Gemeente Amstelveen

COLLEGEVOORSTEL

Voorstel nr 90
Datum B&W-besluit 2 november 2021
Z19-066755
Voor de raadsvergadering van
15 december 2021

Portefeuillehouder wethouder Frank Berkhout
Afdeling Directie
Behandelend ambtenaar (voor technische vragen)
G. Gelderloos
020-5404646
g.gelderloos@amstelveen.nl

Behandelen in de raadscommissie Algemeen bestuur en middelen (ABM)
op 30 november 2021

Onderwerp

Vernieuwing ambtelijke samenwerking Aalsmeer – Amstelveen (AA)

Gevraagd besluit

1. In te stemmen met de voorstellen voor nieuwe samenwerkingsafspraken voor de periode 2022 t/m 2026, zoals opgenomen in bijgevoegde rapportage van de procesversnellers en deze financieel te concretiseren via de onderstaande besluiten 3 tot en met 7;
2. Het college van burgemeester en wethouders (B&W) toestemming te geven de gewijzigde Centrumregeling ambtelijke samenwerking Aalsmeer – Amstelveen (CR AA) vast te stellen;
3. Een egalisatiereserve 'samenwerking AA' in te stellen en hieraan € 2.000.000 toe te voegen, waarvan € 1.500.000 ten laste van het begrotingssaldo (=de algemene reserve) en € 500.000 bijdrage van de gemeente Aalsmeer;
4. Een reserve 'frictiekosten vorming kernorganisatie Aalsmeer' in te stellen en daaraan toe te voegen € 1.670.000 bijdrage van de gemeente Aalsmeer;
5. De geraamde dienstverleningsbijdrage van Aalsmeer aan Amstelveen te verlagen met een bedrag van € 1.942.500 structureel vanaf 2022 en een nieuwe structurele bijdrage van Aalsmeer aan Amstelveen voor dienstverlening aan de 1e schil op te nemen van € 441.000 structureel vanaf 2022;
6. De lagere baten conform besluit nr. 5 van per saldo € 1.502.000 structureel vanaf 2022 te dekken door lagere kosten ambtelijke organisatie en hiervoor een stelpost op te nemen, nader uit te werken via de afdelingsplannen 2022 en op basis daarvan te verwerken in de Eerste Tijdvakrapportage 2022/Perspectiefnota 2023;
7. De (meerjaren)begroting 2022-2025 te wijzigen conform de besluiten 3 tot en met 6, inclusief het muteren van reserves, c.a..

WAT WILLEN WE BEREIKEN EN WAT GAAN WE DAARVOOR DOEN

Wat willen we bereiken (effectindicatoren)

Een stabiele ambtelijke samenwerking met Aalsmeer en de afspraken daarover voor een periode van vijf jaren vastleggen.

Wat gaan we daarvoor doen (prestatie-indicatoren)

1. De afspraken die in het overleg tussen Amstelveen en Aalsmeer over vernieuwing van de samenwerking ambtelijk zijn voorbereid vaststellen en uitvoeren.
2. De overeengekomen overdracht van taken en formatie en vrijwillige overstap van een aantal medewerkers vanuit de AA-organisatie naar de kernorganisatie Aalsmeer implementeren in samenwerking met de gemeentesecretaris Aalsmeer en hiertoe een transitieplan opstellen en uitvoeren.
3. Met de gemeente Aalsmeer een Samenwerkingsovereenkomst 2022 t/m 2026 aangaan.
4. De CR AA aanpassen aan de gemaakte afspraken.
5. De gemaakte uitvoeringsafspraken over de samenwerking AA dd 20 oktober 2021 vaststellen en uitvoeren.

ACHTERGROND EN OVERWEGINGEN

Programma (speerpunt)

Alle programma's

Aanleiding

Op 11 december 2019 heeft de gemeenteraad kaders meegegeven voor het overleg met Aalsmeer over voortzetting en wijziging van de ambtelijke samenwerking met Aalsmeer. In dat overleg is ingebracht dat Amstelveen een voorkeursscenario voor voortzetting van de samenwerking heeft. Dat voorkeursscenario is omschreven in het collegebesluit dd 25 november 2019 en is gebaseerd op een quick scan naar mogelijke gevolgen van ontbinding van de CR AA, uitgevoerd door bureau Berenschot in het najaar van 2019.

