

## Vastgoed in de publieke sector

De zorg voor doelmatigheid en draagvlak

*dr. C.J. van Montfort, drs. O.D. van der Maas, C.C. Noort-Verhoeff MSc & M.J.M. van der Sanden MSc*

Vastgoed in de publieke sector vertegenwoordigt veel kapitaal dat gefinancierd is met belastinggeld. Dat kapitaal verdient goed beheer, met oog voor financiële en maatschappelijke consequenties van beslissingen. De overheidsbalans (CBS, statline, 24 juli 2017) geeft aan dat de bedrijfsgebouwen ('het vastgoed') van de overheid in 2015 een financiële waarde vertegenwoordigden van € 85,5 miljard euro. De overheidsbalans biedt "een momentopname aan het eind van een bepaald jaar van de vermogenspositie van de sector overheid. De overheidsbalans biedt inzicht in de niet-financiële activa, financiële activa, financiële passiva en het vermogen van de sector overheid.....In Nederland gaat het hierbij om het Rijk, gemeenten, provincies, waterschappen, gemeenschappelijke regelingen, het onderwijs en socialezekerheidsfondsen." (CBS, zie: <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/onderzoeksomschrijvingen/korte-onderzoeksbeschrijvingen/overheidsbalans-macro-economisch>). De vaste activa staan doorgaans tegen marktwaarde op de overheidsbalans. Naast de financiële waarde vertegenwoordigt het vastgoed ook een maatschappelijke waarde, zoals een belevingswaarde of cultuurhistorische waarde (zie: *Bouwstenen voor Sociaal*, 2015).

Op de overheidsbalans wordt de term 'bedrijfsgebouwen' gebruikt. Hiermee wordt bedoeld: andere gebouwen dan woningen bestemd voor de huisvesting van de onderneming (i.c. de overheid). Inclusief historische monumenten die als bedrijfsgebouwen worden aangemerkt. Voorbeelden: opslagplaatsen, fabrieksgebouwen, hotels, restaurants, scholen en ziekenhuizen.

Het vastgoed in de publieke sector is flink in beweging. Het Rijk werkt aan een slankere en efficiëntere organisatie, een compacte rijksdienst. Ministeries zijn

gefuseerd, er is een Nationale Politie gevormd en de krijgsmacht is verkleind. Hierdoor zijn er minder kantoren, politiebureaus en kazernes nodig.

Ook nieuw beleid, zoals de hervorming van de langdurige zorg, heeft gevolgen voor de behoefte aan het aantal verpleeg- en verzorgingstehuizen. Daarnaast heeft het Rijk taken overgedragen aan gemeenten en provincies.

Niet alleen overheidsbeleid, maar ook maatschappelijke ontwikkelingen hebben invloed op de behoefte aan vastgoed. Zo hebben onderwijsinstellingen in sommige regio's te maken met krimp van de bevolking en dus dalende leerlingenaantallen. Dit leidt in sommige gevallen tot sloop of herbestemming van schoolgebouwen. Ook woningcorporaties hebben in een aantal regio's te maken met een forse krimp door dalende bevolkingsaantallen, of met een veranderende vraag (bijvoorbeeld een toenemende vraag naar woningen die geschikt zijn voor – hulpbehoevende – ouderen of eenpersoonshuishoudens). Ook nieuwe manieren van werken (minder vierkante meters per persoon, flexibele kantoorconcepten zoals 'het nieuwe werken') hebben een belangrijk effect op de behoefte aan vastgoed.

Het grote financiële en maatschappelijke belang en de hierboven kort geschetste ontwikkelingen waren voor de Algemene Rekenkamer reden om een aantal jaren achter elkaar in haar onderzoeksprogramma aandacht te besteden aan publiek vastgoed (zie: <https://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/vastgoed>). Met deze onderzoeken naar publiek vastgoed wil de Algemene Rekenkamer bijdragen aan verantwoord vastgoedbeheer door het Rijk én daarmee verbonden instellingen "op afstand" zoals zorg- en onderwijsinstellingen. Het is goed om bij deze onderzoeken waarin vastgoed centraal staat in gedachten te houden dat vastgoed geen doel op zichzelf is, maar een middel. Het is een middel om het primaire proces, bijvoorbeeld bij de overheid, onderwijsinstellingen of zorginstellingen in goede banen te leiden.

