



Besluitvormingsproces organisatie-ontwikkeltraject Gulpen-Wittem

Juni 2020





Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1	Aanleiding en Onderzoeksopzet	6
1.1	Belang van het onderzoek	6
1.2	Doel van het onderzoek	6
1.3	Onderwerp en afbakening van het onderzoek	6
1.4	Invalshoeken	6
1.5	Onderzoek aanpak	7
1.6	Onderzoek-uren	7
1.7	Indeling rapport	7
1.8	Dankwoord	7
Hoofdstuk 2	Raadsvergaderingen gewijd aan OOT en begrotingsproces 2020	8
Hoofdstuk 3	Juridisch-technische invalshoek	10
3.1	Inleiding	10
3.2	Budgetrecht	10
3.3	Het begrip Rechtmatigheid	11
3.4	Rol accountant	11
3.5	Rechtmatigheid OOT uitgaven in 2019	11
3.6	Rechtmatigheid OOT uitgaven in 2020	11
3.7	Rechtsgeldigheid aangegane verplichtingen	12
3.8	Begrotingsrechtmatigheid en politiek	12
3.9	Termijn	12
3.10	“Technische begrotingswijziging”	13
3.11	Kalender P&C cyclus	14
Hoofdstuk 4	Financieel-Technische invalshoek	16
4.1	Inleiding	16
4.2	Vrijmaken van middelen	16
Hoofdstuk 5	Control/ Sturing op resultaten	22
5.1	Inleiding	22
5.2	PDCA cyclus	22



5.3	Performance indicatoren	22
5.4	Verwachtingen	23
5.5	Monitoring voortgang	23
5.6	Nulmeting	23
5.7	Onafhankelijke toetsing plannen	23
5.8	Begroting als sturingsinstrument	24
5.9	Zero-based budgetting	24
5.10	Strategische personeelsplanning	25
Hoofdstuk 6 Politieke verhoudingen, proces en rollen		26
6.1	Inleiding	26
6.2	Politieke verhoudingen	26
6.3	Aanwezigheid/Quorum	26
6.4	Individuele raadsleden	27
6.5	Omvang OOT	27
6.6	Behandeling in de begroting	28
6.7	Informatievoorziening	28
6.8	Opstellen OOT	28
6.9	Positie van control	29
6.10	Verwachtingen van het OOT	29
6.11	Portefeuillehouder	30
6.12	Flexibiliteit	30
6.13	Presentatie OOT	30
6.14	Doelstellingen OOT	31
6.15	Begrotingscyclus	31
Hoofdstuk 7 Samenvatting, conclusies en aanbevelingen		32
Bijlagen		35
Bijlage I	De Rekenkamercommissie	36





Hoofdstuk 1 Aanleiding en Onderzoeksopzet

1.1 Belang van het onderzoek

In een op 19 september 2019 door de raad aangenomen motie wordt de rekenkamercommissie gevraagd onderzoek naar het begrotings- en besluitvormingsproces rondom het organisatie-ontwikkeltraject (OOT) uit te voeren. Dit onderzoek raakt een aantal essentiële taken en verantwoordelijkheden van de raad, zoals de kader stellende verantwoordelijkheid en het budgetrecht van de raad. Ook heeft de raad de expliciete taak om te bewaken dat de begroting volledig en (meerjarig) sluitend is. De raad heeft bovendien zorgen of zij haar controlerende taak met betrekking tot het OOT voldoende kan uitvoeren.

1.2 Doel van het onderzoek

De door de raad aangenomen motie verwoordt een tweetal hoofdvragen

“... onderzoek te doen naar- en aanbevelingen te geven inzake:

1. het besluitvormingsproces omtrent het OOT in relatie tot de controlerende en kader stellende verantwoordelijkheid van de raad, waarbij ook gekeken wordt naar de gevoeligheden in de raad;
2. hoe de raad de doeltreffendheid c.q. verbeteringen van het genomen raadsbesluit van 26 september 2019 kan monitoren.”

1.3 Onderwerp en afbakening van het onderzoek

Het onderzoek richt zich op het besluitvormings- en budget/begrotingsproces rondom het OOT in de periode 2019-2020. Meer specifiek betreft het de periode juni 2019 (eerste behandeling in de Auditcommissie) tot en met 23 april 2020 (raadsbesluit tot bijstelling van de begroting 2020). Het onderzoek richt zich op het proces en richt zich niet op de inhoud van het OOT.

1.4 Invalshoeken

De rekenkamercommissie heeft het onderzoek vanuit de volgende invalshoeken benaderd:

- Juridisch-technisch invalshoek: met name gericht op het budgetrecht, begrotingsrechtmatigheid en rechtsgeldigheid van verplichtingen
- Financieel-technisch: gericht op boekhoudkundige aspecten van de begroting en financiële impact
- Control: planning, uitvoering en monitoring van het OOT



- Politiek-bestuurlijke invalshoek en rolverdeling: formele proces versus bestuurlijke/politieke verhoudingen en gevoeligheden

1.5 Onderzoek aanpak

Het onderzoek heeft plaatsgevonden door middel van deskresearch (documenten-onderzoek) en interviews met betrokkenen. De rekenkamercommissie heeft ruim 60 documenten ontvangen. De geïnterviewden zijn leden van iedere fractie, leden van de auditcommissie, de burgemeester, de wethouder Financiën, de algemeen directeur/gemeentesecretaris, de concern-controller, de plaatsvervangend griffier, teamleider financiën a.i. en de medewerker van de Provincie Limburg, belast met het financieel toezicht.

1.6 Onderzoek-uren

Het onderzoek is door de rekenkamercommissie zelf uitgevoerd en is afgerond binnen het aantal hiervoor beschikbare aantal van 175 onderzoek-uren.

1.7 Indeling rapport

Het rapport is ingedeeld volgens de verschillende invalshoeken die in dit onderzoek zijn betrokken:

In hoofdstuk 2 worden de verschillende activiteiten rondom het begrotingsproces 2020 volgtijdelijk beschreven. In hoofdstuk 3 volgt de juridisch-technische invalshoek, in hoofdstuk 4 de financieel-technische invalshoek, in hoofdstuk 5 de control invalshoek, met de sturing op resultaten, in hoofdstuk 6 de politiek-bestuurlijke invalshoek. Hoofdstuk 7 bevat dan de belangrijkste conclusies en aanbevelingen.

1.8 Dankwoord

We danken ieder die aan het onderzoek heeft meegewerkt en ruim de tijd heeft genomen ons van informatie te voorzien. We waarderen het zeer dat, ondanks de corona-maatregelen, alle geplande interviews door hebben kunnen gaan, in persoon dan wel telefonisch. Een speciaal woord van dank voor de griffie die de organisatorische kant van het onderzoek voor haar rekening heeft genomen, zowel de planning van de interviews als het verzamelen en beschikbaar stellen van de uitgebreide documentatie.



Hoofdstuk 2 Raadsvergaderingen gewijd aan OOT en begrotingsproces 2020

In dit hoofdstuk volgt een volgtijdelijke reconstructie van de acties en gebeurtenissen in het proces rondom het OOT en de begroting 2020, vanaf juni 2019 tot en met april 2020, aan de hand van de raadsvergaderingen.

20 juni 2019 Auditcommissie

Aan de orde is onder andere de doorontwikkeling van de gemeentelijke organisatie, inclusief het organisatieplan en hiermee gepaard gaande structurele kosten, baten en financieringssystematiek. Advies vanuit Auditcommissie: “De voorzitter concludeert dat de auditcommissie (alle fracties zijn vertegenwoordigd) unaniem aan de agendacommissie adviseert het raadsvoorstel niet door te leiden naar de raadsvergadering. De fracties betwijfelen niet het nut en de noodzaak voor het OOT maar willen graag afwachten tot meer duidelijkheid is over enkele ontwikkelingen in het Sociaal Domein, zodat -naar verwachting in september- een totaalplaatje behandeld kan worden.”

11 september 2019 Auditcommissie

Aan de orde is onder meer de doorontwikkeling van de gemeentelijke organisatie. In het bijbehorende raadsvoorstel (dd. 20 aug 2019) wordt gesproken van een integraal plan (inclusief Sociaal Domein) en overzicht van de structurele kosten en dekkingsvoorstellen in de periode 2020-2028. De financiële effecten worden niet in de begroting 2020 verwerkt. De auditcommissie adviseert in meerderheid het raadsvoorstel te agenderen voor de raadsvergadering van 26 september.

24 september 2019 Vaststelling ontwerp-begroting 2020 door college van B&W

Vaststelling van de ontwerp-begroting. In deze begroting zijn de financiële effecten van het OOT niet opgenomen.

26 september 2019 Raadsvergadering

Aan de orde onder meer het raadsvoorstel doorontwikkeling van de gemeentelijke organisatie inclusief hiermee gepaard gaande structurele en incidentele kosten, baten en financieringssystematiek (onder andere de onttrekking uit algemene reserve 2020 t/m 2023 en aanvulling van de algemene reserve 2024 t/m 2028). Het raadsvoorstel wordt aangevuld met een informatieve nota over de ontwikkeling van de Algemene Reserve 2020 t/m 2023. Het voorstel wordt met meerderheid van stemmen aangenomen. Vier raadsleden zijn verhinderd (drie raadsleden van oppositiepartijen en één raadslid van een coalitiepartij). Amendementen ter beperking van personele uitbreiding en het opnemen van de financiële effecten in de begroting 2020 worden verworpen.



24 oktober 2019 Raadsvergadering

Op 16 oktober stapt één van de raadsleden uit de fractie van een coalitiepartij. In de raadsvergadering van 24 oktober legt dit raadslid een verklaring af.

7 november 2019 Raadsvergadering

De begroting 2020, zonder OOT, wordt door de raad vastgesteld.

19 december 2019 Raadsvergadering

Aan de orde onder meer de Slotwijziging (11^e begrotingswijziging) 2019 inclusief overheveling budgetten naar 2020 (1^e begrotingswijziging¹ 2020). De Slotwijziging wordt door de raad vastgesteld. Deze begrotingswijziging 2020 bevat niet de financiële effecten voor 2020 van het OOT.