Sinds die tijd is in overleg met Aalsmeer gewerkt aan invulling van een mogelijke vernieuwde vorm van samenwerking. In 2020 heeft de gemeente Aalsmeer de contouren geschetst van de toekomstige organisatie van de dienstverlening aan inwoners en ondernemers en de toekomstige samenwerking met de gemeente Amstelveen, zoals de gemeente Aalsmeer dat bij voorkeur wenst. Die toekomstvisie is vastgesteld in een raadsbesluit van de gemeente Aalsmeer dd 10 december 2020. Vervolgens zijn elementen van de toekomstige samenwerking met de gemeente Amstelveen uitgewerkt in een gezamenlijke ambtelijke stuurgroep samenwerking AA.

Om het proces van vernieuwing van de samenwerking een impuls te geven zijn in juni 2021 twee externe begeleiders aangetrokken als 'procesversnellers'. Onder begeleiding van deze procesversnellers zijn – in opdracht van de beide colleges van B&W - de voorliggende voorstellen voor vernieuwing van de samenwerking uitgewerkt.

In dat overleg bleek dat de mogelijkheden om tot overeenstemming te komen tussen Aalsmeer en Amstelveen beperkt zijn. In intensief overleg is het voorliggende samenhangende pakket vernieuwingsafspraken tot stand gekomen.

Uitgaande van de daarvoor door de raad in het besluit dd 11 december 2019 gestelde kaders en randvoorwaarden hebben wij in het overleg over de vernieuwing van de samenwerking de volgende eisen gesteld:

1. Behoud van de CR AA als basis voor de samenwerking, geen privaatrechtelijke samenwerkingsovereenkomst creëren met een bekostigingssystematiek op basis van prijs x volume (geen PxQ).
2. Stabiliteit door gefixeerde inhoudelijke en financieringsafspraken voor een periode van vijf jaar (geldig gedurende de volledige volgende bestuursperiode).
3. In de raad van Aalsmeer van 25 juni 2020 heeft de gemeenteraad van Aalsmeer de zgn. motie RAP Raad aangenomen. In deze motie is onder meer opdracht gegeven aan het college van Aalsmeer te onderzoeken of een structurele besparing op de kosten van de ambtelijke organisatie voor Aalsmeer, oplopend over de periode 2022 – 2025, mogelijk is. Daarbij is als richting gevend bedrag een besparing van structureel ca. € 5 mln in de motie opgenomen. Onze inzet in het overleg met Aalsmeer was om - gekoppeld aan overdracht van een gering aantal taken naar de kernorganisatie Aalsmeer - een daarmee onderbouwde beperkte verlaging van de dienstverleningsbijdrage af te spreken. En daarmee de structurele besparingsopdracht die in de motie RAP Raad besloten ligt achter ons te laten.
4. Afspraken over vereenvoudigde en eenduidige aansturing van de AA-organisatie en creëren van zo min mogelijk grensvlakken tussen taken die in de kernorganisatie Aalsmeer zijn belegd met werkzaamheden, die de AA-organisatie uitvoert.

De eerste drie punten zijn grotendeels onderdeel geworden van de voorstellen voor vernieuwde samenwerking die nu voorliggen. Voor het vierde punt geldt dat minder: het is moeilijk gebleken een takenpakket over te dragen dat 'stand-alone' door de kernorganisatie Aalsmeer kan worden uitgevoerd. Wij verwachten dat met de vorming van de kernorganisatie Aalsmeer veelvuldige afstemming tussen medewerkers en leidinggevenden van de AA-organisatie met medewerkers van de kernorganisatie Aalsmeer nodig zal zijn. De bij aanvang van de samenwerking in 2013 ingeboekte, geëffectueerde en 50%/50% verdeelde efficiencybesparing is niettemin in de onderhavige "package deal" gehandhaafd. Het te verwachten synergieverlies, c.q. de onvermijdelijke extra inspanningen/meerkosten door toenemende afstemmingsmomenten zullen door de organisatie moeten worden opgevangen als een impliciete, nu niet te becijferen, structurele desintegratietaakstelling.

Argumenten

Ad 1: de voorliggende voorstellen passen binnen de kaders en randvoorwaarden voor de vernieuwde samenwerking, die de gemeenteraad in december 2019 heeft meegegeven. Ook blijven de voorstellen binnen de contouren van het voorkeursscenario zoals dat is omschreven in het collegebesluit dd 25 november 2019. Drie van de vier eisen die Amstelveen vanuit deze kaderstelling heeft ingebracht in het overleg met Aalsmeer zijn gehonoreerd in de voorliggende voorstellen voor vernieuwde samenwerking. Al met al zijn wij ervan overtuigd dat deze onderling samenhangende voorstellen het maximaal haalbare pakket vormen waar beide gemeenten mee kunnen instemmen.

