



GEMEENTE
Gulpen-Witterm

Postbus 56 · 6270 AB Gulpen
Willem Vliegenstraat 12 · 6271 DA Gulpen
T 14 043
F 043 - 880 06 01
info@gulpen-witterm.nl
www.gulpen-witterm.nl

Bank Nederlandse Gemeenten 28.50.81.934
IBAN NL25 BNGH 028.50.81.934
BIC BNGHNL2G
KvK 50413872

De gemeenteraad Gulpen-Witterm
Postbus 56
6270 AB Gulpen

[Naar de gemeente? Wij werken op afspraak.](#)

Uw brief van:

Uw kenmerk:

Ons kenmerk: U.19.02386



Behandeld door:

Onderwerp: Reactie op memo griffie inzake programmabegroting

Dossiercode:

Bijlagen: 1) Mail van de raadsadviseur/plv. griffier, incl. bijlagen.

Verzonden: 9 oktober 2019

Geachte raadsleden,

Op 8 oktober jl. heeft het college een mailbericht ontvangen van de raadsadviseur/plv. griffier, de heer F. van den Bos, inzake een advies (memo d.d. 3 oktober 2019) dat hij, naar uit het mailbericht blijkt, afgelopen zondag (6 oktober) aan de fractievoorzitters heeft gezonden over de begroting 2020. Hij stuurde dit bericht aan het college naar aanleiding van een melding in de pers. We gaan ervan uit dat met de melding in de pers bedoeld wordt het artikel "Gulpen-Witterm perst valse lucht uit begroting" in Dagblad De Limburger van 8 oktober jl.. Dit artikel is gebaseerd op een vraaggesprek van de journalist met de portefeuillehouder financiën dat op maandag 30 september jl. heeft plaatsgehad. Dit gesprek vond plaats op verzoek van de desbetreffende journalist. Voor de goede orde zij opgemerkt dat in dit vraaggesprek door de journalist verwezen werd naar een memo van de raadsadviseur/plv. griffier die hij in zijn bezit had. Gelet op het moment van het vraaggesprek (30 september jl. en de datering van de memo) gaan wij er vanuit dat dit memo niet het onlangs uitgebrachte advies (memo d.d. 3 oktober) betreft, maar zeker weten doen wij dat niet.

Per mail van 8 oktober jl. hebben we technische vragen van de fractie CDA ontvangen over de concept-begroting 2020. Een van de technische vragen luidt dat de fractie het advies van de raadsadviseur/plv. griffier aan- en overneemt en dat duidelijkheid gevraagd wordt over de door hem genoemde punten. We gaan er vanuit dat met het advies van de raadsadviseur/plv. griffier het hierboven genoemde advies van 3 oktober jl. bedoeld wordt.

Per mail van 9 oktober jl. van de raadsadviseur/plv. griffier, hebben wij vragen van de fractie Franssen doorgeleid gekregen, die op dit punt vergelijkbaar zijn met die van het CDA.

Wij kunnen ons goed voorstellen dat dit advies tot vragen leidt binnen uw fracties in aanloop naar de auditcommissie van 23 oktober as. Vooruitlopend op de beantwoording van de technische vragen doen wij u hierbij alvast een reactie toekomen op het advies van de raadsadviseur/plv. griffier. De antwoorden op technische vragen kunt 21 oktober tegemoet zien.

Hieronder treft u deze reactie aan. Uit deze reactie kunt u afleiden dat het College van B&W geen aanleiding ziet om de onlangs aan u toegestuurde concept-begroting 2020 aan te passen. Naar onze mening wordt uw raad door de raadsadviseur/plv. griffier onjuist en onvolledig geadviseerd. Wij zouden u dan ook ten stelligste in overweging willen geven om dit eigenstandige en niet ambtelijk getoetsde advies van de raadsadviseur/plv. griffier niet over te nemen.

