Nota van B&W

Portefeuille J. Nieuwenburg
Auteur mr M.H. Ensink MBA
Telefoon 5113981 E-mail: m.ensink@haarlem.nl
SO/VG 2006/1495
bijlagen kopiëren: A + B
B & W-vergadering van 21 november

Onderwerp
Voortgangsrapportage vervolg verbeterprogramma vastgoed (Avanti) 3e kw. 2006

Bestuurlijke context

De verbeteringen binnen de afdeling Vastgoed zetten door. Dat geldt zowel voor de bedrijfsvoering, de cultuur als voor de financiële positie. Deze conclusie is uit deze rapportage van het vervolgtraject Avanti te trekken. Deze vervolgrapportage wordt overeenkomstig de door het College gedane toezegging bij de raadsbehandeling van het rapport van de enquêtecommissie 15 maart j.l., (separaat) aan de raad voorgelegd.

Deze rapportage bouwt, evenals de voorgaande rapportage van juni 2006, voort op de eindrapportage van 'Avanti' (SO/MID/2005/63) van eind 2005 en beschrijft de voortgang van het verbetertraject tot en met het derde kwartaal 2006.
Aan de orde komen:
- Beleid;
- Werkorganisatie en cultuur;
- Financiële resultaten, reserves en risico's;
- het verbeteringsproces/de conclusies.

Op de korte termijn richt de aandacht zich vooral op het continueren van de professionaliseringsslag die vorig jaar is ingezet. Hierbij gaat het vooral om het (blijven) borgen, verankeren en evalueren van wat er tot op heden allemaal is ontwikkeld. Belangrijk daarbij is dat de aansturing wordt 'genormaliseerd', waarmee wordt bedoeld dat de afdeling en haar medewerkers weer een normaal onderdeel worden van de gemeentelijke organisatie.
Op de langere termijn is het zaak deze professionaliseringsslag niet te laten verwateren in de nieuwe organisatie, op het moment dat het huidige Vastgoed wordt opgesplitst. Belangrijk is dat, als onderdeel van deze nieuwe organisatie, de regie op het gehele gemeentelijke bezit op een professionele wijze wordt vormgegeven, wetend wat er allemaal fout kan gaan als men dat niet doet. Het Hoofd Vastgoed heeft inmiddels de opdracht om het gemeentelijk vastgoed in kaart te brengen en te adviseren over de wijze waarop het vastgoedmanagement zou moeten worden belegd in de nieuwe organisatie.

Commissieparagraaf: De raad heeft verzocht om de voortgangsrapportage niet als onderdeel van de berap op te nemen, maar de raad in een separate nota op de hoogte te houden van de vorderingen.

B&W-besluit:

1. Het college stemt in met de voortgangsrapportage.

1. Het besluit heeft geen financiële consequenties
2. De betrokkenen ontvangen daags na besluitvorming informatie over dit besluit
3. De commissie Ontwikkeling ontvangt het besluit van het college ter informatie

Onderwerp: Voortgangsrapportage 3e kwartaal 2006 verbeterprogramma Vastgoed

Inleiding
De verbeteringen binnen de afdeling Vastgoed zetten door. Dat geldt zowel voor de bedrijfsvoering, de cultuur als voor de financiële positie. Deze conclusie is uit deze rapportage van het vervolgtraject Avanti te trekken. Deze vervolgrapportage wordt, overeenkomstig de door het College gedane toezegging bij de raadsbehandeling van het rapport van de enquêtecommissie 15 maart j.l., (separaat) aan de raad voorgelegd. Omwille van de leesbaarheid en de oorspronkelijke uitgangspunten was enige tekstuele overlapping met voorgaande rapportages niet te voorkomen.

Deze rapportage bouwt, evenals de voorgaande rapportage van juni 2006, voort op de eindrapportage van 'Avanti' (SO/MID/2005/63) van eind 2005 en beschrijft de voortgang van het verbetertraject tot en met het derde kwartaal 2006.
Aan de orde komen:
- *Beleid;*
- *Werkorganisatie en cultuur;*
- *Financiële resultaten, reserves en risico's;*
- *het verbeteringsproces/de conclusies.*

Beleid
Het verbeterprogramma is aanleiding geweest voor een stevige herziening van positie en werkwijze van de afdeling Vastgoed. De tijdens de aanpak van het verbeteringsprogramma gemaakte keuzes zijn samengevat in een nieuw grondbeleid. Dit stimulerend en ondersteunend grondbeleid is mede gebaseerd op eerder door de Raad vastgesteld beleid, dat onderling met elkaar in samenhang is gebracht.