Ad 2: de voorgestelde aanpassing van de CR AA betreft een tweetal technische wijzigingen, nl:

- Het bestaande Dienstverleningshandvest 2017 voor de samenwerking Aalsmeer – Amstelveen uit 2017 vervalt en wordt vervangen door een Samenwerkingsovereenkomst 2022 t/m 2026. Daarom moet artikel 8 van de CR AA worden aangepast: het artikel omschrijft aard en inhoud van het Dienstverleningshandvest. Dat wordt vervangen door een nieuw artikel 8, waarin is opgenomen dat de colleges een Samenwerkingsovereenkomst aangaan waarin de samenwerkingsafspraken vastliggen. In de CR AA, art. 10 en 26, wordt verwezen naar art. 8. In die artikelen 10 en 26 wordt de term 'Dienstverleningshandvest' vervangen door 'Samenwerkingsovereenkomst'.
- In de tweede slotbepaling van de bijgevoegde Samenwerkingsovereenkomst is opgenomen dat de afspraken uit de Samenwerkingsovereenkomst in de tweede helft van 2025 worden geëvalueerd. In de CR AA, art. 26, stond nog een oude evaluatiedatum van 2015. Die datum is aangepast aan 2025.

De overeenkomst is ter informatie als bijlage bij dit collegevoorstel over de vernieuwing van de samenwerking AA gevoegd.

Ad 3 t/m 7: deze onderdelen van het voorgestelde besluit zijn noodzakelijk om de voorgestelde financiële afspraken te verwerken in de gemeentebegroting. Zie ook de toelichting in de financiële paragraaf bij dit voorstel. De vorming van een nieuwe egalisatiereserve met een gezamenlijke dotatie door beide gemeentebesturen (75%/25%) van € 2 miljoen is te beschouwen als een investering in stabiliteit in de vorm van voorfinanciering van noodzakelijk meerwerk in de AA-organisatie voor de komende jaren. Wanneer dat meerwerk niet in deze omvang noodzakelijk blijkt raakt die egalisatiereserve niet leeg.

Kanttekeningen

Ad 1: de voorgestelde vernieuwing van de ambtelijke samenwerking komt voort uit de wens van Aalsmeer om meer zichtbaarheid, nabijheid, grip en sturing te creëren in de dienstverlening aan inwoners en ondernemers van Aalsmeer. De voorstellen leiden tot desintegratie van taken, die identiek voor beide gemeenten binnen de AA-organisatie worden uitgevoerd. Ook ontstaat meer noodzakelijke afstemming tussen medewerkers van de AA-organisatie en de kernorganisatie Aalsmeer. De quick scan die eind 2019 is uitgevoerd door bureau Berenschot heeft laten zien dat de maatschappelijke schade van andere varianten voor vernieuwing van de samenwerking substantieel groter is. Daaruit bleek bijvoorbeeld dat die ingrijpender varianten zouden leiden tot

discontinuïteit in de dienstverlening aan inwoners en ondernemers van Aalsmeer en Amstelveen. Ook betekent een omvangrijker overdracht van taken en formatie dat de (frictie-)kosten daarvan substantieel toenemen. Die kosten worden gefinancierd uit gemeenschapsgeld, dat daardoor dus niet kan worden besteed aan dienstverlening aan de gemeenten. Vanuit die optiek vinden wij deze nadelen van de voorliggende voorstellen acceptabel.

Ad 4: de frictiekosten zijn conform vigerende jurisprudentie berekend voor een periode van vijf jaar (2022 – 2026). Ook voor de geraamde frictiekosten geldt dat deze zich niet zouden voordoen als de huidige samenwerking gecontinueerd zou worden. Onderdeel van de overeenkomst met Aalsmeer is dat de gemeente Amstelveen een korting verleent van 1/3^{e} deel van de geraamde frictiekosten van in totaal ca € 2,5 mln. Deze korting gaat ervan uit dat Aalsmeer het geraamde aandeel in de frictiekosten (€ 1,67 mln) nog in 2021 in één keer aan Amstelveen betaalt. Deze korting levert voor de AA-organisatie een prikkel op om de frictie die voortkomt uit de overgang van taken en personeel naar de kernorganisatie Aalsmeer zo snel mogelijk op te lossen.

