



Gevolgen ontbinding centrumregeling Amstelveen-Aalsmeer

Quicksan

Een quickscan naar de gevolgen van een eventuele ontbinding van de huidige centrumregeling tussen Amstelveen en Aalsmeer

62177 – Openbaar

28 november 2019

Berenschot

Gevolgen ontbinding centrumregeling Amstelveen-Aalsmeer

Een quickscan naar de gevolgen van een eventuele ontbinding van de huidige centrumregeling tussen Amstelveen en Aalsmeer

Philip van Veller | Christiaan Gort | Melanie Knieriem
Laurens Vellekoop | Catheel Pino

28 november 2019

Berenschot

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	5
1. Inleiding	9
1.1 Context	9
1.2 Doel van deze quickscan	9
1.3 Vraagstelling	10
1.4 Analyse kader	10
1.5 Over de aard van deze quickscan	11
2. Publieke waarde	12
2.1 Inleiding	12
2.2 Belangrijkste ambities, opgaven en doelstellingen van Amstelveen en Aalsmeer	12
2.3 Gevolgen van ontvlechting voor ambities, opgaven en publieke dienstverlening	13
2.4 Financiële langetermijngevolgen van ontvlechting voor beide gemeenten	16
2.5 Gevolgen voor de regionale positie van de beide gemeenten	17
2.6 Gevolgen voor de samenwerking met inwoners, maatschappelijke organisaties en ondernemers	17
2.7 Samenvatting	17
3. Organisatie en personeel	19
3.1 Inleiding	19
3.2 Type organisatie van Amstelveen en Aalsmeer na beëindiging	19
3.3 Uitwerking per scenario	20
3.4 Gevolgen van ontvlechting voor de huidige organisatie en medewerkers	21
3.5 Toekomst van de medewerkers	23
3.6 Gevolgen voor de organisatorische kwetsbaarheid	23
3.7 Kosten van een personele ontvlechting	23
3.8 Samenvatting	23
4. Financiële gevolgen	25
4.1 Inleiding	25
4.2 Financiële langetermijngevolgen	25
4.3 Frictiekosten	29
4.5 Samenvatting	35
5. Legitimiteit	37
5.1 Inleiding	37
5.2 Bestuurders en medewerkers	37
5.3 Draagvlak van de huidige samenwerkingsvorm onder huidige stakeholders	37
5.4 Verandering van draagvlak met beëindiging huidige samenwerkingsvorm	37
5.5 Vertrouwen in het realiseren van de publieke waarde in een andere dan de huidige samenwerkingsvorm	38
5.6 Vertrouwen in elkaar, nu en in de toekomst	38
5.7 Samenvatting	38

6. Proces van ontvlechting	39
6.1 Inleiding	39
6.2 Bestuurlijke, juridische en organisatorische procedure van ontvlechting	39
6.3 Kritisch tijdpad op hoofdlijnen	41
6.4 Mogelijk verschil in formeel ontvlechten en praktische timing	43
6.5 Samenvatting	44
Bijlage: Achterliggende juridische aspecten	45
1. Escalatieladder bij ontvlechting in de centrumregeling	45
2. Verschil tussen eenzijdig uittreden en gezamenlijk opheffen	47
3. Eenzijdige uittreding en daarna gezamenlijk opheffen	48
Bijlage 1.	50

Managementsamenvatting

Dit is een **quickscan** naar de mogelijke gevolgen van een mogelijke ontbinding van de huidige centrumregeling waarbij Amstelveen (alle) taken voor Aalsmeer uitvoert.

Hoofdstuk 1 bevat de inleiding waarin de context en het analysemodel worden weergegeven. De gemeenten Amstelveen en Aalsmeer werken samen in een centrumregeling, waarbij Amstelveen vrijwel alle taken voor de gemeente Aalsmeer uitvoert. Mogelijk wordt deze samenwerking beëindigd. Het doel van deze quickscan is om een **gefundeerd objectief beeld** te geven over de (mogelijke) **gevolgen** voor de beide gemeenten van een beëindiging van de huidige samenwerkingsvorm. Bij beantwoording van deze vraag wordt onderscheid gemaakt tussen **drie scenario's**: voortzetten van de samenwerking in huidige vorm met een andere governance, voortzetten van de samenwerking in aangepaste vorm en volledig stoppen van de samenwerking. De quickscan is naar zijn aard een snelle inventarisatie en geen diepgaand onderzoek.

Hoofdstuk 2 gaat in op de **publieke waarde** die voor Amstelveen en Aalsmeer wordt en moet worden gecreëerd. Uiteindelijk gaat het er immers om wat mensen ervan merken. Het geeft geen volledig beeld, maar belicht wel de belangrijkste onderwerpen. Amstelveen en Aalsmeer hebben **diverse ambities en opgaven**. Daarvan zijn er veel gelijk, maar er zijn ook duidelijke verschillen in het sociaal domein, fysiek domein, veiligheid en (beoogde) dienstverlening. De vraag wat het effect zal zijn van een (gedeeltelijke) ontvlechting op het behalen van maatschappelijke resultaten wordt beantwoord aan de hand van de verschillende scenario's. Voortzetten van de samenwerking in de **huidige vorm**, mogelijk met een andere governance, zal **weinig gevolgen** hebben voor de belangrijkste ambities en opgaven en voor de publieke dienstverlening. Voortzetten van de samenwerking in **aangepaste vorm** kost tijdens het **proces geld en energie**, hetgeen ten koste gaat van de publieke waarde die wordt geleverd. Na een **gehele of gedeeltelijke ontvlechting** verwachten wij een **verlies aan efficiëntie** voor beide gemeenten en **kwaliteitsverlies**. Amstelveen overweegt om een toekomstige inkooprelatie met Aalsmeer aan te gaan waarbij diensten worden geleverd. Dat kan door het aanbieden per terrein van alle diensten van beleid tot inkoop en uitvoering, of door het aanbieden van elementen binnen terreinen. Daartoe worden een aantal overwegingen meegegeven; helder is dat hier nog veel ontwikkeling moet plaatsvinden op inhoud en randvoorwaarden. Het derde scenario, **volledig stoppen** van de samenwerking, heeft een **grote impact**. De afdelingen en taken zijn in de organisatie van Amstelveen georganiseerd naar de inhoud van dossiers. Medewerkers doen werk voor beide gemeenten. Als (volledig) wordt ontvlochten, moeten functies in elkaar worden geschoven. Dit is minder effectief. Ook is de vraag of dat voor alle expertises en dossiers mogelijk is. Voor beide gemeenten betekent dit een verlies in efficiëntie en expertise.

Hoofdstuk 3 gaat in op de **organisatorische en personele consequenties** van de ontvlechting. De toekomstige situatie hangt in grote mate af wat de gemeente Amstelveen aan diensten aan Aalsmeer wil bieden na een eventuele ontvlechting en hoe gemeente Aalsmeer haar gemeentelijke taken in de toekomst wil organiseren en met welke gemeenten ze daarin wil samenwerken. Binnen de **drie te verkennen scenario's** zien we een aantal **subvarianten**. Bij **scenario 1**, het **voortzetten van huidige samenwerking** met een andere governance en organisatie-inrichting wordt de samenwerking op een andere manier vormgegeven in de bestuurlijke governance en/of de inrichting van de organisatie. **Scenario 2**, voortzetten van de samenwerking in **aangepaste vorm** zou kunnen in **(2.1)** een **regiegemeente**-model van Aalsmeer (bestuurszaken, communicatie-advies voor de wethouders, beleid, regie en contractmanagement), **(2.2)** een **eigen gemeentelijke organisatie** van Aalsmeer met beleid, regie- en contractmanagement, bedrijfsvoering en onderdelen van de uitvoering en dienstverlening, en **(2.3)** een variant waarin **Aalsmeer alles** doet alleen de **bedrijfsvoering** door **Amstelveen** wordt verzorgd. Bij stopzetten van de samenwerking zou Aalsmeer alles zelf kunnen doen, of alles kunnen overbrengen naar een andere gemeente. In de scenario's 2 en 3 zal (een deel van) de taken die de gemeente Amstelveen nu voor de gemeente Aalsmeer uitvoert, **ontvlochten** moeten worden.

De mate en *scope* van ontvlechten hangt één-op-één samen met de hoeveelheid taken die Aalsmeer in de toekomst zelf doet of elders laat uitvoeren. Een ontvlechting zal ertoe leiden dat er **overtolligheid van personeel** bij de gemeente Amstelveen ontstaat. Aangezien de totale omvang van het werk hetzelfde blijft verwachten we echter dat boventalligheid **beperkt** zal blijven. Wel zijn waarschijnlijk andere functies nodig. Het is in het belang van beide gemeenten dat de ontvlechting leidt tot zo min mogelijk boventalligheid, zowel vanuit de principes van goed werkgeverschap, als ook om de financiële impact en de impact op de dienstverlening zoveel mogelijk te beperken. Dit vraagt **afspraken** met Aalsmeer en/of andere gemeenten waar taken naartoe worden overgedragen, over het **overnemen van personeel**. De **arbeidsrechtelijke kaders** waarbinnen de ontvlechting gebeurt zijn **complex**. Er zal zeker een **sociaal plan** moeten worden opgesteld en afspraken over en met de medezeggenschap worden gemaakt.

In **hoofdstuk 4** worden de mogelijke **financiële gevolgen** inzichtelijk gemaakt. Daarbij merken we op dat de kostenraming tentatief en voorlopig is. De werkelijke kosten zullen pas begroot kunnen worden als het voorbereidingsproces van een (gedeeltelijke) ontvlechting in een volgende fase is. Voor de **Organisatie AA** (dat is de huidige organisatie als geheel) zijn de mogelijke financiële gevolgen in de onderstaande tabellen weergegeven.

Te verwachten structurele kosten Organisatie AA	Scenario 2.1		Scenario 2.2		Scenario 2.3		Scenario 3	
	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max
Huisvestingskosten - structureel								
Huisvesting	€ 190.000	€ 235.000	€ 495.000	€ 620.000	€ 650.000	€ 820.000	€ 1.000.000	€ 1.300.000
Verlies efficiëntievoordeel - structureel								
Verlies efficiëntievoordeel	€ 2.200.000	€ 4.400.000	€ 2.200.000	€ 4.400.000	€ 2.200.000	€ 4.400.000	€ 2.200.000	€ 4.400.000
Kosten personele ontvlechting - structureel								
Totaal mobiliteitskosten	€ 400.000	€ 790.000	€ 970.000	€ 1.925.000	€ 1.235.500	€ 2.400.000	€ 1.765.000	€ 3.500.000
Totaal	€ 2.790.000	€ 5.425.000	€ 3.665.000	€ 6.945.000	€ 9.795.500	€ 7.620.000	€ 4.965.000	€ 9.200.000

Te verwachten frictiekosten Organisatie AA	Scenario 2.1		Scenario 2.2		Scenario 2.3		Scenario 3	
	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max
Frictiekosten productieverlies								
Totaal frictiekosten productieverlies	€ 50.000	€ 150.000	€ 120.000	€ 360.000	€ 150.000	€ 460.000	€ 220.000	€ 660.000
Frictiekosten ICT								
Totaal Informatisering & Automatisering	€ 320.000	€ 760.000	€ 320.000	€ 760.000	€ 320.000	€ 760.000	€ 320.000	€ 760.000
Projectorganisatie								
Totaal projectorganisatie	€ 745.000	€ 1.375.000	€ 745.000	€ 1.375.000	€ 745.000	€ 1.375.000	€ 745.000	€ 1.375.000
Onvoorzien (10%)	€ 110.000	€ 220.000	€ 110.000	€ 220.000	€ 110.000	€ 220.000	€ 110.000	€ 220.000
Totaal	€ 1.225.000	€ 2.505.000	€ 1.295.000	€ 2.715.000	€ 1.325.000	€ 2.815.000	€ 1.395.000	€ 3.015.000

In de kosten maken we onderscheid tussen **structurele kosten** en **frictiekosten**. De financiële langetermijngevolgen voor de Organisatie AA zijn met name gericht op de huisvesting, verliezen van het efficiëntievoordeel en het eventueel houden van medewerkers die boventallig worden (mobiliteitskosten). De structurele kosten die hiervoor verwacht worden, liggen tussen de 2,8 miljoen en 9,2 miljoen euro.

De frictiekosten delen we in aan de hand van twee thema's: frictiekosten ICT en projectkosten voor realisatie van de ontvlechting. De financiële kosten voor de personele ontvlechting hangen in grote mate af van het gekozen scenario: hoe meer taken worden ontvlochten hoe hoger de kosten. De totale frictiekosten worden geschat tussen de 1,2 miljoen en 3,0 miljoen euro voor de Organisatie AA.

In de jurisprudentie is het vaste uitgangspunt dat de **uittredende deelnemer** de **schade** dient te **vergoeden** die het rechtstreeks gevolg is van het uittreden uit de gemeenschappelijke regeling. Daarbij wordt rekening gehouden met een **overbruggingsperiode** van **vijf jaren** op basis van een aflopende jaarlijkse staffel van 100%-80%-60%-40%-20% van de kosten vanaf het eerste tot en met het vijfde jaar na uittreding. In onderstaande tabel zijn daarvan de totalen weergegeven. Daarbij hebben we de staffel toegepast op de structurele kosten in bovenstaande tabel. In onderstaande tabel zijn daarvan de totalen weergegeven. De structurele kosten die rechtstreeks het gevolg zijn van het uittreden uit de gemeenschappelijke regeling zouden in onze inschatting 2,8 miljoen tot 9,2 miljoen euro zijn. Daarboven op komen tussen de 1,2 en 3,0 miljoen aan frictiekosten bij. In totaal leidt dat tot een **totale verschuldigde bijdrage** van tussen de **9,6 en 30,6 miljoen euro** (afhankelijk van het gekozen scenario), volgens onderstaande tabel.

Kosten rechtstreeks gevolg van uittreden; totaal inclusief de overbruggingsperiode van 5 jaar	Scenario 2.1		Scenario 2.2		Scenario 2.3		Scenario 3	
Huisvestingskosten	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max
Huisvesting (vanuit Amstelveen)	€ 570.000	€ 705.000	€ 1.485.000	€ 1.860.000	€ 1.950.000	€ 2.460.000	€ 3.000.000	€ 3.900.000
Verlies efficiëntievoordeel	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max
Verlies efficiëntievoordeel	€ 6.600.000	€ 13.200.000	€ 6.600.000	€ 13.200.000	€ 6.600.000	€ 13.200.000	€ 6.600.000	€ 13.200.000
Kosten personele ontvlechting	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max
Totaal mobiliteits- en frictiekosten personeel	€ 1.200.000	€ 2.370.000	€ 2.910.000	€ 5.775.000	€ 3.705.000	€ 7.200.000	€ 5.295.000	€ 10.500.000
Frictiekosten productieverlies	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max
Totaal frictiekosten productieverlies	€ 50.000	€ 150.000	€ 120.000	€ 360.000	€ 150.000	€ 460.000	€ 220.000	€ 660.000
Frictiekosten ICT	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max
Totaal Informatisering & Automatisering	€ 320.000	€ 760.000	€ 320.000	€ 760.000	€ 320.000	€ 760.000	€ 320.000	€ 760.000
Projectorganisatie	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max
Totaal projectorganisatie	€ 745.000	€ 1.375.000	€ 745.000	€ 1.375.000	€ 745.000	€ 1.375.000	€ 745.000	€ 1.375.000
Onvoorzien (10%)	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max
Onvoorzien (10%)	€ 110.000	€ 220.000	€ 110.000	€ 220.000	€ 110.000	€ 220.000	€ 110.000	€ 220.000
Totaal	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max
Totaal	€ 9.595.000	€ 18.780.000	€ 12.290.000	€ 23.550.000	€ 13.580.000	€ 25.675.000	€ 16.290.000	€ 30.615.000

Bij recente opheffingen van ambtelijke fusieorganisaties, was in één geval de **omvang van de gemeenten leidend** voor de toedeling van de kosten en in het andere geval heeft de **uittreder** een **uittreedsom** moeten betalen.

Hoofdstuk 5 belicht het **draagvlak** van de huidige samenwerking en een mogelijke ontvlechting bij betrokkenen en stakeholders. Hoe betrokkenen aankijken tegen deze zaken, heeft ook impact op de samenwerking, een mogelijke ontvlechting en de toekomstige samenwerking. De huidige politiek-bestuurlijke situatie legt een beslag op de samenwerking. Zowel deze mogelijke beëindiging van de huidige samenwerking als het geschil rond ICT-kosten maken de **verhoudingen** (en daarmee de mogelijkheid om gezamenlijk snel tot verstandige oplossingen

te komen) **lastig**. Onder medewerkers is er wel draagvlak voor de huidige samenwerkingsvorm, zij het dat bepaalde onderdelen beter kunnen. Zij zijn verbaasd dat Aalsmeer de samenwerking wil beëindigen omdat het gevoel in de organisatie was dat Aalsmeer veel heeft (gehad) aan de samenwerking.

Het college van Amstelveen neigt op dit moment naar een toekomstige inkooprelatie met Aalsmeer. Voor de naaste toekomst (mogelijk proces van ontvlechting) en de verdere toekomst (nieuwe samenwerkingsrelatie) is vertrouwen cruciaal.

In **hoofdstuk 6** wordt tot slot ingegaan op het **proces van de ontvlechting**, en de **organisatorische, financiële en juridische aspecten** die daaraan verbonden zijn. Gemeenten kunnen eenzijdig uittreden of de regeling gezamenlijk opheffen. Voor eenzijdige uittreding is toestemming nodig van de raad; voor gezamenlijke opheffing niet. Eenzijdige uittreding heeft een automatische datum van inwerkingtreding tot gevolg: 1 januari van het tweede jaar volgend op het jaar waarin het besluit tot uittreding is genomen. Voor tweezijdige opheffing is geen datum van inwerkingtreding in de centrumregeling opgenomen. De partijen kunnen dat dan onderling afspreken.

Vanaf het moment dat het bestuurlijke besluit tot opheffing c.q. uittreding is genomen, vangt het brede **opheffingsproces** aan. Het soepel en snel realiseren van een nieuwe werkelijkheid voor beide gemeenten vergt **drie trajecten**. De “Lijn **Transformatie**” is belast met de vormgeving en uitvoering van het ontvlechttingsproces en met de aansluiting daarvan bij de inrichting van een nieuwe ambtelijke organisatie van Aalsmeer. De “Lijn **Operatie**” zorgt ervoor dat de dienstverlening naar gemeenschap en bestuur van zowel Amstelveen als Aalsmeer op peil blijft, totdat de nieuwe situatie is gerealiseerd. De “Lijn **Onderhandeling**” richt zich tot slot op de juridische en financiële kaders waarbinnen de ontvlechting dient te worden gerealiseerd. Het tijdpad van een ontvlechting is afhankelijk van het moment waarop (een van) beide gemeenten zou(den) besluiten uit te treden c.q. op te heffen, de omvang en complexiteit van de ontvlechting en de bereidheid van beide gemeenten om intensief samen te werken. Het **tijdpad** kent een vijftal **fases: Koersbepaling, Koersvertaling, Besluitvorming over de nieuwe samenwerking, Ontvlechting en implementatie en Afronding**. We voorzien dat **halverwege 2021** huidige taken van Aalsmeer uit Amstelveen ontvlochten kunnen zijn, en ondergebracht in een nieuwe gemeentelijke organisatie voor Aalsmeer.

