



Een nieuw perspectief

Eindrapportage

Resultaten verdiepingsonderzoek
regieorganisatie Meerssen met Maastricht

61162 – Openbaar

6 september 2019

Berenschot

Een nieuw perspectief

Resultaten verdiepingsonderzoek
regieorganisatie Meerssen

Hans van der Werff
Christiaan Gort
Lars Bos
Anne van Heerwaarden

6 september 2019

Inhoud

1. Verdiepingsonderzoek regieorganisatie Meerssen met Maastricht	6
1.1 Aanleiding en context	7
1.2 Gericht op bestuurlijke zelfstandigheid	7
1.3 Doel en inhoud van het verdiepingsonderzoek	8
1.4 Aanpak verdiepingsonderzoek	9
1.5 Leeswijzer	11
2. De regieorganisatie met centrumgemeente constructie	12
2.1 Inleiding	13
2.2 Juridische basis van de regieorganisatie: enkelvoudige centrumgemeenteconstructie	13
2.3 Door gemeenteraad gekozen richting	15
2.4 Modelmatige vorm van de regieorganisatie	16
2.5 Plus- en minpunten van een regieorganisatie en centrumgemeenteconstructie	18
3. Randvoorwaarden en uitgangspunten	20
3.1 Inleiding	21
3.2 Randvoorwaarden en uitgangspunten Meerssen	22
3.3 Randvoorwaarden en uitgangspunten Maastricht	23
4. De invulling voor de Regieorganisatie van Meerssen en centrumgemeente constructie met Maastricht	24
4.1 Inleiding	25
4.2 De essentie van de samenwerking Meerssen en Maastricht	26
4.3 Van 50% uitbesteding en 30 relaties naar 100% integratie en 1 relatie	27
4.4 Ambtelijke organisatie integreren in organisatie Maastricht	28
4.5 Bestuurlijke zelfstandigheid krijgt gezicht in "Team Meerssen"	29
4.6 Wie staat waar op de loonlijst?	30
4.7 Beleids- en gebiedsregie nader uitgelicht	31
4.8 De organisatie en besturing van de regieorganisatie en centrumgemeente	32
4.9 Hoe werkt het in de praktijk?	34
4.10 Regieorganisatie met centrumgemeentevraagt open dialoog	37
5. Personeel	38
5.1 Inleiding	39
5.2 Principes bij overgang	39
5.3 Arbeidsvoorwaardelijke regelingen	39
5.4 Veranderingen in functies	39
5.5 Veranderend perspectief	40
5.6 Standplaatsverandering	40
5.7 Veranderingen in werkwijzen en cultuur	41
5.8 Sociaal plan	41
6. Financiën	42
6.1 Inleiding	43
6.2 Logica in kostenpatronen vooraf	45
6.3 Hoe moet ik alle frictiekosten en effecten op de exploitatiekosten zien?	45
6.4 Overzicht verwachte frictiekosten	46
6.5 Exploitatiekosten	52
7. Principebesluit	58
7.1 Inleiding	59
7.2 Principebesluit	59
7.3 Bestuurlijk convenant en dienstverleningsovereenkomst (DVO)	60
7.4 Stappen en planning voor realisatie 1 januari 2021	62
8. Adviezen en aanbevelingen	64
8.1 Inleiding	65
8.2 De elementen van een principebesluit	65
Bijlage: Huisvestingskosten	66
Bijlage: Overzicht ICT-kosten	68
Bijlage: Overzicht personeelsbudgetten en kosten	69

Verdiepings- onderzoek regieorganisatie Meerssen met Maastricht

Hoofdstuk 1

1.1 Aanleiding en context

De gemeente Meerssen streeft naar een toekomstbestendige ambtelijke organisatie, die haar in staat stelt om als krachtige, bestuurlijk zelfstandige gemeente te opereren. In zowel het haalbaarheidsonderzoek naar een toekomstbestendige gemeente Meerssen (2018) als het verkenningsonderzoek naar de invoering van een regieorganisatie (2018) is geconstateerd dat er weinig perspectief bestaat voor de huidige ambtelijke organisatie van de gemeente Meerssen om op eigen kracht de gewenste stappen voorwaarts te maken. In laatstgenoemd rapport wordt geconcludeerd dat invoering van een regieorganisatie met Maastricht, met het oog op een bestuurlijk zelfstandige toekomst, de meest duurzame investering en toekomstbestendige keuze is voor de gemeente Meerssen.

Naar aanleiding van het rapport “*Verkenning naar de invoering van een regieorganisatie Meerssen*” (2018) heeft de gemeenteraad van Meerssen op 13 december 2018 besloten opdracht te geven voor nader onderzoek naar de mogelijke optie van de invoering van een regieorganisatie van de gemeente Meerssen met de gemeente Maastricht. Als gevolg van deze raadsopdracht is Berenschot gevraagd, in nauwe samenwerking met de gemeenten Meerssen en Maastricht, te onderzoeken onder welke voorwaarden en in welke vorm de mogelijke optie van de regieorganisatie met de gemeente Maastricht vormgegeven kan worden en hier onafhankelijk over te adviseren. De gemeenteraad van Maastricht heeft op 16 april 2019 ingestemd met deelname aan dit onderzoek.

Het onderzoek moet uitmonden in een onafhankelijk en expertmatig adviesrapport welke als basis dient voor een principebesluit in het najaar 2019 in de colleges en raden van Meerssen en Maastricht over de invoering van een regieorganisatie. Dat rapport ligt voor u.

1.2 Gericht op bestuurlijke zelfstandigheid

Het startpunt in het denken over een toekomstbestendige ambtelijke organisatie is de politiek-bestuurlijke wens dat Meerssen de komende periode van vele jaren als bestuurlijk zelfstandige gemeente blijft bestaan. Daarbij is de aanpak van de ambtelijke organisatie één van de drie belangrijke actielijnen die het rapport “*Toekomstbestendig Meerssen*” schetst. Doel is om als Meerssen in een periode van tien tot vijftien jaar in staat te zijn taken tegen redelijke kosten en op een aanvaardbaar kwaliteitsniveau te blijven verrichten en haar ambities te realiseren. Samen met een actieprogramma voor de verbetering van het politiek-bestuurlijke klimaat en de vorming van een regioagenda moeten deze acties ertoe leiden dat de bestuurskracht zodanig versterkt kan worden, dat Meerssen de komende jaren haar bestuurlijke zelfstandigheid geloofwaardig kan invullen.



Figuur 1 Actielijnen n.a.v. rapport ‘Toekomstbestendig Meerssen’ (2018)

Het voorliggende onderzoek bouwt voort op de acties die de gemeente Meerssen ondernomen heeft naar aanleiding van de derde actielijn ter bevordering van bestuurlijke zelfstandigheid: *migreren ambtelijke organisatie naar een regieorganisatie*. In 2018 heeft de gemeente Meerssen hierop een verkenningsonderzoek naar de mogelijkheden voor invoering van een regieorganisatie uitgevoerd. Uit dat onderzoek is naar voren gekomen dat invoering van een regieorganisatie met Maastricht de meest duurzame investering en toekomstbestendige keuze voor de gemeente Meerssen is. Andere mogelijke opties voor de gemeente Meerssen (doorontwikkeling van de eigen organisatie, aangaan van een ambtelijke fusieorganisatie, samenwerking met andere gemeenten) geven onvoldoende perspectief om de gewenste stappen voorwaarts te maken.¹⁾ Zo achtten geen van de buurgemeenten het creëren van een ambtelijke fusieorganisatie als interessant perspectief en zagen de kleine en middelgrote buurgemeenten zich ook niet als partner van de regieorganisatie. De gemeente Maastricht ziet zichzelf wel als logische partner voor de gemeente Meerssen.

1) De optie van herindeling is gegeven de politiek-bestuurlijke wens tot behoud van zelfstandigheid niet onderzocht.

1.3 Doel en inhoud van het verdiepingsonderzoek

Het voorliggende verdiepingsonderzoek dient als basis voor de colleges en de gemeenteraden van Meerssen en Maastricht om in het najaar van 2019 een principebesluit te nemen over de mogelijke invoering van de regieorganisatie Meerssen met gemeente Maastricht als vaste partner. Het onderzoek is daarmee een belangrijke stap om het samenwerkingsproces in een volgende fase te brengen, of ervan af te zien als het gedeelde samenwerkingsperspectief onvoldoende aansluit bij de wensen van beide gemeenten.

In dit verdiepingsonderzoek zijn de belangrijkste uitgangspunten en (financiële) randvoorwaarden van de gemeenten

Meerssen en Maastricht voor de mogelijke samenwerking in kaart gebracht. Dit is vertaald naar een door Maastricht en Meerssen gedragen perspectief voor een samenwerkingsmodel en de contouren van een dienstverleningsovereenkomst. Op basis van dit samenwerkingsmodel zijn de personele en financiële consequenties voor de gemeente Meerssen op hoofdlijnen uitgewerkt. Daarnaast wordt zicht gegeven op de eventuele stappen die genomen dienen te worden indien beide gemeenten een positief principebesluit nemen ten aanzien van de invoering van de regieorganisatie. Het onderzoek bevat tevens een onafhankelijk en expertmatig advies over de invoering van de regieorganisatie met Meerssen en Maastricht.

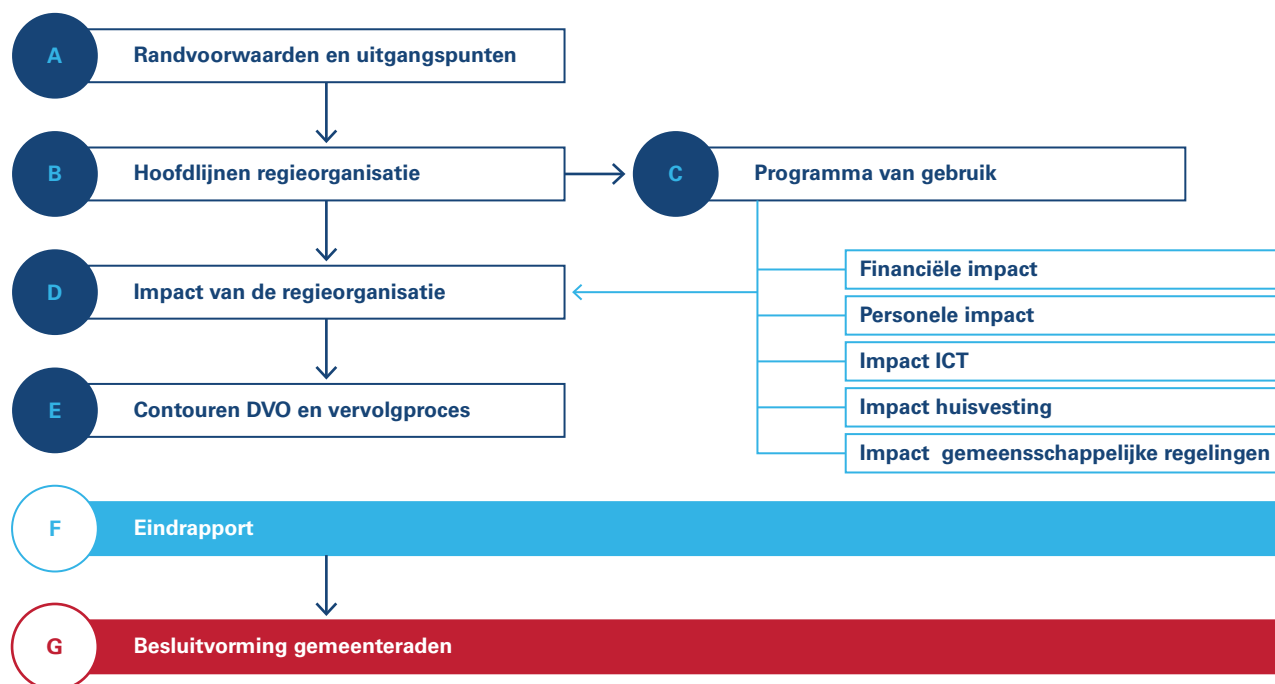


1.4 Aanpak verdiepingsonderzoek

Het verdiepingsonderzoek is met nauwe betrokkenheid van de gemeenten Meerssen en Maastricht uitgevoerd.

- **Betrokkenheid gemeenteraad:** Vanuit de Gemeenteraad van Meerssen (als initiatiefnemer van dit verdiepingsonderzoek) is een stuurgroep ingericht met een afvaardiging uit alle fracties van de raad. De stuurgroep stond aan het roer van de invulling van het proces en de selectie van inhoudelijke onderdelen van het onderzoek. De stuurgroep is op regelmatige basis bijeengekomen om de procesmatige en inhoudelijke voortgang van het onderzoek te bespreken. De gemeenteraad van Maastricht heeft op 16 april 2019 ingestemd met deelname aan het onderzoek en is tussentijds geïnformeerd over de voortgang van het onderzoek.
- **Betrokkenheid ambtelijke organisatie:** Er is een kernteam ingesteld, onder aansturing van Berenschot, waar de beide gemeentesecretarissen en ambtelijke adviseurs zitting hadden. Het kernteam is op regelmatige basis bijeengekomen om de verschillende onderdelen in het verdiepingsonderzoek inhoudelijk en procesmatig voor te bereiden en vorm te geven, alvorens deze in de stuurgroep en opdrachtgeversgroep voor te leggen. Naast het kernteam zijn op onderdelen van het onderzoek medewerkers uit beide organisaties betrokken bij het uitwerken van het programma van gebruik (onderdeel C) en de impact van de regieorganisatie (onderdeel D).
- **Betrokkenheid bestuurscollege:** Vanuit de gemeenten Meerssen en Maastricht zijn per gemeente de burgemeester, de wethouders P&O en Financiën en de gemeentesecretaris afgevaardigd in de opdrachtgeversgroep. Met de opdrachtgeversgroep is periodiek inhoudelijk en procesmatig afgestemd over de voortgang van het onderzoek.

De aanpak van het verdiepingsonderzoek is opgebouwd uit zeven onderdelen, welke schematisch zijn weergegeven in de volgende figuur:



Figuur 2 Onderdelen verdiepingsonderzoek

Per onderdeel wordt de aanpak kort toegelicht.

Onderdeel A: Randvoorwaarden en uitgangspunten: Deze randvoorwaarden en uitgangspunten vormen het kader voor de invulling en uitwerking van de regieorganisatie alsmede het beoordelingskader voor besluitvorming door de gemeenteraden zijn vastgesteld. Deze randvoorwaarden en uitgangspunten vormen het kader voor de invulling en uitwerking van de regieorganisatie. Om zicht te krijgen op relevante randvoorwaarden en uitgangspunten is een expertbijeenkomst belegd, waarbij bestuurlijk en ambtelijk vertegenwoordigers aanwezig waren van de samenwerkingen Losser-Enschede, Groningen-Ten Boer, Haarlem-Zandvoort en Albrandswaard-BAR-organisatie. De randvoorwaarden en uitgangspunten zijn vastgesteld in de stuurgroep van de gemeenteraad van Meerssen en de opdrachtgeversgroep. De randvoorwaarden en uitgangspunten van Maastricht bouwen voort op het besluit van de gemeenteraad van Maastricht van 16 april 2019.

Onderdeel B: Hoofdpijnen regieorganisatie: Op basis van de randvoorwaarden en uitgangspunten is gewerkt aan een gedragen en gedeeld perspectief voor een samenwerkingsmodel tussen Meerssen en Maastricht. Dit is uitgewerkt in een voorstel op hoofdpijnen waarin het te hanteren samenwerkingsmodel centraal staat in termen van besturing, organisatie en taken. Het voorstel is onder regie van Berenschot in nauwe afstemming met Meerssen en Maastricht uitgewerkt.

Onderdeel C: Programma van gebruik: Op basis van het voorstel voor het samenwerkingsmodel is voor zeven gemeentelijke processen inzichtelijk gemaakt wat in de gemeente Meerssen de belangrijkste veranderingen zijn voor de gemeenschap, ambtenaren, college en raad indien er gewerkt gaat worden langs de lijnen van de regieorganisatie. Het programma van gebruik is tot stand gekomen door middel van ateliersessies, waarin medewerkers van beide gemeenten die met de betreffende processen werken samen met Berenschot inzichtelijk hebben gemaakt wat de impact van de regieorganisatie op deze processen is.

Onderdeel D: Impact van de regieorganisatie: Op basis van de hoofdpijnen van de regieorganisatie is inzichtelijk gemaakt wat de verwachte impact (op hoofdpijnen) is op het gebied van financiën, personeel, ICT, huisvesting en gemeenschappelijke regelingen. Om de impact van de regieorganisatie inzichtelijk te maken zijn medewerkers van Meerssen en Maastricht betrokken via impactsessies. Deze impact is vervolgens financieel vertaald in indicatieve bandbreedtes voor zowel de te verwachten implementatiekosten als structurele meerkosten. Hiermee wordt inzichtelijk wat de (realisatie van de) regieorganisatie naar verwachting minimaal en maximaal gaat kosten.

Onderdeel E: Contouren DVO en vervolgproces: Er is inzichtelijk gemaakt hoe het vervolgproces eruit ziet en welke stappen doorlopen dienen te worden indien de beide gemeenteraden een positief principebesluit nemen. Daarnaast worden de contouren van de DVO geschetst op basis van het gekozen samenwerkingsmodel.

Onderdeel F: Eindrapport: Op basis van de stappen A t/m E heeft Berenschot een eindrapport opgesteld, op basis waarvan besluitvorming kan plaatsvinden. Het eindrapport bevat tevens een onafhankelijk en expertmatig advies over de mogelijke invoering van de regieorganisatie.

Onderdeel G: Besluitvorming gemeenteraden: Het is aan de gemeenteraden van Meerssen en Maastricht om een besluit te nemen over de mogelijke invoering van een regieorganisatie op basis van het eindrapport van Berenschot.

1.5 Leeswijzer

Het verdiepingsonderzoek is opgebouwd uit de volgende hoofdstukken.

Hoofdstuk 2: Een toelichting op het concept regieorganisatie, met aandacht voor de wettelijke grondslag en de werking in algemene zin.

Hoofdstuk 3: De randvoorwaarden en uitgangspunten die de gemeenten Meerssen en Maastricht stellen aan de samenwerking op basis van een regieorganisatie. (onderdeel A)

Hoofdstuk 4: Een vertaling van de randvoorwaarden en uitgangspunten naar een voorstel voor een samenwerkingsmodel voor de gemeenten Meerssen en Maastricht op basis van een regieorganisatie. (onderdeel B+C)

Hoofdstuk 5: De personele consequenties van de invoering van de regieorganisatie (Onderdeel D)

Hoofdstuk 6: Een beeld van de financiële impact in termen van personeel, huisvesting, ICT en gemeenschappelijke regelingen (onderdeel D)

Hoofdstuk 7: Een beschrijving van het vervolgproces en vervolgstappen voor de gemeente Meerssen en Maastricht, indien gekozen wordt voor samenwerking langs de lijnen van een regieorganisatie. (Onderdeel E)

Hoofdstuk 8: Conclusies en aanbevelingen op basis van het verdiepingsonderzoek.



De regieorganisatie met centrum- gemeente constructie

Hoofdstuk 2

2.1 Inleiding

Samenwerking middels een regieorganisatie met een centrumgemeenteconstructie is één van de vormen op basis waarvan gemeenten met elkaar kunnen samenwerken en die op verschillende plekken in Nederland wordt toegepast. Ten Boer en Groningen waren in 2007 de eerste gemeenten die een dergelijke constructie met elkaar aangingen, gevolgd door onder andere Losser en Enschede (2011), Aalsmeer en Amstelveen (2013), Oudewater en Woerden (2015) en Zandvoort en Haarlem (2018).

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het concept regieorganisatie om inzichtelijk te maken wat hiermee (juridisch) bedoeld wordt en hoe dit zich verhoudt tot de andere vorm van verregaande ambtelijke samenwerking; de ambtelijke fusieorganisatie. Vervolgens wordt ingegaan op de verschillende keuzes die er gemaakt kunnen worden over de organisatie en inrichting van de regieorganisatie. Elke regieorganisatie in Nederland geeft dit namelijk op onderdelen anders vorm. Daarnaast worden voor- en nadelen van het concept regieorganisatie benoemd. Deze onderdelen schetsen daarmee de basisprincipes van het concept regieorganisatie, waarop de rest van het onderzoek is voortgebouwd.

2.2 Juridische basis van de regieorganisatie: enkelvoudige centrumgemeenteconstructie

Samenwerking tussen gemeenten kan op verschillende manieren, zowel privaatrechtelijk als publiekrechtelijk, worden vormgegeven en verschillen van enkel informatie-uitwisseling tot integratie van de volledige ambtelijke organisatie. Volledige ambtelijke integratie betreft overigens niet de overgang van de gemeentesecretaris en de griffier; voor deze functies geldt, conform art. 100 van de Gemeentewet, dat respectievelijk het college en de raad haar bevoegdheden om griffier en secretaris te kunnen schorsen en ontslaan moet kunnen blijven uitvoeren. Elke bestuurlijk zelfstandige gemeente is verplicht een raad, een college, een burgemeester, een secretaris en een griffier te benoemen (art. 6 en art. 100 Gemeentewet).

De samenwerking kan zich vervolgens richten op verschillende taakvelden. Grofweg wordt er onderscheid gemaakt in drie taakvelden²⁾:

- **Bedrijfsvoeringstaken:** de zogenoemde PIOFACH-taken, die zich richten op personeel, informatie, organisatie, financiën, automatisering, communicatie en huisvesting. Het betreffen bedrijfsprocessen die de gemeente heeft, simpelweg vanwege het feit dat ze een organisatie is.
- **Uitvoeringstaken:** Deze taken zijn publiekrechtelijk toebedeeld aan de gemeente, bijvoorbeeld het ophalen van afval, inning van onroerendzaakbelasting (ozb) en de uitgifte van beschikkingen zoals vergunningen of besluiten tot handhaving.
- **Beleidsbepalende taken:** Deze taken zijn gericht op het opstellen en voorbereiden van beleidsregels, (regionale) strategie- en planvorming.

Op het moment dat bovengenoemde taken overgedragen worden naar één andere partij, wat in het geval van voorliggend onderzoek het onderwerp van onderzoek is, geldt dat er grofweg twee mogelijke juridische vormen van samenwerking zijn. Dit betreffen de enkelvoudige centrumgemeenteconstructie en de ambtelijke fusieorganisatie. Deze worden hierna kort toegelicht.

2) VNG (2015) Intergemeentelijke samenwerking toegepast. Handreiking voor toepassing van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen.

Enkelvoudige centrumgemeenteconstructie

Onder een enkelvoudige centrumgemeenteconstructie wordt verstaan dat één of meer (vaak kleinere) gemeente(n) hun ambtelijke capaciteit (voor de betreffende taakvelden) onderbrengen bij de (vaak grotere) centrumgemeente. De grote centrumgemeente is *eigenaar* van de ambtelijke organisatie en tevens opdrachtnemer. De andere gemeente(n) heeft/hebben alleen een rol als *opdrachtgever*.

De bevoegdheden van de 'gastgemeente' worden gemandateerd aan de centrumgemeente. De centrumgemeente voert de gemandateerde bevoegdheden uit namens de gast. Delegatie van taken is uitgesloten. Dit betekent dat het bestuur van de gastgemeente politiek-bestuurlijk verantwoordelijk blijft voor de uitvoering en hierover verantwoording aflegt aan de gemeenteraad. De gastheer is verantwoordelijk voor de organisatie en kwaliteit van de uitvoering en nakoming van gemaakte afspraken. De gast heeft verschillende mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de uitvoering van deze bevoegdheden door de gastheer. Zo kan de gast beleidsregels (uitvoeringsinstructies) vaststellen, waar de gastheer zich bij de uitvoering aan dient te houden. Verder dient de gastheer, indien verzocht, inlichtingen te verschaffen over de uitvoering van de gemandateerde bevoegdheden. Hierover zijn in de centrumregeling of het onderliggende contract vaak afspraken gemaakt.

Indien wordt gekozen voor een enkelvoudige centrumgemeenteconstructie kan deze publiekrechtelijk (op basis van de Wgr) of privaatrechtelijk (op basis van het Burgerlijk Wetboek) vormgegeven worden³⁾.

Publiekrechtelijke overeenkomst: Op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (art. 8 lid 4) wordt een gemeenschappelijke regeling getroffen waarbij één gemeente als centrumgemeente is aangewezen. De centrumgemeente voert in de gemeenschappelijke regeling opgenomen taken uit voor de andere deelnemer(s). De deelnemers komen overeen dat de bevoegdheden van een bestuursorgaan van de ene gemeente worden uitgeoefend door een bestuursorgaan van de andere gemeente. Dit betreft alleen mandatering van bevoegdheden. Delegatie van bevoegdheden is niet mogelijk. In een dienstverleningsovereenkomst en mandaatregeling wordt een nadere uitwerking van de afspraken uit de gemeenschappelijke regeling vastgelegd.

3) Voor de governance maakt dit in de praktijk geen groot verschil, maar het aanbestedingsrecht en fiscaliteit zijn in dit verband wel belangrijke aandachtspunten.

Privaatrechtelijke overeenkomst: Er wordt een privaatrechtelijke overeenkomst tot opdracht gesloten waarbij gemeenten afspreken dat de ene gemeente taken uitvoert voor de andere gemeente (art. 7;400 BW).

In het geval van de centrumgemeenteconstructie ontstaat er geen nieuwe organisatie of bestuursorgaan. De verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering en de bijbehorende lasten wordt in het geval van de centrumgemeenteconstructie belegd bij de centrumgemeente. Hiermee ontstaat een eenduidige verantwoordingslijn ten aanzien van de bedrijfsvoering en taakuitvoering. De gemeente(n) hebben sturingsmogelijkheden richting de centrumgemeente via de gemaakte contractafspraken. Er wordt geen apart bestuur ingericht. De bestuurlijke en politieke autonomie van de samenwerkende gemeenten blijven intact.