De kern van het grondbeleid komt erop neer dat de aankoop van grond, het bouw- en woonrijp maken en de verkoop van grond uitsluitend gebeurt ter ondersteuning van ander gemeentelijk beleid. Niet-strategisch bezit wordt afgestoten waardoor de reserves weer op peil gebracht worden en wordt bijgedragen aan een minder somber meerjarig financieel beeld voor de gemeente in haar geheel. Tevens wordt er voor gekozen hooguit beperkt (en dan nog na zorgvuldige afweging) voor risico van de gemeente in vastgoedontwikkelingen betrokken te zijn. De nota Grondbeleid (SO/SG/2006/17) is op 18 mei jl. vastgesteld door de Gemeenteraad.

De vervolgstap is het herzien en aanpassen van de beheersverordening. Andere, nog openstaande beleidskeuzes, betreffen de vaststelling van de benodigde omvang van de reservepositie (het weerstandsvermogen) en het grondprijsbeleid (2006). Voorstellen voor deze drie beleidskeuzes zijn in (vergevorderde ambtelijke) voorbereiding en zullen aan het begin van het 4e kwartaal aan de raad worden voorgelegd.

Andere belangrijke beleidsmatige ontwikkeling is de opdracht van het college aan het (nieuwe) hoofd Vastgoed om a) het gehele gemeentelijke vastgoed in kaart te brengen, b) te beschrijven hoe vastgoedmanagement in financiële en procesmatige zin in de toekomstige organisatie te integreren en c) hoe dit te implementeren. Deze opdracht omvat tevens het verankeren van de resultaten van het Avanti-traject in de toekomstige organisatie.

Ondertussen wordt een einde gemaakt aan projecten die niet voldoen aan het in het Grondbeleid benoemde uitgangspunt dat Vastgoed alleen nog ontwikkelt in opdracht van andere sectoren of afdelingen. Het gaat om drie in afronding zijnde projecten:

- Ontwikkeling Brede School (33 woningen, schoolvoorzieningen en wijkcentrum): een extra inspanning zal worden gepleegd om ervoor te zorgen dat de nog niet verkochte (17) woningen vóór de oplevering in december 2006 alsnog worden verkocht. Daarnaast wordt gewerkt aan het sluitend krijgen van de exploitatie. In december zal hierover aan het College worden gerapporteerd;

- Verkoop Fietznfabriek: voorstel voor verkoop is aangehouden in de Commissie Ontwikkeling wegens het ontbreken van een ontwerp-bestemmingplan. Getracht zal worden in het 4e kwartaal alsnog accoord te krijgen;
- Bouw van een Huisartsenpraktijk-onder-één-dak (HOED): voorgesteld zal worden om het gebouw na oplevering via de gebruikelijke procedure te verkopen.

Tenslotte ondersteunt Vastgoed andere sectoren bij het ontrafelen van publiekrechtelijke en privaatrechtelijke taken. Een goed voorbeeld hiervan is de co-productie tussen MO en SO in het kader van het transparant maken van de huisvestingslasten van de drie cultuurpodia. Dit is de basis geweest voor een voorstel aan de podia voor kostendekkende huren en gestandaardiseerde huurovereen-komsten, maar ook voor een verhelderend inzicht ten behoeve van het college, benodigd om toekomstige tekorten op de vastgoedexploitatie af te dekken.

De opgedane inzichten uit deze samenwerking zullen worden ingezet om de vastgoedexploitatie (kosten versus – minimaal dekkende - baten) transparant te maken. Hierbij in eerste instantie te denken aan de ateliers. Andere portefeuilles volgen in het kader van de eerder genoemde projectopdracht aan het Hoofd Vastgoed.

