

Korte notitie inzake de financiële consequenties van mogelijke besluitvorming van de gemeenteraad van Hardinxveld-Giessendam inzake toetreding tot de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden (GRD) dan wel inkoop bij de gemeente Gorinchem.

1. Inleiding

In de rapportage Hardinxveld wordt het advies van BMC verwoord rondom toetreding tot de GRD inclusief diverse aanpalende organisatieonderdelen dan wel inkoop bij de gemeente Gorinchem. Op basis van diverse criteria, waarbij duurzaamheid centraal staat, is een afweging gemaakt en uiteindelijk geadviseerd om toe te treden tot de Drechtsteden en daartoe onderhandelingen aan te knopen. In het advies is ten aanzien van toetreding tot Drechtsteden ook een concrete financiële paragraaf opgesteld waaruit blijkt dat bij een toetreding rekening gehouden moet worden met behoorlijke incidentele frictiekosten, alsmede een structureel voordeel in de exploitatielasten.

Voor een ideale vergelijking zou ook een beeld geschetst moeten kunnen worden wat inkoop bij Gorinchem betekent voor frictiekosten en exploitatielasten. Aangezien echter geen inkoopmodel is aangeboden door de gemeente Gorinchem op basis van het takenpakket dat de Drechtsteden gaat uitvoeren voor de gemeente Hardinxveld- Giessendam, maar een gastheervariant is aangeboden zonder financiële paragraaf, is in het eindrapport bewust geen advies omtrent de financiën gegeven.

Ten behoeve van de besluitvorming is het echter wenselijk dat bij het college en de raad enig inzicht ontstaat over mogelijke kosten en opbrengsten, niet alleen van de Drechtsteden maar ook van de inkoopvariant bij Gorinchem. Onderstaand wordt op hoofdlijnen een schets gegeven van de situatie Drechtsteden, de situatie Gorinchem, het eventueel zelfstandig doorgaan mocht er geen besluit genomen worden en eveneens de financiële gevolgen van herindeling indien geen van de vorenstaande varianten tot een helder besluit zou kunnen leiden.

2. Toetreding tot GRD

In de eindrapportage zijn de financiële consequenties van toetreding tot de Drechtsteden en de daarbij verplichte onderdelen (onder andere SDD, SCD et cetera) geraamd op € 3.750.000,-. Daartegenover staat dat de gemeente te maken krijgt met lastenvermindering door het wegvallen van personeelskosten, materiële kosten et cetera; deze worden geraamd op € 3.773.710,-. Per saldo is de eerste voorzichtige raming dat structureel toetreden tot de Drechtsteden een voordeel oplevert van € 24.000,-. Om dit te bereiken is tijd nodig; de gemeente moet uittreden uit diverse regelingen in de Alblasserwaard en toetreden tot vergelijkbare regelingen in de Drechtsteden en er moet een plan opgezet worden rondom mobiliteit, personeel et cetera. Hiermee gaan frictiekosten gepaard die geraamd zijn op bedragen tussen de € 1.400.000,- en € 2.500.000,-.

De marge van deze bedragen is groot en is afhankelijk van diverse factoren. Hetzelfde geldt overigens voor de voorzichtige raming van het structurele voordeel. Door een strakke sturing tijdens het proces en het goed onderhandelen zijn voordelen te behalen.

Te denken valt hierbij aan:

- gefaseerde uit- en toetreding (per onderdeel het meest geschikte moment bepalen);
- benutten van de lage rentestand op de kapitaalmarkt;
- niet toetreden tot bijvoorbeeld 'De belastingsamenwerking';
- zorgen voor een verstevigde inzet op arbeidsmobiliteit (de economie trekt nadrukkelijk aan);
- afspraken maken over het bij voorkeur invullen van vacatures in de Drechtsteden door personeel uit Hardinxveld (zo spoedig mogelijk na besluitvorming medewerkers van Hardinxveld laten meedraaien in de interne vacaturepool van de Drechtsteden);

- bij het opnieuw ontwerpen van de resterende organisatie in Hardinxveld sturen op een nog efficiëntere organisatie (bijvoorbeeld minimaal 10%) door versterkte inzet op lean- en meanprocessen en optimaal benutten ICT (moderne besturingsfilosofie);
- et cetera.

Met behulp van bovengenoemde instrumenten is het zeer goed mogelijk om een hoger structureel voordeel en lagere frictiekosten te behalen.

3. Inkoop gemeente Gorinchem

Zoals hiervoor gesteld, kent het aanbod van de gemeente Gorinchem geen financiële paragraaf. Het aanbod gaat ervan uit dat de eerste drie jaar het huidige budget van Hardinxveld voor de totale organisatie gezien moet worden als maatgevend, exclusief indexering van lonen en prijzen.