We gaan in de volgende paragraaf kort in op uitkomsten van vijf rekenkameronderzoeken naar vastgoed: Rijksvastgoedbedrijf, ministerie van Defensie, Nationale Politie, kwaliteit schoolgebouwen en vastgoed universiteiten, deel 1. Dit is een uitsnede uit het totaal aan vastgoedpublicaties door de Algemene

Rekenkamer. In de literatuurlijst is een uitgebreidere selectie van vastgoedpublicaties van de Algemene Rekenkamer opgenomen. Voor de rekenkamerboodschappen over zorgvastgoed en ontwikkelingen rond zorgvastgoed verwijzen we naar Van Montfort, Van der Maas en Noort-Verhoeff (2016). Vervolgens presenteren we het analysekader voor vastgoedmanagement dat de rekenkamer gebruikt en trekken we een aantal lessen uit de besproken vastgoedonderzoeken. Tot slot bespreken we hoe publieke instellingen zich bij hun vastgoedbeslissingen ook kunnen verzekeren van draagvlak in de samenleving.

### **Rekenkameronderzoek naar vastgoed in de publieke sector**

#### *Rijksvastgoedbedrijf*

Onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het vastgoedbeheer van het Rijksvastgoedbedrijf (Algemene Rekenkamer, 2015b) leidde tot onder andere tot de conclusie dat het RVB geen volledig beeld van de actuele marktwaarde van zijn panden had. Dit is wel nodig om doelmatige keuzes te kunnen maken over de samenstelling van de portefeuille. Ook concludeerde de rekenkamer dat niet helder was hoe maatschappelijke doelen ten opzichte van elkaar en ten opzichte van financiële doelen worden afgewogen bij keuzes over rijksvastgoed. De rekenkamer wees er op dat het met vastgoed willen bijdragen aan maatschappelijke doelen in de praktijk strijdig kan zijn met financiële doelstellingen. De rekenkamer beval aan om de rijksvastgoedstrategie af te stemmen op die van andere overheden. Dan wordt bijvoorbeeld beter zichtbaar dat de ene partij nieuwbouw wil neerzetten terwijl op dezelfde plek een andere publieke partij vastgoed heeft leegstaan en kan daarop worden ingespeeld.

#### *Defensie*

Onderzoek naar het vastgoedplan van Defensie (Algemene Rekenkamer 2015d) leidde tot de conclusie dat de minister van Defensie het risico loopt de ingeplande bezuiniging per 2017 van jaarlijks € 61 miljoen op de exploitatie van militaire terreinen, kazernes en infrastructuur niet te halen. Bij opstelling van het plan had Defensie nog niet in het vizier wat de bezetting van de kazernes was. Aanbeveling

was daarom hier meer aandacht aan te besteden om een realistischer beeld te krijgen van de haalbaarheid van besparingen en de kosten die daarvoor eerst gemaakt moeten worden. Hoewel de Kamer hierover inmiddels wordt geïnformeerd door voortgangsrapportages, blijken ramingen van de investeringen lastig.

### *Nationale Politie*

In 2015 nam de Algemene Rekenkamer de huisvestingsplannen van de Nationale Politie onder de loep (Algemene Rekenkamer, 2015c) en stelde vraagtekens bij het behalen van de ingeboekte besparing van € 76,5 miljoen per jaar (vanaf 2025), omdat er geen actueel en reëel beeld was van de mogelijkheden om te besparen op vastgoed. Dat bracht ook het risico met zich mee dat er besluiten zouden worden genomen met ongunstige financiële gevolgen. Daarom was de aanbeveling aan de minister van Veiligheid en Justitie om de businesscase van kosten, opbrengsten en besparingen up-to-date te brengen. De rekenkamer stelde daarnaast vast dat de Nationale Politie een aantal elementen van het vastgoedmanagement op orde heeft, zoals een vastgoedstrategie met uitgewerkte maatschappelijke en financiële doelen. Maar aan de andere kant ontbrak een goed beeld van de besparingen, een meerjareninvesteringsprogramma en voldoende expertise voor afstoten van vastgoed.

