

AAN:

**GEMEENTERAAD.**

*Eigen “kop”: Kenmerk, voorstelnummers etc. door de griffiers van elke gemeente in te voegen:*

**Onderwerp :** Indicatieve raming frictiekosten

**Doel raadsvoorstel**

Het overzicht frictiekosten vaststellen en het college verzoeken de eerstvolgende financiële rapportage hierop aan te passen.

**Aanleiding / vraagstelling**

Middels dit voorstel wordt het overzicht van frictiekosten voor het herindelingsproces aan uw raad aangeboden.

Uit het Gemeentefonds stelt het Rijk een tijdelijke extra uitkering beschikbaar om tegemoet te komen aan gemaakte frictiekosten. De nieuw te vormen gemeente ontvangt indicatief een frictiekostenvergoeding ter grootte van ruim € 16.000.000. In het jaar voorafgaande aan de herindeling (2018) wordt 20% van de vergoeding uitgekeerd. In het jaar van herindeling (2019) 32% en daarna nog drie jaar (2020-2022) steeds 16%. Zoals vaker gaat ook bij een herindeling de last voorafgaand aan de bate. Gelet op de huidige uitgangspunten ontvangt het gehele Westerkwartier in 2018 een frictiekostenvergoeding van ruim € 3.200.000. Alle betrokken gemeenten ontvangen in 2018 eenzelfde bedrag van € 800.000. De verdeelsleutel voor gemaakte frictiekosten kan hiermee op 1/4 per gemeente worden gesteld.

In het door de raden vastgestelde plan van aanpak “Samenwerken aan het Westerkwartier” is een eerste zeer globale kostenraming opgenomen. Nu het fusieproces daadwerkelijk start is er iets meer zicht op de posten die (deels) ten laste van het frictiebudget moeten komen. Deze kostenraming is nog steeds indicatief omdat heel veel zaken nog uitgewerkt dienen te worden.

**Inhoudelijke tekst / achtergronden / uitleg van het raadsvoorstel**

In het de door de raden vastgesteld plan van aanpak was nog geen duidelijke definitie opgenomen wat nu frictiekosten zijn. Getracht is om hierna duidelijkheid in te brengen.

Algemeen uitgangspunt is de lijn die de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) in 2003 trok: *“De voorbereiding en de implementatie van de nieuwe organisatie hebben noodzakelijke, incidentele lasten tot gevolg. Deze zogenaamde frictiekosten worden gerekend tot de lasten van herindeling. **Het gaat hier om lasten die zonder herindeling niet gemaakt zouden zijn en die per definitie extra en tijdelijk zijn**”.*

Deze algemene lijn is niet altijd even helder. In de loop van de jaren is onder andere na onderzoek (over de kosten van herindeling) deze lijn nader gepreciseerd. Algemeen is de navolgende driedeling aanvaard:

1. **(Nagenoeg) geheel** behorend tot de frictiekosten zijn lasten als gevolg van de herindeling die het karakter hebben van tijdelijke extra lasten die zonder herindeling niet of nauwelijks zouden zijn voorgekomen. Te denken valt aan extra kosten van voorbereiding herindeling, organisatieonderzoek, integratie beheerplannen, afstemming beleidsvelden, voorlichting, wachtgelders, boventalligen, garantiesalarissen, woon-werkverkeer, functiewaardering, extra opleidingen, verhuizing en tijdelijke voorzieningen voor huisvesting in afwachting van definitieve huisvesting. **Als door de inzet van eigen personeel de reguliere werkzaamheden noodzakelijkerwijs door inhuur van derden dan wel door overwerkuren van eigen personeel gecompenseerd moest worden, dan horen deze lasten ook te worden meegenomen als ‘(nagenoeg) geheel’ behorend tot de frictiekosten.**
2. **In niet onbelangrijke mate** behorend tot de frictiekosten zijn lasten als gevolg van de herindeling die tot het normale patroon van een gemeente horen, maar die nu in tijd naar voren worden gehaald en/of waarbij het plausibel is dat er sprake is van kapitaalvernietiging (van nog niet afgeschreven kapitaalgoederen). Te denken valt aan lasten als automatisering (gangbaar is een percentage van 50%), versneld afsluiten archief, komborden, plattegronden, promotieborden, ontwikkelen huisstijl en dergelijke.
3. **(Nagenoeg) niet** behorend tot de frictiekosten zijn lasten als gevolg van de herindeling die behoren tot de nieuwe schaalgrootte van de gemeente dan wel gekenmerkt worden door een grote mate van beleidsvrijheid. Immers, vergelijkbare gemeenten hebben deze lasten ook dan wel de gemeente had ook de vrijheid om de lasten niet te nemen. Te denken valt aan een stijging van personeelslasten vanwege opschaling van personeel en/of personeelsuitbreiding, kantinekosten, daling van de algemene uitkering, gemiste OZB-baten, hogere subsidies, hogere onderhoudsniveaus, aanpassen afschrijvingsmethodieken enzovoorts.

