

ACHTERGROND REKENKAMERS

GEMEENTEN / ONDERZOEK

Het lectoraat Maatschappelijk Vastgoed van de Hanzehogeschool Groningen heeft samen met Alpha Adviseurs onderzoek gedaan. Dit artikel plaatst rekenkameronderzoeken naar gemeentelijk vastgoed in een breder perspectief en belicht de rol en de meerwaarde van de gemeentelijke rekenkamerfunctie in het algemeen. **ELTJE DE KLERK, JAN VEUGER**

‘Vastgoedbeleid gemeente moet dienend zijn’

Iedere Nederlandse gemeente heeft sinds 2006 verplicht een rekenkamerfunctie ten behoeve van het toetsen van de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het college van Burgemeester en Wethouders gevoerde bestuur. Een rekenkamer(commissie) ondersteunt daarmee de gemeenteraad bij zijn kaderstellende en controlerende taak. De gemeentelijke rekenkamers en rekenkamercommissies kunnen door gemeenten op verschillende manieren worden ingevuld en ook de budgetten waarover deze onderzoeksorganen kunnen beschikken wisselen. In een onafhankelijke rekenkamer zijn raadsleden uitgesloten van lidmaatschap. Dit geldt niet voor een rekenkamercommissie. Hierin nemen onafhankelijke leden én raadsleden zitting. Niet bij alle Nederlandse gemeenten functioneert de rekenkamerfunctie optimaal. Reeds in 2011 werd door Berenschot geconstateerd dat veel rekenkamer(commissie)s worden gekort op het budget en zo zeer soms dat er sprake was van een slapende rekenkamerfunctie. In 2015 concludeerde Berenschot zelfs dat de onderzoeksbudgetten sinds 2011 verder waren gekort. Ruim zestig procent van de gemeenten heeft de afgelopen jaren bezuinigd op het budget van de gemeentelijk rekenkamer bleek in januari 2015 uit een enquête van Nieuwsuur (bron: website NOS, 10 juni 2016). En dat terwijl de begrotingen van de gemeenten datzelfde jaar met 10 miljard euro zijn toegenomen vanwege de naar gemeenten overgeheveld rijksstaken.

Maatregelen

Minister Plasterk van Binnenlandse Zaken is voornemens een aantal maatregelen te nemen waardoor het functioneren van de rekenkamerfunctie bij gemeenten dient te verbeteren. Ten eerste moet de gemeentelijke rekenkamerfunctie ingevuld gaan worden door een onafhankelijk controleorgaan. Ten tweede moet gewerkt worden aan het verbeteren van de kwaliteit van rekenkameronderzoek. Daarbij blijft de minister gemeenten de ruimte geven om onderling samen te werken in de vorm van een gemeenschappelijke rekenkamer.

Rekenkamers en rekenkamercommissies zetten vanzelfsprekend onderwerpen op de agenda die van grote importantie voor gemeenten en daarmee voor gemeenteraden zijn. Gemeentelijk vastgoed(beleid) is zo'n belangrijk onderwerp. Zo maakt de boekwaarde van het vastgoed vaak een aanzienlijk deel uit van de gemeentelijke balans. Gemeenten zijn daarnaast de afgelopen jaren regelmatig in het nieuws geweest waar het gaat om ontbreken van een efficiënte en doeltreffende aanpak van het eigen vastgoed. Daarbij lijkt er sprake te zijn van een toenemende leegstand in het gemeentelijk vastgoed en daarmee op groeiende risico's op het gebied van efficiency en doeltreffendheid. De exploitatiekosten van het gemeentelijk vastgoed drukken stevig op de begroting en kostenreductie staat bij gemeenten juist bovenaan de lijst met beleidsdoelen (Veuger 2015). En ook is er relatief veel menskracht nodig voor administratie, beheer en onderhoud van panden. Daarnaast realiseren veel gemeenten zich al dat het een bewuste beleidskeuze kan zijn om niet gemeentelijk vastgoed in eigendom te houden en zelf te beheren. Vastgoed kan bovendien met frauderisico's in verband worden gebracht en dat kan een toets op rechtmatigheid rechtvaardigen. Tot slot kan vastgoedbeleid complex zijn en beschikt niet ieder gemeenteraadslid over de benodigde deskundigheid om alle aspecten ervan te kunnen doorgronden zoals onder andere blijkt uit het rekenkameronderzoek in gemeente Enschede. Soms wordt een breed vastgoedonderzoek vanaf de start voorzien, maar in een aantal gevallen wordt tijdens het onderzoek de vraag bijgesteld bijvoorbeeld als blijkt dat de administratie van het vastgoed niet inzichtelijk is. Het rapport Zicht op Leids vastgoed is hier een goede illustratie van. Al snel na de start van het onderzoek bleek dat het vastgestelde beleidskader nog onvoldoende uitgewerkt was en er derhalve geen actueel normenkader was waaraan het gemeentelijke handelen getoetst kon worden, zo beschrijft het rapport. Ook was de vastgoedadministratie in de onderzoeksperiode niet op orde en moest meer tijd dan voorzien worden geïnvesteerd in inventarisaties. Redenen te over voor rekenkamers dus om onderzoek

te doen naar het vastgoedbeleid in hun gemeente. Dit betreft soms het hele vastgoedbeleid, maar ook regelmatig het huurprijzenbeleid, de bouw of exploitatie van een bepaald type accommodatie of één specifieke accommodatie.