Werkorganisatie
De bedrijfsvoering op het gebied van vastgoed dient te voldoen aan:
- gestructureerde en goed georganiseerde bedrijfsvoering, waarin basisprocessen genormeerd zijn;
- informatievoorziening afgestemd op de informatievraag en gebaseerd op gestandaardiseerde overzichten en processen;
- control(e) op deze processen door onder meer ingebouwde interne controles, functiescheiding in processen, onafhankelijke toetsing van de (financiële) handelingen in de processen en toezicht op een juiste uitvoering van de werkzaamheden.

In de eindrapportage vastgoed meldden wij dat 85% van de doelstellingen van dit programma gehaald was. In 2006 is verder gewerkt aan de realisatie van de resterende 15% en het verder aanscherpen en verankeren van de nieuwe werkwijzen en procedures. Duidelijk is inmiddels dat, zoals vaak het geval, deze laatste 15% de meest complexe (en VG-overstijgende) aspecten van de bedrijfsvoering betreft, zoals aanpassingen in en van systemen, financiële herstructurering van projecten, BTW-kwesties, terugdringen debiteuren-bestand. Een aantal van deze acties zijn gekoppeld aan het jaarrekeningtraject (4e kwartaal ‘06 en 1e kwartaal ’07).

<u>Basisprocessen</u>
De basisprocessen (factuurverwerking, factuurverzending, tijdschrijven e.d.) zijn op orde en blijven voldoen aan de normen (doorlooptijden e.d.), die daaraan gesteld zijn.
De achterstanden in doorbelastingen waren goeddeels ingelopen. Gebleken is echter dat dit voortdurend aandacht nodig heeft om geen nieuwe achterstanden op te lopen.
Momenteel worden door de accountant audits uitgevoerd op de in 2005 en 2006 ontwikkelde administratieve procedures binnen de afdeling Vastgoed.

De enquêtecommissie Vastgoed heeft, naast de aanbevelingen aan de Raad, een aantal overige aandachtspunten benoemd. Met name de punten over het boeken van willekeurige kosten op projecten en werken en het wegboeken van extra kosten en tegenvallers op grondexploitaties worden in de bijlage bij deze notitie van een reactie voorzien.

<u>MPG</u>
De jaarlijkse afsluiting van de grondexploitaties vindt zijn weerslag in het MPG 2005. Met de herstructurering van de grondexploitaties in het financieel systeem One World was de cijfermatige onderbouwing van het MPG snel te realiseren. De rol van de planeconomen en projectleiders ten aanzien van de tekstuele toelichting op de levende complexen is benoemd en omschreven. De nieuwe rolverdeling is aan het inslijten.
In oktober is door Vastgoed een – goed ontvangen - presentatie gegeven aan college- en raadsleden over de functies van het MPG en de samenhang met andere beleids- en begrotingsuitgangspunten.

MJOP

Veel energie is gestoken in het actualiseren van de meerjaren onderhoudsplanning (MJOP) van het in beheer zijnde vastgoed. Hierbij heeft ook een actualisering plaatsgehad van de voor het onderhoud benodigde budgetten. In het 3e kwartaal is deze meerjarenplanning geautomatiseerd vastgelegd en benut als basis voor de begroting van 2007. Met de inventarisatie is ook het achterstallig onderhoud in beeld gebracht. De extra benodigde € 5 miljoen voor de objecten, die uiteindelijk in bezit blijven (strategische bezit), is opgenomen in het totaal overzicht van de onderhoudsachterstanden. Dit overzicht is in de kadernota gepresenteerd.

Cultuur

In het verbeterprogramma is veel aandacht besteed aan de gewenste cultuur binnen de afdeling. Als kernwaarden zijn benoemd: transparante en controleerbare werkwijzen met heldere verantwoordelijkheidsverdeling en gericht op tijdige informatievoorziening en opschaling van knelpunten. Deze kernwaarden vormen het richtsnoer voor de cultuurverandering die ook in het huidige vervolgtraject de volle aandacht krijgt. De positieve personele aspecten (grote inzet en loyaliteit) worden daarbij maximaal benut. De sturing op de cultuur krijgt onder meer aandacht via:

- Coaching van leidinggevenden
- Het voorbeeldgedrag van leidinggevenden
- Terugkoppeling van waargenomen gedrag en sanctionering van dat gedrag
- Doorgaande evaluatie van de werkwijzen en daarbij van belangzijnde gedragselementen

Het nieuwe afdelingshoofd Vastgoed is begin augustus gestart. De selectieprocedure voor het bureauhoofd Vastgoedontwikkeling heeft helaas niet het gewenste resultaat opgelevert. Dit, en het vertrek van het bureauhoofd Vastgoedbeheer per november, leidt tot een zorgelijke overmaat aan bureauhoofden a.i. bij Vastgoed. Het afdelingshoofd zal daarom tijd vrij moeten maken om zichtbaar en voelbaar aanwezig te zijn om ervoor te zorgen dat de betrokkenheid en commitment van medewerkers verzekerd blijft.

Financiële resultaten, reserves en risico's

De verkopen van niet-strategisch bezit lopen goed. Er is interesse vanuit de markt voor de objecten die thans worden aangeboden. Het incasseren van de koopprijzen doorloopt een stroperiger traject, dat vooral wordt gehinderd door het zeer uitgebreide bestuurlijke besluitvormingstraject per object. Omdat in de eerste helft van het jaar een beperkt aantal panden met relatief hoge opbrengsten is verkocht zullen de financiële doelstellingen voor dit (en naar verwachting in het volgend) jaar gehaald worden. Onderzocht wordt momenteel wat de mogelijkheden zijn om dit traject te versnellen. In het 4e kwartaal zullen hiertoe voorstellen gedaan worden aan het College.

Voor een actueel beeld van (de ontwikkeling van) de reserves grondexploitatie, erfpacht en vastgoed wordt verwezen naar de begroting 2007.

Ten aanzien van de risico's zal in het 4e kwartaal inzicht geboden worden in de noodzakelijke omvang van de reserves (grondexploitaties en vastgoed) die nodig is om mogelijke risico's die inherent zijn aan grond- en vastgoedexploitaties af te kunnen dekken (het zgn. 'weerstandsvermogen').

Verbeterprogramma/conclusies

Het management van de sector en de afdeling Vastgoed in het bijzonder, richten zich op de korte termijn vooral op het continueren van de professionaliseringsslag die vorig jaar is ingezet. Hierbij gaat het vooral om het borgen, verankeren en evalueren van wat er tot op heden allemaal is ontwikkeld. Belangrijk daarbij is dat de aansturing wordt 'genormaliseerd', waarmee wordt bedoeld dat de afdeling en haar medewerkers weer een normaal onderdeel worden van de gemeentelijke organisatie.

Op de langere termijn is het zaak deze professionaliseringsslag niet te laten verwateren in de nieuwe organisatie, op het moment dat het huidige Vastgoed wordt opgesplitst. Belangrijk is dat, als onderdeel van deze nieuwe organisatie, de regie op het gehele gemeentelijke bezit op een professionele wijze wordt vormgegeven, wetend wat er allemaal fout kan gaan als men dat niet doet.

Stand van zaken uitvoering aandachtspunten/aanbevelingen 8 en 10 Enquete Vastgoed

Inleiding
De door de Raad vastgestelde aanbevelingen van de enquêtecommissie Vastgoed zijn in de Collegenota van 23 mei 2006 voorzien van een actieplan. In dit actieplan is onder aanbevelingen/aandachtspunten 8 en 10 aangegeven:
8. Onderzoek hoe het mogelijk is dat willekeurige kosten worden geboekt op projecten en werken, die onder verantwoordelijkheid van iemand anders vallen en onderzoek hoe hier een eind aan gemaakt kan worden.
10. Formuleer regels die het onmogelijk maken om extra kosten of tegenvallers weg te boeken op lopende grondexploitaties zonder toestemming van de Raad.
De Collegenota is behandeld in de cie Bestuur van 15 juni 2006, waarbij ten aanzien van deze aanbeveling is toegezegd dat in oktober 2006 gerapporteerd zal worden over de voortgang van het onderzoek en de regels voor niet grondexploitatie gebonden kredieten.
In deze notitie wordt door ons College verslag gedaan van het (beperkte) onderzoek en de maatregelen die zijn genomen om in de toekomst het boeken van willekeurige kosten op projecten te voorkomen. Door dit soort maatregelen is ook het hanteren van een set van regels over de wijze van boeking van kosten effectiever te organiseren. Aanbevelingen 8 en 10 kunnen derhalve niet los van elkaar worden aangepakt.

