



## INHOUD

HOOFDSTUK 1	MANAGEMENTSAMENVATTING	3
HOOFDSTUK 2	SAMENWERKINGSVARIANTEN LANDGRAAF EN HEERLEN ONDERZOCHT	5
	2.1 Wat levert samenwerking tussen Landgraaf en Heerlen op?	5
	2.2 De vier samenwerkingsvarianten beschreven	6
	2.3 Beoordelingskader: de criteria	8
	2.4 Methodologische verantwoording	11
HOOFDSTUK 3	GEMEENTE VAN DE TOEKOMST	13
	3.1 De veranderende rol van de gemeente: trends en ontwikkelingen	13
	3.2 Demografie en migratie	14
	3.3 Economie en arbeidsmarkt	14
	3.4 Sociaal-maatschappelijk: netwerksamenleving	14
	3.5 Technologie en informatisering	15
	3.6 Ecologie: energie, duurzaamheid en milieu	16
	3.7 Politiek, bestuur en organisatie	16
HOOFDSTUK 4	SAMENVATTING UITKOMSTEN BURGERPEILING	18
	4.1 De burgerpeiling: betrouwbaar en representatief	18
	4.2 Beeld van de burger over de situatie nu: fijn wonen, onderhoud openbare ruimte kan beter	18
	4.3 Belangrijke onderwerpen voor nu en later: lasten, dienstverlening en identiteit	19
	4.4 Kenmerken van de bevolking	20
	4.5 Algemene conclusies: meer overeenkomsten dan verschillen	20
HOOFDSTUK 5	INZICHT IN DE FINANCIËLE POSITIES: BIG TIRE	22
HOOFDSTUK 6	PROFIELEN: INZICHT IN VERSCHILLEN EN OVEREENKOMSTEN	29
	6.1 Lokaal	29
	6.2 Regionaal	32
HOOFDSTUK 7	ANALYSE SAMENWERKINGSVARIANTEN EN CRITERIA	37
	7.1 Normenkader voor een toekomstbestendige en bestuurskrachtige gemeente	37
	7.2 Netwerksamenwerking	38

7.3	Gedeeltelijke ambtelijke fusie	40
7.4	Ambtelijke fusie	45
7.5	Bestuurlijke fusie	50
7.6	Conclusie: een bestuurlijke fusie als meest optimale variant	54
HOOFDSTUK 8	HANDELINGSPERSPECTIEF: DOORKIJK NAAR DE TOEKOMST	56
8.1	Veranderspoot: niet gelijk, wel gelijkwaardig	56
8.2	Wettelijk spoor	59
8.3	Fusiespoor: behoud het beste van beide gemeenten, momentum voor vernieuwing	61
8.4	Financiële effecten van herindeling	62
8.5	Tot slot: beantwoording van de centrale vraag	65

## Hoofdstuk 1 *Managementsamenvatting*

### **Een onderzoek naar vier samenwerkingsvarianten**

Nieuwe bestuurlijke en maatschappelijke opgaven stellen hoge eisen aan de bestuurs- en samenwerkingskracht van gemeenten. Gemeentelijke schaalvergroting, vooral door samenwerking en soms ook door samenvoeging, staat daarom hoog op de agenda bij veel gemeenten. Ook het versterken en toekomstbestendig maken van ambtelijke organisaties, is voor veel gemeente een belangrijk thema.

De gemeenten Landgraaf en Heerlen hebben in 2014 en 2015 afzonderlijk van elkaar bestuurlijk uitgesproken een onderzoek te willen doen naar bestuurlijke en ambtelijke samenwerking. Daartoe zijn vier varianten onderzocht, die oplopen in intensiteit en institutionalisering:

- *Variant 1*: netwerksamenwerking;
- *Variant 2*: gedeeltelijke ambtelijke fusie;
- *Variant 3*: ambtelijke fusie;
- *Variant 4*: bestuurlijke fusie.

Het doel van dit onderzoek is om te bezien welke manier van samenwerken (getypeerd door de vier varianten) de meeste toegevoegde waarde biedt voor zowel de gemeente Landgraaf als de gemeente Heerlen in het realiseren van (gezamenlijke) maatschappelijke en economische opgaven.

Daarbij wordt opgemerkt dat bestuurskracht een tweetal dimensies kent: het interne functioneren van de gemeente (politiek, bestuur en organisatie) en het externe functioneren (de dienstverlening aan en samenwerking met de samenleving en bestuurlijke partners in de regio). De focus van dit onderzoek richt zich op de eerste dimensie. De focus van het expertteam ligt op de tweede.

### **Beoordelingscriteria: kansen en risico's**

Vraagstukken rondom gemeentelijke samenwerking zijn allesbehalve eendimensionaal. Vandaar dat een perspectief op het voorliggende samenwerkingsvraagstuk gewenst is. Dit doen we door te kijken naar een zestal beoordelingscriteria, zowel kwantitatief als kwalitatief:

- effectiviteit;
- efficiency;
- kwaliteit en partnerschap;
- flexibiliteit en adaptiviteit;
- identiteit en democratische legitimatie;
- draagvlak.

### **Conclusies en aanbeveling: een bestuurlijke fusie als meest optimale variant**

Op basis van onze kwalitatieve en kwantitatieve analyse (o.a. burgerpeiling, financieel onderzoek, organisatieonderzoek) komen wij tot de conclusie dat, alles afwegende, een *bestuurlijke fusie* de meest optimale variant is voor beide gemeenten. De gemeenten Landgraaf en Heerlen hebben te maken met dezelfde opgaven op sociaaleconomisch, demografisch en organisationeel gebied.

Door de grotere schaal kunnen deze opgaven effectiever en efficiënter worden opgepakt (denk aan arbeidsmarkt, duurzaamheid, ICT, doorontwikkeling organisatie). Daarbij moet worden geïnvesteerd in kwaliteit (dienstverlening, personeel) en partnerschap (met inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties). De kwetsbaarheid van de organisatie zal afnemen en nieuwe taken en opgaven (denk aan ontwikkelingen op het gebied van E-dienstverlening en de implementatie van de Omgevingswet) kunnen beter worden opgepakt. Er ontstaat een robuuste gemeente waarbij er kwantitatief en kwalitatief kan worden gewerkt aan een toekomstbestendige organisatie. De middelen die beschikbaar komen door positieve ontwikkelingen voor de uitkering vanuit het gemeentefonds kunnen mede hiervoor worden aangewend. De sociaalmaatschappelijke en economische opgaven (de inhoud) dienen hierbij als vertrekpunt.

In economisch opzicht hebben de gemeenten een complementair profiel: cultuur en vrijetijdseconomie zorgen voor een aantrekkelijk toeristisch gebied met een breed aanbod. De nieuwe gemeente is bovendien een krachtige speler in regionale en bovenregionale samenwerkingsverbanden (o.a. G32).

Risico's zijn er ook. Het verschil in omvang tussen beide gemeenten, verschil in (financiële) cultuur, het behoud van de eigen identiteit, dienstverlening nabij en de *'couleur locale'*. Ook is fuseren een complexe aangelegenheid waarbij veel stakeholders een rol (willen) spelen.

#### **Handelingsperspectief: aan de slag!**

Indien beide gemeentebesturen besluiten tot een bestuurlijke fusie is dat zo gezien een ingrijpend besluit. Een besluit bovendien dat veel zal vragen van politiek, bestuur, organisaties en de omgeving. Onze aanbeveling is om in ieder geval het proces in te gaan op basis van gelijkwaardigheid, waarbij gebalanceerd aandacht is voor de 'harde' aspecten (structuur, fte, financiën) als de zachtere (visie op de organisatie, cultuur, kernwaarden).

Tegelijkertijd zal ook 'de winkel open moeten blijven'. Vandaar dat een sterke verbinding, ook tijdens het proces, met partners in de samenleving (inwoners, ondernemers, organisaties) van cruciaal belang is. Fuseren is en blijft mensenwerk. Er wordt tot slot een zestal aanbevelingen gedaan:

1. Blijf in verbinding met de samenleving (ook tijdens het fusieproces);
2. Ga in gesprek met buurgemeenten en verbonden partijen;
3. Neem mensen als vertrekpunt in de organisatieverandering;
4. Wees ambassadeur van de fusie (politiek, bestuurlijk, ambtelijk);
5. Zoek een balans tussen snelheid en zorgvuldigheid;
6. Hanteer als uitgangspunt de wensen en eisen vanuit de samenleving – werk van buiten naar binnen.

## Hoofdstuk 2 Samenwerkingsvarianten Landgraaf en Heerlen onderzocht

### 2.1 Wat levert samenwerking tussen Landgraaf en Heerlen op?

Nieuwe bestuurlijke en maatschappelijke opgaven stellen hoge eisen aan de bestuurs- en samenwerkingskracht van gemeenten. Daarbij gaat het niet alleen om het vinden van een passende aanpak van nieuwe wettelijke taken, maar ook om het ontwikkelen van een bestuurlijk antwoord op maatschappelijke en economische vraagstukken.

Gemeentelijke schaalvergroting, vooral door samenwerking en soms ook door samenvoeging, staat daarom hoog op de agenda bij veel gemeenten. Uit een eerdere landelijke studie van BMC Advies<sup>1</sup> blijkt dat gemeenten met samenwerking onder meer beogen de kosten te drukken, de kwaliteit te verhogen en de kwetsbaarheid te verminderen en tegelijkertijd een mate van zelfstandigheid te behouden. De gemeenten Landgraaf en Heerlen hebben de wens uitgesproken de mogelijkheden van samenwerken en samenvoegen van beide gemeenten nader te verkennen.

Daarbij wordt gekeken naar de *bestuurskracht* en *organisatiekracht* van beide gemeenten.

- Onder *bestuurskracht* wordt verstaan het vermogen van een gemeente om nu en in de toekomst de door haarzelf, door medeoverheden of door haar inwoners en maatschappelijke partners opgelegde taken en ambities, alleen of in samenwerking met anderen, te realiseren.
- *Organisatiekracht* is het vermogen van de organisatie om nu en in de toekomst de taken en ambities van het bestuur waar te maken, zowel vanuit de adviesrol als vanuit de dienstverlenende en uitvoerende rol.

Dit onderzoek kent zijn aanleiding in raadsbesluiten. In Landgraaf is in oktober 2015 een raadsmotie aangenomen die het college opdraagt om mogelijkheden tot samenwerking met andere gemeenten te onderzoeken. In Heerlen heeft de gemeenteraad in het Coalitieakkoord en het Meerjarig Bestuurlijk Programma aangegeven dat intensievere samenwerking in de vorm van ambtelijke en/of bestuurlijke fusie gewenst is. De gemeenten Landgraaf en Heerlen willen daartoe de volgende vier varianten onderzocht zien:



<sup>1</sup> BMC, 2013, *Besparen door samenwerking*, Smal pad, breed perspectief, 2013.

Daarbij staat de volgende vraagstelling centraal:

*Wat zijn de kansen, risico's en reëel te verwachten gevolgen bij elk van de vier samenwerkingsvarianten ten opzichte van de huidige situatie vanuit het principe van organisatiekracht en welke maatschappelijke meerwaarde is hierbij te verwachten?*

Het doel van dit onderzoek is om te bezien welke manier van samenwerken (getypeerd door de vier varianten) de meeste toegevoegde waarde biedt voor zowel de gemeente Landgraaf als de gemeente Heerlen in het realiseren van (gezamenlijke) maatschappelijke en economische opgaven. Het onderzoek is erop gericht om de colleges en gemeenteraden te voorzien van de informatie die nodig is om te bepalen welke vorm van intensievere samenwerking gewenst is en welk scenario met welke randvoorwaarden wordt geïmplementeerd. Dit onderzoek concentreert zich op de organisatiekracht (interne focus). Het expertteam richt zich op de omgeving (inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties). Vanzelfsprekend hangen beide orientaties nauw met elkaar samen.

Als het gaat om organisatiekracht wordt, vanuit de vergelijkbaarheid, gekeken naar de volgende zeven gemeentelijke taakvelden:

- Bestuur
- Bedrijfsvoering
- Dienstverlening
- Sociaal
- Fysiek
- Economie
- Voorzieningen

Beide gemeenten hanteren een andere indeling in programma's/kerndoelen. Er is daarom gebruikgemaakt van een conversietabel om beide gemeenten vergelijkbaar te maken.

## 2.2 De vier samenwerkingsvarianten beschreven

De 393 gemeenten in Nederland onderhouden 6.467 verschillende relaties, waarmee het gemiddelde aantal samenwerkingsverbanden voor iedere gemeente op ruim 16 samenwerkingsverbanden (onder andere verbonden partijen) komt.<sup>2</sup> Gemeenten werken op diverse manieren samen. In dit onderzoek onderscheiden we vier varianten die oplopen in intensiteit en institutionalisering.

### *Netwerksamenwerking*

Dit betreft de lichtste vorm van samenwerking. Er wordt geen nieuwe organisatie opgericht. Ambtenaren blijven in de eigen organisatie, maar werken wel op onderdelen samen. Samenwerking moet van onderop vorm krijgen. Het delen van kennis is hierbij belangrijk. Dat kan bijvoorbeeld via de vorming van ambtelijke, intergemeentelijke werkgroepen rond een beleidsthema of vraagstuk. Daarbij is het mogelijk personeel uit te wisselen om kennis over te brengen, dan wel te delen. Ook kan rondom een specifiek beleidsthema tijdelijk extra capaciteit of kennis worden ingehuurd, bijvoorbeeld via een dienstverleningsovereenkomst.

<sup>2</sup>Universiteit Twente/Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten*, 2016.

### *Gedeeltelijke ambtelijke fusie*

In dit model worden een of meerdere onderdelen gezamenlijk georganiseerd. Een vaker gebruikte optie hierbij is het gezamenlijk organiseren van bedrijfsvoeringstaken (shared service centra), waarbij PIJOFACH-taken<sup>3</sup> (of onderdelen hiervan) of dienstverlening vanuit schaalvoordelen gezamenlijk worden georganiseerd. Het gezamenlijk inkopen van producten of diensten kan bijvoorbeeld kostenbesparing opleveren. Ook kan er voor bepaalde beleidsthema's of taakvelden gekozen worden dat gemeente X of gemeente Y deze volledig uitvoert. Gemeente X heeft bijvoorbeeld de sociale dienst en voert alle taken (of dienstverlening) op het gebied van werk en inkomen uit, gemeente B doet bijvoorbeeld al het economische beleid voor beide gemeenten. Meestal treden alle medewerkers uit een bepaalde sector in dienst van één gemeente, of worden zij gedetacheerd. Er is sprake van integratie en specialisatie.<sup>4</sup> Dit model staat ook wel bekend als het *gastheermodel*.

### *Ambtelijke fusie*

De gemeenten behouden een zelfstandig politiek-bestuur (gemeenteraad en college van B en W). Gemeenten voegen in dit geval wel hun ambtelijke organisaties (grotendeels) samen, waarbij een nieuwe organisatie-eenheid ontstaat die op contractbasis diensten verleent aan de deelnemende gemeenbesturen. Medewerkers uit de gemeenten worden overgeheveld naar de nieuwe organisatie of worden daar naartoe gedetacheerd. Hierbij zijn er op hoofdlijnen twee varianten. Enerzijds de variant van de gelijke inbreng, zoals Blaricum, Eemnes en Laren met de BEL Combinatie hebben gedaan in 2008, de gemeenten Oostzaan en Wormerland in de OVER-gemeenten in 2010 en Wassenaar en Voorschoten in 2013 (Werkorganisatie Duivenvoorde). Gemeenten brengen hierbij in min of meer gelijke mate hun mensen en expertise in en de kosten worden ongeveer gelijk verdeeld. Daarnaast bestaat de variant van de 'grote broer', waarbij een of meerdere gemeenten hun ambtelijke organisatie grotendeels onderbrengen bij een grote broer die vervolgens ook diensten gaat verrichten voor die gemeenten(n). Een voorbeeld daarvan vormt de samenwerking tussen Groningen en Ten Boer en samenwerking tussen Enschede en Lossler.

### *Bestuurlijke fusie*

Bij een bestuurlijke fusie ontstaat er een nieuwe gemeente met nieuwe grenzen (grondgebied). Zowel bestuurlijk als ambtelijk wordt er in het gebied één nieuw gemeenbestuur met één ambtelijke organisatie gevormd. In artikel 123, eerste lid, van de Grondwet is bepaald dat gemeenten bij wet kunnen worden opgeheven en nieuwe gemeenten kunnen worden ingesteld. In de Wet algemene regels herindeling (Wet Arhi) is geregeld hoe achtereenvolgens betrokken gemeente- en provinciebesturen en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de voorbereiding tot een herindelingsregeling ter hand kunnen nemen en welke procedureregels in dat verband in acht genomen moeten worden.

<sup>3</sup> Personeel, Informatievoorziening, Juridische Zaken, Organisatie, Financiën, Automatisering, Communicatie en Huisvesting.

<sup>4</sup> Herweijer, M. & Fraanje, M.J., *Samenwerken aan bestuurskracht*, 2011.



Het Rijk heeft daarom een beleidskader<sup>5</sup> opgesteld dat inhoudelijke criteria formuleert aan de hand waarvan gemeentelijke en provinciale herindelingsvoorstellen worden getoetst, zodat voor gemeenten en provincies duidelijk is langs welke lijnen herindelingsvoorstellen door het kabinet beoordeeld zullen worden:

- a) Draagvlak (lokaal bestuurlijk, maatschappelijk en regionaal)
- b) Interne samenhang/dorps- en kernenbeleid
- c) Bestuurskracht
- d) Evenwichtige regionale verhoudingen
- e) Duurzaamheid (toekomstbestendigheid)

### 2.3 Beoordelingskader: de criteria

Om de vier varianten te kunnen beoordelen wordt gebruikt gemaakt van beoordelingscriteria. Criteria die van belang zijn voor de (toekomstige) bestuurs- en organisatiekracht vertaald naar de vier vormen van samenwerking. Hierbij is deels gebruik gemaakt van de criteria voor herindeling vanuit het Rijksbeleidskader, aangevuld met de criteria uit de (internationale) literatuur die van belang zijn bij samenwerking. Hiermee worden de kansen, risico's en gevolgen van de vier varianten in beeld gebracht.

#### *Criterion 1: effectiviteit*

Hierbij gaat het om de vraag: worden de doelen bereikt en ambities waargemaakt? Dit kunnen bijvoorbeeld doelen zijn vanuit het collegeprogramma en de programmabegroting die zich richten op huidige of toekomstige opgaven. De effectiviteit hangt ook samen met een *tijdsdimensie*, namelijk: de samenwerking biedt een oplossing voor langere termijn en zorgt voor een verbeterde bestuurskracht. Het gaat om de toekomstbestendigheid op het gebied van de vier k's (kosten, kwetsbaarheid, kwaliteit en klantgerichtheid) en kent zodoende kwalitatieve als kwantitatieve componenten.

#### *Criterion 2: efficiency*

Samenwerken kan voordelen opleveren, maar is tevens complex. Allereerst zijn er directe financiële kosten gemoeid met samenwerken, denk daarbij aan frictie- en desintegratiekosten om samenwerkingen op te zetten, te onderhouden, uit te voeren of beëindigen. Dit impliceert een financiële vergelijking van de huidige kosten (IST) en de (mogelijke) kosten in de vier varianten (SOLL).

Daarnaast zijn er ook andere kosten: bestuurlijke of ambtelijke tijd en inspanning, bijvoorbeeld informatiekosten, coördinatiekosten, onderhandelingskosten, handavingskosten en vertegenwoordigingskosten.

---

<sup>5</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Beleidskader gemeentelijke herindeling*, 2013.

Dit criterium beoordeelt of de samenwerkingsvariant tegen zo gering mogelijke bestuurlijke en ambtelijke kosten en inspanningen functioneert. Het bekijkt efficiency ook vanuit de schaal waarop opgaven zich voordoen (*bestuurlijke collectieve actieproblemen*): regionale opgaven op het gebied van arbeidsmarkt kunnen bijvoorbeeld het meest efficiënt op dat niveau worden opgepakt in plaats van dat meerdere gemeenten daar zelf mee aan de slag gaan of gemeenten die verwachten dat de andere gemeente aan de slag gaat met een opgave waardoor er uiteindelijk niets verandert. Immers, arbeidsmarkten functioneren op regionale schaal (getuige woon-werk pendelstromen; hoogopgeleiden zijn bijvoorbeeld bereid 45 minuten te reizen voor hun werk) en werkgevers zoeken naar personeel in de regio.

Een ander voorbeeld is de ontwikkeling van bedrijventerreinen en winkelgebieden. De afgelopen jaren hebben in Nederland ook diverse gemeenten bedrijventerreinen en winkelgebieden ontwikkeld, zonder dat daar regionale afspraken over zijn gemaakt (kwantitatief dan wel kwalitatief). Dat heeft in veel regio's geleid tot overcapaciteit en een mismatch tussen vraag en aanbod.

### **Criterion 3: kwaliteit en partnerschap**

Hierbij gaat om de (gewenste) kwaliteit en partnerschap van een gemeente in de 21<sup>ste</sup> eeuw. Kwaliteit gaat zowel over het functioneren van politiek en bestuur als ook het functioneren van de organisatie. Daarbij wordt gekeken naar zowel het strategische, tactische als operationele niveau.

Op *strategisch* niveau moeten gemeenteraad, college van B&W en de ambtelijke top (MT) sturing en richting geven. Op dit niveau draait het om doelen en belangen voor langere termijn (vier jaar en verder). Deze doelen hebben vaak een integraal karakter. Het gaat bijvoorbeeld om het integraal aanpakken van maatschappelijke vraagstukken op de schaal waarop deze vraagstukken zich voordien. Op *tactisch* niveau moeten beleid, processen en beheer op een kwalitatief goede en eigentijdse manier zijn georganiseerd.

De organisatiekracht moet op orde (kwalitatief en kwantitatief) zijn, dat wil zeggen: de organisatie is in staat om politiek-bestuurlijke ambities te vertalen in beleid en uitvoering. Ook de opgaven voor de eigen organisatie zijn in beeld (vergrijzing en ontgroening, ontwikkeling van competenties en vaardigheden, strategisch personeelsbeleid, digitalisering) en hier wordt actief naar gehandeld en op gestuurd. Er is daarbij sprake van een professionele cultuur en er zijn kansen voor medewerkers om zich door te ontwikkelen. Leidinggevendenden hebben daarbij de capaciteiten om een voorbeeldrol te spelen. Op *operationeel* niveau gaat het om de kwaliteit van de (digitale) dienstverlening (blijkend uit cijfers vanuit benchmarks zoals Waarstaatjegemeente) en de uitvoering en effecten van beleid.

Naast het interne functioneren draait het tevens om de wijze waarop de gemeente wil en kan samenwerken met externe partners, lokaal en in de regio (de gemeente in relatie tot haar bestuurlijke omgeving). De gemeente is daarbij op lokaal niveau idealiter een partner van inwoners, maatschappelijke organisaties, instellingen en bedrijven en in staat de kernwaarden van de samenleving te verbinden aan de gemeentelijke beleidsdoelen en uitvoeringspraktijk. Raads- en collegeleden staan in verbinding met de samenleving (bestuurscultuur) en vertalen dit naar ambities en opgaven.

Dit wordt door de omgeving ook op deze wijze ervaren. De gemeente is daarbij tevens in staat om lokale en bovenlokale (regionale) doelen te verbinden.