Een motie met daarin het verzoek om een onderzoek aan de rekenkamercommissie naar de besluitvorming inzake het OOT wordt unaniem door de raad aangenomen.

17 maart 2020 Uitstel Raadsvergadering van 26 maart naar 23 april 2020

In verband met Corona vindt de raadsvergadering van 26 maart op verzoek van de fractievoorzitters geen doorgang. Op de concept-agenda stond de 1e begrotingswijziging, inclusief de verwerking van de financiële effecten van het OOT.

23 april 2020 Raadsvergadering

1^e Begrotingswijziging 2020 inclusief financiële effecten van het OOT wordt in meerderheid door de raad vastgesteld. De financiële verordening gemeente Gulpen-Wittem 2020 wordt vastgesteld.

¹ Terminologie is verwarrend voor niet ingewijden. Hier wordt gesproken van de 1^e begrotingswijziging 2020. In het voorjaar van 2020 is de 1e bijstelling (en dus niet de 1 begrotingswijziging) aan de orde, met bijgevoegd ter vaststelling de 2e begrotingswijziging. Waarom de 2e? → omdat de 1e begrotingswijziging onderdeel was van de Slotwijziging eind 2019. De bijstelling is telkens tijdens het lopende jaar. De 3e bijstelling wordt de Slotwijziging genoemd en bevat dan tevens de 1e begrotingswijziging van het nieuwe boekjaar. Elke bijstelling gaat gepaard met de vaststelling van een begrotingswijziging. Het nummer is afhankelijk van de chronologie.

In de rest van het rapport is de 1^e begrotingsbijstelling 2020, de begrotingswijziging van maart/april 2020 en niet de overheveling van budgetten in december 2019.



Hoofdstuk 3 Juridisch-technische invalshoek

3.1 Inleiding

Het OOT is niet in de primaire begroting 2020 opgenomen. In eerste instantie was dit wel de bedoeling. Vanwege de beslissing van de auditcommissie op 20 juni 2019 om het OOT niet voor besluitvorming door te leiden naar de Raadsvergadering, vanwege het ontbreken van het Sociaal Domein, werd het OOT niet in de initiële begroting opgenomen. Vanuit het College zijn verschillende motiveringen aangegeven om de financiële vertaling van het OOT pas bij de eerste bijstelling in de begroting 2020 mee te nemen.

Ten eerste de tijdigheid. Het opstellen van een gemeentebegroting is een omvangrijk en complex. Wijzigingen na een zeker cutoff date worden niet meer meegenomen in de begroting. Voor Gulpen-Wittem is dit de zomer, met uitloop naar augustus.

Ten tweede is aangegeven dat het college het niet juist achtte, wanneer het OOT in de begroting zou zijn opgenomen, voordat de raad hier haar goedkeuring aan zou hebben gegeven. In de Raadsvergadering van 26 september 2019 stond het OOT op de agenda en 2 dagen daarvoor had het college de meerjarenbegroting 2020 vastgesteld. De op 24 september vastgestelde begroting is door het college op 26 september aan de raadsleden uitgedeeld, ter voorbereiding op de besluitvormingscyclus en de begrotingsvergadering op 7 november. Wanneer het college dan al de financiële vertaling in de begroting zou hebben opgenomen, zou dit vooruitlopen op de besluitvorming in de raad.

Ten derde heeft het college gewacht op de discussie met toezicht (Provincie), mede op aangeven van de raad. Het advies van de Provincie over de wijze waarop de dekking van het OOT in de begroting opgenomen diende te worden, namelijk door een bestemmingsreserve op te voeren, dateert van na het opstellen van de initiële begroting. In de voorbereiding van het raadsvoorstel zijn hierover wel oriënterende gesprekken gevoerd.

De motivering van het college om het OOT niet in de Slotwijziging voor 2019 op te nemen is, conform de financiële verordening, dat de Slotwijziging primair bedoeld is om het begrotingsjaar 2019 af te sluiten.

In dit hoofdstuk zullen we de juridisch-technische consequenties van het ontbreken van het OOT in de (initiële) begroting nader bespreken.

3.2 Budgetrecht

Het budgetrecht van de gemeenteraad vindt zijn grondslag in artikel 189 (e.v.) van de Gemeentewet. Gemeentewet artikel 189 lid 1: 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 tegenhanger van het budgetrecht is de begrotingsrechtmatigheid. Voor de rechtmatigheidscontrole gelden in algemene zin de richtlijnen Platform Rechtmatigheid Provincies en Gemeenten (PRPG).

3.3 Het begrip Rechtmatigheid

De definitie van het begrip rechtmatigheid volgens PRPG is: 'voldoen aan wettelijke kaders en regelgeving'. Hierbij gaat het niet alleen om externe regelgeving, maar ook om eigen regels zoals verordeningen, beleidsregels, interne afspraken e.d. ook zaken zoals de vastgestelde begroting en formele wijzigingen daarvan. Tegenover het begrip 'rechtmatig' staat 'onrechtmatig'. Van belang is dat onrechtmatig geen synoniem van fraude is. Bij fraude wordt met opzet niet voldaan aan wetten en regels met doorgaans als doel er zelf beter van te worden. Doorgaans is er bij onrechtmatigheid in de begrotingsrechtmatigheid geen sprake van zelfverrijking.

3.4 Rol accountant

In het kader van de accountantscontrole gaat het bij rechtmatigheid om een duidelijke relatie met het financiële beheer; er moet worden vastgesteld dat baten, lasten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen, dat wil zeggen overeenkomstig (financiële) wet en regelgeving. De accountant kijkt dus vooral naar de financiële aspecten van rechtmatigheid. De accountant kijkt of het budgetrecht van de raad is gerespecteerd en toetst daarom of begrotingsafwijkingen en met name overschrijdingen door de raad zijn geautoriseerd. Deze moeten tijdig, en in elk geval in het begrotingsjaar zelf, aan de raad worden voorgelegd. Als een wijziging niet meer in het jaar zelf is voorgelegd zijn bestedingen boven het begrotingsbedrag strikt genomen onrechtmatig, maar de accountant kijkt per geval in hoeverre er daadwerkelijk sprake is van een onrechtmatigheid.

3.5 Rechtmatigheid OOT uitgaven in 2019

In principe zijn gemeentelijke uitgaven onrechtmatig voor zover niet goedgekeurd in de begroting. De toets op de rechtmatigheid wordt uitgevoerd door de accountant. De accountant toetst de begrotingsrechtmatigheid in enig jaar achteraf. De aanpassing van de begroting 2019, inclusief de opname van de kosten voor het OOT in 2019 zorgt ervoor dat aan het begrotingscriterium in 2019 ten behoeve van de accountantscontrole is voldaan. Daar de uitgaven ten behoeve van het OOT in 2019, zijn goedgekeurd door de raad, zal de accountant met betrekking tot de OOT uitgaven in 2019 geen rechtmatigheidsprobleem vinden.

3.6 Rechtmatigheid OOT uitgaven in 2020

De rechtmatigheid van de uitgaven ten behoeve van het OOT in 2020 was, tot op het moment van goedkeuring in de begroting (raadsvergadering 23 april 2020) onzeker. De begrotingswijzigingen



waarmee de uitgaven voor het OOT in de begroting zijn opgenomen, zijn tot 23 april niet door de raad goedgekeurd. Voor de volledigheid vermelden we dat er op 23 april was geen sprake was van een begrotingsoverschrijding van de loonsom.

3.7 Rechtsgeldigheid aangegane verplichtingen

Het rechtmatigheidscriterium voor de begroting heeft geen invloed op de rechtsgeldigheid van de door de gemeente aangegane verplichtingen voor het OOT. De wederpartijen hebben geen plicht om begrotingsrechtmatigheid van de uitgaven te toetsen, contractpartijen moeten ervan uit kunnen gaan dat wanneer de gemeente contractuele verplichtingen aangaat, deze worden nageleefd. De verplichtingen die de gemeente is aangegaan uit hoofde van het OOT in 2019 én 2020 ten opzichte van derden zijn rechtsgeldig en moeten worden nageleefd, ongeacht opname in de begroting. Dit geldt voor de inhuur van het adviesbureau maar ook voor aangenomen werknemers.

3.8 Begrotingsrechtmatigheid en politiek

In het geval dat de raad reeds aangegane verplichtingen en reeds gerealiseerde uitgaven niet goedkeurt door middel van een begrotingswijziging, dan zal de accountant in haar rechtmatigheidsonderzoek concluderen dat de uitgaven onrechtmatig zijn. Op 23 april 2020 heeft de raad de uitgaven wel goedgekeurd en zal de accountant de uitgaven als rechtmatig beoordelen. Uiteindelijk is de begrotingsrechtmatigheid daarmee vooral een politieke zaak.

Daarom wordt het oordeel over de rechtmatigheid van de begroting vanaf 2021 ook formeel een politieke zaak. De raad gaat vanaf dan een oordeel geven over de begrotingsrechtmatigheid en niet langer de accountant. Hoewel de details nog niet bekend zijn, wordt verwacht dat het vanaf 2021 het college van B&W een rechtmatigheidsverklaring zullen opstellen en voorleggen aan de raad. De vraag is wel hoe de raad voldoende comfort kan krijgen om een oordeel over de begrotingsrechtmatigheid uit te spreken.

3.9 Termijn

Met het uitstel van de raadsvergadering van 23 maart, waarin de eerste bijstelling van de begroting 2020 op de agenda staat, naar 23 april, zal een aanzienlijk deel van het jaar voorbij zijn voordat zekerheid is verkregen over de rechtmatigheid van de OOT uitgaven in 2020. Overigens geeft de wethouder financiën aan dat bijstellingen voorheen later in het jaar werden uitgevoerd. College en ambtelijk apparaat hebben geacteerd op de goedkeuring van het Raadsvoorstel op 26 september 2019. Dit is een risico, zeker gezien de politieke stand van zaken. Het financiële risico voor de gemeente wordt groter naarmate de tijd tussen uitgaven/verplichtingen en de goedkeuring in de begroting langer wordt. Hiermee is niet gezegd dat de feitelijke uitgaven tot 23 april niet gedekt zijn door de regulier beschikbare middelen.