Volledigheid

“In de begroting 2020 staan de cijfers van de begroting 2019 na de eerste wijziging. Het zijn de cijfers van 8 november 2018 (primaire begroting). De nadien acht begrotingswijzigingen die zijn vastgesteld zijn niet in de cijfers verwerkt en de verschillen tussen begroting 2019 en 2020 zijn niet toegelicht. Ook de raming voor het begrotingsjaar van de financiële gevolgen van het bestaande en nieuw beleid ontbreekt. Dit is in strijd met de regelgeving.”

Reactie van het college: Wij achten deze constatering niet juist. In de concept-begroting 2020 zijn alle begrotingswijzigingen verwerkt tot en met de 8e begrotingswijziging. Door middel van de Raadsinformatiebrieven van 6 juni 2019 (U.19.01420) “Kaderbrief 2020” en 2 juli 2019 (U.19.01613) “Mei-circulaire 2019” heeft u de bijgestelde budgettaire kaders ontvangen welke het uitgangspunt vormen voor de concept-begroting 2020

“In de begroting wordt aansluiting gezocht met de cijfers uit de kaderbrief (overigens zijn de cijfers die in de begroting staan niet gelijk aan die in de kaderbrief). Hiermee wordt impliciet er van uitgegaan dat de raad de budgettaire wijzigingen in de kaderbrief (ongeveer € 1 miljoen structureel) heeft goedgekeurd. Omdat de kaderbrief een discussiestuk was en geen begrotingswijziging, is deze veronderstelling onjuist. De in de kaderbrief genoemde mutaties dienen nog expliciet aan de raad ter vaststelling worden aangeboden.”

Reactie: De onderwerpen uit de kaderbrief alsmede het budgettaire kader, zoals hiervoor reeds gemeld, worden middels de concept-begroting 2020 aan de raad ter besluitvorming voorgelegd.

“In het programmaplan moet per programma de doelstelling, in het bijzonder de beoogde maatschappelijke effecten, ten minste toegelicht worden aan de hand van de beleidsindicatoren. De beleidsindicatoren worden weliswaar separaat opgesomd, maar niet per programma en de koppeling tussen de doelstelling en de indicatoren ontbreekt.”

Reactie: In lijn met de door uw raad vastgestelde begroting 2019, worden de beleidsindicatoren separaat opgenomen in de concept-begroting 2020. Zie hiervoor blz. 60 van de concept-begroting 2020. Met de gemeenteraad is in het kader van de uitvoering van de motie “Opzet Planning en Control-cyclus en financiële stukken (begroting algemeen)” afgesproken om tijdens de daarvoor georganiseerde workshops Planning en Control-cyclus dit onderdeel naar de toekomst toe verder door te ontwikkelen.

Stelselmatigheid

“Het college kiest ervoor personeelskosten tot een bedrag van bijna € 120.000 structureel te gaan activeren. Hierbij wordt gezegd dat dit door het BBV is voorgeschreven. Dat is onjuist. Activering van personeelskosten naar de balans mag inderdaad, zolang deze kosten in eerste instantie maar op het juiste taakveld én met de juiste categorie zijn geboekt. Het mag, maar het is geen BBV plicht. Vanwege de financiële risico's die hieraan verbonden zijn, heeft de gemeente in het verleden personeelskosten niet geactiveerd. Een wijziging op dit punt dient expliciet aan de raad te worden voorgelegd. Van de bijna € 120.000 die structureel wordt geactiveerd, wordt ongeveer € 70.000 toegeschreven aan projecten met een korte looptijd en waaraan niet structureel kosten kunnen worden toegerekend.”

Reactie: Wij achten deze constatering niet juist. Ten aanzien van de kostentoerekening van personele kosten aan projecten geldt volgens de Vraag- en Antwoorderubriek van de commissie BBV (besluit begroting en verantwoording) (vraag 2017.063) dat de directe kosten die betrekking hebben op de vervaardiging van een actief moeten worden toegerekend aan het actief. Terwijl indirecte kosten aan het object mogen worden toegerekend. Ten aanzien van de directe personele kosten wordt een parallel getrokken met de toerekening van kosten aan taakvelden.

