



VERBETERPROGRAMMA GRONDEXPLOITATIES ALMERE

Door: Peter Beumer, dienstcontroller & Rob Leenen, programmamanager Dienst
Stedelijke Ontwikkeling gemeente Almere
13-11-2017

Almere heeft van de Nederlandse gemeenten het grootste grondbezit. In 2014 was de boekwaarde hiervan tot onhoudbare hoogte gestegen. Financiële maatregelen en het Verbeterprogramma grondexploitaties hebben het tij gekeerd. Momenteel is het grondbedrijf weer gezond. Hoe heeft Almere dat klaargespeeld?

Een terugblik. De aanhoudende recessie en de daling van de woningbouwproductie troffen het Almeers grondbedrijf hard. Dit kwam vooral door de langlopende grondexploitaties. Dit betrof grondposities die waren verworven met het oog op de rijksopgave om vanaf 2010 nog 60.000 woningen te bouwen. Een verdubbeling van de stad. Op dat moment had Almere een boekwaarde van € 590 miljoen, nog 16.000 woningen in de programmering, 278 hectare bedrijventerrein, 233.000 m² bvo kantoren en 726.000 m² voorzieningen. Veel van dit programma had een looptijd langer dan 10 jaar. De grondexploitaties

bestonden uit € 1,3 miljard nog te maken kosten en € 2,0 miljard nog te genereren opbrengsten.

Stapsgewijs zijn met financiële maatregelen de posities de afgelopen jaren teruggebracht. Ook is aanzienlijk bezuinigd in de gebiedsorganisatie. Naast de financiële maatregelen is ook de organisatie van het grondbedrijf sterk verbeterd. Dit laatste is bereikt door het Verbeterprogramma grondexploitaties. Hieronder een verslag van dit programma en de resultaten.



ALMERE KUSTZONE POORT

Grondbedrijf Almere

Bij de jaarrekening 2013 gaf de accountant aan dat bij een grondbedrijf met dergelijke cijfers ook een 'best-in-class' ambitie hoort. Daarvoor was het nodig met de bestaande organisatie van de Dienst Stedelijke Ontwikkeling een ontwikkeling door te maken: van een bevologenheid voor de stedelijke ontwikkeling naar ook meer hart voor bedrijfsmatig functioneren. De gemeenteraad stelde voor deze opgave middelen beschikbaar. Eind 2014 is het Verbeterprogramma grondexploitaties gestart en in juli 2017 is het programma afgerond.

Naast de financiële maatregelen is ook de organisatie van het grondbedrijf sterk verbeterd door het Verbeterprogramma grondexploitaties

Almere is een voormalige groeikern en een gemeente die in 40 jaar naar 200.000 inwoners is gegroeid. De gebiedsontwikkelingsorganisatie is in al die jaren meegegroeid, vooral gericht op ontwikkeling van uitleggebieden. Toen de crisis aanbrak is in de gebiedsontwikkelingsorganisatie twee keer ingrijpend bezuinigd. Doel was de organisatie weer in evenwicht te brengen met de plankostenbudgetten en de cashflow van het grondbedrijf. De organisatie werd daardoor aanzienlijk kleiner.

Wél werd van die kleinere organisatie verwacht dat ze het in een complexer wordende context beter zouden gaan doen - met minder kosten - én dat beheersing en verdienvermogen stevig verankerd zou worden in de cultuur van de organisatie. Het niet terugverdienen van de boekwaarde zou immers aanzienlijke consequenties hebben voor de stad. Voeg daarbij de door het toezicht van de AFM aanzienlijke aangescherpte controle van schattingen en reële waardes en de noodzaak voor het verbeterprogramma was geboren.

Opzet van het programma

Naast de bevindingen van de accountant waren de uitkomsten van een interne evaluatie naar het functioneren van het belangrijkste sturingsinstrument (het Meerjaren Perspectief Grondexploitaties Almere) uitgangspunt voor het 'Verbeterprogramma DSO (grondexploitaties!)'. Dit programma bestond uit een basis van op sturing en beheersing gerichte verbetermaatregelen, aangevuld met maatregelen gericht op het daadwerkelijk nemen van verantwoordelijkheid in de gebiedsontwikkelingsprojecten (het 'verdienvermogen').