Financiën

De financiële consequenties van de voorstellen voor vernieuwing van de samenwerking zijn als volgt samen te vatten:

a) Er wordt een egalisatiereserve gevormd om noodzakelijk meerwerk in de taakuitvoering door de AA-organisatie voor beide gemeenten, niet zijnde bedrijfsvoering, te kunnen bekostigen. Beide gemeenten storten een bedrag in die reserve conform de bestaande verdeelsleutel (25% Aalsmeer en 75% Amstelveen). De storting van Amstelveen bedraag € 1,5 mln, Aalsmeer draagt € 500.000,- bij. Vorming van deze egalisatiereserve heeft als consequentie een vermindering van de jaarlijkse claims voor meerwerk in de primaire processen, die in de Perspectiefnota worden voorgelegd. Dit draagt bij aan een meer stabiliteit in de samenwerking. In de uitvoeringsafspraken over de vernieuwde samenwerking AA is het werkproces opgenomen waarlangs wij tot besteding van het budget in de egalisatiereserve komen.
b) Aalsmeer betaalt in 2021 een bedrag van € 1,67 mln voor de frictiekosten, die in de AA-organisatie ontstaan als gevolg van de vorming van de kernorganisatie Aalsmeer. Het accommoderen, c.q. "daadwerkelijk oplossen" is daarmee verder belegd bij de gemeente Amstelveen. Al naar gelang het moment en de mate waarin deze frictie optreedt zal de reserve worden ingezet en zal daarover via de reguliere P&C-cyclus worden gerapporteerd.
c) De vorming van de kernorganisatie Aalsmeer heeft een tweeledig effect op de structurele vergoeding van Aalsmeer aan Amstelveen:
   * In de eerste plaats wordt de bestaande dienstverleningsbijdrage verlaagd door, kortweg een neutrale overheveling van formatie vanuit de organisatie AA naar de kernorganisatie Aalsmeer. Dit betreft een bedrag op jaarbasis van afgerond € 1,9 miljoen.
   * In de tweede plaats blijft de organisatie AA wel de ondersteunende dienstverlening vervullen voor de kernorganisatie AA. Dit wordt nu een separaat te onderscheiden vergoeding van € 0,4 miljoen. In deze vergoeding is rekening gehouden met het feit dat een deel van de facilitaire kosten voor de kernorganisatie (met name huisvesting) door de kernorganisatie zelf wordt gedragen. In de Samenwerkingsovereenkomst is een vast bedrag per vte in de kernorganisatie Aalsmeer voor ondersteunende dienstverlening opgenomen.
   Per saldo gaat de structurele vergoeding op jaarbasis van Aalsmeer aan Amstelveen hierdoor met € 1,5 miljoen omlaag. Onderstaand overzicht zet dit op een rij.:

bedragen c € 1.000

Omschrijving	2022	2023	2024
Basisbijdrage '22ev cf. opdrachtbrief bgr.'21	16.957	16.893	16.893
Verlaging cf. nieuwe samenwerkingsafpraken	-1.943	-1.943	-1.943
Bijdrage dienstverlening aan kernorganisatie	441	441	441
Nieuwe bijdr. Aalsmeer, excl. 2e Burap '21	**15.455**	**15.391**	**15.391**
Begr.wzg. 2e Burap Ameer '21 (wet Inburgering)	152	152	152

Totaal structurele bijdrage Aalsmeer, nieuw	**16.048**	**15.984**	**15.984**

d) Tegenover de (per saldo) € 1,5 miljoen structurele verlaging van de jaarlijkse inkomst van de gemeente Aalsmeer nemen we in de begroting een stelpost 'verlaging kosten ambtelijke organisatie' op. De gedetailleerde uitwerking hiervan vindt plaats via de opstelling van de afdelingsplannen met als sluitstuk de vertaling in een begrotingswijziging bij de Eerste Tijdvakrapportage 2022/Perspectiefnota 2023.

Communicatie

De externe communicatie over dit collegevoorstel stemmen wij af met de gemeente Aalsmeer.

In het transitieplan voor de overdracht van taken en formatie en voor de vrijwillige overstap van medewerkers naar de kernorganisatie Aalsmeer nemen wij als apart element de interne communicatie binnen de AA-organisatie op. Deze aandacht is noodzakelijk omdat wij eraan hechten zorgvuldig met de betrokken medewerkers te communiceren over de gevolgen van de transitie voor hun baan en werkzaamheden.