#### **Criterion 4: flexibiliteit en adaptiviteit**

De samenwerkingsvorm biedt de mogelijkheid om op relatief eenvoudige wijze nieuwe taken op te pakken of nieuwe samenwerkingspartners toe te laten. Het kan bijvoorbeeld gaan om nieuwe (wettelijke) taken zoals recent in het Sociale Domein en in het Fysieke Domein de voorbereiding en implementatie van de Omgevingswet. Ook het in kunnen spelen op nieuwe maatschappelijke, economische en technologische ontwikkelingen maakt onderdeel uit van dit criterium.

#### **Criterion 5: identiteit en democratische legitimatie**

Identiteit is een 'sociaal construct', wat wil zeggen dat de omgeving sterk bepalend is voor het ontstaan van identiteiten. In het bijzonder zijn symbolen, media en overgeleverde verhalen hiervoor belangrijk. Het impliceert tevens dat 'identiteit' geen statisch gegeven is, maar juist dynamisch: in ieder mens ontwikkelen zich nieuwe identiteiten of verandert de sterkte van een bepaalde identiteit. Wel kost het aanpassen van een identiteit vele jaren. De media en de ruimtelijke schaal waarop die georganiseerd zijn, zijn ook erg belangrijk in dit proces. Regionale kranten bijvoorbeeld drukken hun lezers dagelijks onbewust op het feit dat men een gemeenschap vormt met de andere inwoners van de regio.

Gemeenten in Nederland werken gemiddeld in 16 samenwerkingsverbanden met tientallen andere gemeenten samen. Sommige gemeentebesturen kiezen heel bewust voor intergemeentelijke samenwerking, omdat zij vinden dat zij zo als zelfstandige gemeente gemakkelijker de nabijheid van bestuur voor hun bewoners kunnen organiseren. Een zelfstandige gemeente behoudt immers – in tegenstelling tot een gemeente die opgaat in een nieuw, groter geheel – zijn eigen gemeenteraad en college. Tegelijkertijd is het voor raad en college lastig de zeggenschap en controle te behouden, kortom: het vereist een inspanning om de democratische invloed te borgen wanneer een gemeente veel en intensief samenwerkt met andere gemeenten maar ook met verbonden partijen en overige externe partijen (maatschappelijke en private).

Zie hier de *paradox* tussen nabijheid en democratische invloed: nabijheid is eenvoudiger te organiseren bij kleinere, zelfstandige gemeenten, terwijl de democratische invloed (invloed en zeggenschap door gekozen vertegenwoordigers) gemakkelijker is te borgen in een grotere, heringedeelde gemeente. Het controleren en kaderstellen worden voor de gemeenteraad vooral lastig als een gemeente verschillende samenwerkingspartners heeft, de samenwerkingsvorm daarbij per taak verschilt en de besluitvormingsstructuur weinig doorzichtig is (of als zodoende ervaren wordt).

Dit criterium gaat expliciet in op de samenhang tussen gemeente en gemeenschap. De samenwerkingsvorm biedt voldoende mogelijkheden voor aansturing en controle door de (raden van de) betrokken gemeenten. Er is daarmee een balans tussen de *fysieke* en *maatschappelijke* nabijheid. De vertaling van de ruimtelijke verspreiding en samenhang van maatschappelijke processen naar een optimale ruimtelijke bestuursorganisatie is complex en niet altijd voor de hand liggend.

Een gebied met verspreide kernen behoeft niet automatisch kleinschalig lokaal bestuur; een dichtbevolkt gebied is niet automatisch beter af met grootschalig bestuur. In de praktijk hangt het af van hoe het wijk- en kernenbeleid wordt vormgegeven en welke rol de gemeenteraad en het college van B en W hun rol invullen.





#### **Criterion 6: draagvlak**

Er dient zowel *lokaal maatschappelijk, bestuurlijk en vanuit de organisaties* draagvlak te zijn om de kans op een succesvolle samenwerking te vergroten. De gekozen samenwerkingsvariant kent bij voorkeur de steun van alle gemeente(rade)n en van de betrokken inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties (lokaal bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak). Dit onderzoeken we deels door middel van de burgerpeiling, gesprekken intern en gesprekken met het gemeentebestuur. Een belangrijk deel van het externe perspectief wordt door het expertteam verzameld. In het verlengde hiervan: het draagvlak voor samenwerking of een herindeling wordt vanuit de regionale opgave en verhoudingen bekeken. Daarbij wordt niet alleen gekeken naar het draagvlak bij de direct betrokken gemeenten en inwoners, maar ook naar de opvatting van de provincie, de buurgemeenten en het regionale maatschappelijk middenveld. De scope van dit onderzoek beperkt zich echter tot de organisatiekracht: vandaar dat in de gesprekken met de ondernemingsraden en (gezamenlijke) managementteams en werkateliers met werknemers ingezoomd is op het draagvlak voor de vier varianten.

Bovenstaande komt voort uit onze opvatting dat gemeenten als lokale overheden niet op zichzelf staan. Zij vervullen publieke en maatschappelijke taken en hebben te maken met vele samenwerkingspartners. Bij de verkenning van samenwerkingsvarianten dient daarom aandacht te zijn voor de opvattingen van inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties binnen de betreffende gemeenten, maar ook van omliggende gemeenten, provincies en eventuele samenwerkingsverbanden (buiten de scope van dit onderzoek naar organisatiekracht). Hierbij gaat het zowel om draagvlak als om het leveren van een mogelijke bijdrage aan de bouw van een nieuwe gemeente.

#### **2.4 Methodologische verantwoording**

Om tot de beoordelingen van en onderbouwingen te komen voor varianten is gebruik gemaakt van kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethoden. Er heeft een representatieve en betrouwbare burgerpeiling plaatsgevonden onder bijna 15.000 huishoudens in Landgraaf en Heerlen (respons van respectievelijk 33% en 28%; 4.178 respondenten). Daarnaast zijn er gesprekken gevoerd met beide colleges van B en W, Ondernemingsraden en Managementteams. Daarnaast zijn vanuit beide gemeenten talrijke documenten aangeleverd, zowel financieel, beleidsmatig als organisationeel. Tot slot hebben er acht werkateliers plaatsgevonden met beide ambtelijke organisaties die thematisch zijn geclusterd rondom de thema's:

-  bedrijfsvoering & organisatieontwikkeling;
-  sociaal domein;
-  fysiek-economisch domein;
-  dienstverlening.

Op basis van de documentenstudie en de werkateliers hebben de onderzoekers een beeld gevormd van de beleidsmatige speerpunten en uitvoeringspraktijk van beide gemeenten.

Daarmee is inzicht verkregen in overeenkomsten en verschillen. Alle genoemde bouwstenen hebben de basis gelegd om gefundeerde uitspraken te kunnen doen over de vier varianten en de criteria.

## Hoofdstuk 3 Gemeente van de toekomst

Gemeenten bevinden zich niet in een tijdperk van verandering, maar een verandering van tijdperk. Het is daarom van belang om juist nu na te denken over wat de wensen en eisen aan het gemeentebestuur van de toekomst zijn. Wat is een passende besturingsfilosofie, welke rolopvatting en competenties van raadsleden, collegeleden en ambtelijke organisatie vraagt dat? Hoe moet de organisatie eruit komen te zien? Maatschappelijke veranderingen vereisen van gemeenten en gemeentelijke organisaties een sterke mate van adaptiviteit.

Dit hoofdstuk geeft een aantal algemene trends en ontwikkelingen die een veranderopave voor iedere gemeente in Nederland impliceert. Een eerste blik op de wensen en eisen aan het gemeentebestuur van de toekomst. We kijken daarbij naar Demografische, Economische, Sociaal-maatschappelijke, Technologische, Ecologische en Politieke ontwikkelingen (DESTEP) en schetsen trends en ontwikkelingen. Verderop in dit onderzoek wordt specifiek gekeken naar de (toekomstige) situatie van de gemeenten Landgraaf en Heerlen.

### 3.1 De veranderende rol van de gemeente: trends en ontwikkelingen

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft, mede naar aanleiding van de decentralisaties in het sociale domein, de belangrijkste trends en ontwikkelingen visueel geschetst. De hoeveelheid en diversiteit van de trends en ontwikkelingen toont aan dat gemeenten voor een complexe en uitdagende opgave staan. En dat gemeenten ook voor keuzes staan: waar gaan we ons op focussen?



### 3.2 Demografie en migratie

Nederland heeft in 2030 bijna een miljoen meer inwoners dan nu. De verschillen tussen regio's zijn groot. De bevolking van de vier grote steden zal de komende decennia sterk blijven groeien, terwijl het zuiden en oosten van het land en Zeeuws-Vlaanderen krimp laten zien. Ook de samenstelling van de Nederlandse bevolking verandert; in leeftijdsopbouw, naar herkomst en ook naar woonplaats. De recente migratiestromen uit conflictgebieden zoals Syrië, Irak, Libië en Eritrea hebben ook consequenties voor gemeenten. Vergrijzing brengt onder meer met zich mee dat de arbeidspopulatie daalt, de druk op de gezondheidszorg toeneemt en de vraag naar levensloopbestendige woningen toeneemt. Ontgroening heeft op de korte termijn gevolgen voor het onderwijs en maatschappelijke voorzieningen en op de iets langere termijn ook gevolgen voor de arbeidspopulatie en aanwas voor clubs en verenigingen. Een belangrijke oorzaak van die bevolkingsdaling is het wegtrekken van gezinnen en jongeren naar steden en regio's met grotere economische activiteit. De verschillen tussen de economisch sterke en zwakke regio's zullen hierdoor verder toenemen, met gevolgen voor de leefbaarheid en het voorzieningenniveau. Het aantal huishoudens stijgt gestaag: tot 2040 komen er in Nederland nog 1 miljoen huishoudens bij. Het aantal paren en gezinnen blijft vrijwel constant, terwijl het aantal alleenstaanden sterk toeneemt.

### 3.3 Economie en arbeidsmarkt

Economische groei is niet meer vanzelfsprekend, dat heeft de crisis van de afgelopen jaren aangetoond. Het is zelfs de vraag of de economische groeicijfers van vóór de crisis ooit nog zullen worden gehaald. De arbeidsmarkt wordt in toenemende mate een regionale aangelegenheid, waarbij de rol van steden en stedelijke agglomeraties bepalend is voor welvaart en groei. Die belangrijke rol van de steden heeft zijn weerslag op de niet-verstedelijkte delen van ons land. In de regio's zoeken bedrijfsleven, overheden en kennisinstellingen elkaar op (triple helix-samenwerking). Zij formuleren gemeenschappelijke ambities en stimuleren in dat netwerk de innovatie en economische ontwikkeling. Het verdienvermogen van Nederland wordt in belangrijke mate bepaald door de manier waarop kennis kan circuleren, mensen hun capaciteiten kunnen vergroten, en werk en leren met elkaar verbonden worden. Al die zaken worden echter op hun beurt gereguleerd door instituties die veranderingen ofwel blokkeren ofwel in goede banen leiden. Het gaat om het benutten en versterken van natuurlijke concurrentievoordelen. De opkomst van een ICT-georiënteerde (diensten)economie vertaalt zich bijvoorbeeld in de opkomst van Smart Factories, interneteconomie (online shoppen), 3D-printing en de zelfrijdende auto. Ook vervaagt de grens tussen (thuis)werken en vrije tijd en tussen vaste en flexibele contracten (zzp-economie). Ook de verdere groei van het (internationale) toerisme is noemenswaardig.

### 3.4 Sociaal-maatschappelijk: netwerksamenleving

De klassieke verticale opbouw van de samenleving, waarvan overheid, kerk en het democratisch bestel de verticale pijlers vormen, schuurt steeds vaker aan tegen de horizontale netwerksamenleving, waarin autoriteit en gezag op niet-klassieke (niet-hiërarchische) wijze zijn georganiseerd. Die netwerksamenleving ontwikkelt zich snel en onvoorspelbaar; individuen én organisaties kiezen steeds weer opnieuw hun eigen plaats en rol daarin. In een aantal decennia is onze samenleving flink veranderd. We zijn hoger opgeleid, mondiger, rijker en vooral ook zelfbewuster geworden, de emancipatie- en onderwijsprogramma's hebben effect gehad met als gevolg individualisering.

Dat vraagt om een antwoord en een andere houding van de overheid. De overheid heeft niet meer het monopolie op de publieke zaak, inwoners nemen het heft zelf vaker in handen, individueel of met elkaar, in kleine sociale verbanden en in grote digitale fora. We zien zorgcoöperaties ontstaan en andere bewonersinitiatieven waar inwoners (soms samen met instellingen, organisaties en bedrijven) uit verantwoordelijkheidsbesef en welbegrepen eigenbelang de verantwoordelijkheid nemen voor publieke voorzieningen. De (financiële) noodzaak van gemeenten om de nieuwe taken in het sociale domein op een andere manier uit te voeren, geeft een extra impuls aan deze ontwikkelingen. Dit samenwerken met inwoners, maatschappelijke organisaties, bedrijven en kennis- en onderwijsinstellingen zorgt voor nieuwe vraagstukken en dilemma's. Er ontstaat in ieder geval spanning op het gebied van publieke verantwoording, democratische legitimatie en *governance*. Een publieke taak is niet langer een overheidstaak. Daarnaast dreigt er ook een tweedeling in de samenleving, bijvoorbeeld tussen hoger- en lageropgeleiden.

### 3.5 Technologie en informatisering

Snelle en volledige beschikbaarheid van juiste informatie is de crux van de moderne informatiesamenleving. Dat stelt eisen aan de informatiehuishouding in gemeenten. Het draait daarbij niet zozeer om alle informatie voor de eeuwigheid te bewaren, maar om het (digitaal) organiseren van informatie. Informatie heeft steeds meer een netwerkarakter. Het landelijke e-Depot biedt daarbij een blik op de toekomst: een centrale digitale documentatievoorziening.

ICT wordt al ingezet als strategisch middel om maatschappelijke doelen te realiseren en dienstverlening te optimaliseren. Snelle en volledige beschikbaarheid van juiste informatie is de crux van de moderne informatiesamenleving. Dat stelt eisen aan de informatiehuishouding in gemeenten. Het draait daarbij niet zozeer om alle informatie voor de eeuwigheid te bewaren, maar om het (digitaal) organiseren van informatie. Informatie heeft steeds meer een netwerkarakter. Overheidsinformatie moet betrouwbaar en van voldoende kwaliteit zijn. Dat raakt in de kern de legitimatie van het werk. Gemeenten moeten rekening houden met nationale, Europese en internationale regels voor beveiliging en privacy. Slordig omgaan met persoonlijke gegevens raakt direct aan de betrouwbaarheid van de overheid, bijvoorbeeld in de Jeugdzorg. De balans tussen die verschillende behoeften maakt de opgave niet primair technisch, maar ook politiek en bestuurlijk. Het digitaal aanvragen en thuisbezorgen van paspoorten zal gewoon worden. Veel gemeenten zijn actief op Twitter en Facebook. In navolging van websites als Booking.com, Zoover, Airbnb en Uber zal ook de dienstverlening van gemeenten (en zelfs ambtenaren) binnen een aantal jaren digitaal steeds vaker direct van feedback worden voorzien.

Ook de rol van social media en groter wordende hoeveelheden data zijn van belang voor gemeenten. Beleidsmatig kan er bijvoorbeeld slim gebruik worden gemaakt van data. Een gemeente die weet waar de hotspots voor criminaliteit zijn, kan de aanwezige politiecapaciteit optimaal inzetten. Een gemeente die weet hoe de lokale vervoersstromen lopen en ongelukgevoelige kruispunten kent, kan gericht investeren in verkeersmaatregelen en alternatieve routes. Ook de Omgevingswet kent een belangrijke digitale component: voor inwoners en bedrijven is het straks mogelijk om de gehele vergunningaanvraag digitaal te volgen.



### 3.6 Ecologie: energie, duurzaamheid en milieu

Klimaatverandering heeft grote effecten op Nederland: zeespiegelstijging, heftige buien, droogtes, hittegolven en nieuwe ziekten. Waterveiligheid en het tegengaan van overstromingen zijn belangrijke opgaven. De energieproductie wordt decentraler (meer lokaal) en duurzamer. Lokale energiesystemen vergen ruimte: op daken (zon), in gebouwen (warmtepomp, warmteopslag), bij bedrijven (biomassa-inzameling), in de ondergrond (warmte/koude-opslag) of in de omgeving (windmolens). Voor veel milieuproblemen is een succesvolle aanpak gevonden, maar er blijven nog genoeg uitdagingen bestaan, zoals al in het Energieakkoord en ook het Parijs-akkoord is onderkend. Gemeenten kunnen daarvoor veel werk verrichten. Duurzaamheid vraagt om gedragsverandering van mensen, maar speelt bijvoorbeeld ook een rol bij het fysieke beleid. Luchtkwaliteit en leefbaarheid, wateropvang, hergebruik van materialen, energiebesparing en het gebruik van duurzame energie vormen in steeds meer gemeenten een belangrijk onderdeel van de beleidsagenda al dan niet in samenwerking met inwoners en organisaties.

### 3.7 Politiek, bestuur en organisatie

De verhouding tussen samenleving en bestuur verandert. Zoals David van Reybrouck stelde in zijn boek *'Tegen verkiezingen'* (2013): er is iets vreemds aan de hand met onze democratie: iedereen lijkt er naar te verlangen, maar niemand gelooft er nog in. De dalende opkomstcijfers bij (lokale) verkiezingen en lidmaatschap van politieke partijen (minder dan 300.000) zijn veelzeggend.

Recent zijn er diverse publicaties verschenen die ingaan op de veranderingen in het lokaal bestuur. Zo wijst de *Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur* in haar oproep op de meervoudigheid van het lokaal bestuur: het lokaal bestuur moet de meervoudigheid van de democratische samenleving erkennen en daar ook naar handelen. Het moet uitnodigend zijn voor vernieuwing en verbreding van democratische vormen en ruimte geven aan variëteit. Het moet investeren in en zoeken naar een constructieve samenwerking tussen (verticale) representatieve en (horizontale) participatieve democratische vormen ('doe-democratie', de opkomst van gelote inwonertoppen in de geest van de G1000). En investeren in democratische kwaliteit van processen, mensen en organisaties binnen de overheid en in de lokale samenleving. Dat bestuur geeft ook zelf het goede voorbeeld door een respectvolle omgang met inwoners, ondernemers en maatschappelijk middenveld, geeft ruimte voor dialoog en staat spelverruwing niet toe. Onze samenleving vraagt om flexibiliteit in de manier waarop het bestuur de maatschappelijke opgaven oppakt. Daarvoor is verscheidenheid nodig, zowel in werkwijze als in structuur. En duidelijkheid over de rollen en posities van hen die samen het openbaar bestuur vormen. Dit is recent herhaal door honderden bestuurders, politici, inwoners, ondernemers en wetenschappers in de *Code Oranje* waarin wordt opgeroepen tot meer ruimte voor experimenten om de kloof tussen inwoners en bestuur kleiner te maken.

Een VNG-denktank kwam met de publicatie *Maatwerkdemocratie*, waarin onder meer gepleit wordt voor minder raadsleden (meer focus vanuit versterkte ondersteuning), vergroot het lokale belastingaandeel, maak duidelijke afspraken over taken en rollen tussen raad, college en inwoners en vlucht niet vooruit in gemeentelijke samenwerking, daar waar herindeling eigenlijk aan de orde is.

Ook de rol en positie van de ambtenaar vraagt aandacht. Als werkwijze en structuur van het bestuur meer verscheidenheid vraagt, moet dat ook gevolgen hebben voor de rol en de positie van de ambtenaar. Nu is de ambtenaar slechts dienaar van het gemeentebestuur. Maar in de praktijk werkt hij voor de samenleving zonder dat hij daaraan verantwoording aflegt of verantwoordelijk wordt gehouden. Het is de vraag of die klassieke rolverdeling in een modern en eigentijds bestuurlijk systeem nog past. Er vindt een verschuiving plaats van inhoudelijke deskundigheid naar (netwerk)competenties zoals verbinden, analyseren, duiden en communiceren.

## Hoofdstuk 4 *Samenvatting uitkomsten burgerpeiling*

### 4.1 **De burgerpeiling: betrouwbaar en representatief**

Centraal in de burgerpeiling staat: wat zijn de wensen en eisen aan het gemeentebestuur van de toekomst? De burgerpeiling is bedoeld om significante verschillen en overeenkomsten tussen de beide gemeenten (hoe wordt de huidige dienstverlening beleefd, hoe kijken inwoners aan tegen het voorzieningenniveau en de leefomgeving, welke thema's zijn bij samenwerking belangrijk?) te onderzoeken. Dit is van belang om te onderzoeken op welke wijze samenwerking (de vier varianten) kan bijdragen aan de zorgen en wensen van inwoners.

Voor de burgerpeiling is een vragenlijst opgesteld met 28 vragen en stellingen. De vragenlijst is onderverdeeld in blokken over het beeld van de burger nu, de wensen en verwachtingen voor de toekomst, en kenmerken van de burger zelf. De vragenlijsten voor Landgraaf en Heerlen bevatten dezelfde vragen, alleen zijn hier en daar benamingen aangepast aan de lokale vorm (bijvoorbeeld 'Afdeling Sociale zaken en werkgelegenheid' en 'Loket Werk en Inkomen').

In totaal zijn in Landgraaf en Heerlen 14.960 enquêtes uitgezet, waarvan 9.385 in Heerlen en 5.575 in Landgraaf. De vragenlijst kon online óf op papier worden ingevuld, beide invullen werd uitgesloten. De netto respons was 1.855 enquêtes in Landgraaf (33%) en 2.323 in Heerlen (25%). Deze respons is groot genoeg om betrouwbare en representatieve uitspraken te doen over elke gemeente apart en beide gemeenten samen.<sup>6</sup>

### 4.2 **Beeld van de burger over de situatie nu: fijn wonen, onderhoud openbare ruimte kan beter**

Inwoners van Landgraaf en Heerlen wonen in meerderheid langer dan 15 jaar in de wijk of buurt waar ze nu wonen. In Heerlen geldt dat voor iets meer dan de helft van de inwoners, in Landgraaf voor tweederde. In beide gemeenten is de binding met de buurt vergelijkbaar met de binding met de gemeente en beduidend lager dan die met de regio Parkstad. Wel is het zo dat een groter deel van de inwoners van Landgraaf (zeer) betrokken is bij de gemeente dan in Heerlen.

Op de vraag wat men het fijnst vindt aan het wonen in de eigen buurt noemen de inwoners van Heerlen vooral de rust en de kindvriendelijkheid, de mooie en groene omgeving, het feit dat winkels en voorzieningen nabij zijn en de saamhorigheid en/of de fijne buren. Die van Landgraaf noemen dezelfde zaken, maar ook de kleinschaligheid wordt vaak genoemd.

Als minst fijne noemt men in Heerlen meest het verkeer, hetzij in het algemeen als drukte, hetzij specifiek als onveiligheid en/of lawaai. Ook parkeeroverlast c.q. gebrek aan parkeerplaatsen noemt men vaak. Overlast van asociale buren of buurtbewoners, van drank- en drugsgebruik(ers) en van jongeren wordt veel genoemd. Algemene achteruitgang of verloedering wordt vaak genoemd, waarbij rommel en hondenpoep belangrijke issues zijn. Ten slotte noemen respondenten de afwezigheid van winkels en/of voorzieningen in de nabije omgeving als knelpunt.

---

<sup>6</sup> Er zijn 385 respondenten nodig om een schatting van een percentage in de populatie te geven die in 95% van de gevallen +/- 5% van het daadwerkelijke percentage in populatie ligt.