1. Inleiding

1.1 Context

De gemeenten Amstelveen en Aalsmeer werken samen in een centrumregeling, waarbij Amstelveen met haar organisatie vrijwel alle taken voor de gemeente Aalsmeer uitvoert. Na de zomer van 2019 heeft het college van Aalsmeer bij Amstelveen aangegeven dat in Aalsmeer het voornemen bestaat tot uittreding uit de centrumregeling. Daarop heeft het college van Amstelveen Berenschot gevraagd een quickscan uit te voeren naar de mogelijke consequenties van het opheffen van de centrumregeling en een gehele of gedeeltelijke ontvlechting van de organisatie.

Op 17 oktober heeft de gemeenteraad van Aalsmeer een motie aangenomen waarin zij het college opdraagt:

- de aanzegging te doen dat de gemeente Aalsmeer voornemens is om met ingang van 1 januari 2022 over te gaan tot uittreding uit de centrumregeling,
- de gemeenteraad een voorstel voor te leggen waarin de raad gevraagd wordt toestemming te verlenen voor uittreding uiterlijk 1 januari 2022 uit de centrumregeling en
- een verkenning te starten naar andere, gelijkwaardige samenwerkingsvormen.

Het college van Amstelveen heeft op 12 november besloten (en aan de Raad voorgesteld) om:

- Voor het overleg met Aalsmeer over beëindiging van de samenwerking in de huidige vorm de volgende kaders te bekrachtigen:
 - Om de organisatie zo min en zo kort mogelijk te belasten de ontvlechting zo spoedig mogelijk te effectueren.
 - Vóór de start van het ontvlechtingsproces heldere afspraken te maken over aanpak, planning en spelregels voor de ontvlechting, waar beide gemeenten zich aan verbinden.
 - De kosten van de ontvlechting voor de gemeente Amstelveen te beperken.
- Zich - vanuit de casuspositie dat Aalsmeer wil uittreden uit de Centrumregeling - bereid te verklaren tot een gezamenlijke aanpak van de ontvlechting onder drie randvoorwaarden: het oplossen van het geschil over ICT-kosten, overeenstemming tussen beide gemeenten over de dienstverlening die Amstelveen na de ontvlechting aan Aalsmeer blijft leveren, en overeenstemming tussen de beide colleges over de aanpak, planning en spelregels voor de ontvlechting. De drie randvoorwaarden moeten vóór 31 maart 2020 zijn gerealiseerd.

1.2 Doel van deze quickscan

Wanneer de samenwerking tussen Amstelveen en Aalsmeer, die de juridische vorm heeft van een centrumregeling, wordt beëindigd, heeft dit tal van (mogelijke) consequenties. Deze quickscan naar deze gevolgen is nodig als solide en objectieve basis voor de besluitvorming hieromtrent van de beide (of in geval van eenzijdige opzegging een van beide) gemeenten. Gezien de politieke situatie en een mogelijke opzegging begin volgend jaar, is dit een snelle inventarisatie van de consequenties die binnen een kort tijdsbestek tot stand is gekomen.

Het doel van deze quickscan is om een gefundeerd objectief beeld te geven over de (mogelijke) gevolgen voor de beide gemeenten van een beëindiging van de huidige samenwerkingsvorm op de aspecten publieke dienstverlening in brede zin, financiën, organisatie en juridische zaken. Daarbij blikken we zowel vooruit naar het proces als naar de (mogelijke) toekomstige situatie waarin de ontbinding is afgerond.

Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek kunnen de gemeenten hun positie ten opzichte van dit vraagstuk (nader) bepalen.

1.3 Vraagstelling

De centrale vraag voor de Quicksan is:

Welke consequenties heeft een beëindiging van de huidige samenwerkingsvorm tussen Aalsmeer en Amstelveen voor de beide gemeenten, wanneer deze samenwerking uiterlijk 2022 wordt beëindigd?

Deelvragen zijn:

1. Wat zijn de gevolgen voor de publieke waarde (ambities, opgaven, publieke dienstverlening in brede zin) van Amstelveen en Aalsmeer?
2. Wat zijn de gevolgen voor de organisatie?
3. Wat is het draagvlak voor de ontvlechting van de samenwerking?
4. Hoe ziet het proces van ontvlechting eruit en wat is de impact daarvan?

Scenario's

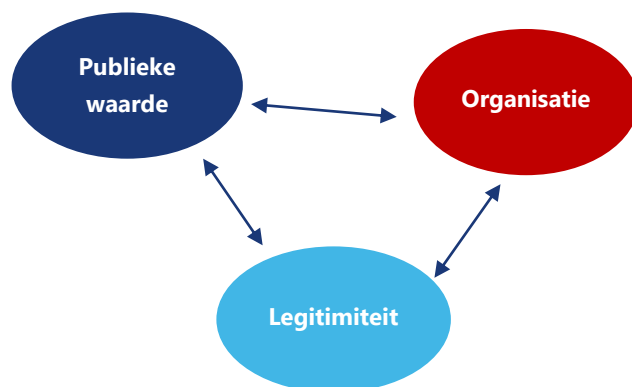
Bij beantwoording van bovenstaande vragen wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende scenario's. Het gaat om:

1. Voortzetten van de samenwerking in huidige vorm (met een andere governance).
2. Voortzetten van de samenwerking in aangepaste vorm (nader te specificeren).
3. Volledig stoppen van de samenwerking.

De deelvragen zijn geformuleerd aan de hand van het Publieke waarde model van Mark Moore. Dit model vormt de basis voor beantwoording van de centrale vraag van het onderzoek.

1.4 Analyse kader

De start in het denken over de ambtelijke toekomst en de best passende organisatievorm (volledig zelfstandig, samenwerking op onderdelen, regiegemeente, beheergemeente, intensieve samenwerking, centrumregeling/bvo/openbaar lichaam, etc.) is altijd het belang van de gemeenschap en het gebied: de inwoners, ondernemers en organisaties, en de fysieke omgeving. Wat zijn de ambities en opgaven die je hebt en hoe kun je die het beste realiseren? De tweede vraag die altijd een rol speelt is in hoeverre er draagvlak is onder de belangrijkste stakeholders voor een bepaalde organisatievorm.



Deze vragen komen samen in de 'public value' benadering, zoals die door Mark Moore vanaf de jaren '90 is ontwikkeld¹ en hierboven schematisch is weergegeven. Het model bestaat uit 3 samenhangende domeinen, te weten:

- *Publieke waarde*: dat wat je bereikt voor samenleving en gebied, oplossingen voor maatschappelijke opgaven.
- *Organisatie*: de wijze waarop dit is georganiseerd en wordt bestuurd.
- *Legitimiteit*: het draagvlak onder de belangrijkste stakeholders.

¹ Mark H. Moore: *Recognizing Public Value*. Harvard, 2013.

Bij een goede invulling van en juiste balans tussen deze drie domeinen (dus publieke waarde, legitimiteit en organisatie) ontstaat publieke waarde op een effectieve, gelegitimeerde en efficiënte wijze. Dit maakt het een zeer bruikbaar model om de maatschappelijke opgaven en de organisatorische inzet die daarbij nodig is inzichtelijk te maken, en te bepalen welk draagvlak daarvoor is.

Dit model vormt de basis voor deelvragen 1 t/m 3 waarop deze Quicksan antwoord geeft.

1.5 Over de aard van deze quickscan

De informatie die in dit rapport staat, is het resultaat van een *quicksan*. Naar zijn aard gaat het dus om een snelle inventarisatie en geen diepgaand onderzoek. Door de beperkte tijd die er was om te komen tot deze resultaten, hanteren we een zekere 'korrelgrootte', waarbij we vaagheid vermijden maar exacte antwoorden niet altijd kunnen worden gegeven. Onvermijdelijk zullen er veel (deel)onderwerpen en vragen aan de orde komen waarnaar verder onderzoek noodzakelijk is.

2. Publieke waarde

2.1 Inleiding

Zeker als organisatorische vraagstukken en complicaties aan de orde zijn als nu in Amstelveen en Aalsmeer, ligt de focus van betrokkenen sterk op de bestuurlijke en ambtelijke systeemwereld. Daarbij dreigt te worden vergeten dat het uiteindelijke doel niet is om een bepaalde organisatie (welke dan ook) in de lucht te houden, maar dat het gaat om de publieke waarde die wordt gecreëerd voor de inwoners tegen bepaalde kosten. Welke organisatie daarvoor het best geschikt is, is een afgeleide daarvan. Uiteindelijk gaat het er immers om wat mensen ervan merken.

Dit hoofdstuk gaat in op deze publieke waarde die voor Amstelveen en Aalsmeer wordt en moet worden gecreëerd. Het geeft geen volledig beeld, maar belicht wel de belangrijkste onderwerpen.

2.2 Belangrijkste ambities, opgaven en doelstellingen van Amstelveen en Aalsmeer

Fysiek domein en veiligheid

In het fysieke domein zijn voor beide gemeenten de grootste ambities en opgaven:

- Schiphol – dit is een groot en belangrijk dossier dat veel aandacht vraagt.
- Omgevingswet – de implementatie van de Omgevingswet is een grote opgave.

Aanvullend zijn de grootste ambities en opgaven van Amstelveen:

- Woningbouw – de focus van Amstelveen is op groei; de gemeente wil de komende jaren veel woningen bijbouwen. De prognose is dat Amstelveen 125.000 inwoners heeft per 2035.
- Duurzaamheid en energietransitie – Amstelveen heeft met een energietransitieplan concrete en ambitieuze plannen voor de opgave te verduurzamen.
- Grote projecten in openbare ruimte – er zijn verschillende grote projecten (de aanleg van de Amstelveenlijn, modernisering van het Stadshart en verbreding van de A9) die veel aandacht vragen.
- Openbaar vervoer – Amstelveen zet in op herstel van OV-netwerken in de wijken en hoogwaardige regionale OV-verbindingen.

Aanvullend zijn de grootste ambities en opgaven van Aalsmeer:

- (Achterstallig) onderhoud in de buitenruimte – er zijn verschillende grote onderhoudsprojecten gaande of gepland om de buitenruimte op niveau te brengen, die veel aandacht vragen.
- Toerisme en recreatie – met haar jachthavens en de Westeinderplassen heeft Aalsmeer grote ambities op het gebied van toerisme.
- Financiële risico's op de grondexploitaties – met de Tuinen en Greenpark heeft Aalsmeer de opgave om de financiële risico's zoveel mogelijk te beperken.
- Greenport – dit grote samenwerkingsverband in de glastuinbouw vraagt veel aandacht, waarbij de kleine schaalgrootte van Aalsmeer de samenwerking soms bemoeilijkt.

Op het gebied van openbare orde en veiligheid is ondermijning in beide gemeenten een grote opgave.

Aanvullend is in Amstelveen veel aandacht voor de subjectieve kant, de beleving, van veiligheid.

Sociaal domein en dienstverlening

In het sociaal domein en bij dienstverlening zijn voor beide gemeenten de grootste ambities en opgaven:

- Betaalbaarheid van de taken Jeugd, Werk en WMO.

- Inburgering – per 2020 ligt de regie op inburgering weer bij de gemeenten. Deze nieuwe taak moeten de gemeenten voorbereiden.
- Preventie is een speerpunt van beide gemeenten in het sociaal domein.

Aanvullend zijn de grootste ambities en opgaven van Amstelveen:

- Groei van de stad – naast en in verband met de woningbouwopgave moeten er in Amstelveen voorzieningen bijkomen, zoals nieuwe scholen, sportcomplexen en verpleeghuizen.

Aanvullend zijn de grootste ambities en opgaven van Aalsmeer:

- Inschrijving arbeidsmigranten – in Aalsmeer wonen veel arbeidsmigranten die op locatie (moeten) worden ingeschreven. Dat is belangrijk voor de bijdrage uit het gemeentefonds en voor de veiligheid.

2.3 Gevolgen van ontvlechting voor ambities, opgaven en publieke dienstverlening

Bovenstaand is een aantal inhoudelijke speerpunten benoemd. Nu is de vraag wat het effect zal zijn van een (gedeeltelijke) ontvlechting van de samenwerking op het behalen van maatschappelijke resultaten hierop. We beantwoorden deze vraag aan de hand van de verschillende scenario's (zie paragraaf 1.3).

1. Voortzetten van de samenwerking in huidige vorm (met een andere governance)

Voortzetten van de samenwerking in de huidige vorm, mogelijk met een andere governance, zal weinig gevolgen hebben voor de belangrijkste ambities en opgaven en voor de publieke dienstverlening. Immers, de organisatie zal op dezelfde manier voortgezet worden en werken aan de ambities, opgaven en dienstverlening.

Wel kan een aanpassing van de governance en/of sturing positief bijdragen aan deze zaken. Ten eerste kunnen de gemeenten, en in het bijzonder de gemeente Aalsmeer, (het gevoel hebben) beter (te) sturen op het bereiken van ambities en opgaven als de gemeenten door deze aanpassing meer grip hebben op de organisatie. Daar moet wel de kanttekening bij worden geplaatst dat het gebrek aan grip door Aalsmeer – blijkens ook het geschil over ICT-kosten en het debat in de raad van Aalsmeer over deze materie – vooral wordt ervaren binnen de bedrijfsvoering/financiën. Ten tweede heeft de ambtelijke organisatie, als de sturing helderder en efficiënter is, meer tijd voor de daadwerkelijke ambities, opgaven en dienstverlening.

Met aanpassing van de governance doelen we met name op de aansluiting van de ambtelijke inzet vanuit Amstelveen op de specifieke cultuur en wensen van Aalsmeer. Het eerdere onderzoek van Sjoerd Vellenga gaat hier dieper op in.

De invulling van het secretaristeam van Aalsmeer kwam ook enkele keren naar voren in gevoerde gesprekken binnen de organisatie. Het secretaristeam is opgericht vanuit de gedachte dat zij een goede verbinding kan leggen tussen de ambtelijke organisatie en het college van Aalsmeer. Een dergelijke vorm van 'regieteam' komt bij meer Nederlandse samenwerkende gemeenten voor. Aanvankelijk functioneerde deze constructie ook naar verwachting, doordat het secretaristeam goed was aangehaakt bij de ambtelijke organisatie in Amstelveen. Medewerkers in Amstelveen² geven nu echter aan dat de samenwerking met het secretaristeam moeizamer verloopt en het team meer wordt gezien als 'extra laag'. Dit kost de organisatie, met name binnen het fysiek domein, veel tijd en energie.

2. Voortzetten van de samenwerking in aangepaste vorm (nader te specificeren)

Tijdens een gehele of gedeeltelijke ontvlechting

- (Gedeeltelijk) ontvlechten kost tijd en geld, waardoor bestuurlijke ambities van beide gemeenten (tijdelijk) op een lager pitje moeten. Waar de dienstverlening op peil moet blijven en burgers niets zouden moeten werken

² Helaas hebben we geen onderzoek in Aalsmeer kunnen doen om het perspectief daar te vernemen.

van de ontvlechting en wettelijk verplichte opgaven (zoals de Omgevingswet) ook aandacht vereisen, is het onrealistisch dat de bestuurlijke ambities op eenzelfde tempo als nu verwezenlijkt kunnen worden. Er zullen nu eenmaal veel medewerkers op cruciale functies (zoals het management) betrokken zijn bij het project van ontvlechting. Daarnaast zullen medewerkers na de ontvlechting waarschijnlijk moeten wennen aan een nieuwe teamsamenstelling, waardoor ook niet meteen op het huidige niveau kan worden gewerkt aan de bestuurlijke ambities.

- Er zijn verschillende wetten en taken die in 2020 en 2021 geïmplementeerd respectievelijk voorbereid moeten worden, zoals de Omgevingswet maar ook de regie op inburgering. Deze trajecten komen onder druk te staan, nu onduidelijk is of deze taken worden overgeheveld en wat voor effecten dat zou hebben op de implementatie. Dit risico geldt voor beide gemeenten, maar voor Aalsmeer het meest: het is namelijk onduidelijk welke organisatie deze taken gaat uitvoeren voor Aalsmeer en daarnaast is het lastig implementeren in een organisatie in oprichting.

Na gehele of gedeeltelijke ontvlechting

- Wij verwachten, net als medewerkers, een verlies aan efficiëntie voor beide gemeenten (zie hoofdstuk 4 voor een financiële raming van het efficiëntieverlies): werk zal twee keer gedaan moeten worden, waar de ambtelijke organisatie nu efficiency bereikt met bovendien een hoger kwaliteitsniveau. Dat heeft tot gevolg dat er uiteindelijk minder tijd is om te werken aan de grote ambities en opgaven. Ook is er bij inkoop minder volumevoordeel.
- Voor verschillende taken, met name in het fysieke domein en veiligheid gelden kwaliteits- en capaciteitseisen, zoals de kwaliteitscriteria voor de uitvoering van de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving van de VROM-regelgeving. De verwachting binnen de organisatie is dat als deze taken niet voor beide gemeenten worden uitgevoerd, de ambtelijke organisatie 'door het niveau zakt' van de omvang om deze kwaliteit en capaciteit zelf op de been te brengen; de zogeheten kritieke massa. Een deel van deze taken zal dan moeten worden overgedragen aan de regionale omgevingsdienst. Hiervoor dient de gemeente een extra bijdrage te betalen, daarmee wordt uitvoering van deze taak duurder. Deze gelden kunnen in dit geval niet ten goede komen aan andere ambities en opgaven en bovendien staat de kwaliteit dan meer op afstand. Dit geldt voor beide gemeenten.
- Ook in bredere zin speelt de vraag of er voldoende capaciteit blijft van voldoende kwaliteit. Dit zien wij, net als medewerkers die wij hebben gesproken, vanuit onze ervaring als een groot risico. Het is in deze arbeidsmarkt lastig om kwalitatief hoogwaardige medewerkers aan te trekken en te behouden. Dit is nu al een grote opgave; daarnaast kampen andere (met name kleine) gemeenten hier nog sterker mee gezien met name de arbeidsvoorwaarden en doorgroeimogelijkheden. Deze uitdaging is waarschijnlijk voor beide gemeenten groot, maar groter voor Aalsmeer.
Overigens zijn medewerkers niet eensgezind over of werken voor twee gemeenten een *selling point* is. Sommige medewerkers geven aan dat ze dit interessant vinden, terwijl anderen aangeven dat Amstelveen op zichzelf ook al een grote gemeente met interessante vraagstukken is.
- Medewerkers geven aan dat de politiek-bestuurlijke stijl in Aalsmeer en in Amstelveen anders is. In Aalsmeer is er meer participatie en wordt de raad meer betrokken bij de beleidsvorming. Dit waarderen medewerkers, maar tegelijkertijd geven zij aan dat dit als gevolg heeft dat het vormgeven van beleid meer tijd vraagt in Aalsmeer. Als dit klopt (de beschikbare tijd voor deze quickscan was te kort om dit met cijfers te onderbouwen), is sterk de vraag of de mogelijke toekomstige ambtelijke organisatie van Aalsmeer, in het licht van bovenstaande gevolgen, de ruimte heeft voor dit uitgebreide proces bij beleidsvorming, in financiële zin en wat betreft capaciteit. Of beleid zal langzaam gevormd worden, of het proces zal anders moeten worden vormgegeven.

Na gedeeltelijke ontvlechting

Het college van Amstelveen neigt op dit moment naar een toekomstige inkooprelatie met Aalsmeer waarin zij nog wel dienstverlening aanbieden (zie collegevoorstel d.d. 12 november 2019). Het is wel een opgave om vast te stellen welke dienstverlening Amstelveen nog wil en kan aanbieden en tegen welke voorwaarden, en deze vervolgens vorm te geven. Wij geven daarover de volgende overwegingen mee:

- Het is belangrijk dat, ook voor een nieuwe, anders ingerichte samenwerking, de onderlinge verhoudingen verbeteren en het vertrouwen terugkeert. De technische vormen van transformatie en de toekomstige samenwerking zijn daaraan ondergeschikt. Hoe goed doordacht en opgeschreven dan ook, het gaat pas werken als de betrokkenen elkaar vertrouwen. Zie hierover meer in paragraaf 5.6.
- Het aanbieden van gedeeltelijke dienstverlening is onder andere complex door de ketens die door beleid en uitvoering lopen en de ontwikkeling van integraal en opgabegericht werken.
 - Zo geven medewerkers aan dat binnen het fysiek domein het splitsen van toezicht en vergunningverlening niet mogelijk is, maar dat het ook een uitdaging is dat de ambtelijke organisatie niet de omgevingsvisie van Aalsmeer ontwikkelt, maar wel verantwoordelijk is voor het verlenen van de omgevingsvergunningen.
 - Ook in het sociaal domein geven medewerkers aan dat het knippen van de taken en werkzaamheden lastig lijkt, nu de verschillende producten van het sociaal domein sterk samenhangen. Leidinggevend binnen het sociaal domein geven aan dat zij wel diensten zouden willen blijven aanbieden, maar dat dat dan zowel de beleids- als uitvoeringskant zou moeten betreffen.
 - Met betrekking tot de dienstverlening, is aangegeven dat klantcontact wel moeizamer gaat als de organisatie niet (of beperkt) weet wat in Aalsmeer speelt en er minder binding is met de gemeente. Tegenover dit laatste staan overigens wel voordelen in termen van professionaliteit en kwaliteit.
- Voor het aanbieden van dienstverlening is de eerste stap om te kijken wat Amstelveen kan en wil aanbieden. Voor Amstelveen moet het aanbieden van de dienstverlening financiële en efficiëntievoordelen hebben of althans geen nadelen. Daarnaast is de wens en verwachting dat door het blijven aanbieden van bepaalde dienstverlening, de gedeeltelijke ontvlechting minder personele gevolgen zal hebben. Bij het vormgeven van de dienstverlening en de dienstverleningsovereenkomst(en) moet in ieder geval ook worden onderzocht wat de aanbestedingsrechtelijke en fiscaalrechtelijke kaders zijn.
- Het aanbieden van dienstverlening kan op twee manieren worden aangevlogen. Bij beide is het uitgangspunt dat de werkwijze van Amstelveen leidend is. Amstelveen kan enerzijds onderzoeken op welke terreinen zij *alle* diensten van beleid tot inkoop en uitvoering kan aanbieden (in dit geval bieden ze een totaalpakket aan). Zij kan anderzijds onderzoeken welke *afzonderlijke* diensten zij binnen verschillende terreinen kunnen aanbieden (in dit geval bieden ze dus elementen binnen terreinen aan).
- Voor het aanbieden van een *totaalpakket* is in ieder geval het volgende relevant:
 - Het aanbieden van een totaalpakket heeft naar ons expertmatige inzicht vooral financiële en efficiëntievoordelen als het beleid en de uitvoering van Aalsmeer en Amstelveen niet (te) ver uiteenlopen. De ervaring leert dat efficiency en daarmee kostenvoordelen verregaand afhankelijk zijn van harmonisatie, standaardisatie en procescongruentie.
 - De verschillende onderdelen van de dienstverlening moeten zoveel mogelijk worden omschreven, zodat voor beide partijen duidelijk is waarvoor getekend wordt en daarover geen discussies kunnen ontstaan.
 - Wanneer ook beleidsvorming wordt aangeboden, is het belangrijk dat de geleverde kwaliteit daarvan voor beide partijen helder is. Dit is een uitdaging, maar essentieel voor een vruchtbare samenwerking. Ons inzicht is dat dit ofwel mogelijk is door een zekere mate van concretisering, of kan worden opgevangen door duidelijke procesafspraken.

- Voor het aanbieden van *zelfstandige diensten* is in ieder geval het volgende relevant:
 - Het moet mogelijk zijn om de diensten vrij precies en feitelijk te omschrijven én het moet duidelijk zijn hoe de prijs voor de dienstverlening wordt berekend (met eventueel een opslag voor de bedrijfsvoeringskosten), zodat voor beide partijen duidelijk is waarvoor getekend wordt en daarover geen discussies kunnen ontstaan. Dat betekent ook dat kritieke prestatie-indicatoren (kpi's) worden vastgesteld: wanneer wordt geleverd wat is afgesproken? Aanvullend moeten afspraken worden gemaakt over mogelijk meerwerk en de opzegtermijn.
 - Een volgende vraag is of de aangeboden dienstverlening interessant zou kunnen zijn voor Aalsmeer. Op sommige terreinen is het belangrijk dat de organisatie (continu) kan meebewegen, denk bijvoorbeeld aan multiprobleemgezinnen. In deze gevallen zullen beleid en uitvoering ook in grote mate met elkaar vervlochten zijn. Op het moment dat Aalsmeer niet duidelijk wil of kan aangeven hoe de dienst eruit zou moeten zien, lijkt ons het aanbieden van dienstverlening vanuit Amstelveen onverstandig. Daarnaast is dienstverlening vanuit Amstelveen aan Aalsmeer niet opportuun als er (mogelijk) tegenstrijdige belangen spelen.
 - Wat betreft de organisatie en governance van de dienstverlening, moet regelmatig (bijvoorbeeld per kwartaal) een (beperkte) kwaliteitsmeting plaatsvinden aan de hand van de kpi's en moet de dienstverlening jaarlijks of één keer in de twee jaar kunnen worden bijgesteld. Ook zijn meerjarige afspraken nodig over de periode van dienstverlening, evenals afspraken over een ruime opzegtermijn. Daarnaast is het verstandig te voorzien in een 'noodremprocedure' waarin de mogelijkheid wordt geschept om bestuurlijk te escaleren tussen de reguliere bijstelling.

3. Volledig stoppen van de samenwerking

- De afdelingen en taken zijn in de organisatie van Amstelveen georganiseerd naar de inhoud van dossiers. De impact van een ontvlechting op Amstelveen is daardoor erg groot. Medewerkers doen nu vanuit hun expertise namelijk werk voor beide gemeenten. Als (volledig) wordt ontvlochten, moeten functies in elkaar worden geschoven. Onze verwachting is dat dit minder effectief is. Daarnaast speelt de vraag of dat voor alle expertises en dossiers mogelijk is. Voor beide gemeenten betekent dit hoogstwaarschijnlijk een verlies in efficiëntie en expertise.
- Aalsmeer heeft de afgelopen jaren gebruik kunnen maken van de schaalgrootte en professionaliteit van de ambtelijke organisatie van Amstelveen, bijvoorbeeld bij de decentralisaties en bij inkoop, maar ook bij de grondexploitaties. Dat heeft een kwaliteitsverbetering tot gevolg gehad. Deze kwaliteit kan waarschijnlijk niet hoog worden gehouden met een eigen op zichzelf staande ambtelijke organisatie van Aalsmeer.
- In beginsel zouden burgers niets moeten merken van de organisatie van de ambtelijke capaciteit: nu niet en ook niet als de organisatie mogelijk weer wordt ontvlochten. Op dit moment merken (sommige) inwoners van Aalsmeer dit wel. Dat zit met name in de professionalisering van dienstverlening en de cultuurverschillen ("dicht bij de inwoners en ondernemers") tussen grotere en kleinere gemeenten. De verwachting is dat dit weer terug zal veranderen na ontvlechting. Verschillende partijen zullen deze ontwikkeling anders beoordelen. Onze verwachting is dat (sommige) inwoners de verandering wel en professionele partijen (zoals ontwikkelaars) de verandering niet zullen waarderen.

2.4 Financiële langetermijngevolgen van ontvlechting voor beide gemeenten

Publieke waarde wordt gevormd door maatschappelijke opbrengsten minus de kosten. In hoofdstuk 4 zijn de financiële langetermijngevolgen van de ontvlechting voor beide gemeenten inzichtelijk gemaakt.

2.5 Gevolgen voor de regionale positie van de beide gemeenten

De gemeenten Amstelveen en Aalsmeer functioneren net als alle andere gemeenten in de bredere regionale context van samenwerkende overheden. In dat opzicht heeft een eventuele ontvlechting een aantal (mogelijke) consequenties.

- De beide gemeenten opereren met name in de regio Amstelland-Meerlanden. In deze regio trekken de beide gemeenten Amstelveen en Aalsmeer vaak gelijk op, waarbij zij met z'n tweeën een invloedrijk 'blok' vormen. In de stemverhoudingen van sommige samenwerkingsverbanden hebben de beide gemeenten gezamenlijk een meerderheid. Dat voordeel verdwijnt als de beide gemeenten eigenstandig(er) optreden in regionaal verband.
- De twee gemeenten bereiden regionale bijeenkomsten nu regelmatig gezamenlijk voor en kiezen vaak voor een gezamenlijk standpunt; dit is mede ingegeven door de voorbereiding die vanuit één organisatie plaatsvindt. Voor 80 tot 90% is de inhoudelijke voorbereiding hetzelfde; daar waar nodig worden accentverschillen toegevoegd. Deze ambtelijke efficiency zal verdwijnen als de ambtelijke organisatie op het betreffende terrein wordt ontvlochten.
- De verwachting is dat de verhoudingen in de regionale samenwerking veranderen als Amstelveen en Aalsmeer gedeeltelijk of volledig ontvlechten: de invloed van het 'blok' vermindert als de beide gemeenten uiteenlopende standpunten gaan innemen.
- De vraag is wel hoe groot het verlies aan invloed van Amstelveen daadwerkelijk zal zijn als hun standpunt wordt ingenomen voor 30.000 inwoners minder.

2.6 Gevolgen voor de samenwerking met inwoners, maatschappelijke organisaties en ondernemers

Gemeenten staan in hun werk in nauw verband met (organisaties van) inwoners, maatschappelijke organisaties en ondernemers. Zowel voor Amstelveen als Aalsmeer geldt dat de organisatie daarop moet inspelen; met oog voor het karakter van de (gemeenschap van de) beide gemeenten.

- Op dit moment is er in Aalsmeer veel oog voor samenwerking en participatie met inwoners.
- Ook Amstelveen investeert in participatie. Het contact en de samenwerking met inwoners in Amstelveen is (door de omvang en cultuur van de gemeente) professioneler.
- Doelgroepen zoals ontwikkelaars hechten aan de professionalisering, en vrezen een verslechtering van de kwaliteit aan de kant van de gemeente als het werk ten behoeve van Aalsmeer wordt ontvlochten.
- De verwachting is over het algemeen dat een gedeeltelijke of volledige ontvlechting hier niet veel in zal veranderen. Op z'n hoogst gaat de inspiratie om meer participatief dan wel professioneler op te treden verloren.

2.7 Samenvatting

- Amstelveen en Aalsmeer hebben diverse ambities en opgaven. Daarvan zijn er veel gelijk, maar er zijn ook duidelijke verschillen.
- De gevolgen van ontvlechting zijn afhankelijk van het scenario. Over het algemeen zullen *tijdens* de ontvlechting de bestuurlijke ambities op een lager pitje moeten en worden implementatie-opgaven (nog) complexer.
- Wij verwachten *na* de ontvlechting een verlies aan efficiëntie en kwaliteit voor beide gemeenten; dat laatste met name voor Aalsmeer.
- Er is een reëel risico, met name op het gebied van Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving, dat er onvoldoende capaciteit overblijft van voldoende kwaliteit om daarop een kritieke massa te behouden. Op het sociaal domein speelt dit minder.

- Het vaststellen van de dienstverlening die Amstelveen in de toekomst in een andere samenwerkingsvorm kan en wil aanbieden is complex door de ketens die door beleid en uitvoering lopen en de ontwikkeling van integraal en opgavegericht werken.
- Het bieden van dienstverlening aan Aalsmeer door Amstelveen kan op twee manieren worden aangevlogen. Amstelveen kan enerzijds onderzoeken op welke terreinen zij alle diensten van beleid tot inkoop en uitvoering kan aanbieden (als totaalpakket). Zij kan anderzijds onderzoeken welke diensten (binnen verschillende terreinen) zij kan aanbieden (elementen binnen terreinen).
- De positie van de beide gemeenten in regionale samenwerkingsverbanden kan negatieve gevolgen ondervinden van een ontvlechting, door het wegvallen van de enkelvoudige ambtelijke voorbereiding en (mede daardoor) het bestuurlijk gelijk optrekken.

3. Organisatie en personeel

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de organisatorische en personele consequenties van de ontvlechting. We starten met de organisatorische scenario's en werken daarna uit hoe de personele ontvlechting eruit ziet, en welke aandachtspunten hierbij gelden. We sluiten af met de consequenties met betrekking tot de kwetsbaarheid, kwaliteit en kosten van de organisatie.

3.2 Type organisatie van Amstelveen en Aalsmeer na beëindiging

Het toekomstige type organisatie van Aalsmeer (en wellicht ook Amstelveen) hangt in grote mate af hoe gemeente Aalsmeer haar gemeentelijke taken in de toekomst wil organiseren en met welke gemeenten ze daarin wil samenwerken. Na beëindiging van de huidige samenwerkingsovereenkomst, zullen tussen Amstelveen en Aalsmeer nieuwe afspraken gemaakt moeten worden voor de taken waarvan in gezamenlijkheid wordt bepaald dat de ambtelijke organisatie van gemeente Amstelveen deze blijft uitvoeren. Binnen de drie te verkennen scenario's zien we een aantal subvarianten die we hieronder schetsen.

Scenario 1: Voortzetten huidige samenwerking met andere governance en organisatie-inrichting

In dit scenario worden geen taken bij de gemeente Amstelveen weggehaald, maar wordt de samenwerking op een andere manier vormgegeven. Dit kan zowel in de bestuurlijke governance als in de inrichting van de organisatie. Met aanpassing van de governance doelen we op de aansluiting van de ambtelijke inzet vanuit Amstelveen op de specifieke cultuur en wensen van Aalsmeer. Het eerdere onderzoek van Sjoerd Vellenga gaat hier dieper op in.³

Ambtelijk kan de gerichtheid op Aalsmeer versterkt worden.

Dat kan enerzijds door meer functionarissen *dedicated* voor gemeente Aalsmeer te laten werken, waardoor binnen de gemeentelijke organisatie van Amstelveen een toegewijd team komt voor de ondersteuning van Aalsmeer. Dit kunnen zowel meer bestuurs- of regieachtige functies zijn als specifieke bedrijfsvoeringsfuncties (zoals communicatie, financiën).

Anderzijds is het ook mogelijk om het opdrachtgeverschap vanuit Aalsmeer te versterken of meer door het Aalsmeerse gemeentebestuur gevoelde 'nabijheid' te organiseren, bijvoorbeeld door ambtelijk opdrachtnemers in Aalsmeer te stationeren en meer medewerkers volledig voor Aalsmeer te laten werken. In het verleden was de gemeentesecretaris van Aalsmeer lid van het directieteam van Amstelveen. Van deze constructie is Aalsmeer zelf afgestapt. Deze constructie komen we echter vaker met tevredenheid tegen bij andere gemeentelijke samenwerkingen, dus zou heroverwogen kunnen worden.

Het voordeel van dit scenario is dat de impact op de organisatie beperkt blijft. Zo hoeft Amstelveen geen taken over te hevelen en hoeft Aalsmeer geen nieuwe organisatie op te bouwen.

Scenario 2: Voortzetten van de samenwerking in aangepaste vorm

Binnen dit scenario onderscheiden we drie varianten:

1. Regiegemeente-model: hierbij richt de gemeente Aalsmeer een regiegemeente in, waarbij zoveel mogelijk taken elders zijn belegd en vanuit Aalsmeer integraal regie wordt gevoerd op de maatschappelijke ambities en opgaven. Aalsmeer heeft dan – naast de gemeentesecretaris – een aantal regisseurs in dienst, aangevuld

³ De theoretische mogelijkheid in dit rapport om een gezamenlijke organisatie van de beide gemeenten op te zetten, belichten we hier niet omdat we dat op dit moment als politiek-bestuurlijk onhaalbaar zien.

met accounthouders/contractmanagers en mogelijk een kleine aanvullende staf voor bijvoorbeeld communicatie. In dit model zijn er regisseurs die het bestuur ondersteunen, een (strategische) rol spelen in de regio en regie voeren op taken die elders worden uitgevoerd. De accounthouders/contractmanagers zijn nodig voor de verbinding met derden die de taken uitvoeren, zoals partijen waaraan zaken zijn aanbesteed en/of andere gemeentelijke organisaties die taken uitvoeren (zoals met name Amstelveen). De gemeente Amstelveen blijft in deze variant zorgdragen voor de uitvoering, dienstverlening en bedrijfsvoering. In een nieuw samenwerkingsmodel betreft dit de minst ingrijpende vorm. Dit model heeft het korte termijn voordeel dat de ontvlechting makkelijker is, nu het grootste gedeelte van de huidige taken van Aalsmeer bij de gemeente Amstelveen blijft. Een lange termijn nadeel is dat het beleid van beide gemeenten meer uit elkaar gaat lopen, waardoor samenwerking in de uitvoering complexer en minder efficiënt wordt.

2. Aalsmeer heeft een eigen gemeentelijke organisatie met beleid, regie- en contractmanagement, bedrijfsvoering en onderdelen van de uitvoering en dienstverlening. Een (groot) gedeelte van de uitvoering en dienstverlening blijft bij de gemeente Amstelveen. In deze variant zijn er verschillende keuzen te maken per domein (sociaal domein, fysiek domein, veiligheid, publiekszaken). Zo zou in het sociaal domein gekozen kunnen worden om de wijkteams te ontvlechten, maar de W&I-taken in de gemeente Amstelveen te houden. Dit soort constructies komt vaker voor als een kleine gemeente te kwetsbaar voor sommige uitvoeringstaken is en de continuïteit en kwaliteit van de dienstverlening daardoor in gevaar komt. Rondom deze taken zullen duidelijke dienstverleningsovereenkomst(en) opgesteld moeten worden. Voor meer informatie over het bepalen van de dienstverlening die Amstelveen voor Aalsmeer kan blijven uitvoeren, verwijzen wij naar paragraaf 2.3 (onder na gedeeltelijke ontvlechting).
3. Aalsmeer voert alle gemeentelijke taken zelf uit of laat dit doen door een andere gemeentelijke organisatie, met uitzondering van de bedrijfsvoering die door de gemeente Amstelveen wordt verzorgd. Een dergelijke samenwerkingsconstructie zien we op meerdere plekken tussen gemeenten. Nadeel van deze variant is dat de huidige discussies en onvrede nu juist en met name gericht zijn op bedrijfsvoering (in het bijzonder ICT en financiën).

Scenario 3: Volledig stopzetten van de samenwerking

Binnen dit scenario voorzien we twee varianten:

1. De gemeente Aalsmeer haalt alle gemeentelijke taken bij Amstelveen weg en brengt deze grotendeels onder in een nieuwe eigen gemeentelijke organisatie. In dit geval bouwt Aalsmeer een ambtelijke organisatie op die de ambtelijke taken gaat uitvoeren, die nu door gemeente Amstelveen worden uitgevoerd. Nadeel van dit scenario is dat het opbouwen van een geheel nieuwe organisatie een grote opgave is en dat door het stoppen van samenwerking geen efficiëntievoordelen bestaan.
2. De gemeente Aalsmeer haalt alle gemeentelijke taken bij Amstelveen weg en brengt (een groot gedeelte van) deze taken onder bij een andere gemeentelijke organisatie. Het kan hierbij gaan om de uitvoering, dienstverlening en/of bedrijfsvoering. De overige taken voert de eigen ambtelijke organisatie van Aalsmeer uit.

3.3 Uitwerking per scenario

In (de varianten van) scenario's 2 en 3 zal (een deel van) de taken die de gemeente Amstelveen nu voor de gemeente Aalsmeer uitvoert, ontvlechten moeten worden. De mate en *scope* van ontvlechten hangt één-op-één samen met de hoeveelheid taken die Aalsmeer in de toekomst zelf doet of elders laat uitvoeren.