Het programma was vormgegeven in een zevental clusters met circa 30 activiteiten, gericht op specifieke onderwerpen. Eén separaat cluster richtte zich op 'kennis delen en verbinden'. Elk cluster werd 'getrokken' door steeds twee medewerkers vanuit de Dienst Stedelijke Ontwikkeling. Telkens één vanuit de afdeling Gebiedsontwikkeling en één vanuit de afdeling Control of de afdeling Grondzaken. Twee werelden met ieder een eigen kijk op gebiedsontwikkeling en financiën werden zo in verbinding met elkaar gebracht. Gezamenlijk werden ze verantwoordelijk. Onderstaande tabel bevat een overzicht van de clusters en opdrachten:

CLUSTER

1. Externe oriëntatie en strategische scenario's

OPDRACHT

- Schets de contouren van een grondbedrijf anno 2018 op basis van een quick-scan van de omgeving.
- Geef daarbij de hoofduitgangspunten aan voor stedelijke programmering,

rapportages en beslismomenten en rol en taakverdeling voor de belangrijkste sleutelfiguren.

- Werk de resultaten uit in (een) voorkeursscenario('s).
- Veranker dit in een geactualiseerde Kadernota Grondbeleid.

Stel een nieuw kader op voor integrale stedelijke programmering, waarbij het voor iedereen duidelijk is:

- welke kaders er zijn op het gebied van stedelijke programmering en grondprijzen;
- de wijze waarop deze kaders worden opgesteld en vastgesteld;
- de rolverdeling van bij de stedelijke programmering betrokken sleutelpersonen over inbreng, verantwoordelijkheden en bevoegdheden (mandaten).

Verwerk dit in de instructies.

2. Programmering en verwerking

- Beschrijf de rolverdeling, taken en verantwoordelijkheden van de functies in het grondbedrijfproces.
- Verbeter de project- en gebiedsrapportages.
- Beschrijf kernachtig de Almeerse aanpak van gebiedsontwikkeling.
- Verbeter de procedure en bekostiging van de afhandeling van leads en initiatieven.

3. Control projecten

4. Toetsing, checks & balances

- Bestudeer, bepaal en beschrijf de kernprocessen van het grondbedrijf.
- Analyseer de keten van toetsing, checks and balances.
- Kom met verbetervoorstellen en voer deze in.

- 5. Collegiale samenwerking
 - Verbeter de onderlinge samenwerking in de uitvoering van gebiedsontwikkelingsprojecten tussen de diensten.

- 6. Personeel en (overleg-) structuren
 - Beschouw kritisch de bij het grondbedrijf betrokken functies/functionarissen en structuren.
 - Bepaal waar ingrepen, wijzigingen of uitbreidingen noodzakelijk zijn.
 - Voer deze uit.

- 7. Instrumentarium
 - Beschouw kritisch de bij de grondbedrijffunctie betrokken ICT-systemen.
 - Bepaal waar ingrepen, wijzigingen of uitbreidingen noodzakelijk zijn.
 - Voer deze uit.

- 8. Kennis delen en verbinden
 - Leer als Dienst Stedelijke Ontwikkeling van de eigen praktijk en van elkaar. Wat zou een volgende keer beter kunnen?

Belangrijkste maatregelen

De belangrijkste maatregelen voor sturing en beheersing waren vooral het maken van digitale dashboards (Business Intelligence instrumenten) en het opstellen van beschrijvingen van de belangrijkste processen van het grondbedrijf. Aangevuld met de verbetering van de interne controle hierop door de afdeling Concerncontrol. Het eerste moest zorgen voor real time sturingsinformatie over de stand van de investeringen en de grondverkoop voor projectmanagers en hun leidinggevenden. Het tweede was vooral om de werkwijze van het grondbedrijf transparant te maken en daarna te kunnen laten zien dat de afgesproken werkwijzen ook daadwerkelijk werden toegepast.

De maatregelen hebben veel tijd en inzet gevraagd. Dashboards werken immers pas goed als ook de bronssystemen op orde zijn. En goede procesbeschrijvingen roepen diverse vragen op, over de werkwijze en of werkzaamheden niet anders

georganiseerd kunnen worden. Dit zijn naast veel tijdsinzet uiteraard ook de verbeterkansen.

Het verbeteren van het verdienvermogen is vooral een kwestie van organisatiecultuur gebleken. Dat verandert minder snel, maar organisatorische maatregelen kunnen dit proces wel sturen. De gemeente kende vanwege de boekwaardeproblematiek sinds 2012 een investeringscommissie. Alle investeringen boven de € 100.000 werden daarin getoetst op noodzakelijkheid van het investeringsmoment, de hoogte van de investering en of er een harde garantie van de opbrengst was.

