

MEMO van college aan de raad

datum : 10 juli 2012 (binnen gekomen bij de griffie op 17 juli 2012)
aan : Gemeenteraad
van : College
onderwerp : uitkomsten artikel 213a onderzoek Rekervlotbrug
Portefeuillehouder : C. Roem
Inlichtingen bij : Karin Cornet

Aanleiding

- Op initiatief van het college als onderdeel van de actieve informatieplicht.

Kernboodschap

Naar aanleiding van het mislopen vanwege het niet tijdig declareren van een subsidie van de Provincie ten behoeve van de aanleg van de Rekervlotbrug hebben wij opdracht gegeven een onderzoek in te stellen als bedoeld in de "Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid van de gemeente Bergen". Aan Haute Equipe is gevraagd om een korte rapportage op te stellen over de gang van zaken en aanbevelingen te doen om herhaling in de toekomst te voorkomen. Het rapport is als bijlage bijgevoegd. De (zeven) aanbevelingen worden hieronder samengevat weergegeven, samen met een voorstel voor opvolging.

1. Bij een gemeente met de omvang van Bergen verdient het overweging om het onderwerp 'subsidieverwerving' als specifieke taak te beleggen. Hier mag, naast een breed zicht op subsidiemogelijkheden voor de gemeente, ook expertise worden verwacht bij de administratieve vastlegging en bewaking van toegezegde bijdragen.

Opvolging:

Hoewel binnen onze organisatie scherp wordt gelet op de mogelijkheden om subsidie te verwerven voor projecten, is het aantal te verantwoorden subsidieregelingen gering. Doorgaans worden de toegezegde bijdragen begroot, waardoor ze goed zichtbaar zijn. Ook wordt er in het (concern) interne controleplan extra aandacht aan te verwerven subsidies gegeven, in die zin dat de verantwoordingseisen worden betrokken bij het opstellen van het plan. Daarbij wordt door B&C geadviseerd over de administratieve vastlegging en de dossiervorming.

Een risico van een taak centraal beleggen is dat onvoldoende kennis aanwezig is bij de betrokken beleidsambtenaar, waardoor de benodigde informatie het "centrale loket" niet of te laat bereikt.

Ons voorstel is dan ook om niet af te wijken van de huidige afspraken, waarbij de vakafdeling, op grond van haar integrale verantwoordelijkheid, bewaakt of de subsidieafspraken worden nagekomen.

2. Een in te richten systeem voor risicomanagement helpt om dit soort zaken te borgen en te bewaken, los van personele wisselingen.

Opvolging:

Deze aanbeveling volgen wij op. Het is inmiddels een vaste afspraak dat bij elk B&W advies en voor elke project een risicoparagraaf, cq een risico-inventarisatie wordt uitgevoerd. Met de invoering van het systeem Naris bestaat ook de mogelijkheid om dit centraal en uniform vast te leggen.

3. Correspondentie over of op basis van een bepaalde overeenkomst zal altijd worden getoetst door een juridisch medewerker.

Opvolging:

Deze aanbeveling volgen wij op.

4. Een overeenkomst met een overheidsorgaan moet worden opgenomen in een contractenregister, met inbouw van een signaalmogelijkheid op cruciale momenten of deadlines.

Opvolging:

Deze aanbeveling volgen wij op. Op korte termijn wordt een implementatieplan opgesteld voor het invoeren van een contractenregister. Dit is geen nieuwe actie, deze actie en het bijbehorend budget is al opgenomen in de planning van de doorontwikkeling Bedrijfsvoering.

5. Een uitgaande brief waarin wordt verzocht een bijdrage of subsidie over te maken moet altijd als vordering worden vastgelegd in de financiële administratie.

Opvolging:

Deze aanbeveling volgen wij op. De betrokken medewerkers zullen hierover binnenkort extra geïnformeerd worden.

6. Op afdelingsniveau moet inzicht bestaan in risico's die worden gelopen rond subsidies en bijdragen. Dit kan op MT-niveau worden gedeeld.

Opvolging:

Deze aanbeveling volgen wij op. Onderdeel van de implementatie van risicomanagement is dat risico's een terugkerend punt zijn tijdens werkoverleggen en MT-vergaderingen. Hierbij besteden wij aandacht aan alle aspecten van projecten, dus ook aan subsidieverwerving.