De kostensoorten die direct worden toegerekend aan het taakveld betreffen dezelfde die ook rechtstreeks aan de vervaardiging van een actief toe te rekenen zijn, voor zover deze gemaakt worden t.b.v. de investering. Salariskosten van voorbereiding en toezicht zijn in deze definitie dus directe kosten en dus moeten deze kosten worden geactiveerd en afgeschreven. Ook de kosten van projectleiding worden genoemd als directe kosten. De Vraag- en Antwoordrubriek van de commissie BBV stelt overigens dat het niet schrijven van tijd, gemeenten niet ontslaat van de verplichting om de kosten toe te rekenen

“De raad heeft de NV VTC een exploitatie subsidie toegekend. Vooruitlopend op een evaluatie van de governance structuur wil het college € 150.000 van de subsidie als agio storting verstrekken. Dit is een ingrijpende wijziging in het door de raad vastgestelde beleid die expliciet aan de raad moet worden voorgelegd en waarbij het logisch is dit te doen aan de hand van de evaluatie en niet daarop vooruitlopend. Daarnaast moet een agio storting als immateriële vaste activa worden geactiveerd (daardoor levert het ruimte in de exploitatie op), maar in de geprognosticeerde balans is deze post niet terug te vinden.”

Reactie: Een agio storting is een financieel vast actief, en geen immaterieel vast actief. Op basis van de begroting van de NV VTC, dient de NV jaarlijks een verzoek in te dienen voor agio storting. Vervolgens wordt deze agio storting pas verwerkt in de administratie. Hierdoor is deze nu ook niet zichtbaar in de geprognosticeerde balans. Bij de behandeling van de Jaarstukken in de Auditcommissie van 13 juni jl. bent u geïnformeerd over het proces inzake de aanpassing governance en het advies van de Accountant op dit punt. In de concept-begroting wordt gevolg gegeven aan dit advies.

“De gemeente ontvangt over de jaren 2019-2021 € 174.000 extra voor de jeugdzorg. Vooruitlopend op de beslissing hierover neemt het college deze ontvangst als stelpost op in de jaren 2022 en 2023. Dit conflicteert met de door het college ingezette lijn waarbij zero based wordt geraamd en geen rekening wordt gehouden met nog niet zekere posten (zoals de te verwachten loonkostenstijging als gevolg van de cao onderhandelingen). Het stelsel van zero based budgetting lijkt niet consequent te worden toegepast.”

Reactie: Op advies van het rijk, en met instemming van onze toezichthouder, mogen gemeenten deze stelpost opnemen in haar begroting voor de jaren 2022 en 2023. In afwijking van de zero based systematiek hebben wij deze adviezen, van het rijk en toezichthouder, opgevolgd. Het staat uw raad uiteraard vrij om hier een andere keuze in te maken.

“Door de raad is een onderhoudsplan voor de wegen vastgesteld op grond waarvan jaarlijks ruim € 700.000 voor wegonderhoud wordt gereserveerd. Dit is het onderhoud dat naast de nodige investeringen voor rehabilitatie en vernieuwing wordt ingezet. Geconstateerd is dat een derde deel van het onderhoudsbudget niet aan onderhoud maar aan investeringswerkzaamheden is uitgegeven. Het college stelt nu voor om het onderhoudsbudget te verlagen. Een dergelijke ingrijpende wijziging in het onderhoudsplan dient expliciet aan de raad te worden voorgelegd. De begroting is niet stelselmatig ten opzichte van vorige jaren. De stelselaanpassingen zijn doorgevoerd ‘om aan de knoppen te draaien’ zodat het structurele tekort beperkt werd. Een besparing is het echter niet, met boekhoudkundige mutaties verschuift het college kosten naar de toekomst.”

Reactie: Wij distantiëren ons van deze conclusie. De constatering is dat in het huidige onderhoudsplan onderdelen opgenomen zijn, die levensduur verlengend zijn, en dus volgens onze financiële verordening gekapitaliseerd moeten worden. Het betreft hier dan ook geen wijziging van het door uw raad vastgestelde onderhoudsplan maar de financiële doorvertaling daarvan.

Wij hopen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,

burgemeester en wethouders van Gulpen-Witterm,
de secretaris,



J.G.A. Kusters MCM

de burgemeester,



Ing. N.H.C. Ramaekers-Rutjens

Bijlage: Mail van de raadsadviseur/plv. griffier, incl. bijlagen.