Zonder toestemming van de investeringscommissie kon niet tot uitgaven worden overgegaan. Eind 2014 is deze investeringscommissie in het kader van het verbeterprogramma uitgebreid met een dealcommissie. Hierbij worden voorgenomen deals met derden besproken en ter accordering voorgelegd. Zo kon ook de sturing naar de prijsvorming van contracten plaatsvinden. De eerste reacties op deze aanvullende maatregel waren toch vooral dat de gebiedsontwikkeling 'door control wordt overgenomen'.

De eerste reactie op de dealcommissie was vooral dat gebiedsontwikkeling 'door control wordt overgenomen'

In de zomer van 2015 is de maatregel ingevoerd die uiteindelijk het grootste effect heeft bereikt: het ProjectSturingsOverleg (PSO). Een nieuw gremium dat wekelijks op een uniforme en gestructureerde wijze projecten, initiatieven, wijkontwikkeling, investeringsvoorstellen en voorgenomen deals bespreekt. Hierdoor vindt sturing op projecten en activiteiten van het grondbedrijf 'aan de voorkant' plaats. De afdelingshoofden Gebiedsontwikkeling, Grondzaken & Strategie en de dienstcontroller bespreken samen - onder leiding van de dienstdirecteur - de voortgang en start van projecten, dilemma's, programmerings- en strategische vraagstukken en juridische geschillen etc. De deal- en investeringscommissie maken sindsdien integraal onderdeel uit van het wekelijks PSO.

Het ProjectSturingsOverleg had het grootste effect: er wordt 'aan de voorkant' gestuurd op projecten en activiteiten van het grondbedrijf

Resultaten

Het grondbedrijf is door het verbeterprogramma veel professioneler geworden. Transparantie van de processen, toetsbaarheid van mutaties in en onderbouwingen van de grondexploitaties, heldere kaders, en een dashboard

met actuele informatie over budgetuitnutting, boekwaarde ontwikkeling en verkopen per categorie: het instrumentarium is op een veel hoger niveau gekomen. Daarmee is de overgang gemaakt van louter registreren, naar het beheersen en daadwerkelijk sturen op gebiedsontwikkelingsprojecten. De programmatische aanpak met een speciale programmaleiding heeft daar sterk aan bijgedragen.

Het grootste resultaat zit echter in het ProjectSturingsOverleg. Het is clichématig, maar het belangrijkste effect was dat de neuzen dezelfde kant op stonden: we wilden allen mooie wijken maken en we wilden initiatieven die goed voor de stad zijn mogelijk maken. Maar voor een ieder was helder wat de koers was: we doen dit door een zakelijke aanpak. Dat zorgt bijvoorbeeld voor duidelijke prioritering van projecten, strengheid op inzet die niet effectief was, ingrijpen bij niet presteren door externe partijen en initiatieven zonder goede businesscase worden niet in behandeling genomen.

Dat schept intern én extern duidelijkheid. Het aardige van deze samenwerking is dat de rolverhouding in vergaderingen geen vaste vormen aanneemt: zo komt het voor dat de controller bij projecten kwaliteiten in een plan verdedigt tegenover de gebiedsmanager die vindt dat het wel wat minder kan. Die scherpte naar elkaar en het volledig benutten van elkaars expertise is de grote winst geweest. De investerings- en dealcommissie waren noodverbanden nodig om de boekwaarde te beteugelen, maar het ProjectSturingsOverleg zorgde ervoor dat deze commissies naderhand vooral nog hamerstukken kreeg: je investeert alleen nog als dit nodig is en de grondprijs wordt naar de marktpotentie ingezet.

Voordeel van samenwerken in het ProjectSturingsOverleg: de rolverhouding in vergaderingen neemt geen vaste vormen aan

Het programma is afgerond. De accountant is onder de indruk en inmiddels laten de cijfers weer hoge grondverkopen en een flink positieve cash flow zien met nog steeds de verkleinde organisatie. De vraag of we 'best-in-class' zijn geworden, hebben we niet beantwoord. Verbeteringen blijven mogelijk. En er is veel ontwikkeling in de markt, de verslaggeving en de controle. Ook voor het grondbedrijf van Almere geldt de zevende eigenschap van Covey: 'Houd de zaag scherp'.

FOTO'S: ADRIENNE NORMAN PHOTOGRAPHY EN GEMEENTE ALMERE.

Trefwoorden:

