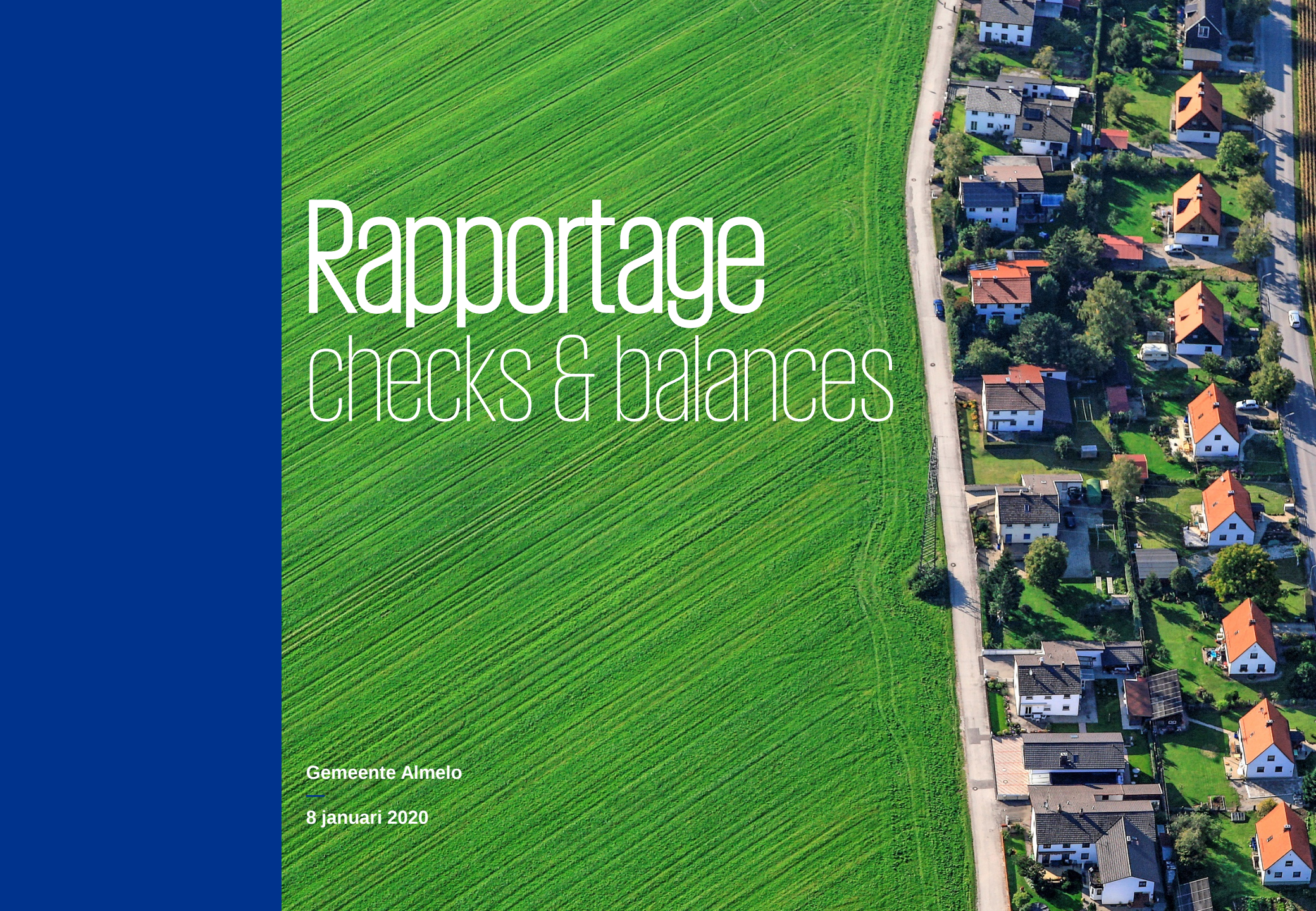


An aerial photograph showing a vast green field on the left and a village with white houses and red roofs on the right, separated by a road. The text is overlaid on the green field.

Rapportage checks & balances

Gemeente Almelo

8 januari 2020



KPMG Advisory N.V.
Postbus 74500
1070 DB Amsterdam

Laan van Langerhuize 1
1186 DS Amstelveen
Telefoon (020) 656 7890

Vertrouwelijk

Gemeente Almelo
College van B&W
De heer F.W. van Ardenne
Postbus 5100
7600 GC ALMELO

Ref.: CM/AK/mg/080120

Amstelveen, 8 januari 2020

Geachte heer Van Ardenne,

In overeenstemming met onze opdrachtbevestiging d.d. 13 september 2019 doen wij u hierbij ons rapport toekomen naar aanleiding van onze werkzaamheden. Het doel van de opdracht zoals aan ons verstrekt, was om u inzicht te verschaffen in de huidige opzet en werking van de administratieve organisatie en interne beheersing in relatie tot vier kritische processen binnen de gemeente Almelo.

Het rapport is uitsluitend bedoeld voor u als opdrachtgever. Zonder onze uitdrukkelijke en voorafgaande schriftelijke toestemming is het niet toegestaan deze rapportage, dan wel delen van deze rapportage, te gebruiken voor andere doeleinden, openbaar te maken en/of aan derden te verstrekken. KPMG aanvaardt geen aansprakelijkheid voor het gebruik van deze rapportage anders dan waarvoor deze is opgesteld en aan u als opdrachtgever beschikbaar is gesteld.

Wij bedanken alle in dit onderzoek betrokken partijen voor de open en constructieve samenwerking bij het verrichten van onze werkzaamheden en de totstandkoming van onze rapportage.

Tot het verstrekken van nadere toelichting zijn wij gaarne bereid.

Hoogachtend,
KPMG Advisory N.V.

b.a.

C.A.M. Molenaar RA
Partner



Inhoudsopgave

	1. Introductie	4		3. Bevindingen	19
	1.1 Aanleiding	5		3.1 Inleiding	20
	1.2 Doel van het onderzoek	5		3.2 Inrichting vastgoedprocessen	20
	1.3 Aard en reikwijdte	5		3.3 Omstandigheden	21
	1.4 Beperkingen	6		3.4 Procesverbeteringen	21
	1.5 Verrichte werkzaamheden	6		3.5 Toereikendheid 'checks en balances'	23
				3.5 Resumé	27
	2. Context	8		4. Aanbevelingen	28
	2.1 Inleiding	9		4.1 Inleiding	29
	2.2 Achtergrondinformatie en scoping onderzoek	9		4.2 Aanbevelingen processen	29
	2.3 Ambtelijke organisatie	10		4.3 Aanbevelingen systemen	30
	2.4 Beleidskaders en procesbeschrijvingen	14		4.4 Aanbevelingen cultuur / soft controls	31
	2.5 Resumé	18			



1. Introductie

1. Introductie



1.1 Aanleiding

Naar aanleiding van recente (lokale) media-aandacht ten aanzien van signalen van mogelijke onregelmatigheden in relatie tot vastgoedtransacties van de gemeente Almelo en de hieruit voortvloeiende vragen is door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Almelo opdracht verstrekt tot het uitvoeren van een onafhankelijk onderzoek naar de huidige 'checks & balances' in relatie tot vier kritische processen. Deze betreffen vastgoedtransacties, kavelverkoop, grondtransacties en verhuurtransacties. Dit rapport is opgesteld op grond van de uit ons onderzoek naar voren gekomen bevindingen.

1.2 Doel van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is het verschaffen van inzicht in de huidige opzet en werking van de administratieve organisatie en interne beheersing in relatie tot voornoemde vier kritische processen binnen de gemeente Almelo zoals per 1 april 2019 belegd bij de afdeling Financiën, Inkoop en Vastgoed in combinatie met de eenheid Adviespool.

De onderzoeksperiode omvat de periode 2014 tot en met heden. Het onderzoek dient antwoord te geven op de volgende onderzoeksvragen:

1. Op welke wijze zijn de vier processen ingericht?
2. Welke procesverbeteringen zijn, binnen de vier kritische processen, vanaf 2014 doorgevoerd?
3. Zijn de huidige 'checks & balances' in relatie tot de processen toereikend?
4. Zijn er indicaties en/of signalen dat de huidige 'checks & balances' niet worden nageleefd?

5. Wat moet er eventueel aangepast worden in de huidige processen en/of controles om eventuele leemtes in de huidige opzet en/of werking te ondervangen?

Het onderzoek is gefaseerd uitgevoerd.

1.3 Aard en reikwijdte

Onze opdracht betreft een adviesopdracht. De aard van de werkzaamheden houdt in dat wij geen accountantscontrole, beoordelingsopdracht of andere assuranceopdracht verrichten. Derhalve zal geen zekerheid worden verstrekt met betrekking tot de getrouwheid van financiële of andere informatie. Wij zullen namens u geen beslissingen nemen of participeren in enig besluitvormingsproces van uw organisatie.

De aard van het onderzoek brengt verder met zich mee dat wij geen juridisch advies verstrekken en voor zover wij gedurende het onderzoek of in ons rapport verwijzen naar relevante wet- en regelgeving, dit niet beschouwd dient te worden als het verstrekken van een juridisch advies.

1. Introductie (vervolg)



1.4 Beperkingen

Juistheid en volledigheid informatie

Wij hebben voor ons onderzoek gebruikgemaakt van zowel voor ons beschikbare schriftelijke en digitale informatie als mondeling verkregen informatie. De aan ons verstrekte mededelingen zijn verstrekt op basis van vrijwilligheid en in ons onderzoek betrokken met als uitgangspunt dat deze mededelingen niet onjuist of misleidend zijn. Dit impliceert dat de juistheid en volledigheid van de in dit rapport opgenomen informatie afhankelijk is van de aan ons ter beschikking gestelde (schriftelijke en mondelinge) informatie.