Ambtelijke fusieorganisatie

De andere samenwerkingsvorm waarbij ambtelijke capaciteit wordt overgedragen, betreft samenwerking volgens een zelfstandige ambtelijke fusieorganisatie. In een ambtelijke fusieorganisatie bundelen twee of meer gemeenten hun volledige ambtelijke capaciteit in een aparte juridische entiteit met rechtspersoonlijkheid. De nieuwe juridische entiteit verleent als *opdrachtnemer* diensten aan de deelnemende gemeenten (*eigenaar én opdrachtgever*).

De gemeentelijke bevoegdheden op basis waarvan de organisatie handelt, worden door de deelnemende partijen op- of overgedragen aan het AB. Daarmee is het AB ook verantwoordelijk voor wat met deze bevoegdheden wordt gedaan, althans voor zover het om delegatie (overdracht) gaat. Bij mandaat blijft het mandaterende orgaan (vaak het college of de burgemeester) verantwoordelijk.

Een ambtelijke fusieorganisatie kan alleen worden vormgegeven op basis van de Wgr en kent twee verschijningsvormen, met een wettelijk vastgelegde bestuursstructuur⁴⁾. Naast mandatering van bevoegdheden is het tevens mogelijk bevoegdheden te delegeren.

- **Een openbaar lichaam:** kent een algemeen bestuur én een dagelijks bestuur.
- **Een bedrijfsvoeringsorganisatie:** kent één (enkelvoudig) bestuur.

4) Van der Werff, van Veller, Saes, van Heerwaarden en Bolkestein (2018). Een vlucht naar voren of een duurzaam perspectief? De effecten, kansen en risico's van ambtelijke fusies in kaart gebracht.

Het (algemeen/dagelijks) bestuur van een ambtelijke fusieorganisatie bestaat per definitie uit leden van het college van B&W⁵⁾. In de samenstelling kan ervoor gekozen worden om i) alle collegeleden vertegenwoordigd te laten zijn of ii) het bestuur te vormen met een deel van de colleges.

In een ambtelijke fusieorganisatie kan via de opdrachtgever (individuele gemeente)-opdrachtnemer (ambtelijke fusieorganisatie)-lijn gestuurd worden op de uitvoering van taken. Wat dit ingewikkelder maakt, is dat dezelfde gemeente tevens eigenaar is van de ambtelijke fusieorganisatie (bestuur fusieorganisatie) en daarmee verantwoordelijk is voor continuïteit en ontwikkeling van de organisatie en gezamenlijke realisatie van publieke waarde. Dat betekent dat de deelnemende gemeente verschillende rollen en verantwoordelijkheden heeft met complexiteiten tot gevolg.

Enkelvoudige centrumgemeenteconstructie Meerssen - Maastricht

De gemeenteraad van Meerssen heeft ervoor gekozen om voorliggend onderzoek specifiek te richten op het onderzoeken van de samenwerkingsmogelijkheid op basis van de enkelvoudige centrumgemeenteconstructie met de gemeente Maastricht. Dit betekent dat de bevoegdheden via mandaat worden ondergebracht bij de gemeente Maastricht, de verantwoordelijkheid blijft in Meerssen. Er wordt geen aparte nieuwe organisatie opgericht. De gemeente Meerssen is opdrachtgever richting de centrumgemeente en neemt diensten af. Meerssen is geen eigenaar van de ambtelijke organisatie. De gemeente Maastricht is *eigenaar* van haar ambtelijke organisatie. Deze ambtelijke organisatie is *opdrachtnemer* van de gemeente Meerssen ten aanzien van alle gemeentelijke taakvelden. Het college van Meerssen blijft verantwoordelijk voor de uitvoering (en legt hierover verantwoording af aan de gemeenteraad), en stuurt hierop binnen de met Maastricht overeengekomen opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie.

2.3 Door gemeenteraad gekozen richting

Voor zowel de ambtelijke fusieorganisatie als de enkelvoudige centrumgemeenteconstructie geldt dat de juridische grondslag waarvoor gekozen wordt één aspect is die richting geeft aan het uiteindelijke samenwerkingsmodel. De juridische vorm geeft in zekere zin de grenzen aan waarbinnen keuzes gemaakt kunnen worden over de inrichting van de governance (sturing), de wijze van dienstverlening etc. Uiteindelijk geven dat soort keuzes kleur aan het samenwerkingsmodel.

De gemeenteraad van Meerssen heeft ten behoeve van de inkleuring van het samenwerkingsmodel een aantal richtinggevend elementen meegegeven in de raadsopdracht voor dit onderzoek. Dit betreffen de volgende elementen:

- De regieorganisatie moet gefocust zijn op krachtige advisering van het college en het leggen van verbindingen met de gemeenschap. Het gaat hierbij om gebiedsgericht werken, gestuurd vanuit vragen uit de samenleving, gericht op het versterken van de leefbaarheid van de kernen en het benutten van de kracht van de gemeenschap.
- Er moet een flexibele, efficiënte relatie zijn tussen de regieorganisatie en de partnergemeente Maastricht; deze relatie wordt gekenmerkt door slagvaardigheid, waarbij ook de partnergemeente gericht is op gebiedsgericht en vraaggestuurd werken.
- Er moet sprake zijn van locatiegebonden dienstverlening in de gemeente Meerssen (volwaardig bestuurscentrum).
- Een warme overdracht van personeel aan de partnergemeente moet worden gewaarborgd.

Deze richtinggevend elementen dienen vorm te krijgen in de inkleuring van het samenwerkingsmodel dat op basis van de enkelvoudige centrumgemeenteconstructie vormgegeven dient te worden. Dit samenwerkingsmodel noemen wij de regieorganisatie. In de volgende paragraaf wordt uitgewerkt wat hieronder verstaan wordt en op welke vlakken keuzes gemaakt kunnen worden.

5) In een openbaar lichaam kunnen ook raadsleden zitting hebben in het AB (en DB), maar dit is alleen mogelijk als (ook) raadsbevoegdheden zijn gedelegeerd. Dit is in een ambtelijke fusie niet aan de orde.

2.4 Modelmatige vorm van de regieorganisatie

2.4.1 Algemene vorm van de regieorganisatie

Een regieorganisatie is een organisatievorm die als kenmerk en uitgangspunt heeft dat de betreffende gemeente bestuurlijk zelfstandig blijft. De gemeenschap kan immers gebruik blijven maken van het democratische bestel van de gemeente Meerssen om invloed uit te oefenen op de koers van de gemeente Meerssen. De regieorganisatie blijft inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven vertegenwoordigen, blijft gesprekspartner voor inwoners en bedrijven en behartigt lokale belangen en/of initiatieven. Alle belangrijk om de bestuurlijke zelfstandigheid geloofwaardig in te kunnen vullen.

Met een regieorganisatie worden tegelijkertijd uitvoerende, beleidsvoorbereidende, specialistische en bedrijfsvoeringstaken op afstand geplaatst bij de centrumgemeente. Op deze taken op afstand wordt wel regie gevoerd door de regieorganisatie. Een regieorganisatie heeft in de basis vier hoofdtaken:

- Een regieorganisatie treedt op als krachtig adviseur van het college.
- Een regieorganisatie is een bron van kennis en integraal denken om over beleidsterreinen heen te beoordelen weke uitvoering het meest effectief is om gemeentedoelen te bereiken. Dat doet de regieorganisatie zowel richting bestuur als richting de gemeenschap.
- Een regieorganisatie is het gezicht naar en partner van de gemeenschap in het kader van participatieve trajecten.
- Een regieorganisatie is zakelijk opdrachtgever naar de professionele partners, in dit geval de centrumgemeente.

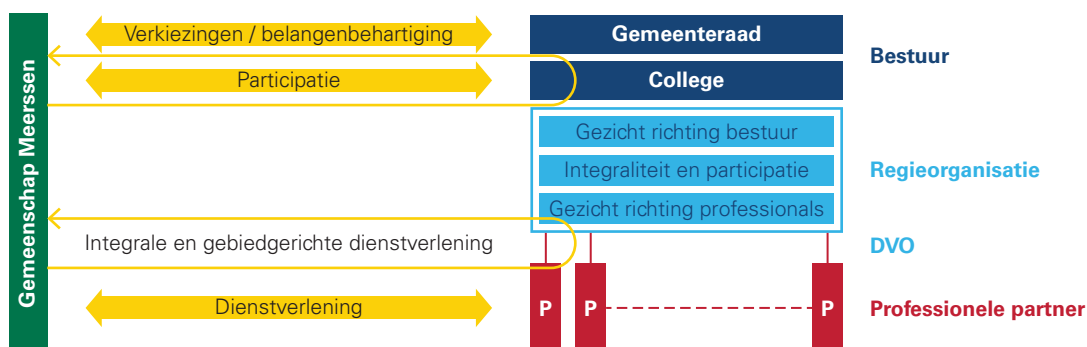
De regieorganisatie is gericht op het bestuur, op de gemeenschap en op de partnergemeente. Dit doet zij met een klein en hoogwaardig team dat zich kan focussen op de hoofdtaken. Het team hoeft geen aandacht te hebben voor bedrijfsvoering en de inrichting, actualisatie en optimalisatie van processen en systemen. De aandacht is gericht op 'wat' er moet gebeuren en niet op 'hoe' het proces van totstandkoming binnen de ambtelijke organisatie eruit moet zien. Dat is aan de partnergemeente.

2.4.2 Keuzemogelijkheden voor invulling van het regiemodel

In de wijze waarop regie wordt gevoerd op de verschillende hoofdtaken zitten de belangrijkste 'vrije' keuzemogelijkheden voor gemeenten die langs de lijnen van een regieorganisatie willen werken. Via deze keuzemogelijkheden kan gezocht worden naar een zo optimaal mogelijke vorm, die het beste aansluit bij de wensen van de regiegemeente en de centrumgemeente. In de praktijk maken gemeenten die een centrumgemeenteconstructie aangaan op basis van het regiemodel hierin verschillende keuzes. Dit bleek ook tijdens de uitgevoerde verkenning naar de wijze waarop invulling is gegeven aan een regieorganisatie in Losser-Enschede, Zandvoort-Haarlem en Ten Boer-Groningen. Deze voorbeelden zijn opgenomen in het Verkenningsonderzoek naar de Regieorganisatie van de gemeente Meerssen(2018)

Deze keuzes kunnen gemaakt worden over de volgende elementen:

- **Beleids- en gebiedsregie:** Om invulling te geven aan de zelfstandigheid van de gemeente is het cruciaal dat de gemeente de sturing op en formulering van haar eigen beleid adequaat kan verzorgen. De wijze waarop zij haar beleids- en gebiedsregie invult is hiervoor cruciaal.



Figuur 3 Modelmatige weergave regieorganisatie

- **Locatiegebonden dienstverlening:** Draag er zorg voor dat het stadhuis/gemeentehuis behandeld wordt als bestuurscentrum en huis van de stad. Met voldoende aandacht voor bestuur, bijzondere evenementen en serviceverlening (bodes, bestuurssecretariaat), waarmee de bestuurlijke zelfstandigheid in kleine dingen voelbaar en zichtbaar is.
- **Regie op financiën en contractbeheer:** Om volwaardig bestuurlijk zelfstandig te kunnen acteren en adequaat te sturen, is een goede invulling van de (concern)controllerrol nodig. Dit ten behoeve van de regie op het samenwerkingscontract, de planning- en controlcyclus, de begroting, en de bestuurlijke vertaling en advisering hierover
- **Governance en aansturing ambtelijke organisatie:** Dit betreft de afspraken die gemaakt worden over aansturing en afstemming tussen de regiegemeente en de centrumgemeente. Daarnaast betreft het ook hoe in de praktijk met de contractuele afspraken wordt omgegaan, hoe gerapporteerd en overlegd wordt.

Inrichten van een zo optimaal mogelijke samenwerkingsvorm

Voor de invulling van de regie op de hoofdtaken en de daarin onderscheiden elementen kunnen verschillende keuzes gemaakt worden, die bij moeten dragen aan een zo optimaal mogelijke samenwerkingsvorm. De samenwerkingsvorm moet daarin tegemoet komen aan het verankeren van de bestuurlijke zelfstandigheid; bestuur en politiek moeten sturing kunnen geven op de beleidsdoelstellingen die ze willen realiseren. Daarnaast moet de connectie met de gemeenschap adequaat geborgd zijn. Anderzijds is het de uitdaging om een samenwerkingsvorm in te richten die doelmatig en doeltreffend werkt voor beide gemeenten, waarbij geprofiteerd kan worden van de kennis, expertise en capaciteit van de centrumgemeente, zonder (al te) ingewikkelde coördinatie- en afstemmingsstructuren die de potentiële voordelen teniet doen. Simpelheid en overzichtelijkheid van contracten zijn hierin van belang.

Een ingewikkeld spanningsveld betreft de mate waarin de regieorganisatie nog zelf personeel in dienst heeft versus heeft overgedragen aan de centrumgemeente. Er komen verschillende varianten voor in de praktijk:

- **Personeel volledig onderbrengen:** Alleen de gemeentesecretaris en griffier blijven achter in de regieorganisatie (Zandvoort-Haarlem).
- **Bestuursstaf behouden:** In sommige gevallen kiezen gemeenten ervoor om een (klein) team, bestaande uit bijvoorbeeld beleidsregisseurs, adviseurs, een controller en/of stafmedewerkers bij de eigen gemeente in dienst te houden (Ten Boer-Groningen).
- **Tussenvariant:** Er is ook een tussenvariant, waarin de regieorganisatie enkele ambtenaren (die formeel werkzaam zijn bij de centrumgemeente) krijgt toegewezen ten behoeve van hun gemeente (Albrandswaard-BAR).

De reden om meer personeel in eigen dienst te houden, is vanuit de gedachte dat de regieorganisatie over de benodigde expertise moet beschikken om bepaalde belangen te kunnen behartigen om de uitoefening van de opdrachtgeversrol te borgen. Anderzijds betekent vaak hoe meer personeel een regiegemeente in dienst heeft, hoe groter het risico op dubbelingen van taakuitvoering en extra coördinatie en afstemmingsproblematiek, wat ten koste kan gaan van de slagvaardigheid. In dit spanningsveld zullen de regiegemeente en centrumgemeente tot slimme keuzes moeten komen.

2.5 Plus- en minpunten van een regieorganisatie en centrumgemeenteconstructie

Een regieorganisatie met een centrumgemeenteconstructie gaat gepaard met potentiële plus- en minpunten. Voor de inrichting van de samenwerkingsvorm is het de kunst de pluspunten van de samenwerkingsconstructie zo goed mogelijk te benutten en in de inrichting de minpunten zodanig mee te nemen dat deze zoveel mogelijk worden beperkt. In algemene zin identificeren wij de onderstaande plus- en minpunten van het samenwerkingsmodel.

2.5.1 Mogelijke pluspunten van de regieorganisatie volgens centrumgemeenteconstructie

Afhankelijk van de precieze inrichting van het regiemodel kunnen de volgende pluspunten worden gerealiseerd:

- **Versterken bestuurskracht van de gemeente:** Samenwerking met een grote partner biedt ruimte voor versterking van de strategische beleids- en ontwikkelcapaciteit, innovatiemogelijkheden en de adaptiviteit van de organisatie. Het stelt in staat krachtiger op (toekomstige) ontwikkelingen in te spelen. Versterking van de (strategische) bestuurlijke positie in de regio door betere ambtelijke ondersteuning en advisering aan bestuurders.
- **Aandacht op beleid en strategie; geen zorgen over bedrijfsvoering en uitvoering:** Een regieorganisatie is niet meer verantwoordelijk voor het inrichten van grote systemen en processen en dat specifieke vakkennis op een robuuste wijze is ondergebracht bij een partner. De aandacht kan op strategie en beleid worden gelegd.
- **Hoogwaardigere, betrouwbaardere en professionelere dienstverlening:** Met het onderbrengen van alle taken op het gebied van beleidsontwikkeling en -uitvoering bij de centrumgemeente kan er gebruik gemaakt worden van meer capaciteit, kennis en expertisegebieden. Er is een grotere bron van kennis en expertise voorhanden die ingezet kan worden voor specifieke vraagstukken. Professionalisering (kennisdeling, specialisatie, competentieontwikkeling) op zowel het primaire proces als de ondersteunende taken levert in potentie een kwalitatief hoogwaardigere, tijdige (adequate) en meer betrouwbare dienstverlening op.
- **Minder kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie:** Er is meer capaciteit en minder kwetsbaarheid (minder éénpitters) om de uitvoering te realiseren en beleid voor te bereiden, omdat vanuit een grotere organisatie wordt gewerkt. Dat komt de continuïteit van de dienstverlening ten goede.
- **Behoud eigen identiteit en nabijheid van de gemeente:** Politiek-bestuurlijk blijft gemeentelijke kleur (keuzevrijheid) intact voor het beleid. Ook blijft de nabijheid van de gemeente (lokale frontoffice etc.) behouden.
- **Perspectief voor medewerkers:** Er komen nieuwe kansen voor medewerkers om door te groeien, te specialiseren, andere werkzaamheden uit te voeren. Het leren van anderen en het organiseren van 'achtervang' neemt toe.
- **Contractmanagement richting één partner:** Nagenoeg alle taken worden neergelegd bij de centrumgemeente. Dat betekent dat de regiegemeente zich kan focussen en niet een veelvoud aan contracten hoeft te managen. De sturing vanuit de regiegemeente kan zich richten op één partner.
- **Heldere sturingsrelatie:** In de basis biedt de centrumgemeenteconstructie, anders dan bij een ambtelijke fusie, een eenduidige en heldere relatie tussen de regiegemeente en de centrumgemeente. De regiegemeente gaat over het wat (als opdrachtgever), de centrumgemeente gaat over het hoe (als eigenaar en opdrachtnemer).

2.5.2 Mogelijke minpunten van de regieorganisatie volgens centrumgemeenteconstructie

Afhankelijk van de precieze inrichting van het regiemodel zijn er ook een aantal risico's die zich tot potentiële minpunten kunnen ontwikkelen:

- **Inefficiënte coördinatie en afstemming:** Samenwerking vraagt altijd om meer coördinatie en afstemming dan wanneer taken zelf uitgevoerd worden. Indien dit niet goed ingeregeld wordt tussen de verschillende onderdelen van de regieorganisatie en de centrumgemeente leidt dit tot inefficiëntie en stroperigheid, die de werking van het samenwerkingsmodel niet ten goede komen. Een grote organisatie biedt betere procedures en meer aandacht voor processen, maar helaas ook vaak meer bureaucratie. Daarnaast vormt ook een te eigenstandige regieorganisatie een risico voor de samenwerking. Goede borging van samenwerkingsrelaties binnen het model is dan ook van belang.
- **Ervaren grotere afstand tot bestuur:** Nu een groot deel van de ambtelijke organisatie bij de centrumgemeente is ondergebracht, neemt de afstand tussen bestuur en ambtelijke organisatie in fysieke zin toe. Enerzijds maakt dit de relatie zakelijker, wat als een voordeel kan worden gezien, anderzijds moet worden gewaarborgd dat de afstand tot het bestuur zodanig wordt vormgegeven dat dit niet negatief van invloed is op de taken waar de regiegemeente voor staat.
- **Geen sturingsmogelijkheden op bedrijfsvoering (personeel, ICT, huisvesting, faciliteiten):** Hierop zelfstandig ingrijpen kan niet meer en hierover zullen dus vooraf heldere afspraken moeten worden gemaakt.

2.5.3 Motieven van de 'centrumgemeente'

Voor kleine gemeenten zijn kwaliteit, kwetsbaarheid, kosten en bestuurlijke zelfstandigheid belangrijke motieven om een centrumgemeenteconstructie met een grotere partner te overwegen. Voor de centrumgemeente geldt al dat zij reeds als robuuste, kwalitatief hoogwaardige organisatie opereert. Uit ervaringen bij andere centrumgemeenteconstructies (o.a. uit gesprekken en evaluaties van Groningen-Ten Boer, Losser-Enschede en Zandvoort-Haarlem) komt naar voren dat de centrumgemeenten ook op verschillende terreinen voordelen zien van samenwerking volgens de centrumgemeenteconstructie. Enkele van deze motieven betreffen:

- Het verbeteren van samenwerking in de regio, waarmee de regionale slagkracht verbetert, de relaties met regionale uitvoeringsorganisaties eenduidiger en eenvoudiger worden, en de centrumgemeente zich als betrouwbare partner in de regio kan profileren.
- De eigen organisatie leren denken van buiten (opdrachtgever) naar binnen (opdrachtnemer), waardoor de organisatie gestimuleerd wordt om zakelijk, servicegericht en kostenbewust te handelen.
- De ambtelijke organisatie verrijken met de kennis en ervaring uit een 'kleinere' gemeente, om de eigen dienstverlening (zoals dichterbij en persoonlijker) en beleidsontwikkeling (zoals gebiedsgericht werken) verder vorm te geven. Er vindt kennisuitwisseling en kruisbestuiving plaats met frisse blikken in de organisatie en nieuwe best practices, die leiden tot versterking en vernieuwing van de dienstverlening.

Rand- voorwaarden en uitgangspunten

Hoofdstuk 3



3.1 Inleiding

De randvoorwaarden en uitgangspunten voor de regieorganisatie tussen Meerssen en Maastricht geven richting aan de samenwerking. Deze randvoorwaarden en uitgangspunten vormen de basis voor de uitwerkingen in de volgende hoofdstukken en zijn leidend voor de invulling van de volgende fasen en implementatie.

Zowel Meerssen als Maastricht hebben hun eigen randvoorwaarden en uitgangspunten geformuleerd voor de regieorganisatie en met elkaar besproken. Daarbij vormt het overzicht van randvoorwaarden en uitgangspunten een gedragen gezamenlijke vertrekpunt voor de samenwerking. De randvoorwaarden en uitgangspunten vullen elkaar aan en leiden niet tot eisen die niet met elkaar verenigbaar zijn. De randvoorwaarden laten een balans zien tussen wat enerzijds nodig is voor bestuurlijke zelfstandigheid van Meerssen en anderzijds om te komen tot een goede integratie van processen en ambtelijke organisaties.

Bij de totstandkoming van de uitgangspunten en randvoorwaarden is uitgebreid gebruik gemaakt van de kennis van de ambtelijk deskundigen en leiding in Meerssen en Maastricht. Daarenboven heeft een toets plaats gevonden bij de opdrachtgevers (burgemeester, twee wethouders en gemeentesecretaris) van beide gemeenten en heeft de stuurgroep namens de gemeenteraad van Meerssen de voorstellen uitgebreid besproken en vastgesteld.

3.2 Randvoorwaarden en uitgangspunten Meerssen

3.2.1 Randvoorwaarden Meerssen

1. **Integrale overgang van het personeel:** Er wordt een warme en integrale overdracht van personeel van de gemeente Meerssen naar Maastricht gewaarborgd. Dat betekent dat elke medewerker van de gemeente Meerssen – indien hij of zij dat wenst - opgenomen wordt in het ambtelijk apparaat van de gemeente Maastricht. Na implementatie/inpassing gelden voor alle medewerkers (Maastricht en voormalig Meerssen) dezelfde loopbaanmogelijkheden.
2. **Gezamenlijk gedragen beeld én commitment over het model van de regieorganisatie:** Meerssen en Maastricht hebben een gezamenlijk en gedragen beeld over de inrichting en de werkwijze van de regieorganisatie in het algemeen en de invulling van control, alsmede gebieds- en beleidsregie in het bijzonder. Daarin komen de volgende aspecten aan de orde:
 - **Locatiegebonden dienstverlening** voor de gemeente Meerssen: Er is sprake van een volwaardig bestuurscentrum op locatie in de gemeente Meerssen, waar tevens locatiegebonden dienstverlening richting de burgers verzorgd wordt.
 - **Gebiedsgericht werken** voor de Meerssense kernen: In de samenwerking met de gemeente Maastricht wordt verankerd dat de kernen van de gemeente Meerssen gerichte aandacht behouden, passend bij de kwaliteit en eigenschappen van die kernen.
 - **Volwaardige invulling beleidsregie** Meerssen: In de samenwerking met de gemeente Maastricht wordt verankerd dat de gemeente Meerssen de sturing op en formulering van haar eigen beleid adequaat kan verzorgen (beleids- en gebiedsregie).
 - **(financiële) Controlrol** voor Meerssen geborgd: Om volwaardig bestuurlijk zelfstandig te kunnen acteren en adequaat te sturen, is voor de gemeente Meerssen een goede invulling van de controller-rol georganiseerd, ten behoeve van de regie op de planning- en controlcyclus, de begroting alsmede het contractmanagement.

3. **Maastricht bepaalt het 'hoe':** De gemeente Meerssen gaat over de eigen beleidskeuzes; 'wat' er moet gebeuren en waaraan de dienstverlening moet voldoen. Financiële consequenties van deze keuzes zijn voor rekening van de gemeente Meerssen. De gemeente Maastricht bepaalt en neemt de beslissingen over 'hoe' dat plaatsvindt. Dus organisatie, procesinrichting, systemen en apparaten zijn het domein van de gemeente Maastricht. Daar waar beleid (grote) impact op de uitvoering heeft, vindt voor besluitvorming eerst afstemming met Maastricht plaats. Daar waar besluiten over de uitvoering (grote) impact hebben op het beleid van Meerssen, vindt afstemming met Meerssen plaats voordat deze besluiten worden genomen.