In Landgraaf spelen grotendeels dezelfde issues, waarbij overlast minder vaak genoemd wordt, maar zaken gerelateerd aan onderhoud van de buurt en het groen, de wegen en trottoirs vaker. Daarbij wordt in Landgraaf vaker een algemeen gevoel van achteruitgang aangegeven, waar leegstand en verlies van sociale samenhang deel van uitmaken.

Over de samenwerking tussen de gemeente en haar inwoners oordeelt men in Landgraaf iets positiever dan in Heerlen. Het grootste verschil is zichtbaar bij het gemak waarmee inwoners in contact kunnen komen het gemeentebestuur.

De meest gebruikte voorzieningen in beide gemeenten zijn winkels, zorgvoorzieningen, dienstverlening in het gemeentehuis, openbaar vervoer en digitale dienstverlening van de gemeente. In beide gemeenten heeft ongeveer 70% van de inwoners in het afgelopen jaar contact gehad met de gemeente, waarbij baliebezoek het vaakst voorkwam. Overall waardeert men de dienstverlening van de gemeente in Landgraaf met een 7,0 en in Heerlen met een 6,6.

#### 4.3 Belangrijke onderwerpen voor nu en later: lasten, dienstverlening en identiteit

Het oordeel over de gemeente is in beide gemeenten het meest gebaseerd op hoe prettig de buurt is om in te wonen, hoe veilig men zich voelt, de aandacht die de gemeente heeft voor de veiligheid, de hoogte van de gemeentebelastingen en of de gemeente aandacht heeft voor het welzijn van haar inwoners.

De gemeenten verschillen niet of nauwelijks als het gaat om hoe belangrijk men gegeven (aspecten van) voorzieningen vindt. Het meest belangrijk vindt men de schoonheid/netheid en leefbaarheid van de buurt, de veiligheid, en de zorgvoorzieningen. Daarnaast is het onderhoud van straten, paden en trottoirs belangrijk. Het minst belangrijk vindt men digitale dienstverlening door de gemeente, de dienstverlening van de Afdeling Sociale zaken en werkgelegenheid (Heerlen)/Loket Werk en Inkomen (Landgraaf) en de dienstverlening van de sociale wijkteams. Ook voldoende (passende) woningen en een goed ondernemersklimaat vindt men minder vaak belangrijk.

In het kader van de bezuinigingen en decentralisaties waar gemeenten zich mee geconfronteerd zien, is gevraagd aan de respondenten of voorzieningen meer of beter moeten, of ze moeten blijven zoals ze zijn, en of ze minder of minder goed kunnen. Opvallend is dat "minder of minder goed" slechts zelden wordt gekozen. In de meeste gevallen vindt men dat voorzieningen behouden moeten blijven of uitgebreid c.q. verbeterd moeten worden. In Landgraaf gaat het daarbij vaker om handhaven, in Heerlen vaker om uitbreiden/verbeteren.

In beide gemeenten wordt het onderhoud van straten, paden en pleinen het meest als verbeterpunt genoemd, net als veiligheid en de economie en werkgelegenheid. Specifiek gevraagd naar de *belangrijkste* punten waar men verbetering op wil bestaat de top drie in beide gemeenten uit de aandacht die de gemeente heeft voor veiligheid, hoe prettig de buurt is om in te wonen en hoe veilig men zich voelt.

In het kader van de intensievere samenwerking vinden inwoners van beide gemeenten het het belangrijkste dat de gemeentebelastingen niet stijgen en de dienstverlening niet duurder wordt, en dat dienstverlening en voorzieningen dichtbij blijven. In Landgraaf wordt als één-na-belangrijkste (direct na het niet mogen stijgen van de gemeentebelastingen) genoemd dat de gemeente haar eigen karakter moet behouden.

#### 4.4 Kenmerken van de bevolking

Een tweetal vragen gaan over het deelnemen aan de maatschappij. Het persoonlijk welbevinden wordt mede bepaald door het gebruik van maatschappelijke voorzieningen en de deelname aan het maatschappelijk leven. Dat kan echter door diverse omstandigheden beperkt worden. De meeste inwoners ervaren nauwelijks tot niet een belemmering. In Heerlen ervaart men vaker dan in Landgraaf een matige beperking van de algemene lichamelijke gezondheid of bewegingsproblemen. Men ervaart er vaker een lichte of matige beperking vanwege een gevoel er niet bij te horen. Matige of ernstige beperkingen vanwege financiën komen in Heerlen ook vaker voor dan in Landgraaf. Behalve het verschil in financiële beperkingen gaat het om kleine verschillen.

De inzet voor anderen gaat meest om mantelzorg en vrijwilligerswerk. Incidentele burenhulp komt bij 60% van de inwoners voor. Iets minder dan de helft van de inwoners heeft aandacht voor burenhulp in een zorgwekkende situatie. Procentueel gezien verschillen de beide gemeenten niet van elkaar. In Heerlen zijn meer alleenstaanden en minder samenwonende/getrouwde paren met kinderen dan in Landgraaf. De dagbesteding van de inwoners is in Landgraaf gelijk aan die in Heerlen. Inwoners met inkomen uit arbeid werken vooral in hun eigen gemeente en in Maastricht. Daarbij werken inwoners van Landgraaf ook vaak in Heerlen. Uit beide gemeenten werkt ongeveer een op de vijf werkenden niet in Landgraaf, Heerlen of een van de direct omliggende gemeenten. Grensoverschrijdend werk in België of Duitsland komt zelden voor.

#### 4.5 Algemene conclusies: meer overeenkomsten dan verschillen

Samenvattend blijkt dat de resultaten van Landgraaf en Heerlen meer op elkaar lijken dan dat ze van elkaar verschillen. De inwoners van Landgraaf voelen een sterkere binding met hun buurt en hun gemeente dan inwoners van Heerlen en waarderen het kleinschalige karakter van hun woonomgeving. Ze geven echter wel aan het prettig te vinden dat er in Heerlen veel culturele en ov-voorzieningen zijn alsmede winkels. Ook werken ze vaak in Heerlen.

Qua waardering van voorzieningen en dienstverlening scoort Landgraaf beter dan Heerlen. Daar staat tegenover dat in Landgraaf als minst fijne aspect van het wonen in de buurt wel vaak (en vaker dan in Heerlen) een algeheel gevoel van achteruitgang, gebrekkig onderhoud van de openbare ruimte en verlies van sociale cohesie worden genoemd. Overlast van verkeer en van drugs zijn in beide gemeenten veelgenoemde knelpunten.

De meest gebruikte voorzieningen zijn in beide gemeenten dezelfde vijf. Ook zijn in beide gemeenten dezelfde vijf aspecten het belangrijkste voor de beoordeling van de gemeente. De top-vijf aspecten die volgens de inwoners verbetering behoeven zijn dezelfde.

En gevraagd naar de belangrijkste aspecten als Landgraaf en Heerlen intensiever gaan samenwerken komen ook daar dezelfde vijf aspecten in beide gemeenten terug, met één belangrijke uitzondering. In beide gemeenten staat bovenaan dat de gemeentebelastingen niet zouden mogen stijgen. In Landgraaf staat op de tweede plaats dat de gemeente haar eigen karakter moet behouden. Dat aspect komt in Heerlen pas op de zevende plaats.

Alles overziend lijken er in de genoemd opgaven vanuit de bevolkingen geen belemmeringen te zijn voor intensieve samenwerking tussen Landgraaf en Heerlen. Voor het draagvlak onder de bevolking van met name Landgraaf is het echter essentieel dat er aandacht is voor de wens om het eigen karakter van Landgraaf te behouden, ongeacht welke van de vier opties voor samenwerking uiteindelijk de voorkeur krijgt.

## Hoofdstuk 5 *Inzicht in de financiële posities: BIG TIRE*

In dit samenvattende hoofdstuk, behorende bij de BIG TIRE-rapportages van de gemeenten Landgraaf en Heerlen (zie *bijlagen 2 en 3*), wordt ingegaan op de verschillen en overeenkomsten tussen de gemeenten Landgraaf en Heerlen op de elementen van de BIG TIRE-scan:

- **B**elastingen
- **I**nkomsten
- **G**rondexploitatie
- **T**reasury
- **I**nvesteringen
- **R**eserves
- **E**xploitatie

Bij de vergelijking en onderbouwing is gekozen voor peildatum 2015, omdat de begroting als rekening direct beschikbaar waren.

In dit hoofdstuk hebben wij deze vergelijking schematisch weergegeven, zie hieronder. Hierbij wordt de volgende legenda (classificatie) gehanteerd:

	Omschrijving
	Systematiek/methode/bevindingen tussen beide gemeenten komen met elkaar overeen
	Systematiek/methode/bevindingen tussen beide gemeenten wijken af door andere opdracht
	Systematiek/methode/bevindingen tussen beide gemeenten wijken significant af in benadering

De bijgevoegde BIG TIRE-rapportages zelf geven een beeld van de financiële positie van beide gemeenten. BMC gebruikt een vergelijkbare invalshoek voor de zogeheten 'stresstest' voor gemeenten waar de Raad voor de Financiële Verhoudingen voor pleitte. Normaal gesproken kunnen de BIG TIRE rapporten worden gelezen als een dergelijke test: een test met betrekking tot de flexibiliteit om de begroting structureel te verbeteren en een test met betrekking tot het reserveniveau om risico's op te vangen. In dit onderzoek is gekozen om een ander perspectief te kiezen, namelijk het geven van een uiteenzetting van de financiële positie van beide gemeenten om de inhoud en werkwijze op het gebied van financiën te vergelijken en aspecten te benoemen, die bij samenwerking of fusie aandacht behoeven.

Ten aanzien van de verschillen- en overeenkomstenanalyse concluderen wij dat er op de onderdelen van de BIG TIRE veel overeenkomsten zijn qua methoden en systematieken. Deze zijn van toepassing op de onderdelen Grondexploitatie, Reserve en Exploitatie (zie onderstaand schema).

Het grootste verschil tussen de gemeente Landgraaf en Heerlen heeft te maken met het verschil in cultuur met de omgang van financiën. De gemeente Landgraaf kan bestempeld worden als een bedachtzame en voorzichtige organisatie in het financieel handelen. Het risico hierbij is dat kansen worden gemist, omdat het lef om te investeren soms ontbreekt.

De gemeente Heerlen kan juist bestempeld worden als een organisatie die wil investeren in de stad ('maximaal rendement voor de stad') en daarbij een hoog ambitieniveau heeft. Het financieel handelen is daarop gericht. Het risico is dat er soms wordt geïnvesteerd in projecten die geen succes blijken te zijn en dat verliezen zodoende een negatief effect kunnen hebben op de vermogenspositie van de gemeente. We constateren dat de gemeente Landgraaf en Heerlen op deze punten wel van elkaar kunnen leren: Landgraaf iets meer lef en ondernemerszin van Heerlen, Heerlen iets meer bedachtzaamheid en voorzichtigheid van Landgraaf.



## Verschillen- en overeenkomstenanalyse

BIG TIRE-element	Landgraaf	Heerlen	Classificatie	Toelichting
<b>Belastingen</b>	<p>Woonlasten:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>€ 750,97 (bij gemiddelde WOZ-waarde Landgraaf)</li> <li>€ 468,— (bij een huurhuis)</li> <li>BsGW verantwoordelijk voor heffing gemeentelijke belastingen.</li> </ul> <p>OZB</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Geen onbenutte belastingcapaciteit.</li> </ul> <p><i>Afvalstoffenheffing - € 230,— (meerpersoons)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Afvalbeleid uitgevoerd door RD4.</li> <li>Doel is 100% kostendekkend.</li> <li>Voorziening gebruikt ter egalisatie tarief.</li> <li>Niet alle kosten worden toegerekend: doorberekening van kosten voor handhaving (reinigingspolitie) en veegkosten (straatreiniging).</li> <li>Tarief kent een vastrecht en variabel deel (DIFTAR).</li> </ul> <p><i>Rioolheffing - € 238,— (meerpersoons)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Doel is 100% kostendekkend.</li> <li>Niet alle kosten worden volledig toegerekend: doorberekening van kosten voor veegkosten (straatreiniging).</li> <li>Voorziening gebruikt ter egalisatie tarief</li> <li>Tarief kent een vastrecht en variabel deel.</li> </ul> <p>Belastingensoorten die <u>niet</u> worden geheven:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Roerende zaakbelasting;</li> <li>Parkeergelden</li> <li>Baatbelasting</li> <li>Forensenbelasting</li> <li>Reclamebelasting</li> </ul>	<p>Woonlasten:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>€ 747,64 (bij gemiddelde WOZ-waarde Heerlen)</li> <li>€ 505,— (bij een huurhuis)</li> <li>BsGW verantwoordelijk voor heffing gemeentelijke belastingen.</li> </ul> <p>OZB</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Geen onbenutte belastingcapaciteit.</li> </ul> <p><i>Afvalstoffenheffing- € 317,— (meerpersoons)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Afvalbeleid uitgevoerd door RD4.</li> <li>Doel is 100% kostendekkend.</li> <li>Voorziening gebruikt ter egalisatie tarief.</li> <li>Niet alle kosten worden toegerekend: doorberekening van kosten voor handhaving (reinigingspolitie). Veegkosten kennen een te hoge toerekening (let hierbij op zwerfafval).</li> <li>Tarief kent een vastrecht en variabel deel (DIFTAR).</li> </ul> <p><i>Rioolheffing - € 188,— (meerpersoons)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Doel is 100% kostendekkend.</li> <li>Niet alle kosten worden volledig toegerekend: doorberekening van kosten voor veegkosten (straatreiniging).</li> <li>Voorziening en reserve gebruikt ter egalisatie tarief</li> <li>Tarief kent een vastrecht en variabel deel.</li> </ul> <p>Belastingensoorten die <u>niet</u> worden geheven:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Roerende zaakbelasting;</li> <li>Baatbelasting</li> <li>Forensenbelasting</li> <li>Reclamebelasting</li> </ul>		Beide gemeenten indexeren op de woonlasten, waardoor in principe de burger niet meer betaalt qua woonlasten dan het vorige jaar plus indexatie.

BIG TIRE-element	Landgraaf	Heerlen	Classificatie	Toelichting
Inkomsten	<p>De gemeente Landgraaf is vanaf 2015 voor ongeveer 3/4 van haar inkomsten afhankelijk is van het Rijk en voor ongeveer 1/4 afhankelijk van overige inkomsten.</p> <p>Atlas Rijksuitkering: Gemeente Landgraaf ontvang in 2015 12% meer per inwoner aan Rijksuitkeringen dan het Nederlandse gemiddelde.</p> <p>De gemeente Landgraaf kent een zwakke sociale structuur (conform de maatstaven Algemene Uitkering), hierdoor is de gemeente in relatieve zin in hogere mate afhankelijk van de uitkering van het Rijk en de daarbij horende verdeelmaatstaven.</p>	<p>De gemeente Heerlen is vanaf 2015 voor ongeveer 3/4 van haar inkomsten afhankelijk is van inkomsten van het Rijk en voor ongeveer 1/4 afhankelijk van overige inkomsten.</p> <p>Atlas Rijksuitkering: Gemeente Heerlen ontvang in 2015 78% meer per inwoner aan Rijksuitkeringen dan het Nederlandse gemiddelde.</p> <p>De gemeente Heerlen kent een zwakke sociale structuur (conform de maatstaven Algemene Uitkering), hierdoor is de gemeente in relatieve zin in hogere mate afhankelijk van de uitkering van het Rijk en de daarbij horende verdeelmaatstaven.</p>		
Grondexploitatie	<p>De gemeente Landgraaf heeft een kleine grondexploitatieportefeuille (beperkt risico):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 lopende projecten (Fresh Valley Fase 1 en Waubach)</li> <li>• Geen NIEGG's</li> </ul> <p>Verliezen op gronden zijn in het verleden genomen en er zijn voorzieningen gevormd op verliezen die op de GREX'en worden gemaakt.</p> <p>Risico's zijn afgedekt door middel van reserves. Deze zijn van voldoende omvang.</p> <p>Kengetal grondexploitatie: 5,13% (2014) en 3,85% (2015)</p>	<p>De gemeente Heerlen kent een omvangrijke grondexploitatieportefeuille (</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 31 lopende projecten</li> <li>• Geen NIEGG's</li> </ul> <p>Verliezen op gronden zijn in het verleden genomen en er zijn voorzieningen gevormd op verliezen die op de GREX'en worden gemaakt.</p> <p>Risico's zijn afgedekt door middel van reserves. De omvang hiervan behoeft aandacht, maar is voldoende (afhankelijk van de risicocalculatiemethode)</p> <p>Kengetal grondexploitatie: -/- 2,99% (2014) en -/- 0,75% (2015)</p>		<p>De gemeenten hebben een verschillende opdracht met de grondexploitatie. De gemeente Heerlen investeert veel in de stad en daarbij is de grondexploitatie een belangrijk instrument. De gemeente Landgraaf is behoudender en voert veel meer een passief grondbeleid, waarbij selectief grondaankopen worden gedaan.</p> <p>Bij de verkenning naar samenwerking is het belangrijk om de methoden van grondbeleid op elkaar af te stemmen.</p> <p>De wijzigingen in het kader van de nieuwe BBV kunnen hier een eerste aanleiding en stap in zijn.</p>

BIG TIRE-element	Landgraaf	Heerlen	Classificatie	Toelichting
Treasury	<p>De gemeente Landgraaf kent een nettoschuldquote van 0,12 (classificatie is goed volgens de landelijke normering). Dit betekent dat de schulden (aflossing en rente) van de gemeente niet zwaar drukken op de lopende exploitatie. Dit kengetal wordt mede veroorzaakt door het treasurybeleid dat de gemeente Landgraaf op dit moment voert. De gemeente probeert haar liquiditeitsbehoefte zoveel mogelijk met kort lopend vreemd vermogen te dekken, daarbij houdt men geen liquide middelen (kort lopend eigen vermogen) aan. In het kader van verplicht schatkistbankieren bij het Rijk en de lage rentestand is dit het meest voordelig om de kapitaallasten op exploitatie zoveel mogelijk te drukken.</p> <p>De gemeente Landgraaf heeft een goede vermogenspositie. De solvabiliteit bedraagt 65% en de schuldratio 35% (classificatie is goed volgens de landelijke normering).</p>	<p>De gemeente Heerlen kent een nettoschuldquote van 0,68 (classificatie is goed volgens de landelijke normering). Dit betekent dat de schulden (aflossing en rente) van de gemeente niet zwaar drukken op de lopende exploitatie. Dit kengetal wordt mede veroorzaakt door het treasurybeleid dat de gemeente Heerlen op dit moment voert. De gemeente probeert haar liquiditeitsbehoefte zoveel mogelijk met kort lopend vreemd vermogen te dekken. In het kader van verplicht schatkistbankieren bij het Rijk en de lage rentestand is dit het meest voordelig om de kapitaallasten op exploitatie zoveel mogelijk te drukken. De vermogenspositie van de gemeente Heerlen is niet goed te noemen. De solvabiliteit bedraagt 15% en de schuldratio bedraagt 85% (classificatie is onvoldoende volgens de landelijke normering)</p>		<p>Het treasurybeleid van beide gemeenten komt met elkaar overeen. Beide gemeenten sturen zoveel mogelijk op de kasgeldlimiet en proberen door middel van het aantrekken van kort lopend vreemd vermogen in de eigen liquiditeitsbehoefte te voorzien. Dit resulteert in een nettoschuldquote voor beide gemeente die als goed te kenmerken is.</p> <p>De vermogenspositie (uitgedrukt door middel van solvabiliteit en schuldratio) verschil tussen de gemeenten. De gemeente Landgraaf heeft relatief veel eigen vermogen en de gemeente Heerlen heeft relatief veel vreemd vermogen. Dit past ook bij het karakter en de financiële cultuur van beide gemeenten.</p>
Investeringsen	<p>De kapitaallasten van de gemeente Landgraaf laten een constant verloop zien. De gemeente Landgraaf laat hierbij de kapitaallastennorm intact, dat wil zeggen dat de vrijvallende kapitaallasten niet worden gebruikt voor andere lopende uitgaven. Op deze wijze blijft er structurele dekking aanwezig voor nieuwe investeringen.</p>	<p>De kapitaallasten van de gemeente Heerlen laten de afgelopen jaren een lichte stijging zien. De gemeente Heerlen laat hierbij de kapitaallastennorm intact, dat wil zeggen dat de vrijvallende kapitaallasten niet worden gebruikt voor andere lopende uitgaven. Op deze wijze blijft er structurele dekking aanwezig voor nieuwe investeringen.</p>		

BIG TIRE-element	Landgraaf	Heerlen	Classificatie	Toelichting
<b>Reserves</b>	<p>De gemeente Landgraaf benadert haar weerstandsvermogen op twee manieren:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Klein (op basis van algemene reserve) – 2,22 (in 2015)</li> <li>Groot (op basis van totale eigen vermogen) – 4,66 (in 2015)</li> </ul> <p>De gemeenteraad heeft vastgesteld dat een weerstandsvermogen van boven de 1,0 (klein) en 2,0 (groot) de norm zijn.</p> <p>Wanneer we het weerstandsvermogen bepalen aan de hand van de landelijk definitie (onderling vergelijk is dan mogelijk), dan scoort de gemeente 2,9. Dit is uitstekend conform de normering.</p> <p>Afgelopen jaren is de reservepositie wel teruggelopen door diverse onttrekkingen uit reserves en tekorten op de exploitatie. Ook de komende jaren staat de reservepositie onder druk, door te korten op de lopende exploitatie in de begroting.</p> <p>De reservepositie van de gemeente is beperkt flexibel. 25% van het eigen vermogen kan ingezet worden om risico's op te vangen en te anticiperen op ontwikkelingen.</p>	<p>De gemeente Heerlen benadert haar weerstandsvermogen op één manier. Dit wordt bepaald over de algemene reserve inclusief de reserve risico grondexploitaties. De gemeente heeft voor 2015 een kengetal voor het weerstandsvermogen van 0,82.</p> <p>Opgemerkt moet worden dat de ondergrens van het weerstandsvermogen dichtbij is en gezien de opgave (zie onderdeel Exploitatie) onder druk staat. De gemeente hanteert een normering, waarbij het weerstandsvermogen minimaal 0,8 tot maximaal 1,2 mag bedragen.</p> <p>Wanneer we het weerstandsvermogen bepalen aan de hand van de landelijk definitie (onderling vergelijk is dan mogelijk), dan scoort de gemeente 1,62. Dit is ruim voldoende conform de landelijke normering.</p> <p>Op het eerste gezicht kan de gemeente een kwart van haar eigen vermogen vrij inzetten om risico's op te vangen en te anticiperen op ontwikkelingen. De gemeente kent echter een cultuur, waarbij bestemmingsreserves (niet beklemd) snel kunnen worden her bestemd (voorbeeld cofinancieringsfonds). Hierdoor kan de reservepositie een stuk flexibeler worden gemaakt.</p>		<p>Beide gemeenten hanteren een andere systematiek voor het bepalen van het weerstandsvermogen. Beide methoden wijken qua definiëring af van de landelijk definitie.</p> <p>Daarnaast constateren we dat de gemeente Landgraaf behoudender is aangaande de flexibiliteit van de reservepositie. Dit is past bij de cultuur van de gemeente en het weerstandsvermogen (inventarisatie van de risico's). We constateren dat de gemeente Heerlen haar instrumentarium zoveel mogelijk benut om een flexibele reservepositie te creëren, maar bovenal om te kunnen investeren in stad. Het weerstandsvermogen van de gemeente dient hier een afgeleide van te zijn.</p>
<b>Exploitatie</b>	<p>De begroting van de gemeente Landgraaf is structureel en reëel in evenwicht in 2016, maar meerjarig niet sluitend door in meerjarig perspectief negatieve resultaten voor bestemming. De programmabegroting 2017 laat in meerjarig perspectief een sluitend beeld zien. De boekjaren 2016 t/m 2019 laten een negatief resultaat voor bestemming zien. Een risico hierbij vormt ook de druk op het sociaal domein.</p>	<p>De gemeente Heerlen heeft een structureel sluitende begroting. De boekjaren 2013 en 2015 zijn wel afgesloten met negatieve resultaten voor bestemming. Deze tekorten zijn met onttrekking uit de reserves opgevangen. De gemeente heeft op dat moment ook ingeteerd op haar vermogenspositie. In 2014 is afgesloten met een relatief groot positief resultaat voor bestemming (incidentele post door teruggave van liquidatie LICOM (WSW)).</p>		<p>Er is een verschil in de opgave die voor beide gemeenten aanwezig is. De gemeente Landgraaf kent een opgave om de begroting in meerjarig perspectief structureel sluitend te krijgen, waarbij nieuwe bezuinigingsmaatregelen wellicht overwogen moeten worden.</p>