Daarnaast wordt een voorbehoud gemaakt indien mocht blijken dat de kwaliteit op onderdelen onvoldoende is. Dan staat er letterlijk dat een beentje moet worden bijgetrokken, zonder ook hier in te gaan op kosten. Na drie jaar zal er intensief gewerkt gaan worden aan het definitief in elkaar vlechten van de organisatie, het efficiënter organiseren van zaken en dus het toewerken naar schaalvoordelen. Echter, ook hier worden geen bedragen geraamd. Te verwachten valt dat de efficiencyvoordelen van samengaan direct samenhangen met een reductie van personeel, waarbij nadrukkelijk gekeken wordt naar competenties en vaardigheden bij het doorselecteren.

Het feitelijke voorstel van de gemeente Gorinchem behelst een ambtelijke fusie waarbij het personeel niet zoals op veel plaatsen in een GR wordt geplaatst, aangestuurd door beide gemeenten, maar wordt ondergebracht bij de gemeente Gorinchem onder aansturing van de secretaris van diezelfde gemeente. In zijn uitwerking lijkt deze variant nadrukkelijk op een ambtelijke fusie dan wel op een situatie die gelijk is aan een herindeling. Immers er ontstaat gewoon één nieuwe organisatie.

Gelet op het vorenstaande kan er vanuit onze ervaring dan in zijn algemeenheid wel enige informatie worden gegeven omtrent kosten die samenhangen met een dergelijke fusie. Ten eerste worden er geen frictiekosten genoemd voor de eerste drie jaar. Deze zijn er echter wel. Te denken valt hier aan zaken als:

- Herhuisvesting personeel (immers je zet mensen van vergelijkbare afdelingen bij elkaar).
- Materieel verhuizen.
- Reorganiseren. Immers het in elkaar schuiven van twee organisaties is een grootschalige reorganisatie die gepaard gaat met onderhandelingen met bonden en ondernemingsraad, met een Sociaal Plan et cetera.
- Reiskosten. Personeel zal heen en weer reizen tussen beide gemeentehuizen.
- Ondanks het daadwerkelijk integreren vanaf jaar 3 zal er op onderdelen bij één organisatie nadrukkelijk verbetering moeten komen in processen en ICT teneinde het werken voor twee besturen te vereenvoudigen. Ook zal de neiging bij ambtenaren ontstaan om dit te willen versnellen. Indien dat gebeurt, kan ook personeel bovenformatief raken.

Het bovenstaande – niet complete – rijtje overziend, is het niet vreemd om te veronderstellen, dat er minimaal € 100.000,- aan frictiekosten ontstaat.

Vervolgens wordt er na drie jaar toegewerkt naar een volledige integratie. Een deel van de activiteiten zoals hierboven beschreven zal dan wederom aan de orde komen. Het is aan de voorkant moeilijk te voorspellen welke kosten hiermee gepaard gaan. Er is echter wel belangrijk onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen, het COELO-rapport en ook iets ouder onderzoek van diverse adviesbureaus beschikbaar omtrent de kosten die met een fusie samenhangen.

De uitkomsten van deze onderzoeken zijn allen gelijklopend, namelijk: de kosten van heringedeelde dan wel ambtelijk samengevoegde gemeenten dalen niet; sterker nog, in vele gevallen zijn de kosten circa 10% hoger, hetgeen voor Hardinxveld een lastenverzwaring van minimaal € 800.000,- tot maximaal € 3.800.000,- (Totale lasten op de begroting 2015 zijn: € 37,8 miljoen. Totale jaarlijkse terugkerende arbeidskosten: € 8,2 miljoen op basis van 117 fte) zou betekenen. Daarnaast is ook vastgesteld dat, ondanks allerlei premises aan de voorkant, de voorzieningen er niet beter van worden. Het resultaat leidt er in de vakliteratuur toe, dat vastgesteld is dat u per inwoner meer gaat uitgeven.

Vanzelfsprekend zijn er altijd ook voorbeelden te vinden van uitzonderingen. Die zijn dan veelal te vinden in situaties waarbij men harmonieus heeft toegewerkt naar een herindeling, gezamenlijk een visie heeft opgesteld, afspraken heeft gemaakt over zeer sterk sturen op vermindering personeel, in het gehele proces daar middels leiderschap ook aan vasthoudt et cetera. Kortom, dit gaat alleen lukken als u gelijkwaardig met Gorinchem of welke andere partner dan ook opereert, gezamenlijk de sturing van de organisatie op u neemt, het eens bent over visie op inhoud en structuur, et cetera.