3.2.2 Uitgangspunten voor de regieorganisatie gemeente Meerssen

1. De regieorganisatie tussen Meerssen en Maastricht draagt voor de gemeente Meerssen bij aan verbetering van professionaliteit en kwaliteit van dienstverlening richting burgers en bestuur.
2. Een slagvaardige relatie met korte lijnen tussen Meerssen en Maastricht: de informatie-uitwisseling tussen de beide gemeenten is adequaat georganiseerd en er zijn korte lijnen tussen de gemeenten om bij eventuele knel-/aandachtspunten effectief te kunnen handelen.
3. Dubbelingen van taken en functies worden voorkomen: in de nieuwe setting wordt er zoveel mogelijk voor gezorgd dat rollen binnen opgaven en opdrachten op één plek worden uitgevoerd. Dubbelingen van taken en functies worden in operationele processen volledig voorkomen en in gebiedsgerichte en beleidsprocessen alleen toegepast als er geen andere mogelijkheid is.
4. Eenvoudig, kostendekkend financieel verrekeningsmodel: de gemeente Meerssen betaalt een kostendekkend bedrag voor de dienstverlening die door gemeente Maastricht wordt uitgevoerd, waarover heldere afspraken worden gemaakt. Verrekening vindt plaats op een administratief eenvoudige en volwaardige manier. Er worden langetermijnafspraken gemaakt over ontwikkelingen in de kosten die duidelijkheid geven en financiële continuïteit garanderen.

3.3 Randvoorwaarden en uitgangspunten Maastricht

3.3.1 Randvoorwaarden Maastricht

1. Dienstverlening aan de gemeente Meerssen door de gemeente Maastricht heeft geen negatieve impact op de eigen gemeentelijke dienstverlening en is voor Maastricht kostendekkend.
2. Dienstverlening aan de gemeente Meerssen door de gemeente Maastricht heeft geen impact op de afspraken tussen raad en college van Maastricht alsmede op de daarvoor beschikbare ambtelijke capaciteit.
3. Dienstverlening aan de gemeente Meerssen door de gemeente Maastricht wordt geleverd op basis van de bestaande Maastrichtse werkwijze (o.a. kaders, systemen, processen, bestuurlijk-ambtelijk samenspel/ mandaten).
4. De kosten van een eventueel ambtelijk integratieproces (o.a. frictie-, transitie- en implementatiekosten) zijn voor rekening van de gemeente Meerssen.
5. De gemeenten Meerssen en Maastricht hebben een gezamenlijk beeld én commitment over het model (onder meer inrichting en werkwijze) van de regieorganisatie in het algemeen en de invulling van de controlfunctie, alsmede van de eventuele gebieds- en beleidsregisseurs daarbinnen in het bijzonder.

3.3.2 Uitgangspunten voor de regieorganisatie gemeente Maastricht

1. Implementatie uiterlijk 1 januari 2021, op basis van besluitvorming door beide gemeentebesturen in de tweede helft van 2019.
2. Maastricht is verantwoordelijk voor de implementatie. (Dit omdat Maastricht straks ook verantwoordelijk is voor de kwaliteit van de organisatie, die onlosmakelijk verbonden is met de kwaliteit van de implementatie.)
3. Implementatie vindt plaats door de gemeente Maastricht nadat sprake is van:
 - a. een bestuurlijk covenant samenwerking Meerssen-Maastricht (t.b.v. vormgeving bestuurlijk partnerschap), in aanvulling op de DVO (dat zich richt op opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie);
 - b. een uitgewerkt implementatieplan, met nader zicht op vereiste acties en (incidentele en structurele) kosten;
 - c. groen licht over medezeggenschap, inclusief zicht op consequenties sociaal plan;
 - d. een verdiepingsonderzoek over de risico's, inclusief daarop afgestemde beheersmaatregelen;
 - e. besluitvorming over de vereiste dekking vanuit Meerssen voor alle kosten (onder meer voortvloeiend uit b+c+d).
4. Met ingang van het raadsbesluit Meerssen in het najaar van 2019 vindt besluitvorming met impact op personeel, organisatie en bedrijfsvoering Meerssen plaats na afstemming met Maastricht.

De invulling voor de Regieorganisatie van Meerssen en centrum- gemeente constructie met Maastricht

Hoofdstuk 4



4.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 hebben we modelmatig gekeken naar de combinatie van een regieorganisatie met een centrumgemeenteconstructie. In hoofdstuk 3 hebben we vervolgens kunnen constateren welke uitgangspunten en randvoorwaarden door Meerssen en Maastricht aan de constructie gesteld zijn.

In dit hoofdstuk vertalen wij de organisatie- en besturingsprincipes, aangevuld met de uitgangspunten en randvoorwaarden, naar een concreet voorstel voor Meerssen en Maastricht.

4.2 De essentie van de samenwerking Meerssen en Maastricht

Het startpunt in het denken over een toekomstbestendige ambtelijke organisatie is de politiek-bestuurlijke wens dat Meerssen de komende periode van vele jaren als bestuurlijk zelfstandige gemeente blijft bestaan.

5 ESSENTIES IN DE SAMENWERKING

- 1 **Bestuurlijke zelfstandigheid Meerssen (en Maastricht)**
- 2 **Een krachtige impuls voor ambtelijke organisatie Meerssen**
- 3 **Versterking van de (sub)regionale samenwerking Maastricht-Meerssen**
- 4 **Verdieping en versimpeling ambtelijke samenwerking Maastricht-Meerssen**
- 5 **Contractuele afstemming gebaseerd op zakelijkheid, eenvoud en vertrouwen**

Dit krachtige startpunt heeft voor de gemeente Meerssen een vertaling gekregen in het voornemen om de politiek-bestuurlijke samenwerking te verbeteren. Daarnaast vertaalt dit startpunt van bestuurlijke zelfstandigheid zich in het besef dat steeds meer vraagstukken om regionale samenwerking vragen en een regioagenda de beste garantie is om bovenlokale ambities van Meerssen te realiseren. Tot slot komt het voornamelijk tot uitdrukking in het vinden van een weg om de noodzakelijke vermindering van kwetsbaarheid en verbetering van de kwaliteit van de ambtelijke organisatie tot stand te brengen.

Dat betekent dat de tweede essentie van de samenwerking tussen Meerssen en Maastricht is dat het een krachtige impuls dient te geven aan de organisatie. Zodanig dat er meer strategische kracht ontstaat, zodat de wethouders op hun dossiers beter worden voorbereid, dat de relatie met de gemeenschap over de hele linie professioneel wordt ingevuld en dat de zorgen over kwetsbaarheid, systemen en processen worden vermindert. Vanzelfsprekend binnen de financiële mogelijkheden die geboden worden door Meerssen.

Een belangrijke derde essentie is dat de intense ambtelijke samenwerking ook stimulansen geeft om over een groter gebied

(namelijk dat van Maastricht en Meerssen samen) te bezien waar gezamenlijk beleid of beleidsharmonisatie van waarde is voor de besturen van de gemeente. Deze essentie wordt altijd ingekleurd binnen de grenzen -en daarmee kaders- die de politiek aangeeft. Respecterend wat door de politiek ervaren wordt als specifiek voor Meerssen of Maastricht (couleur locale). Zo ontstaat van onderop, geïnitieerd vanuit de gebundelde denkkraft van de ambtelijke organisatie, een lichte inkleuring van een kleinschalige, regionale agenda. De ambtenaren kijken immers vanuit een lokaal én een bovenlokaal niveau naar vraagstukken. Vanuit de gedachte (en wens) dat gezamenlijk beleid of beleidsharmonisatie beide gemeenten een plus oplevert waardoor efficiency winst kan ontstaan. Wethouders van beide gemeenten kunnen daarmee strategisch beter geadviseerd worden en hun afwegingen met meer diepgang maken.

Een vierde essentie is dat de nu jarenlange samenwerking tussen Maastricht en Meerssen verder wordt verdiept en versimpeld. De huidige samenwerking bestaat uit een mix van zelf doen, uitbesteding en samenwerking en is complex en suboptimaal. De toekomstige samenwerking is minder complex, meer 'recht-toe rechtaan' en daarmee voor beide partijen simpeler, efficiënter en duidelijker te besturen.

De samenwerking moet recht doen aan de bestuurlijke zelfstandigheid en op inhoud waarde toevoegen. De samenwerking -en dat is de vijfde essentie- moet ook simpel en overzichtelijk zijn. Dit zit in de taken en processen (zie vorige punt), maar ook in de contractuele vorm en hoe in praktijk met de contractuele afspraken wordt omgegaan. Simpelheid en overzichtelijkheid staan haaks op contracten die met veel inzet van personeel op de millimeter worden bestuurd, leidend tot een veelheid van facturen en gedetailleerde verantwoordingsrapportages. Goede samenwerking -zo blijkt overal in het land steeds maar weer- start met vertrouwen en is geborgd in heldere, zakelijke afspraken, goede periodieke rapportages en dito periodiek overleg. Om de bestuurlijke zelfstandigheid - beter dan nu - handen en voeten te geven is het belangrijk dat in de governance partijen elkaar op politiek- en collegeniveau ontmoeten en dat de gemeentesecretaris van Meerssen een rol heeft in de directie van Maastricht en inhoudelijke sturingsmogelijkheden heeft om de bestuurlijke zelfstandigheid - beter dan nu - handen en voeten te geven. De samenwerking moet zo ingericht worden dat er weinig gedoe ontstaat en dat de balans tussen aandacht en zorg enerzijds en profijt anderzijds door beide gemeenten tussen neutraal en positief wordt ervaren.

4.3 Van 50% uitbesteding en 30 relaties naar 100% integratie en 1 relatie



De aantrekkelijkheid van een regieorganisatie met een centrumgemeenteconstructie is dat er één vaste partner is voor de regiegemeente. Voor Meerssen is dat Maastricht. Het biedt beide gemeenten een simpele relatie die eenvoudig is in te regelen en te besturen. Het biedt echter ook een helder perspectief voor het personeel. Het beleid van Meerssen (en bijna alle andere gemeenten in Nederland) was tot nu toe gericht op het per taakgebied bekijken wat een optimale oplossing was (business-case-denken). In de tijd werden daarmee steeds nieuwe taakvelden en daarmee andere afdelingen en ambtenaren geraakt. Er ontstond een toekomstperspectief voor ambtenaren dat telkens weer een andere inkleuring kon krijgen.



Ook qua besturing wordt de situatie voor Meerssen een stuk simpeler. Nu wordt ongeveer de helft van de taken uitgevoerd door ambtenaren in dienst van Meerssen en de andere helft door ambtenaren van Maastricht, gemeenschappelijke regelingen en het bedrijfsleven. Heel veel relaties die allemaal bestuurd moeten worden om tot resultaat te komen.

Na de invoering van de regieorganisatie met een centrumgemeenteconstructie heeft Meerssen slechts één ambtelijke relatie. En dat is met Maastricht. Maastricht neemt de ambtenaren van Meerssen in dienst en neemt alle zakelijke relaties, voor taken die in samenwerking of via uitbesteding zijn geregeld, over. De nieuwe relatie is eenvoudig te managen en leidt ertoe dat college en gemeentesecretaris veel meer van hun tijd en aandacht kunnen besteden aan inhoudsontwikkeling, beleid en de gemeenschap. Ook voor Maastricht is de relatie simpel en overzichtelijk zonder rafelrandjes en afstemmingsvraagstukken met derden.

4.4 Ambtelijke organisatie integreren in organisatie Maastricht

Een logische consequentie van de keuze voor een regieorganisatie met centrumgemeenteconstructie is de integrale overgang van de ambtelijke organisatie van Meerssen naar Maastricht. Dat heeft als voordeel dat de overgang goed georganiseerd kan worden, zonder dat er in de loop van de tijd onderscheid gemaakt moet worden tussen de overgangsvoorwaarden voor de betrokken ambtenaren.

Belangrijke kenmerken van de overgang:

BELANGRIJKE ELEMENTEN OVERGANG PERSONEEL

Alle ambtenaren gaan over naar Maastricht
Iedereen is welkom; geen selectie aan de poort
Een eensluidend voor iedereen geldend Sociaal Plan
Ambtenaren Van Meerssen en Maastricht krijgen gelijke kansen
Integraal advies OR

Centraal staat dat alle ambtenaren gelijktijdig en onder gelijke voorwaarden overgaan van Meerssen naar Maastricht. Slechts een vijftal ambtenaren blijven achter bij Meerssen, omdat de wet dat voorschrijft (griffie en gemeentesecretaris) of omdat de bestuurlijke zelfstandigheid dit verlangt (vervanging griffie en secretaris en het managen van het contract met Maastricht).

Voor de overgang van de ambtenaren geldt dat er niet wordt geselecteerd aan de poort. Anders gezegd: iedereen is welkom! En voor iedereen is plaats. Dat betekent dat binnen de organisatie van Maastricht gezocht wordt naar een plaats en positie die zo goed mogelijk aansluit bij de kwaliteiten en competenties, als ook de potentie van de Meerssense ambtenaar. Natuurlijk wordt ook -waar mogelijk- zoveel mogelijk aangesloten bij de wensen van de betrokken ambtenaar.

Voor deze overgang wordt vanzelfsprekend een goed en passend sociaal plan overeengekomen, waarin alle regelingen en voorwaarden behorende bij de overgang zorgvuldig zijn beschreven. Hier ligt een grote mede verantwoordelijkheid bij de OR'en van beide gemeenten, alsook bij de vakbonden. Daarnaast heeft het management een belangrijke rol bij de daadwerkelijke overgang om een goede start te bewerkstelligen.

Na overgang gelden in Maastricht dezelfde rechten en plichten voor de van oudsher Maastrichtse ambtenaren en voor de nieuwe Maastrichtse ambtenaar (oorspronkelijk Meerssense ambtenaar). Dat betekent; dezelfde opleidingsmogelijkheden, dezelfde carrièrekansen. En ook hetzelfde personeelsinstrumentarium en dezelfde eisen aan gedrag, samenwerking, werkprocessen en prestaties.

De OR van Meerssen en Maastricht hebben -bij wet- een belangrijke rol in de beoordeling van de voorwaarden en procesgang van de overgang van het personeel. Deze rol is vastgelegd in de WOR en verschaft de OR een adviesrecht. Wij achten het voor het proces bijzonder belangrijk dat uiteraard in formele zin (verplicht), maar ook vanuit een sterk gevoelde managementverantwoordelijkheid de OR actief betrokken én open geïnformeerd wordt in de voorbereiding op de formele adviesaanvraag. Ons inziens is juist deze krachtige betrokkenheid en open houding cruciaal voor een soepele en zorgvuldige overgang van personeel van Meerssen naar Maastricht.

4.5 Bestuurlijke zelfstandigheid krijgt gezicht in “Team Meerssen”

Uitgangspunt van het nadenken over een andere vorm van het organiseren van de ambtelijke capaciteit is de blijvende bestuurlijke zelfstandigheid van de gemeente Meerssen. Een nieuwe organisatievorm dient daarmee ten allen tijde deze bestuurlijke zelfstandigheid te ondersteunen. Ten opzichte van de huidige situatie wordt -met dit uitgangspunt- eerder gezocht naar versterking van deze zelfstandigheid dan naar afzwakking.

De centrumgemeenteconstructie levert meer robuustheid en daarmee verkleining van de kwetsbaarheid en meer kwaliteit, ook in specialistische kennis op bedrijfsvoering en beleidsterreinen. Een grote organisatie biedt betere procedures en meer aandacht voor processen, maar helaas ook vaak meer bureaucratie.

Kijkend naar de specifieke wensen van Meerssen levert de robuustheid veel oplossingen. Meer kwaliteit, minder kwetsbaarheid, meer kennis, betere processen. De operationele kwaliteit verbetert daarmee aanzienlijk. De tweede set wensen van Meerssen was gericht op betere, strategische ondersteuning en advisering van het college en een meer krachtige en hoogwaardige verbinding met de gemeenschap. De operationele kwaliteitssprong geeft deels invulling aan meer strategie en betere verbinding met de gemeenschap. Echter, een gemeente van de omvang van en de aard van Meerssen wil ook eigenheid en beweeglijkheid op juist deze hoogwaardige dienstverlening.

De oplossing is gevonden in het formeren van een team waarin juist de functies zijn ondergebracht die de bestuurlijke zelfstandigheid een gezicht en kleur geven. In ‘Team Meerssen’ zijn de volgende functies ondergebracht:

- Griffie (bestaande uit twee professionals voor continuïteitsborging), ter ondersteuning van de gemeenteraad
- Gemeentesecretaris als eerste adviseur van het college en als (functioneel) leidinggevende van het team
- Contractbeheer en Planning&Control, bestaande uit twee professionals. Hierbij vervult één functionaris tevens de rol van loco-secretaris voor continuïteitsborging
- Bestuurssecretariaat, bestaande uit twee professionals, gericht op de ondersteuning van het college
- Locatiemanagement, bestaande uit twee bodes, gericht op alle locatiegebonden dienstverlening (huisvesting en facilitair management)
- Gebieds- en beleidsregisseurs, bestaande uit vooralsnog vijf hoogwaardige professionals. Gericht op bestuursadvisering van college, krachtige verbinding met stakeholders binnen de gemeenschap en een soepele samenwerking met de deskundige en robuuste ambtelijke organisatie van Maastricht.

4.6 Wie staat waar op de loonlijst?

Zoals al eerder in paragraaf 4.4 is gezegd wordt de ambtelijke organisatie van Meerssen geïntegreerd in de ambtelijke organisatie van Maastricht. Ook alle relaties met dienstverleners (uitbestede diensten) en samenwerkingsorganisaties gaan over naar Maastricht. Met als doel dat de ambtelijke organisatie de verantwoordelijkheid heeft in het organiseren van dienstverlening, bedrijfsvoering, beleidsadvies en uitvoering. Anders gezegd: de ambtenaren staan straks op de loonlijst van Maastricht en werken in een organisatie die twee gemeenschappen en twee besturen bedient, namelijk die van Maastricht en die van Meerssen.

Een bijzonderheid is het kleine en hoogwaardige Team Meerssen. Dit team geeft de bestuurlijke zelfstandigheid van Meerssen een gezicht en kleur. Binnen dit team geeft de wet een aantal kaders mee. Een bestuurlijk zelfstandige gemeente dient te beschikken over een eigen griffier en gemeentesecretaris. Vanuit deze optiek is het logisch dat de gehele griffie en ook de loco-secretaris op de loonlijst van Meerssen staan. Ook het managen van het Bestuurlijk convenant en de dienstverleningsovereenkomst met Maastricht kan alleen vanuit een eigen positie geloofwaardig worden ingevuld. Tot slot is het wenselijk om de politiek-bestuurlijk uiterst gevoelige onderdelen van de planning- en controlcyclus (zoals de voorjaarsnota, perspectiefnota en begroting), die nauw verweven zijn met de rollen van college, griffie en gemeentesecretaris, ook vanuit eigen beheer uit te voeren.

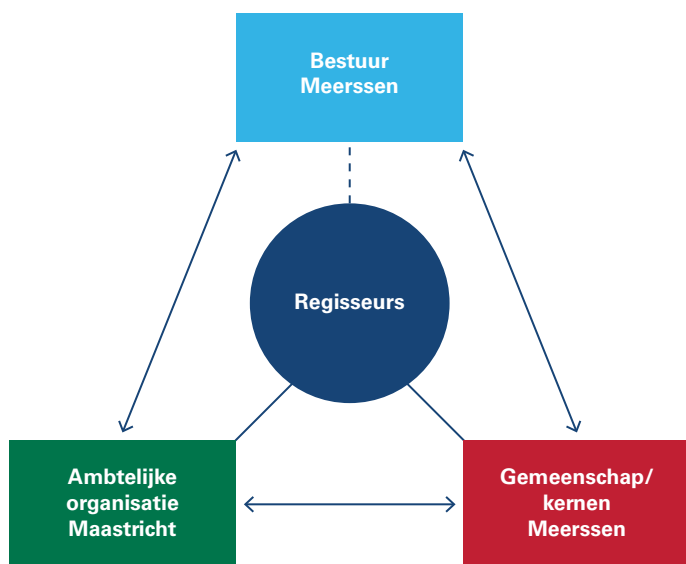
Daar waar het bij de vijf functionarissen, die de hiervoor beschreven functies en rollen uitvoeren, evident is dat deze op de loonlijst blijven staan van Meerssen, is net zo evident dat bodes en bestuurssecretariaat op de loonlijst staan van de organisatie van Maastricht. Hoewel de beide functies worden uitgevoerd door mensen die toegewijd werken voor Meerssen, is vanwege vervanging en continuïteit enerzijds en loopbaanperspectief anderzijds het gewenst dat zij operationeel vallen onder Team Meerssen, maar hiërarchisch binnen een afdeling van Maastricht.

Blijft over de belangrijke rol van beleids- en gebiedsregisseur. Een cruciale rol voor het bestuur en de gemeenschap van Meerssen en een belangrijke verbindende rol vanuit de organisatie van Maastricht. Anders dan bij de andere rollen, waar de keuze logisch en voor de hand liggend is, gaat het hier om een afweging. Belangrijk is dat de functionarissen hun focus primair gericht hebben op het bestuur en de gemeenschap van Meerssen. Daarmee is het tenminste nodig dat zij integraal en onlosmakelijk onderdeel zijn van Team Meerssen. Deze focus moet echter -in het belang van Meerssen- tevens hand-in-hand gaan met een soepele samenwerking met beleidsadviseurs en uitvoerende eenheden in Maastricht. De afweging voor de keuze waar de regisseurs op de loonlijst staan, is dat de hiërarchische relatie geplaatst moet worden waar de meeste afstemmingsvraagstukken te verwachten zijn. Gegeven het profiel van de regisseurs (schaal 12, sterk opgavegericht, projectmatig werkend en met goed ontwikkelde verbindende kwaliteiten) en de operationele sturing vanuit de gemeentesecretaris van Meerssen verwachten wij weinig afstemmingsproblemen met bestuur of gemeenschap van Meerssen. De afstemming met de beleidsadviseurs en uitvoerende afdelingen binnen Maastricht achten wij complexer. Immers, adviseurs en uitvoering zijn over veel afdelingen binnen Maastricht verspreid. Wij adviseren de regisseurs enerzijds deel uit te laten maken van Team Meerssen en anderzijds op de loonlijst te plaatsen van de organisatie van Maastricht.

4.7 Beleids- en gebiedsregie nader uitgelicht

Om invulling te geven aan de zelfstandigheid van de gemeente Meerssen is het cruciaal dat de gemeente de sturing op en formulering van haar eigen beleid adequaat kan verzorgen. Daarbij is het belangrijk dat in de nieuwe constellatie gerichte aandacht voor de vijf kernen blijft voorzien, passend bij de kwaliteit en eigenschappen van die kernen.

In de nieuwe constellatie (regieorganisatie met een centrum-gemeenteconstructie) vindt de beleidsadvisering, dienstverlening en uitvoering plaats door de ambtelijke organisatie van Maastricht. Meerssen krijgt daarmee potentieel de beschikking over een organisatie met ruim 1.600 medewerkers, georganiseerd in organisatieonderdelen gericht op de verschillende domeinen. Deze capaciteit staat in schril contrast met de huidige ambtelijke organisatie van Meerssen van circa 120 medewerkers. Om de samenwerking tussen deze grote ambtelijke organisatie, het bestuur en de gemeenschap van Meerssen te faciliteren, stellen we een team van regisseurs voor dat toegewijd voor gemeente Meerssen werkt. Dit team van regisseurs ondersteunt het bestuur van Meerssen in sturing op en formulering van haar eigen beleid en heeft gerichte aandacht voor de vijf kernen.



Beleidsregie

De regisseurs kennen de specifieke context van gemeente Meerssen goed en dragen zorg voor bestuursadvies & -communicatie en regie op beleidsprocessen. De regisseurs zitten dicht op het bestuur van de gemeente Meerssen, zijn sparringpartner voor vraagstukken en ondersteunen hen in het realiseren van en communiceren over de bestuurlijke ambities. Samen met bestuurders onderhouden ze contacten met maatschappelijke

partners en de kernen in Meerssen en dragen ze zorg voor participatie van de gemeenschap in (beleids)trajecten. Daarbij weten ze, in afstemming met het Maastrichtse management, wie ze in de Maastrichtse ambtelijke organisatie voor dossiers moeten aanhaken en zorgen ze ervoor dat de juiste ambtenaren voor Meerssense dossiers aan tafel zitten. De Maastrichtse organisatieonderdelen zijn namelijk verantwoordelijk voor het faciliteren van het bestuur van Meerssen in het opstellen van beleid.

Daarmee hebben de regisseurs een intermediaire rol tussen het bestuur van de gemeente Meerssen en de ambtelijke organisatie. En zo bieden ze bestuurlijk comfort aan het college van Meerssen, zorgen ze voor een hoogwaardig en toegankelijk contact voor de gemeenschap en ontlasten ze de ambtelijke organisatie op het coördinatie- en afstemmingsvlak.

Gebiedsregie

Het team van regisseurs draagt zorg voor account- en relatie-management voor de vijf kernen, waarbij ze ambtelijk aanspreekpunt zijn voor de inwoners in de kernen. Hierbij zijn ze de (ambtelijke) ogen en oren voor relevante signalen vanuit de kernen voor het bestuur en de Maastrichtse ambtelijke organisatie. De regisseurs voeren regie op specifiek gebiedsbeleid voor Meerssen, samen met inwoners uit de kernen en met inhoudelijke input van beleidsadviseurs uit de ambtelijke organisatie. Voor de uitvoering fungeren de regisseurs als contactpersoon en intermediair voor de (gebiedsgerichte) teams in organisatieonderdelen van de ambtelijke organisatie, die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering.