Boeken van kosten op projecten
Het karakter van projecten (eenmalig en uniek resultaat) heeft ook zijn financiële en administratieve vertaling. De kosten en opbrengsten van projecten zijn eenmalig en worden door de Raad beschikbaar gesteld middels een raadskrediet. Voor het vaststellen van het krediet wordt een raming opgesteld van de met het project gemoeide kosten. Met de vaststelling van het krediet geeft de Raad toestemming aan het College om de in het raadsbesluit opgenomen kosten te gaan maken.

Door de enquêtecommissie is geconstateerd dat het in het verleden mogelijk was om kosten op projecten te boeken, die feitelijk geen directe relatie met het project hadden en ook niet eerder in de ramingen van het projectkrediet waren opgenomen. Boeking van deze ‘willekeurige’ kosten was mogelijk, omdat:
1. Onvoldoende helderheid over de aard van het raadskrediet: kosten en ramingen als onderlegger van het raadskrediet waren in een aantal gevallen niet of onvoldoende aanwezig
2. Onvoldoende helderheid over welke activiteiten wel en welke activiteiten niet tot het project behoorde
3. Voorafgaand aan het maken van de kosten, werd onvoldoende scherp met elkaar afgesproken welke kosten onder de opdracht mochten worden gedeclareerd.
4. Achterstanden in de administratie en late onderlinge facturering, maakten het zicht op de uitputting van de budgetten onvolledig.
5. Onvoldoende helderheid inzake de (budget)verantwoordelijkheden; weliswaar werden budgetten beheert, maar onvoldoende werd vastgesteld of de boekingen ten laste van die budgetten terecht werden aangewend voor het betreffende project.
6. Voor grondexploitaties gold verder dat niet alle te maken kosten in de grondexploitatie middels kredieten werden vastgesteld: het boeken van algemene kosten ten laste van de grondexploitaties (al of niet via de vastgestelde kredieten) was hierdoor mogelijk.

Maatregelen ter voorkoming van ‘willekeurige’ boekingen
In de afgelopen jaren zijn een aantal maatregelen genomen om het boeken van ‘willekeurige’ kosten op projecten te voorkomen. De afgelopen maanden zijn deze maatregelen verder aangescherpt. Onderstaand een overzicht van deze maatregelen.

Onderliggende ramingen van kredieten
Van alle door ons bij de Raad aangevraagde kredieten worden onderliggende gespecificeerde ramingen opgesteld. Deze ramingen geven inzicht in de diverse kosten, die in het kader van het project en ten laste van het krediet gemaakt mogen worden.

Professionalisering projectmanagement; heldere opdrachtgeving en -neming

De afgelopen jaren is het projectmanagement binnen de organisatie geprofessionaliseerd. Dit komt o.a. tot uitdrukking in het systematisch werken met projectopdrachten, waarin volgens een vaste methode alle aspecten van het project worden beschreven. Daarnaast is ook de opdrachtverlening vanuit de projectmanager aan andere organisatieonderdelen en derden sterk verbeterd en vindt uitsluitend schriftelijke opdrachtverlening plaats. Daarmee wordt voorkomen, dat de kosten van niet tot het project behorende activiteiten alsnog ten laste van het project gebracht kunnen worden.

Verankeren project-control

In 2005 heeft het toenmalig College aan aantal maatregelen genomen om de projectcontrol van projecten met een grondexploitatie aan te scherpen. De planeconomie-functie is daarbij gezuiverd van opdrachtnemende activiteiten (bijv in het kader van bouw- en woningrijp maken) en sterk gefocust op de control-activiteiten in de grondexploitaties en projecten. De in mei 2005 doorgevoerde wijzigingen zijn inmiddels verankerd in de administratieve organisatie en de laatste maanden verder aangescherpt. Voor niet-grondexploitatie gebonden projecten is de project-control vormgegeven binnen de afdeling Projectmanagement.

Het vormgeven van deze control-activiteiten maakt het mogelijk vroegtijdig onjuiste kostenbelasting van de kredieten te signaleren en zonodig te herstellen.