### *Universiteiten*

De universiteiten gaan de komende jaren voor meer dan € 3 miljard euro in vastgoed investeren. In 2016 verscheen het eerste deel van een tweeluik over het vastgoed van universiteiten (Algemene Rekenkamer, 2016c). In dit eerste deel stonden de rollen van de minister van OCW en van de Onderwijsinspectie centraal. Het financiële beeld van de dertien onderzochte universiteiten als geheel is weliswaar gezond, maar het totaalbeeld alleen zegt niet voldoende over mogelijke vastgoedrisico's. Daarvoor is ook zicht nodig op verschillen tussen de vastgoedrisico's waar afzonderlijke universiteiten mee te maken hebben en zicht op de kwaliteit van het vastgoedmanagement bij de afzonderlijke universiteiten. Deze onderwerpen komen aan bod in het nog te publiceren deel 2 over het

vastgoed van universiteiten (verwacht voor najaar 2017). Het is daarnaast belangrijk dat risico's en mismanagement rond huisvesting tijdig bij de minister, de Onderwijsinspectie en andere toezichthouders in beeld komen. De rekenkamer stelde vast dat de jaarverslagen en de daarin opgenomen continuïteitsparagrafen slechts een beperkt inzicht bieden in de vastgoedrisico's bij individuele universiteiten. De rekenkamer deed in dit rapport suggesties aan de Onderwijsinspectie om op basis van bestaande informatie tot een risicoprofiel per instelling te komen.

### *Schoolgebouwen*

In 2016 rapporteerde de Algemene Rekenkamer ook over de kwaliteit van schoolgebouwen in het primair en voortgezet onderwijs. Het gaat hierbij om bijna 10.000 schoolgebouwen waarin 2,5 miljoen leerlingen les krijgen (Algemene Rekenkamer, 2016a). Aan onderwijshuisvesting besteedden gemeenten en schoolbesturen in 2013 gezamenlijk ongeveer € 2,6 miljard. De rekenkamer wijst er op dat het stelsel geen prikkels bevat om gezamenlijk zo doelmatig mogelijk te opereren met oog voor de lange termijn.

De rekenkamer pleit onder andere voor een betere informatievoorziening over (de kwaliteit van) de schoolgebouwen. Een aantal basale gegevens over schoolgebouwen is namelijk niet of slechts gefragmenteerd beschikbaar. Zo is het onbekend hoeveel schoolgebouwen er zijn in Nederland, welk vloeroppervlak ze hebben en wat de bezettingsgraad is.

### **Analysekader vastgoedmanagement**

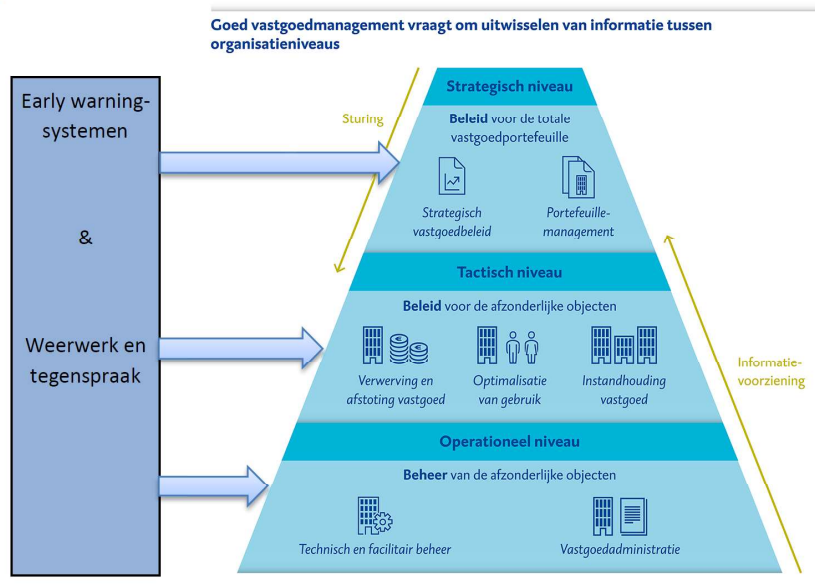
Vastgoedmanagement is het geheel aan activiteiten dat erop gericht is om financiële en maatschappelijke doelen met inzet van vastgoed te realiseren. In de rapporten over de Nationale Politie, Defensie en over de universiteiten hanteert de Algemene Rekenkamer een analysemodel van vastgoedmanagement dat uitgaat van drie niveaus van vastgoedmanagement:

1. Op het strategische niveau bepaalt de organisatie haar strategisch vastgoedbeleid en vindt portefeuillemanagement plaats. Op dit niveau worden besluiten genomen over de strategische kernvoorraad en wordt sturing gegeven aan de onderliggende niveaus. Een goed strategisch vastgoedplan voorkomt 'ad-hoc-beslissingen' en kijkt vooral naar de langere termijn. Daarmee kan een strategisch vastgoedplan bijdragen aan een solide en passende vastgoedportefeuille, een optimaal gebruik van het vastgoed en daarmee een doelmatige inzet van publieke middelen op de langere termijn.
2. Op het tactische niveau vindt het objectmanagement plaats. Het vastgoed aanbod wordt afgestemd met de behoefte van de gebruiker. Voor deze afstemming gelden de kaders die op strategisch niveau zijn bepaald. Onder objectmanagement vallen de besluiten over de verwerving en afstoting van vastgoed, het optimaliseren van het gebruik en de instandhouding van het vastgoed in de portefeuille. Op dit niveau staat het beleid voor de (afzonderlijke) objecten centraal. Idealiter bevat het vastgoedmanagement op dit niveau ook prikkels voor doelmatigheid. Daarbij kan worden gedacht aan prikkels die het voor onderdelen van de organisaties (bijv. vestigingen, faculteiten of afdelingen) aantrekkelijk maken om zuinig met vastgoed om te gaan.
3. Op het operationele niveau gaat het om objectbeheer. Hieronder valt het technische en facilitaire beheer en het bijhouden van de vastgoedadministratie. Op dit niveau staat het beheer van de afzonderlijke objecten centraal.

Goed vastgoedmanagement vereist ook dat op elk van deze drie niveaus heldere afspraken en afstemming zijn over taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Tussen deze niveaus lopen informatiestromen die het mogelijk moeten maken om op elk niveau de relevante besluiten te nemen. Rapportages aan het strategische niveau moeten bijvoorbeeld gaan over kosten van gebouwen en over risico's in de portefeuille.

Tot slot is het van belang dat opzet en werking van de governance binnen een universiteit zodanig zijn dat risico's van vastgoedbeslissingen op tijd in beeld

komen ('early warning'- systemen) en dat er voldoende checks and balances zijn waardoor er waar nodig weerwerk en tegenspraak kan worden geboden (bijvoorbeeld door een Raad van Toezicht, een accountant, een controller of een interne afdeling). In figuur 1 is dit model van vastgoedmanagement weergegeven.



Figuur 1: model vastgoedmanagement (Bron oorspronkelijke figuur: Algemene Rekenkamer, Vastgoed universiteiten, deel 1 Financieel toezicht op de sector, 2016)

### Lessen uit vastgoedonderzoek

Uit de hierboven beschreven vastgoedonderzoeken hebben we aan de hand van het analysekader zes lessen gedestilleerd die we telkens illustreren met een of meer voorbeelden.

#### 1. Zorg dat de kwaliteit van de informatievoorziening op systeem- en op organisatieniveau op orde is

Grote bezuinigingsoperaties en transities (zoals de vorming van het Rijksvastgoedbedrijf of van de Nationale Politie) komen voort uit grote ambities,

bijvoorbeeld ten aanzien van efficiency of besparingen. Om te weten of deze doelstellingen haalbaar zijn en gehaald worden is een goede informatievoorziening nodig. De rekenkamerrapporten laten zien dat het belangrijk is om de basisinformatie op orde te hebben. Niet alleen bij de inrichting van transitieprocessen of bezuinigingsoperaties, maar ook om te kunnen sturen op de doelmatigheid van keuzes over vastgoed: aankoop, afstoot, renovatie en de verhouding huur versus eigendom. Onder die basisinformatie valt niet alleen een goed inzicht in de situatie nu (omvang en waarde van het vastgoed, kosten, inkomsten etc.), maar ook betrouwbare ex ante informatie over verwachte efficiencywinst of het realiteitsgehalte van bezuinigingsdoelstellingen. Uit een aantal van de hierboven genoemde onderzoeken (zoals het Rijksvastgoedbedrijf, Defensie en de Nationale Politie) komt naar voren dat de kwaliteit van de informatievoorziening in de praktijk juist een zwak punt is. Zowel de kwaliteit van de businesscases, informatie over de haalbaarheid van bezuinigingen, informatie over risico's en voortgangsinformatie over reorganisatie- en bezuinigingsprocessen blijken in de praktijk vaak voor verbetering vatbaar te zijn. Ook zagen we in het onderzoek naar de onderwijshuisvesting dat basale informatie over (de kwaliteit van de) schoolgebouwen ontbreekt.