Daarbij organiseert de ambtelijke organisatie zich steeds meer gebiedsgericht, waardoor meer aandacht is voor specifieke behoeften van verschillende wijken/gebieden. Deze ontwikkelrichting was reeds in Maastricht uitgezet. Zo werkt het sociaal domein sinds kort met integrale gebiedsteams voor de toegang tot jeugd, Wmo en participatie. Stadsbeheer werkt daarbij in een aantal rayons en is bezig zich verder gebiedsgericht te organiseren. In de uitvoering hebben de regisseurs wel een belangrijke communicatierol. Samen met de uitvoering zorgen ze ervoor dat de kernen geïnformeerd worden over relevante ontwikkelingen en uitvoerende werkzaamheden van de gemeente in de kernen.

Organisatie

De gemeentesecretaris van Meerssen stuurt het team met regisseurs aan. Het team draagt met elkaar zorg voor het faciliteren van de verschillende bestuurders, verdeling van regie op inhoudelijke dossiers en portefeuilles voor de vijf kernen.

Daarbij streven we in het profiel van de regisseurs naar flexibiliteit waarbij regisseurs elkaar waar nodig kunnen vervangen om continuïteit te borgen en ook makkelijk kunnen wisselen tussen beleids- en gebiedsregie en daarbinnen te onderscheiden domeinen en kernen. Dit vraagt een brede inkleuring van de functie van regisseur, waarbij de regisseurs met elkaar de taken, rollen en dossiers verdelen. We verwachten dat deze functie op onderdelen vergelijkbaar is met het profiel van bestuurs- en communicatieadviseur (schaal 12) in Maastricht. Echter wel met belangrijke accentverschillen. Allereerst ondersteunt het team van regisseurs het college van Meerssen en is er niet een 1-op-1-koppeling tussen regisseur en wethouder. Ook krijgt in Meerssen het element van beleidsregie een zwaarder accent, teneinde de bestuurlijke zelfstandigheid een geloofwaardig gezicht te geven.

Dit team is cruciaal voor het laten slagen van het regiemodel en bestaat uit kwalitatief hoogwaardige ambtenaren met aanvullende competenties en kennis. Het is belangrijk dat het team zowel Meerssen en de vijf kernen goed kent, als ook de verschillende organisatieonderdelen van de ambtelijke organisatie. Daarom voorzien we in een mix van ambtenaren uit de huidige organisatie van Meerssen en uit de huidige organisatie van Maastricht.

Belangrijk is in onze ogen dat het team een opbouw kent waar ervaring samengaat met bruisend talent. De precieze benodigde omvang van dit team is in dit stadium moeilijk te bepalen en zal afhangen van de werking in de praktijk. We schatten de benodigde formatie nu op minimaal vijf en maximaal acht ambtenaren in. Een te groot team heeft het risico dat werk wordt overgenomen van beleidsadviseurs in de organisatieonderdelen en hierdoor dubbelingen ontstaan. Daarom stellen we voor te beginnen met een startformatie van vijf ambtenaren, en budgettair rekening te houden met zeven formatieplekken om snel op te kunnen schalen indien nodig. Aangezien het belangrijk is dat dit team vanaf de start goed functioneert, is het een bruikbare gedachte om een inwerkperiode vooruitlopend op de formele start van de regieorganisatie in te richten. Zo wordt via een pilotomgeving reeds gestart met het regieteam.

4.8 De organisatie en besturing van de regieorganisatie en centrumgemeente

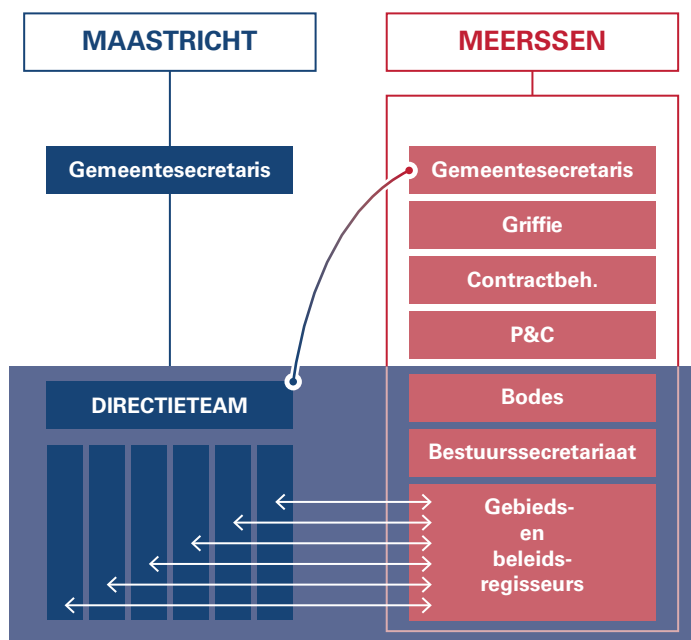
Voor de governance gaan we uit van een samenwerkingsmodel. Eén ambtelijke organisatie werkt voor zowel het bestuur en de gemeenschap van de gemeente Maastricht als voor het bestuur en de gemeenschap van de gemeente Meerssen. Daarbij zijn het bestuur van Maastricht en Meerssen beide bestuurlijk opdrachtgever voor de ambtelijke organisatie. Daarnaast is het bestuur van de gemeente Maastricht formeel eigenaar. De gemeentesecretaris van Maastricht is algemeen directeur van de organisatie.

In dit model heeft de gemeente Meerssen een toegewijd 'Team Meerssen', waarvan een minimaal aantal ambtenaren op de eigen loonlijst staan (circa vijf) en wordt het beleidsadvies, de dienstverlening, de bedrijfsvoering en de uitvoering door één ambtelijke organisatie verzorgd, namelijk die van Maastricht.

De gemeentesecretaris van Meerssen stuurt operationeel Team Meerssen aan en is tevens lid van het directieteam van de ambtelijke organisatie van Maastricht. Daarmee heeft de gemeentesecretaris van Meerssen ook een sturende rol richting de overige organisatieonderdelen van de ambtelijke organisatie, die beide gemeenten bedient. Hij heeft daarmee invloed op besluitvorming -en wellicht belangrijker; op het voorkomen en oplossen van afstemmingsvraagstukken- om zo optimale dienstverlening naar bestuur en inwoners van Meerssen te borgen.

Deze inkleuring van de centrumgemeenteconstructie leidt tot borging van de eigenheid en zelfstandigheid van beide gemeenten en een robuuste en kwalitatief goede organisatie. En met de combinatie van Team Meerssen, integratie van de ambtelijke organisatie van Meerssen in die van Maastricht en het opnemen van de gemeentesecretaris van Meerssen in het directieteam van Maastricht worden korte lijnen en slagvaardigheid gecreëerd. Met meer mogelijkheden voor versterking van de professionaliteit en kwaliteit van de dienstverlening. Eén organisatie met één ambtelijke aansturing, met minder risico op dubbelingen, waarbij optimaal invulling wordt gegeven aan de scheiding tussen het "wat" (verantwoordelijkheid van beide besturen) en het "hoe" (de ambtelijke organisatie die voor de twee besturen werkt).

Dit blijkt een beproefd model bij andere, soortgelijke gemeentelijke constructies met goede ervaringen bij andere samenwerkingen in Nederland.



Team Meerssen is een hybride team met ambtenaren in dienst van Meerssen (gemeentesecretaris, contractbeheer en P&C) en ambtenaren van de gezamenlijke ambtelijke organisatie, namelijk regisseurs, bestuurssecretariaat en bodes. De gemeentesecretaris draagt zorg voor de aansturing van dit team, maar is niet hiërarchisch verantwoordelijk voor alle medewerkers van het team. Voor bestuurssecretariaat en bodes ligt dit elders binnen de ambtelijke organisatie. Voor de regisseurs voorzien we dat deze functioneel worden aangestuurd door de gemeentesecretaris van Meerssen en hiërarchisch binnen een van de organisatieonderdelen van Maastricht vallen, waarbij de betreffende manager(s) zich op directieniveau verhouden tot het directielid met Meerssen als bijzonder aandachtsgebied (zelfde persoon als gemeentesecretaris Meerssen).

In dit model voorzien we in de volgende aandachtspunten:

- Omdat de besturen van Maastricht en Meerssen beide bestuurlijk opdrachtgever zijn, vraagt dit structurele afstemming tussen beide besturen over onderwerpen die het gezamenlijke, bestuurlijke opdrachtgeverschap aan de ambtelijke organisatie raken, bijvoorbeeld over beleids- en dienstverleningszaken die moeilijk voor twee gemeenten uit elkaar getrokken kunnen worden. Het voorgesteld bestuurlijk convenant, als bovenlegger van de dienstverleningsovereenkomst, is de plek om dit nader uit te werken.
- Aangezien er sprake is van een gezamenlijke ambtelijke organisatie dienen vooraf afspraken gemaakt te worden over verdeling van de kosten voor benodigde investeringen bij taakuitbreiding of vernieuwing van de organisatie.
- Mocht één van de partners ooit kiezen voor het verbreken van de samenwerking, leidt dit tot (hoge) ontvlechtingskosten aangezien de organisaties maximaal geïntegreerd zijn. Dit vraagt duidelijke afspraken vooraf over 'ontbindingsvoorwaarden'.
- Het permanent organiseren van een comfort-gevoel voor de besturen van Meerssen en Maastricht. Voor Meerssen betekent het gerichte aandacht van directie en gemeentesecretarissen om de kwaliteit en gerichtheid van 'Team Meerssen' op een hoog peil te houden en te borgen dat het team dichtbij het bestuur opereert en daarbij het bestuur en de gemeenschap optimaal faciliteert.
- Doordat er sprake is van één ambtelijke organisatie zal sneller vanuit de ambtelijke organisatie de neiging ontstaan naar beleidsharmonisatie, aangezien dit de uitvoering vergemakkelijkt en efficiencyvoordelen oplevert. Dit kan tot synergievoordelen leiden op bestuurlijk niveau (regionale benadering) en ambtelijk niveau (vanuit één blikveld kijken naar vraagstukken) indien beleidsvoornemens van beide gemeenten gelijkgericht zijn. Dit zal gegeven de vervlochtenheid van gemeenschappen en gebieden veel voorkomen. Het kan echter ook tot spanning in de beleidsondersteuning leiden, daar waar bestuur van Meerssen en Maastricht in beleid ver uit elkaar lopen. Dit zal minder vaak voorkomen.

4.9 Hoe werkt het in de praktijk?

Om inzichtelijk te maken hoe het samenwerkingsmodel in de praktijk zou functioneren, is een 'Programma van gebruik' opgesteld. Dit programma van gebruik heeft als doel inzichtelijk te maken wat voor de gemeente Meerssen de belangrijkste veranderingen zijn voor de gemeenschap, ambtenaren, college en raad indien er gewerkt gaat worden langs de lijnen van de regieorganisatie. Er zijn zeven gemeentelijke processen geselecteerd die de gemeenten Meerssen en Maastricht op reguliere basis doorlopen. Het volledige programma van gebruik is opgenomen in bijlage 1. In deze paragraaf schetsen we de belangrijkste impact voor de gemeenschap, de ambtelijke organisatie van Meerssen, het college van B&W en de gemeenteraad.

4.9.1 Impact voor de gemeenschap van Meerssen

De gemeenschap, bestaande uit inwoners en maatschappelijke organisaties, zal met de overgang naar een regieorganisatie verschillen en overeenkomsten ervaren ten aanzien van de dienstverlening. De relatie van de gemeenschap met het college van B&W en de gemeenteraad van Meerssen blijft onveranderd. Voor inwoners blijven de eigen raad en het bestuur aanspreekbaar op de uitvoering van taken en het (gevoerde) beleid.

Naar aanleiding van de verschillende processen die voor het programma van gebruik zijn onderzocht, identificeren we op hoofdlijnen de volgende (algemene) impact van de regieorganisatie voor de gemeenschap van Meerssen:

- **Mogelijke accentverschillen in toegang tot dienstverlening.** Voor de gemeenschap van Meerssen geldt dat de dienstverlening in principe op dezelfde wijze verloopt als dat nu het geval is. De gemeenschap kan via gebruikelijke kanalen (telefoon, website, contactfunctionarissen) contact op blijven nemen met de gemeente en de loketfunctie voor diverse diensten blijft in Meerssen beschikbaar. De impact op de dienstverlening is daarmee beperkt. Door de komst van de regisseursfunctie verwachten we een professionalisering in gebiedsgerichte aandacht voor de vijf kernen en heeft het gemeenschap heldere aanspreekpunten binnen de ambtelijke organisatie. Wel is het zo dat, afhankelijk van de te maken afspraken tussen Meerssen en Maastricht, er accentverschillen kunnen optreden in de dienstverlening over (o.a.):
 - **Openingstijden:** In Maastricht zijn er over het algemeen ruimere openingstijden dan op dit moment in Meerssen het geval is.
 - **Tarieven:** Voor onder meer het proces paspoortaanvraag en aanvraag omgevingsvergunning hanteren Meerssen en Maastricht andere tarieven. Afhankelijk van de keuzes die Meerssen over deze tarieven maakt, kunnen bepaalde diensten voor de gemeenschap van Meerssen goedkoper of duurder worden.
- **Meer specialistisch, betrouwbare en zakelijke dienstverlening door de ambtelijke organisatie.** Veel van de processen zijn in termen van input en output vergelijkbaar georganiseerd in Meerssen en Maastricht. De impact van de regieorganisatie hierop is beperkt. De betrouwbaarheid van deze dienstverleningsprocessen richting de gemeenschap neemt naar verwachting in de nieuwe situatie toe en wordt tevens hoogwaardiger. In de ambtelijke organisatie van Maastricht is namelijk meer specialistische kennis voorhanden die eerder in processen wordt ingezet, er wordt volgens duidelijke processen gewerkt en men kan putten uit een grotere pool mensen. Dat heeft (in potentie) tot gevolg dat de kwetsbaarheid in dienstverlening (bijv. door ziekte of uitval) afneemt en de uniformiteit van processen toeneemt. Dienstverleningsprocessen worden minder afhankelijk van één of enkele medewerkers en er is meer duidelijkheid rondom het procesverloop. Wel kan het zo zijn dat de gemeenschap van Meerssen de dienstverlening als zakelijker ervaart, nu de dienstverlening minder gekoppeld is aan vertrouwde gezichten/personen.

4.9.2 Impact voor medewerkers Meerssen

De medewerkers van de ambtelijke organisatie van Meerssen die overgaan naar de ambtelijke organisatie van Maastricht zullen in algemene zin een aantal verschillen en overeenkomsten ervaren ten aanzien van de huidige situatie. Op hoofdlijnen identificeren we de volgende algemene impact van de regieorganisatie voor medewerkers:

- **Werkwijze op hoofdlijnen hetzelfde, op detailniveau verschillend.** De werkwijze van diverse processen is in Maastricht en Meerssen op hoofdlijnen hetzelfde. Daarnaast is er al veel samenwerking op verschillende dossiers tussen beide gemeenten. Dat maakt dat het merendeel van de processen vergelijkbaar wordt uitgevoerd. Op detailniveau en qua ondersteunende ICT-systemen zijn er wel veel verschillen geconstateerd. Dat betekent dat de huidige medewerkers van Meerssen zich deze specifieke werkwijzen en systemen (evt. door training en begeleiding) eigen moeten maken. Afhankelijk van de (beleid)keuzes van Meerssen en Maastricht en de mate van harmonisatie van het beleid, zullen er verschillen in de toepassing van processen ontstaan, die aan de medewerkers vragen om een gedifferentieerde werkwijze per gemeente (zodat ze de juiste beleidsregels toepassen voor de juiste gemeente). Er wordt niet meer voor één maar voor twee gemeenten gewerkt.
- **Verandering van werkplek.** De overgang naar een regieorganisatie heeft tot gevolg dat de locatie van de werkplek voor een groot deel van de medewerkers verplaatst wordt van het gemeentehuis in Meerssen naar het gemeentekantoor in de huisvestingslocaties van Maastricht. Alleen locatiegebonden dienstverlening vindt nog plaats vanuit het gemeentehuis in Meerssen. Doordat de gemeente Maastricht met flexibele werkplekken werkt, zullen medewerkers van Meerssen ook flexibeler gaan werken en kiezen voor een werkplek die het beste past bij de werkzaamheden.
- **Werken voor een grotere ambtelijke organisatie.** Medewerkers van Meerssen die overgaan naar de gemeente Maastricht gaan voor een grotere ambtelijke organisatie werken. Dat heeft (inherent) de volgende impact voor de medewerkers:
 - **Van generalist naar specialist.** In de ambtelijke organisatie van Maastricht wordt er gewerkt met gespecialiseerde clusters, waarin specifieke expertises belegd zijn. Het takenpakket van de medewerkers binnen deze clusters is specialistischer van aard dan op dit moment in Meerssen het geval is. Dat betekent dat het takenpakket van de medewerker minder breed is en de afwisseling in soorten werkzaamheden beperkter is. Anderzijds betekent dit ruimte voor de medewerker om zich te specialiseren in een bepaalde taak of cluster, en verbreedt het werkpakket doordat medewerkers voor zowel gemeente Meerssen als Maastricht werken.
 - **Van éénpitters naar gespecialiseerde teams (met achtervang).** Medewerkers zullen terecht komen in grotere teams met meerdere ambtenaren met dezelfde specialisatie. Hierdoor is kennisdeling, klankborden, vervangbaarheid en mogelijkheid voor (interne) mobiliteit beter geborgd. Omdat er tevens een grotere caseload is, is er in Maastrichtse processen meer administratieve ondersteuning georganiseerd. Hierdoor is er voor de medewerker meer tijd om aan de eigenlijke werkzaamheden te besteden.
 - **Van een platte organisatie naar een gelaagde organisatie.** De ambtelijke organisatie van Maastricht is groter van omvang en bestaat daarmee ook uit meer lagen en meer schakels om in processen te betrekken. Dat kan invloed hebben op de snelheid van besluitvorming en kan ertoe leiden dat er meer afstand voor de specifieke medewerker is tot gemeenschap, beleid en bestuur.

4.9.3 Impact voor college van B&W en gemeenteraad Meerssen

Voor het college van B&W en de gemeenteraad van Meerssen verandert er in formele zin niets ten opzichte van de huidige situatie. De gemeente blijft bestuurlijk zelfstandig, raad en bestuur staan in contact met de gemeenschap en zijn samen verantwoordelijk voor het beleid van de gemeente. De uitvoering en voorbereiding van het beleid, de dienstverlening en de bedrijfsvoering zijn echter in tegenstelling tot de huidige situatie op afstand gezet. Dat doet echter niets af aan de formele bevoegdheden en verantwoordelijkheden van beide bestuursorganen. Op hoofdlijnen constateren wij de volgende impact van de regieorganisatie voor het college van B&W en de gemeenteraad van Meerssen:

College van B&W

- **Professionele(re) relatie tussen bestuur en (uitvoerende) ambtenaar.** De afstand van collegeleden van Meerssen naar (uitvoerende) ambtenaren neemt zowel in fysieke als in organisatorische zin toe, daar waar de uitvoeringsorganisatie op afstand is georganiseerd. Dat heeft onder meer tot gevolg dat de directe betrokkenheid van collegeleden bij individuele casuïstiek en individuele medewerkers afneemt. Daartegenover staat dat terugkoppeling langs vaste momenten (PFO's) en rapportages (o.b.v. monitoring KPI's) plaatsvindt. Wel voorzien we in korte lijnen en intensieve samenwerking tussen het college en de ambtenaren/regisseurs in Team Meerssen, vooral gericht op integrale beleidsregie, gebiedsregie en contacten met gemeenschap.
- **Hoogwaardige kwaliteit van de advisering.** Doordat de ambtelijke organisatie van Maastricht meer specialistische kennis in huis heeft en er voor het bestuur van Meerssen specifiek aandacht is voor gebieds- en beleidsregie, neemt de kwaliteit en integraliteit van de advisering en de beleidsstukken naar verwachting toe.

- **Andere manier van sturing:** bij een grotere ambtelijke organisatie is de aandacht voor kwaliteitsborging, procesinrichting en procedures sterker ontwikkeld. Een groot goed met helaas ook een keerzijde. Maastricht zal een hogere mate van bureaucratie kennen. Dit betekent dat sommige beleidsprocessen een langere doorlooptijd kennen en het lastiger is om snel iets (buiten bestaande processen) te regelen. Een regieorganisatie vraagt daarbij een hoger niveau van mandatering vanuit het bestuur aan de ambtelijke organisatie, waardoor het bestuur minder in verschillende sub-stappen van een beleidsproces betrokken wordt en primair op doelen en resultaten en daarmee meer op hoofdlijnen stuurt.

Gemeenteraad

Voor de gemeenteraad geldt dat deze op eenzelfde manier kan blijven sturen als voorheen. De raad stelt onder meer het beleid, het budget en de dienstverleningsniveaus vast. Daarnaast kan zij het college van B&W van Meerssen ter verantwoording roepen. De gemeenteraad zal vooral merken dat zij te maken krijgt met een andersoortige ambtelijke organisatie die meer op afstand staat, professioneler is met een hoogwaardige kwaliteit van advisering. Een ambtelijke organisatie ook die meer procedureel werkt. Daar waar de werkwijzen van Maastricht leidend zijn, zal de raad veranderingen merken in formats en werkwijzen ten behoeve van (beleids)stukken en planning & controlcyclus. Aangezien het bestuur zich meer op hoofdlijnen en minder met individuele casuïstiek bezighoudt, zal het gesprek tussen raad en bestuur zich ook deze kant op bewegen.

4.10 Regieorganisatie met centrumgemeente vraagt open dialoog

De ambtelijke integratie die gepaard gaat met een regieorganisatie met centrumgemeente betreft een majeure verander- en ontwikkelopgave voor de ambtelijke organisatie. Aangezien de twee ambtelijke organisaties met verschillende profielen één organisatie vormen die daarenboven twee besturen gaat ondersteunen. Dit raakt de overkomende Meerssense medewerkers, maar ook een deel van de huidige medewerkers van Maastricht. Dit vraagt om gerichte en langdurige inzet en aandacht voor het management en de bedrijfsvoeringsafdelingen om de integratie succesvol te maken. Met name de eerste twee jaren kunnen zich situaties voordoen waarin de dienstverlening op onderdelen

nog niet optimaal zal zijn. Dit vraagt om zicht te houden op de te bereiken doelen en in de eerste periode te investeren in onderlinge vertrouwen en te benoemen wat realistische verwachtingen zijn.

Met de regieorganisatie en centrumgemeente constructie blijven ook straks spanningen bestaan tussen bestuurlijke wensen en beschikbare ambtelijke capaciteit. Een goede open dialoog tussen enerzijds bestuur van Meerssen en Maastricht, en anderzijds tussen besturen een ambtelijke organisatie is -net als nu- nodig, zodat samen gewerkt wordt aan een steeds betere dienstverlening



Personeel

Hoofdstuk 5

5.1 Inleiding

Het voorgestelde model van een regieorganisatie met centrumgemeenteconstructie leidt ertoe dat nagenoeg alle huidige medewerkers van de gemeente Meerssen in dienst komen van gemeente Maastricht. Uitgangspunt hierbij is een warme en integrale overdracht van personeel. Dat betekent dat elke medewerker van de gemeente Meerssen opgenomen wordt in het ambtelijk apparaat van de gemeente Maastricht. Na inpassing gelden voor alle medewerkers (Maastricht en voormalig Meerssen) dezelfde loopbaanmogelijkheden. Samen met HR-adviseurs van Maastricht en Meerssen is gekeken naar de impact hiervan op medewerkers. In dit hoofdstuk gaan we achtereenvolgens in op:

1. Principes bij overgang
2. Verandering in arbeidsvoorwaarden
3. Veranderingen in functies en takenpakketten
4. Verandering in standplaats en werkplekken
5. Veranderingen in werkwijzen en cultuur
6. Sociaal plan

5.2 Principes bij overgang

Wettelijk gezien zal de overgang van de gemeenteambtenaren van de gemeente Meerssen naar de regieorganisatie kunnen worden aangemerkt als ‘overgang van onderneming’ (zoals bedoeld in art.7: 662 BW e.v.). Op dit moment geldt de betreffende wetgeving formeel alleen voor werknemers onder het privaatrecht, maar gelet op de WNRA (Wet Normalisatie Rechtspositie Ambtenaren) zal die ook voor deze overgang gaan gelden. Dit betekent dat medewerkers in beginsel zowel hun functie als hun arbeidsvoorwaarden behouden en dat het wettelijk niet mogelijk is om ten gevolge van de overgang gemeenteambtenaren van Meerssen te ontslaan. Op grond van de wetgeving met betrekking tot ‘overgang van onderneming’ behouden de betreffende gemeenteambtenaren aanspraak op hun huidige salaris (inclusief groeiperspectief). Dit volgt overigens ook uit de ‘Rechtspositie leidraad bij organisatieveranderingen’ van de gemeente Meerssen. Consequentie hiervan is dat, mochten er functies van medewerkers van Meerssen na de overgang worden ingedeeld in lagere salarisschalen, deze eventuele nadelige salarisverschillen door de nieuwe werkgever (in casu: de gemeente Maastricht) beginsel volledig dienen te worden gecompenseerd. Hierdoor zal de overgang niet leiden tot nadelige financiële gevolgen voor de medewerkers.