BIG TIRE-element	Landgraaf	Heerlen	Classificatie	Toelichting
	<p>De gemeente loopt risico's in de vorm van dalende budgetten vanuit het Rijk en druk op de budgetten van de participatie. Dit risico is wel verwerkt in de meerjarenbegroting in de vorm van een risicoreserve voor een 'zachte landing' tot en met 2018. Er is echter geen structurele dekking geraamd in de begroting, hierdoor ontstaan er een risico bovenop de reeds begrote tekorten. De boekjaren 2013 en 2015 zijn afgesloten met negatieve resultaten voor bestemming, waarbij de tekorten deels zijn opgevangen door onttrekkingen uit de reserves.</p> <p>De gemeente Landgraaf heeft op dit moment geen lopende taakstellingen meer uitstaan. Sinds 2011 zijn meerdere bezuinigingstrajecten doorlopen.</p> <p>De opgave voor de gemeente Landgraaf is gelegen in het meerjarig structureel sluitend maken van de begroting. Voor de programmabegroting 2017 heeft de gemeente Landgraaf die ook gerealiseerd.</p>	<p>De structureel sluitende begroting wordt wel veroorzaakt door diverse taakstellingen, die behaald dienen te worden. De taakstelling (geëffectueerd als opgave in de begroting 2016) begint met een taakstelling van € 7.190.000,— in 2016 en loopt af naar € 6.101.000,— in 2019.</p> <p>De voorliggende opgave voor de gemeente Heerlen is om de taakstellingen te halen en de begroting te realiseren en daarmee gelden vrij te spelen om de vermogenspositie te verbeteren.</p>		<p>Voor de programmabegroting 2017 is dit gerealiseerd, door o.a. sluitend maken van de grondexploitatie Maankwartier, verzelfstandiging SCHUNCK (hierdoor minder fte in de organisatie Heerlen), oprichting shared service centrum (hierdoor minder fte's in de organisatie Heerlen).</p> <p>De gemeente Heerlen heeft haar begroting structureel sluitend, hier ligt echter wel een bezuinigingsopgave ten grondslag. De opgave voor de gemeente Heerlen ligt voornamelijk in het verbeteren van haar vermogenspositie, bijvoorbeeld door overschotten op de lopende exploitatie te gebruiken om het vreemd vermogen af te bouwen.</p>

## Hoofdstuk 6 Profielen: inzicht in verschillen en overeenkomsten

De uitgebreide profielschetsen van beide gemeenten zijn te vinden in *bijlagen 4 en 5*. In dit hoofdstuk wordt een kernachtige vergelijking gemaakt tussen Landgraaf en Heerlen: waar zitten de belangrijkste overeenkomsten en waar de verschillen?

### 6.1 Lokaal

#### Bevolking en woningen

---

Overeenkomsten	Inwonersaantallen dalen nu en in de toekomst. Landgraaf 2040: 32.800. Heerlen 2040: 84.000. De grijze druk is in beide gemeenten hoger dan de groene druk. De woningvoorraadbehoefte neemt de komende jaren af.
Verschillen	Heerlen is groter dan Landgraaf (45 km <sup>2</sup> t.o.v. 25 km <sup>2</sup> ) en heeft meer inwoners dan Landgraaf (87.437 inwoners t.o.v. 37.376 inwoners). De gemiddelde WOZ-waarde ligt in Landgraaf hoger dan in Heerlen (€ 147.000 t.o.v. € 120.000).

#### Voorzieningen

---

Overeenkomsten	Beide gemeenten kennen een hoog voorzieningenniveau. Inwoners zijn nagenoeg even tevreden over de voorzieningen in de buurt. Beide gemeenten hebben op het gebied van cultuur en vrije tijd veel te bieden. Ook maken veel inwoners gebruik van elkaars voorzieningen, soms op Parkstad niveau en soms op het niveau van Zuid-Limburg.
Verschillen	Heerlen heeft (vanwege haar omvang) meer onderwijsinstellingen, waaronder een Hbo-instelling en (open) universiteit. De bereikbaarheid van zorgaanbieders wordt in Landgraaf beter beoordeeld dan in Heerlen. Datzelfde geldt voor de bereikbaarheid van winkels voor dagelijkse boodschappen. Het openbaar vervoer wordt in Heerlen iets beter beoordeeld. De stortgelegenheden worden in Landgraaf beter beoordeeld dan in Heerlen. De speelvoorzieningen, de jongerenvoorzieningen en de buurthuizen worden beter beoordeeld in Heerlen.

#### Werk en inkomen

---

Overeenkomsten	De zakelijke dienstverlening, de collectieve dienstverlening en de handel zijn de grootste economische sectoren. De netto arbeidsparticipatie ligt lager dan het landelijk gemiddelde en het percentage werklozen en het percentage inwoners en huishoudens met een uitkering ligt hoger (Heerlen scoort op alle onderdelen iets slechter dan Landgraaf). Het gemiddeld besteedbare inkomen per persoon ligt lager dan het landelijke gemiddelde.
Verschillen	In Heerlen zijn er meer banen per 1.000 inwoners dan in Landgraaf (929 banen t.o.v. 383 banen).

Heerlen heeft een aantal grote werkgevers in de financieel- administratieve dienstverlening en is het winkelcentrum van Parkstad. In Landgraaf zijn recreatie en toerisme een belangrijk speerpunt.

### **Bestuur**

---

Overeenkomsten	De gemeenten willen daadkrachtig en financieel gezond zijn. De gemeenten willen de samenwerking met andere gemeenten intensiveren.
Verschillen	Heerlen is een centrumgemeente met regiotaken.

### **Organisatiemodel en organisatievisie**

---

Overeenkomsten	Principe van integraal management. De organisatievisie is gericht op de omgeving (de publieke zaak): de burgers, de ondernemers en het bestuur. Overeenkomstige kernwaarden zijn klantgericht, dienstbaar, betrouwbaar, samenwerken, flexibel en resultaatgericht.
Verschillen	De grote van de gemeentelijke organisaties (het aantal FTE). Landgraaf: 5,99 per 1.000 inwoners, Heerlen: 12,10 per 1.000 inwoners. Bestuurlijke regie en integraal werken staan in Heerlen centraal. Landgraaf vindt verantwoordelijkheid nemen belangrijk (initiatief en transparant), terwijl Heerlen een gezonde dosis lef en creativiteit belangrijk vindt. Terwijl gemeente Landgraaf in haar personeelsbeleid streeft naar een toekomstbestendig personeelsbestand (vergrijzing en ontgroening tegengaan), streeft Heerlen naar 'volwassen arbeidsrelaties' (gemotiveerde en goed toegeruste professionals).

### **Samenwerking**

---

Overeenkomsten	Samenwerking speelt een cruciale rol. Gemeenten zijn op zoek naar meer slagkracht (groter schaalniveau). Gezien de financiële en maatschappelijke belangen is er de noodzaak om (meer) grip te hebben op verbonden partijen. Herindelen is een serieuze optie (na een zorgvuldig onderzoek). Het proces naar een herindeling is heel belangrijk.
Verschillen	Heerlen heeft iets meer verbonden partijen (35 t.o.v. 27). Heerlen zit daarnaast in het regionale samenwerkingsverband Tripool Zuid-Limburg (met Maastricht en Sittard-Geleen) en in het grensoverschrijdende Netwerk MAHHL (Maastricht – Heerlen – Hasselt – Aken – Luik).

### **Ruimte**

---

Overeenkomsten	De gemeenten staan voor grote ruimtelijke herstructureringsopgaven (omvang en aard per gemeente verschilt). Gemeenten bouwen aan vitale en aantrekkelijke woon- en leefomgevingen. Krimp, leegstand, herstructurering en leefbaarheid zijn dominante thema's. Gemeenten willen in 2040 energieneutraal zijn (Palet).
Verschillen	Heerlen wil bouwen aan een compactere binnenstad.

Heerlen wil haar centrum aantrekkelijk houden als winkel- en cultuurcentrum, als ontmoetingsplek, als plek om te ondernemen en te wonen.

Landgraaf wil de Landgraafse identiteit versterken en zet in op een behoefte op afgestemd woningaanbod, waarbij ook de toeristische positie wordt versterkt met een focus op de vrijetijdseconomie.

### **Sociaal domein**

---

Overeenkomsten	<p>Gemeenten willen dat zoveel mogelijk inwoners meedoen in de samenleving.</p> <p>Gemeenten zeten in op eigen kracht, maatwerk, sociale wijkteams en integrale aanpak (één gezin, één plan, één regisseur)</p> <p>Gemeenten willen administratieve lasten verminderen.</p> <p>Gemeenten willen de sturing op zorg en de bekostiging van de zorg in overleg met partners aanpassen.</p>
Verschillen	<p>Heerlen heeft een sociale en mensgerichte aanpak waarbij iedereen de ondersteuning en zorg moet krijgen die hij/zij nodig heeft, terwijl Landgraaf nog meer inzet op zelfredzaamheid, preventie en goede basisvoorzieningen.</p> <p>Inwoners uit Landgraaf die recht hebben op een bijstandsuitkering worden gevraagd om een tegenprestatie te leveren.</p> <p>Heerlen zet zich in het bijzonder in voor kinderen en jongeren.</p>

### **Economie en arbeid**

---

Overeenkomsten	<p>Gemeenten willen een aantrekkelijke en sterke vestigingsplaats zijn voor ondernemers. De gemeenten willen hiervoor de juiste voorwaarden scheppen (goede bereikbaarheid, goede infrastructuur, goed onderwijs).</p> <p>Gemeenten willen kansen van de euregionale arbeidsmarkt benutten.</p> <p>Gemeenten willen mismatch van arbeidsaanbod en arbeidsvraag aanpakken.</p>
Verschillen	<p>Heerlen zet in op zorg(innovaties), Smart Services, detailhandel, creatieve industrie en de (maak)industrie.</p> <p>Landgraaf wil haar toeristische positie verder uitbouwen. Landgraaf is daarnaast een evenementengemeente. Hierbij neemt de gemeente een regulerende, stimulerende en faciliterende rol in.</p> <p>Het aantal bijstandsgerechtigden per 10.000 inwoners bedraagt in Landgraaf 425 en in Heerlen 759 (tegenover 405 landelijk gemiddeld).</p>

### **Dienstverlening**

---

Overeenkomsten	Bij de dienstverlening staat de klant centraal. Ook zijn beide gemeenten bezig met de ontwikkeling van digitale dienstverlening.
Verschillen	-

### **Burgerparticipatie**

---

Overeenkomsten	<p>Burgerparticipatie draagt bij aan het realiseren van gemeentelijke ambities.</p> <p>Gemeenten willen de burgerparticipatie verder versterken.</p>
Verschillen	Landgraaf is al vergevorderd daar waar het gaat om wijkgericht werken, bijvoorbeeld door het werken met wijkcoördinatoren.



## 6.2 Regionaal

### *Samenleving en participatie*

Van oudsher is het gebied een door de mijnen gedomineerde cultuur, waarin alles goed geregeld was. Er is een transitie gaande naar een cultuur waar inwoners meer zelf moeten regelen. Dat is moeizaam op gang gekomen, inmiddels zijn er vele voorbeelden van waardevolle initiatieven. Niet alleen op economisch vlak maar ook op het gebied van overheidsparticipatie in wijken en kernen.

### *Ontwikkelagenda Parkstad*

De ontwikkelagenda Parkstad kent drie pijlers, namelijk Vitaal Parkstad, Leefbaar Parkstad en Sociaal Parkstad. Vitaal Parkstad streeft naar een krachtig economisch profiel. Smart services, Leisure, de zorg en de retail zijn belangrijke sectoren. Bij de Smart services is het de bedoeling dat het concept verder gaat dan alleen de financieel-administratieve clusters en zich meer gaat richten op slimme dienstverlening en big data toepassingen. Dit moet leiden tot innovaties in bijvoorbeeld de zorg- en logistieke sector.

Recent is de *Brightland Smart Services Campus* door minister van Economische Zaken Henk Kamp geopend in Heerlen. Daarbij zijn bedrijven zoals KPN en BNY Mellon als nieuwe leden van de campus community verwelkomd. Het CBS maakte wereldkundig dat eind september het Center voor Big Data Statistics wordt geopend, de Brightlands Smart Services Campus speelt hierin een vooraanstaande rol. Daarnaast zal de campus onder de naam "Techruption" en op initiatief van APG, een netwerk van grote bedrijven en startups verwelkomen die gezamenlijk investeren in de dataontwikkeling rond artificiële intelligentie, Climate Change en Blockchain.

De Leisure neemt sterk toe in Parkstad, met name het dagtoerisme is populair. De ambitie is om in toenemende mate ook het verblijfstoerisme te accommoderen. Daarnaast moet het centrum van Heerlen een concentratie blijven van hoogstedelijke dynamiek. Het verkleinen en opwaarderen van het kernwinkelgebied en inzetten op cultuur dragen hieraan bij. Door een forse impuls de laatste jaren in de culturele sector, is cultuur een thema waarmee de regio zich kan onderscheiden. Binnen de pijler Vitaal Parkstad is het verder belangrijk dat grensbarrières wegvallen. Het doel is te komen tot één gemeenschappelijke arbeidsmarkt. Een andere belangrijke opgave is het matchen van onderwijs en arbeidsmarkt.

De tweede pijler, Leefbaar Parkstad, streeft naar een aantrekkelijk leven in Parkstad. Een belangrijke opgave is het in evenwicht brengen van de vastgoedmarkt met wervende woonmilieus. Door de demografische ontwikkeling (krimp en vergrijzing) bestaan er grote discrepanties tussen vraag en aanbod op de woningmarkt en de vastgoedmarkt (maatschappelijk vastgoed, retail, kantoren en monumenten), zowel kwantitatief als kwalitatief. De regio streeft naar een leefomgeving die schoon, heel en veilig is, met een adequaat voorzieningenniveau en een stabiele woningwaarde. Een belangrijke kwaliteit van de regio is de combinatie van een stedelijk gebied met veel groen en aantrekkelijke plattelandsgemeenten. Hier ligt een kans om de aantrekkelijkheid van de regio te vergroten. Verder heeft Parkstad zich ten doel gesteld om in 2040 energieneutraal te zijn.

De derde pijler, Sociaal Parkstad, streeft er naar dat meer mensen meedoen. Het versterken van de sociale samenhang in de buurt en de stad is een belangrijk doel. Daarnaast is de transformatie in het sociaal domein een belangrijke opgave. De gemeenten zijn flink aan de slag met alle partijen in de zorgketen om er voor te zorgen dat de zorg meer 'op maat' wordt aangeboden, dichtbij de burger wordt georganiseerd en dat zo veel mogelijk binnen het beschikbare budget. De komende jaren moet samen met Ministeries gewerkt worden aan een rechtvaardig verdeelmodel voor de middelen in het sociale domein.

#### *Grensoverschrijdend perspectief Zuid-Limburg*

De opgave is om de stap van het bezoeken van de burens naar het samenleven in een economische en ruimtelijke samenhangende regio te maken. Grensoverschrijdend moeten het onderwijs en de topsectoren (Life Sciences & Health, Chemie en Logistiek) verbonden worden. Het vergroten van de uitwisseling en samenwerking zorgt voor schaalvergroting en een kwaliteitsprong binnen de sectoren. Een belangrijke voorwaarde is dat woon- werk- en stedelijke milieus in een netwerk functioneren en dat er stimulerende werklandschappen en interactiemilieus worden ontwikkeld. Dat vraagt grensoverschrijdende aandacht voor knooppuntontwikkeling en, naast autobereikbaarheid, om een efficiënt ov-netwerk. Tenslotte moet er vanuit de Euregionale kracht gewerkt worden aan het toekomstperspectief voor nieuwe generaties, onder andere door het doceren van Frans en Duits in het basisonderwijs.

In oktober 2016 vond het SoS Event plaats in Snowworld. Bedrijven en studenten vanuit de (grensoverschrijdende) regio ontmoetten elkaar. SoS staat voor Students on Snow. Ongeveer 150 studenten en voornamelijk Duitse bedrijven uit uiteenlopende bedrijven als IT, chemie en technologie ontmoetten elkaar op een laagdrempelige manier.

#### *Provinciaal Omgevingsplan Limburg*

De ambitie is er op gericht om een voortreffelijk grensoverschrijdend leef- en vestigingsklimaat te realiseren, dat eraan bijdraagt dat burgers en bedrijven kiezen voor Limburg: om er naar toe te gaan en vooral ook om hier te blijven. Belangrijke uitdagingen zijn het faciliteren van innovatie, het aantrekkelijk houden van de regio voor jongeren en arbeidskrachten, het versnellen van de energietransitie, de fundamenteel veranderde opgaven op het gebied van wonen en voorzieningen, de leefbaarheid van kernen en buurten en het inspelen op de klimaatverandering.

Woningen, bedrijventerreinen, kantoren en winkels zijn er in Limburg genoeg, in toenemende mate zelfs te veel. Tegelijkertijd is de kwaliteit steeds minder toegesneden op de behoefte. De uitdaging is om een omslag te maken 'van kwantiteit naar kwaliteit' en meer schaarste te creëren. De sleutel ligt in dynamisch voorraadbeheer. De provincie richt zich op het verbeteren van de kwaliteit van de bestaande voorraad, de mogelijke aanpak van overmatige leegstand en het schrappen van plannen die niet goed passen bij de beoogde kwaliteit. Er is onder voorwaarden ruimte voor het toevoegen van goede nieuwe voorraad, maar dan wel in combinatie met het schrappen van bestaande voorraad.

Om te zorgen dat Limburg ook in de toekomst goed bereikbaar is, zijn op een aantal punten nog verbeteringen gewenst, waaronder de spoorverbindingen met het buitenland. Op energiegebied is er een forse transitie nodig naar energiebesparing en duurzame opwekking om aan de ambities te voldoen. Windenergie krijgt hierbij bijzondere aandacht. Binnen het landelijk gebied onderscheidt de provincie vier zones met uiteenlopende opgaven en ruimte voor de ontwikkeling van natuur, water, landschap en land- en tuinbouw.

#### *Regionaal verkeers- en vervoersplan*

Mobiliteit wordt gezien als een essentiële voorwaarde voor een economisch, sociaal en recreatief vitale regio. Mobiliteit is een regionaal vraagstuk, aangezien veel problemen niet lokaal zijn op te lossen. Het doel van het verbeteren van de mobiliteit en de bereikbaarheid is het stimuleren en faciliteren van economische structuur, het bevorderen van werkgelegenheid, het verbeteren van de leefbaarheid en aantrekkelijkheid van de regio, het verbeteren van internationale verbindingen. Daarbij hoort het versterken en uitbreiden van openbaar vervoer, het uitbreiden van de infrastructuur voor het fietsverkeer, het stimuleren van openbaar vervoer- en fietsgebruik en een minimum aan verkeersonveiligheid en milieuoverlast. De buitenring zorgt er onder meer voor dat diverse bedrijventerreinen beter bereikbaar worden, dat potentieel vestigende bedrijven een betere vestigingsplaats kunnen krijgen, de Rijksweg A76 ontlast wordt en dat de aansluiting richting Duitsland verbeterd wordt. Tevens biedt de buitenring de mogelijkheid voor het aanvullen van de toeristische sector met minimaal nog een groot park en, mede in het licht van de betere ontsluiting, voor toeristische voorzieningen.

#### *Retailstructuurvisie 2010-2020 Parkstad Limburg*

De Retailstructuurvisie geeft de koers op weg naar een duurzame en vitale verzorgingsstructuur, een koers die richting geeft aan de gezamenlijke opdracht van overheden en marktpartijen om de retailstructuur voor te bereiden op een kanteling onder invloed van demografische ontwikkelingen en marktpotenties. Het is belangrijk dat de gemeenten gezamenlijk optrekken en het retailbeleid eenduidig uitdragen. De gemeenten moeten de visie vertalen naar lokale bestemmingsplannen. Sturing en prioritering gebeurt op basis van een scherp toetsingskader. Inzichtelijk moet zijn wat gepland en ongewenst winkelaanbod is. Sanerings- of herstructureringsgelden komen uit velerlei stromen bijeen: gemeente, regio, provincie, Rijk en Brussel. Deze gelden moeten regionaal worden beheerd.

#### *Parkstad Limburg Energietransitie PALET*

De ambitie is dat Parkstad Limburg in 2040 energieneutraal is. Dit wil de regio bereiken door het energiegebruik tot 2040 met een derde terug te dringen en de resterende twee derde met hernieuwbare bronnen in de regio op te wekken. Met deze stip op de horizon doet Parkstad Limburg een realistische en wetenschappelijk onderbouwde uitspraak over haar toekomstige energiehuishouding. Wat betekent het om in 2040 hernieuwbaar energieneutraal te kunnen zijn? Concreet vertaald betekent dit: 120.000 woningen renoveren, 35% elektrische auto's, bijna 900 hectare zonnepanelen op daken en velden, 52 windturbines, jaarlijks ruim 100.000 ton te verwerken biomassa en een grootschalige inzet van warmte-koude opslag via bijvoorbeeld het mijnwater.

### *IBA Parkstad*

Parkstad Limburg wil in de periode 2013-2020 een Internationale Bau Ausstellung organiseren. IBA is een aanpak met een economische, sociale en culturele impuls voor transformatiegebieden. IBA Parkstad staat voor de transformatie van Parkstad en leidt tot een structureel beter woon-, werk- en leefklimaat. IBA Parkstad richt zich primair op herstructurering en economische structuurversterking. Kenmerkend is de open innovatiegedachte. Ondernemers, overheden, maatschappelijke instellingen en bewoners worden uitgenodigd om projecten aan te dragen die de verbouwing van Parkstad slimmer, sneller en zichtbaarder maken. IBA Parkstad kent drie thema's: Flexibele Stad, EnergieStad en RecycleStad. Heel Parkstad is de experimentele IBA Werkplaats.