Verspreidingskring

Ons rapport is bedoeld om u als opdrachtgever te informeren over onze onderzoeksbevindingen. Het is zonder onze voorafgaande schriftelijke toestemming niet toegestaan het rapport, dan wel delen daarvan, te gebruiken voor andere doeleinden dan overeengekomen, openbaar te maken of aan derden te verstrekken, eruit te citeren of eraan te refereren.

Het is u niettemin toegestaan om de uitkomsten van onze werkzaamheden beschikbaar te stellen aan een door u in te schakelen juridisch adviseur met als doel advies in te winnen ter zake van onderwerpen waaraan onze werkzaamheden zijn gerelateerd onder de voorwaarde dat u hem informeert dat verdere verspreiding door hem (behoudens voor eigen intern gebruik) niet is toegestaan, en wij ter zake van onze werkzaamheden geen verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid jegens hem aanvaarden.

1.5 Verrichte werkzaamheden

Het onderzoek is gefaseerd uitgevoerd. Fase 1 betreft de onderzoeksfase en fase 2 de rapportagefase. Tussentijds is er gelegenheid geweest tot evaluatie van de voortgang en bepaling van de wijze waarop al dan niet een nadere verdieping gewenst was.

Fase 1: Onderzoeksfase

In deze fase hebben wij onder meer de navolgende werkzaamheden uitgevoerd:

- kennisgenomen van de ambtelijke organisatie in relatie tot de vastgoedtransacties;
- kennisgenomen van de reeds beschikbare en voor het onderzoek relevante documentatie, waaronder relevante rapporten, procesbeschrijvingen, normen- en beleidskaders en accountantsverslagen;
- verschillende interviews gevoerd met betrokken en andere daarvoor in aanmerking komende functionarissen en/of partijen van de gemeente Almelo;
- kennisgenomen van aanvullende relevante gegevens en deze geanalyseerd;
- een stroomdiagram opgesteld voor de huidige inrichting van de kritische processen;
- aanbevelingen geformuleerd met betrekking tot de processen en (hard & soft) controls.

Bij de bepaling van de scope van de onderzoekswerkzaamheden kwam naar voren dat de processen kavel verkopen en grondtransacties beide toezagen op transacties van percelen grond. Voor zover er binnen de gemeente Almelo sprake is van overige grondtransacties betreft dit volgens aan ons verstrekte informatie verkopen van (geringe) hoeveelheden zand en aarde. Deze transacties zijn niet in het onderzoek betrokken en derhalve zijn daarover geen bevindingen in dit rapport opgenomen.

1. Introductie (vervolg)



Fase 2: Rapportage

Ter afstemming van de inhoudelijke juistheid van de bevindingen is het conceptrapport aan opdrachtgever voorgelegd. Op de conceptrapportage van de opdrachtgever ontvangen reacties hebben wij bij de samenstelling van dit rapport in beschouwing genomen.

Naar aanleiding van de door ons uitgevoerde werkzaamheden hebben wij een rapport van feitelijke bevindingen opgesteld ter beantwoording van de onderzoeksvragen. Tevens zijn in dit rapport aanbevelingen opgenomen aangaande mogelijke verbeteringen in de huidige processen en/of controles teneinde u als opdrachtgever, in staat te stellen conclusies te trekken en/of organisatorische maatregelen te nemen.



2. Context

2. Context



2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk schetst de relevante kaders en context om de bevindingen, zoals opgenomen in hoofdstuk 3, op een juiste wijze te kunnen duiden. Paragraaf 2.2 verstrekt inzicht in relevante achtergrondinformatie en de scoping van het onderzoek. In paragraaf 2.3 en 2.4 worden respectievelijk de organisatie van vastgoed en exploitaties binnen de gemeente Almelo en de geldende beleidskaders beschreven. Tot slot bevat paragraaf 2.5 een resumé van dit hoofdstuk.

2.2. Achtergrondinformatie en scoping onderzoek

Aanleiding van het onderzoek is gelegen in recente (lokale) media-aandacht ten aanzien van mogelijke onregelmatigheden in relatie tot vastgoedtransacties van de gemeente Almelo. Naar aanleiding van in een raadsvergadering van 27 augustus 2019 gestelde vragen zijn door het college van burgemeester en wethouders aan KPMG twee onderzoeksopdrachten verstrekt. Dit rapport ziet toe op de uitvoering van het onderzoek naar de binnen de afdeling Vastgoed en Exploitatie van toepassing zijnde 'checks en balances' in relatie tot vier gedefinieerde kritische processen en identificatie van mogelijke verbeteringen in deze processen. De onderzoeksperiode omvat de periode 2014 tot en met heden.

Volgens aan ons in interviews verstrekte informatie is in de onderzoeksperiode de gang van zaken met betrekking tot vastgoedprocessen een regelmatig terugkerend punt van aandacht geweest binnen zowel de ambtelijke organisatie, het college en de gemeenteraad. In deze periode hebben zich belangrijke wisselingen en veranderingen voorgedaan op zowel politiek-bestuurlijk als ambtelijk niveau binnen de gemeente Almelo die bij de uitvoering van het onderzoek in acht zijn genomen.

Daarbij zijn onder meer de volgende zaken aan de orde gesteld:

- De toereikendheid van beleidskaders alsmede of er al dan niet sprake is van voldoende naleving van wel aanwezige beleidskaders;
- De handelswijze bij de uitvoering van vastgoedprocessen, met name ten aanzien van de te betrachten zakelijkheid en professionaliteit;
- Kwaliteit van interne- en externe communicatie met betrekking tot vastgoedprocessen;
- De onderlinge verhoudingen en verantwoordelijkheden tussen de ambtelijke organisatie en de bestuurlijke organen.

Bovenstaande aspecten hebben als uitgangspunt gediend voor de scoping van het onderzoek.

2. Context (vervolg)



2.3 Ambtelijke organisatie

Organisatorische herstructureringen

Het college heeft samen met de gemeentesecretaris aanleiding en noodzaak gezien tot doorontwikkeling van de gemeente Almelo. In een door de gemeentesecretaris opgestelde zogenaamde '100-dagen notitie' zijn begin 2017 bevindingen en constatering op hoofdlijnen uiteengezet die belemmerend zouden zijn voor de doorontwikkeling van de gemeente Almelo. Daarnaast zijn in de notitie uitgangspunten verwoord die van cruciaal belang zouden zijn in een nieuw organisatie-model.

De door de gemeentesecretaris opgestelde '100-dagen notitie' heeft geresulteerd in een aantal organisatorische herstructureringen met als belangrijk element in het kader van dit onderzoek de reorganisatie van het team Vastgoed en Exploitatie. De ambtelijke organisatie van de gemeente Almelo is met ingang van 25 september 2018 gewijzigd van een sectormodel naar een functioneel model. In eerste aanleg is in deze transitie het voormalig gemeentelijk managementteam overgegaan in een directieteam. De reorganisatie van het voormalige team Vastgoed en Exploitatie is per 1 april 2019 geëffectueerd.

Ambtelijke organisatie

De ambtelijke organisatie werkte voorheen op basis van een zogenaamd 'sectormodel'. Het team Vastgoed en Exploitatie maakte in de periode 2014 tot en met begin 2019 deel uit van de sector Stad en Economie. Het gemeentelijke managementteam bestond in de periode 2014 tot en met 2018 uit zes functionarissen, te weten de gemeentesecretaris/ algemeen directeur, de concerncontroller en vier sectordirecteuren.

Vanaf 25 september 2018 bestaat de ambtelijke organisatie uit vier uitvoerende eenheden en twee centrale stafeenheden. De uitvoerende eenheden worden aangestuurd door een hoofd, de centrale stafeenheden door een adjunct-directeur. De hoofden rapporteren aan het directieteam. Binnen de eenheden zijn managers aangewezen die rapporteren aan een hoofd (in het geval van een uitvoerende eenheid) of aan een directielid (in het geval van een stafeenheid). Het gemeentelijke directieteam bestaat uit de gemeentesecretaris/ algemeen directeur en de twee adjunct-directeuren.

Het voormalige team Vastgoed en Exploitatie is per 1 april 2019 ondergebracht bij het team Financiën, onderdeel van de centrale stafeenheid Bedrijfsvoering. De concernprojectleiders, die eerder deel uitmaakten van het team Vastgoed en Exploitatie, zijn onderdeel geworden van de uitvoerende eenheid Adviespool.