3.10 “Technische begrotingswijziging”

Het college heeft het standpunt dat het OOT, inclusief de financiële consequenties, is goedgekeurd in de Raadsvergadering van 26 september 2019. De financiële effecten zijn verduidelijkt door een inijk te geven op structurele en incidentele kosten, baten en financieringssystematiek en op de meerjarige ontwikkeling van de algemene reserve via een separate raadsinformatiebrief. Het college en de directie hebben dan ook geacteerd (= verplichtingen aangegaan, contracten afgesloten) op basis van de formele goedkeuring van de raad op 26 september, vooruitlopend op de formele goedkeuring van de uitgaven in de begroting door de Raad.

Theoretisch is iedere uitgave onrechtmatig tenzij goedgekeurd in de begroting. Dit geldt ook voor de uitgaven behorend bij een goedgekeurd raadsbesluit. In de praktijk zal een college al veelal acteren op goedgekeurde Raadsbesluiten en niet wachten op de formele goedkeuring in de begroting. Immers anders zal de uitvoering van ieder raadsbesluit, waar uitgaven mee gemoeid zijn, een zekere vertraging oplopen. Ook de raad zal veelal waarden, wanneer de uitvoering tijdig wordt gestart. Bovendien gaat het college uit van een bestendigheid in de besluitvorming in de raad. Als een raadsbesluit is genomen, gaat het college ervan uit dat de raad ook de financiële consequenties hiervan neemt. De verdere verwerking in de begroting wordt dan bestempeld als een verwerking van “technische aard”.

Hiertegenover staat dat de status van de gemeentebegroting een andere is dan de status van Raadsbesluiten. De begrotingsuitvoering van gemeenten is omgeven door waarborgen waarmee recht gedaan wordt aan de kader stellende rol en de controlerende rol van de raad.

Artikel 189 lid 3 van de gemeentewet zegt dat in het kader van de uitvoering van de begroting slechts verplichtingen kunnen worden aangegaan, voor zover de Raad daartoe bedragen beschikbaar heeft gesteld. De begroting is aldus van cruciaal belang voor het rechtmatig doen van uitgaven.

De toets van de accountant op de rechtmatigheid van de uitgaven wordt uitgevoerd op basis van hetgeen door de raad in de begroting is goedgekeurd. De accountant voert deze toets niet uit op basis van raadsbesluiten.

De provincie, als financieel toezichthouder, zal haar toets op het toezichtsregime ook baseren op de begroting, niet op raadsbesluiten. Informeel zal zij raadsbesluiten wel meenemen, voor zover bekend, maar de Provincie zal niet actief op zoek gaan naar raadsbesluiten met financiële effecten. Formeel echter dient zij zich te baseren op de begroting. Begrotingswijzigingen dienen ook binnen twee weken aan de provincie te worden toegestuurd, hetgeen niet geldt voor alle raadsbesluiten.

Het al dan niet goedkeuren van de eerste begrotingswijziging 2020 in april 2020 is een separaat besluit van de Raad, waarmee beslist is over de rechtmatigheid van de uitgaven aan het OOT in 2020. De wet



kent geen “technische begrotingswijziging” en de juridische status van een technische begrotingswijziging is niet anders dan die van iedere andere begrotingswijziging.

3.11 Kalender P&C cyclus

Op basis van een unaniem door de Raad gedragen motie van 8 november 2018, tijdens de begrotingsbehandeling voor 2019, heeft het college, samen met de ambtelijke organisatie en een extern adviesbureau, de Planning en Control cyclus opnieuw bezien. Via een tweetal workshops in de auditcommissie, gericht op verbeteren van de P&C cyclus en bijbehorende documentatie, is onder andere een nieuwe kalender voor de P&C cyclus besproken. In de raadsvergadering van 23 april 2020 is de nieuwe financiële verordening ingebracht om het besprokene in de workshops verder te formaliseren. De lijn om wijzigingen die zich voordoen na augustus niet meer te verwerken in de initiële begroting stond ook in de concept financiële verordening 2020. Het OOT zou dan volgens de nieuwe concept verordening (ook) in de eerste begrotingswijziging opgenomen worden, net als de september circulaire en de december circulaire.

Voorafgaande aan het begrotingsproces stuurt de provincie een brief aan alle gemeenten met de richtlijnen/aandachtspunten voor de begroting. De provincie geeft hierin aan dat de mei-circulaire in de begroting verwerkt dient te worden, deze verplichting geldt niet voor de september-circulaire. Er geldt hier een zekere vrijheid bij de gemeenten. We hebben de Provincie gevraagd waar gemeenten hun cutoff date hebben voor verwerking van zaken in de initiële begroting. Het blijkt een divers beeld te zijn. Het begrotingsproces is een complex en tijdrovend proces. In het algemeen zijn grotere gemeentes beter in staat late wijzigingen in hun begroting op te nemen. Zo wordt de septembercirculaire door grotere gemeentes nog verwerkt in de begroting, terwijl kleinere gemeentes dit over het algemeen in een begrotingswijziging doen. Een tussenvorm is om een eerste begrotingswijziging, gelijk met de initiële begroting in de raad te brengen. De septembercirculaire en goedgekeurde raadsvoorstellen tussen eind augustus en begin november (begrotingsbespreking) worden dan in deze eerste begrotingswijziging meegenomen, zonder dat de “gedrukte” begroting hoeft te wachten. Een aantal Limburgse gemeentes volgt deze werkwijze.

We hebben de provincie ook gevraagd hoe zij aankijkt tegen het eventueel opnemen van begrotingswijzigingen voor het komend jaar tijdens de Slotwijziging van het voorgaande jaar. Dan had het OOT in de begroting 2020 kunnen worden opgenomen tijdens de Slotwijziging 2019. Volgens de provincie is dat nadrukkelijk niet de bedoeling. De slotwijziging is primair voor de begroting van afgelopen jaar.

Voor Gulpen-Wittem wordt in de workshops en de Financiële Verordening 2020 (die op 23 April 2020 door de Raad (met aanpassingen) is vastgesteld) gekozen om de 1^e bijstelling in de Raadsvergadering van maart te behandelen. Volgens de presentatie bij de P&C workshop van 14 maart 2019:

“In 2020 willen we voor het eerst gaan werken met een 1^e bijstelling. Deze bijstelling willen we met name gaan gebruiken om de begroting bij te stellen met zaken die gespeeld hebben in de periode november –



januari. Denk aan de verwerking van de september-en/of december circulaire, kleine financiële bijstellingen en overige correcties;

Deze 1^e bijstelling willen behandelen in de raadsvergadering van maart''

Navraag bij Gulpen-Wittem leert dat de tussenvorm, waarbij de begroting en eerste begrotingswijziging gelijktijdig in november in de Raad behandeld worden, een extra inspanning van de financiële functie zal vergen, maar niet onhaalbaar wordt geacht.



Hoofdstuk 4 Financieel-Technische invalshoek

4.1 Inleiding

Artikel 189, lid 2 van de Gemeentewet luidt als volgt:

‘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.’

In dit hoofdstuk is aandacht voor de financiële positie van Gulpen-Wittem naar aanleiding van de begroting voor 2020 en het OOT, dat later bij de 1^e begrotingswijziging in de begroting 2020 is verwerkt.

De beoordeling of posten juist volgens de regels (BBV) worden verwerkt zal de accountant bij de jaarrekening controle nader toetsen. Dit hoofdstuk staat in het teken van de consequenties van keuzes die zijn gemaakt.

4.2 Vrijmaken van middelen

In hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op het Zero Based Budgetting (ZBB) zoals bij Gulpen-Wittem wordt toegepast. Onder het ZBB, zijn middelen vrijgekomen, die zijn gebruikt om de begroting 2020 sluitend te maken. De gevonden middelen kunnen slechts eenmalig gebruikt worden. De gemeente schrijft in haar begroting 2020 dat “de rek er inmiddels uit is”, de gemeente zal niet nogmaals in dezelfde mate lucht vinden in een volgende begrotingscyclus. Hieronder wordt ingegaan op een aantal van de gebruikte middelen, mede omdat hier vragen vanuit de Raad over zijn gesteld.

▪ Activeren van kosten

Activeren van kosten betekent dat deze op de balans als activum worden opgenomen. Dit gebeurt wanneer kosten en opbrengsten in de tijd uit elkaar lopen. Wanneer de gemaakte kosten eerder plaatsvinden dan de opbrengsten die met behulp van deze kosten worden gegenereerd, kunnen de kosten worden geactiveerd, zodat door middel van afschrijving de kosten en opbrengsten worden gematched. Het effect van activeren van kosten op het resultaat, is dat de huidige exploitatie wordt ontzien, ten laste van de toekomstige exploitatie. Dit is geoorloofd, zelfs nodig, wanneer ook de baten in de toekomst zullen plaatsvinden. Het gevaar bestaat dat er sprake is van te weinig toekomstige baten, hetgeen in strijd is met het voorzichtigheidsprincipe in de verslaggeving.

Ook omdat het gevaar van resultaatsturing bestaat, wordt activering van strenge voorwaarden voorzien. Zo moet een actief op de balans leiden tot toekomstige baten of nut en moet onder controle zijn van de organisatie, bijvoorbeeld (kennis van) personeel mag niet geactiveerd. Het oordeel of posten terecht zijn geactiveerd, ligt bij de accountant in de jaarrekeningcontrole. Financiën van de gemeente geeft aan de lijn van de notitie vaste materiële activa van de commissie BBV te volgen.