5.3 Arbeidsvoorwaardelijke regelingen

Voor zowel de ambtenaren van Maastricht als Meerssen geldt de CAR-UWO⁶⁾ - de arbeidsvoorwaardenregeling voor de sector gemeenten – waardoor medewerkers van Meerssen door de overgang onder dezelfde CAO blijven vallen. Naast CAR-UWO hebben Maastricht en Meerssen in beperkte mate aanvullende “eigen” arbeidsvoorwaarden. Uit analyse hiervan op hoofdlijnen blijkt dat deze grotendeels met elkaar vergelijkbaar zijn, waardoor de eventuele financiële impact van deze eigen regelingen zeer beperkt zijn. Zowel beperkt voor de betrokken medewerkers, de huidige werkgever (de gemeente Meerssen), als de toekomstige werkgever (de gemeente Maastricht). In de volgende fase zullen deze aanvullende arbeidsvoorwaarden in detail geanalyseerd worden en kunnen in een sociaal plan waar nodig afspraken gemaakt worden hoe om te gaan met deze verschillen, omdat vanaf de overgang de arbeidsvoorwaardelijke regelingen van Maastricht leidend zullen zijn. Uit de analyse blijkt wel dat de toepassing van arbeidsvoorwaarden in een klein aantal individuele gevallen aandacht vergt omdat daarbij aanspraken bestaan die afwijken van de Maastrichtse arbeidsvoorwaarden en t.z.t. mogelijk kunnen leiden tot fricties in de Maastrichtse gemeentelijke organisatie. Enkele voorbeelden: gebruik privé-auto en parkeerkosten bij dienstreizen, extra toeslagen voor specifieke groepen medewerkers, lokale verlofdagen. De meest voor de hand liggende afspraak is dat de eventuele financiële compensatie (of behoud) van aanspraken van ambtenaren uit Meerssen op dergelijke aanvullende eigen arbeidsvoorwaardenregelingen worden afgekocht op het moment dat betrokkenen bij Maastricht in dienst komen. Voor Meerssen zijn dit overigens geen extra lasten in verband met de overgang, maar reeds bestaande en aangegane verplichtingen die in elk scenario kosten met zich meebrengen. Echter, deze extra toekomstige kosten worden in dit scenario in één keer genomen.

5.4 Veranderingen in functies

Aangezien de systemen van Maastricht leidend zijn, zullen de medewerkers van Meerssen ingepast worden in het functiehuis van Maastricht. Beide gemeenten werken met generieke functieprofielen waardoor er een behoorlijke ruimte is om de concrete functie-inhoud aan te passen. Hierdoor verwachten we dat de ambtenaren in Meerssen inpasbaar zullen zijn in het functiehuis van Maastricht, maar dat dit wel kan leiden tot een andere functienaam, en wellicht -hier en daar- tot een andere

6) c.q. de cao gemeenten (als gevolg van de WNRA)

inschaling. Dit komt omdat de functiewaarderingssystematiek tussen Meerssen en Maastricht licht verschilt. Uit een eerste analyse komt naar voren dat vergelijkbare functies maximaal één schaal lager zijn ingedeeld dan in Maastricht. Voor een groot aantal medewerkers betekent dit dat de overgang zal leiden tot -in potentie- meer mogelijkheden voor door groei naar een volgende schaal.

Aangezien behoud van arbeidsvoorwaarden geldt, kunnen medewerkers van Meerssen in principe niet in een lagere salarisschaal geplaatst worden (ook al is de nieuwe functie lager ingeschaald) en behouden ze -bij normaal tot goed functioneren- hun huidige groeiperspectief binnen hun huidige schaal. In de volgende fase zal geïnventariseerd moeten worden welke takenpakketten/functies in Meerssen vergelijkbaar zijn met takenpakketten/functies in Maastricht ten behoeve van de plaatsing op een functie in Maastricht.

De grootste verandering voor medewerkers zal zitten in de takenpakketten, omdat medewerkers in Meerssen veelal meer generalistische takenpakketten hebben met een breed samenstel van soms andersoortige taken, en er in Maastricht meer specialistische functies zijn. Dit komt ook sterk in het programma van gebruik naar voren (zie bijlage 1). Medewerkers zullen in de meeste gevallen een gelijksoortige functie krijgen, maar de inhoud van het takenpakket zal vaak smaller zijn, omdat in een grote gemeente dezelfde functie zich met een minder breed takenpakket bezighoudt.

De grootste verandering zal optreden voor de groep medewerkers waar in de Maastrichtse organisatie geen gelijksoortige functie voor terugkomt of waarvoor geen ruimte is (denk bijvoorbeeld aan managementfuncties of andere specifieke samengevoegde takenpakketten in Meerssen die in Maastricht op een hele andere manier zijn georganiseerd). Voor deze medewerkers zal een passende functie gezocht moeten worden. Tegelijkertijd zal door de invoering van de regioorganisatie ook een nieuwe functie ontstaan, namelijk de functie van regisseur in het 'Team Meerssen'. Over de te volgen procedures om de medewerkers van Meerssen in een functie in Maastricht te plaatsen, zullen in een sociaal plan afspraken worden vastgelegd.

5.5 Veranderend perspectief

De wet en de uitgangspunten geven medewerkers goede waarborgen op een overdracht naar Maastricht, waarbij medewerkers een gelijksoortige of passende functie krijgen met behoud van arbeidsvoorwaarden en opgebouwde rechten. De overgang van Maastricht betekent dat huidige ambtenaren van Meerssen meer groeimogelijkheden en carrièreperspectief krijgen. De ervaring leert dat de overgang naar een grotere gemeente voor het grootste gedeelte van de medewerkers leidt tot kansen, waardoor medewerkers zich verder kunnen ontwikkelen. De ervaring leert echter ook dat een klein gedeelte van de medewerkers in een grotere organisatie minder tot hun recht zal komen, waardoor er loopbaanoriëntaties ontstaan naar functies buiten Maastricht of een grotere kans voor uitval of disfunctioneren ontstaat. Het is belangrijk om in de eerste jaren extra aandacht voor deze groep te hebben.

Voor medewerkers van Maastricht is de verwachting dat verbreding van de dienstverlening naar Meerssen een verrijking van het werk betekent, omdat er andere vraagstukken spelen met kortere lijntjes naar het bestuur, en vanuit nieuwe collega's nieuwe perspectieven op vraagstukken ontstaan. Daarbij versterkt de dienstverlening aan de gemeente Meerssen de ingezette koers binnen Maastricht om meer gebiedsgericht te werken.

5.6 Standplaatsverandering

Een groot deel van de medewerkers van Meerssen verricht na de overgang een groot gedeelte van de werkzaamheden op een van de werklocaties van Maastricht. Daarbij kent gemeente Maastricht geen vaste werkplekken zoals Meerssen, maar werkt Maastricht met flexibele werkplekken. Dit biedt meer flexibiliteit, waardoor ambtenaren afhankelijk van hun werkzaamheden op een bepaalde dag of op het gemeentehuis van Meerssen of op een van de locaties van de gemeente Maastricht kunnen werken. Dit zal leiden tot veranderingen van standplaats en soort werkplekken. De flexibiliteit van de werkplekinrichting in Maastricht, de geringe afstand tussen Meerssen en Maastricht en het feit dat medewerkers van Meerssen (net als die van Maastricht) woonachtig zijn in de regio en niet specifiek in de eigen gemeente, maakt dat de impact van de standplaatswijziging relatief gering zal zijn. Voor een zeer beperkt aantal Meerssense medewerkers kan dit overigens een andere standplaats dan Maastricht betekenen, als het om taken gaat die Maastricht in een regionaal samenwerkingsverband heeft ondergebracht. Waar nodig kunnen in een sociaal plan over dit onderwerp specifieke afspraken gemaakt worden.

5.7 Veranderingen in werkwijzen en cultuur

Naast de voorgaande veranderingen, zullen medewerkers van Meerssen ook grote veranderingen gaan merken in werkwijzen en cultuur. Meerssen heeft geen flexibele werkplekken, geen E-HRM-systemen, de communicatielijnen zijn relatief kort, wethouders zitten dicht op het werkproces en er is sprake van een meer informele werkcultuur. In een grotere organisatie als Maastricht zijn de lijntjes wat langer en is de cultuur zakelijker. Daarnaast zullen medewerkers zich andere processen en systemen eigen moeten maken. Uit de sessies van het afgelopen halfjaar waarin medewerkers van Maastricht en Meerssen met elkaar hebben kennisgemaakt en samen aan de slag zijn gegaan, ontstond enthousiasme over de samenwerking aangezien vraagstukken herkenbaar waren en er geleerd werd van elkaar. Een warme overdracht vraagt desalniettemin in het investeren in een uitgebreide introductie en kennismaking en aanvullende trainingen en opleidingen zodat medewerkers van Meerssen zich snel thuis voelen en nieuwe werkwijzen eigen kunnen maken.

5.8 Sociaal plan

Bij een overgang van medewerkers is het nodig om een sociaal plan op te stellen in overleg met de vakbonden [art.12.2 cao Gemeenten (nieuw)]. In een sociaal plan worden afspraken gemaakt over de personele gevolgen. Er worden maatregelen opgenomen om deze gevolgen te beperken en te verzachten. Een sociaal plan is er in het beginsel op gericht om waar mogelijk gedwongen ontslagen en verslechtering van arbeidsvoorwaarden te voorkomen. In het geval van Meerssen-Maastricht zou daarbij met name gedacht kunnen worden aan mobiliteitsbevorderende maatregelen gericht op het vergroten van interne (her)plaatsingsmogelijkheden, bijvoorbeeld in de vorm van coaching c.q. om- en bijscholingstrajecten. Ook zijn er wellicht maatregelen nodig om de gevolgen van de overgang naar de regieorganisatie op te vangen, bijvoorbeeld door een (tijdelijke) extra tegemoetkoming in de extra reiskosten als gevolg van standplaatswijziging en door salarisgaranties (indien de functie van betrokkene bij de nieuwe werkgever in een lagere schaal is ingedeeld). Daarnaast zal er voor enkele medewerkers, voor wie geen gelijksoortige functie terugkomt of waarvoor in beginsel geen ruimte is [zie 5.4], wellicht ruimte moeten worden geboden voor externe mobiliteit ('van werk naar werk') of voor vrijwillig vertrek (met een vertrekregeling)⁷⁾. Daarbij tekenen we nogmaals aan dat, gelet op de wetgeving met betrekking tot

'overgang van onderneming', de medewerkers van Meerssen in beginsel hun functie behouden en gedwongen ontslag niet mogelijk is [zie 5.2]. In algemene zin zullen er afspraken in het sociaal plan moeten worden opgenomen over de compensatie van mogelijk nadelige arbeidsvoorwaardelijke verschillen waarmee de medewerkers in Meerssen kunnen worden geconfronteerd. Tot slot zullen er afspraken moeten worden gemaakt over de (her)plaatsingsprocedures op grond waarvan medewerkers in Meerssen worden geplaatst in een (al dan niet gewijzigde of nieuwe) functie binnen de nieuwe regieorganisatie. Dergelijke plaatsingsprocedures kunnen zowel in het reorganisatieplan van de gemeente Meerssen (c.q. de adviesaanvraag) worden opgenomen als in het sociaal plan. In de praktijk wordt hiermee verschillend omgaan.

De ondernemingsraad heeft tevens adviesrecht als het gaat om herstructureringen en reorganisaties. Er dient een formele adviesaanvraag te komen richting de ondernemingsraad. Hierbij verdient opmerking dat niet alleen de OR van de gemeente Meerssen, maar ook de OR van de gemeente Maastricht adviesrecht heeft. Een en ander overigens binnen de beperkingen van het zogenoemde 'primaat van de politiek', waardoor het adviesrecht van de OR'en zich met name richt op de personele gevolgen.

7) Ook indien er wel een passende functie is.

Financiën

Hoofdstuk 6



6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de financiële consequenties van het vormen van een regieorganisatie Meerssen, inclusief een centrumgemeenteconstructie met Maastricht, in beeld gebracht. De bedragen die in dit hoofdstuk worden genoemd, zijn hierbij een indicatie, waarbij voortgebouwd wordt op de uitgangspunten en voorgestelde inrichting die in de voorgaande hoofdstukken zijn beschreven. Pas in een volgende en laatste voorbereidende fase, als de details van de samenwerking worden ingevuld, kunnen ook de exacte financiële implicaties worden bepaald. De aard van dit verdiepingsonderzoek is richtinggevend. De voorstellen zijn te duiden als een hoofdontwerp. Desalniettemin is het voor colleges en raden nu reeds belangrijk een serieuze indicatie te hebben van het kostenpatroon. Daarom is voor het maken van kostenindicatie gebruik gemaakt van:

- Een plafond voor de eenmalige kosten op basis 70% à 80% van een herindelingsvergoeding
- Een bandbreedte-benadering waarbij is gekeken naar minimale en maximale kosten
- Een toets- en waarschijnlijkheidsanalyse voor de exploitatiekosten

Programma- of beleidskosten en apparaatskosten: In de begroting van de gemeente Meerssen kan onderscheid gemaakt worden tussen programmakosten en apparaatskosten. Programmakosten zijn de kosten die gemaakt worden om de inhoudelijke beleidsdoelen van de gemeente te bereiken, bijvoorbeeld de jeugdzorgkosten in het sociaal domein of het onderhoud van gemeentelijke wegen of de riolering binnen het beleidsterrein ruimte. De hoogte van de programma- of beleidskosten zijn gekoppeld aan het te voeren beleid en blijven een politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid van de twee gemeenten. De regieorganisatie met centrumgemeenteconstructie heeft geen effect op de hoogte van de programma- of beleidskosten. Apparaatskosten zijn de kosten die gemaakt worden voor de gemeentelijke organisatie voor de dienstverlening, beleidsadviezing, bedrijfsvoering en uitvoering. Deze kosten kunnen betrekking hebben op taken die in eigen beheer, in samenwerking of via uitbesteding door andere partijen worden uitgevoerd. Het gaat hierbij voornamelijk om personeelslasten van de medewerkers (intern en extern), maar ook om kosten voor huisvesting, facilitair en ICT. Dit hoofdstuk richt zich alleen op de financiële consequenties van apparaatskosten voor de gemeente Meerssen, omdat de programmakosten (of budgetten) in de nieuwe

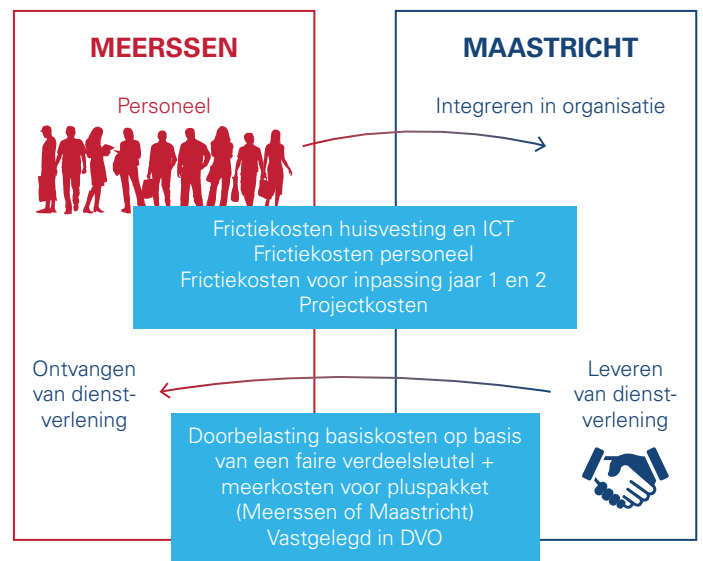
situatie ongewijzigd blijven en onder de volle bestuurlijke verantwoordelijkheid van Meerssen (en Maastricht) blijven vallen. Het vastleggen en rapporteren over de programma- of beleidskosten vindt wel in de nieuwe situatie door de bedrijfsvoering van gemeente Maastricht plaats. Dat betekent dat na overgang de gemeente Meerssen drie hoofdposten op de begroting heeft staan; als eerste de programma- of beleidskosten, als tweede de eigen apparaatskosten (kosten voor bestuur, het deel van Team Meerssen dat op de loonlijst staat van Meerssen en de huisvestingskosten voor dat deel van de huisvesting waar Meerssen eigenaar is) en de als derde de doorbelasting van producten en dienstverlening uit Maastricht.

Enmalige frictiekosten en structurele exploitatiekosten:

In dit hoofdstuk maken we onderscheid tussen eenmalige frictiekosten en structurele exploitatiekosten. Frictiekosten zijn eenmalig van aard en hebben betrekking op de overgang van de huidige naar de nieuwe situatie. De frictiekosten hebben betrekking op voorbereidende kosten in 2020 (inclusief het laatste kwartaal van 2019) en integratiekosten in de jaren 2021 en 2022. Hierbij zijn er nog allerlei manieren mogelijk waarop deze kosten worden genomen. Zo kan ervoor gekozen worden om een gedeelte van deze kosten in één keer af te rekenen, of juist over de drie jaren te spreiden. De exploitatiekosten hebben betrekking op de structurele kosten (apparaatskosten) voor de gemeente Meerssen in de nieuwe situatie. Deze kosten geven een beeld van wat het structurele financiële effect is voor de gemeente Meerssen in de nieuwe situatie ten opzichte van de huidige situatie. Dit heeft betrekking op de periode vanaf de overgang in 2021.

Het navolgende schema geeft weer hoe deze aspecten zich tot elkaar verhouden. De belangrijkste frictiekosten betreft kosten in relatie tot personeel, ICT en huisvesting. Daarnaast zijn er projectkosten om de overgang te begeleiden. Tevens is naast deze hoofdposten nog een post 'onvoorzien' opgenomen, voor mogelijk andere (kleine) posten.

Vanaf 2021 zal de dienstverlening aan Meerssen door de ambtelijke organisatie van Maastricht worden uitgevoerd. Hiervoor zal Maastricht jaarlijks kosten doorbelasten, die voor Maastricht kostendekkend zijn en gebaseerd op een faire verdeelsleutel. Hiervoor zal een basispakket zijn, en meerkosten voor een pluspakket. Deze aspecten zullen in een volgende fase verder worden uitgewerkt en vastgelegd in een DVO.



In de volgende twee paragrafen geven we eerst een indicatie van de verwachte frictiekosten om vervolgens een eerste indicatie te geven wat de structurele kosten in vergelijking tot de huidige situatie zullen zijn.

6.2 Logica in kostenpatronen vooraf

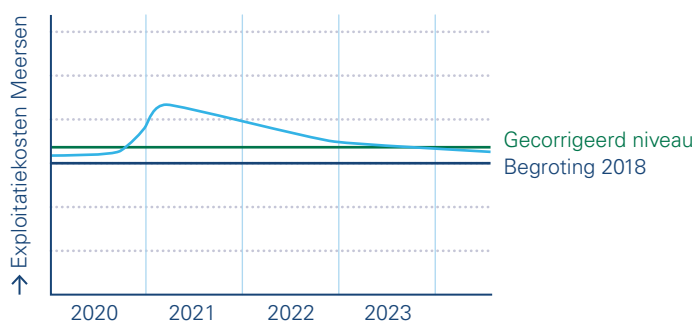
De benadering in ons rapport is een bottom-up benadering. Dat betekent dat we op basis van kostensoorten de frictiekosten opbouwen en de kosteneffecten voor de exploitatiekosten inzichtelijk maken. Deze benadering creëert een verwachting met betrekking tot de kosten. Dat is belangrijk om in deze richtinggevende fase als indicatie mee te krijgen. In de vervolgfase worden deze kosten op een nog hoger detailniveau en in gezamenlijkheid uitgewerkt.

Vanzelfsprekend zullen alle stakeholders deze resultaten spiegelen aan verwachtingen die zij ontleen uit andere studies rond herindelingen en ambtelijke fusies, aan bedrijfskundige inzichten en logica.

Deze verwachtingen zijn als volgt samen te vatten:

- Integratievraagstukken gaan altijd gepaard met hoge frictiekosten.
- De grootste frictiekosten zijn verbonden aan personeel, ICT en huisvesting.
- In de eerste twee jaar na overgang zijn er extra kosten voor inpassing van de bestaande organisatie in de nieuwe organisatie, leidend tot hogere exploitatiekosten.
- De exploitatiekosten (apparaatskosten) zullen na deze twee jaar op ongeveer hetzelfde niveau liggen als bij de huidige organisatie (ervan uitgaande dat die op sterkte is) vermeerderd met de meerkosten van de regieorganisatie..

In onderstaande figuur is deze beschrijving gevisualiseerd:



De begroting van 2019 van Meerssen is het uitgangspunt, hierop is een correctie aangebracht om in lijn met de benchmark te komen. Bovendien is zichtbaar dat in de eerste twee jaar de exploitatiekosten hoger zullen liggen dan in de reguliere situatie. Deze inpassingskosten worden ingeboekt als eenmalige frictiekosten.

6.3 Hoe moet ik alle frictiekosten en effecten op de exploitatiekosten zien?

In de komende paragrafen gaan we in op de frictiekosten en effecten op de exploitatiekosten. Hierbij dienen een aantal belangrijke disclaimers in ogenschouw genomen te worden:

- **Hoofdontwerp:** In dit verdiepingsonderzoek is aandacht besteed aan het hoofdontwerp. Dat betekent dat er sprake is van een zorgvuldige maar grofstoffelijke benadering van de materie. In het vervolgonderzoek gaat het om een detailontwerp waar vraagstukken zoals de personele overgang en de precieze benodigde formatie, maar ook rondom huisvesting en ICT met de specialisten binnen de twee gemeenten in veel groter detail wordt uitgewerkt.
- **Aanname:** Bij de berekeningen van de kosten- en besparingseffecten wordt regelmatig gebruik gemaakt van aannames. Aannames die gebaseerd zijn op ervaringscijfers en een beeld geven van de effecten. Deze aanpak -aangevuld met een bandbreedte- geeft nu voldoende houvast, maar vraagt bij een detailontwerp (volgende fase) om nadere precisering en onderbouwing.
- **Perspectief:** De inschattingen van kosten- en besparingseffecten geven aan wat mogelijk zou kunnen zijn (ook kijkend naar ervaringen elders). Bij de definitieve bepaling van de kosteneffecten zijn er op detailniveau nog allerlei keuzes te maken door bestuur en organisatie (bijvoorbeeld in de migratie van data, bij de huisvesting, de exacte bepalingen in een sociaal plan) die uiteindelijk bepalen wat de daadwerkelijke omvang van een kosteneffect zal zijn. Vandaar dat vaak met bandbreedtes wordt gewerkt. Besparingseffecten worden nooit vanzelf gerealiseerd. Het vraagt om een gerichte doelstelling en inspanning, die soms ook een bestuurlijk commitment vraagt. Zo zullen beleidsambtenaren efficiënter werken indien de twee besturen beleidsharmonisatie serieus nemen. Anders gezegd: besparingsmogelijkheden vragen om een duidelijke doelstelling en opdracht en het invullen van de bijbehorende randvoorwaarden. Zowel de kosten- als de besparingseffecten kunnen daarmee worden gezien als een inkleuring van een perspectief dat onder voorwaarden kan worden bereikt. In het detailontwerp worden deze effecten in samenhang met een bestuursconvenant, een dienstverleningsovereenkomst, een sociaal plan en plannen rond bijvoorbeeld migratie en huisvesting concreet gemaakt.

- **Aanname ten opzichte van besparingen;** aangezien het uitgangspunt is dat Meerssen alle frictiekosten betaalt, hebben we potentiële bezuiniging op de dienstverlening aan Meerssen ook helemaal meegenomen in de berekeningen. Hier kunnen de besturen van beide gemeenten ook andere keuzen in maken, door een deel van de verwachte besparingen ten gunste van Maastricht te laten vallen of een deel van de frictiekosten aan Maastricht toe te rekenen. In het te maken financieel arrangement zullen afspraken gemaakt moeten worden hoe vooraf om te gaan met te verwachten kosten en besparingen, en achteraf met de daadwerkelijke realisatie hiervan.

6.4 Overzicht verwachte frictiekosten

In deze paragraaf gaan we in op de te verwachten frictiekosten met inachtneming van hetgeen in paragraaf 6.3 is gezegd. We doen dat aan de hand van twee redeneringen. Allereerst bouwen we de redenering op basis van de verschillende elementen die de frictiekosten bepalen. We geven daarbij een bandbreedte aan, die vanzelfsprekend relatief groot is. Passend bij de fase van het onderzoek dat te beschouwen is als een hoofdontwerp en richtinggevend is.

De tweede benadering is het gebruikmaken van een rekenmethode vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor het bepalen van de vergoeding in het geval van een herindeling. Immers, bij een herindeling is er sprake van een bestuurlijke en ambtelijke integratie. Het gaat in dit traject alleen om een ambtelijke integratie, die overigens het grootste deel van de kosten met zich meebrengt. Gegeven het feit dat de vergoeding kan worden beschouwd als kostendekkend kan hierbij een bovengrens worden bepaald voor de frictiekosten. Die zal tussen de 70% en 80% van de herindelingsvergoeding liggen.

6.4.1 Frictiekosten huisvesting

Bij de bepaling van de frictiekosten van de huisvesting is het goed om een onderscheid te maken tussen enerzijds noodzakelijke investeringen voor de bestuurlijk zelfstandige gemeente Meerssen, alsmede om het model van een regie-organisatie met centrumgemeenteconstructie te ondersteunen. Daarnaast zijn er potentiële opbrengsten vanuit het vervreemden (door verkoop of verhuur) van onderdelen van de huisvesting in Meerssen. De benodigde investeringen hebben een hogere zekerheidsgraad dan de potentiële opbrengsten.