De in de raadsvergadering de dato 29 augustus 2019 aan de orde gestelde vragen met betrekking tot de projecten Kolkoschool en kavels Noordoost zijn voor de gemeentesecretaris in zijn hoedanigheid als algemeen directeur aanleiding geweest een wijzigingsbesluit ten aanzien van de Mandaatregeling gemeente Almelo te nemen. Het besluit is per 1 september 2019 in werking getreden. Dit heeft binnen de ambtelijke organisatie geleid tot intrekking van alle mandaten en ondermandaten, die betrekking hebben op:

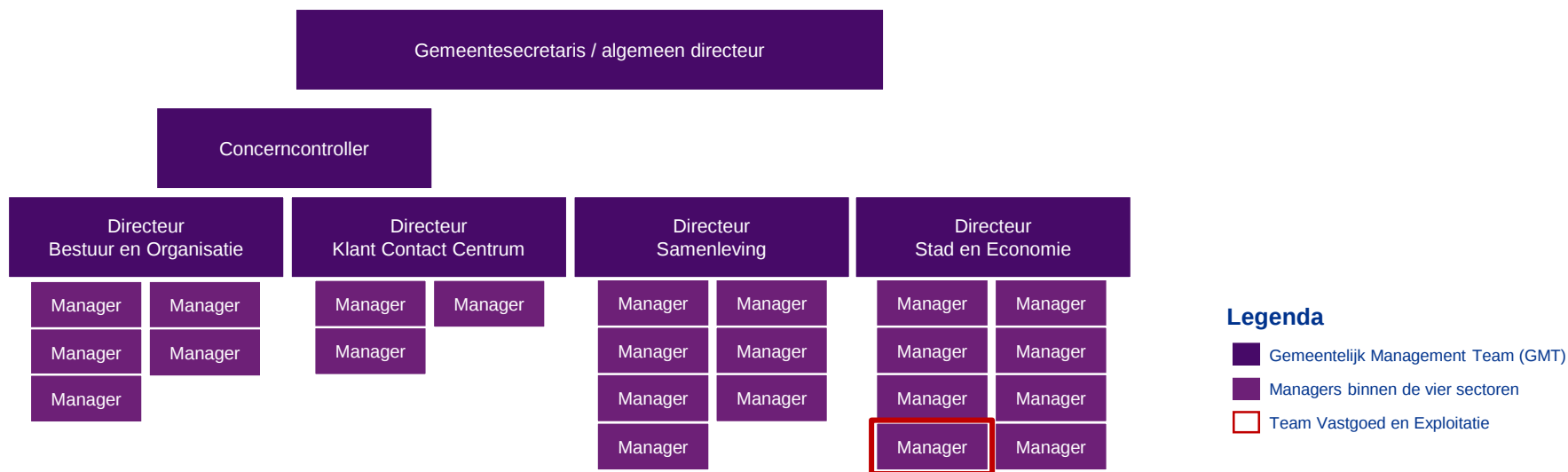
- de uitgifte, alsmede koop en verkoop van kavels;
- grond- en vastgoedtransacties;
- huur- en verhuur van gerelateerde zaken.

2. Context (vervolg)



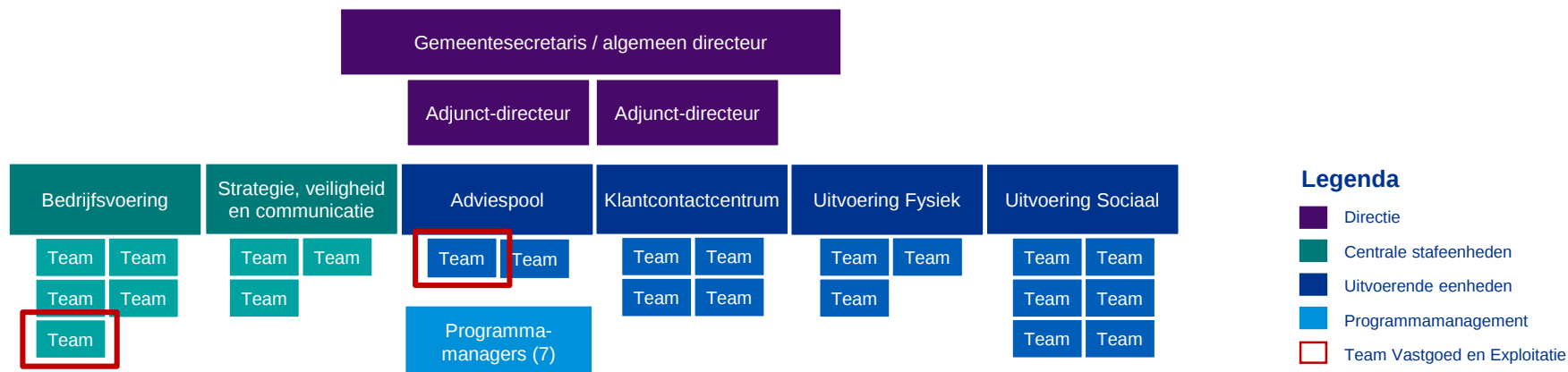
Het besluit heeft ertoe geleid dat enkel de gemeentesecretaris en adjunct-directeuren gemandateerd of ondergemandateerd zijn om namens het college of de burgemeester te beslissen ten aanzien van de hierboven genoemde zaken. Hieronder is de voormalige ambtelijke organisatiestructuur visueel weergegeven.

Op de volgende pagina is de huidige ambtelijke organisatiestructuur visueel weergegeven. De rode kaders zijn aangebracht om zichtbaar te maken waar het voormalige team Vastgoed en Exploitatie is ondergebracht.



Figuur 1: Ambtelijke organisatie voorafgaand aan organisatorische aanpassingen in 2018 en later

2. Context (vervolg)



Figuur 2: Ambtelijke organisatie na organisatorische aanpassingen in 2018 en later

2. Context (vervolg)



Functies en verantwoordelijkheden

Zoals ook op de volgende pagina nader wordt toegelicht onder het kopje 'Basisdocument projectmatig werken', kan onderscheid worden gemaakt tussen routinematige werkzaamheden binnen de lijnorganisatie en unieke concernprojecten. Daarbij ontstaan werkzaamheden binnen de lijnorganisatie vanuit het reguliere werk van de afdeling, waarbij het betreffende afdelingshoofd als opdrachtgever fungeert. De opdrachtgever van een concernproject is één van de leden van het directieteam, ook wel de ambtelijk opdrachtgever.

Binnen een projectgroep worden taken en verantwoordelijkheden onderling verdeeld en worden zaken ter besluitvorming voorbereid. Elke (project)medewerker is verantwoordelijk voor het uitvoeren van bepaalde inhoudelijke activiteiten. Onderdeel van een projectgroep zijn medewerkers met verschillende functies. Daarbij kan gedacht worden aan planeconomen, stedenbouwkundigen, medewerkers grondzaken en overige medewerkers van het team Vastgoed en Exploitatie.

De planeconoom is verantwoordelijk voor informatievoorziening en advisering aan de projectleider, waarbij de planeconoom zorg dient te dragen voor tijdige signalering bij de afwijking van (financiële) kaders. Daarnaast draagt de planeconoom zorg voor de actualisatie van kostenramingen. De planeconoom doet daarbij waar nodig een beroep op medewerkers van het ingenieursbureau of andere bij de ontwikkeling of vastgoedprojecten betrokken medewerkers.

De projectleider, veelal 'concernprojectleider' genoemd, is verantwoordelijk voor de voortgang en het slagen van een project en dient hierover verantwoording af te leggen aan de ambtelijk opdrachtgever. Daarbij dient de ambtelijk opdrachtgever onder meer zorg te dragen voor de randvoorwaarden van projecten en de bewaking van de scope van het project en de bestuursopdracht. De inhoudelijk portefeuillehouder(s) is (zijn) bestuurlijk verantwoordelijk.

Medewerkers van het team Vastgoed en Exploitatie zijn per 1 april 2019 ondergebracht bij het team Financiën, onderdeel van de centrale stafeenheid Bedrijfsvoering. Het team Vastgoed en Exploitatie kent de volgende subteams:

- Beheer/opstallen;
- Planeconomie;
- Verkoop/juridisch;
- Kavelverkoop;
- Snippergroen.

De concernprojectleiders, die eerder deel uitmaakten van het team Vastgoed en Exploitatie, zijn onderdeel geworden van de uitvoerende eenheid Adviespool.

2. Context (vervolg)



2.4 Beleidskaders en procesbeschrijvingen

In algemene zin worden de uitgangspunten voor het gewenst bebouwingsbeeld binnen de gemeente Almelo van vastgoed in de gemeente Almelo vastgelegd in bestemmingsplannen. In aanvulling daarop wordt een beeldkwaliteitsplan opgesteld voor het gewenste bebouwingsbeeld. Voor de totstandkoming van vastgoedtransacties zijn in de gemeente Almelo een aantal beleidskaders van toepassing. Deze betreffen het 'Basisdocument projectmatig werken', de 'Leidraad onderhandelingen en contractvorming', de nota 'Vastgoedbeleid gemeente Almelo', de nota 'Grondprijsbeleid en gronduitgifteprijsen', de 'Procesbeschrijvingen beheer onroerende zaken', de 'Werkinstructie huurprijsbepaling', de 'ABC-lijst', de 'Procesbeschrijving vastgoed grondexploitatie' en de nota 'Grondprijsbeleid en gronduitgifteprijsen 2012-2013'.

Basisdocument projectmatig werken

Het 'Basisdocument projectmatig werken' is in 2008 aangescherpt om verdere professionalisering van het projectmatig werken vorm te geven. Op 24 juni 2008 is het document vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Almelo.

Binnen de gemeente Almelo worden twee typen projecten onderscheiden:

- lijnprojecten met een routinematige component of projectmatig werken in de lijnorganisatie. Lijnprojecten ontstaan vanuit het reguliere werk van een afdeling. De opdrachtgever is het afdelingshoofd;
- concernprojecten ontstaan doordat doelen zijn geformuleerd die door middel van een project nader worden geconcretiseerd. Het betreffen grotere projecten die veelal afdeling overstijgend zijn. De opdrachtgever is een lid van het directieteam.