- **Werkzaamheden aan wegen**

Reguliere onderhoudswerkzaamheden op een actief mogen niet worden geactiveerd, werkzaamheden die de functionaliteit van een actief verbeteren of de werkzaamheden die de levensduur van een actief verlengen, mogen wel worden geactiveerd. Een deel van de werkzaamheden aan wegen wordt met ingang van 2020 geactiveerd, met als argument dat dit de levensduur zal verlengen. Er zijn weinig concrete aanwijzingen in de BBV te vinden hoe hiermee om te gaan en de accountant zal hiernaar moeten kijken.

- **Projecten**

Kosten van projecten gaan veelal vooraf aan de baten. Om baten en lasten te matchen worden kosten geactiveerd en in de toekomst afgeschreven, wanneer ook de baten worden verdiend. Er is wel een risico. Als de projecten niet leiden tot baten, zijn enkel de lasten naar de toekomst verschoven. Het valt op dat projectkosten worden geactiveerd, zonder specifiek te worden toegewezen aan concrete projecten. Ook hier zal de accountant naar kijken.

- **Agiostorting**

De subsidie voor “doelgroep evenementen” is omgezet in een agiostorting in NV VTC. Een kostenpost is daarmee omgezet in een kapitaalstorting en blijft daarmee buiten de begrote exploitatie. Het belang van de gemeente in NV VTC wordt daarmee in eerste instantie meer waard. Echter als bij de waardering blijkt dat de NV VTC op einde jaar dat de agiostorting niet heeft bijgedragen aan de waarde van NV VTC, zal door middel van afwaardering het bedrag alsnog via het financieel resultaat lopen.

- **Stelpost Loon- en prijscompensatie**

In het verleden heeft de gemeente Gulpen-Wittem kosten opgenomen tegen de prijzen, die gelden op moment van het opmaken van de begroting (tegen zogenaamde constante prijzen). Om mogelijke stijging van lonen en prijzen te verwerken in de meerjarenramingen, nam men een stelpost loon- en prijscompensatie op. Sinds de begroting van 2019 neemt Gulpen-Wittem kosten op tegen verwachte prijzen. Loon- en prijsstijgingen zitten dan al in de individuele posten verwerkt. Wanneer een stelpost loon- en prijsstijging wordt opgenomen, naast het opnemen van kosten tegen verwachte prijzen, dan is dit dubbel. Het is logisch om de stelpost dan te laten vervallen.

- **Stelselwijziging**

De financiële behandeling van deze posten is anders dan in het verleden. Als daar goede reden voor is, dan mag dat. Bij de controle op de jaarrekening zal de accountant daarnaar kijken, waarbij niet enkel een wijziging vanwege het financiële effect voldoende reden is. Het gaat erom dat de verwerking een betere weergave geeft van het financieel resultaat en de financiële positie van de gemeente.

De accountant zal toetsen op hetgeen toelaatbaar is. Echter binnen het toelaatbare is boekhouden ook een kwestie van keuzes. De keuzes die zijn gemaakt in deze begroting zijn minder conservatief dan de keuzes die eerder zijn gemaakt.

Om een goed oordeel te kunnen vormen over het structureel evenwicht in de begroting, dient de Raad ook te worden meegenomen in de stelselwijziging. Dit gebeurt door middel van de wijzigingen



in de financiële verordening die op 23 april 2020 door de raad is vastgesteld. Uit aanvullende vragen, in november 2019, blijkt dat er onduidelijkheden waren rondom deze zaken bij de begrotingsbehandeling.

- **Inhuur**

Gulpen-Wittem heeft de laatste jaren veel “incidentele inhuur” die een structureel karakter gekregen. Met het OOT verdwijnt naar verwachting een groot deel van de structureel geworden “incidentele inhuur”.

- **Financieel Toezicht: de provincie**

De provincie is financieel toezichthouder van de gemeenten. Het betreft de uitvoering van de wettelijk opgedragen taak. Het uitvoeren van het toezicht is de verantwoordelijkheid van gedeputeerde staten (GS). De toezichthouder vormt zich een oordeel over het al dan niet structureel en reëel in evenwicht zijn van de (meerjaren)begroting van de gemeenten².

Uitgangspunt hierbij is dat iedere gemeente zelf verantwoordelijk is voor een gezond financieel beleid en beheer. De toezichthouders willen zo effectief mogelijk optreden en zo efficiënt mogelijk werken: het toezicht is proportioneel. Repressief toezicht is de standaard. Deze vorm van toezicht houdt in dat de begroting en begrotingswijzigingen direct uitgevoerd kunnen worden (rechtskracht krijgen), zonder afhankelijk te zijn van een voorafgaande goedkeuring van GS. Voorwaarden voor repressief toezicht zijn ten eerste dat de begroting structureel en reëel in evenwicht is en ten tweede dat de jaarrekening en begroting op tijd zijn ingezonden. De begroting dient ingezonden vóór 15 november van het jaar voorafgaand aan het begrotingsjaar. Beide voorwaarden zijn relevant in dit onderzoek en worden in dit rapport verder uitgewerkt.

Preventief toezicht is uitzondering en wordt ingesteld als niet voldaan wordt aan het criterium structureel en reëel evenwicht. Preventief toezicht kan ook worden ingesteld als niet is voldaan aan de wettelijke inzendtermijnen. Overschrijding van de uiterste inzenddata leidt in beginsel tot preventief toezicht, ook voor een financieel gezonde gemeente. De reden hiervoor is dat de toezichthouder tijdig over informatie moet beschikken om zich een oordeel te kunnen vormen over de financiële positie. Bovendien kan het niet voldoen aan de termijnen een signaal zijn dat een gemeente de financiële huishouding niet op orde heeft.

Preventief toezicht betekent dat de begroting en de daaropvolgende wijzigingen eerst moeten worden goedgekeurd door GS, voordat deze kunnen worden uitgevoerd. Zolang de begroting niet is goedgekeurd, mag de gemeente geen verplichtingen aangaan of uitgaven doen, zonder voorafgaande toestemming van GS.

² Als de begroting niet structureel en reëel in evenwicht is, dan moet aannemelijk zijn dat dit evenwicht uiterlijk in het laatste jaar van de meerjarenraming tot stand wordt gebracht



In Limburg wordt het toezicht regime voor een periode van 4 jaar vastgesteld. In 2018 is door de Provincie een financieel verdiepingsonderzoek naar de gemeente Gulpen-Wittem uitgevoerd en gepubliceerd in juli 2018. Dit rapport is de basis voor de bepaling, door Gedeputeerde Staten, voor het toezicht regime voor de gemeente Gulpen-Wittem voor de periode 2018-2021. De belangrijkste conclusie van het rapport is dat de gemeente aan de voorwaarden van meerjarig repressief toezicht voldoet. Dit betekent dat, (na overname van de conclusie door Gedeputeerde Staten) de periode 2018 t/m het begrotingsjaar 2021 toezichtarm (= repressief toezicht) zal zijn.

Daar zijn wel voorwaarden aan verbonden, aldus het rapport:

Na vaststelling van de begroting 2019 laten de begroting 2019 en ten minste de jaarschijven 2020 en 2021 van de meerjarenraming 2020-2022 een structureel en reëel evenwicht of overschot zien. Omdat de begroting meestal niet voldoende ruimte heeft om (al) dit nieuw beleid te dekken, moet de algemene reserve voor de (resterende) dekking zorgen. Bovendien is een aantal aandachtspunten geformuleerd:

- de algemene reserve alleen voor de dekking van incidentele lasten kan worden gebruikt. Nieuw beleid met structurele lasten moet op een andere manier van dekking worden voorzien;
- de algemene reserve op de lange termijn ook middelen blijft bevatten om dit soort wensen te kunnen blijven realiseren.

De primaire functie van de algemene reserve is het opvangen van optredende tegenvallers. Met de algemene reserve kunnen incidentele tegenvallers worden opgevangen. Voor deze primaire functie van de algemene reserve moet er altijd een minimumbedrag in de algemene reserve aanwezig zijn. Hoe hoog dat bedrag moet zijn, wordt bepaald door het risicoprofiel van de gemeente.

▪ **Bevestiging repressief toezicht**

In december 2019 bevestigt de Provincie dat de gemeente aan de voorwaarden voldoet die zij had gesteld voor repressief toezicht en dat de gemeente daarom ook in 2020 onder dat regime valt. Wederom wijst de Provincie op de incidentele tekorten voor de komende jaren, maar dat zij voor haar toezicht moet kijken naar de structurele en reële begrotingssaldi. Hoewel het OOT niet in de beoordeelde begroting is meegenomen, geeft de Provincie wel advies over hoe om te gaan met de financiële gevolgen.

Formeel gezien beoordeelt de provincie enkele de ingestuurde initiële begroting, op basis waarvan de toezicht vorm wordt bepaald/bevestigd voor het komende begrotingsjaar, inclusief alle begrotingswijzigingen die nog volgen in het jaar. De provincie wordt op de hoogte gesteld (verplicht) van alle begrotingsaanpassingen die nog volgen in de loop van het jaar, maar heeft geen instrumenten om bijvoorbeeld de toezichtvorm naar aanleiding van begrotingswijzigingen aan te passen. Verwachte baten of lasten al dan niet opnemen in de initiële begroting heeft dan consequenties voor het toezicht. Wel opnemen geeft de zekerheid dat de Provincie het beoordeelt.



In het geval van het OOT heeft de Provincie, via contacten “op ambtelijk en bestuurlijk niveau” gesproken over het OOT en in haar brief over de begroting 2020 hier ook aandacht aan besteed. De Provincie kijkt vooral naar de ontwikkeling van de algemene reserve. Deze is op 1 januari 2020 gelijk aan € 7,8 mln. Voor het OOT is een onttrekking aan de algemene reserve nodig van € 3,1 mln. tot 2024. Resteert een algemene reserve van € 4,7 mln. wat toereikend is voor de dekking van financiële risico's die door de gemeente zijn berekend op € 4,3 mln. Op basis hiervan geeft de Provincie akkoord aan de onttrekking die nodig zijn om het OOT in te voeren.

