

BESTUURLIJK CONVENANT MEERSSEN-MAASTRICHT

Overeenkomst betreffende uitgangspunten voor ambtelijke en bestuurlijke samenwerking Meerssen-Maastricht bij gelegenheid van de vorming van een regieorganisatie van de gemeente Meerssen met de gemeente Maastricht

Conceptversie 18 februari 2020

Bestuurlijk Convenant Meerssen-Maastricht

De gemeenteraden, colleges en burgemeesters van de gemeenten Meerssen en Maastricht komen, ieder voor wat betreft hun eigen bevoegdheden, het volgende overeen met betrekking tot de beoogde overgang en inpassing van de ambtelijke organisatie van de gemeente Meerssen in die van de gemeente Maastricht in de vorm van een regieorganisatie met centrumgemeenteconstructie per 1 januari 2021, als onderdeel van de uitwerking van de raadsbesluiten van 3 oktober 2019 (gemeenteraad Meerssen) en 17 december 2019 (gemeenteraad Maastricht). Dit convenant is bedoeld als kaderstellend en richtinggevend document voor de nadere uitwerking en voorbereiding van definitieve besluitvorming door de beide gemeenteraden over het al dan niet daadwerkelijk aangaan en implementeren van deze samenwerking (het zogenoemde go/no-go besluit). Deze is voorzien voor juli 2020.

1. INLEIDEND

1.1. Begrippenlijst:

- Partijen: de gemeenteraden, colleges en burgemeesters van de gemeente Meerssen en de gemeente Maastricht.
- Centrumgemeenteconstructie: mogelijkheid op basis van artikel 8 lid 4 van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) om bevoegdheden van besturen van de deelnemende gemeenten te mandateren aan organen en personen werkzaam onder de verantwoordelijkheid van een van de deelnemende gemeenten.
- Gemeenschappelijke regeling: het formele document dat door beide gemeenten wordt vastgesteld ter oprichting van de regieorganisatie met centrumgemeenteconstructie (op basis van de Wgr) met daarin onder meer de basisafspraken voor de samenwerking alsmede evaluatie en beëindiging.
- Dienstverleningsovereenkomst: het door de colleges en burgemeesters van Meerssen en Maastricht overeen te komen document dat zich richt op de relatie tussen opdrachtgever (gemeente Meerssen) en opdrachtnemer (gemeente Maastricht) en onder meer de afspraken beschrijft over de dienstverlening en dienstverleningsniveaus en de daaraan gerelateerde kosten.
- Lokale eigenheid: de kenmerkende eigenheid (specifieke omgevingsfactoren) van de Meerssense kernen, waarmee gemeenteraad en college van Meerssen rekening wensen te houden in het te voeren beleid en de uitvoering.
- Harmonisatie: het op elkaar afstemmen van beleid en uitvoering omwille van het bevorderen van eenduidige en efficiënte uitvoering, waarbij beide gemeenten hun eigen beleidsvrijheid behouden, rekening wordt gehouden met de lokale eigenheid en een aanpassing een meerwaarde oplevert.
- Team Meerssen: team bestaand uit medewerkers in dienst van Meerssen én in dienst van Maastricht¹, dat rechtstreeks voor het bestuur van Meerssen en richting de gemeenschap van Meerssen werkt en dat wordt aangestuurd door de gemeentesecretaris van Meerssen.
- Ambtelijke invlechting: overgang en inpassing van de ambtelijke organisatie van de gemeente Meerssen in die van de gemeente Maastricht.

1.2. Aanleiding en context

- De gemeente Meerssen streeft naar een toekomstbestendige ambtelijke organisatie, die haar in staat stelt om als krachtige en bestuurlijk zelfstandige gemeente te opereren.

¹ Zoals beschreven in het rapport 'Een nieuw perspectief' (Berenschot september 2019), dat onderlegger was voor de raadsbesluitvorming op respectievelijk 3 oktober en 17 december 2019. Voor Meerssen zijn dit de griffier, griffiemedewerker, gemeentesecretaris, coördinator P&C en contractbeheerder. In dienst van Maastricht: vooralsnog 5 gebieds- en beleidsregisseurs, 2 bodes en 2 medewerkers bestuurssecretariaat.

