

Gevoel voor urgentie



Rapportage Onderzoekscommissie budgetoverschrijding Structuurvisie
Landelijk Gebied

16 februari 2010

Raadsvergadering
24 februari 2010

Gevoel voor urgentie

Rapportage Onderzoekscommissie Budgetoverschrijding Structuurvisie Landelijk gebied.

Aanleiding en vraagstelling raadsonderzoek

Over de betreffende budgetoverschrijding heeft het college de raad slechts eenmaal geïnformeerd en wel bij memo van 22 september j.l. met als naam : "Memo voor de raad inzake de Structuur Visie Landelijk Gebied ". In deze memo geeft het college aan dat er een overschrijding is ontstaan van € 120.000 op het ter beschikking gestelde budget van € 150.000.

De dekking is gevonden in verschuivingen binnen het product 'Ruimtelijke plannen' en het gebruik van delen van de budgetten voor Wijkgericht Werken en algemene communicatie. In de raad van 24 november heeft de verantwoordelijk portefeuillehouder medegedeeld dat er inmiddels bovenop de gemelde budgetoverschrijding, nog eens een overschrijding is geconstateerd van bijna € 100.000. Hij heeft daarop zijn zetel ter beschikking gesteld en heeft zijn ontslag bij de raad ingediend.

De inhoud van de memo en de conclusies die het college daarin getrokken heeft, de daarop volgende overschrijding en de aanvraag voor een interpellatie door Groen Links tijdens de raadsvergadering van 24 november, is voor alle aanwezige fracties in de raad aanleiding geweest, om op de voortgezette raadsvergadering op 25 november 2009, een raadsbrede motie over een onderzoek naar de budgetoverschrijding aan te kondigen. Uiteindelijk wordt in de raadsvergadering afgesproken dit onderwerp eerst in de algemene raadscommissie te bespreken. Doel is de feiten boven tafel te krijgen en de wijze waarop dit in het vervolg voorkomen kan worden.

Op advies van de raadscommissie van 2 december is de onderzoekscommissie Budgetoverschrijding Structuurvisie Landelijk gebied, hierna te noemen 'de commissie', op 15 december 2009 door de raad ingesteld, met de opdracht onderzoek te doen naar:

- de totstandkoming van de budgetoverschrijding Structuurvisie Bergen Landelijk Gebied (SVLG);
- de wijze waarop de raad hierover geïnformeerd is.

Om haar vragen te beantwoorden heeft de commissie zich in eerste instantie gericht op de gevraagde en verstrekte informatie van het onderzoek wat de gemeentesecretaris heeft laten verrichten. De commissie heeft alle rapportages vertrouwelijk gekregen en kon desgewenst alle documenten uit de onderzoeksdossiers inzien. Van dat laatste is geen gebruik gemaakt.

Onderzoek Van Naem & Partners organisatie adviseurs.

VN&P heeft in samenwerking met het Instituut voor Overheid & Integriteit een onderzoek uitgevoerd op verzoek van de gemeentesecretaris.

Doelstelling van het onderzoek:

Hoe is de budgetoverschrijding op het project inzake het opstellen van een Structuurvisie Landelijk Gebied ontstaan en welke punten van verbetering zijn hieruit af te leiden, zowel ten aanzien van persoonlijk handelen als ten aanzien van bestuurlijk en organisatorisch handelen.

Voor de oordeelsvorming zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Is er bij de project definitie en – opzet gehandeld conform de geldende normen?
2. Is er bij de projectuitvoering gewerkt conform de geldende (interne) normen?
3. Is het verlenen van opdrachten aan derden, de uitvoering en de bewaking daarvan verlopen volgens de geldende (interne) normen.
4. Is er bij de projectrapportage gehandeld conform de geldende (interne) normen.

A.

Conclusie commissie: gezien de doelstelling, opzet én uitvoering van het onderzoek door Van Naem & Partners, ziet de commissie geen noodzaak om nog nader onderzoek te (laten) verrichten. De beide onderzoeksvragen van de commissie kunnen afdoende beantwoord worden en conclusies en aanbevelingen geformuleerd. Wel heeft de commissie nadere informatie gevraagd om zaken te verduidelijken.

Insteek commissie.

In de beantwoording van haar onderzoeksvragen heeft de commissie naast de uitkomsten van het onderzoek van VN&P, ook in de afgelopen jaren door raad en fracties herhaaldelijk geuite zorgen omtrent risicomanagement, projectmatig werken en procesmanagement met de daarbij behorende rapportagesystematiek en budgetbewaking, als referentie genomen. Daarbij is ook het gegeven van de recente afronding van de reorganisatie betrokken.

De uitkomsten van het onderzoek worden verder “gemeten” langs de schaal van de normen van:

- projectorganisatie
- het Inkoop en Aanbestedingsbeleid van de gemeente Bergen;
- het budgetrecht van de raad (w.o. budgetregels en verordening art 212);
- de actieve informatieplicht van het college.

Alvorens daartoe over te gaan, is eerst gekeken naar de kaderstelling door de raad.

De kaderstelling door de raad.

In de eerste plaats is het van belang te moeten constateren dat er een groot verschil in beleving is, tussen raad en portefeuillehouder (college) van de strekking van het raadsbesluit van 24 maart 2009, op basis van het rapport van de Werkgroep Structuurvisie.