## *2. Hanteer een lange termijn perspectief*

De rekenkamerrapporten laten zien dat het nuttig is om bij beslissingen over het aankopen of afstoten van gebouwen een langetermijnperspectief te hanteren. Bij dit langetermijnperspectief moet gekeken worden naar alle kosten die voor een pand gemaakt zijn of in de toekomst nog gemaakt worden. Het gaat dan niet alleen om de aanschafkosten, maar ook om de jaarlijks terugkerende uitgaven voor het gebruik van het pand en de financieringskosten. Over de totale levensduur van een pand zijn deze structurele kosten over het algemeen aanzienlijk hoger dan de eenmalige uitgaven voor de aanschaf van een pand (zie ook: Van den Dongen, Van der Sanden en Smaal, 2015).

Ook in het onderzoek naar onderwijshuisvesting benadrukte de rekenkamer het belang van een levenskostenbenadering ('life cycle costing') voor vastgoed. Dit kan



inzichtelijk maken dat een initiële investering bijvoorbeeld duurder is, maar in de vorm van lagere financiële lasten over de hele levensduur van het gebouw kan worden terugverdiend. “

Behulpzaam bij dit langetermijnperspectief is bijvoorbeeld het opstellen van een businesscase waarin de kosten en opbrengsten van de panden over hun gehele levensduur worden meegenomen. Ook is het van belang om een vergelijking te maken tussen de kosten van huur en de kosten van koop. Dit is nodig om doelmatige beslissingen te kunnen nemen over aankopen, afstoten of renoveren en over de verhouding tussen het aandeel huur versus het aandeel eigendom in de portefeuille (Smaal, Van den Dongen en Van der Sanden, 2015). De rekenkamer wees hierop in de publicaties over de Nationale Politie en het Rijksvastgoedbedrijf.

In het onderzoek naar Onderwijshuisvesting merkte de rekenkamer op dat onderwijshuisvesting een zaak is van de lange termijn, terwijl het stelsel nu prikkelt om vooral op korte termijn te denken en beslissen.” (Algemene Rekenkamer, 2016a, p. 12). De manier waarop verantwoordelijkheden tussen lokale overheden en schoolbesturen zijn belegd bevat een prikkel om de kosten over de hele levensduur van schoolgebouwen niet te betrekken in de afweging om een gebouw met bepaalde specificaties neer te zetten:

“Het stelsel biedt beide partijen gelegenheid de eigen uitgaven laag te houden ten koste van hogere uitgaven voor de ander. Gemeenten kunnen dat doen door minder te investeren in nieuwbouw ten koste van hoge exploitatielasten. Die kosten komen voor rekening van de schoolbesturen, en worden pas later en over een lange reeks van jaren - namelijk de hele levensduur van het gebouw: gemiddeld 69 jaar - gemaakt. En omgekeerd dienen schoolbesturen soms een formele aanvraag bij hun gemeente in voor een huisvestingsvoorziening, zonder daarbij voor de gemeente goedkopere opties te overwegen. Beide geldstromen - voor nieuwbouw én voor onderhoud - zijn publiek geld, en vanuit dat overkoepelend maatschappelijk perspectief zou het wenselijk zijn aan het begin van een huisvestingstraject met zowel nieuwbouw- als onderhoudskosten rekening te houden.”