Wij gaan ervan uit dat de formatie die gemoeid is met de taken die voor gemeente Aalsmeer worden uitgevoerd, ongeveer 200 fte betreft (zie meer hierover in paragraaf 4.1). Dit is een inschatting op basis van het gemiddelde van onze benchmark; in latere stadia zal een takenanalyse moeten plaatsvinden om de daadwerkelijke omvang te kunnen bepalen.

Op basis van onze benchmark gemeentelijk apparaat schatten we de volgende verdeling over de verschillende taakvelden:

Taakveld	Verdeling benchmark	Inschatting fte
Bestuurszaken, beleid en regie & contractmanagement	23%	46
Bedrijfsvoering en overhead	31%	62
• Uitvoering fysiek domein • Uitvoering sociaal domein • Publiekszaken • Overige uitvoering (bijvoorbeeld recreatie, sport, cultuur, volksgezondheid en afval)	46%	92
Totaal	100%	200

Hieronder geven we weer hoeveel formatie in (de varianten van) scenario's 2 en 3 ongeveer gemoeid is bij de taken die ontvlochten worden:

Scenario	2.1 Regiemodel	2.2 Uitvoering gedeeltelijk bij Amstelveen	2.3 Bedrijfsvoering bij Amstelveen	3 Alles weg bij gemeente Amstelveen
Organisatorische impact	De uitvoering, dienstverlening en bedrijfsvoering blijft bij Amstelveen.	Regie en bedrijfsvoering naar Aalsmeer. Een groot deel van de uitvoering blijft bij gemeente Amstelveen.	Alleen de bedrijfsvoering blijft in Amstelveen.	Aalsmeer pakt alle taken zelf op of (gedeeltelijk) in samenwerking met andere gemeente(n) in de regio.
Inschatting formatieve impact	Ca. 45 fte aan taken wordt ontvlochten uit gemeente Amstelveen. Ca. 155 fte aan taken blijft Amstelveen voor Aalsmeer uitvoeren.	Minimaal 110 fte aan taken wordt ontvlochten uit de gemeente Amstelveen. Tussen de 10 en 90 fte blijft bij gemeente Amstelveen.	Ca. 140 fte aan taken wordt ontvlochten uit de gemeente Amstelveen. Ca. 60 fte aan bedrijfsvoeringstaken blijft Amstelveen voor Aalsmeer uitvoeren.	Ca. 200 fte aan taken wordt ontvlochten uit de gemeente Amstelveen. Amstelveen blijft geen taken uitvoeren voor Aalsmeer.
Wat verandert er niet?	• Taken van Aalsmeer die bij regionale verbanden zijn belegd (zoals bij de omgevingsdienst, AM-match voor participatie en belastingen, en gezamenlijke inkoop sociaal domein).⁴ • Uitvoering van beheer openbare ruimte van Aalsmeer door Meerlanden.			

3.4 Gevolgen van ontvlechting voor de huidige organisatie en medewerkers

De impact van ontvlechting is grotendeels afhankelijk van welk scenario wordt gekozen, en binnen dat scenario welke taken ontvlochten moeten worden. Wel is duidelijk dat elke ontvlechting vanuit organisatieperspectief complex is. Omdat de afgelopen jaren de werkzaamheden voor de gemeenten Aalsmeer en Amstelveen grotendeels geïntegreerd zijn, voert een groot gedeelte van de medewerkers taken voor beide gemeenten uit. Aan taken die worden ontvlochten kan daardoor wel formatie worden toegewezen, maar geen specifieke medewerkers. Naast verlies van taken, formatie en medewerkers, biedt een ontvlechting overigens ook een kans om de ambtelijke organisatie van Amstelveen te herijken en toekomstbestendiger te maken.

⁴ Het bovengenoemde effect dat wellicht specifieke functies aan de Omgevingsdienst moeten worden overgelaten vanwege de kritieke massa, laten we hier buiten beschouwing omdat we dat effect nu niet kunnen kwantificeren.

Een ontvlechting zal ertoe leiden dat er overtolligheid van personeel bij de gemeente Amstelveen ontstaat, nu taken en formatie verdwijnen. In paragraaf 4.3 geven wij een inschatting van de financiële gevolgen hiervan.

Het is in het belang van beide gemeenten dat de ontvlechting leidt tot zo min mogelijk boventalligheid, zowel vanuit de principes van goed werkgeverschap, als ook om de financiële impact en de impact op de dienstverlening zoveel mogelijk te beperken. Dit vraagt afspraken tussen Amstelveen en Aalsmeer en/of andere gemeenten waar taken naartoe worden overgedragen, over het overnemen van personeel. Indien dit niet gebeurt, bestaat er een groot risico op boventalligheid met potentieel hoge kosten.

Alvorens er sprake is van plaatsing van vast personeel, zal eerst afscheid worden genomen van medewerkers die worden ingehuurd en medewerkers met tijdelijke contracten. Als er dan nog mensen boventallig worden, geldt het “van werk naar werk” beleid; zie ook CAO Gemeenten hoofdstuk 9. Dit beleid houdt in dat gedurende een periode van maximaal twee jaar medewerkers worden begeleid naar een nieuwe baan (intern of extern). Pas na deze periode kunnen – als het niet lukt passend werk te vinden – medewerkers ontslagen worden.

Als duidelijk is welke taken ontvlochten worden, zal de gemeente Amstelveen moeten inventariseren hoeveel formatie en welke functies met betreffende taken gemoeid zijn. Startpunt daarvoor vormen de generieke HR21-functies, waar Amstelveen mee werkt. Voor die functies moet een analyse worden gedaan van de feitelijke werkzaamheden, om zo de uitwisselbaarheid te bepalen en inzicht te hebben in de hoeveelheid tijd die medewerkers besteden aan het uitvoeren van taken voor enerzijds de gemeente Aalsmeer en anderzijds de gemeente Amstelveen.

De arbeidsrechtelijke kaders waarbinnen de ontvlechting gebeurt zijn complex. Zo treedt op 1 januari 2020 de Wet Normalisering Rechtspositie Ambtenaren (WNRA) in werking, waardoor het arbeidsrecht voor ambtenaren verandert. Hierdoor is ook de Wet Overgang Onderneming van toepassing op gemeenten. Deze wet is van toepassing als taken van één organisatie overgaan naar een andere organisatie waarbij “qua aantal en deskundigheid een wezenlijk deel van het personeel” (een economische eenheid) meegaat, ongeacht de manier waarop dit gebeurt. Daar waar de Wet Overgang Onderneming van toepassing is, geldt het principe “medewerker volgt werk” en dat medewerkers van rechtswege overgaan met behoud van functie en arbeidsvoorwaarden. Aangezien hier in veel gevallen sprake is van een ontvlechting, is niet geheel duidelijk in hoeverre de Wet Overgang Onderneming van toepassing is (gedeeltelijk, helemaal, of helemaal niet). Wanneer de scope van de ontvlechting duidelijk is, dient hier dieper onderzoek naar plaats te vinden.

Gezien de potentiële impact op medewerkers vraagt de personele ontvlechting om een sociaal plan. Over het sociaal plan zullen afspraken met vakbonden gemaakt moeten worden. Aangezien de ontvlechting een belangrijke wijziging in de organisatie zal betreffen, zal hierover aan de OR van de Amstelveense organisatie advies moeten worden gevraagd:

- Ondernemingsraad. De OR heeft adviesplicht bij belangrijke organisatieveranderingen en de gevolgen die daaruit voortvloeien (artikel 25 WOR).
- De gemeente Amstelveen is vanuit de werkgeversrol verantwoordelijk voor de totstandkoming van een sociaal plan. Het Lokaal Overleg, waarin de vakbonden zijn vertegenwoordigd, is gesprekspartner voor de gemeente Amstelveen over een sociaal plan, evenals Aalsmeer of een andere partij ervan uitgaande dat zij zich in het Opheffingsplan verbinden aan het overnemen van personeel. In een sociaal plan worden dan afspraken gemaakt over de wijze van ontslag en plaatsing en de wijze van het overnemen van personeel door Aalsmeer of andere partijen. Daarnaast worden flankerende afspraken gemaakt over eventuele negatieve arbeidsvoorwaardelijke gevolgen van herplaatsing, functiewijzigingen en dergelijke.
- Tot slot nog een aandachtspunt bij personele ontvlechting. De ervaring met soortgelijke trajecten leert dat het in het belang van medewerkers is dat de tijd van onzekerheid over hun toekomstige functie en werkgever zo kort mogelijk wordt gehouden. Vanuit dit perspectief duurt een ontvlechting per 1 januari 2022 nog lang,

omdat waarschijnlijk pas eind 2020, begin 2021 voor een deel van de medewerkers duidelijkheid ontstaat over hun toekomstige situatie. Verloop (met name van talenten) en verzuim kan toenemen in de periode van onzekerheid en is groter hoe langer de periode duurt. Dit vraagt aandacht voor behoud van talenten en extra aandacht voor onzekerheden bij medewerkers. Een mogelijkheid is om bij ontvlechting per 1 januari 2022 medewerkers wel al zo snel als mogelijk zekerheid te geven.

3.5 Toekomst van de medewerkers

De toekomst van medewerkers hangt in grote mate af van de scope van de ontvlechting. Daar waar taken worden ontvlochten, zal dat leiden tot veranderingen voor medewerkers die in de betreffende teams zitten. Daarbij zal de impact het grootste zijn op medewerkers die nu deze taken voor Aalsmeer uitvoeren, maar ook de andere medewerkers zullen waarschijnlijk te maken krijgen met het herschikken van taken waardoor functies gedeeltelijk veranderen. We verwachten dat de ontvlechting niet tot grote boventalligheid zal leiden. Wel kan het betekenen dat medewerkers een gelijke of passende functie in een andere organisatie krijgen aangeboden. Voor medewerkers met een tijdelijk contract is de ervaring dat soortgelijke trajecten ertoe leiden dat organisaties voorzichtiger worden in het aanbieden van vaste contracten.

3.6 Gevolgen voor de organisatorische kwetsbaarheid

Kleinere gemeentelijke organisaties zijn over het algemeen kwetsbaarder. Hiermee wordt bedoeld dat zij meer gevolgen ondervinden van vakantie, ziekte en vacatures. Dit komt omdat er meer 'éénpitters' zijn waarvan de werkzaamheden niet meteen kunnen worden opgevangen door anderen. Voor bepaalde scenario's loopt Aalsmeer hierop risico's.

Ook Amstelveen krijgt hiermee te maken als de organisatie kleiner wordt. Het gaat dan om meer specialistische functies die alleen in organisaties op een bepaald schaalniveau kunnen worden gehandhaafd. In hoofdstuk 2 noemden we in dit verband al de kwaliteits- en capaciteitseisen in het fysiek domein, zoals de kwaliteitscriteria voor de uitvoering van de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving. De verwachting is dat als deze taken niet voor beide gemeenten worden uitgevoerd, de ambtelijke organisatie 'door het niveau zakt' van de noodzakelijke omvang om deze kwaliteit en capaciteit zelf op de been te houden.

3.7 Kosten van een personele ontvlechting

De financiële kosten van een personele ontvlechting zijn weergegeven in hoofdstuk 4.

3.8 Samenvatting

- Het toekomstige type organisatie van Aalsmeer en Amstelveen hangt in grote mate af hoe de gemeente Aalsmeer haar gemeentelijke taken in de toekomst wil organiseren en met welke gemeenten ze daarin wil samenwerken.
- De volgende scenario's zijn denkbaar:
 - Scenario 1: Voortzetten huidige samenwerking met andere governance en organisatie-inrichting.
 - Scenario 2: Voortzetten van de samenwerking in aangepaste vorm.
 - Aalsmeer wordt een regiegemeente
Ca. 45 fte wordt ontvlochten
 - Aalsmeer krijgt een eigen gemeentelijke organisatie, maar een deel van de uitvoering en dienstverlening blijft bij de gemeente Amstelveen
Minimaal 110 fte wordt ontvlochten
 - Aalsmeer laat de bedrijfsvoering door Amstelveen uitvoeren
Ca. 140 fte wordt ontvlochten
 - Scenario 3 : Volledig stopzetten van de samenwerking.

Ca. 200 fte wordt ontvlochten

- Aalsmeer brengt al haar taken onder in een nieuwe eigen gemeentelijke organisatie
 - Aalsmeer brengt al haar taken onder in een nieuwe eigen gemeentelijke organisatie en bij andere gemeentelijke organisatie(s).
- Ontvlechting is complex omdat veel medewerkers taken voor beide gemeenten uitvoeren.
- De verwachting is dat bij ontvlechting boventalligheid beperkt zal blijven, maar dat niet alle functies gelijk zullen blijven. In paragraaf 4.3 is een minimale en maximale kostenraming hiervoor uitgewerkt, uitgaande van bovenstaande scenario's. De bandbreedte in deze kostenraming is groot, omdat hierin nog veel onzekere factoren zijn verwerkt.
- Het voorkomen van boventalligheid is in het belang van beide gemeenten, zowel vanuit de principes van goed werkgeverschap, als ook om de financiële impact en de impact op de dienstverlening zoveel mogelijk te beperken.
- De arbeidsrechtelijke kaders waarbinnen de ontvlechting gebeurt zijn complex omdat deze per 1 januari 2020 wijzigen. Wanneer de scope van de ontvlechting duidelijk is, dient deze verder hierop onderzocht te worden.
- Gezien de potentiële impact op medewerkers vraagt de personele ontvlechting een sociaal plan, waarbij aan de medezeggenschap advies moet worden gevraagd.
- Hoe langer de periode van onzekerheid voor medewerkers duurt, hoe groter het risico op verloop (met name van talenten) en verzuim.
- Zowel Aalsmeer als Amstelveen zullen bij ontvlechting te maken krijgen met organisatorische kwetsbaarheid.

4. Financiële gevolgen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de verwachte financiële gevolgen inzichtelijk gemaakt. In de kosten maken we onderscheid tussen frictiekosten en structurele kosten. De financiële lange termijngevolgen zien we als structurele kosten die de gemeenten voor de lange termijn kunnen verwachten. Als frictiekosten beschouwen we de kosten die de gemeenten op korte termijn kunnen verwachten.

Onder deze berekening ligt het uitgangspunt dat als Aalsmeer de samenwerking volledig opzegt, we uitgaan van een vertrek van tussen de 180 en 220 fte. Dit getal is gebaseerd op gesprekken die gevoerd zijn in Amstelveen en waarbij als uitgangspunt de oorspronkelijke circa 140 fte is gebruikt, die vanaf 2013 overgekomen zijn vanuit Aalsmeer naar Amstelveen. Door het toevoegen van de G2-taken (Gemeenschappelijke regeling G2 van Aalsmeer en Uithoorn voor de uitvoering van de Wmo en Werk en Inkomen), de decentralisaties binnen het sociaal domein en de voorbereidingen op de Omgevingswet wordt nu gerekend met een bandbreedte tussen de 180 en 220 fte. In de berekening rekenen we daarom met een vertrek van circa 200 fte.

In onze benchmark 'Ambtelijke Apparaat' van Berenschot⁵ zetten gemeenten van ca. 30.000 inwoners gemiddeld 160 à 180 fte in voor hun gemeente. Wel is in onze benchmark zichtbaar dat gemeenten van ca. 30.000 inwoners veel meer taken uitbesteden dan grote gemeenten. Op dit moment doet Amstelveen veel taken zelf, ook taken die een kleine gemeente van ca. 30.000 normaliter zou uitbesteden (zoals de inkoop van het sociaal domein). Hiermee rekening houdend is de berekening van Amstelveen voor 180 tot 220 fte realistisch genoeg voor deze quickscan. In latere stadia zal een takenanalyse moeten plaatsvinden om de daadwerkelijke omvang te kunnen bepalen.

In dit hoofdstuk onderscheiden we financiële lange termijn gevolgen en frictiekosten. Frictiekosten zijn incidentele kosten. De financiële lange termijngevolgen zijn structurele kosten. Daarbij is relevant dat de jurisprudentie rekent met een periode van 5 jaar die nodig is om een organisatie na een (gedeeltelijke) ontvlechting aan te passen aan de nieuwe situatie (zie ook pag. 30). Het is reëel te verwachten dat de geraamde financiële lange termijngevolgen in deze quickscan zich in een periode van 5 jaar vanaf het moment van ontvlechting voordoen.

In paragraaf 4.2 worden de financiële lange termijngevolgen beschreven en in paragraaf 4.3 de verwachte frictiekosten. In paragraaf 4.4 is aandacht voor de juridische verdeling van de kosten, dus welke kosten elke gemeente (afdwingbaar) moet dragen.

4.2 Financiële langetermijngevolgen

Organisatie AA

De financiële langetermijngevolgen voor de Organisatie AA (dat is dus de huidige organisatie) zijn met name gericht op het eventueel krijgen van medewerkers die boventallig worden, de huisvesting en het verliezen van het efficiëntievoordeel. De verwachte kosten van eventuele boventalligheid van medewerkers wordt in paragraaf 4.3 specifiek toegelicht.

⁵ Zie <https://www.berenschot.nl/expertise/diensten/benchmarken/benchmark/gemeenten-formatie-kosten/>

Huisvesting

De gemeente Amstelveen begint zeer binnenkort aan de verbouwing van haar gemeentehuis om de werkplekken te moderniseren en geschikt te maken voor de toekomst. De kosten die hiermee gemoeid zijn, zijn volledig begroot ten rekening van Amstelveen en berekend op de huidige formatie van de Organisatie AA.

Bij het vertrek van ongeveer 200 fte zijn deze werkplekken wel gerealiseerd maar worden zij niet gebruikt. De kosten voor de huisvesting zijn kosten die onder de overheadkosten vallen en op dit moment worden doorbelast aan beide gemeenten. Wanneer de regeling wordt opgeheven, worden de huisvestingskosten volledig doorbelast aan de gemeente Amstelveen omdat zij volledig eigenaar zijn van het huidige pand.

Op basis van de benchmark van Berenschot zijn de gemiddelde huisvestingskosten per fte ca. € 5.600 (exclusief de salarislasten van de medewerkers huisvesting/facilitair). Wanneer er minder medewerkers zijn om deze kosten over door te belasten, stijgen de kosten per fte (de stijging is afhankelijk van hoeveel medewerkers er vertrekken). Dit betekent een toename in de opslag van de overhead als deze kosten ook gedekt moeten worden door het primaire proces.

Op basis van de gesprekken is het niet de verwachting dat de vrijgekomen ruimte verhuurd kan worden aan derden tegen een commercieel tarief. Er wordt daarom geen rekening gehouden met inkomsten vanuit verhuur.

In de vier genoemde scenario's rekenen we onderstaande aantal vertrekkende fte's. Bij elk scenario hebben we gerekend in het minimale scenario met het aantal fte minus 10%, en bij het maximale scenario het aantal fte plus 10%.

Structurele kosten huisvesting				
Scenario	2.1 Regiemodel	2.2 Uitvoering gedeeltelijk bij Amstelveen	2.3 Bedrijfsvoering bij Amstelveen	3 Alles weg bij gemeente Amstelveen
Formatie die ontvlochten wordt	45 fte aan bestuurszaken, regie en beleidstaken	Minimaal 110 fte aan taken (bedrijfsvoering en bestuurszaken, beleid & regie)	140 fte aan taken (alles behalve bedrijfsvoering)	200 fte aan taken
Huisvestingskosten	€ 190.000 - € 235.000	€ 495.000 - € 620.000	€ 650.000 - € 820.000	€ 1.000.000 - € 1.300.000

N.B. Amstelveen brengt de kosten van de verbouwing van de huisvesting in, in het huidige geschil. Dit kan van invloed zijn op kosten van de huisvesting die hierboven genoemd omdat hier de verbouwingskosten niet in zijn meegenomen. Hierdoor kunnen de hierboven genoemde kosten nog verder kunnen oplopen.