Procedure

Na vaststelling van het college-advies over de vernieuwing van de samenwerking A– A op 2 november jl. hebben wij – onder het voorbehoud van instemming van de gemeenteraad met de voorliggende voorstellen - advies gevraagd aan de ondernemingsraad (OR).

Voor de implementatie van de voorstellen voor vernieuwing van de samenwerking richten wij een projectorganisatie in. De voorstellen voor vernieuwing van de samenwerking verwerken we in een transitieplan, dat tevens dienst heeft gedaan als document waarop wij advies hebben gevraagd aan de OR. Gelet op de relatief beperkte omvang van de over te dragen taken is geen sprake van 'Overgang van Onderneming' in de zin van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (WNRA), en daarmee evenmin van een verplichting van rechtswege tot 'mens volgt werk'. Dat maakt het mogelijk als uitgangspunt bij de transitie uit te gaan van vrijwilligheid voor medewerkers wiens werk geheel of gedeeltelijk naar de kernorganisatie Aalsmeer over gaat. Dat uitgangspunt is in het belang van de betrokken medewerkers én beide gemeenten.

In het transitieplan onderscheiden wij een besluitvormingsfase (november t/m december 2021) en een transitiefase (januari t/m maart 2022). In de transitiefase zullen onderdelen van taken en formatieplaatsen zo spoedig mogelijk aan de kernorganisatie Aalsmeer worden overgedragen. Medewerkers die meer dan 50% voor Aalsmeer werken en vrijwillig de overstap naar de kernorganisatie willen maken zullen vanaf begin 2022 die vrijwillige overgang al maken. Wanneer zich geen onvoorziene vertragende factoren voordoen kan de formele overdracht van taken en formatie vanuit de AA-organisatie naar de kernorganisatie Aalsmeer afgerond zijn op 1 april 2022. Vanaf dat moment is de kernorganisatie Aalsmeer volledig operationeel.

Bijlagen

1. Integraal voorstel voor vernieuwing van de samenwerking AA dd 20 oktober 2021 (incl. 2 bijlagen)
2. Samenwerkingsovereenkomst AA 2022 t/m 2026
3. CRAA dd december 2021

De secretaris, De voorzitter,

Bert Winthorst Tjapko Poppens

BEHANDELING RAADSCOMMISSIE

Wijziging/aanvullingen na behandeling raadscommissie

Het voorstel aan de raad is	Aanvaarde amendementen / moties
Ongewijzigd aanvaard Gewijzigd aanvaard Verworpen	

RAADSBESLUIT

Besluit

1. Instemmen met de voorstellen voor nieuwe samenwerkingsafspraken voor de periode 2022 t/m 2026, zoals opgenomen in bijgevoegde rapportage van de procesversnellers en deze financieel te concretiseren via de onderstaande besluiten 3 tot en met 7;
2. Het college van B&W toestemming te geven de gewijzigde Centrumregeling ambtelijke samenwerking AA vast te stellen;
3. Een egalisatiereserve 'samenwerking AA' instellen en hieraan € 2.000.000 toevoegen, waarvan € 1.500.000 ten laste van het begrotingssaldo (=de algemene reserve) en € 500.000 bijdrage van de gemeente Aalsmeer;
4. Een reserve 'frictiekosten vorming kernorganisatie Aalsmeer' instellen en daaraan toevoegen € 1.670.000 bijdrage van de gemeente Aalsmeer;
5. De geraamde structurele dienstverleningsbijdrage van Aalsmeer aan Amstelveen verlagen met een bedrag van € 1.942.500 structureel vanaf 2022 en een nieuwe structurele bijdrage van Aalsmeer aan Amstelveen voor dienstverlening aan de 1e schil opnemen van € 441.000 structureel vanaf 2023;
6. De lagere baten conform besluit nr. 5 van per saldo € 1.502.000 structureel vanaf 2022 dekken door lagere kosten ambtelijke organisatie en hiervoor een stelpost opnemen, nader uit te werken via de afdelingsplannen 2022 en op basis daarvan te verwerken in de Eerste Tijdvakrapportage 2022/Perspectiefnota 2023;
7. De (meerjaren)begroting 2022-2025 wijzigen conform de besluiten 3 tot en met 6, inclusief het muteren van reserves, c.a..

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van 15 december 2021.

De griffier, De voorzitter,

Debby de Heus Tjapko Poppens