- **Eenmalige verkoopopbrengsten:** Doordat de werkplek van het grootste gedeelte van de medewerkers verhuist naar Maastricht, betekent dit dat het gemeentehuis voor een gedeelte een andere bestemming krijgt en/of gedeeltelijk heringericht moet worden. Uit inventarisatie wordt verwacht dat een gedeelte verkocht kan worden, namelijk de Hoeve en het bestuurscentrum (minder courant) boven de Hema, met een gezamenlijke verwachte opbrengst tussen € 400.000 en € 680.000.
- **Benodigde investering:** Het realiseren van deze gewenste nieuwe situatie vraagt om een investering, namelijk bouwtechnische kosten om nieuwe functionaliteiten mogelijk te maken. We schatten de kosten hiervan tussen € 390.000 en € 640.000. Hierbij ontstaat overigens wel een goed geutiliseerd en hedendaags politiek centrum.

6.4.2 Frictiekosten ICT

Bij de ICT zijn de systemen en processen van Maastricht leidend. De frictiekosten zijn op te delen in vier componenten, te weten: projectleiding, eenmalige kosten voor het inrichten van de werkplekken, kosten verbonden aan het beëindigen van contracten en licenties en tot slot het migreren en het uitvoeren van conversies van systemen en data van Meerssen naar Maastricht.

- a. Voor het begeleiden en inpassen van de ICT van Meerssen in Maastricht 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.
- Eenmalige kosten werkplekken Maastricht: Voor het gereedmaken van de ICT-werkplekken voor de medewerkers die vanuit Meerssen overgaan zijn de kosten door Maastricht geraamd op € 250 per werkplek. Gegeven het feit dat niet alle medewerkers een werkplek nodig hebben, wordt uitgegaan van 100 werkplekken.
- b. Licenties en contracten: De gemeente Meerssen heeft voor haar ICT-contracten reeds de nodige flexibiliteit ingebouwd. Dit betekent dat een groot deel van de contracten binnen afzienbare tijd afloopt of op korte termijn opzegbaar is. Hierdoor worden de contractuele frictiekosten laag ingeschat bij de overgang van ICT van Meerssen naar Maastricht. We gaan hierbij uit van frictiekosten die liggen tussen € 30.000 en € 60.000.
- c. Migratie/conversie systemen Meerssen naar Maastricht: In een eerste inventarisatie met experts van Meerssen en Maastricht is gebleken dat het grootste gedeelte van de ICT-pakketten van de gemeente Meerssen bij één leverancier zit (PinkRocade). De inschatting was dat de conversie/migratie van de gegevens uit de systemen van Meerssen naar Maastricht ongeveer € 250.000 gaat kosten. Voor de overige pakketten van Meerssen is nog eens € 150.000 geraamd. Hierdoor komt het totale bedrag voor conversie/migratie in het minimale scenario uit op € 400.000. Op basis van eerdere ervaringen van Maastricht (met bijvoorbeeld SZMH, Sociale Zaken Maastricht Heuvelland) is de inschatting dat de kosten per 'groot' pakket ongeveer € 100.000 bedragen. In het geval

van Meerssen is de inschatting gemaakt dat het gaat om acht 'grote' ICT-pakketten (iBurgerzaken, iObjecten, Civision Middelen, Squit, Aeolus, PIMS, Ned Graphics, Obsurv) waarvoor een conversie gemaakt moet worden. Daarnaast zijn er zes 'kleine' ICT-pakketten (Zaaksysteem, DMS, MOR, KCC, Servicebus, Office 2016). Voor de conversie van deze zes 'kleine' pakketten wordt nog eens € 200.000 geraamd. Het maximale scenario komt daarmee op € 1.000.000. In dit maximale scenario zitten ook alle eventuele extra kosten voor digitalisering van dossiers om ze in de systemen van Maastricht op te nemen. Uit de ervaringen die door Berenschot zijn opgehaald bij andere gemeenten (bijvoorbeeld Zandvoort/Haarlem) is gebleken dat deze kostenpost veruit de grootste was in de frictiekosten. Hierbij geldt dat Zandvoort/Haarlem qua kosten voor conversie/migratie van ICT in de buurt van het maximale scenario is uitgekomen. Ze hebben aangegeven dat hun uitdaging op dit gebied zeer groot was, met name door achterstalligheid in digitalisering.

- d. Archief: Het huidige fysieke archief blijft beschikbaar in Meerssen. De ruimtes blijven onderdeel van de huisvesting van Meerssen en worden door Meerssen betaald. Het gebruik van het archief komt volledig te liggen bij de ambtelijke organisatie van Maastricht. De wijze van archiveren tussen Meerssen en Maastricht verschilt op onderdelen. Soms gebruikt Meerssen reeds digitale archivering, daar waar Maastricht nog gebruik maakt van fysiek archivering. In andere situaties is dit andersom. Aan het gelijktrekken van de archiveringswijzes kunnen (hoge) kosten verbonden zijn. Deze zijn in dit verdiepingsonderzoek buiten beschouwing gelaten, maar vragen in een vervolgfase om nadere verdieping en keuzes'. De kosten voor het fysieke archief zijn opgenomen in de huisvestingskosten. De kosten voor digitalisering van archieven is opgenomen in de kosten voor migratie en conversie.

6.4.3 Friciekosten personeel

De frictiekosten 'personeel' zijn gebaseerd op drie elementen, namelijk de opgebouwde verlofrechten, langdurig verzuim en kosten verbonden aan het sociaal plan.

- a. **Verlofsaldo:** De gemeente Meerssen heeft op dit moment geen voorziening getroffen voor het huidige verlofsaldo van de medewerkers⁸⁾. En verlof geldt als een vordering. Dit zorgt ervoor dat dit bedrag afgerekend moet worden wanneer de medewerkers worden overgedragen aan Maastricht. Dit zijn in principe geen extra kosten die Meerssen maakt (het zijn nu ook al kosten die in de toekomst gemaakt gaan worden), maar kosten die door de overdracht van personeel expliciet worden, aangezien Meerssen in de huidige balans hier geen reservering voor heeft gemaakt. In het minimale scenario is berekend wat het kost om alleen het 'bovenwettelijke' verlofsaldo uit te betalen aan de medewerkers. De kosten-calcuatie gaat ervan uit dat het gehele verlofsaldo (wettelijk en bovenwettelijk) in één keer uitbetaald wordt aan de gemeente Maastricht voor het overnemen van de in het verleden opgebouwde verplichtingen. Deze kosten kunnen ook lager uitvallen als gemeente Meerssen erop aanstuurt om de huidige verlofstuwmeren grotendeels voor eind 2020 weg te werken (gestimuleerd opnemen van vrije dagen).
- b. **Langdurig verzuim:** Het verzuimpercentage van de gemeente Meerssen ligt momenteel op ongeveer 8,3% en hiermee ruim boven het landelijk gemiddelde. Het verzuimpercentage ligt ook iets hoger dan in de gemeente Maastricht (ongeveer 7%). Het verzuimpercentage van de gemeente Meerssen kan voor een deel verklaard worden door langdurig verzuim. Het lijkt daarom billijk dat Meerssen Maastricht financieel compenseert voor medewerkers met langdurig verzuim, aangezien de gemeente Maastricht alle medewerkers (dus ook de medewerkers met langdurig verzuim) overneemt, en Meerssen een hogere verzuimpercentage kent. De meest geschikte vorm lijkt een budget ter beschikking te stellen voor het oplossen van langdurig verzuim bij een specifiek aantal medewerkers. In het minimale en maximale scenario zijn de kosten voor een medewerker meegenomen die aan een re-integratietraject deelneemt en de kosten voor een medewerker die in een WIA-traject zit. Hierbij

is de aanname gemaakt dat de huidige verzuimsituatie in de gemeente Meerssen een goede indicatie geeft van de verzuimsituatie ten tijde van de overdracht van het personeel aan de gemeente Maastricht. De verwachting is dat de hoogte van de financiële compensatie voor twee medewerkers ongeveer gelijk staat aan een vermindering van het verzuimpercentage van 1,3%. Mocht het verzuimpercentage in de gemeente Meerssen ten tijde van de overgang per 1 januari 2021 anders zijn dan in de huidige situatie (hoger óf lager) dan heeft dit consequenties voor de financiële compensatie. Voor de berekening van de kosten om een oplossing te vinden voor twee functionarissen gaan we uit van een periode van 1,25 (minimaal) tot 1,75 (maximaal) jaar (productieverlies, opleidings- en re-integratiekosten) bij een gemiddeld salarislust van gemeente Meerssen van € 72.000.

- c. **Sociaal plan:** De arbeidsvoorwaarden tussen Meerssen en Maastricht kennen amper verschillen aangezien beiden CAR-UWO volgen en in zeer beperkte mate "eigen" aanvullingen hebben. Daarbij is de financiële impact van deze eigen regelingen op het totaal zeer beperkt. Dit leidt ertoe dat we geen grote kosten verwachten op het gebied van arbeidsvoorwaarden. Wel voorzien we dat een groep medewerkers vanwege extra reistijd/kilometers (naar Maastricht of Heerlen) gecompenseerd zullen moeten worden. Een definitieve uitwerking van de consequenties van de verschillen in arbeidsvoorwaarden tussen Meerssen en Maastricht zal in de volgende fase plaatsvinden. Vooralsnog wordt uitgegaan van een financieel effect tussen € 20.000 en € 50.000. De kosten voor het opstellen van het sociaal plan zijn onderdeel van de projectkosten (zie 6.5.3).

6.4.4 Inpassingskosten

Vaak boeken gemeenten vanaf het eerste jaar na een samenwerking efficiëntieopbrengsten in. De realiteit is -zo bleek ook in 2017 in een landelijk onderzoek naar ambtelijke fusies- dat er in de eerste twee jaar inpassingskosten gemaakt moeten worden. Concreet naar de situatie van Meerssen en Maastricht betekent dit dat in de jaren 2021 en 2022 Maastricht extra kosten moet maken om met name personeel in te passen. Daarenboven moeten de medewerkers van Meerssen wennen aan de nieuwe situatie (processen en systemen) in Maastricht, hetgeen productieverlies betekent.

We voorzien een drietal inpassingskosten, te weten extra opleidingskosten, een mobiliteitsbudget en productieverlies.

8) De vraag is hierbij of het verlofsaldo relevant is voor de frictiekostenbegroting, aangezien de gemeente Meerssen ook zonder het traject met Maastricht te maken heeft met deze kostenpost. We hebben dit wel opgenomen omdat door de overgang Meerssen hier wel een extra reservering ten opzichte van de huidige begroting moet opnemen.

- a. **Extra opleidingsbudget personeel:** Voor (een deel van) de medewerkers zal de overgang van Meerssen naar Maastricht betekenen dat er volgens andere processen en met andere systemen gewerkt moet gaan worden. Dit vraagt voor sommige medewerkers inwerkprogramma's met eventuele bijscholing en/of coaching. Maastricht hanteert voor de eigen medewerkers -waar de medewerkers vanaf 1 januari 2021 onder vallen- reeds een ruimhartig opleidingsbeleid met dito budgetten. Om de medewerkers van Meerssen zo goed mogelijk te faciliteren is een budget voor extra opleidingen opgenomen van 1,5% van het salarisbudget in het maximum scenario en 0,6% in het minimale scenario. Dit betreft extra opleidingskosten boven de structurele opleidingsbudgetten bij gemeente Meerssen van €145.000. (aanvullende kosten ten opzichte van de huidige situatie).
- b. **Mobiliteitsbudget medewerkers:** De ervaring leert in vergelijkbare trajecten dat er zich in de eerste twee jaar personele frictiekosten kunnen voordoen waarin niet vooraf is voorzien. Het gaat hier bijvoorbeeld om medewerkers die op een passende functie terecht komen maar hierin toch niet goed functioneren, of medewerkers die niet goed kunnen aarden in de nieuwe omgeving. Hierdoor kan voor een aantal medewerkers de noodzaak ontstaan voor een mobiliteitstraject dat leidt tot een ander werk binnen of buiten gemeente Maastricht. Om met de financiële consequenties hiervan rekening te houden is incidenteel een reservering van een bepaald percentage van de huidige loonsom van de gemeente Meerssen (€ 7,2 miljoen) opgenomen. In het minimale scenario wordt uitgegaan van een mobiliteitsbudget van 1% per jaar, voor een periode van 2 jaar (2021-2022). Het maximale scenario gaat uit van een mobiliteitsbudget van 2% in het eerste jaar (2021), en 3,0% in het tweede jaar (2022), aangezien de ervaring leert dat eventuele loopbaanoriëntaties vaak niet in het eerste jaar maar later plaatsvinden.
- c. **Productieverlies:** Gewinning aan nieuwe systemen en processen geeft productieverlies dat zich in het eerste jaar zal voordoen, met een piek in het eerste halfjaar. We schatten het productieverlies op minimaal 3% in het eerste jaar en maximaal 5% in het eerste jaar. De budgetten zijn verbonden aan het productieverlies en beschikbaar voor extra benodigde inzet van medewerkers van gemeente Maastricht of externe inhuur om continuïteit van dienstverlening te borgen.

6.4.5 Projectorganisatie

De gemeenteraden van Meerssen en Maastricht nemen in oktober 2019 een principe besluit. Mocht dit besluit in lijn zijn met de adviezen uit dit rapport, dan ontstaat een laatste fase van voorbereiding leidend tot een definitief 'go/no go-besluit'. Dit definitieve besluit geschiedt op basis van een detailontwerp van de organisatie, een uitgewerkt sociaal plan, een gedetailleerde beschrijving van de overgang van personeel, een definitief financieel arrangement en tot slot een Bestuurlijk convenant met een bijpassende dienstverleningsovereenkomst (DVO).

De totstandkoming van deze resultaten 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 programma-kosten en kosten voor inzet van experts.

- a. **Extra inzet ambtelijke organisatie in projectorganisatie:** bij zowel gemeente Meerssen als Maastricht zullen medewerkers voor een deel van hun tijd vanaf de raadsbesluitvorming in 2019 tot begin 2021 vrijgespeeld moeten worden 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 integratie te realiseren. Denk aan activiteiten zoals input aanleveren voor de DVO en detailontwerp, en vervolgens handen en voeten geven aan de integratie van mensen, teams en werkwijzen. We schatten in het minimale scenario dat 1 fte bij Maastricht en 1 fte bij Meerssen 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). In het maximale scenario gaan we ervan uit dat dit oploopt tot 1,5 fte per organisatie en nog een halfjaar in 2021 doorloopt voor Maastricht, indien projectcapaciteit nog nodig is om implementatie af te ronden. Voor de berekening gaan we uit van gemiddeld €100.000 per fte per jaar, wat leidt tot €500.000 in het minimale scenario en €800.000 in het maximale scenario, waarvan €600.000 in 2020 en €200.000 in 2021 voor afrondende werkzaamheden. In 2020 worden de helft van deze kosten door medewerkers van Meerssen en de helft door medewerkers van Maastricht gemaakt.

- b. **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 (min) en 4,0 (max) dagen per week met een gemiddeld tarief van € 1.250 besteed gedurende 1,25 jaar (65 weken).
- c. **Externe inhuur experts:** Tijdens de implementatiefase verwachten we dat specifieke expertise nodig zal zijn. 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 € 70.000, in het minimale scenario wordt uitgegaan van € 40.000.

6.4.6 Onvoorzien

Voor de frictiekosten is een post onvoorzien opgenomen van 10% van de totale kosten in beide scenario's.

6.4.7 Vergoeding herindeling

De tweede benadering is de benadering van de vergoeding die wordt verstrekt bij een herindeling van Meerssen en Maastricht. Natuurlijk is een herindeling niet aan de orde.

Een nieuwgevormde gemeente komt in aanmerking voor een uitkering op grond van de tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling in het gemeentefonds. Met de tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling wordt een vergoeding ontvangen voor de zogeheten frictiekosten van de ambtelijke en bestuurlijke samenvoeging. Frictiekosten zijn lasten die zonder herindeling niet gemaakt zouden zijn en die per definitie extra en tijdelijk zijn. Het bedrag van de verdeelmaatstaf wordt in vier termijnen uitgekeerd. Het eerste jaar ontvangt de nieuwgevormde gemeente 40% van het toegekende bedrag. In de drie jaren daarna elk jaar 20%.

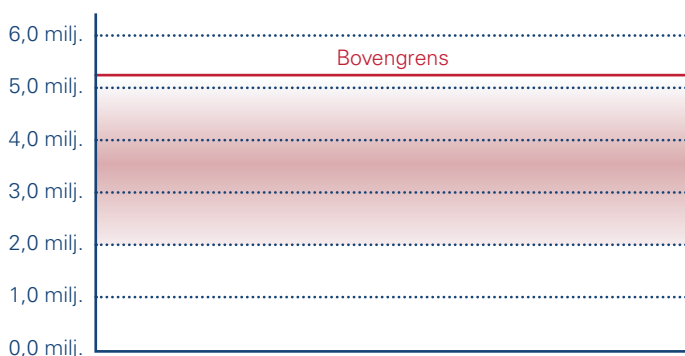
Voor een nieuwe gemeente die zou ontstaan uit een bestuurlijke fusie van Meerssen en Maastricht zou de vergoeding neerkomen op € 6.544.430 (bron: provincie Limburg).

De absolute bovengrens voor deze ambtelijke integratie ligt daarmee op circa € 5.2 miljoen, uitgaand van 80% van de herindelingsvergoeding. Vanuit de bottom-up benadering komen we op hetzelfde bedrag als 70% van deze vergoeding, namelijk €4.6 miljoen (zie volgende paragraaf).

6.4.8 Samenvattend frictiekosten

Friciekosten (incidenteel)	2020		2021		2022		Totaal	
Huisvesting	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max
Afstoten bestuursvleugel 'De Hoeve' en Bestuurscentrum	€ -680.000	€ -400.000	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ -680.000	€ -400.000
Bouwtechnische kosten (o.a. bestuursvleugel)	€ 390.000	€ 640.000	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 390.000	€ 640.000
Totaal Huisvesting	-€ 290.000	€ 240.000	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	-€ 290.000	€ 240.000
Friciekosten ICT	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max
Projectleider ICT	€ 120.000	€ 162.500	€ 0	€ 81.250	€ 0	€ 0	€ 120.000	€ 243.750
Eenmalige kosten werkplekken Maastricht	€ 25.000	€ 25.000	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 25.000	€ 25.000
Contractuele frictie licenties/contracten ICT	€ 30.000	€ 60.000	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 30.000	€ 60.000
Migratie/conversie systemen (digitalisering)	€ 400.000	€ 1.000.000	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 400.000	€ 1.000.000
Totaal Informatisering & Automatisering	€ 575.000	€ 1.247.500	€ 0	€ 81.250	€ 0	€ 0	€ 575.000	€ 1.328.750
Personeel	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max
Verlofsaldo medewerkers Meerssen	€ 135.000	€ 210.000	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 135.000	€ 210.000
Verzuim (langdurig)	€ 140.000	€ 140.000	€ 35.000	€ 105.000	€ 0	€ 0	€ 175.000	€ 245.000
Sociaal plan kosten	€ 20.000	€ 50.000	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 20.000	€ 50.000
Pilot voor eerdere invullen regiefuncties	€ 115.000	€ 115.000	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 115.000	€ 115.000
Totaal personeel	€ 410.000	€ 515.000	€ 35.000	€ 105.000	€ 0	€ 0	€ 445.000	€ 620.000
Inpassingskosten	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max
Extra opleidingskosten personeel	€ 0	€ 0	€ 45.000	€ 108.000	€ 0	€ 0	€ 45.000	€ 108.000
Mobiliteitsbudget medewerkers	€ 0	€ 0	€ 72.000	€ 144.000	€ 72.000	€ 216.000	€ 144.000	€ 360.000
Productieverlies	€ 0	€ 0	€ 216.000	€ 360.000	€ 0	€ 0	€ 216.000	€ 360.000
Totaal inpassingskosten	€ 0	€ 0	€ 333.000	€ 612.000	€ 72.000	€ 216.000	€ 405.000	€ 828.000
Projectorganisatie	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max
Programma-management (projectleider plus ondersteuning)	€ 195.000	€ 260.000	€ 50.000	€ 65.000	€ 0	€ 0	€ 245.000	€ 325.000
Externe inhuur experts (fiscaal, juridisch, financieel)	€ 40.000	€ 70.000	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 40.000	€ 70.000
Ambtelijke projectcapaciteit	€ 400.000	€ 600.000	€ 100.000	€ 200.000	€ 0	€ 0	€ 500.000	€ 800.000
Totaal projectorganisatie	€ 635.000	€ 930.000	€ 150.000	€ 265.000	€ 0	€ 0	€ 785.000	€ 1.195.000
Onvoorzien	€ 133.000	€ 293.250	€ 51.800	€ 106.325	€ 7.200	€ 21.600	€ 192.000	€ 421.175
Totaal projectbegroting tot en met 31-12-2022	€ 1.463.000	€ 3.225.750	€ 569.800	€ 1.169.575	€ 79.200	€ 237.600	€ 2.112.000	€ 4.632.925

Visualiseren we de bandbreedte van de frictiekosten, dan is de bovengrens 4,6 miljoen en de ondergrens op de optelsom van alle minimum inschattingen, leidend tot een bedrag van circa 2,1 miljoen euro. Aangezien het heel onwaarschijnlijk is dat op alle onderdelen het minimum of het maximum geldt, verwachten we dat de werkelijke frictiekosten tussen de 3 en 4 miljoen komen te liggen.



6.5 Exploitatiekosten

De exploitatiekosten geven zicht op de kosten die de gemeente Meerssen jaarlijks betaalt aan Maastricht voor de ambtelijke ondersteuning. Een ambtelijke ondersteuning die de gemeente Maastricht levert door eigen ambtenaren (inclusief de overgekomen ambtenaren uit Meerssen), vanuit samenwerkingsverbanden met andere overheden die Maastricht is aangegaan of door uitbestedingen van Maastricht aan het bedrijfsleven. Deze exploitatiekosten zijn qua kostensoort te vergelijken met de huidige apparaatskosten van Meerssen en staan los van de beleidsgelden. De hoogte van beleidsgelden, als ook de wijze waarop deze besteed worden, blijft een integrale verantwoordelijkheid van het bestuur van de gemeente Meerssen.

Bepalend voor de structurele financiële impact is hoeveel de gemeente Meerssen in de nieuwe situatie aan de gemeente Maastricht zal moeten betalen voor de uitvoering van de taken en dienstverlening. Uitgangspunt hierbij is dat de vergoeding van Meerssen aan Maastricht voor Maastricht kostendekkend is. Verder is een uitgangspunt dat er sprake zal zijn van kwalitatieve hoogwaardige dienstverlening met verminderde kwetsbaarheid en versterking van regie op beleid en gebieden.

Bij het bepalen van het kostendekkende bedrag zullen de dienstverleningsniveaus die in een volgende fase afgesproken worden van invloed zijn. Vooralsnog is uitgegaan dat de eisen die aan producten en diensten worden gesteld vergelijkbaar zijn. Daarbij is - aanvullend - de wens aanwezig om te komen tot een simpele en overzichtelijke verrekening waarbij niet alles tot in de detail wordt uitgewerkt.

Er zijn drie benaderingen die kunnen leiden tot het bepalen van de toekomstige exploitatiekosten voor Meerssen. Rekenkundig bepalen wat de kosten zijn op basis van een kostenbepaling per product of dienst is ondoenlijk. Ook de kosten verbonden aan de huidige interne bedrijfsvoering is een slechte indicator, omdat de apparaatskosten slechts voor een deel de kosten beslaan die in Meerssen zelf worden gemaakt en het uitbestedingspercentage tussen Meerssen en Maastricht verschilt. In de volgende fase dient hierover bestuurlijk een uitspraak te worden gedaan. Deze drie benaderingen zijn:

- **Deal Meerssen – Maastricht:** De gemeente Maastricht biedt aan de dienstverlening over te nemen tegen het huidige kostenniveau voor de apparaatskosten, eventueel gecorrigeerd met een opslag of korting.

- **Toets op basis van kostencomponenten:** Per kostencomponent wordt getoetst wat kosteneffecten zijn bij overgang. Op basis hiervan wordt een logica ontwikkeld die aangeeft binnen welke grenzen de exploitatiekosten in de toekomst voor Meerssen zullen liggen. Op basis van deze grenzen wordt een bestuurlijke deal gesloten.
- **Verdeelsleutel:** Het huidige kostenniveau van Maastricht is leidend. Er wordt een verdeelsleutel overeengekomen (verhoudingen uitkering gemeentefonds of verhouding inwoneraantal of ...) en langs die lijn betaalt Meerssen een percentage van de apparaatskosten van Maastricht.

Variante 2 is een meer gedetailleerde uitwerking van variant 1 en geeft meer bestuurlijk comfort. Vandaar dat we deze benadering hebben uitgewerkt. In de bijlage is per onderdeel een nadere uitwerking opgenomen.

6.5.1 Huisvesting

Een deel van het vastgoed blijft eigendom van de gemeente Meerssen. Een deel zal vervreemd worden of verhuurd. Huisvesting van bestuur en de vijf ambtenaren van Meerssen zal plaatsvinden in Meerssen. De ambtenaren van Meerssen die overgaan naar Maastricht zullen volledig geïntegreerd worden in de organisatie van Maastricht. Maastrichtse ambtenaren zullen gebruik maken van flexplekken in Meerssen en vooral van de flexibele huisvesting in Maastricht. Op macroniveau kunnen de medewerkers van Meerssen binnen de bestaande huisvesting ondergebracht worden. Natuurlijk kunnen straks op afdelings- en etageniveau aanpassingen nodig blijken te zijn. Alle facilitaire taken voor huisvesting in Meerssen en Maastricht zullen worden uitgevoerd door de Maastrichtse organisatie.