Voor de uitvoering van projecten wordt de volgende fasering gehanteerd:

- 0-fase: deze fase kan gestart worden met een startnotitie waarin een omschrijving van het initiatief en het beschikbare krediet en dekking zijn opgenomen. Daarnaast worden de opdrachtgever en projectleider van het betreffende project genoemd.
- Initiatiefase: deze fase eindigt met een beslisdocument genaamd 'projectofferte' die ter goedkeuring wordt voorgelegd aan het directieteam.
- Definitiefase: het resultaat van deze fase is een zogenaamd 'programma van eisen'. Het college dan wel de raad beslist met behulp van het beslisdocument over het programma van eisen en het plan voor het vervolg van het project.
- Ontwerpfase: het college of de raad beslist aan het einde van de ontwerpfase door middel van het beslisdocument over het ontwerp en het plan voor het vervolg van het project.
- Voorbereidingsfase: aan het einde van deze fase beslist het college, of indien daartoe gemandateerd het directieteam, dan wel de raad door middel van het beslisdocument over het draaiboek en het plan voor het vervolg van het project.
- Realisatiefase: de realisatiefase is de fase waarin het project wordt uitgevoerd en het resultaat wordt gerealiseerd.
- Beheer- en evaluatiefase: in deze fase is het project grotendeels afgerond en wordt het resultaat en beheer van het resultaat overgedragen aan de lijnorganisatie.

2. Context (vervolg)



De uitvoering van projecten vindt gefaseerd plaats en resulteert in een zogenaamd 'go / no go'-besluit na afronding van elke fase en voorafgaand aan de start van de volgende fase. De per fase genomen besluiten worden onderbouwd in een beslisdocument.

Het 'Basisdocument projectmatig werken' schrijft voor dat zowel de interne als de externe informatievoorziening ruime aandacht dient te krijgen in projecten. De externe informatievoorziening volgt uit de omgevingsanalyse en is daarmee projectspecifiek. In het basisdocument worden drie niveaus onderscheiden van interne informatievoorziening, te weten de projectgroep, de ambtelijk opdrachtgever en de verantwoordelijk portefeuillehouder(s).

De interne informatievoorziening dient op drie niveaus gewaarborgd te worden:

- Projectgroep: de projectleider is verantwoordelijk voor het maken van afwegingen, zowel op projectniveau als in de betreffende beslisdocumenten. De projectleider legt hierover verantwoording af en vermeldt eventuele afwijkende standpunten.
- Ambtelijk opdrachtgever: de ambtelijk opdrachtgever draagt zorg voor de randvoorwaarden, de voordracht van de projectofferte en bewaakt de scope van het project. Tussen de projectleider en de ambtelijk opdrachtgever vindt minimaal maandelijks overleg plaats.
- Verantwoordelijk portefeuillehouder(s): maandelijks vindt overleg plaats tussen de projectleider en de inhoudelijk verantwoordelijk portefeuillehouder waarin de stand van zaken wordt besproken en eventueel bestuurlijk relevante keuzes worden voorgelegd.

Ieder kwartaal vindt een gestructureerd overleg plaats van de portefeuillehouder waarin alle lopende concernprojecten worden doorgesproken met de projectleiders, inhoudelijk verantwoordelijke

portefeuillehouder(s), de ambtelijke opdrachtgevers en desgewenst een vertegenwoordiging van de afdeling(en).

Daarnaast wordt op kwartaalbasis een voortgangsrapportage concernprojecten via het directieteam aan het college aangeboden. Tot slot dient de projectfasering per project dusdanig te zijn dat ieder project ten minste eenmaal per jaar een beslisdocument produceert voor het college.

Leidraad onderhandelingen en contractvorming

De 'Leidraad onderhandelingen en contractvorming' (hierna: de leidraad) betreft de grondslag voor onderhandelingen door vertegenwoordigers van de gemeente Almelo, ambtenaren en collegeleden en is bij voorgesteld collegebesluit per 28 april 2015 bekrachtigd. De leidraad richt zich op onderhandelingen en contractvorming van de gemeente Almelo met externe partijen. Aanleiding voor de leidraad is het verbeterprogramma geweest dat is opgesteld naar aanleiding van het vastgoedproject Fortezza. Het realiseren van een meer zakelijke houding bij het voeren van onderhandelingen en het vormen van contracten is één van de onderdelen geweest van het verbeterprogramma.

De leidraad dient gehanteerd te worden in de precontractuele fase voor zover geen sprake is van reguliere trajecten binnen reeds vastgestelde kaders. Voor reguliere inkoop- en aanbestedingstrajecten gelden de richtlijnen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid, voor reguliere (vastgoed)verkoop geldt het vastgestelde grondprijnsbeleid of het taxatierapport van de makelaar als kader. Daarnaast dient de leidraad toegepast te worden in het geval sprake is van 'high profile'-contracten. Dit betreffen projecten met een relatief hoog risicoprofiel doordat deze politiek gevoelig zijn en/of een lange doorlooptijd hebben en/of een hoge contractwaarde hebben.

2. Context (vervolg)



De leidraad voorziet in een voorgeschreven werkwijze voor onderhandelingen, waarbij specifieke toelichting wordt verstrekt over:

- vertegenwoordigers van de gemeente Almelo;
- werkwijze van gemeentelijke onderhandelaars;
- besluitvorming;
- verstoorde onderhandelingen.

Nota Vastgoedbeleid gemeente Almelo

In de nota 'Vastgoedbeleid' de dato 11 december 2012 komt tot uiting dat het beheren, verhuren en in stand houden van gemeentelijk vastgoed voor gemeentelijke dienstverlening, doelgroepen van beleid en derden evenals het uitvoeren van management- en adviseringstaken worden gezien als kerntaak. Doelstelling betreft het vanuit de eigenaarsrol efficiënt uitvoeren van de kerntaak met als resultaat een optimaal beheer op basis van een kostprijsdekkende huur. Uit de nota kan opgemaakt worden dat het college jaarlijks een vastgoedlijst, de zogenaamde 'ABC(D)-lijst', vaststelt waarin de status van de verschillende gemeentelijke vastgoedobjecten wordt aangegeven.

Belangrijke elementen van het gemeentelijk vastgoedbeleid zijn:

- samenstelling vastgoedportefeuille;
- huurprijsbeleid;
- onderhoud en beheer.

Ten aanzien van de samenstelling van de vastgoedportefeuille wordt onderscheid gemaakt tussen maatschappelijk vastgoed en zogenaamd vastgoed Grondbedrijf. Vastgoedobjecten waarin maatschappelijke functies kunnen worden gehuisvest (bijvoorbeeld: sportaccommodaties, welzijnsaccommodaties en parkeergarages) betreffen maatschappelijk vastgoed. Zowel vastgoedobjecten als gronden behoren tot het vastgoed Grondbedrijf.

Uit de nota 'Vastgoedbeleid' kan opgemaakt worden dat ten aanzien van het te voeren huurprijsbeleid eenzelfde onderverdeling naar maatschappelijk vastgoed en vastgoed binnen het Grondbedrijf wordt gehanteerd. In de nota komt tot uiting dat het gemeentelijke huurprijsbeleid ten aanzien van maatschappelijk vastgoed niet is gericht op het maken van winst, maar op het realiseren van volledige kostendekkendheid in de exploitatie van het gemeentelijk vastgoed. Het uitgangspunt ten aanzien van vastgoed Grondbedrijf is een marktconforme huurprijs.

Planmatig wordt, op basis van meerjarige onderhoudsplannen, groot onderhoud uitgevoerd met betrekking tot gemeentelijk vastgoed. Uit de nota kan opgemaakt worden dat het onderhoudsniveau eind 2012 door het college is vastgesteld op sober en doelmatig, maar passend bij het beoogde gebruik van het vastgoed. Op verzoek van de huurder worden doorgevoerde bouwkundige aanpassingen of renovaties doorberekend in de (kostprijsdekkende) huur. Het onderhoud van vastgoed Grondbedrijf is gericht op het tijdelijk in stand houden van de betreffende objecten. Daarmee is het onderhoudsniveau vastgesteld op minimaal en passend bij de termijn waarbinnen het object wordt gesloopt ofwel verkocht.

2. Context (vervolg)



Nota 'Grondprijsbeleid en gronduitgifteprijsen 2012-2013'

De nota 'Grondprijsbeleid en gronduitgifteprijsen 2012-2013' de dato 6 november 2012 omschrijft het grondprijsbeleid van de gemeente Almelo voor 2012 en 2013. Ons is in de uitvoering van het onderzoek medegedeeld dat de nota zelf na 2012 niet meer is geactualiseerd maar dat jaarlijks parameters worden vastgesteld voor het actualiseren van grondprijzen. Uit de nota kan opgemaakt worden dat het college de bevoegdheid houdt om gemotiveerd af te wijken van de in de nota genoemde grondprijzen. Voor de te hanteren grondprijzen worden taxaties opgevraagd. De gemeente Almelo hanteert bandbreedtes voor grondprijzen, zo blijkt uit de nota 'Grondprijsbeleid en gronduitgifteprijsen'.

ABC-lijst

De zogenaamde ABC-lijst betreft een lijst van gemeentelijke panden die, vanwege het ontbreken van de noodzaak tot het houden in eigendom, verkocht kunnen worden. De lijst is behandeld in het politiek beraad van 21 oktober 2014. Per 3 februari 2015 is een onderscheid gemaakt in drie categorieën gemeentelijke panden:

- categorie A: panden waarover de raad een afzonderlijk voorstel ter besluitvorming wordt aangeboden op het moment dat tot verkoop wordt overgegaan;
- categorie B: panden die niet (meer) nodig zijn voor de uitvoering van gemeentelijke plannen en per direct verkocht kunnen worden;
- categorie C: panden die in gebruik zijn/waren bij doelgroeporganisaties en waarvoor conform een motie van de gemeenteraad uit 2013 maatwerk wordt gemaakt.

In de toelichting van deze ABC-lijst staat onder meer dat de verkoop van gemeentelijke panden, ongeacht de categorie, dient te geschieden tegen minimaal de vooraf getaxeerde waarde. In het geval sprake is van de verhuur van panden wordt voorgesteld om de huurder als eerste in de gelegenheid te stellen het gemeentelijke pand te verwerven. Verkoop geschiedt enkel tegen vrije verkoopwaarde, die door een onafhankelijk taxateur wordt vastgesteld en door middel van een uit te brengen taxatierapport wordt vastgelegd.

Procesbeschrijvingen Beheer onroerende zaken Gemeente Almelo

Het document 'Procesbeschrijvingen Beheer onroerende zaken' de dato oktober 2013 omvat een beschrijving van:

- beheerproces onroerend goed;
- projectproces onroerend goed;
- (schade)meldingenprocessen onroerend goed.

In het document staan stroomschema's van de verschillende procesonderdelen opgenomen. Daarbij wordt per procesonderdeel voorzien in een beschrijving van relevante activiteiten, waarbij wordt beschreven welke functionaris welke werkzaamheden uitvoert. KPMG merkt op dat het document met name een beschrijving bevat van de feitelijke uitvoering van processen in 2013 en sindsdien niet is geactualiseerd.

2. Context (vervolg)



Procesbeschrijving vastgoed grondexploitatie

De 'Procesbeschrijving vastgoed grondexploitatie' dateert van 20 mei 2010 en omschrijft de processtructuur en processchema's met betrekking tot grondexploitatie. De hierin beschreven processtructuur bestaat uit de volgende processtappen:

- idee;
- vastgestelde startnotitie (directieteam);
- vastgestelde projectofferte (college van B&W);
- vastgesteld programma van eisen (college van B&W en raad);
- definitief ontwerp (college van B&W);
- realisatieplan (lijnorganisatie);
- eindverantwoording (planeconoom);
- afsluiting project (projectgroepleden).

Aan elke processtap is een beslisdocument gekoppeld dat als interne verantwoording dient. Deze procesbeschrijving is opgesteld op basis van de oude ambtelijke organisatie en niet geactualiseerd. Het door KPMG ontvangen document betreft een conceptversie. In het document komt tot uiting dat op de processtappen 'vastgestelde startnotitie', 'vastgestelde projectofferte', 'vastgesteld programma van eisen' en 'definitief ontwerp' een akkoord vanuit het directieteam ofwel het college van burgemeester en wethouders (en eventueel de raad) volgt.

Werkinstructie huurprijsbepaling

Voor het bepalen van de huurprijs van een object is door de gemeente in het verleden de werkinstructie huurprijsbepaling opgesteld. De werkinstructie kent geen datering. Op basis van interviews hebben wij begrepen dat het document vermoedelijk in de periode 2012-2013 is opgesteld. Het door

KPMG ontvangen document betreft een conceptversie.

Uit de werkinstructie kan opgemaakt worden dat voor het bepalen van een huurprijs een Excel-format wordt gehanteerd waarin verschillende zaken worden ingevuld waardoor een huurprijs ontstaat. Stapsgewijs komt de huurprijs tot stand door de volgende werkzaamheden uit te voeren:

- informatie over het betreffende pand zoeken;
- kengetallen bij het pand vinden;
- aantal vierkante meters BVO achterhalen;
- oppervlakte in gebruik bepalen;
- huurprijs afronden.

2.5 Resumé

Recente media-aandacht en de daaruit voortvloeiende vragen zijn aanleiding geweest voor de uitvoering van een onafhankelijk onderzoek naar de huidige 'checks en balances' in relatie tot vastgoedprocessen. De onderzoeksperiode omvat 2014 tot en met heden. In deze periode hebben zich belangrijke wisselingen en veranderingen voorgedaan op zowel politiek-bestuurlijk als ambtelijk niveau binnen de gemeente Almelo die voor de uitvoering van het onderzoek in acht zijn genomen.

De in het kader van dit onderzoek betrokken normen en beleidskaders betreffen: het 'Basisdocument projectmatig werken', de 'Leidraad onderhandelingen en contractvorming', de 'nota vastgoedbeleid gemeente Almelo', de 'Procesbeschrijving beheer onroerende zaken', de 'Werkinstructie huurprijsbepaling', de 'ABC-lijst', de 'Procesbeschrijving vastgoed grondexploitatie' en de nota 'Grondprijsbeleid en gronduitgifteperiodes 2012-2013'.



3. Bevindingen

3. Bevindingen



3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat een beschrijving van de bevindingen naar aanleiding van de uitgevoerde onderzoekswerkzaamheden. In paragraaf 3.2 wordt de inrichting van de vastgoedprocessen binnen de gemeente Almelo beschreven. In paragraaf 3.3 staan voor het onderzoek relevante omstandigheden opgenomen. Paragraaf 3.4 geeft inzicht in de procesverbeteringen die vanaf 2014 zijn doorgevoerd ten aanzien van vastgoedprocessen. In paragraaf 3.5 wordt ingegaan op de toereikendheid van de huidige 'checks & balances' in relatie tot de vastgoedprocessen, waarbij tevens wordt toegelicht in hoeverre sprake is van indicaties en/of signalen dat de huidige 'checks & balances' niet worden nageleefd. Tot slot bevat paragraaf 3.6 een resumé van dit hoofdstuk.

3.2 Inrichting vastgoedprocessen

Op basis van voor ons onderzoek beschikbare geformaliseerde documentatie kan onderscheid worden gemaakt tussen algemeen geldende beleidskaders met betrekking tot onroerend goed transacties en specifiek op bepaalde onroerend goed transacties betrekking hebbende beleidskaders. Algemeen geldende normenkaders zijn van toepassing op alle transacties met betrekking tot onroerend goed. De overige genoemde beleidskaders hebben betrekking op specifiek benoemde, en naar aard te onderscheiden, onroerend goed transacties. Daarbij kan grofweg onderscheid gemaakt worden tussen vastgoedtransacties en grondtransacties.

Algemeen

Algemeen geldende beleidskaders ten aanzien van de werkwijze met betrekking tot onroerend goed transacties betreffen het 'Basisdocument projectmatig werken' en de 'Leidraad onderhandelingen en contractvorming'. De voorgeschreven wijze van werken op projectbasis is op 24 juni 2008 vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Almelo. De 'Leidraad onderhandelingen en contractvorming' is bij

voorgesteld besluit per 28 april 2015 door het college bekrachtigd. De voorziene uitvoering van de wijze waarop op korte termijn invulling wordt gegeven aan de uitvoering van onroerend goed transacties wordt nader omschreven in door het college jaarlijks opgestelde perspectiefnota's.

Vastgoedtransacties

In de in het kader van het onderzoek ontvangen documentatie zijn drie beleidsstukken geïdentificeerd waarin de doelstelling en werkwijze met betrekking tot vastgoedtransacties worden verwoord. In de vorm van de nota 'Vastgoedbeleid' komt het door de gemeente Almelo vastgestelde beleid ten aanzien van vastgoed tot uiting. In de nota staat opgenomen dat het bezit van vastgoed niet behoort tot de kerntaken van de gemeente. KPMG heeft begrepen dat de eind 2012 opgestelde nota vastgoedbeleid, gedurende de onderzoeksperiode niet is geactualiseerd.

Door middel van de per collegebesluit vastgestelde 'ABC-lijst' is inzichtelijk gemaakt welke gemeentelijke panden, vanwege het ontbreken van de noodzaak tot het houden in eigendom, verkocht kunnen worden. In dit per 3 februari 2015 geactualiseerde document komt tot uiting dat verkoop enkel geschiedt tegen vrije verkoopwaarde, die door een onafhankelijk taxateur wordt vastgesteld en door middel van een uit te brengen taxatierapport wordt vastgelegd. Ter aanvulling hierop is aan KPMG kenbaar gemaakt dat in de praktijk de taxatiewaarde wordt gehanteerd als kader voor onderhandelingen.

Het proces rondom het beheer van onroerende zaken is beschreven in het document 'Procesbeschrijvingen Beheer onroerende zaken Gemeente Almelo' daterend van oktober 2013. Een beschrijving van relevante activiteiten staat opgenomen voor het beheer-, project- en (schade)meldingenproces met betrekking tot onroerend goed. De procesbeschrijving omvat onder meer toelichtingen ten aanzien van activiteiten rondom de ingebruikneming, verhuur, het onderhoud en de financiële afwikkeling van onroerend goed.

3. Bevindingen (vervolg)



Grondtransacties (kavels)

Ten aanzien van grondtransacties is door KPMG een tweetal relevante beleidsstukken aangetroffen. De nota 'Grondprijnsbeleid en gronduitgifteprijsen 2012-2013' verwoordt de door de gemeente Almelo geformuleerde doelstellingen met betrekking tot grondprijnsbeleid en de uitgifteprijsen van bouwgrond. Ons is in het kader van het onderzoek medegedeeld dat de nota zelf na 2012 niet meer is geactualiseerd, maar dat jaarlijks parameters worden vastgesteld voor het actualiseren van grondprijzen.

Daarnaast hebben wij kennisgenomen van de 'Procesbeschrijving vastgoed grondexploitatie' daterend van 20 mei 2010. Het document voorziet in een omschrijving van de geldende processtructuur en processchema's met betrekking tot grondexploitatie. Binnen de processtructuur worden verschillende processtappen onderscheiden, waaraan telkens een beslisdocument is gekoppeld dat als interne verantwoording dient.

Verhuurtransacties

Ten aanzien van verhuurtransacties is ons in verschillende interviews medegedeeld dat de gemeente Almelo voor de in haar bezit zijnde verhuurobjecten de 'Werkinstructie huurprijnsbepaling' heeft opgesteld. Wij hebben begrepen dat het document vermoedelijk in de periode 2012-2013 is opgesteld. Het door KPMG ontvangen document betreft een concept versie.

