zou blijken dat de gevolgen hiervan aanvaardbaar zijn. Naast het ontwikkelen van een toekomstperspectief is onder leiding van de per 10 januari 2000 bij DRO-Vorm aangetreden interim-manager gewerkt aan de gezondmaking van DRO-Vorm door organisatorische vereenvoudiging en verdere verzakelijking. Onder het nieuwe interim-management laten de resultaten over het jaar 2000 een aanzienlijk herstel zien. Dit herstel zakt echter terug in het jaar 2001, dat met een verlies is afgesloten. Hiermee is ook de tweede barrière in het proces overwonnen, er wordt overgeschakeld naar het besluitvormingsproces.

Barrière 3: Besluiten

In verband met de in maart 2001 door de gemeenteraad vastgestelde nieuwe aanpak en organisatie van privatiseringen heeft de gemeenteraad in juni 2001 een (vernieuwd) principebesluit inzake de privatisering DRO-Vorm genomen, in beginsel als één geheel, door middel van de verkoop van de activa en passiva (afronding fase 2, vooronderzoeksfase). Hierbij waren de belangrijkste argumenten:

- Bedrijfseconomisch gezien is het rendement van DRO-Vorm de afgelopen jaren te mager en te wisselend om de continuïteit van de bedrijfsvoering over meerdere jaren te kunnen waarborgen.
- De verwachting is dat de gemeente vanuit haar eigen regelgeving niet in staat is op basis van een impuls een bedrijfseconomisch rendabele bedrijfsvoering te bewerkstelligen

voor de langere termijn; binnen de ambtelijke context ontbreekt veelal de noodzakelijke commerciële flexibiliteit.

- De verwachting is dat DRO-Vorm, met name door zijn combinatie van activiteiten, kansrijk in de markt is
- De privatisering van DRO-Vorm past binnen het vastgestelde beleidskader van de gemeente Amsterdam. De activiteiten van DRO-Vorm maken immers geen onderdeel uit van een (publiek) gemeentelijk belang en van de doelstellingen van het gemeentelijk beleid. Dit leidt tot de conclusie dat de activiteiten van DRO-Vorm kunnen worden verkocht, afgestoten of beëindigd

In september 2001 is het college akkoord gegaan met een voorstel inzake de afronding van fase 3 (voorbereidingsfase). Daarbij hebben b. en w. uitgangspunten en randvoorwaarden ten aanzien van de verkoop van DRO-Vorm vastgesteld, waaronder:

- Verkoop in beginsel als één geheel;
- Overname van het personeel op sociaal verantwoorde wijze;
- behoud van de vestigingsplaats voor een periode van minimaal 3 jaar;
- Waarborging van de voortzetting van de huidige dienstverlening aan de gemeente.
- Tevens is het college geïnformeerd over de geschatte kosten en baten voor de verkoop.

De derde barrière is genomen, er wordt overgaan naar de uitvoering van het gekozen beleid.

Barrière 4: de uitvoering

Het college heeft in september 2001 zes bedrijven geselecteerd om deel te nemen aan een verkoopprocedure door middel van concurrerende biedingen: twee communicatiebureaus, twee maquettebureaus, een drukkerij (vaste leverancier drukwerk DRO-Vorm) en de interim-manager die sinds januari 2000 bij DRO-Vorm werkzaam is. Deze bedrijven zijn in oktober 2001 benaderd en alle zes toonden aanvankelijk belangstelling. Uiteindelijk heeft slechts de interim-manager namens Lodewijks Communicatiemanagement B.V. (LCM) een bod op DRO-Vorm uitgebracht. De overige

kandidaat-overnamepartners trokken zich voortijdig terug. De redenen hiervoor waren onder meer gelegen in het cultuurverschil, de gemeentelijke arbeidsvoorwaarden, de door de gemeente gehanteerde procedure voor het verkooptraject en de slechte vooruitzichten voor de grafische industrie. Het bod van de interim-manager namens LCM op DRO-Vorm van november 2001 werd, financieel gezien, (nog) onvoldoende geacht. Het scenario, de procedure voortzetten op basis van het bod van de interim-manager, is daarom afgezet tegen drie alternatieve scenario's:

- Inbrengen van concurrentie in de procedure;
- Terugval op de 'nuloptie' (behoud als onderdeel binnen de gemeente)
- liquidatie/gefaseerde afbouw.

Het college concludeerde in februari 2002 dat het scenario, de procedure voorzetten op basis van het bod van de interim-manager, de voorkeur verdient omdat de slaagkans hiervan – behoud van DRO-Vorm als één geheel, geen verlies aan arbeidsplaatsen, een levensvatbaar toekomstperspectief en een beperkte doorlooptijd - redelijk werd geacht. Daarbij werd gesteld dat, indien de onderhandelingen met de interim-manager niet tot een voor de gemeente aanvaardbaar resultaat zouden leiden, liquidatie/gefaseerde afbouw de eerst in aanmerking komende optie zou zijn. Het scenario, inbrengen van concurrentie in de procedure, leek weinig succesvol. De belangstelling vanuit de markt voor DRO-Vorm was immers gering gebleken en de belangrijkste potentiële overnamekandidaten waren al benaderd. Bovendien zou het zoeken naar nieuwe kopers gepaard gaan met een (nog) langere doorlooptijd van het traject. Ook behoud van DRO-Vorm als gemeentelijk onderdeel bleek niet gewenst vanwege de verwachte verliesgevendheid van DRO-Vorm op lange termijn en het wetsvoorstel Markt en Overheid. Op 10 oktober 2002 is de gemeenteraad gevraagd in te stemmen met het financieel kader van 1,1 miljoen euro voor de kosten van privatisering van het onderdeel Vormgeving van de Dienst Ruimtelijke Ordening, waarvoor in de gemeenterekening over 2001 een voorziening is getroffen van 1,0 miljoen euro – bestaande uit de posten:

- € 533.000 vergoeding personele frictiekosten;
- € 150.000 afkoopsom risico bovenwettelijke WW;

- € 145.000 vergoeding ontvlechtingkosten;
- € 100.000 reservering voor risico uittredekosten abp;
- € 170.000 aflossing lening kapitaalleningfonds.

Op 1 november 2002 is de privatisering geëffectueerd.

Macht

Het beleidsproces kan ook worden beschreven als een arena. In deze arenabepaling staan de actoren die in het beleidsproces betrokken zijn, de arena's waarin ze opereren en hun macht centraal. Deze actoren zijn reeds in het vorige punt al aan de orde geweest en betreffen bijvoorbeeld: burgers, organisaties, pressiegroepen, politieke partijen, media, adviseurs en ambtenaren.

Ook de arena's zijn reeds behandeld. Deze zijn te vinden in het wissel-werkingsmodel onder de noemers, wensen, agendavorming, besluitvorming, politieke agendapunten, uitvoering en gevolgen.

Het onderdeel macht, is terug te vinden in de barrières die overwonnen moeten worden. Maar wat is macht eigenlijk? Hoe ontstaat macht? Hoe oefen je macht uit? Laten we hier een dieper op ingaan.

We beginnen dit hoofdstuk met de uitleg van het begrip macht. Vervolgens wordt er uitgelegd waarom actoren macht gebruiken, oftewel de doelen macht. Daarna komen de middelen om de doelen te bereiken aan bod.

Het geheel zal toegepast worden op de actoren die in het verzelfstandigingsproces betrokken zijn. Wat is de rol van de actoren in het algemeen? Wat is de rol tijdens het verzelfstandigingsproces? Wat zijn hun doelen? Welke middelen hebben zij om hun doelen te bereiken? Deze vragen zullen behandeld worden.

3. Macht

Actoren hebben verschillende redenen om bij het beleidsproces betrokken te zijn. Soms zijn ze dat op vrijwillige basis, de andere keer omdat het hun taak is, of omdat ze gewoon geen andere keus hebben. Al deze partijen hebben hun persoonlijke belangen. Deze belangen kunnen overlappen, maar ook verschillend zijn. Omdat er meestal van het tweede geval sprake is, is er de noodzaak tot onderhandelingen. Onderhandelingen zijn gericht op het sluiten van een overeenkomst.

De uitkomst van onderhandelingen hangt af van de machtspositie van de actoren. Maar wat is macht? Volgens Dahl (1961) heeft A macht over B als deze B iets kan laten doen wat B anders niet had gedaan. In andere woorden: macht is de mogelijkheid het gedrag van anderen te beïnvloeden in overeenstemming met de eigen doeleinden van de actor (Dahl, 1986). In deze definitie spelen grofweg vier aspecten een rol.

1. Macht is een relationeel begrip. Er moeten tenminste twee partijen betrokken zijn. A heeft de mogelijkheid B te beïnvloeden. Deze actoren kunnen zowel individuen als groepen zijn.
2. Er moet sprake zijn van conflict. Als de betrokken actoren de zelfde doelen hebben, hoeft er ook niemand beïnvloed te worden.
3. Macht betreft doeleinden. De betrokken actoren moeten doelen hebben die ze willen realiseren. Deze doelen hoeven niet per definitie te maken hebben met verandering. Het kan ook een doel zijn om de situatie te laten zoals deze is.
4. Macht betreft middelen. Een actor moet de mogelijkheid hebben om de doeleinden van een ander te beïnvloeden. De aard van deze middelen staat niet vast, dit kan informatie zijn, geld, geweld enz.

Macht moet overigen niet verward worden met invloed. Invloed is de uitoefening van macht. Macht is de mogelijkheid het gedrag van anderen te beïnvloeden. Invloed is het gebruiken van deze mogelijkheid.

1.1 Doelen van machtsuitoefening

De reden waarom actoren macht uitoefenen valt in grofweg drie oorzaken op te splitsen Het streven naar macht, het nastreven van waarden en het nastreven van belangen (Woerdman, 1999:242). Als het streven naar macht, de oorzaak is dat er macht uitgeoefend wordt, is macht het doel. Hoewel dit in de praktijk best mogelijk is, wordt macht vaker als een middel beschouwd. Dit komt naar voren in de twee andere aspecten, het nastreven van waarden en/of belangen.

Waarden zijn positieve subjectieve begrippen die een optimum of ideaal weergeven (Tongeren, 2003) Voorbeelden van waarden zijn, rechtvaardigheid, solidariteit en naastenliefde. Het nastreven van waarden kan betekenen dat de actor er zelf beter van wordt, maar dat hoeft niet. Daarom bestaan waarden alleen voor degene die ze op waarde schat, die ze waardeert, die erin geïnteresseerd is.

Het nastreven van belangen, is misschien wel de belangrijkste motivatie om macht uit te oefenen. Politicologen zijn het er niet over eens of belangen subjectief of objectief gemeten moeten worden. Volgens subjectivisten, handelen actoren volgens hun opvatting over eigen belang. In deze betekenis reflecteren belangen datgene wat voor iemand van waarde is. Volgens de objectivisten hebben actoren bepaalde belangen, of ze dat nu zien of niet (Woerdman 1999:243).

Wat zowel het nastreven van waarden als het nastreven van belangen met elkaar gemeen hebben is dat ze kunnen conflicteren. Er moeten continu afwegingen gemaakt worden tussen waarden, tussen belangen, of tussen waarden en belangen. Stone (2002:130). geeft de afwegingen weer tussen de waarden gelijkheid en vrijheid. Een voorbeeld van een afweging tussen vrijheid en gelijkheid is dat om gelijkheid te handhaven de overheid van de beter gestelde moet afnemen en hun daarmee in hun vrijheid beperkt. Als niet de

overheid het geld van de beter gestelde afneemt, maar deze pleit zelf voor een rechtvaardigere inkomensverdeling, dan vindt er een afweging tussen waarden en belangen plaats. Objectief is deze actor er op achteruitgegaan in geld, maar subjectief is deze actor er beter van geworden, door het nastreven van gelijkheid.

2.2 Middelen voor machtsuitoefening

Machtsmiddelen kunnen in grofweg drie groepen worden ingedeeld (Woerdman, 199:241):

1. De formele en informele machtsmiddelen. Formele machtsmiddelen zijn verankerd in wetten. Dit kunnen zowel geboden als verboden zijn. Informele machtsmiddelen betreffen ongeschreven gedragsnormen. Omdat deze niet vaststaan zijn deze meer subjectief dan objectief.
2. Directe en indirecte machtsmiddelen. Bij directe machtsmiddelen moeten actoren zich direct aanpassen aan het gebod of verbod. Bij indirecte machtsmiddelen wordt aanpassing verwacht en aangemoedigd, maar is niet direct verplicht.
3. Positieve en negatieve machtsmiddelen. Onder positieve machtsmiddelen worden beloningen verstaan en dienen om te stimuleren. Onder negatieve machtsmiddelen worden straffen verstaan en dienen om te beperken.

Tabel 3.1: Soorten beleidsinstrumenten

	Stimulerend	Beperkend
Juridisch	Overeenkomst	Gebod, verbod
Economisch	Subsidie	Heffing
Communicatief	Voorlichting	Propaganda

Bron: Dercksen (2001)

De soorten beleidsinstrumenten waarvan actoren gebruik kunnen maken zijn groot. Een veel gebruikte indeling is het onderscheidt in juridische, economische en communicatieve beleidsinstrumenten (Dercksen, 2001: college 5). Deze kunnen op hun beurt weer opgedeeld worden in Stimulerende en beperkende machtsmiddelen. Deze indeling is in Tabel 3.1 weergegeven, met

enkele voorbeelden erbij. Deze indeling is echter nog niet compleet. Er zijn meer middelen waarvan actoren gebruik kunnen maken voor hun machtsuitoefening, namelijk dwang en geweld en aantallen. Dwang is de beïnvloeding van het gedrag van anderen door dreiging met toepassing van straffen (Woerdman 1999:242). Dwang wordt vaak toegepast in relatie met juridische en economische beleidsinstrumenten. Dwang is het machtsmiddel dat wordt toegepast als de vorige machtsmiddelen worden overtreden. Hierbij kan gedacht worden aan gevangenisstraf als iemand steelt.

Geweld is de opzettelijke beschadiging of vernieling van personen of goederen met als doel invloed uit te oefenen (Woerdman, 1999:242). Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een politieagent die optreden bij rellen (legaal). Maar geweld wordt ook regelmatig illegaal toegepast om macht uit te oefenen. Iemand wordt in elkaar geslagen om vervolgens beroofd te worden.

‘Aantallen’ wordt als zodanig nergens in de literatuur genoemd als machtsmiddel, maar zou daar zeker bij moeten staan. Personen en organisaties zijn constant bezig andere personen of organisaties te vinden om op basis van aantallen macht uit te oefenen. Werknemers sluiten zich aan in een vakbond en vakbonden werken vervolgens onderling ook weer samen om meer invloed uit te kunnen oefenen. Oftewel machtsposities worden verkregen op het moment dat men aantallen bezit. In de meeste gevallen worden beslissingen op basis van een meerderheid genomen, zoals b.v. kamerbesluiten. Maar aantallen niet altijd als directe beïnvloeding gezien te worden. Onder het gezegde twee weten meer dan één, wordt op basis van aantallen kennis gedeeld. Die kennis kan vervolgens weer gebruikt worden als machtsmiddel.

Deze indeling in beleidsinstrumenten om macht uit te oefenen moet men niet zien als op zich zelf staande machtsmiddelen. Ze zijn sterk verweven met elkaar en worden eigenlijk altijd in combinatie gebruikt. Een voorbeeld. De overheid geeft informatie (communicatief) over veilig rijden, zoals de reclamespotjes van 3VO. Op deze manier probeert zij burgers te beïnvloeden zich schappelijk te gedragen in het verkeer. Maar dit werkt onvoldoende, daarom heeft zij wettelijke regels (juridisch) opgesteld om de burgers sterker te beïnvloeden. Verkeersborden en stoplichten zijn hiervan een direct voorbeeld. Verkeersdrempels zijn

indirecte gedragsbeïnvloeding. Maar omdat alleen wettelijke regels onvoldoende werken zijn hieraan straffen gekoppeld (dwang), zoals geldboetes en gevangenisstraf.

3.3 Strategie

De machtsuitoefening van de actoren komt naar voren in de onderhandelingen die worden gevoerd in verschillende arena's van het beleidsproces. In deze arena's proberen de actoren hun doelen te bereiken door het inzetten van hun middelen. De manier waarop deze middelen worden ingezet voor de doelen wordt strategie genoemd. Mintsberg (1988:82-89) omschrijft vijf definities van strategie:

- Plan (plan)
- Ploy (manoeuvre)
- Pattern (patroon)
- Position (positie)
- Perspective (perspectief)

Strategie als plan

Strategie als een plan houdt in dat er sprake is van een bewust bedoelde en gerichte actie. Deze strategie heeft twee karakteristieken: ze zijn voor de uitvoering van de actie gemaakt en ze zijn bewust en met een doel gemaakt. Ook komt het vaak voor dat ze zijn vastgelegd in officiële documenten. Daarnaast kunnen deze strategieën specifiek (korte termijn) en algemeen (lange termijn) zijn.

Strategie als manoeuvre

Strategie als manoeuvre is eigenlijk ook een plan. Ook hier betreft het een bewust bedoelde actie. Het verschil met een strategie als plan is dat deze direct op het doel is gericht, terwijl een manoeuvre een afleiding is om de competitie te slim af te zijn.

Strategie als patroon

Strategie als patroon houdt een patroon in een serie van acties in. De strategie is in dit geval consistent in gedrag, of dit nu bedoeld is of niet. Dit betekent dat de strategie niet elke keer opnieuw van te voren wordt uitgedacht. De gedachte is vaak “Als het de eerste keer heeft gewerkt, dan zal het nu ook wel werken”.

Strategie als positie

Strategie als een positie is een manier waarop personen of organisaties zichzelf plaatsen in hun omgeving. Zo zal een bedrijf of individu dat zich als doel heeft gesteld winst te maken zich zelf in de markt plaatsen. Positie kan letterlijk worden opgevat als de kant waarop het ‘gevecht’ wordt aangegaan. Het kiezen van positie kan een strategie op zichzelf zijn, maar ook in overeenstemming zijn met alle hiervoor besproken strategieën.

Strategie als perspectief

De laatste definitie van strategie omhelst niet alleen een gekozen positie, maar een diep gewortelde manier waarop organisaties of personen tegen de wereld aankijken. Voorbeelden van perspectieven zijn, cultuur en ideologie. Strategie is in deze definitie een concept, abstracties die alleen in de hoofden van betrokken personen voorkomt. Maar een duidelijk verschil met plannen en posities is dat deze verwisselbaar zijn, terwijl perspectieven (nagenoeg) onveranderlijk zijn.

De relatie tussen de strategieën

Belangrijk is om in te zien dat de strategieën niet los van elkaar staan. Hulporganisaties zoals greenpeace hebben vaak een perspectief, een bepaald beeld van de wereld. Zij kiezen hun positie dan ook zo in de samenleving dat dit overeenstemt met dit perspectief, zoals de non-profit sector. Ook deze organisaties, ontwikkelen plannen om hun doelen te bereiken, waarbij deze plannen zich kunnen ontwikkelen in patronen.

4. De actoren bij het verzelfstandigingproces

In paragraaf 4.1 komt de overheid in zijn algemeen aan bod.

De actoren bij het verzelfstandigproces

Elke actor heeft een andere reden om bij het verzelfstandigproces aanwezig te zijn. De een omdat hij initiatiefnemer is van het proces, de ander omdat hij wettelijk verplicht is, de ander vrijwillig, of omdat er gewoonweg geen keus is. Wat de reden ook is al deze actoren zullen op de een of andere manier hun stempel op de onderhandelingen drukken. Daarom worden alle relevante actoren stuk voor stuk besproken. Bij verzelfstandigingen van gemeentelijke diensten kan een vijftal actoren onderscheiden worden:

- De overheid
- De gemeente
- De overnemende partijen
- De werknemers
- De vakbonden
- De ondernemingsraden
- De externe adviseurs

Deze actoren zullen elk afzonderlijk besproken worden vanuit het perspectief van het arenamodel. Wat is hun rol bij de

In paragraaf 4.6 zijn de vakbonden aan de beurt. De vakbonden hebben het recht om over de arbeidsvoorwaarden te onderhandelen, iets wat de ondernemingsraden niet mogen. Dit maakt de vakbonden een belangrijke actor bij de CAO onderhandelingen.

Als laatste worden de externe adviseurs besproken. Externe adviseurs zijn betrokken bij het proces, omdat zij daar speciaal

voor gevraagd worden. Maar dit betekent niet dat zij een onbelangrijke actor zijn. Integendeel, externe adviseurs kunnen bepalend zijn voor de uitkomst van de onderhandelingen en de posities die andere actoren innemen.

4.1 De overheid

De overheid is de als zodanig erkende, gezaghebbende leiding van een samenleving. De taken van de overheid zijn onder te verdelen in vier functies (Reynaerts & Nagelkerke, 1982:82):

- De overheid als bewaker: het bewaken van de openbare orde en het beschermen van de interne en externe veiligheid.
- De overheid als stimulator: bevorderen van de ontwikkeling van de samenleving in menig opzicht.
- De overheid als coördinator: het onderling afstemmen van het overheidsgedrag en het gedrag van de particuliere instanties.
- De overheid als allocator: het verdelen van wat in de samenleving wordt voortgebracht.

Kenmerkend voor de overheid is dat ze geen winstoogmerk heeft bij het uitvoeren van haar taken. Om deze taken naar behoren uit te voeren is de overheid in acht sectoren opgesplitst. Onderscheid kan gemaakt worden in territoriale decentralisatie en functionele decentralisatie (Peijpe en Riphagen, 1998:181), weergegeven in Tabel 4.1.

Tabel 4.1: Territoriale en functionele decentralisatie van de acht sectoren en het aantal werknemers.

Territoriale decentralisatie	Werknemers	Functionele decentralisatie	Werknemers
Rijk	116.000	Onderwijs en Wetenschappen	305.000
Provincies	13.000	Defensie	73.000
Gemeenten	177.000	Politie	49.000

Waterschappen	9.000	Rechterlijke macht	3.000
---------------	-------	--------------------	-------

Bron: Verhulp, 1999

Doelen van de overheid bij verzelfstandigingen

Het uitgebreide takenpakket van de overheid zorgt ervoor dat de overheid op het terrein van de eigen arbeidsverhoudingen een zogenaamde dubbelrol vervult (Becking 2001:2). Enerzijds is zij een wetgevend lichaam, anderzijds is zij een werkgever. De wetgevende positie komt tot uitdrukking doordat aan ambtenaren bijzondere eisen gesteld kunnen worden. Deze eisen hebben betrekking op gehoorzaamheid en beschikbaarheid. De werkgeverspositie komt tot uitdrukking in de diensten die de overheid verleent, die niet door de markt geleverd kunnen of mogen worden.

De middelen van overheid bij verzelfstandigingen

De overheid kan ten opzichte van werknemers buiten de marktsector drie verschillende posities innemen, om haar doelen te bereiken, deze zullen uitgebreider aan bod komen bij de betreffende actoren.

Omschrijving	Machtsmiddel
Ten opzichte van rijksambtenaren en ambtenaren verbonden aan gemeenten, provincies en andere publiekrechtelijke instellingen is de overheid werkgever in de juridische betekenis van het woord. De onderhandelingen over de arbeidsvoorwaarden vinden sinds 1 april 1993 plaats per overheidssector	Juridisch
Ten opzichte van de instellingen en organisaties, waarvan zij niet zozeer in de juridische betekenis, maar materieel werkgever is, overlegt de overheid met de ambtenarenorganisaties over de arbeidsvoorwaarden.	Juridisch
In de laatste situatie is de overheid niet de tegenpartij van de werknemersorganisaties. Het gaat hier over instellingen die voor een groot deel door de overheid worden gefinancierd. De overheid is noch juridisch noch	Economisch

materieel werkgever. Maar zij drukt via subsidies en toekenning van sociale premies een zwaar stempel op de onderhandelingen.	
---	--

Bron: Albeda, Dercksen en Tros, 1998:67- 68

4.2 De gemeenten

De overheid is in drie bestuurslagen opgedeeld. De gemeenten zijn hiervan de derde bestuurslaag, ook wel het lokale bestuur genoemd. Aan de uitvoering van rijksbeleid door het gemeentelijk bestuur ligt de gedachte ten grondslag, dat het efficiënter en effectiever is om rijksbeleid ter plaatse uit te voeren. Op deze wijze kan met lokale omstandigheden rekening gehouden worden.

Maar de gemeente heeft twee gezichten. Enerzijds voert zij het beleid van de rijksoverheid uit, anderzijds vormt zij het zelfstandige bestuur van burgers ter plaatse. In het eerste geval zeggen we dat de gemeenten door de centrale overheid in medebewind geroepen zijn ter uitvoering van het nationale beleid, in het tweede geval spreken we van gemeentelijke autonomie. Er wordt om die reden ook over autonome en medebewindstaken van de lokale overheid gesproken.

Lokaal bestuur, gemeente en gemeentebestuur zijn in het Nederlandse taalgebruik synoniemen. Dat zal in de rest van de scriptie dan ook het geval zijn. Om aan deze begrippen inhoud te geven, definiëren we zes kenmerken van gemeente(bestuur)

1. De gemeente heeft de jurisdictie over een specifiek gebied;
2. De gemeente is in dit gebied ondergeschikt aan een hogere autoriteit (provinciale- en rijksbestuur);
3. Het bestuur van de gemeente is democratisch gelegitimeerd door middel van verkiezingen;
4. De gemeente heeft het recht om haar burgers belasting te heffen;
5. Het bestuur van een gemeente heeft een algemeen en specifiek karakter.
6. De gemeente is de laatste schakel tussen overheid en burger.

De gemeenteraad

Volgens artikel 125 van de grondwet is de gemeenteraad het hoogste orgaan van de gemeente. De grootte van de raad is afhankelijk van het aantal inwoners van de gemeente en varieert van negen raadsleden in gemeenten met minder dan 3.000 inwoners tot 45 raadsleden in gemeenten met meer dan 200.000 inwoners. Het aantal raadszetels is altijd oneven. Raadsleden worden voor een periode van vier jaar gekozen, volgens het stelsel van evenredig vertegenwoordiging¹. Voorzitter van de gemeenteraadsverkiezingen is de burgemeester, die geen stemrecht heeft, maar wel aan de beraadslaging mag deelnemen. De burgemeester heeft alleen een doorslaggevende stem bij een herhaalde staking der stemmen over een onderwerp dat niet betrekking heeft op personen. De gemeenteraadsverkiezingen zijn in principe openbaar, maar zij kan besluiten over bepaalde punten in beslotenheid te vergaderen. Hier zijn uitzonderingen op zoals de vaststelling van de begroting en de invoering van plaatselijke belastingen. Verder heet zij de mogelijkheid om functionele (b.v. sport en cultuur) of territoriale (b.v. deelgemeenteraden) commissies in te stellen.

College van Burgemeester en wethouders

Bij het College van Burgemeester en Wethouders, kortweg het college, berust het dagelijks bestuur van de gemeente. De burgemeester is voorzitter en heeft in het college stemrecht. De wethouders worden door de raad uit hun midden benoemd (art. 35 gemeentewet). Wethouder blijven deel uitmaken van de raad, dit in tegenstelling tot ministers die niet tegelijkertijd lid zijn van de Staten-Generaal (zie dualisme). Het aantal wethouders is variabel, maar bedraagt minimaal twee.

De vorming van een college gebeurt op basis van onderhandelingen over het collegeprogramma. Op uitnodiging van de grootste partij in de raad worden door partijen afspraken

¹ Bij een stelsel van evenredige vertegenwoordiging wordt het aantal afgevaardigden voor elke groepering bepaald door het aandeel in het stemmentotaal.

gemaakt over de collegesamenstelling². Indien de verdeling van de wethouderszetels over de collegepartijen (nagenoeg) overeenkomt met de verdeling van de raadszetels spreken we van een afspiegelingscollege. Als een college is gevormd op basis van een

² In vrijwel alle gemeenten worden colleges tegenwoordig gevormd op basis van een akkoord waarin voor de komende periode beleidsafspraken zijn vastgelegd. Een dergelijk akkoord noemen we een collegeprogramma.

Gemeenterekeningen; belasting en retributies in euro per inwoner

Perioden: 2001		Inwoneraantal per gemeente							
Onderwerpen		Meer dan 250.000	150.000 - 250.000	100.000 - 150.000	50.000 - 100.000	20.000 - 50.000	10.000 - 20.000	5.000 - 10.000	Minder dan 5.000
Totaal heffingen bruto		502	413	420	373	313	301	308	407
Totaal heffingen netto		468	383	392	346	291	282	289	387
Opbrengst gemeentelijke belastingen	Totaal belastingen bruto	315	251	263	207	161	150	154	227
	Totaal belastingen netto	299	226	242	188	147	138	142	216
	OZB gebruikers bruto	93	92	100	79	64	60	62	66
	OZB gebruikers netto	77	68	79	61	50	48	50	54
	OZB zakelijk gerechtigden	120	115	124	99	80	75	78	83
	Parkeerbelasting	65	36	29	22	8	2	2	1
	Hondenbelasting netto	2	4	3	3	3	2	2	1
	Toeristenbelasting	17	1	5	1	4	7	7	68
Opbrengst gemeentelijke retributies	Totaal retributies bruto	188	163	157	166	152	151	155	180
	Secretarieleges	11	9	10	9	8	8	8	12
	Reinigingsrechten/afvalstof. heff. bruto	90	82	79	87	79	72	69	89
	Rioolrechten bruto	52	39	31	46	42	47	53	54
	Rioolrechten netto	52	39	30	45	41	47	52	53
	Begrafenisrechten	4	3	5	4	5	4	5	4
	Bouwleges	26	28	29	18	18	19	19	21

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, Voorburg/Heerlen 2004-08-03

meerderheid in de raad wordt er gesproken over een meerderheidscollege.

Het college bereidt de besluitvorming in de gemeenteraad voor en voert de besluiten van de raad uit. Daarnaast delegeert de raad veelal taken aan het college en zijn in het kader van de zogenaamde medebewindstaken ook bevoegdheden rechtstreeks aan het college toegekend. Belangrijk is echter dat individuele wethouders geen eigen beslissingsbevoegdheden hebben met betrekking tot de aandachtsgebieden in hun portefeuille. Dit komt omdat het college als geheel verantwoordelijk is en afzonderlijke wethouders geen bestuursbevoegdheid bezitten.

Relatie raad en college

Er wordt gesproken van monisme als de legitimatie en het bevoegdheidszwaartepunt bij het ene orgaan ligt, terwijl de positie van het andere bestuursorgaan daarvan een afgeleide is. In essentie is de verhouding tussen de raad en het college een monistische verhouding. Het college is ondergeschikt aan en legt verantwoording af aan de gemeenteraad. Er zijn wel dualistische kenmerken te vinden. Er is sprake van dualisme als twee bestuursorganen allebei hun eigen bevoegdheden bezitten. Dualistische kenmerken zijn te vinden in het feit dat het college

eigen bevoegdheden in het kader van het medebewind bezit en dat de burgemeester wordt gekozen bij koninklijk besluit.

In theorie mag de raad wel het 'hoofd' van de gemeente zijn, de praktijk ligt anders. In de praktijk ligt de macht niet bij de raad, maar bij het college. Het college is in werkelijkheid geen uitvoerend orgaan van de raad, de raad is in het gunstigste geval het toezichthoudende orgaan van het college (Dercksen, 2001:49). Dit heeft een vijftal oorzaken:

1. Medebewindstaken zijn voornamelijk aan het college opgedragen, soms aan de burgemeester en soms aan de raad. Aangezien gemeenten veel medebewindstaken hebben, verschat dat het college een belangrijke voorsprong op de raad.

2. De besluiten van de raad worden voorbereid door het college. Tijdens die voorbereiding worden al tal van besluiten genomen en wordt het aantal alternatieven steeds verder ingeperkt. Als het voorstel uiteindelijk in de raad wordt gebracht, is er zelden een alternatief over.
3. Hoe gedetailleerd de plannen zoals ze door de gemeenteraad ook zijn, de uitwerking en toepassing verschaffen altijd een zekere beleidsvrijheid. Deze beleidsvrijheid komt aan het college toe.
4. Het college wordt ondersteund door een deskundig ambtenaren apparaat, terwijl de gemeenteraadsleden slechts kunne bouwen op een geringe fractieondersteuning.
5. Het monisme impliceert dat wethouders lid blijven van de raad. Daarmee blijven ze ook lid van hun fractie en zijn ze dus ook in de positie om hun stem in de fractievergaderingen te laten horen.

Gemeenteraadsverkiezingen, 6 maart 2002GemeenteraadsledenWethouders

Onderwerpen	Gemeenteraadsleden			Wethouders			Burgemeesters		
	Totaal	Mannen	Vrouwen	Totaal	Mannen	Vrouwen	Totaal	Mannen	Vrouwen
Totaal politieke groepering	9080	6960	2120	1533	1280	253	458	365	93
CDA	2155	1641	514	443	366	77	172	151	21
CU	279	248	31	44	42	2	8	8	-
D66	268	200	68	29	22	7	29	20	9
GL	410	246	164	44	32	12	6	3	3
PvdA	1360	983	377	268	224	44	142	105	37
SGP	181	181	-	24	24	-	3	3	-
SP	143	95	48	10	8	2	-	-	-
VVD	1475	1116	359	257	207	50	95	72	23
Overige landelijke groepering(en)	34	30	4	2	2	-	-	-	-
Lokale confessionele groepering(en)	135	133	2	18	18	-	-	-	-
Lokale onafhankelijke groepering(en)	2368	1895	473	37	306	51	2	2	-
Lokale progressieve groepering(en)	272	192	80	357	29	8	-	-	-
Onbekend	-	-	-	-	-	-	1	1	-

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, Voorburg/Heerlen 2004-08-03

Dualisering

De situatie die hiervoor is geschetst, is op het moment van schrijven maar gedeeltelijk waar. Op 7 maart 2002 werd de Wet dualisering gemeentebestuur, direct na de laatste gemeenteraadsverkiezingen, van kracht. De nieuwe wet beoogt door een duidelijker rolverdeling tussen gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders de herkenbaarheid van het lokale bestuur en daarmee ook het politieke karakter ervan te versterken.

De belangrijkste punten uit de wet dualisering zijn:

- De ontvlechting van het wethouderschap en het raadslidmaatschap. Wethouders mogen niet langer tegelijkertijd raadslid zijn. Ook niet-raadsleden kunnen wethouder worden.
- De versterking van de volksvertegenwoordiging en controlerende functie van de raad. De raad krijgt op dit vlak een aantal nieuwe bevoegdheden (bijvoorbeeld een onderzoeksrecht en een recht op ambtelijke bijstand), terwijl bestaande bevoegdheden wettelijk en laagdrempelig worden verankerd (bijvoorbeeld het recht van initiatief en het recht van amendement).
- De invoering van een rekenkamer (of rekenkamerfunctie) en een griffier voor alle gemeenten. De rekenkamer (of rekenkamerfunctie) wordt verplicht voor alle gemeenten.

Omdat (bijna) alle projecten die in deze scriptie behandeld worden van voor deze wet stammen, wordt er verder niet dieper op het dualisme in gegaan.

Doelen van gemeenten bij verzelfstandigingen

De redenen voor verzelfstandigen kunnen binnen een gemeente en bij gemeenten onderling sterk uiteen lopen. In de praktijk zullen bij een verzelfstandiging meerdere redenen een rol spelen. Tabel 4.2 laat zien welke motieven gemeenten zelf noemen als reden voor verzelfstandiging. Wat in Tabel 4.2 niet naar voren komt, is dat er lang niet altijd motieven worden gegeven voor verzelfstandiging. Van Thiel (2001:43-44) geeft in haar overzichtsstudie naar lokale verzelfstandiging aan dat slechts in

58% van de bronnen een motief werd aangetroffen voor de voorgestelde verzelfstandiging.

Tabel 4.2: Door gemeenten genoemde motieven voor verzelfstandiging (N=207)

Motief	%	Motief	%
Economisch motieven	46	Garantie continuïteit	3
Kerntaken	17	Wettelijk geregeld	2
Efficiëntie	16	Anders	14
Kwaliteit verbeteren	8		

Bron: Moret, Ernst & Young, (1997:52)

Indien een motief beschikbaar was, betrof dit meestal de kerntakendiscussie (27%), de mogelijkheid om de kosten van beleidsuitvoering te verminderen (21%) of de doelmatigheid te verbeteren (21%). Tabel 4.3 geeft een overzicht.

Tabel 4.3 Motieven voor verzelfstandiging (N=233)

Motief	Vermeld bij % verzelfstandiging
Bevorderen van bedrijfsmatigheid	13,7
Verhoging van doelmatigheid	21,0
Kerntakendiscussie	26,7
Vermindering kosten van uitvoering	20,6
Verbeteren kwaliteit dienstverlening	13,0
Scheiding van beleid en uitvoering	14,2
Interne reorganisatie	7,7
Profiteren van schaalvoordelen	6,0
Anders, bijv. nieuwe wetgeving	6,9
Geen motief aangetroffen	41,6

Bron: van Thiel, 2001:44

Rosenthal et al. (2001:197) geven aan dat interne verzelfstandiging vaak vooral wordt bepaald door financieel-economische overwegingen. Verwacht wordt dat meer zelfstandigheid zal bijdragen aan het kostenbewustzijn en de aandacht voor efficiency van de organisatie in het openbaar bestuur. Bij externe verzelfstandiging spelen ook politiek

bestuurlijke overwegingen een rol. Nog een keer Rosenthal et al (2001:198) “Een vergroting van de afstand tot de politiek kan verder ertoe bijdragen dat de politieke en ambtelijke top zich minder intensief met de details van de taakvervulling behoeven bezig te houden.”

Redenen genoeg om te verzelfstandigen, maar zijn er ook redenen te vinden om bepaalde taken niet te verzelfstandigen? Schotman et al. (2000:19) rapporten welke taakgebieden gemeenten nooit willen verzelfstandigen (Tabel 4.4).

Tabel 4.4 Percentage gemeenten dat aangeeft bepaalde taakgebieden nooit te willen verzelfstandigen (N=207)

Taak	%	Taak	%
Sociale Dienst	59	Stadsdrukkerij	7
Basis Onderwijs	26	Ingenieursbureau	6
Wegenonderhoud	15	Zwembad	5
Sport en recreatie	12	Rekencentra	5
Bedrijvenparken	9	Sociale werkplaats	4
Groenonderhoud	8	Inzamelen huishoudelijk afval	4
Voortgezet onderwijs	7		

Bron: Schotman et al., 2000:19

De meeste gemeenten beperken zich, ondanks dat financiële motieven vaak een rol spelen, tot een vergelijking van de offertes van private aanbieders. Slechts 19% maakt een kosten-baten analyse (SGB0, 1998). Financiële motieven lijken daarom niet een doorslaggevende factor te zijn voor verzelfstandiging.

Wat echter wel een doorslaggevende rol lijkt te spelen zijn personele consequenties. Het SGB0 (1998) geeft aan dat 73% van 165 gemeenten aan de personele consequenties het *grootste* belang hechtte. Reden hiervoor is dat gemeenten zeer beducht zijn voor verzet van personeel en/of vakbonden tegen voorgenomen verzelfstandigingen. In Tabel 4.5 zijn de initiatiefnemers en verzetplegers bij gemeentelijke privatiseringen weergegeven (N=165).

Tabel 4.5 Initiatiefnemers en verzetplegers bij gemeentelijke privatiseringen (N=165 gemeenten)

	Initiatief (realisatiemacht)	Verzet (hindermacht)
College van B&W	37%	18%
Raadsleden	10%	18%
Raad als geheel	17%	21%
Ambtelijke top	31%	4%
Ambtelijke organisatie	3%	32%

Bron: SGB0, 1998

De middelen van gemeenten bij verzelfstandigingen

Er zijn verschillende manieren waarop gemeenten hun doelen kunnen proberen te bereiken:

Omschrijving	Machtsmiddel
Gebruik maken van haar wettelijke bevoegdheden	Juridisch
Inschakelen van externe deskundigen	Steun/informatie
Uitsluiting/verplaatsing van werkgelegenheid	Dwang
Het opschorten van onderhandelingen	Dwang
Uit bestuurs- en overlegorganen stappen	Dwang
Beroep op de raad van commissarissen	Juridisch
Beroep op de bedrijfscommissie	Juridisch
Het realiseren van doeleinden via onderhandelingen	Juridisch
Beïnvloeding van de publieke opinie	Steun/Communicatief
Het verrichten van onderzoek	Informatie

4.3 De overnemende partijen

Als er geprivatiseerd wordt, is er de mogelijkheid tot taakafstoting en taakuitbesteding. In het eerste geval wordt een gemeentelijke dienst opgeheven en in de markt geplaatst als zelfstandige onderneming. Bij taakafstoting, wordt de nieuwe directeur de overnemende partij. Waarbij het niet zelden voorkomt dat de oude directeur tevens de nieuwe directeur van de onderneming wordt. Bij taakuitbesteding wordt een gemeentelijke dienst opgeheven en indien mogelijk verkocht aan een andere onderneming. Bij uitbesteding wordt de dienst aan een reeds bestaande onderneming verkocht.

Bij zowel taakuitbesteding als taakafstoting moet er onderscheidt gemaakt worden in het soort overnemende partij: het maatschappelijk middenveld (G&G sector) en de markt. Onderscheidt tussen deze twee moet gemaakt worden, omdat in het geval van het maatschappelijk middenveld de gemeenten een veel groter invloed kunnen uitoefenen, dan bij de markt het geval is.

Doelen van de G&G sector bij verzelfstandigingen

De G&G sector zit tussen de overheid en de markt in. Het zijn private organisaties die op tal van beleidsterreinen worden ingeschakeld bij de uitvoering van publieke taken. Te denken valt aan het onderwijs, de gezondheidszorg, de welzijnssector en de infrastructuur. Hoewel veel organisaties in het maatschappelijk middenveld een private grondslag bezitten, beschikken deze organisaties over wettelijke bevoegdheden om publieke taken uit te voeren.

De structuur en het verdere functioneren van deze privaatrechtelijke organisaties geschiedt op basis van het privaatrecht. De wijze waarop verantwoording wordt afgelegd, hangt daardoor af van de rechtsvorm en de desbetreffende organisatie.

- Afgezien van algemene juridische verantwoordelijkheden is het bestuur van een stichting op geen enkele wijze verantwoording verschuldigd aan een ander orgaan.
- Het bestuur van een naamloze vennootschap (NV) is verantwoording verschuldigd aan de aandeelhouders-

vergadering of een raad van commissarissen. Daarbij gaat het meestal om verantwoording op hoofdlijnen van beleid en (financiële) prestaties.

Voor veel organisaties uit de publieke omgeving geldt dat ze het openbaar bestuur benaderen om bepaalde belangen te behartigen. Omdat het bijvoorbeeld instellingen zijn die er niet op gericht zijn winst te maken, maar wel een publieke taak voor hun rekening nemen ontvangen ze van de overheid o.a. subsidies en sociale premies. Deze afhankelijkheid van de overheid voor o.a. financiële steun zorgt ervoor dat bij onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden van deze instellingen de overheid een grote betrokkenheid heeft en een doorslaggevende functie bezit.

Doelen van de markt bij verzelfstandigingen

In de markt bevinden zich ondernemingen die hun functie uitoefenen met het oog op het behalen van een overschot boven de kosten, oftewel met het winstoogmerk. Deze ondernemingen bevinden zich in de private sector en vallen onder het privaatrecht en voeren als zodanig geen publieke taken uit. Afhankelijk van het soort onderneming kan er verantwoording afgelegd moeten worden aan een aandeelhoudervergadering of een raad van commissarissen.