- In zowel het haalbaarheidsonderzoek naar een toekomstbestendige gemeente Meerssen² als het verkenningsonderzoek naar de invoering van een regieorganisatie³ is geconstateerd dat er weinig perspectief bestaat voor de huidige ambtelijke organisatie om op eigen kracht de gewenste stappen voorwaarts te maken. In het laatstgenoemde rapport wordt geconcludeerd dat invoering van een regieorganisatie met Maastricht, met het oog op een bestuurlijke zelfstandige toekomst, de meest duurzame investering en toekomstbestendige keuze is voor de gemeente Meerssen. Verder is geadviseerd dat Meerssen dient te investeren in een regioagenda.
- Op 13 december 2018 heeft de gemeenteraad van Meerssen besloten opdracht te geven voor nader onderzoek naar de mogelijke invoering van een regieorganisatie van de gemeente Meerssen met de gemeente Maastricht. De gemeenteraad van Maastricht heeft op 16 april 2019 ingestemd met deelname aan dit onderzoek. Beide gemeenten hebben ten aanzien hiervan hun eigen randvoorwaarden en uitgangspunten bepaald.
- De resultaten van dit verdiepingsonderzoek naar de regieorganisatie Meerssen zijn opgenomen in het rapport "Een nieuw perspectief" van 6 september 2019.
- Op 3 oktober 2019 heeft de gemeenteraad van Meerssen besloten in principe in te stemmen met de ambtelijke ontwikkelrichting die leidt tot een regieorganisatie met centrumgemeenteconstructie, waarbij Maastricht de centrumgemeente is en het onderzoek naar de regieorganisatie gedetailleerder voort te zetten.
- Over de mate van draagvlak binnen de gemeenteraad van Meerssen heeft op verzoek van de gemeenteraad van Maastricht op 25 november 2019 overleg met de gemeenteraad van Meerssen plaatsgevonden. Dit heeft ertoe geleid dat de raad van Maastricht op 17 december eveneens besloot om het onderzoek naar een regieorganisatie gedetailleerd voort te zetten. Het voorliggend bestuurlijk convenant is van deze uitwerking de eerste stap.

1.3. Considerans

- Uitgangspunt voor dit bestuurlijk convenant is een wederzijds vertrouwen van de gemeente Meerssen en de gemeente Maastricht dat voor beide de regieorganisatie, in combinatie met een centrumgemeenteconstructie, een goede stap is in de versterking van de ambtelijke organisatie om opgaven en taken aan te kunnen of te verbeteren en daarmee de lokale én regionale bestuurskracht te versterken.
- In voorliggend bestuurlijk convenant zijn de randvoorwaarden en uitgangspunten van beide gemeenten voor de regieorganisatie (zoals verwoord in het rapport 'Een nieuw perspectief' en impliciet c.q. expliciet opgenomen in de raadsbesluiten van Meerssen d.d. 3 oktober 2019 en van Maastricht d.d. 17 december 2019) in de vorm van afspraken herbevestigd en waar nodig geconcretiseerd en aangevuld.
- Het bestuurlijk convenant vormt tevens het kader waarbinnen de regieorganisatie van Meerssen met Maastricht vorm krijgt en bevat afspraken die van toepassing zijn na vorming van de regieorganisatie, maar ook afspraken die al van toepassing zijn in de periode die daaraan voorafgaat. Bij dit laatste gaat het met name om personele aspecten.
- Het bestuurlijk convenant betreft ook afspraken op het gebied van de regioagenda, synchronisatie, standaardisatie en waar mogelijk harmonisatie en het perspectief bij een eventueel toekomstig bestuurskrachttraject.
- Het voorliggende convenant beperkt partijen niet in hun daadwerkelijke besluit om de regieorganisatie in combinatie met de centrumgemeenteconstructie aan te gaan.

² "Toekomstbestendig Meerssen. Haalbaarheidsonderzoek zelfstandige toekomst gemeente Meerssen", Berenschot, januari 2018.

³ "Verkenning naar de invoering van een regieorganisatie Meerssen", Berenschot, augustus 2018.