De Provincie adviseert om de benodigde € 3,1 mln. op voorhand te onttrekken aan de algemene reserve en toe te voegen aan een specifieke (OOT) bestemmingsreserve. Daarmee worden twee zaken beoogd:

- Ten eerste wordt zo duidelijk dat de gemeente nog maar € 0,4 mln. (namelijk resterende algemene reserve minus voor risico's benodigde reserve) over heeft voor, zoals de Provincie het noemt, het realiseren van prioriteiten en voor het oplossen van problemen. Voor zover de risico's gelijk blijven. De Provincie vermeldt dat dit een belangrijk aandachtspunt is, aangezien de gemeente in het verleden regelmatig de algemene reserve heeft aangesproken voor dergelijke uitgaven.
- Ten tweede mogen – volgens de BBV- onttrekkingen aan specifieke gevormde bestemmingsreserves, worden aangemerkt als structurele baten, waardoor de meerjarenramingen / komende begrotingen, voor wat betreft uitgaven aan het OOT, een structureel evenwicht vertonen. Als het OOT rechtstreeks vanuit de algemene reserve zou zijn gedekt, is dat niet het geval. Onttrekkingen aan de algemene reserve worden vrijwel altijd als incidenteel aangemerkt.

Ook hier blijkt dat de financiële bewegingsruimte die de gemeente Gulpen-Wittem in de komende jaren heeft, veel minder zal zijn dan zij gewend is uit het verleden. Tegenvallers of politieke “wensen” zullen veel minder kunnen worden opgevangen, zonder aanpassingen te maken in andere baten of lasten.

Nogmaals de Provincie in haar verdiepingsrapport naar aanleiding van de begroting van 2018:

“De begroting 2018 laat zien dat de reservepositie, i.c. de algemene reserve, van groot belang is voor de gemeente. De algemene reserve is nodig om het tekort van € 1,3 miljoen bij de begroting 2018 te dekken. In het tekort 2018 zit ook voor € 0,8 miljoen aan beleidsvoorstellen. Zonder algemene reserve zou Gulpen-Wittem veel minder of zelfs geen nieuw beleid kunnen voeren en zouden bij tekorten lastenverhogingen en bezuinigingen onvermijdelijk zijn. Naast de algemene reserve zijn er geleidelijk steeds minder bestemmingsreserves. “

Relevant hierbij is dat de financiële ruimte in het verleden voor een belangrijk deel was gebaseerd op de vrijval van Essent-middelen die in 2010 aan de algemene reserve waren toegevoegd.



- **Controlerende rol van de raad**

Zoals in de inleiding is vermeld, dient de raad er op toe te zien dat de begroting structureel en reëel in evenwicht is.

Art 3 van de BBV (besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten) geeft aan dat: “De begroting, de meerjarenraming, de jaarstukken en de uitvoeringsinformatie geven volgens normen die voor gemeenten en provincies als aanvaardbaar worden beschouwd een zodanig inzicht dat een verantwoord oordeel kan worden gevormd over de financiële positie en over de baten en de lasten. In het bijzonder provinciale staten en de raad moeten in staat zijn zich een zodanig oordeel te vormen’.

De portefeuillehouder Financiën heeft herhaaldelijk aangegeven dat het OOT geen invloed heeft op het exploitatieresultaat 2020 in de begroting. Er is wel een effect op de meerjarenramingen en met name een (groot) effect op de algemene reserve. Dit is (schriftelijk) toegelicht bij de behandeling van het OOT op 26 september 2019.



Hoofdstuk 5 Control/ Sturing op resultaten

5.1 Inleiding

De rekenkamercommissie is door de raad verzocht advies uit te brengen hoe de doeltreffendheid van, dan wel verbeteringen door het OOT goed kan monitoren. In dit hoofdstuk zullen we nader ingaan op control, monitoring en de Plan Do Check Act (PDCA) cyclus.

5.2 PDCA cyclus

Een organisatie is in control wanneer het zijn doelstellingen realiseert. Een belangrijk instrument dat organisaties hierbij gebruiken is de PDCA cyclus (ook wel Deming cyclus genoemd), zo ook de gemeente Gulpen-Wittem. Een PDCA cyclus is in te richten op het totaal van de organisatie, maar ook binnen verschillende organisatieonderdelen, taakgebieden, taken of trajecten.

Bij een juist toepassen van de PDCA-cyclus zijn de doelstellingen transparant, wordt monitoring van de voortgang mogelijk en kan bijsturing plaatsvinden op moment dat geconstateerd wordt dat de in de planfase gestelde doelen niet worden bereikt.

Planfase: om een goede PDCA cyclus te kunnen doorlopen is het noodzakelijk dat in de planfase wordt meegenomen hoe de resultaten kunnen worden gemeten.

- Doelstellingen worden opgesteld
- (kritische) performance indicatoren worden opgesteld en genormeerd
- De wijze van meting en rapportage wordt vastgesteld

Als in de planfase doelstellingen onduidelijk zijn, geen performance indicatoren (met normen) zijn opgesteld en niet is afgesproken hoe de performance wordt gemeten en gerapporteerd, is het niet mogelijk zinvol de voortgang te monitoren en bij te sturen.

Het inhoudelijk beoordelen van het OOT, behoort nadrukkelijk buiten het kader van dit onderzoek. Echter, in de opstelling van het plan, is onvoldoende rekening gehouden met de daarop volgende fasen van check en act (monitoring en bijsturing). Daarmee wordt het voor de organisatie moeilijk om de voortgang aan te tonen en voor de raad moeilijk om de voortgang te monitoren. Maar ook in de uitvoering (do-fase) zijn heldere doelstellingen onontbeerlijk.

5.3 Performance indicatoren

Bij het opstellen van performance indicatoren is het belangrijk deze een samenhangend geheel vormen. De extern gerichte doelstellingen van de gemeente zijn dan uitgangspunt. Als deze SMART zijn gemaakt, kan daarvan worden afgeleid welke interne doelstellingen (in termen van processen, resources, innovaties, technologie, bemensing, leiderschap) nodig zijn om de externe doelstellingen te realiseren.



Doordat de koppeling tussen externe en interne doelstellingen nadrukkelijk wordt gemaakt, wordt inzichtelijk wat nodig om wat te bereiken. Dit levert niet alleen een goed onderbouwd plan op, maar maakt het ook makkelijker om inhoudelijk te communiceren.

In het OOT zoals dat is gepresenteerd, is de koppeling tussen smart geformuleerde extern gerichte doelstellingen en de interne resources niet zomaar te maken. Het OOT is vooral intern gericht.

5.4 Verwachtingen

Mede door het ontbreken van eenduidig geformuleerde doelstellingen, zijn de verwachtingen van de uitkomsten van het OOT ook zeer verschillend. In de interviews worden onder andere genoemd “basis op orde”, verbeterde dienstverlening, “rust op de werkvloer”, veiligheid op straat, betere externe vertegenwoordiging, verbeterde rapportages/beleidsdocumenten etc.

5.5 Monitoring voortgang

De commissie is gevraagd om een advies te geven over de monitoring van de voortgang van het OOT. Als de doelstellingen van het OOT niet duidelijk zijn, is dit niet mogelijk. Als niet bekend is welke kant je op wilt, is elke kant goed. Er is een groot management control instrumentarium beschikbaar om vanuit missie of doelstellingen te komen tot een consistente set van performance indicatoren voor monitoring³, maar belangrijker is om eenduidig de doelstellingen te bepalen.

5.6 Nulmeting

De gemeente laat via een burgerpanel een “nulmeting” op het serviceniveau uitvoeren. Een dergelijke nulmeting is een goed instrument als input voor bijvoorbeeld een SWOT analyse om te bepalen waar de gemeente staat en welke zaken zij moet verbeteren. Op basis hiervan, kan ook de organisatie worden ingericht. Hoewel de nulmeting beter vooraf had kunnen worden uitgevoerd, zal een regelmatige meting op het serviceniveau zeker kunnen bijdragen aan het beter monitoren van de performance van de gemeente.

5.7 Onafhankelijke toetsing plannen

In Gulpen-Wittem is de gewoonte raadsvoorstellen te voorzien van een risicoparagraaf. Het OOT zoals ingebracht in de raadsvergadering van 26 september heeft ook een risicoparagraaf. Doel van een dergelijke paragraaf zou een onafhankelijke toetsing moeten zijn van de risico's van het voorstel. Dit zou de raad meer comfort kunnen bieden wanneer besloten wordt over vraagstukken van grote invloed. In het geval van het OOT zou deze risico paragraaf geschreven kunnen worden door de concerncontroller,

³ Bijvoorbeeld de Balanced Scorecard of het INK sturingsmodel



als financieel geweten van de organisatie. In andere gevallen dient wellicht onafhankelijke juridische of compliance toetsing plaats te vinden. In plaats daarvan wordt de risico paragraaf geschreven door de opsteller van het plan, waardoor van onafhankelijke toetsing geen sprake is.

5.8 Begroting als sturingsinstrument

Net als in andere gemeenten (is getoetst bij de provincie) wordt de begroting van Gulpen-Wittem door het jaar heen veelvuldig aangepast. Dit heeft te maken met het budgetrecht van de Raad en begrotingsrechtmatigheid. Dit betekent wel dat de begroting als sturingsinstrument aan betekenis inboet. Overschrijdingen kunnen immers door een begrotingswijziging worden opgelost. Dit wordt nog versterkt wanneer tijdens een jaar resultaten van en naar de reserves worden geboekt. Het overzicht over het daadwerkelijke exploitatieresultaat in een jaar wordt daarmee moeilijker te herleiden. Doordat in de begroting 2020 veel “lucht” uit de begroting is verdwenen, zal de stuurwaarde van de begroting als geheel weer toenemen.