Verlies efficiëntievoordeel

Door de samenwerking van Amstelveen en Aalsmeer sinds 2013 is een efficiëntievoordeel ontstaan van 2,8 miljoen die gelijk verdeeld is over Amstelveen en Aalsmeer. De dienstverleningsbijdrage van Aalsmeer bedroeg toen € 10.351.000.

De huidige dienstverleningsbijdrage van Aalsmeer bedraagt nu € 16.255.000 (een toename van 57%). Als we ervan uitgaan dat het efficiëntievoordeel evenredig is meegegroeid, zou dat nu zijn toegenomen tot 4,4 miljoen euro. In deze quickscan is geen toets in de praktijk uitgevoerd of deze groei evenredig is geweest. In het vervolgtraject is daarom een nadere verdieping op deze kosten wenselijk. Als de centrumregeling wordt opgeheven, wordt dit efficiëntievoordeel ook ongedaan gemaakt: er ontstaan dan voor Amstelveen 'doorlopende kosten van personeel waar (gedeeltelijk) geen werk voor is'. In het minimale scenario gaan we ervanuit dat dit Amstelveen 2,2 miljoen euro kost (een evenredige verdeling van het efficiëntievoordeel, net als in 2013). In het maximale scenario gaan we ervanuit dat dit Amstelveen 4,4 miljoen euro kost omdat zij een gedeelte van hun taken gaan overdragen aan

Aalsmeer, maar de huidige organisatie en mensen nog volledig ingericht zijn om te werken voor zowel Amstelveen als Aalsmeer. Omdat Aalsmeer een 'nieuwe' organisatie kan inrichten, kunnen zij beter acteren tegen het verlies van het efficiencyvoordeel omdat zij hun 'nieuwe' organisatie direct efficiënt kunnen inrichten.

Structurele kosten efficiëntieverlies	Min		Max	
Verlies voordeel efficiëntie	€	2.200.000	€	4.400.000
Totaal	€	2.200.000	€	4.400.000

De totale financiële lange termijngevolgen (huisvesting en verlies efficiëntievoordeel) voor de Organisatie AA worden op dit moment geschat tussen de 3,2 miljoen en de 5,7 miljoen euro.

Mobiliteitskosten

Mobiliteitskosten medewerkers: dit betreft alle kosten die verbonden zijn aan de personele ontvlechting. Dit betreft mobiliteitskosten en eventuele eenmalige kosten die aan het sociaal plan zijn verbonden. We schatten dit bedrag tussen 2,5% en 5% van de huidige salarislaster van de formatie die verdwijnt. De bandbreedte is zo groot aangezien dit sterk afhangt van de mate waarin de ontvlechting leidt tot boventalligheid en/of de hoeveelheid medewerkers die aangeboden passende functies zullen weigeren, waardoor een ontslagvergoeding noodzakelijk kan zijn. Verder leert de ervaring dat in vergelijkbare trajecten zich personele kosten kunnen voordoen waarin niet vooraf is voorzien. Het gaat hier bijvoorbeeld om medewerkers die op een passende functie terechtkomen maar hierin toch niet goed functioneren, of medewerkers die niet goed kunnen aarden in de nieuwe omgeving. Hierdoor moet er alsnog afscheid worden genomen van mensen en/of moet er geworven worden voor nieuw/extra personeel. Deze kosten zijn per scenario hieronder weergegeven.

Structurele kosten mobiliteit				
Scenario	2.1 Regiemodel	2.2 Uitvoering gedeeltelijk bij Amstelveen	2.3 Bedrijfsvoering bij Amstelveen	3 Alles weg bij gemeente Amstelveen
Formatie die ontvlochten worden	45 fte aan bestuurszaken, regie en beleidstaken	Minimaal 110 fte aan taken (bedrijfsvoering en bestuurszaken, beleid & regie)	140 fte aan taken (alles behalve bedrijfsvoering)	200 fte aan taken
Mobiliteitskosten	€ 400.000 - € 790.000	€ 970.000 - € 1.925.000	€ 1.235.500 - € 2.400.000	€ 1.765.000 - € 3.500.000

Aalsmeer

Voor de gemeente Aalsmeer zullen de kosten met name bestaan uit het volledig zelf betalen van de personeelskosten, het betalen van de huisvesting van het personeel en het verlies van efficiëntievoordeel.

Op basis van de benchmark Ambtelijke Apparaat maakt een gemiddelde gemeente van ca. 30.000 inwoners ongeveer 27 miljoen euro aan kosten (dit zijn apparaatskosten: loonkosten, inhuurkosten, materiële kosten (zoals huisvesting) en kosten van taken belegd bij derden). De programmakosten (zoals de kosten die gemaakt worden aan zorgaanbieders in sociaal domein of uitvoerders van werken in het openbaren ruimte) zijn buiten beschouwing gelaten in de benchmark. De opbouw van deze kosten is weergegeven in de volgende tabel.

Totaal apparaatskosten	€ 26.940.000
Primair proces	€ 20.640.000
- Uitvoering	€ 17.700.000
- Beleid	€ 1.440.000
- Regie en contractmanagement	€ 930.000
- Vergunningverlening	€ 600.000
Overhead	€ 6.300.000

De huidige bijdrage van Aalsmeer aan Amstelveen bedraagt circa 6,2 miljoen voor de overhead en 10,6 miljoen voor het primair proces.

Huisvesting

De huidige kosten voor de overhead zijn vrijwel gelijk aan de gemiddelde kosten voor overhead in onze benchmark. We verwachten daarom daar geen enorme stijging van deze kosten ten opzichte van de huidige huisvestingskosten die Aalsmeer nu bijdraagt aan de Organisatie AA (ondanks dat de gemeente Aalsmeer dan zelf de huisvestingskosten en de kosten voor bijvoorbeeld werkplekken moeten betalen). Uiteraard kunnen deze kosten wel hoger worden als er tegen een hoge huurprijs snel huisvesting moet worden gezocht. Het is nu echter nog niet inzichtelijk of dit werkelijkheid wordt.

In deze quickscan rekenen we daarom voor de huisvestingskosten met een gelijk bedrag bij de Organisatie AA als bij de gemeente Aalsmeer (zoals hierboven beschreven onder huisvesting Organisatie AA).

Apparaatskosten primair proces

De kosten voor het primaire proces liggen in onze benchmark een stuk hoger dan de bijdrage van Aalsmeer aan de Organisatie AA; hier is een verschil van 10 miljoen euro zichtbaar. Dit kan deels verklaard worden doordat Aalsmeer het beheer van de openbare ruimte heeft uitbesteed aan Meerlanden. Op basis van de gesprekken met Amstelveen is duidelijk geworden dat dit om een bedrag van ca. 3 miljoen euro gaat. Wanneer dit bedrag gecorrigeerd wordt op de 10 miljoen euro, wordt het verschil teruggebracht tot 7 miljoen euro.

Dan geldt ook voor Aalsmeer dat zij op dit moment een efficiëntievoordeel hebben dat ongedaan wordt gemaakt. Als het efficiëntievoordeel wegvalt verwachten we dat de kosten oplopen tot een bedrag tussen de 2,2 miljoen euro en 4,4 miljoen euro (zoals hierboven berekend onder het kopje *Verlies efficiëntievoordeel*). We gaan ervanuit dat het efficiëntievoordeel ook nog onderdeel uitmaakt van het verschil van 7 miljoen. Dat betekent dat in het maximale geval (van 4,4 miljoen efficiëntievoordeel dat er nu is) er nog 2,6 miljoen niet verklaard kan worden.

In het minimale scenario houden we rekening met een verlies van het efficiëntievoordeel van slechts 2,2 miljoen euro. De totale extra verwachte kosten zijn dan 4,8 miljoen (2,6 plus 2,2 miljoen). In het maximale scenario houden we rekening met een verlies van het efficiëntievoordeel van 4,8 miljoen. De totale extra verwachte kosten zijn dan 7 miljoen (2,6 plus 4,4 miljoen).

Dat betekent dat we verwachten dat de financiële langetermijneffecten voor Aalsmeer in ieder geval toe zullen nemen met minimaal 4,8 miljoen en maximaal 7 miljoen. Deze toename wordt veroorzaakt door met name een verlies aan efficiëntievoordeel, een verwachte toename aan personele lasten in het primaire proces en een toename van overige lasten in het primaire proces (zoals inhuurkosten voor moeilijk te vervullen vacatures of het uitbesteden van bepaalde taken). Deze bedragen betreffen echter een eerste ruwe schatting op basis van de nu

beschikbare informatie. Er is geen nader onderzoek gedaan naar het verschil in de kosten van de gemeente Aalsmeer en onze benchmark.

Structurele kosten Aalsmeer		Kosten		
Verlies efficiëntie	Min		Max	
Verlies voordeel efficiëntie en extra personeelskosten	€	4.800.000	€	7.000.000
Totaal	€	4.800.000	€	7.000.000

De totale financiële langetermijngevolgen voor Aalsmeer worden voor nu geraamd op tussen de 4,8 miljoen en 7,0 miljoen euro. Hierbij is nog niet gekeken naar de tijdelijke frictiekosten. Deze worden beschreven in paragraaf 4.3.

Opmerkingen bij efficiency en verdeling nu en in de toekomst

Over het bereiken van de huidige efficiency en de verdeling van werk over de beide gemeenten moet nog het volgende worden opgemerkt:

- Het is moeilijk te zeggen hoeveel procent daadwerkelijk in de ambtelijke organisatie voor Aalsmeer wordt gewerkt. Een gevoel dat in de gesprekken regelmatig wordt gemeld, is dat het meer zou zijn dan de verhouding 25/75. Dit kan gevolgen hebben voor een toekomstige situatie na ontvlechting; hier zou dan voor Amstelveen meer 'winst' te behalen zijn. Een voorlopige eerste ruwe schatting van de gemeente Amstelveen is dat hier een voordeel van 1,0 a 1,5 miljoen euro te verwachten is. In de huidige berekeningen is nog geen rekening gehouden met dit voordeel.
- Er wordt niet standaard van tevoren of achteraf een exacte urenraming gemaakt van hoeveel voor Amstelveen en hoeveel voor Aalsmeer gewerkt wordt. Uitzonderingen zijn toezicht en BOA's.
- Er zijn afdelingen die tekortkomen op capaciteit en vragen om aanvullende financiering; met name in het fysiek domein met betrekking tot projecten. Daarentegen zijn er ook afdelingen die capaciteitsoverschotten en -tekorten 'tegen elkaar afstrepen'.
- Afdelingen zijn alert om geen inspanning te plegen op onderdelen waar Aalsmeer geen (programma)middelen biedt. Dit geldt bijvoorbeeld voor duurzaamheid en energietransitie.

4.3 Frictiekosten

De frictiekosten delen we in aan de hand van twee thema's: de financiële gevolgen van de personele ontvlechting en de frictiekosten voor de ontvlechting van de organisatie (los van personeel).

Financiële gevolgen van de personele ontvlechting

De financiële kosten voor de personele ontvlechting hangen in grote mate af van het gekozen scenario: hoe meer taken worden ontvlochten hoe hoger de kosten. Als frictiekosten zien we met name productieverlies: veranderingen en gewinning aan een andere context, taken en/of rollen geeft productieverlies dat zich tijdens de ontvlechtingsperiode zal voordoen. We schatten het productieverlies op minimaal 1% en maximaal 3% in het eerste jaar van de salarislaster van de uitvoerende afdelingen voor extra inhuur om de dienstverlening en uitvoering op pijl te houden. Bij de beleids- en bedrijfsvoeringsafdelingen gaan wij er vanuit dat eventueel productieverlies niet zodanig van aard is dat er inhuur nodig is om dit direct op te lossen. De budgetten zijn verbonden aan het productieverlies en beschikbaar voor extra benodigde inzet van medewerkers of externe inhuur om continuïteit van dienstverlening te borgen.

Naast bovenstaande kosten, zal de personele ontvlechting veel tijd en capaciteit vergen van betrokken leidinggevend en de HR-afdeling.

In onderstaande tabel zijn de verwachte kosten per scenario weergegeven die variëren van €50.000 tot €660.000.

Frichtiekosten personeel				
Scenario	2.1 Regiemodel	2.2 Uitvoering gedeeltelijk bij Amstelveen	2.3 Bedrijfsvoering bij Amstelveen	3 Alles weg bij gemeente Amstelveen
Formatie die ontvlochten worden	45 fte aan bestuurszaken, regie en beleidstaken	Minimaal 110 fte aan taken (bedrijfsvoering en bestuurszaken, beleid & regie)	140 fte aan taken (alles behalve bedrijfsvoering)	200 fte aan taken
Productieverlies	€ 50.000 - € 150.000	€ 120.000 - € 360.000	€ 150.000 - € 460.000	€ 220.000 - € 660.000

Financiële gevolgen voor het ontvlechten van de organisatie

Organisatie AA

De overige financiële gevolgen voor het ontvlechten van de organisatie delen we in aan de hand van twee grote elementen, namelijk frictiekosten ICT en projectkosten voor realisatie van de ontvlechting. Deze kosten hebben we berekend op basis van de huidige totale formatie van de Organisatie AA op dit moment.

Hoe deze kosten verdeeld moeten worden tussen Amstelveen en Aalsmeer wordt toegelicht in paragraaf 4.4.

Frichtiekosten incidenteel	Kosten	
Frichtiekosten ICT	Min	Max
Projectleider ICT	€ 120.000	€ 240.000
Contractuele frictie licenties/contracten ICT	p.m.	p.m.
Migratie/conversie systemen (digitalisering)	€ 200.000	€ 520.000
Verplaatsing Archief	€ -	€ -
Totaal Informatisering & Automatisering	€ 320.000	€ 760.000
Projectorganisatie	Min	Max
Programmamanagement (projectleider plus ondersteuning)	€ 245.000	€ 325.000
Externe inhuur experts (fiscaal, juridisch, financieel)	€ 50.000	€ 150.000
Ambtelijke projectcapaciteit	€ 450.000	€ 900.000
Totaal projectorganisatie	€ 745.000	€ 1.375.000
Onvoorzien (10%)	€ 110.000	€ 220.000
Totaal projectbegroting frictiekosten	€ 1.175.000	€ 2.355.000

Toelichting Frichtiekosten ICT

Bij de ICT zijn de systemen en processen van Amstelveen op dit moment leidend, maar als Aalsmeer de centrumregeling beëindigt, zal Aalsmeer alles moeten overnemen en zelf moeten opzetten. De frictiekosten zijn op te delen in vier componenten: projectleiding, kosten verbonden aan het beëindigen (in het geval van Amstelveen) of juist afsluiten van (in het geval van Aalsmeer) van contracten en licenties, het migreren en het

uitvoeren van conversies van systemen en data van de Organisatie AA naar Aalsmeer en het eventueel verplaatsen van het archief.

- a. Voor het begeleiden en inpassen van de ICT in Aalsmeer is extra capaciteit nodig. Hiervoor is in de frictiekostenbegroting de inhuur van een externe projectleider meegenomen voor gemiddeld 2,5 dag per week tegen een tarief van € 1.250 per dag. In het minimale scenario wordt uitgegaan van inhuur voor een periode van ongeveer 0,75 jaar. In het maximale scenario wordt uitgegaan van een inhuurperiode van ongeveer 1,5 jaar.
- b. Licenties en contracten: de Organisatie AA zal een gedeelte van haar licenties kunnen opzeggen, terwijl Aalsmeer licenties moet afsluiten. Het is op dit moment niet mogelijk om een exacte bedrag op te nemen op deze post omdat dit deels afhankelijk is van of de gemeente Aalsmeer bijvoorbeeld besluit om licenties over te nemen waardoor er een goede onderhandelingspositie ontstaat richting de ICT-leveranciers. Deze post is daarom meegenomen als p.m.
- c. Migratie systemen Organisatie AA naar Aalsmeer: de gemeente Aalsmeer zal de gegevens uit verschillende systemen straks moeten overzetten naar haar eigen systemen (denk aan systemen voor burgerzaken, sociaal domein, financiële systemen). We gaan ervan uit dat Aalsmeer zoveel mogelijk aansluiting zoekt bij de huidige systemen van Amstelveen omdat dit over het algemeen de migratie van gegevens veel makkelijker maakt. Desondanks zal de Organisatie AA hiervoor ook kosten maken doordat bronbestanden ontvlochten moeten worden in gegevens van Amstelveen en Aalsmeer. Op basis van onze ervaringen in andere gemeente, schatten we in dat er ongeveer zes grote pakketten (zoals burgerzaken, pakketten in de ruimtelijke ordening en sociaal domein etc.) moeten worden ontvlochten en gemiddeld 8 kleinere pakketten (zoals zaakstelsel, KCC, Office etc.). Voor grote pakketten ramen we minimaal €20.000 per pakket en maximaal € 60.000 per pakket, voor kleine pakketten ramen we minimaal €10.000 per pakket en maximaal €20.000 per pakket.
- d. Archief: er bestaat ook een kans dat papieren archieven over moet van Organisatie AA naar Aalsmeer, indien een gedeelte van archieven nog niet gedigitaliseerd zijn. We gaan hier vanuit dat deze kosten volledig voor Aalsmeer zijn.

Toelichting kosten Projectorganisatie

De totstandkoming van welk definitief scenario dan ook vraagt aandacht en betrokkenheid van het bestuur, maar zal ook veel inzet vergen van de ambtelijke organisaties. Naast interne kosten zijn ook externe kosten nodig voor de totstandkoming van de te boeken resultaten. Deze kosten zijn te onderscheiden in programmakosten en kosten voor inzet van experts.

- a. Programmamanagement: voor het begeleiden van het traject om alle genoemde resultaten tot stand te brengen zal een programma ingericht moeten worden. Hierin voorzien we in de rol van projectleider en projectondersteuner. Deze rollen kunnen zowel intern als extern ingevuld worden. In de berekeningen zijn we uitgegaan van een team van twee à drie deskundige begeleiders dat 3,0 (minimaal) en 4,0 (maximaal) dagen per week met een gemiddeld tarief van € 1.250 besteed gedurende 1,25 jaar (65 weken).
- b. Externe inhuur experts: tijdens de implementatiefase verwachten we dat specifieke expertise nodig zal zijn, ook om objectiviteit te garanderen. Om te kunnen voorzien in de inhuur van experts, bijvoorbeeld fiscaal, (arbeids)juridisch of financieel, is in de frictiekostenbegroting een budget opgenomen. In het maximale scenario is uitgegaan van € 200.000, in het minimale scenario wordt uitgegaan van € 50.000.
- c. Extra inzet ambtelijke organisatie in projectorganisatie: medewerkers zullen voor een deel van hun tijd moeten worden vrijgespeeld om de integratie te begeleiden. Daarnaast zullen in elk domein enkele medewerkers (met name management en bedrijfsvoeringsmedewerkers) een gedeelte van hun tijd kwijt zijn om de losmaking te realiseren. Denk aan activiteiten zoals input aanleveren voor de uitwerking van het gekozen scenario, en vervolgens handen en voeten geven aan de segregatie van mensen, teams en werkwijzen. We schatten in het minimale scenario dat 2 fte nodig is voor sleutelspelers (te verdelen over

meerdere personen die een significant deel van hun tijd hiermee bezig zijn) en 1 fte vanuit de domeinen en bedrijfsvoering (10 tot 20 medewerkers die hier 2 a 4 uur per week mee bezig zijn) die gemiddeld 1,5 jaar hiermee bezig zijn. In het maximale scenario gaan we ervan uit dat dit oploopt tot 3 fte voor sleutelspelers en 1,5 fte voor de domeinen en bedrijfsvoering voor een periode van 2 jaar. Voor de berekening gaan we uit van gemiddeld €100.000 per fte per jaar, wat leidt tot €450.000 in het minimale scenario en €900.000 in het maximale scenario dat moet worden opgevangen.