Van: Fred van den Bos
Verzonden: dinsdag 8 oktober 2019 10:57
Aan: College
CC: Jack Cremers; Frans Derksen; Marieke Nass; Robbert Dautzenberg; P. Franssen (Raadslid)
Onderwerp: FW: Begroting 2020
Bijlagen: advies begroting 2020.pdf

Beste mensen,

Zondag zond ik een advies aan de fractievoorzitters over de begroting 2020. Inmiddels heb ik vernomen dat hiervan melding is gemaakt in de pers. Ik zend jullie daarom bijgaand het advies toe.

Met vriendelijke groet,

Drs. F.J. (Fred) van den Bos | 📞 Raadsadviseur / Plv. Raadsgriffier
Gemeente Gulpen-Wittem
☎ 043 8800623 / 06 46112382 | ✉ fred.van.den.bos@gulpen-wittem.nl
Willem Vliegenstraat 12, 6271 DA Gulpen | Postbus 56, 6270 AB Gulpen | www.gulpen-wittem.nl



Van: Fred van den Bos
Verzonden: zondag 6 oktober 2019 15:47
Aan: 'Jack.Cremers@gulpen-wittem.nl' <Jack.Cremers@gulpen-wittem.nl>; Frans Derksen <frans.derksen@gulpen-wittem.nl>; Robbert Dautzenberg <robbert.dautzenberg@gulpen-wittem.nl>; Marieke Nass <marieke.nass@gulpen-wittem.nl>
CC: P. Franssen (Raadslid) <P.Franssen@Gulpen-Wittem.nl>
Onderwerp: Begroting 2020

Beste fractievoorzitters,

In de bijlage mijn advies over de begroting 2020. Jullie moeten nu in twee stappen hier over besluiten: aannemen versus terzijde leggen en overnemen versus verwerpen.

Als alle fracties het advies terzijde leggen dan eindigt het hier. Als een of meer fracties het aannemen (er iets mee willen doen) dan lijkt het mij gepast dit advies ook aan het college aan te bieden.

Als de meerderheid van de fracties het advies overnemen dan leidt dit er toe dat in de auditcommissie aan de agendacommissie geadviseerd wordt het raadsvoorstel niet door te leiden naar de raadsvergadering.

Morgenavond zijn er fractieoverleggen. Ik kan mij voorstellen dat dit advies daar onderwerp van gesprek zal zijn. Wanneer morgenavond reeds duidelijk is dat de meerderheid van de fracties het advies overnemen, dan is het raadzaam om dit reeds in de audit van a.s. dinsdag kenbaar te maken. Dat geeft het college nog de gelegenheid om de ontwerp-begroting tijdig aan te passen.

Indien pas in de audit van 23 oktober besloten wordt de begroting niet naar de raadsvergadering te leiden dan heeft het college nauwelijks de gelegenheid om nog tijdig met een nieuwe ontwerp-begroting te komen. Dat zal dan tot gevolg hebben dat niet tijdig een vastgestelde begroting aan GS wordt aangeboden en dat de gemeente onder preventief toezicht *kan* komen te staan. Dat laatste betekent overigens niets meer of minder dan dat de begroting en de begrotingswijzigingen door GS moeten worden goedgekeurd. Het licht zal in Gulpen-Wittem niet uit gaan, maar de provinciale toezichthouder gaat zich wel nadrukkelijk met de P&C-cyclus bemoeien.