### *3. Zorg voor een goede afweging tussen financiële en maatschappelijke belangen*

Het Rijk is niet alleen een eigenaar van vastgoed die verantwoordelijk is voor een hoge verkoopopbrengst, maar heeft daarnaast ook een publieke verantwoordelijkheid als overheid. Een maatschappelijk gewenste herbestemming kan soms minder opbrengst opleveren. Het streven naar maatschappelijk rendement kan in die gevallen strijdig zijn met het streven naar financieel rendement (zie: Algemene Rekenkamer, 2015b; Rli, 2015 en Smaal, Van den Dongen en Van der Sanden, 2015). Vanuit het publieke belang geredeneerd, én vanuit het oogpunt van maatschappelijk draagvlak is het belangrijk dat financiële en maatschappelijke kosten en baten zorgvuldig tegen elkaar worden afgewogen. Als er extra middelen nodig zijn voor de realisatie van maatschappelijke doelen, dan moeten deze in de visie van de minister van Wonen en Rijksdienst gefinancierd worden door ‘de publieke drager van het maatschappelijke doel’ (WenR, 2015). Het Rijk hanteert als uitgangspunt dat een reële prijs wordt betaald voor vrijkomend vastgoed, omdat er geen sprake mag zijn van staatsteun. (Algemene Rekenkamer, 2015b, p. 32). In de praktijk zien we dat partijen maatschappelijke en financiële belangen onvoldoende transparant tegen elkaar afwegen. Zo is bij het afstoten van rijksvastgoed niet altijd duidelijk wie de meerkosten draagt van een duurdere, maar maatschappelijk gewenste alternatieve oplossing.

In het onderzoek naar het vastgoed bij Defensie concludeerde de rekenkamer dat in het strategisch vastgoedbeleid de operationele overwegingen bij Defensie voorop staan, gevolgd door financiële overwegingen en ten slotte maatschappelijke overwegingen.

Maatschappelijke overwegingen zijn dus geen primaire doelstelling voor de minister van Defensie. Dit betekent dat wanneer vanuit maatschappelijk perspectief de keuze voor een bepaalde optie wenselijk is, terwijl die voor het Ministerie van Defensie operationeel of financieel gezien niet optimaal is, de belanghebbende partijen bereid zullen moeten zijn tot een financiële bijdrage. De minister van Defensie besteedt daarom in de strategie aandacht aan de mogelijke frictie tussen

maatschappelijke doelen en financiële doelen bij het afstoten van vastgoed. Zo is transparant hoe het Rijk de afweging maakt tussen het realiseren van financiële doelen met vastgoed enerzijds en het met vastgoed bijdragen aan maatschappelijke doelen anderzijds.

#### *4. Zorg voor een degelijke vastgoedstrategie en houdt daarin ook rekening met het bredere maatschappelijk belang*

In de paragraaf 'Analysekader vastgoedmanagement' hebben we aangegeven waarom een vastgoedstrategie belangrijk is. Uit diverse vastgoedonderzoeken van de rekenkamer komt naar voren dat zo'n strategie niet een geïsoleerd, en slechts vanuit het organisatiebelang opgesteld document zou moeten zijn. Het is belangrijk dat overheidspartijen beslissingen over vastgoed integraal nemen, dus niet vanuit één perspectief bekeken maar vanuit een breder maatschappelijk belang. Daarom deed de rekenkamer in het rapport over het Rijksvastgoedbedrijf de aanbeveling aan de minister om de rijksvastgoed portefeuillestrategie te verbreden naar een (semi-) publieke vastgoedstrategie per regio, waarin hij ook de vastgoedstrategie van gemeenten, zorg- en onderwijsinstellingen en andere uitvoeringsorganisaties meeneemt.

Over de vastgoedstrategie van de Nationale Politie merkte de rekenkamer op dat er weliswaar verbeterpunten waren (o.a. ten aanzien van de benodigde expertise en het zicht op besparingen) maar dat de vastgoedstrategie van de Nationale Politie uitgewerkte maatschappelijke en financiële doelen bevat (Algemene Rekenkamer, 2015c, p. 10).

#### *5. Besteed aandacht aan risicomanagement en maak een risicoprofiel om risico's op tijd in beeld te krijgen*

In de rapporten over het vastgoed bij Defensie, de onderwijshuisvesting en de universiteiten wijst de rekenkamer op het grote belang van risicomanagement op alle niveaus (strategisch, tactisch en operationeel). Dit is primair een zaak van de instellingen zelf, maar ook de externe toezichthouder kan hierbij een belangrijke rol spelen. Zo adviseert de rekenkamer aan de minister van OCW om het financiële

toezicht op schoolbesturen te laten aansluiten bij de toegenomen financiële risico's die schoolbesturen lopen op huisvestingsvlak, bijvoorbeeld door in de risicoanalyse extra alert te zijn op schoolbesturen waaraan huisvestingsmiddelen zijn overgedragen ('doordecentralisatie', Algemene Rekenkamer, 2016a, p. 13).