Exploitatiekosten: Door vervreemding van 'bestuurscentrum boven Hema' en 'De Hoeve', en een verminderd ruimtegebruik van de 'vleugel van het bestuurscentrum', ontstaat voor de periode na 2021 een verwachte kostenvermindering van ongeveer € 205.000 per jaar. Vanzelfsprekend lopen kosten door indien vervreemding na 1 januari 2021 plaatsvindt.

Exploitatiekosten Huisvesting Meerssen	Huidig (2019)	Toekomstig (> 2021)	Vershil
Totaal	€470.907	€265.127	-€ 205.780

Vastgoedcomponent: Met de herinrichting van de gebouwen in Meerssen ontstaat voor het bestuur en 'Team Meerssen' een aantrekkelijk perspectief met de volgende kenmerken:

- Een aaneengesloten werkgebied met een gastvrije entree (huidige KCC; 't Hoes van Meerssen).
- Een werkomgeving voor college en Team Meerssen in één gebouw, namelijk het bestuurscentrum dat aan sluit bij 't Hoes van Meerssen.
- Team Meerssen en Maastrichtse ambtenaren die werkzaam zijn in Meerssen werken in een gerenoveerde eigentijdse en op samenwerking ingerichte omgeving.
- Het vervreemden van De Hoeve en het bestuurscentrum boven de Hema. Een sterke voorkeur gaat uit naar daadwerkelijke vervreemding, zodat ook op langere termijn de panden niet meer belastend zijn (ook niet in aandacht) voor de gemeente.

De vastgoedcomponent voor medewerkers die vanuit Meerssen werken, wordt niet door Maastricht doorbelast. De huidige inschatting is dat van het totaal aantal medewerkers van de gemeente Meerssen ongeveer 100 gebruik zullen maken van een 'werkplek' in de gemeente Maastricht. De doorbelasting vanuit Maastricht zal dan voor de vastgoedcomponent als volgt berekend worden: $100 \text{ (werkplekken)} * 0,7 \text{ (factor werkplek per medewerker)} * € 2.187 \text{ (tarief per werkplek)} = € 153.090$.

6.5.2 Exploitatiekosten facilitaire ondersteuning

Maastricht brengt de werkplekken voor Team Meerssen en de flexplekken in rekening volgens de berekeningswijze die Maastricht hiervoor hanteert. Het bedrag per werkplek dat Maastricht in rekening brengt is € 6.143 per werkplek. In dit bedrag is rekening gehouden met een kostenpost voor het gebruikte vloeroppervlak van € 2.187 en een kostenpost voor facilitaire ondersteuning van € 3.956. In deze facilitaire kosten zijn onder andere personeelskosten, onderhoud, schoonmaak en beveiliging meegenomen. Voor de werkplekken hanteert Maastricht de verhouding 7/10: dit betekent dat voor iedere 10 medewerkers 7 werkplekken beschikbaar zijn.

Alle facilitaire kosten of servicekosten (schoonmaak, gas, licht e.d.) maken deel uit van de producten en diensten van Maastricht. In tegenstelling tot het tarief voor de vastgoedcomponent, wordt de facilitaire component van de kosten per

werkplek voor alle medewerkers van Meerssen doorbelast door Maastricht.

Voor de werkplekken van het college en de ambtenaren die op de loonlijst staan van de gemeente Meerssen wordt een separate afspraak (pluspakket) gemaakt. Voor de berekening van de door te belasten kosten door Maastricht is er op dit moment vanuit gegaan dat voor deze medewerkers een volledige werkplek wordt doorbelast, in plaats van de verhouding 10/7.

De totale doorbelasting komt uit op €391.248. Gelet op de huidige budgetten van de gemeente Meerssen komen de kosten hiermee € 141.000 lager uit dan in de huidige situatie.

6.5.3 Structurele ICT-kosten

In de nieuwe situatie zal de gemeente Maastricht de ICT-ondersteuning verzorgen voor de gemeente Meerssen. Het beschikbare budget per ICT-werkplek in Meerssen is € 6.557 per medewerker, terwijl de opgave voor de ICT-kosten per werkplek in Maastricht € 5.831 bedraagt (ongeveer 10% goedkoper). Hiermee kan een structureel voordeel op de ICT-kosten van € 87.000 plaatsvinden. Een logisch en verklaarbaar verschil omdat juist bij ICT schaalgrootte een belangrijk financieel voordeel oplevert. De gemeente Maastricht heeft het voordeel om ICT-werkplekondersteuning voor een veel grotere populatie te kunnen uitvoeren en licenties bij een grotere schaal voordeliger zijn, waardoor de kosten per medewerker lager liggen.

6.5.4 Structurele exploitatiekosten personeel

De personele kosten betreffen alle kosten die verbonden zijn aan personeel voor de uitvoering van de beleidsvoorbereiding, uitvoering, dienstverlening en bedrijfsvoering. In de huidige situatie betreft dit zowel vaste formatie als ook flexibele inhuur. In de nieuwe voorgestelde situatie zal de gemeente Meerssen alleen een beperkt aantal medewerkers (vooralsnog vijf) op de loonlijst hebben (griffie, gemeentesecretaris en P&C/contractmanager). Uitgangspunt van de regieorganisatie is dat er een warme overdracht is van personeel met behoud van de bestaande rechtspositie. Dit betekent dat alle ambtenaren van de gemeente Meerssen (behalve de hierboven genoemde functies) worden overgedragen aan de gemeente Maastricht.

In deze paragraaf toetsen we kosteneffecten kijkend naar de personele exploitatielasten. We werken de bandbreedte uit die wij voorzien waarbinnen de kosteneffecten optreden. Uitgangspunt is het rekenbudget 2019 dat gebaseerd is op de begroting 2019.

Voor onze berekening -en kijkend naar de toekomst- zijn vier kosteneffecten relevant:

- Huidige Ausgangssituatie van personeelskosten van de gemeente Meerssen en wat vergelijkbare gemeenten aan soortgelijke apparaatskosten besteden (benchmark Meerssen).
- Effect van regieteam Meerssen op personele kosten.
- Opdrijvend effect door gemiddeld hogere inschaling ambtenaren Maastricht. In veel gevallen zijn soortgelijke functies in Maastricht één schaal hoger ingedeeld dan vergelijkbare functies in Meerssen (zie paragraaf 5.4). Hierdoor verwachten we (op termijn) een opwaarts effect op de salariskosten van Meerssen.
- Verwachte efficiencyvoordeel (op termijn) door samenvoeging van twee ambtelijke organisaties.

Effecten personeelskosten Meerssen in nieuwe situatie		Min	Max
1	Rekenbudget (zie berekening bijlage)	€ 7.250.000	€ 7.250.000
	Correctie formatie Meerssen onder benchmark (2017)	€ 275.000	€ 550.000
2	Eventuele extra kosten voor regieteam Meerssen (30% tot 70%)	€ 150.000	€ 490.000
3	Opdrijvend effect door gemiddeld hogere inschaling ambtenaren Maastricht	pm	pm
4	Efficiency voordeel samenvoegen organisaties (2% tot 5%)	€ -360.000	€ -145.000
Subtotaal effecten 1 + 2 + 3 + 4 ten opzichte van budget 2019		€ 65.000,- (plus PM)	€ 895.000 (plus PM)

Op basis van de drie factoren komen we tot de volgende inschatting van de kosteneffecten op basis van personeelskosten voor Meerssen in de nieuwe situatie van een regieorganisatie met Maastricht. We verwachten daarmee een kosteneffect dat tussen de € 65.000 en € 895.000 zal liggen. Hierbij is opdrijvend effect door gemiddeld hogere inschaling ambtenaren Maastricht nog nader te specificeren in de volgende fase.

In de genoemde bedragen zijn de CAO-wijzigingen per 2019 nog niet verwerkt. Deze wijzigingen zijn bij het opstellen van het rapport nog niet definitief en kunnen daarom niet verwerkt worden. Daarnaast zijn deze wijzigingen op beide gemeenten van toepassing, waardoor er geen (netto) effect zal ontstaan voor bovenstaande tabel.

1) Formatie Meerssen in vergelijking met de benchmark (2017)

In Meerssen is de formatie in de afgelopen jaren afgenomen door bezuinigingen. In 2017 heeft de gemeente deelgenomen aan de *benchmark formatie en kosten* van Berenschot. Hieruit kwam naar voren dat de gemeente Meerssen iets minder formatie inzette dan gemeenten van vergelijkbare grootte, terwijl het niet meer taken buiten de deur had belegd dan andere gemeenten. Gemeenten van vergelijkbare grootte die een vergelijkbare hoeveelheid taken buiten de deur hadden belegd, hadden gemiddeld 112,8 fte, terwijl Meerssen destijds 111,2 fte had. Dit betreft een verschil van 1,6 fte. De afgelopen jaren is dit verder gedaald naar 105,2 fte. Ten opzichte van vergelijkbare gemeenten heeft Meerssen dus 7,6 fte minder gebudgetteerde formatie.

In de tabel zijn de kosten berekend die structureel verbonden zijn aan de formatie die met 7,6 fte verhoogd is (met een gemiddelde salarislust van € 72.000 per fte betreft dit een kleine € 550.000). In het maximale scenario wordt ervan uitgegaan dat de kosten die Meerssen aan Maastricht betaalt voor de dienstverlening door personeel met dit bedrag gecorrigeerd wordt. In het minimale scenario gaan we ervan uit de helft van het aantal fte's gecorrigeerd wordt. Dit i.v.m. efficiency- en bezuinigingsmaatregelen die ook in andere vergelijkbare gemeenten hebben plaatsgevonden. In dat geval betreft de correctie 3,8 fte (€ 275.000). In beide scenario's wordt ervan uitgegaan dat de formatie (en kosten) voor de nieuwe functie van een adjunct-gemeentesecretaris en contractmanager zijn meegenomen in deze ophoging, aangezien anders een dubbeltelling optreedt.

2) Gebieds- en beleidsregisseurs Meerssen

Een bijzonder aspect van de dienstverlening aan de gemeente Meerssen is het team van gebieds- en beleidsregisseurs. De ambtelijke organisatie van Maastricht werkt voor het bestuur van Maastricht nu met Beleids- en Communicatieadviseurs. In lijn met deze organisatievorm wordt het bestuur en de gemeenschap van Meerssen voorzien van gebieds- en beleidsadviseurs. In de minimum scenario gaan we voorsnog uit van 5 fte. In het maximum scenario gaan we uit dat dit opgehoogd wordt naar 7 fte. Aangezien we verwachten dat deze functie op schaal 12 uitkomt, gaan we uit van €100.000 per fte, dus totale kosten tussen de €500.000 en €700.000 op jaarbasis. Met deze regisseurs kan de ambtelijke organisatie de gewenste meerwaarde bieden op het vlak van strategische advisering en verbinding met de gemeenschap. Daarenboven kunnen ze de aanwezige beleids capaciteit en specialistische kennis binnen de organisatie beter richten en daarmee processen vlotter, gemakkelijker en efficiënter laten verlopen.

Meerssen kent deze specifieke functies nog niet, maar voert een gedeelte van deze taken in de huidige situatie ook uit verspreid over beleidsambtenaren, bestuursadviseurs en het management. Hierdoor is een deel van deze capaciteit nu ook aanwezig bij de huidige Meerssense organisatie, maar minder breed, niet altijd op het gewenste niveau en minder geconcentreerd.

Het lijkt ons redelijk dat deze belangrijke kwaliteitsimpuls ook vraagt om een bijdrage in de kosten door Meerssen. Voor een deel geschiedt dit ook door de 'correctie' op de formatie van Meerssen. Wij verwachten dat een bijdrage van Meerssen zich tussen 30% (minimum) en 70% (maximum) van de totale kosten zal bevinden.

3) Opdrijvend effect door gemiddeld hogere inschaling ambtenaren Maastricht

In veel gevallen zijn soortgelijke functies in Maastricht één schaal hoger ingedeeld dan vergelijkbare functies in Meerssen. Hierdoor dient rekening gehouden te worden met een mogelijk opwaarts effect op de salariskosten van Meerssen (op termijn). In deze fase van het onderzoek is het niet mogelijk om hier gegronde uitspraken over te doen, daar waar het effect op de salariskosten in sterke mate afhankelijk is van onder meer de voorwaarden waaronder personeel wordt ingeschaald en de detailuitwerking in de was-woordt tabel. Vandaar dat deze kosten als PM-post zijn opgenomen. Voor het detailontwerp is het van belang om het effect op de salariskosten mee te nemen

4) Efficiencyvoordeel samenvoegen twee ambtelijke uitvoeringsorganisaties

Het samenvoegen van twee ambtelijke organisaties biedt potentieel voor efficiencyvoordelen, aangezien dezelfde taken voor een grotere populatie uitgevoerd kunnen worden (economies of scale). Dit speelt met name in bedrijfsvoeringsonderdelen, maar kan ook optreden in dienstverlening en beleidsontwikkeling. De ervaring van vormen van regie-organisaties (Losser-Enschede, Aalsmeer-Amstelveen, Zandvoort-Haarlem en Ten Boer-Groningen) is dat er altijd efficiencyvoordelen zijn in de bedrijfsvoering en nadelige effecten in het bedienen van twee besturen. Gangbaar is uit te gaan van een effect van 10%, maar wij achten dat een te positieve benadering. Ook hebben Haarlem en Zandvoort te kennen gegeven met 10% waarschijnlijk te optimistisch te zijn geweest.

Een structureel efficiencyvoordeel van tussen 2% en 5% achten we echter wel -als potentieel- realistisch. Dit geldt overigens pas vanaf 2023, aangezien de ervaring is dat de eerste twee jaar

eerder meer dan minder mensen nodig zullen zijn voor de overdracht en integreren van de processen. De mate van realisatie van bezuinigingen zal daarbij afhangen in hoeverre het ook lukt om beleid en processen te harmoniseren. In het minimale scenario (2%) levert dit een structureel voordeel op de personele kosten op van ongeveer € 145.000, terwijl in het maximale scenario (5%) het voordeel oploopt naar ongeveer € 360.000.

6.5.5 Gemeenschappelijke regelingen

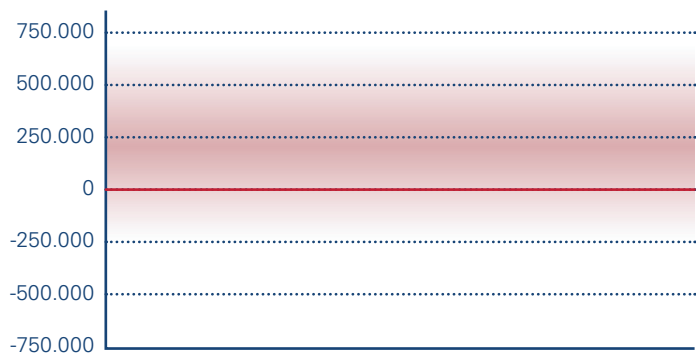
Uit de inventarisatie is gebleken dat op het gebied van Gemeenschappelijke Regelingen de financiële effecten zeer beperkt zullen zijn. Dit komt omdat Meerssen en Maastricht voor een groot deel aan dezelfde GR'en deelnemen. De verwachting is dat hier op termijn zelfs efficiencyvoordelen te behalen zijn, mate name in de kwaliteit van de voorbereiding en ondersteuning. Voor de GR'en waar Meerssen niet samen met Maastricht in zit, geldt dat hier in principe niets verandert. De bijdragen aan de GR'en liggen vast en de voorbereiding en ondersteuning kan gewoon door Maastricht worden verzorgd.

6.5.6 Samenvattend exploitatiekosten

In onderstaand tabel geven we een indicatie van het structureel exploitatieverschil dat optreedt door inrichting van regieorganisatie. Op basis van verdere invulling en afspraken in DVO zou het structurele effect zowel kunnen leiden tot minder kosten (ongeveer 200k) als tot meer kosten (ongeveer 700k). Dit hangt grotendeels af van afspraken die onderling gemaakt worden over een passend kostendekkend tarief voor de dienstverlening en in hoeverre bezuinigingen gerealiseerd kunnen worden.

Exploitielasten (structureel effect Meerssen)		Bandbreedte kosten (€)	
Huisvesting		Min	Max
Afstoten bestuursvleugel 'De Hoeve' Meerssen & bestuurscentrum boven Hema	-€ 205.780	-€ 205.780	
Doorbelasting vastgoedcomponent (huur) huisvesting Maastricht	€ 153.090	€ 153.090	
Beschikbaar budget Meerssen - doorbelasting facilitaire ondersteuning Maastricht	€ -141.504	€ -141.504	
Totaal Huisvesting	€ -194.194	€ -194.194	
Informatisering & Automatisering		Min	Max
ICT-kosten Maastricht	€ -87.158	€ 0	
Totaal Informatisering & Automatisering	€ -87.158	€ 0	
Personeel		Min	Max
Formatie Meerssen op niveau benchmark (2017)	€ 275.000	€ 550.000	
Regieteam Meerssen	€ 150.000	€490.000	
Opdrijvend effect door gemiddeld hogere inschaling ambtenaren Maastricht	pm	pm	
Efficiency voordeel Maastricht (2% tot 5%)	€ -360.000	€ -145.000	
Totaal Personeel	€ 65.000,-	€ 895.000	
Gemeenschappelijke regelingen		Min	Max
Gemeenschappelijke regelingen	Nihil	Nihil	
Totaal (structureel) effect gemeente Meerssen	€ -216.352	€ 700.806	

Maken we een visualisatie van de kosteneffecten voor de exploitatiekosten (apparaatskosten) dan geeft dat het volgende beeld:



De effecten van een regieorganisatie met centrumgemeentestructuur op de apparaatskosten zullen waarschijnlijk leiden tot een beperkte stijging. Deze effecten gaan uit van de huidige begroting 2019 van Meerssen en zijn gecorrigeerd voor de beperkte formatie. Vanzelfsprekend kan deze situatie niet zomaar bereikt worden. Het vraagt gerichte inspanningen in de voorbereidingen van de ambtelijke leiding van Maastricht en van de twee besturen. Immers, efficiencybesparingen zijn alleen haalbaar indien de twee besturen zich richten op standaardisatie, synchronisatie en -waar mogelijk- beleidsharmonisatie.

Hierbij gaan we ervan uit dat er geen kosteneffecten uitgaan van overheveling van de uitbestede diensten en samenwerkingsrelaties van Meerssen en Maastricht. Mochten er wel kosteneffecten optreden, dan is het in de lijn der verwachtingen dat dit een kostenverlagend effect is (vanwege de grotere schaal waarop Maastricht diensten in kan kopen).



Principebesluit

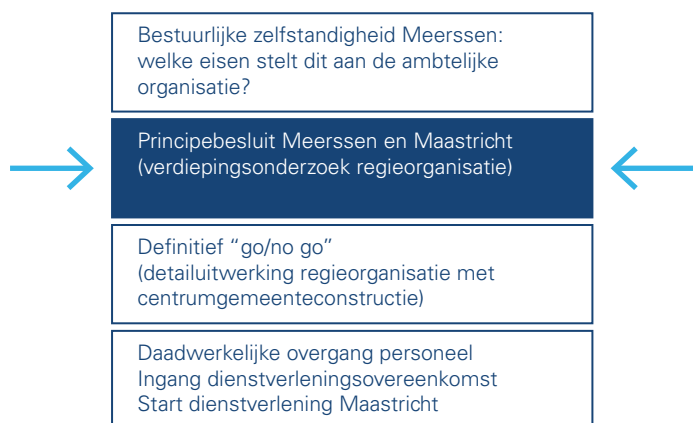
Hoofdstuk 7

7.1 Inleiding

In hoofdstuk 4 is de regieorganisatie in combinatie met een centrumgemeenteconstructie beschreven. In hoofdstuk 5 en 6 zijn respectievelijk de personele en financiële consequenties voor de overgang op hoofdlijnen uitgewerkt. Dit hoofdstuk beschrijft hoe het besluit van de gemeenteraden van Meerssen en Maastricht gezien moet worden in het uiteindelijk realiseren van de samenwerking.

7.2 Principebesluit

Vanuit het perspectief van de benodigde versterking van de ambtelijke organisatie van Meerssen bezien we vier hoofdstappen die doorlopen zijn of doorlopen moeten worden. Dit zijn:



De eerste fase was een Meerssens traject. De gemeenteraad heeft zich de vraag gesteld of het mogelijk is om bestuurlijk zelfstandig te blijven. Het antwoord "Nee, tenzij ..." is voor de gemeenteraad reden geweest om in kaart te brengen hoe de eisen aan de ambtelijke organisatie handen en voeten kon krijgen. De gekozen denkrichting van een regieorganisatie met een centrumgemeenteconstructie is uitgangspunt geweest voor een verdiepingsonderzoek.

Kenmerkend voor het verdiepingsonderzoek is dat Maastricht actief betrokken is. Logisch, omdat de gekozen oplossingsrichting beide gemeenten raakt en omdat beide gemeenten nodig zijn om de oplossing te implementeren. Beide gemeenteraden dienen daarom een besluit te nemen. Een principebesluit, waarin zij de colleges opdracht geven uitwerking te geven aan de gekozen richting. Een zodanige uitwerking dat een definitief "go/no go" kan worden verstrekt en bij een "go" per direct kan worden overgegaan tot voorbereiding van en effectuering van de overgang van personeel, de ingang van een Bestuurlijk convenant en de dienstverleningsovereenkomst en de start van de dienstverlening van Maastricht aan Meerssen. Dit principebesluit ligt nu voor.

De nadere uitwerking leidend tot een "go/no go"-beslissing van beide raden kan beschouwd worden als een detailontwerp, waarin specifiek aandacht zal zijn voor:

- Oplevering van een Bestuurlijk convenant (gericht op bestuurlijk partnerschap) en een dienstverleningsovereenkomst (DVO, gericht op de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie)
- Een sociaal plan
- Plaatsing van medewerkers (waaronder een "Was-Wordt-tabel")
- Een financieel arrangement, waarin de daadwerkelijke frictiekosten en exploitatiekosten zijn opgenomen

Wij kunnen ons voorstellen dat het verstandig is om zo spoedig mogelijk na het principebesluit als colleges van Meerssen en Maastricht het Bestuurlijk convenant vorm te geven. In een Bestuurlijk convenant spreken beide colleges -in lijn met het principebesluit- uit hoe zij bestuurlijk naar de toekomst kijken en wat de samenwerking van de twee gemeenten betekent. Bijvoorbeeld door samen duidelijk te maken waar harmonisatie, synchronisatie en standaardisatie zeker gewenst is en met voorrang kan worden doorgezet en op welke terreinen dit nu juist niet wenselijk is, omdat er sprake is van unieke kenmerken van één van de twee gemeenten. Maar ook hoe gezamenlijk invulling gegeven kan worden aan een krachtige regio-agenda. Het Bestuurlijk convenant -dat ook in de raden behandeld moet worden- geeft krachtige kaders mee aan beide ambtelijke organisaties om het detailontwerp handen en voeten te geven.

Hoewel de gemeenteraden in formele zin nog een tweede moment hebben waarop definitief een besluit kan worden genomen, is het krachtig te adviseren dat de afweging bij de "go/no go"-beslissing niet volledig vrij genomen kan worden. Met het principebesluit verbinden Meerssen en Maastricht zich aan elkaar, zeker als de uitwerking binnen de in dit rapport gebleven bandbreedtes blijft. En beide gemeenten investeren krachtig in het tot stand komen van de samenwerking. Ook de provincie zal deze stap ondersteunen.

Dat betekent dat -indien uit het detailonderzoek geen wezenlijke veranderingen op inhoud (de wijze waarop de samenwerking in praktijk tot stand komt), op het personele vlak of op financieel vlak naar voren komen- de gemeenteraden de intentie uitspreken dat zij op basis van het principebesluit in zullen stemmen met de resultaten van het detailontwerp, tenzij er dus uit het detailonderzoek wezenlijk afwijkende resultaten naar voren zijn gekomen.

7.3 Bestuurlijk convenant en dienstverleningsovereenkomst (DVO)

In de Nederlandse [bestuurlijke indeling](#) is een centrumgemeente een [gemeente](#) die in een intergemeentelijk samenwerkingsverband, volgens de [Wet gemeenschappelijke regelingen](#) (Wgr), een bepaalde functie of meerdere functies uitvoert voor omliggende gemeenten of een buurgemeente. Maastricht en Meerssen kennen deze samenwerkingsvorm al in het sociale domein.

Bij de constructie van de centrumgemeente komen de deelnemers overeen dat bevoegdheden van een bestuursorgaan van de ene gemeente worden uitgeoefend door een bestuursorgaan van de andere gemeente. Het ene gemeentebestuur -in dit geval Meerssen- mandateert dus bestuursbevoegdheden aan het andere.

Een belangrijk verschil met de andere samenwerkingsvormen is dat bij de centrumgemeenteconstructie alleen sprake kan zijn van mandatering van bevoegdheden. De vereiste wettelijke grondslag voor delegatie van bevoegdheden ontbreekt in dit geval. De centrumgemeente Maastricht voert bevoegdheden uit namens de andere deelnemer aan de gemeenschappelijke regeling, te weten Meerssen.

Bij de centrumgemeenteconstructie wordt Meerssen niet mede-eigenaar van de ambtelijke organisatie. Ook ontstaat er geen nieuw(e) organisatie of bestuursorgaan. Een bestuur is daarmee niet nodig. De constructie is eenvoudig en relatief makkelijk te organiseren.

Wel dienen Meerssen en Maastricht na te gaan op welke wijze zij regie/sturing kunnen houden op beleid en gemandateerde bestuursbevoegdheden (hét vraagstuk van de regieorganisatie).

Bij dit intergemeentelijk samenwerkingsverband ontbreekt de rechtspersoonlijkheid. Een functie of activiteiten worden overgeheveld naar de centrumgemeente, die namens alle deelnemende gemeenten optreedt.