Bij de uniformering en centralisatie van de financiële administratie wordt gewerkt aan een verdere concentratie van de projectadministraties en de bijbehorende project-control per 1 januari 2007.

<u>Administratief-technische maatregelen</u>

In de werkprocessen zijn een aantal meer administratief-technische maatregelen genomen om de informatiewaarde van de administratie te verhogen. Het vastleggen van verplichtingen, het stringent controleren van de inrichting van de boekingsstromen en het uniformeren en vereenvoudigen van de gemeentelijke administratie moet verder bijdragen aan het boeken van alle kosten op de juiste 'kostendragers'.

<u>Regelmatig factureren en periodieke afsluiting van de administratie</u>

Al eerder zijn er afspraken gemaakt over het regelmatig onderling (tussen sectoren) factureren van de projectkosten, waardoor piekvorming en verrassingen aan het eind van het jaar worden voorkomen. Dit hebben wij verder ondersteund met het invoeren van periodieke afsluitingen binnen de financiële administratie gedurende het jaar.

<u>Rechtstreeks boeken op projectkredieten</u>

In het verleden werd aan het eind van het jaar een groot aantal kosten door sectoren onderling aan elkaar gefactureerd. Met name bij projecten was vaak sprake van forse bedragen, die onder de tijdsdruk van het afronden van de jaarrekening werden geboekt. Daarbij werden ook 'willekeurige' kosten meegenomen. Vanaf 1 januari 2007 zal rechtstreekse boeking gaan plaatsvinden en zal de onderlinge facturering voor projecten die door de afdeling Projectmanagement worden uitgevoerd, tot het verleden behoren. Door de versterkte projectcontrol kan dan maandelijks worden bewaakt of geen 'willekeurige' kosten geboekt worden.

<u>Alle kosten van grondexploitaties worden vastgelegd in kredieten</u>

In de grondexploitaties werden in het verleden diverse kosten gemaakt, die niet via kredietaanvraag waren geautoriseerd. Deze handelwijze is – mede door de aangescherpte controle van de accountant op de rechtmatigheid – inmiddels gewijzigd. Voor (vrijwel [1]) alle kosten binnen grondexploitaties worden separate of verzamelkredieten aangevraagd.

Regels inzake boekingen op projecten

Bovenstaande maatregelen in administratief en organisatorisch opzicht maken het mogelijk de volgende regels daadwerkelijk binnen de organisatie te hanteren en waar nodig te handhaven:

1. In projecten worden voor alle kosten kredieten aangevraagd (al of niet gemandateerd via de begroting aan het College)
2. Kredieten worden onderbouwd met specifieke kostenramingen, waarin alle kosten voor de noodzakelijke activiteiten worden geraamd
3. Ieder project kent een ambtelijk opdrachtgever en een ambtelijk opdrachtnemer (projectmanager); de opdrachtnemer is budgethouder voor het verstrekte krediet en stelt vast welke kosten ten laste van het project gemaakt kunnen worden. Voor activiteiten die door derden en andere sectoren

[1] Uiteraard geldt dit niet voor de rentekosten, die binnen de exploitatie worden gecalculeerd.

moeten worden uitgevoerd en waarvan de kosten in rekening gebracht mogen worden, worden altijd schriftelijke opdrachten verstrekt. In de opdracht wordt nauwkeurig omschreven welke werkzaamheden worden verricht tegen welke prijs.

4. Ieder project kent een project-controller: voor projecten met een grondexploitatie is dat de planeconoom, voor de overige projecten de controlfunctionaris van de opdrachtnemende afdeling
5. Projecten worden uniform geadministreerd binnen de financiële administratie; de administratie van projecten die worden uitgevoerd door de afdeling Projectmanagement worden geconcentreerd binnen de financiële administratie.
6. Van alle projecten wordt de verplichtingenadministratie gevoerd in het financieel pakket (People Soft).
7. De projectmanager rapporteert minimaal 1 maal per kwartaal (of zoveel vaker als door de opdrachtgever noodzakelijk wordt geacht) over de voortgang van het project en de financiële gang van zaken aan de opdrachtgever. De opdrachtgever rapporteert aan het bestuur (middels de bestuursrapportage).