Om onder meer dit onderscheid succesvol te kunnen hanteren is het wenselijk dat afspraken worden gemaakt, als volgt:

- a. De kosten worden inzichtelijk gemaakt (geraamd) en verantwoord in het jaar waarin de prestatie wordt/is geleverd.
- b. Kwalificatie “**(Nagenoeg) geheel**” is 100% frictie.
- c. Kwalificatie “**In niet onbelangrijke mate**” is 50% frictie en 50% ten laste van exploitatie van betrokken gemeente(n). Let wel: het kan voorkomen dat het exploitatiedeel slechts één van de vier gemeenten betreft.
- d. Kwalificatie “**(Nagenoeg) niet**” is geen frictie, dus 100% ten laste van exploitatie betrokken gemeente(n).
- e. Overschrijding van het frictiekostenbudget in de jaren voor de fusiedatum wordt gecompenseerd door een aanvullende bijdrage vanuit de vier betrokken gemeenten.
- f. Bij onderschrijding van het frictiekostenbudget wordt dat deel van het budget overgeheveld naar het –budget van het daaropvolgende jaar.
- g. De kosten tot het jaar van de eerste extra uitkering (derhalve: t/m 2017) worden voorlopig ten laste gebracht van de algemene reserves van de vier gemeenten op basis van ieder een kwart en worden verrekend in het eerste jaar van de extra uitkering (2018).

#### *Enige nuancerings- en praktijkervaringen elders*

De hiervoor genoemde afspraken maken de vier gemeenten in hoofdzaak voor elkaar om het financiële proces op een doorzichtige wijze te kunnen monitoren en de gemaakte kosten die rechtstreeks te maken hebben met de herindeling aan de raden te kunnen verantwoorden. Het is niet zo dat het Rijk of de Provincie gaat controleren of de totale frictiekostenvergoeding wel is (of wordt) besteed aan de kosten waarvoor het is bedoeld. Anders gezegd de € 16.000.000 is gegarandeerd.

Wel een belangrijke vraag is of de frictiekostenvergoeding (in algemene zin) voldoende is voor de kosten die gemeenten gaan maken. Dat lijkt een gemakkelijk te beantwoorden vraag, maar ook hier zitten nuances aan. In algemene zin kan wel worden gesteld dat de frictiekostenvergoeding toereikend

is, zeker sinds de minister van BZK een aantal jaren terug heeft besloten de toenmalige vergoeding met 25% te verhogen door er ook een vergoeding in het jaar voorafgaande aan de werkelijke herindeling aan toe te voegen (voorheen werd de vergoeding pas na de fusiedatum ontvangen). Een aantal recente gemeentelijke herindelingen (Súdwest Fryslân, De Fryske Marren, Schagen, Alphen aan den Rijn, Krimpenerwaard, Meierijstad) laten zien dat de frictiekostenvergoeding voldoende is voor het gestelde doel.

Maar er kunnen zelf gecreëerde of ontstane omstandigheden zijn die dit kunnen beïnvloeden. We noemen er een aantal.