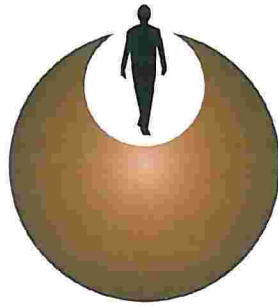
7. Vanuit de gedachte 'nee heb je' kan geprobeerd worden alsnog contact te zoeken over de wel gevraagde maar nimmer ontvangen bijdrage van de toenmalige directie noordwest van het toenmalige LNV. Zowel een definitief 'nee' als een kleine tegemoetkoming maken dat dit deel van het dossier voorgoed kan worden gesloten.

Opvolging:

Hoewel wij weinig hoop hebben op een positief antwoord, zullen wij deze aanbeveling opvolgen.

Bijlage:

Rapportage ex artikel 213a Gemeentewet van Haute Equipe



HAUTE EQUIPE

PARTNERS IN PUBLIC FINANCE

Rapportage

**van het onderzoek ex art. 213a Gemeentewet naar het
niet tijdig declareren van toegezegde subsidiebedragen
door de gemeente Bergen**

Gemeente Bergen

Opdrachtnemer : Haute Equipe B.V.
Cruquiusweg 1
2102 LR Heemstede
Telefoonnummer: 023 – 547 19 13
Email: info@haute-equipe.nl
Website: www.haute-equipe.nl

Adviseur: Gerrit Stam, senior adviseur / onderzoeker

Opdracht

De opdracht waarmee ik ben gestart is als volgt geformuleerd:

Onderzoek wat de gemeente had moeten doen om er voor te zorgen dat de subsidiegelden nu aangesproken hadden kunnen worden. Geef op basis van dit onderzoek adviezen voor de toekomst. Hoe zorgt de gemeente dat meerjarige complexe afspraken worden vastgelegd en gemonitord?

Het is een opdracht op grond van art. 213a van de Gemeentewet, waarvan de tekst luidt als volgt:

Artikel 213a

- 1. Het college verricht periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door hem gevoerde bestuur. De raad stelt bij verordening regels hierover.*
- 2. Het college brengt schriftelijk verslag uit aan de raad van de resultaten van de onderzoeken.*
- 3. Het college stelt de rekenkamer of, indien geen rekenkamer is ingesteld, personen die de rekenkamerfunctie uitoefenen, tijdig op de hoogte van de onderzoeken die hij doet instellen en zendt haar, onderscheidenlijk hen, een afschrift van een verslag als bedoeld in het tweede lid.*

Aanpak

Door de gemeente Bergen is een beknopt dossier samengesteld van de belangrijkste documenten die over deze zaken zijn opgediept vanuit de archieven. Dit is aangevuld met stukken en mailwisselingen van recenter datum; hieronder ook een memo van het college aan de raad, waaruit blijkt dat de raad is geïnformeerd over de huidige stand van zaken. Dit dossier is door mij bestudeerd. Hoewel het dossier niet helemaal compleet is, geeft het wel een volledig beeld van het onderwerp. Vragen zijn beantwoord door dhr. Minkman en mw. Cornet.

Ik heb de opdracht zo verstaan dat het verslag beknopt wordt gehouden; ook dat de aanbevelingen en adviezen praktisch en direct toepasbaar moeten zijn, liefst gebruik makend van bestaande structuren en systemen.

Context

Om dit verslag als een zelfstandig leesbaar stuk te laten fungeren is het nodig een korte samenvatting te geven van de casus.

In 1966 werd op grond van de eerste nota Ruimtelijke Ordening het Berger Benedenbos aangewezen als recreatiegebied. Op grond van deze planologische kernbeslissing was de gemeente verplicht mee te werken aan de verwerving van de benodigde gronden. Rijk en provincie betaalden mee tot 90% van de aankopen. In een latere nota was het desbetreffende gebied niet meer opgenomen; de gemeente had inmiddels 109 ha. aangekocht waarvan rijk en provincie met elkaar f 2,16 mln hadden gesubsidieerd. Omdat de aanvankelijk beoogde bestemming niet zou worden gerealiseerd is na lang onderhandelen besloten de genoten subsidies terug te betalen aan rijk en provincie. Bij overeenkomst van augustus 2000 is de afspraak vastgelegd dat de terugbetaalde bedragen worden geheinvesteerd in de gemeente 'ten behoeve van voorzieningen voor de opvang van de recreatieve druk.' Een en ander zou binnen 4 jaar zijn beslag moeten krijgen.