Middelen van de overnemende partijen bij verzelfstandigingen

Er zijn verschillende manieren waarop overnemende partijen hun doelen kunnen proberen te bereiken:

Omschrijving	Machtsmiddel
Gebruik maken van haar wettelijke bevoegdheden	Juridisch
Het realiseren van doeleinden via onderhandelingen	Juridisch
Beïnvloeding van de publieke opinie	Steun/Communicatief
Inschakelen van externe deskundigen	Steun/informatie
Beroep op de bedrijfscommissie	Juridisch

4.4 De werknemers

Werknemers zijn personen die in een organisatie werkzaamheden verrichten voor een werkgever tegen een vergoeding. Deze werkgever kan een overheidsinstantie zijn, een organisatie in het maatschappelijk middenveld, of de markt. Als een medewerker voor een overheidsinstantie werkt, wordt deze ook wel een ambtenaar genoemd.

Het verrichten van werkzaamheden tegen een vergoeding wordt ook wel een ruilverhouding genoemd. De werknemers willen graag invloed uitoefenen op deze ruilverhouding. Deze invloed komt tot uitdrukking in de zogenaamde medezeggenschap. De medezeggenschap van de werknemers is voor een groot deel wettelijk verankerd en geïnstitutionaliseerd.

Voorts valt de medezeggenschap van de werknemers op te splitsen in interne en externe medezeggenschap (Albeda, Dercksen en Tros 1998:151). Bij de externe variant worden werknemers, bijvoorbeeld bij collectieve onderhandelingen, vertegenwoordigd door vakverenigingen. Onder interne medezeggenschap wordt verstaan de op wetgeving gebaseerde medezeggenschap van georganiseerde en ongeorganiseerde werknemers in ondernemingsraden (OR) en arbo-commissies die niet de tussenkomst van vakverenigingen vereist.

Doelen van de werknemers bij verzelfstandigingen

De werknemers zijn net als de gemeenten (meestal), de externe adviseurs, het maatschappelijk middenveld en de marktpartijen niet wettelijk verplicht om bij een verzelfstandiging betrokken te zijn, wat wel het geval is voor de vakbonden en de ondernemingsraden. Maar wat hun bijzonder maakt is dat zij geen vrijwillige keus hebben. Gemeenten zijn initiatiefnemers en zij op die basis vrijwillig betrokken. Externe adviseurs, het maatschappelijk middenveld en de marktpartijen worden gevraagd betrokken te zijn, maar kunnen ook nee zeggen. Deze opties zijn niet weggelegd voor de werknemers. Zij zijn 'gewoon' van het ene op het andere moment actoren geworden in het proces. De motieven van de werknemers kunnen op twee fronten liggen. Enerzijds

kunnen zij hindermacht uitoefenen om er voor te zorgen dat de verzelfstandiging niet doorgaat. Anderzijds kunnen zij proberen om bij een verzelfstandiging er voor te zorgen dat ze er zo goed mogelijk van af komen. Dit kan bijvoorbeeld zijn: het soort verzelfstandiging, de keuze voor de eventuele overname kandidaat of hun arbeidsvoorwaarden verbeteren.

De middelen van de werknemers bij verzelfstandigingen

Er zijn verschillende manieren waarop een werknemers hun doelen kunnen proberen te bereiken:

Omschrijving	Machtsmiddel
Gebruik maken van haar wettelijke bevoegdheden	Juridisch
Inschakelen van een vakorganisatie	Steun
Inschakelen van de OR	Steun
Inschakelen arbo-commissie	Steun
Beroep op de bedrijfscommissie	juridisch
Beroep op de kantonrechter/ondernemingskamer	Juridisch

4.5 De ondernemingsraden

De Wet op de ondernemingsraden (WOR) bestaat sinds 1950. De ondernemingsraad (OR) is een orgaan van de onderneming. In de eerste wet is de OR vooral bedoeld als orgaan van overleg en samenwerking tussen de ondernemer en een gekozen vertegenwoordiging van zijn personeel. De werkgever is dan ook lid en voorzitter van de OR. De taken van de OR beperken zich op dat moment alleen tot advies. In 1971 komt er een tweede WOR. De taken van de OR breiden zich uit. Zo krijgt de OR op het gebied van het sociale beleid medebeslissingsrecht. In de WOR van 1979 wordt besloten dat de ondernemingsraad alleen uit de werknemers van een onderneming mag bestaan. De werkgever is dan dus geen lid en voorzitter van de OR meer. Een OR is thans verplicht voor alle bedrijven of arbeidsorganisaties met 35 man personeel of meer.

Sinds 5 mei 1995 moeten ook de overheidsorganisaties een ondernemingsraad hebben. Het kabinet heeft besloten de wet op de ondernemingsraden ook bij de overheid in te voeren. Dit past bij het streven om de arbeidsverhoudingen van het overheidspersoneel zoveel mogelijk gelijk te trekken met die in het bedrijfsleven. Er zijn echter wel een paar uitzonderingen (WOR, Artikel 53.1a, b en c):

1. Deze wet is niet van toepassing op de in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek bedoelde hogescholen, Open Universiteit, openbare academische ziekenhuizen, Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen en Koninklijke Bibliotheek noch op de Nederlandse organisatie voor wetenschappelijk onderzoek.
2. Deze wet is niet van toepassing op het Ministerie van Defensie en de daaronder ressorterende diensten, bedrijven of instellingen.
3. Deze wet is niet van toepassing op de rechterlijke ambtenaren werkzaam bij de Hoge Raad.
4. Deze wet is niet van toepassing op:
 - a. de leden van de Raad van State;
 - b. de leden van de Algemene Rekenkamer;
 - c. de Nationale ombudsman en de substituut-ombudsmannen.

Doelen van de ondernemingsraden bij verzelfstandigingen

Ondernemingsraden zijn er om de belangen van de werknemers in hun organisatie te behartigen. Hiervoor hebben zij verschillende bevoegdheden toegekend gekregen. Hoewel ook de OR niet het recht heeft om te onderhandelen over de arbeidsvoorwaarden, heeft zij wel invloed op het vestigen van, dan wel het overnemen of afstoten van de zeggenschap over, een andere onderneming, alsmede het aangaan van, het aanbrengen van een belangrijke wijziging in of het verbreken van duurzame samenwerking met een andere onderneming, waaronder begrepen het aangaan, in belangrijke mate wijzigen of verbreken van een belangrijke financiële deelneming vanwege of ten behoeve van een dergelijke onderneming (art. 25b WOR). Hierbij gaat het over het zogenaamde adviesrecht. De uiteindelijke beslissing ligt bij het bestuur van de onderneming. Tabel 4.6 geeft de onderwerpen aan waarover de ondernemingsraad advies- of instemmingsrecht heeft.

De ondernemingsraad voert dus niet de onderhandelingen over het sociaal plan, maar heeft wel instemmingbevoegdheid (vetorecht) voor vaststelling, wijziging of intrekking van een aantal nauwkeurig in de wet aangeduide regelingen op het gebied van het sociale beleid (tabel 2.3); de wet noemt onder andere: pensionverzekering, winstdelingsregeling, spaarregeling, werktijd- en vakantieregeling, belonings- of functiewaarderingsregeling, regelingen met betrekking tot veiligheid, gezondheid en welzijn, regelingen met betrekking tot aanstelling, ontslag of bevordering. Instemming van de ondernemingsraad is niet vereist indien de CAO reeds een regeling op het betreffende punt bevat. Wanneer de ondernemingsraad in zaken waarover hij instemmingbevoegdheid heeft zijn veto uitspreekt, kan de ondernemer de kantonrechter toestemming vragen het besluit toch te nemen.

Tabel 4.7: Resultaten gebruik advies- en instemmingbevoegdheden volgens OR-voorzitters en bestuurders geeft een indicatie over de invloed die de OR heeft bij het adviesrecht en instemmingsrecht volgens de OR voorzitters en de bestuurders.

Tabel 4.6: Onderwerpen waarover de OR advies- of instemmingsrecht heeft.

Adviesrecht OR	Instemmingsrecht OR
Overdracht zeggenschap van de onderneming of een deel daarvan	Pensioenverzekering, winstdeling of spaarregeling
Vestiging, overneming of afstoting van zeggenschap over een andere onderneming dan wel wijziging van een duurzame (financiële) relatie	Werktijd- of vakantieregeling
Beëindiging van werkzaamheden	Belonings- of functiewaarderingssysteem
Inkrimping, uitbreiding of wijziging van werkzaamheden	Arbeidsomstandigheden-, ziekteverzuim- of reïntegratiebeleid
Wijziging in de organisatie of verdeling van bevoegdheden	Aanstellings-, ontslag- of bevorderingsbeleid
Wijziging vestigingsplaats	Personeelsopleidingen
Groepsgewijs werven of inlenen van arbeidskrachten	Personeelsbeoordelingen
Doen van een belangrijke investering	Bedrijfsmaatschappelijk werk
Aantrekking van krediet en verstrekking van krediet	Werkoverleg
Invoering of wijziging van technologische voorzieningen	Behandeling klachten
Maatregelen in verband met milieuzorg	Persoonsregistratie
Vaststelling van regeling met betrekking tot eigen risicodragers in verband met arbeidsongeschiktheid	Personeelsvolg- en registratiesysteem
Verstrekking van adviesopdracht aan derden betreffende aangelegenheden waarover OR adviesrecht heeft	

Bron: Kant,

Hoewel de meeste overheidsinstanties verplicht zijn een ondernemingsraad te hebben, moet er tocht onderscheidt gemaakt worden tussen ondernemingsraden bij de overheid en ondernemingsraden in de markt. Dit komt omdat de ondernemingsraden bij de overheid een aantal uitzonderingen op hun bevoegdheden hebben, die de ondernemingsraden in de markt niet bezitten.

Tabel 4.7: Resultaten gebruik advies- en instemmingbevoegdheden volgens OR-voorzitters en bestuurders

	Adviesrecht		Instemmingsrecht	
	OR-voorzitters	Bestuurders	OR-voorzitters	Bestuurders
OR slaagt er (regelmatig) in voorgenomen besluiten gewijzigd of ingetrokken te krijgen	41%	39%	57%	49%
OR slaagt er niet in voorgenomen besluiten gewijzigd of ingetrokken te krijgen	45%	54%	29%	40%
Onbekend	14%	7%	14%	11%
Totaal (N=189)	100%	100%	100%	100%

Bron: Looise, (1989:104).

De invloed van de ondernemingsraad bij de overheid

Voor het overgrote deel zijn de medezeggenschapsrechten gelijk geworden aan de OR-rechten in het bedrijfsleven. Wel heeft de bijzondere positie van de overheid (wetgever en werkgever) er toe geleid dat de WOR is uitgebreid met twee bijzondere OR bepalingen bij de overheid.

1. Een aantal ambtenaardragers is niet als bestuurder in de zin van de WOR aan te merken. Het gaat hier om politiekverantwoordelijke bestuurders zoals een minister, staatssecretaris, burgemeester, B&W-lid die vrijwel altijd de hoogste zeggenschap bij de dagelijkse leiding van de arbeid hebben overgedragen aan een ambtenaar (WOR artikel 46d).
2. Democratisch gecontroleerde besluiten kunnen niet worden onderworpen aan de OR; wel de gevolgen van die besluiten voor de werkzaamheden van de in de onderneming werkzame personen. Zo heeft de OR in een gemeente bijvoorbeeld geen zeggenschap over een beslissing van de gemeenteraad om de vuilnisophaaldienst uit te besteden aan een particuliere ondernemer, maar heeft zij alleen medezeggenschap als het gaat om de personele gevolgen van dat besluit.

De eerste bijzondere bepaling is voor verzelfstandigingen niet van belang. De tweede bepaling limiteert de macht van de OR echter aanzienlijk, omdat bij een zelfde soort besluit door een onderneming in de marktsector, de ondernemingsraad weldegelijk medezeggenschap zou hebben gehad (artikel 25 wet op de OR).

Middelen van de ondernemingsraden bij verzelfstandigingen

Er zijn verschillende manieren waarop de ondernemingsraden hun doelen kunnen proberen te bereiken:

Omschrijving	Machtsmiddel
Gebruik maken van haar wettelijke bevoegdheden	Juridisch
Inschakelen van een vakorganisatie	Steun
Opschorten van het overleg	Dwang
Scherpe verklaringen in het personeelsblad	Steun/informatie
Inschakelen van externe deskundigen	Steun/informatie
Beroep op de raad van commissarissen	Juridisch
Demonstratieve vergaderingen in lunchtijd	(hinderen)
Publicatie in een dagblad/vakbondskrant	Steun/informatie
Beroep op de bedrijfscommissie	Juridisch
Bezoek aan de tweede kamer	Steun
Collectief uittreden uit de ondernemingsraad	Dwang
Beroep op de kantonrechter/ondernemingskamer	Juridisch

4.6 De vakverenigingen

De ruilverhouding van arbeid tegenover een vergoeding lijkt een evenwichtige situatie. Maar vanuit historisch perspectief waren de werkgevers in een sterkere positie dan de werknemers. De werknemers zouden machteloos staan tegenover een grote onderneming of tegenover een groep. Volgens Albeda, Dercksen en Tros (1998, 45): vinden de vakverenigingen dan ook hun oorsprong in de gemeenschappelijke behoeften van de werknemers. Er is een gemeenschappelijke behoefte aan arbeidsbescherming, een redelijk loon- en salarisopbouw, sociale zekerheid enz.

Volgens Reynaerts en Nagelkerke (1982:53) waren de vakbonden aanvankelijk (1860-1870) plaatselijk werkende verenigingen van geschoolde vaklieden: typografen, diamantbewerkers, timmerlieden en schilders. Vandaar de naam van deze verenigingen: vakbonden, bonden die werknemers die eenzelfde vak uitoefen in een organisatie samenbrengen.

Ondertussen zijn er vier criteria voor de organisatie van een vakvereniging:

- Het beroep (b.v. alle timmerlieden, alle lassers enz.)
- Het niveau (b.v. alle hoge ambtenaren in een afzonderlijke organisatie, een afzonderlijke organisatie voor kantoorpersoneel, arbeiders enz.)
- De bedrijfstak (b.v. alle werknemers in de bouwsector in één organisatie, ongeacht beroep, functie of niveau)
- Het individuele bedrijf (alle werknemers van een onderneming in een vakvereniging)

Deze criteria hebben er toe geleid dat er tal van vakverenigingen zijn ontstaan. Er zijn drie grote centrale werknemersorganisaties te onderscheiden: de Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV), het Christelijke Nationaal Vakverbond (CNV) en de vakcentrale voor Middelbaar en Hoger Personeel (MHP).

Pas in een later stadium gingen ook de werkgevers zich organiseren in zogenaamde werkgeversverenigingen. Deze werkgevers-verenigingen zijn (grotendeels) een antwoord op de vakverenigingen. Werkgeversorganisaties voorkomen dat werkgevers individueel moeten onderhandelen met machtige vakorganisaties, die de ene werkgever tegen de andere werkgever

kunnen uitspelen. Ook aan de werkgeverskant zijn er drie centrale organisaties te onderscheiden: de VNO-NCW, het Midden en Kleinbedrijf Nederland (MKB-NL) en de Land en Tuinbouw Nederland (LTO-NL). Daarnaast zijn er ook veel kleinere werkgeversorganisaties, zoals in de metaalnijverheid. Daar zijn ondernemersorganisaties actief die naast een gezamenlijke CAO voor de 'kleinmetaal', een specifiek CAO-deel voor hun eigen branche afsluiten. Het grafisch bedrijf kent bijvoorbeeld het Koninklijk Verbond van Grafische Ondernemingen (KVGO), dat aan werkgeverszijde de grootste ondertekenaar is van de Grafimedia-CAO.

In de loop van de tijd zijn er niet alleen meer soorten vak- en werknemersverenigingen ontstaan. Ook hun posities, taken en bevoegdheden zijn veranderd. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden in drie niveaus (Tabel 4.8):

- Macro niveau ook wel nationaal niveau
- Meso niveau ook wel bedrijfstakniveau
- Micro niveau ook wel ondernemingsniveau

Tabel 4.8: Organisaties van belangenbehartiging door werkgevers en werknemers.

Sociaal-Economische Raad (SER) (werkgevers, werknemers en onafhankelijke deskundigen)					
Stichting van de Arbeid (STAR) (centrale werkgevers- en werknemersorganisaties)					
Centrale werkgeversorganisaties			Centrale werknemersorganisaties		
Raad van de Centrale ondernemingsorganisatie RCO					
VNO-NCW	MKB-NL (midden en kleinbedrijf Nederland)	LTO-NL (land- en tuinbouw Nederland)	FNV Federatie Nederlandse Vakbeweging	CNV Christelijke Nationaal Vakverbond	MHP Vakcentrale voor Middelbaar en Hoger Personeel
Bedrijfstakorganisaties			Vakbonden		
Ondernemingen			Werknemers		

Bron: Albeda, Dercksen, Tros, (1998:46).

Doelen van de vakverenigingen bij verzelfstandigingen

Samenvattend komen de taken van de vakbewegingen neer op:

- De belangenbehartiging van de werknemers als ondergeschikte deelnemer aan het productieproces.
- De behartiging van belangen die ook werkgevers hebben, zoals een gezonde ontwikkeling van een bedrijf, van de branche of van het Nederlandse bedrijfsleven in het algemeen.
- Werkzaamheden waarbij de vakvereniging optreedt namens een groep in de maatschappij.

De kernfunctie van de vakverenigingen ligt op het eerste vlak, namelijk de zorg voor rechtszekerheid van werknemers en het verbeteren van hun rechtspositie in de arbeid. Verder streven vakverenigingen naar verbetering/behoud van sociale zekerheid, werkgelegenheid en kwaliteit van arbeid.

De vakvereniging kunnen wij nu definiëren als: de vereniging van werknemers die zich tot doel stelt de individuele en collectieve belangen van haar leden en van de werknemers in het algemeen te behartigen ten opzichte van werkgevers en van alle andere instanties die invloed uitoefenen op de sociaal-economische en maatschappelijke positie van de werknemer (Reynaerts en Nagelkerke, 1982:56).

Zoals in de definitie is af te lezen behartigt de vakbond de belangen van de individuele werknemer en de collectieve belangen van haar leden, maar ook van haar *niet-leden*. Het is voor organisaties vaak niet mogelijk om met elke werknemer apart te onderhandelen. Zeker niet als het om zeer veel werknemers gaat. Daarbij komt dat als er wel met elke werknemer onderhandeld zou worden er een grote kans bestaat op ongelijkheid tussen de werknemers. De ene werknemer kan nu eenmaal beter onderhandelen dan de andere. Maar niet alle wensen van alle werknemers zijn gelijk. Er moet dus rekening gehouden worden met het feit dat niet alle belangen van alle werknemers even goed behartigd worden.

Op zich is dit geen probleem. Maar als de vakbonden voor alle werknemers spreken en onderhandelen, moet er wel voldoende draagvlak zijn. Wanneer er gekeken wordt naar de samenstelling van de vakbewegingen dan is te zien dat de vakbondsleden geen

afspiegeling vormen van de verscheidenheid op de arbeidsmarkt. “Vrouwen, jongeren tot 25 jaar en deeltijdwerkers zijn ondervertegenwoordigd. Daarentegen zijn de oudere mannelijke en full-time werkende werknemers sterk omvertegenwoordigd” (Albeda, Dercksen en Tros, 1998:49). Ook de netto organisatiegraad (het aantal vakbondsleden met een baan gedeeld door het aantal actieve werknemers) is vanaf 1980 tot 1990 alleen maar gedaald. Gesteld kan worden dat het draagvlak nog wel aanwezig is, maar in de loop van de tijd is afgenomen en waarschijnlijk nog verder zal afnemen in de toekomst.

Tabel 4.9: Netto organisatiegraad in Nederland van 1950 tot 1993

	1980	1985	1990	1993	1999	2001	2003
Organisatiegraad	33%	27%	24%	26%	24%	23%	23%

Bron: Landermans en Visser, (1995) en het Centraal Bureau voor de statistiek

Middelen van de vakbewegingen bij verzelfstandigingen

Er zijn verschillende manieren waarop een vakbond haar doelen kan proberen te bereiken:

Omschrijving	Machtsmiddel
Gebruik maken van haar wettelijke bevoegdheden	Juridisch
Het realiseren van doeleinden via onderhandelingen	Juridisch
Werkstaking, werkonderbreking of bedrijfsbezetting	Economisch
Het oprichten van of deelnemen aan b.v. bestuur en werk van fondsen, instellingen, organisaties.	Steun/Informatie/ Juridisch
Meningsvorming en ledenscholing	Informatie
Beïnvloeding van de publieke opinie	Steun/Communicatief
Het verrichten van onderzoek en beleidsondersteunend werk op voor de werknemers relevante terreinen	Informatie
Het ondersteunen van ondernemingsraden	Steun
Het verlenen van hulp en (rechtskundige) bijstand	Juridisch

4.7 De externe adviseurs

Vaak noemt men in organisatie-adviseurs, management-consultants en interim-managers in één adem. Het lastige is, dat lang niet iedereen hetzelfde onder deze benamingen verstaat, dat lang niet iedereen het verschil ertussen duidelijk kan aangeven en dat vaak één en dezelfde persoon bij één en dezelfde opdrachtgever dan weer de rol van interim-manager heeft, dan weer de rol van management-consultant en dan weer de rol 'van adviseur. Daarom worden hier voor het gemak alle termen op één hoop gegooid, de externe adviseurs.

Het gebruik van externe adviseurs is bij de Nederlandse overheid is groot. Tabel 4.10 laat de omzet van de bij de Raad van Organisatie-Adviesbureau's (ROA) aangesloten bureau's en verdeling naar verschillende overheidslagen in percentages van de totale omzet zien tussen 1984 en 1991.

Tabel 4.10: Omzet in miljoenen guldens van de bij de ROA-aangesloten bureaus verdeelt naar verschillende overheidslagen in percentages van de totale omzet.

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Rijk	17%	19%	21%	20%	20%	22%	21%	20%
Prov./Gem.	10%	10%	8%	9%	9%	10%	7%	10%
Overig	16%	15%	15%	15%	15%	12%	13%	15%
Omzet	176	203	236	284	326	350	403	465
Index	114	132	153	185	212	227	261	302

Bron:

Onder 'consultancy' wordt verstaan: alle advieswerkzaamheden die in principe niet behoren tot de normale werkzaamheden van de organisatie en waarbij mensen van buiten de benodigde extra-normale kwaliteit of capaciteit leveren. Dat gebeurt bijvoorbeeld bij organisatorische en/of managementvraagstukken die niet op de gangbare, normale wijze opgelost kunnen worden, omdat daarvoor om wat voor reden dan ook, een onafhankelijke kijk of deskundigheid van buiten noodzakelijk is.

Doelen van externe adviseurs bij verzelfstandigingen

Twijnstra en Keuning (1988) geven twaalf motieven en redenen om organisatieadviseurs in te schakelen. Deze variëren van 'het management kan het probleem niet oplossen omdat het te moeilijk of te tijdrovend is' tot 'de opdrachtgever wil tijd winnen voor een te nemen beslissing of wil zoveel tijd verliezen dat hij per saldo de beslissing niet (meer) hoeft te nemen'.

Blekers en Spaans (1992) maken onderscheid in 'servicing' en 'consultancy'. Onder 'servicing' wordt verstaan: al het werk dat door mensen van buiten wordt uitgevoerd, dat normaal gesproken ook door iemand uit de organisatie gedaan zou kunnen worden en dat tot de gangbare werkzaamheden van de organisatie behoort. Daartoe behoort bijvoorbeeld interim-management en projectmanagement.

Gegevens over 'servicing' tonen aan dat een groot aantal externen bij de overheid wordt ingeschakeld om een tekort aan (voldoende deskundige) ambtenaren aan te vullen (Bekker, 1992). Zo bleek bij een intern onderzoek bij het departement van VROM dat van de 51 onderzochte projecten, waarvoor externen waren ingehuurd, bij meer dan de helft in principe sprake was van normale overheidstaken. In slechts 15 procent van de gevallen werd expliciet aangegeven dat er behoefte was aan een buitenstaander.

Middelen van externe adviseurs bij verzelfstandigingen

Om welke reden adviseurs ook worden ingeschakeld, adviseurs spelen in het hele verzelfstandigingsproces een rol. Ze kunnen door alle betrokken actoren ingezet worden. Ze leveren o.a. informatie over welke problemen aangepakt dienen te worden, informatie over het proces, instrumenten voor de uitvoering van het beleid en evaluaties over de resultaten. In deze scriptie zullen we vooral de rol van externe adviseurs bij personele vraagstukken in beschouwing nemen.

Het verzelfstandigin gsproces

We hebben reeds het beleidsproces als geheel besproken in hoofdstuk 2. In dit hoofdstuk wordt hier dieper op ingegaan. Het verzelfstandigingsproces dat in dit hoofdstuk wordt besproken, valt onder de besluitvorming en de uitvoering van het beleidsproces. Het verzelfstandigingsproces wordt aan de hand van een processchema (Figuur 5.1.) van verzelfstandiging uitgelegd. Dit schema bestaat uit twee processen, het sociale proces en het materiële proces.

Proces I behandelt het verzelfstandigingsproces op het sociale vlak, het personeel. Dit proces bestaat uit 5 stappen die worden doorlopen. hierna wordt uitgelegd welke gedachten aan de stappen ten grondslag liggen. Vervolgens worden de actoren die bij het besluitvormingstraject in die stap betrokken zijn besproken. Proces II behandelt het verzelfstandigingsproces op het materiële vlak, zoals

5. Het verzelfstandigingsproces

In paragraaf 5.1 wordt stap 1 van het verzelfstandigingsproces behandeld. Stap 1 is voor zowel het sociale proces als het materiële proces gelijk. Er wordt uitgelegd welke vormen van verzelfstandiging er bestaan, daarna wordt ter illustratie het verzelfstandigingsproces van de gemeente Amsterdam behandeld.

In paragraaf 5.2 wordt stap 2 van het sociale proces behandeld. In stap 2 wordt een arbeidsvoorwaardenvergelijking gemaakt. Er wordt uitgelegd wat het doel is van de arbeidsvoorwaarden hoe de arbeidsvoorwaarden tot stand komen, hoe de arbeidsvoorwaarden zijn opgebouwd en waar en hoe de arbeidsvoorwaarden worden vastgelegd.

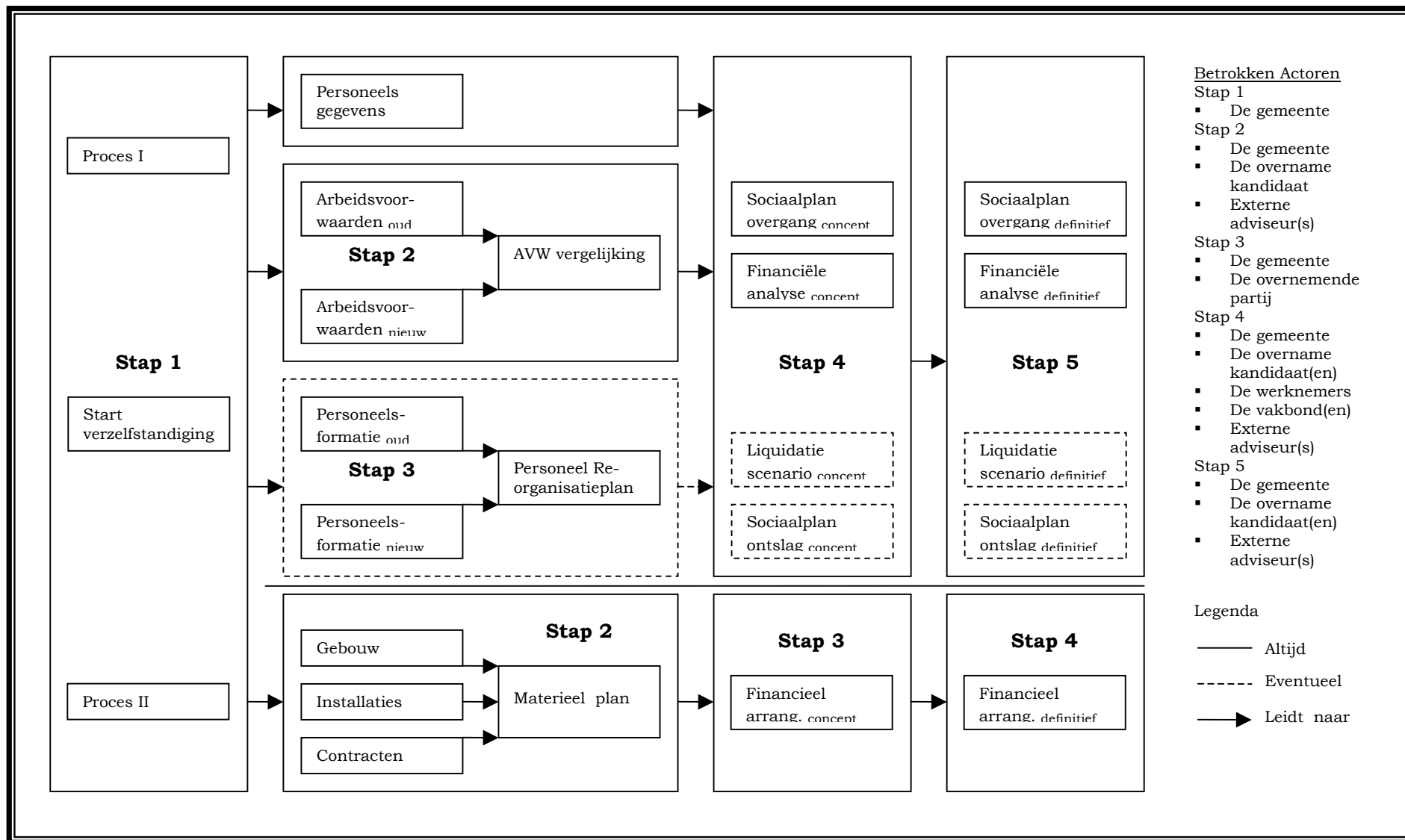
In paragraaf 5.3 wordt stap 3 van het sociale proces behandeld. In stap 3 wordt (wanneer nodig geacht) een personeel reorganisatieplan gemaakt. In dit reorganisatieplan staat welke medewerkers er naar de nieuwe organisatie over gaan en welke medewerkers er achter blijven of worden ontslagen. Er worden twee systemen besproken die kunnen bijdragen aan een personeel reorganisatieplan, het last-in-first-out-systeem en het afspiegelingsysteem. Beide systemen hebben hun voor- en nadelen.

In paragraaf 5.4 wordt stap 4 van het sociale proces behandeld. In stap 4 worden twee documenten opgesteld; een concept sociaalplan en een concept financiële analyse. Uitgelegd wordt wat deze twee documenten inhouden en wat de functie van deze documenten is.

In paragraaf 5.5 wordt stap 2 van het materiële proces behandeld. Deze stap behandelt het materiële plan dat wordt opgesteld. In dit reorganisatieplan komen aspecten naar voren als het archief, lopende contracten, onroerend goed en installaties.

In paragraaf 5.6 wordt stap 3 van het materiële proces behandeld. In deze fase van het proces wordt er een financieel arrangement opgesteld, om de kijken wat de kosten zijn die met de materiele kant van de verzelfstandiging/privatisering gemoeid zijn.

In paragraaf 5.7 wordt stap 5 van het sociale proces en stap 4 van het materiële proces besproken. In deze laatste fases van het proces worden de concepten, bij overeenstemming tussen de betrokken partijen, definitief gemaakt.



Figuur 5.1: Het processchema bij verzelfstandiging.

5.1 Het verzelfstandigingsproces: stap 1

Stap 1 is het besluit tot verzelfstandiging. Verzelfstandiging is een overkoepelende term, die wordt gebruikt om nieuwe taakinstellingen (uitvoerende diensten) in te voeren die de standaard uitvoering door een departement, provincie of gemeente moeten vervangen. In Tabel 5.1 zijn de verschillende vormen van verzelfstandiging weergegeven, met de daarbij kenmerkende factoren.

Tabel 5.1: Vormen van verzelfstandiging

Verzelfstandiging	Structuur	Taak	Rechts-vorm	Beheers regime
Zelfbeheer	Intern	Publiek	Publiek-rechtelijk	Algemeen
Agentschap				Specifiek
Zelfstandig Bestuursorgaan	Extern	Publiek	Publiek-rechtelijk	Financieel
Privatisering: Uitbesteding				
Privatisering: Afstoting		Privaat	Privaat-rechtelijk	

Bron: Rosenthal et al., (2001:196) (aangepast)

Bij interne verzelfstandiging blijft de op afstand te plaatsen dienst onderdeel uitmaken van het ministerie, de provincie of de gemeente. Dit houdt in dat er nog steeds ondergeschiktheid is aan de minister of het College van B&W.

De twee beschikbare opties zijn dan zelfbeheer en een agentschap (Rosenthal et al., 2001: 195). Bij beide verzelfstandigingen is er nog steeds sprake van een hiërarchische ondergeschiktheid van de ambtenaren aan de minister of het college van B&W. Beide organisaties vervullen een publieke taak in een publiekrechtelijke rechtsvorm. Het verschil tussen de twee verzelfstandigingen zit in het beheersregime. Bij zelfbeheer worden

er meer vrijheden toegekend aan de managers op het gebied van mensen en middelen, dan onder de standaard uitvoering. Er wordt dan gesproken over een algemeen beheersregime of het kas verplichtingen stelsel. Bij een agentschap stapt men over naar een specifiek beheersregime ook wel het baten-lasten stelsel genoemd. De uitbreiding van de vrijheid op het gebied van management van mensen en middelen wordt dan nog meer vergroot, dan bij een algemeen beheersregime. Een voorbeeld hiervan is dat men gelden over meerdere jaren kan reserveren.

Bij externe verzelfstandiging wordt de verzelfstandigde taak op 'afstand' geplaatst. Dit houdt in dat er geen volledige hiërarchische ondergeschiktheid meer is aan de minister of het College van B&W.

In het geval van een zelfstandig bestuursorgaan wordt het zelfde beheersregime toegepast als bij een agentschap. Ook wordt er nog steeds een publieke taak uitgevoerd in een publiekrechtelijke rechtsvorm. Deze vorm van verzelfstandiging is hier niet van belang omdat de constructie van een zelfstandig bestuursorgaan bij een gemeente niet is toegestaan.

De laatste twee vormen van verzelfstandiging worden ook wel privatisering genoemd. Als men privatiseert, vervalt de verantwoordelijkheid van de overheid om deze taak uit te voeren. Men gaat dan ook over in een privaatrechtelijke rechtsvorm, waardoor ook het Financiële regime verandert. Dit regime staat uitgewerkt in Boek 2 Burgerlijk Wetboek.

Het verschil tussen privatisering door uitbesteding en privatisering door taakafstoting zit hem gelegen in het feit dat bij uitbesteding - hoewel de overheid niet meer verantwoordelijk is voor de uitvoering - de overheid het geleverde dienst/product nog steeds ziet als een publieke taak. Als de overheid vindt dat de taak niet goed wordt uitgevoerd, of de kwaliteit van het geleverde goed niet goed is, kan zij bij uitbesteding vrij makkelijk de uitvoering weer in eigen hand nemen.

In de rest van deze scriptie zullen de volgende definities gehanteerd worden:

- *Afstoten*: het verkopen van een tot dan toe door de gemeente direct of indirect uitgevoerde activiteit of verzameling activiteiten aan de marktsector
- *Uitbesteden*: het onderbrengen van een tot dan toe door de gemeente uitgevoerde activiteit of verzameling activiteiten in een privaatrechtelijke rechtspersoon, waarin de gemeente een dominerende invloed heeft, bijvoorbeeld door meerderheid van stemmen of aandelen.
- *Privatiseren*: een overkoepelend begrip voor afstoten en uitbesteden.
- *Beëindigen of liquideren*: het beëindigen van een tot dan toe door de gemeente direct of indirect uitgevoerde activiteit of verzameling activiteiten.
- *(Extern) verzelfstandigen*: Overkoepelende term voor afstoten, uitbesteden, beëindigen.

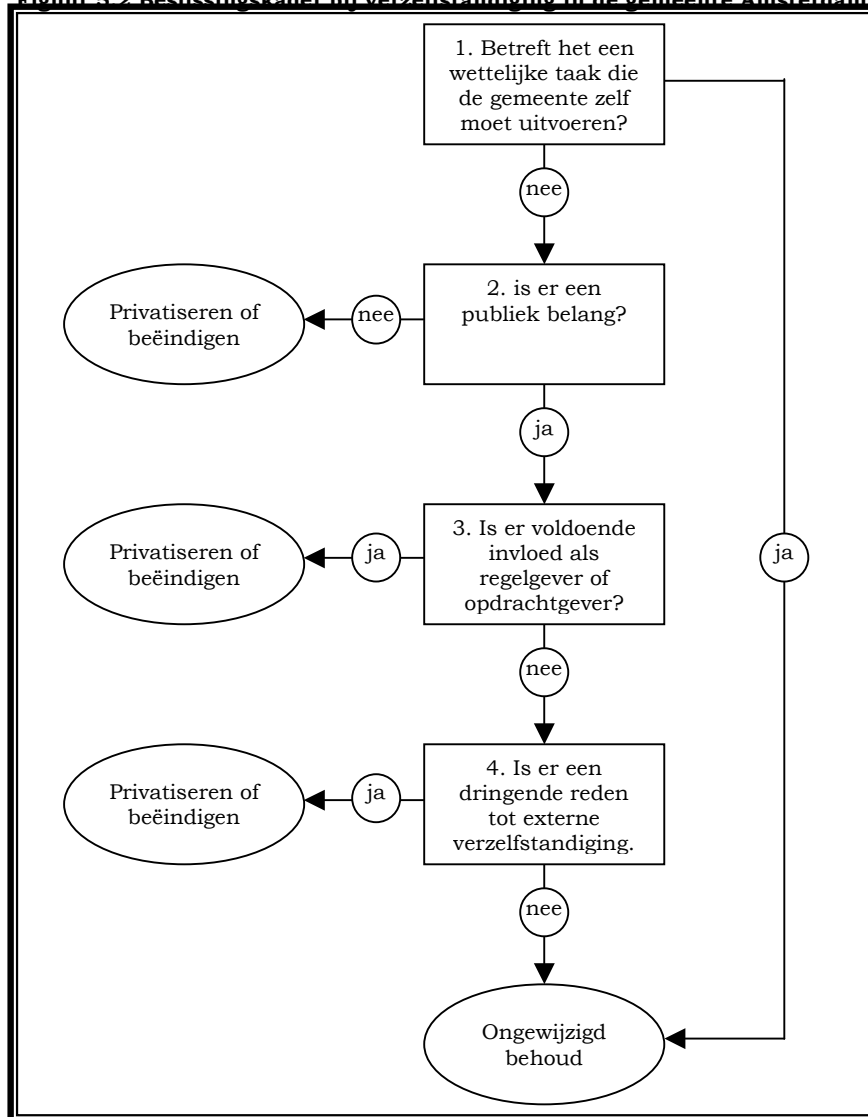
Betrokken actoren

De gemeente

Het verzelfstandigingsproces kent bij de gemeente Amsterdam vier projectfasen. In Tabel 5.2 is weergegeven welke fasen er zijn te onderscheiden in het verzelfstandigingsproces en welke actor(en) binnen de gemeente verantwoordelijk is/zijn voor deze fase. De complete nota “verzelfstandiging van de gemeente Amsterdam” is als bijlage 1.1 opgenomen.

In Figuur 5.2 is een beslissingskader weergegeven. Dit kader geeft aan hoe de gemeente Amsterdam tot een besluit van verzelfstandiging komt. Op basis van dit beslissingskader is het mogelijk een principekeuze te maken tussen privatiseren, intern of extern verzelfstandigen, beëindigen of binnen de gemeente houden. Tot dat laatste zal het College overigens altijd besluiten als afstoten op wettelijke bezwaren stuit.

Figuur 5.2 Beslissingskader bij verzelfstandiging in de gemeente Amsterdam



Bron: gemeente Amsterdam, 2001:21

Tabel 5.2 Het fasenverloop van verzelfstandiging bij de gemeente Amsterdam met de gemeentelijke actoren

Projectfase	Gestart door:	Afgerond door:
Denkfase • Toets aan beslissingskader • Principe keuze	College	College (eventueel gemeenteraad in geval van een voorstel tot behoud. Het project eindigt door een besluit tot behoud.
Onderzoeksfase • Diepgaande analyse • Definitieve keuze	College	Gemeenteraad. Het project eindigt door een besluit tot behoud
Uitvoeringsfase	Gemeenteraad	College
Nazorg- en beheersfase	College	College (periodieke informatie)

Bron: gemeente Amsterdam, 2001:8

Hoewel dit volgens het beslissingskader een neutraal proces lijkt te zijn, is dit niet het geval. Zoals al aangegeven is er ook sprake van een machtsrelatie tussen het college en de gemeenteraad. Zo is de vraag of er sprake is van een publiek belang al geen neutrale vraag. Er zijn tal van diensten die door de gemeente uitgevoerd worden waarvan de een vindt dat ze in markt thuishoren en waarvan de ander vindt dat ze bij de gemeente thuishoren, zoals het vervoersbedrijf. Dit heeft ook te maken met de politieke oriëntatie van de partijen. Iemand van de VVD zal eerder geneigd zijn een taak aan de markt over te laten dan iemand van de PvdA.

5.2 Het sociale proces: stap 2

In Stap 2 van het verzelfstandigingsproces vindt een arbeidsvoorwaardenvergelijking plaats op basis van de oude en de nieuwe arbeidsovereenkomst(en). In een bedrijf bestaat een ruilverhouding tussen de werknemer en de werkgever. De werknemer levert arbeidscapaciteit en wil daar in ruil een vergoeding voor terug. Deze ruilverhouding staat vastgelegd in een arbeidscontract. In dit arbeidscontract staan de ruilvoorwaarden of arbeidsvoorwaarden omschreven. Deze arbeidsvoorwaarden worden in eerst instantie door wettelijke randvoorwaarden bepaald, zoals

- Burgerlijk Wetboek
- Wettelijk minimumloon
- Belastingwet
- Pensioenwet

De inhoud van het arbeidcontract kan in verschillende documenten omschreven staan, namelijk:

- Individuele arbeidsovereenkomst;
- Arbeidsvoorwaardenregeling;
- Collectieve arbeidsovereenkomst.

Voordat de inhoud van de arbeidscontracten te bekijken is het verstandig om eerst even stil te staan bij het ontstaan van deze arbeidscontracten. Er zijn namelijk verschillen in de rechtsposities tussen werknemers in de markt en werknemers in openbare dienst. In het hoofdstuk hierna zal hier dieper op ingegaan worden. Daar wordt gekeken naar het ontstaan en de gevolgen van deze verschillen. Dit zal vervolgens gekoppeld worden aan het begrip “normalisatie”.

Het civiele arbeidsrecht

In het civiele arbeidsrecht is iedere werkgever – binnen de grenzen van de wet – vrij om over de arbeidsvoorwaarden met zijn werknemers te onderhandelen. Als dit het geval is wordt er gesproken van een individuele arbeidsovereenkomst of een arbeidsvoorwaardenregeling. Een individuele arbeidsovereenkomst

is een persoonlijk contract dat wordt afgesloten tussen één werknemer en één werkgever. Een arbeidsvoorwaardenregeling is een overeenkomst van meerdere werknemers in een bedrijf met één werkgever.