- Op 27 januari bespreekt de raad het collegevoorstel inzake het toepassen van de participatiemethode (Future Search en Town Meeting) bij het proces van het opstellen van de structuurvisie voor het Landelijk Gebied gemeente Bergen, zoals opgenomen in het daarbij behorende Plan van Aanpak. De kosten voor dat proces, incl. de kosten voor een stedenbouwkundig bureau, bedragen € 199.815. Er is € 100.000 beschikbaar gesteld door de raad en het eventueel verder beschikbaar stellen van middelen terzake, zal bij afzonderlijk besluit moeten gebeuren. De raad wijst het voorstel af en stelt de Werkgroep Structuurvisie in voor advies.
- Op 23 maart bespreekt de raad het rapport van de Werkgroep Structuurvisie, hij besluit dat college en raad elk afzonderlijk burgerparticipatie toepassen bij het opstellen van de Structuurvisie en hij stelt vast dat vooralsnog de beschikbaar gestelde € 100.000 afdoende is voor het proces van het vaststellen van de structuurvisie. Ook wenst de raad bij het offerte traject betrokken te worden.

De portefeuillehouder constateert terecht dat er een ‘knip’ zit tussen de trajecten van het college en de raad:

- het college maakt het voorontwerp onder haar verantwoordelijkheid (kader = kaderbesluit gebiedsvisie);
- de raad neemt zijn verantwoordelijkheid voor het laten toetsen van dat voorontwerp alvorens de inspraak in te gaan.

De portefeuillehouder wil een vernieuwende, vertrouwen wekkend participatietraject en laat de participatiemethode (Future Search en Town Meeting) ombouwen tot de Landschapsconferenties.

De raad is van mening dat een-en-ander wel wat minder kan en dat er al voldoende informatie beschikbaar is voor de structuurvisie, vandaar dat de € 100.000 vooralsnog voldoende wordt geacht.

Beide trajecten kruisen elkaar niet meer. De raad kan het zichzelf aanrekenen dat het raadsbesluit niet voldoende kaderstellend is geformuleerd en er later niet meer gestuurd is op deze insteek. Uiteraard mag de raad er op vertrouwen dat het college datgene uitvoert wat de raad besloten heeft, maar dan dienen de raadsbesluiten ook optimale duidelijkheid te verschaffen. Het is jammer dat de portefeuillehouder en de raad niet met elkaar in gesprek zijn gegaan over de achtergrond en betekenis van het verschil in budgettering (college € 200.000 – raad € 100.000). De enige actie die wordt ondernomen, en wel door het college, is om extra € 50.000 te vragen, met als reden de vergrote nadruk op participatie.

De wel heldere kaderstelling van de raad op 28 oktober 2008, om een Kaderbesluit vast te stellen als kader voor de op te stellen Structuurvisie Bergen Landelijk Gebied en de herbevestiging daarvan op 24 maart 2009, is ook uit beeld geraakt. Bij zowel college als raad. De inbreng van 'onderop', de inbreng tijdens de participatietrajecten wordt de basis voor de op te stellen structuurvisie en niet meer het Kaderbesluit.

De ambitie van college en raad om de Structuurvisie Bergen Landelijk gebied (SVLG) nog voor de verkiezingen, in februari 2010, vast te stellen wordt niet aangepast.
(NB: in het rapport van de Werkgroep SV staat per abuis feb-09)

Werkende wijs is de planning steeds aangepast aan de langere tijd die nodig bleek voor de voorbereiding van de Landschapsconferenties en met name aan de stedenbouwkundige uitwerking daarna. Daarmee was geen rekening gehouden. De raadsleden hebben daar steeds, informeel via de klankbordgroep en mededelingen presidium en raadscomisie, mee ingestemd. Uiteindelijk is de 'Opmaat voor de structuurvisie' als voorontwerp Structuurvisie in de periode 9 /12 december in een participatietraject ter toetsing aan de inwoners voorgelegd. De huidige planning is dat wellicht voor de zomer het inspraaktraject kan worden afgerond. De raad heeft inmiddels aangedrongen op een spoedige voortzetting van het proces en gevraagd met spoed een planning en inzicht in de financiën aan de raad voor te leggen.

B.

Conclusie commissie: de kaderstelling van het proces voor het opstellen van de SVLG door de raad had concreter en meer meetbaar geformuleerd moeten zijn. De druk, en daardoor een risicofactor, op het proces om te komen tot het vaststellen van de SVLG in februari 2010, komt zowel van de raad, als portefeuillehouder en college.

De organisatie van het project SVLG.

Er wordt in de gemeente Bergen geen vaste methode voor projectmatig werken gehanteerd. De cultuur in de organisatie is er enerzijds een van grote loyaliteit aan het bestuur.

Anderzijds is er een hoge mate van handelingsvrijheid in de dossiers: iedereen kan zich bemoeien met een onderwerp waarvoor hij / zij zich bevoegd acht. Daarnaast kon of wilde niemand echt de verantwoordelijkheid voor dit project op zich nemen.