In het onderzoek naar het toezicht op het vastgoedbeheer bij universiteiten (Algemene Rekenkamer, 2016c) beveelt de rekenkamer aan de Onderwijsinspectie aan om bij het indelen van universiteiten in risico-categorieën rekening te houden met mogelijke risicovolle combinaties van kenmerken. Denk dan aan voorgenomen investeringen, financiële kengetallen, ramingen van studentenaantallen, de huisvestingslasten afgezet tegen de baten, de variatie in inkomsten of de mate van flexibiliteit van het vastgoed (Algemene Rekenkamer, 2016c, p. 32-33).

#### *6. Organiseer voldoende intern en extern 'weerwerk en tegenspraak'*

In het rapport over vastgoed bij universiteiten (deel 1) merkte de rekenkamer op dat het belangrijk is dat risico's en misstanden rond huisvesting tijdig worden opgemerkt en gecorrigeerd. Daarbij zijn interne en externe checks and balances ('weerwerk en tegenspraak') van cruciaal belang om ervoor te zorgen dat bestuurders van instellingen die op afstand van de overheid staan, hun verantwoordelijkheid voor een verantwoord vastgoedmanagement goed waarmaken (zie ook WRR, 2014 en 2015). In het geheel van interne checks and balances is de rol van de Raad van Toezicht van doorslaggevend belang. Deze zou moeten (kunnen) vaststellen of aan een aantal basisprincipes van goed vastgoedmanagement is voldaan en moeten ingrijpen daar waar nodig. Voor de checks and balances zijn daarnaast een interne afdeling, de controller en de financieel directeur belangrijk en komt vervolgens de externe accountant in beeld. In het nog te publiceren deel 2 van het rapport over Vastgoed bij universiteiten zal de Algemene Rekenkamer uitgebreid ingaan op de rol van de raden van toezicht in de praktijk.

In het onderzoek naar de kwaliteit van schoolgebouwen lag de nadruk op de externe checks and balances (i.c. de gemeenten) en kwam naar voren dat het voor

gemeenten lastig is hun kaderstellende en controlerende rol goed te vervullen omdat ze beperkt, te globaal en/of niet-samenhangend worden geïnformeerd door de schoolbesturen, zowel over de financiële als over de inhoudelijke kant van onderwijshuisvesting. (p. 14). Door het gebrek aan informatie kunnen gemeenteraden geen goed afgewogen beslissing nemen over de hoogte van het huisvestingsbudget. Ze kunnen ook niet vaststellen of doelstellingen zijn gehaald. Die situatie verhoudt zich slecht tot de wettelijke plicht van de gemeente om te zorgen voor onderwijsvoorzieningen (Algemene Rekenkamer 2016a, p. 62).

### **Tot slot: zorg voor maatschappelijk en politiek draagvlak**

Ook al is de informatievoorziening op orde, is er in het vastgoedmanagement een koppeling tussen strategisch, tactisch en operationeel niveau, en zijn er voldoende checks and balances dan nog kan het bestuur van een instelling besluiten nemen die vooral het organisatiebelang dienen en de maatschappelijke omgeving veronachtzamen.

Wij vinden het belangrijk dat organisaties die publiek vastgoed beheren dat doen op een manier die op politiek en maatschappelijk draagvlak kan rekenen en die aansluit bij veranderende maatschappelijke opvattingen (bijvoorbeeld over duurzaamheid) en behoeften (bijvoorbeeld andere vormen van wonen, onderwijs en zorg). Dat geldt voor het Rijk en ook voor publieke instellingen die met een grote mate van zelfstandigheid zelf vastgoedbeslissingen kunnen nemen, zoals zorg- of onderwijsinstellingen.

Een strategie die rekening houdt met maatschappelijke belangen en die – zoals we hierboven hebben beschreven – een expliciete afweging tussen financiële en maatschappelijke aspecten bevat, is een eerste stap om ook op de langere termijn maatschappelijk draagvlak te houden. Het is daarbij wel belangrijk dat bij het nemen van vastgoedbeslissingen niet alleen naar de samenleving wordt gekeken in termen van vraag- en behoefteontwikkeling, maar ook in termen van maatschappelijke en politieke steun of weerstand (een maatschappelijke en politieke krachtenveldanalyse). Het kan immers zijn dat vastgoedbeslissingen – bijvoorbeeld een keuze voor ‘groot en luxe’ – vanuit het organisatiebelang te

rechtvaardigen zijn, maar op een bepaald moment slecht liggen in de politiek en in de samenleving. Publieke instellingen, hoe zelfstandig ook, mogen daar hun oren niet voor sluiten.