Meestal laten de werknemers deze onderhandelingen over aan een vakbond. Als er afspraken worden gemaakt met een vakbond is er sprake van een collectieve arbeidsovereenkomst (CAO). Er zijn in het civiele arbeidsrecht twee soorten CAO's. De eerste is de zogenaamde ondernemings-CAO. Dit is een cao die wordt afgesloten door één werkgever en één of meer vakbonden. De tweede is een bedrijfstak-CAO. Dit is een cao die wordt afgesloten door één of meer werkgeversverenigingen en één of meer vakbonden. "Dit betekent dus dat een CAO zowel kan worden afgesloten door een werkgever als een werknemersvereniging. Maar altijd moeten daarbij één of meerdere vakbonden worden betrokken. Een CAO kan volgens de wet niet worden afgesloten door een groep werknemers of een ondernemingsraad" (Vogels: 7).

Behalve deze verdeling kan er ook een onderscheid gemaakt worden tussen een reguliere en een specifieke cao. Een reguliere cao is dan een volledige cao, met een opsomming van bijna alle arbeidsvoorwaarden. Een specifieke cao gaat over slechts één arbeidsvoorwaarde (b.v. het prepensioen, de kinderopvang o.i.d.).

Het derde onderscheid dat gemaakt kan worden tussen de CAO's op basis van het 'karakter'. Met het karakter van de CAO wordt bedoeld de afspraak tussen CAO-partijen, over de manier waarop de CAO behoort te worden gehanteerd. Het 'karakter' van de CAO is dan van invloed op de individuele arbeidsovereenkomsten tussen werkgevers en werknemers op wie de CAO-bepalingen van toepassing zijn. Er wordt onderscheid gemaakt in vijf typen 'karakters' (Vogels; 31- 33;).

1. Een *standaard*-CAO is een cao waarbij de partijen met elkaar zijn overeengekomen dat er door werkgevers en werknemers die onder de cao vallen, niet mag worden afgeweken van de bepalingen in de cao.
2. Een *minimum*-CAO is een cao waarbij partijen met elkaar overeenkomen dat de werkgever voor de werknemer alleen in gunstige zin kan afwijken van de bepalingen van die cao. Of een cao al dan niet een minimum-CAO is wordt meestal beschreven

in het werkingssfeerartikel van de cao (of in een specifiek artikel).

3. Een *raam*-CAO is een cao waarbij partijen arbeidsvoorwaarden (of een gedeelte daarvan) op hoofdlijnen overeenkomen en verdere gedetailleerde invulling laten plaatsvinden op een lager niveau.
4. Bij een *CAO à la carte* wordt door de cao partijen op de gebruikelijke wijze een cao afgesloten over een pakket arbeidsvoorwaarden. In de cao wordt echter ook de mogelijkheid geboden de inhoud van het arbeidsvoorwaardenpakket te wijzigen, waarbij de waarde van het pakket hetzelfde blijft.
5. Het laatste karakter is het *sociaal fonds*-CAO. In praktisch iedere bedrijfstak komen fondsen voor. Deze fondsen zijn ingesteld om gelden van werkgevers en werknemers te innen, te beheren en af te dragen voor de zogenaamde goede doelen in de bedrijfstak of voor arbeidsvoorwaardenzaken.

Er zijn verschillende wetten die van toepassing zijn op de CAO's. De twee belangrijkste hiervan zijn de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst (Wet CAO) en Wet op het algemeen bindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten (Wet AVV). In de wet CAO wordt bepaald dat een cao doorwerkt in alle individuele arbeidsovereenkomsten tussen werkgevers en werknemers.

Een ander belangrijk punt is dat door de Wet CAO een met de CAO strijdige afspraak 'automatisch' van rechtswege nietig is. Door de Wet AVV kan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bepalingen van een CAO op verzoek van de CAO-partijen, via wetgeving, verplicht opleggen aan alle ondernemingen en werknemers die in de bedrijfstak actief zijn en onder de werkingssfeer van de betreffende cao vallen.

De rechtspositie van de ambtenaar

De rechtspositie van de ambtenaar is anders geregeld dan in het civiele arbeidsrecht. In artikel 109 van de Grondwet staat dat de wet de rechtspositie van de ambtenaar regelt. Tevens stelt zij regels op omtrent hun bescherming bij de arbeid en omtrent de medezeggenschap.

Bij de overheid is wordt geen gebruik gemaakt van individuele arbeidsovereenkomsten of arbeidsvoorwaarden-regelingen. Elke ambtenaar valt onder een collectieve regeling. Welke rechtspositieregels gelden voor een ambtenaar, is mede afhankelijk van de sector waarin hij of zij is aangesteld. De overheid kent twaalf sectoren, weergegeven in Tabel 5.3.

Tabel 5.3: De overheidssectoren en hun werkgever(organisaties)

Nr.	Sectoren	Werkgever(organisatie)
1	Rijk	Minister van Binnenlandse Zaken
2	Provincies	Interprovinciaal Werkgeversverband
3	Gemeenten	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
4	Waterschappen	Unie van Waterschappen
5	Rechterlijke Macht	Minister van Justitie
6	Defensie	Minister van Defensie
7	Politie	Minister van Binnenlandse Zaken
8	Onderwijs	Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
9	Wetenschappelijk Onderwijs	Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten
10	Onderzoek- en Wetenschapsbeleid	Werkgeversvereniging Onderzoeksinstituten
11	Hoger Beroepsonderwijs	Hoger Beroepsonderwijs Raad
12	Academische Ziekenhuizen	Vereniging Academische Ziekenhuizen

Bron:

Tot 1989 werden de arbeidsvoorwaarden éézijdig bepaald door de werkgever, en deze na bepaling in een algemeen verbindend voorschrift aan de ambtenaren opgelegd. Na 1989 moeten ook de overheidswerkgevers overeenstemming krijgen over de arbeidsvoorwaarden met de daarvoor in aanmerking komende vakorganisaties, voor deze in een rechtspositiereglement worden neergelegd.

Officieel heet een collectieve regeling voor de ambtenaren geen CAO. Bij het ambtenarenrecht kan dus niet gesproken worden van een ondernemings-CAO en een bedrijfstak-CAO, zoals bij het civiele recht. Toch zijn er overeenkomsten. Ook hier geldt dat er een

collectieve regeling wordt afgesloten tussen één of meer vakbonden en één werkgever, zoals bij het Rijk en de rechterlijke macht. Of in het andere geval tussen één of meer vakbonden en een werkgeversorganisatie, zoals bij de gemeenten en de provincies. Daarom wordt er in de praktijk meestal gesproken over een ambtenaren-CAO.

Verhulp (19...:20) geeft aan dat omdat de overheid verschillende werkgevers omvat met een betrekkelijke zelfstandigheid, men misschien beter zou kunnen spreken van de overheid als 'bedrijfstak' dan als werkgever. Binnen de bedrijfstak overheid kunnen de afzonderlijke sectoren, worden onderscheiden, die enigszins verschillende rechtspositie- en arbeidsvoorwaarden-regelingen kennen.

Artikel 125 lid 1 Ambtenaren Wet bepaalt dat voor ambtenaren, voorzover de materiële rechtspositie onderwerpen niet bij of krachtens de wet geregeld zijn, bij of krachtens algemene maatregelen van bestuur worden vastgesteld. Voor gemeenteambtenaren geldt dat de wettelijke verplichting van artikel 125 Ambtenarenwet is uitgewerkt in een Collectieve arbeidsvoorwaardenregeling (CAR). Deze is vervolgens weer nader uitgewerkt in een Uitwerkingsovereenkomst (UWO). De CAR geldt voor alle gemeenten, met een bijzondere positie voor de grote vier (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht). De UWO is alleen bindend voor de gemeenten die zich daarvoor hebben aangemeld.

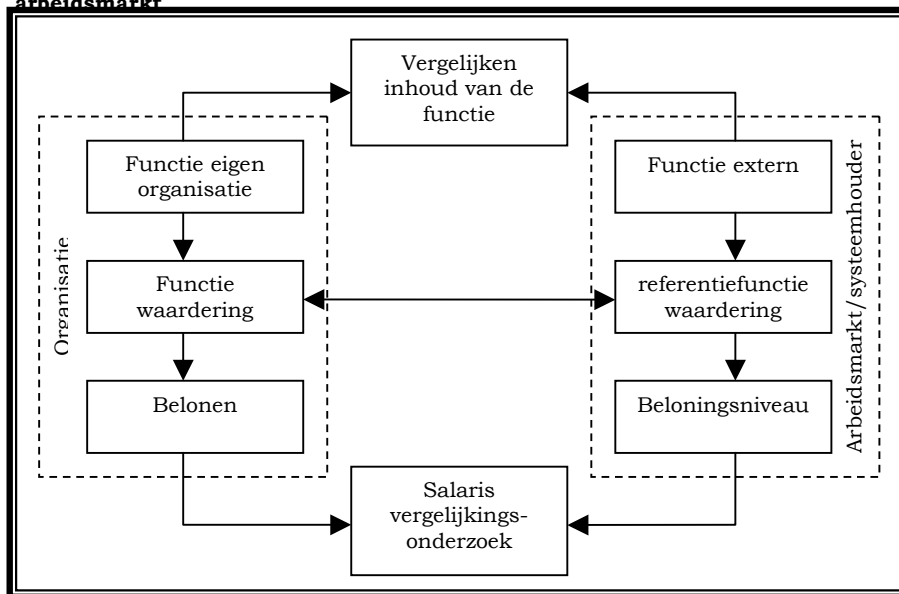
Over de ontwikkeling van het ambtenarenrecht naar het civiele recht en de inhoud van deze rechtspositieregelingen wordt in het volgende hoofdstuk "Normalisatie" uitvoeriger ingegaan. Hier gaan we verder met de verschillende beloningssystemen.

De samenstelling van de arbeidsvoorwaarden

De beloning van een werknemer hangt meestal af van de functie van de betreffende werknemer. De indeling in een functie begint met een functieomschrijving. Dit is een omschrijving van een functie-inhoud en *niet* over de persoon. Vervolgens wordt er aan een functie een functiewaardering opgehangen, wat uiteindelijk uitmondt in een beloning. Deze functieomschrijving en de daaropvolgende beloning staan niet op zich zelf, maar komen

telkens weer tot stand door een wisselwerking van de organisatie en de arbeidsmarkt als geheel. Dit systeem van belonen en de wisselwerking is weergegeven in Figuur 5.3.

Figuur 5.3 Systeem van belonen in een organisatie en de wisselwerking met de arbeidsmarkt



Bron: Poels, 1998:17.

Verhulp (19...:20-21) merkt op dat de wetten van de markt in belangrijke mate de arbeidsverhoudingen in ons systeem van ondernemingsgewijze productie dicteren. De noodzaak om winst te maken en het marktaandeel te behouden of te vergroten geven richting aan het personeelsbeleid en aan de opstelling van de werkgever in de arbeidsvoorwaardenonderhandeling. Het probleem is dat voor de overheid concurrentie in deze zin totaal geen rol speelt. De overheid heeft tenslotte geen winstoogmerk. De overheid is wel een concurrent op de arbeidsmarkt. Ook de overheid dient het personeel op de markt te werven en daarom een 'aantrekkelijke werkgever' te zijn. De commissie van Rijn (2001: 3), ingesteld met

de het doel de concurrentie positie van de overheid op de arbeidsmarkt te verbeteren, merkt op dat er nog wel het één en ander kan worden verbeterd op het vlak van de 'wervingskracht' en het vermogen om gekwalificeerd personeel te behouden.

De arbeidsvoorwaarden zijn in verschillende categorieën in te delen. Over de invulling van deze categorieën verschillen de meningen nog wel eens. De indeling die hier gebruikt wordt is:

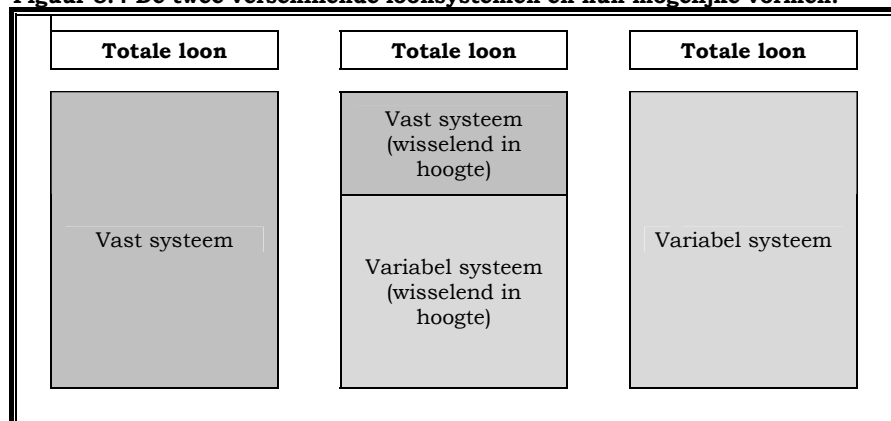
- De primaire arbeidsvoorwaarden; hieronder vallen het salaris, de algemene arbeidsduur (normjaartaak) en de sociale voorzieningen. Bij die laatste gaat het onder andere om (bovenwettelijke) regelingen in geval van ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid. Ook de pensioenvoorziening behoort tot de primaire arbeidsvoorwaarden.
- De secundaire arbeidsvoorwaarden; deze bestaan uit zeer uiteenlopende regelingen. Eigenlijk valt alles wat niet tot de primaire arbeidsvoorwaarden behoort onder de secundaire arbeidsvoorwaarden. Voorbeelden zijn vakantie- en verlofregelingen, reis- en verhuiskostenregeling en studie- en scholingsfaciliteiten.

Er is een verschil tussen de primaire arbeidsvoorwaarden in de markt en bij de overheid. Van Rijn (2002:47) geeft aan dat de startsalarissen in de collectieve sector hoger zijn dan in de marktsector. Het verschil wordt echter kleiner. In de marktsector stijgen jongeren meer in loon dan de ouderen en hoger opgeleiden meer dan lager opgeleiden. De collectieve sector vertoont een gelijkmatiger patroon, hoewel jongeren meer in salaris stijgen dan ouderen.

Bij de secundaire arbeidsvoorwaarden geldt dat er bij de overheid meer gebruik wordt gemaakt van. Onderscheid wordt er ook gemaakt in de wijze van belonen. Er zijn twee beloningsmodellen, die apart of door elkaar heen kunnen bestaan (Hartog. A.), zoals weergegeven in Figuur 5.4. Het eerste model is een vast systeem of structurele beloning. Kenmerk van dit systeem is dat het loon een vast gegeven is, omdat dit in b.v. de CAO is vastgelegd, zoals bij het schalensysteem. De ontwikkeling in het loon is bij dit systeem te voorspellen. Dit wordt ook wel het salarisperspectief genoemd. Het perspectief bij salarissen is de

afstand tussen het werkelijke salaris en het maximum van de cao salarisgroep waarin de werknemer is ingedeeld.

Figuur 5.4 De twee verschillende loonsystemen en hun mogelijke vormen.



Het tweede model is een variabel systeem. Hierbij is de flexibele beloning het kenmerk. Veel voorkomende vormen van flexibele beloningsvormen in de markt zijn:

- Bedrijfstak/sector: eenmalige uitkering, zoals een eindejaarsuitkering, voor alle werknemers werkzaam in de bedrijfstak/sector.
- Organisatie: eenmalige uitkering, financiële participatie (zoals winstdeling, aandelen-optieregeling) voor alle werknemers in een organisatie
- Organisatiegroep of –onderdeel: gratificaties, aandelen of opties, toeslagen, het inhouden of uitkeren van extra periodieken .
- Individueel: gratificaties, toeslagen, aandelen of opties.

Kenmerk van dit systeem is dat de beloning geen vast gegeven is, maar afhankelijk van de winstgevendheid van één of meerdere bedrijven c.q. sectoren (collectieve flexibele beloning) of de organisatiegroep c.q. de individuele werknemer (prestatieloon).

Flexibele beloningen komen aanzienlijk minder voor bij de overheid, dan op de markt. Van Rijn (2002:48) geeft aan dat in het totaal een vijfde van het overheidspersoneel in 2000 een bonus of gratificatie heeft ontvangen. In het totaal heeft 40% in 2000 een

dertiende maand of eindejaarsuitkering ontvangen. Aandelen- en optie regelingen bestaan niet bij de overheid.

In de praktijk komt totale flexibele beloning nauwelijks voor. Een voorbeeld van waar dit wel het geval is, is bij bedrijven die werken op basis van commissies. Hierbij krijgt de werknemer een percentage van het aantal producten dat hij of zij verkoopt. Verkoopt de werknemer niets, dan verdient hij of zij ook niets.

Flexibele beloning wordt vooral door werkgevers aangemoedigd. Het eerste motief voor flexibele beloningsvormen is dat de leiding het personeel financieel kan prikkelen zich maximaal in te zetten en als zodanig maximaal te presteren. Het tweede motief is dat de leiding de werknemers eenmalig extra kan belonen bij een periode van economische voorspoed. Vakbonden wijzen op eventuele negatieve gevolgen zoals inkomensonzekerheid, een te grote fixatie op werken ten koste van privé-tijd en zorgverantwoordelijkheden. Flexibele beloning mag daarom volgens de vakbonden de hoogte van de structurele beloning niet aantasten.

Betrokken actoren

De gemeente

De actor die verantwoordelijk voor de oude arbeidsovereenkomst is, is de gemeente. In een rapport van de gemeente Amsterdam (2001:13) is volgende conclusie getrokken: “Voorafgaand aan een privatisering door taakafstoting of uitplaatsing moeten zo mogelijk ook omzet en arbeidsvoorwaarden marktconform gemaakt zijn. Bij privatisering door uitbesteding kan dat ook eventueel daarna gebeuren”.

Een manier om de optredende kosten ten gevolge van het verschil in arbeidsvoorwaarden (frictiekosten paragraaf 2.4) omlaag te brengen is door een gelijkwaardige CAO toe te passen of een aparte CAO op te stellen. Doordat de kosten op deze wijze omlaag worden gebracht, is dit een aantrekkelijke optie voor de gemeente. Voor de overnemende partij is een aparte CAO meestal minder aantrekkelijk, omdat er dan binnen het bedrijf verschillende arbeidsvoorwaarden toegepast worden. Dit kan b.v. onenigheid

tussen het personeel tot gevolg hebben. Het is gebruikelijk (en soms zelfs verplicht) om de CAO toe te passen die door de overnemende partij wordt gebruikt. Om af te wijken van de toegepaste CAO is dan ook medewerking nodig van de overnemende partij.

De overnemende partij

De actor verantwoordelijk voor de nieuwe arbeidsovereenkomst is de overnemende partij. Bij een privatisering door taakafstoting heeft de overnemende partij vaak al een collectieve arbeidsovereenkomst al dan niet met aanvullende regelingen. Daarom zoekt de gemeente vaak meerdere geïnteresseerden. Zij kan dan kiezen voor een overgang met de minste fricties. Bij een privatisering door uitbesteding wordt er, als er keus is, een collectieve arbeidsovereenkomst gekozen die het beste bij de te verzelfstandigen organisatie past. Deze keus wordt mede bepaald door wat gebruikelijk is toe te passen in de markt en wat de minste frictie smet zich meebrengt.

Als een overnemende partij beschikt over een cao, zal deze over het algemeen willen dat de nieuwe werknemers deze cao gaan volgen. Dit voorkomt extra werk door bijvoorbeeld onderhandelingen te moeten voeren over meerdere CAO's en voorkomt tevens een mogelijke ongelijkheid (in de arbeidsvoorwaarden) tussen de werknemers in de organisatie. Redenen om af te wijken van de reeds toegepaste CAO kunnen zijn:

1. Het is mogelijk dat de gemeente alleen wil verzelfstandigen als er wordt afgeweken van de reeds toegepaste cao
2. De (frictie)kosten worden voor de overnemende partij door toepassing van de reeds toegepaste CAO te hoog.

5.3 Het sociale proces: stap 3

In Stap 3 van het verzelfstandigingsproces vinden we de vergelijking van het oude en het nieuwe personeelsbestand. Het oude personeelsbestand bestaat uit het personeel dat in de te verzelfstandigen organisatie werkzaam is. Het nieuwe personeelsbestand zijn de medewerkers die in de nieuwe organisatie komen te werken. In het geval van een personele reorganisatie zijn er twee systemen die gevolgd kunnen worden: het last-in-first-out (lifo) systeem en het afspiegelingssysteem

Bij lifo systeem is het aantal dienstjaren van de werknemers bepalend. Per functie wordt er geplaatst op volgorde van anciënniteit. Dit betekent dat de werknemers met de meeste dienstjaren voorrang krijgen boven de werknemers met de minste dienstjaren om over te gaan naar de nieuwe onderneming. Dit systeem gaat er vanuit dat het eerlijker is om werknemers die het langst in het bedrijf werkzaam zijn, ook het meeste recht te geven om te blijven werken. Een ander criterium is dat jonge werknemers vaak sneller een nieuwe baan zullen vinden dan oudere werknemers. Nadeel van dit systeem kan b.v. zijn dat een oude weinig presterende werknemer blijft zitten, terwijl een jonge enthousiaste presterende werknemer het bedrijf moet verlaten.

Bij dit systeem vindt de reorganisatie plaats volgens een afspiegeling van de werknemers in het bedrijf. Per functie wordt gekeken naar de representativiteit van de werknemers. Leeftijd, ervaring, kwaliteit, enz. zijn bepalende factoren. Er kunnen dus zowel jongeren als ouderen ontslagen worden. Dit systeem gaat er van uit dat het eerlijker is om te selecteren op wat de werknemer betekent of bijdraagt in het bedrijf, i.p.v. simpelweg de meeste dienstjaren te bezitten. Voordelen zijn dat op deze manier ook jongeren in het bedrijf blijven. Jongeren zijn vaak sneller in staat dan ouderen om mee te switchen met een andere koers in het bedrijf. Het nadeel is dat de oudere werknemers, moeilijkheden kunnen krijgen met het vinden van een nieuwe baan. Hierbij moet worden opgemerkt dat voor toepassing van dit systeem de toestemming van de vakbonden vereist is, anders wordt automatisch het lifo systeem toegepast (Arbeidsreglement ambtenaren). Dit levert in de praktijk weinig problemen op.

Betrokken actoren

De gemeente

De actor die verantwoordelijk is voor het oude personeelsbestand, is de gemeente. In een rapport van de gemeente Amsterdam (2001:13) is volgende conclusie getrokken: “De eisen die gesteld worden aan de overnemende partij, zijn voor kandidaten soms reden in een vroeg stadium af te haken. Denk aan eisen als overname van alle medewerkers en blijvende vestiging in de gemeente”. Daarom wordt er in overleg tussen de gemeente en de mogelijke overnemende partij een personeel reorganisatieplan gemaakt.

Om financiële redenen heeft het vaak de voorkeur bij de gemeente om bij verzelfstandiging zo veel mogelijk werknemers over te laten gaan naar de nieuwe organisatie. Maar ook normatieve redenen kunnen meespelen in de voorkeur voor een verzelfstandiging b.v. de morele plicht om zorg te dragen voor de (oude) werknemers.

De overnemende partij

De actor die verantwoordelijk is voor het nieuwe personeelsbestand, is de overnemende partij. Als een partij besluit tot overname, wil deze het liefst de voor hem waardevolle werknemers overnemen. Daarom kan deze de eis neerleggen bij de gemeente voor een (personele) reorganisatie. Welke werknemers waardevol zijn hangt in eerste instantie af van hun functie. Wat voor soort werknemers zijn er nodig? Maar er bestaat ook onderscheid tussen de werknemers met dezelfde functie. Wat zijn de kwaliteiten van de werknemer? Dit tweede aspect is voor een overnemende partij lastig in te schatten, omdat deze niet bekend is met de werknemers. Een overnemende partij die kennis heeft van de werknemers is in de onderhandelingspositie in het voordeel in vergelijking met een overnemende partij die geen kennis heeft van de werknemers.

5.4 Het sociale proces: stap 4

In Stap 4 van het verzelfstandigingsproces worden de arbeidsvoorwaardenvergelijking, het reorganisatieplan en de personeelsgegevens samengevoegd. In een personeelsbestand staan de gegevens van de werknemers van de te verzelfstandigen organisatie. Dit personeelsbestand geeft onder andere de volgende aspecten weer:

- Het aantal werknemers;
- De functie van de werknemers;
- De leeftijd van de werknemers;
- Het aantal dienstjaren van de werknemers;
- Salarisgegevens etc.

Vervolgens worden er op basis van deze gegevens twee documenten gecreëerd:

1. Een sociaalplan
2. Een financiële analyse

Het sociaalplan

In een sociaalplan worden onder andere de volgende vier aspecten geregeld:

1. Welke werknemers gaan er mee over?
2. Welke arbeidsvoorwaarden gaan er gelden?
3. De overgangsregeling.
4. De ontslagregeling.

Ondanks dat het sociaal plan niet expliciet in de arbeidswetgeving wordt genoemd, wordt het in de praktijk al tientallen jaren gebruikt als aanduiding van een collectieve regeling. Deze collectieve regeling dekt de gevolgen voor werknemers bij beëindiging, inkrimping, overname, fusie of verplaatsing van de onderneming waarbij ze werkzaam zijn. Belangrijk is dat in geval van een sociaal plan de werknemer geen afstand heeft gedaan van zijn recht om meer te vorderen dan in het sociaal plan staat vermeld.

Bij veel projecten worden er garanties gegeven voor de arbeidsvoorwaarden. Deze garanties bepalen waar de werknemer in de toekomst bij de nieuwe werkgever recht op heeft. Deze garanties worden vaak gedaan vanuit het standpunt dat het arbeidsvoorwaardenpakket van de werknemer na de verzelfstandiging ongeveer dezelfde waarde moet hebben als voor de verzelfstandiging. De manier waarop deze garanties worden gegeven kunnen verschillen, verschillende opties zijn:

- *Eeuwig*: In dit geval heeft de werknemer recht op deze garantie totdat deze van bedrijf wisselt (vrijwillig, ontslag), promoveert of overlijdt.
- *Eenmalig*: In dit geval wordt er een bepaalde vergoeding eenmalig aan de werknemer uitgekeerd. Dit zijn over het algemeen kosten die niet structureel optreden, of moeilijk zijn door te berekenen voor de toekomst, door onbekende factoren.
- *Een bepaalde tijdsperiode*: Deze vergoedingen worden voor een bepaalde tijdsperiode b.v. vier jaar gegarandeerd. Na deze periode heeft de werknemer geen recht meer op de vergoeding, ook al werkt deze nog steeds bij het zelfde bedrijf.
- *Een vergoeding als*: Deze vergoeding komt ook vaak voor in het geval van een ontslag regeling. Als de werknemer b.v. binnen vier jaar wordt ontslagen, heeft deze recht op een vergoeding, maar na deze vier jaar niet meer.

De financiële analyse

Een financiële analyse is niet meer dan de vertaling van het sociaalplan in geld. In een financiële analyse worden de volgende drie aspecten in beeld gebracht:

1. De ontwikkeling van de exploitatiekosten
2. De frictiekosten ten gevolge van onder andere de arbeidsvoorwaarden garanties
3. Voorzieningen voor ontslag

Exploitatiekosten zijn die kosten die de organisatie maakt bij normale bedrijfsvoering volgens de toegepaste arbeidsvoorwaarden-systeem.

Frictiekosten zijn die kosten die gemaakt worden ten gevolge van de overgang van het ambtelijke arbeidsvoorwaardensysteem naar het nieuwe arbeidsvoorwaardensysteem. Dit betreft bijvoorbeeld salarisgaranties, overgangsregelingen en aanvullende pensioenregelingen.

Als personeel overgaat naar een nieuwe organisatie gaan er ook nieuwe arbeidsvoorwaarden gelden (paragraaf 1.2). Dit heeft tot gevolg dat er frictiekosten optreden. De hoogte van deze frictiekosten zijn afhankelijk van het verschil tussen de oude arbeidsvoorwaarden en de nieuwe arbeidsvoorwaarden. Zijn deze overeenkomsten groot dan zullen de frictiekosten laag zijn. Als er weinig overeenkomsten bestaan zullen deze kosten hoog zijn.

De frictiekosten komen voor rekening van de gemeente, de overnemende partij of een combinatie hiervan, waarbij de combinatie de meest voorkomende optie is. De verdeling van deze kosten komt voort uit onderhandelingen tussen de gemeente en de overnemende partij. De kans is dus groot dat als de frictiekosten hoog zijn, het deel dat beide actoren voor hun rekening nemen ook zal stijgen. Tabel 5.4 geeft enkele voorbeelden van de verhouding tussen de overeenkomsten van de gemeentelijke CAO met andere CAO's en de invloed hiervan op de frictiekosten bij een verzelfstandiging.

Tabel 5.4 Overeenkomsten tussen de gemeentelijke CAO met andere CAO's en de invloed hiervan op de frictiekosten bij een verzelfstandiging/privatisering.

CAO vorm	Voorbeeld	Overeenkomst	Frictiekosten
CAO gemeente	RGA	Zeer groot	Zeer laag
CAO op basis gemeente CAO	LCM op basis van RGA	Groot	Laag
CAO van een ZBO	CAO voor de waterschappen	Gemiddeld	Gemiddeld
CAO markt	CAO voor de Kleinmetaal	Klein	Hoog

Betrokken actoren

Een sociaalplan komt tot stand in overleg tussen de gemeente, de overnemende partij, de vakbonden en de werknemers. Er zijn tenminste vijf uitgangspunten die voor de actoren bij de onderhandelingen van belang kunnen zijn.

1. Wettelijke regels: deze factor spreekt voor zich, alle partijen dienen zich aan deze regels te houden.
2. Financiële motieven: wat zijn de kosten en baten die met een verzelfstandiging gemoeid zijn? Voor alle partijen die betrokken zijn moeten de baten tegen de kosten opwegen. Wat acceptabel wordt gevonden verschilt per partij.
3. Bestendig beleid: wat is bij voorgaande verzelfstandigingen het beleid geweest? Bestendig beleid ontstaat doordat bij meerdere verzelfstandigingen hetzelfde beleid wordt toegepast. Kennelijk wordt dat betreffende beleid acceptabel bevonden. Bestendig beleid heeft de eigenschap dat het verwachtingen schept, waar partijen op kunnen anticiperen, waardoor onderhandelingen sneller en soepeler kunnen verlopen.
4. Normen en waarden, politieke ideologie en eigen belangen: dit zijn subjectieve uitgangspunten en verschillen daarom per persoon en/of organisatie en daarom dus ook per verzelfstandiging. Deze factoren zijn moeilijk in documenten terug te vinden en wordt hier minder op ingegaan.

De gemeente

Als er sprake is van een personele reorganisatie, of in het meest extreme geval een diensttak wordt geliquideerd, wordt het personeel ontslagen of herplaatst. Bij ontslag treden er kosten op voor de gemeente in de vorm van RAP en mogelijk wachtgeld of bovenwettelijk WW (als de werknemer geen nieuwe baan kan vinden). Als de ontslagen werknemer(s) snel nieuw werk vinden, zullen er geen of minimale kosten voor de gemeente optreden. Hoe langer het duurt voordat de werknemer(s) een nieuwe baan vinden hoe hoger de kosten voor de gemeente. Deze kosten kunnen aanzienlijk hoger uitvallen dan de frictiekosten die de gemeente kwijt zou zijn voor dezelfde werknemers bij een verzelfstandiging.

De gemeente zal dus afhankelijk van de inschatting van de plaatsbaarheid van de medewerkers kiezen voor een verzelfstandiging of liquidatie.

In de loop der jaren heeft de gemeente een consistent beleid ontwikkeld ten opzichte van verzelfstandigingen. Uitgangspunten van dit beleid zijn:

1. De medewerkers gaan met behoud van functie over.
2. De arbeidsvoorwaarden van de overnemende partij worden onverkort gevolgd.
3. Er wordt naar gestreefd inkomenseffecten voor het personeel zo goed mogelijk op te vangen.
4. “Het is raadzaam aan alle partijen duidelijk te maken dat bij mislukking van verzelfstandiging liquidatie in beeld komt. Dit voorkomt het misverstand bij management en medewerkers dat de dienst dan gewoon zou kunnen doorgaan als ambtelijke organisatie” (Nota, 2001:14).

De overnemende partij

De beweegredenen om een diensttak, dan wel de daartoe behorende werknemers over te nemen kunnen voor een overnemende partij worden ingedeeld in drie motivaties (apart of in combinatie):

1. De overnemende partij wil de eigen organisatie versterken.
2. De overnemende partij wil voorkomen dat de concurrent een betere marktpositie creëert door de overname van de diensttak.
3. De overnemende partij wil voorkomen dat er een concurrent bijkomt (oprichting stichting of NV)

Aannemelijk is dat een onderneming maar één keer betrokken is bij een verzelfstandiging en er als zodanig geen bestendig beleid aanwezig is.

De vakbonden

Het doel van een sociaal plan voor een vakbond is dat er een redelijke overgangsregeling of afvloeiingsregeling komt, die als ondergrens moet worden gezien.

Bij verzelfstandigingen zijn regelmatig dezelfde vakbonden betrokken. Ook zij hebben in de loop van de tijd een consistent beleid opgebouwd, die onderverdeeld kan worden in drie aspecten:

1. Vakbonden zien het liefst een verzelfstandiging waarbij alle werknemers overgaan.
2. Vakbonden proberen er voor te zorgen dat de werknemers er niet in arbeidsvoorwaarden op achteruitgaan.
3. Als een verzelfstandiging alleen doorgang vindt door een personele reorganisatie, heeft dit meestal de voorkeur boven een liquidatie.

De werknemers

Voor de werknemers is het van belang dat zij er in eerste instantie door de verzelfstandiging (financieel) niet op achteruitgaan. Werknemers zijn over het algemeen maar één keer betrokken bij een verzelfstandiging. Zij hebben dus geen mogelijkheid gehad om een bestendig beleid op te bouwen. Dit hoeft ook niet, omdat het vaak ondoenlijk is om met elke werknemer apart te onderhandelen laten zij zich vertegenwoordigen door de vakbonden. Dit betekent niet dat de werknemers geen onderhandelingspositie bezit. Werknemers leggen hun eisen voor het sociaalplan bij de vakbonden neer. Zij onderhandelen dus indirect mee. De vakbond is bijvoorbeeld niet toegestaan om een sociaalplan te ondertekenen zonder toestemming van de achterban.

5.5 Het materiele proces: stap 2

In stap 2 van het materiele proces is onder andere het soort verzelfstandiging bepalend voor het verdere verloop van het proces. Bij de twee vormen van interne verzelfstandiging: zelfbeheer en een agentschap blijft de dienst in handen van de gemeente, dus ook de gebouwen, de installaties, de archieven, de opdrachten en de contracten. Bij privatisering door uitbesteding of privatisering door taakafstoting, wordt de structuur van de organisatie extern, en moeten er andere oplossingen gevonden worden voor deze “materiele” onderdelen.

Onroerend goed en installaties

Bij privatisering door uitbesteding wordt er een BV, NV of stichting opgezet. Omdat deze nieuwe organisatie nog geen startkapitaal heeft kan ze ook niet betalen voor het gebouw en materieel. In sommige gevallen wordt er een lening verstrekt die dan in de loop van de tijd afbetaald moet worden of wordt kwijtgescholden.

Bij privatisering door taakafstoting, wordt de betreffende dienst als dat mogelijk is aan de markt verkocht. Het kan voorkomen dat de overnemende partij geïnteresseerd is bepaalde facetten van de dienst, b.v. alleen het personeel, of een gedeelte van het personeel en het materieel. Als de dienst niet in zijn geheel verkocht kan worden, kan getracht worden de overgebleven onderdelen separaat aan de markt te verkopen.

Bij liquidatie wordt de gemeentelijke dienst opgeheven. De dienst bestaat dan niet meer. Het gebouw en de installaties kunnen dan aan de markt verkocht worden als dat gewenst en mogelijk is.

Ontvlechtingkosten

Los van de personeelsgebonden kosten gaat het hierbij met name om gemeentelijke raamcontracten (bijvoorbeeld met betrekking tot post, kopiëren en catering). Deze kosten zijn op voorhand moeilijk te voorspellen, omdat ze afhankelijk zijn van het soort contract.

Sommige contracten kunnen afgekocht worden, andere kunnen per direct stopgezet worden.

Archief

Een belangrijke vraag bij de voorstellen tot privatisering is wat er moet gebeuren met de tot op heden opgebouwde archieven. Bij privatisering bestaat immers het gevaar dat na verloop van tijd een stuk historie van een voormalig gemeentelijk onderdeel verdwijnt. Geprivatiseerde organisaties vallen in de regel niet meer onder de Archiefwet van 1995. Uit de handleiding van het Gemeentearchief Amsterdam, 'Reorganisaties, Fusies.. en uw archief dan?', blijkt dat de archiefbestanden bij een privatisering dienen te worden afgesloten en overgebracht naar het Gemeentearchief.

Storting eigen vermogen

Om in de markt te kunnen concurreren en investeringen te kunnen maken is het hebben van een eigen vermogen van essentieel belang. Ook hier geldt weer dat in het geval van privatisering door uitbesteding heeft de op te richten stichting, BV of NV nog geen eigen vermogen kunnen opbouwen. Soms is dit mogelijk in de vorm van een lening bij een bank. Als dat niet mogelijk is, is de gemeente verantwoordelijk voor het financieren van een eigen vermogen. Dit kan gebeuren in de vorm van een lening die afbetaald moet worden of een 'gift' (lening die kwijtgescholden wordt).

Gebruik "dienstnaam"

De naam van een dienst kan een brede bekendheid hebben. Daarom valt te overwegen de dienstnaam als handelsnaam aan onderdelen bij een verkoop mee te geven. In hoeverre het meegeven van de handelsnaam mogelijk is, is mede afhankelijk van de onderhandelingen met potentiële kopers. In het geval van externe verzelfstandiging is het gebruikelijk dat de verzelfstandigde dienst de zelfde bedrijfsnaam blijft behouden.

Betrokken actoren

De gemeente

De gemeente stelt in eerste instantie voor zichzelf een materieel plan op, waarin de verschillende materiele aspecten geanalyseerd worden. Wil ze de dienst in zijn geheel verkopen, of bepaalde delen? Welke contracten zijn er gesloten? Wil ze deze contracten laten verlopen, doorverkopen, of afkopen? Wil ze het archief behouden? Dit zijn vragen die de gemeente zichzelf stelt. Vervolgens wordt in overleg met de overnemende partij en de contractpartners een materieel reorganisatieplan op, waarin deze besluiten verwerkt staan.

De overnemende partij

De overnemende partij is bij het reorganisatieplan betrokken omdat zij moet aangeven in welke delen ze van de te privatiseren dienst geïnteresseerd is en welke contracten zij eventueel bereid zijn over te nemen. Dit gaat op voor een overnemende partij in de vorm van een private rechtspersoon, maar ook voor een overnemende partij in de vorm van op te richten stichting, NV of BV.

Contract partners

De contractpartners zijn betrokken bij een verzelfstandiging, omdat zij door de lopende contracten bepaalde rechten hebben. Zij moeten b.v. aangeven of zij met de eventuele overnemende partij het contract willen voortzetten, of dat het mogelijk is het bestaande contract te beëindigen.

5.6 Het materiele proces: stap 3

Als in stap 2 een materieel plan is opgesteld, kan er begonnen worden met het opstellen van een concept financieel arrangement. Omdat nu bekend is wat er met de (intrinsieke waarde) “materiele” onderdelen kan/gaat gebeuren, kan er een kostenplaatje aan verbonden worden. Er is echter nog één factor die van belang is voor het verkopen van een dienst, namelijk de waardebepaling van de dienst. Bij privatisering door uitbesteding kan dit bepalend zijn of dat er een ‘gift’ wordt gedaan of een lening wordt verstrekt. Bij privatisering door taakafstoting is dit onderdeel bepalend voor de “prijs” van de dienst.

Voor een indicatieve bepaling van de waarde van de dienst wordt door de gemeente gebruik gemaakt van de door de dienst beschikbaar gestelde kwalitatieve en financiële informatie. Daarbij kan worden uitgegaan van een stand-alone-situatie per businessunit, als het een dienst betreft die uit verschillende units bestaat en los verkocht kunnen worden. Als dit niet het geval is, dient de dienst als één geheel te worden bekeken.

Verder is er nog een zogeheten strategische waarde ofwel de waarde die de koper bepaalt, afhankelijk van hoe het personeel, het synergievoordeel of de klantcontacten een ingang op de markt vertegenwoordigen. Deze waarde verschilt dus per koper.

Betrokken actoren

De betrokken actoren zijn dezelfde als bij het reorganisatieplan van het materiele proces. Alleen wordt nu het materieel plan uitgedrukt in geld.

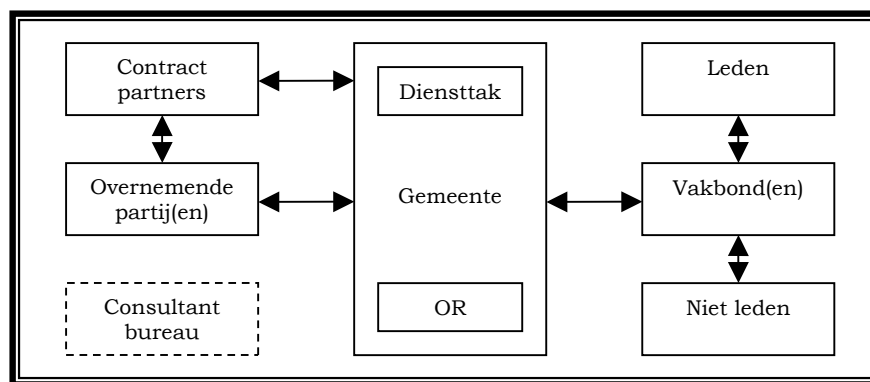
5.7 Het sociale en materiele proces: stap 5 en stap 4

Als de betrokken partijen het met elkaar eens zijn geworden, over zowel het sociale proces als het materiele proces, worden de concepten definitief gemaakt. Hierna begint de implementatiefase van het privatiseringsproces. In het andere geval, als de partijen geen overeenstemming hebben kunnen bereiken, wordt het project afgeblazen. Opties zijn het later nog een keer proberen, de situatie ongewijzigd laten of de dienst liquideren.

Betrokken actoren

In onderstaand schema (Figuur 5.5) is weergegeven wat de onderlinge relatie is tussen de verschillende actoren. Bij het materiele proces onderhandelt de gemeente met de overnemende partij en de contractpartners. Indirect onderhandelt de overnemende partij ook met de contractpartners. Alle partijen kunnen worden bijgestaan door externe adviseurs.

Bij het sociale proces onderhandelt de gemeente met de overnemende partij. Als deze een overeenkomst hebben bereikt, wordt dit voorgelegd aan de vakbonden. Deze communiceren vervolgens met de achterban, de leden en niet leden. Ook hier geldt weer dat alle partijen bijgestaan kunnen worden door eventuele externe adviseurs.



Figuur 5.5: onderhandelingschema bij het materiele en sociale proces.

Normalisatie

In het nu volgende hoofdstuk wordt de invloed en de mogelijke gevolgen van normalisatie, het gelijktrekken van de arbeidsvoorwaarden van de overheid met het bedrijfsleven, voor de kostenproblematiek bij verzelfstandigingen en privatiseringen onderzocht. Hiervoor wordt eerst uitleg gegeven over het ontstaan van normalisatie en de ontwikkelingen tot dusver. Vervolgens wordt er een theoretische analyse gemaakt van de normalisatieproblematiek. Tevens is er een interview gehouden met de heer Becking, waarvan het resultaat is verwerkt in dit hoofdstuk.

6. Normalisatie

De overheidswerknemer wordt steeds meer in een vergelijkbare positie gebracht met werknemers in het bedrijfsleven. Maar ook werknemers in het bedrijfsleven stellen zich in een vergelijkbare positie met de overheidswerknemer. Het volgende artikel komt uit de Volkskrant van 26 augustus 2003.

Ambulancepersoneel grendelt Binnenhof af.

26 Augustus 2003

DEN HAAG-Personeel van particuliere ambulances heeft dinsdagochtend actie gevoerd in Den Haag. Het bood petitie aan en sloot korte tijd in ambulances met loeiende sirenes het Binnenhof af.

De acties, die al enige weken duren, zijn bedoeld om gelijke behandeling af te dwingen met de collega's in overheidsdienst. Het ging dinsdag om een wilde actie, die niet door de vakbonden is georganiseerd. Het ambulancepersoneel handelde volgens ambulancebroeder H. Everhard buiten de vakbonden om omdat het een „onparlementaire actie” is. „We moeten tot dit soort acties overgaan omdat de werkgevers ons laten barsten”, stelt hij.

Het ambulancepersoneel in de particuliere sector is boos omdat het langer moet werken dan de collega's in overheidsdienst. Het GGD-personeel in de ziekenwagens kan met 55 jaar uittreden, de particulieren moeten dan nog vier jaar werken. Uit protest draaien de particuliere ambulances al sinds 28 juli hoofdzakelijk zondagsdiensten. Ongeveer dertig ziekenauto's, vooral uit de westelijke regio's en ongeveer tachtig medewerkers deden mee aan de actie

Zoals uit dit artikel blijkt zijn de verschillen in rechtsposities tussen ambtenaren en werknemers soms een reden voor conflict. In het geval van de ambulancediensten doen de medewerkers in de particuliere dienst exact hetzelfde werk als de collega's in overheidsdienst. Toch gelden voor beide partijen verschillende regelingen. Deze problematiek komt tot uitdrukking in het normalisatie vraagstuk.

6.1 De ambtenarenstatus

Een overheidsmedewerker wordt ook wel een ambtenaar genoemd. Een ambtenaar is als volgt door de wet omschreven (artikel 1 ambtenarenwet):

1. Ambtenaar in de zin van deze wet is degene, die is aangesteld om in openbare dienst werkzaam te zijn.
2. Tot den openbaren dienst behoren alle diensten en bedrijven door den Staat en de openbare lichamen beheerd. Er is dus een verschil tussen diensten die door de staat en openbare lichamen worden beheerd en diensten die door de markt worden beheerd.
3. Niet is ambtenaar in de zin van deze wet degene, met wie een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht is gesloten. Er is dus een verschil tussen een arbeidsovereenkomst volgens burgerlijk recht en een arbeidsovereenkomst volgens publiek recht!
4. Tenzij het tegendeel blijkt, zijn in deze wet onder ambtenaren gewezen ambtenaren begrepen.

Waarom een ambtenarenstatus?

De overheid (zowel centrale als decentrale overheden) heeft van oudsher een 'speciale' positie ingenomen in de maatschappij. De overheid heeft een aantal privileges die burgers, bedrijven en andere instanties in het private domein niet bezitten. De overheid mag o.a. als enige: wetten uitdragen, belasting heffen, recht spreken en geweld uitoefenen.

Deze 'speciale' positie van de overheid in de maatschappij heeft geleid tot een zogenaamde dubbelfunctie van de ambtenaar. Aan de ene kant is de overheid bestuurder en wetgever in de maatschappij. Aan de andere kant is zij net als ondernemingen in de markt een werkgever.

De overheid in haar bestuurlijke en wetgevende functie.

De privileges van de overheid leiden tot de bestuurlijke en wetgevende kant van de overheid, ook wel de ordenende en de sturende functie genoemd (Albeda, Dercksen en Tros 1994:50). Bij

de ordenende functie staat de overheid boven de andere partijen en stelt zij als zodanig kaders. Deze ordenende functie verwijst naar de klassieke overheidstaak: op basis van een wettelijk kader schept de overheid een min of meer bestendig stelsel van rechtsbetrekkingen tussen overheid en particuliere partijen onderling. Op Sociaal-economisch terrein beoogt zij hiermee de werking van het marktmechanisme te ordenen en de burgers te beschermen tegen misstanden die hieruit kunnen voortvloeien. Het kindernetje van Van Houten (1874) is hiervan een klassiek voorbeeld.

Bij de sturende functie is de overheid meer een medespeler in het maatschappelijk verkeer. Hoewel de overheid nog steeds het recht heeft gebruik te maken van haar privileges, probeert zij in samenwerking en overleg met andere partijen tot oplossingen te komen. Het economische beleid gericht op conjunctuurbeheersing en economische groei en de op- en uitbouw van de verzorgingsstaat waren bijvoorbeeld niet mogelijk geweest zonder overleg en samenwerking met werkgevers- en werknemersorganisaties.

De overheid in haar werkgeversrol

Naast de bestuurlijke en wetgevende rol heeft de overheid net als andere instanties en bedrijven een werkgeversrol. Het verschil in werkgeversrol tussen de overheid en de overige werkgevers is dat de overheid een aantal diensten en goederen levert die niet door de markt geleverd kunnen worden of waarvan 'wij' vinden dat ze niet door de markt geleverd mogen worden. Klassieke voorbeelden van deze diensten zijn politie en defensie. Wel moet men rekening houden met het feit dat diensten en goederen waarvan wij vinden dat ze niet door de markt geleverd mogen worden een normatieve grondslag hebben. Deze kunnen in de loop van de tijd wijzigen (en dat doen ze ook). Voorbeelden hiervan zijn de spoorwegen, de telefoonmaatschappijen en de elektriciteitsvoorziening.

De overheid levert ook een aantal goederen en diensten waarvan ze op de kruising zitten van het private en publieke domein. Dit kunnen diensten en goederen zijn waarvan ze in eerste instantie door de markt geleverd werden, maar doordat de overheid

zich in de loop van de tijd zich met deze organisaties is gaan bemoeien (b.v. doormiddel van subsidies), zijn deze organisaties afhankelijk geworden van de overheid (pseudo-collectieve goederen of bemoeigoederen). Een voorbeeld van zo'n organisatie zijn de ziekenhuizen.

Daarnaast heeft de overheid in de loop van de tijd ook een aantal diensten en goederen tot haar takenpakket genomen die ook door de markt geleverd kunnen worden en waarvoor geen directe aanleiding is te vinden waarom de overheid deze goederen zou leveren. Voorbeelden van deze goederen en diensten zijn drukkerijen, zwembaden en groenonderhoud.

6.2 De dubbelrol van de overheid en normalisatie

Normalisering van de arbeidsverhoudingen voor overheidspersoneel heeft betrekking op gelijkenschakeling met de marktsector. In dit verband wordt ook wel gesproken over marktconformiteit. Marktconformiteit is de ontwikkeling waarbij verschillen tussen ambtenaren en werknemers teniet gedaan worden, of zoveel als mogelijk verkleind.

Theoretische discussie

De ambtelijke status wordt door tegenstanders van normalisatie verdedigd op grond van de klassieke opvatting over de bijzondere positie van de overheid. De bijzondere positie komt tot uitdrukking doordat aan ambtenaren bijzondere eisen gesteld kunnen worden. Deze eisen hebben betrekking op gehoorzaamheid en beschikbaarheid. De Telderstichting (...) noemt twee staatsrechtelijke argumenten voor het behoud van de ambtelijke status:

1. De (theoretische) mogelijkheid dat een ambtenaar een bevel van het bevoegd gezag weigert.
2. De overheid kan zich niet buiten het parlement om binden door een contract met vakverenigingen ten aanzien van arbeidsvoorwaarden van ambtenaren. Een contract zou leiden tot uitholling van het budgetrecht.

Rood (1989) vindt geen Grondwetsregels, noch een verdragsbepaling die afschaffing van de formele eenzijdigheid zou beletten. Bezwaren bestaan volgens Rood (en andere voorstanders van normalisatie) hooguit op grond van een vervlogen en schimmig gedachtegoed over begrippen als 'de staat' of 'de overheid'. De eenzijdige ambtelijke aanstelling die op grond van de speciale ambtelijke status gerechtvaardigd wordt, is door daarom niet langer noodzakelijk. De discussie over de formeel-juridische kant van het verschil tussen ambtenaren en werknemers is dus vooral juridisch van aard.

Praktijk situatie

In de praktijk is er een tendens zichtbaar normalisering. Zowel in de individuele als de collectieve rechtspositie zijn in de periode 1990-2000 ontwikkelingen waarneembaar met als doel de verschillen te verkleinen. De zonder meer belangrijkste stap in het normalisatie proces is het schrappen van de éénzijdige vaststelling van de arbeidsvoorwaarden door het 'bevoegd gezag' in 1989 en de introductie van het vereiste tot overeenstemming tussen werkgever en een meerderheid van bonden³ ((Wilke, 1996)."

In 1993 wordt de overheid opgesplitst: de arbeidsvoorwaardenvorming wordt gedecentraliseerd. Decentralisering betekent hier arbeidsvoorwaardenoverleg op sectoraal niveau. Deze decentralisering maakt onderdeel uit van het 'Grand Design'. Het 'Grand Design' bestaat uit een overeenkomst met de overheidsvakbeweging over normalisering van de sociale zekerheid, normalisering pensioenen, gelijkwaardigheid in het overleg, decentralisering overlegstructuur, privatisering van het secretariaat van het overleg en marktconforme zeggenschap (Becking, 2001,75). In totaal zijn er twaalf sectoren gecreëerd. In Tabel.6.1 zijn deze sectoren weergegeven, tevens is aangegeven wie de werkgever is.

³ Het overeenstemmingvereiste houdt in dat een wijziging van arbeidsvoorwaarden gerealiseerd kan worden als een meerderheid van de bonden instemt met een voorstel. Als de stemmen binnen de bonden staken heeft de werkgever de uiteindelijke macht om het voorstel uit te voeren.

Tabel.6.1: De twaalf overheidssectoren en hun werkgever

Nr.	Sectoren	Werkgever(organisatie)
1	Rijk	Minister van Binnenlandse Zaken
2	Provincies	Interprovinciaal Werkgeversverband
3	Gemeenten	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
4	Waterschappen	Unie van Waterschappen
5	Rechterlijke Macht	Minister van Justitie
6	Defensie	Minister van Defensie
7	Politie	Minister van Binnenlandse Zaken
8	Onderwijs	Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
9	Wetenschappelijk Onderwijs	Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten
10	Onderzoek- en Wetenschapsbeleid	Werkgeversvereniging Onderzoeksinstituten
11	Hoger Beroepsonderwijs	Hoger Beroepsonderwijs Raad
12	Academische Ziekenhuizen	Vereniging Academische Ziekenhuizen

Bron: Becking, 2001:116

Zoals beoogd heeft deze opsplitsing in sectoren gevolgen gehad voor de rechtspositieregeling van de ambtenaren. In Tabel 6.2 staan rechtsposities van de ambtenaren en de marktwerknemers weergegeven. In de laatste kolom staan de praktijk verschillen weergegeven. Er worden zeven rechtsposities vermeld, de aanstelling van de werknemer, het ontslagrecht van de werkgever, de rechtsbescherming van de werknemer, bezoldiging (het salaris plus het bedrag aan emolumenten en toelagen die worden omschreven in de lokale bezoldigingsverordening), de pakketvergelijking (de primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden), pensioenen en de sociale zekerheid.

De theoretische verschillen liggen vooral bij de aanstelling van de werknemer, het ontslagrecht van de werkgever, de bezoldigingsregeling en de rechtsbescherming. Echter in de praktijk zijn er minimale verschillen te vinden bij de aanstelling van de werknemer, de rechtsbescherming en de pakketvergelijking. Zo moet er bij de ambtelijke aanstelling toch eerst sprake zijn van een wilsovereenstemming. Hoewel een ambtelijke aanstelling een

eenzijdige arbeidsovereenkomst is, komt deze alleen tot stand als de werknemer ook de betreffende aanstelling wil hebben. Het is niet dat de werknemer gedwongen wordt.

In het geval van de rechtsbescherming is er een onderscheid te maken in procesrecht (de procedure) en toetsingsnormen (feitelijke uitwerking). In de praktijk is het procesrecht verschillend voor ambtenaren en werknemers. Bij een overgang naar een nieuw rechtssysteem zal er een overgangsregeling getroffen moeten worden. Wat betreft de toetsingsnormen, bestaan er echter niet al te grote verschillen.

Als er gekeken wordt naar de pakketvergelijking, de primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden, is het beeld dat men heeft van de arbeidsvoorwaarden voor overheidspersoneel negatiever dan de werkelijkheid. Wat betreft de primaire arbeidsvoorwaarden geldt: voor de collectieve sector als geheel dat voor de lager en middelbaar opgeleiden het beloningsverschil met de marktsector positief is en voor hoger opgeleiden negatief. De startsalarissen in de collectieve sector zijn hoger dan in de marktsector. Dit verschil wordt echter kleiner (Van Rijn: bijlagen 47, 2002). Wat betreft de secundaire arbeidsvoorwaarden scoort de collectieve sector beter ten aanzien van voorzieningen (tegemoetkoming in de kosten) zoals ouderschapsverlof en kinderopvang. De marktsector scoort beter ten aanzien van directe extra beloningscomponenten, zoals 13^{de} maand, winstdeling en autoregeling (Van Rijn: bijlagen 48-52, 2002).

In het geval van het ontslagrecht van de werkgever en de bezoldigingsregelingen zijn zowel de theoretische als de praktijkverschillen groot. Een ambtelijk dienstverband eindigt van rechtswege (de aangestelde tijd is verstreken of bij overlijden) of door een eenzijdige rechtshandeling van het bevoegd gezag. Ook is ontslag op aanvraag van de ambtenaar mogelijk. Op de markt gelden tot dusver dezelfde principes. Toch zijn er aanzienlijke verschillen tussen het ambtelijke en civiele ontslagrecht. In de collectieve sector wordt ontslag achteraf getoetst, de ambtenaar wordt eerst ontslagen en vervolgens wordt gekeken of dit rechtmatig was. In de markt is sprake van een preventieve ontslagtoets, er wordt eerst gekeken of ontslag rechtmatig is, voordat de werknemer wordt ontslagen. Ook kent het

ambtenarenrecht een gesloten systeem van ontslaggronden, het civiele recht niet.

In het geval van de bezoldiging kan geconcludeerd worden dat een ambtenaar zijn salaris ontleend aan zijn aanstelling. Deze salarissen zijn direct gekoppeld aan functies. Een ambtenaar wordt bij zijn aanstelling 'ingeschaald' afhankelijk van zijn functie. Zijn salaris staat dus van te voren al vast. Over zijn arbeidsvoorwaarden wordt onderhandeld en het resultaat wordt eenzijdig door de overheid in regelgeving neergelegd. Een werknemer ontleent zijn materiële rechtspositie rechtstreeks aan de inhoud van de CAO. In de individuele rechtspositie kan de arbeidsovereenkomst ver uitgewerkt worden. Er is dus nog spraken van onderhandelingsruimte. Dit komt omdat een CAO alleen als een minimum garantie gezien moet worden.

Ten aanzien van de laatste regelingen, pensioenen en de sociale zekerheid, kan de conclusie getrokken worden dat gelijkenschakeling met de markt zo goed als bereikt is. Voor de pensioenen betekent dit dat de onderhandelingen op dezelfde wijze gevoerd worden als in de markt⁴. Wat niet inhoudt dat de pensioenen op dezelfde manier geregeld zijn als in de markt (pensioen opbouw), dit hangt af van de het resultaat van de onderhandelingen. Alleen op het gebied van de ziektekostenregelingen zijn nog uitzonderingen in de sociale zekerheid ten opzichte van de marktsector. Ambtenaren zijn uitgezonderd van de Ziekenfondswet.

⁴ In de Wet privatisering Abp (WPA) ingevoerd op 1 januari 1996, is de mogelijkheid opgenomen om per sector te onderhandelen over pensioenen. Met de WPA is het aanvullend ouderdoms- en nabestaandenpensioen privaatrechtelijk geregeld en ondergebracht bij het Abp.

Tabel 6.2 Samenvatting van de rechtspositieregeling bij markt en overheid

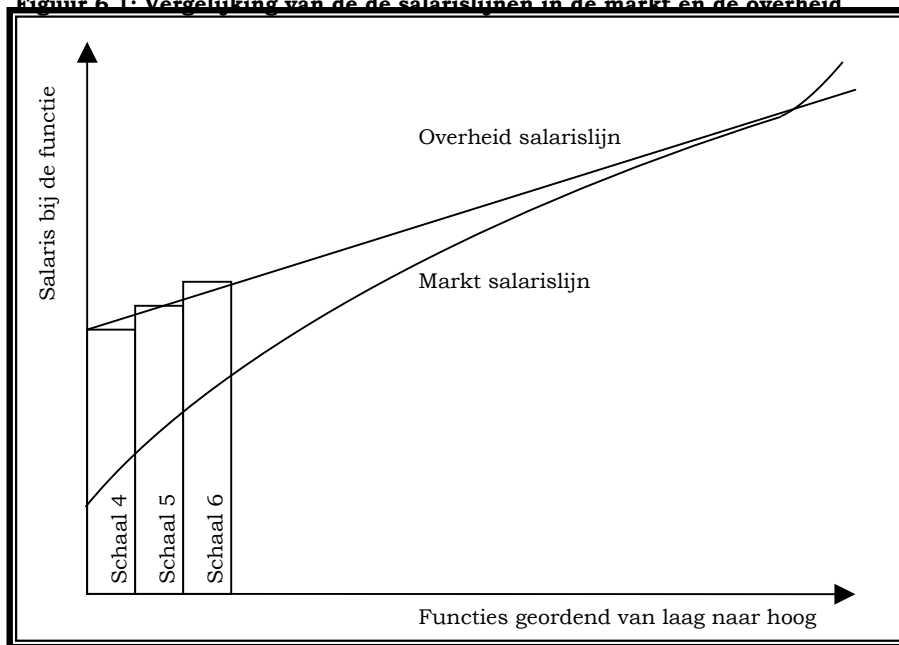
Rechtspositie	Overheid	Markt	Praktijk
Aanstelling	Eenzijdige aanstelling	Tweezijdige aanstelling	Feitelijk spraken van overeenstemming.
Ontslagrecht	Achteraf ontslagtoets, Gesloten systeem,	Preventieve ontslagtoets, Open systeem	Verschillen zijn zeer groot
Rechts-bescherming	Makkelijk toegankelijk geen verplichte proces vertegenwoordiging, rechtspraak in twee instanties.	Een hoger griffierrecht, verplichte proces vertegenwoordiging en rechtspraak in drie instanties.	Procesrecht ongelijk Toetsingsnorm niet al te veel verschillen.
Bezoldiging	Schalenmethodiek gekoppeld aan functie in CAO vastgesteld.	Salaris hoeft niet altijd gekoppeld aan de functie te zijn, CAO niet verplicht.	Ongelijk geregeld, levert verschillen op in de praktijk.
Pakket-vergelijking	Primair ontwikkeling in uurlonen na 1997 minder gunstig voor hoger opgeleiden en sectoren onderwijs, wetenschappen Secundair: vooral de ziektekosten	Primair ontwikkeling in uurloon na 1997 ten gunste van de marktsector Secundair: 13 ^e maand, winstdeling, auto van de zaak.	Het imago van de markt is beter dan die van de overheid. Beeld negatiever dan de werkelijkheid. (gegevens uit: Rapport commissie van Rijn: 5)
Pensioenen	In de wet ABP (01-01-96) staat dat het mogelijk is per sector te onderhandelen over pensioenen. Met de WPA is het aanvullend ouderdom- en nabestaandenpensioen privaatrechtelijk geregeld.	Per sector wordt onderhandeld over het pensioen. Het is mogelijk dat een bedrijf zijn eigen pensioenregeling heeft. Ook kan een werknemer een individuele afspraak maken over het pensioen met de werkgever.	Gelijkenschakeling met de marktsector is voor een groot deel is bereikt.. Dit houdt niet in dat de pensioenen op dezelfde manier geregeld worden, alleen de onderhandelingen verlopen op dezelfde wijze.
Sociale Zekerheid	De operatie Overheidspersoneel Onder de Werknemersverzekeringen (OOW) heeft ten doel de WAO de WW en de ZW voor overheidspersoneel te laten gelden.	Wet Arbeid Ongeschiktheid (WAO), Werkloosheidswet (WW), en de Ziektewet (ZW) zijn van toepassing.	Na afronding van de OOW operatie zijn eigenlijk alleen in de sfeer van de ziektekostenregeling nog uitzonderingen in de sociale zekerheid ten opzichte van de marktsector.

Bron: Becking, 2001:53-63

6.3 De problematiek bij normalisatie

Hoewel de opsplitsing van de overheid in twaalf sectoren weldegelijk gevolgen heeft gehad voor de rechtspositieregeling van de ambtenaren, leidt deze opsplitsing niet tot gelijkschakeling met de markt. Hoe komt dat? Elk van deze sectoren heeft zijn eigen CAO. In de markt wordt echter de CAO opgesteld per bedrijfssector. Bij de gemeente zitten dus de vuilnismannen, de drukkerij, welzijn, de artsen, enz allemaal in dezelfde CAO, maar ook de secretaresse, de afdeling P&O, de salarisadministratie, de schoonmakers enz. Dit is personeel dat in bijna iedere organisatie te vinden is, maar behoren nooit tot de kerntaken van een organisatie. Door de gezamenlijke CAO zijn hun arbeidsvoorwaarden goed geregeld.

Figuur 6.1: Vergelijking van de de salarislijnen in de markt en de overheid

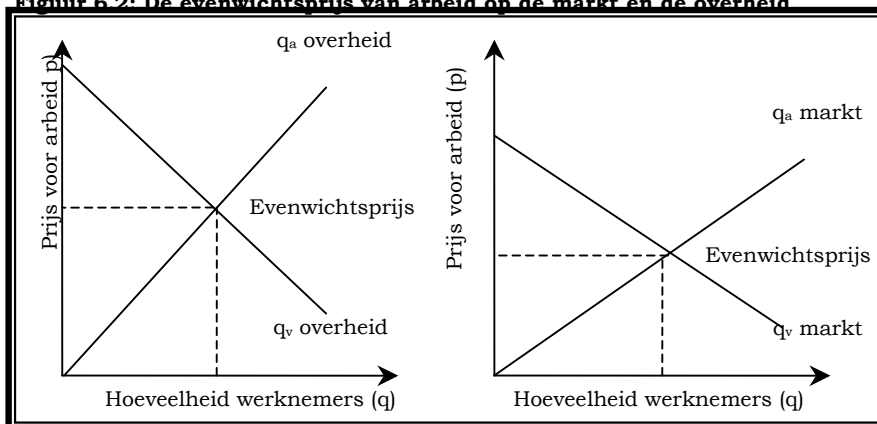


Bron: informatie ontleend aan van Rijn, 2002

Bij een bedrijf is dit vaak veel minder het geval. Voor de bedrijfstak (kerntaak) b.v. grafimedia, kleinmetaal enz. zijn de CAO's goed opgesteld, maar voor het overige personeel soms veel minder. Wettelijk is er tenslotte alleen de verplichting tot minimumloon. De gevolgen hiervan zijn weergegeven in Figuur 6.1. **Error! Reference source not found.** In deze figuur is weergegeven hoe de salarissen ten opzichte van de functie bij de overheid en in de markt (over het algemeen) verlopen. Wat betekent dit voor het proces van normalisatie.

Als er wordt gesproken over gelijkschakeling van de arbeidsverhoudingen voor overheidspersoneel met de marktsector, worden technisch gesproken de randvoorwaarden - die lijden tot de prijs van het personeel - gelijkgeschakeld.

Figuur 6.2: De evenwichtsprijs van arbeid op de markt en de overheid



Bron: informatie verkregen uit een interview met Harog A.

In Figuur 6.2 is weegegeven hoe dat de prijs van arbeid tot stand komt bij de markt en de overheid bij een zelfde functie. Door gelijkschakeling van deze randvoorwaarden, zou men verwachten dat de resultante - namelijk de 'prijs' - ook gelijk wordt. Omdat bij complete gelijkschakeling er geen sprake meer is van een markt en de overheid, blijft er maar een grafiek over en dus maar een evenwichtsprijs. Nu verschillen de grafieken verschillen van elkaar, terwijl in beide grafieken dezelfde factoren tegen elkaar zijn uitgezet. Wat is het gevolg van dit verschil in salarisverloop bij een

verzelfstandiging? Aangezien de salarissen gemiddeld 10% lager liggen op de markt dan bij de overheid, en als voorwaarde wordt gesteld dat de werknemer er in zijn arbeidsvoorwaardenpakket niet op achteruit mag gaan, treden er frictiekosten op.

De verschillen ontstaan dus, omdat de randvoorwaarden van elkaar verschillen, zoals het salarisverloop. Maar de problemen beperken zich niet alleen tot het verschil in salaris, maar strekken zich uit over het gehele arbeidsvoorwaardenpakket. Het gaat dus om de totale kosten per werknemer. Met uitzondering van één verandering, de sociale zekerheid, is er vrij weinig resultaat te zien van het normaliseringproces. Sinds 1998 en 2000 valt het overheidspersoneel onder de werknemersverzekeringen. Dit betekent dat de WAO, de WW en de ZW premies gelijk geschakeld zijn met de markt. Hierdoor is de overgang op dit punt vergemakkelijkt en levert het geen extra kosten op bij een verzelfstandiging.

De heer Becking kan zich vinden in deze verklaring. Hij is het er mee eens dat verdere opsplitsing in CAO's een beter normalisatieproces tot gevolg zal hebben. Een verdere opsplitsing zorgt voor meer maatwerk en dus beter afgestelde arbeidsvoorwaarden voor een functie. Dit maatwerk zal op lokaal niveau geregeld moeten worden. Het is niet erg dat dit eventuele verschillen tussen gemeenten tot gevolg kan hebben, omdat volgens Becking gemeenten ook niet hetzelfde zijn. Als voorbeeld wordt een politieagent gegeven, die in een grote stad met andere problemen te maken krijgt dan een agent in een klein dorpje. De agent in de grote stad loopt meer risico's. Het is dan niet vreemd dat deze agent meer betaald krijgt.

Maar Becking wijst er ook op dat er altijd transactie kosten zullen blijven ook als normalisatie helemaal is doorgevoerd. Dit valt te zien als er b.v. in de markt een overname van het ene bedrijf door het andere plaatsvindt. Deze transactie heeft ook frictiekosten tot gevolg. Zo zijn tussen bedrijven altijd salarisverschillen en worden er verschillende pensioenopbouw systemen gebruikt. Normalisatie kan dus wel een verlaging van de kosten tot gevolg hebben, maar zal de kosten nooit tot nul reduceren.

Hoewel de praktijk aangeeft dat er een tendens zichtbaar is richting de voorstanders van het normalisatieproces, is dit volgens

Becking gestopt. Er is nu weer een tendens zichtbaar richting 'centralisatie'. Ten eerste is de gedachte is dat als er centraal wordt aangestuurd de uitvoering goedkoper kan. De markt doet het in de praktijk lang niet altijd beter dan de theorie doet vermoeden. Ten tweede zitten er ook kosten verbonden aan diensten die door de markt uitgevoerd worden en vervolgens ingehuurd moeten worden. Ten derde is de houding nu "Als je niet privatiseert maak je ook geen privatiseringskosten".

Ook worden de transactiekosten om de overheid te normaliseren te hoog gevonden. Volgens Becking is dit een korte termijn gedachte, normalisatie is een diepte-investering. Door meer maatwerk kunnen deze kosten in de toekomst worden terugverdiend. Dit heeft niet alleen te maken met een beter afgesteld arbeidsvoorwaardenpakket. Maatwerk zal ook leiden tot betere prestaties en kwaliteit. "Op het snijvlak van product- of dienstontwikkeling, productie en marketing ligt de afweging tussen 'standaard' en 'maatwerk'. Honderd identieke producten kosten minder dan honderd verschillende. De honderd klanten die het product kopen, zijn echter stuk voor stuk anders en zullen dus vaak niet dezelfde wensen hebben" (Simons en de Vries).

Conclusie

Als gehele normalisatie bereikt zou worden, kan dit weldegelijk tot kostenbesparing kunnen leiden. Hiervoor dienen niet alleen de rechtsposities van de ambtenaren aangepast te worden, maar moet ook het onderhandelingsniveau lager gerealiseerd worden. Dit houdt in dat de opsplitsing in de sectoren, zoals die nu aanwezig is onvoldoende is. Het overlegniveau zal zich om kostenbesparend te werken bij verzelfstandigingen tot aan het bedrijfsniveau gerealiseerd moeten worden. Hierdoor is gelijkschakeling met de markt compleet bereikt. Hierdoor zullen er nog steeds kosten aanwezig blijven (net als bij fusies en overnamen in de markt), maar wordt deze tot een minimum beperkt. Hiervoor moet wel eerst een diepte-investering gepleegd worden, maar deze zal zich in de toekomst terugverdienen. Dit zal niet alleen het geval zijn bij verzelfstandigingen, maar ook bij de 'dagelijkse' werkzaamheden als gevolg van maatwerk in de arbeidsvoorwaarden.

De kosten bij verzelfstandigingen

In dit hoofdstuk presenteer ik de resultaten van een analyse van acht verzelfstandigingen. Deze analyse geeft een totaal beeld van de kosten die de gemeente Amsterdam heeft gemaakt bij de verzelfstandiging van deze projecten. De analyse is gebaseerd op openbare documenten die te verkrijgen zijn via de website www.amsterdam.nl. Een overzicht van de gebruikte documenten is te vinden in de literatuurlijst. De keuze voor de projecten heeft op basis van twee criteria plaatsgevonden.

1. Het eerste criterium is de volledigheid van de dossiers. Door dossiers te nemen die compleet of vrijwel compleet zijn, wordt een goed beeld gekregen van het gehele verzelfstandigingsproces. Ook maakt dit het vergelijken van

7. De kosten bij verzelfstandigingen

Eerst zal er in paragraaf 7.1 een overzicht gegeven worden van het procesverloop van de acht projecten, voor zover het beschikbare materiaal vermeldt. Hiermee wordt schematisch ingegaan op de belangrijkste gebeurtenissen in de gehele periode. Als er problemen zijn met het lezen van deze informatie, is er in hoofdstuk 2 een praktijkvoorbeeld uitgewerkt van DRO-Vorm. Dit voorbeeld geeft aan hoe de projecten in het wissel-werkingsmodel geplaatst moeten worden.

In paragraaf 7.2 zullen de motieven voor deze verzelfstandigingen behandeld worden. Er worden er drie genoemd: wijziging in het landelijk beleid, resultaatsverslechtering van de onderneming en de toekomstige positie van de facilitaire bedrijven. Deze motieven kunnen los van elkaar optreden, maar zijn vaak nauw met elkaar verbonden. De motieven zijn direct zijn terug te koppelen aan de het verzelfstandigingschema die behandeld is in hoofdstuk 5.

Vervolgens zal in paragraaf 7.3 de kostenproblematiek behandeld worden. Bij een verzelfstandiging zullen altijd kosten gemoeid zijn. In deze paragraaf wordt gekeken of deze kosten onvermijdelijk waren. Zijn deze kosten toevallig of is er een patroon te ontdekken? Hierbij worden een drietal scenario's besproken die de kosten van de verzelfstandigingen beïnvloeden: geforceerd verzelfstandigen, het verzelfstandigen van een gezonde dienst en de overige kostenposten bij verzelfstandigingen. Elke subparagraaf zal worden afgesloten met een conclusie.

Afsluitend bevindt zich in paragraaf 3.4 een samenvatting en slotconclusie. In het kort worden de oorzaken van de kosten besproken. Eén van de conclusies zal zijn dat de kosten die gemoeid zijn met de arbeidsvoorwaarden meer dan 50% van het totaal aan kosten voor hun rekening nemen. Daarom zal in hoofdstuk vier op deze kostenpost dieper ingegaan worden.

7.1 De projecten

De projecten die in dit hoofdstuk nader bekeken worden zijn de volgende:

Project	Afkorting
Het slotervaartziekenhuis	SVZ
De gemeentelijke gezondheidsdienst arbo	GG&GD arbo
De gemeentelijk organisatie voor verzorging en verpleging	GOVV
De stadsdrukkerij Amsterdam	SDA
De onderzoeksdienst voor milieu en grondmechanica Amsterdam	Omegam
De gemeentelijke dienst aannemings- en installatie bedrijf	GEAM
Het gemeentelijk audologisch centrum	GAC
De dienst ruimtelijke ordening vorm	DRO-vorm

Het betreft hier projecten van verschillende omvang, verzelfstandiging motieven, tijdsduur, proces verloop enz. Elk project begint met een korte inleiding waarin wordt uitgelegd wat de reden voor de verzelfstandiging is, waar de - als ze aanwezig waren - knelpunten zaten wanneer het besluit tot privatisering genomen is en wanneer de privatisering uiteindelijk geëffectueerd is. Daarna volgt er in tabel vorm een uitgebreid overzicht van de belangrijkste beslissingen, handelingen en gebeurtenissen met de betrokken actoren en tijdstippen.

7.1.1 Slotervaartziekenhuis

In de vergadering van 22 maart 1990 is door de gemeenteraad de bereidheid uitgesproken de gemeentelijke status van het Slotervaartziekenhuis op te heffen in het kader van de voorgenomen fusie van dat ziekenhuis met het Andreas Ziekenhuis. De fusie tussen beide ziekenhuizen is stukgelopen. Belangrijkste redenen waren de complexiteit van de operatie in relatie met het zeer omvangrijke bedrag van met de fusie samenhangende kosten en het ontbreken van elk reëel perspectief op het voor betrokken

partijen bereiken van een acceptabel verdelingsmodel van die kosten.

Vanaf 1990 is de aandacht van het bestuur van het Slotervaartziekenhuis niet alleen uitgegaan naar de voorgenomen fusie, maar is ook met kracht gewerkt aan gezondmaking van het ziekenhuis.

Om te voorzien in een privaatrechtelijke rechtspersoon die het beheer over de geprivatiseerde organisatie zal voeren, is de Stichting Slotervaartziekenhuis opgericht.

Op 01 november 1995 wordt het principebesluit tot privatiseren genomen. De privatisering zal, anders dan in het mislukte fusietraject, niet in een keer, maar over een periode van enkele jaren moeten worden gerealiseerd. Kostenoverwegingen vormen daarvoor een belangrijke reden. Het hanteren van een langere termijn maakt het ook beter mogelijk bouwkundige veranderingen te realiseren. Ten slotte spelen ook overwegingen van personele en sociale aard mee. Op 1 juli 1997 wordt de privatisering gerealiseerd.

Datum	Actoren	Gebeurtenis
Vanaf 1990	Bestuur	Er is met kracht begonnen aan gezondmaking van het ziekenhuis.
22 mrt. 1990	Gem. Raad	De bereidheid uitgesproken de gemeentelijke status van het Slotervaartziekenhuis op te heffen in het kader van de voorgenomen fusie van dat ziekenhuis met het Andreas Ziekenhuis. Bij die gelegenheid is tevens een zogenaamde Protocol van Uitgangspunten vastgesteld. Daarin is voor het fusietraject aangegeven hoe de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de Vergadering en de commissie van bestuur van het ziekenhuis zou moeten liggen.
08 sep. 1993	Gem. Raad	De raad heeft ingestemd met het verlenen van een machtiging aan de commissie van bestuur voor het Slotervaartziekenhuis voor het ondertekenen van het voorgenomen besluit tot fusie met het Andreas Ziekenhuis.

		(Bestuursovereenkomst).				Om te voorzien in een privaatrechtelijke rechtspersoon die het beheer over de geprivatiseerde organisatie zal voeren, is de Stichting Slotervaartziekenhuis opgericht. In de doelstelling van de nieuwe stichting is opgenomen, dat zij de gasthuistraditie voortzet zoals die door de gemeente Amsterdam gedurende enkele eeuwen in stand is gehouden.
	Vakbonden	Onderdeel van deze bestuursovereenkomst is het Arbeidsvoorwaardenkader privatisering Slotervaartziekenhuis, waarover met de bonden voor overheidspersoneel overeenstemming is bereikt.				
	Commissies	Met dit kader is - onder voorbehoud van financiering - eveneens ingestemd door de Commissie voor Sociale Zaken, Maatschappelijke en Gezondheidszorg, Minderhedenbeleid en Vrouwenemancipatie, waarbij was uitgenodigd de Commissie voor Economische Zaken, Havens, Nutsbedrijven en Personeelszaken, op 1 juli 1993.	1 nov. 1995	Gem. Raad	Besluit privatisering van het Slotervaartziekenhuis	
			14 mei 1997	OR	Volgens de OR is het treffen van een regeling met betrekking tot het weerstandsvermogen een absolute voorwaarde voor de privatisering is.	
			15 mei 1997	College	Voordracht ten behoeve een besluit te nemen inzake privatisering van het Slotervaartziekenhuis.	
10 feb. 1994	Gem. Raad Centrale Afdeling Personeels- zaken	Voordracht over het uitsluiten aanspraken wachtgeld en/of uitkering bij privatisering van het Slotervaartziekenhuis. Te bepalen, dat de personeelsleden die in verband met de privatisering van het Slotervaartziekenhuis zullen worden ontslagen in verband met opheffing van hun betrekking en aansluitend in dienst treden van het fusieziekenhuis dan wel een ander rechtspersoon aan wie activiteiten worden overgedragen en die vallen onder de werkingssfeer van het vastgestelde arbeidsvoorwaardenkader, geen aanspraak kunnen maken op wachtgeld krachtens de Wachtgeld-verordening, respectievelijk uitkering krachtens de Uitkeringsverordening.	27 mei 1997	College	Nota van aanvulling op de voordracht inzake de privatisering van het Slotervaartziekenhuis van 15 mei 1997.	
			xxx	Röselaers Management Consultants	Röselaers Management Consultants onderzoekt de arbeidsvoorwaarden voor de privatisering van het Slotervaartziekenhuis.	
			30 jun. 1997	Gemeente Slotervaart ziekenhuis	De overdrachtsakte is vastgesteld tussen de gemeente Amsterdam en de Stichting Slotervaartziekenhuis. Deze overeenkomst betrof de verkoop en levering van activa en passiva behorende tot het Slotervaartziekenhuis, aangevuld met een aantal nadere (financiële) regelingen.	
6 sep. 1994	College Commissie van Bestuur voor het SVZ	In een gezamenlijke strategische notitie getiteld: Stap voor stap; perspectief voor het Slotervaartziekenhuis in relatie tot de ziekenhuissituatie in Amsterdam-West, is uitvoerig uiteengezet welke oorzaken ten grondslag lagen aan de mislukte fusie tussen beide ziekenhuizen.	01 jul. 1997		De privatisering is geëffectueerd.	
			17 sep. 1998	ACAM	Accountancy en Consultancy Amsterdam (ACAM) maakt een accountantsverslag over de eerste helft van 1997.	
Eind 1994		LOGA-akkoord tot stand gekomen. Het college heeft besloten, dat de zorginstellingen die onder de centrale stad vallen, bij het LOGA-traject zullen aansluiten.				
4 okt. 1995	College	Voordracht ten behoeve van de herbevestiging van het besluit tot privatisering van het Slotervaartziekenhuis.				

7.1.2 GG&GD-arbo

Op 1 januari 1994 werd een nieuwe Arbo-wet van kracht. Kernbegrippen uit deze wetgeving zijn: certificering, marktwerking, specifiek deskundigheden en zelfstandige rechtspersonen. Als de nieuwe wetgeving rond de Arbo wordt ingevoerd is bij het

gemeentebestuur en de GG&GD volop een discussie aan de gang of het wenselijk is dat de dienst intern of extern wordt verzelfstandigd. Vanaf 1994 is de ontwikkeling naar een eigen rechtspersoon van belang. Maar het is onduidelijk hoe dit aangepakt moet gaan worden. Vanaf januari 1995 wordt de GG&GD intern verzelfstandigd en in de portefeuille van de Wethouder voor de facilitaire bedrijven ondergebracht. De Arbo-dienst is dan een eigen divisie binnen de GG&GD met een eigen directeur. Uiteindelijk wordt de organisatie op 01 februari 1999 officieel verzelfstandigd.

Hiermee is het proces echter nog niet afgelopen. Er volgen nog verschillende evaluatieonderzoeken die moeten verklaren

- waarom het proces zo moeizaam verliep of waarom is destijds plotseling besloten tot privatisering van de Arbo-dienst, terwijl een proces van fusie met een andere dienst gaande was?
- welke procedure is gevolgd voor de selectie van en de keuze voor de uiteindelijke koper, Commit Arbo?
- waarom is in een ongebruikelijk vroeg stadium exclusiviteit aan de uiteindelijke koper verleend?
- waarom zijn, voordat de koopovereenkomst rond was, mensen en materieel van de koper overgegaan naar de Arbodienst?

Uiteindelijk leiden alle onderzoeken en evaluaties tot een compleet nieuwe en gestructureerde aanpak van verzelfstandigingen en privatiseringen bij de gemeente Amsterdam, die er voor moet zorgen dat de processen in de toekomst zorgvuldiger en vloeiender verlopen.

Datum	Actoren	Gebeurtenis
1 jan. 1994		Nieuwe Arbowet wordt van kracht, waardoor bekend is dat de Arbodienst op 1 januari 1998 of een zelfstandig rechtspersoon moet zijn of nog uitsluitend intern voor de gemeente kan werken.. Kernbegrippen uit deze wetgeving zijn: certificering, marktwerking, specifiek deskundigheden en zelfstandige rechtspersonen.
Vanaf 1994	Gem. Raad	Start van de ontwikkeling naar een eigen

1995	Directie GG&GD Directies financiën HP&O Bedrijven	rechtspersoon van belang geacht. De stuurgroep verzelfstandiging GG&GD wordt ingesteld. Deze stuurgroep was oorspronkelijk in 1995 samengesteld om het traject rond de keuze van interne of externe verzelfstandiging van de GG&GD te begeleiden. De stuurgroep is echter na de keuze voor interne verzelfstandiging blijven bestaan, vermoedelijk om het traject rond verzelfstandiging van Arbodienst en Ambulancedienst te begeleiden. De deelnemers waren onder meer: directie GG&GD, directies Financiën, HP&O en Bedrijven
tweede helft 1995	Dhr. Schouten	De directeurs Rengeling en Van den Ouwenlandt van de GG&GD worden opgevolgd door een interim-manager, de heer Schouten.
1995		De GG&GD wordt intern verzelfstandigd en in de portefeuille van de Wethouder voor de facilitaire bedrijven ondergebracht. De Arbodienst is dan een eigen divisie binnen de GG&GD met een eigen directeur.
1996	VB Advies	Adviesbureau VB Advies wordt ingeschakeld. VB Advies berekent dat de kosten van verzelfstandiging en fusie met een andere Arbo dienst de gemeente Amsterdam ca 17,5 miljoen zal kosten. Verkoop aan een andere Arbo-bedrijf is goedkoper, namelijk ca 9 miljoen. Maar volgens VB Advies zijn er geen belangstellenden voor de koop, dus ligt het eerste voor de hand.
Eind 1996		Er komt een extra interim manager bij de GG&GD, de heer Croonen.
Vanaf 1997	Directie GG&GD Financiën, HP&O, Bedrijven	Er wordt een toetsteam ingesteld als onderdeel van het gemeentelijk beleid met betrekking tot Planning&Control. Deelnemers zijn onder meer: de directie GG&GD en beleidsmedewerkers van de afdelingen Financiën, HP&O en Bedrijven
16 jun. 1997	College Commissie van bijstand Directeur GG&GD	Op 16 juni 1997 wordt de directeur GG&GD door de Wethouder gemachtigd onderhandelingen te starten met potentiële en geïnteresseerde overnamepartners op basis van de in deze brief opgenomen uitgangspunten. En de resultaten van deze onderhandelingen voor te leggen aan het gemeentebestuur zodat een

1997		gewogen keuze kan worden gemaakt tussen de diverse partners.			opgericht (overigens zonder overdracht van activa en passiva) waarin de Arbodienst wordt ondergebracht en het GG&GD personeel vanuit de Arbo-sector wordt gedetacheerd.
		Adviesbureau Keet I.M. wordt ingeschakeld door de gemeente. Keet I.M. berekent in maart 1997 voor verkoop eveneens ca. 9 miljoen. Er zou voldoende belangstelling voor overname zijn. Zonder de wachtgeldkosten voor de personele afslanking voor verkoop en rekening houdend met een te ontvangen goodwill zouden de kosten 3,7 miljoen zijn.	10 mrt. 1998	College Commit Arbo	Het College van B&W besluit om met Commit de onderhandelingen te gaan voeren onder eerder genoemde uitgangspunten en op basis van een concept intentieverklaring zoals die door de gemeenteadvocaat is opgesteld.
Apr. 1997 Sep. 1998 Okt. 1998		De leiding van de Arbodienst van de GG&GD kent voor de verkoop aan Commit enkele personele wisselingen: tot april 1997 de heer de Groot, van juni 1997 tot september 1998 de heer Spaak en vanaf oktober 1998 tot de verkoopdatum de heer Blommers van Commit.	Mrt. 1998	Gemeente	Het bureau Röselaers wordt bij het privatiseringstraject betrokken. Hun rol ligt bij het opstellen van een sociaal plan en het berekenen van de kosten voor de gemeente Amsterdam van de overgang van het personeel naar Arbo Commit. Deze personele kosten blijken beduidend hoger te liggen dan door VB Advies en Keet I.M. eerder geraamd waren. Exclusief wachtgeldkosten vanwege achterblijvend personeel raamt Röselaers de personele kosten op minimaal 8 en maximaal 23 miljoen.
Jun. 1997	Gem. Raad College	In juni 1997 bespreekt de gemeenteraad de voordracht van het College naar aanleiding van het rapport Arbodienst GG&GD, besluiten en bevoegdheden. Het rapport is opgesteld om de beslissingen die waren genomen over de groei van de Arbodienst van de GG&GD in 1995 en 1996 te toetsen.	Mei 1998	Gemeente Commit Arbo	Duidelijk wordt dat Commit Arbo vindt dat de kosten-gevolgen van de verordening Wachtgeld en Uitkering bij Privatisering (WUP) voor rekening van de gemeente Amsterdam zijn. Gedurende het traject is ambtelijk al veel discussie geweest of de eventuele wachtgeldkosten nu voor rekening van de gemeente moesten komen of voor rekening van Arbo Commit.
Jun. 1997	Directeur GG&GD	Op basis van de berekening van Keet I.M. wordt de directeur GG&GD in juni 1997 gemachtigd kopers voor de Arbodienst te gaan selecteren.			
11 november 1997	Directie GG&GD Wethouder	De directie van de GG&GD meldt aan de Wethouder dat nauwgezette beoordeling en vergelijking van de adviezen hem heeft doen besluiten goedkeuring aan het gemeentebestuur te vragen om de onderhandelingen exclusief met Commit Arbo voort te zetten.	24 jul. 1998	Moret Ernst & Young	Rapportage door Moret Ernst & Young. Zij signaleren niet in staat te zijn inzicht te geven in de verwacht omzet van 1998: op dat moment heeft pas facturatie plaats gevonden tot en met januari 1998! De achterstand in facturatie kan gezien worden als een signaal van onvoldoende bedrijfsmatig functioneren van de Arbodienst. In september 1998 blijken de gevolgen.
05 december 1997	Directeur GG&GD Afdeling bedrijven Stuurgroep	Een memo van de directeur GG&GD wordt aangeboden aan de Afdeling Bedrijven en de Stuurgroep waarin hij kenbaar maakt dat hij voornemens is de Wethouder voor de Bedrijven toestemming te vragen de overname van de Arbodienst GG&GD verder uit te handelen met Commit Arbo op basis van een af te sluiten mantelovereenkomst.	Sep. 1998	Commit Arbo	Commit wil dat de gemaakte afspraken over de overname van personeel en de goodwill worden aangepast. Zij verwachten -onder andere door vertrek van de Brandweer- een aanzienlijke omzetsdaling.
Eind 1997	Gemeente	Uiteindelijk moet voor 1998 in Amsterdam nog een noodgreep bedacht worden: op de valreep van 1997 wordt door de gemeente een BV	Okt. 1998		Tenslotte treedt eind 1998 een derde interim-

		manager aan, mevrouw Baune. De laatste interim-manager heeft vooral de rol de feitelijke overdracht aan Commit te regelen.
13 okt. 1998	Vakbonden Gemeente	De onderhandelingen zijn in eerste instantie afgerond met een akkoord, dat op 13 oktober 1998 met de vakbonden is gesloten, met als uitgangspunt dat alle medewerkers met een vast dienstverband konden overgaan naar Commit Arbo BV
08 nov. 1998	OR	De ondernemingsraad heeft op 9 november 1998 - onder een aantal voorwaarden - positief geadviseerd over het onderhandelingsakkoord met de vakbonden van 13 oktober 1998.
04 jan. 1999		Aangezien de omzet 1997-1998 achterblijft, is er een aanvulling gemaakt op het akkoord van 13 oktober 1998. In deze aanvulling is onder andere geregeld, hoe wordt bepaald welke medewerkers overgaan naar Commit Arbo BV c.q. achterblijven bij de gemeente en welke regelingen van toepassing zijn voor degenen die achterblijven bij de gemeente,
05 jan. 1999	OR	Over de aanvulling op het akkoord van 13 oktober 1998 heeft de ondernemingsraad op 5 januari 1999 een gedeeltelijk negatief advies uitgebracht.
06 jan. 1999	College	Het College heeft de OR op gemotiveerd geïnformeerd dat zij het advies van de OR niet zullen volgen.
26 jan. 1999	OR	De koopovereenkomst wordt voor advies voorgelegd aan de OR.
01 feb. 1999		De privatisering is geëffectueerd.

7.1.3 Gemeentelijke Organisatie voor Verzorging en verpleging

De Gemeentelijke Organisatie voor Verzorging en Verpleging (GOVV) omvat het verpleeghuis Dr. Sarphatihuis en het verzorgingscentrum voor ouderen Nellestein. De organisatie biedt verpleeg- en ouderenzorg volgens de normen en regels die ter zake door de budgetbepalende instanties zijn gesteld. De gemeente heeft

een lange traditie wat betreft het in eigen beheer aanbieden van intramurale zorg aan ouderen. In het verleden werd dat vooral ingegeven door de maatschappelijke noodzaak zorg te dragen voor de verzorging en verpleging van behoeftige ouderen die het zonder gemeentelijke steun niet konden stellen.

Deze gemeentelijke steun is niet meer noodzakelijk. Het zorgstelsel heeft zich in de loop der jaren zodanig ontwikkeld dat de toegang tot de zorg voor alle Amsterdammers is gewaarborgd en behoeft het bieden van intramurale zorg niet meer als een gemeentelijke taak te worden gezien. Uit een oogpunt van zorgverlening zou kunnen worden overgegaan tot privatisering van de GOVV. Privatisering past ook bij een ontwikkeling naar marktconformiteit van de zorginstellingen. Binnen de gemeentelijke kaders, met onder andere het niet op de zorginstellingen afgestemde arbeidsvoorwaarden-kader, is het voor de instellingen moeilijker om op strategisch niveau flexibel te opereren.

Op 15 mei 1996 is het besluit tot het privatiseren van de GOVV door de gemeenteraad genomen. Dit besluit is door de OR aangevochten bij de ondernemingskamer. Maar op 11 juni 1997 is het besluit tot privatisering opnieuw genomen. Om te voorzien in een privaatrechtelijke rechtspersoon die het beheer over de geprivatiseerde organisatie zal voeren, is een stichting opgericht. De privatisering van de GOVV is op 01 januari 1998 geëffectueerd. Na de oprichting is het de bedoeling om de Dr. Samuel Sarphatistichting te laten fuseren met het centrum voor ouderen De Flesseman.

Datum	Actoren	Gebeurtenis
29 mei 1996	Gem. Raad	Besluit in principe in te stemmen met privatisering van de GOVV en B&W uit te nodigen, nadere voorstellen met betrekking tot de privatisering voor te leggen, op basis waarvan een definitief besluit zal worden genomen.
29 mei 1996	Gem. Raad	Besluit in principe in te stemmen met fusie van

		de GOVV met het ouderencentrum De Flesseman, nadat de GOVV is geprivatiseerd.
08 aug. 1996	Centrale OR	De centrale ondernemingsraad van de GOVV heeft de Ondernemingskamer van het Gerechtshof te Amsterdam verzocht, te verklaren dat de gemeente niet in redelijkheid tot het besluit van privatiseren had kunnen komen en heeft voorts gevraagd, de gemeente de verplichting op te leggen dat besluit in te trekken en de GOVV te verbieden het besluit uit te voeren.
12 sep. 1996 24 okt. 1996	Onderne- mingskamer	De Ondernemingskamer heeft beslist dat de gemeente bij afweging van de betrokken belangen niet in redelijkheid tot het aangevallen besluit had kunnen komen. Aan de gemeente is de verplichting opgelegd het besluit in te trekken en voorts is de gemeente het verbod opgelegd om handelingen te verrichten ter uitvoering van het besluit of onderdelen daarvan.
14 nov. 1996	Gem. Raad	Besluit in te trekken het besluit van 29 mei 1996, nr. 235, inzake de privatisering van de GOVV.
22 jan. 1997	Gem. Raad	Besluit in te stemmen met het verrichten van voorbereidende werkzaamheden tot de privatisering van de GOVV.
15 mei 1997	College Adviescom	Voorstel definitief te besluiten tot privatisering van de GOVV. Het college heeft daarbij aangegeven dat het voorgenomen besluit om definitief over te gaan tot privatisering adviesplichtig is in het kader van de Wet op de ondernemingsraden. Aan de in de voordracht vermelde verwachting dat het advies van de centrale ondernemingsraad eind mei 1997 beschikbaar zou komen, is niet voldaan.
11 jun. 1997	Gem. Raad Röselaers Management Consultants	Besluit tot het privatiseren van de GOVV. Röselaers Management Consultants onderzoekt de arbeidsvoorwaarden voor de privatisering van de GOVV
13 jun. 1997	Vakbonden, Gemeente	Ter voorbereiding van de privatisering zijn onderhandelingen met de bonden gevoerd over de voorwaarden waaronder het personeel kan

		overgaan van de gemeentelijke arbeidsvoorwaardenregeling naar het zogenaamde CAO-regime. Deze onderhandelingen zijn afgerond met een akkoord, dat op 13 juni 1997 is gesloten. Het akkoord loopt tot eind 1997, wat betekent, dat het van het allergrootste belang is de privatisering per 1 januari 1998 geregeld te hebben.
23 jun. 1997	Centrale OR	De Centrale OR zegt op een groot aantal punten nog onduidelijkheden aan te treffen. Op grond daarvan heeft de COR een negatief advies uitgebracht.
Begin juli	Gemeente	Begin juli 1997 de heer ir. J. Viergever, gemachtigde van de Commissie Sanering Ziekenhuisvoorzieningen, bereid gevonden de rol van extern deskundige te vervullen.
10 nov. 1997	Dhr. ir. J. Viergever	Op dezelfde wijze als bij het Slotervaartziekenhuis is door de heer Viergever allereerst gewerkt aan het vervaardigen van een analyse van de financiële problematiek van de GOVV.
09 dec. 1997	Gem. Raad	Besluit in te stemmen met privatisering van de GOVV
01 jan. 1998		De privatisering van de GOVV is geëffectueerd.

7.1.4 Stadsdrukkerij Amsterdam

De Stadsdrukkerij Amsterdam heeft tot taak het leveren van een breed assortiment van grafische producten en diensten. In de jaren negentig hebben de ontwikkelingen binnen de grafische branche op met name technologisch gebied een grote vlucht genomen en werd duidelijk dat, ondanks maatregelen ter verbetering van de efficiency, de Stadsdrukkerij het op de grafische markt zonder ingrijpende veranderingen buitengewoon moeilijk zou krijgen om zich te handhaven.

Om te komen tot de oprichting van de Stadsdrukkerij Amsterdam NV zijn de vele plannen gemaakt. Reeds in 1996 heeft het toenmalige College van B&W onderzoeken laten uitvoeren om de

situatie bij de Stadsdrukkerij in structurele zin te verbeteren. De daaruit voortvloeiende voorstellen hebben er toe geleid dat het College op 1 juli 1997 het besluit tot privatisering van de Stadsdrukkerij heeft genomen. Dit besluit is op 20 januari 1998 door het College herbevestigd. Het overleg met de ondernemingsraad van de Stadsdrukkerij Amsterdam heeft er toe geleid dat het College op 7 juli 1998, gegeven de snel verslechterende situatie bij het bedrijf, heeft besloten om vanuit het einddoel van privatisering als tussenstap de Stadsdrukkerij extern te verzelfstandigen door de oprichting van een gemeentelijke NV. Belangrijkste doel daarbij is de Stadsdrukkerij in de gelegenheid te stellen om binnen een marktconforme juridische en financiële structuur een gezond bedrijf op te bouwen. Na een periode van gezondmaking van 2 à 3 jaar zou dan een private partner de Stadsdrukkerij Amsterdam kunnen overnemen.

Datum	Actoren	Gebeurtenis
1996	College	Onderzoeken laten uitvoeren om de SDA in structurele zin verbeteren.
01 jul. 1997	College	Besluit tot privatisering van de SDA.
20 jan. 1998	College	Besluit tot privatisering van de SDA herbevestigd.
07 jul. 1998	College OR	Als tussenstap naar privatisering wordt de SDA extern verzelfstandigd in een gemeentelijke NV met als doel om binnen een marktconforme, juridische en financiële structuur een gezond bedrijf op te bouwen.
13 jul. 1998	Adviescom.	Inlichting over besluit 07 juli 1998.
vanaf 1999	Röselaers Management Consultans	Röselaers Management Consultans onderzoekt de arbeidsvoorwaarden voor de privatisering van de SDA
Eind 1998 Begin 1999	College	Voorstel tot reorganisatie en een Sociaal plan ontwikkeld voor de reorganisatie en één voor de overgang.
12 jan. 1999	Gem. Raad	In de raadsvoordracht wordt gesteld dat voor de SDA vooruitgelopen dient te worden op generieke besluitvorming o.a. vanwege oplopende exploitatie verliezen die "geen enkel

		uitstel dulden".
20 jan. 1999	Gem. Raad	Besluit tot privatisering van een aantal facilitaire bedrijven, waaronder de SDA.
11 mrt. 1999	College Adviescom.	Instemming met de principes van NV-vorming en de reorganisatie.
29 jun. 1999	College Adviescom.	Kennisneming van een plan voor het gezond maken van de SDA, dat voorziet in een afslanking van het bedrijf met 18 fte
21 dec. 1999	College Vakbonden OR	Onderhandelingsakkoord bereikt tussen het college en de vakbonden over het sociaalplan inzake personele afslanking van de SDA. De ondernemingsraad geeft een positief advies.
Begin 2000	College	Het college heeft een drietal beoogde commissarissen voor de SDA NV aangetrokken
Mei 200		Implementatie van de reorganisatie, inclusief de afslanking met 18 fte afgerond
Mei 2000	Gem. Raad	De gemeenteraad heeft de heer C.Perlée als nieuwe directeur van de SDA benoemd.
	Directeur Bestuurs- dienst	De gezondmaking van het bedrijf en de voorbereiding van de SDA NV vorming o.a. door middel van een gedegen business plan 2001-2005 en afstemmen van marketingplannen en aanpassingen in de interne bedrijfsvoering en productie.
19 jun. 2001	College	Het bespreken van de stand van zaken rond de NV-vorming van en de begroting 2001 van de SDA vastgesteld. Tevens heeft een toetsing van het proces plaatsgevonden aan de ARBO criteria.
30 aug. 2001	Adviescom Gem. Raad Financiën P&O facilitaire bedrijven	De beide notities van het college zijn besproken en de commissie is geïnformeerd over de verschillende scenario's waarover het overleg met de directie en de (beoogde) commissarissen op dat moment gaande was.
19 sep. 2001	Gem. Raad	De gemeenteraad is akkoord gegaan met een krediet voor de SDA t.b.v. de aanschaf van een nieuwe drukpers waarvan de vervanging niet langer meer uitgesteld kon worden vanuit het belang van de continuïteit van de bedrijfsvoering.

Sept. 2001	Directeur SDA Wethouder Facilitaire bedrijven	Een nieuw financieel meerjarenplan 2002-2003 t.b.v. de op te richten NV aan de Raad voorgelegd. Dit plan gaat uit van de volgende uitgangspunten: ▪ De NV zou moeten starten met 66,5 fte en 68 medewerkers ▪ Er moet een extra afslanking c.q. sanering in de business units Grafisch Bedrijf en Service Digitaal plaatsvinden, waardoor 15 à 16 medewerkers afvloeien ▪ Aan de kostenkant worden besparende maatregelen doorgevoerd, zoals het beperken van loonkosten, beperken van public relations en opleidingen. ▪ De business unit Mediabeheer (8 medewerkers) wordt niet ondergebracht bij de NV, maar elders binnen de gemeentelijke organisatie.
Begin okt. 2001	Directeur Wethouder Facilitaire bedrijven	In antwoord op de vraag van de bedrijven heeft de directeur kenbaar gemaakt geïnteresseerd te zijn in een Management buy out (MBO), als alternatief voor het verkopen van de aandelen aan een marktpartij.
Najaar 2001	College	Onderzoek met 4 opties: ▪ Voortzetting als facilitair bedrijf binnen de gemeente ▪ Omvorming tot gemeentelijke NV en verkoop aandelen over 1 à 2 jaar (evt. MBO) ▪ Liquidatie en verkoop (onderdelen Grafische Bedrijf en Service Digitaal) ▪ NV mislukt na 1 of 2 jaar
27 nov.2001	College	Herbevestiging van het besluit om de SDA- na een afslanking met 15 à 16 medewerkers – onder te brengen in een gemeentelijke NV.
15 jan. 2002	College OR	Op basis van een positief advies van de OR van de SDA heeft het college het definitief besluit genomen tot externe verzelfstandiging.
24 jan. 2002	Adviescom.	De commissie van advies heeft over het externe verzelfstandiging besluit positief geadviseerd. Vanaf dat moment is de ambtelijke projectorganisatie in samenwerking met de directeur van de SDA belast met het treffen van alle voorbereidingen tot oprichting van de SDA NV

18 sep. 2002	Gem. Raad	Besluit tot het oprichten van een naamloze vennootschap, genaamd Stadsdrukkerij Amsterdam NV, gevestigd te Amsterdam.
18 sep. 2002	Gem. Raad	Privatisering van de SDA geëffectueerd

7.1.5 Onderzoeksdienst voor Milieu en Grondmechanica Amsterdam

De Onderzoeksdienst voor Milieu en Grondmechanica Amsterdam (Omegam) verricht veldwerk en laboratorium-analyses op het gebied van de geotechniek, het bodemmilieu, water, lucht enz. en verstrekt advies op deze gebieden. De dienst verenigt meerdere onderzoek- en adviesdiensten in zich, die zijn georganiseerd in diverse afdelingen. Door deze combinatie van (veld- en laboratorium)onderzoek en advies, waarmee Omegam goed in staat is aan de kwaliteitsbehoefte van veel van haar afnemers te voldoen, heeft de dienst een goede positie verworven op de markt.

De ontwikkelingen binnen de milieumarkt, de behoefte van de dienst om met een grotere armslag in de markt te kunnen werken, deelnemingen te kunnen aangaan, alsmede samenwerkingsvormen met particulieren bedrijven na te streven, waren in 1996 aanleiding voor een vooronderzoek naar de mogelijkheden van verzelfstandiging. Dit vooronderzoek is echter opgeschort in afwachting van in afwachting van nadere besluitvorming over een door de directeur van OMEGAM voorgestelde doelmatigheids-operatie.

“Omegam is een kapitaalintensief bedrijf, dat opereert in een sterk concurrerende omgeving met een marginaal rendement. Door de grote druk vanuit de markt op de tarieven zijn er weinig mogelijkheden om de tarieven te verhogen, omdat dit direct een teruglopende omzet tot gevolg heeft. Omegam levert geen directe bijdrage aan de gemeentelijke beleidsontwikkeling en/of besluitvorming en heeft in die zin ook geen strategische waarde, zodat Omegam in aanmerking komt voor privatisering, onder behoud van het Omegam-archief” (Gemeentebld nr. 804 1999).

Het besluit tot privatisering van Omegam is op 12 januari 1999 door de gemeenteraad genomen. Op 27 februari 2002 is besloten wat er met de verschillende diensten van Omegam gebeurt. Dit verschilt van verschuivingen naar andere diensten binnen de gemeente, liquidatie en overname door een Management-Buy-Out.

Datum	Actoren	Gebeurtenis			
Eind 1995	Gemeente	Opstarten van een vooronderzoek naar de mogelijkheden van verzelfstandiging van OMEGAM door vorming van een NV.			bijdrage levert aan de gemeentelijke beleidsontwikkeling en in die zin niet van strategische waarde is, met uitzondering van het geotechnisch archief. Daarmee heeft de Raad OMEGAM aangemerkt als een bedrijf dat in aanmerking komt voor privatisering, waarbij de beschikbaarheid van het genoemde geotechnisch archief en de gegevens van het peilfilternet voor de gemeente Amsterdam worden gewaarborgd.
27 aug. 1996	College Adviescom.	De verdere uitwerking van dit vooronderzoek, waarvan de resultaten op 27 augustus 1996 zijn voorgelegd aan het College en aan de commissie van advies voor Facilitaire Bedrijven, is vervolgens opgeschort in afwachting van nadere besluitvorming over een door de directeur van OMEGAM voorgestelde doelmatigheidsoperatie.	Feb. 1999 Mrt. 1999 Apr. 1999	Bestuursdienst Betrokken partijen/ overnemers	Voor de begeleiding en voorbereiding van de privatisering van de facilitaire bedrijven is gekozen voor een projectmatige aanpak, waarbij de Bestuursdienst samen met de betrokken bedrijven de voorstellen voorbereidt.
25 feb. 1997	College OR Vakbonden	Doorvoering doelmatigheidsoperatie door het college. De doorvoering van deze doelmatigheidsoperatie stuitte echter op grote bezwaren bij de OR van OMEGAM en bij de vakbonden. Mede met het oog op de pensionering van de toenmalige directeur is vervolgens besloten, de uitvoering van de doelmatigheidsoperatie, alsook de voorbereiding van een verzelfstandiging, op te schorten in afwachting van voorstellen inzake de positionering van de facilitaire bedrijven.		Externe Project coördinator	Er is een externe projectcoördinator aangetrokken. Onder voorzitterschap van de projectcoördinator zijn in de projectgroep OMEGAM de integrale voorstellen voorbereid. Hieraan hebben naast de directeur van OMEGAM ook het management, medewerkers van de staf van OMEGAM en medewerkers van de Bestuursdienst bijgedragen.
10 dec. 1998	Vakbonden Externe deskundige	In het Georganiseerd Overleg van 10 december 1998 is bij de bespreking van de concepttraadsvoordracht de positionering van de facilitaire bedrijven afgesproken dat de bonden in de gelegenheid zullen worden gesteld het proces nauwgezet te volgen. Om daaraan tegemoet te komen, zijn de vakbonden via het Informeel Overleg bij de start van het project (begin mei 1999) door de extern deskundige geïnformeerd over de projectaanpak.		Pricewaterhouse Coopers. Loeff Claey Verbeke. Röselaers Management Consultants.	Daar waar noodzakelijk, is de projectgroep ondersteund door adviseurs van Pricewaterhouse Coopers. Juridische ondersteuning is verstrekt door Loeff Claey Verbeke. Op arbeidsvoorwaardengebied is gebruik gemaakt van Röselaers Management Consultants.
12 jan. 1999	Gem. Raad	Geconstateerd is dat OMEGAM geen directe		Stuurgroep OR	Tevens is een stuurgroep gevormd die de voorstellen, waar nodig, heeft bijgestuurd en het College in deze heeft geadviseerd. Zij bestond uit de directeurs van de afdelingen Financiën en P&O, alsmede de directeur van het bedrijf, een medewerker van het projectbureau en de projectcoördinator. De OR heeft onder meer advies uitgebracht over de aanstelling van de externe

		deskundige, de inschakeling van de externe bureaus en de projectopzet voor de inventarisatiefase.				separate onderdelen van Omegam belangstelling was getoond. Facilitaire Bedrijven stelde vervolgens vast dat de zeven kandidaat-kopers elk in voldoende mate aan het door de Gemeenteraad vastgestelde kopersprofiel voldeden.
Begin mei 1999	College	Voorbereiding van de privatisering van OMEGAM ter hand genomen.				
1999	OMEGAM	Personele aanpassingen in de organisatie zijn doorgevoerd. In dat kader zijn zes medewerkers intern overgeplaatst en hebben vier medewerkers de RAP-status gekregen.	Tot mrt 2001			De volgende fase in het proces - toelating van de kandidaat-kopers tot een uitgebreide dataroom en een managementpresentatie - werd vertraagd door het feit dat de administratieve organisatie van Omegam niet was ingericht op het genereren van gegevens op businessunit niveau. Het proces lag daardoor tot maart 2001 stil.
10 dec. 1999	Vakbonden	De vakbonden gegeven aan geen principiële problemen te hebben met het voornemen tot privatisering, doch op basis van een concreet plan per dienst een definitief standpunt in te zullen nemen.				
22 feb. 2000	College	Besloten de directeur van OMEGAM te verzoeken een concept-raadsvoordracht met betrekking tot de privatisering van OMEGAM om advies aan zijn ondernemingsraad voor te leggen.	Mrt. 2001 Apr. 2001	Kopers		Na een bezoek aan de dataroom en presentaties van het Omegam management haakte een deel van de kandidaat-kopers om uiteenlopende redenen af. Per saldo resteerden medio april 2001 biedingen op twee onderdelen van Omegam, te weten het Analytisch Chemisch Laboratorium en het Wegenbouw-laboratorium. Daarnaast had de afdeling Water, onderdeel van de sector Milieu, te kennen gegeven een management-buy-out te wensen en had de dienst Waterbeheer en Riolerings aangegeven de taken peilfilternet, geotechnisch archief en milieutoxicologie alsmede onderdelen van Geotechniek over te willen nemen.
07 apr. 2000	OR	Negatief advies gegeven op de concept-raadsvoordracht van 22 februari 2000				
20 jul. 2000	Gem. Raad	Starten van de verkoopfase van Omegam.				
Aug. 2000 Sep. 2000	Pricewater House Coopers	Met ondersteuning van PricewaterhouseCoopers werd in de maanden augustus en september een Informatie Memorandum (IM) opgesteld, waarmee potentieel geïnteresseerde kopers benaderd konden worden. De voorselectie van deze kopers vond in overleg met de diverse betrokkenen van Omegam plaats; aansluitend werd een shortlist vastgesteld.	Apr. 2001 Mei. 2001	Gemeente		Vanwege de magere belangstelling voor Omegam werden in april en mei nog enkele varianten onderzocht, maar dit leidde niet tot resultaat.
Okt. 2000	Potentiële Kopers	In oktober werden de potentiële kopers benaderd. Hen werd bij daadwerkelijke interesse gevraagd een geheimhoudingsverklaring te tekenen en na ontvangst en bestudering van het IM een indicatieve bieding te doen.	Medio juni	OR		Naar aanleiding van een samenvattend advies verzocht de OR van Omegam de wethouder medio juni 2001 alsnog een onderzoek te laten uitvoeren. Dit onderzoek diende de haalbaarheid van een (gedeeltelijke) doorstart van Omegam als gemeentelijke N.V. na te gaan.
Dec. 2000	Wethouder Facilitaire Bedrijven	Bij een evaluatie van de aldus gedane biedingen begin december 2000 bleek dat geen van de kandidaten Omegam als geheel wilde overnemen, maar dat wel voor alle	Medio juni	Wethouder		Medio juli besloot de wethouder, na alle betrokkenen gehoord te hebben, het

		verzoek van de OR in te willigen.
08 okt. 2001	Arthur D. Little	Het door Arthur D. Little uitgevoerde onderzoek werd op 8 oktober 2001 afgerond, met als conclusie dat een (gedeeltelijke) doorstart veel risico met zich mee zou brengen en tevens meer zou kosten dan de door de directeur Omegam en de projectmanager Privatisering Omegam geadviseerde variant. De directeur van Omegam kreeg een maand bedenktijd om binnen Omegam de consequenties van het advies uit te werken.
04 dec. 2001	College	Voorstel voor het verkopen van de verschillende onderdelen van Omegam.
19 dec. 2001	OR	De OR heeft op 19 december 2001 geadviseerd over het voorgenomen besluit van het College van 4 december 2001.
27 feb. 2002	Gem. Raad	Besluit over wat en hoe de verschillende onderdelen van Omegam worden verkocht. In vervolg op zijn besluit van 20 juli 2000, nr. 421, inzake de start van de verkoopfase voor de Onderzoeksdienst voor Milieu en Grondmechanica Amsterdam (Omegam) ermee in te stemmen, dat: ▪ de activiteiten en medewerkers van de afdeling Geotechniek van de sector Civiel van de dienst Omegam deels overgaan naar de Dienst Waterbeheer en Riolering, deels naar het Ingenieursbureau Amsterdam en dat medewerkers die daarbij niet overgaan, worden bemiddeld, een en ander zoals nader in de voordracht is beschreven; ▪ de activiteiten en medewerkers van de afdeling Groenadvies van de sector Civiel van Omegam overgaan naar het Ingenieursbureau Amsterdam; ▪ de activiteiten van de afdeling Bodem van de sector Milieu van Omegam worden gestaakt en voor de medewerkers een bemiddelingstraject wordt gestart; ▪ de activiteiten en medewerkers van de afdeling Lucht van de sector Milieu van Omegam overgaan naar de

Gemeentelijke Geneeskundige en Gezondheidsdienst Amsterdam;

- wat betreft de activiteiten en medewerkers van de afdeling Water van de sector Milieu van Omegam een management-buy-out plaatsvindt, een en ander zoals nader in de voordracht is beschreven;
- ernaar wordt gestreefd dat de activiteiten en medewerkers van de afdeling Geluid van de sector Milieu van Omegam overgaan naar de Stedelijke Woningdienst Amsterdam en dat, indien en voorzover dat niet lukt, deze activiteiten worden gestaakt en voor de medewerkers een bemiddelingstraject wordt gestart;
- de activiteiten en medewerkers van de afdeling Milieutoxicologie van de sector Milieu van Omegam overgaan naar de Dienst Waterbeheer en Riolering;
- de activiteiten van de Stafafdeling van Omegam worden gestaakt en voor de medewerkers een bemiddelingstraject gestart wordt;

Ermee in te stemmen dat de verkoop van de sector Analytisch Chemisch Laboratorium en de afdeling Wegenbouwkundig Laboratorium van de sector Civiel van Omegam wordt voortgezet volgens de in een eerdere voordracht geschetste lijnen.

7.1.6 Gemeentelijke Dienst Aannemings- en installatiebedrijf

Het Adviesbureau GEAM levert advies, begeleiding en management op het gebied van het bouwen voor en de huisvesting van activiteiten in de nutssector. Ook verleent deze dienst technische diensten voor gebouwinstallaties. In de organisatie van GEAM zijn daarvoor drie businessunits ondergebracht, te weten: GEAM Advies, GEAM Inservice en GEAM Facility Management. De uitgangspositie voor ieder van de units is verschillend, hetgeen ook naar voren komt bij het onderzoek door een extern bureau, dat na de evaluatie van de reorganisatie in opdracht van de directeur is verricht. Bij dit oriënterend onderzoek naar de voor- en nadelen en

de haalbaarheid van een fusie of overname van (onderdelen van) GEAM komt naar voren dat de drie units qua karakter dusdanig verschillen dat nauwelijks van homogeniteit kan worden gesproken. Wel is sprake van een zekere kwetsbaarheid door de specialistische aard van de activiteiten, die sterk gebonden zijn aan gebouwen in de overheidssector. De werkzaamheden die de verschillende units van GEAM verrichten, dragen niet rechtstreeks bij aan de gemeentelijke beleidsontwikkeling of uitvoering en zijn daarmee niet van direct strategisch belang. Verdere groei van het bedrijf is bovendien alleen haalbaar als het bedrijf (in onderdelen) wordt geprivatiseerd. Hiermee wordt de slagvaardigheid van het management verbeterd, evenals de positionering op de externe markt.

De medewerkers van GEAM FM hebben allen ontslag genomen bij de gemeente en zijn in dienst getreden bij Metaforum. Voor GEAM Advies is tot en met juli 2002 onderhandeld met potentiële kopers over een mogelijke overname. Voor dit onderdeel van GEAM bleek geen belangstelling vanuit de markt te bestaan. GEAM Advies was zodanig verliesgevend dat op 06 maart 2003 besloten is tot liquidatie. Voor GEAM Inservice was liquidatie minder evident. Daarom is er op 08 april 2003 besloten, na mislukte onderhandelingen met Imtech, nieuwe onderhandelingen te voeren met Stork WorkSphere BV. Op 30 oktober 2003 is besloten tot de verkoop van GEAM Inservice door de gemeente aan Stork WorkSphere BV.

Datum	Actoren	Gebeurtenis
1997	Directeur GEAM	Uit een haalbaarheidsonderzoek voor verzelfstandiging van GEAM, is gebleken dat naast een verschillende Ausgangssituatie ook de motivatie voor een fusie of overname bij elke GEAM-unit anders is: - Adviesbureau GEAM zou vooral een partner moeten zoeken die een bijdrage levert aan het verkleinen van de zwakke punten in de bedrijfsvoering; - Het bestaansrecht van GEAM Inservice op de (middel)lange termijn is beperkt, en overname en integratie met een bedrijf dat

voldoende groot is, lijkt de meeste continuïteitskansen te bieden;

- GEAM Facility Management heeft goede marktpotenties, maar de geringe omvang en daarmee gepaard gaande kwetsbaarheid noodzaken tot het zoeken van aansluiting bij een passende partner.

12 jan. 1999	Gem. Raad	Bij de bespreking van de voordracht van inzake de positionering van de facilitaire bedrijven heeft de Vergadering geconstateerd dat de werkzaamheden die de verschillende units van GEAM verrichten, niet rechtstreeks bijdragen aan de gemeentelijke beleidsontwikkeling of -uitvoering.
12 jan. 1999	Gem. Raad	Besluit tot privatisering van GEAM
vanaf 2000	Röselaers Management Consultants	Röselaers Management Consultants onderzoekt de arbeidsvoorwaarden voor de privatisering van GEAM Inservice
15 feb. 2000	Vakbonden	Toen de vertegenwoordigers van de personeelsorganisaties zijn geïnformeerd over de nu voorliggende voorstellen, hebben de vakbonden aangegeven geen principiële problemen te hebben met het voornemen tot privatisering, doch echter op basis van een concreet plan per dienst een definitief standpunt in te zullen nemen.
20 jan. 1999	Gem. Raad	Op basis van het besluit met betrekking tot de positionering van de facilitaire bedrijven van 20 januari 1999, is ter voorbereiding op een besluit tot privatisering in het kader van de Inventarisatiefase onderzocht welke mogelijkheden tot privatisering er voor elk van de drie units van GEAM zijn.
Begin mei 2000	College	De voorbereiding van de privatisering van de businessunits van GEAM ter hand genomen.
01 jan. 2001	College	Het streven van het College is er op gericht om de termijn voor het benaderen van potentiële kopers en het uitonderhandelen en afsluiten van de transactie zo kort mogelijk te laten zijn en af te ronden voor 1 januari 2001.
	GEAM FM	De medewerkers van GEAM FM hebben allen ontslag genomen bij de gemeente en zijn in

		dienst getreden bij Metaforum.
20 mrt.2000	OR	De OR van GEAM adviseert grotendeels positief op de voorliggende voorstellen.
19 apr. 2000	Gem. Raad	Principebesluit: ▪ privatisering van GEAM Holding
10 dec. 2002	College OR	Ontwerpbesluit: ▪ beëindiging van de activiteiten van GEAM Advies. ▪ Het ontwerpbesluit en het sociaal plan zijn ter advisering aan de ondernemingsraad van GEAM voorgelegd, conform de Wet op de Ondernemingsraden.
06 mrt.2003	College	Voordracht: Beëindiging van de activiteiten van GEAM Advies, onderdeel van de gemeentelijke diensttak Bouw- en Installatieadviesgroep (reorganisatieplan).
18 mrt.2003	College	Sociaal Plan GEAM Afbouw Advies
08 apr. 2003	College	Besloten voor GEAM Inservice een nieuw verkooptraject te starten met Stork WorkSphere
16 apr. 2003	Gem. Raad	Besluit het financieel kader van 3,1 miljoen euro voor de kosten van liquidatie van GEAM Advies.
24 jun. 2003	Gem. Raad OR	Het definitieve besluit tot beëindiging van de activiteiten van GEAM Advies genomen. Daar de ondernemingsraad van GEAM negatief over dit besluit heeft geadviseerd, is de uitvoering van dit besluit met één maand opgeschort naar 1 augustus 2003;
30 sep. 2003	College OR	Een ontwerpbesluit voor de verkoop van GEAM Inservice vastgesteld. Het ontwerpbesluit van het College is ter advisering aan de ondernemingsraad van GEAM voorgelegd.
Medio okt. 2003	De gemeente Stork	De gemeente en Stork bereiken overeenstemming, onder de uitdrukkelijke voorwaarde van de gemeente dat het totale kostenplaatje voor de overname van GEAM Inservice door Stork binnen de voorziening van 2,5 miljoen euro moest passen.
28 okt. 2003	College	De totale kosten voor overname door Stork bedragen 3,2 miljoen euro, een overschrijding

van de voorziening met 0,7 miljoen euro. Daar verkoop daarmee naar verwachting even duur is als liquidatie, is de keuze tussen deze twee scenario's op 28 oktober 2003 aan het College voorgelegd. Het College heeft gekozen voor voortzetting van het traject met Stork.

30 okt. 2003 Gem. Raad Besluit tot het instemmen met de overeenkomst tot verkoop van GEAM Inservice aan Stork WorkSphere BV

7.1.7 Gemeentelijk Audiologisch Centrum

Het Gemeentelijk Audiologisch Centrum (GAC) is een onderdeel van de GG&GD. Het GAC doet onderzoek naar en biedt begeleiding bij slechthorendheid en daaraan gerelateerde communicatieve en/of psychosociale problemen. Het GAC is een erkende instelling volgens de Wet Ziekenhuisvoorzieningen en wordt deels gefinancierd door de zorgverzekeraars wat betreft de auditieve zorg en deels door het College voor Zorgverzekeringen ten behoeve van de spraak & taal activiteiten. Sedert 1995 werkt het GAC intensief samen met de Stichting Onderling Audiologisch Centrum Amsterdam (OAC) waarmee een samenwerkingsverband is aangegaan onder de naam Samenwerkende Audiologische Centra Amsterdam (SACA). Het OAC is qua huisvesting en bedrijfsvoering volledig geïntegreerd met het GAC.

Reeds in 1994 werd in het kader van de standpuntbepaling over het takenpakket en de toekomstige positionering van de GG&GD besloten dat de activiteiten van het GAC kostendekkend uitgevoerd dienden te worden. In de daarop volgende jaren werd steeds duidelijker dat de activiteiten van het GAC niet meer direct aansloten op de overige activiteiten van de GG&GD en dat het GAC niet in staat bleek binnen de kaders van de externe financieringssystematiek de structurele tekorten weg te werken. In aansluiting op het rapport omtrent de positionering van de facilitaire bedrijven heeft het College IKON Beleidsconsulenten B.V. uitgenodigd een advies uit te brengen over het gewenste profiel en positionering van de GG&GD. In het eindrapport worden de activiteiten van het GAC omschreven als "non core business" en in

beginsel in aanmerking komend voor uitplaatsing. Op 10 september 1999 is besloten tot privatisering van het GAC. Deze privatisering is op 01 april 2002 geëffectueerd.

Datum	Actoren	Gebeurtenis
1994	Gem. Raad	De gemeenteraad besluit in het kader van de standpuntbepaling over het takenpakket en de toekomstige positionering van de GG&GD besloten dat de activiteiten van het GAC kostendekkend uitgevoerd dienden te worden.
1999	IKON	Rapport omtrent de positionering van de facilitaire bedrijven.
1999	College IKON	In aansluiting op het rapport omtrent de positionering van de facilitaire bedrijven heeft het College IKON Beleidsconsulenten B.V. uitgenodigd een advies uit te brengen over het gewenste profiel en positionering van de GG&GD. In het eindrapport worden de activiteiten van het GAC omschreven als "non core business" en in beginsel in aanmerking komend voor uitplaatsing.
10 sep. 1999	College	Besluit: Over te gaan tot voorbereiding van de privatisering en verkoop (uitplaatsing) van het GAC.
25 nov. 1999	Commissie Financiën, P&O en Facilitaire Bedrijven Zorg	Ingestemd met het voorstel van 10 september 1999, met de kanttekening dat niet alleen de financiële consequenties nader uitgewerkt dienden te worden, maar ook en vooral de gevolgen voor de continuïteit en kwaliteit van de zorg voor de gebruikers en doelgroepen.
25 apr. 2000	Gem. Raad	In het kader van de afrondende besluitvorming over het onderzoek naar de profilering en positionering van de GG&GD en de raadsvoordracht van 25 april 2000 tot intrekking van het besluit waarmee de GG&GD als facilitair bedrijf was aangewezen (Gemeentebld 2000, nr 299) werd nogmaals gesteld dat het GAC als een "non core business" dient te worden aangemerkt, waarbij geen synergetische effecten bestaan met de overige taken van de GG&GD of de gemeente Amsterdam.

Najaar 2000 Begin 2001	Gemeente	Start gemaakt met het uitplaatsingsproces.
21 aug. 2001	College	Op basis van het unanieme advies van de onderhandelingsdelegatie heeft het college een voorkeur uitgesproken voor Guyot boven NSDSK en de wethouder Zorg gemachtigd met deze overnamekandidaat onderhandelingen te gaan voeren.
	Röselaers Management Consultants	Röselaers Management Consultants onderzoekt de arbeidsvoorwaarden voor de privatisering van het GAC
06 sep 2001	Zorgcie.	Het besluit van het College over de voorkeurskandidaat en het starten van de onderhandelingen met Guyot is - met een inzicht in het financiële plaatje van dat moment alsmede de verdere planning van het uitplaatsingsproces en vergezeld van een uitgebreide evaluatie van de biedingen - op 6 september 2001 aan de (besloten) raadscommissie Zorg voorgelegd.
27 nov. 2001	College	Besluit in te stemmen met de tussentijdse resultaten van de onderhandelingen met de Stichting Effatha Guyot Groep (EGG) over overname van het GAC en daarmee met de financiële en juridische implicaties van de uitplaatsing.
Jan. 2002		Beoogde uitplaatsingsdatum, maar bleek niet haalbaar.
Dec. 2001 Jan. 2002	Vakbonden, EGG	De uitplaatsing is nader uitgewerkt in overleg met de koper en de bonden. Dit heeft zijn neerslag gekregen in een concept-raadsvoordracht inzake het definitieve besluit over de uitplaatsing, de koopovereenkomst en het sociaal plan. De over en weer verschuldigde bedragen tussen de gemeente en EGG zijn herberekend c.q. geactualiseerd.
17 jan. 2002	Zorgcie.	Positief advies gegeven over het collegebesluit van 27 november 2001
20 feb. 2002	Adviescie. Zorg, Nutsbedrijf Monumenten	Besluit de koopovereenkomst tussen de gemeente Amsterdam, de Stichting Effatha Guyot Groep (EGG), de Stichting Audiologisch Centrum Amsterdam (SACA) en de Stichting

zorg Onderling Audiologisch Centrum Amsterdam
(OAC);

01 april 2002 Xxx De privatisering van het GAC is geëffectueerd

7.1.8 Dienst Ruimtelijk Ordening-Vorm

DRO-Vorm, onderdeel van de Dienst Ruimtelijke Ordening (DRO), verzorgt voor de gemeente Amsterdam (en in het bijzonder voor DRO) de productie van grafische vormgeving, maquettebouw, fotografie en computergraphics, met als specialisatie de ruimtelijke ordening. De Dienst Ruimtelijke Ordening heeft altijd behoefte aan ondersteuning op het gebied van de grafische vormgeving, tentoonstellingsbouw, stedenbouwkundige fotografie, computerontwerp en -animaties en stedenbouwkundige maquettebouw. Een aantal ondersteunende afdelingen (onder meer de afdeling Vormgeving) vulde deze behoefte in het verleden in. Deze creatieve afdelingen zijn medio jaren negentig gebundeld in DRO-Vorm. De afdeling opereerde de laatste jaren als zelfstandig onderdeel van DRO binnen de gemeente Amsterdam, onder supervisie van de directie van DRO.