In zijn brief van 31 juli 2003 stelt de gemeente dat het tegoed € 1 mln. bedraagt, verdeeld over € 860.000,- bij LNV en € 140.000,- bij de provincie.

De provincie corrigeert dit beeld bij brief van 25 november 2003 en stelt de bedragen op resp. € 775.326,- en € 78.660,-. Dit zou afgestemd zijn met de directie noordwest van LNV en wordt verder niet betwist.

In de jaren die volgden werden plannen gemaakt, maar kwam de realisatie stroef op gang. Met de directie noordwest is in 2004 overeenstemming bereikt over de inzet van € 494.000,- voor het project Oude Hof. Wanneer dat bedrag wordt opgevraagd volgt geen reactie. In 2005 wordt tussen gemeente en provincie afgesproken dat een bedrag van € 360.000 door de gemeente wordt ingezet voor de realisatie van kunstwerken die de Kanaaldijk met de (toekomstige) parallelweg langs de N9 moeten verbinden.

Na verleend uitstel vraagt de provincie de gemeente om uiterlijk 1 april 2009 een verzoek tot vaststelling van dit subsidie te doen. Uit het dossier blijkt niet dat dit is gebeurd. In april 2011 stuurt de provincie de gemeente een factuur van € 360.000,-.

NB: we hebben het hier dus over een onderwerp dat maar liefst 46 jaar loopt!

Bevindingen

Het valt onderzoeker op dat de zaken in de loop van de tijd steeds minder helder worden. Is aanvankelijk nog sprake van goed gedocumenteerde afspraken met rijk en provincie, naderhand laten zowel dossiervorming als de administratieve vastlegging het op cruciale punten afweten.

Een aantal onduidelijkheden:

- a. De door de gemeente terugbetaalde subsidies aan rijk en provincie, totaal € 853.986,-, worden gereserveerd ten behoeve van projecten in de gemeente. De gemeente heeft daarop een soort trekkingsrecht, zo lijkt het althans, uiteraard onder voorwaarden. Op grond daarvan mag worden verwacht dat rijk en provincie deze bedragen hebben geoormerkt, gereserveerd of als last hebben geboekt.
- b. Bij brief van 25 november 2003 stemmen GS ermee in dat € 360.000,- wordt besteed aan de fietsverbinding en dat € 494.000,- bestemd mag worden voor herinrichting van het complex Oude Hof c.a. In dezelfde brief merken GS op dat de subsidie kan worden gedeclareerd ten laste van het fonds openluchtrecreatie en het UNO programma vernieuwingsimpuls openluchtrecreatie Noord-Holland 2004. Die laatste is dan nog niet gepubliceerd dus ook nog niet van kracht.
- c. Bij brief van 4 maart 2004, binnen de termijn als genoemd in de overeenkomst van augustus 2000, verzoekt de gemeente aan de directie noordwest van LNV toestemming om een bedrag van € 494.000,- te mogen besteden aan het project Oude Hof. Bij brief van 31 maart 2004 stemt de directie hiermee in. In diezelfde brief merkt de directie op dat de bedragen inmiddels onderdeel zijn geworden van de subsidieregeling gebiedsgericht beleid. De gemeente verzoekt vervolgens bij brief van 16 april 2004 het bedrag over te maken. Hierop is nimmer een reactie ontvangen. De gemeente heeft naderhand ook niet gerappelleerd bij die directie.
- d. Bij brief van 9 december 2008 verzoekt de gemeente aan de provincie aan te geven op welke wijze het gereserveerde bedrag bij het rijk kan worden gedeclareerd. De provincie reageert daar niet op.

Een aantal zaken valt op.

Zowel rijk als provincie wijzigen de spelregels. Waar eerst (min of meer) sprake is van een voor de gemeente gereserveerd bedrag dat kan worden geclaimd, wordt tamelijk terloops

verteld dat de bedragen onder vigeur van een subsidieregeling worden gebracht. Dat is volledig in strijd met artikel 9 van de Overeenkomst uit 2000, dat zegt dat een wijziging slechts kan worden doorgevoerd door middel van door alle partijen 'deugdelijk ondertekende stukken.' Het gevolg van deze gedragslijn is dat een 'bedrag op de plank' verdwijnt in een groter geheel, waarvoor weer andere beleidskaders gelden.