Er is een gebrek aan kaders voor wat betreft het definiëren van projecten, het invullen van risicomanagement en het stellen van meetbare doelen en randvoorwaarden. Er is sprake

geweest van een directe sturing op uitvoerend niveau door de portefeuillehouder, waardoor gebruikelijke 'checks & balances' zijn weggefallen. Open verbindingen die afhankelijkheid moeten bestrijden, ontbraken, zowel richting college als betrokken medewerkers.

De door het aangetrokken bureau voorgestelde vernieuwende aanpak van de burgerparticipatie, is onvoldoende gestoeld op ervaring met vergelijkbare trajecten. De heersende cultuur binnen de ambtelijke organisatie van de gemeente Bergen, is nog niet rijp voor de toepassing van een dergelijke aanpak. Het organiserende bureau heeft onvoldoende idee bij het realiseren van een structuurvisie en onderkent daardoor niet de gevolgen van de aanpak voor de stedenbouwkundige inbreng.

C.

Conclusie commissie: de gemeente Bergen was nog niet rijp voor het uitvoeren van de voorgestelde vernieuwende en unieke aanpak, ondanks de nagenoeg afgeronde reorganisatie. Het is de portefeuillehouder aan te rekenen daarvoor te weinig ontvankelijk te zijn geweest en geen ruimte te hebben gegeven voor het organiseren van tegenspraak en het uiten van de in de organisatie levende scepsis. De commissie beschouwt deze twee zaken als de basis voor het tot stand komen van de budgetoverschrijding.

Mede naar aanleiding van de reorganisatie hebben diverse fracties de afgelopen jaren op diverse momenten aandacht gevraagd voor enkele aspecten van de organisatie, zoals het risicomanagement, het projectmatig werken en procesmanagement. Hun zorgen daarover werden geuit. Op de bemoeienissen van de raad is veelal afhoudend gereageerd: de raad is niet bevoegd, men had de zaakjes behoorlijk op orde of het zou met de afronding van de reorganisatie in orde komen, was er soms geen vertrouwen in het college en organisatie. In november nog verzekerde de verantwoordelijke wethouder Stam, dat het projectbeheer inmiddels goed op orde is en hij dat met voorbeelden zal aantonen. VN&P schets echter een ander beeld: na het uitkomen van de memo over de overschrijding gaat men op de oude voet voort en VN&P is van mening dat de kans op herhaling aanwezig is. De aanbevelingen van VN&P en de reactie van het college daarop, spreken boekdelen: er moet nog heel wat gebeuren voordat de organisatie op orde is (brief college 27 januari 2010).

D.

Conclusie commissie: op zijn minst hebben de gemeentesecretaris en het college in hun beantwoording van terugkerende vragen en initiatieven uit de raad met betrekking tot de reorganisatie, blijk gegeven van onvoldoende zicht te hebben op hetgeen zich feitelijk in de organisatie afspeelt. Zij hebben daardoor de raad niet adequaat kunnen informeren. De wethouder heeft de raad onjuist geïnformeerd over het op orde zijn van het projectbeheer, hij heeft dat niet kunnen weten en zal het zeker niet kunnen aantonen.

Toepassen van het aanbestedingsbeleid.

De Rekenkamercommissie heeft in augustus geconcludeerd dat, uit ambtelijke gesprekken blijkt, dat diensten die betrekking hebben op de inhuur van externen, veelal niet volgens het vastgestelde beleid verlopen. Dit roept twijfels op bij de RKC of er voldoende gestuurd wordt op de doelmatigheid van externe inhuur. VN&P concludeert dat bij de inhuur van de bij de landschapsconferenties betrokken bureaus, de interne aanbestedingsregels onvoldoende en deels niet gevolgd zijn. De werkzaamheden mogen op regiebasis, facturering van gemaakte uren, worden uitgevoerd. Zonder adequate aansturing van de werkzaamheden.

E.

Conclusie commissie: het niet volgen van een zorgvuldig offertetraject, waarbij ook goed gekeken wordt naar de afstemming van het participatiebureau en de stedenbouwkundig bureaus, heeft geleid tot een onbeheersbaar project. Opdrachten voor te verrichten werkzaamheden en een begroting van het project zijn niet aanwezig. Dit leidt tot forse overschrijdingen en het verliezen van de grip op het project.

Budgetrecht van de raad.

Binnen het budgetrecht van de raad komen twee zaken bijeen: het toekennen van een budget voor prestaties om een vastgesteld doel te bereiken. De verordening ex artikel 212 en de budgethoudersregeling, zijn de kaders bij de uitoefening van het budgetrecht. De daarin vastgelegde informatieplicht, het horen van de raad bij het aangaan van verplichtingen bij wijzigingen en het vaststellen van begrotingswijzigingen kunnen tussentijds plaatsvinden indien noodzakelijk, maar er is ook besloten dat bij de Voorjaarsnota en de Najaarsnota te doen.

De budget systematiek maakt het mogelijk dat het college kan besluiten tot het schuiven met budgetten voor zowel producten als projecten binnen de programma's. Pas bij verschuivingen tussen programma's is een raadsbesluit nodig.

F.

Conclusie commissie: op basis van deze casus is de commissie van mening dat door het uit elkaar halen van budget en prestatie bij het schuiven van budgetten en projectgelden binnen een programma, het budgetrecht wordt uitgehouden.

