



Raadsvergadering	
Volgnummer	134-2019
Onderwerp	Onderzoek ambtelijke samenwerking Meerssen-Maastricht
Programmanummer	0 Bestuur en ondersteuning
Registratienummer	2019.29607
Collegevergadering	8 oktober 2019
Portefeuillehouder	Burgemeester
Organisatieonderdeel	BCC Bestuurszaken & Ex. Betrek. FTHA Coenen
Behandelend ambtenaar	Telefoonnummer: 043-350 4940 Fedor.Coenen@maastricht.nl
Bijlagen	bijlage 1 Raadsbesluit bijlage 2 Rapport Een nieuw perspectief (Berenschot) bijlage 3 Programma van gebruik (Berenschot) bijlage 4 Raadsbesluit Meerssen d.d. 3 oktober 2019

## AAN DE GEMEENTERAAD

### Samenvatting

Bureau Berenschot heeft in opdracht van de gemeente Meerssen de mogelijkheid onderzocht om de Meerssense ambtelijke organisatie onder te brengen bij de gemeente Maastricht. De raad van Maastricht heeft op 16 april jongstleden besloten aan dit onderzoek deel te nemen. Het eindrapport van Berenschot laat zien dat zo'n regieorganisatie haalbaar is, schetst hiervoor onder meer een aantal plus- en minpunten, de financiële bandbreedtes en toont de impact voor enkele producten. De raad van Meerssen heeft op 3 oktober jongstleden ingestemd met de onderzochte ontwikkelrichting en daarbij het college van Meerssen opdracht gegeven om in samenwerking met de gemeente Maastricht deze richting uit te werken in een bestuurlijk convenant, detailontwerp en dienstverleningsovereenkomst, om op basis daarvan medio 2020 een go/no-go besluit te nemen. De raad van Maastricht stemt ook in met deze vervolgfase. Onderdeel van de nadere uitwerking zijn ook een implementatieplan, een verdiepingsonderzoek naar risico's (inclusief daarop afgestemde beheersmaatregelen), precisering van de financiële impact en het adequaat betrekken van de medezeggenschap. Tenslotte heeft de Maastrichtse raad de thema's betaalbaarheid en draagvlak als aanvullende toetsingscriteria geformuleerd.



## Beslispunten

1. Het college opdracht geven om samen met het college van Meerssen de mogelijke invoering van een regieorganisatie Meerssen met centrumgemeenteconstructie per 1 januari 2021 nader uit te werken. Deze uitwerking bestaat in ieder geval uit een bestuurlijk convenant, organisatorisch detailontwerp, dienstverleningsovereenkomst, implementatieplan, verdiepingsonderzoek naar risico's, precisering van de financiële impact alsmede uit adequaat betrekken van de medezeggenschap.
2. Het resultaat van deze nadere uitwerking medio 2020 in de vorm van een go/no-go besluit aan de raad voorleggen.
3. Bij deze definitieve besluitvorming de thema's betaalbaarheid en draagvlak als aanvullende toetsingscriteria hanteren, naast de al geformuleerde randvoorwaarden en uitgangspunten.

### 1. Aanleiding, bevoegdheden en context.

Bureau Berenschot heeft in opdracht van de gemeente Meerssen een bestuurskrachtonderzoek uitgevoerd, dat begin 2018 onder meer resulteerde in het advies om het merendeel van de ambtelijke organisatie onder te brengen bij een partner in de regio. Een aansluitend vervolgonderzoek liet zien dat Maastricht hiervoor de enige bereidwillige partner is. Als vervolgstap hierop heeft in de voorbije maanden een gezamenlijk verdiepingsonderzoek plaatsgevonden. Uw raad heeft op 16 april jongstleden ingestemd met deelname hieraan en met hiervoor geformuleerde eerste randvoorwaarden en uitgangspunten. Het resultaat van dit verdiepingsonderzoek - in de vorm van het eindrapport 'Een nieuw perspectief' (bijlage 2) en de bijbehorende bijlage 'Programma van gebruik' (bijlage 3) - is op 4 september door Berenschot gepresenteerd in een gezamenlijke bijeenkomst voor de raden van Meerssen en Maastricht.

### Rapport Berenschot

Het verdiepingsonderzoek is door Berenschot in samenwerking met beide gemeenten uitgevoerd. Tijdens het onderzoeksproces zijn allereerst de randvoorwaarden en uitgangspunten voor Meerssen en Maastricht voor een regieorganisatie nader uitgewerkt (bijlage 2, hoofdstuk 3). Verder is het organisatiemodel voor de samenwerking op hoofdlijnen geformuleerd (bijlage 2, hoofdstuk 4 en dan in het bijzonder paragraaf 4.8) en is voor zeven gemeentelijke producten de impact van de samenwerking in beeld gebracht in een zogenaamd programma van gebruik (bijlage 3 alsmede bijlage 2, paragraaf 4.9). Ook zijn de financiële consequenties in beeld gebracht, waarbij met name is



ingezoomd op de impact van de regieorganisatie op de gebieden personeel, huisvesting en ICT (hoofdstuk 5 en 6). Daarbij is onderscheid gemaakt tussen de eenmalige frictiekosten en structurele effecten op de exploitatielasten van de gemeente Meerssen.

### **Go/no-go besluit**

Het eindrapport 'Een nieuw perspectief' laat zien dat het samenwerkingsmodel van de regieorganisatie voor Meerssen en Maastricht in beginsel haalbaar is. Om een definitief go/no-go besluit hierover te kunnen nemen is nadere uitwerking nodig, resulterend in een aantal vervolproducten. Het gaat hierbij in ieder geval om een bestuurlijk convenant, organisatorisch detailontwerp, dienstverleningsovereenkomst, implementatieplan, verdiepingsonderzoek naar risico's (inclusief beheersmaatregelen) en nadere precisering van de financiële impact. Daarnaast dient ook de medezeggenschap in Meerssen en Maastricht adequaat z'n rol te kunnen vervullen. De voorgestelde nadere uitwerking start pas na positieve besluitvorming door beide gemeenteraden. Daarbij is afgesproken om een voorstel daartoe eerst voor te leggen aan de raad van Meerssen, daarna aan de raad van Maastricht.

### **Raadsbesluit Meerssen**

Op 3 oktober heeft hierover besluitvorming in de raad van Meerssen plaatsgevonden, resulterend in een meerderheidsbesluit om de ontwikkelrichting conform voorstel nader uit te werken en hierover medio 2020 een definitief besluit te nemen. De tekst van dit raadsbesluit is opgenomen in bijlage 4. De uitslag van de stemming was 9 stemmen voor en 8 stemmen tegen (de raad van Meerssen telt 17 leden). Vijf van de tegenstemmers gaven daarbij aan van mening te zijn dat ook alternatieven (met Maastricht maar ook met andere buurgemeenten, waaronder ambtelijke fusie, een shared service center of herindeling) onderzocht hadden moeten worden. Drie van de tegenstemmers vinden de gekozen oplossing niet ver genoeg gaan en zijn voorstander van een onderzoek naar vrijwillige herindeling met een of meerdere buurgemeenten, waaronder Maastricht.

## **2. Gewenste situatie.**

Dit raadsvoorstel beoogt het verkrijgen van instemming van uw raad met het vervolgonderzoek naar samenwerking met de gemeente Meerssen, gericht op definitieve besluitvorming over de invoering van een regieorganisatie met Meerssen medio 2020. Dit onderzoek richt zich op de overgang van nagenoeg de volledige Meerssense organisatie naar Maastricht, waarna de Maastrichtse organisatie



op basis van een dienstverleningsovereenkomst en tegen betaling de gemeentelijke dienstverlening voor Meerssen gaat verzorgen. Dit betekent dat in de uit te werken eindsituatie de ambtelijke organisatie van Maastricht na uitbreiding met nagenoeg alle Meerssense medewerkers vervolgens twee gemeenten gaat bedienen en twee gemeentebesturen gaat ondersteunen: Maastricht en Meerssen. Op basis van de door Berenschot uitgevoerde verkenning is dit model realiseerbaar. De hiermee samengaannde kosten (op het gebied van onder meer personeel, ICT en huisvesting) zijn door Berenschot in beeld gebracht en verwerkt binnen de door Meerssen te bekostigen eenmalige frictie- en structurele exploitatiekosten.