Met vriendelijke groet,

Drs. F.J. (Fred) van den Bos |  Raadsadviseur / Plv. Raadsgriffier
Gemeente Gulpen-Wittem

 043 8800623 / 06 46112382 |  fred.van.den.bos@gulpen-wittem.nl

Willem Vliegenstraat 12, 6271 DA Gulpen | Postbus 56, 6270 AB Gulpen | www.gulpen-wittem.nl





Memo

Aan: Fractievoorzitters

Van: Fred van den Bos

Datum: 3 oktober 2019

Onderwerp: Begroting 2020

Dossiercode:

Inhoud:

De begroting 2020 is aan de raad aangeboden. De raad stelt de begroting vast. De raad heeft daarin een eigenstandige taak die verder gaat dan bij andere raadsvoorstellen en de wet legt de raad een kader op waaraan de begroting dient te voldoen:

- Voor alle taken en activiteiten brengt de raad jaarlijks op de begroting de bedragen die hij daarvoor beschikbaar stelt, alsmede de financiële middelen die hij naar verwachting kan aanwenden.
- De raad ziet erop toe dat de begroting structureel en reëel in evenwicht is. Hiervan kan hij afwijken indien aannemelijk is dat het structureel en reëel evenwicht in de begroting in de eerstvolgende jaren tot stand zal worden gebracht.
- De begroting en de meerjarenraming geven een zodanig inzicht dat een verantwoord oordeel kan worden gevormd over de financiële positie en over de baten en de lasten. In het bijzonder de raad moet in staat zijn zich een zodanig oordeel te vormen. De begroting en de meerjarenraming geven duidelijk en stelselmatig de omvang van alle geraamde baten en lasten, alsmede het saldo ervan weer. De begroting geeft tevens duidelijk en stelselmatig inzicht in de financiële positie.
- De toelichting op het overzicht van baten en lasten bevat ten minste:
 - het gerealiseerde bedrag van het voorvorig begrotingsjaar, het geraamde bedrag van het vorig begrotingsjaar na wijziging en het geraamde bedrag van het begrotingsjaar;
 - de gronden waarop de ramingen zijn gebaseerd;
 - in geval van aanmerkelijk verschillen met de ramingen van het vorige begrotingsjaar, respectievelijk de realisatie van het voorvorige begrotingsjaar, de oorzaken van die verschillen.

Net als in een gewoon huishouden moeten uitgaven en inkomsten met elkaar in evenwicht zijn en is het ook noodzakelijk om een reserve te hebben om onverwachte zaken op te kunnen vangen.

Volledigheid

Volledigheid van de begroting staat voorop, voorkomen moet worden dat door weglating van posten een onvolledig beeld ontstaat. Daarnaast moeten verschillen worden toegelicht, zodat wijzigingen beoordeeld kunnen worden. En dat alles op zo'n manier dat de raad zich een oordeel kan vormen over de financiële positie én over de baten en de lasten.

- In de begroting 2020 staan de cijfers van de begroting 2019 na de eerste wijziging. Het zijn de cijfers van 8 november 2018 (primaire begroting). De nadien acht begrotingswijzigingen die zijn vastgesteld zijn niet in de cijfers verwerkt en de verschillen tussen begroting 2019 en 2020 zijn niet toegelicht. Ook de raming voor het begrotingsjaar van de financiële gevolgen van het bestaande en nieuw beleid ontbreekt. Dit is in strijd met de regelgeving.

- In de begroting wordt aansluiting gezocht met de cijfers uit de kaderbrief (overigens zijn de cijfers die in de begroting staan niet gelijk aan die in de kaderbrief). Hiermee wordt impliciet er van uitgegaan dat de raad de budgettaire wijzigingen in de kaderbrief (ongeveer € 1 miljoen structureel) heeft goedgekeurd. Omdat de kaderbrief een discussiestuk was en geen begrotingswijziging, is deze veronderstelling onjuist. De in de kaderbrief genoemde mutaties dienen nog expliciet aan de raad ter vaststelling worden aangeboden.
- In het programmaplan moet per programma de doelstelling, in het bijzonder de beoogde maatschappelijke effecten, ten minste toegelicht worden aan de hand van de beleidsindicatoren. De beleidsindicatoren worden weliswaar separaat opgesomd, maar niet per programma en de koppeling tussen de doelstelling en de indicatoren ontbreekt.

De begroting is niet volledig en bevat niet alle wettelijk voorgeschreven informatie.