- Zelf doen of laten ondersteunen

Er zijn gemeentelijke herindelingen bekend waarbij door verschillende redenen (ontbrekende kwaliteit, kennis of bezetting) de kosten van externe ondersteuning in de voorbereiding op de fusie soms wel tussen de 10 en 20% van het ontvangen frictiebudget schommelt. Gezien het uitgangspunt in Westerkwartier zoveel mogelijk alles in eigen hand te houden en ook gezien de geleverde kwaliteit en ervaring tot nu toe is het niet te verwachten dat de gemeente Westerkwartier hierop grote kosten gaat maken. De eerder genoemde gemeenten hebben op dit onderdeel aanzienlijk hogere voorbereidingskosten gemaakt. Overigens geldt dit bijvoorbeeld ook voor de gemeente Vijfheerenlanden (ook 2019), die zo'n € 2.500.000 (van het budget van € 12.000.000) heeft gereserveerd voor externe ondersteuning (niet zijnde vervanging van formatie in de reguliere organisaties).

- Het (kunnen) voorsorteren op tijdelijke personele kosten

Het is bekend dat de grootste kostenpost in een gemeentelijke organisatie het personeel is. Tegelijkertijd vertegenwoordigt het personeel ook de grootste waarde van de organisatie. Een grotere organisatie vraagt (op onderdelen) andere kwaliteiten van medewerkers. Daarnaast vraagt de veranderende maatschappij ook andere kwaliteiten en capaciteiten van medewerkers (en organisatie). Hier lopen "fusie" en "going concern" al door elkaar. De wijze waarop de gemeenten daarop in de voorbereiding al kunnen anticiperen kan mede van invloed zijn op de kwaliteit van de organisatie en kosten die anders pas na de fusie (door reorganisaties, loopbaantrajecten, etc.) gemaakt kan worden.

In de Westerkwartiergemeenten is een vacaturestop afgesproken. Vacatures worden in principe tijdelijk ingevuld (tot 2019).

Ook vanuit andere herindelingsgemeenten is de ervaring dat vroegtijdig een aantal keuzes maken in de 1 à 2 jaar voor de fusie druk op de organisatie legt (immers de voorbereiding op de fusie moet er ook even bij worden gedaan), vaak hogere kosten voor externe inhuur voor reguliere functies veroorzaakt, maar uiteindelijk kostenbesparend werkt. Dit omdat het plaatsingsproces veel makkelijker te realiseren is. En er dus geen sprake is van een hoge mate van bovenformativiteit. In de fusiegemeente Vijfheerenlanden is dat bedrag geraamd op € 2.500.000. In "onze begroting" staat een voorlopige post van ongeveer de helft van dit bedrag opgenomen.

- Structurele formatiekosten

In het verlengde van het voorgaande punt spelen keuzes die gemaakt worden bij de bepaling van de formatie-omvang en met name ook de formatie-verdeling een belangrijke rol bij het uiteindelijke financiële plaatje. De gemeente Westerkwartier krijgt straks structureel een lagere vergoeding uit het Gemeentefonds (vast bedrag) dan de huidige vier. Dit heeft rechtsreeks verband met de afname in bestuurskosten (minder raadsleden, wethouders, burgemeesters), maar deels ook met efficiency. Met name in een aantal bedrijfsvoeringsonderdelen (financiën, HRM, juridische zaken, communicatie, bestuursondersteuning, etc) mag verwacht worden dat efficiency is te bewerkstelligen. Het uitgangspunt moet zijn dat de kosten van de organisatie (bestuur en medewerkers) de afname van de vergoeding uit het Gemeentefonds gaat opvangen. Uit andere herindelingen is gebleken dat dit een reëel en uitvoerbaar uitgangspunt is. Zo had de gemeente Súdwest Fryslân (vijf gemeenten) na de fusie meer dan € 1.000.000 bespaard op deze kostenpost (ondanks investeren in nieuwe functies). De gemeente Midden-Groningen (2018) heeft een organisatie ingericht die structureel € 300.000 "goedkoper" is dan de optelsom van de huidige formaties. En omdat dit steeds weer opduikt wordt hierbij ook aangegeven dat het niet zo is dat alle

ambtenaren door de fusie ineens in een hogere functieschaal worden geplaatst. Een groot deel van het werk dat ambtenaren verrichten) is volstrekt onafhankelijk van de schaalgrootte van de gemeente.