Berenschot adviseert om na positieve besluitvorming door de gemeenteraden over te gaan tot nadere uitwerking. Deze moet ons inziens resulteren in tenminste de volgende deelproducten:

- Bestuurlijk convenant: Het bestuurlijk convenant is het eerste op te leveren vervolgproduct en is gericht op bestuurlijk partnerschap tussen Meerssen en Maastricht, als fundament voor de ambtelijke samenwerking. Berenschot formuleert hiervoor een aantal mogelijke ingrediënten (pagina 60-61), waaronder de wijze waarop de twee gemeenten gezamenlijk invulling gaan geven aan een krachtige regio-agenda. Relevant hierin is ons inziens ook het scenario in het geval van toekomstige bestuurskrachtdiscussies. Van belang is ook om de samenwerking periodiek te evalueren.
- Dienstverleningsovereenkomst: De dienstverleningsovereenkomst beschrijft, vanuit een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie, onder meer het basispakket aan te leveren diensten en het kwaliteitsniveau, de wijze waarop de diensten worden geleverd, en bevat afspraken over onder meer meerwerk en plustaken, nieuwe ontwikkelingen en toekomstige investeringen in de organisatie. In de dienstverleningsovereenkomst komen ook afspraken over periodieke evaluatie van de samenwerking, maar ook over ontbinding.
- Organisatorisch detailontwerp: Dit betreft niet alleen de nadere uitwerking van het in het Berenschotrapport beschreven 'team Meerssen', maar ook de wijze waarop de overkomende Meerssense taken en medewerkers worden ingepast in de bestaande Maastrichtse organisatie, uitgewerkt op detailniveau. Uit dit detailontwerp wordt voor iedere Meerssense medewerker, alsmede iedere Maastrichtse manager en team duidelijk wat per 1 januari 2021 gaat veranderen.
- Implementatieplan: Het implementatieplan beschrijft hoe de overgang van de bestaande situatie naar de nieuwe situatie per 1 januari 2021 gaat verlopen en welke werkzaamheden daarmee samenhangen, onder meer op het gebied van personele plaatsing, huisvesting en ICT.



- Verdiepingsonderzoek naar risico's (due diligence-onderzoek): Maastricht vindt het nodig om scherper inzicht te krijgen in de risico's voortvloeiend uit de samenwerking en de daarvoor benodigde beheersmaatregelen. Daarom is voor de vervolgfase een verdiepingsonderzoek naar risico's en daarop afgestemde noodzakelijke beheersmaatregelen cruciaal, vergelijkbaar met een due diligence-onderzoek. Dit leidt niet alleen tot een scherper beeld op het moment van definitieve besluitvorming (medio 2020), maar vermindert ook het risico op latere tegenvallers.
- Precisering van de financiële impact: Het rapport 'Een nieuw perspectief' laat zien dat de frictiekosten naar verwachting tussen de € 2,1 en € 4,6 miljoen bedragen en dat het structurele effect van de regieorganisatie op de Meerssense begroting naar verwachting zal variëren tussen € 0,2 miljoen minderkosten en € 0,7 miljoen meerkosten. De uitwerking in deze vervolgfase moet leiden tot precisering van deze bedragen, zodat duidelijk is welke cijfers Meerssen in de begroting dient op te nemen.
- Medezeggenschap: Een eventuele invoering van de regieorganisatie heeft niet alleen consequenties voor onder meer de inrichting van de Meerssense organisatie (= ondernemingsraad Meerssen) en arbeidsvoorwaarden van de Meerssense medewerkers (= georganiseerd overleg Meerssen), maar regardeert ook de Maastrichtse medezeggenschap. Het is van belang dat deze z'n rol tijdig en zorgvuldig kan invullen.