2. AMBTELIJKE SAMENWERKING

2.1. Randvoorwaarden, uitgangspunten en proces tot besluitvorming

- Beide gemeenten hebben in het voortraject randvoorwaarden en uitgangspunten voor de vorming van een regieorganisatie geformuleerd. Maastricht zet zich in om de randvoorwaarden en uitgangspunten van Meerssen in lijn met de Maastrichtse randvoorwaarden en uitgangspunten zo goed mogelijk te faciliteren en te borgen in de dienstverlening.
- De gemeentebesturen van Meerssen en Maastricht hebben de keuze gemaakt om voor het zomerreces 2020 tot een besluit te komen over de vorming van de regieorganisatie van Meerssen met Maastricht. Ter voorbereiding hiervan werken beide gemeenten de komende maanden aan een gedetailleerdere uitwerking. Deze uitwerking bestaat uit:
 - organisatorisch detailontwerp (inclusief aanpak personele plaatsing),
 - centrumgemeenteregeling,
 - dienstverleningsovereenkomst,
 - implementatieplannen voor personeel, ICT en huisvesting,
 - precisering van de financiële impact waarbij een verdiepingsonderzoek wordt uitgevoerd naar de financiële en organisatorische risico's (verificatieonderzoek),
 - het adequaat betrekken van de medezeggenschap.
- Deze elementen vormen de onderleggers voor de op te stellen gemeenschappelijke regeling. De uitwerking dient te voldoen aan de gestelde randvoorwaarden en uitgangspunten, voor zover deze hierop betrekking hebben. Ten behoeve van deze uitwerking is een gezamenlijke projectorganisatie ingericht.
- De beide gemeenteraden worden tussentijds betrokken bij de voortgang van deze nadere uitwerking. Hierdoor zijn beide gemeenteraden in staat om de voortgang te monitoren en onderling te bespreken. Ook hebben ze de mogelijkheid om, waar nodig, tussentijds bij te sturen (of te stoppen).

2.2. Planning van de ambtelijke invlechting

- De streefdatum voor de ambtelijke invlechting van Meerssen bij de gemeente Maastricht is 1 januari 2021.
- Hierbij wordt zorgvuldigheid in acht genomen, waaronder tijdige en adequate positionering van de medezeggenschap in beide gemeenten.
- Het implementatieplan voor de invlechting wordt voor bestuurlijk akkoord aan de colleges van Meerssen en Maastricht voorgelegd en is vervolgens onderlegger voor definitieve besluitvorming door de raden over de gemeenschappelijke regeling (centrumgemeenteconstructie) voor het zomerreces 2020.

2.3. Dienstverleningsovereenkomst en kosten

- De dienstverlening door de ambtelijke organisatie van Maastricht aan Meerssen vindt plaats op basis van het wederzijdse vertrouwen (op bestuurlijk en ambtelijk niveau) dat de ambtelijke organisatie van Maastricht zich inspant voor goede dienstverlening aan het gemeentebestuur, de inwoners, ondernemers en instellingen van Meerssen en dat de gemeente Meerssen deze dienstverlening afneemt.
- Er wordt ingezet op één dienstverleningsovereenkomst tussen Meerssen en Maastricht. Deze dienstverleningsovereenkomst bevat op hoofdlijnen heldere afspraken over de gewenste dienstverlening (taken en kwaliteit) en de daaraan gerelateerde kosten. Meerssen en Maastricht wensen vanuit het onderling vertrouwen nadrukkelijk geen uurtje-factuur-tje-systematiek met elkaar te ontwikkelen.
- De financiële, personele en organisatorische aspecten van de relatie tussen Meerssen en Maastricht, en de effecten van de regieorganisatie, zullen in onderling overleg nog nader worden uitgewerkt. Dit geldt voor alle hieronder benoemde lasten en baten. Pas nadat

volledig inzicht bestaat zullen 'harde' afspraken over de verrekening van incidentele en structurele lasten worden gemaakt. Onderstaande punten zijn daarbij richtinggevend:

- De huidige structurele bedrijfsvoeringlasten (onder andere personeelslasten, ICT- kosten, facilitaire lasten en huisvestingslasten) van Meerssen, vermeerderd met de structurele meerkosten van de regie-constructie, zijn maatgevend voor de vergoeding voor de dienstverlening aan Meerssen door Maastricht. Eventueel meer- of minderwerk in de dienstverlening komt voor rekening van Meerssen.
- De inzet van programmagelden in de begroting van de gemeente Meerssen blijft onder de bevoegdheid van de raad van Meerssen vallen. De financiële vergoeding van Meerssen voor de dienstverlening vanuit Maastricht maakt integraal onderdeel uit van deze begroting.
- Meerssen en Maastricht komen overeen dat alle incidentele lasten direct gekoppeld aan de vorming van de regieorganisatie, zoals frictie- en transitiekosten, ten laste komen van Meerssen. De omvang van deze incidentele lasten wordt nader uitgewerkt ten behoeve van de besluitvorming medio 2020.
- In de fase voorafgaand aan de daadwerkelijke implementatie van de regieorganisatie vindt besluitvorming met impact op personeel, organisatie en bedrijfsvoering van de gemeente Meerssen plaats na onderlinge afstemming tussen de gemeenten Meerssen en Maastricht.
- Uiterste terughoudendheid wordt betracht met betrekking tot extra uitgaven en/of investeringen in de PIOFACH⁴ -taken van de gemeente Meerssen. Dit om extra frictielasten te voorkomen en de daadwerkelijke integratie niet onnodig te compliceren.
- De ambtelijke invlechting en de dienstverlening van Maastricht aan Meerssen zijn van invloed op de bedrijfsvoeringslasten als gevolg van fiscaliteiten, zoals btw en Vennootschapsbelasting. Deze komen ten laste van Meerssen. De omvang hiervan wordt nader uitgewerkt ten behoeve van de besluitvorming voor het zomerreces 2020.
- De dienstverleningsovereenkomst wordt door beide colleges en burgemeesters vastgesteld en zal als onderlegger dienen voor de definitieve besluitvorming van beide gemeenteraden voor het zomerreces 2020.

2.4. Bestuurlijke ondersteuning

- Na de ambtelijke invlechting ontvangt het college van Meerssen ondersteuning van medewerkers in de ambtelijke organisatie van de gemeente Maastricht.
- Afspraken die bestuurders van Meerssen hebben met de ambtelijke organisatie vinden in beginsel plaats in Meerssen.
- Om de kennis van en betrokkenheid bij de lokale context van de gemeente Meerssen zoveel als mogelijk te borgen voor het gemeentebestuur, wordt een 'Team Meerssen' gevormd dat op locatie in Meerssen en voor Meerssen taken uitvoert. De nadere uitwerking van dit 'Team Meerssen' wordt vastgesteld door de colleges en is onderlegger van de raadsbesluitvorming voor het zomerreces 2020.
- In 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), ook in het geval van knel- en aandachtspunten. De wijze waarop dit invulling krijgt wordt nader uitgewerkt in de dienstverleningsovereenkomst, die onderlegger is van de raadsbesluitvorming voor het zomerreces 2020.

⁴ Taken die zich richten op personeel, informatie, organisatie, financiën, automatisering, communicatie en huisvesting.

2.5. Personeel

- Meerssen blijft een eigen ambtelijke organisatie houden waarvan de medewerkers op de loonlijst van de gemeente Meerssen staan.⁵ Deze organisatie bestaat uit:
 - griffier;
 - griffiemedewerker;
 - gemeentesecretaris;
 - coördinator P&C;
 - contractbeheerder.
- Alle overige medewerkers in vaste dienst van Meerssen worden met gelijkwaardige arbeidsvoorwaarden en eventuele persoonsgebonden rechtspositionele afspraken geplaatst binnen de Maastrichtse organisatie. De wijze waarop dit plaatsvindt is onderwerp van nadere uitwerking.
- Voor de overgang van het personeel wordt ten behoeve van onder meer arbeidsvoorwaardenvergelijking, bestaande individuele afspraken en functie inpassing een sociaal plan opgesteld in overleg en met instemming van het Lokaal Overleg (voorheen GO) Meerssen.
- Medewerkers met tijdelijke functies worden voor de duur van hun contract en onder dezelfde voorwaarden overgenomen. In de periode voorafgaand aan de start van de regieorganisatie (1 januari 2021) vindt in onderling overleg besluitvorming plaats over eventuele verlenging.
- Er wordt een 'Team Meerssen' gevormd, bestaande uit de bovengenoemde medewerkers in dienst van Meerssen en uit medewerkers in dienst van Maastricht, namelijk voornamelijk 5 gebieds- en beleidsregisseurs, 2 bodes en 2 medewerkers bestuurssecretariaat.
- Voor de medewerkers van het "Team Meerssen" geldt Meerssen als primaire standplaats.
- Door Meerssen worden met betrekking tot het overkomend personeel:
 - geen impulsen meer gedaan in loongebouw, inschaling en functies zonder voorafgaande onderlinge afstemming tussen de gemeenten Meerssen en Maastricht;
 - geen nieuwe vaste aanstellingen (inclusief omzetten van tijdelijke naar vaste aanstellingen en verlengen van tijdelijke aanstellingen, resulterend in een vaste aanstelling) meer gedaan, zonder voorafgaande onderlinge afstemming tussen de gemeenten Meerssen en Maastricht.