### *Strategische visie op het toerisme in Parkstad*

De regio Parkstad heeft een aantal krachtige publiekstrekkingen, een fraai landschap en een rijk cultuurhistorisch verleden. De laatste jaren is veel in het toerisme in Parkstad Limburg geïnvesteerd, met aantoonbare successen als gevolg (Mondo Verde, Snowworld, GaiaZoo, Woonboulevard). De regio wil de ontwikkeling van deze kansrijke sector verder bestendigen en uitbouwen. Investeringen in toerisme maken de regio aantrekkelijker voor zowel bezoekers als voor de eigen bewoners. Zij zijn van grote betekenis in het bevorderen van een goed woon- en leefklimaat. Toerisme genereert onder meer werkgelegenheid. Met name het dagtoerisme is populair in Parkstad. De regio heeft de ambitie om zich te ontwikkelen als verblijfsbestemming. Dit leidt tot een groter marktgebied en meer bestedingen. Parkstad kan zich onderscheiden door hoogwaardig entertainment centraal te stellen.

### *Evaluatie sociaal domein Parkstad*

Vijftig jaar na de sluiting van de mijnen blijkt dat het voor de regio nog steeds zoeken is naar een structurele positieve omslag van de sociaaleconomische situatie in Parkstad Limburg. De laatste decennia is de arbeidsparticipatie toegenomen in Parkstad maar nog altijd onvoldoende. De achterstand op de rest van Nederland is niet wezenlijk ingelopen. De problematiek rond de te lage arbeidsparticipatie is vooral geconcentreerd in een aantal buurtclusters in het Stedelijk Gebied. Kijkend naar de kenmerken van de buurtclusters hangt de lage participatiegraad direct samen met de bredere sociale problematiek in deze buurtclusters, lage opleidingsniveau, inmiddels derde generatie werklozen, zwakke gezondheid (geestelijk en fysiek).

Het sociaal beleid is qua inzet en intentie (activering, onderwijs en opleiding, gezondheid) goed, maar moet veel meer in samenwerking tussen de gemeenten op het niveau van Parkstad uitgevoerd worden. Meer massa is nodig om de achterstand weg te werken. Het economisch structuurbeleid en het sociaal beleid zijn daarbij teveel als separaat en losstaand beleid van elkaar ontwikkeld. Ook is er in het verleden te weinig sprake geweest van daadwerkelijke samenwerking tussen de relevante partijen: gemeenten, provincie, Rijksinstanties, onderwijs en ondernemers. Samenwerken en samen investeren is onontbeerlijk, zeker in een tijd van bezuinigingen en schaalvergroting.

Een verhoging van de participatiegraad is alleen mogelijk als vraag en aanbod op de arbeidsmarkt goed op elkaar aansluiten. Dit betekent dat de (beroeps)bevolking beter en meer afgestemd op de vraag moet worden geschoold. Het betekent ook dat er meer banen beschikbaar moeten komen voor lager geschoolden.

De regio moet zowel inzetten op het versterken van de economische structuur om meer (duurzame) banen te scheppen als het versterken van de sociale structuur om de bevolking gezond, goed opgeleid en actief te houden dan wel te maken. Verder is het perspectief van de grensoverschrijdende vraag naar arbeid belangrijk. Met name de relatie met Aken is belangrijk voor Parkstad. Op het gebied van werk en onderwijs kan deze relatie verder uitgebouwd worden.

Daarbij moet maximaal ruimte worden gegeven aan *bottom-up* initiatieven, meer inzicht te krijgen in wat er speelt en met name wat er werkt, de jeugd centraal te stellen en inhoudelijke samenhang en effectieve samenwerking beter te organiseren.

## Hoofdstuk 7 Analyse samenwerkingsvarianten en criteria

Onderstaande analyse is zowel kwalitatief als kwantitatief van aard. Daarbij is gebruik gemaakt van (wetenschappelijke) literatuur en studies, gegevens uit de burgerpeiling, BIG TIRE, werkateliers en gesprekken met (G)MT, OR en colleges van B en W.

### 7.1 Normenkader voor een toekomstbestendige en bestuurskrachtige gemeente

Om de vier samenwerkingsvarianten te kunnen beoordelen (kansen, risico's en gevolgen), worden zij afgezet tegenover een *ideaaltypische* gemeente: een fictieve gemeente die op alle rollen en niveaus perfect scoort. Dit mede in het licht van de in *hoofdstuk 3* geschetste trends en ontwikkelingen (gemeente van de toekomst).

Het normenkader onderscheidt vier rollen van de gemeente en de drie niveaus waarop zij acteren. In dit onderzoek licht de nadruk op de rollen van bestuur en beleidsmaker, organisatie en dienstverlener.

		Niveau		
		Strategisch	Tactisch	Operationeel
Rol	<b>Bestuur en beleidsmaker</b>	Bestuurlijke sturing Responsief Democratische legitimering Duurzaam	Verbinden Open Integer Borgen	Loslaten Faciliteren Stimuleren Regisseren Reguleren
	<b>Medeoverheid in de regio</b>	Bestuurlijk partnership	Regie voeren op regionale vraagstukken	Samenwerken (uitvoerend)
	<b>Organisatie</b>	Goed werkgeverschap Missie en visie Doelgericht Doelmatig Flexibel	Leiderschap Vitaliteit Effectief Efficiënt Lerend vermogen Vakmanschap	Stimuleren Ontwikkelen Optimaliseren Reflecteren
	<b>Dienstverlener</b>	Kwaliteit van dienstverlening Identiteit gemeenschap	Vraaggericht Doelgroepen	Maatwerk Toegankelijkheid

Voor een uitwerking van dit normenkader wordt verwezen naar *bijlage 8*.

Onderstaand treft u nu per variant de kwalitatieve en kwantitatieve beoordelingen aan, zoals wij die hebben beoordeeld aan de hand van het normenkader en ons onderzoek (de diverse bouwstenen).

## 7.2 Netwerksamenwerking

### *Effectiviteit*

Bij deze variant blijft er sprake van twee afzonderlijke gemeenten die op een aantal onderdelen (tijdelijk) samenwerken (beleid, uitvoering). Er zijn geen significante verbeteringen te verwachten als het gaat om (strategische) doelbereiking en het waarmaken van ambities. De gemeenten Landgraaf en Heerlen werken op diverse terreinen al samen, vaak ook in (sub)regionaal verband zoals Parkstad, Tripool, IBA en bilaterale en multilaterale samenwerkingsverbanden tussen de gemeenten in de regio Parkstad. We constateren dat de successen van deze samenwerkingsvormen wisselend zijn: er zijn bloeiperiodes en probleempriodes. Ter illustratie: in Parkstad wordt reeds samengewerkt vanaf de jaren '90 van de vorige eeuw. De gemeenten zijn daar vol enthousiasme aan begonnen, met doelstellingen die nog steeds vergelijkbaar zijn met de huidige. Er zijn veel beleidsnotities ontwikkeld, maar het behalen van daadwerkelijke resultaten met impact voor de regio blijkt tijdrovend, kostbaar en weerbarstig. Te denken valt daarbij aan de moeizame totstandkoming over het akkoord over de buitenring, het wegvallen en later weer terugkeren van Nuth, de ingewikkelde onderhandeling over GDV/PDV-locaties en het niet kunnen komen tot afspraken omtrent megabioscoop en AH XL. Inmiddels zijn er middels de IBA nieuwe impulsen ontstaan waardoor er betere afspraken omtrent de herstructurering worden gemaakt. Om bij te dragen aan (gezamenlijke) doelbereiking zullen Landgraaf en Heerlen een keuze moeten maken op welke onderdelen zij een meerwaarde in samenwerking zien en waar die samenwerking toe bijdraagt (ook voor de regio).

### *Efficiency*

Afhankelijk van de taak en het samenwerkingsniveau (strategisch, tactisch, operationeel) kan de efficiency toenemen. Voor bijvoorbeeld (strategische) communicatie (dichtbij inwoner en bestuur) is dat lastiger dan op de PIJOFACH-taken (schaalvoordelen). Doordat de samenwerking op sommige en wisselende onderdelen (beleid, uitvoering) en schaalniveaus plaatsvindt, betekent dit echter dat de samenwerking tijdelijk en flexibel is. Met het monitoren van doelen, voortgang en resultaten van de samenwerking gaan *samenwerkingskosten* gemoeid, waarbij er sprake is van veel kosten en bestuurlijke drukte en weinig animo bij inwoners. Daarbij is de kwetsbaarheid van de individuele organisaties niet afgenomen. Het gevoelde succes en daarmee de effectiviteit van de bestaande samenwerkingen wordt als wisselend ervaren. Voor de toekomstbestendigheid van beide gemeenten en de vier k's (kosten, kwetsbaarheid, kwaliteit en klantgerichtheid) valt dus geen grote en toekomstbestendige meerwaarde te verwachten. Wel kan op een aantal specifieke onderdelen een verbetering worden verwacht.

### *Kwaliteit en partnerschap*

Op dit onderdeel kan er, in het verlengde van de vorige twee criteria, op bepaalde terreinen meer kwaliteit ontstaan daar waar het gaat om beleidsvorming en –uitvoering. Kwaliteit wordt tevens bekeken vanuit de wijze waarop de gemeente bestuurd wordt. In deze variant blijven er twee gemeentebesturen en twee ambtelijke organisaties.

Dat betekent dat daar geen kwaliteitsverbetering plaatsvindt: de uitdagingen op het gebied van de besturingsfilosofie en organisatieontwikkeling blijven zowel voor Landgraaf als Heerlen staan (vergrijzing, ontwikkeling competenties en vaardigheden – ambtelijk vakmanschap, goed werkgeverschap). Ook het partnerschap met maatschappelijke organisaties, bedrijven, inwoners en de (bestuurlijke) regio verandert niet ten opzichte van de huidige situatie.

#### *Flexibiliteit en adaptiviteit (score -)*

De mate waarin ingesprongen kan worden op veranderende omstandigheden is positief omdat de samenwerking licht en ad hoc is. Beide gemeenten blijven in deze variant aparte gemeenten, waardoor nieuwe (wettelijke opgelegde) taken niet eenvoudiger en robuuster kunnen worden opgepakt dan in de huidige situatie. Daarbij blijkt dat op onderdelen met name de gemeente Landgraaf soms te kleinschalig is om taken, bijvoorbeeld in het sociaal domein, adequaat te kunnen oppakken (al geldt in het sociaal domein dat alle gemeenten de samenwerking met elkaar zoeken). Wel kunnen de gemeenten krachten bundelen om bijvoorbeeld gezamenlijk de voorbereiding en implementatie van de Omgevingswet of nieuwe ICT-toepassingen op te pakken. Dit is dan wel afhankelijk van de mate van bereidwilligheid vanuit de gemeenten; of het noodzakelijk is om op te schalen en de bereidheid om dit vervolgens daadwerkelijk te doen. Per onderdeel zal dan telkens apart een afweging gemaakt moeten worden, hetgeen flexibel lijkt, maar feitelijk in het proces en in de uitvoering rigide is en de nodige tijd en inspanningen vergt.

#### *Identiteit en democratische legitimiteit*

De identiteit van beide gemeenschappen blijft zoals die nu is, met daarin de aandacht voor wijk- en kerngericht werken vanuit beide gemeenten. De gemeenteraden spelen in deze samenwerking geen rol, tenzij het om strategische taken gaat met bestuurlijke en financiële indicaties. Er vindt geen overdracht van bevoegdheden plaats. Dat betekent dat politiek en bestuur hun *voelsprietten* (verbinding met de samenleving) in de huidige geografische bestuurlijke eenheid behouden. De kernwaarden van beide gemeenschappen blijven behouden.

#### *Draagvlak*

Beide gemeenten hebben aangegeven een onderzoek te willen doen naar samenwerking met andere gemeenten. Politiek-bestuurlijk is het draagvlak voor deze samenwerkingsvariant wisselend, omdat een onderzoek naar samenwerking impliceert dat er zaken veranderen (stilstand is achteruitgang). Zoals gezegd vindt er nu al op onderdelen netwerksamenwerking plaats, zo gezien verandert er niets (handhaving status quo). Wel blijken maatschappelijke partners (organisaties, instellingen, bedrijven) voorstanders van gemeenten met een grotere omvang. Inwoners zijn primair georiënteerd op hun directe leefomgeving ('schoon, heel en veilig') en geven in de burgerpeiling aan dat bij de samenwerking van de gemeente vooral gekeken moet worden naar lasten voor inwoners, (digitale) dienstverlening en behoud van voorzieningen. Afhankelijk van de onderwerpen waarop wordt samengewerkt, vallen hier zoals eerder aangegeven geen grote veranderingen te verwachten.



De ambtelijke organisaties zijn geen voorstander van voortzetting van de huidige koers (de nulsituatie van netwerksamenwerking), omdat zij de noodzaak zien dat een intensivering van de samenwerking een vereiste is om kwaliteit te kunnen blijven leveren,

#### **Samengevat**

*Deze variant is een beschrijving van de huidige situatie, waarop beide gemeenten op onderdelen (ook in regionaal) verband een aantal thema's gezamenlijk oppakken (met name op het tactische en operationele niveau). Negatieve aspecten: de wisselende successen van de bestaande samenwerkingsrelaties, de samenwerkingskosten en het gebrek aan robuustheid voor langere termijn in relatie tot de majeure opgaven.*

ook in de toekomst.

### 7.3 Gedeeltelijke ambtelijke fusie

#### *Effectiviteit*

Dit is een verdergaande samenwerking dan de variant netwerksamenwerking. In deze variant worden onderdelen c.q. taakvelden van de ambtelijke organisatie gezamenlijk vormgegeven en georganiseerd (voor langere tijd). Dit kunnen één of meerdere onderdelen c.q. taakvelden zijn. Voorbeelden van deze samenwerkingsvorm zijn bijvoorbeeld een shared service centrum op het gebied van bedrijfsvoeringstaken of belastinginning of bijvoorbeeld dienstverlening in de vorm van een gezamenlijk Klant Contact Centrum (KCC). Dit kan gestalte krijgen in een apart entiteit, bijvoorbeeld een gemeenschappelijke regeling. De desbetreffende medewerkers treden dan ook in dienst van de gemeenschappelijke regeling.

Op Parkstadniveau is er reeds sprake van ICT-samenwerking (Parkstad IT - samen met Brunssum, Kerkrade en Onderbanken). Daarnaast is er sprake van een verdere ontwikkeling van het shared service centrum Zuid-Limburg (SSC-ZL) op het gebied van informatiediensten, inkoop en personeels- en salarisadministratie. Dit wordt door Heerlen samen gedaan met de gemeenten Maastricht en Sittard-Geleen.

Een andere variant binnen een gedeeltelijke ambtelijke fusie is dat een bepaald taakveld door de gemeente Heerlen wordt uitgevoerd en/of een ander taakveld door de gemeente Landgraaf. Meestal treden alle medewerkers uit een bepaalde sector in dienst van één gemeente, of worden zij gedetacheerd. Er is sprake van integratie en specialisatie.<sup>7</sup> Dit model staat ook wel bekend als het *gastheermodel*.

De gemeenten Landgraaf en Heerlen voeren deze taken op dit moment nagenoeg zelfstandig uit (met uitzondering van o.a. PIT). Verder voert ISD-BOL Landgraaf taken uit op het gebied van het sociaal domein en inkomensondersteuning. Ook RD4, BSGW en de Parkstad samenwerking voeren enkele uitvoeringstaken uit.

De conclusie is dat de doelbereiking (en vier k's) op de onderdelen waarop wordt samengewerkt wordt vergroot door krachtenbundeling en specialisaties. Het is wel van belang dat er vooraf duidelijke doelen worden gesteld en hier ook op gestuurd wordt.

<sup>7</sup> Herweijer, M. & Fraanje, M.J., *Samenwerken aan bestuurskracht*, 2011.

### **Efficiency**

Afhankelijk van de taak (beleid, uitvoering) kan de efficiency toenemen. Het verschil met de netwerksamenwerking zit erin dat er voor bepaalde onderdelen (bijvoorbeeld bedrijfsvoeringstaken, KCC of economisch of sociaal beleid/uitvoering) gekozen wordt voor een totaalpakket om gezamenlijk te gaan uitvoeren (of laten uitvoeren). Dit kan leiden tot specialisatie (en daarmee verbeteringen op het gebied van kwaliteit, kosten, kwetsbaarheid en klantgerichtheid).

In deze paragraaf werken we deze variant verder uit aan de hand van de zeven clusters. Hierbij maken we onderscheid in twee voorbeelden:

- De taken met betrekking tot dienstverlening of bedrijfsvoering worden ondergebracht in een gemeenschappelijke uitvoeringsorganisatie (juridische entiteit gemeenschappelijke regeling) voor de gemeenten Landgraaf en Heerlen;
- De taken met betrekking tot dienstverlening worden ondergebracht bij de gemeente Heerlen, door middel van het gastheermodel.

Beide voorbeelden zetten wij steeds af tegen de huidige situatie (netwerksamenwerking) en we brengen daarbij de effecten (gevolgen) in kaart.

### **Bestuur**

Voor het cluster bestuur treden een paar veranderingen op. Wanneer de taken worden georganiseerd in een gemeenschappelijke uitvoeringsorganisatie door middel van een gemeenschappelijke regeling, dient een algemeen bestuur en dagelijks bestuur te worden ingesteld. Zowel vanuit de gemeente Landgraaf als Heerlen dient iemand vanuit het college van B en W zitting te nemen in het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling. Het dagelijks bestuur kan gevormd worden door het management dienstverlening vanuit beide ambtelijke organisaties. Wanneer de taken worden overgebracht naar de gemeente Heerlen (gastheermodel of centrumconstructie) treden er geen veranderingen op voor het bestuur.

### **Bedrijfsvoering**

Voor het cluster Bedrijfsvoering treden veranderingen op bij beide voorbeelden. Indien de taken rondom Dienstverlening in een gemeenschappelijke regeling geplaatst wordt, dienen er afspraken tussen de gemeenten Heerlen en Landgraaf gemaakt te worden wie de ondersteuning blijft verzorgen op het gebied van de PIJOFACH-taken voor specifiek de dienstverleningstaken. Dit kan betekenen dat wanneer bijvoorbeeld de ondersteuning door alleen de gemeente Heerlen gedaan wordt, dat de gemeente Landgraaf te maken krijgt met frictiekosten<sup>8</sup> en desintegratiekosten<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Frictiekosten zijn de kosten die ontstaan in de overgang van de oude situatie (=IST) naar de nieuwe situatie (=SOLL). Bij frictiekosten kan aan de volgende kosten worden gedacht:

- Formatiekosten inclusief overhead
- Materiële kosten
- Opdrachtgeverschap
- Proceskosten
- Aanloopkosten
- Kosten sociaal plan
- Personele frictiekosten

<sup>9</sup> *Desintegratiekosten (van toepassing bij uittrekking)* - De desintegratiekosten betreffen doorbelaste kosten die doorlopen voor de 'latende' organisaties nadat de taken zijn overgedragen; dit wordt ook wel 'doorlopende overhead' genoemd. De desintegratiekosten bestaan uit: - kosten van materiële overhead: voorbeelden: huisvesting (lege ruimtes) - kosten van personele overhead: centraal ondersteunende diensten waarvan de

### **Dienstverlening**

Het cluster Dienstverlening voor de gemeente Heerlen bestaat nu uit 75,90 fte. De lasten bedragen € 6.274.096 (exclusief € 1.808.780 aan concernoverhead). Voor de gemeente Landgraaf bedragen de lasten € 1.532.007 (exclusief € 1.272.584 aan overhead) en het aantal fte 23,67.

Wanneer de taken rondom Dienstverlening worden ondergebracht in een gemeenschappelijke regeling, zullen de gezamenlijk kosten € 6.274.096 + € 1.532.007 = € 7.806.103 bedragen. Hierbij dient de ondersteuning via bedrijfsvoering nog toegevoegd te worden. Indien dit uitgevoerd wordt door de gemeente Heerlen maken wij de aanname dat dit gelijk is met de huidige ondersteuning door de gemeente Heerlen (€ 1.808.780).

Zoals eerder aangegeven krijgt de gemeente Landgraaf dan te maken met desintegratiekosten voor het huidige bedrag dat wordt toegerekend aan de taken van het cluster Dienstverlening. Dit heeft een kostprijsverhogend effect voor de gemeente Landgraaf, omdat de overhead door de uitplaatsing van de taken Dienstverlening over minder fte's worden verdeeld. Dit effect is ook aanwezig bij de gemeente Heerlen, maar doordat de ondersteuning door de gemeente Heerlen wordt gedaan is het effect per saldo nihil. De medewerkers zullen in dienst treden bij de gemeenschappelijke regeling.

Door de clustering van dienstverlening kan verder gestuurd worden op verdere specialisatie en kennis deling om de kwaliteit verder te vergroten en te sturen op schaalvoordelen. Tevens kan hierdoor de kwetsbaarheid verder worden verkleind. Een aandachtspunt hierbinnen is de salariering van het personeel, dit dient gelijk getrokken te worden en daardoor een kostprijsverhogend effect heeft.

Bij het voorbeeld van het gastheermodel, waarbij de taken rondom dienstverlening worden uitgevoerd door de gemeente Heerlen, betekent dit dat de medewerkers van de gemeente Landgraaf overgaan naar de gemeente Heerlen en daar in dienst treden of gedetacheerd worden. Hierbij dient aandacht geschonken te worden aan de hoogte van salariering c.q. detachingskosten. Over het algemeen kan gesteld worden dat medewerkers in een grote gemeente relatief meer verdienen, dan in kleinere gemeenten. Dit heeft een kostprijsverhogend effect. Met de gemeente Landgraaf dienen vervolgens afspraken te worden gemaakt over de dienstverlening en bekostiging (bijvoorbeeld door middel van een Service Level Agreement). Hierdoor verandert de relatie van Landgraaf van een bestuurlijke sturing meer naar een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie. Door de uitreding van medewerkers uit de organisatie van Landgraaf, krijgt de gemeente Landgraaf te maken met desintegratiekosten en de gemeente Heerlen te maken met desintegratievoordelen. Dit punt dient onderwerp van bespreking te zijn. Door de dienstverlening op een grotere schaal bij de gemeente Heerlen te organiseren, kan gestuurd worden op verdere specialisatie en kennisdeling. Dit heeft een positief effect op kwaliteit en kwetsbaarheid van de taakuitvoering. Overigens mag verwacht worden dat, door efficiency maatregelen en harmonisatie, alsmede investering in ICT, op korte termijn minder mensen nodig zijn, waardoor in zijn totaliteit structureel de kosten kunnen dalen.

---

kosten niet direct afnemen en er minder formatieplaatsen zijn om de overhead over te verdelen; financiën, receptie, personeelszaken.

**Sociaal, fysiek en economie**

Voor de clusters Sociaal, fysiek en economie verandert er niets ten opzichte van de huidige situatie. Behalve dat de communicatie met de burger/ondernemer op afstand is geplaatst, maar dat is voor de gemeente Landgraaf in het sociaal domein al gedaan via ISD-BOL. Voor alle drie geldt: als er naast uitvoering ook op beleidsniveau wordt samengewerkt, kan de efficiency worden vergroot door middel van harmonisatie van processen en uitvoering.

**Voorzieningen**

Voor het cluster Voorzieningen verandert er niets ten opzichte van de huidige situatie.

**Kwaliteit en partnerschap**

De kwaliteit van beleid en uitvoering kan worden versterkt door bundeling van krachten. Daarmee kunnen Landgraaf en Heerlen van elkaar leren op sterke punten. De beide gemeentebesturen blijven zelfstandig. De bestuurlijke en ambtelijke sturing verandert dus niet (voorwaarde: er wordt geen nieuwe entiteit, bijvoorbeeld op basis van een gemeenschappelijke regeling, opgericht). Eventuele zwakke plekken in beide organisaties kunnen zodoende verbeterd worden, waarmee de organisatiekracht op onderdelen toeneemt. Dat is echter onvoldoende om een toekomstbestendige gemeente te zijn: ook hier spelen opgaven rondom strategische personeelsplanning, cultuur, competenties en vaardigheden van bestuur en medewerkers.