De totale verwachte financiële gevolgen voor het ontvlechten van de organisatie worden nu geschat op afgerond minimaal 1,2 miljoen en maximaal 2,4 miljoen.

Aalsmeer

Daarnaast verwachten we bij Aalsmeer ook inpassingskosten voor het opzetten (of opnieuw – gedeeltelijk – uitbesteden) van haar organisatie. Hierbij kan gedacht worden aan kosten voor het opzetten van een nieuw functieboek of het uitwerken van de verschillende mogelijke scenario's. Gezien de tijdsdruk die hierop zit verwachten wij dat deze kosten fors zullen zijn omdat er snel beslissingen genomen moeten worden. We rekenen daarom met zeker nog inpassingskosten van tussen de 2% en 4% van de totale kosten van de organisatie (gebaseerd op de benchmark). De percentages zijn gebaseerd op basis van onze eerdere ervaringen bij andere gemeenten.

Tijdelijke kosten Aalsmeer		Kosten		
Inpassingskosten		Min		Max
Inpassingskosten	€	540.000	€	1.080.000
Totaal	€	540.000	€	1.080.000

4.4 Kosten die gemeenten (afdwingbaar) dragen

Naast de vraag welke kosten ontstaan, speelt ook de vraag welke gemeente deze kosten zou moeten dragen en in hoeverre dat (rechtelijk) afdwingbaar is. Die laatste vraag wordt beantwoord in deze paragraaf vanuit een juridische invalshoek.

Wet gemeenschappelijke regelingen

De Wgr bevat anders dan het bepaalde in art. 8, lid 4, Wgr geen regels voor de inrichting van de centrumregeling. Er zijn aldus ook geen wettelijke bepalingen die het (afdwingbaar) dragen van kosten bij opheffing van een centrumregeling regelen.

Centrumregeling

Volgens de centrumregeling dient het opheffingsplan dat de registeraccountant opstelt, te voorzien in de verplichtingen van de gastgemeente tot deelneming in de financiële en in de personele gevolgen van de opheffing (art. 22, lid 4, Centrumregeling). Daaruit blijkt dat de centrumregeling er vanuit gaat dat de kosten verdeeld worden. Met welke sleutel de kosten verdeeld worden en welke kosten afdwingbaar door de twee gemeenten gedragen moeten worden, is een andere vraag. Daar zegt de regeling niets over.

Jurisprudentie

Er is geen standaard wijze waarop kosten worden verdeeld, mede doordat er nog weinig centrumconstructies zijn opgeheven. Wel hebben we gekeken naar algemene uitgangspunten bij uittreding uit gemeenschappelijke regelingen en naar recente opheffingen van ambtelijke fusieorganisaties:

Het is vaste jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State dat bij het vaststellen van de hoogte van de uittreedsom uitgangspunt is dat de uittreedende deelnemer de schade van de gemeenschappelijke regeling en de overblijvende deelnemers dient te vergoeden, die het rechtstreeks gevolg is van het uittreden uit de gemeenschappelijke regeling.⁶

In de jurisprudentie wordt daarnaast meermaals meegegeven dat bij het bepalen van mogelijke toekomstige schade, het hanteren van een overbruggingsperiode van vijf jaren voor de hand ligt, te rekenen vanaf de datum van uittreding. In een uitspraak oordeelde de Kroon (thans de Afdeling) dat het in dat geval redelijk was dat de verschuldigde bijdrage zou worden bepaald aan de hand van de bijdrage die verschuldigd zou zijn indien de gemeente niet zou zijn uitgetreden.

Toepassing op de situatie Amstelveen-Aalsmeer

In de situatie van Amstelveen en Aalsmeer zou, met de huidige dienstverleningsbijdrage van Aalsmeer van ruim 16 miljoen euro, laatstgenoemde berekening uitkomen op een verschuldigde bijdrage van 48 miljoen euro, als Aalsmeer zou opzeggen.

Jaar	Percentage	Bedrag (€)
1	100	16.255.000
2	80	12.980.000
3	60	9.735.000
4	40	6.490.000
5	20	3.245.000
Totaal	300	48.765.000

Nu deze berekening leidt tot een meervoud van de werkelijke kosten, achten wij het niet waarschijnlijk dat als Aalsmeer opzegt, zij dit bedrag als schade dient te vergoeden. We zien dit als *een worst case scenario* waar de gemeenten rekening mee kunnen houden.

Realistischer is dat, als één van beide gemeenten opzegt, zij de incidentele kosten van de ontvlechting moet dragen. Aanvullend is deze gemeente (mogelijk) een deel van de huisvestingskosten en het verlies aan efficiëntievoordeel verschuldigd.

Dat kan worden berekend aan de hand van de overgangsperiode van vijf jaar. In totaal leidt dat tot een verschuldigde bijdrage van tussen de 9,6 en 30,6 miljoen euro (afhankelijk van het gekozen scenario).

De volgende tabel geeft per scenario dit totale bedrag aan dat uitgaat van deze vijf jaar, bestaande uit de *structurele* nadelen die volgens de 5-jarenstaffel zijn berekend plus de eenmalige frictiekosten.

⁶ KB van 14 mei 1985, AB 1985/424 en de uitspraak van 12 augustus 1993 inzake no. R03.89.3622, Gst. 6977/4.

Kosten rechtstreeks gevolg van uittreden; totaal inclusief de overbruggingsperiode van 5 jaar	Scenario 2.1		Scenario 2.2		Scenario 2.3		Scenario 3	
Huisvestingskosten	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max
Huisvesting (vanuit Amstelveen)	€ 570.000	€ 705.000	€ 1.485.000	€ 1.860.000	€ 1.950.000	€ 2.460.000	€ 3.000.000	€ 3.900.000
Verlies efficiëntievoordeel	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max
Verlies efficiëntievoordeel	€ 6.600.000	€ 13.200.000	€ 6.600.000	€ 13.200.000	€ 6.600.000	€ 13.200.000	€ 6.600.000	€ 13.200.000
Kosten personele ontvlechting	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max
Totaal mobiliteits- en frictiekosten personeel	€ 1.200.000	€ 2.370.000	€ 2.910.000	€ 5.775.000	€ 3.705.000	€ 7.200.000	€ 5.295.000	€ 10.500.000
Frictiekosten productieverlies	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max
Totaal frictiekosten productieverlies	€ 50.000	€ 150.000	€ 120.000	€ 360.000	€ 150.000	€ 460.000	€ 220.000	€ 660.000
Frictiekosten ICT	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max
Totaal Informatisering & Automatisering	€ 320.000	€ 760.000	€ 320.000	€ 760.000	€ 320.000	€ 760.000	€ 320.000	€ 760.000
Projectorganisatie	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max
Totaal projectorganisatie	€ 745.000	€ 1.375.000	€ 745.000	€ 1.375.000	€ 745.000	€ 1.375.000	€ 745.000	€ 1.375.000
Onvoorzien (10%)	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max
Onvoorzien (10%)	€ 110.000	€ 220.000	€ 110.000	€ 220.000	€ 110.000	€ 220.000	€ 110.000	€ 220.000
Totaal	€ 9.595.000	€ 18.780.000	€ 12.290.000	€ 23.550.000	€ 13.580.000	€ 25.675.000	€ 16.290.000	€ 30.615.000

Andere ervaringen in het land

Bij het opheffen van de ambtelijke fusieorganisatie UW Samenwerking IJsselstein-Montfoort (zijnde een openbaar lichaam in de zin van art. 8, lid 1, Wgr), waarbij IJsselstein eenzijdig is uitgetreden, was de omvang van de gemeenten leidend voor de toedeling van de kosten en is aangesloten bij de bestaande verdeelsleutel. Dat de gemeente IJsselstein eenzijdig is uitgetreden, heeft geen gevolgen gehad voor de verdeling van de kosten (anders dan dat het resterende bedrag van €100.000 in het openbaar lichaam aan Montfoort beschikbaar is gesteld). Bij het opheffen van de ambtelijke fusieorganisatie Bestuursdienst Ommen-Hardenberg (zijnde een openbaar lichaam in de zin van art. 8, lid 1, Wgr) heeft Hardenberg wel een uittreedsom moeten betalen, namelijk van € 1.300.000, aangezien Hardenberg de samenwerking heeft opgezegd. Wij hebben niet kunnen vinden hoe dit bedrag is berekend en hoeveel dit bedraagt van de totale ontvlechttingskosten. Wel was al in de gemeenschappelijke regeling bepaald dat bij uittreding het Algemeen Bestuur de financiële verplichting van de uittreding regelt.

4.5 Samenvatting

- Voor de organisatie AA worden de geschatte structurele en frictiekosten op basis van deze quickscan geschat langs de lijnen van de onderstaande tabellen:

Te verwachten structurele kosten Organisatie AA	Scenario 2.1		Scenario 2.2		Scenario 2.3		Scenario 3	
	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max
Huisvestingskosten - structureel								
Huisvesting	€ 190.000	€ 235.000	€ 495.000	€ 620.000	€ 650.000	€ 820.000	€ 1.000.000	€ 1.300.000
Verlies efficiëntievoordeel - structureel								
Verlies efficiëntievoordeel	€ 2.200.000	€ 4.400.000	€ 2.200.000	€ 4.400.000	€ 2.200.000	€ 4.400.000	€ 2.200.000	€ 4.400.000
Kosten personele ontvlechting - structureel								
Totaal mobiliteitskosten	€ 400.000	€ 790.000	€ 970.000	€ 1.925.000	€ 1.235.500	€ 2.400.000	€ 1.765.000	€ 3.500.000
Totaal	€ 2.790.000	€ 5.425.000	€ 3.665.000	€ 6.945.000	€ 9.795.500	€ 7.620.000	€ 4.965.000	€ 9.200.000

Te verwachten frictiekosten Organisatie AA	Scenario 2.1		Scenario 2.2		Scenario 2.3		Scenario 3	
	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max
Frictiekosten productieverlies								
Totaal frictiekosten productieverlies	€ 50.000	€ 150.000	€ 120.000	€ 360.000	€ 150.000	€ 460.000	€ 220.000	€ 660.000
Frictiekosten ICT								
Totaal Informatisering & Automatisering	€ 320.000	€ 760.000	€ 320.000	€ 760.000	€ 320.000	€ 760.000	€ 320.000	€ 760.000
Projectorganisatie								
Totaal projectorganisatie	€ 745.000	€ 1.375.000	€ 745.000	€ 1.375.000	€ 745.000	€ 1.375.000	€ 745.000	€ 1.375.000
Onvoorzien (10%)	€ 110.000	€ 220.000	€ 110.000	€ 220.000	€ 110.000	€ 220.000	€ 110.000	€ 220.000
Totaal	€ 1.225.000	€ 2.505.000	€ 1.295.000	€ 2.715.000	€ 1.325.000	€ 2.815.000	€ 1.395.000	€ 3.015.000

- De financiële lange termijngevolgen voor de organisatie AA zijn met name gericht op de huisvesting, verliezen van het efficiëntievoordeel en het eventueel houden van medewerkers die boventallig worden (mobiliteitskosten). De kosten die hiervoor verwacht worden, liggen tussen de 2,7 miljoen en 9,2 miljoen euro.
- Voor de gemeente Aalsmeer zullen de kosten op lange termijn met name bestaan uit de het volledig zelf betalen van de (extra) personeelskosten, het betalen van de huisvesting van het personeel en het verlies van efficiëntievoordeel. De totale verwachte kosten hiervoor liggen tussen de 5,0 miljoen en de 8,3 miljoen euro.
- De overige financiële gevolgen voor het ontvlechten van de organisatie delen we in aan de hand van twee grote elementen, namelijk frictiekosten ICT en projectkosten voor realisatie van de ontvlechting. De totale frictiekosten worden geschat tussen de 1,2 miljoen en 3,0 miljoen euro voor de Organisatie AA.
- Voor de gemeente Aalsmeer worden de frictiekosten geschat op tussen de 0,5 miljoen en 1,1 miljoen euro.
- De financiële kosten voor de personele ontvlechting en van de huisvesting hangen in grote mate af van het gekozen scenario: hoe meer taken worden ontvlochten hoe hoger de kosten. Er ontstaat daarmee een zeer grote bandbreedte van de kosten.

- Voor het (afdwingbaar) dragen van kosten is het volgende relevant:
 - In de jurisprudentie is het vaste uitgangspunt dat de uittredende deelnemer de schade dient te vergoeden, die het rechtstreeks gevolg is van het uittreden uit de gemeenschappelijke regeling, waarbij rekening wordt gehouden met een overbruggingsperiode van vijf jaren. De kosten die rechtstreeks het gevolg zijn van het uittreden uit de gemeenschappelijke regeling zouden in onze inschatting 2,7 miljoen tot 9,2 miljoen euro zijn. Daarboven op komen tussen de 1,2 en 3,0 miljoen aan frictiekosten bij. In totaal leidt dat tot een verschuldigde bijdrage van tussen de 9,6 en 30,6 miljoen euro (afhankelijk van het gekozen scenario).
 - Bij recente opheffingen van ambtelijke fusieorganisaties, was in één geval de omvang van de gemeenten leidend voor de toedeling van de kosten en in het andere geval heeft de uittreder een uittreedsom moeten betalen.

5. Legitimiteit

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de legitimiteit, oftewel het draagvlak dat we zien. Hoe betrokkenen aankijken tegen deze zaken, heeft ook impact op de samenwerking, een mogelijke ontvlechting en de toekomstige samenwerking.

5.2 Bestuurders en medewerkers

Het behoeft geen betoog dat de huidige politiek-bestuurlijke situatie een beslag legt op de samenwerking. Zowel deze mogelijke beëindiging van de samenwerking (in de huidige vorm) als het geschil rond ICT-kosten maken de verhoudingen (en daarmee de mogelijkheid om gezamenlijk snel tot verstandige oplossingen te komen) lastig.

Over het algemeen hebben medewerkers het over de ontwikkelingen rondom mogelijke ontvlechting en leeft het binnen de organisatie, maar tegelijkertijd is er weinig onrust en houdt het medewerkers niet af van de reguliere werkzaamheden. Wel is op dit moment behoefte onder de medewerkers aan duidelijkheid. Met name medewerkers met een tijdelijk dienstverband vragen zich af of zij in dienst mogen blijven.

5.3 Draagvlak van de huidige samenwerkingsvorm onder huidige stakeholders

Onder colleges is het draagvlak voor de huidige samenwerkingsvorm op dit moment gering. Aalsmeer heeft aangegeven dat zij voornemens is de samenwerking te beëindigen.

Onder medewerkers is er wel degelijk draagvlak voor de huidige samenwerkingsvorm. Zij geven aan dat er onderdelen niet optimaal functioneren (zoals het secretaristeam en dat Aalsmeer onvoldoende het gevoel heeft grip te hebben op bedrijfsvoering en personeel), maar dat dat geen reden is om de gehele samenwerking te beëindigen; die onderdelen moeten dan worden hersteld. Enkele medewerkers geven ook aan dat zij het interessant vinden om voor twee gemeenten te werken.

Over inwoners en ondernemers is in deze quickscan weinig bekend geworden. In beginsel zouden inwoners ook niets moeten merken van de organisatie van de ambtelijke capaciteit. Wel hebben medewerkers aangegeven dat (sommige) inwoners van Aalsmeer moeite hebben met de professionalisering van dienstverlening. Zij kregen voorheen meer vrijheid en ruimte van de gemeente.

Partners in de regio merken, zo hebben wij gehoord, dat Amstelveen en Aalsmeer op dit moment soms aan blokvorming doen. Dat wordt enerzijds gewaardeerd, maar anderzijds hebben zij daar natuurlijk soms ook last van doordat zij daar zelf een minder sterke positie door krijgen.

5.4 Verandering van draagvlak met beëindiging huidige samenwerkingsvorm

Medewerkers zijn verbaasd dat Aalsmeer de samenwerking wil beëindigen. Het gevoel in de organisatie was dat Aalsmeer veel heeft (gehad) aan de samenwerking, onder meer doordat de organisatie lastige dossiers goed heeft opgepakt (grondexploitatie, BUIG-gelden). Daarnaast is het gevoel dat verschillende werkzaamheden voor Aalsmeer (zoals handhaving of beleidsvorming) langer duren dan diezelfde werkzaamheden voor Amstelveen. Dat roept de vraag op of Aalsmeer erop vooruit zal gaan door beëindiging van de samenwerking.

Onder inwoners en ondernemers is in deze quickscan niet onderzocht hoe zij tegenover de beëindiging van de huidige samenwerkingsvorm staan.

Onder regionale partners is in deze quickscan niet onderzocht hoe zij tegenover de beëindiging van de huidige samenwerkingsvorm staan.

5.5 Vertrouwen in het realiseren van de publieke waarde in een andere dan de huidige samenwerkingsvorm

Het college van Amstelveen neigt op dit moment naar een toekomstige inkooprelatie met Aalsmeer waarin zij nog wel dienstverlening aanbieden. Het is wel een opgave om die dienstverlening te identificeren en vorm te geven. Daarover lopen nu verkenningen.

Binnen de ambtelijke organisatie ziet men mogelijkheden voor en ook knelpunten bij voortzetting van een gedeelte van de dienstverlening. De organisatie ziet risico's bij het opknippen van beleid en uitvoering en geeft aan dat eventueel te continueren dienstverlening uit samenhangende takenpakketten moet bestaan. Voor een deel van de medewerkers geldt dat de motivatie om zich volop voor Aalsmeer in te zetten is aangetast vanwege de ontwikkelingen in de samenwerking in de afgelopen periode.

5.6 Vertrouwen in elkaar, nu en in de toekomst

Naar zijn aard is deze quickscan een onderzoek naar de feitelijke, vaak technische aspecten en consequenties van de huidige en mogelijk toekomstige samenwerking. Dit hoofdstuk 'Legitimiteit' gaat meer in op de 'zachte' kant van de samenwerking: het draagvlak dat heerst onder de betrokkenen. Het is een kort hoofdstuk, dat desalniettemin handelt over een wezenlijk aspect dat medebepalend is voor het succes.

Het feit alleen al dat deze quickscan wordt gemaakt, tegen de achtergrond van de bestuurlijke situatie die wordt aangestipt in paragraaf 6.3, geeft aan dat de verhoudingen tussen de beide gemeenten niet goed zijn. Dit legt hoe dan ook beslag op de samenwerking; om een nieuwe samenwerkingsvorm te ontwikkelen, om de huidige samenwerkingsvorm af te bouwen en/of tijdens een nieuwe samenwerking. Het is cruciaal dat de onderlinge verhoudingen verbeteren en het *vertrouwen* terugkeert. De technische vormen van transformatie en de toekomstige samenwerking zijn daaraan ondergeschikt. Hoe goed doordacht en opgeschreven dan ook, het gaat pas werken als de betrokkenen elkaar vertrouwen.

5.7 Samenvatting

- Onder colleges en raden is het draagvlak voor de huidige samenwerkingsvorm op dit moment gering. Aalsmeer heeft aangegeven dat zij voornemens is de samenwerking te beëindigen. Het college van Amstelveen neigt op dit moment naar een toekomstige inkooprelatie met Aalsmeer waarin zij nog wel dienstverlening aanbieden.
- Onder medewerkers is er wel draagvlak voor de huidige samenwerkingsvorm, zij het dat bepaalde onderdelen beter kunnen. Zij zijn verbaasd dat Aalsmeer de samenwerking wil beëindigen. Het gevoel in de organisatie was dat Aalsmeer veel heeft (gehad) aan de samenwerking.
- Voor de – mogelijke – komende afbouw van de huidige samenwerking en transformatie naar een nieuwe samenwerkingsvorm, is het cruciaal dat de onderlinge verhoudingen verbeteren en het *vertrouwen* terugkeert.