Eventuele financiële consequenties worden verwerkt in de vergoeding die Maastricht krijgt voor de exploitatiekosten.

- Indien in de periode tussen het ondertekenen van het convenant en 1 januari 2021 in de ambtelijke organisatie van Meerssen 'gaten' vallen in de bezetting op de formatie, of sprake is van tijdelijke ondercapaciteit, doet Meerssen in eerste instantie een beroep op ambtelijke inzet vanuit Maastricht. Pas nadat Maastricht laat weten niet te kunnen leveren op onderdelen (vanuit eigen formatie of inhuur), zal Meerssen in overleg overgaan tot tijdelijke externe inhuur.
- De medezeggenschap in beide gemeenten wordt nauw betrokken in de fase tot 1 januari 2021.

2.6. Gemeenschappelijke regelingen

- Voor de duur van de regieorganisatie blijft Meerssen onderdeel uitmaken van de bestaande gemeenschappelijke regelingen.
- Met het oog op het streven naar harmonisatie en efficiëntie treden de gemeenten Meerssen en Maastricht met elkaar in overleg indien een van beide een nieuwe gemeenschappelijke regeling wil aangaan.

⁵ Conform het rapport 'Een nieuw perspectief' (september 2019), dat onderlegger was voor de raadsbesluiten op respectievelijk 3 oktober en 17 december 2019.

3. AUTONOMIE, MANDAATVERLENING EN HARMONISATIE

3.1. Autonomie

Het bestuur van de gemeente Meerssen gaat -net als het bestuur van de gemeente Maastricht- over de eigen beleidskeuzes en daarmee de te realiseren maatschappelijke effecten in het licht van de eigen maatschappelijke opgaven (het 'wat'). De wijze van uitvoering hiervan (het 'hoe'), zoals systemen, processen en mandaten is aan de gemeente Maastricht. Daar waar bestuurlijke beleidskeuzes (grote) impact hebben op de ambtelijke uitvoering, vindt voorafgaand aan deze besluitvorming afstemming plaats en worden de consequenties hiervan inzichtelijk gemaakt en, waar nodig, financieel vertaald. Daar waar keuzes over de uitvoering door de ambtelijke organisatie van Maastricht (grote) impact hebben op het beleid, vindt bestuurlijke afstemming plaats en worden de consequenties hiervan inzichtelijk gemaakt en, waar nodig, financieel vertaald, voordat realisatie en doorvoering door de ambtelijke organisatie van Maastricht plaatsvindt.

3.2. Mandaatverlening

Ten aanzien van de mandaatverlening conformeert Meerssen zich aan de wijze waarop Maastricht bestuurlijke bevoegdheden ambtelijk mandateert, waarbij als uitgangspunt geldt om bevoegdheden zo laag mogelijk in de organisatie te leggen. Om zicht te krijgen op wat dit betekent zullen de verschillen tussen de mandaatregelingen van Meerssen en Maastricht op hoofdlijnen in kaart worden gebracht.