Waar rijk en provincie nogal soepel omgaan met de afspraken uit 2000, daar verzuimt de gemeente om aan de bel te trekken. Zodoende stemt de gemeente impliciet in met het nieuwe regiem voor de aan te vragen subsidies, kennelijk zonder na te gaan welke consequenties de nieuwe voorwaarden met zich brengen.

Wat merkwaardig overkomt is dat de gemeente subsidie zou moeten aanvragen voor een project dat door de provincie is gerealiseerd en betaald. Vervolgens blijkt het beoogde bedrag niet meer beschikbaar, dus stuurt de provincie een rekening voor het gemeentelijk aandeel. Het bedrag ad € 360.000,- is inmiddels in de jaarrekening verwerkt.

Eveneens is de houding van de directie noordwest van het toenmalige LNV onbegrijpelijk. Wanneer men instemt met de besteding van het bedrag van € 494.000,- en het bedrag binnen de afgesproken termijn en onderbouwd wordt aangevraagd, dan is het vreemd dat er een volstrekte radiostilte in acht wordt genomen.

Conclusies

- A. Uit het vorenstaande blijkt dat zowel gemeente, provincie als rijk onzorgvuldig zijn geweest in het bewaken en nakomen van de gemaakte afspraken. Bij de gemeente is het overduidelijk dat de herindeling en interne perikelen hierin een rol speelden. Uit de stukken is te zien dat door wisselingen van de wacht geen constante aandacht beschikbaar was voor dit dossier. De correspondentie verloopt schoksgewijs. Dat de hele zaak een periode omspant van meer dan 45 jaar is hieraan uiteraard mede debet.
- B. De verantwoordelijkheid voor het binnenhalen van de subsidiebedragen ligt bij de vakafdeling. Hoewel aan de betrokkenheid en het vakmanschap van de desbetreffende ambtenaren geen twijfel mag bestaan, hebben zij niet de kennis om ten volle de juridische implicaties van formele overeenkomsten en beschikkingen te overzien.
- C. Over de periode van dit dossier waren geen systemen in gebruik die ervoor zorgden dat termijnen werden bewaakt en over de beantwoording van uitgaande brieven werd gerappelleerd.
- D. De gevraagde en toegezegde subsidies zijn, zover na te gaan, wel meegenomen als dekking in de desbetreffende begrotingswijzigingen, maar de verzoeken om tot uitbetaling over te gaan hebben niet de financiële administratie bereikt.

Met het formuleren van deze conclusies is ook de vraag beantwoord uit de opdracht: wat had de gemeente moeten doen?

Aanbevelingen

1. Bij een gemeente met de omvang van Bergen verdient het overweging om het onderwerp 'subsidieverwerving' als specifieke taak te beleggen. Hier mag, naast een breed zicht op subsidiemogelijkheden voor de gemeente, ook expertise worden verwacht bij de administratieve vastlegging en de bewaking van toegezegde bijdragen.
2. Een in te richten systeem voor risicomanagement helpt om dit soort zaken te borgen en te bewaken, los van personele wisselingen.
3. Correspondentie over of op basis van een bepaalde overeenkomst zal altijd worden getoetst door een juridisch medewerker.
4. Een overeenkomst met een overheidsorgaan moet worden opgenomen in een contractenregister, met inbouw van een signaalmogelijkheid op cruciale momenten of deadlines.
5. Een uitgaande brief waarin wordt verzocht een bijdrage of subsidie over te maken moet altijd als vordering worden vastgelegd in de financiële administratie.
6. Op afdelingsniveau moet inzicht bestaan in risico's die worden gelopen rond subsidies en bijdragen. Dit kan op MT-niveau worden gedeeld.
7. Vanuit de gedachte 'nee heb je' kan geprobeerd worden alsnog contact te zoeken over de wel gevraagde maar nimmer ontvangen bijdrage van de toenmalige directie noordwest van het toenmalige LNV. Zowel een definitief 'nee' als een kleine tegemoetkoming maken dat dit deel van het dossier voorgoed kan worden gesloten.