Het verloop van het benodigde budget, in chronologische volgorde:

27 januari 2009	€ 199.815,00 met pm posten en niet voor het gehele traject (Raad wijst af)
24 maart 2009	€ 100.000,00 voor het gehele traject (Raad)
25 juni 2009	€ 150.000,00 voor het gehele traject met nadruk op participatie (VJN)
9 juli 2009	€ 150.000,00 is te weinig (intern)
14 juli 2009	€ 303.395,00 tot en met de landschapsconferenties zonder follow up (BW)
eind augustus	€ 265.145,00 tot en met de landschapsconferenties zonder follow up, inspraak raad en inzet stedenbouwkundigen na vaststelling concept structuurvisie, gezamenlijk geraamd op grofweg €50.000(Collegebesluit 15 september 2009)
22 september 2009	€ 270.000,00 exclusief kosten na vaststellen voorontwerp (memo Raad)
19 november 2009	€ 300.000,00 er is meer dan € 300.000 nodig (intern)
23 november 2009	€ 390.000,00 dat is uitgegeven, maar de teller staat nog niet stil (Mededeling portefeuillehouder raad 24/11 en zijn aftreden)
28 december 2009	€ 502.928,00 er is € 502.928 nodig, maar niet alle kosten van het participatietraject van de raad zijn daarin verwerkt en de kosten voor de uitwerking van de 'Opmaat voor de structuurvisie' naar de concept - structuurvisie moeten nog geoffreerd worden en de pm posten van 27 januari 2009 zijn nog steeds niet ingevuld (VN&P)

De werkzaamheden van de stedenbouwkundige bureaus worden op 24 november 2009 stopgezet. Organisatie en college willen eerst orde op zaken stellen.

G.
Conclusie commissie: zoals al eerder gesteld, het proces is volledig onbeheersbaar gebleken voor bestuur en organisatie.

In de Najaarsnota wordt met geen woord gerept over het project Structuurvisie Landelijk Gebied, terwijl eind augustus duidelijk was dat er een grove schatting lag van nog te maken kosten van € 50.000. Ook is al begin juli vastgesteld dat de kosten voor fase 3, het participatietraject van de raad, nog begroot moesten worden. Eind november 2009 zijn alle kosten bekend.

H.
Conclusie commissie: in de Najaarsnota zijn nog te verwachten kosten ten onrechte niet opgenomen. De raad heeft zijn budgetrecht niet kunnen uitoefenen.

De (actieve) informatieplicht van het college.

Voorop staat dat de raad recht heeft op informatie, het staat geheel los van het gegeven of de raad (nog) wat met de informatie kan doen. Adequaat en tijdig informeren van de raad vergroot de transparantie bij de beleidsvorming en is essentieel voor de vertrouwensrelatie tussen raad en college. De raad dient alle inlichtingen die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft, te krijgen. (art. 169 Gemeentewet)

Informatiemomenten over het project en de budgetoverschrijding, in chronologische volgorde, na het raadsbesluit van 24 maart 2009:

In de Voorjaarsnota word extra € 50.000 gevraagd en toegekend:

Argumentatie: Dit proces (raadsbesluit 24 maart 2009) wijkt in grote mate af van het plan waarvoor bij de begrotingsbehandeling geld beschikbaar was gesteld.

Op 14 juli neemt het college kennis van een plan van aanpak, waarin er sprake is van een begroting van € 303.395 voor nog niet eens het gehele traject. De raad wordt niet geïnformeerd. Ook komt het niet ter sprake tijdens de bijeenkomst van de klankbordgroep Structuurvisie op 2 juli 2009 waarbij de portefeuillehouder aanwezig is, noch tijdens de bijeenkomst van de klankbordgroep van 20 augustus.

Op 15 september 2009 stelt het college een aangepaste begroting van € 265.145 vast. Dit leidt tot de memo van 22 september 2009 aan de raad. Op een ingelast technisch overleg met uitleg over de verkoop van Plein 31-35, op 15 september 2009, wordt aan de aanwezige commissieleden gemeld dat er informatie richting raad gaat over een overschrijding op het budget voor SVLG. Tijdens de presentatie van het proces opstellen structuurvisie in de raadscommissie van 8 september, komen de problemen met het project en het inzicht in een forse budgetoverschrijding, niet ter sprake.

Op 22 september 2009 wordt in een memo melding gemaakt van een overschrijding van € 120.000 op een budget van € 150.000, tevens wordt de dekking ervan aangegeven.

Naar aanleiding van de memo Structuur Visie Landelijk Gebied heeft de raadscommissie (13 oktober 2009) besloten dit onderwerp (vanwege de budgetoverschrijding en dekking) te agenderen voor de eerst volgende Algemene Raadscommissie.

Algemene raadscommissie van 10 november 2009.

Desgevraagd geeft wethouder Stam aan dat er werkende wijs aan dat het proces van opstellen en participatie begonnen is, dat is fout met betrekking tot de kredietbewaking; bij de aanbestedingscriteria inhoudelijke aspecten meegewogen mogen worden; het projectbeheer inmiddels goed op orde is; een inhoudelijke evaluatie pas aan het einde van het proces in februari 2010 aan de orde komt; de dekking binnen het programma gevonden is; als alle afspraken over fase 3 gemaakt zijn, volgt dekkingsvoorstel. De fractie van Groen Links vraagt mogelijk om een interpellatiedebat in de raad.

De wethouder zegt toe de verbetering van het projectbeheer aan te tonen met voorbeelden.

In de bijeenkomst van de klankbordgroep van 19 november zijn er sluitende afspraken gemaakt over het raadstraject, intern is men inmiddels bekend met het budget voor ondersteuning en de inbreng van de stedenbouwkundigen. Er wordt geen mededeling gedaan van het inzicht in de voortschrijdende budgetoverschrijding.

Raad van 24 november 2009.

Reactie portefeuillehouder: In de afgelopen raadsperiode hebben het college en de wethouder van financiën een strak budgettair beleid gevoerd. Het gaat goed met nagenoeg alle budgetten. Uitgerekend het budget, waarvoor de heer Stam als wethouder financiën, verantwoordelijk is, loopt financieel uit de hand. De visie op het landelijk gebied is één van de kerndossiers van de gemeente.

Voor een extra budgetoverschrijding van ca. €100.000, die de laatste week bekend is geworden, draagt de heer Stam de politieke verantwoordelijkheid. Het dossier had financieel beter gepland moeten worden en had budgettair beter bewaakt moeten worden. Als portefeuillehouder aanvaardt hij de politieke consequenties hiervan en biedt zijn zetel binnen het college aan.

I.

Conclusie commissie: Te veel informatie is bij de portefeuillehouder blijven hangen. Een gevoel van urgentie om de raad te informeren was totaal niet aanwezig bij de organisatie en het college, ondanks de vele problemen met het project. De vele contact mogelijkheden met raadsleden zijn niet benut. De raad is onvoldoende en te laat geïnformeerd.

Aanbevelingen van de commissie.

De commissie wil op basis van haar conclusies, de raad een aantal aanbevelingen doen. De commissie wil het bij haar levende gevoel van urgentie dat het zo niet door kan gaan en dat het noodzakelijk is om nu daadwerkelijk orde op zaken te stellen, overdragen aan raad, college en organisatie. Daartoe zal de raad al zijn bevoegdheden en instrumenten moeten inzetten. Het signaal dat de raad zal gaan afgeven moet helder zijn.

Uit de conclusies van de commissie moet worden opgemaakt dat de vertrouwensrelatie tussen raad en college én tussen raad en organisatie, onder druk staat.

Het is aan het college om de verhoudingen met de raad weer te normaliseren.

De reactie van het college bij brief van 27 januari 2010 is in dat licht onvoldoende en biedt daarvoor nauwelijks concrete handvatten.

De in de brief van het college van 27 januari vervatte reactie op de aanbevelingen van VN&P met betrekking tot de organisatieontwikkeling en bedrijfsvoering is positief, de aanbevelingen worden overgenomen en opgevolgd. Teleurstellend is dat de strekking van de brief gelijk is aan eerdere reacties op vragen over de reorganisatie, de commissie mist vooruitgang in het proces van de organisatieontwikkeling. Ook worden er geen evalueerbare en meetbare doelen geformuleerd. Het college dient er op toe te zien, dat dit wel gaat gebeuren.

De brief van 27 januari schets een adequaat beeld van de conclusies en aanbevelingen van Van Naem & Partners.

De commissie wil geen stroom van memo's, tussenrapportages en ad hoc informatieverstrekking op gang brengen. Zij pleit voor diepgaande en relevante rapportages op basis van onderzoek, op de drie hoofdpunten: Organisatie ontwikkeling, budgetrecht en informatieverstrekking.

Aanbeveling organisatie ontwikkeling.

1. De Rekenkamercommissie te verzoeken een onderzoek in te stellen in het voorjaar 2011, naar de werking en effectiviteit van het projectmatig werken en projectbeheer, met de daarbij behorende verantwoordingssystematiek.

De voorzitter van de Rekenkamercommissie (RKC) heeft aangegeven dat de RKC daarop positief zal reageren. De RKC zal haar eigen onderzoeksopdracht formuleren.

2. Het college opdracht te geven bij grote projecten en complexe en/of politiek gevoelige projecten, te gaan werken met het opstellen van een bestuursopdracht (startnotitie) waarin duidelijk wordt aangegeven doel, middelen, doorlooptijd, de projectorganisatie en de wijze van verantwoorden.

Dit betreft een verduidelijking van de aanbeveling van VN&P, welke al door het college is overgenomen en zo snel mogelijk zal worden uitgewerkt.

Aanbevelingen Budgetbeheer en rechtmatigheid.

Verordening artikel 212.

3. De aanbeveling is in de verordening ex artikel 212 op te nemen artikel 7.5 lid d: of anderszins als zodanig aanwijst.

Naast de al in dit artikel opgenomen onderwerpen, kan de raad nu zelf ook verplichtingen aanwijzen, waarvoor het college eerste de raad in de gelegenheid stelt zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen. Voordat het college tot besluitvorming over gaat.

Accountantscontrole.