3.3. Harmonisatie

- Om als besturen van Maastricht en Meerssen zoveel mogelijk te profiteren van de samenwerking is standaardisatie en synchronisatie van werkwijzen, systemen en processen uitgangspunt. Autonomie van beide besturen is daarnaast een tweede uitgangspunt. Daar waar de lokale eigenheid dat toestaat en dit specifieke meerwaarde oplevert (zoals efficiënte ambtelijke uitvoering) onderzoeken de besturen op betreffende beleidsterreinen om harmonisatie van beleid toe te passen.
- Er zullen periodieke bestuurlijke ontmoetingen tussen portefeuillehouders, colleges en gemeenteraden van Meerssen en Maastricht plaatsvinden om (beleids-)harmonisatie in het belang van efficiënte uitvoering te bevorderen.

4. BESTUURLIJK PARTNERSCHAP

4.1. Regio agenda

De toekomst van Zuid-Limburg is gebaat bij investeren in samenwerking, zowel binnen deze regio als in Euregionaal verband, om zo de potentie van dit gebied beter in het belang van onze inwoners, bedrijven en instellingen tot ontwikkeling te laten komen. De gemeente Meerssen en de gemeente Maastricht trekken hierin gezamenlijk op en bevorderen op die manier de totstandkoming van een sterke regioagenda.

4.2. Perspectief bij eventueel toekomstig bestuurskrachttraject

Mocht na de inwerkingtreding van de regieorganisatie de situatie zich voordoen dat binnen Zuid-Limburg een bestuurskrachttraject wordt gestart gericht op verdergaande samenwerking, dan kiezen Meerssen en Maastricht ervoor om hierin samen op te trekken. Dit doen zij enerzijds ter borging van vanuit de samenwerking opgebouwde kennis en ervaring, anderzijds ter voorkoming van hernieuwde hoge kosten en inspanningen, ditmaal voor volledige ontvlechting.

5. LOOPTIJD, EVALUATIE EN BEËINDIGING

5.1. Looptijd

- Dit convenant wordt door partijen voor wat betreft het bepaalde in de artikelen 1, 2.6, 3, 4 en 5 aangegaan voor onbepaalde tijd. Het bepaalde in artikel 2 (2.1 tot en met 2.5) wordt aangegaan tot 1 januari 2021. Op het moment dat de ambtelijke invlechting is gerealiseerd, treedt de nog op te stellen dienstverleningsovereenkomst in werking.
- Mocht de definitieve besluitvorming door de gemeenteraden resulteren in het niet implementeren van de regieorganisatie, dan vervalt dit convenant.

5.2. Evaluatie

In het belang van een goede samenwerking is het belangrijk om deze regelmatig te evalueren. Eerste tussenevaluaties vinden plaats in december 2021 en 2022. Hieruit voortvloeiende verbeterpunten worden verwerkt. Een volledige evaluatie in december 2024, zodat na de eerste twee jaar, waarin veel integratie- en inpassingvraagstukken spelen, twee jaar zonder dit soort vraagstukken is gedraaid. Bij deze (tussen)evaluaties wordt niet alleen gekeken naar de dienstverlening maar ook in hoeverre het verrekeningsmodel in de praktijk (financieel) passend is.

5.3. Beëindiging

- Partijen kunnen met redenen omkleed dit convenant (en daarmee ook de regieorganisatie) na onderling overleg opzeggen. Beëindiging van de regieorganisatie zal niet mogelijk zijn vóór 1 januari 2025, er geldt een opzegtermijn van één jaar.
- In de nog op te stellen gemeenschappelijke regeling, waarin de regieorganisatie in de vorm van de enkelvoudige centrumgemeenteconstructie formeel wordt vastgelegd, worden nadere bepalingen opgenomen betreffende de opheffing van de regeling en de verdeling van de kosten voor de ontvlechting.
- Tussentijdse aanpassing van voorliggend bestuurlijk convenant is mogelijk als beide partijen dit schriftelijk met elkaar overeenkomen.

Was getekend,

De gemeenteraad van Meerssen, d.d.

, voorzitter , griffier

De gemeenteraad van Maastricht, d.d.

, voorzitter , griffier

Burgemeester en wethouders van Meerssen, d.d.

, burgemeester , secretaris

Burgemeester en wethouders van Maastricht, d.d.

, burgemeester , secretaris

Burgemeester van Meerssen, d.d.

, burgemeester

Burgemeester van Maastricht, d.d.

, burgemeester