

**Onderzoek voorbereidings- en frictiekosten voor
gemeentelijke herindeling**

In opdracht van de rekenkamercommissie gemeente De Friese Meren
Mei 2015

Byond beleidsonderzoek & -advies
Theo van der Zee

Alberdina Beerlinglaan 12
9766 PD Eelderwolde
T: 050 – 364 21 25
E: info@byond.nl
W: www.byond.nl

 Verder door onderzoek

INHOUDSOPGAVE

1.	INLEIDING	2
1.1	AANLEIDING EN FOCUS VAN HET ONDERZOEK.....	2
1.2	AANPAK VAN HET ONDERZOEK.....	2
1.3	NORMENKADER	3
1.4	LEESWIJZER.....	4
2.	KADERS VOOR VOORBEREIDINGS- EN FRICTIEKOSTEN	5
2.1	INLEIDING	5
2.2	BUDGETTEN VOOR VOORBEREIDINGS- EN FRICTIEKOSTEN.....	5
2.3	VERSCHIL TUSSEN HET VOORBEREIDINGSKREDIET EN HET FRICTIEBUDGET	10
3.	UITPUTTING BUDGETTEN VOORBEREIDINGS- EN FRICTIEKOSTEN	12
3.1	INLEIDING	12
3.2	UITPUTTING BUDGETTEN	12
3.3	VERSCHILLEN BEGROTING EN BESTEDING	12
4.	INFORMATIEVOORZIENING AAN DE RAAD	15
4.1	INLEIDING	15
4.2	MOMENTEN INFORMATIEVOORZIENING.....	15
4.3	INHOUD INFORMATIEVOORZIENING	16
5.	CONCLUSIES.....	18
5.1	INLEIDING	18
5.2	BEANTWOORDING DEELVRAGEN.....	18
5.3	BEANTWOORDING HOOFDVRAAG	20
	BIJLAGE: NADERE SPECIFICATIE BESTEDING BUDGETTEN	21

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en focus van het onderzoek

Per 1 januari 2014 vormen de voormalige gemeenten Gaasterlân-Sleat, Lemsterland en Skarsterlân de nieuwe gemeente De Friese Meren. Een dergelijke herindeling brengt kosten met zich mee die er zonder herindeling niet zouden zijn geweest. Denk bijvoorbeeld aan kosten op gebied van ICT, eventueel boventallig personeel en huisvesting. Voor de zogenaamde voorbereidings- en frictiekosten die te maken hebben met de herindeling heeft de gemeente budgetten gereserveerd. Mede naar aanleiding van een ronde langs de fracties, waarin suggesties voor onderzoek naar voren zijn gebracht, heeft de rekenkamercommissie besloten onderzoek te doen naar deze budgetten. Met het onderzoek wil de rekenkamercommissie inzicht verkrijgen in de omvang, de samenstelling en de uitputting van deze budgetten. Voor het onderzoek is de volgende hoofdvraag geformuleerd:

“Wat is het verloop van de budgetten voor voorbereidings- en frictiekosten die zijn gevormd in het kader van de gemeentelijke herindeling en welke bedragen zijn of worden hier ten laste van gebracht?”

Bij deze vraag heeft de rekenkamercommissie de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Wat is de totale omvang van de budgetten voor voorbereiding- en frictiekosten en op basis waarvan zijn deze vastgesteld?
2. Wat mag ten laste van de budgetten voor voorbereiding- en frictiekosten worden gebracht?
3. Wat is in werkelijkheid ten laste van de budgetten voor voorbereiding- en frictiekosten gebracht?
4. Zijn er verschillen tussen de uitkomsten van deelvragen 2 en 3 en welke verklaringen zijn hiervoor?
5. Welke informatie is tot dusverre aan de gemeenteraad/gemeenteraden verstrekt over de budgetten voor voorbereiding- en frictiekosten?

Byond is gevraagd bovenstaande vragen van een antwoord te voorzien. Aan de hand van de beantwoording van de onderzoeksvragen wil de rekenkamercommissie conclusies en aanbevelingen formuleren.

1.2 Aanpak van het onderzoek

In het onderzoek is gebruik gemaakt van de volgende methoden:

- Bestudering van relevante documenten. Denk aan raadsbesluiten, informatie over uitputting van budgetten, jaarrekeningen, begrotingen etc.
- Schriftelijk stellen van vragen aan ambtenaren. Naar aanleiding van de documentstudie zijn over de feitelijke gang van zaken rond de budgetten voor voorbereidings- en frictiekosten schriftelijke vragen gesteld aan de ambtelijk contactpersoon voor dit onderzoek.
- Telefonische interviews met de ambtelijk contactpersoon voor dit onderzoek en een financieel beleidsmedewerker.
- Zoekactie in raadsstukken naar momenten waarop de budgetten voor voorbereidings- en frictiekosten aan de orde zijn geweest.

- Interview met wethouder Durksz.

Zoals uit voorgaande blijkt, zijn voor het verkrijgen van de benodigde informatie van de gemeente documenten opgevraagd, schriftelijke vragen gesteld en interviews gevoerd. Procesmatig is daarbij als volgt te werk gegaan:

- Stap 1, d.d. 17 december 2014: opvragen relevante documenten. Aan de ambtelijk contactpersoon bij de gemeente is gevraagd om ons documenten toe te sturen voor de beantwoording van de onderzoeksvragen. Denk aan besluiten van de gemeenteraad over het beschikbaar stellen van middelen voor voorbereidings- en frictiekosten, informatie over andere bronnen waaruit de gemeente zou willen putten om dergelijke kosten te financieren, informatie over de uitputting van de budgetten en informatie die naar de raad is gestuurd over de uitputting van de budgetten.
- Stap 2, 20 en 21 januari 2015: ontvangst documenten, eerste bestudering hiervan en het op basis van deze bestudering doen van een verzoek om aanvullende informatie.
- Stap 3, 23 januari 2015-11 februari 2015: ontvangst aanvullende documenten, bestudering van de aanvullend verkregen documenten en het schriftelijk stellen van vragen bij de ambtelijk contactpersoon voor dit onderzoek over onduidelijkheden en een verzoek om aanvullende benodigde informatie.
- Stap 4, 24 februari 2015-27 februari 2015: bestudering van een van de ambtelijk contactpersoon ontvangen notitie (met bijgevoegde documenten) als reactie op de gestelde schriftelijke vragen.
- Stap 5, 27 februari 2015 en 5 maart 2015: twee maal telefonisch contact met ambtelijk contactpersoon over de notitie en stellen van aanvullende vragen over onduidelijkheden en een verzoek om aanvullende informatie.
- Stap 6, 13 maart 2015: ontvangst en bestudering schriftelijke antwoorden op vragen uit stap 5.
- Stap 7, 23 maart 2015: telefonisch contact met beleidsmedewerker financiën over antwoorden op schriftelijke vragen uit stap 6.
- Stap 8, d.d. 13 april 2015: interview wethouder Durksz en naar aanleiding daarvan uitzetten vragen voor aanvullende informatie.
- Stap 9, d.d. 28 april 2015: voorleggen van conceptrapport (zonder conclusies en aanbevelingen) aan ambtenaren voor een feitencheck.
- Stap 11, d.d. 11 mei 2015: ontvangen aanvullende informatie naar aanleiding van interviews Durksz en ontvangen reactie feitencheck.
- Stap 12, d.d. 18 mei 2015: telefonisch contact met ambtelijk contactpersoon en beleidsmedewerker financiën over vragen en onduidelijkheden in reactie. Verwerking feedback en sluiting gegevensverzameling.

1.3 Normenkader

De bevindingen van het onderzoek zijn getoetst aan de hand van het volgende door de rekenkamercommissie opgestelde normenkader:

1. Er dient duidelijk te zijn op grond waarvan middelen mogen worden besteed aan voorbereidings- en frictiekosten.

2. De voorwaarden voor besteding van de budgetten voor voorbereidings- en frictiekosten dienen duidelijk te zijn vastgelegd in relevante besluiten of beschikkingen.
3. De begrote en gerealiseerde uitgaven dienen te zijn vastgelegd in de meerjarenbegrotingen en jaarrekeningen van de afzonderlijke fusiegemeenten en/of in die van de meerjarenbegroting en jaarrekening van De Friese Meren.
4. Uitgaven uit het frictiebudget dienen conform de vastgelegde voorschriften te zijn gedaan.
5. De raad dient door het college adequaat en volledig op de hoogte te zijn gesteld van de stand van zaken met betrekking tot de budgetten.

1.4 Leeswijzer

Hierna wordt in hoofdstuk 2 ingegaan op de hoogte van, de besluitvorming over en de kaders van de budgetten voor voorbereidings- en frictiekosten (deelvragen 1 en 2). Vervolgens komt in hoofdstuk 3 de besteding van de beschikbare middelen aan de orde (deelvragen 3 en 4). In hoofdstuk 4 volgt een beschrijving van de informatievoorziening aan de raad over de budgetten voor voorbereidings- en frictiekosten (deelvraag 5). Het rapport sluit af met het beantwoorden van de deel- en hoofdvragen van het onderzoek.