De accountant zal bij de controle van de jaarrekening 2009, op basis van de rapportages van Van Naem & Partners organisatieadviseurs, onderzoek verrichten naar de rechtmatigheid van het handelen bij het project 'opstellen Structuurvisie Landelijk Gebied'.

4. De aanbeveling is om de accountant een opdracht te geven bij de controle van de jaarrekening 2010 specifiek aandacht te schenken aan het budgetbeheer, projectmanagement, risicomanagement en toepassing van het Inkoop & aanbestedingsbeleid gemeentebreed.

De Commissie van Onderzoek zal deze opdracht nader met de account dienen uit te werken. Door deze opdrachtverlening zal de accountant over de genoemde onderwerpen specifiek rapporteren aan de raad.

Jaarrekening 2009 en programma 7.

Het is de commissie niet duidelijk geworden op welke wijze en met welke overschotten op welke ruimtelijke plannen van programma 7 (een deel van) de budgetoverschrijding gedekt kan worden en wat daar de inhoudelijke gevolgen van zijn.

5. De aanbeveling is het college op te dragen bij de jaarrekening 2009 te rapporteren over de prestaties en kosten van de in programma 7 opgenomen ruimtelijke plannen en projecten.

Aanbevelingen inzake het politieke bestuur.

Portefeuilleverdeling.

Alhoewel de raad daartoe niet bevoegd is, het is een collegeverantwoordelijkheid en onderdeel van een politieke afweging, wil de commissie toch meegeven dat de raad moet toezien op een evenwichtige portefeuilleverdeling, waarbij de nodige 'checks and balances' zijn ingebouwd.

Ook de notie van collegiaal bestuur dient beter geborgd te worden in de cultuur en werkwijze van het college.

De commissie is van mening dat deze taken behoren tot de verantwoordelijkheid van de voorzitter van de raad, tevens voorzitter van het college, zij dient dit op zich te nemen.

Collegeonderzoek ex artikel 213a Gemeentewet.

Artikel 213a Gemeentewet, regelt dat het college periodiek onderzoek verricht naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door hem gevoerde bestuur. Vanaf 2009 is daar structureel budget voor opgenomen in de begroting.

6. De aanbeveling is om het college op te dragen in 2010 een onderzoek ex artikel 213a in te stellen naar de effectiviteit van de wijze waarop de raad geïnformeerd wordt.

Het gaat om de bestuurlijke informatievoorziening, die het mogelijk moet maken dat raad en college hun kaderstellende, controlerende en uitvoerende taken kunnen uitvoeren.

Tenslotte.

De commissie wil afsluiten met een citaat van de Algemene Rekenkamer:

Meetbaar beleid, een dwingend democratisch beginsel.

Doel en geld zijn onlosmakelijk aan elkaar verbonden. Wij wijzen er op, dat de kwaliteit van het leggen van die relatie ons zorgen baart en daarmee de kans voor u om uw budgetrecht ten volle uit te oefenen.

(S.J. Stuiveling, aan de Tweede Kamer in haar Aanbiedingspeech rapport Rijk verantwoord 2008)

Bijlagen:

Brief college 27 januari 2010

Artikel 7 verordening ex artikel 212

Artikel 3 en 5 budgetregels

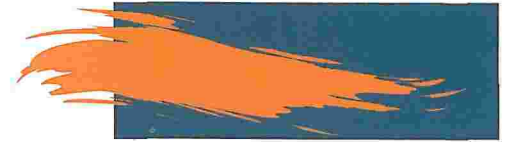
Bergen, 16 februari 2010

De commissiegriffier

A.M. Kooiman

De voorzitter

J.W.W.M. Boers



g e m e e n t e B E R G E N

De onderzoekscommissie Structuurvisie
Landelijk Gebied van de raad van de
Gemeente Bergen

Afdeling	: Bedrijfsvoering en Control	Datum	: 27 januari 2010
Onderdeel	:	Uw brief van	:
Contactpersoon	: Karin Greuter	Ons kenmerk	: 10ip.00505
Doorkiesnummer	: (072) 888 01 60	Uw kenmerk	:
Bijlage(n)	: 1	Verzenddatum	:

Onderwerp : Onderzoeksrapport Structuurvisie Landelijk Gebied

Geachte commissie,

Hierbij ontvangt u het onderzoeksrapport Structuurvisie Landelijk Gebied dat is uitgebracht door van Naem & Partners Organisatieadviseurs. De rapportage bestaat uit een beoordelingsrapport d.d. 18 januari 2010 en een feitenrapportage d.d. 28 december 2009. De feitenrapportage is reeds in uw bezit.

Op grond van artikel 25 van de Gemeentewet leggen wij geheimhouding op het onderzoeksrapport Structuurvisie Landelijk Gebied. Dit mede vanwege het feit dat medewerkers uit onze organisatie in dit rapport bij naam worden genoemd.

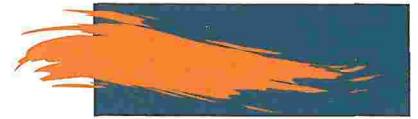
Wij hebben dit rapport besproken in onze collegevergadering van 26 januari 2010. Wij onderschrijven de conclusies en wij zullen de aanbevelingen opvolgen.