5.9 Zero-based budgetting

Zero base budgetting (ZBB) is een begrotingstechniek waarbij het budget ieder jaar opnieuw volledig vanaf 0 wordt opgebouwd. Zo worden ingesleten inefficiënties voorkomen. Iedere euro dient iedere periode opnieuw verantwoord. Van iedere taak dient verantwoord te worden waarom deze wordt uitgevoerd en de noodzakelijke taken worden op een minimumniveau uitgevoerd. ZBB wordt gebruikt om een (extreme) cultuur van kostenmanagement te bewerkstelligen. Gulpen-Wittem volgt beperkt ZBB. Zo worden onder ZBB geen budgetten verschoven tussen jaren, immers ieder jaar dient iedere euro opnieuw verantwoord te worden. Ook een vergelijking in FTE tussen Gulpen-Wittem en andere gemeenten past niet in ZBB, daar een minimum kostenniveau wordt nagestreefd en niet een vergelijkbaar niveau.

ZBB in Gulpen-Wittem is vooral bedoeld om verbeterd inzicht in de begroting te geven, wanneer budgetten vanaf 0 worden opgebouwd is dit inzichtelijker dan wanneer wordt voortgebouwd op bedragen uit het verleden. Onder ZBB is het daarmee mogelijk om verborgen “lucht” die in het verleden in de begroting is terecht gekomen, te identificeren. Gulpen-Wittem heeft dit ook gedaan, waarmee middelen zijn vrijgekomen, die zijn gebruikt om de begroting 2020 sluitend te maken. In hoofdstuk 4 is nader ingegaan op deze “middelen”.

De gemeente schrijft in haar begroting 2020 dat “de rek” er inmiddels uit is”. Uit het interview met de portefeuillehouder Financiën bleek dat ZBB bij Gulpen-Wittem vooral ook een uiting is van een andere visie op de financiën van de gemeente en mede wordt ingezet om duidelijkere keuzes in het politiek proces te faciliteren. Wanneer de lucht uit de begroting is, wordt prioriteren belangrijker. Er zijn geen “potjes” beschikbaar, om politieke wensen uit te voeren zonder andere lasten te verminderen, dan wel baten te verhogen. Wanneer dit niet gebeurt, zal dat zijn weerslag hebben op het exploitatieresultaat en



vervolgens op de algemene reserve waar de “lucht” ook uit is door de vorming van de bestemmingsreserve ten behoeve van het OOT.

Deze wijze van werken sluit aan bij de “maatschappelijke” tendens naar meer transparantie in de verslaglegging en het laten neerslaan van fluctuaties in de resultatenrekening in plaats van via het vermogen / reserves.

5.10 Strategische personeelsplanning

Er is op dit moment geen Strategisch Personeelsplan voor de gemeente. Een strategisch personeelsplan wordt onder meer ingezet om goed zicht te hebben op de aanwezige kwaliteiten en ontwikkelmogelijkheden van de medewerkers. In een veranderende organisatie worden zo de toekomstige benodigde kwaliteiten afgezet tegen de huidige kwaliteiten en de potentie (ontwikkelmogelijkheden bijvoorbeeld door training) binnen de organisatie. Als kwaliteit en potentie onvoldoende aanwezig zijn, kan extern worden verworven.



Hoofdstuk 6 Politieke verhoudingen, proces en rollen

6.1 Inleiding

Op 26 september 2019 is met meerderheid het raadsbesluit genomen om goedkeuring te verlenen aan het OOT. Een legitiem genomen meerderheidsbesluit. Gezien de bijzonderheden rondom dit proces, is unaniem in de Raad besloten onderzoek naar het besluitvormingsproces te laten verrichten. In dit hoofdstuk worden deze zaken behandeld. Er is bijzondere aandacht voor de impliciete tegenstellingen, tussen met name college en de oppositiepartijen, die mogelijk een rol hebben gespeeld in het besluitvormingsproces.

6.2 Politieke verhoudingen

De belangrijkste bijzonderheid is de politieke verhoudingen in relatie tot het geïmplementeerde OOT. Op 26 september 2019 heeft de coalitie de kleinst mogelijke meerderheid 8 zetels tegen 7. Binnen één van de coalitiepartijen (op 26 september 2019) is bovendien bekend dat één lid inhoudelijk tegenstander van het OOT, zoals voorgelegd in het Raadsvoorstel, is. Dit lid heeft zich later ook afgesplitst van de partij. Daarbij was tijdens de vergadering van 26 september niet iedereen aanwezig.

Feitelijk en juridisch kon het voorstel rekenen op een meerderheid in de raadsvergadering. Vanuit de raad is er zorg dat een dergelijk ingrijpend (zowel op personeelsvlak als op financieel vlak) besluit niet gestoeld is op een grotere meerderheid.

Bestuurlijk is de vraag wat het College met dit gegeven kan doen. Het College heeft langs de volgende lijn gehandeld: De Raad is het hoogste orgaan binnen de gemeente, en de Raad heeft beslist. Had de Raad anders gewild, dan had de Raad daartoe de mogelijkheden.

Omdat de financiële consequenties van het OOT pas later in de begroting worden verwerkt, heeft het college wel een risico genomen. De rechtmatigheid van de uitgaven wordt immers bepaald door de goedkeuring in de begroting. Het is tot 23 april 2020 onzeker gebleven hoe de stemverhouding zou zijn bij de begrotingswijziging.

6.3 Aanwezigheid/Quorum

De kalender van de Raadsvergaderingen is ver op voorhand bekend. Wanneer Raadsleden afwezig zijn, heeft dit effect op de uitslag van een stemming, zeker wanneer de politieke verhoudingen zo zijn als in Gulpen-Wittem. Anderzijds is de vraag opgeworpen of bij een onderwerp als het OOT, enkel te kijken naar het quorum het belang van het onderwerp recht doet.



6.4 Individuele raadsleden

Conform de grondwet van 2017, artikel 129 stemmen de leden van een gemeenteraad zonder last. Het artikel legt grenzen aan de juridische werking van fractiediscipline, mandaten, coalitieakkoorden etc. Ieder raadslid heeft uiteindelijk de grondwettelijk gewaarborgde vrijheid om naar eigen inzicht en geweten te stemmen. In de praktijk zal een Raadslid altijd andere zaken dan enkel het voorliggende voorstel, meewegen in de beslissing.

De begrotingswijziging voor de financiële consequenties van het OOT is een apart raadsbesluit. Vanwege de lange tijd tussen het raadsbesluit van 26 september, waarna de organisatie de uitvoering van het OOT is gestart, en de begrotingswijziging van 23 april, zijn de financiële consequenties voor de gemeente van een eventueel verwerpen van de begrotingswijziging groot. Voor een belangrijk deel van de uitgaven zijn immers al verplichtingen aangegaan. Dit weegt mee bij de beslissing van het individuele raadslid. Daarbij hebben raadsleden toezeggingen gedaan rondom het OOT bij de behandeling van de slotwijziging.

6.5 Omvang OOT

Het OOT is een grote operatie. Het aantal vaste FTE wordt met bijna 20% uitgebreid. De lasten bedragen vrijwel de gehele vrije ruimte binnen de algemene reserve.

Raadsbreed wordt onderkend dat een FTE uitbreiding nodig kan zijn om de organisatie te versterken. Echter, een operatie van deze omvang, wordt niet raadsbreed ondersteund. Alle fracties hebben in de interviews te kennen gegeven dat ze onderkennen dat er personele uitdagingen in de organisatie zijn en dat personele uitbreiding bespreekbaar was. Grosso modo is er bereidheid ook bij de oppositiepartijen tot een uitbreiding van 8 a 10 Fte, met mogelijk een verdere uitbreiding indien nodig (een “knip” in de uitbreiding).

Vanuit de portefeuillehouder personeelszaken en de ambtelijke top is vastgehouden aan het OOT als geheel, hiermee tegemoetkomend aan de wens van de Raad (Auditcommissie) om een einde te maken aan een reeks incrementele uitbreidingsverzoeken, zonder dat zicht was op het totaal.

Onderliggend speelt dat het vorige college, samengesteld uit de huidige oppositiepartijen, een andere kijk had op de gemeentelijke begroting. Financiële ruimte om tegenvallers op te kunnen vangen of om gedurende het jaar geformuleerde wensen te kunnen uitvoeren, werd als belangrijk gezien. De afgelopen jaren is de Algemene Reserve ook gebruikt voor de uitvoer van (politieke) wensen. Het huidige college acht het weerstandsvermogen voldoende om risico's op te vangen en hecht eraan de keuzes voor politieke wensen expliciet te maken. Vanwege de financiële huishouding zal de raad voortaan enkel politieke wensen met een financiële consequentie kunnen uitvoeren, als daarvoor ruimte binnen de exploitatiebegroting wordt gevonden.



6.6 Behandeling in de begroting

In hoofdstuk 3 en 4 is al uitgebreid ingegaan op de financiële vertaling van het OOT in de begroting. Met name de oppositiepartijen hebben aangedrongen op de verwerking van het OOT in de initiële begroting, dan wel uitstel van het OOT tot na verwerking in de begroting. De mogelijkheid om te beoordelen of de begroting structureel in evenwicht is (wettelijke taak van de raad), is voor deze partijen in het geding bij ontbreken van het OOT in de begroting. De oppositiepartijen vinden het ook moeilijk een relatie te leggen tussen de missie en doelstellingen van de gemeente en het OOT zolang deze niet verwerkt is in de begroting (inclusief programmabegroting). Het college acht voldoende informatie beschikbaar om een goede afweging te kunnen maken (zie ook de paragraaf informatievoorziening hieronder).

Zoals in hoofdstuk 3 is behandeld, is de vaststelling van de begroting een separaat besluit van de raad. De raad heeft op 23 april het recht de begrotingswijzing voor het OOT niet goed te keuren, terwijl de Raad op 26 september wel het OOT inclusief de financiële consequenties heeft goedgekeurd. Het college beroept zich in deze op consistentie in beleid. Het gebeurt regelmatig dat de financiële consequenties van raadsbesluiten pas later “technisch” in de begroting worden verwerkt, terwijl het college al met de uitvoering start. Het OOT is wel bijzonder in omvang, tijd tussen besluit en verwerking en politieke verhouding.