- Kosten van bovenformativiteit

In het voorgaande is aangegeven dat (met name op een aantal bedrijfsvoeringsonderdelen) het reëel is te verwachten dat er bovenformativiteit gaat ontstaan. Hoe verder ook met deze bovenformativiteit zal worden omgegaan, het kost geld. Vanuit vergelijkbare herindelingen (met ook vergelijkbare uitgangspunten) kan rekening worden gehouden met een bovenformativiteit van ± 10 à 15 medewerkers, voor de gemiddelde duur van ongeveer een jaar. Dat is “platte” kostenpost van ruim € 1.000.000 (frictiekosten). Hierbij moet echter de opmerking worden gemaakt dat bovenformativiteit in Westerkwartier niet gaat betekenen dat een aantal personen “op de bank zit”, maar dat bovenformativiteit aan een team wordt gelabeld. Een dergelijk team kan derhalve ook opdrachten of taken krijgen die anders mogelijk in de markt hadden moeten worden gezet.

Er kunnen ook andere keuzes ten aanzien van bovenformativiteit worden gemaakt. De gemeente Gooise Meren heeft vooraf een taakstelling van 10% personeelsreductie opgelegd. Dit kwam overeen met een vermindering van 50 fte. Structureel gaf dit een besparing op de personeelskosten van zo'n € 2.000.000. Maar omdat geen bovenformativiteit is geaccepteerd ging dit tezamen met een relatief duur sociaal statuut. De directe kosten daarvan bedroegen zo'n € 6.000.000 (en gingen ook, samen met andere kosten, het frictiebudget te boven). Maar deze kosten zijn in de paar jaar erna in de structurele p-begroting “terugverdiend”.

- Wachtgeld

De frictiekostenvergoeding was in oorsprong met name geënt op dit aspect. Bij iedere herindeling zullen (veel) bestuurders afscheid nemen en (afhankelijk van leeftijd en ambitie) weer een reguliere functie moeten zoeken. Sommige bestuurders hebben een terugkeergarantie naar een vorige functie, andere niet. En mogelijk gaan huidige bestuurders door in het college van de nieuwe gemeente. Er zou een simpele aanname kunnen worden gemaakt van de kosten van zes wachtgelders voor de gemiddelde duur van twee jaar (ruim € 500.000), maar wat de werkelijkheidswaarde hiervan is weet niemand. Vanuit de praktijk van andere gemeenten is wel bekend dat de wachtgeldverplichting in sommige gevallen erg kan oplopen.

Uit onderzoek van een paar jaar geleden bleek dat 34 voormalige gemeenten in totaal € 3.200.000 aan wachtgeld hebben moeten betalen. Het ging om 55 wethouders en 11 burgemeesters die hiervoor in aanmerking kwamen. De gemeente Súdwest Fryslân was koploper met een totaalbedrag van bijna € 1.000.000. De gemeente Alphen aan den Rijn (na dat onderzoek) had te maken met nog iets hogere wachtgeldverplichtingen: € 1.200.000.

- Huisvesting

Huisvestingskosten zijn maar zeer beperkt toe te schrijven als frictiekosten. Indien er nieuwbouw of aanbouw moet worden gerealiseerd zijn de normale afschrijvingstermijnen van toepassing. Hooguit kunnen huisvestingskosten als frictiekosten ontstaan omdat er versneld moet worden afgeschreven (bijvoorbeeld als besloten wordt dat er niet op vier, maar op drie locaties wordt gewerkt).

Gezien het uitgangspunt in de visie Westerkwartier valt overigens niet te verwachten dat er toch wordt besloten tot één centrale nieuwbouw voor de nieuwe gemeente.

- ICT

Ook voor ICT geldt dat alleen als er sprake is van versneld afschrijven van bepaalde systemen, applicaties en voorzieningen er fictiekosten kunnen ontstaan. Bij veel herindelingsgemeenten zijn de reguliere (en structurele) begrotingsbudgetten op het gebied van ICT voldoende om structureel een toereikend ICT voor de nieuwe gemeente te realiseren. Maar opgemerkt moet worden dat het versneld afschrijven van bepaalde investeringen op dit gebied bij sommige herindelingsgemeenten in de tonnen is gelopen.

Voor wat betreft de te verwachten ICT-kosten in het Westerkwartier (en de consequenties ervan voor reeds gemaakte investeringen en dus het frictiekostenbudget) komt snel na het zomerreces meer duidelijkheid. De planning van de werkgroep I&A laat dat ook zien.

### *Betekenis voor Westerkwartier*

Op basis van de voorgaande praktijkervaringen en nuancering kan worden gesteld dat het voor frictiekosten aan de gemeente Westerkwartier in het vooruitzicht gestelde bedrag toereikend moet zijn om de (echte) frictiekosten mee te bekostigen. De keuzes die daarbij reeds door de Westerkwartiergemeenten zelf zijn gemaakt, zijn daarbij ondersteunend.

Ook is het volstrekt duidelijk dat een exacte kostenraming op dit moment niet kan worden gemaakt. Toch is in het overzicht, dat u bij de stukken vindt, op basis van een aantal uitgangspunten en aannames een kostenopzet voor de komende vijf jaar gemaakt.

**In dit stadium zijn alle kosten gerubriceerd onder de categorie “(nagenoeg) geheel” en 100% ten laste van het frictiebudget gebracht.**

De raming is indicatief. Eind 2017 begin 2018 wordt u meer uitgewerkte begroting voorgelegd.

Qua huisvestingskosten wordt met de kennis van nu voorlopig uitgegaan van het feit dat de huidige huisvestingskosten van de vier gemeenten voldoende zijn.

Ook als het gaat om personeelskosten wordt van dit principe uitgegaan met uitzondering van de kosten van de nieuwe gemeentesecretaris en griffier (deze kosten worden reeds in 2018 gemaakt).

Getracht is om qua kosten tot 2018 zo mogelijk te blijven binnen het frictiebudget 2018. **Hierdoor sluit bijgaand overzicht niet meer aan bij de vastgestelde bestuursopdrachten.**

Alhoewel heel kritisch is gekeken naar de kosten is het niet mogelijk te blijven binnen de vergoeding 2018. Het overzicht laat tot en met 2018 een “tekort” zien van ruim € 500.000. Of dit reëel is moet nog blijken. Vooral als het gaat om een mogelijk grote kostenpost als ICT. Het is nog niet duidelijk hoe hoog deze kostenpost is en ook niet ten laste van welk jaar deze moet dan wel kan worden gebracht. Extra bijkomstigheid is dat deze kosten veelal verkapitaliseerd (moeten) worden. Kortom nog veel onduidelijkheid. Ook is (nog) niet duidelijk of dit wel allemaal kosten zijn die geheel ten laste moeten komen van het frictiebudget.

Ervaringen elders leert dat de vergoeding die het eerste jaar wordt ontvangen (2018) niet toereikend is, zo ook bij ons. Gelet op ervaringen elders en het feit dat het hier gaat om indicatieve kosten is een voorlopige overschrijding van € 500.000 alleszins acceptabel. Dit is per gemeente een extra reservering van € 125.000 en dient voorlopig ten laste te worden gebracht van de algemene reserves. Dit bedrag kan ruimschoots gedekt worden uit de uitkeringen na 2018.

### **Procedure en planning**

Dit voorstel zal ter advisering worden voorgelegd aan de Raadsgroep Herindeling Westerkwartier in de vergadering van 15 juni 2017. Als de Raadsgroep een advies uitbrengt aan de raden wordt dit onderaan dit voorstel vermeld.

Als de raden kunnen instemmen met dit voorstel en overgaan tot de vaststelling van de raming, dan zullen de resultaten daarvan worden verwerkt in de eerstvolgende financiële rapportages van de individuele gemeenten.

### **Communicatie**

Er wordt gebruik gemaakt van de geëigende communicatiekanalen.

### **Burgerparticipatie**

Trede 1; informerend. .

### **Financiële consequenties**

Dit voorstel beoogt de financiële kaders voor de frictiekosten vast te stellen.

### **Bijlagen:**

1. Indicatieve raming frictiekosten

**Dictum**

Wij stellen u voor het overzicht indicatieve raming frictiekosten vast te stellen en ons college te verzoeken de resultaten daarvan te verwerken in de eerstvolgende financiële rapportage.

Burgemeester en wethouders van de gemeente \_\_\_\_\_,

**Advies Raadsgroep Herindeling Westerkwartier d.d. 15 juni 2017**