De voornaamste conclusies uit het rapport luiden:

- Er is veel druk gelegd op het proces om te komen tot een structuurvisie voor het landelijk gebied door de raad
- Er is sprake geweest van directe sturing door de portefeuillehouder
- Er was onvoldoende steun van het hoofd projecten voor de projectleider
- Een aantal bedrijfsvoeringsinstrumenten ontbraken (gestructureerde wijze van projectmanagement, risicomanagement) of zijn niet voldoende ingezet (rapportages, budgetbeheer, verplichtingenadministratie)

In het rapport zijn de volgende aanbevelingen gedaan:

- werken met een startnotitie
- borging van taken, rollen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden in een organisatieverordening
- werken met gestructureerde projectrapportages
- verder werken aan de implementatie van professioneel projectmanagement
- heroverweging van de staffunctie hoofd Projecten
- met medewerkers vaststellen van gewenste (nieuwe) culturele waarden en normen en het ontwikkelen van de daarbij behorende competenties
- doorzetten organisatieontwikkeling en management development, waarbij aanspreken van elkaar, medewerkers en bestuur en "in control komen" speerpunt zijn



- verder implementeren van de bedrijfsvoeringfilosofie, met extra aandacht voor risico- en projectmanagement

De aanbevelingen liggen volledig in lijn met de reeds ingezette koers voor organisatieontwikkeling. Een aantal van de aanbevolen maatregelen zijn al opgestart, met sommige is vóór de start van het onderzoek al begonnen met de implementatie.

- In november is gestart met het opstellen van 2-maandelijkse rapportages over investeringen en projecten;
- In 2009 is door de directie aan het Hoofd Projecten opdracht gegeven om een implementatieplan op te stellen voor de introductie van projectmanagement;
- Eind 2009 is een startbijeenkomst over risicomangement georganiseerd voor alle teamleiders en 1^e medewerkers. Bij het vaststellen van de afdelingsplannen 2010 is benoemd welke onderwerpen/processen als eerste aangepakt worden;
- In het kader van de reorganisatie zijn in de 1^e helft van 2009 de functiebeschrijvingen vernieuwd en voor een groot deel voorzien van gewenste competenties. In 2010 zal dit het kader vormen voor het voeren van functionerings- en ontwikkelingsgesprekken.
- In november 2009 is de eerste bijeenkomst geweest in het kader van het Management Development traject en op 21 en 22 januari is de 2^e bijeenkomst. De derde bijeenkomst is gepland in februari 2010. In dit traject wordt o.a. aandacht besteed de ontwikkeling van de bedrijfscultuur en de bedrijfsvoeringfilosofie.

Wij beschouwen dit rapport als handvat voor het maken van de juiste keuzes, het stellen van prioriteiten en het leggen van accenten.

Ook is in de rapportage een aantal tips gegeven die mogelijk kunnen bijdragen aan verbetering van de bedrijfsvoering. Deze zijn op uitvoerend niveau en worden betrokken bij het uitvoeren van de jaarplannen van de betreffende afdelingen.

Er is een aantal aanbevelingen die nieuw zijn. Dit betreft de startnotitie en de organisatieverordening. De organisatieverordening zal binnenkort voor vaststelling aan het college (obv Gemeentewet, art. 160, lid 1c) worden aangeboden.

Het werken met een startnotitie zal zo snel mogelijk worden uitgewerkt, zodat werkafspraken hierover binnen de organisatie en tussen college en raad gemaakt kunnen worden.

Wij hebben de gemeentesecretaris/directeur opdracht gegeven om de aanbevelingen die de interne organisatie betreffen zo spoedig mogelijk uit te werken en ons te rapporteren over de voortgang hiervan.

Wij hebben zelf als college de verantwoordelijkheid om de aanbevelingen met betrekking tot het politiek-bestuurlijk handelen op te volgen en uit te werken. Wij zijn belangstellend naar uw bevindingen en zullen het politieke debat hierover met de raad voeren als alle ingrediënten voor een dergelijk debat aanwezig zijn.

Hoogachtend,
college van Bergen,

R. Groninger,
secretaris

drs. H. Hafkamp,
burgemeester

Budgetregels

Art 3. Omgaan met mee- en tegenvallers

- a. Het bepalen van de onder- en overschrijdingen vindt plaats op programmaniveau en het op het niveau van totale krediet.
- b. Tegenvallers (zowel niet-beïnvloedbare als beïnvloedbare) dienen door het college (of door de betreffende portefeuillehouder als programma's aan portefeuillehouders zijn toegewezen) te worden opgevangen. Dat wil zeggen, dat het college c.q. de portefeuillehouder de verantwoordelijkheid heeft te zoeken naar oplossingen indien zich tegenvallers voor (gaan) doen.
- c. Waar relevant, en indien deze van tevoren door het college en de Raad zijn geaccordeerd, kunnen mee- en tegenvallers ten gunste respectievelijk ten laste van reserves worden gebracht.
- d. Het dekken van tegenvallers met meevallers is slechts toegestaan binnen de grenzen van vastgesteld beleid en binnen het programma. Meevallers mogen niet – buiten het budgetrecht van de raad om - worden aangewend voor nieuw beleid of voor intensivering van bestaand beleid.