Volgens aan ons verstrekte informatie wordt bij de bepaling van huurprijzen uitgegaan van kostprijsdekkende huur en zo nodig wordt de huurprijsberekening uitbesteed aan een makelaar. De voor de diverse objecten geldende verhuurprijzen worden jaarlijks geïndexeerd op basis van landelijke indexcijfers. De door de gemeente verhuurde objecten en daarvoor geldende huurprijzen zijn vastgelegd in een verhuurbestand op basis waarvan de periodiek aan de huurder te verzenden facturen worden opgemaakt.

3.3 Omstandigheden

Op basis van interviews hebben wij begrepen dat de aansturing van de afdeling Vastgoed en exploitatie gedurende de onderzoeksperiode langere tijd diffuus is geweest als gevolg van wisselingen in de managementlaag. De functie van manager van het team Vastgoed en exploitatie is in een relatief korte periode door verschillende personen bekleed. De functie van teammanager is zowel door interne medewerkers van de gemeente Almelo ingevuld als door externe interim professionals.

Het beheer van (concern)projecten wordt vanuit het directieteam opgedragen aan de verschillende concernprojectleiders. Binnen de vastgestelde kaders is de concernprojectleider verantwoordelijk voor het projectresultaat. De concernprojectleider geeft functioneel leiding aan de projectgroepleden en stuurt onder andere op budgetten, kwaliteit, informatie en risico's. Daarbij heeft hij/zij, binnen de vastgestelde kaders, de bevoegdheid om verplichtingen met betrekking tot het project aan te gaan voor zover deze liggen binnen het toegekende budget en mandaat. Daarmee wordt de werkwijze van het projectteam en de afstemming met de teammanager en directie grotendeels bepaald door de concernprojectleider.

3.4 Procesverbeteringen

Vanaf 2014 zijn verschillende procesverbeteringen doorgevoerd die invloed hebben op door de gemeente Almelo uitgevoerde onroerend goed transacties. Op basis van de in het kader van het onderzoek aan ons verstrekte informatie, zijn een aantal in de onderzoeksperiode doorgevoerde procesverbeteringen geïdentificeerd. De hieronder nader toegelichte procesverbeteringen hebben betrekking op onroerend goed transacties in het algemeen. Procesverbeteringen zijn derhalve niet voor afzonderlijke transacties in kaart gebracht.

3. Bevindingen (vervolg)



Leidraad 'Onderhandelingen en contractvorming'

Zoals in paragraaf 2.4 van dit rapport nader staat toegelicht, vormt de in 2015 bekrachtigde leidraad 'Onderhandelingen en contractvorming' de grondslag voor onderhandelingen en contractvorming vanuit de gemeente Almelo met externe partijen. De leidraad schrijft een meer zakelijke houding bij het voeren van onderhandelingen en het vormen van contracten voor. KPMG merkt op dat sprake is van een leidraad, waaruit geen directe verplichting voortvloeit om op de voorgeschreven wijze te handelen.

Op basis van door KPMG gevoerde gesprekken is tot uiting gekomen dat medewerkers van het team Vastgoed en Exploitatie veelal bekend zijn met het bestaan van de leidraad, maar niet met de volledige inhoud ervan. De toepassing van de leidraad komt met name tot uiting in het feit dat onderhandelingen vanuit de gemeente op het gebied van onroerend goed transacties vanaf het moment van inwerkingtreding van de leidraad altijd met twee vertegenwoordigers van de gemeente Almelo plaatsvinden. Ook is door medewerkers aan KPMG verklaard dat naar aanleiding daarvan afwijkingen van taxatiewaarden schriftelijk worden onderbouwd.

(Uitbreiding) gebruik van Planon en JOIN

Het gebruik van vastgoedregistratiesysteem Planon is in 2016 verder uitgebreid. Waar het systeem voorheen enkel gebruikt werd voor de registratie van maatschappelijk vastgoed, wordt de software per 2016 gebruikt voor de registratie van al het gemeentelijk vastgoed. Op deze wijze zijn stappen gezet om in vastgoedsysteem Planon informatie over onroerend goed dat in aanmerking komt voor herontwikkeling of verkoop transparanter vast te leggen. KPMG merkt op dat in de programmabegroting 2019-2020 tevens staat vermeld dat een van de ontwikkelingen in 2019 het bredere gebruik van vastgoedbeheersysteem Planon betreft.

De gemeente Almelo maakt gebruik van een documentmanagementsysteem met de naam JOIN, waarmee zij voorziet in documentbeheer en archivering. KPMG heeft begrepen dat gelijktijdig met de invoering van JOIN, binnen de gemeente fasegewijs een werkwijze is gaan hanteren die 'zaakgericht' wordt genoemd. Vervolgens is de gemeente in 2016 volledig digitaal gaan werken.

Documentatie met betrekking tot vastgoeddossiers wordt vastgelegd in JOIN. Per 1 januari 2016 is een vervangingsbesluit ingevoerd wat inhoudt dat de documentatie enkel nog digitaal wordt vastgelegd. Door in JOIN een zogenaamd zaakdossier aan te maken voor projecten wordt voorzien in dossiervorming. Bovendien wordt in JOIN gebruikgemaakt van workflows, waardoor documenten door meerdere functionarissen bekeken en geaccordeerd kunnen worden. Zo is een workflow ingericht voor de ondertekening van documentatie door gemandateerde functionarissen.

Kwaliteit dossiervorming

In het Handboek Digitaal werken en Archiveren staan voorgeschreven werkwijzen opgenomen ten aanzien van dossiervorming en archivering. Het Besluit Informatiebeheer is daarnaast in 2016 vastgesteld. Door het inrichten van zogenaamde zaakdossiers in JOIN kan relevante documentatie digitaal worden vastgelegd.

Naar aanleiding van een in 2016 uitgevoerde enquête over het gebruik van JOIN zijn een aantal acties ondernomen om de kwaliteit van dossiervorming te verbeteren. Zo is onder andere voorzien in extra opleiding en trainingen in het gebruik van JOIN voor nieuwe en bestaande medewerkers, een gebruiksvriendelijkere inrichting van JOIN en in informatiebijeenkomsten voor managers.

3. Bevindingen (vervolg)



Herstructurering ambtelijke organisatie

Het college heeft, samen met de gemeentesecretaris, aanleiding en noodzaak gezien tot doorontwikkeling van de gemeente Almelo. De ambtelijke organisatie van de gemeente Almelo is met ingang van 25 september 2018 gewijzigd van een sectormodel naar een functioneel model. De naar aanleiding van de overgang naar een functioneel model door te voeren reorganisatie van het voormalige team Vastgoed en Exploitatie is per 1 april 2019 geëffectueerd.

Wij hebben begrepen dat de overgang naar een functioneel model onder andere als doel heeft gehad om heldere en eenduidige werkwijzen, zowel in de opdrachtgever/opdrachtnemer verhouding binnen de ambtelijke organisatie als de lijn richting het bestuur, te stimuleren. Concernprojectleiders kunnen in het kader van dit onderzoek worden gezien als opdrachtnemer, het directieteam als opdrachtgever. In diverse door ons gehouden interviews is naar voren gekomen dat tot voor kort bij verschillende medewerkers van de afdeling Vastgoed en Exploitatie nog onduidelijkheid bestond over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden, mede doordat wijzigingen nog niet waren doorgevoerd in beleidskaders.

Recentelijk gewijzigde overlegstructuren

Wij hebben begrepen dat inmiddels wijzigingen zijn doorgevoerd in overlegstructuren. Aan ons is aangegeven dat de overlegstructuur van zogenaamde 'portefeuillehoudersoverleggen' vlak voor aanvang van de zomervakantie van 2019 is geëvalueerd. De evaluatie heeft geresulteerd in een nieuwe overlegstructuur, waarbij één directielid standaard is uitgenodigd.

3.5 Toereikendheid 'checks en balances' vastgoedprocessen

Om inzicht te krijgen in de toereikendheid van de 'checks en balances' van vastgoedsystemen, heeft KPMG verschillende werkzaamheden uitgevoerd. Op basis van in het onderzoek betrokken informatie en hierop verkregen toelichtingen hebben wij zes bevindingen geïdentificeerd, die in de navolgende passages zijn toegelicht.

Beleidskaders vastgoed verouderd en beperkt nageleefd

Op basis van de aan ons verstrekte informatie en documentatie zijn verschillende beleidskaders met betrekking tot onroerend goed transacties geïdentificeerd, waaronder de nota 'vastgoedbeleid', de nota 'grondprijsbeleid en gronduitgifteprijsen', het 'basisdocument projectmatig werken' en de 'leidraad onderhandelingen en contractvorming'.

De nota's 'vastgoedbeleid' en 'grondprijsbeleid en gronduitgifteprijsen' zijn beide zo'n zes tot zeven jaren geleden voor het laatst geactualiseerd. Ons is in de uitvoering van het onderzoek medegedeeld dat jaarlijks geactualiseerde uitgangspunten van vastgoedbeleid worden gecommuniceerd via onder andere de perspectiefnota en dat parameters jaarlijks worden vastgesteld voor het actualiseren van grondprijzen.

Het verouderde 'Basisdocument projectmatig werken' is voor medewerkers van de gemeente Almelo beschikbaar via intranet. Wij hebben begrepen dat het document in 2014 is geactualiseerd, maar vervolgens niet is vastgesteld door het college. Op basis van interviews zijn wij geïnformeerd dat de in 2008 geïmplementeerde werkwijze gedurende onze onderzoeksperiode steeds meer is losgelaten. Door meerdere geïnterviewde medewerkers is aangegeven dat niet of slechts beperkt in overeenstemming met het basisdocument projectmatig werken wordt gehandeld. Op naleving van de werkwijze zou door de gemeente niet worden getoetst, zo is aan KPMG verklaard.