Als het gaat om partnerschap (in verbinding staan met de samenleving en de regio) verandert er weinig ten opzichte van de huidige situatie. Wel brengt deze variant (uit efficiencyoverwegingen) harmonisatie tot stand.

De kwaliteit komt onder druk te staan door de mogelijk verschillende wijze van sturing vanuit beide gemeentebesturen, de eisen die gesteld worden en de verantwoording die moet worden afgelegd.

**Flexibiliteit en adaptiviteit**

Door bundeling van ambtelijke capaciteit ontstaat er een groter vermogen om in te spelen op maatschappelijke en economische ontwikkelingen. Dit is wel afhankelijk van welke beleids- en uitvoeringstaken gezamenlijk worden gedaan. Daarbij kan er gekozen worden om te werken met dienstverleningsovereenkomsten/SLA's met een bepaalde termijn, waardoor de flexibiliteit toeneemt. Belangrijk aandachtspunt hierbij is het vastleggen van een exit strategie.

**Identiteit en democratische legitimiteit**

Er blijven twee zelfstandige gemeenten bestaan, met eigen volksvertegenwoordigers en bestuurders. Dat betekent dat er geen aanvullende opgaven op het gebied van identiteit zijn.

Er worden mogelijk extra bestuurslagen toegevoegd (bij de Gemeenschappelijke regeling een Algemeen en Dagelijks Bestuur) of het beleid/de uitvoering wordt op afstand geplaatst (bijvoorbeeld bij een andere gemeente ondergebracht), waardoor de raden meer op afstand komen te staan.

Wel kunnen indicatoren/minimale kwaliteitseisen worden benoemd waar op kan worden gestuurd (bijvoorbeeld: de dienstverlening moet minimaal een 8,0 scoren). De aansturing van deze variant (beide alternatieven, zowel beleidsmatig als uitvoerend) is complexer dan in variant 1. Zeker als daar een aparte organisatie voor wordt opgericht (*governance-vraagstuk*). Op het eerste oog gaan gemeenteraden niet over de uitvoering en bedrijfsvoering, toch vallen daar kanttekeningen bij te maken:

- In de eerste plaats beperkt samenwerking op het gebied van uitvoering en bedrijfsvoering zich niet tot het interne functioneren van de gemeente. Ook inwoners, bedrijven en instellingen zullen de gevolgen ervan ondervinden, op het gebied van gemeentelijke dienstverlening of anderszins. De gemeenteraad is hierop aanspreekbaar en wordt hierop aangesproken en moet daarom de mogelijkheid hebben hier richtinggevende uitspraken over te doen.
- In de tweede plaats vraagt ambtelijke samenwerking op onderdelen om een harmonisatie van processen en beleid. Om efficiencyvoordelen te kunnen bereiken mogen de lokale kwaliteitsniveaus en andere inhoudelijke keuzes niet te zeer uiteenlopen. Dat betekent dat de gemeenteraad wat van zijn directe invloed verliest. Zoals hierboven is aangegeven, moet dan duidelijk worden wat de gemeenteraad daarvoor terugkrijgt.
- Tot slot moet ambtelijke samenwerking ook worden gezien in een ontwikkelperspectief. Is het een opmaat voor verdere samenwerking? Het beantwoorden van die vraag behelst ook een politieke keuze die de gemeenteraad hoort te maken.

### **Draagvlak**

De wensen en eisen aan het gemeentebestuur van de toekomst, zoals mede gedestilleerd uit de burgerpeiling, laten zien dat inwoners het meest belangrijk vinden dat de dienstverlening en het voorzieningenaanbod op peil blijven. De dienstverlening kan in deze variant wijzigen, de kunst is deze op een eigentijdse manier (maatwerk) vorm te geven waardoor uiteindelijk inwoners, bedrijven en organisaties in beide gemeenten beter bediend worden. Dat vereist een krachtig dienstverleningsconcept (met middelen en capaciteit). Deze variant heeft geen effecten voor het voorzieningenniveau. Daarnaast zijn ook de gemeentelijke lasten een factor van belang. Door schaalvoordelen valt op het gebied van dienstverlening en bedrijfsvoering winst te behalen. De vraag rijst of dit van dien aard is dat dit leidt tot kostenbesparing. Vanuit beide organisaties valt voor deze variant op voldoende draagvlak te rekenen, met name omdat ambtelijk aan wordt gegeven dat beide gemeenten elkaar op onderdelen versterken en aanvullen. Toch spraken de (G)MT's en ondernemingsraden zich niet volmondig uit voor deze variant, omdat zij vinden dat de gemeente(n) juist ook in de regio, bij de provincie en het Rijk, alsmede in Europa veel steviger moeten staan om de grote sociaalmaatschappelijke, ruimtelijk-economische en demografische opgaven effectiever op te kunnen pakken.

**Samengevat**

*Deze variant scoort op onderdelen positief daar waar het gaat om effectiviteit en efficiency. Daar waar op onderdelen samen wordt gewerkt (bedrijfsvoering, dienstverlening, beleid) kan dit positief uitwerken voor de kosten, kwaliteit en kwetsbaarheid. Wel is het nodig heldere afspraken te maken over inspanningen en kwaliteitsverwachtingen: e professionele opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie. Daarbij zal er altijd spanning zijn over wat beide gemeentebesturen willen bereiken en de mate van autonomie daarbij. Negatief aspect is ook hier dat de grote inhoudelijke opgaven onvoldoende toekomstbestendig en gezamenlijk kunnen worden opgepakt.*

**7.4 Ambtelijke fusie****Effectiviteit**

Bij een ambtelijke fusie behouden de gemeente Landgraaf en Heerlen hun eigen zelfstandig politiek-bestuur (gemeenteraad en college van B en W). De gemeenten voegen in dit geval wel hun ambtelijke organisaties samen, waarmee een nieuwe organisatie-eenheid (entiteit) ontstaat die op contractbasis diensten verleent aan de deelnemende gemeentebesturen. Hierbij treden de medewerkers in dienst van de (nieuw te vormen) uitvoeringsorganisatie. Uit evaluaties<sup>10</sup> van ambtelijke fusies blijkt het volgende. Een ambtelijke fusie:

- versterkt aantoonbaar de uitvoeringskracht;
- biedt een stevig antwoord op toekomstige ontwikkelingen;
- versterkt de (strategische) bestuurlijke positie in de regio;

Uit de ervaringen van BMC met en evaluaties van ambtelijke fusieorganisaties blijkt echter dat in de praktijk op bovenstaande drie onderdelen slechts in zeer beperkte mate vooruitgang boeken en dat de effectiviteit niet of nauwelijks vergroot wordt.

In het verlengde daarvan zijn ook de bevindingen uit de evaluatie van het ministerie van BZK van belang:

- de ambtelijke organisatie wordt krachtiger, waardoor de beleidsvrijheid voor de gemeentebesturen onder druk komt te staan;
- uiteenlopende motieven en doelen tussen partnergemeenten bij aanvang van de samenwerking kan tot spanningen leiden in de bestaande situatie;
- onduidelijkheid over prioriteiten. De uitvoeringsorganisatie werkt voor 'twee heren' (= twee besturen), hierdoor ontstaat er vaak onduidelijkheid over de prioriteitstelling tussen de twee heren – wie wordt als eerste bediend? Een equivalent is dat er ook vaak onduidelijkheid ontstaat over de inzet en het daarmee gepaard gaande verdeelmodel van de bekostiging, alsmede de resultaten en kwaliteit.
- beide gemeentebesturen (opdrachtgevers) concurreren over de beschikbare ambtelijke capaciteit.
- er ontstaat een drievoudige planning en controlcyclus (twee gemeenten en de gemeenschappelijke regeling).

<sup>10</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Samen sterker maar toch apart*, 2016.

### **Efficiency**

Uit evaluaties over de efficiency van ambtelijke fusieorganisaties blijkt dat er relatief veel kosten gemaakt worden: ze zijn over het algemeen duurder. Dit wordt mede veroorzaakt door de complexiteit van de bestuurlijke aansturing (governance) die bij deze samenwerkingsvariant speelt: extra bestuurslagen door middel van een AB en DB, een aparte organisatie naast de twee gemeenten (besturen) en onderhandeling over en sturing op de verdeelsleutel aangaande de bekostiging. Daarnaast speelt er een zekere mate van inefficiëntie binnen de uitvoeringsorganisatie. Alles dient drie keer gemaakt te worden (indien er twee besturen zijn): drie begrotingen, drie jaarrekeningen, drie kadernota's etc.

### **Bestuur**

Voor het cluster bestuur treden een aantal veranderingen op. Wanneer de taken worden georganiseerd in een gemeenschappelijke uitvoeringsorganisatie door middel van een gemeenschappelijke regeling dient een algemeen bestuur en dagelijks bestuur te worden ingesteld. Zowel vanuit de gemeente Landgraaf als Heerlen dient iemand vanuit het college van B en W zitting te nemen in het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling. Het dagelijks bestuur kan gevormd worden door de directie of het management van beide ambtelijke organisaties, hetgeen in de praktijk meestal niet gebeurt waardoor de bestuurlijke drukte de facto toeneemt (ook in het dagelijks bestuur nemen veelal leden van B en W zitting). De bestuurlijke entiteiten, gemeenteraad en college van B en W, blijven voor beide organisaties bestaan, alsmede de ondersteuning van beide (griffie, bestuursondersteuning etc.).

### **Bedrijfsvoering**

In principe worden de onderdelen op de PIJOFACH-functies samengevoegd in één nieuwe organisatie. Hierbij gaan we ervan uit dat de organisatie (primaire proces) wordt gevormd op basis van de (gemeenschappelijke) opgaven van de twee gemeenten. De inrichting van de functie bedrijfsvoering is vervolgens weer een afgeleide van hoe de primaire organisatie eruit komt te zien. Indien we de bedrijfsvoeringsfuncties van de gemeenten Landgraaf en Heerlen bij elkaar optellen (maximale variant), dan ontstaat er een cluster met een omvang van € 27.513.829 aan lasten en 301,38 fte.

In deze samenwerkingsvariant verzorgt het cluster Bedrijfsvoering de ondersteuning van het primaire proces van de nieuwe uitvoeringsorganisatie, die weer ondersteunend is ten aanzien van de twee besturen van respectievelijk de gemeente Landgraaf en Heerlen.

Door een clustering van de taken rondom het cluster Bedrijfsvoering kan verdere specialisatie en ontwikkeling ontstaan voor de medewerkers, tevens wordt de kwetsbaarheid van het cluster verminderd (vooral ten aanzien van de huidige situatie van de gemeente Landgraaf) door de grotere omvang van het cluster. Doordat er sprake is van het bedienen van twee besturen gaan wij ervan uit dat de efficiëntievoordelen op processen beperkt zullen zijn. Dit is in principe van toepassing op alle clusters.

### **Dienstverlening**

De clusters Dienstverlening van de gemeenten Landgraaf en Heerlen worden bij een ambtelijke fusie samengevoegd tot één cluster dat werkt onder de uitvoeringsorganisatie voor twee besturen.

De opgaven van de gemeente Landgraaf en Heerlen bepalen hoe de inrichting van dit cluster eruit komt te zien (= inrichting voor de organisatie). Indien we de clusters Dienstverlening bij elkaar optellen (maximale variant), dan ontstaat er een cluster met een omvang van € 7.806.103 aan lasten, -/- € 5.089.683 aan baten (leges etc.) en bestaand uit 99,57 fte.

De uitvoeringsorganisatie verzorgt de dienstverlening voor de twee gemeenten en is het gezicht van de twee gemeenten tegenover haar burgers, ondernemers en instellingen. De doelstellingen ten aanzien van dienstverlening (op basis van de maatschappelijke opgave) bepaalt de inrichting van de organisatie, hierbij dient gedacht te worden aan locaties van serviceloketten, openingstijden, taakverdeling front en backoffice, gezamenlijke portal of apart etc.

### **Sociaal**

De clusters Sociaal van de gemeenten Landgraaf en Heerlen worden bij een ambtelijke fusie samengevoegd tot één cluster dat werkt onder de uitvoeringsorganisatie voor twee besturen. De opgaven van de gemeente Landgraaf en Heerlen bepalen hoe de inrichting van dit cluster eruit komt te zien (= inrichting voor de organisatie). Indien we de clusters Sociaal bij elkaar optellen (maximale variant), dan ontstaat er een cluster met een omvang van € 351.180.960 (€ 286.592.245 + € 64.588.715) aan lasten, -/- € 92.304.705 aan baten (bijvoorbeeld specifieke uitkeringen in het kader van Werk & Inkomen etc.) en bestaand uit 448,42 fte. Hierbij de opmerking dat een omvangrijk deel van de lasten een inkomensoverdracht beslaat, waar Rijksvergoedingen (specifieke uitkeringen) tegenover staan. Deze kosten zijn niet beïnvloedbaar.

### **Fysiek**

De clusters Fysiek van de gemeenten Landgraaf en Heerlen worden bij een ambtelijke fusie samengevoegd tot één cluster dat werkt onder de uitvoeringsorganisatie voor twee besturen. De opgaven van de gemeente Landgraaf en Heerlen bepalen hoe de inrichting van dit cluster eruit komt te zien (= inrichting voor de organisatie). Indien we de clusters Fysiek bij elkaar optellen (maximale variant), dan ontstaat er een cluster met een omvang van € 72.228.877 (€ 49.822.521 + € 22.406.356) aan lasten, -/- € 26.305.442 aan baten en bestaand uit 214,73 fte. Aandachtspunt betreffen hier de kapitaallasten, die niet beïnvloedbaar zijn.

### **Economie**

De clusters Economie van de gemeenten Landgraaf en Heerlen worden bij een ambtelijk fusie samengevoegd tot één cluster dat werkt onder de uitvoeringsorganisatie voor twee besturen. De opgaven van de gemeente Landgraaf en Heerlen bepalen hoe de inrichting van dit cluster eruit komt te zien (= inrichting voor de organisatie). Indien we de clusters Economie bij elkaar optellen (maximale variant), dan ontstaat er een cluster met een omvang van € 5.127.003 (€ 4.414.544 + € 712.459) aan lasten, -/- € 693.994 aan baten en bestaand uit 32,4 fte.

### **Voorzieningen**

De clusters Voorzieningen van de gemeenten Landgraaf en Heerlen worden bij een ambtelijk fusie samengevoegd tot één cluster dat werkt onder de uitvoeringsorganisatie voor twee besturen.



De opgaven van de gemeente Landgraaf en Heerlen bepalen hoe de inrichting van dit cluster eruit komt te zien (= inrichting voor de organisatie). Indien we de clusters Voorzieningen bij elkaar optellen (maximale variant), dan ontstaat er een cluster met een omvang van € 13.172.383 (€ 9.058.171 + € 4.114.212) aan lasten, -/- € 3.350.263 aan baten en bestaand uit 17,31 fte.

Aangezien beide organisaties samengevoegd worden, zal er op onderdelen sprake zijn van verbeteringen op de vier k's. Met het samenvoegen en doorontwikkelen van de organisatie ontstaat er een organisatie die beter in staat is om bestuurlijke ambities waar te maken en bovenlokale opgaven aan te kunnen. Door de bestuurslasten (twee gemeentebesturen) en daarmee gepaard gaande extra coördinatie- en administratieve lasten en vragen rondom de toekomstbestendigheid van dit model (in de praktijk voelt een ambtelijke fusie veelal als een tussenstap) worden de positieve scores op het gebied van kwetsbaarheid en kwaliteit en tenietgedaan.

Samengevat: uit diverse evaluaties van ambtelijke fusieorganisaties blijken negatieve consequenties voor de efficiency. Positief is dat er een nieuwe organisatie gebouwd kan worden die minder kwetsbaar is dan de huidige organisaties.

#### **Kwaliteit en partnerschap**

De kwaliteit van de gemeentebesturen verandert niet. Wel zullen zij, samen met de gemeentesecretarissen/directeuren het bestuurlijk opdrachtgeverschap moeten ontwikkelen. Doordat er wel twee afzonderlijke gemeentebesturen blijven, verandert er niets aan de relatie met de samenleving of bestuurlijke vertegenwoordiging in regionale overleggen (er kan wel voor gekozen worden om elkaar bestuurlijk te vertegenwoordigen of vervangen). Daarbij moet er een gezamenlijke visie (bijvoorbeeld middels een bestuurlijk convenant) op de werkorganisatie komen: welke bestuurscultuur wensen beide gemeenten, wat voor type organisatie past daar bij, welke competenties en vaardigheden zijn daarbij vereist, wat betekent dat voor structuur, cultuur, kernwaarden en processen, hoe ziet het dienstverleningsconcept eruit?

Een ambtelijke fusie heeft gedeeltelijke consequenties voor het onderdeel partnerschap. Het vertalen van de kernwaarden van de samenleving (inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties) in gemeentelijke beleidsdoelen en uitvoeringspraktijk blijft via gemeenteraad en college B en W gewaarborgd. Daar staat tegenover dat het gemeentebestuur van Landgraaf of Heerlen een van de twee opdrachtgevers is voor de werkorganisatie. Ook hier geldt dat bestuurders van beide gemeenten in regionale (bestuurlijke) overleggen kunnen representeren, de besluitvorming blijft echter een lokale aangelegenheid.

#### **Flexibiliteit en adaptiviteit**

Doordat er een grotere en meer robuuste organisatie gebouwd wordt, mag verwacht worden dat nieuwe taken (zoals de Omgevingswet) eenvoudiger en beter kunnen worden opgepakt. Dat vermindert de kwetsbaarheid. Anderzijds: de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie vereist een concernplan (hoeveel capaciteit en diensten gaan Landgraaf en Heerlen beide afnemen) waar als er nieuwe wensen zijn niet eenvoudig van afgeweken kan worden. Immers, als de ene gemeente meer wil dan afgesproken heeft dat financiële en capaciteitsgevolgen voor de ander.

De flexibiliteit die er is, uit zich met name in de 'couleur locale' die behouden kan blijven: beide gemeentebesturen kunnen voor beleid en uitvoering eigen keuzes maken.

### **Identiteit en democratische legitimiteit**

De identiteit ligt in de gemeenschap, niet bij de gemeente. Dat betekent in deze variant dat politiek en bestuur beide de 'voelsprietten' blijven in de lokale gemeenschappen. Door het opdrachtgeverschap van beide gemeentebesturen en de 'getrapte bestuurlijke vertegenwoordiging' via AB en DB komen de gemeenteraden op iets grotere afstand van de organisatie te staan. Daarbij komt: beide gemeenten blijven evengoed afhankelijk van bestaande regionale samenwerkingsverbanden (verbonden partijen) zonder dat hun invloed daarin groter wordt.

### **Draagvlak**

Veel inwoners kunnen zich moeilijk een beeld vormen van een 'ambtelijke fusieorganisatie'. De werkorganisatie staat gevoelsmatig op een afstand. Als het bijdraagt aan betere dienstverlening of minder woonlasten, zullen inwoners dit vanzelfsprekend als positief ervaren. Inwoners geven aan dat samenwerking tussen Landgraaf en Heerlen niet mag leiden tot een verhoging van de gemeentelijke belastingen. Dat is in deze variant onzeker omdat een ambtelijke fusie relatief hoge bestuurslasten met zich meebrengt.

Voor maatschappelijke organisaties en het (georganiseerd) bedrijfsleven zal het in veel gevallen ambtelijk eenvoudiger worden, zeker voor bovenlokale onderwerpen (één ambtelijk aanspreekpunt). Vanuit de gesprekken met de OR en werkateliers met ambtenaren blijkt dat er geen tot weinig draagvlak is voor deze variant. Zij geven aan dit als suboptimale en complexe en weinig duurzame oplossing te zien.

### **Samengevat**

*Op het eerste gezicht wint de organisatie aan kracht, doordat de beide ambtelijke organisaties hun krachten bundelen. De praktijk van een ambtelijke fusieorganisatie is echter een stuk weerbarstiger. Het bedienen van twee gemeentebesturen, de drievoudige P&C-cycli en het ontwikkelen van een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie blijken in de praktijk negatief uit te werken. Ook is er slechts gedeeltelijk sprake van harmonisatie van beleid en processen. De organisatie is primair intern gericht. Doordat er twee gemeentebesturen (twee gemeenteraden en twee colleges van B en W) blijven, verandert de verbinding met beide gemeenschappen niet. Dat wil zeggen: Landgraaf met drie gemeenschappen, Heerlen met de meer stedelijke identiteit van de afzonderlijke wijken. Voor beide gemeentebesturen zal het minder eenvoudig zijn om kernwaarden vanuit de samenleving te vertalen (via de organisatie) naar gemeentelijk beleid.*

## 7.5 Bestuurlijke fusie

### *Effectiviteit*

Vanuit onze ervaring en diverse evaluaties (o.a. COELO<sup>11</sup>) constateren wij het volgende ten aanzien van een bestuurlijke fusie:

- Bij een bestuurlijke fusie is sprake van een kostprijsverhogend effect op de korte termijn. Dit wordt veroorzaakt door inefficiëntie ten aanzien van processen, samenwerking tussen medewerkers, culturele verschillen etc., maar ook incidentele kosten die gepaard gaan met het fusietraject (frictiekosten; zie eerdere toelichting). De duur van deze effecten is afhankelijk van de grote en complexiteit van de organisaties en kan een aantal jaar (twee tot vijf jaar) duren. Fusie en overnames worden binnen de bedrijfskunde gezien als één van de meest complexe en uitdagende opgaven voor organisaties en organisatieadviseurs. Het goed en tijdig voorbereiden, betrekken van stakeholders (intern en extern) en het nemen van tijd om processen, procedures maar vooral culturele veranderingen te laten landen worden gezien als succesfactoren;
- Als afgeleide van bovenstaand punt, neemt de kwaliteit van dienstverlening (intern en extern) niet per definitie meteen toe. Door inefficiëntie en ineffectiviteit van processen, samenwerking en culturele verschillen, zijn deze effecten vaak pas na een paar jaar (2-5 jaar) zichtbaar;
- Het nieuwe bestuur dient samen met ondersteuning van de nieuwe ambtelijke organisatie te bepalen wat de (gemeenschappelijke) opgaven (doorvertaald naar doelstellingen en activiteiten) van de nieuwe gemeente zijn en op basis daarvan te bepalen hoe de gewenste organisatie eruit ziet. Er moet gewaakt worden voor een toename van de afstand tussen bestuur en organisatie (bureaucratie).
- Door een sterkere organisatie (betekent doorontwikkeling), zal de kwetsbaarheid verminderen.
- Voordeel van een bestuurlijke fusie is dat de nadelen van een ambtelijke fusie op het gebied van 3 P&C-cycli, prioriteitenstelling, bekostiging en 'concurrentie' ten aanzien van ambtelijke capaciteit niet spelen. Er is sprake van één gemeente met eigen doelstelling (dus eigen prioriteiten) en daarop afgestemde uitvoering;
- Daarnaast hebben bedrijven, instellingen en maatschappelijke organisatie die regionaal opereren nu één aanspreekpunt als het gaat om het beleid voor het grondgebied Landgraaf-Heerlen. Dit leidt ook voor hen tot effectiviteits- en efficiency voordelen bijvoorbeeld ten aanzien van aanbestedingen, subsidies, vergunningverlening;
- Als de besturingsfilosofie helder is en de organisatie op orde, mag verwacht worden dat het grondgebied van Landgraaf en Heerlen effectiever bestuurd kan worden dan nu het geval is (denk aan het aanpakken van gemeentegrensoverschrijdende opgaven). Ook zal de nieuwe, grotere gemeente meer invloed hebben in regionale samenwerkingsverbanden. De lobby-invloed (o.a. aanwenden van subsidies en fondsen) zal toenemen, zowel provinciaal als landelijk. De nieuwe gemeente zal bijvoorbeeld tevens deel uit gaan maken van de G32 samenwerking.