6. Proces van ontvlechting

6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over (het proces van) de ontvlechting, en de organisatorische, financiële en juridische aspecten die daaraan verbonden zijn. De aspecten worden in samenhang behandeld.

6.2 Bestuurlijke, juridische en organisatorische procedure van ontvlechting

Opheffen c.q. uittreden

De juridische procedure van ontvlechting is beschreven in art. 22 van de Centrumregeling ambtelijke samenwerking Aalsmeer en Amstelveen. De regeling kan worden opgeheven met een gelijkkluidend besluit van de colleges van de gemeenten, óf het college van één van de gemeenten neemt een besluit tot uittreden. Voor een besluit tot uittreding is toestemming nodig van de gemeenteraad van de betreffende gemeente.

De eerste stappen die bestuurlijk worden genomen, zien er respectievelijk zo uit:

Uittreden	Gezamenlijk opheffen
Bestuurlijk overleg niet noodzakelijk; uiteraard wel wenselijk.	Bestuurlijk overleg om eensluidend besluit voor te bereiden.
Gemeente die wil uittreden neemt besluit tot uittreding in college. Besluit is van college én van de burgemeester.	Gemeenten nemen beiden een besluit tot opheffen. Besluit is van de colleges én van de burgemeesters. Het gezamenlijke besluit tot opheffen kan op elk gewenst moment worden genomen; overigens ook ná een uittredingsbesluit van één van de gemeenten (zie paragraaf 6.6).
Collegebesluit en dat van de burgemeester worden ter instemming voorgelegd aan gemeenteraad, bij reguliere of speciale vergadering.	Gemeenteraad hoeft niet formeel toestemming te geven. Een politiek debat ligt wel voor de hand.
Gemeenteraad geeft bij raadsbesluit toestemming aan college en burgemeester om uit te treden.	
College vraagt schriftelijk om bestuurlijk overleg met de andere gemeente binnen vijf dagen. In dat overleg deelt het college het besluit van de gemeente mede. Dit wordt per brief bevestigd.	Bestuurlijk overleg is voortdurend aan de orde om gelijk op te trekken.
Het besluit tot uittreding treedt in werking op 1 januari van het tweede jaar volgend op het jaar waarin het besluit tot uittreding is genomen. Als wordt ingezet op 1 januari 2022, moet het uittredingsbesluit dus worden genomen in 2020.	Het besluit kan in werking treden wanneer de beide gemeenten dat willen. Is dus niet gebonden aan 1 januari of een bepaalde minimum of maximum termijn.
Bestuurlijk overleg is nodig om een gezamenlijke opdracht te formuleren voor het opstellen van een opheffingsplan en om een onafhankelijke registeraccountant te selecteren.	
De colleges van de gemeenten geven gezamenlijk een onafhankelijke registeraccountant opdracht om een opheffingsplan op te stellen.	
Het college van de centrumgemeente is belast met de uitvoering van het opheffingsplan.	

Aan het eind van de bovenstaande procedure geven de colleges van de gemeenten dus gezamenlijk een onafhankelijke registeraccountant opdracht om een opheffingsplan op te stellen. Het college van Amstelveen is belast met de uitvoering van het opheffingsplan. Vanaf dit moment is Amstelveen dus bestuurlijk leidend.

Proces van opheffen: drie trajecten

Vanaf het moment dat het bestuurlijke besluit tot opheffing c.q. uittreding is genomen, vangt het brede opheffingsproces aan. In onze ervaring (IJsselstein-Montfoort) vraagt het soepel en snel realiseren van een nieuwe werkelijkheid voor beide gemeenten om het onderscheiden van drie trajecten of lijnen:

- De “Lijn Transformatie” is belast met de vormgeving en uitvoering van het ontvlechtingproces en met de aansluiting daarvan bij de inrichting van een nieuwe ambtelijke organisatie van Aalsmeer. Dit kan een volledige nieuwe organisatie zijn of iets anders; er kan ook sprake zijn van een gedeeltelijke ontvlechting waarbij taken nog bij Amstelveen blijven. De “Lijn Transformatie” is belast met de vormgeving en uitvoering van het ontvlechtingproces en met de aansluiting daarvan bij de inrichting van een nieuwe ambtelijke organisatie van Aalsmeer. Dit kan een volledige nieuwe organisatie zijn of iets anders; er kan ook sprake zijn van een gedeeltelijke ontvlechting waarbij taken nog bij Amstelveen blijven.
 - In Aalsmeer betekent deze lijn dat een nieuwe organisatie wordt ontworpen en van daaruit wordt vastgesteld welke taken de gemeente zelf gaat doen en welke taken eventueel bij andere gemeenten (Amstelveen en/of andere) worden belegd. Dit laatste is uiteraard afhankelijk van de wil en mogelijkheden daartoe bij deze andere gemeenten; ook moeten hierover concrete afspraken worden voorbereid en vastgelegd. Vervolgens moet in Aalsmeer de nieuwe organisatie worden opgezet, inclusief huisvesting en dergelijke.
 - In Amstelveen betekent deze lijn dat wordt geïdentificeerd welke taken aan Aalsmeer worden overgedragen. De organisatorische en personele consequenties en andere zaken (zoals met name ICT) worden daarna in beeld gebracht. Vervolgens krijgt de ontvlechting gestalte.
- De “Lijn Operatie” zorgt ervoor dat de dienstverlening naar gemeenschap en bestuur van zowel Amstelveen als Aalsmeer op peil blijft, totdat de nieuwe situatie is gerealiseerd. Belangrijk is dat de *going concern* geen hinder ondervindt van het ontvlechtingproces.
- De “Lijn Onderhandeling” richt zich tot slot op de juridische en financiële kaders waarbinnen de ontvlechting dient te worden gerealiseerd. Ijkpunt van deze lijn is het bovengenoemde opheffingsplan.

De drie lijnen worden apart bemenst en voor de drie lijnen worden aparte overleggen ingericht met als doel duidelijkheid en continuïteit.

Ons advies is de aansturing van de “Lijn Transformatie” vorm te geven door een bestuurlijke stuurgroep (portefeuillehouders, burgemeesters en gemeentesecretarissen) op enige afstand en een ambtelijke stuurgroep (gemeentesecretarissen, meest betrokken directeurs en de projectleiders van de kant van Amstelveen en Aalsmeer) voor de directere sturing. Deze worden dus bemenst door beide gemeenten. Verder zal zowel in Amstelveen als in Aalsmeer een kerngroep onder leiding van de projectleider nodig zijn met daaronder een aantal werkgroepen die zich richten op specifieke aspecten. De projectleider zal ook direct ondersteund moeten worden. In deze lijn wordt ook contact onderhouden met de Ondernemingsraad; formeel door de WOR-bestuurder zijnde de algemeen directeur.

De “Lijn Operatie” staat onder ambtelijke leiding van de algemeen directeur, die (zoals nu) bestuurlijk rapporteert aan de beide colleges. Hier gaat het om reguliere lijnen.

De ‘Lijn Onderhandeling’ draait om het opheffingsplan. Indien een besluit tot opheffing of uittreding wordt genomen, geven de colleges van de gemeenten gezamenlijk een onafhankelijke registeraccountant opdracht om een opheffingsplan op te stellen. Het opheffingsplan voorziet in ieder geval in de verplichtingen van de gastgemeente tot deelneming in de financiële en in de personele gevolgen van de opheffing. De regeling doet

verder geen uitspraken over wie dit plan vaststelt en mogelijke escalatiemogelijkheden daartegen. Meer hierover onder paragraaf 6.4 Het college van Amstelveen is belast met de uitvoering van het opheffingsplan.

Separaat aan deze lijnen loopt tussen de beide gemeenten in dit geval nog 'het geschil' over de ICT-kosten. Amstelveen heeft aangegeven dat zij bereid is tot een gezamenlijke aanpak van de ontvlechting (onder meer) onder de randvoorwaarde dat het geschil over de bijdrage van Aalsmeer aan kosten van ICT/digitalisering is opgelost, ruim vóór 31 maart 2020. Daarmee maakt dit geschil dan geen onderdeel uit van het proces.

Tijdens het gehele ontvlechtingsproces dienen de raden actief geïnformeerd te zijn over en aangehaakt te zijn op de te nemen stappen.

6.3 Kritisch tijdpad op hoofdlijnen

Het tijdpad van een ontvlechting hangt af van drie cruciale elementen: het moment waarop een van beide gemeenten zou besluiten uit te treden c.q. dat beide gemeenten besluiten tot opheffing, de omvang en complexiteit van de ontvlechting (bijvoorbeeld hoeveel taken naar Aalsmeer gaan en/of het aantal overige betrokken gemeenten) en de bereidheid van beide gemeenten om intensief samen te werken.

Om de organisatie zo min en zo kort mogelijk te belasten met de ontvlechting is het zaak die zo spoedig mogelijk te effectueren. Om dat te realiseren is het zaak dat beide gemeenten snel afspraken maken over de aanpak en de planning.

De gemeenteraad van Aalsmeer heeft een motie aangenomen waarin zij haar college opdraagt om Amstelveen de aanzegging te doen dat de gemeente voornemens is om met ingang van 1 januari 2022 over te gaan tot uittreding. Tegelijk moet een verkenning worden gestart naar andere, gelijkwaardige samenwerkingsvormen. Het college van Amstelveen heeft op 12 november een collegevoorstel aan de raad gezonden (en parallel daaraan een brief aan Aalsmeer aangekondigd en verzonden) dat kaders meegeeft voor de inzet van Amstelveen. Die kaders zijn: de ontvlechting zo spoedig mogelijk te effectueren om de organisatie zo min en zo kort mogelijk te belasten, heldere spelregels moeten worden vastgesteld en de kosten moeten worden beperkt. Amstelveen is - vanuit de casuspositie dat Aalsmeer wil uittreden uit de Centrumregeling - bereid tot een gezamenlijke aanpak van de ontvlechting onder drie randvoorwaarden: het oplossen van het geschil over ICT-kosten, overeenstemming tussen beide gemeenten over de dienstverlening die Amstelveen na de ontvlechting aan Aalsmeer blijft leveren, en overeenstemming tussen de beide colleges over de aanpak, planning en spelregels voor de ontvlechting. Deze drie randvoorwaarden moeten vóór 31 maart 2020 zijn gerealiseerd⁷.

- Gegeven deze huidige opstelling van de beide gemeenten zien we een tijdpad dat uiterlijk eindigt op 1 januari 2022. Echter, gezien het belang van de organisatie, de medewerkers en de voortgang van de dienstverlening aan inwoners en ondernemers is ons advies om te streven naar een korter tijdpad. Dit is mogelijk met een gezamenlijk besluit van de beide gemeenten. Dat is mogelijk wanneer de beide gemeenten snel met elkaar tot afspraken komen over aanpak, planning en spelregels bij een gezamenlijke ontvlechting, en zich aan deze afspraken houden gedurende onderstaand strakke tijdspad.

⁷ Als aan de randvoorwaarden niet wordt voldaan, zal Amstelveen niet meewerken aan een gelijkloidend gezamenlijk besluit tot opheffing van de Centrumregeling. Amstelveen zal zich dan volop in gaan zetten om de wens van college en raad van Aalsmeer om volledig uit te treden te effectueren. Dat houdt in: voorbereiding van volledige stopzetting van de dienstverlening vanuit Amstelveen aan Aalsmeer en ontvlechting van systemen, lopende dossiers etc. uiterlijk per 1 januari 2022. Dit betekent een langer tijdpad dan hier wordt geschetst. Belangrijker is dat dan mogelijk ook geen samenwerking is tussen de twee gemeenten die in dit stappenplan wel is voorzien en ook noodzakelijk is ten behoeve van goed werkgeverschap en continuïteit van dienstverlening aan inwoners en ondernemers.

De stappen zien er als volgt uit, uitgaande van start begin januari 2020:

Stap A: Koersbepaling

Januari – Maart/April 2020

Aalsmeer ontwikkelt hierin de ontwerpeisen van de nieuwe organisatie. Hier hoort bij dat taken worden geïdentificeerd die overgaan naar Aalsmeer (of mogelijk andere gemeenten) en taken die door Amstelveen blijven worden uitgevoerd.

De colleges van Amstelveen en Aalsmeer bereiken overeenstemming over de dienstverlening die Amstelveen na de ontvlechting aan Aalsmeer blijft leveren en de condities waaronder dat gebeurt.

Verder wordt een set aan (procesmatige en inhoudelijke) spelregels ontwikkeld en afgesproken voor het ontvlechttingsproces. Dit is inclusief een opdracht aan een registeraccountant om een opheffingsplan op te stellen. Uiterlijk 31 maart is het bovenstaande gerealiseerd. Deze fase eindigt daarna met een gezamenlijk besluit van de beide colleges tot opheffing van de regeling in de huidige vorm, inclusief een einddatum. Formeel vereist dit geen raadsbesluit, maar de politiek-bestuurlijke realiteit is dat hierover een debat in de raad moet plaatsvinden.

Stap B: Koersvertaling

Mei-juli 2020

Nadat beide gemeenten overeenstemming hebben bereikt over de taken die overgaan, de dienstverlening van Amstelveen aan Aalsmeer en de spelregels, ontstaat een opdracht aan de stuurgroep om de koers te vertalen via de bovengeschetste lijn 'Transformatie'. Deze lijn heeft twee 'poten' in beide gemeenten.

In Aalsmeer wordt een inrichtingsplan voor de nieuwe organisatie opgesteld en op basis daarvan een gedetailleerde inventarisatie gemaakt van de 'soll'-situatie, met name van personele, organisatorische, huisvestings- en ICT-vereisten. In samenhang daarmee wordt in Amstelveen een inventarisatie (takenanalyse) gemaakt van hetgeen 'over' zou moeten; met name in termen van personele capaciteit en ICT. Vervolgens moet een analyse worden gedaan van de feitelijke werkzaamheden van medewerkers. Amstelveen moet ook bepalen of en in hoeverre er eigen organisatorische consequenties zijn aan de transformatie.

Deze stap resulteert in een concept inrichtingsplan voor Aalsmeer en een concretere invulling van taken die naar Aalsmeer gaan en dienstverlening van Amstelveen aan Aalsmeer. De personele consequenties worden ingekaderd in een sociaal plan (zie paragraaf 3.4). De medezeggenschap zal in deze fase nauw moeten worden betrokken. Nu komt scherper in beeld wat de (juridische en vooral financiële) scope van de transformatie zal zijn; dit vormt ook input voor het opheffingsplan in de lijn 'Onderhandeling'.

Stap C: Besluitvorming over nieuwe samenwerking

Juni-september 2020

In deze fase rond de zomer vindt besluitvorming plaats door de colleges, raden en medezeggenschap. In deze fase ligt ook het opheffingsplan voor dat door de onafhankelijk registeraccountant is opgesteld.

Gegeven de termijnen zal dit rond de zomer plaatsvinden; er moet echter rekening worden gehouden met termijnen waardoor deze fase (flink) kan uitlopen.

Stap D: Ontvlechting en implementatie

Oktober 2020 – Februari 2021

Als de besluiten zijn genomen, bestuurlijke overeenstemming is bereikt en de plannen aan de medezeggenschap zijn voorgelegd met een positief advies als uitkomst, kan verder worden gegaan met de uitvoering van de ontvlechting. De ontvlechting is een wisselwerking tussen de beide gemeenten. In Aalsmeer wordt de organisatie verder ingericht. Amstelveen zal het sociaal plan implementeren, dat onder meer ziet op de 'overgang van onderneming' van de geïdentificeerde taken.

Verschillende (deel)plannen moeten, inclusief waar relevant een begroting, ter besluitvorming worden voorgelegd aan de colleges van respectievelijk Amstelveen en Aalsmeer. De raden moeten zich, vanwege hun budgetrecht, buigen over de plannen die financiële consequenties hebben.

Stap E: Afronding

Maart 2021 en verder (mogelijk 1 juli 2021)

In deze maanden vindt afronding plaats zoals het daadwerkelijke overplaatsen van mensen en (mogelijk) materiaal. Ook vindt ontvlechting van systemen en migratie van gegevens plaats.

Met bovenstaand tijdspad voorzien we dat halverwege 2021 huidige taken van Aalsmeer uit Amstelveen ontvlochten kunnen zijn, en ondergebracht in een nieuwe gemeentelijke organisatie voor Aalsmeer.

Dit tijdspad kent een beperkte tijd voor een verkenning door Aalsmeer van andere mogelijke samenwerkingsvormen in de regio, aangezien eind maart de koersbepaling helder moet zijn. Dit betekent dat dan duidelijk moet zijn welke taken waar ondergebracht gaan worden (in eigen organisatie, in een andere gemeentelijke organisatie en/of nog gedeeltelijk bij gemeente Amstelveen).

N.B. Het ontvlechttingsproces is een arbeidsintensief en complex traject. Het vraagt ook externe ondersteuning om de dienstverlening van de organisatie op peil te houden, medewerkers niet teveel te belasten en voldoende deskundigheid te hebben. Dit is cruciaal voor het in gang zetten van de ontvlechting, zorgvuldigheid en onafhankelijkheid, en voor het behouden van snelheid in het proces.

6.4 Mogelijk verschil in formeel ontvlechten en praktische timing

Op voorhand lijkt het mogelijk om per 1 januari 2022 juridisch-formeel te ontvlechten (dus in een 2 jaar-termijn) en praktisch eerder, bijvoorbeeld na één jaar geheel of gedeeltelijk, of na anderhalf jaar volledig. De positie van de Ondernemingsraad en specifieke arbeidsrechtelijke aspecten hebben we hierin nog niet mee kunnen nemen.

We zien grofweg twee opties om 'praktisch' eerder te ontvlechten:

De eerste optie is dat binnen de huidige organisatie aparte teams worden gemaakt die voor Amstelveen dan wel Aalsmeer werken. Het team dat werkt voor Aalsmeer, kan zich ook al vestigen in Aalsmeer. Op deze manier opereren de gemeentelijke organisaties in praktische zin gescheiden van elkaar, maar zijn zij formeel-juridisch nog onderdeel van dezelfde organisatie. Het licht in de rede om de plaatsing van medewerkers in lijn te laten zijn met het sociaal plan en de formeel-juridische plaatsing. Nadeel van deze optie is dat werknemers wellicht het gevoel hebben dat ze twee keer 'over moeten'. Daarnaast kunnen er zaken binnen de organisatie door elkaar gaan lopen: wat vindt plaats voor beide gemeenten en wat voor een enkele gemeente? Ten derde is het belangrijk te vermelden dat deze optie hoogstwaarschijnlijk minder efficiënt en daarmee duurder is dan een geïntegreerde organisatie. Dit vraagt aldus mogelijk én een extra bijdrage van Aalsmeer én extra inhuur.

De tweede optie is dat (een deel van) het personeel al eerder overgaat naar de gemeentelijke organisatie Aalsmeer. Voor zover mogelijk, kan ontvlechting van systemen en migratie van gegevens ook al plaatsvinden. Het Dienstverleningshandvest moet wel worden aangepast om zo aan te sluiten bij de werkelijke situatie en niet dat Aalsmeer dubbel betaalt: zowel voor hun eigen organisatie als voor de diensten van Amstelveen hoewel zij die niet meer (allemaal) afnemen. Nadeel van deze optie is dat er formeel-juridisch en organisatorisch al vrij veel werk verzet moet zijn voordat deze optie mogelijk is: de plaatsing van medewerkers moet definitief zijn en zij moeten formeel-juridisch in dienst zijn bij de gemeente Aalsmeer.