4. Zelfstandig doorgaan

Vanzelfsprekend is het mogelijk dat u op basis van de adviezen rondom toetreding tot de Drechtsteden en inkoop Gorinchem besluit om geen van beide te doen vanwege onzekerheid over de toekomst, onduidelijkheid over de middelen, consequenties voor personeel of welk criterium dan ook. U kiest er vervolgens voor om zelfstandig te blijven en de organisatie aan te passen tot een niveau dat behoort bij een gemeente van uw omvang. Vooropgesteld bij deze variant dient te worden, dat u juist vanwege de kwetsbaarheid en kwaliteit van uw organisatie op de terreinen Beleid en Bedrijfsvoering onderzoek heeft gelast om tot schaalvergroting te komen. Daarbij hebt u een meerjarige bezuinigingsopgave. Bij deze optie dient u er verder rekening mee te houden dat u de kwetsbaarheid deels kunt verminderen door te investeren in uw eigen organisatie op diverse beleidsonderdelen en op onderdelen van uw bedrijfsvoering. Tegelijkertijd dient u te beseffen dat voor diverse onderdelen van de bedrijfsvoering een grotere schaal vereist is dan die van uw gemeente. Goede voorbeelden hiervan zijn personeels- en salarisadministratie, ICT, juridische zaken, inkoop et cetera. Echter, ook op de diverse beleidsterreinen is een autonome tendens tot schaalvergroting aanwezig, getuige de ontwikkelingen in de afgelopen jaren op ruimtelijk-economisch gebied, rondom veiligheid en ten aanzien van het sociaal domein. Uw 'bestuurlijk gewicht' in de regio zal als kleinere speler door de dynamiek in de regio afnemen.

Het vorenstaande overziend is er derhalve een investering in de organisatie nodig in de vorm van aanneme van personeel, investeren in procesverbetering, investeren in ICT en investeren in moderne huisvesting, ontwikkelen van vernieuwing in werkwijze, omarmen van ontwikkelingen op het gebied van netwerkorganisatie en regievorming (i.e. kwaliteitsverbetering door middel van het aantrekken van meer hoogwaardig personeel). Daarnaast is overleg nodig over verbetering in de samenwerking en afspraken maken over meer Shared Service-achtige activiteiten, hetgeen na het loslaten van optie Drechtsteden en Gorinchem eigenlijk alleen maar in de Alblasserwaard kan (met de nodige twijfels over de schaalomvang op terreinen als ICT, inkoop et cetera).

Een voorzichtige raming tot verbetering zou minimaal moeten uitgaan van een versterking inzake bedrijfsvoering, beleid en samenwerking met gemiddeld 10 fte, hetgeen grofweg neerkomt op een structurele lastenverzwaring van circa € 500.000,-.

5. Herindeling

Mocht u, gelet op alle afwegingen, niet tot een keuze kunnen komen over de opties Drechtsteden, Gorinchem dan wel zelfstandig blijven, dan resteert er nog één optie en dat is daadwerkelijk ambtelijk en bestuurlijk fuseren met een gemeente. Voorwaarde daarbij is een gemeente dan wel gemeenten te vinden met een vergelijkbare visie op de toekomst, vergelijkbare organisatievisie, vergelijkbare werkwijze qua termijnen et cetera.

De vraag rijst nadrukkelijk of dergelijke gemeenten aanwezig zijn in de omgeving. Immers, aan de zijde van de Drechtstedengemeenten is er geen behoefte aan fusie. Molenwaard en Giessenlanden hebben voor elkaar gekozen en voor het concept van een dienstverlenende gemeente in het Groene Hart. Gorinchem heeft te maken met een aanbod richting uw gemeente, maar ook met enige bestuurlijke perikelen en de gemeenten Zederik en Leerdam richten zich naar het Utrechtse.

Gesteld echter dat u een partner vindt, krijgt u vanzelfsprekend wel te maken met de kosten zoals deze zijn geformuleerd bij de variant inkoop Gorinchem inclusief de nadelige gevolgen zoals in de literatuur rondom herindelingen. Financieel gezien zal de optie herindeling vergelijkbare kosten kennen als een ambtelijke fusie, maar daarnaast gaat deze optie gepaard met een stevige procedure conform de Wet Arhi en zult u op z'n vroegst 1 januari 2018 tot fusie kunnen komen. Dit impliceert niet alleen dat u tot die tijd met hoge frictiekosten te maken krijgt, maar ook dat u zult moeten investeren in het op orde houden van uw kwaliteit tot de nieuwe organisatie staat. De praktijk bij herindelende gemeenten leert dat dit zal leiden tot een ruime mate van inhuur.

Roel Wever
8 juni 2015