3. Bevindingen (vervolg)



De 'Leidraad onderhandelingen en contractvorming' is in 2014 opgesteld. KPMG merkt op dat geen directe verplichting uit het beleidsstuk voortvloeit om overeenkomstig de voorgeschreven wijze te handelen, aangezien het een leidraad betreft. Op basis van verschillende interviews hebben wij begrepen dat een initieel voorgenomen evaluatie, in de vorm van een interne audit, van de uitwerking en naleving van de leidraad niet is uitgevoerd. De naleving van de leidraad is daarmee niet getoetst.

Aanwezige procesbeschrijvingen beperkt bekend en verouderd

Op basis van de aan ons verstrekte informatie hebben wij begrepen dat geformaliseerde beschrijvingen van de administratieve organisatie en interne controles met betrekking tot onroerend goed transacties beperkt aanwezig zijn. De aangetroffen procesbeschrijvingen dateren veelal van de periode 2012-2014 en zijn gedurende de overgang van bestuursperiodes niet nader geactualiseerd.

Op basis van interviews is naar voren gekomen dat medewerkers veelal niet op de hoogte zijn van het bestaan en/of de inhoud van procesbeschrijvingen. In verschillende gesprekken is aangegeven dat medewerkers ervan uitgaan dat de handelswijze rondom onroerend goed transacties in overeenstemming zal zijn met bestaande procesbeschrijvingen.

Tevens is enkele keren aangegeven dat overdracht van werkzaamheden niet plaatsvindt op basis van bestaande procesbeschrijvingen of werkinstructies, maar overwegend op basis van mondelinge kennisoverdracht. KPMG merkt op dat de meest recente procesbeschrijvingen en werkinstructies dateren van twee collegeperiodes terug en daarmee ook niet zijn aangepast aan de huidige organisatorische structuur.

Beperkte inrichting en formalisering van interne controles

In de door ons ontvangen en geanalyseerde procesbeschrijvingen zijn interne controles niet of beperkt aanwezig gebleken. Interne controle komt tot uiting in de procesbeschrijving 'Vastgoed grondexploitatie' in de vorm van autorisatie/accordering. Uit de procesbeschrijving kan opgemaakt worden dat de in het document onderscheiden processtappen resulteren in een zogenaamd 'beslisdocument'. Voor verschillende beslisdocumenten is het akkoord van het directieteam ofwel het college van burgemeester en wethouders benodigd. Uit interviews is naar voren gekomen dat het voortkomt dat niet alle beslisdocumenten zijn opgesteld en/of vastgelegd.

Afstemming over of accordering van documentatie vindt zowel formeel en schriftelijk plaats als informeel en mondeling. Wij hebben begrepen dat binnen JOIN gebruik wordt gemaakt van workflows, waardoor digitaal vastgelegd wordt en inzichtelijk kan worden gemaakt welke functionarissen bepaalde documentatie hebben bekeken dan wel geaccordeerd. KPMG merkt op dat de inrichting en het gebruik van de workflows niet direct te koppelen zijn aan de in beleidskaders gecommuniceerde werkwijzen. Dat heeft onder meer tot gevolg dat een directe aansluiting tussen de in de procesbeschrijving Vastgoed Grondexploitatie opeenvolgende processtappen en de vastlegging van de feitelijke uitvoering (en bijbehorende accordering) in JOIN niet kan worden gemaakt.

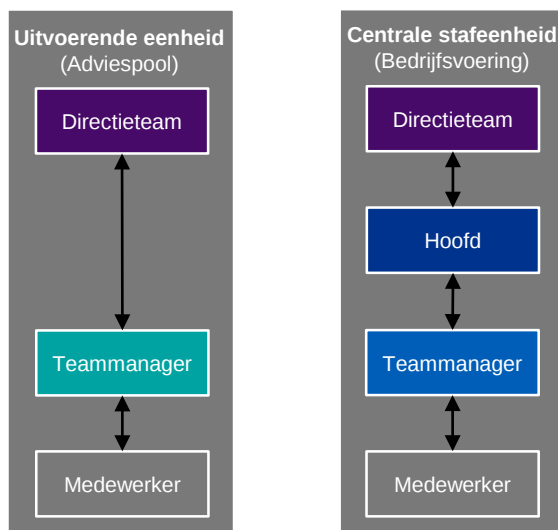
Op basis van interviews en onderliggende bescheiden is tot uiting gekomen dat, ondanks de beperkte aanwezigheid van ingerichte interne controles, medewerkers van het team Vastgoed en Exploitatie en (concern)projectleiders nauw samenwerken en zo nodig elkaar informeren en/of raadplegen over de wijze waarop invulling wordt gegeven aan vastgoedtransacties.

3. Bevindingen (vervolg)



Beperkte betrokkenheid directie ambtelijke organisatie

De ambtelijke organisatie is met ingang van 25 september 2018 gewijzigd van een sectormodel naar een functioneel model, waarbij van het voormalige gemeentelijk managementteam is overgegaan naar een directieteam. Als gevolg van de reorganisatie per 1 april 2019 is het voormalig team Vastgoed en Exploitatie deels ondergebracht bij het team Financiën, onderdeel van de centrale stafeenheid Bedrijfsvoering en zijn de concernprojectleiders onderdeel geworden van de uitvoerende eenheid Adviespool. Dit heeft geresulteerd in de besluitvormings- en verantwoordingslijnen zoals hieronder staan weergegeven.



Figuur 3: Besluitvormings-/ verantwoordingslijnen centrale stafeenheid en uitvoerende eenheid

Op basis van interviews en geanalyseerde bescheiden is tot uiting gekomen dat de directie van de ambtelijke organisatie beperkt betrokken lijkt te zijn bij de inhoudelijke sturing van projecten en beleidsafstemming. Inhoudelijke afstemming vindt veelal direct tussen de verantwoordelijke wethouders en betrokken ambtenaren plaats, zo hebben wij begrepen. Tijdens wekelijkse zogenaamde 'portefeuillehoudersoverleggen' of 'technische overleggen' tussen ambtenaren en de verantwoordelijk(e) wethouder(s) worden veel zaken met betrekking tot onroerend goed transacties afgestemd. Aan ons is toegelicht dat de adjunctdirecteuren in hun hoedanigheid als ambtelijk opdrachtgever(s) hierbij zelden worden gevraagd aanwezig te zijn. Dat betekent dat het overleg veelal plaatsvindt met (concern)projectleider(s) en teammanager van het team Vastgoed en Exploitatie.

Uit de door KPMG uitgevoerde werkzaamheden blijkt dat sturing en inhoudelijke informatievoorziening vanuit de directie met name heeft plaatsgevonden met een focus op excessen. De rol van de ambtelijk opdrachtgever, een van de leden van de directie, lijkt daarmee beperkt te zijn. Door medewerkers is aangegeven dat als gevolg van de organisatorische herstructurering begin 2019 niet duidelijk was welk directielid ambtelijk opdrachtgever was voor welk onroerend goed project. Op basis van de door ons ontvangen informatie op basis van interviews en de analyse van bescheiden lijken (concern)projectleiders met een hoge mate van zelfstandigheid uitvoering te geven aan de aan hen opgedragen taken en verantwoordelijkheden. In veel gevallen vindt (beleids)afstemming direct met de verantwoordelijke portefeuillehouder plaats.

3. Bevindingen (vervolg)



Documentbeheer in JOIN weinig transparant en gestructureerd

Zoals ook eerder in paragrafen 3.3 en 3.4 van dit rapport staat toegelicht maakt de gemeente Almelo waaronder het team Vastgoed en Exploitatie gebruik van JOIN ten behoeve van documentbeheer en archivering. In het kader van het door ons uitgevoerde onderzoek hebben wij toegang gekregen tot en inzicht verkregen in de applicatie JOIN.

Uit de door ons uitgevoerde werkzaamheden blijkt dat documentatie met betrekking tot onroerend goed transacties weinig eenduidig en gestructureerd zijn vastgelegd. Daarbij valt op dat documentatie met betrekking tot één specifieke transactie of project niet standaard staat opgenomen in één zaakdossier in JOIN. Documentatie met betrekking tot één project is veelal ondergebracht onder meerdere verschillende zaakdossiers. Daarbij merken wij op dat documentatie doorgaans niet in chronologische volgorde is opgenomen en een datering in de documentnaam vaak ontbreekt. Uit de documentnaam valt daarnaast niet altijd op te maken waar het document betrekking op heeft.

Doordat geen gebruik wordt gemaakt van een eenduidige en gestructureerde vastlegging van relevante documentatie, kan het documentbeheer en de verantwoording in JOIN als weinig transparant worden beschouwd. KPMG merkt daarbij op dat de kennis welke zaakdossiers in JOIN gekoppeld zijn aan een bepaald project zich veelal beperkt tot degene(n) die direct betrokken zijn bij het project en voor niet direct betrokken medewerkers niet of nauwelijks inzichtelijk is. Op basis van de in het kader van het onderzoek aan ons verstrekte informatie kan opgemaakt worden dat een zogenaamd audittrail binnen de applicatie JOIN niet expliciet blijkt. Als gevolg daarvan wordt de vastlegging in JOIN op dit moment slechts beperkt als interne verantwoordingssystematiek voor besluitvorming gebruikt.

Beperkte kennis over en toetsing van vastgoed processen

Op basis van interviews hebben wij begrepen dat door de uitdiensttreding van enkele functionarissen binnen de afdeling Internal Audit, er weinig uitvoering is gegeven aan het verkrijgen het inzicht in de opzet van onroerend goed processen en de naleving daarvan binnen het team Vastgoed en Exploitatie. Als gevolg hiervan heeft interne informatievoorziening met betrekking tot de naleving van beleidskaders niet of met een zeer lage frequentie plaatsgevonden. KPMG merkt op dat relevante beleidskaders gedurende de onderzoeksperiode beperkt/nauwelijks zijn geëvalueerd.