*Met dank aan Sicco van As en Tanneke van der Smissen voor hun commentaren op een eerdere versie van dit hoofdstuk. Alle auteurs en meelezers zijn werkzaam bij de Algemene Rekenkamer en maken deel uit van het vastgoedteam.*

## **Literatuur**

### *Vastgoedonderzoeken van de Algemene Rekenkamer*

- (2017) Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016 Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) (mei 2017)
- (2016c) Vastgoed universiteiten. Financieel toezicht op de sector, oktober 2016, Kamerstuk 33495, nr. 100.
- (2016b) Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015 Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) (mei 2016)
- (2016a) Schoolgebouwen primair en voortgezet onderwijs: de praktijk gecheckt, februari 2016, Kamerstuk 31 293, nr 279.
- (2015d) Vastgoed Defensie 2015. Brief aan de Tweede Kamer d.d. 27 oktober 2015, Kamerstuk 33763, nr 87. (oktober 2015)
- (2015c) Huisvesting Nationale Nolitie; Doelmatig en doeltreffend beheer van vastgoed (juli 2015); Kamerstuk 29 628, nr 551.
- (2015b) Huisvesting door het Rijksvastgoedbedrijf; Doelmatig en doeltreffend beheer van rijksvastgoed (juni 2015), Kamerstuk 31490, nr 176.
- (2015a) Resultaten verantwoordingsonderzoek 2014 Ministerie van Buitenlandse Zaken (mei 2015), Kamerstuk 34200 V, nr 2.
- (2014) Resultaten verantwoordingsonderzoek 2013 bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V), 21 (mei 2014)
- (2013b) Aandachtspunten bij de begroting 2014 van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer (22 oktober 2013).
- (2013a) Zorgvastgoed, rapport bij het jaarverslag 2012 van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI), Kamerstuk 33 605 XVI nr 2 (mei 2013).

- (2012b) Beleidsbrief Defensie. Vastgoedplan Defensie, Kamerstuk, 32 733, nr. 108. Den Haag: Sdu (december 2012).
- (2012a) Zorgvastgoed, Rapport bij het Jaarverslag, Jaarverslag en slotwet Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2011, Kamerstuk 33 240 XVI nr 2 (mei 2012).
- (2011) Vastgoed van het Rijk: volume en waarde, Kamerstuk 33123 nr 1 (december 2011).

### *Literatuur*

- Bouwstenen voor Sociaal (2015). Maatschappelijk vastgoed van waarde. Op zoek naar een breder waardebegrip, Ingrid de Moel (red.),
- Dongen, van den, M., Van der Sanden, L. en Smaal, M. (2015). Vastgoed ongeschikt voor snel bezuinigen, in: Audit Magazine, 2015-3, p. 22 – 25.
- Montfort, van, C., O.D. van der Maas en C.C. Noort-Verhoeff (2016). Effecten nog lang niet allemaal zichtbaar. Ontwikkelingen rond zorgvastgoed 2010-2016, in: Barometer Maatschappelijk Vastgoed 2016, Jan Veuger et al. (red.), De Boekdrukker, Amsterdam, 2016, p. 47-56
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2014). Vrijkomend vastgoed; Over maatschappelijke doelen en geld. Den Haag: Raad voor de Leefomgeving en infrastructuur.
- Smaal, M., Van den Dongen, M. en Van der Sanden, L. (2015), Rijk stoot vastgoed af. Aandacht nodig voor maatschappelijke aspecten, in: Barometer maatschappelijk vastgoed 2015
- WenR (2015). Vernieuwing van de rijksdienst; Brief minister over reactie op adviezen inzake rijksvastgoed. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 31 490, nr. 168. Den Haag: Sdu.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2014). Van tweeluik naar driehoeken. Versterking van interne checks and balances bij semipublieke organisaties, Den Haag, 2014
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2015). Van incident naar preventie. Beperking en versterking van de relatie tussen intern en extern toezicht, Policy brief 3, Den Haag, 2015