<sup>11</sup> ESB, *Geen grotere doelmatigheid door herindeling gemeenten*, 2014.

Door een bestuurlijke fusie ontstaat meer robuustheid: een organisatie die is geënt op een gezamenlijk strategie en gezamenlijk beleid, waardoor op termijn voordelen kunnen worden behaald: *economies of scale en scope*. Met één gezicht naar buiten voor het aanpakken van maatschappelijke opgaven, lokaal en regionaal.

### **Efficiency**

Hiervoor gelden dezelfde gevolgen voor de efficiency als bij de ambtelijke fusie, alleen is er in dit geval sprake van minder bestuurlijke en ambtelijke samenwerkingskosten. Immers: er is één bestuur die een op een wordt bediend door één ambtelijke organisatie. Dit vermindert de informatiekosten, coördinatiekosten, onderhandelingskosten, handhavingskosten en vertegenwoordigingskosten; er zijn geen AB/DB en directeuren voor de werkorganisatie nodig. Ook is er bijvoorbeeld geen dubbele vertegenwoordiging meer nodig in regionale samenwerkingsverbanden. Er is meer helderheid naar de omgeving.

In het verlengde van de argumenten bij effectiviteit, zal tijd nodig zijn om een 'lean en mean' bestuur en organisatie op te bouwen. Dat is geen vanzelfsprekendheid. Er moet vanaf het begin actief gestuurd worden op effectiviteit en efficiency (doelen, fte, nieuwe mensen). Ten opzichte van de beschrijving van de consequenties voor de clusters bij de ambtelijke fusie treedt er alleen een verandering op bij de clusters *Bestuur* en *Organisatie*.

### **Bestuur**

Bij een bestuurlijke fusie geldt dat er een nieuw bestuur (gemeenteraad en college) moet worden gevormd door middel van tussentijdse verkiezingen. Er ontstaat een gemeente met circa 120.000 inwoners. Dat betekent dat er 39 raadsleden gekozen moeten worden. Ter illustratie: Landgraaf kent nu 25 raadszetels en Heerlen 37. Dat is dus tezamen 62 zetels. Kosten Landgraaf: € 383.887 (begroot 2016), betekent € 15.355 per raadslid. Kosten Heerlen: € 570.432 (realisatie 2014), betekent € 15.417 per raadslid. Grofweg kan worden gesteld dat er jaarlijks € 345.000 kan worden bespaard. Ook het aantal leden van het college van B en W zal verminderen (nu gezamenlijk twaalf, gemeenten van gelijke grootte hebben er gemiddeld zes of zeven), al is het een politieke keuze om het aantal wethouders te bepalen (mede afhankelijk van besturingsfilosofie). Uit onze ervaring blijkt dat hierbij niet alleen gekeken moet worden naar de werkgeverskosten van een wethouder, maar ook haar/zijn ondersteuning (secretarieel, staf, beleidsinhoudelijk) in het totale kostenplaatje meegenomen moet worden.

### **Organisatie**

Vanuit bedrijfskundige invalshoek kan het volgende gezegd worden over de organisatie: als er een nieuwe gemeente ontstaat, komen (uitgaande van het simpelweg samenvoegen van beide huidige organisaties) Landgraaf en Heerlen uit op 10,49 fte per 1.000 inwoners (1.297 fte). Dit hebben we afgezet tegen gemeenten van vergelijkbare omvang (benchmark met Maastricht, Zoetermeer en Zwolle). Deze benchmark-gemeenten komen gemiddeld uit op 9,07 fte per 1.000 inwoners (1115 fte). Wanneer deze 9,07 fte per 1.000 inwoners worden geprojecteerd op Landgraaf en Heerlen, ontstaat een organisatieomvang van 1.133 fte. Dat betekent een taakstelling van circa 164 fte.

Benadrukt wordt dat dit een losse en versimpelde berekening is op basis van een benchmark, een puur bedrijfsmatige invalshoek. In ons beeld van een sterke organisatie (die kwantitatief en kwaliteit op orde is) zou een nieuwe organisatie een resultante moeten zijn van de (gemeenschappelijke) opgaven van de gemeenten Landgraaf en Heerlen. Daarbij hoort niet enkel het doorvoeren van een taakstelling.

### ***Kwaliteit en partnerschap***

In deze variant vinden er herindelingsverkiezingen plaats, waarmee er een nieuwe samenstelling van gemeenteraad en college van B en W ontstaan. Daarmee ontstaat er een andere politiek-bestuurlijke sturing, een nieuw MT en een nieuwe organisatie. Vertrekpunt is de visie van politiek/bestuur op de rol die zij voor de gemeente in relatie tot de samenleving ziet. Bij het samenstellen van de nieuwe organisatie zal ingezet moeten worden op een *high-performance-organisatie* en *ambtelijk vakmanschap*, waarin een moderne organisatievisie en het selecteren van medewerkers met de juiste competenties of vaardigheden (of ontwikkelmogelijkheden daartoe). Ook zal er een dienstverleningsconcept moeten worden opgesteld: hoe gaat de nieuwe gemeente maatwerk leveren? Dat kan deels door digitale dienstverlening, deels door gericht wijk- en kernenbeleid.

Door de grotere omvang ontstaat een echte 100.000 plus gemeente. Daarmee zal zij een sterkere partner zijn in regionale samenwerkingsverbanden. Ook neemt de invloed richting provincie en Rijk toe. Voor maatschappelijke organisaties en (georganiseerd) bedrijfsleven ontstaat er een stevige gesprekspartner waarmee samen aan actiegericht agenda's kan worden gewerkt. Hiermee ontstaat een gelijkwaardig partnership. Beide gemeenten hebben een gedeeld maatschappelijk profiel en complementaire economische profielen.

### ***Flexibiliteit en adaptiviteit***

Een grotere, robuuste gemeente is beter in staat om nieuwe taken op te pakken. De gemeente is namelijk minder afhankelijk van samenwerkingsverbanden. Op het gebied van ICT (dienstverlening, privacy) kan de nieuwe gemeente zelfstandig toekomstbestendige keuzes maken, ook de voorbereiding en implementatie van de Omgevingswet kan door een sterkere ambtelijke organisatie beter (zelfstandig) worden opgepakt, mede door clustering van kennis en expertise en mogelijkheden om kennis en expertise te ontwikkelen en vast te houden in de organisatie door het bieden van groeimogelijkheden. Wel moet er voor gewaakt worden dat de organisatie, door de grotere schaal, niet logger en bureaucratischer wordt.

### ***Identiteit en democratische legitimiteit***

Zoals hiervoor gesteld: de gemeente is minder afhankelijk van samenwerkingsverbanden, waarmee de democratische legitimiteit wordt verhoogd. Tegelijkertijd liggen er wel grote opgaven op het gebied van het verbinden met wijken en dorpen. Met name in Landgraaf hecht men veel aan de identiteit (van de drie kernen) en het behoud hiervan. Gevoelsmatig leidt schaalvergroting (onderdeel worden van een grotere bestuurlijke identiteit) tot meer afstand. Daar ligt dus een belangrijke opgave voor het gemeentebestuur en de organisatie: om bewust om te gaan met de verbinding in de wijken en kernen.

Naar de relatie tussen schaalgrootte en democratie is in de politieke wetenschappen relatief veel onderzoek gedaan. Het blijkt dat over dit onderwerp geen algemene uitspraken kunnen worden gedaan. Afhankelijk van de gekozen definitie van het begrip democratie kan alles worden bewezen: dat grote gemeenten democratischer zijn dan kleine, maar ook precies het tegenovergestelde. Wel is het zo dat in kleine gemeenten de opkomst bij lokale verkiezingen significant hoger is dan in grotere gemeenten. Als we democratie in iets bredere (ook participatieve) zin definiëren, wordt het beeld diffuser. In de besluitvorming over de bestuurlijke hervormingen in Denemarken was er een grootschalig onderzoek naar deze vraag, met als uitkomst dat grote gemeenten niet minder democratisch zijn dan kleine gemeenten.

Sommige gemeentebesturen kiezen heel bewust voor intergemeentelijke samenwerking, omdat zij vinden dat zij zo als zelfstandige gemeente gemakkelijker de nabijheid van bestuur voor hun bewoners kunnen organiseren. Een zelfstandige gemeente behoudt immers – in tegenstelling tot een gemeente die opgaat in een nieuw, groter geheel – zijn eigen gemeenteraad en college van B en W. Tegelijkertijd is het voor raad en college lastig de zeggenschap en controle te waarborgen in samenwerkingsverbanden, oftewel: de democratische invloed te borgen.

Zie hier de *paradox* tussen nabijheid en democratische invloed: nabijheid is eenvoudiger te organiseren bij kleinere, zelfstandige gemeenten, terwijl de democratische invloed gemakkelijker is te borgen in een grotere, heringedeelde gemeente. Het controleren en kaderstellen worden voor de gemeenteraad vooral lastig wanneer een gemeente verschillende samenwerkingspartners heeft, de samenwerkingsvorm daarbij per taak verschilt en als de besluitvormingsstructuur weinig doorzichtig is.

### **Draagvlak**

Vanuit maatschappelijke organisaties en ondernemers bestaat er draagvlak voor deze variant. Zij geven aan liever nog een fusie op grotere schaal te zien (Parkstad/Zuid-Limburg). Voor inwoners ligt dat deels anders. Enerzijds bewegen zij zich door de regio voor werk, wonen, leren en recreëren zonder aandacht voor het passeren van een gemeentegrens (daily urban system). Anderzijds: met name het behoud van de identiteit in Landgraaf (kleinschalig, nabijheid) speelt een belangrijke rol. Ambtelijk blijkt er draagvlak voor deze variant te zijn. De medewerkers in Landgraaf hebben behoefte aan een keuze voor samenwerking en hebben helder hun kansen en bedreigingen aangegeven (gesprekken MT, OR en werkateliers). Ook in Heerlen is er draagvlak voor een fusie met Landgraaf.

**Samengevat**

*Als het gaat het effectief oppakken van de majeure opgaven voor het gebied, scoort deze variant maximaal. Het bouwen aan een nieuwe, sterke en eigentijdse organisatie zal wel de nodige tijd en aandacht vragen. Een gedeelde besturingsfilosofie en visie op de organisatie zijn belangrijke bouwstenen om een sterke gemeente te bouwen. Van belang daarbij is om de identiteiten en kernwaarden (het profiel van beide gemeenschappen) van de verschillende groepen in de samenleving te koesteren, bijvoorbeeld door nadrukkelijk wijk- en kerngericht te gaan werken (denk aan gebiedscoördinatoren) en college- en raadsleden een andere rol in de samenleving te geven. Daarbij is het niet zo dat een bestuurlijke fusie automatisch geld (doelmatigheid) oplevert. Tevens moet er aandacht zijn voor de verschillende financiële uitgangssituaties en culturen van beide gemeenten.*

**7.6 Conclusie: een bestuurlijke fusie als meest optimale variant**

Op basis van bovenstaande analyse blijkt dat een bestuurlijke fusie (*variant 4*) het meest optimaal scoort op de diverse criteria, gevolgd door een gedeeltelijke ambtelijke fusie (*variant 2*). Variant 4 scoort significant beter omdat deze variant voor de (middel)lange termijn de beste oplossingen biedt voor de sociaal-maatschappelijke, ruimtelijk-economische en demografische ontwikkelingen en opgaven waar beide gemeenschappen en gemeenten zich voor gesteld zien (mede door meer lobbykracht en harmonisatie van beleid).

Het gezamenlijk oppakken van deze gemeentegrensoverschrijdende opgaven biedt inwoners, organisaties en bedrijven een robuuste en toekomstbestendige gemeente die in staat is de genoemde opgaven effectief op te kunnen pakken. Bij de gedeeltelijke ambtelijke fusie (*variant 2*) speelt daarbij mee dat er sprake is van een meer complexe aansturingrelatie en daarmee gepaard gaande samenwerkingskosten. Voorzetting van de huidige netwerksamenwerking (*variant 1*) en de ambtelijke fusie (*variant 3*) scoren het minst.

Als we kijken naar de belangrijkste voors en tegens van een gedeeltelijke ambtelijke fusie en een volledig ambtelijke fusie dan scoort de eerste beter dan de tweede. Dat wordt met name veroorzaakt door de complexiteit van het organisatievraagstuk. Bij de varianten gaat het zoals gezegd om een steeds intensievere vorm van samenwerking, waarbij bij een ambtelijke fusie vanuit efficiencyoverwegingen vanuit de organisatie druk ontstaat op de uniformering van beleid. Gecomineerd met de ingewikkelde bestuurlijke structuur en de druk om bestuurlijk verschil te houden ('couleur locale') leidt dit tot spanning. Terwijl in variant twee (gedeeltelijke ambtelijke fusie) het waarschijnlijk is dat bewust en weloverwogen samenwerking wordt gezocht op een aantal (beleidsmatige) thema's, bedrijfsvoering en dienstverleningstaken.

Vanuit de analyse met de focus op organisatiekracht blijkt dus dat de bestuurlijke fusie, overall, de beste totaalscore heeft. Dit heeft met name te maken met kansen op het gebied van effectiviteit en efficiency van politiek, bestuur en organisatie en de mate waarin gemeentegrensoverschrijdende opgaven (sociaaleconomisch, demografisch) kunnen worden opgepakt. Ook met een blik op de geschetste trends en ontwikkelingen in *hoofdstuk 3* is een 100.000+ gemeente beter in staat om hier op in te spelen.

Zowel in variant 3 als variant 4 is er sprake van een nieuwe (juridische) entiteit met een sterkere organisatiekracht (robuust). Echter, gezien de complexe aanstuuringsvraagstukken en inefficiëntie van een ambtelijke fusie scoort variant 4 significant beter. De positieve gevolgen voor de uitkering van het gemeentefonds vormen een extra argument. Wel zijn er evidente risico's en randvoorwaarden bij een bestuurlijke fusie. In het laatste hoofdstuk wordt hier nader op ingegaan en worden op hoofdlijnen aanbevelingen gedaan hoe hier mee om te gaan. Hierbij zullen beide gemeenten ook de bevindingen die het expertteam heeft gedaan vanuit haar externe orientatie, gericht op de bestuurs- en samenwerkingskracht, moeten meewegen en meenemen. In onze visie zijn organisatiekracht, bestuurskracht en samenwerkingskracht onlosmakelijk aan elkaar verbonden.



## Hoofdstuk 8 *Handelingsperspectief: doorkijk naar de toekomst*

De voorgaande hoofdstukken (en bijbehorende bijlagen) hebben een schat aan informatie opgeleverd. Bouwstenen voor de analyse, ter onderbouwing van een gefundeerd, onafhankelijk, rationeel en professioneel oordeel over de bestuurs- en organisatiekracht en de daaruit voortkomende voorkeursvariant: een bestuurlijke fusie tussen Landgraaf en Heerlen. Een variant die op velerlei terreinen verder uitgewerkt moet worden.

In dit afsluitende hoofdstuk gaan we als het ware boven beide gemeenten hangen en plaatsen de ontwikkelingen in het perspectief van een nieuwe gemeente. Om vervolgens een praktische handreiking te doen voor het vervolgtraject specifiek voor Landgraaf en Heerlen: een eerste blik op het herindelingsproces met daarbij kansen, risico's en aanbevelingen. Intern en extern omgevingsmanagement, communicatie en participatie zijn noodzakelijke voorwaarden. *Herindelen is samen werken.*

### 8.1 **Veranderspoot: niet gelijk, wel gelijkwaardig**

Anders dan bij een fusie van gemeenten met ongeveer dezelfde omvang, is er in dit geval sprake van ongelijkheid. Ongelijkheid in het inwoneraantal, het aantal volksvertegenwoordigers, het aantal medewerkers, verschillen in (financiële) cultuur en organisatiestructuur, beleid en processen. Het erkennen van die verschillen is een belangrijke eerste stap. Tegelijkertijd hebben wij in alle gesprekken gemerkt dat beide gemeenten open staan om van elkaar te leren.

#### *Een verandering voor inwoners, bedrijven en organisaties*

Een gemeentelijke herindeling betekent voor inwoners dat 'hun' gemeente wordt opgeheven en er een nieuwe voor in de plaats komt. Dit heeft, hoewel door iedereen anders ervaren, gevolgen: de gemeentegrenzen wijzigen, er komen nieuwe verkiezingen, beleid en regelgeving worden geharmoniseerd en de plek van het gemeentehuis kan veranderen. Een punt van zorg kan daarbij zijn dat het bestuur van een grotere gemeente meer op afstand van de inwoners komt te staan.

Het is van belang om tijdig transparant en duidelijk te zijn richting inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties als het onderwerpen betreft die hen direct aangaan; consequenties voor bijvoorbeeld de hoogte van belastingen, bestemmingsheffingen en leges, subsidies en loketfuncties. Dit kan door middel van bijvoorbeeld een website, social media, een nieuwsbrief, actief de wijk in gaan en/of inloopbijeenkomsten.

In veel gevallen willen inwoners niet alleen goed geïnformeerd worden, maar ook betrokken worden bij het herindelingsproces. Niet alleen als het gaat om draagvlak voor het besluit om te herindelen, maar ook door het leveren van een bijdrage aan de bouw van de nieuwe gemeente. Qua thematiek moet het dan wel laagdrempelig, relevant en praktijkgericht zijn. Zo kunnen zij, maar ook bedrijven, instellingen, maatschappelijke organisaties, clubs en verenigingen worden betrokken bij de visievorming of input leveren voor het dienstverleningsconcept en de wijze waarop de samenwerking vorm gegeven moet worden. Daarbij dient, mede gelet op de voorgenomen planning, wel sprake te zijn van *verwachtingsmanagement*: wat wordt er gedaan met de bijdrage van inwoners/maatschappelijk middenveld (en wat ook niet)?

Als het gaat om betrokkenheid in de nieuwe gemeente, na de herindelingsdatum, zijn het ontwikkelen van kernenbeleid of het instellen van dorps- en wijkraden mogelijke en veelgebruikte methoden. Ook kan gedacht worden aan nieuwe vormen van burgerparticipatie (speeddates, inwonertoppen met gelote inwoners, wijkraden etc.) of themagerichte (formele en informele) dialoogtafels met ondernemers en/of maatschappelijke organisaties.

#### **Aanbeveling 1: blij in verbinding met de samenleving**

Organiseer op weg naar 1-1-2019 gesprekken met inwoners in wijken en buurten. Betrek vertegenwoordigers vanuit maatschappelijke organisaties en ondernemers door hen in een klankbordgroep te laten meedenken en meedoen tijdens het fusieproces (op de onderdelen die voor hen relevant zijn). De opbrengsten van de participatiebijeenkomsten tijdens dit onderzoekstraject vormen daarvoor de basis. De wensen en eisen vanuit de omgeving zijn een sterke basis om de nieuwe besturingsstijl en organisatie op te bouwen. Voorkomen moet worden dat het fusieproces een te sterke interne focus krijgt.

#### ***Een verandering voor de bestuurlijke omgeving: in gesprek!***

In Zuid-Limburg zijn gedurende langere tijd al diverse bewegingen rondom samenwerking en samengaan. Ook op het moment van dit onderzoek zijn andere gemeenten in de regio in gesprek over intensievere samenwerking. Een fusie tussen Landgraaf en Heerlen heeft gevolgen voor de verhoudingen, bijvoorbeeld de samenstelling (stemverhoudingen en bekostiging) in intergemeentelijke en interbestuurlijke samenwerkingsverbanden. Hier dienen met name de betreffende raads- en collegeleden in het herindelingsproces oog voor te hebben. Hiervoor kunnen formele overleggen in het leven geroepen worden, maar het benutten van informele contacten en/of overlegmomenten is minstens zo belangrijk. Uittreding/aanpassing/ontmanteling voor bestaande samenwerkingsverbanden zijn opties die nader besproken en uitonderhandeld moeten worden.

#### **Aanbeveling 2: ga in gesprek met buurgemeenten en verbonden partijen**

Neem hierbij de overige verkenningen rondom samenwerking of samengaan in de bestuurlijke regio mee. Immers, dit kan gevolgen hebben voor de toekomst van bestaande samenwerkingsverbanden (wettelijke en niet-wettelijke). De fusiegemeente doet er verstandig aan een visie op de regionale samenwerking op te stellen met waar mogelijk samenwerkingsafspraken in de regio (en over de grens). Immers, de nieuwe gemeente is een factor van belang in de regio.

#### ***Een verandering voor mensen binnen de gemeentelijke organisaties***

Een herindeling betekent voor de mensen die binnen de gemeentelijke organisaties werken afscheid nemen van de oude situatie en wennen aan een nieuwe situatie. Voor raadsleden, burgemeesters, wethouders, griffiers en secretarissen betekent dit dat zij uit hun functie ontheven worden en dat het niet zeker is of zij in de nieuwe gemeente in dezelfde functie terugkomen. Voor managers en medewerkers betekent het vaak een andere locatie van het gemeentehuis, een andere werkplek, nieuwe collega's en misschien een andere functie en een andere manier van werken. Dit kan zowel op politiek, bestuurlijk als ambtelijk niveau onzekerheid en weerstand oproepen.

Tegelijk kan een herindeling een uitdaging zijn die benut kan worden voor persoonlijke en professionele ontwikkeling (en daarmee ontwikkeling voor de organisatie als geheel). Beide gemeenten kennen een vergrijsd personeelsbestand: de vraag is hoe de kennis en kunde van deze groep richting de toekomst behouden kan blijven, bijvoorbeeld door middel van het ontwikkelen van meester-leerling constructies met jongere medewerkers.

Tijdens de werkateliers met mensen uit beide organisaties is ook aandacht besteed aan de mogelijke verandering. Los van aandacht voor de formele rechten en plichten in het kader van medezeggenschap zien medewerkers kansen voor doorontwikkeling. Tegelijkertijd vinden medewerkers het logischerwijs ook best spannend en vragen zij aandacht voor hun zorgen en onzekerheden. Vanuit Landgraaf wordt aangegeven: dit biedt een kans om te bouwen aan een eigentijdse organisatie, waarin samenwerking met inwoners, bedrijven en organisaties op een moderne manier ingevuld kan worden. Het vermindert ook de kwetsbaarheid in de organisatie. Tegelijkertijd moeten de korte lijnen tussen bestuur en organisatie behouden blijven en moet er aandacht zijn voor de cultuurverschillen tussen beide gemeenten en gemeentelijke organisaties. Vanuit Heerlen: een fusie biedt een kans om de (digitale) dienstverlening verder te professionaliseren, het *urban* profiel verder aan te scherpen, stappen te maken op het gebied van duurzaamheid, de bestuurskracht te versterken en de lobbykracht te vergroten. Ook in Heerlen wordt gevraagd om aandacht voor de cultuurverschillen en de onrust die een fusie mogelijk teweegbrengt bij inwoners en medewerkers.