In september 1999 heeft de directeur van de DRO gerapporteerd over de resultaatverslechtering van DRO-Vorm in dat jaar. De resultaatverslechtering tekende zich al in het eerste kwartaal van dat jaar af. Uiteindelijk is 1999 met een verlies van fl. 516.000 afgesloten (op een omzet van circa 2,5 miljoen gulden). Met een aantal maatregelen, gericht op de productiviteitsverhoging, wilde de leiding van DRO-Vorm een kentering bewerkstelligen. Deze maatregelen bleken onvoldoende effect te resulteren. In het najaar van 1999 heeft een extern adviesbureau (GEA Adviesgroep BV) onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om op korte termijn tot een resultaatverbetering te komen. GEA Adviesgroep constateerde in haar doorlichting een onderbezetting en hoge arbeidskosten; dit bleken de voornaamste oorzaken te zijn van het hoge negatieve bedrijfsresultaat. Na een onderzoek over de lange termijnvisie van DRO door de directeur is op 18 juli 2000 door de het College besloten tot privatisering van DRO. Dit heeft geresulteerd in een

Management Buy Out (MBO) door de toenmalige interim directeur. Op 01 november 2002 is de privatisering gerealiseerd.

Datum	Actoren	Gebeurtenis
Sep. 1999	Directeur DRO	Gerapporteerd over de resultaatverslechtering van DRO-Vorm in dat jaar. Uiteindelijk is 1999 met een verlies van fl. 516.000 afgesloten (op een omzet van circa 2,5 miljoen gulden).
Najaar 1999	GEA Advies	Vooruitlopend onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om op korte termijn tot een resultaatverbetering te komen.
29 nov.1999	College Directeur Wethouder	Het College, de directeur van DRO en de wethouder zijn van de resultaten van het onderzoek op de hoogte gebracht.
21 dec. 1999	College Directeur	Besloten de directeur van de Dienst Ruimtelijke Ordening opdracht te geven tot het ontwikkelen van een levensvatbaar toekomstperspectief voor DRO- Vorm.
Begin jan. 2000	Gemeente	Er is een interim-manager aangetrokken, die de leiding van DRO-Vorm heeft overgenomen.
2000	Management DRO	Primair is veel zorg besteed aan het werkpakket van bestaande relaties en de verdieping daarvan. Deze aanpak heeft geresulteerd in een verbetering van de resultaatontwikkeling en gaf financiële ruimte voor nieuwe investeringen en de start van opleidingsprogramma's. De opleidingsprogramma's leidden mede tot een betere motivatie van de medewerkers.
2de kwartaal 2000	Directeur DRO	Opdracht levensvatbaar toekomstperspectief afgerond
Juli 2000	College Directie DRO	Aan het College gerapporteerd over de langetermijnvisie. In deze rapportage werd geconcludeerd dat afstoting de beste garantie vormde voor continuering.
18 jul. 2000	College	Het principebesluit tot privatisering genomen
2001		Het vervolgproces van de privatisering van DRO-Vorm kruist de nieuwe centraal vastgestelde aanpak en organisatie privatisering, verzelfstandiging en uitplaatsing gemeente Amsterdam. De eerdere

		procesafspraken rond DRO-Vorm (het projectplan van de directie DRO van juli 2000) komen hiermee te vervallen.
25 apr. 2001	Gem. Raad	Raadsvoordracht over de privatisering van DRO-Vorm
26 apr. 2001	OR	De OR geeft een overwegend negatief advies over de concept raadsvoordracht van 25 april 2001. De 'nul-optie' zou te negatief zijn beschreven en de positie van de medewerkers komt onvoldoende aan de orde. Het eerste kritiekpunt kan genegeerd worden, omdat er een overname kandidaat gevonden wordt. De positie van de medewerkers wordt later uitgebreid behandeld.
	Röselaers Management Consultans	Röselaers Management Consultans onderzoekt de arbeidsvoorwaarden voor de privatisering van DRO-Vorm
10 okt. 2002	Gem. Raad	Besluit in te stemmen met het financieel kader van 1,1 miljoen euro voor de kosten van privatisering van het onderdeel DRO-Vorm.
01 nov.2002		De privatisering is geëffectueerd

7.2 De motieven voor externe verzelfstandiging

Uit de onderzochte projecten blijken er drie hoofdredenen aan te wijzen voor, die verzelfstandiging dan wel privatisering. Deze drie redenen zijn:

1. Wijziging in het landelijk beleid;
2. Resultaatverslechtering van een onderneming;
3. Toekomstige positionering van de facilitaire bedrijven.

7.2.1 Wijziging in het landelijk beleid

In de hier onderzochte projecten zijn drie voorbeelden van verzelfstandigingen die als oorzaak een wijziging in het landelijk beleid hebben. Deze projecten zijn het Slotevaartziekenhuis, de Gemeentelijke Organisatie voor Verzorging en Verpleging en de GG&GD-Arbo.

De eerste twee projecten hebben dezelfde grondslag voor hun privatisering. Een citaat uit een raadsvoordracht voor de privatisering van de GOVV (gemeenteblad nr. 235) illustreert dit:

“Privatisering past bij een ontwikkeling naar marktconformiteit van de zorginstellingen. Binnen de gemeentelijke kaders, met onder andere het niet op de zorginstellingen afgestemde arbeidsvoorwaardenkader, is het voor de instellingen moeilijker om op strategisch niveau flexibel te opereren zoals dat binnen een sterk in beweging zijnde zorgveld van hen wordt verwacht. Ook bij andere gemeenten die nog zorginstellingen in eigen beheer hebben, spelen deze overwegingen.”

Dit heeft ertoe geleid, dat in het kader van het Landelijk Overleg Gemeentelijke Arbeidsvoorwaarden (LOGA) afspraken zijn gemaakt met betrekking tot de positie van gemeentelijke zorginstellingen (LOGA-ackoord 1994). Het gaat hier allereerst om afspraken met betrekking tot een meer conform de collectieve arbeidsovereenkomst voor het Ziekenhuiswezen vaststellen van de salarissen voor het personeel van deze instellingen en vervolgens om afspraken om de overstap te maken naar de non-profitsector.

Deelname aan dit LOGA-traject betekent onder andere, dat de gemeente in aanmerking kan komen voor een bijdrage van het rijk in de onvermijdbare incidentele meerkosten die voortvloeien uit de overgang naar een CAO status (gemeentebblad 235). Voorts zijn eind 1995 in het LOGA afspraken gemaakt over diverse arbeidsvoorwaardelijke aspecten van de overstap van de gemeentelijke rechtspositie naar de CAO. Over deze LOGA-afspraken is overeenstemming bereikt met de centrales van overheidspersoneel. De gemeente Amsterdam besluit om in het LOGA traject mee te gaan in verband met de reeds gemaakte afspraken met de bonden en de bijdrage van het rijk (gemeentebblad nr. 554).

De privatisering van de GG&GD-Arbo is het gevolg van nieuwe wetgeving. Dit blijkt bijvoorbeeld uit een citaat uit een evaluatie over de besluitvorming in de verzelfstandiging van de Arbodienst (gemeentebblad nr. 804).

“Op 1 januari 1994 werd een nieuwe Arbowet van kracht. Kernbegrippen uit deze wetgeving zijn: certificering, marktwerking, specifiek deskundigheden en zelfstandige rechtspersonen. Binnen de Arbo-wereld leidt de marktwerking in enkele jaren tot spectaculaire gevolgen. Medio 1999 zijn nog 156 Arbo-diensten over van de 400 die zich begin 1994 hadden aangemeld voor certificering. De concurrentie is groot en de winstmarges zijn bescheiden. Nadat de nieuwe wetgeving rond de Arbo is ingevoerd is bij het gemeentebestuur en de GG&GD een discussie ontstaan of het wenselijk is dat de dienst intern of extern werd verzelfstandigd”. Uiterlijk per 1 januari 1998 moest de Arbodienst een zelfstandig rechtspersoon zijn of nog uitsluitend intern voor de gemeente werken. Besloten is om eerst intern te verzelfstandigen en vervolgens te privatiseren (gemeentebblad nr. 804).

Conclusie

Wijzigingen in landelijk beleid kunnen leiden tot externe verzelfstandiging, omdat ze tot andere arbeidsvoorwaarden en/of wekomstandigheden leiden.

7.2.2 Resultaatverslechtering van een onderneming

De Dienst Ruimtelijk Ordening en het Gemeentelijk Audologisch Centrum zijn voorbeelden van projecten die als gevolg van het niet kostendekkend draaien van de onderneming verzelfstandigd zijn.

De directeur van de dienst ruimtelijke ordening heeft in september 1999 melding gemaakt van de resultaatsverslechtering bij DRO-Vorm. Deze melding heeft geleid tot een onderzoek om op korte termijn tot resultaatsverbetering te komen” (gemeentebblad nr. 335:2001). Dit heeft op haar beurt weer geleid tot de conclusie om te privatiseren.

“Bij het Gemeentelijk Audologisch Centrum heeft de gemeenteraad in het kader van de standpuntbepaling over het takenpakket en de toekomstige positionering van de GG&GD besloten dat de activiteiten van het GAC kostendekkend uitgevoerd dienden te worden” (Gemeentebblad nr. 153:1994). Dit heeft geleid tot de privatisering van het gemeentelijk Audologisch centrum.

Conclusie

Onderdelen die in een slechte financiële positie verkeren kunnen worden verzelfstandigd dan wel geprivatiseerd. Kennelijk wordt er van dit besluit verwacht dat:

1. privatisering tot minder financiële problemen leidt of/en
2. dat de gemeente dan niet meer verantwoordelijk is.

7.2.3 Toekomstige positionering van de facilitaire bedrijven

Bepalend voor de positie van de huidige facilitaire bedrijven van Amsterdam was eind van de jaren tachtig de vorming van de toen 16 stadsdelen en de daarbij gemaakte keus, de gedwongen afname van diensten en producten van de facilitaire bedrijven te laten vervallen. Dit betekende dat de betrokken diensten werden geacht marktconform te werken om zich - na een overgangsperiode met gedwongen winkelnering - op die wijze een positie binnen de gemeentelijke organisatie te verwerven, en wel in open concurrentie:

“In februari 1998 heeft de werkgroep facilitaire bedrijven - ondersteund door IKON Beleidsconsulenten BV - een rapport uitgebracht over de positionering van de Stadsdrukkerij, de Onderzoeksdienst voor Milieu en Grondmechanica Amsterdam, het Projectmanagementbureau, de Dienst O+S, het Amsterdamse Bureau voor Onderzoek en Statistiek, GEAM en het Ingenieursbureau Amsterdam. Naar aanleiding van dit rapport werd bij de facilitaire bedrijven een marktconforme bedrijfsvoering als uitgangspunt gekozen. De facilitaire bedrijven bleven binnen en ten behoeve van de gemeentelijke organisatie functioneren, met de mogelijkheid ook de vrije markt te betreden. De afgelopen tijd is duidelijk geworden, dat niet alle facilitaire bedrijven de concurrentie even goed aankunnen. Dit heeft geleid tot de noodzaak de toekomstige positionering van de facilitaire bedrijven scherper te formuleren” (gemeentebld nr. 23:1999).

Conclusie

Marktconforme bedrijfsvoering kan tot meer doelmatigheid leiden. Als deze bedrijfsvoering niet bereikt kan worden als gemeentelijke organisatie, kan dit leiden tot privatisering. Door de dienst in de markt te plaatsen, is het verplicht om meer markt conform te opereren, waardoor de organisatie beter zal opereren.

7.3 De kostenproblematiek bij verzelfstandigingen

In alle acht de privatiseringen die onderzocht zijn, is het kostenplaatje voor de gemeente negatief. Deze totale kosten zijn in Tabel 7.6 weergegeven. Uit deze tabel zou de directe conclusie getrokken kunnen worden dat privatiseringen de gemeente geld kosten. Hierbij moeten echter wel een paar nuances gemaakt worden.

1. Deze kosten zijn de kosten die de gemeente nu maakt. Dit betekent dat de verzelfstandiging in de toekomst de gemeente misschien wel geld bespaart. Dit hangt van verschillende factoren af, die niet zijn te voorspellen.
2. Doorgaan met de dienst binnen de gemeente als deze verlies draait kost de gemeente ook geld.
3. Hoewel er geen reden is om aan te nemen dat deze projecten niet representatief zijn, betekent het niet dat er geen verzelfstandigingen zijn of kunnen zijn die de gemeente geld opleveren.

Zoals te zien is zijn er talloze kostenposten te vinden en verschillen ze per project. Toch valt er wel wat over de kosten te zeggen. Er zijn namelijk een aantal redenen die verklaren waarom verzelfstandigingen de gemeente geld (kunnen) kosten.

7.3.1 Geforceerd privatiseren

Alle privatiseringen, zoals ze hiervoor beschreven staan, hebben één aspect gemeen: ze zijn geforceerd. Of de reden nu is door het landelijk beleid, de resultaatsverslechtering, of het niet voldoende kunnen concurreren met de vrije markt, het resultaat is hetzelfde: verplicht verzelfstandigen.

Privatisering door uitbesteding

Om als zelfstandige organisatie verder te gaan in de markt, is een concurrerende positie noodzakelijk. Anders blijft het bedrijf verlies draaien en gaat het failliet. Bij de bedrijven die door de herpositionering van de facilitaire bedrijven verzelfstandigd worden

kan dit problemen opleveren. Zoals reeds eerder opgemerkt was het probleem met deze bedrijven juist dat ze de concurrentie met de markt niet aankonden. Om deze bedrijven als zelfstandige organisatie in de markt te zetten moest er grondig gereorganiseerd worden om een concurrerende positie aan te kunnen gaan. Een voorbeeld van een dergelijke privatisering is de Stadsdrukkerij Amsterdam.

De privatisering van de Stadsdrukkerij Amsterdam heeft tot tweemaal toe tot een personele reorganisatie geleid. Op 29 juni 1999 heeft het college van B&W een plan voor het gezond maken van de Stadsdrukkerij Amsterdam ingediend, dat o.a. voorzag in een afslanking van het bedrijf met 18 fte. In september 2001 is er een nieuw financieel meerjarenplan voorgelegd door de directeur van de Stadsdrukkerij Amsterdam. Hier werd in vermeld dat de NV zou moeten starten met 66,5 fte en 68 medewerkers, er moet een extra afslanking c.q. sanering in de business units Grafisch Bedrijf en Service Digitaal plaatsvinden, waardoor 15 à 16 medewerkers afvloeien en aan de kostenkant worden besparende maatregelen doorgevoerd, zoals het beperken van loonkosten, beperken van public relations en opleidingen.

Conclusie

Voor het zelfstandig voortbestaan van een geprivatiseerde dienst, is een concurrerende positie noodzakelijk. Het creëren van deze concurrerende positie kan aanzienlijke kosten met zich meebrengen (b.v. door reorganisaties) voor de gemeente.

Privatisering door taakafstoting

Een andere optie is om het bedrijf niet zelfstandig te laten voortbestaan, maar om er een geschikte overname kandidaat voor te vinden. Maar wie wil er een verliesgevend of slecht draaiend bedrijf overnemen? Dit betekent voor de overnemende partij een grote investering. Dit heeft tot gevolg dat het bedrijf vaak slechts geïnteresseerd is in b.v. bepaalde werknemers, of bepaalde afdelingen. Verder legt het zoveel mogelijk van de kosten voor de

overgang op het bordje van de gemeente. Een voorbeeld van een dergelijke privatisering is de Gemeentelijk Dienst Aannemings- en Installatiebedrijf.

Bij de dienst GEAM is uit een haalbaarheidsonderzoek voor verzelfstandiging gebleken dat naast een verschillende uitgangssituatie ook de motivatie voor een fusie of overname bij elke GEAM-unit anders was. Adviesbureau GEAM zou vooral een partner moeten zoeken die een bijdrage levert aan het verkleinen van de zwakke punten in de bedrijfsvoering. Het bestaansrecht van GEAM Inservice op de (middel)lange termijn was beperkt, en overname en integratie met een bedrijf dat voldoende groot is, leek de meeste continuïteitskansen te bieden. GEAM Facility Management had goede marktpotenties, maar de geringe omvang en daarmee gepaard gaande kwetsbaarheid noodzaakt tot het zoeken van aansluiting bij een passende partner.

Op 19 april 2000 heeft de gemeenteraad het principebesluit tot privatisering van GEAM Holding genomen. Naar aanleiding van dit besluit is getracht de drie onderdelen van GEAM Holding, te weten: GEAM Facility Management, GEAM Inservice en GEAM Advies, te verkopen. Het 'verkooptraject' voor GEAM Facility Management (FM) is inmiddels afgerond. De medewerkers van GEAM FM hebben allen ontslag genomen bij de gemeente en zijn in dienst getreden bij Metaforum.

Voor GEAM Advies is tot en met juli 2002 onderhandeld met potentiële kopers over een mogelijke overname. Voor dit onderdeel van GEAM bleek geen belangstelling vanuit de markt te bestaan. GEAM Advies was zodanig verliesgevend dat liquidatie noodzakelijk was.

Gedurende het sinds 2000 lopende verkoopproces voor Inservice zijn reeds verschillende kopers afgehaakt. Het College heeft bij de besluitvorming over de beëindiging van GEAM Advies bepaald dat over de toekomst van GEAM Inservice separaat en zo spoedig mogelijk, doch vóór 1 januari 2004, een besluit moet worden genomen. Het College heeft op 8 april 2003 besloten voor GEAM

Inservice een nieuw verkooptraject te starten met Stork WorkSphere BV. Daarbij zijn diverse alternatieven voor de toekomst van Inservice tegen elkaar afgewogen. Niet alleen heeft deze privatisering aanzienlijke kosten opgeleverd voor de gemeente, ook hier is sprake geweest van een personele reorganisatie, omdat Stork niet in alle medewerkers was geïnteresseerd.

Conclusie

Het verkopen van een (slecht draaiende) gemeentelijke dienst is meer dan alleen het te koop aanbieden van die dienst. Wil een privatisering succesvol zijn dan zal de gemeente kosten moeten maken om de verkoop aantrekkelijk te maken (b.v. reorganisatie).

7.3.2 Privatisering van een gezonde dienst

De verkoop van een gemeentelijke onderneming, met een positief rendement, leidt niet automatisch tot een positief verkoopresultaat. De reden daarvan is gelegen in het feit dat de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren, zeker tot salarisgroep 10 á 11, uitgebreider zijn dan die van collega's in de marktsector (zie ook hoofdstuk 4). Kopers zijn niet in staat of bereid deze duurdere arbeidsvoorwaarden (geheel) te betalen en omdat de gemeenteraad heeft bepaald dat ook de over te dragen ambtenaren er in algemene zin niet op achteruit mogen gaan, komen de kosten van dit "arbeidsvoorwaardengat" dus hoofdzakelijk voor rekening van de gemeente. Deze zogenaamde frictiekosten, die onder andere te maken hebben met FPU-rechten, ziektekostenvergoedingen, salaris en lengte van de werkweek, zijn vrijwel steeds een veelvoud van de bedragen die kopers bereid zijn voor goodwill te betalen. Een voorbeeld van een dergelijke privatisering is de dienst Omegam.

Ter indicatie: de ervaring leert dat de arbeidsvoorwaarden voor functies als bij de dienst Omegam in de markt 10 tot 15% lager liggen en dat een sociaal plan de aanzuivering van deze verschillen na overdracht gemiddeld voor 15 jaar garandeert. Per medewerker komt dit gemiddeld neer op zo'n 75.000 euro.

Conclusie

Het verkopen van een dienst met een positief rendement geeft geen garantie dat de gemeente geen kosten hoeft te maken. Kosten kunnen optreden als gevolg van de arbeidsvoorwaardengaranties.

7.3.3 Overige kostenposten bij een verzelfstandiging

Bij behandeling van de koopovereenkomst van de Arbodienst in Amsterdam is in de vergadering van 3 februari 1999 door het raadslid Halbertsma - ondersteund door andere raadsleden - gevraagd om een postmortemonderzoek naar de gevolgde procedure en besluitvorming rond de privatisering van de Arbo. Uit dit onderzoek zijn enkele aandachtspunten ontstaan die van belang zijn bij verzelfstandigingen en privatiseringen. De belangrijkste aspecten zijn hieronder samengevat.

Tijdsduur van het traject

De lange duur van een proces is een van de verklarende oorzaken waarom uiteindelijk de onderhandelingspositie van de gemeente in het traject sterk verzwakt wordt. De lange doorlooptijd kan door zeer uiteenlopende redenen veroorzaakt worden, zoals de snelheid waarin besluiten worden genomen, onenigheid binnen de gemeente over te maken keuzes b.v. binnen de gemeenteraad (wel of niet verzelfstandigen), onenigheid met de ondernemingsraad over te maken keuzes, het aantal voorbereidende onderzoeken dat uitgevoerd wordt, enz. De lange doorlooptijd werkt verzwakkend op de onderhandelingspositie van de gemeente, omdat op deze manier problemen ontstaan zoals: onduidelijkheid in de bedrijfsvoering en onzekerheden bij het personeel (demotivatatie, vertrek, afnemende dienstbaarheid) met als gevolg ontevreden en dus vertrekkende klanten. Bovendien ontstaat daardoor op verkeerde momenten een tijdsdruk die beperkend werkte op de onderhandelingspositie.

Uit Tabel 7.1 is te zien dat de projecten die in of na 1999 zijn opgestart een aanzienlijk kortere privatiseringsduur hebben doorlopen dan de projecten van voor 1999. De enige uitzondering

hierop is de GOVV. Dit kan verklaard worden doordat de GOVV hetzelfde procesverloop had als dat van het Slotervaartziekenhuis. Er is gebruik gemaakt van dezelfde externe adviseur (die dus al de nodige ervaring had opgedaan) er was reeds bestendig landelijk beleid. Ook is de GOVV kleiner en is de organisatie minder complex als die van het Slotervaartziekenhuis. Doordat er naar dezelfde cao verzelfstandigd werd als bij het Slotervaartziekenhuis, liepen de onderhandelingen met de vakbonden soepel, omdat dezelfde regelingen en sociale plannen gebruikt konden worden.

Tabel 7.1: De tijdsduur van de projecten vanaf het besluit tot verzelfstandiging of privatisering

Project	Jaar	Start - Eind	Project	Jaar	Start-Eind
SVZ	7,2	22 mrt. 1990	Omegam (gedeeltelijk)	3,1	12 jan 1999
		01 jul. 1997			19 feb. 2002
GG&GD-Arbo	5,1	01 jan. 1994	GEAM	4,8	12 jan. 1999
		01 feb. 1999			30 okt. 2003
GOVV	1,6	29 mei 1996	GAC	2,5	10 sep. 1999
		01 jan. 1998			01 apr. 2002
SDA	6,5	01 jul. 1997	DRO	2,4	18 jul. 2000
		01 jan. 2004			01 nov. 2002

Het inschakelen van externen

Tussentijdse wisseling van de directie tijdens het verzelfstandigingsproces is ook aanleiding voor problemen. Immers elke nieuwe leiding heeft ook zijn eigen visies. Deze wisselingen in bedrijfsstrategie binnen zo'n korte termijn kunnen het verzelfstandigingstraject wezenlijk belemmeren, wat betreft doelstelling, tijdsduur en know how voor de privatisering van een gemeentelijk onderdeel.

Uit Tabel 7.2 is duidelijk af te lezen dat directiewisselingen en het gebruik van interim-managers geen normale procedure is. Er wordt bij meerdere projecten gebruik gemaakt van interim directies, maar alleen bij het GG&GD-Arbo project was dit gebruik excessief. Bij DRO-vorm heeft het gebruik van een interim-manager er toe geleidt

dat er een Management-Buy-Out heeft plaatsgevonden, waardoor de dienst in zijn geheel is overgenomen.

Tabel 7.2: Aantal tussentijdse directie wisselingen per project.

Project	Aantal directies	Project	Aantal directies
SVZ	0	Omegam	1
GG&GD-Arbo	6	GEAM	0
GOVV	0	GAC	0
SDA	1	DRO	1

Ook het excessief gebruik maken van externe adviseurs kan leiden tot nadelige gevolgen. Adviesbureaus die ieder vanuit een andere invalshoek voorstellen doen voor de te volgen strategie werken verwarrend.

Tabel 7.3 Aantal ingehuurd externe adviseurs tijdens het verzelfstandiging/privatiseringsproces

Project	Aantal externen	Project	Aantal externen
SVZ	2	Omegam	4
GG&GD-Arbo	4	GEAM	1
GOVV	2	GAC	1
SDA	3	DRO	1

In Tabel 7.3 is af te lezen dat er bij elk project minimaal één externe adviseur wordt ingeschakeld. Dit is niet vreemd, omdat de projecten ook zijn geselecteerd op het feit dat Röselaers Management Consultants de arbeidsvoorwaardenproblematiek op zich had genomen. Het gebruik van het aantal adviseurs verschilt per project. Uit de analyse van de projecten blijken ook de redenen en de gevraagde adviezen te verschillen. De gemeente Amsterdam is gestart met het opbouwen van interne expertise, waardoor het gebruik van externe adviseurs minder vaak noodzakelijk zal zijn. Dit lijkt te werken, aangezien bij de laatste drie projecten slechts gebruik is gemaakt van één extern adviesbureau.

Kostenbeperking door de gemeente

Met een verzelfstandiging zijn kosten gemoeid. De uitdaging is om deze kosten zo laag mogelijk te houden. Daarom worden er (tegenwoordig) bij elk project verschillende verzelfstandigingsopties bekeken en de gevolgen voor de gemeente en de organisatie geanalyseerd. Hierdoor wordt een beeld verkregen van de sociale en financiële gevolgen van de verzelfstandiging. Vervolgens kan de goedkoopste en/of meest wenselijke variant uitgezocht worden. Nogmaals GEAM als voorbeeld. Voor zowel GEAM Advies als GEAM Inservice zijn drie opties doorgerekend. Het betreft hier opheffing van de dienst, overname door een marktpartij en het in eigen dienst houden van de dienst. De kosten van deze opties zijn in Tabel 7.4 weergegeven. Hieruit blijkt duidelijk dat wat in het ene geval de goedkoopste optie is, dat niet voor het andere geval hoeft te gelden.

Tabel 7.4: Kosten van drie verschillende opties bij GEAM advies en GEAM inservice.

Optie	GEAM advies	GEAM inservice
Liquidatie	€ 3.085.564	€ 3.172.000
Overname	€ 5.060.000 (exclusief risico gemeente bovenwettelijke WW 2.083.000)	€ 3.166.000 (Risico bovenwettelijk WW voor rekening Stork)
Continuering	€ 11.041.339 (1,1 miljoen euro verlies per jaar gekapitaliseerd over 15 jaar tegen 5,5%)	€ 3.000.000 (0,3 miljoen euro verlies per jaar gekapitaliseerd over 15 jaar tegen 5,5%) Daarbovenop komen nog kosten voor certificering, twee nieuwe afdelingsmanagers en nieuwe hard- en software.

Hierbij moet rekening gehouden worden met het feit dat niet alle kosten zijn te voorspellen. Een voorbeeld van deze kosten zijn te vinden bij liquidatie van een dienst(tak), of personele reorganisaties op het vlak van de bemiddelingskosten. Bemiddelingskosten worden veroorzaakt door het feit dat te bemiddelen ambtenaren gedurende een jaar de R.A.P-status krijgen, waarbij hun salaris voor 100% wordt doorbetaald door de gemeente en daarna - indien de bemiddeling niet heeft geleid tot een nieuwe functie - in de WW

komen. Deze uitkering, die veel hoger en langduriger is dan de in de particuliere sector gebruikelijke, komt geheel voor rekening van de gemeente. Afhankelijk van leeftijd en aantal dienstjaren kan deze uitkering oplopen tot meer dan 10 jaar.

Omdat Stork bij de overname van GEAM Inservice de kosten voor bovenwettelijk WW op zich nam (ongebruikelijk), beperkte de gemeente hier haar eigen risico en zijn de mogelijk optredende kosten beter te voorspellen. Bij de dienst GEAM Advies kwamen deze kosten voor rekening van de gemeente, wat een overname aanzienlijk duurder kan laten uitvallen. In beide gevallen heeft de gemeente toch aan kostenbeperking gedaan, omdat continuering van de diensten voor de gemeente de duurste optie was geweest.

Tabel 7.5: Het percentage arbeidsvoorwaardenkosten op de totale projectkosten

Project	Kosten AVW van de totale kosten	Project	Kosten AVW van de totale kosten
SVZ	22.4 %	Omegam	92.7 %
GG&GD-Arbo	61,1 %	GEAM	54.6 %
GOVV	94.1 %	GAC	355.5 %
SDA	46.8 %	DRO	71.3 %

Normaal gesproken liggen de kosten van de arbeidsvoorwaarden onder de 100%. Dit houdt in dat de totale kosten van het project hoger lagen dan de kosten van de arbeidsvoorwaarden. Alleen bij het GAC (355,5%) ligt het percentage boven de 100%. Dit komt doordat de verzelfstandiging de gemeente uiteindelijk minder heeft gekost dan de kosten van de arbeidsvoorwaarden, doordat de gemeente geld heeft ontvangen voor het gebouw, de installaties en het terrein.

Tabel 7.6: Overzicht van de kosten per project

Project gegevens	SDA	DRO	GEAM	GG&GD-Arbo	SVZ	GOVV	GAC	OMEGAM
Start 'probleem'	1996	1999	1997	1994	1990	xxx	xxx	1995
Start privatisering	01 jul. 1997	18 jul. 2000	12 jan. 1999	01 jan. 1994	22 mrt. 1990	29 mei 1996	10 sep. 1999	12 jan 1999
Eind privatisering	01 jan. 2004	01 nov. 2002	30 okt. 2003	01 feb. 1999	01 jul. 1997	01 jan. 1998	01 apr. 2002	19 feb. 2002
Aantal pers. reorganisaties	2	0	1	1	2	1	0	1
Aantal finan. reorganisaties	1	1	0	0	1	0	0	0
Tussentijdse verzelfstandiging	extern	nvt	nvt	intern	intern	intern	nvt	nvt
Mislukte verzelfstandigingen	0	0	3	1	1	0	0	1
Personele frictiekosten	€ 4.600.000	€ 533.000	€ 2.022.000	fl. 7.550.000	fl. 64.200.000	fl. 5.800.000	€ 325.000	€ 9.700.000
FPU-garanties							€ 770.000	
Risico bovenwettelijk WW		€ 150.000	Risico Stork	fl.5. 850.000				
Risico uittreedkosten ABP		€ 100.000						
Personele reorganisatie	€ 2.200.000		€ 1.397.000	p.m.		fl. 4.600.000		onbekend
Totale personeelskosten	€ 6.800.000	€ 783.000	€ 3.419.000	fl. 13.400.000	fl. 64.200.000	fl. 10.400.000	€ 1.095.000	€ 9.700.000
Exploitatieontwikkeling					fl. 48.500.000	fl. 2.100.000	€ 113.000	
Storting eigen vermogen	€ 2.000.000							
Weerstandvermogen	€ 1.600.000				fl. 7.000.000			
Ontvlechtingkosten		€ 145.000		fl. 3.545.000				
Privatisering voorziening				fl. 5.000.000				€ 765.000
Gebouw en installaties	€ 2.300.000		- € 400.000			p.m.	- € 773.000	
Bouwkundige investeringen					fl. 107.500.000	fl. 842.000		
Terrein afkoop erfpacht					- fl. 13.200.000	- fl. 2.285.000	- € 127.000	
Saneringskosten	eventueel				fl. 65.600.000			
Aflossing lening		€ 170.000						
Herfinanciering					fl. 6.800.000			
Overschrijding begroting	€ 1.700.000			.				
Rechtelijke procedures	€ 123.000			p.m				
Liquidatiekosten diensttak			€ 1.500.000					
Liquidatiekosten gemeente			€ 1.600.000					
Boekwaarde gevel								
Beëindigen contracten			€147.000					
Totaal kosten	€ 14.523.000	€ 1.098.000	€ 6.266.000	fl. 21.945.000	fl 286.400.000	fl. 11.057.000	€ 308.000	€ 10.465.000

7.4 Conclusie kostenproblematiek bij verzelfstandigingen

Elke verzelfstandiging leidt tot kosten voor de gemeente. De hoogte van deze kosten zijn steeds verschillend en kunnen verschillende oorzaken hebben. De belangrijkste oorzaken zijn:

- De reden voor de verzelfstandiging;
- Het verschil in de arbeidsvoorwaarden tussen de publieke en de private sector;
- De tijdsduur van het verzelfstandigingstraject;
- Het gebruik van het aantal externen tijdens een project;
- De verzelfstandigingsoptie die gekozen wordt.

Het grootste gedeelte van deze oorzaken is (tot op zekere hoogte) te beïnvloeden, wat betekent dat er invloed uitgeoefend kan worden op de hoogte van de kosten. De mate waarin de gemeente invloed op deze kostenoorzaken heeft verschilt per factor. Omdat zowel de redenen voor de kosten kunnen verschillen, als de mate waarin de gemeente invloed kan uitoefenen op deze redenen, is het van belang - als de gemeente de kosten zoveel mogelijk in de hand wil houden - dat er een actief verzelfstandigingbeleid wordt gevoerd bij de gemeente. Hiervoor moet de gemeente regelmatig bijhouden welke diensten in aanmerking komen voor verzelfstandiging. Dit betekent landelijke wetgeving in de gaten houden, zich bewust zijn van de resultaten van de diensten, de marktpositie van waarin de diensten zich bevinden enz. Er moet kennis binnen de gemeente opgebouwd worden, zodat het gebruik van externen tot een minimum beperkt kan worden en de tijdsduur van een verzelfstandiging/privatiseringstraject tot een minimum beperkt kan worden.

De meeste kostenbesparing kan (meestal) gehaald worden uit de grootste kostenpost, namelijk de arbeidsvoorwaardenkosten. Om over de arbeidsvoorwaarden meer te kunnen zeggen, wordt in het volgende hoofdstuk een analyse gemaakt van de arbeidsvoorwaardenproblematiek.

De frictiekosten

In het tweede deel van dit onderzoek maak ik een analyse van de arbeidsvoorwaardenproblematiek. Dit onderwerp is als het over verzelfstandigingen gaat een zeer belangrijk onderwerp. Dat komt omdat bij een gemiddeld verzelfstandigingproject, de arbeidsvoorwaarden meer dan 50% van de kosten voor hun rekening nemen.

De analyse geeft een totaalbeeld van de kosten die gemaakt worden op het gebied van arbeidsvoorwaarden bij verzelfstandigen, maar ook een beeld van de afzonderlijke arbeidsvoorwaardenkosten. De analyse is gebaseerd op basis van documenten van het bureau Röselaer Management Consultants.

8 De frictiekosten

Er zijn voor dit onderzoek dertien verzelfstandigen/privatiseringen onderzocht. Hieronder bevinden zich de acht projecten uit het eerste onderzoek plus vijf andere projecten, waarvan gevonden wordt dat ze een relevante bijdrage leveren aan de analyse van de arbeidsvoorwaardenproblematiek. De keuze van de projecten is ook hier op basis van twee criteria genomen:

1. Het eerste criterium is de volledigheid van de dossiers. Door dossiers te nemen die compleet of vrijwel compleet zijn, wordt een goed beeld gekregen van het gehele verzelfstandigingstraject. Ook maakt dit het vergelijken van resultaten betrouwbaarder. Om de volledigheid van de projecten te bepalen is gebruik gemaakt drie aspecten:
 - a. Is er een arbeidsvoorwaardenvergelijking
 - b. Is er een sociaal plan
 - c. Is er een financiële analyse
2. De tweede factor waarop is geselecteerd is de variatie van de projecten. Hiermee wordt een zo breed mogelijk beeld gekregen van de factoren die van belang zijn of kunnen zijn bij het verzelfstandigingsproces. Om dit te bepalen is er gebruik gemaakt van de volgende criteria:
 - a. Het soort verzelfstandiging
 - b. De CAO waarnaar wordt overgegaan
 - c. Het aantal werknemers of fte's dat verzelfstandigd
 - d. De gemiddelde leeftijd van de werknemers
 - e. De gemiddelde diensttijd van de werknemers
 - f. Het gemiddelde salaris van de werknemers
 - g. De frictiekosten die met een project gemoeid zijn

Het soort verzelfstandiging dat is opgenomen loopt uiteen van een overname door een marktpartij, een overname door een andere overheid, het fuseren van een dienst tussen meerdere overheden, het overnemen van een andere overheid, het onderbrengen van een dienst in een stichting en het onderbrengen van een dienst in een gemeentelijke NV. In één van de projecten is een indicatief onderzoek uitgevoerd, om te kijken of privatisering een realistisch en haalbare optie is. Deze privatisering is (nog) niet uitgevoerd.

De cao's lopen uiteen van de zorg of zorg gerelateerde overgangen, tot aan zeer specifieke bedrijfs-cao's. Ook zijn er projecten waarbij de dienst binnen de overheid blijft en de zelfde cao blijft gelden. In het aantal werknemers is een spreiding te vinden van slechts één betrokken werknemer, tot aan 1250 werknemers. In de meeste gevallen is het aantal FTE gelijk of bijna gelijk aan het aantal werknemers. Slechts bij twee projecten verschilt dit aanzienlijk, ongeveer de helft. Er is een spreiding te vinden in de gemiddelde leeftijd van de werknemers van 12 jaar. Globaal gezegd ligt deze leeftijd boven de 38 jaar en onder de 50 jaar. De gemiddelde diensttijd van de werknemers, zover bekend, geeft een spreiding vanaf 6 jaar tot aan de 17,6 jaar. Dit levert een gemiddelde op van ongeveer 12 jaar. Het gemiddelde salaris verschilt, zover bekend, van €1.919, tot maar liefst €3.055. De variatie is groot; de spreiding van €3.149 is bijna gelijk aan het gemiddelde salaris van €3.494. De totale frictiekosten lopen uiteen van €0 euro tot aan €80.027.000.

Tabel 8.1 geeft een samenvatting van deze variabelen.

In paragraaf 4.1 worden de frictiekosten opgesplitst in negen categorieën. Elke categorie zal apart besproken worden. Wat houdt de kostenpost in? Wanneer treedt deze kostenpost op. In welke orde van grootte treedt de kostenpost op? Dit zijn vragen die beantwoord zullen worden.

In paragraaf 8.2 worden de gemiddelde frictiekostenpercentages besproken. Deze gemiddelden zullen leiden tot een indeling in vier procentuele kostenpost categorieën, waarin in is af te lezen welke post welk percentage van het totaal voor zijn rekening neemt.

In het kort ontstaan minimale en maximale frictiekosten door onbekende en onduidelijke factoren in de informatie en onzekerheden van de toekomst. Dit zal in deze paragraaf uitgebreider behandeld worden. In paragraaf 8.3 wordt diep op de minimale en de maximale frictiekosten ingegaan, zoals hoe groot deze verschillen kunnen zijn.

In paragraaf 8.4 wordt op de verdeling van de frictiekosten tussen de verschillende actoren ingegaan

In paragraaf 4.3 volgt vervolgens een samenvatting en slotconclusie van voorgaande paragrafen.

8.1 De frictiekostenposten

Frictiekosten zijn die kosten die gemaakt worden ten gevolge van de overgang van het ambtelijke arbeidsvoorwaardensysteem naar het nieuwe arbeidsvoorwaardensysteem. De frictiekosten zijn in negen verschillende groepen opgedeeld:

1. Het bruto salaris en loongaranties
2. De toeslagen
3. De werktijden en werkdagen
4. Het netto salaris en ziektekosten
5. Uittreetskosten bij het pensioenfonds
6. Het pensioen en prepensioen
7. De secundaire arbeidsvoorwaarden
8. De ziektekosten voor gepensioneerden
9. Hardheidsclausule

Deze groepen dragen per project in verschillende mate bij aan het totaal aan frictiekosten. In bijlage 2 is een uitleg te vinden van de verschillende begrippen.

Bij veel projecten wordt er in een minimale en een maximale kostenberekening gemaakt. Omdat in de RMC dossiers niet altijd is vermeld welke variant uiteindelijk is gekozen, heb ik steeds de maximale variant gebruikt, wanneer de 'echte' uitkomst niet bekend is. Op die manier kan ik het duidelijkst laten zien waar de kosten t.a.v. de arbeidsvoorwaarden bij verzelfstandigingen in (kunnen) zitten.

Doordat hier alleen de maximale kosten gebruikt worden, kunnen de waarden enigszins verschillen met die van de gemeentelijke documenten zoals gebruikt in hoofdstuk 3. Bij de gemeente kunnen aanpassingen hebben plaatsgevonden, die niet bij RMC bekend zijn. Ook moet er rekening gehouden worden met het feit dat alle waarden in Euro's zijn omgerekend.