Art 5. Tussentijdse wijzigingen en de vastlegging hiervan

- a. De budgetregels zoals hiervoor beschreven kunnen leiden tot tussentijdse budgettaire wijzigingen. Deze kunnen betrekking hebben op verschuivingen binnen de producten, tussen producten, tussen programma's, maar ook als gevolg van onttrekkingen/ toevoegingen aan een reserve of door het opnemen van kapitaallasten als gevolg van het verstrekken van kredieten.
- b. Tussentijdse budgetwijzigingen kunnen zich op verschillend niveau voordoen en hebben daarbij een eigen regime:
 - Voor budgetwijzigingen binnen het product geldt een meldingsplicht van de desbetreffende budgethouder aan de daarvoor verantwoordelijke portefeuillehouder.
 - Voor budgetwijzigingen op productniveau (dit geldt voor wijzigingen in baten en lasten, ook als het saldo van het product daardoor niet wordt beïnvloed) is goedkeuring van het college nodig. De betrokken budgethouder doet hiervoor een voorstel aan het college. Dit geschiedt bij voorkeur middels de formulering van een besispunt in een voorstel aan het college. Dit is uitsluitend mogelijk als dekkingsmiddelen binnen het programma worden aangewezen. In de kwartaalrapportage richting raad kan volstaan worden met een melding.
 - Voor budgetwijzigingen op programmaniveau geldt dat goedkeuring door de raad noodzakelijk is. Dit geldt eveneens voor die speerpunten waarvan is afgesproken dat die afzonderlijk door de raad worden geautoriseerd. Door het meerjarige karakter van een programma is het uitgangspunt dat zich op dit niveau gedurende het jaar geen tussentijdse wijzigingen voordoen. Tussentijdse aanpassingen van de productenbegroting moeten vooral bezien worden in de context van de meerjarige programma's. Met het oog op integrale afwegingen is het uitgangspunt dan ook dat besluiten over meer of minder meerjarig programmabudget uitsluitend bij perspectiefnota voorgelegd worden aan de raad.
- c. Tussentijdse wijzigingen worden periodiek verzameld en middels de kwartaalrapportages voorgelegd aan de raad.

- d. Tussentijdse wijzigingen van de budgethoogte op productniveau binnen één programma worden verwerkt in een administratieve begrotingswijziging (autorisatie door het college).
- e. Tussentijdse wijzigingen van de budgethoogte op productniveau tussen twee programma's en van speerpunten worden (zoals bij de kwartaalrapportage) verwerkt in een begrotingswijziging die moet worden geautoriseerd door de raad.
- f. Tussentijdse wijzigingen van de budgethoogte binnen het product worden door de budgethouder bijgehouden en niet verwerkt in een administratieve begrotingswijziging of in enige andere vorm vastgelegd binnen de financiële administratie.

Verordening op de uitgangspunten voor het financieel beleid en het financieel beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Bergen 2008.

Rapportage en Verantwoording

Artikel 7. Tussentijdse rapportage en informatie

1. Het college informeert de raad door middel van twee tussentijdse rapportages (voorjaarsnota/najaarsnota) over de realisatie van de begroting van de gemeente.
2. De tussenrapportages worden aan de raad aangeboden op de volgende tijdstippen:
 - a. de 1^e rapportage tijdig ten behoeve van de behandeling in de raadsvergadering van juni van het lopende begrotingsjaar;
 - b. de 2^e rapportage tijdig ten behoeve van de behandeling in de raadsvergadering van oktober van het lopende begrotingsjaar;
 - c. de 3^e rapportage tijdig ten behoeve van de behandeling in de raadsvergadering van november van het lopende begrotingsjaar.
3. De inrichting van de tussentijdse rapportages sluit aan bij de programma-indeling van de begroting.
4. De rapportages gaan in op afwijkingen, zowel wat betreft de lasten, de geleverde goederen en diensten en, als daar aanleiding voor is, de maatschappelijke effecten. In de rapportages wordt in ieder geval aandacht besteed aan afwijkingen van:
 - a. inkomsten uit de algemene uitkering;
 - b. de renteontwikkeling op de kapitaalmarkt;
 - c. resultaten uit grondexploitatie;
 - d. realisatie op begrote subsidieverwachtingen;
 - e. € 25.000 of meer als ondergrens voor het opvoeren van mutaties
 - f. voortgang van (kapitaals)kredieten;
 - g. voortgang budgetoverhevelingen en
 - h. actuele ontwikkelingen rond de gemeentelijke risico's.
5. Het college informeert in ieder geval vooraf de raad en neemt pas een besluit, nadat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen, voorzover het betreft niet bij begroting vastgestelde afzonderlijke verplichtingen inzake:
 - a. investeringen groter dan € 45.000,00;
 - b. aankoop en verkoop van goederen en diensten groter dan € 45.000,00;
 - c. het verstrekken van leningen, waarborgen en garanties groter dan € 200.000,00
6. Het college informeert vooraf de raad en neemt pas een besluit nadat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen indien het college nieuwe meerjarige verplichtingen aangaat waarvan de jaarlijkse lasten groter zijn dan € 25.000,00.

Artikel 31. Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als: Financiële verordening volgens artikel 212 gemeente Bergen 2008.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 24 juni 2008.