De voornaamste kenmerken van het samenwerkingsverband zijn:

- De bestuurlijke en ambtelijke bevoegdheden worden ondergebracht bij de centrumgemeente
- Er is geen aparte nieuwe organisatie
- De regiegemeente is wel afnemer van diensten, maar geen eigenaar van de ambtelijke organisatie
- De begroting en rekening voor alle aan de taakuitoefening verbonden kosten (apparaatskosten) vallen onder de centrumgemeente

Het geschetste samenwerkingsmodel en één van de uitgangspunten van gemeente Maastricht (zie hoofdstuk 3.3) is dat er een bestuurlijk convenant wordt afgesloten ten behoeve van vormgeving van het bestuurlijke partnerschap. Met dit Bestuurlijk convenant verankeren beide gemeenten de samenwerking. De hoofdlijnen van het bestuursakkoord of bestuurlijke convenant is onderdeel van de besluitvorming in 2019 en bezegelt de besluitvorming die in het najaar van 2019 in de colleges en gemeenteraden van Meerssen en Maastricht plaatsvindt. Indien de twee gemeenteraden een positief besluit nemen over de samenwerking, dan zullen de hoofdlijnen van dit bestuurlijke convenant samen met de dienstverleningsovereenkomst verder uitgewerkt worden. Zodanig dat zij de basisvormen van het detailontwerp, waarover in de volgende fase een definitief besluit wordt genomen.

Het Bestuurlijk convenant bevat in ieder geval de volgende elementen:

- Datum van de start van de regieorganisatie met centrumgemeenteconstructie. Het voornemen is dit plaats te laten vinden op 1 januari 2021.
- Ontwerp van de sturing op het detailontwerp en de (voorbereiding voor de) implementatie.
- De manier waarop bestuurlijk, gezamenlijk wordt opgetreden in regionaal verband vanaf 1 januari 2021.
- Intentieverklaring van beide gemeenten om -daar waar mogelijk en zonder eigenheid te verliezen- te standaardiseren, te harmoniseren en te synchroniseren in uitvoering en beleid om efficiëntievoordelen te realiseren.

- Afspraken met betrekking tot de omgang met veranderingen in beleid en/of uitvoering die de partnergemeente en/of de samenwerkingsrelatie raken. Deze afspraken gaan reeds in nadat beide gemeenteraden een principebesluit hebben genomen in het najaar van 2019 (en daarmee vanaf het moment dat de implementatie wordt vormgegeven).
- Beschrijving van de aard van de rollen in de samenwerking. In lijn met de randvoorwaarden en uitgangspunten: De gemeenten Meerssen en Maastricht gaan politiek-bestuurlijk over de eigen beleidskeuzes, 'wat' er moet gebeuren en waaraan de dienstverlening moet voldoen. Financiële consequenties van deze keuzes zijn voor rekening van de gemeente Meerssen en de gemeente Maastricht. De ambtelijke organisatie van de gemeente Maastricht bepaalt en neemt de beslissingen over 'hoe' processen en systemen vorm krijgen. Dus organisatie, personeelsbeleid, procesinrichting, systemen, werkplekbepaling en -inrichting en apparaten zijn het domein van de gemeente Maastricht. Daar waar beleid (grote) impact op de uitvoering heeft, vindt vóór politiek-bestuurlijke besluitvorming eerst afstemming met de ambtelijke organisatie van Maastricht plaats. Daar waar besluiten over de uitvoering (grote) impact hebben op de uitvoering van het beleid van Meerssen of Maastricht, vindt door de ambtelijke organisatie voorafgaande aan invoering bestuurlijke afstemming met Meerssen en Maastricht plaats.
- Afspraken over overdracht van personeel in lijn met randvoorwaarden en uitgangspunten. Dit betreft de integrale overgang van personeel, het gelijkstellen van ambtenaren van Meerssen en Maastricht indien het om rechten en plichten gaat, alsmede over ontwikkeling, carrièreperspectief en prestaties.
- Afspraken over frictie- en transitiekosten in lijn met randvoorwaarden en uitgangspunten.
- Afspraken over exploitatiekosten en ontwikkelingen hierin. De basis is dat er een helder beeld is van de uiteindelijke exploitatiekosten die Meerssen betaalt en de ambtelijke organisatie ontvangt ter dekking van de kosten die verbonden zijn aan de uitvoering van taken.
- Daarnaast is het verstandig dat afspraken gemaakt worden hoe om gegaan wordt met toekomstige tegen- en/of meevalers, hoe met plustaken en bezuinigingsvraagstukken wordt omgegaan en met nieuwe taken en benodigde investeringen in de organisatie. In het besef dat het in de toekomst voor de colleges moeilijker zal zijn om (ad hoc) bezuinigingen op het ambtelijke apparaat door te voeren, bijvoorbeeld door het niet opvullen van vacatures, zonder daarover bestuurlijke afstemming te hebben met de partnergemeente.
- Evaluatie van de samenwerking: we adviseren van te voren afspraken te maken hoe en wanneer de samenwerking wordt geëvalueerd. Een passende termijn is dit na drie jaar te doen, zodat na de eerste twee jaar -waarin veel integratie- en inpassingsvraagstukken spelen- een vol jaar zonder dit soort vraagstukken is gedraaid. Hierbij niet alleen kijkend naar dienstverlening, maar ook naar in hoeverre het verrekeningsmodel in de praktijk (financieel) passend is.
- Ontbindende voorwaarden: vertrekpunt in het denken van beide gemeenten is het aangaan van een langjarige relatie. Desalniettemin leert de ervaring dat het belangrijk en verstandig is om ook -en van te voren- afspraken te maken over ontbinding van de samenwerking. Indien de situatie zich voordoet dat één van de twee partijen ervoor kiest om uit de samenwerking te stappen, is het plezierig om te weten wat daarvan de consequenties zijn. Voor de invulling van afspraken hierover kan een voorbeeld genomen worden van een soortgelijke constructie als tussen Zandvoort en Haarlem. Daarin is opgenomen dat voor beide partijen na 5 jaar de mogelijkheid bestaat om de samenwerking op te zeggen. De partij die opzegt, betaalt echter alle frictie- & transitiekosten om de ambtelijke organisaties weer uit elkaar te halen. Ook is het vastleggen van een opzegtermijn wenselijk. Gegeven de complexiteit van ontvlechting lijkt een termijn van een jaar realistisch.
- Afspraken over wijze waarop gezamenlijk invulling wordt gegeven aan een krachtige regio-agenda.

De dienstverleningsovereenkomst (DVO) die opgesteld gaat worden, richt zich op de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer en beschrijft de afspraken over de dienstverlening en dienstverleningsniveaus. Het opstellen van de DVO vindt plaats in de volgende fase, namelijk het detailontwerp waarin de samenwerking, dienstverleningsniveaus en overgang van de ambtelijke organisatie gedetailleerd wordt.

De DVO bestaat uit de hoofdovereenkomst en daarnaast een aantal bijlagen met een looptijd van één kalenderjaar, waarin o.a. aspecten als tarieven, budget, kwaliteit, rapportageverplichtingen, informatievoorziening, social return en de mogelijke uitsluitingsgronden staan. Hiernaast is een voorbeeld van een indeling van een dienstverleningsovereenkomst opgenomen.

Onderdelen dienstverleningsovereenkomst

- De dienstverlening (die de samenwerking betreft)
- De beleidsbepaling (die de samenwerking betreft)
- Mandatering van bevoegdheden bestuursorganen gemeente Meerssen
- Inrichten van overlegremia
- Financiën (beheerkosten en programmakosten)
- Betalingen
- Personeel
- Beleidsrisico's
- Informatievoorziening en verantwoording
- Controle
- Klachtenbehandeling
- Geschillen en geschillenbeslechting
- Archiefbescheiden en verwerking van persoonsgegevens
- Evaluatie
- Wijziging van de dienstverleningsovereenkomst
- Onvoorziene omstandigheden
- Beëindiging van dienstverleningsovereenkomst

7.4 Stappen en planning voor realisatie 1 januari 2021

Bij besluitvorming in het najaar van 2019 door de twee gemeenteraden kan gekoerst worden op implementatie per 1 januari 2021. De ervaring leert dat dit enerzijds voldoende tijd geeft om de implementatie zorgvuldig voor te bereiden en anderzijds kort genoeg is om de vaart erin te houden en medewerkers niet te lang in onzekerheid te houden over de toekomstige invulling van hun functie in de ambtelijke organisatie van Maastricht.

Elementen en stappen tot aan januari 2021:

Q4 2019	<ul style="list-style-type: none"> • In gesprek met medezeggenschap Meerssen over personele consequenties van bestuurlijk besluit over regieorganisatie met centrum-gemeenteconstructie dat leidt tot overdracht van taken en bevoegdheden van gemeente Meerssen naar gemeente Maastricht • Opstellen Bestuurlijk convenant
Q1 + Q2 2020	<ul style="list-style-type: none"> • Met vakbonden afspraken maken over sociaal plan (omgang met verschillen in regelingen, reistijden en afspraken over plaatsingsprocedure) • Opstellen detailontwerp met overzicht waar welke functies van Meerssen in de gemeentelijke organisatie van Maastricht gaan landen, inclusief nieuwe functies • Maken WAS-WORDT-lijst • Opstellen dienstverleningsovereenkomst • Formele adviesaanvraag medezeggenschap Meerssen en Maastricht (doorloop in Q3)
Q3 2020	<ul style="list-style-type: none"> • Definitief besluit bestuur en raden o.b.v. detailontwerp en DVO (medio 2020) • Start met ambtelijke kennismaking Meerssen - Maastricht
Q4 2020	<ul style="list-style-type: none"> • Start regisseurs Meerssen • Voorbereidend werken met Team Meerssen • Voorbereiden personele overgang, inclusief plaatsingsprocedure voor nieuwe functies en medewerkers wiens functie niet 1-op-1 overgaan



Adviezen en aanbevelingen

Hoofdstuk 8

8.1 Inleiding

In de eerste vijf hoofdstukken is de context beschreven als- ook de contouren en inkleuring van de regieorganisatie met centrumgemeenteconstructie. In de hoofdstukken 5 en 6 zijn de personele en financiële consequenties op hoofdlijnen geschetst. In hoofdstuk 7 zijn de stappen beschreven, inclusief een bijpassende planning, die volgen op een positief principebesluit van de twee gemeenteraden.

In dit slothoofdstuk geven wij de elementen aan waarover door de gemeenteraad van Meerssen en de gemeenteraad van Maastricht een principebesluit dient te worden genomen.

8.2 De elementen van een principebesluit

De gemeenteraad heeft in 2017 besloten dat de gemeente Meerssen bestuurlijk zelfstandig kan blijven indien op drie fronten wordt geïnvesteerd, te weten:

1. In een beter en effectiever politiek-bestuurlijk klimaat
2. In een regioagenda
3. In versterking van de ambtelijke organisatie

Deze drie punten zijn bij de coalitievorming in 2018 opgenomen als vertrekpunten voor het nieuwe bestuursakkoord.

De gemeenteraad heeft rond de versterking van de ambtelijke organisatie en binnen de wettelijke kaders grofweg vier varianten beschikbaar om de ambtelijke organisatie te versterken. Deze zijn:

- a. Extra en blijvend investeren in de eigen organisatie
- b. De vorming van een ambtelijke fusie met één of meerdere buurgemeenten
- c. De vorming van een regie-organisatie met centrumgemeenteconstructie
- d. Een bestuurlijke fusie (of herindeling)

Gegeven het feit dat bestuurlijke zelfstandigheid telkens uitgangspunt is geweest van de onderzoeken is de mogelijkheid tot herindeling nimmer onderdeel geweest van de opdracht uit de gemeenteraad van Meerssen.

Voor de vorming van een ambtelijke fusie was weinig enthousiasme en belangrijker; geen draagvlak in de regio.

Daardoor bleven twee varianten over: blijvend investeren in de eigen organisatie of de vorming van een regieorganisatie. Gezien het feit dat investeren in de eigen organisatie duur is en geen blijvende oplossing biedt, heeft de gemeenteraad besloten opdracht te geven aan het uitvoeren van een verdiepingsonderzoek naar een regieorganisatie.

Het resultaat van dit verdiepingsonderzoek ligt voor u.

Wij doen de gemeenteraad van Meerssen de volgende aanbevelingen:

- A** Vast te stellen dat het wenselijk en noodzakelijk is dat de gemeenteraad van Meerssen in (ruime) meerderheid een toekomstgericht besluit neemt
- B** In te stemmen met de ambtelijke ontwikkelrichting, die leidt tot een regieorganisatie met centrumgemeenteconstructie, waarbij Maastricht de centrumgemeente is
- C** Het college opdracht te geven om een detailontwerp, een bestuursakkoord en dienstverleningsovereenkomst te maken. In nauwe en goede samenwerking met de gemeente Maastricht
- D** In te stemmen met:
De elementen van het bestuursakkoord
De planning: besluitvorming medio 2020 en overgang 1-1-2021
- E** De resultaten van het detailontwerp medio 2020 voor definitieve besluitvorming (go/no go) voor te leggen aan de gemeenteraad

Bijlage: Huisvestingskosten

De huisvesting van de gemeente Meerssen is opgebouwd uit zes elementen. Deze zijn:

- Erfgoedhuis
- KCC
- Bestuurscentrum, bestaande uit de vleugel en het gedeelte boven de Hema
- de Hoeve
- de gemeentewerf (Lager)
- de parkeergarage

Kijkend naar de kosten voor het gemeentehuis zijn de eerste vier locaties relevant. Wij gaan ervan uit dat de kosten voor de gemeentewerf en de parkeergarage (vooralsnog) onveranderd onderdeel blijven van de exploitatiekosten van Meerssen. De huidige exploitatiekosten van de eerste 4 elementen van gemeentehuis bedragen € 470.908. Dit bedrag is opgebouwd uit € 390.844 aan reguliere exploitatiekosten en € 80.064 aan kapitaallasten.

In de situatie van een regieorganisatie met centrumgemeentestructuur is er minder ruimte nodig.

Aantrekkelijk perspectief

Met een herinrichting van het gebouw ontstaat een aantrekkelijk perspectief met de volgende kenmerken:

- Een aaneengesloten werkgebied met een gastvrije entree.
- Een werkomgeving voor college en Team Meerssen in één gebouw. Dicht bij elkaar, dicht ook bij 't Hoes van Meerssen, waarmee de laagdrempeligheid naar de gemeenschap en ook tussen bestuur en topambtenaren wordt gerealiseerd.
- Een upgrade van de werkomgeving van college, Team Meerssen en werkzame mensen in Meerssen van een traditionele omgeving naar een moderne eigentijdse en op samenwerking ingerichte omgeving.
- Het vervreemden van de Hoeve en het bestuurscentrum boven de Hema. Een sterke voorkeur gaat uit naar daadwerkelijke vervreemding, zodat ook op langere termijn de panden niet meer belastend zijn (ook niet in aandacht) voor de gemeente.

Het realiseren van deze gewenste nieuwe situatie vraagt ook om een investering. Deze dient vanzelfsprekend meer in detail ter voorbereiding op de overgang te worden uitgewerkt.

Hieronder is een indicatie van de benodigde investering opgenomen.

Benodigde investeringen in huisvesting (frictiekosten)	Min	Max
Totaal	€ 390.000	€ 640.000

De exploitatiekosten verbonden aan het onroerend goed dat eigendom blijft van Meerssen neemt vanaf 2021 (uitgaande van het feit dat de overgang naar een regieorganisatie per 1 januari 2021 plaatsvindt) af wanneer uitgegaan wordt van vervreemding van het 'bestuurscentrum boven Hema' en de 'Hoeve', en een verminderd ruimtegebruik van de 'vleugel van het bestuurscentrum'. Hierdoor ontstaat een verwachte kostenvermindering van ongeveer € 206.000 per jaar. Vanzelfsprekend zullen kosten doorlopen indien vervreemding later dan per 1 januari 2021 plaatsvindt.

Exploitatiekosten huisvesting Meerssen	Huidig (2019)	Toekomstig (> 2021)	Vershil
Totaal	€ 470.907	€ 265.127	-€ 205.780

Doorbelasting van Maastricht aan Meerssen

Maastricht brengt de werkplekken voor Team Meerssen en de flexplekken in rekening volgens de berekeningswijze die Maastricht hiervoor hanteert. Het bedrag dat Maastricht in rekening brengt is € 6.143 per werkplek. In dit bedrag is rekening gehouden met een kostenpost voor het gebruikte vloeroppervlak van € 2.187 en een kostenpost voor facilitaire ondersteuning van € 3.956. In deze facilitaire kosten zijn onder andere personeelskosten, onderhoud, schoonmaak en beveiliging meegenomen. Voor de werkplekken hanteert Maastricht de verhouding 7/10: dit betekent dat voor iedere 10 medewerkers 7 werkplekken beschikbaar zijn.

In de opgave voor de totale facilitaire kosten per werkplek (€ 3.956) van Maastricht zijn de volgende componenten meegenomen:

• Personele kosten:	€ 673
• Overige apparaatskosten (incl. kapitaallasten):	€ 1.503
• Materiele kosten (out-of-pocket):	€ 0
• Onderhoud:	€ 358
• Schoonmaak:	€ 285
• Beveiliging:	€ 221
• GWE:	€ 471
• Catering:	€ 351
• Verzekering:	€ 31
• Overig:	€ 63

Totaal: € 3.956

Vastgoedkosten

Voor de vastgoedcomponent van de prijs per werkplek is het relevant om een inschatting te maken van het aantal medewerkers dat fysiek overgaat vanuit Meerssen naar Maastricht, en die ook daadwerkelijk gebruik maken van een kantoorwerkplek van de gemeente Maastricht. Zo worden de medewerkers die op de gemeentewerf werken niet meegenomen. Voor een deel blijven gebouwgebonden kosten bij de gemeente Meerssen, bijvoorbeeld voor het KCC en het politiek centrum. Ook specifieke inrichtingselementen als balie zijn voor rekening van Meerssen (zie overzicht frictiekosten huisvesting). De vastgoedcomponent voor medewerkers die vanuit hier werken moet niet door Maastricht worden doorbelast. De huidige inschatting is dat van het totaal aantal medewerkers van de gemeente Meerssen, op dit moment 120 plus de voorgestelde uitbreidingen, ongeveer 100 gebruik zullen maken van een 'werkplek' in de gemeente

Maastricht. De doorbelasting vanuit Maastricht zal dan voor de vastgoedcomponent als volgt berekend worden: 100 (werkplekken) * 0,7 (factor werkplek per medewerker) * € 2.187 (tarief per werkplek) = € 153.090.

Facilitaire kosten

Alle facilitaire kosten of servicekosten (schoonmaak, gas, licht e.d.) belast Maastricht regulier door. In tegenstelling tot het tarief voor de vastgoedcomponent, wordt de facilitaire component van de kosten per werkplek voor alle medewerkers van Meerssen doorbelast door Maastricht.

Voor de werkplekken van het college en de ambtenaren die op de loonlijst staan van de gemeente Meerssen wordt een separate afspraak (pluspakket) gemaakt. Voor de berekening van de door te belasten kosten door Maastricht is op dit moment uitgegaan dat voor deze medewerkers een volledige werkplek wordt doorbelast, in plaats van de verhouding 10/7.

De totale doorbelasting komt uit op €391.248. Gelet op de huidige budgetten van de gemeente Meerssen komen de kosten hiermee € 141.000 lager uit dan in de huidige situatie.

Balanswaarde

De huidige balanswaarde van alle genoemde panden is in totaal € 1.716.401. Deze waarde is niet opgesplitst per pand. De verkoop van De Hoeve (courant) en het bestuurscentrum (minder courant) boven de Hema, levert een waarde van € 550.000 op, waarmee de balanswaarde afneemt tot circa € 1,2 miljoen.

Bijlage: Overzicht ICT-kosten

De gemeente Maastricht heeft een opgave gegeven van de ICT-kosten die per werkplek doorbelast zullen gaan worden. Deze kosten per ICT-werkplek kunnen vervolgens worden afgezet tegen de beschikbare budgetten in de begroting (2019) van de gemeente Meerssen om te bepalen wat het financiële effect zal zijn. Voor de berekening van de kosten per werkplek voor de gemeente Meerssen zijn de volgende aannames/uitgangspunten gehanteerd:

- Voor het aantal medewerkers is niet uitgegaan van de formatie maar van het werkelijk aantal medewerkers. Op peildatum 06-2019 is het werkelijk aantal medewerkers van gemeente Meerssen 120.
- Voor het bepalen van de beschikbare ICT-budgetten zijn de specifieke kosten voor software-applicaties buiten beschouwing gelaten (dit is ook in de opgave van Maastricht het geval).
- De totale beschikbare budgetten (excl. software-applicaties) in de begroting 2019 van Meerssen: € 787.000.
- Het beschikbare budget voor Meerssen is hiermee € 6.557 per medewerker. Er is gekozen te rekenen met het totaal aantal medewerkers in plaats van de factor die Maastricht hanteert (7 werkplekken per 10 medewerkers), omdat op dit moment nog niet voldoende duidelijk is hoe de te hanteren factor voor Meerssen precies zou moeten zijn.

Opbouw tarief ICT-werkplek Maastricht

In de opgave voor de totale prijs per ICT-werkplek (€ 5.831) van Maastricht zijn de volgende componenten meegenomen:

• Virtuele werkplek:	€ 1.007
• Hardware (front end):	€ 515
• Hardware + beheer (back end):	€ 1.338
• Telefonie (hardware beheer):	€ 576
• Gebruikersondersteuning:	€ 394
• Opslag voor verbruik (telefoon, kopieer, devices, etc.):	€ 2.000
Totaal:	€ 5.831

Nota bene: in dit tarief zijn de kosten voor persoonsgebonden devices, randapparatuur en het beheer daarvan (waaronder printers) en persoonlijke verbruikskosten (abbonementen, licenties, bel- en datakosten etc) meegenomen. Naar schatting ongeveer € 2.000 per persoon.

Bijlage: Overzicht personeelsbudgetten en kosten

In onderstaande tabel zijn voor de gemeente Meerssen de gerealiseerde salariskosten 2018 en gebudgetteerde salariskosten 2019 gepresenteerd. Hierbij is de aanname gemaakt dat de totale salariskosten over 2018 een goede indicatie geven van de structurele personeelskosten van de gemeente Meerssen.

Salariskosten Meerssen	Kosten 2018	Budget 2019
Totale salariskosten Meerssen 2018	€ 7.625.000	€ 8.060.000
Externe inhuur (personeel van derden)	€ 606.000	€ 100.000
Totaal uitbesteding (facilitair & salarisadministratie)	€ 36.000	
Formatieruimte (105 fte - 98 fte = 7 fte)	€ 8.267.000	€ 8.160.000

De totale salarislasten van vast personeel van de gemeente Meerssen bedroegen € 7,6 miljoen in 2018. In 2018 heeft de gemeente Meerssen voor ongeveer € 0,6 miljoen aan kosten gemaakt voor inhuur (personeel van derden) en uitbesteding (facilitair en salarisadministratie) in het kader van apparaatskosten. Hiervan was ongeveer € 100.000 gebudgetteerd voor inhuur. Hiermee kwamen de totale personeelslasten (vast plus inhuur) van de gemeente Meerssen in 2018 uit op € 8.267.000,-.

Voor de berekening van eventuele kosteneffecten op basis van de formatie is de benchmark van 2017 vertrekpunt. Daaruit bleek dat de formatie van Meerssen in vergelijking met vergelijkbare andere gemeenten maximaal 7,6 fte kleiner was (rekening houdend met de mate van uitbestede diensten). Deze 7,6 fte vertegenwoordigen een budgetwaarde van € 550.000.

Op basis van de begroting 2019 kunnen we een rekenbudget samenstellen dat relevant is voor de uiteindelijke bepaling van de te verwachten door te belasten kosten vanuit Maastricht. Deze dient voor de kosteneffecten aangevuld te worden met de correctie vanuit de benchmark van maximaal 7,6 fte. Dit rekenbudget betreft het huidige personeelsbudget voor de ambtelijke formatie die aan gemeente Meerssen wordt overgedragen. Overigens zijn de personeelskosten van de medewerkers die worden overgedragen een stuk lager, aangezien er een verschil is van 7 fte tussen de gebudgetteerde formatie (105 fte) en de bezetting (98 fte).

Het rekenbudget personeelskosten is als volgt opgebouwd:

Reken- (norm-)budget personeelskosten	
Personeelsbudget Meerssen 2019	€ 8.060.000
Budget inhuur	€ 100.000
Salariskosten gemeenteraad en college van B&W	€ -630.000
Salariskosten griffie plus gemeentesecretaris	€ -280.000
Rekenbudget voor kosteneffecten personeel bij overdracht formatie naar gemeente Maastricht	€ 7.250.000



Berenschot

Berenschot is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met 350 medewerkers wereldwijd. Al 80 jaar verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke sector en het bedrijfsleven met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toepasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze adviezen hen op een voorsprong zetten.

Ons bureau zit vol inspirerende en eigenwijze individuen die allen dezelfde passie delen: organiseren. Ingewikkelde vraagstukken omzetten in werkbare constructies. Door ons brede werkerrein en onze brede expertise kunnen opdrachtgevers ons inschakelen voor uiteenlopende opdrachten. En zijn we in staat om met multidisciplinaire teams alle aspecten van een vraagstuk aan te pakken.

Berenschot Groep B.V.

Europalaan 40, 3526 KS Utrecht
Postbus 8039, 3503 RA Utrecht
030 2 916 916
www.berenschot.nl
[in /berenschot](https://www.linkedin.com/company/berenschot)