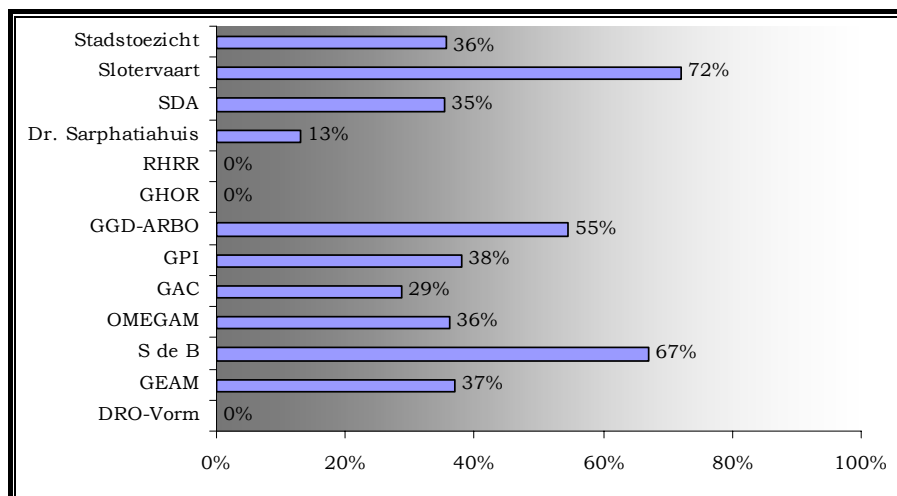
Tabel 8.1: Overzicht van de onderzochte projecten

Nr.	Verzelfstandiging	Project	CAO overgang	Aantal medewerkers	Aantal FTE	Gemiddelde leeftijd (jaren)	Gemiddelde diensttijd (jaren)	Gemiddelde salaris (Euro's)	Totale frictiekosten (Euro's)
1	Overname door een marktpartij	DRO	LCM op basis van RGA	14	12,9	48,5	Niet bekend	Niet bekend	566.900
2	Overname door een marktpartij	GEAM Inservice	klein metaal MTB	13	13	38,5	8,5	2.299	2.032.000
3	Overname door een marktpartij	Stadsdeel de Baarsjes	Welzijn	4	3,72	38	8	2.595	180.500
4	Overname door een overheid	OMEGAM	Waterschap	27	19,32	40	11	2.376	810.000
5	Overname door een marktpartij	Gemeentelijk Audologisch Centrum	Gehandicapten zorg	27	21.82	49	6	Niet bekend	1.466.163
6	Overname door een marktpartij	Gemeentelijk Pedologisch Instituut	Geestelijke gezondheidszorg	30	20.9	48	17,6	3.055	2.673.000
7	Overname door een marktpartij	GG&GD-ARBO	Commit Arbo	Niet bekend	132,74	Niet bekend	Niet bekend	Niet bekend	7.445.041
8	Overname door andere overheid	GHOR	RGA	1	1	50	13	3.242	0
9	Fusie van diensten	RHRR	CAR/UWO	198	185	42	10	2.304	70.059
10	Onderbrenging in een stichting	Dr. Sarphatiehuis	Ziekenhuiswezen	(128)	Niet bekend	Niet bekend	Niet bekend	Niet bekend	2.142.780
11	Onderbrenging in een gem. NV	SDA	Grafimedia	120	70,5	Niet bekend	Niet bekend	Niet bekend	3.410.455
12	Onderbrenging in een stichting	Slotervaart Ziekenhuis	Ziekenhuiswezen	1250	Niet bekend	44	16	Niet bekend	12.197.074
13	Proefonderzoek	Stadstoezicht	Particuliere beveiliging	1171	1140	42,3	7,8	1.919	80.027.000

8.1.1 Het bruto salaris en loongaranties

Onder de loongaranties vallen de bruto salarisgaranties, de eindejaarsuitkering, de perspectiefgarantie en de garanties op overige vaste persoonlijke inkomenscomponenten (zoals bv. een arbeidsmarkttoeslag). Deze groep bepaalt een zeer belangrijk deel van de totale frictiekosten. Deze post levert in principe altijd kosten op als er een bedrijfs-CAO toegepast gaat worden. Dit komt doordat de salarissen die in het bedrijfsleven toegepast worden nooit gelijk zijn aan die van de overheid. Bij de onderzochte projecten lopen deze kosten uiteen van 13% tot en met 72% van de totale frictie kosten. Het totale gemiddelde over de dertien projecten bedraagt 32% en maakt het de grootste kostenpost binnen de frictiekosten.

Er zijn slechts drie projecten waarbij deze kostenpost niet voorkomt. De GHOR en de RHRR worden niet geprivatiseerd naar de markt, maar de diensten blijven binnen de overheid. Bij DRO vindt er wel een privatisering naar de markt plaats, maar is er bewust gekozen voor een CAO op basis van de RGA.

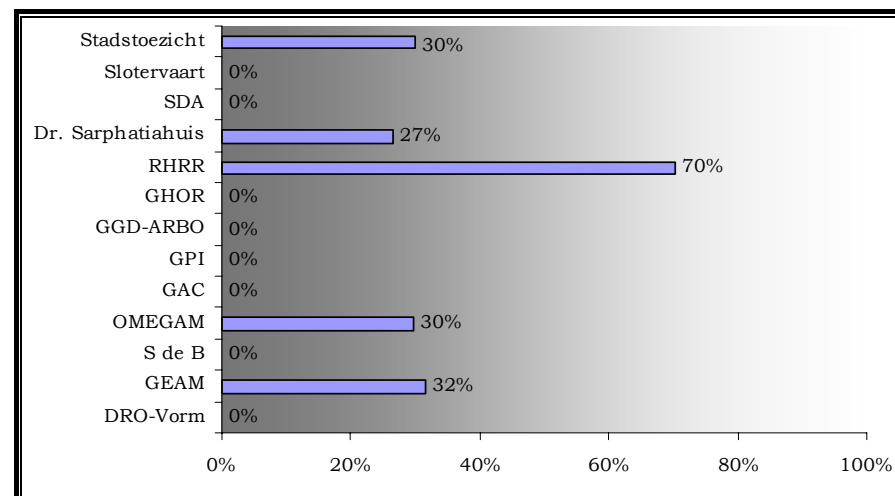


Figuur 8.1: Verdeling van het bruto salaris en loongaranties per project

8.1.2 De toeslagen

Onder de toeslagen vallen de roostertoeslag, de beschikbaarheidtoeslag, de onregelmatigheidstoeslag en de inconveniententoeslag (MRI). Deze kosten zijn van belang naar gelang de soort taakorganisatie, zoals hier bijvoorbeeld liftmonteurs, ziekenhuizen en een ambulancedienst.

In het totaal komen deze kosten bij vijf van de verzelfstandigingen voor en bedragen respectievelijk 32%, 30%, 70%, 27% en 30% van de totale projectkosten. In het geval van de 70%, betreft het een fusie van een hulpverlenerorganisaties. Dit was ook een van de projecten waarbij de brutosalariskosten en loongaranties niet voorkwam, waardoor deze post een groter percentage voor zijn rekening neemt. Het gemiddelde over de dertien projecten bedraagt 15%

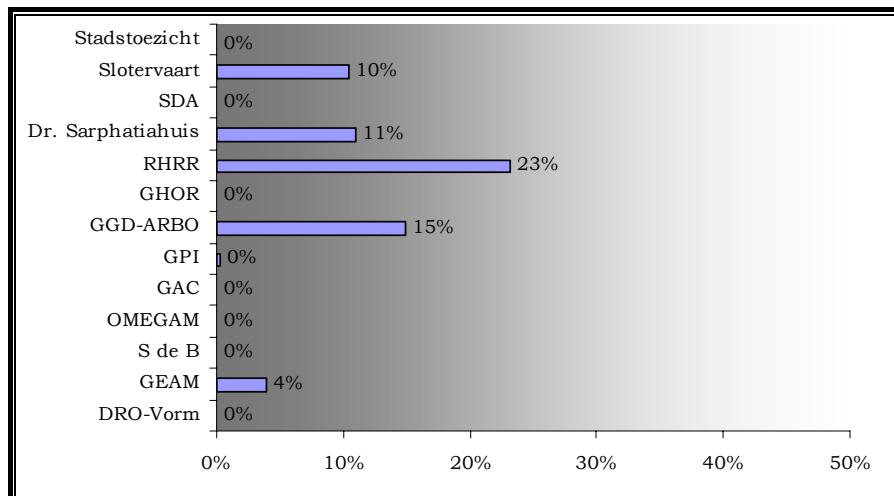


Figuur 8.2: Verdeling van de toeslagen per project

8.1.3 De werktijden en verlofdagen

Frictiekosten ten gevolge van de werktijden zijn hier bij slechts drie projecten aanwezig. Bij het Slotervaartziekenhuis nemen de werktijden 3% van de kosten voor hun rekening. Bij GEAM-inservice komen de werktijden voor 4% van de totale frictiekosten en bij de GG&GD-arbo bedroeg het percentage 15%. Het gemiddelde van de werktijden over de dertien projecten komt op 1,7%. Hoewel het niet direct blijkt uit deze gegevens moet deze post niet onderschat worden. De overgang naar een andere werkweek kan aanzienlijke kosten met zich meebrengen afhankelijk van het aantal medewerkers.

De verlofdagen leveren bij vier projecten frictiekosten op. Bij het GPI zijn de kosten zo minimaal dat het percentage op de totale frictiekosten minder dan 1 procent bedraagt. In de overige gevallen bedragen de percentages 7% (Slotervaartziekenhuis), 11% (dr. Sarphatiahuis) en 23% (RHRR). In het laatste geval hebben we te maken met de fusie van de hulpverleningsorganisaties. Door hun onregelmatige werktijden, wordt er gecompenseerd bij de verlofdagen. Het gemiddelde van de verlofdagen over de dertien projecten komt neer op 3,3%.

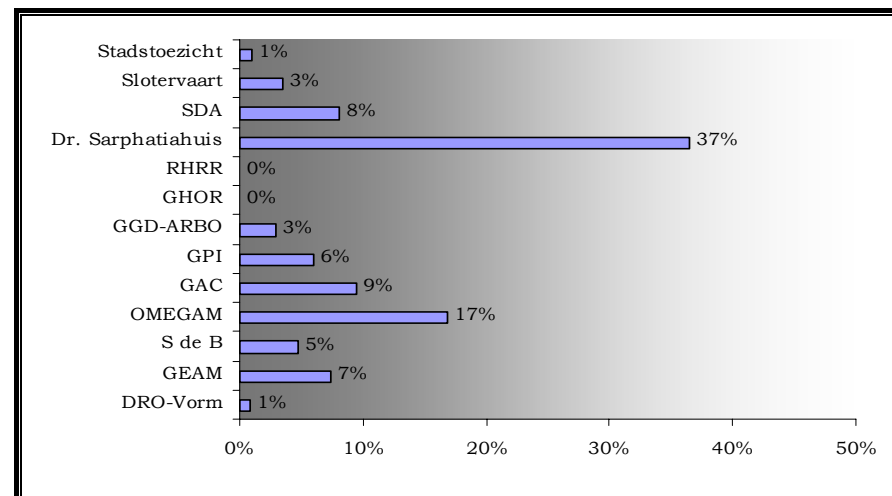


Figuur 8.3: Verdeling van de werktijden en verlofdagen per project

8.1.4 Het netto salaris en de ziektekosten

De reden dat het nettosalaris bij de ziektekosten is opgenomen, is omdat deze kosten vaak nauw met elkaar verweven zijn. Het netto salaris is afhankelijk van de premies en de belasting die van het bruto salaris worden afgetrokken. Vaak wordt een netto salaris garantie gegeven door de gemeente.

Een werknemer bij de overheid is altijd particulier verzekerd. De meeste medewerkers in de markt zijn collectiefverzekerd bij het ziekenfonds. Bij een overgang naar een marktpartij zullen daarom vrijwel zeker frictiekosten optreden. Deze post komt dan ook in vrijwel alle gevallen voor. Slecht als men in dienst bij de overheid blijft, zoals bij een fusie, is deze post niet aanwezig. De percentages lopen uiteen van 1% tot en met 37%, waarbij deze laatste vrij hoog is. Het gemiddelde over de dertien projecten bedraagt 7%.

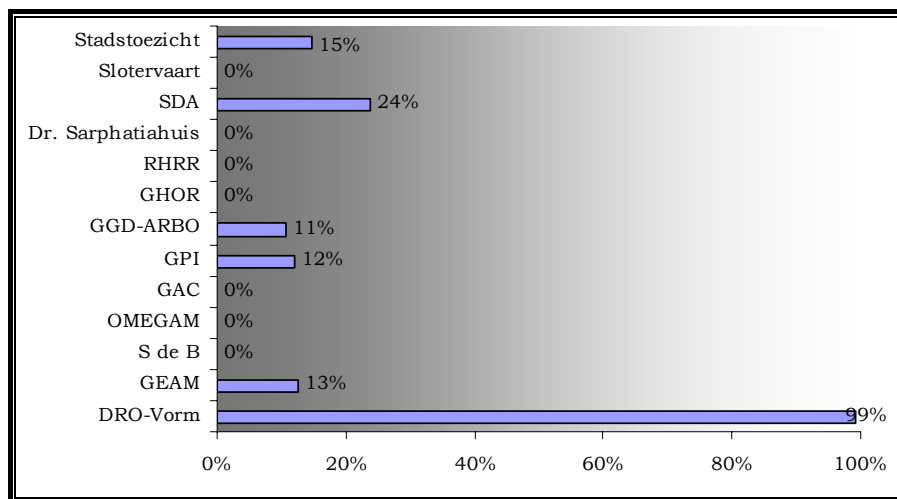


Figuur 8.4: Verdeling van het netto salaris en de ziektekosten per project

8.1.5 Uittreedomkosten bij het pensioenfonds

Deze post omvat de uittreedomkosten bij het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds en de lopende FPU-uitkeringen. Deze post is nooit van toepassing als er wordt verzelfstandigd binnen de overheid, zoals bij de fusie van de ambulancediensten, omdat overal binnen de overheid hetzelfde pensioenfonds wordt gebruikt. Verder is het aantal werknemers van belang. Als het maar een paar werknemers betreft, worden er door het fonds bijna nooit kosten in rekening gebracht. Sterker zelfs, als het maar een paar werknemers betreft wordt het vaak niet eens gemeld.

Bij het project DRO-vorm bedragen deze kosten 99%. Dit is het project waarbij wel een overname door een marktpartij plaatsvindt, maar besloten is om de oude CAO toe te passen. Hierdoor vinden er bijna geen andere kosten plaats en valt deze post procentueel gezien zeer hoog uit. Bij de overige projecten bedragen deze kosten 11%, 12%, 13%, 15% en 23%. Het gemiddelde over de dertien projecten bedraagt 13%.

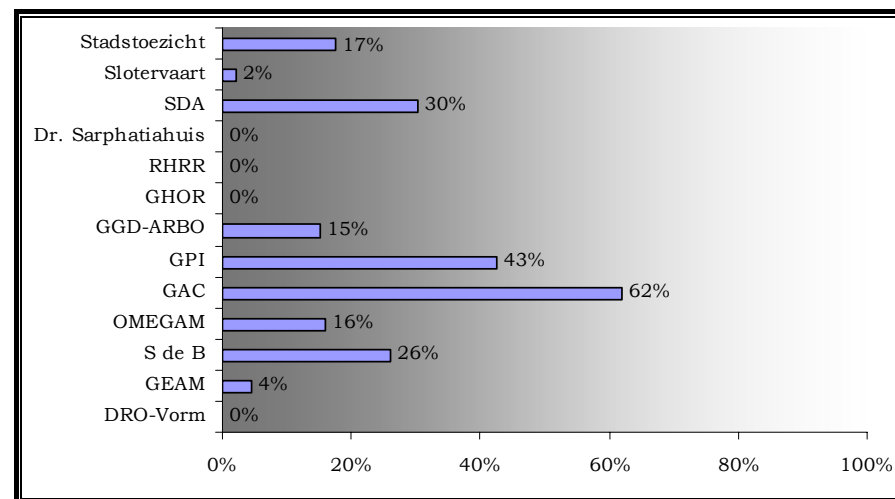


Figuur 8.5: Verdeling van de uittreedomkosten bij het pensioenfonds per project

8.1.6 Pensioen en prepensioen

Pensioenkosten zijn van belang bij privatisering door taakafstoting en privatisering door uitbesteding. al zijn de kosten bij de laatste vaak zeer laag. Dit komt omdat men dan een pensioenregeling kan opstellen die dicht bij de oude regeling ligt. Bij een overname kunnen de kosten daarentegen zeer hoog oplopen en daarmee is dit een post om rekening mee te houden. Of de kosten hoog zijn, hangt af van de regeling die de overnemende partij hanteert. Over het algemeen is een bedrijf aangesloten bij een pensioenfonds en zal de nieuwe medewerkers daar ook in onder willen brengen.

De kosten zijn ook afhankelijk van de (gemiddelde) leeftijd van de medewerkers, omdat dit samenhangt met het aantal dienstjaren dat een medewerker nog heeft om te sparen voor zijn/haar (pre)pensioen. In het minimale geval bedraagt het percentage slechts vier procent (gemiddelde leeftijd 38,5 jaar). In het maximale geval maar liefst 62% (gemiddelde leeftijd 49 jaar). Het gemiddelde over de dertien projecten bedraagt 17%.

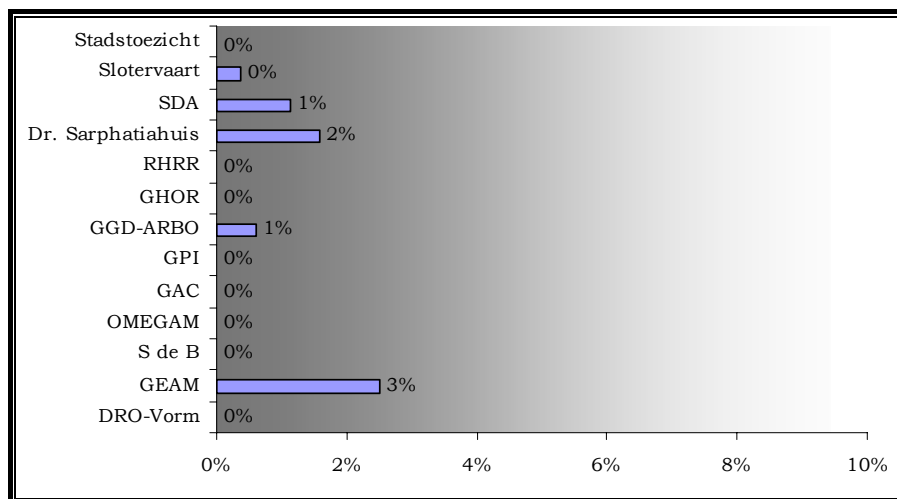


Figuur 8.6: Verdeling van het (pre)pensioen per project

8.1.7 De secundaire arbeidsvoorwaarden

De secundaire arbeidsvoorwaarden zijn vaak van minimale invloed op het totaal van de frictiekosten. Als er bijvoorbeeld een fusie tussen overheidsdiensten plaatsvindt is deze factor niet van belang. Als er een stichting, NV of BV wordt opgericht kan besloten worden de oude secundaire arbeidsvoorwaarden over te nemen. Deze post treedt dan ook vaak alleen op bij een privatisering door taakafstoting.

De secundaire arbeidsvoorwaarden bij de gemeente kunnen aanzienlijk verschillen van de markt. De reden dat deze post relatief weinig kosten met zich meebrengt, komt doordat deze voorwaarden in de praktijk door afweging van plus en min wegvallen bij de onderhandelingen, of eenvoudig genegeerd worden. Bij de minimale kostenberekening staat deze post dan ook altijd op nul. Als er vergoed moet worden zijn de kosten in verhouding gering. Slechts in vier gevallen speelt deze post een factor, maar bedraagt niet meer dan maximaal 3% van de totale frictiekosten. Het gemiddelde over de dertien projecten bedraagt 1%.

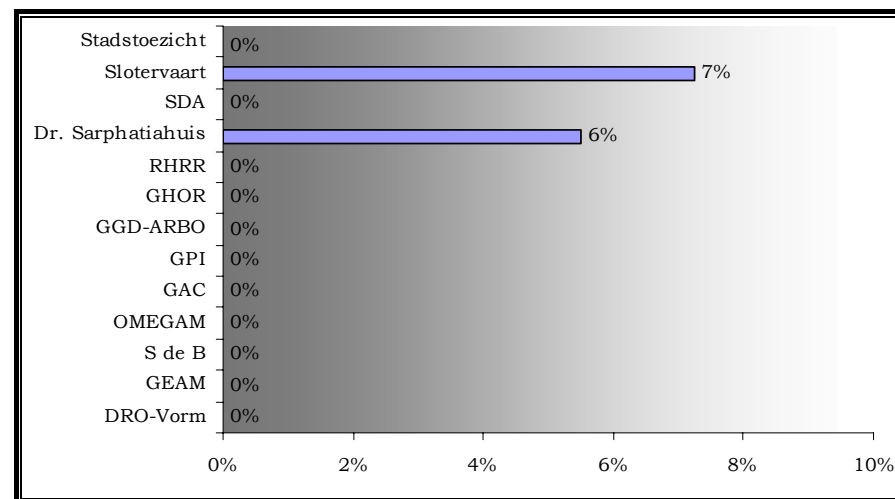


Figuur 8.7: Verdeling van de secundaire arbeidsvoorwaarden per project

8.1.8 Ziektekosten gepensioneerden

De ziektekosten voor gepensioneerden is een post die bij dit onderzoek maar twee keer voor komt. Deze post kan qua kosten sterk verschillen en hangt zoals de naam al zegt af van het aantal zieke gepensioneerden.

Per verzelfstandiging kan deze post dus wisselen. Bij deze twee projecten - beide externe verzelfstandigingen - nemen zij respectievelijk 6% en 7% van de totale frictiekosten voor hun rekening. Gemiddeld over de dertien projecten bedraagt deze post 1%.

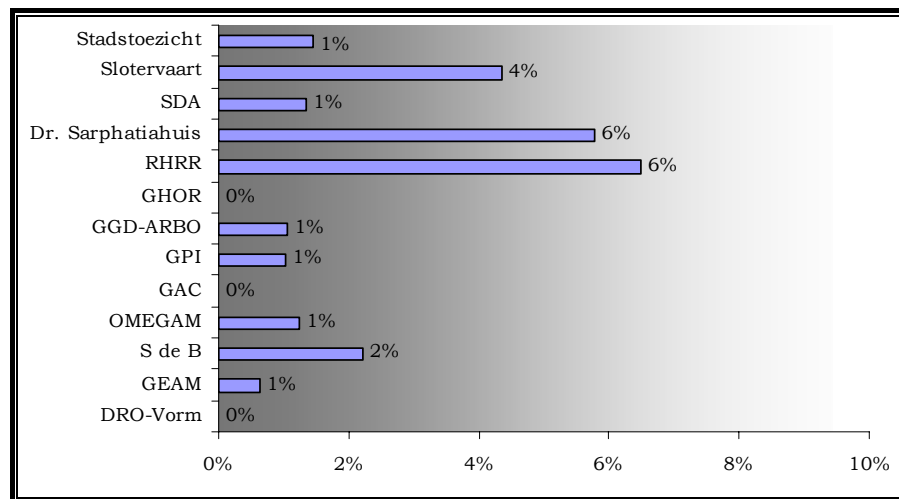


Figuur 8.8: Verdeling van de ziektekosten voor gepensioneerden per project

8.1.9 Hardheidsclausule

In de hardheidsclausule worden specifieke kosten opgenomen. Deze post kan opgenomen worden in een sociaalplan om eventuele onvoorziene omstandigheden te dekken of kan een arbeidsvoorwaardengarantie geven die niet onder de andere posten valt te plaatsen.

Bij veel projecten komt deze post voor, maar bedraagt altijd maar een paar procent. Gemiddeld 3,5% met een spreiding van 2,5 %. Het gemiddelde over de dertien projecten bedraagt 2%.



Figuur 8.9: Verdeling van de hardheidsclausule per project

8.2 De gemiddelde frictiekostenpercentages

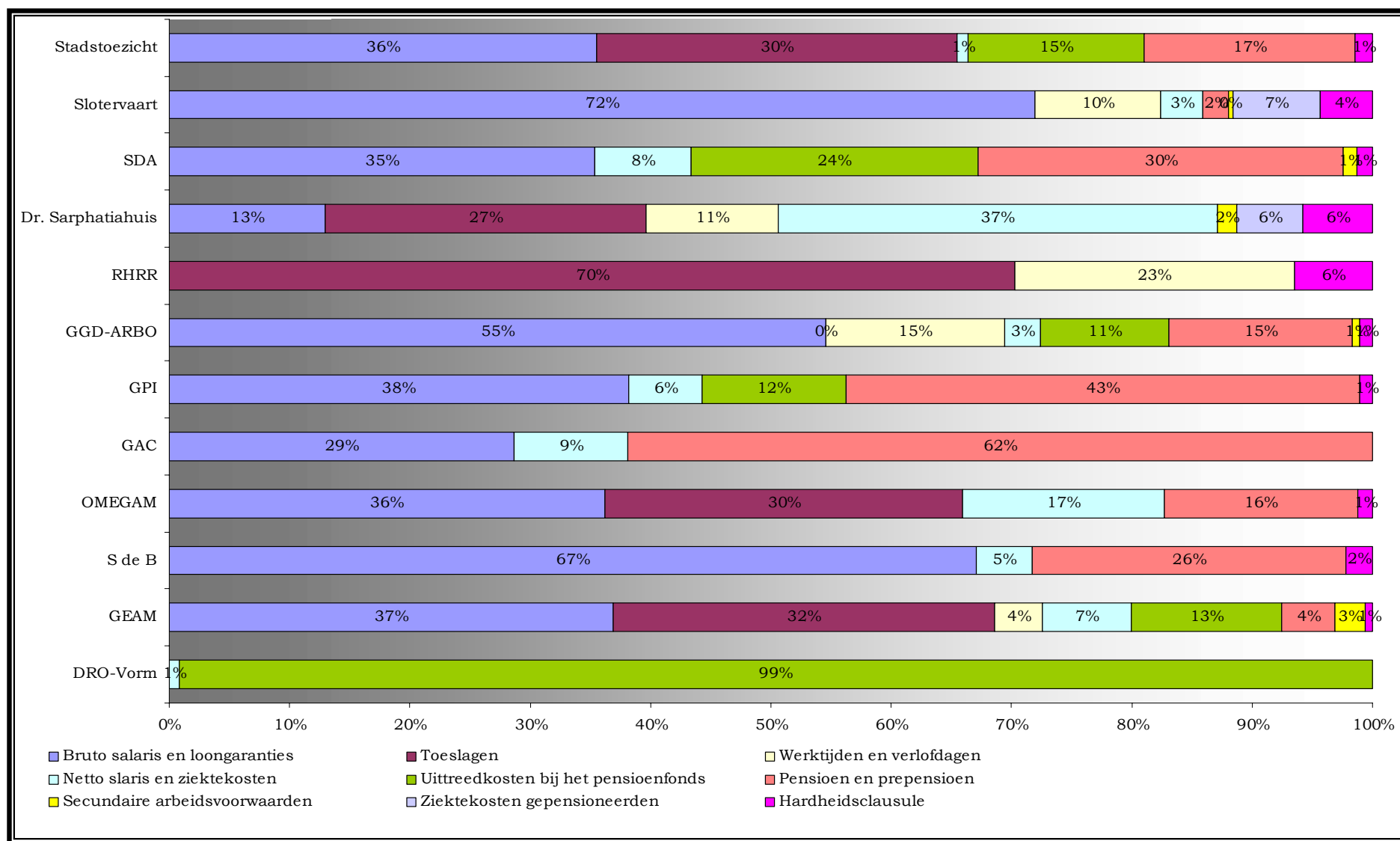
De gemiddelde frictiekostenpercentages zijn lastig om te bepalen. In eerst instantie zijn er dertien projecten onderzocht. Als van deze posten het gemiddelde wordt bepaalt, komen de totale frictiekosten op 93%. Dit komt doordat één project het GHOR geen kosten met zich meebracht. Het frictiekostenpercentage van deze post is dan ook 0%. Om het echte gemiddelde te bepalen moeten dus alle gemiddelden per frictiekostenpost opgeteld worden en gedeeld worden door twaalf.

Het project RHRR, is geen privatisering, maar een interne verzelfstandiging. Hierdoor treden er talloze kosten niet op die bij een privatisering wel optreden. Deze project verstoort dan ook het kostenbeeld. Hetzelfde geldt voor het project DRO-vorm. Doordat het een cao overgang heeft op basis van de RGA komen er bijna geen frictiekosten voor. Hierdoor heeft het project b.v. een kostenpercentage van 99% bij de uittredekosten voor het pensionfonds.

Het meest evenwichtige beeld wordt verkregen als het gemiddelde van de tien projecten wordt genomen, dus minus de projecten zonder kosten en de projecten waar de overgang van de arbeidsvoorwaarden minimaal was.

Tabel 8.2: De gemiddelde frictiekostenpercentages

Frictiekostenpost	13 projecten	12 projecten	10 projecten
Bruto salaris en loongaranties	32%	34,8%	41,7%
Toeslagen	15%	15,7%	11,8%
Werktijden en verlofdagen	5%	5,3%	4,1%
Netto salaris en ziektekosten	7%	8,1%	9,6%
Uittreding pensionfonds	13%	14,4%	7,4%
(Pre)pensioen	17%	18,0%	21,6%
Secundaire arbeidsvoorwaarden	1%	0,5%	0,6%
Ziektekosten gepensioneerd	1%	1,1%	1,3%
Hardheidsclausule	2%	2,1%	1,9%
Totaal	93%	100%	100%



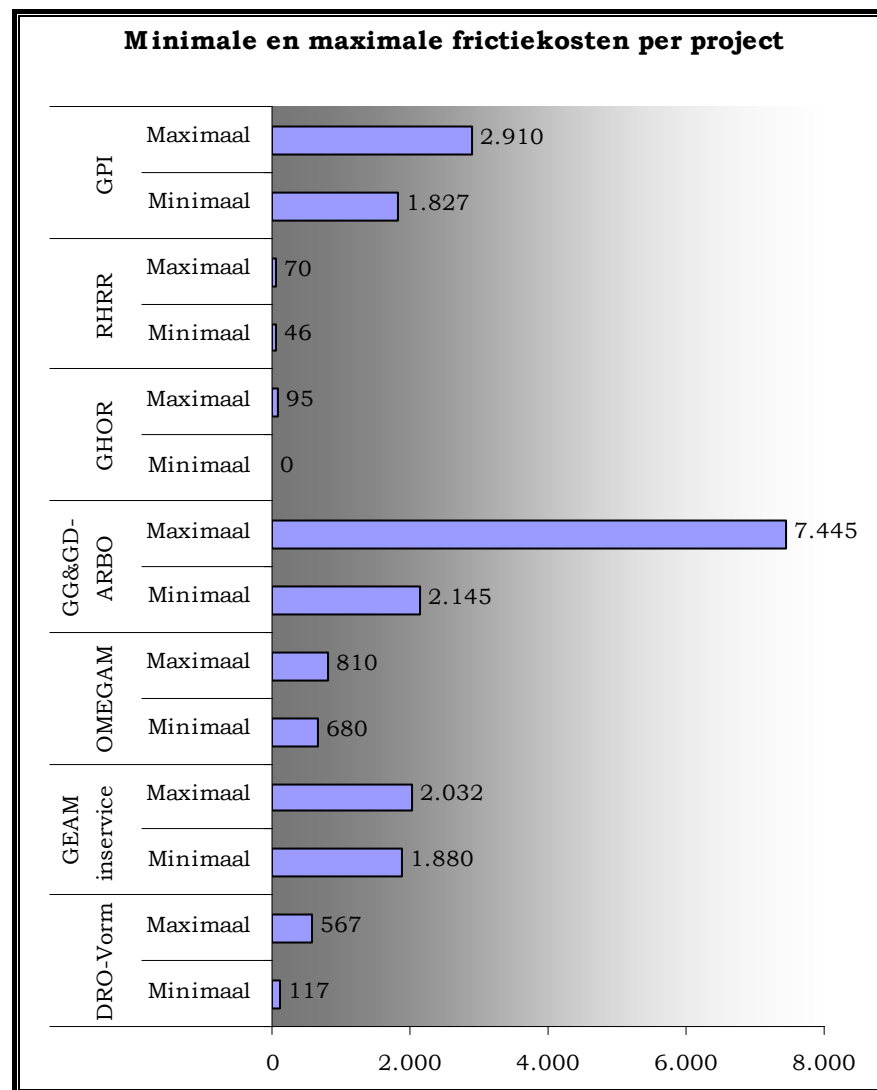
Figuur 8.10: De procentuele verdeling van de frictiekosten per project

8.3 De minimale en de maximale frictiekosten

Voor veel projecten wordt er een minimale en een maximale kostenberekening gemaakt. Het verschil in kosten ontstaat doordat:

- Sommige kosten niet door de gemeente van te voren ingeschat kunnen worden. Voorbeeld hiervan zijn de secundaire arbeidsvoorwaarden. Het komt voor dat er wordt ingeschat dat een oude arbeidsvoorwaarde weggestreept kan worden tegen een nieuwe voorwaarde, omdat deze evenveel waarde hebben. Uit onderhandelingen komt soms naar voren dat de vakbond(en)/werknemers dit zo niet ondervinden en een extra vergoeding willen.
- Het onbekend is of sommige factoren überhaupt kosten gaan opleveren. Een voorbeeld hiervan zijn de uittrekkende pensioenkosten. Uittredende pensioenkosten zijn kosten die een pensioenfonds in rekening brengt als werknemers het pensioenfonds voordat de pensioengerechtigde leeftijd bereikt is verlaten. Dit wordt gedaan omdat het pensioenfonds inkomsten opgebracht door premie in de toekomst misloopt die zij wel had ingecalculeerd. Het komt voor dat het ABP geen vergoeding vraagt als het aantal werknemers dat uit het fonds stapt gering is.
- Het onbekend is in welke mate sommige kosten gaan optreden. Voorbeelden hiervan zijn: hoe lang blijft een medewerker in dienst bij de nieuwe werknemer? Hoe gaat de rente in de loop van de tijd zich ontwikkelen? Doordat deze gegevens onbekend zijn ontstaan er verschillen in de minimale en maximale kosten.

In Figuur 8.11 is weergegeven wat de minimale en maximale frictiekosten bedragen bij de onderzochte projecten (waar aanwezig). Te zien is dat de verschillen in de minimale en de maximale kosten aanzienlijk kunnen schelen. In de meest minimale situatie, bij GEAM Inservice, bedragen de minimale kosten €1.880.000 en de maximale kosten €2.032.000,-, een verschil van 8%. In de meest extreme situatie, bij DRO Vorm, bedragen de minimale kosten €117.000,- en de maximale kosten €567.000,-, een verschil van 385%.



Figuur 8.11 De minimale en maximale frictiekosten per project (x 1000)

8.4 De verdeling van de kosten

Doordat er verschillen in de kosten kunnen ontstaan, wordt er een onderhandelingspositie gecreëerd. De berekeningen die door het adviesbureau worden gemaakt zijn in eerste instantie alleen bedoeld voor de opdrachtgever. Op deze wijze creëert de gemeente een sterke onderhandelingspositie voor zichzelf. Zo heeft zij een beter overzicht in de mogelijkerwijs optredende kosten, of wat gebruikelijk is te garanderen en wat de reële tijdsperiode is dat bepaalde kosten optreden, enz.

De kosten die gemaakt worden bij een verzelfstandiging zijn lang niet altijd voor rekening van de opdrachtgever, in dit geval de gemeente. De eventueel aanwezige overnemende partij(en) kan/kunnen ook een deel van de kosten op zich nemen.

Zo zijn er ten eerste wettelijke regelingen waar alle partijen zich aan moeten houden. Een voorbeeld hiervan is het minimumloon. Als werknemers over gaan naar een nieuwe organisatie, zal deze altijd de verplichting hebben minimumloon te betalen.

Een tweede reden kan zijn dat een overnemende partij op die manier een voorsprong krijgt op zijn meedingende concurrenten. Immers, als een partij meer van de kosten op zich neemt, gaan de kosten voor de gemeente omlaag en is het aantrekkelijker om de dienst aan de betreffende partij te verkopen.

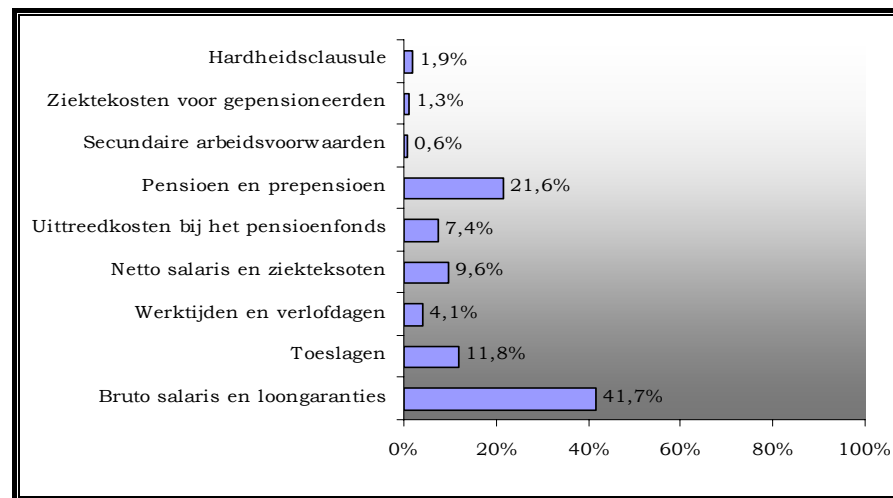
Een derde reden wordt gevormd als de gemeente twijfelt om de organisatie te privatiseren, b.v. omdat extern verzelfstandigen of liquideren goedkoper is. Wil de overnemende partij toch de dienst hebben, dan zal het meer van de kosten voor zijn/haar rekening moeten nemen.

Vervolgens zijn er nog een aantal subjectieve mogelijkheden. Deze betreffen bijvoorbeeld algemene normen, waarden en ideologie. Omdat deze subjectief zijn, zijn ze onvoorspelbaar. Dit betekent niet dat ze onbelangrijk zijn, ze zijn alleen onbruikbaar bij de voorbereiding van de onderhandelingen, omdat je er niet op kan participeren.

8.5 Conclusie

Een verzelfstandiging of privatisering kan op het vlak van de arbeidsvoorwaarden grote kosten met zich meebrengen. Deze kosten zijn onder andere afhankelijk van het soort arbeidsvoorwaarden. Als de arbeidsvoorwaarden worden opgesplitst ontstaan er negen categorieën: het bruto salaris en loongaranties, de toeslagen de werktijden en werkdagen, het netto salaris en ziektekosten, uittredekosten bij het pensioenfonds, het pensioen en prepensioen, de secundaire arbeidsvoorwaarden, de ziektekosten voor gepensioneerden en de hardheidsclausule.

Bij een gemiddelde verzelfstandiging (naar de markt) kan gesteld worden dat het brutosalaris en de loongaranties voor de grootste kostenpost (42%) zorgen. Gevolgd door het (pre)pensioen (22%) en de toeslagen (12%). De derde groep kosten zijn het netto salaris en de ziektekosten (10%), de uittredekosten bij het pensioenfonds (7%). De laagste percentages zijn te vinden bij de werktijden en verlofdagen (4%), de hardheidsclausule (2%), de ziektekosten voor gepensioneerden (1%) en de secundaire arbeidsvoorwaarden (1%), weergegeven in Figuur 8.12.



Figuur 8.12: De gemiddelde frictiekostenpercentages per categorie

In Figuur 8.10 zijn van elk project zijn per categorie de frictiekosten in percentages van de totale kosten van een project weergegeven. In de tabel is af te lezen welke categorieën voor een willekeurig project de grootste invloed hadden op de totale frictiekosten en welke categorieën van minder invloed waren. Hieruit is af te leiden dat niet elke soort verzelfstandiging/privatisering dezelfde kosten met zich meeneemt. Deze kosten zijn ook afhankelijk van de vorm waarin dit gebeurt (zie Tabel 8.3). Hierbij moet onderscheid gemaakt worden in drie categorieën.

1. Verzelfstandiging binnen de publieke sfeer. De kosten zijn hier relatief laag. Dit komt omdat er bijna geen verandering in de arbeidsvoorwaarden ontstaan. Er wordt gebruik gemaakt van dezelfde salarisschalen en hetzelfde pensioenfonds.
2. Privatisering naar een stichting, NV of BV. De kosten die hier gemaakt worden mogen als gemiddeld worden beschouwd. Dit komt doordat er wel van CAO en pensioenfonds gewisseld moet worden, maar deze zoveel mogelijk afgestemd kunnen worden op de oude arbeidsvoorwaarden.
3. Privatisering door een overname. Deze vorm neemt relatief gezien de hoogste kosten mee. Dit komt omdat er niet alleen van CAO en pensioenfonds gewisseld moet worden, maar omdat deze ook vaak aangepast moeten worden aan de maatstaven die bij de overnemende partij gelden.

Gesteld kan worden dat het aantal medewerkers niet van directe invloed is op deze categorieën. Alleen in het geval van een privatisering met zeer weinig werknemers, is het zo dat een paar individuele gevallen voor relatief veel extra kosten kunnen zorgen b.v. als er voor gepensioneerd ziektekosten betaald moeten worden, of iemand persoonlijk gecompenseerd moet worden door een hardheidsclausule.

Tabel 8.3: De frictiekosten per medewerker.

Project	Aantal medewerkers	Totale kosten	Kosten per medewerker
Privatisering door taakafstoting			
GEAM Inservice	13	€ 2.032.000	€ 156.308
GPI	30	€ 2.673.000	€ 89.100
Stadstoezicht	1171	€ 80.027.000	€ 68.340
GG&GDD-ARBO	133	€ 7.445.041	€ 55.997
GAC	27	€ 1.466.163	€ 54.302
Stadsdeel de Baarsjes	4	€ 180.500	€ 45.125
DRO-vorm	14	€ 566.900	€ 40.493
OMEGAM	27	€ 810.000	€ 30.000
Privatisering door uitbesteding			
SDA	120	€ 3.410.455	€ 28.420
Dr. Sarphatiahuis	128	€ 2.142.780	€ 16.740
Slotervaart Ziekenhuis	1250	€ 12.197.074	€ 9.757
Interne verzelfstandiging			
RHRR	198	€ 70.059	€ 371
GHOR	1	€ 0	€ 0

Conclusies en aanbevelingen

In dit laatste hoofdstuk van deze scriptie wordt de hoofdvraag beantwoord. Maar voor het zover is zullen eerst de deelvragen stuk voor stuk aan bod komen. De antwoorden op deze vragen zijn gebaseerd op de theoretische en empirische resultaten gepresenteerd in deze scriptie.

Omdat de gemeente de initiatiefnemer is bij verzelfstandigingen, vinden er nog enkele aanbevelingen plaats, voor gemeenten die in de toekomst met verzelfstandiging te maken krijgen. De aanbevelingen zijn

9 Conclusies en aanbevelingen

Het onderzoek is begonnen met de vraag:

Welke kosten worden er gemaakt bij verzelfstandigingen en privatiseringen op gemeentelijk niveau en welke factoren en actoren spelen hierbij een rol?

Om deze vraag te beantwoorden heb ik vier deelvragen opgesteld. Deze deelvragen zullen beantwoord worden op basis van de resultaten die in dit onderzoek naar voren zijn gekomen.

9.1 Deelvraag één

Welke veranderingen doen zich voor op het terrein van de arbeidsvoorwaarden bij een privatisering of verzelfstandiging?

Op het vlak van de arbeidsvoorwaarden treden bijna altijd veranderingen op. De mate waarin er veranderingen optreden hangt af van de soort verzelfstandiging of privatisering. Hierbij kan gesteld worden dat:

1. als het een externe verzelfstandiging betreft, dus binnen de gemeente, treden er weinig veranderingen op in de arbeidsvoorwaarden. Dit komt omdat binnen de gemeente (nagenoeg) dezelfde arbeidsvoorwaarden gelden.
2. Als het een privatisering door uitbesteding aan de markt betreft, moet de gemeentelijke dienst geliquideerd worden. Deze liquidatie kan aanzienlijke kosten met zich meebrengen in de vorm van RAP, WW en bovenwettelijk WW.
3. als het privatisering betreft door taakafstoting naar een gemeentelijke stichting, NV of BV, kunnen er op elk aspect van de arbeidsvoorwaarden veranderingen optreden. Dit komt doordat er een overgang moet plaatsvinden van een gemeentelijke CAO naar een markt CAO. Deze veranderingen zijn echter wel beïnvloedbaar en als zodanig zo klein mogelijk te houden.
4. als het een privatisering door taakafstoting betreft door middel van een overname door een marktpartij, dan kunnen er

eveneens op alle aspecten van de arbeidsvoorwaarden veranderingen optreden. Ook hier vind een wisseling plaats van een gemeentelijke CAO naar een markt CAO. Deze veranderingen zijn echter aanzienlijk minder beheersbaar, omdat de gemeente afhankelijk is van de overnemende partij.