### **Betaalbaarheid en draagvlak**

Uw raad heeft op 16 april 2019 ingestemd met deelname aan het verdiepingsonderzoek Meerssen-Maastricht en daarvoor randvoorwaarden en uitgangspunten vastgesteld. Deze zijn opgenomen in het Berenschotrapport (bijlage 2, pagina 23). Het nu voorliggend model op hoofdlijnen voldoet hieraan in beginsel. Een finaal oordeel kan gemaakt worden op basis van de nadere uitwerking, die medio 2020 in het kader van definitieve besluitvorming aan uw raad wordt voorgelegd.

Wij stellen u voor om aan de eerdere randvoorwaarden en uitgangspunten nog twee thema's toe te voegen, namelijk betaalbaarheid en draagvlak:

- Betaalbaarheid: We achten het van belang dat voorafgaand aan een definitief besluit door de Maastrichtse raad (medio 2020) blijkt dat de gemeente Meerssen zowel de eenmalige frictiekosten als de structurele exploitatiekosten van dekking heeft voorzien. Momenteel is dat nog niet het geval.
- Draagvlak: De raad van Meerssen heeft op 3 oktober jongstleden met de kleinst mogelijke meerderheid (9 stemmen voor, 8 stemmen tegen) ingestemd met de vervolgfase. We achten het



voor definitieve instemming door de Maastrichtse raad (medio 2020) van cruciaal belang dat dan sprake is van breder draagvlak voor deze oplossing in de Meerssense raad, in de vorm van een beduidend ruimere meerderheid in combinatie met acceptatie van de uitkomst van het raadsbesluit door de minderheid. Immers, als het gekozen model binnen Meerssen een voortdurende bron van discussie blijft, leidt dit tot een ‘*mission impossible*’ voor de gemeente Maastricht én voor de overkomende Meerssense medewerkers.

Met deze twee aanvullende toetsingscriteria voor uw raad willen we een solide basis voor de samenwerking borgen, mocht medio 2020 tot daadwerkelijke invoering van een regieorganisatie worden besloten.

### Indicatoren

De raad kan medio 2020 ons eindvoorstel toetsen aan onder meer de volgende punten:

- De geformuleerde randvoorwaarden en uitgangspunten, waaronder de punten uit het raadsbesluit van 16 april jongstleden (bijlage 2, pagina 23).
- De aanvullende toetsingscriteria betaalbaarheid en draagvlak.
- De uitkomst van het verdiepingsonderzoek naar risico's (o.a. *due diligence*-onderzoek).
- De uitkomst van het traject met de Maastrichtse medezeggenschap.

### 3. Argumenten.

Maastricht werkt niet alleen op een groeiend aantal terreinen inhoudelijk samen binnen de regio, maar levert als centrumgemeente ook ondersteuning en verzorgt dienstverlening aan onze buurgemeenten. Het verzoek van de gemeente Meerssen past in deze open, constructieve houding naar de regio, waarbij wel moet worden opgemerkt dat dit van bijzondere omvang is. Daarom is het van groot belang alle hiermee samenhangende risico's en daarop afgestemde beheersmaatregelen goed in beeld te hebben. Daartoe is een verdiepingsonderzoek op deze risico's (incl. een *due diligence*-onderzoek) onderdeel van de volgende fase.