Barometer

De belangstelling van rekenkamers en rekenkamercommissies voor gemeentelijk vastgoed staat niet op zichzelf. Gemeenten werken in de afgelopen negen jaar in toenemende mate mee aan de Barometer Maatschappelijk Vastgoed (Veuger et al. 2008-2016). Daarnaast voeren diverse individuele gemeenten zelf ook onderzoek uit naar hun vastgoed. Centraal in het onderzoek van het Lectoraat Maatschappelijk Vastgoed stond de vraag: Op welke manier draagt onderzoek naar gemeentelijk vastgoed uitgevoerd door gemeentelijke rekenkamers bij aan doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van gemeentelijk vastgoedbeleid in Nederland in de periode 2010-2015? Het onderzoek gaat in op de aanleiding voor en vorm van de tot nu toe uitgevoerde rekenkameronderzoeken naar gemeentelijk vastgoed. Tevens is nagegaan of de resultaten, conclusies en aanbevelingen hebben geleid tot implementatie in bestaand of nieuw gemeentelijk vastgoedbeleid. Cruciaal voor het realiseren van meerwaarde is immers de mate waarin er gevolg wordt gegeven aan de aanbevelingen in rekenkameronderzoek. Daarvoor wordt het begrip 'doorwerking' gehanteerd. Doorwerking wordt gerealiseerd als onderzoeken effect hebben op het gevoerde beleid. Om de mate van doorwerking vast te stellen kan een rekenkamer(commissie) opvolgingsonderzoek doen. Uit een inventarisatie blijkt dat rekenkameronderzoek naar vastgoedbeleid een toenemend fenomeen is. Dit lijkt begonnen te zijn na de economische tegenwind die startte in 2008 en naar aanleiding waarvan veel gemeenten het enige tijd later financieel lastiger kregen. De inventarisatie laat zien dat twee van de twaalf onderzochte rapporten door rekenkamers en rekenkamercommissies op eigen initiatief zijn uitgevoerd. Tien onderzoeken zijn gedaan naar aanleiding van vragen die in de gemeenteraad leven. Het algemene

beeld is dat de rekenkamerfunctie zich sterk richt op de behoeften van de gemeenteraad.

Verschillen

Uit de analyse van twaalf rekenkamerrapporten blijkt dat deze rapporten sterk verschillen in vorm en inhoud. Hiervoor zijn verschillende redenen:

- Verschillende onderwerpen van onderzoek
- In de onderzochte rapporten waren de volgende thema's onderwerp van onderzoek:
 - het verschaffen van inzicht met betrekking tot vastgoed en vastgoedbeleid aan de gemeenteraad
 - verkoopprocedures en daarmee samenhangende integriteitkwesities
 - huurprijzenbeleid
 - (het effect van bezuinigingen op) het gewenste voorzieningenniveau
 - controle op doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het gehele vastgoedbeleid
 - Verschil in invalshoek
- De invalshoek van rekenkamers kunnen onderling sterk verschillen. Waar het ene rapport zich bijvoorbeeld sterk richt op procedures en het vastleggen van gegevens, behandelt het andere meer strategische onderwerpen.
- Verschil in omvang en complexiteit van de portefeuille
- De omvang van de vastgoedportefeuille en de vastgoedportefeuille verschilt per gemeente. Bij gemeenten met een monumentale portefeuille is het beheer bijvoorbeeld over het algemeen complexer.
- Onderzoek in eigen beheer of door extern onderzoeksbureau
- Van de onderzochte rapporten is het onderzoek vier maal zonder de ondersteuning van een extern bureau uitgevoerd. In acht geval-

len werd er een bureau ingeschakeld. De bijdrage van een extern bureau is vaak nodig, omdat rekenkamers over het algemeen niet over vastgoedexpertise beschikken.

Er zijn ook overeenkomsten tussen de onderzochte rekenkamerrapporten. Per saldo komt uit de rapporten het beeld naar voren dat er een algemene consensus is over:

- Gemeentelijk vastgoedbeleid moet dienend zijn aan inhoudelijk beleid.
- Gemeentelijk vastgoedbeleid moet effectief en efficiënt zijn.
- Gemeentelijk vastgoed betreft dat deel van het vastgoed dat niet door de markt kan worden betaald en/of bepaald.

Opvolgingsonderzoek

Hoewel de aanbevelingen veelal door college en gemeenteraad worden overgenomen, wordt opvolgingsonderzoek niet consequent uitgevoerd. Daarom is het in veel gevallen (nog) niet duidelijk wat de mate van nawerking is van rekenkameronderzoek naar vastgoedbeleid. Er zijn ook positieve uitzonderingen. De Rekenkamer Metropool Amsterdam doet relatief veel opvolgingsonderzoek en in Eindhoven, Leiden en Enschede is opvolgingsonderzoek naar het vastgoedbeleid gedaan. Uit interviews met betrokkenen komt verder het beeld naar voren dat rekenkamers en rekenkamercommissies zoekende zijn naar hun rol en de meest optimale aanpak. Elk rekenkameronderzoek is spannend voor alle partijen, met name voor het college. Rekenkamers zijn er op beducht om geen 'afrekenkamers' te zijn of te worden. Bij rekenkamercommissies is daarbij een aandachtspunt dat er een politiek element in het proces kan sluipen, omdat ook raadsleden deelnemen. Ook wat betreft het onderzoeksthema zijn rekenkamer(commissie)s zoekende: vastgoedbeleid is breed en hangt nauw samen met overige beleidsvelden en begrippen kunnen door iedere gemeente weer anders geïnterpreteerd worden.

OVER DE AUTEURS

Eltje de Klerk MSc MRE is senior adviseur en projectleider op het gebied van gemeentelijk vastgoed. Jan Veuger is lector Maatschappelijk Vastgoed Hanzehogeschool Groningen

Vier maal is het onderzoek gedaan zonder ondersteuning van een extern bureau