Overigens is het, als de beide gemeenten gezamenlijk besluiten tot opheffing, ook een mogelijkheid om de centrumregeling per 1 juli 2021 op te heffen (zie hierboven).

6.5 Samenvatting

- Er zijn twee verschillen tussen eenzijdige uittreding en gezamenlijke opheffing.
 - Voor eenzijdige uittreding is toestemming nodig van de raad van de uittredende partij; voor gezamenlijke opheffing niet.
 - Voor eenzijdige uittreding geeft de regeling een datum van inwerkingtreding mee: op 1 januari van het tweede jaar volgend op het jaar waarin het besluit tot uittreding is genomen. Voor tweezijdige opheffing is geen datum van inwerkingtreding opgenomen.
- Vanaf het moment dat het bestuurlijke besluit tot opheffing c.q. uittreding is genomen, vangt het brede opheffingsproces aan. Het soepel en snel realiseren van een nieuwe werkelijkheid voor beide gemeenten vergt drie onderscheiden lijnen:
 - De “Lijn Transformatie” is belast met de vormgeving en uitvoering van het ontvlechtingproces en met de aansluiting daarvan bij de inrichting van een nieuwe ambtelijke organisatie van Aalsmeer.
 - De “Lijn Operatie” zorgt ervoor dat de dienstverlening naar gemeenschap en bestuur van zowel Amstelveen als Aalsmeer op peil blijft, totdat de nieuwe situatie is gerealiseerd.
 - De “Lijn Onderhandeling” richt zich tot slot op de juridische en financiële kaders waarbinnen de ontvlechting dient te worden gerealiseerd.

De drie lijnen worden apart bemenst en voor de drie lijnen worden aparte overleggen ingericht met als doel duidelijkheid en continuïteit.

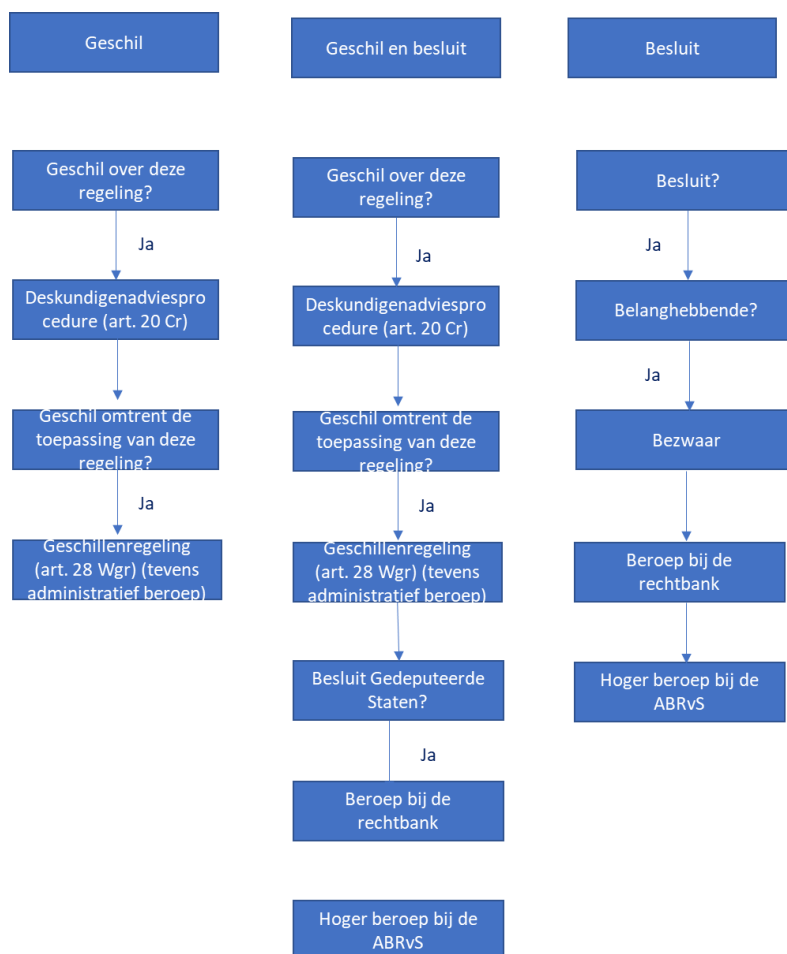
- Het tijdspad van een ontvlechting hangt af van drie cruciale elementen: het moment waarop een van beide gemeenten zou besluiten uit te treden c.q. dat beide gemeenten besluiten tot opheffing, de omvang en complexiteit van de ontvlechting en de bereidheid van beide gemeenten om intensief samen te werken.
- Het tijdspad kent een vijftal fases: Koersbepaling, Koersvertaling, Besluitvorming over de nieuwe samenwerking, Ontvlechting en implementatie en Afronding.
- Met bovenstaand tijdspad voorzien we dat halverwege 2021 huidige taken van Aalsmeer uit Amstelveen ontvlochten kunnen zijn, en ondergebracht in een nieuwe gemeentelijke organisatie voor Aalsmeer. Voorwaarde daarbij is wel dat de beide gemeenten snel met elkaar tot afspraken komen over aanpak, planning en spelregels bij een gezamenlijke ontvlechting en zich aan deze afspraken houden gedurende het strakke tijdspad dat nodig is om de (gedeeltelijke) ontvlechting halverwege 2021 gerealiseerd te hebben.

Bijlage: Achterliggende juridische aspecten

In deze bijlage worden enkele juridische vragen beantwoord die op de achtergrond spelen.

1. Escalatieladder bij ontvlechting in de centrumregeling

Afhankelijk van het onderwerp waarover discussie bestaat bij ontvlechting van de centrumregeling, zijn er drie mogelijke escalatieladders:



Geschil

In art. 28 Wgr is de geschillenregeling geregeld. Geschillen omtrent de toepassing, in de ruimste zin, van een gemeenschappelijke regeling worden door Gedeputeerde Staten beslist.

Aanvullend is in art. 20 Cr een deskundigenadviesprocedure geregeld. Geschillen over deze regeling, in de ruimste zin, worden in eerste instantie besproken tussen afvaardigingen van de colleges. Indien die bespreking niet tot een oplossing leidt, benoemen de colleges van de gemeenten elk een onafhankelijke deskundige, die samen op hun beurt een derde deskundige benoemen. De derde deskundige is tevens voorzitter van de adviescommissie. De colleges treden gezamenlijk op als opdrachtgever van de adviescommissie en zetten in hun opdracht aan de adviescommissie in ieder geval het probleem uiteen, formuleren de te beantwoorden vragen en bepalen de termijn waarbinnen de adviescommissie haar advies uitbrengt. Na ontvangst van het advies treden de

afvaardigingen nogmaals in overleg om te trachten, gelet op het advies van de adviescommissie tot een oplossing van het geschil te komen. Indien dat overleg niet tot een oplossing leidt, kan het geschil worden voorgelegd aan GS (de geschillenregeling uit art. 28 Wgr).

Het is niet evident wanneer de deskundigenadviesprocedure en de geschillenregeling van toepassing zijn bij een mogelijke opheffing van de centrumregeling van Amstelveen en Aalsmeer, dat wil zeggen, wanneer sprake is van een *geschil over deze regeling, in de ruimste zin* (art. 20 Centrumregeling) respectievelijk van een *geschil omtrent de toepassing, in de ruimste zin, van een regeling* (art. 28 Wgr).

In beginsel is alleen sprake van een geschil in de zin van art. 28 Wgr indien het geschil gaat over de *toepassing* van de regeling. Een geschil over de “beëindiging van of uittreding uit een regeling vallen hier niet onder, tenzij het geschil betrekking heeft op de toepassing van in de regeling opgenomen regels ter zake.”⁸

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) heeft geoordeeld dat een besluit van een AB waarin de uittredingssom in verband met de uittreding van één van de deelnemers uit een gemeenschappelijke regeling werd vastgesteld, viel onder art. 28 Wgr.⁹

Concreet stellen wij dat deskundigenadviesprocedure en de geschillenregeling in de volgende gevallen wél van toepassing zijn:

- Als het geschil ziet op de datum van inwerkingtreding van het besluit tot uittreding van Amstelveen of Aalsmeer (dan gaat het geschil namelijk over de toepassing van art. 22, lid 7, van de centrumregeling).
- Als het geschil ziet op de opdrachtverlening aan een onafhankelijk registeraccountant om een opheffingsplan op te stellen, bijvoorbeeld als onenigheid bestaat over wat ‘gezamenlijke’ opdrachtverlening inhoudt, of als de colleges andere eisen willen stellen aan het opheffingsplan (dan gaat het geschil namelijk over de toepassing van art. 22, lid 3, van de centrumregeling).
- Als het geschil ziet op de taakverdeling tussen de gemeenten bij de uitvoering van het opheffingsplan (dan gaat het geschil namelijk over de toepassing van art. 22, lid 5, van de centrumregeling).

Concreet stellen wij dat deskundigenadviesprocedure en de geschillenregeling in de volgende gevallen niet van toepassing zijn:

- Bij een besluit tot uittreding van Amstelveen of Aalsmeer.
- Bij een gezamenlijk besluit tot opheffing van de centrumregeling van Amstelveen en Aalsmeer.

Besluit

Voor de toegang tot de bestuursrechter, is de vraag of sprake is van een besluit waartegen (één van) de gemeenten in bezwaar en beroep kunnen gaan. Onder besluit wordt verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling (art. 1:3, lid 1, Awb).¹⁰

Voor toegang tot de bestuursrechter moet daarnaast de (rechts)persoon die in bezwaar en beroep wil, belanghebbende zijn. Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken (art. 1:2, lid 1, Awb).

Wij onderscheiden in ieder geval de volgende besluiten bij een mogelijke opheffing van de centrumregeling:

⁸ R. de Greef in *Tekst&Commentaar* bij art. 28 Wgr.

⁹ ABRvS 14 december 2000, ECLI:NL:RVS:2000:AB9250. In de uitspraak wordt niet ingegaan op de vraag waarom dit besluit een geschil omtrent de toepassing, in de ruimste zin, van een regeling was.

¹⁰ Als een beslissing een besluit is, dan heeft dat niet alleen gevolgen voor de mogelijkheid om in bezwaar en beroep te gaan; het stelt ook eisen aan de vorm en de inhoud van het besluit. Zo moet het besluit onder andere een rechtsmiddelenverwijzing bevatten en zijn verschillende algemene beginselen van behoorlijk bestuur van toepassing (zoals het zorgvuldigheidsbeginsel, het verbod van willekeur, het evenredigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel).

- Een gelijkluidend besluit tot gezamenlijke opheffing van de colleges van Amstelveen en Aalsmeer.
- Een besluit tot eenzijdige uittreding van het college van Amstelveen of Aalsmeer.
- Een besluit tot vaststelling van het opheffingsplan door het college van Amstelveen dat is opgesteld door een onafhankelijk registeraccountant.

De gemeente Amstelveen en Aalsmeer zijn belanghebbend bij bovengenoemde besluiten. Wel lijkt bezwaar en beroep, als de regeling wordt opgeheven bij gelijkluidend *besluit* van de colleges van de gemeenten (in totaal twee besluiten), betrekkelijk kansloos. Een bestuursorgaan van eigen gemeente heeft namelijk hetzelfde besluit genomen. Wij achten de kans klein dat bezwaar en beroep dan succesvol zijn, tenzij de wens bestaat om te vertragen. Het is nog niet onderzocht of er belanghebbenden (bijvoorbeeld belangenorganisaties) bestaan en, zo ja, of deze mogelijk in bezwaar willen gaan. Het is onze inschatting dat er weinig belanghebbenden zullen zijn.

Als één van de colleges besluit om uit te treden, is bezwaar en beroep wel mogelijk door de andere gemeente. Tevens lijkt het dat Aalsmeer in bezwaar en beroep kan tegen het besluit tot vaststelling van het opheffingsplan.

Als Amstelveen of Aalsmeer in bezwaar wil tegen een besluit, dient zij dat *binnen zes weken* te doen. Daarna is het besluit juridisch niet meer aan te vechten.

Geschil én besluit

In sommige gevallen zal een geschil gaan over een genomen besluit én vallen binnen de reikwijdte van de deskundigenadviesprocedure en de geschillenregeling. In die gevallen functioneert de geschillenregeling als de administratief beroepsprocedure (in plaats van de bezwaarprocedure). Als Amstelveen en/of Aalsmeer het niet eens zijn met het besluit van Gedeputeerde Staten, dan kunnen zij direct in beroep bij de bestuursrechter (en later in hoger beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State).

Mogelijkheid van arbitrage

Naast de deskundigenadviesprocedure, de geschillenregeling en de rechtsgang bij de bestuursrechter, is arbitrage een laatste optie. Van deze mogelijkheid was sprake in de opheffing van UW Samenwerking IJsselstein-Montfoort. Redenen voor geschilbeslechting door arbitrage bij het NAI waren dat behoefte was aan definitieve geschilbeslechting (anders dan bij mediation en bij niet-bindend deskundigenadvies), aan tijdige geschilbeslechting (anders dan bij bezwaar, beroep en hoger beroep bij de bestuursrechter) en dat Gedeputeerde Staten een rol van toezichthouder c.q. procesbewaker hadden en niet de rol van scheidsrechter.¹¹ Deze argumenten lijken beperkt stand te houden. Ten eerste hebben Gedeputeerde staten nu juist wettelijk de rol van scheidsrechter. Daarnaast kan de arbitrage ook nooit afdoen aan de bestuursrechtelijke mogelijkheden, en kan een partij evenmin worden gedwongen een publiekrechtelijk besluit te nemen. Slechts over civielrechtelijke aspecten kan door de arbitrage besloten worden. Ten slotte is de arbitrage uiteindelijk niet doorgegaan doordat de gemeenten het niet eens konden worden over de arbitrage-opdracht¹² en is Bas Eenhoorn door de Commissaris van de Koning gevraagd om in overleg met de colleges van B&W te bezien of het mogelijk was om te komen tot een oplossing voor de verschillen van inzicht inzake de financiële afwikkeling van de ontvlechting (dat wil zeggen: te '*mediaten*').¹³ Het voorstel van Eenhoorn is aangenomen door beide gemeenten. De mogelijkheid van arbitrage is dus een optie, maar er zijn op voorhand weinig redenen hiervoor te kiezen.

2. Verschil tussen eenzijdig uittreden en gezamenlijk opheffen

In paragraaf 6.2 werden twee mogelijkheden genoemd waarbij de centrumregeling wordt beëindigd: een eenzijdige uittreding, en een gezamenlijk besluit tot opheffing. Deze paragraaf gaat daar juridisch dieper op in.

¹¹ <https://www.montfoort.nl/mozard/!suite30.scherm1199?mZaak=536578&mIndOpen=J&mIndBesluiten=N>.

¹² <https://www.ad.nl/utrecht/ijsselstein-en-montfoort-twisten-over-ontbinding-huwelijk~a4d3ff99/>.

¹³ <https://www.montfoort.nl/mozard/document/docnr/1609403>.

Wet gemeenschappelijke regelingen

De Wet gemeenschappelijke regelingen (hierna: Wgr) bevat anders dan het bepaalde in art. 8, lid 4, Wgr geen regels voor de inrichting van de centrumregeling. Wel bevat de Wgr regels over het aangaan van, wijzigen van, toetreden tot of uittreden uit een centrumregeling. In al deze gevallen is toestemming van de gemeenteraden nodig. Deze toestemming kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang (zie art. 1, lid 2 en 3, Wgr).

Voor opheffing van een centrumregeling is in de Wgr niet bepaald dat toestemming van de raden nodig is.¹⁴ Wel moeten volgens de Wgr hierover regels worden opgenomen in de centrumregeling zelf (art. 9, lid 1, Wgr).

Centrumregeling

In de Centrumregeling ambtelijke samenwerking Aalsmeer en Amstelveen (hierna: centrumregeling) is opgenomen dat de regeling op twee manieren kan worden opgeheven¹⁵:

1. bij gelijkkluidend besluit van de colleges van beide gemeenten, of
2. door een besluit tot uittreding door het college van één van de gemeenten.

Vervolgens dient volgens de centrumregeling in beide gevallen de volgende procedure te worden doorlopen:¹⁶

- De colleges geven gezamenlijk een onafhankelijke registeraccountant opdracht om een opheffingsplan op te stellen. Daarin staan in ieder geval de verplichtingen van de gastgemeente tot deelneming in de financiële en in de personele gevolgen van de opheffing.
- Vervolgens is het college van de gemeente Amstelveen belast met de uitvoering van het opheffingsplan.

Uit de Centrumregeling komen twee belangrijke verschillen naar voren tussen eenzijdige uittreding door een van de gemeenten en gezamenlijke opheffing van de centrumregeling:

1. Voor eenzijdige uittreding is toestemming nodig van de raad.¹⁷ De toestemming kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.
2. Voor gezamenlijke opheffing daarentegen is geen toestemming van de raden nodig.¹⁸
3. Voor eenzijdige uittreding geldt een datum van inwerkingtreding: op 1 januari van het tweede jaar volgend op het jaar waarin het besluit tot uittreding is genomen.¹⁹ Voor tweezijdige opheffing is geen datum van inwerkingtreding opgenomen in de regeling. Dit betekent dat deze datum in gezamenlijkheid wordt bepaald.

Daarnaast heeft de keuze voor eenzijdig uittreden of gezamenlijk opheffen mogelijk ook gevolgen voor de verdeling van de kosten. Bij vraag 4 gaan we hierop in.

3. Eenzijdige uittreding en daarna gezamenlijk opheffen

Het staat de andere gemeente altijd vrij aan te geven om gezamenlijk te willen opheffen, ook als de ander reeds heeft aangegeven eenzijdig uit te treden. Voor gezamenlijke opheffing dienen de colleges echter gelijkkluidende besluiten te nemen.²⁰ Partijen kunnen hiertoe gezamenlijk besluiten, waarmee het uittredingsbesluit als het ware

¹⁴ Zie ook T&C, art. 1 Wgr, par. 5.

¹⁵ Art. 22 Centrumregeling.

¹⁶ Art. 22 Centrumregeling.

¹⁷ Art. 1, lid 2, jo. lid 3, Wgr. In deze bepalingen staat dat voor het treffen van een regeling de colleges toestemming moeten verkrijgen van de gemeenteraden, en dat onder het treffen van een regeling ook het uittreden uit een regeling wordt verstaan. Wel is voor uittreding uit een regeling alleen de toestemming nodig van de raad van de gemeente waarvan het college wil uittreden. De andere gemeenteraden hoeven geen toestemming te verlenen.

¹⁸ Art. 1, lid 2, jo. lid 3, Wgr jo. art. 9, lid 1, Wgr, jo. art. 22 Centrumregeling.

¹⁹ Art. 22 Centrumregeling.

²⁰ Art. 22 Centrumregeling.

overbodig wordt. Daarmee kan dan verder de procedure van opheffing in plaats van uittreding worden gevolgd. Het uittredingsbesluit hoeft daartoe niet te worden ingetrokken. De datum van inwerkingtreding kan door de colleges zelf worden vastgesteld, nu deze niet dwingend wordt voorgeschreven in de centrumregeling.

Een andere mogelijkheid die wij zien dat de andere gemeente eveneens ook een besluit tot uittreden neemt. Hiervoor is toestemming van de raad nodig. De datum van inwerkingtreding van de opheffing blijft wel hetzelfde; het eerste besluit van de ene gemeente is daarin leidend. Hiermee ontstaat juridisch gezien geen gezamenlijke opheffing; er zijn in dit scenario twee besluiten tot eenzijdige uittreding.



Berenschot

Berenschot Groep B.V.

Europalaan 40, 3526 KS Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl

 [berenschot](https://www.facebook.com/berenschot)