Zowel de raadsgriffier als het college/directie hebben juridisch advies ingewonnen over de ontstane situatie en de rechtmatigheid van uitgaven in relatie tot de begroting.

6.7 Informatievoorziening

De oppositiepartijen hebben naar hun mening onvoldoende informatie gekregen om een goed oordeel over het OOT te kunnen vormen. College en directie hebben naar hun mening juist zeer ruim voldoende informatie verschaft.

Dit raakt aan de vraag waar de Raad over gaat. De Raad als hoogste orgaan binnen de gemeente gaat over “waar de raad vindt dat ze over gaat”. Eén van de uitgangspunten bij de P&C-workshops voor de auditcommissie is dat de Raad vooral op hoofdlijnen besluiten neemt en zo ook wordt geïnformeerd. Gedetailleerde informatie over de invulling van de organisatie hoort daar niet bij. Toch heeft de directie herhaaldelijk een nadere detaillering van de invulling van het OOT gegeven, om in de informatiebehoefte van de raad te voorzien. Echter, de oppositiepartijen hadden vooral behoefte aan een analyse van het te bereiken doel van het OOT, dus inderdaad op hoofdlijnen en niet een invulling op functieniveau.

6.8 Opstellen OOT

Om meer grip te krijgen op de uitbreiding van FTE's in de organisatie, heeft de Raad gevraagd om een integraal organisatieplan. De organisatie heeft deze opdracht aangenomen en heeft tweemaal een plan gepresenteerd. In juni, waarna de auditcommissie het plan niet heeft doorgeleid naar de raad vanwege het ontbreken van het Sociaal Domein en opnieuw in September inclusief het Sociaal Domein. In Juni



was het besluit unaniem, in september waren de oppositie partijen tegen. In hoofdstuk 5 is beschreven dat het plan, vanuit PDCA perspectief, naar het oordeel van de rekenkamercommissie, niet compleet is. Geconstateerd moet ook worden dat dit niet de mening is van de meerderheid van de auditcommissie, het was volledig genoeg om in stemming gebracht te worden. Hoewel onderdeel van de gidsengroep, had control nauwer bij het opstellen van het OOT betrokken kunnen worden. Control is er met name op gericht dat de organisatie kan sturen op het realiseren van haar doelen. We hebben in hoofdstuk 5 geconstateerd dat in de fase van planning al de wijze van monitoring en bijsturing dient te worden betrokken. Een goede betrokkenheid van control had dit in het proces beter kunnen borgen. Een tweede rol van control zou zitten in het optreden als het onafhankelijke financieel geweten van de organisatie (bijvoorbeeld in de risico paragraaf van het voorstel), dit zou de acceptatie van het voorstel en het comfort voor de raad vergroten.

6.9 Positie van control

Onafhankelijke toetsing door control van het plan heeft niet plaatsgevonden. De risico paragraaf is geschreven door de indiener. Hierin mist “countervailing balance”, het tegenwicht in de organisatie die een onafhankelijke toets op de plannen uitvoert en het financiële geweten van de organisatie is. De positionering van de control functie is daarbij van belang. In dit kader adviseert ook de accountant, in de Management letter 2019, om de verbijzonderde interne controle in de organisatie te positioneren rechtstreeks onder de gemeentesecretaris waarbij de mogelijkheid bestaat om in voorkomende gevallen direct aan het college van B&W te rapporteren.

6.10 Verwachtingen van het OOT

De verwachtingen van het OOT liggen sterk uiteen. Met name de oppositiepartijen verwachten van een organisatieplan in eerste instantie (niet per se dit OOT) dat de dienstverlening aan de burgers verbetert. Voor college en directie is dat uiteindelijk ook het doel, maar dit OOT is vooral bedoeld om de basis op orde te hebben en daarmee de organisatie beter op de toekomst voor te bereiden. Dit is in lijn met de verwachtingen van de coalitiepartijen, zij hebben vooral verwachtingen over (de kwaliteit van) het beleidsproces en informatievoorziening aan de raad als noodzakelijke stap om de dienstverlening te verbeteren.

Dit verschil in verwachtingen uit zich ook in de eerste personele invulling van het OOT. Er is gestart met de invulling van de zogenaamde sleutelfuncties. Deze zullen niet direct bijdragen aan verbetering van de dienstverlening, maar zullen moeten bijdragen aan de versterking van de basis (processen, administratieve organisatie). Vervolgens wordt invulling gegeven aan de meer uitvoerende functies.

Er is mogelijk een relatie tussen onvolledigheid van het OOT-plan en de kwaliteit van de organisatie. Er is aan de rekenkamercommissie gevraagd hoe de resultaten van het OOT te monitoren. In hoofdstuk 5 is aangegeven dat, vanwege het ontbreken van SMART doelstellingen, resultaten van het OOT niet te



monitoren zijn. Gegeven de invulling van het OOT (de sleutelfunctionarissen), mag wel verwacht worden dat op korte termijn de administratieve organisatie op orde is, waarbij de raad resultaten kan verwachten in de vorm van up-to-date beleid (op divers gebied) en verbeterde informatievoorziening.

In haar verdiepingsonderzoek van 2018 heeft de Provincie ook aandacht voor het ontbreken van actuele nota's op bepaalde gebieden:

“Omdat er op steeds meer terreinen en bij steeds meer onderwerpen kaders worden gesteld, wordt de opgave voor de ambtelijke organisatie daarmee wel zwaarder.

Dat hebben we ook bij dit verdiepingsonderzoek gezien. Op een aantal terreinen is de oorspronkelijke planning om een nota te herzien niet gehaald en was er sprake van een niet-actuele nota. Hierdoor kwam ons oordeel over het gemiddelde niveau van de strategische stuurinformatie net op voldoende uit en niet op goed. “

De accountant wijst erop dat een frequentere aanpassing van de normenkaders noodzakelijk is.

6.11 Portefeuillehouder

In het vorige college was de portefeuille personeelszaken ondergebracht bij één van de wethouders. In dit college heeft de burgemeester deze portefeuille overgenomen. Politiek gevoelige portefeuilles zitten bij voorkeur niet bij de burgemeester, aangezien deze “boven de partijen” moet kunnen acteren. Bij vele gemeentes is de burgemeester portefeuillehouder personeelszaken. Met het OOT is de personele organisatie echter een politiek beladen onderwerp geworden.

6.12 Flexibiliteit

Het OOT en het proces rondom het OOT en de verwerking van de financiële gevolgen in de begroting heeft geleid tot een situatie waarbij noch de raad, noch het college, noch de directie gelukkig mee is. De tegenstellingen zijn ogenschijnlijk groot en de raad is verdeeld over het onderwerp. De stemming over het raadsvoorstel OOT is verlopen langs de partijlijnen. Toch bleek tijdens de interviews dat de partijen inhoudelijk minder ver uit elkaar liggen, dan leek. Alle partijen zijn welwillend om in de organisatie te investeren. Echter, gedurende het traject zijn de partijen tegenover elkaar komen staan en is een compromis met bredere steun in de raad niet mogelijk gebleken.

6.13 Presentatie OOT

In de nieuwe bestuursstijl, zoals ook benoemd in het organisatieplan Gulpen-Wittem, wordt gesproken over een nieuwe manier van samenwerken met de raad. In alle transparantie worden voorstellen in de vorm van scenario's aangeboden aan de raad, waardoor men door open discussie tot de juiste afwegingen kan komen.



Het OOT zelf geeft geen verschillende scenario's. Het is één plan. In de interviews met directie en portefeuillehouder is gebleken dat het plan ook één geheel is. Er is aangegeven dat het onwenselijk is om delen uit het plan weg te laten of te veranderen, want dan bestaat het gevaar dat het geen consistent geheel meer is. Het plan is ook zodanig gepresenteerd. De portefeuillehouder en algemeen directeur zijn hiermee tegemoet gekomen aan de wens van de raad om met één geïntegreerd plan te komen voor de (kwantitatieve) personeelsontwikkeling in de komende jaren. Aan de andere kant bestaat het gevaar dat daarmee de discussie over het plan polariseert in een vóór of tegen, of het plan als geheel of het plan helemaal niet. Daarmee wordt de mogelijkheid van een compromis bemoeilijkt.

6.14 Doelstellingen OOT

Als geconstateerd wordt dat de doelstellingen voor het OOT niet voor iedereen duidelijk zijn, rijst de vraag, wie de doelstellingen had moeten meegeven. De raad heeft bij de vraag om een integraal plan, geen voorwaarden meegegeven. De directie heeft in het plan geen expliciete doelstellingen opgenomen, voor de raad om een oordeel over te kunnen geven. De dialoog tussen raad en college en directie heeft deze behoefte niet volledig geïdentificeerd. De vervolg detailinformatie heeft niet het karakter waar (in ieder geval een deel van) de raad behoefte aan had.

6.15 Begrotingscyclus

De portefeuillehouder Financiën staat voor een strikte toepassing van de begrotingscyclus zoals afgesproken in de financiële verordening, zoals die door de raad is goedgekeurd. Het opstellen van een gemeentelijke begroting is een langdurig, intensief en complex proces. Wanneer dit proces verstoord wordt komen deadlines in gevaar, met name de deadline om op tijd de goedgekeurde begroting aan te bieden aan de Provincie, hetgeen een voorwaarde is voor repressief toezicht. Er zijn ook interne deadlines, zoals de afspraak om op een bepaald moment de begroting aan te bieden aan de Raad, om de Raad voldoende gelegenheid te geven te begroting te bestuderen. Er bestaat hiervoor een kalender, die in 2019 is gevolgd. Als de financiële consequenties van het OOT buiten de deadlines in de initiële begroting zou zijn opgenomen, zou hier een precedentwerking vanuit kunnen gaan en de afspraken rondom het begrotingsproces minder hard worden. Desondanks is het OOT een bijzonder traject in omvang, kosten en politieke verhoudingen, waarbij, als de Raad daarom verzoekt, een uitzondering gemaakt had kunnen worden. Feit is ook dat de raad daar (in meerderheid) niet om heeft verzocht. In onderling overleg had wellicht een compromis in de vorm van een tijdige eerste begrotingswijziging bij de begroting kunnen worden bereikt.