### Plus- en minpunten

Berenschot noemt in het eindrapport ‘Een nieuw perspectief’ een aantal plus- en minpunten van een regieorganisatie met centrumgemeenteconstructie (zie hiervoor paragraaf 2.5.2 en 2.5.3) en benoemt ook enkele motieven voor de centrumgemeente (paragraaf 2.5.4.). De mate waarin genoemde plus- en minpunten (zowel positief als negatief) zich ook daadwerkelijk in de situatie



Meerssen-Maastricht gaan manifesteren, is voor een belangrijk deel afhankelijk van de nadere uitwerking in de vervolgfase. Hoe dan ook betreft de ambtelijke integratie van de Meerssense organisatie binnen die van Maastricht een majeure verander- en ontwikkelopgave, die om gerichte en langdurige inzet en aandacht vanuit het management en de bedrijfsvoeringsafdelingen vraagt teneinde de integratie tot een succes te maken. In hoeverre deze samenwerking op termijn ook tot efficiency leidt is voor een belangrijk deel afhankelijk van de mate waarin het gemeentebestuur van Meerssen besluit tot beleidsharmonisatie.

#### **4. Alternatieven.**

Niet instemmen met deze vervolgfase vanuit Maastricht betekent dat voor de gemeente Meerssen het scenario van de regieorganisatie met onze gemeente ter versterking van de bestuurskracht vervalt. Het is vervolgens aan de gemeente Meerssen om te bezien hoe verder te gaan, en met wie. Hierbij kan gedacht worden aan onder meer samenwerking met andere partners, maar mogelijk ook vrijwillige herindeling. Recente voorstellen (ingebracht bij motie of amendement) om ook deze alternatieve modellen te onderzoeken haalden overigens geen meerderheid binnen de Meerssense gemeenteraad .

#### **5. Financiën.**

Uitgangspunt is dat de kosten voor het traject richting een mogelijke regieorganisatie Meerssen-Maastricht voor rekening van Meerssen zijn. De Meerssense raad heeft voor de actuele vervolgfase een budget van € 400.000 beschikbaar gesteld, als eerste tranche van de door Berenschot in beeld gebrachte frictiekosten. Verwachting is dat dit voor deze fase toereikend is.

#### **6. Vervolg.**

Als eerste stap zullen Maastricht en Meerssen een gezamenlijke projectorganisatie voor deze vervolgfase inrichten, gericht op onder meer het tijdig opleveren van voorstellen voor het bestuurlijk convenant, het organisatorisch detailontwerp, de dienstverleningsovereenkomst, het implementatieplan en de precisering van de financiële impact. Voor Maastricht zijn verder relevant het verdiepingsonderzoek naar risico's en het traject met de medezeggenschap. Wij zullen de raad periodiek bij de voortgang betrekken, door middel van voortgangsberichten en -besprekingen.



## 7. Participatie

De voortgang van het traject Meerssen-Maastricht wordt periodiek met de Ondernemingsraad besproken. In de vervolgfase is ook advisering door de OR voorzien.

Burgemeester en Wethouders van Maastricht,

De Secretaris,

R.E.C. Kleijnen.

De Burgemeester,

J.M. Penn-te Strake.

Raadsvoorstel





Bijlage 1.

## DE RAAD DER GEMEENTE MAASTRICHT,

gezien het voorstel van Burgemeester en Wethouders d.d. 8 oktober 2019 ., organisatieonderdeel BCC Bestuurszaken & Ex. Betrek., no. 2019.29607;

### BESLUIT:

1. Het college opdracht geven om samen met het college van Meerssen de mogelijke invoering van een reorganisatie Meerssen met centrumgemeenteconstructie per 1 januari 2021 nader uit te werken. Deze uitwerking bestaat in ieder geval uit een bestuurlijk convenant, organisatorisch detailontwerp, dienstverleningsovereenkomst, implementatieplan, verdiepingsonderzoek naar risico's, precisering van de financiële impact alsmede uit adequaat betrekken van de medezeggenschap.
2. Het resultaat van deze nadere uitwerking medio 2020 in de vorm van een go/no-go besluit aan de raad voorleggen.
3. Bij deze definitieve besluitvorming de thema's betaalbaarheid en draagvlak als aanvullende toetsingscriteria hanteren, naast de al geformuleerde randvoorwaarden en uitgangspunten.

Aldus besloten door de raad der gemeente Maastricht in zijn openbare vergadering van

de griffier,

de voorzitter,

Raadsbesluit