Wij hebben begrepen dat de meest recente audit met betrekking tot onroerend goed processen in 2018 heeft plaatsgevonden. Betreffende audit, uitgevoerd door externen, heeft geresulteerd in een intern audit rapport waarin de resultaten van de uitvoering van een rechtmatigheidscontrole ten aanzien van grondexploitatie worden toegelicht.

3. Bevindingen (vervolg)



3.6 Resumé

Op basis van voor ons onderzoek beschikbare geformaliseerde documentatie kan onderscheid worden gemaakt tussen algemeen geldende beleidskaders met betrekking tot onroerend goed transacties en specifiek op bepaalde onroerend goed transacties betrekking hebbende beleidskaders.

Algemeen geldende normenkaders zijn van toepassing op alle transacties met betrekking tot onroerend goed. De overige genoemde beleidskaders hebben betrekking op specifiek benoemde, en naar aard te onderscheiden, onroerend goed transacties. Daarbij kan grofweg onderscheid gemaakt worden tussen vastgoedtransacties en grondtransacties.

Vanaf 2014 zijn verschillende procesverbeteringen doorgevoerd die invloed hebben gehad op door de gemeente Almelo uitgevoerde onroerend goed transacties. De in de onderzoeksperiode doorgevoerde procesverbeteringen met betrekking tot onroerend goed transacties betreffen de invoering van de 'Leidraad onderhandelingen en contractvorming', de (uitbreiding) van het gebruik van Planon en JOIN en de ondernomen acties om de kwaliteit van dossiervorming te verbeteren.

Op basis van de in het kader van het onderzoek uitgevoerde werkzaamheden zijn zes bevindingen geformuleerd met betrekking tot de toereikendheid van de huidige 'checks en balances' in relatie tot onroerend goed processen. Deze zijn als volgt samen te vatten:

- beleidskaders onroerend goed zijn verouderd en beperkt nageleefd;
- aanwezige procesbeschrijvingen zijn verouderd en beperkt bekend;
- interne controles zijn summier omschreven en weinig inzichtelijk uitgevoerd;
- beperkte betrokkenheid directie ambtelijke organisatie;
- documentbeheer en verantwoording in JOIN is niet strak georganiseerd en daardoor moeilijk toegankelijk;
- buiten de afdeling Vastgoed en Exploitatie is er beperkte kennis over en toetsing van onroerend goed processen.



4. Aanbevelingen

4. Aanbevelingen



4.1 Inleiding

Naar aanleiding van de in dit rapport beschreven observaties ten aanzien van de inrichting van vastgoedprocessen hebben wij in dit hoofdstuk aanbevelingen geformuleerd. In algemene zin geldt dat voor de uitvoering van de verschillende processen die in dit onderzoek zijn meegenomen het essentieel is dat deze eenduidig en herleidbaar plaatsvinden om aan verwachtingen te kunnen voldoen en risico's voor de gemeente te kunnen beheersen. Dit geldt zowel voor opzet, bestaan en werking van de processen. De op deze uitgangspunten gebaseerde aanbevelingen zijn onderverdeeld naar procesaanbevelingen, die in paragraaf 4.2 zijn beschreven, systeem aanbevelingen, die in paragraaf 4.3 zijn beschreven. Aanbevelingen ten aanzien van cultuur en soft controls worden in paragraaf 4.4 beschreven.

4.2 Aanbevelingen proces

Uniformiteit

Ten behoeve van de uniformiteit bevelen wij aan de huidige processen te uniformeren en het updaten onderdeel uit te laten maken van de jaarlijkse cyclus. Processen dienen zowel in opzet, bestaan als werking ingericht te zijn. Onze aanbeveling is om een volledige proces hiërarchie in te richten (niveaus 1-4), dus inclusief een totaal visueel overzicht, gedetailleerde taakbeschrijvingen, systeem activiteiten in een RACI (Responsible, Accountable, Consulting en Informable) model. Volledige en geüpdatete processen helpen bij duidelijkheid over verwachtingen, de herleidbaarheid, eventuele audits, maar ook het eenduidig instrueren van nieuwe medewerkers. In aanvulling hierop is het actualiseren van de documenten rondom de vastgoed procesgang wenselijk. Wij adviseren u een (interactieve) documenten /verordeningen hiërarchie te ontwikkelen en die

eenduidig in het informatiesysteem JOIN toe te passen.

Daarbij adviseren wij het updaten van documenten (versiebeheer) aan een daarvoor aan te wijzen verantwoordelijke functionaris toe te wijzen. Daarmee is iedere betrokken medewerker altijd in staat gebruik te maken van de meest recente leidraden.

Ook bevelen wij aan volledige eenduidigheid in de vastlegging van besluiten af te dwingen door het voorschrijven van een standaard format voor verslagen van bijeenkomsten, afwegingskaders etc. en door wie en op welke wijze dit vastgelegd dient te worden. Dit geldt ook voor een risico analyse bij de start van iedere transactie (op basis van een geüniformeerd format) dat gehanteerd kan worden als houvast voor het formuleren van beheersmaatregelen en follow up.

Traceerbaarheid

Om besluiten te kunnen verantwoorden is het essentieel dat de strategie helder is en procesgang herleidbaar. Derhalve bevelen wij aan om de vastgoedstrategie te actualiseren met betrokkenheid van meerdere belanghebbenden en afdelingen (Monumenten, Stedenbouw, Ruimtelijke Ordening, Verkeer etc.). De laatste versie van de vastgoedstrategie is inmiddels gedateerd terwijl dit document leidend is voor alle strategische, tactische en operationele kaders.

4. Aanbevelingen (vervolg)



Verbeteren van transparantie (en marktconformiteit)

Om de (perceptie van) willekeur op te heffen, dient een gemeente uniform om te gaan met diverse casuïstiek (gelijke monniken, gelijke kappen). Een aanbeveling daarbij is om een uniforme huurstelling te introduceren voor de verhuur van zowel commercieel en maatschappelijk vastgoed. Maatschappelijk vastgoed kan dan door middel van subsidie ondersteund worden (in plaats van bijvoorbeeld een verlaging in de huurprijs). De relatie tussen huurder en verhuurder (gemeente) wordt hiermee transparant, door onderscheid te maken in de rol van gemeente als subsidieverstrekker en de rol van gemeente als vastgoedeigenaar (verhuurder).

In aanvulling, bij bijvoorbeeld complexe transacties bevelen wij aan om voorafgaand aan het benaderen van individuele marktpartijen een uitgangsdokument met voor de voorgenomen transactie geldende bepalingen en voorwaarden uit te zetten in de markt om meerdere partijen een eerlijke kans te geven. Dit helpt ook bij beleving van derden aangaande de door de gemeente beoogde transparantie en de marktbetrokkenheid.

4.3 Aanbeveling systemen

Gestructureerde en gestandaardiseerde wijze van dossiervorming en verantwoording

Ten behoeve van de traceerbaarheid, transparantie en verantwoording met betrekking tot individuele dossiers bevelen wij aan binnen de applicatie JOIN een gestructureerde en gestandaardiseerde wijze van dossiervorming te hanteren. Voor het traceren van individuele dossiers betekent dit dat er een 'audit trail' moet worden bijgehouden waarin alle beslismomenten worden vastgelegd.

Specifiek adviseren wij met betrekking tot één specifieke transactie of één specifiek project één enkel zaakdossier in JOIN aan te maken en hier alle op die transactie of project betrekking hebbende documenten te registreren. Daarbij bevelen wij aan documentatie, binnen een gestandaardiseerde dossieropbouw, in chronologische volgorde en inclusief herkomst en doel op elk individueel document op te nemen.

Ten behoeve van de transparantie en verantwoording van het handelen van medewerkers van de gemeente en de besluitvorming daaromtrent, verdient het aanbeveling JOIN breder te gebruiken dan als interne verantwoordingssystematiek. Door zowel ambtenaren als verantwoordelijke bestuurders toegang te geven tot en inzicht te geven in de individuele zaakdossiers wordt de mogelijkheid tot het monitoren van transacties door (mede-)verantwoordelijke functionarissen vergroot.

4. Aanbevelingen (vervolg)



4.4 Aanbevelingen cultuur / soft controls

Wij adviseren u aandacht te besteden aan de doorontwikkeling van het team Vastgoed en Exploitatie in lijn met de visie van de gemeente aangaande het bezit, verhuur, beheer en onderhoud van onroerend goed. Aandacht voor de kwaliteit en integriteit van medewerkers die met vastgoed te maken hebben (grote bedragen, beperkt aantal transparanties) is essentieel vanuit een risicomanagement perspectief.

De huidige onderhandelingsleidraad lijkt zeer relevant en toepasbaar, maar is wel zeer procedureel ingestoken. De aard van het gedachtegoed is van toepassing op alle onderhandelingen (soft controls).

Ten slotte

Zet een project op dat ervoor zorgdraagt dat:

- alle documenten en processen inzichtelijk, actueel en bruikbaar zijn;
- waar medewerkers zowel procedureel als intentioneel gestimuleerd worden naar te handelen.

Dit zorgt voor uniformiteit, transparantie en herleidbaarheid.



Contact

Caroline Molenaar

Partner

KPMG Advisory

Tel: +31 70 338 2138

Mob: + 31 6 4675 3051

Molenaar.Caroline@kpmg.nl

Hans Vonk

Senior Manager

KPMG Advisory

Tel: +31 20 656 7778

Mob: + 31 6 5128 1954

Vonk.Hans@kpmg.nl