2. Kaders voor voorbereidings- en frictiekosten

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de kaders die binnen de gemeente De Friese Meren gelden voor budgetten voor voorbereidings- en frictiekosten. Eerst wordt in paragraaf 2.2 beschreven welke budgetten voor voorbereidings- en frictiekosten de gemeente De Friese Meren kent, hoe de besluitvorming over deze budgetten is verlopen en wat de hoogte van deze budgetten is. In paragraaf 2.3 worden de verschillen tussen de budgetten die er binnen de gemeente De Friese Meren zijn voor voorbereidings- en frictiekosten behandeld.

2.2 Budgetten voor voorbereidings- en frictiekosten

Uit (excel)overzichten uit de gemeentelijke administratie blijkt dat de gemeente twee budgetten voor voorbereidings- en frictiekosten kent. Dit zijn de volgende:

1. Een zogenaamd 'voorbereidingskrediet'. Volgens de administratie is per 31 december 2014 het maximaal te besteden budget hiervan €2.071.750.
2. Een zogenaamd 'frictiebudget'. Volgens de administratie is per 31 december 2014 het maximaal te besteden budget hiervan €11.729.210.

Het tot stand komen van de in de administratie opgenomen hoogte van deze budgetten wordt hieronder toegelicht.

Ad 1. het voorbereidingskrediet

Het voorbereidingskrediet is bedoeld ter dekking van de kosten voor de voorbereiding van de fusie van de drie fuserende gemeenten. Het in eerste instantie begrote bedrag voor dit budget was € 3.300.000. De omvang van dit budget is bepaald op basis van ervaringscijfers van het ingehuurde adviesbureau Leeuwendaal. De initiële begroting zoals opgenomen in het 'Plan van aanpak fusie gemeenten Gaasterlân-Sleat, Lemsterland en Skarsterlân' (hierna Plan van aanpak) kende de kostenposten die zijn opgenomen in tabel 2.1.

Tabel 2.1: initiële begroting voorbereidingskrediet uit Plan van aanpak

Onderwerp	Specificatie	2011 ()	2012 ()	totaal ()
Projectbureau	Projectleiding	150.000	35.000	185.000
	Projectsecretaris (0,8 fte)	60.000	60.000	120.000
	Secretariële ondersteuning (0,5 fte)	20.000	20.000	40.000
<i>Subtotaal</i>				<i>345.000</i>
Visie en dienstverlening	Visie-ontwikkeling	30.000		30.000
	Dienstverleningsconcept	25.000	25.000	50.000
<i>Subtotaal</i>				<i>80.000</i>
Personeel en organisatie	Ontwikkeling Sociaal Statuut	5.000		5.000
	Hoofd- & detailstructuur, formatieplan	50.000		50.000
	Functieboeken	10.000	30.000	40.000
	Werving en selectie gemeentesecretaris	25.000		25.000
	Werving en selectie griffier		25.000	25.000
	Werving en selectie management		50.000	50.000
	Assessments	5.000	20.000	25.000
	Start gemeentesecr. voor 1/1/2013		125.000	125.000
	Plaatsingsprocedure en plaatsingscommissie		125.000	125.000
	Vervanging projecturen medewerkers	400.000	400.000	800.000
	Niet vervullen vacatures (extra kosten inhuur)	100.000	200.000	300.000
	Flankerend beleid (kosten nieuwe gemeente)	0	0	0
	Ontw. medewerk. en organisatie-onderdelen	100.000	250.000	350.000
<i>Subtotaal</i>				<i>1.920.000</i>
Communicatie	Opstellen communicatieplan	10.000		10.000
	Organisatie personeelsbijeenkomsten	25.000	25.000	50.000
	Intranet en internet	10.000	10.000	20.000
	Huisstijl		100.000	100.000
<i>Subtotaal</i>				<i>180.000</i>
Griffie	Kosten GRC-bijeenkomsten	10.000	10.000	20.000
	Organisatie bijeenkomsten raden	10.000	10.000	20.000
<i>Subtotaal</i>				<i>40.000</i>
Medezeggenschap	BOR (Bijzonder Ondernemingsraad)	25.000	25.000	50.000
	BGO (Bijzonder Georganiseerd Overleg)	5.000	5.000	10.000
<i>Subtotaal</i>				<i>60.000</i>
Overige werkgroepen	Informatisering & Automatisering	100.000	100.000	200.000
	Financiën en P&C	25.000	25.000	50.000
	Cultuur	25.000	25.000	50.000
	Huisvesting	5.000	100.000	105.000
	Juridische zaken en OOV	5.000	5.000	10.000
	Harmonisatie-werkgroepen	30.000	30.000	60.000
<i>Subtotaal</i>				<i>475.000</i>
Onvoorzien		100.000	100.000	200.000
TOTAAL INITIEEL BEGROOT BEDRAG				3.300.000

In aanloop naar het genoemde Plan van aanpak hadden de raden van de drie fusiegemeenten in 2010 ieder reeds € 100.000 beschikbaar gesteld ter dekking van voorbereidingskosten. In totaal is in 2010 dus €300.000 beschikbaar gesteld. Bij de vaststelling door de drie raden van het Plan van aanpak (in de periode januari-maart 2011) hebben de drie fusierende gemeenten het Plan van Aanpak vastgesteld en gezamenlijk de resterende middelen beschikbaar gesteld. De financiële bijdrage per gemeente was gebaseerd op het inwonertal. Voor de afzonderlijke gemeenten ging het om €602.500 (Gaasterlân-Sleat),

€800.000 (Lemsterland) en €1.600.000 (Skarsterlân). Afgerond komt dit neer op een aanvullende bijdrage van in totaal €3.000.000.

In de kadernota 2012 van De Friese Meren wordt de begroting van het voorbereidingskrediet meer op hoofdlijnen gepresenteerd. In de kadernota is de begroting die in tabel 2.2 is opgenomen terug te vinden.

Tabel 2.2: begroting frictiebudget kadernota 2012

	Budget
Projectbureau herindeling	382.000
Kosten visie en dienstverlening	80.000
Personeel en organisatiekosten	1.185.000
Communicatie en huisstijl	220.000
Griffie: kosten GBC bijeenkomsten en raden	40.000
Medezeggenschap (BOR en BGO)	60.000
Informatisering en automatisering (projectkosten en aanloopkosten I&A integratie) zie ook aanmelding 36	500.000
Kosten diverse werkgroepen	265.000
Diverse kosten en onvoorzien	568.000
Totaal	3.300.000

Uit de administratie blijkt dat in de praktijk met bovenstaande begroting is gewerkt.

Uit de administratie blijkt dat er in de loop der tijd enkele boekingen hebben plaatsgevonden die zorgen voor een wijziging van de (administratieve) hoogte van het voorbereidingskrediet. Deze boekingen zijn als volgt:

- Op 27 december 2011 besluit de Stuurgroep €500.000 van het voorbereidingskrediet te gebruiken voor Informatisering & Automatisering. Dit project wordt ook bekostigd vanuit het frictiebudget (zie hierna). In de administratie wordt daarom €500.000 overgeheveld van het voorbereidingskrediet naar het frictiebudget. In een raadsbesluit van 30 mei 2012 waarin de afzonderlijke raden aanvullende middelen beschikbaar stellen voor Informatisering & Automatisering wordt genoemd dat vanuit het voorbereidingskrediet €500.000 hiervoor zal worden gebruikt.
- De middelen die bestemd zijn voor Personeel en organisatie en onvoorziene kosten zijn in de administratie in het kader van de bezuinigingsoperatie Zero Base verlaagd met respectievelijk €300.000 en €50.000. De verlaging van deze budgetten in het kader van Zero Base zijn een

¹ De stuurgroep bestond uit de volgende besluitvormende leden: De burgemeester van Lemsterland, de burgemeester van Gaasterlân-Sleat en de loco-burgemeester van Skarsterlân. Tevens hadden de volgende adviserende leden zitting in de stuurgroep: de drie gemeentesecretarissen, de drie griffiers, de projectleider en de projectsecretaris.

initiatief van het college. De voorstellen in het kader van Zero Base worden in de kadernota genoemd. Over deze verlagingen heeft de raad geen expliciet besluit genomen in de vorm van een begrotingswijziging.

- Volgens ambtelijke opgave besluit het college in februari 2014 tot een toevoeging van €378.250 vanuit het voorbereidingskrediet aan de voorziening omscholing personeel.

Met bovenstaande boekingen (in totaal een verlaging van € 1.228.250) komt het budget van het voorbereidingskrediet in de administratie op €2.071.750.

Ad 2. Het frictiebudget

Het frictiebudget bedraagt volgens de administratie van de gemeente per 31 december 2014 €11.729.210. Dit bedrag is volgens ambtelijke opgave bedoeld voor dekking van kosten, die een direct gevolg zijn van de fusie en die zonder fusie niet gemaakt zouden zijn. De omvang van het budget is bepaald op basis van de ervaringen van het ingehuurde adviesbureau Leeuwendaal en inzichten van de verschillende voor de fusie ingestelde werkgroepen die in de voorbereidingsfase van de fusie actief zijn geweest. Bij de begroting 2013 van De Friese Meren² is door de raden van de fuserende gemeenten voor dit budget €9.200.960 beschikbaar gesteld. In deze begroting worden de volgende posten genoemd waar het budget betrekking op heeft:

Tabel 2.3: Begroting van bij de begroting 2013 beschikbaar gesteld bedrag voor het frictiebudget

Omschrijving	Programma	Financieel effect				TOTAAL
		2013	2014	2015	2016	
Inhoudelijke opbouw website	1	-30.000				-30.000
Flankerend beleid uitvoering sociaal statuut	1	-750.000				-750.000
Reiskostenvergoedingsregeling herindeling	1	-200.000	-200.000	-200.000	-200.000	-800.000
Bekostiging salariskosten bovenformativiteit	1	-500.000	-500.000	-250.000		-1.250.000
Uitkeringskosten wethouders	1		-600.000	-500.000	-500.000	-1.600.000
Tijdelijke extra personeel jaar GR	1	pm	pm	pm	pm	pm
Extra personeelskosten afdeling bedrijfsvoering	1	-250.000	-150.000			-400.000
Uitkeringskosten voormalig personeel	1		-100.000	-200.000	-200.000	-500.000
Plan van Aanpak I&A, DFM	1	-3.370.960				-3.370.960
Huisvesting tijdelijk (frictie)	1	-300.000	-100.000	-100.000		-500.000
Friciekosten		-5.400.960	-1.650.000	-1.250.000	-900.000	-9.200.960

In de begroting 2013 van De Friese Meren zijn de totaalbedragen per jaar begroot bij programma 1.

In de begroting 2014 van De Friese Meren is bij ieder programma een kolom opgenomen waarin de begrote cijfers voor 2013 worden genoemd. Uit de begroting 2014 is op te maken dat voor 2013 in programma 1 een lager bedrag aan kosten begroot zou zijn dan de in bovenstaande tabel weergegeven €5.400.960. Er wordt voor 2013 namelijk een begroot bedrag van €1.755.000 genoemd. Volgens

² Vooruitlopend op de fusie per 1 januari 2014 hebben de gemeenten Lemsterland, Skarsterlân en Gaasterlân-Sleat voor 2013 reeds een gezamenlijke begroting opgesteld. De gemeenteraden van de drie fuserende gemeenten hebben daarvoor ieder een eigen begroting op hoofdlijnen vastgesteld. De bedragen uit deze drie afzonderlijke begrotingen vormen de dekking voor de gezamenlijke begroting 2013 van De Friese Meren.

ambtelijke opgave is het verschil voornamelijk te verklaren doordat kosten voor Informatisering & Automatisering ad €3.370.960 en kosten voor tijdelijke huisvesting ad €300.000 kosten betreffen die via kostenplaatsen over de programma's zijn verdeeld. Volgens ambtelijke opgave zijn bij de verschillende programma's waarover deze kosten zijn verdeeld de begrote bedragen met de te verdelen bedragen verhoogd⁴. Het uiteindelijke begrotingssaldo voor 2013 is niet veranderd door deze verdeling. De verlaging van €5.400.960 naar €1.755.000 in programma 1 voor het jaar 2013 is alleen teruggevonden in de begroting 2014. Uit ambtelijke navraag blijkt dat met de vaststelling van de begroting 2014 besluitvorming heeft plaatsgevonden over de wijziging van de begroting 2013. Uit ambtelijke navraag blijkt ook dat er in de periode tussen het vaststellen van de begroting 2013 en het vaststellen van de begroting 2014 geen andere begrotingswijziging is geweest waarin is besloten tot de overheveling van begrote bedragen uit programma 1 naar de overige programma's.

Uit de administratie blijkt dat door de raad nog enkele overige besluiten zijn genomen om middelen vrij te maken voor frictiekosten. Hoewel deze aanvullende middelen in de gemeentelijke begroting niet begroot worden bij het frictiebudget in programma 1 worden deze aanvullende middelen in de administratie wel geadmistreerd bij het frictiebudget. Te noemen zijn de volgende besluiten zijn:

- In een besluit uit mei 2012 van de drie afzonderlijke raden van de fuserende gemeenten wordt aangegeven dat in totaal €1.500.000 voor huisvesting beschikbaar wordt gesteld ten laste van de Algemene reserves. Hiervan is €1.200.000 bedoeld voor de herinrichting van Heremastate en Woudstate en €300.000 voor het inrichten van servicepunten. In het frictiebudget zoals dat is vastgesteld bij de begroting van 2013 is €500.000 beschikbaar voor huisvesting. Dit besluit uit mei 2012 zorgt dan ook voor een extra budget van €1.000.000 voor huisvesting. In de praktijk blijkt dat deze €1.000.000 als investering is geactiveerd en via kostenplaatsen en afschrijvingen in meerdere jaren verdeeld wordt over de verschillende programma's. Deze kosten komen dus niet ten laste van programma 1. Deze €1.000.000 wordt dus niet ineens ten laste van de Algemene Reserves gebracht (zoals in het besluit genoemd werd). Als reden hiervoor wordt ambtelijk aangegeven dat dit investeringen betreffen die volgens de financiële verordening dienen te worden geactiveerd en waarover dient te worden afgeschreven.
- Voor Informatisering & Automatisering is in het frictiebudget dat beschikbaar is gesteld bij de begroting 2013 €3.370.960 gereserveerd. Daarnaast is door de raden nog een budget van €1.300.000 beschikbaar gesteld voor een investering voor Informatisering & Automatisering. Hierover hebben de afzonderlijke raden in mei 2012 een besluit genomen. Deze investeringen worden geactiveerd, afgeschreven in 5 jaar en via kostenplaatsen verdeeld over de verschillende programma's. In de administratie is dit aanvullende budget opgenomen bij het frictiebudget.

Ook blijkt uit de administratie dat de Stuurgroep (onder mandaat van de drie colleges van de fuserende gemeenten) en het college van de Friese Meren enkele besluiten hebben genomen die zorgen voor een administratieve wijziging van het frictiebudget. Te noemen zijn de volgende:

- Zoals hiervoor reeds aangegeven besluit de Stuurgroep op 27 december 2011 om € 500.000 van het voorbereidingskrediet te gebruiken voor Informatisering & Automatisering. Aangezien

³ Daarnaast is nog te noemen dat in het bedrag ad €1.755.000 een (administratief) niet tot het frictiebudget behorend bedrag van €25.000 zit besloten dat éénmalig beschikbaar is gesteld voor de verkiezingen.

⁴ Of de begrote bedragen bij de andere programma's ook daadwerkelijk zijn verhoogd met de te verdelen bedragen, is niet onderzocht.

dit project ook wordt bekostigd vanuit het frictiebudget is dit bedrag in de administratie overgeheveld van het voorbereidingskrediet naar het frictiebudget.

- In het kader van de bezuinigingsoperatie Zero Base zou volgens ambtelijke opgave €150.000 zijn afgeboekt van het frictiebudget.
- Door het college van B&W wordt in februari 2014 besloten tot overboeking van €121.750 naar een voorziening omscholing personeel.

Samengevat

Bovenstaande komt samengevat op het volgende neer:

- Voor frictiekosten is bij de begroting 2013 in programma 1 een bedrag van €9.200.960 beschikbaar gesteld. Van de van dit initiële budget gedane uitgaven blijkt voor in totaal €3.670.960 (€3.370.960 voor I&A en voor tijdelijke huisvesting €300.000) te worden verdeeld over de verschillende programma's. Uit de begroting 2014 komt naar voren dat het budget in programma 1 voor het jaar 2013 met de genoemde €3.670.960 is verlaagd. Volgens ambtelijke opgave zijn de budgetten bij de andere programma's verhoogd met dit totaalbedrag en is het uiteindelijke begrotingssaldo voor 2013 niet gewijzigd. In programma 1 is door deze verlaging in totaal €5.530.000 (€9.200.960 - €3.670.960) beschikbaar voor frictiekosten. In de andere programma's is hiervoor €3.670.960 beschikbaar.
- Daarnaast stellen de raden van de fuserende gemeenten in 2012 in totaal €2.300.000 beschikbaar voor investering in Informatisering & Automatisering (€1.300.000) en huisvesting (€1.000.000).
- Administratief wordt vanuit het voorbereidingskrediet €500.000 overgeboekt naar het frictiebudget voor het project Informatisering & Automatisering.
- Het college neemt het initiatief tot bezuinigingen (Zero Base verlaging van €150.000) en een besteding van het frictiebudget voor een voorziening omscholing personeel (€121.750)

Het in de administratie opgenomen frictiebudget van in totaal €11.729.210 komt samengevat tot stand door:

een bedrag van dat beschikbaar is in programma 1 van de begroting	€5.530.000
een bedrag dat in de overige programma's beschikbaar is	€3.670.960
een bedrag voor investeringen	€2.300.000
een overboeking vanuit het voorbereidingskrediet	€500.000
bezuinigingen en bestedingen (€150.000 Zero Base + €121.750 voorziening)	<u>-€271.750</u>
Totaal	<u>€11.729.210</u>

2.3 Verschil tussen het voorbereidingskrediet en het frictiebudget

Uit paragraaf 2.2 blijkt dat het voorbereidingskrediet en het frictiebudget zijn bedoeld voor de volgende kosten:

- Het voorbereidingskrediet is bedoeld ter dekking van de kosten voor de voorbereiding van de fusie van de drie gemeenten.
- Het frictiebudget is bedoeld voor dekking van kosten, die een direct gevolg zijn van de fusie en die zonder fusie niet gemaakt zouden zijn.

In bovenstaande omschrijvingen komt naar voren dat beide budgetten bedoeld zijn voor kosten die te maken hebben met de fusie van de gemeenten. De kaders die inhoudelijk zijn gesteld vertonen overlap. Uit een interview met de verantwoordelijk wethouder blijkt dat het voorbereidingskrediet en frictiebudget bestuurlijk zijn opgevat als één budget. Administratief zijn ze als twee budgetten behandeld, wat het volgens de verantwoordelijk wethouder mogelijk onnodig complex maakt. Ook zijn de kaders die aangeven waaraan de budgetten besteed mogen worden, ruim te noemen. Volgens de wethouder past dit bij het type proces. Bij een dergelijk proces is het moeilijk precies te voorspellen wat er op je af gaat komen. Daarom is volgens hem enige ruimte nodig om te bepalen waar het geld aan uitgegeven wordt. Daarbij is het volgens de wethouder wel van belang om goed geadviseerd te worden, zoals de Stuurgroep ook heeft laten doen.

Als verschil tussen de bestemming van de budgetten is te noemen dat het voorbereidingskrediet bedoeld is voor *voorbereidingskosten* en dat het frictiebudget is voor kosten die het *gevolg* zijn van de fusie. Het is lastig om een heel scherp onderscheid te maken tussen beide budgetten. Het is mogelijk dat bepaalde kosten (bijvoorbeeld met betrekking tot Informatisering & Automatisering) onder beide budgetten kunnen vallen. In de praktijk blijkt echter dat de kosten die zijn gedekt vanuit het voorbereidingskrediet voor het overgrote deel in aanloop naar de fusie en voor 2013 zijn gemaakt. De kosten die zijn gedekt uit het frictiebudget zijn voor het grootste deel na 1 januari 2013 gemaakt. In hoofdstuk 3 wordt hier nader op ingegaan.

⁵ Interview met wethouder Durksz d.d. 13 april 2015.

3. Uitputting budgetten voorbereidings- en frictiekosten

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt in paragraaf 3.2 weergegeven wat ten laste van de budgetten voor voorbereidings- en frictiekosten is gebracht. In paragraaf 3.3 wordt ingegaan op de verschillen tussen de beschikbaar gestelde budgetten en de bestede middelen.

3.2 Uitputting budgetten

In de tabellen 3.1 en 3.2 (op de volgende pagina) wordt op hoofdlijnen weergegeven wat uit de administratie blijkt over de uitputting van het voorbereidingskrediet en het frictiebudget. De tabellen geven de eindstand van de budgetten weer zoals deze per 31 december 2014 worden verwacht. Na een herijking van de ingeschatte verplichtingen, resteren nog een vijftal te voorziene claims ten laste van het frictiebudget. Deze betreffen:

De opwaardering van de publiekshal	€ 200.000
De naamswijziging	€ 200.000
I&A - onvoorzien	€ 100.000
Invoering zaakgericht werken	€ 700.000
Reiskosten	€ 80.000

Het gaat hier dus om een totaalbedrag van € 1.280.000. Uit de tabellen blijkt dat, naast de in paragraaf 2.2 genoemde aanvullende besluiten voor verhoging en verlaging van de budgetten, er binnen de budgetten verschuivingen hebben plaatsgevonden ten opzichte van de initiële begrotingen. Zowel in voorbereidingskrediet als in het frictiebudget zijn bedragen overgeheveld van de ene post naar de andere post. Zie voor een toelichting daarop de opmerkingen onder de tabellen. Deze overhevelingen zijn overigens toegestaan aangezien (zoals in hoofdstuk 2 aangegeven) de raad voor het grootste deel de budgetten in totaalbedragen beschikbaar heeft gesteld. In het onderzoek is niet geconstateerd dat er middelen zijn besteed aan zaken die buiten de kaders vallen van hetgeen waarvoor de middelen bedoeld waren.

3.3 Verschillen begroting en besteding

Het voorbereidingskrediet is volgens de administratie afgesloten en sluit met een positief saldo van €16.503. Het frictiebudget sluit –inclusief de nog te verwachten kosten ad €1.280.000- naar verwachting met een positief saldo van €2.012.417. Het resultaat op het frictiebudget is hoog te noemen en bedraagt ruim 17% van het aanvankelijk begrote bedrag. Het is een samenstelling van zowel overschrijdingen als onderschrijdingen bij de verschillende kostenposten (zie laatste kolom tabel 3.2) die per saldo op totaalniveau positief uitvallen. Te noemen zijn onder andere de onderschrijdingen bij het project Informatisering (€1.572.730), de uitkeringskosten voormalig personeel (€500.000) en flankerend beleid sociaal statuut (€356.032), alsmede de overschrijding op de in de administratie nieuw toegevoegde post zaakgericht werken (€700.000). Opgemerkt kan worden dat deze laatstgenoemde kosten in de initiële begroting al waren begroot bij de kosten voor Informatisering en Automatisering en dat dit

⁶ Er is niet onderzocht in hoeverre deze posten voldoende zullen zijn om de werkelijk te maken kosten te kunnen dekken.

(deel)project in 2013 reeds was opgestart. Dit project kent thans een doorstart en is daarom in de administratie afzonderlijk benoemd.

Bij de saldi van de budgetten is reeds rekening gehouden met de in paragraaf 2.2 genoemde bezuinigingen in het kader van Zero Base. Wanneer deze bezuinigingen niet zouden worden meegenomen zouden de saldi derhalve nog positiever uitvallen.

Tabel 3.1: besteding voorbereidingskrediet (stand van zaken 31 december 2014)

Onderwerp	Kosten in €																
	initiele begr. (kadernota 2012)	Aanvullende besluiten Stuurgroep	begroting incl. wijziging	2011		2012			2013			2014			TOTAAL		
				werkelijk	saldo	werkelijk	verplichting	saldo	werkelijk	verplichting	saldo	werkelijk	verplichting	saldo	werkelijk	verplichting	saldo
Projectbureau	€ 382.000		€ 382.000	€ 225.287	€ 156.713	€ 140.143		€ 16.570	€ 41.363		€ 24.792		€ 24.792	€ 406.792		€ 24.792	
Visie en dienstverlening	€ 80.000		€ 80.000	€ 63.119	€ 16.881	€ -		€ 16.881			€ 16.881		€ 16.881	€ 63.119		€ 16.881	
Personeel en organisatie	€ 1.185.000	€ -300.000*	€ 885.000	€ 88.852	€ 796.148	€ 610.903		€ 185.245	€ 144.790		€ 40.455	€ 2.498	€ 37.957	€ 847.043		€ 37.957	
Communicatie	€ 220.000	€ 31.500***	€ 251.500	€ 48.833	€ 202.667	€ 76.682		€ 125.984	€ 17.027		€ 108.957		€ 108.957	€ 142.543		€ 108.957	
Griffie	€ 40.000		€ 40.000	€ 7.922	€ 32.078	€ 15.832		€ 16.247			€ 16.247		€ 16.247	€ 23.753		€ 16.247	
Medezeggenschap	€ 60.000		€ 60.000	€ 4.441	€ 55.559	€ 760		€ 54.799			€ 54.799		€ 54.799	€ 5.201		€ 54.799	
Informatisering & Automatisering	€ 500.000	€ -500.000** + € 200.000***	€ 200.000	€ 39.240	€ 160.760	€ 84.704		€ 76.055			€ 76.055		€ 76.055	€ 123.945		€ 76.055	
Overige werkgroepen	€ 265.000		€ 265.000	€ 17.366	€ 247.634	€ 147.960		€ 99.674	€ 5.135		€ 94.539		€ 94.539	€ 170.461		€ 94.539	
Onvoorzien	€ 568.000	€ -50.000* € -231.500***	€ 286.500	€ 78.533	€ 207.967	€ 25.874		€ 182.092	€ 132.222		€ 49.871	€ 35.759	€ 14.112	€ 272.388		€ 14.112	
Voorz. omscholing personeel		€ -378.250****	€ 378.250													€ 378.250	
TOTAAL	€ 3.300.000	€ 1.228.250	€ 2.071.750	€ 573.594	€ 1.876.406	€ 1.102.859	€ -	€ 773.547	€ 340.537	€ -	€ 433.010	€ 38.257	€ -	€ 394.753	€ 2.055.246	€ -	€ 16.503

* de genoemde bedragen tellen op tot de in paragraaf 2.2 genoemde bezuiniging ad €350.000 in het kader van Zero base.

** dit bedrag betreft de in paragraaf 2.2 genoemde overheveling van kosten I&A van het voorbereidingskrediet naar het frictiebudget.

*** de genoemde bedragen hebben betrekking op een overheveling van de post onvoorzien naar budgetten voor I&A en communicatie.

**** dit betreft een besluit van het college uit februari 2014 om het genoemde bedrag toe te voegen aan de voorziening omscholing personeel.

Tabel 3.2: besteding frictiebudget (stand van zaken 31 december 2014)

Onderwerp	Kosten in €																	
	Initiele begroting (begr. 2013)	Aanvullende besluiten Raad	Aanvullende besluiten Stuurgroep	begroting incl. wijziging	2011		2012			2013			2014			TOTAAL		
					werkelijk	saldo	werkelijk	verplicht	saldo	werkelijk	verplicht	saldo	werkelijk	verplicht	saldo	werkelijk	verplicht	saldo
Inhoudelijke opbouw Website	€ 30.000		€ -30.000**	€ -	€ -	€ -		€ -			€ -		€ -					
Naamswijziging			€ 200.000*	€ 200.000	€ 200.000			€ 200.000			€ 200.000	€ 372	€ 200.000	€ 372	€ 372	€ 200.000	€ 372	
Flankerend Beleid soc. Statuut	€ 750.000		€ 750.000	€ -	€ 750.000			€ 750.000	€ 360.581		€ 389.419	€ 33.387	€ 356.032	€ 393.968		€ 356.032		
Reistkostenvergoedingsreg.	€ 800.000		€ -519.000**	€ 281.000	€ -	€ 281.000		€ 281.000	€ 85.723		€ 195.277	€ 78.924	€ 80.000	€ 164.647	€ 80.000	€ 36.353		
afkoop toelagen en verg.	€ -		€ 104.000**	€ 104.000	€ 104.000			€ 104.000	€ 135.483		€ 31.483	€ 9.774	€ 41.257	€ 145.257		€ 41.257		
Salariskst. bovenformaliteit	€ 1.250.000		€ 265.000**	€ 1.515.000	€ -	€ 1.515.000		€ 1.515.000	€ 757.261		€ 757.739	€ 996.908	€ 239.169	€ 1.754.169		€ 239.169		
Uitkeringskosten Wethouders	€ 1.600.000		€ -770.000*	€ 830.000	€ -	€ 830.000		€ 830.000			€ 830.000	€ 636.519	€ 193.481	€ 636.519		€ 193.481		
Tijdelijk extra personeel	p.m.							€ -	€ 49.569		€ 49.569	€ 13	€ 49.582	€ 49.582		€ 49.582		
Extra pers. kst bedrijfsvoering	€ 400.000		€ 30.000***	€ 430.000	€ -	€ 430.000		€ 430.000	€ 302.624		€ 127.376	€ 137.873	€ 10.498	€ 440.498		€ 10.498		
Uitkeringskosten voorm. pers.	€ 500.000			€ 500.000	€ -	€ 500.000		€ 500.000			€ 500.000		€ 500.000			€ 500.000		
Huisvesting tijdelijk (frictie)	€ 500.000	€ 1.000.000		€ 1.500.000	€ -	€ 1.500.000	€ 281.519	€ 1.218.481	€ 711.969		€ 506.512	€ 128.221	€ 200.000	€ 178.291	€ 1.121.709	€ 200.000	€ 178.291	
Project I&A	€ 3.370.960	€ 1.300.000	€ 500.000	€ 5.170.960	€ -	€ 5.170.960	€ 1.630.934	€ 3.540.026	€ 1.065.623		€ 2.474.402	€ 801.673	€ 100.000	€ 1.572.730	€ 3.498.230	€ 100.000	€ 1.572.730	
Onvoorzien			€ 448.250*	€ 448.250	€ -	€ 448.250		€ 448.250			€ 448.250	€ 231.841		€ 231.841			€ 216.409	
Zaakgericht werken													€ 700.000	€ 700.000		€ 700.000	€ 700.000	
TOTAAL	€ 9.200.960	€ 2.300.000	€ 228.250	€ 11.729.210	€ -	€ 11.729.210	€ 1.912.453	€ 9.816.757	€ 3.468.833	€ -	€ 6.347.923	€ 3.055.505	€ 1.280.000	€ 2.012.418	€ 8.436.791	€ 1.280.000	€ 2.012.417	

* de genoemde bedragen tellen op tot de in paragraaf 2.2 genoemde overboeking naar de voorziening omscholing personeel ad €121.750. Bij de genoemde bedragen is tevens sprake van een overheveling van budgetten: van het budget dat bedoeld was voor uitkeringskosten van wethouders (die naar verwachting lager zullen uitvallen) wordt €200.000 overgeheveld naar een (nieuw) budget voor naamswijziging en wordt €448.250 overgeheveld naar een budget voor onvoorzien kosten.

** de genoemde bedragen tellen op tot de in paragraaf 2.2 genoemde bezuiniging in het kader van Zero base ad €150.000. Tevens is sprake van een overheveling van budgetten: van het budget dat bedoeld was reiskostenvergoedingsregelingen (die naar verwachting lager uitvallen) wordt €104.000 overgeheveld naar een nieuw budget om toelagen en vergoedingen af te kopen en wordt €265.000 overgeheveld naar het budget voor salariskosten bovenformaliteit.

*** de genoemde bedragen hebben betrekking op een overheveling van kosten die oorspronkelijk bedoeld waren voor de inhoudelijke opbouw van de website naar het budget voor extra personeel bedrijfsvoering.

4. Informatievoorziening aan de raad

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt beschreven welke informatie aan de gemeenteraad/gemeenteraden is verstrekt over (de besteding van) de budgetten voor voorbereidings- en frictiekosten.

4.2 Momenten informatievoorziening

Het voorbereidingskrediet en het frictiebudget is in de raden van de fusiegemeenten en de raad van De Friese Meren op de volgende momenten aan de orde geweest:

- Bij de besluitvorming door de raad in 2010 over de eerste bijdragen aan het voorbereidingskrediet ad € 100.000 per fusiegemeente.
- Bij de vaststelling van het Plan van Aanpak herindeling (begin 2011) en het door de raad beschikbaar stellen van een aanvullend krediet van in totaal €3.000.000, waarmee het totale voorbereidingskrediet op € 3.300.000 komt.
- De vaststelling door de raad van de Kadernota De Friese Meren 2012 (vastgesteld in de afzonderlijke raden in juni 2012). In deze kadernota worden de initiële omvang van het frictiebudget en de posten waaraan het frictiebudget besteed zal worden genoemd.
- De raadsbesluiten uit mei 2012 waarin specifiek wordt ingegaan op de frictiekosten met betrekking tot Informatisering & Automatisering. Hierin wordt aangegeven dat hiervoor in totaal € 4.670.960 nodig is. Van dat bedrag is € 3.370.960 opgenomen in het frictiebudget. De overige kosten ad € 1.300.000 worden geactiveerd, afgeschreven en via kostenplaatsen verdeeld over de programma's.
- Bij een besluit uit mei 2012 van de drie afzonderlijke raden waarin in totaal €1.500.000 voor huisvesting beschikbaar wordt gesteld. Hiervan is €1.200.000 bedoeld voor de herinrichting van Heremastate en Woudstate en €300.000 voor het inrichten van servicepunten. In het frictiebudget is €500.000 beschikbaar voor huisvesting. De overige €1.000.000 is als investering geactiveerd en wordt via kostenplaatsen verdeeld over de verschillende programma's.
- De vaststelling door de raad van de programmabegroting 2013 van De Friese Meren, waarin in de paragrafen (deels) ingegaan wordt en een toelichting wordt gegeven op de begrote en te begroten middelen voor voorbereidings- en frictiekosten.
- De Kadernota 2013, zoals vastgesteld in de afzonderlijke raden in juni 2013. Hierin wordt in paragraaf 2.1 "Herindeling en harmonisatie" (blz. 6) aangekondigd dat in het kader van de Zero base operatie een totaalbedrag van € 500.000 zal vrijvallen (€ 150.000 vanuit het frictiebudget en € 350.000 vanuit het voorbereidingskrediet).
- In de jaarrekening 2013 van De Friese Meren. Hierin wordt kort ingegaan op de tussenstand van het voorbereidingskrediet en het frictiebudget.
- Een memo aan de raad van 28 februari 2014. Deze memo is opgesteld nadat een raadslid hier twee maal een verzoek om heeft gedaan. In de memo wordt de raad geïnformeerd over de stand van zaken m.b.t. het voorbereidingskrediet en het frictiebudget.

4.3 Inhoud informatievoorziening

Bij de meeste van de in de vorige paragraaf genoemde momenten waarop het voorbereidingskrediet en het frictiebudget aan de orde zijn geweest gaat het om besluitvorming over het beschikbaar stellen van middelen. Alleen op de laatste twee genoemde momenten wordt informatie over de concrete besteding en de uitputting van de beschikbaar gestelde budgetten gegeven. De informatie in de jaarrekening 2013 is echter beperkt te noemen. Het gaat hier om informatie over de uitgaven die in 2013 zijn gedaan. De memo van 28 februari 2014 geeft een meer uitgebreid overzicht. De memo bevat een overzicht van de besteding van het frictiebudget en niet van het voorbereidingskrediet. Verder zijn bij de memo de volgende kanttekeningen te plaatsen:

- De memo bevat de volgende onduidelijkheid: In het overzicht met besteding van middelen is een positief saldo opgenomen van €3,8 miljoen. Er wordt daarbij opgemerkt dat het saldo van €3,8 miljoen dat in het staatje is opgenomen de indruk wekt dat dit een bedrag is dat overblijft, maar dat dit niet zo is. Onduidelijk blijft echter wat dan wel overblijft en hoe het saldo van €3,8 miljoen wel moet worden geïnterpreteerd.
- De memo bevat de volgende onjuistheid: In de memo wordt genoemd dat de gemeente kan rekenen op een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds op grond van de maatstaf herindeling van €8,7 miljoen. Op dat moment is echter bekend dat de gemeenten mag rekenen op een bedrag van €9.371.888,94 op grond van deze maatstaf. Hierover heeft de gemeenten op 18 december 2013 een brief van het ministerie van BZK ontvangen.

Tevens is op te merken dat in de memo het volgende wordt aangegeven: “voor een compleet beeld het van belang is dat ook kennis wordt genomen van het verhaal achter de cijfers. Hierover informeren wij u binnenkort.” De raadscommissie is bij de behandeling van de memo in de vergadering van 7 april 2014 van mening dat de informatie in de memo de informatievraag beantwoordt en dat de toezegging van de lijst kan worden gehaald. Het college heeft daarom de nadere informatie waar in de memo naar wordt verwezen niet verstrekt aan de raad.

In het interview geeft de verantwoordelijk wethouder aan dat de raad over de financiële voortgang standaard gerapporteerd wordt in de viermaandelijke bestuursrapportages. Deze rapportages bevatten onder andere financiële informatie, informatie over de uitputting van posten uit de gemeentelijke begroting en informatie over de voortgang van projecten en de Lange Termijn Agenda. Ook het bedrag dat beschikbaar is voor frictie- en voorbereidingskosten wordt hier volgens de wethouder in meegenomen. Ook in de jaarrekening wordt de uitputting van budgetten in een betreffend jaar weergegeven. De middelen voor voorbereidings- en frictiekosten worden in deze cyclus meegenomen.

Soms wordt wel uitvoeriger gerapporteerd. Bijvoorbeeld bij afwijkingen of wanneer iets wordt beschouwd als bijzonder. Aangezien er volgens de verantwoordelijk wethouder geen noemenswaardige afwijkingen bij frictie- en voorbereidingskosten waren, is hier niet uitvoeriger over gerapporteerd. Ook is het niet beschouwd als iets bijzonder, waardoor ook vanuit dat oogpunt er verder geen nadere informatie is verstrekt over bijvoorbeeld de voortgang van de uitputting, waar het geld voor nodig is, de verwachtingen over de toekomst etc.

Informatie over de maatstaf herindeling

Voor de dekking van het voorbereidingskrediet en het frictiebudget wordt in diverse raadsstukken verwezen naar de tijdelijke extra uitkering uit het gemeentefonds op grond van de maatstaf herindeling. Zo staat in de begroting 2013 van De Friese Meren: “Tegenover deze frictiekosten staat een tijdelijke uitkering van het Rijk, deze wordt via de Algemene Uitkering uitgekeerd. Deze tijdelijke uitkering is echter niet toereikend. Een deel van de frictiekosten (€ 446.741) wordt ten laste van de Algemene Reserve gebracht.” In het besluit van mei 2012 om €1.500.000 beschikbaar te stellen voor huisvesting (zie paragraaf 2.2) wordt aangegeven: “Na de officiële datum van herindeling (1 januari 2014) ontvangt de nieuwe gemeenten De Friese Meren een frictievergoeding van het Rijk middels de Algemene Uitkering van in totaal circa €8,7 miljoen verspreid over een periode van 4 jaar. De genoemde kosten zullen te zijner tijd ten laste van dit bedrag moeten worden gebracht.” In de memo aan de raad van 28 februari 2014 wordt over de uitkering op grond van de maatstaf herindeling gezegd: “Dit budget is bedoeld om de kosten van onder andere personele- en organisatorische gevolgen te dekken.”

Het is inderdaad zo dat gemeenten bij herindelings een aanvullende en tijdelijke uitkering krijgen uit het gemeentefonds. Deze uitkering wordt uitbetaald aan de nieuw ontstane gemeente(n) (in dit geval De Friese Meren). De uitbetaling vindt plaats in vier jaarlijkse termijnen (40%-20%-20%-20%). Formeel is de uitkering een ophoging van de algemene uitkering van het gemeentefonds. De algemene uitkering uit het gemeentefonds wordt berekend op basis van een groot aantal maatstaven. Denk bijvoorbeeld aan een maatstaf krimpgemeenten, maatstaf inwoners, maatstaf inwoners <20, maatstaf binnenwater etc. De aanvullende uitkering die te maken heeft met de herindeling vindt plaats op basis van de zogenaamde ‘maatstaf herindeling’ (maatstaf 45). Doordat de vergoeding die op grond van deze maatstaf verstrekt wordt onderdeel is van de algemene uitkering uit het gemeentefonds, zijn gemeenteraden vrij in hoe zij dit geld besteden. Het is geen ‘gelabeld’ geld. Het is dan ook niet vanzelfsprekend dat de uitkering uit het gemeentefonds die is gebaseerd op de maatstaf herindeling, moet worden gebruikt voor bepaalde kosten. Het is dus niet juist om te stellen dat deze uitkering is “bedoeld om kosten van onder andere personele- en organisatorische gevolgen te dekken” (zie de hiervoor genoemde memo van 28 februari 2014), dat de kosten voor huisvesting “te zijner tijd ten laste van dit bedrag moeten worden gebracht” (zie besluit van mei 2012) of dat een uitkering op grond van de maatstaf herindeling tegenover de frictiekosten staat (begroting 2013 De Friese Meren). De opmerkingen uit gemeentelijke documenten suggereren dat de aanvullende uitkering op grond van de maatstaf herindeling gelabeld geld is dat bedoeld is voor frictiekosten. Het is echter de gemeenteraad die uiteindelijk bepaalt waar het geld uit het gemeentefonds aan besteed mag worden. Wil de gemeente middelen voor frictie- en voorbereidingskosten vrijmaken dan zal de raad daar formeel een besluit over moeten nemen en de kaders daarvoor vast moeten stellen (zoals ook gebeurd is bij De Friese Meren; zie voor de besluitvorming door de raad paragraaf 2.2).

5. Conclusies

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden in paragraaf 5.2 de in het onderzoek gestelde deelvragen van een antwoord voorzien. In paragraaf 5.3 volgt een antwoord op de hoofdvraag van het onderzoek.

5.2 Beantwoording deelvragen

Deelvraag 1: Wat is de totale omvang van de budgetten voor voorbereidings- en frictiekosten en op basis waarvan zijn deze vastgesteld?

De gemeente De Friese Meren kent in de administratie twee budgetten voor voorbereidings- en frictiekosten, te weten:

- Een voorbereidingskrediet met een uit de administratie blijkende hoogte per 31 december 2014 van €2.071.750. Door de raden van de drie fuserende gemeenten is voor de dit budget initieel €3.300.000 beschikbaar gesteld. Door een administratieve overboeking naar het frictiebudget van €500.000, verlagingen in het kader van Zero Base en de vorming van een voorziening omscholing personeel is het in de administratie opgenomen budget uiteindelijk €2.071.750.
- Een frictiekostenbudget met een uit de administratie blijkende hoogte per 31 december 2014 van €11.729.210. Bij de vaststelling van de begroting 2013 was hier aanvankelijk €9.200.960 voor beschikbaar. Door enkele aanvullende besluiten (zie paragraaf 2.2) komt het frictiebudget uiteindelijk uit op €11.729.210. Dit bedrag is samengevat als volgt opgebouwd:

Een bedrag van dat beschikbaar is in programma 1 van de begroting	€5.530.000
Een bedrag dat in de overige programma's beschikbaar is	€3.670.960
Een bedrag voor investeringen	€2.300.000
Een overboeking vanuit het voorbereidingskrediet	€500.000
Bezuinigingen en bestedingen (€150.000 Zero Base + €121.750 voorziening)	<u>-€271.750</u>
Totaal	<u>€11.729.210</u>

Deelvraag 2: Wat mag ten laste van de budgetten voor voorbereidings- en frictiekosten worden gebracht?

De middelen voor het voorbereidingskrediet en het frictiebudget worden voor het grootste deel in totaalbedragen beschikbaar gesteld door de gemeenteraad. De besluiten van de raden van de fuserende gemeenten uit mei 2012 voor aanvullende middelen voor investeringen in Informatisering & Automatisering en huisvesting vormen daarop een uitzondering. Die middelen zijn specifiek hiervoor gelabeld. Op die middelen na, zijn de kaders waaraan de middelen mogen worden besteed ruim omschreven:

- Het voorbereidingskrediet is bedoeld ter dekking van de kosten van de voorbereiding van de fusie.
- Het frictiebudget is bedoeld voor dekking van kosten, die een direct gevolg zijn van de fusie en die zonder fusie niet gemaakt zouden zijn.

Aangezien in de praktijk nauwelijks een onderscheid is te maken tussen bovengenoemde omschrijvingen zijn de het voorbereidingskrediet en het frictiebudget bestuurlijk als één budget gezien.

Deelvraag 3: Wat is in werkelijkheid ten laste van de budgetten voor voorbereiding- en frictiekosten gebracht?

In totaal is per 31 december 2014 €2.055.246 ten laste van het voorbereidingskrediet gebracht. Er worden geen verdere claims voorzien die ten laste van het voorbereidingskrediet dienen te worden gebracht.

Ten laste van het frictiebudget is per 31 december 2014 €8.436.791 gebracht. Voor de periode na 2014 wordt door de gemeente verwacht dat nog voor €1.280.000 ten laste van het frictiebudget dient te worden gebracht. In totaal komt de besteding vanuit het frictiebudget dus naar verwachting uit op €9.716.791.

Deelvraag 4: Zijn er verschillen tussen de uitkomsten van deelvragen 2 en 3 en welke verklaringen zijn hiervoor?

Zowel het voorbereidingskrediet als het frictiebudget sluiten (naar verwachting) met een positief saldo. Het voorbereidingskrediet sluit per 31 december 2014 met een saldo van €16.503. Het frictiebudget sluit naar verwachting met een positief saldo van €2.012.417 (dit is inclusief nog te verwachten kosten ad €1.280.000). De positieve resultaten zijn een samenstelling van zowel overschrijdingen als onderschrijdingen op de verschillende kostenposten van de budgetten (zie de tabellen 3.1 en 3.2). Bij de saldi van de budgetten is reeds rekening gehouden met de bezuinigingen in het kader van Zero Base (voorbereidingskrediet €350.000; frictiebudget €150.000). Wanneer deze bezuinigingen niet zouden worden meegenomen zouden de saldi derhalve nog positiever uitvallen. In het onderzoek is niet geconstateerd dat er middelen zijn besteed aan zaken die buiten de kaders vallen van hetgeen waarvoor de middelen bedoeld waren.

Deelvraag 5: Welke informatie is tot dusverre aan de gemeenteraad/gemeenteraden verstrekt over de budgetten voor voorbereiding- en frictiekosten?

In interviews wordt aangegeven dat in de standaard P&C documenten zoals begrotingen, jaarrekeningen en bestuursrapportages het voorbereidingskrediet en het frictiebudget worden meegenomen. Dit is informatie op hoofdlijnen. Aangegeven wordt dat de algemene lijn is dat meer concreet wordt gerapporteerd wanneer sprake is van relevante afwijkingen of wanneer iets wordt beschouwd als bijzonder. Aangezien er volgens de verantwoordelijk wethouder geen noemenswaardige afwijkingen bij frictie- en voorbereidingskosten waren en het niet beschouwd is als bijzonder, is niet uitvoeriger gerapporteerd over bijvoorbeeld de voortgang van de uitputting, waar het geld voor nodig is, de verwachtingen voor de toekomst etc.

In paragraaf 4.2 is een overzicht opgenomen van de momenten waarop de budgetten voor voorbereidings- en frictiekosten uitvoeriger en meer concreet aan de orde waren. Op de meeste momenten ging het daarbij om besluitvorming over het beschikbaar stellen van middelen. In twee gevallen is informatie over de concrete besteding en de uitputting van de beschikbaar gestelde budgetten gegeven, te weten in de jaarrekening 2013 en in een memo van 28 februari 2014. De informatie in de jaarrekening 2013 is beperkt te noemen. De memo bevat alleen een overzicht van de besteding van het frictiebudget (en niet van het voorbereidingskrediet). Tevens bevat de memo een onduidelijkheid over de hoogte van het saldo van het frictiebudget en onjuistheid over de hoogte van de aanvullende

uitkering uit het gemeentefonds op grond van de maatstaf herindeling. Ten aanzien van de aanvullende uitkering op grond van de maatstaf herindeling kan nog worden opgemerkt dat in verschillende raadsdocumenten wordt gesuggereerd dat dit gelabeld geld is dat bedoeld is voor frictiekosten, terwijl dit een door de gemeente(raad) vrij te besteden budget is.

5.3 Beantwoording hoofdvraag

In het onderzoek is de volgende hoofdvraag gesteld:

“Wat is het verloop van de budgetten voor voorbereidings- en frictiekosten die zijn gevormd in het kader van de gemeentelijke herindeling en welke bedragen zijn of worden hier ten laste van gebracht?”

Uit het onderzoek blijkt dat de gemeente administratief twee budgetten heeft gevormd voor voorbereiding- en frictiekosten, te weten het voorbereidingskrediet en het frictiebudget. Aangezien nauwelijks onderscheid is te maken tussen beide budgetten zijn ze bestuurlijk als één budget beschouwd. Voor het voorbereidingskrediet stelden de raden van de fuserende gemeentelijk aanvankelijk €3.300.000 beschikbaar. Voor het frictiebudget bedroeg het bij de begroting 2013 beschikbaar gestelde bedrag €9.200.960. Door enkele aanvullende besluiten van de raad/raden en het college kennen het voorbereidingskrediet en frictiebudget per 31 december 2014 een hoogte van respectievelijk €2.450.000 en €11.729.210.

Informatievoorziening aan de raadsleden over de besteding van de budgetten vindt met name plaats via de reguliere P&C documenten. Dit is met name informatie op hoofdlijnen en is geen informatie over de toereikendheid van de budgetten, waar het geld precies voor gebruikt wordt, de verwachtingen over de toekomst etc. In een memo van 28 februari 2014 is de raad hierover wel meer uitvoerig geïnformeerd.

Het voorbereidingskrediet en het frictiebudget zullen vermoedelijk sluiten met een positief saldo. Het voorbereidingskrediet sluit per 31 december 2014 met een saldo van €16.503. Het frictiebudget sluit naar verwachting met een positief saldo van €2.012.417, (inclusief nog te verwachten kosten ad €1.280.000). Tezamen sluiten de budgetten dus met een positief resultaat van €2.028.920. Daarbij kan nog worden opgemerkt dat in dit saldo reeds de door het college geïnitieerde bezuinigingen in het kader van Zero Base (in totaal €500.000) zijn verwerkt. Wanneer deze bezuinigingen niet zouden zijn meegenomen zou het positieve saldo derhalve nog een half miljoen hoger uitvallen. Er is in het onderzoek niets geconstateerd waaruit blijkt dat er middelen zijn besteed aan zaken die buiten de kaders van de budgetten vallen.

Bijlage: nadere specificatie besteding budgetten

Tabel a: specificatie besteding voorbereidingskrediet

Onderwerp	Specificatie	Kosten in €					
		begroting	wijziging	begroting incl. wijziging	TOTAAL		
					werkelijk	verplichting	saldo
Projectbureau	Projectleiding	€ 185.000		€ 185.000	€ 181.608	€ -	€ 3.392
	Projectsecretaris (0,8 fte)	€ 145.000		€ 145.000	€ 158.514	€ -	€ 13.514-
	Secretariële ondersteuning	€ 52.000		€ 52.000	€ 66.670	€ -	€ 14.670-
Visie en dienstverlening	Visie-ontwikkeling	€ 30.000		€ 30.000	€ 32.259	€ -	€ 2.259-
	Dienstverleningsconcept	€ 50.000		€ 50.000	€ 30.860	€ -	€ 19.140
Personeel en organisatie	Ontwikkeling Sociaal Statuut	€ -		€ -	€ -	€ -	€ -
	Hoofdstructuur, detailstructuur en formatieplan	€ 50.000		€ 50.000	€ 51.329	€ -	€ 1.329-
	Functieboeken	€ 40.000		€ 40.000	€ 38.410	€ -	€ 1.590
	Werving en selectie gemeentesecretaris	€ 30.000		€ 30.000	€ 45.444	€ -	€ 15.444-
	Werving en selectie management / griffier	€ 95.000	€ 25.000-	€ 70.000	€ 68.240	€ -	€ 1.760
	Werving en selectie overig	€ 50.000	€ 50.000-	€ -	€ -	€ -	€ -
	Assessments	€ -		€ -	€ -	€ -	€ -
	Start gemeentesecretaris voor 1 januari 2013	€ 125.000		€ 125.000	€ 130.180	€ -	€ 5.180-
	Kosten plaatsingsprocedure en plaatsingscommissie	€ 125.000	€ 25.000-	€ 100.000	€ 101.066	€ -	€ 1.066-
	Kosten vervanging projecturen medewerkers	€ 300.000		€ 300.000	€ 302.942	€ -	€ 2.942-
	Kosten niet vervullen vacatures (extra kosten inhuur)	€ -		€ -	€ -	€ -	€ -
	Flankerend beleid (kosten nieuwe gemeente)	€ -		€ -	€ -	€ -	€ -
	Externe commissie bezwaar en beroep	€ 20.000		€ 20.000	€ 3.853	€ -	€ 16.147
	Ontwikkeling medewerkers en organisatie-onderdelen	€ 350.000	€ 200.000-	€ 150.000	€ 105.579	€ -	€ 44.421
Communicatie	Communicatiemiddelen	€ 100.000	€ 31.500	€ 131.500	€ 117.652	€ -	€ 13.848
	Intranet en internet	€ 20.000		€ 20.000	€ 7.514	€ -	€ 12.486
	Huisstijl	€ 100.000		€ 100.000	€ 17.377	€ -	€ 82.623
Griffie	Kosten GBC-bijeenkomsten	€ 20.000		€ 20.000	€ 6.706	€ -	€ 13.294
	Organisatie bijeenkomsten raden	€ 20.000		€ 20.000	€ 17.047	€ -	€ 2.953
Medezeggenschap	BOR (Bijzondere Ondernemingsraad)	€ 50.000		€ 50.000	€ 5.177	€ -	€ 44.823
	BGO (Bijzonder Georganiseerd Overleg)	€ 10.000		€ 10.000	€ 24	€ -	€ 9.976
Informatisering & Automatisering	Projectkosten I&A		€ 200.000	€ 200.000	€ 123.945	€ -	€ 76.055
	Aanloopkosten I&A integratie	€ 500.000	€ 500.000-	€ -	€ -	€ -	€ -
Overige werkgroepen	Financiën en P&C	€ 50.000		€ 50.000	€ 31.368	€ -	€ 18.632
	Cultuur	€ 40.000		€ 40.000	€ 12.669	€ -	€ 27.331
	Huisvesting	€ 105.000		€ 105.000	€ 91.133	€ -	€ 13.867
	Juridische zaken en OOV	€ 10.000		€ 10.000	€ -	€ -	€ 10.000
	Harmonisatie-werkgroepen	€ 60.000		€ 60.000	€ 35.290	€ -	€ 24.710
Onvoorzien	€ 568.000	€ 281.500-	€ 286.500	€ 272.388	€ -	€ 14.112	
TOTAAL		€ 3.300.000	€ 1.228.250-	€ 2.071.750	€ 2.055.247	€ -	€ 16.503

Table b: specificatie besteding frictiebudget

Onderwerp	Specificatie	Kosten in €					
		begroting		begroting		TOTAAL	
		2013-2016	wijziging	incl. wijziging	werkelijk	verplichting	saldo
Inhoudelijke opbouw Website		€ 30.000	€ 30.000-	€ -	€ -		€ -
Naamswijziging	Automatisering		€ 122.700	€ 122.700	€ -		€ 122.700
	Communicatie en representatie		€ 27.500	€ 27.500	€ 372	€ 200.000	€ 172.872-
	Kleding/gebouwen/voertuigen		€ 15.250	€ 15.250	€ -		€ 15.250
	Interne werkzaamheden		€ 29.600	€ 29.600	€ -		€ 29.600
	onvoorzien		€ 4.950	€ 4.950	€ -		€ 4.950
Flankerend Beleid uitvoering sociaal statuut	Storting pensioenfonds	€ 241.000		€ 241.000	€ 110.705		€ 130.295
	Loonkosten	€ 221.000		€ 221.000	€ 179.221		€ 41.779
	Diversen	€ 288.000		€ 288.000	€ 104.043		€ 183.957
	Reiskostenvergoedingsregeling herindeling	€ 800.000	€ 519.000-	€ 281.000	€ 164.647	€ 80.000	€ 36.353
	afkoop vergoedingen en toelagen	€ -	€ 104.000	€ 104.000	€ 145.257		€ 41.257-
	Bekostiging salariskosten bovenformatief	€ 1.250.000	€ 265.000	€ 1.515.000	€ 1.754.169		€ 239.169-
	Uitkeringskosten Wethouders	€ 1.600.000	€ 770.000-	€ 830.000	€ 636.519		€ 193.481
	Tijdelijk extra personeel jaar GR	p.m.			€ 49.582		€ 49.582-
	Extra personeelskosten afdeling bedrijfsvoering	€ 400.000	€ 30.000	€ 430.000	€ 440.498		€ 10.498-
	Uitkeringskosten voormalig personeel	€ 500.000		€ 500.000	€ -		€ 500.000
Huisvesting Heremastate 1 en 5	Meubilair	€ 80.000		€ 80.000	€ 85.716		€ 5.716-
	Verbouwkosten	€ 300.000		€ 300.000	€ 332.255		€ 32.255-
Huisvesting Woudstate	Meubilair	€ 265.000		€ 265.000	€ 256.963		€ 8.037
	Parkeren	€ 100.000		€ 100.000	€ 68.254		€ 31.746
	Onvoorzien	€ -		€ -	€ 306		€ 306-
	Verbouwkosten	€ 300.000		€ 300.000	€ 253.566	€ 200.000	€ 46.434
Huisvesting Servicepunten	Bouwkundig en inrichting Balk	€ 150.000		€ 150.000	€ 24.453		€ 125.547
	Bouwkundig en inrichting Lemmer	€ 150.000		€ 150.000	€ 32.511		€ 117.489
Huisvesting Algemeen	Honorarium (PRM, architect e.d.)	€ 105.000		€ 105.000	€ 29.251		€ 124.251-
	Verhuiskosten	€ 50.000		€ 50.000	€ 38.433		€ 11.567
Project I&A		€ 4.670.960	€ 500.000	€ 5.170.960	€ 3.498.230	€ 100.000	€ 1.572.730
Nieuwe te vormen post Onvoorzien	Ruimtelijke ontwikkeling inhuur		€ 63.000	€ 63.000	€ 62.264		€ 736
	Ruimtelijke ontwikkeling grondzaken		€ 75.000	€ 75.000	€ 74.766		€ 234
	Ruimtelijk Beheer tijdelijke huisvesting buitendienst		€ 150.000	€ 150.000	€ -		€ 150.000
	Ruimtelijk Beheer, tijdelijke adm. Ondersteuning		€ 36.000	€ 36.000	€ 22.035		€ 13.965
	Samenleving, tijdelijke sportcoördinator		€ 50.000	€ 50.000	€ -		€ 50.000
	Publiekszaken, begraafplaatsadm.		€ 170.000	€ 170.000	€ -		€ 170.000
	Publiekszaken Reïntegratie		€ 53.000	€ 53.000	€ -		€ 53.000
	VVH, Gisvg		€ 50.000	€ 50.000	€ 53.340		€ 3.340-
	VVH, actualisatie Welstandsnota's		€ 35.000	€ 35.000	€ 19.437		€ 15.563
	Overschrijding op onvoorzien		€ 233.750-	€ 233.750-			
Wij gaan zaken doen					€ 700.000		€ 700.000-
TOTAAL		€ 11.500.960	€ 228.250	€ 11.729.210	€ 8.436.793	€ 1.280.000	€ 2.012.417