Stelselmatigheid

Duidelijk en stelselmatig zijn terugkerende begrippen in de financiële voorschriften. Dit vereiste van transparantie en consistentie moet waarborgen dat de raadsleden zelfstandig de begroting kunnen beoordelen. De begroting moet van jaar op jaar volgens dezelfde systematiek worden opgesteld. Dat wil niet zeggen dat alles in beton is gegoten, maar dat wijzigingen in het stelsel expliciet aan de raad moeten worden voorgelegd.

- Het college kiest ervoor personeelskosten tot een bedrag van bijna € 120.000 structureel te gaan activeren. Hierbij wordt gezegd dat dit door het BBV is voorgeschreven. Dat is onjuist. Activering van personeelskosten naar de balans *mag* inderdaad, zolang deze kosten in eerste instantie maar op het juiste taakveld én met de juiste categorie zijn geboekt. Het mag, maar het is geen BBV plicht. Vanwege de financiële risico's die hieraan verbonden zijn, heeft de gemeente in het verleden personeelskosten niet geactiveerd. Een wijziging op dit punt dient expliciet aan de raad te worden voorgelegd.

Van de bijna € 120.000 die structureel wordt geactiveerd, wordt ongeveer € 70.000 toegeschreven aan projecten met een korte looptijd en waaraan niet *structureel* kosten kunnen worden toegerekend.

- De raad heeft de NV VTC een exploitatie subsidie toegekend. Vooruitlopend op een evaluatie van de governance structuur wil het college € 150.000 van de subsidie als agio storting verstrekken. Dit is een ingrijpende wijziging in het door de raad vastgestelde beleid die expliciet aan de raad moet worden voorgelegd en waarbij het logisch is dit te doen aan de hand van de evaluatie en niet daarop vooruitlopend. Daarnaast moet een agio storting als immateriële vaste activa worden geactiveerd (daardoor levert het ruimte in de exploitatie op), maar in de geprognosticeerde balans is deze post niet terug te vinden.
- De gemeente ontvangt over de jaren 2019-2021 € 174.000 extra voor de jeugdzorg. Vooruitlopend op de beslissing hierover neemt het college deze ontvangst als stelpost op in de jaren 2022 en 2023. Dit conflicteert met de door het college ingezette lijn waarbij zerobased wordt geraamd en geen rekening wordt gehouden met nog niet zekere posten (zoals de te verwachten loonkostenstijging als gevolg van de cao onderhandelingen). Het stelsel van zerobased budgetting lijkt niet consequent te worden toegepast.
- Door de raad is een onderhoudsplan voor de wegen vastgesteld op grond waarvan jaarlijks ruim € 700.000 voor wegonderhoud wordt gereserveerd. Dit is het onderhoud dat naast de nodige investeringen voor rehabilitatie en vernieuwing wordt ingezet. Geconstateerd is dat een derde deel van het onderhoudsbudget niet aan onderhoud maar aan investeringswerkzaamheden is uitgegeven. Het college stelt nu voor om het onderhoudsbudget te verlagen. Een dergelijke ingrijpende wijziging in het onderhoudsplan dient expliciet aan de raad te worden voorgelegd.

De begroting is niet stelselmatig ten opzichte van vorige jaren. De stelselaanpassingen zijn doorgevoerd 'om aan de knoppen te draaien' zodat het structurele tekort beperkt werd. Een besparing is het echter niet, met boekhoudkundige mutaties verschuift het college kosten naar de toekomst.

Structureel en reëel in evenwicht

Primair moet de begroting sluitend zijn, maar als dat niet het geval is, moet in de loop van de meerjarenraming het evenwicht hersteld worden. De begroting vermeldt als structureel saldo voor 2020 € 309.573 en voor 2023 € 542.676 en lijkt daarmee structureel in evenwicht. Gelet op het bovenstaande is dit echter niet reëel. De cijfers en toelichtingen zijn onvolledig en met stelselwijzigingen wordt tijdelijke budgettaire ruimte gecreëerd.

Samenvattend stel ik vast dat de ontwerp-begroting 2020 op essentiële punten niet voldoet aan de wettelijke voorschriften en onvoldoende inzicht biedt waardoor uw raad geen verantwoord oordeel over de financiële positie en over de baten en de lasten kan vormen.