Als er een verandering optreedt in de arbeidsvoorwaarden, dan kunnen er gemiddeld genomen vier categorieën opgesteld worden, waarbij elke factor staat voor een percentage van de frictiekosten. Dit is weergegeven in Tabel 9.1.

Tabel 9.1: De frictiekosten opgedeeld in vier categorieën.

Categorie	Percentage	Frictiekostenpost
I	0% – 5%:	De secundaire arbeidsvoorwaarden De hardheidsclausule De ziektekosten voor gepensioneerden
II	5% - 10%:	Het netto salaris en de ziektekosten De werktijden en werkdagen
III	10%- 25%	Uittredekosten bij het pensioenfonds Het (pre)pensioen
IV	25%- 50%	De toeslagen Het brutosalaris en de loongaranties

9.2 Deelvraag twee en drie

In hoeverre zijn interne en externe factoren van een gemeente van invloed op de inhoud van sociale en materiele plannen en de daaruit volgende kosten?

Wat betreft de motieven die de gemeente Amsterdam hanteert, zijn er in dit onderzoek drie hoofdmotieven te vinden voor een privatisering of verzelfstandiging:

1. Wijziging in het landelijk beleid, b.v. een nieuwe wet, of een gezamenlijk beleid tussen de gemeenten.

2. Resultaatverslechtering van een onderneming, b.v. omdat een dienst te veel kosten voor de gemeente met zich meebrengt.
3. Toekomstige positionering van de facilitaire bedrijven. Dit motief geldt specifiek voor de gemeente Amsterdam. Hierbij worden diensten geprivatiseerd, omdat ze dan een betere concurrentiepositie met de markt moeten krijgen.

Maar in principe komt elke dienst in aanmerking voor verzelfstandiging of privatisering, als er aan deze vier voorwaarden wordt voldaan:

1. Er mag geen sprake zijn van een wettelijke taak die de gemeente zelf moet uitvoeren.
2. Er mag geen sprake zijn van een publiek belang.
3. De gemeente moet voldoende invloed houden als opdrachtgever of regelgever.
4. Er moet een dringende reden zijn voor externe verzelfstandiging of privatisering.

Is verzelfstandiging of privatisering niet mogelijk om wat voor reden dan ook, dan is liquidatie de volgende stap.

De onderhandelingen over het sociaal plan vinden plaats op basis van tenminste vier uitgangspunten:

1. Wettelijke regels: zijn regels waar alle partijen zich aan dienen te houden en waar geen (directe) invloed op uitgeoefend kan worden, omdat ze van bovenaf worden opgelegd.
2. Financiële motieven: wat zijn de kosten en baten die met een verzelfstandiging gemoeid zijn? Hierbij geldt dat de baten tegen de kosten moeten opwegen. Wat de goedkoopste oplossing is kan per project verschillen en zal dus elke keer opnieuw moeten worden bekeken. Als liquideren goedkoper is dan privatiseren, kan dit van invloed zijn op de sociale plannen. De gemeente kan dan eisen stellen aan de geïnteresseerde overname kandidaten. Andersom geldt dat als liquideren veel duurder is dan privatiseren, de gemeente bereid kan zijn meer te willen betalen aan de overname.
3. Bestendig beleid: wat is bij voorgaande verzelfstandigingen het beleid geweest? Bestendig beleid ontstaat doordat bij meerdere verzelfstandigingen hetzelfde beleid wordt toegepast. Aspecten uit het bestendig beleid zijn:

- a. De medewerkers gaan met behoud van functie over.
 - b. De arbeidsvoorwaarden van de overnemende partij worden onverkort gevolgd.
 - c. Er wordt naar gestreefd inkomenseffecten voor het personeel zo goed mogelijk op te vangen.
4. Vervolgens zijn er nog een aantal subjectieve mogelijkheden. Deze betreffen bijvoorbeeld algemene normen, waarden en ideologie. Omdat deze subjectief zijn, zijn ze onvoorspelbaar. Dit betekent niet dat ze onbelangrijk zijn, ze zijn alleen onbruikbaar bij de voorbereiding van de onderhandelingen, omdat er niet op geparticipeerd kan worden.

9.3 Deelvraag vier

Welke rol hebben verschillende actoren bij een verzelfstandiging- of privatiseringsproces?

De belangrijkste actoren in een verzelfstandigingsproces zijn de gemeente, de overnemende partij (marktpartij, nieuwe directeur maatschappelijk middenveld), ondernemingsraden, externe adviseurs en de vakbonden. Dit zijn de actoren die de onderhandelingen over de sociale plannen voeren. De invloed van de verschillende actoren is hier slechts gedeeltelijk te voorspellen. Dit komt omdat alleen de resultaten van de onderhandelingen bekend zijn. Om de directe invloed van de actoren te voorspellen zou men bij de onderhandelingen aanwezig moeten zijn.

De gemeente

De gemeentelijke invloed op de onderhandelingen over de sociale plannen, wordt in grote mate beïnvloed door de staat waarin de dienst zich verkeert. De gemeente zit vaak in een moeilijke positie, want de omstandigheden dwingen verzelfstandiging of privatisering af en de gemeente is verantwoordelijk voor zijn personeel. Een privatisering zal de gemeente dus altijd geld kosten. Hierbij maakt het niet uit of de dienst zelfstandig verder gaat of wordt overgenomen door een marktpartij, omdat:

1. Voor het zelfstandig voortbestaan van een verzelfstandigde dienst, is een concurrerende positie noodzakelijk. Het creëren van deze concurrerende positie kan aanzienlijke kosten met zich meebrengen (b.v. door reorganisaties of storten eigen vermogen) voor de gemeente.
2. Het verkopen van een (slecht draaiende) gemeentelijke dienst is meer dan alleen het te koop aanbieden van die dienst. Wil een verzelfstandiging/privatisering succesvol zijn dan zal de gemeente kosten moeten maken om de verkoop aantrekkelijk te maken (b.v. reorganisatie).
3. In het algemeen geldt dat de inkomenseffecten door een verzelfstandiging/privatisering voor de medewerkers zo klein mogelijk gehouden moeten worden, daardoor treden er kosten op als gevolg van de arbeidsvoorwaardengaranties.

De gemeente kan de kosten beïnvloeden door “slim” te onderhandelen.

De overnemende partij

De positie van de overnemende partij bij de sociale plannen is over het algemeen een sterke positie. Zoals al opgemerkt vinden verzelfstandigingen en privatiseringen vaak gedwongen plaats en is de gemeente verantwoordelijk voor de meeste arbeidsvoorwaarden-garanties, waardoor de positie van de overnemende partij wordt versterkt. Pas als de gemeente andere opties tot haar beschikking heeft die goedkoper zijn, b.v. liquidatie of meerdere geïnteresseerde partijen, wordt deze positie verzwakt. Wil de overname kandidaat de dienst echt hebben, dan zal deze meer kosten voor zijn/haar rekening moeten nemen.

De vakbonden

De vakbonden zitten aan de onderhandelingstafel, omdat zij de belangenbehartiging van de werknemers als ondergeschikte deelnemer aan het productieproces behartigen. Bij CAO onderhandelingen voeren de vakbonden het woord voor de leden en niet-leden. Het doel van een sociaal plan voor een vakbond is, dat er een redelijke overgangsregeling of afvloeiingsregeling komt, die

als ondergrens moet worden gezien. Maar de vakbonden zijn ook al eerder bij het proces van privatisering betrokken, omdat zij ook de belangen behartigen die werkgevers hebben, zoals een gezonde ontwikkeling van een bedrijf, van de branche of van het Nederlandse bedrijfsleven in het algemeen. Daarom wordt er onderscheidt gemaakt tussen acties voor het besluit tot privatisering en het besluit na privatisering (gebaseerd op het interview met de heer de Hond van de FNV).

Allereerst maakt de vakbond een strategie op. Deze strategie is afhankelijk van hun standpunt ten opzichte van bepaalde ontwikkelingen. De eerste afweging die gemaakt wordt door de vakbeweging is of dat zij vinden dat er een publiek belang is bij het behoud van de dienst. Als dit het geval is, dan wordt alsnog getracht niet te privatiseren, maar de dienst binnen de gemeente te houden en b.v. de bedrijfsvoering te verbeteren en als het nodig is te reorganiseren. Ook als het niet direct een publiek belang betreft, maar de dienst volgens de vakbond geen of weinig kans heeft in de markt te “overleven” wordt getracht de dienst binnen de gemeente te houden. Ook hier is eventuele verandering in de bedrijfsvoering en reorganisatie een optie.

Als er een onderzoek wordt opgestart om te kijken of privatisering van een dienst een optie is probeert de vakbond invloed uit te oefenen op de onderzoeksvragen, zodat de ‘juiste’ gevolgen worden onderzocht en er genoeg aandacht wordt besteed aan de voor volgens de vakbond relevante onderwerpen. De vakbond probeert samen met de ondernemingsraad een standpunt in te nemen, zodat er een breder draagvlak wordt verkregen voor hun standpunten. In de praktijk worden de vakbonden en de ondernemingsraad door de gemeenten ook naar hun standpunt gevraagd om er achter te komen waar de eventuele knelpunten zouden kunnen zitten.

Als het besluit tot privatisering is genomen bepaalt de vakbond een strategie voor de onderhandelingen. Deze strategie ziet er over het algemeen als volgt uit:

- Allereerst informeren de vakbond(en) en de ondernemingsraad de achterban over de mogelijke consequenties van een privatisering voor het personeel, wat de mogelijke opties.

- Het heeft de voorkeur dat iedereen mee over gaat naar de nieuwe organisatie. Dit heeft meestal de meeste kans bij privatisering door uitbesteding en is dan ook de eerst inzet. Bovendien wordt er een werkgelegenheidsgarantie geëist, meestal drie tot vijf jaar.
- Als er overname plaats vindt door een marktpartij (taakafstoting), is het uitgangspunt dat er zoveel mogelijk personeelsleden mee overgaan. Bovendien wordt er een werkgelegenheidsgarantie geëist, meestal drie tot vijf jaar. Ook wordt er verwacht dat de overnemende partij een redelijk deel van de kosten van de privatisering op zich neemt.
- Voor de personeelsleden die worden geprivatiseerd, wordt de eis gesteld dat het nieuwe arbeidsvoorwaardenpakket de zelfde waarde heeft als het oude arbeidsvoorwaardenpakket.
- Voor de personeelsleden die niet mee geprivatiseerd worden, worden twee voorwaarden neergelegd, 1. dat de oudere werknemers vervroegd kunnen uittreden en 2. dat de overige werknemers worden herplaatst.
- Als de vakbonden niet uit de onderhandelingen kunnen zij, als ze verwachten dat het effect heeft, gebruik maken van middelen als werkstaking, werkonderbreking of bedrijfsbezetting.

De effectiviteit van bepaalde middelen, zoals massamedia of werkstakingen hangen onder andere af van het soort dienst, de bestaande opinie ten opzichte van bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen, de legitimiteit van de stakingen enz. Zo zal een kleine privatisering met slechts een paar personeelsleden vaak minder aandacht krijgen, dan een dienst met honderden personeelsleden. Ook een dienst die grote en/of directe invloed kan uitoefen op veel burgers zal sneller aandacht kunnen krijgen van de maatschappij. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een openbaarvervoersbedrijf, die als ze staken direct invloed uitoefen op het leven van honderden tot duizenden personen. Het gebruik van bepaalde beïnvloedingsinstrumenten hangt dus af van de situatie.

Bij de onderzochte projecten zijn acties zoals stakingen en werkonderbrekingen niet nodig geweest. Wel is er in één geval een privatisering afgeketst, omdat het personeel het niet eens was met de overgangsregeling terwijl de vakbonden het wel een redelijke

overgangsregeling vonden. Uiteindelijk is deze dienst wel geprivatiseerd, maar overgenomen door een andere kandidaat.

Er zijn verschillende redenen te vinden die kunnen verklaren waarom er eigenlijk geen privatiseringen stuklopen. Ten eerste is de gemeente verplicht met de vakbonden een overeenstemming te bereiken. Het is dus in beide partijen hun voordeel om zich redelijk op te stellen. Ten tweede is het volgens de Hond bijna onmogelijk om een privatisering tegen te houden als de gemeente koste wat het kost wil privatiseren. De vakbond kan daarom beter inzetten op een zo realistisch mogelijke overgang, waarbij de te privatiseren dienst een zo goed mogelijk toekomstperspectief heeft en daarmee ook de werknemers.

De ondernemingsraad

Elke onderneming in de markt waar ten minste 50 personen werkzaam zijn moet sinds 1950 een ondernemingsraad hebben. Elke organisatie van de overheid moet dit sinds 1997. De ondernemingsraad heeft onder andere medebeslissingsrecht tot aspecten van het sociale beleid. De ondernemer moet de ondernemingsraad in staat stellen advies uit te brengen over voorgenomen besluiten zoals reorganisatie, overdracht van de onderneming, beëindiging van (een onderdeel van) de onderneming, overnemen of afstoten van zeggenschap in andere ondernemingen. Dit geldt niet voor democratisch gecontroleerde besluiten; wel de gevolgen van deze besluiten voor de werkzaamheden van de in de onderneming werkzame personen.

Op het vlak van de personele gevolgen is de invloed van de OR beperkt. Zo bezit een OR niet het recht om te onderhandelen over de arbeidsvoorwaarden voor zover de betrokken aangelegenheid voor de onderneming reeds inhoudelijk is geregeld in een collectieve arbeidsovereenkomst of een regeling van arbeidsvoorwaarden vastgesteld door een publiekrechtelijk orgaan (WOR artikel 27.3). Deze bevoegdheid is aan de vakbonden voorbehouden. Wel is het zo dat de ondernemingsraad en de vakbonden vaak een gezamenlijk standpunt innemen, zodat ze een sterker front vormen en meer draagvlak hebben voor hun eisen en wensen.

De ondernemingsraad voert dus niet de onderhandelingen over het sociaal plan, maar heeft wel instemmingbevoegdheid (vetorecht) voor vaststelling, wijziging of intrekking van een aantal nauwkeurig in de wet aangeduide regelingen op het gebied van het sociale beleid; de wet noemt onder andere: pensionverzekering, winstdelingsregeling, spaarregeling, werktijd- en vakantieregeling, belonings- of functiewaarderingsregeling, regelingen met betrekking tot veiligheid, gezondheid en welzijn, regelingen met betrekking tot aanstelling, ontslag of bevordering. Instemming van de ondernemingsraad is niet vereist indien de CAO reeds een regeling op het betreffende punt bevat. Wanneer de ondernemingsraad in zaken waarover hij instemmingbevoegdheid heeft zijn veto uitspreekt, kan de ondernemer de kantonrechter toestemming vragen het besluit toch te nemen.

In de onderzochte casussen is het één keer voorgekomen dat de ondernemingsraad naar de kantonrechter is gestapt. De centrale ondernemingsraad van de GOVV heeft de Ondernemingskamer van het Gerechtshof te Amsterdam verzocht, te verklaren dat de gemeente niet in redelijkheid tot het besluit van privatiseren had kunnen komen en heeft voorts gevraagd, de gemeente de verplichting op te leggen dat besluit in te trekken en de GOVV te verbieden het besluit uit te voeren. De Ondernemingskamer heeft de ondernemingsraad in het gelijk gesteld en beslist dat de gemeente bij afweging van de betrokken belangen niet in redelijkheid tot het aangevallen besluit had kunnen komen. Aan de gemeente is de verplichting opgelegd het besluit in te trekken en voorts is de gemeente het verbod opgelegd om handelingen te verrichten ter uitvoering van het besluit of onderdelen daarvan. Hoewel het dus mogelijk is dat de OR een besluit tegen kan houden is dit slechts van tijdelijke aard. Het bestuur heeft uiteindelijk wat aanpassingen gepleegd, waarna het GOVV alsnog geprivatiseerd is.

Werknemers

Werknemers worden bij collectieve onderhandelingen, vertegenwoordigd door vakverenigingen en ondernemingsraden. Zij voeren als zodanig dan ook geen onderhandelingen. Wel voeren zij overleg met de vakbonden en de ondernemingsraden, die de

onderhandelingen namens de werknemers voeren. Werknemers zijn vaak in het nadeel, omdat zij relatief gezien maar een beperkte kennis hebben over de materie waaruit de arbeidsvoorwaarden bestaan (daarom zijn er vakbonden). De werknemers kunnen allen een beslissende stem hebben in het proces, als zij de vakbonden niet steunen. Probleem is dat als er besloten is tot privatisering, en de onderhandelingen mislukken, er tot liquidatie wordt overgegaan. Dit heeft tot gevolg dat de werknemers er vaak beroerder van af komen, dan wanneer ze waren overgegaan naar het nieuwe bedrijf.

Externe adviseur(s)

Adviseurs spelen in de hele verzelfstandigingsproces een rol. Ze kunnen door alle betrokken actoren ingezet worden. Ze leveren o.a. informatie over welke problemen aangepakt dienen te worden, informatie over het proces, instrumenten voor de uitvoering van het beleid en evaluaties over de resultaten. Hun invloed op de sociale plannen kan bij de voorbereiding zeer groot zijn. Dit komt omdat zij vaak adviezen geven over aspecten waar de partij die de externe(n) heeft ingehuurd geen of minimaal kennis van heeft. Bij de onderhandelingen hebben de externe adviseur(s) minder invloed, omdat zij niet aan de onderhandelingen deelnemen.

9.4 Slotconclusie

Nu de antwoorden op de deelvragen zijn gegeven is het antwoord op de hoofdvraag als volgt. De belangrijkste actoren bij het tot stand komen en/of het bepalen van de inhoud van de sociale plannen en de eventueel daarbij behorende financiële analyse bij verzelfstandiging of privatisering van publieke organisaties op gemeentelijk niveau zijn:

1. De gemeente
2. De te verzelfstandigen of privatiseren dienst
3. De overnemende partij(en)
4. De vakbonden
5. De ondernemingsraden
6. De werknemers
7. De externe adviseur(s)

De belangrijkste factoren bij het tot stand komen en/of het bepalen van de inhoud van de sociale plannen en de eventueel daarbij behorende financiële analyse bij verzelfstandiging of privatisering van publieke organisaties op gemeentelijk niveau zijn:

1. De reden(en) voor verzelfstandiging of privatisering;
2. De staat van de te verzelfstandigen of privatiseren dienst
3. De uitgangspunten voor de onderhandelingen;
4. De geldende wettelijke regelingen;
5. Het bestendige beleid van de betrokken partijen;
6. De kosten die met overgang gemoeid zijn;
7. Subjectieve aspecten;
8. Het aantal geïnteresseerde overnemende partijen;
9. De oude en nieuwe arbeidsvoorwaardenregelingen;
10. Het tijdstip waarop verzelfstandigd of geprivatiseerd wordt;
11. De tijdsduur van het proces;
12. De onderhandelingsstrategie van de betrokken partijen;
13. De beschikbare informatie van de betrokken partijen.

9.5 Aanbevelingen voor de gemeente

Bedrijfsmatige organisaties creëren

In de praktijk blijkt dat er voornamelijk diensten worden verzelfstandigd of geprivatiseerd als er een specifieke reden voor is. Er is een bepaalde noodzaak tot verzelfstandiging of privatisering aanwezig. Omdat hierdoor een tijdsdruk ontstaat kan dit nadelige gevolgen hebben op de kosten. Voorbeelden hiervan zijn dat er geen of weinig geïnteresseerde overname kandidaten worden gevonden, er is geen markt aanwezig voor de dienst of de markt is juist verzadigd, enz.

Goed privatiseren vraagt een goed werkende bedrijfsmatige organisatie met zicht op eigen prestaties en omzet en een marktconforme bedrijfsvoering. Bij de te privatiseren diensten moet daarom eerst een businessplan worden opgesteld met een prognose voor de komende drie à vier jaar gebaseerd op marktconforme bedrijfsvoering. Daar waar noodzakelijk, moet het bestaande managementinformatiesysteem aangepast worden aan de binnen de branche gebruikelijke sturingskaders. Vervolgens moeten met inachtneming daarvan per dienst nadere voorstellen ontwikkeld over de termijn en wijze van privatisering, waarbij er steeds naar wordt gestreefd om de marktpositie van de diensten te versterken om een zo groot mogelijke continuïteit van de werkgelegenheid te bewerkstelligen.

Strakke tijdsplanning hanteren

Het is gewenst de doorlooptijd van verzelfstandigingstrajecten zoveel mogelijk te beperken door een strakke, maar realistische, planning te hanteren. De lange doorlooptijd van privatisering- en verzelfstandigingstrajecten brengt risico's met zich mee voor de bedrijfsvoering van de onderhavige bedrijven, onzekerheid bij het personeel en ontevreden en dus vertrekkende klanten kunnen het gevolg zijn.

Er dient vooraf per privatisering- of verzelfstandigingstraject een duidelijk plan van aanpak te worden vastgesteld, passend binnen een algemeen kader, met een duidelijke afbakening van

verantwoordelijkheden en mandaten, een evenwichtig systeem van 'checks and balances', met duidelijke besluitvormingsmomenten en een transparante procedure en planning.

Een projectmatige aanpak maakt een kortere doorlooptijd mogelijk. Een goede (interne) voorbereiding is van belang, waarbij eerst alle bij een privatisering van belang zijnde aspecten worden geïnventariseerd, om te voorkomen dat tijdens de onderhandelingsfase vertraging ontstaat doordat aspecten nader moeten worden uitgezocht. Op basis van de in de inventarisatie vast te stellen verkoopstrategie (strategisch plan) worden er dan vervolgens onderhandelingen geopend, waarbij het streven erop is gericht, de fase van onderhandelen zo kort mogelijk te houden.

Interne kennis opbouwen

Wisselingen in directie, alsmede bij de feitelijke leiding kunnen een negatieve invloed hebben op de continuïteit en het verbeteren van de bedrijfsvoering. Ook kan het toepassen van diverse adviesbureaus, die ieder vanuit een andere invalshoek voorstellen doen voor de te volgen strategie, verwarrend werken.

Bij het inschakelen van externen (directies en adviesbureaus) kan een onderscheid worden gemaakt tussen begeleiding bij het proces en bij de te leveren producten. In beide gevallen is het van belang dat er een vorm van garantie ten aanzien van de kwaliteit wordt geleverd en dat er sprake is van een zekere continuïteit in de advisering. Het blijkt het niet altijd mogelijk om de continuïteit van relevante sleutelpersonen te waarborgen. Om met name de kwaliteit van het proces te kunnen garanderen, is het opbouwen van expertise binnen de gemeentelijke organisatie noodzakelijk. Door de opbouw van expertise binnen de gemeente en dit in de vorm van een kenniscentrum verder te ontwikkelen, kunnen risico's worden ingeperkt. In te schakelen externe adviseurs verrichten hun werkzaamheden volgens een van tevoren vastgestelde opdrachtspecificatie. Dit geldt ook voor de gemeenteadvocaat, die kan ondersteunen bij verkoop, uitplaatsing- en verzelfstandigingsovereenkomsten.

Scheiden van verantwoordelijkheden

Zodra helder wordt dat een gemeentelijk onderdeel wordt geprivatiseerd ontstaat een rolwisseling: bij verzelfstandigen wordt het te privatiseren onderdeel in feite zelf de ontvangende partij en bij verkoop de nieuwe eigenaar. Vanaf het besluit tot privatiseren tot het moment van privatisering treden daardoor binnen de ambtelijke en politieke organisatie tegengestelde belangen op. Enerzijds wil de gemeente een dienst onder zo gunstige mogelijke voorwaarden verkopen. Anderzijds moet het te privatiseren onderdeel zo goed mogelijk in de markt worden gezet, waardoor soms nog door de gemeente moet worden geïnvesteerd of een andere bijdrage moet worden geleverd.

Het is dus niet wenselijk om een directeur van een bedrijfstak opdracht te geven tot het verkopen van (een deel van) de eigen dienst (principe van functiescheiding). Dit komt naar voren in het preadvies uit gemeenteblad nr.10 (2001). Het primaat en dus de verantwoordelijkheid bij verzelfstandigingen of privatiseringen dient te liggen bij de aandeelhouder en eigenaar, de gemeente. Ambtelijk is de directeur van de sector Concern van de Bestuursdienst verantwoordelijk vanaf het moment dat er een principebesluit tot verzelfstandiging of privatisering is genomen. Tot dit moment is dit de directeur van de betrokken vaksector van de Bestuursdienst. De directie van het betrokken bedrijf heeft in het geheel een adviserende rol.

Financiële aandachtspunten

Belangrijke kostenpost bij een privatisering zijn de personele kosten. Als eerste zijn er kosten die gemoeid zijn met de overgang naar een voor de bedrijfstak relevante collectieve arbeidsovereenkomst (cao). Om tijdig zicht te hebben op de personele kosten die voortvloeien uit een privatisering, is bij de projecten reeds in de inventarisatiefase een raming noodzakelijk.

De tweede categorie kosten heeft betrekking op de wachtgeldregeling. De te verwachten omvang van deze kosten is haast niet in te schatten. De gemeente Amsterdam verweegt voor

deze problematiek binnen het wachtgeldfonds een voorziening te ontwikkelen die zelffinancierend is.

Uit het onderzoek blijkt dat hoe meer de arbeidsvoorwaarden-regeling na de privatisering lijkt op de arbeidsvoorwaardenregeling voor de privatisering, hoe minder kosten er met de transactie gemoeid zijn. Het is dus voor de gemeente verstandig om als de situatie dat toelaat een zo veel mogelijk gelijkwaardige CAO toe te passen. Zeker bij uitbesteding is dit een reële optie, omdat de er voor de nieuwe stichting, NV of BV nog geen CAO aanwezig is. Maar ook bij taakafstoting is er soms keuze in CAO's aanwezig.

Geraadpleegde Literatuur

- Albeda, W., Dercksen, W.J. en Tros, F.H. (1998)
Arbeidsverhoudingen in Nederland
 Alphen aan den Rijn [etc.] : Samsom Bedrijfsinformatie
- Becking, K.M. (2001)
 Overheid & Arbeid 'Grand Design'
 CAOP
- Bekker, R. (1992)
Een mooie halve marathon
 Den Haag
- Bleker, B. en Spaans E. (1992)
Bestuurskunde themanummer: organisatie, advies en overheid. Artikel I Externe adviseurs: Toevlucht of logisch verklaarbaar?
<http://www.bestuurskunde.nl/bestuurskunde/jg1/nr6/1992,,1,6,2.php>
- Bordewijk, P., H.I. Klassen (2000: 55-65)
Wij laten ons niet kennen.
 Den Haag: VNG Uitgeverij.
- Bovens, M.A.P., Hart 't P., Twist M.J.W. van en Rosenthal U. (2001)
Openbaar Bestuur: beleid, organisatie en politiek
 Alphen aan den Rijn : Kluwer
- Bruijn, H. 2001:111-130)
Prestatiemeting in de publieke sector
 Utrecht: Lemma.
- Derksen, W. (3e druk – 2001)
Lokaal bestuur
 s-Gravenhage : Elsevier bedrijfsinformatie
- Derksen, W. (2001)
College beleidsprocessen
 Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam Faculteit Sociale Wetenschappen
- Deth, J.W. van en Vis, J.C.P.M. (2000)
Regeren in Nederland
 Assen : van Gorcum
- Deth J.W. van en Vis J.C.P.M. (Herz. druk - cop. 1990)
Politieke problemen: achtergronden, oorzaken, verklaringen, oplossingen en vooruitzichten.
 Leiden : Stichting Burgerschapkunde
 Leiden : Stenfert Kroese
- Dunn, W. N., (1994)
Public policy analysis : an introduction
 Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall
- Easton, D. (1965)
A systems analysis of political life
 New York: Wiley
- Graaf van der H., Hoppe, R. 1989
Beleid en politiek
 Muiderberg: Coutinho
- Hoogerwerf A. (1992).
Het ontwerpen van beleid : een handleiding voor de praktijk en resultaten van onderzoek
 Alphen aan den Rijn : Samsom H.D. Tjeenk Willink
- Jeukens, J.J.M. (1959)
Burgerlijke openbare dienst
 proefschrift Leiden
- Kant, H.
Voorbeeld van gedeelde medezeggenschap
http://www.avv.nl/beleid_best/Voorbeeld_van_gedeelde_medezeggenschap.pdf
- Looise, J.C. (1989)
Werknemersvertegenwoordiging op de tweesprong.
 Alphen aan den Rijn : Samsom
- Mintzberg, H. (1988: 82-89)
Opening up the definition of strategy
 Uit Quinn et al. The strategy process, Pentence Hall
- Moret, Ernst & Young (1997)
Trends in uitbesteding
 Utrecht
- Neelen, G.H.J.M., Rutgers, M.R. en Tuurenhout, M.E. (1999)
De bestuurlijk kaart van Nederland
 Bussum : Coutinho

- Poels, F.C.M. (1998)
Functiewaardering en belonen: technieken, procedures, methoden
 Deventer : Kluwer Bedrijfsinformatie
- Reynaerts, W.H.J. en Nagelkerke, A.G. (1982)
Arbeidsverhoudingen theorie en praktijk Deel 1.1 Inleiding, schets, interpretatie
 Leiden [etc.] : Stenfert Kroese
- Reynaerts, W.H.J. en Nagelkerke A.G. (1982)
Arbeidsverhoudingen theorie en praktijk Deel 1.2 Aandachtsvelden
 Leiden [etc.] : Stenfert Kroese
- Reynaerts, W.H.J. en Nagelkerke A.G. (1982)
Arbeidsverhoudingen theorie en praktijk Deel 1.2 Aandachtsvelden
 Leiden [etc.] : Stenfert Kroese
- Rood, M.G. (1989)
Collectief ambtenarenrecht
 Den Haag : VUGA
- Simons, C.A.J., Vries H.J. de,
 Academic Service 2003
- Thiel, s. van (2001)
Lokale verzelfstandiging: vormen, motieven en resultaten van verzelfstandigingen door gemeenten
 Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam Faculteit Sociale Wetenschappen
- Tongeren, P. (2003)
Waarden Normen en deugden.
<http://www.stichting-csc.nl/CSC2003/PvanTongeren2003.html>
- Verhulp, E. (cop. 2003)
Maatwerk in het arbeidsrecht?
 Amsterdam : Vossiuspers UvA
- Verhulp, E. (1999)
Grondrechten in het arbeidsrecht
 Kluwer
- Werkgroep Rood (1983)
Rapport ter voorbereiding van een advies betreffende de structuur van de rechtspositieregeling bij de overheid
 Den Haag
- Wetgeving
Grondwet
 Den Haag : Staatsblad
- Wetgeving
Gemeentewet
 Den Haag : Staatsblad
- Wetgeving
Wet op de ondernemingsraad
 Den Haag : Staatsblad
- Wetgeving
Rijksambtenarenreglement
 Den Haag : Staatsblad
- Woerdman, E. (1999)
Politiek en politicologie
 Groningen: Wolters-Noordhoff
- Schotman, W.L.M., Sluis, W., Driessen, H.H. en Bos, S.P.B. (2000)
Verzelfstandiging op lokaal niveau: de 100 meest gestelde vragen
 Alphen aan den Rijn : Samsom
- SGBO: Sociaal-Geographisch en Bestuurskundig Onderzoek (1983)
Privatisering: een publieke keuze VNG studies nr. 4
 Den Haag : VNG uitgeverij
- Twijnstra, A. en Keuning D. (1988)
Organisatie-advieswerk,
 Leiden

Gemeentelijke Raadsstukken Amsterdam

Dienst Aannemings- en installatiebedrijf GEAM

Gemeentebblad Nr. 265, Amsterdam, 6 april 2000
Gemeentebblad afd. 3A Nr. 64, Amsterdam, 16 april 2003
Gemeentebblad afd. 1, Nr. 265, Amsterdam, 19 april 2000
Gemeentebblad afd. 1 Nr.629, Amsterdam, 30 oktober 2003

Dienst Ruimtelijke Ordening

Gemeentebblad Nr. 335, Amsterdam, 24 mei 2001.
Gemeentebblad Nr. 532, Amsterdam, 10 oktober 2002

Gemeentelijk Audologisch Centrum

Gemeentebblad Concept, Amsterdam, 5 februari 2002
Gemeentebblad Nr.178, Amsterdam, 20 februari 2002

Gemeentelijke Geneeskundige en Gezondheidsdienst Arbo

Gemeentebblad Nr. 41, Amsterdam, 21 januari 1999
Gemeentebblad Nr. 748, Amsterdam, 26 november 1996
Gemeentebblad Nr. 197, Amsterdam, 28 maart 2001
Gemeentebblad Nr. 10, Amsterdam, 11 januari 2001
Gemeentebblad Nr. 196, Amsterdam, 28 maart 2001
Gemeentebblad Nr. 25, Amsterdam, 11 januari 2000
Gemeentebblad Nr. 804, Amsterdam, 18 november 1999
Gemeentebblad Nr. 835, Amsterdam, 1 december 1999

Gemeentelijke Organisatie voor Verzorging en Verpleging

Gemeentebblad Nr. 235, Amsterdam, 15 mei 1996
Gemeentebblad Nr. 236, Amsterdam, 15 mei 1996
Gemeentebblad Nr. 692, Amsterdam, 14 november 1996
Gemeentebblad Nr. 25, Amsterdam, 9 januari 1997
Gemeentebblad Nr. 263, Amsterdam, 15 mei 1997
Gemeentebblad Nr. 366, Amsterdam, 17 juni 1997
Gemeentebblad Nr. 846, Amsterdam, 9 december 1997

Onderzoeksdienst voor Milieu en Grondmechanica Amsterdam

Gemeentebblad Nr. 266, Amsterdam, 6 april 2000
Gemeentebblad Nr. 23, Amsterdam, 1999

Gemeentebblad Nr. 41, Amsterdam, 1999

Gemeentebblad Nr. 804, Amsterdam, 1999

Gemeentebblad Nr. 194, Amsterdam, 19 februari 2002

Gemeentebblad Nr. 421, Amsterdam, 2000

Stadsdrukkerij Amsterdam

Gemeentebblad Nr. xxx, Amsterdam, 18 september 2002
Gemeentebblad Nr. 7309, Amsterdam, 18 juni 2002

Slotervaartziekenhuis

Gemeentebblad Nr. 276, Amsterdam, 27 mei 1997
Gemeentebblad Nr. 554, Amsterdam, 16 oktober 1995
Gemeentebblad Nr. 344, Amsterdam, 22 maart 1990
Gemeentebblad Nr. 262, Amsterdam, 28 mei 1997
Gemeentebblad Nr. 554, Amsterdam, 1 november 1995
Gemeentebblad Nr. 117, Amsterdam, 10 februari 1994
Gemeentebblad Nr. 480, Amsterdam, 17 september 1998
Gemeentebblad Nr. 368, Amsterdam, 30 juni 1997

Aanvullende documenten

Gemeentebblad Nr. 23, Amsterdam, 12 januari 1999
Gemeentebblad Nr. 253, Amsterdam, 1 maart 1991
Gemeentebblad Nr. xxx, Amsterdam, 21 maart 2001

Definities en begrippen

Administratief beroep

Toetsing van een besluit van een bestuursorgaan door een ander (dikwijls) hoger orgaan bestuursorgaan.

Afstoten

Het verkopen van een tot dan toe door de gemeente direct of indirect uitgevoerde activiteit of verzameling activiteiten aan de marktsector

Arbeidsvoorwaardenvergelijking

Een vergelijking van twee of meer verschillende arbeidsvoorwaardenrelingen.

Autonomie

Als gemeenten (provinciën) eigen bevoegdheden bezitten met betrekking tot de taken op hun grondgebied.

Beëindigen/liquideren

Het beëindigen van een tot dan toe door de gemeente direct of indirect uitgevoerde activiteit of verzameling activiteiten.

Beleid 1

Beleid is het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen in een bepaalde tijdsvolgorde.

Beleid 2

Beleid is een lange serie van meer of minder verbonden keuzen, waaronder besluiten om niet te handelen, gemaakt door overheidsinstanties of overheidsfunctionarissen.

Beleid 3

Beleid is een proces waarin ideeën via keuzen of beslissingen worden omgezet in concrete handelingen.

Beleidsbepaling

Het nemen van besluiten, over het te voeren beleid.

Bezwaarschrift

Formeel verzoek aan een overheidsorgaan om een door haar genomen beslissing te heroverwegen.

Burgemeester

De voorzitter van de gemeenteraad en het college van B en W; een zelfstandig bestuursorgaan in de gemeente, voor zes jaar benoemd bij koninklijk besluit, en belast met leidinggevende, representatieve en coördinerende taken.

College van Burgemeester en Wethouders

Het dagelijks bestuur van de gemeente, waarvan de leden (met uitzondering van de burgemeester) door en uit de raad worden gekozen (Voor het dualisme was ingevoerd).

Collegiaal bestuur

Bestuur dat alleen een gezamenlijke verantwoordelijkheid draagt voor zijn handelen, de leden van het bestuur hebben geen eigen beslissingsbevoegdheid.

Contract partner(s)

Partij(en) waarmee een actor contracten heeft afgesloten voor bepaalde of onbepaalde tijd.

Doelbereiking

Worden de doelen bereikt.

Dualisme

Als twee bestuursorganen allebei hun eigen bevoegdheden bezitten.

Effectiviteit

De verhouding tussen het gewenste effect-productiviteit en de feitelijke effect-productiviteit.

Efficiency

De verhouding tussen de gewenste productiviteit en de feitelijke productiviteit

Exploitatiekosten

Kosten die de organisatie maakt bij normale bedrijfsvoering volgens de toegepaste arbeidsvoorwaardensysteem.

Extern verzelfstandigen

Overkoepelende term voor afstoten, uitbesteden, beëindigen.

Externe adviseur of consultant(s)

Persoon of bureau('s) dat tegen betaling onderzoek doet en/of advies geeft.

Financiële Analyse

Vertaling van het sociaal plan in geld.

Financieel arrangement

Vertaling van het sociale arrangement in geld.

Functioneel bestuur

Bestuur met een beperkt wettelijk vastgelegd takenpakket.

Friciekosten

Kosten die gemaakt worden ten gevolge van de overgang van het ambtelijke arbeidsvoorwaardensysteem naar het nieuwe arbeidsvoorwaardensysteem.

Gemeente:

Kleinste vorm van territoriaal bestuur, bestuurd door een gemeenteraad en college van Burgemeester en Wethouders.

Gemeenteraad

Het hoogste orgaan van de gemeente dat voor een periode van vier jaar wordt gekozen door de kiesgerechtigde inwoners.

Hindermacht

Het vermogen beleid tegen te houden.

Institutie

Het geheel van aanvaarde en over langere tijd bestaande regels, normen en waarden die gedrag en verwachtingen op een bepaald terrein bepalen.

Interim directeur/manager

Tussentijdse directeur of manager die waarnemend optreedt tot er vaste vervanging is gevonden

Intern verzelfstandigen

Het onderbrengen van een dienst in zelfbeheer of een agentschap,

Maatschappelijk middenveld

Private organisaties, die op tal van beleidsterreinen worden ingeschakeld bij de uitvoering van publieke taken.

Macht

Macht is de mogelijkheid het gedrag van anderen te beïnvloeden in overeenstemming met de eigen doeleinden van de actor.

Medebewind

Als gemeenten (provinciën) door de centrale overheid in geroepen worden ter uitvoering van het nationale beleid.

Media

Geschreven pers, radio en televisie

Monisme

Als de legitimatie en het bevoegdheidszwaartepunt bij het ene orgaan ligt, terwijl de positie van het andere bestuursorgaan daarvan een afgeleide is.

Normalisatie

Duidt op het egaliseren van de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren met die van het bedrijfsleven, om marktconformiteit te bereiken

Ondernemingsraad

Verplichte organisatie in ondernemingen van zekere omvang, waarin overleg wordt gepleegd tussen werknemers en werkgevers.

Openbaar bestuur in enge zin

De staatsinstellingen

Openbaar bestuur in ruime zin

De instituties en organisaties die publieke taken behartigen.

Organisatie

Een bepaalde vorm waarin een institutie bestaat; een samenwerking van individuen.

Overnemende partij

De actor(en) die de te vprivatiseren dienst gaat overnemen.

Politieke partij

Vereniging die uitdrukking geeft aan opvattingen die leven binnen de samenleving en die probeert mensen te mobiliseren en te interesseren voor haar ideeën.

Private omgeving

Instituties en organisaties die zich om hun doelen te bereiken hoofdzakelijk richten op ander organisaties en instituties uit de private omgeving.

Privatiseren

Een overkoepelend begrip voor afstoten en uitbesteden.

Publieke omgeving

Instituties en organisaties die, om hun doelen te bereiken, in sterke mate gericht zijn op staatsinstellingen en de organisaties van het openbaar bestuur in ruime zin.

Realisatiemacht

Het vermogen beleid tot stand te brengen.

Sociaal plan

Deze collectieve regeling dekt de gevolgen voor werknemers bij beëindiging, inkrimping, overname, fusie of verplaatsing van de onderneming waarbij ze werkzaam zijn. Belangrijk is dat in geval van een sociaal plan de werknemer geen afstand heeft gedaan van zijn recht om meer te vorderen dan in het sociaal plan staat vermeld.

Staatsbedrijven

Tot de overheid behorende bedrijfsmatige productieorganisaties, waarvan de werkzaamheden overeenkomen met de dienstensector.

Territoriaal bestuur

Bestuur met een in principe onbeperkt takenpakket (open huishouding) binnen het eigen territorium.

Uitbesteden

Het beëindigen van een tot dan toe door de gemeente uitgevoerde activiteit of verzameling activiteiten, die indien mogelijk ondergebracht worden in een privaatrechtelijke rechtspersoon, waarin de gemeente een dominerende invloed heeft, bijvoorbeeld door meerderheid van stemmen of aandelen.

Verzelfstandigen

Overkoepelende term voor intern en extern verzelfstandigen.

Waarden

Positieve subjectieve begrippen die een optimum of ideaal weergeven.

Vakbond

Vereniging van beroepsgenoten ter behartiging van hun belangen.

Interviewvragen

Aan de heer Becking

1. Bent u het eens met de stelling dat normalisatie leidt tot daling van de kosten waarmee privatiseringen en/of verzelfstandigingen gepaard gaan? Kent u voorbeelden om u standpunt te illustreren?
2. In mijn scriptie verklaar ik dat dit om twee redenen nog niet het geval blijkt te zijn. Ten eerste komt dit doordat de arbeidsvoorwaardenpakketten nog te veel van elkaar verschillen.
3. De tweede reden is dat de overheid de CAO's per sector heeft geregeld (b.v. de gemeente het rijk en defensie), terwijl in de markt de CAO's per bedrijfssector worden opgesteld. Dit laatste heeft tot gevolg dat de CAO's veel specifiekere zijn geregeld dan bij de overheid.
4. Heeft u eventueel aanvullende /alternatieve verklaringen?
5. Ziet u andere oplossingen voor kostenproblemen bij verzelfstandigingen en of privatiseringen vanuit het perspectief van normalisatie.

Aan de heer de Hond

1. Wat is de rol van diverse actoren bij de onderhandelingsprocessen?
2. Wat zijn de relaties tussen de verschillende actoren?
3. Wat zijn de belangen/uitgangspunten voor vakbonden bij de onderhandelingen. Bijvoorbeeld: reorganisatie of liquidatie, probeert u het personeel een gelijkwaardige overgang te geven of de arbeidsvoorwaarden te verbeteren?
4. Welke acties onderneemt de vakbond in de praktijk als zij het niet eens wordt in de onderhandelingen?
5. In hoeverre is het aantal personen dat betrokken is van belang bij de onderhandelingen?
6. Bent u op de hoogte van het begrip "normalisatie"? Denkt u dat dit zal leiden tot daling van de frictiekosten?