Hoofdstuk 7 Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

In dit rapport is het besluitvormingsproces rondom het OOT vanuit een aantal invalshoeken bekeken.

Juridisch-technisch geldt dat de begroting hét instrument is waarmee de raad budget beschikbaar stelt voor alle taken en activiteiten. De rechtmatigheid van de uitgaven is dan ook gekoppeld aan de vastgestelde begroting. De begroting en het begrotingsproces is omgeven met (wettelijke) waarborgen die niet gelden voor andere raadsbesluiten. Vaststelling van een begrotingswijziging is een separaat raadsbesluit, los van eerdere besluiten. Aangegane verplichtingen en uitgaven van de gemeente zijn rechtsgeldig ongeacht of deze zijn opgenomen in de begroting. Voor de bestuurbaarheid van de gemeente kan het noodzakelijk of wenselijk zijn verplichtingen aan te gaan of uitgaven te doen voorafgaand aan verwerking in de begroting. De tijd tussen raadsbesluiten en verwerking in de begroting dient zo kort mogelijk te zijn om onzekerheid rondom de rechtmatigheid van uitgaven te beperken. Idealiter bevat de initiële begroting alle recente informatie en raadsbesluiten, echter om praktische redenen is dit niet haalbaar. De commissie is het eens met de aanpassing in de financiële verordening 2020 om een 1^e begrotingswijziging voor het nieuwe jaar, met de verwerking van tussentijdse ontwikkelingen (zoals de september-circulaire) en nog niet verwerkte raadsbesluiten, toe te voegen bij de behandeling van de begroting (of uiterlijk bij de 3^e begrotingswijzigingen voor lopend jaar). De slotwijziging voor lopend jaar is niet bedoeld voor aanpassingen in de begroting voor komend jaar.

Vanuit de **Financieel-technische** invalshoek is ingegaan op enkele boekhoudkundige aspecten van de begroting 2020 en de financiële impact van het OOT. Beide zorgen ervoor dat er aanzienlijk minder ruimte ("rek") in de financiële positie van Gulpen-Wittem zit. Boekhoudkundig gezien worden meer dan in het verleden kosten geactiveerd en is de stelpost loon- en prijscompensatie vrijgevallen. De commissie kan zich hierin vinden, omdat het ook aansluit bij de bredere ontwikkelingen tot meer transparantie in de verslaglegging. In tegenstelling tot het verleden, worden impliciete potjes en buffers niet langer "goed koopmansgebruik" geacht. Finale toets ligt wel bij de accountant. De commissie adviseert dergelijke stelselaanpassingen en de consequenties ervan op voorhand aan de raad voor te leggen. Het OOT legt ook haar beslag op de algemene reserve. De gemeente heeft berekend dat voor de dekking van financiële risico's een algemene reserve benodigd is van € 4,3 mln. Met de vorming van een bestemmingsreserve voor het OOT resteert een algemene reserve van 4,7 mln. Kwalificatie van de omvang van het overschot van 0,4 mln. is subjectief. De consequentie is wel dat bij tegenvallers of politieke wensen, meer dan in het verleden financiering binnen de exploitatie gezocht moet worden. In de balans is deze niet meer (in dezelfde mate) aanwezig.

Bij **Control** is het van belang dat heldere, meetbare doelen worden vastgesteld, zodat monitoring en (indien nodig) bijsturing mogelijk is. Om te voorkomen dat de organisatie te veel intern gericht is, dient van "buiten naar binnen" te worden geredeneerd: wat wil de gemeente bereiken voor haar inwoners en wat is daar voor nodig? In de beschrijving van het OOT vinden we bovenstaande onvoldoende terug. Naar onze mening heeft dat een aantal gevolgen: onduidelijkheid over het doel van het OOT bij partijen



binnen de raad, onduidelijkheid over de meetbaarheid van het succes van het OOT, onvoldoende mogelijkheid tot inhoudelijke discussie in relatie tot het OOT.

De rekenkamercommissie is gevraagd de raad te adviseren hoe de doeltreffendheid van en de verbeteringen door het OOT kunnen worden gemonitord. We hebben beschreven dat monitoring alleen mogelijk is wanneer de doelstellingen helder en meetbaar omschreven zijn. We adviseren de volgende route voor de monitoring: uit de interviews en documentatie is gebleken dat de gemeente in eerste instantie de “basis op orde” wil brengen. We denken dan aan beleidsstukken vertaald naar procedures, processen en werkinstructies die worden gemonitord. De raad en provincie constateren ook dat beleidsstukken niet altijd up-to-date zijn. De eerste invulling van de OOT vacatures is vooral gericht geweest op de sleutelfuncties. De sleutelfuncties zouden op hun respectievelijke terreinen de beleidstukken inclusief concrete doelstellingen kunnen opstellen. De raad kan de voortgang hierop monitoren. In tweede instantie worden de doelstellingen zoals in de beleidsstukken omschreven gemonitord. We adviseren een coördinerende en toetsende rol voor de functie control hierin.

De gemeente heeft geen recent strategisch personeelsplan, waarmee competenties, potentie en ambities binnen de organisatie kunnen worden vergeleken met hetgeen (in de toekomst) nodig is. Juist in een periode van grote personele wisselingen is een dergelijk middel nuttig om de beschikbare kwaliteiten binnen de organisatie goed te kunnen benutten.

De gemeente Gulpen-Wittem heeft de goede gewoonte stukken die in de raad worden voorgelegd te voorzien van een risico paragraaf. Wij adviseren deze risico paragraaf (dan wel een aparte nota) niet door de opsteller van het stuk te doen verzorgen, maar door “onafhankelijke” inhoudsdeskundige(n). Financiële risico's door de controller, juridische risico's door een jurist etc.

De **politieke verhoudingen** binnen de gemeente zijn bekend. In de stemmingen rondom de besluitvorming van het OOT komt deze verhouding ook tot uitdrukking. Uit de interviews is echter gebleken dat onderliggend de partijen –zeker aanvankelijk- minder ver uit elkaar liggen dan uit de stemverhouding blijkt. Tijdens het traject zijn partijen tegenover elkaar komen te staan. Deels worden externe oorzaken genoemd als reden, volgens de rekenkamercommissie echter is het minstens zo belangrijk hoe met deze externe oorzaken wordt omgegaan. Partijen hebben bij hetzelfde gebeurtenis een totaal verschillende beleving. We beseffen dat deze paragraaf ook de meest subjectieve is van dit hoofdstuk. Toch willen we een aantal tegenstellingen benoemen, die we hebben geconstateerd, waarmee met het benoemen wellicht een eerste stap naar overbrugging wordt gezet.

- **Rechtmatigheid versus draagvlak.** Het proces rondom het OOT heeft geleid tot een rechtmatig genomen beslissing, echter het wordt door een groot deel van de raad in deze vorm niet gedragen. De raad hecht aan breed gedragen besluiten.
- **Procedure versus flexibiliteit.** Het begrotingsproces is complex en de voortgang dient bewaakt te worden om essentiële deadlines niet te missen. Tegelijk zijn sommige zaken zo groot dat enige flexibiliteit in het proces te billijken valt. Wij adviseren enige flexibiliteit in het proces te brengen, maar ook hier slechts sporadisch van gebruik te maken.



- **Alles of niets versus compromis.** Het OOT is gepresenteerd als één integraal plan, waar niet in gewijzigd kon worden om de consistentie te behouden. Daarmee wordt het vinden van een mogelijk compromis, waar ook oppositiepartijen zich in zouden kunnen vinden, bemoeilijkt. We adviseren om conform de nieuwe bestuursstijl, voorstellen in scenario's aan de raad aan te bieden, zodat in open discussie de juiste afwegingen kunnen worden gemaakt.
- **Aannames versus doorvragen.** Vanuit de raad gestelde vragen rondom het OOT zijn door college/directie uitvoerig beantwoord. Bij een deel van de raad sluit de aard van de antwoorden niet aan bij de behoefte. We adviseren om bij vragen de achterliggende behoefte bij de raad nader te achterhalen, maar ook aan de raadsleden vragen helder te stellen.
- **Specialist versus leek.** Een gemeentelijke begroting is complex. Zowel vanuit de specialisten (afdeling financiën) als de raad adviseren we een extra inspanning om de kenniskloof te overbruggen. Ook het proces is complex. Zo was het niet bij iedereen in de auditcommissie duidelijk dat uitstel van het agenderen van het OOT tot september betekende dat het niet meer in de begroting werd opgenomen.
- **Financieel beleid.** Het huidige college heeft een heel andere kijk op de gemeentelijke financiën dan het vorige. Deze andere kijk ligt deels ten grondslag aan het andere beeld dat een deel van de raad heeft over het OOT in deze omvang. De algemene reserve is voldoende voor de opvang van de nu bekende risico's, echter het overschot op de algemene reserve is nu grotendeels toebedeeld aan het OOT en daarmee niet beschikbaar voor andere onzekerheden of eventuele politieke wensen.
- **Rollen in het proces.** De raad heeft gevraagd om een integraal plan voor de organisatie. We hebben geconstateerd dat de doelstellingen in het plan onvoldoende helder zijn weergegeven. We adviseren om bij volgende plannen duidelijk af te spreken welke partij de doelstellingen formuleert. De raad in haar kader stellende rol of college/directie vanuit de inhoudelijke expertise.



Bijlagen



Bijlage I De Rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie bestaat uit:

drs. S.H. (Bas) Braakhuis RC,	voorzitter
drs. R.J.H. (René) van den Akker RA,	lid

Alle leden maken op persoonlijke titel deel uit van de rekenkamercommissie. De in de rekenkamercommissie werkzame registeraccountant treedt niet in die hoedanigheid op.

Website : www.rekenkamerzie-nl.nl

Postadres : Postbus 998, 6300 AZ Valkenburg aan de Geul

E-mailadres: info@rekenkamerzie-nl.nl