Participatie is de sleutel voor succesvolle verandering. Participatie kán effectief zijn, mits goed doordacht. Tijdens een ingrijpende verandering als deze is uitgebreide participatie over alle onderwerpen niet mogelijk. De taak voor leidinggevendenden is te bepalen over welke onderwerpen medewerkers wel kunnen meebeslissen. Communicatie over de overige onderwerpen wordt zo nog belangrijker. En bedenk: weerstand komt vaak voort uit betrokkenheid of gedrevenheid. Het goed kanaliseren van weerstand, bijvoorbeeld door participatie, kan er voor zorgen dat de medewerkers met de grootste weerstand omgeturnd worden tot de grootste voorstanders (profetie): de kunst van verandermanagement als basis.

### **Aanbeveling 3: neem mensen als vertrekpunt in de organisatieverandering**

De medewerkers van beide gemeenten hebben aangegeven waar zij trots op zijn. De opgave is om deze 'goede praktijken' als uitgangspunt te nemen voor de nieuwe gemeente: waar kunnen we van elkaar leren, waar vullen we elkaar aan? Daarbij zijn er logischerwijs zorgen die voortkomen uit onzekerheden over de toekomst: wat betekent het voor mijn rechtspositie, mijn functie, mijn ontwikkelmogelijkheden? Het effect voor de medewerkers van de gemeente Landgraaf is, vanuit getalsmatige verhouding, groter dan voor de organisatie van Heerlen. Aangezien er een nieuwe organisatie gebouwd gaat worden, zal ook het effect voor de mensen in Heerlen fors zijn. Via deelname aan werkgroepen en via (formele) medezeggenschap worden medewerkers betrokken bij het bouwen van de nieuwe organisatie.

***Het belang van onderling vertrouwen, gedeeld leiderschap en ambities***

Samen werken aan een wenkend perspectief (gezamenlijke ambities) vormt de basis van onderling vertrouwen. Een fusie slaagt als raadsleden, burgemeesters, wethouders, leidinggevend en medewerkers in meerderheid geloven in de meerwaarde van de fusie en dit ook uitdragen. Immers, deze betrokkenen kunnen onderling ook van elkaar verschillen hoe ze een fusie ervaren. Het uiteindelijke doel zou moeten zijn: zaken zo goed mogelijk regelen voor de gemeenschap (inwoners, bedrijven en organisaties). Via formele en informele ontmoetingen moeten mensen uit beide organisaties elkaar leren kennen en zo het onderling vertrouwen versterken. Op basis van gelijkwaardigheid.

Een fusie is van iedereen en dus van niemand. Gezien de veelheid en verscheidenheid aan betrokkenen binnen een herindeling is er niet vanzelfsprekend één leider in het veranderproces. Daarom is het des te belangrijker om gedeeld leiderschap te organiseren binnen de bestuurlijke en ambtelijke leiding van de herindeling, respectievelijk in de stuurgroep en de projectgroep. Van deze gremia wordt in een herindelingsproces veel gevraagd. Daar komen de verschillende gemeenten en hun belangen bij elkaar en daar worden de belangrijke beslissingen genomen.

**Aanbeveling 4: wees ambassadeur van de fusie**

Na het (principe)besluit hebben betrokkenen (raadsleden, collegeleden, leidinggevend en medewerkers) de verantwoordelijkheid om mee te helpen bouwen aan de nieuwe gemeente. Een herindeling en de bouwstenen die daaraan bijdragen zijn geen doel op zich, maar dienen als middel om hogere doelen (zoals bestuurskracht, toekomstbestendigheid, oppakken van gemeentegrensoverschrijdende opgaven, financiële gezondheid) te bereiken. Voor succesvolle verandering is ambassadeurschap in de top een noodzakelijke voorwaarde.

**8.2 Wettelijk spoor**

Indien er ingezet wordt op een fusie per 1-1-2019 betekent dit dat er in november 2018 herindelingsverkiezingen plaatsvinden. Voor 1 juli 2017 zal er een aantal zaken doorlopen moeten zijn. Bij (principe)besluitvorming eind 2016/begin 2017 (eerste stap) betekent dit dat er met een zekere snelheid gewerkt moet worden aan alle nader uit te werken onderdelen en wetgeving.

***Besluitvormingstraject op hoofdlijnen***

De Wet algemene regels herindeling (Wet Arhi) regelt naast procedurele stappen zaken als rechtsopvolging, overgang van personeel, middelen en regelgeving, en de eerste vergadering van het college van burgemeester en wethouders en de raad. Voor het verdere wetgevingstraject gelden de voorschriften uit de Grondwet en de reglementen van orde van de Tweede en Eerste Kamer.

Een gemeentelijke herindeling kent als deadline de herindelingsdatum die door de Wet Arhi is bepaald op 1 januari na inwerkingtreding van de herindelingswet. Door vanaf die datum terug te rekenen met de diverse mijlpalen uit de Wet arhi en de duur van een wetgevingstraject, is een tijdpad te ontwaren.

De belangrijkste onderdelen (zie voor een uitwerking het Beleidskader Herindeling van het ministerie van BZK):

- Herindelingsontwerp;
- Ter inzage legging herindelingsontwerp en zienswijzen;
- Herindelingsadvies;
- Toezicht en zienswijze door provincie;
- Besluitvorming ministerraad en parlement;
- Vaststelling gemeentegrenzen en gemeentenaam;
- Verkiezingen nieuwe gemeenteraad;
- Consequenties voor functionarissen;
- Start nieuwe gemeente.

### *Financiële aspecten en consequenties voor de besluitvorming*

Bij herindeling worden de desbetreffende gemeenten per definitie onder preventief toezicht gesteld. Anders dan bij het reguliere begrotingstoezicht is de focus bij dit toezicht gericht op de nieuw te vormen gemeente. Op weg naar de herindeling gelden toezichtcriteria die ervoor moeten zorgen dat een nieuwe gemeente ontstaat die zo goed als mogelijk een financieel gezonde start kan maken. Dit houdt in dat goedkeuring aan besluiten kan worden onthouden, als een besluit van een op te heffen gemeente - naar het oordeel van GS - in strijd is met het financiële belang van de nieuw te vormen gemeente. Daarbij streeft de toezichthouder ernaar reguliere ontwikkelingen in de bij de herindeling betrokken gemeenten niet te blokkeren.

Artikel 21 van de Wet Arhi is hierbij van toepassing. Op grond van dit artikel kunnen GS besluiten aanwijzen die de goedkeuring behoeven. Dit geldt doorgaans vanaf de dag waarop een gemeente volgens een herindelingsontwerp, een herindelingsadvies of een voorstel van wet in aanmerking komt om te worden opgeheven. In de regel wijzen GS dan besluiten aan die kunnen leiden tot nieuwe lasten, verhoging van bestaande lasten of verlaging van bestaande baten c.q. vermindering van vermogen. De bevoegdheid is dus ruimer dan alleen de besluiten over de begroting en de begrotingswijzigingen. Bij een herindelingstraject gaat de toezichthouder ervan uit dat de besluiten binnen de genoemde categorieën worden afgestemd met de beoogde fusiepartner(s). Het ligt daarom in de rede dat bij het inzenden van besluiten aangegeven wordt wat de uitkomsten zijn van het gevoerde overleg met de beoogde partnergemeente(n). In gevallen dat niet blijkt dat onderling is afgestemd, kunnen GS ertoe overgaan het besluit zelf aan de desbetreffende fusiegemeente(n) voor te leggen.

Veelal zijn er ook zaken waarover door de bestaande gemeenten moet worden beslist, terwijl die in feite de nieuw te vormen gemeente betreffen. Dit kan gaan om beslissingen op allerlei terreinen. Vaak hebben deze besluiten financiële consequenties. Dergelijke beslissingen kunnen meestal niet wachten op besluitvorming door de gemeenteraad van de nieuw te vormen gemeente. Bij de beoordeling van deze besluiten zal de toezichthouder uitgaan van de navolgende criteria:

- onvoorzien;
- onuitstelbaar;
- onontkoombaar;
- overeenstemming tussen fusiepartners
- dekking verzekerd.

Naar mate de datum van herindeling nadert zal aan deze criteria steeds meer gewicht worden gehangen. Het zogenoemde Arhi-toezicht vervalt op de datum van herindeling of op de datum waarop de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bepaalt dat het toezicht is vervallen.

Concluderend kan gesteld worden, dat na het indienen van het herindelingsontwerp de procedure voor begrotingswijzigingen en besluiten met financiële consequenties veel langer worden doordat moet worden afgestemd met de fusiepartner en de instemming van GS verkregen moet zijn voordat de gemeenteraad kan instemmen. Hierbij valt te denken aan een verlenging van een gemiddelde doorlooptijd van 1 naar 2 à 3 maanden.

**Aanbeveling 5: zoek een balans tussen snelheid en zorgvuldigheid**

De voorgenoemde planning en doortastendheid van beide gemeenten valt te prijzen: mede op basis van dit onderzoek en het werk van het expertteam is er al veel voorwerk gedaan. Met name het wetgevingsproces vraagt om snelheid. Tegelijkertijd kunnen 2017 en 2018 benut worden voor het bewandelen van de andere sporen. Van belang is om via een stuurgroep en diverse werkgroepen aandacht te hebben voor de balans tussen snelheid en zorgvuldigheid. Verandering kost tijd.

**8.3 Fusiespoor: behoud het beste van beide gemeenten, momentum voor vernieuwing**

*Een nieuwe gemeentelijke organisatie*

Een bestuurskrachtige, toekomstbestendige gemeente die midden in de samenleving staat. In *hoofdstuk 3* staan belangrijke trends en ontwikkelingen benoemd die voor de nieuwe gemeentelijke organisatie ook van toepassing zijn. In *bijlage 8* staan meer specifieke normen waaraan een moderne, bestuurskrachtige gemeente zou moeten voldoen. Vanzelfsprekend is het van de bouwers van de nieuwe gemeente afhankelijk op welke onderdelen maximaal ingezet wordt. Gebaseerd op de gezamenlijke bestuursfilosofie, organisatievisie en het dienstverleningsconcept.

Al eerder is gesteld dat beide organisaties verschillen, ook wat betreft fte per 1.000 inwoners. De kunst is om het beste van beide gemeenten te verenigen en versterken en actief in te zetten op de ontwikkelpunten. Niet uit te gaan van fte's, maar van ambities en opgaven en daar de organisatie toe uit te rusten. De samenvoeging van gemeenten dan wel de bouw van een nieuwe gemeente heeft gevolgen voor alle aspecten van de gemeentelijke organisaties: het personeel waardoor, de middelen waarmee, de gebouwen waarin en de dossiers waaraan gewerkt wordt. Er zijn diverse bouwstenen nodig om een nieuwe gemeentelijke organisatie te vormen. Deze bouwstenen kunnen op diverse manieren geordend en betiteld worden, waar in elke herindeling op een andere manier invulling aan kan worden gegeven. De kunst is om dit te vertalen naar de lokale situatie van Landgraaf en Heerlen.

Buiten de scope van dit onderzoek valt een inrichtingsplan voor de nieuwe organisatie: dat moet vooral iets van de gemeenten zelf zijn. Wel is er aan aantal onderdelen die van belang zijn bij het bouwen van de nieuwe organisatie:

- Dienstverlening (producten, diensten en communicatie);
- Organisatie (besturing en structuur);
- Personeel (bemensing);
- Financiën (financiële middelen en systemen);
- Harmonisatie (afstemming van regelgeving, beleid en werkprocessen);
- Huisvesting (locatie[s] van de nieuwe gemeente);
- Informatisering en automatisering (ICT-systemen en Documentaire Informatie Voorziening).

### *Opgaven bezien vanuit inwoners*

Gevraagd naar de aspecten waarop bewoners verbetering willen zien noemen inwoners van Heerlen vaker dan die van Landgraaf de aspecten “hoe prettig mijn buurt is om in te wonen”, en de aandacht voor werkgelegenheid en armoede. Inwoners van Landgraaf noemen vaker het beleid dat de gemeente voert en het vertrouwen dat zij hebben in de gemeente. Er zijn voornamelijk overeenkomsten tussen de antwoorden van beide gemeenschappen.

Aan de inwoners is de vraag voorgelegd welke aspecten zij het meest belangrijk vinden als Landgraaf en Heerlen intensiever gaan samenwerken. In beide gemeenten wordt het niet stijgen van de gemeentebelastingen het vaakst genoemd. Inwoners van Landgraaf noemen vaker dan die van Heerlen dat zij invloed willen kunnen uitoefenen op wat de gemeente doet, dat het karakter van hun *gemeente* behouden blijft en dat voorzieningen dichtbij blijven. Inwoners van Heerlen noemen vaker dan die van Landgraaf de kwaliteit van het gemeentebestuur en dat het karakter van hun *buurt* behouden blijft. Overigens zijn ook hier de verschillen vijf procent of minder, behalve bij het aspect dat het karakter van de eigen gemeente behouden moet blijven. Dat aspect wordt in Heerlen door 29% van de bevolking een van de belangrijkste aspecten gevonden, tegen 55% in Landgraaf. Het verschil is hier 26%<sup>12</sup>.

#### **Aanbeveling 6: hanteer als uitgangspunt de wensen en eisen vanuit de samenleving – werk van buiten naar binnen**

Een nieuwe gemeentelijke organisatie (structuur, cultuur, kernwaarden) moet gebouwd worden op basis van wensen van inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Zowel daar waar het gaat om dienstverlening (maatwerk, digitaal) als om samenwerkingsrelaties. Aandachtspunt: een balans tussen standaardisering (efficiency) en de ‘couleur locale’. Een externe klankbordgroep met vertegenwoordigers uit de samenleving draagt hier toe bij.

## 8.4 Financiële effecten van herindeling

### *Herindelingsmaatstaf, frictievergoeding en effecten uitkering gemeentefonds*

Een nieuw gevormde gemeente komt in aanmerking voor een uitkering op grond van de tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling in het gemeentefonds.

<sup>12</sup> 27% als met niet-afgeronde waarden wordt gerekend.

Met de tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling wordt een vergoeding ontvangen voor de zogeheten frictiekosten van de herindeling. 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%. Conform de laatste standaarden komt het bedrag voor de vergoeding frictiekosten uit op € 7.335.535. In *bijlage 9* is een overzicht opgenomen over hoe dit bedrag is opgebouwd.

Uit deze tijdelijke verhoging kunnen de lasten worden vergoed die als frictiekosten in aanmerking komen voor het herindelingsproces. Deze lasten zijn in drie klassen in te delen:

1. Nagenoeg geheel tijdelijke extra lasten die zonder de herindeling niet of nauwelijks zouden zijn voorgekomen.
  - Extra kosten van voorbereiding van de herindeling
  - Organisatieonderzoek
  - Integratie beheerplannen
  - Afstemming beleidsplannen
  - Voorlichting
  - Wachtgelden (alleen als gevolg van deze reorganisatie)
  - Bovenalligen (alleen als gevolg van deze reorganisatie)
  - Garantiesalarissen (alleen als gevolg van deze reorganisatie)
  - Functiewaardering
  - Extra opleidingen
  - Verhuizing
  - Tijdelijke voorzieningen t.b.v. verhuizing
2. In niet onbelangrijke mate lasten behorende tot het normale patroon, maar die als gevolg van de herindeling naar voren worden gehaald.
  - Versneld afsluiten archief
  - Automatisering
  - Integratie brandweer
  - Komborden
  - Plattegronden
  - Promotieborden
  - Ontwikkelen huisstijl
  - Werving nieuw personeel
3. (Nagenoeg) niet lasten als gevolg van de nieuwe schaalgrootte en lasten die worden gekenmerkt door een grote mate van beleidsvrijheid.
  - Stijging van personeelslasten vanwege opschaling
  - Kantinekosten
  - Daling van de algemene Uitkering
  - Gemiste OZB-baten
  - Hogere subsidies
  - Hogere onderhoudsniveaus
  - Aanpassen afschrijvingsmethodieken
  - Nieuwe huisvesting



Elke herindeling kent zijn eigen specifieke bijzonderheden. De tijdelijke verdeelmaatstaf betreft een algemene uitkering. Dit betekent dat de (nieuwe) gemeente vrij is het geld te besteden. Het verdient de aanbeveling om bij een eventuele herindeling de lasten van de herindeling grondig te ramen en het projectteam herindeling dit budget toe te kennen

Voor de gemeenten Landgraaf en Heerlen heeft een bestuurlijke fusie een positief effect op de uitkering uit het gemeentefonds. De algemene uitkering wordt bepaald door de eenheden van de verdeelmaatstaven. Voor de berekening van de algemene uitkering worden over het algemeen deze maatstaven bij elkaar opgeteld of wordt een gewogen gemiddelde genomen. In sommige gevallen zijn de maatstaven bepaald door een herberekening van het Centraal Bureau voor Statistiek (CBS). Daarnaast houdt het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) rekening met de structuurkenmerken van vergelijkbare gemeenten voor de berekening van de algemene uitkering. Het positieve effect wordt veroorzaakt door de toename van de verdeelmaatstaven klantenpotentieel lokaal en regionaal, waarbij het negatieve effect op bijvoorbeeld maatstaaf vast bedrag voor iedere gemeente teniet wordt gedaan. Onderstaand overzicht maakt voor de periode 2016 tot en met 2021 het effect op de uitkering gemeentefonds inzichtelijk.

Uitkering gemeentefonds	Landgraaf	Heerlen	Samengevoegd OUD	Samengevoegd NIEUW	Vershil
2016	€ 68.187.443	€ 242.056.370,51	€ 310.243.813	€ 311.046.163	€ 802.350
2017	€ 64.113.803	€ 232.227.878,11	€ 296.341.681	€ 296.944.497	€ 602.816
2018	€ 64.113.416	€ 232.472.536,70	€ 296.585.953	€ 297.219.330	€ 633.377
2019	€ 63.858.725	€ 233.127.262,22	€ 296.985.988	€ 297.557.687	€ 571.699
2020	€ 63.727.330	€ 233.191.960,16	€ 296.919.290	€ 297.439.464	€ 520.174
2021	€ 63.705.220	€ 229.341.253,91	€ 293.046.474	€ 293.512.401	€ 465.928

Voor de berekeningen die gemaakt zijn om het effect op de algemene uitkering van een fusie van de gemeenten Landgraaf en Heerlen te berekenen, is uitgegaan van de gegevens op basis van de septembercirculaire 2016. Hierbij is het uitkeringsjaar 2016 als uitgangspunt gehanteerd. Deze berekening geeft een indicatie van het effect van een fusie op de hoogte van de algemene uitkering. Deze berekening dient geactualiseerd te worden wanneer beide gemeenten kiezen voor een fusie en wanneer de fusiedatum bekend is. Het effect van een fusie zal echter vergelijkbaar blijven omdat de ontwikkeling van de algemene uitkering voor de twee afzonderlijke gemeenten ook wordt beïnvloed door de uitkeringsfactor van het Gemeentefonds en de ontwikkelingen in de gehanteerde maatstaven. Het verschil tussen de som van de algemene uitkering van beide gemeenten en de berekening voor de fusiegemeente zal beperkt blijken te zijn. Dit verschil wordt meerjarig met name beïnvloed door de uitkeringsfactor en de hoogte van het vaste bedrag per gemeente.

### Herindelingsscan

Om de discussie en het herindelingsproces op lokaal niveau te faciliteren, heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in samenwerking met de provincies de herindelingsscan ontwikkeld. Deze scan kan worden uitgevoerd door de betrokken provincie in samenwerking met het ministerie op verzoek van alle gemeenten die betrokken zijn bij een herindelingsproces. Het ministerie zorgt voor het beschikbaar stellen en onderhoud van het databestand ten behoeve van de herindelingsscan. Afhankelijk van de beschikbare capaciteit kan het ministerie ook deelnemen aan de uitvoering van herindelingsscans.

Aan de hand van de herindelingscan kunnen gerichte aandachtspunten voor het (financieel) beleid van de nieuw te vormen gemeente worden bepaald. Ook wordt inzicht verkregen in de bouwstenen van de nieuw op te stellen begroting. Daarnaast kunnen gesignaleerde verbeterpunten en risico's beter worden aangepakt dan wel beheerst gedurende het fusieproces. Voor de herindelingscan wordt uitgegaan van de nieuw te vormen (fictieve) gemeente.

## 8.5 Tot slot: beantwoording van de centrale vraag

*Wat zijn de kansen, risico's en reëel te verwachten gevolgen bij elk van de vier samenwerkingsvarianten ten opzichte van de huidige situatie vanuit het principe van organisatiekracht en welke maatschappelijke meerwaarde is hierbij te verwachten?*

In het onderzoek zijn de diverse kansen, risico's en verwachtingen uitvoerig uiteengezet. Samenvattend kan gesteld worden dat in *variant 4*, de bestuurlijke fusie, er veel kansen zijn:

- De gemeenten Landgraaf en Heerlen hebben te maken met dezelfde opgaven: sociaaleconomisch, demografisch en organisationeel gebied. Door de grotere schaal kunnen deze opgaven effectiever en efficiënter worden opgepakt (denk aan arbeidsmarkt, duurzaamheid, ICT, doorontwikkeling organisatie). Daarbij moet worden geïnvesteerd in kwaliteit (dienstverlening, personeel) en partnerschap (met inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties).
- De kwetsbaarheid zal verminderen en nieuwe opgaven (ICT, Omgevingswet, overheidsparticipatie) kunnen eenvoudiger worden opgepakt.
- In economisch opzicht hebben de gemeente een complementair profiel: cultuur en vrijetijdseconomie zorgen voor een aantrekkelijk toeristisch gebied met een breed aanbod.
- De nieuwe gemeente is een krachtige speler in regionale en bovenregionale samenwerkingsverbanden (o.a. G32). Idealiter zou dit op nog grotere schaal zijn (Stedelijk Gebied, Parkstad, Zuid-Limburg). Deze stap zien wij echter als noodzakelijk en cruciaal om de samenwerking in de regio te bevorderen. Voor de fusiegemeente is het van belang om een visie op regionale samenwerking vast te leggen.

De risico's liggen onder meer in de voorgenomen snelheid van het wetgevingsproces, de financiële vertreksituatie (en cultuur) en de vraagstukken rondom schaal en identiteit. De discussie over de optimale schaalgrootte van gemeenten is overigens al even oud als het openbaar bestuur zelf. *Een gemeente is altijd te groot én altijd te klein*. Daarbij speelt continu het dilemma: hoe kan een gemeente klein blijven en enige vorm van zelfbeschikking houden en toch de inwoners alle voorzieningen bieden?

Er bestaat in onze ogen geen causale relatie tussen schaalgrootte en bestuurskracht. Wel is er een aantal randvoorwaarden waar bestuurs- en samenwerkingskrachtige organisaties aan moeten voldoen: het hebben van een realistische visie op de opgaven, een solide financiële basis (in meerjarig perspectief), een organisatie die op orde is (kwantitatief en kwalitatief), een visie op samenwerking (regionaal en lokaal maatschappelijk) en krachtige bestuurders en managers (professionals).

Alles overziend, zien wij in een fusie een grote meerwaarde, zowel bestuurlijk, organisationeel als maatschappelijk. In deze variant kunnen op het gebied van kwaliteit, kosten, kwetsbaarheid en klantgerichtheid de meest toekomstbestendige stappen worden gezet. Op basis van gelijkwaardigheid, met de maatschappelijke en economische opgaven als uitgangspunt voor de nieuwe gemeente.