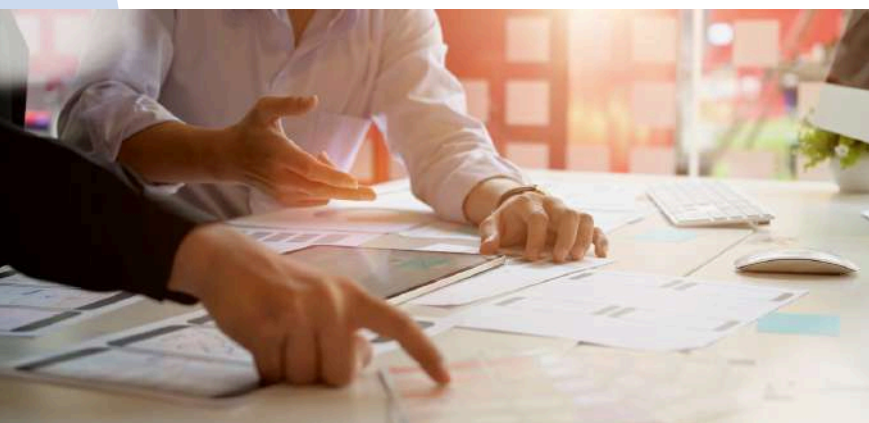




General Audit Chamber  

---

Algemene Rekenkamer



# Review: Huisvestingsbeleid van overheidskantoren

December 2024



General Audit Chamber

---

Algemene Rekenkamer

December 2024

Algemene Rekenkamer, Juancho Yrausquin Blvd #10, unit 4 & 5.

<b>VOORWOORD</b> .....	
<b>1. ONS ONDERZOEK</b> .....	1
1.1 Aanpak .....	1
1.2 Onderzoeksvragen .....	1
<b>2. EERDERE BEVINDINGEN</b> .....	2
2.1 Inleiding .....	2
2.2 Bevindingen tijdens de Mini Audit naar het Huisvestingbeleid (maart 2021) .....	2
2.2.1 Afwezigheid van beleid .....	2
2.2.2 Eigendom vs. Huur .....	2
2.2.3 Financiën .....	2
2.3 Bevindingen uit de Audit naar de mogelijkheden van Huurkostenverlaging (juli 2022) .....	2
<b>3. WORDT EEN REDUCTIE VAN 20% IN HUURKOSTEN BEHAALD?</b> .....	3
3.1 Analyse van de gerealiseerde huurkosten .....	3
3.2 Worden de reductiedoelen gehaald? .....	3
3.3 Afwijking tussen de Jaarrekening 2022 en de Begrotingswijziging 2024 .....	4
<b>4. STATUS AANBEVELINGEN</b> .....	5
4.1 Aanbevelingen uit de Mini Audit: Huisvestingbeleid (maart 2021) .....	5
4.1.1 Status anno 2024 .....	5
4.2 Aanbevelingen Audit naar de mogelijkheden van huurkostenverlaging voor de overheid .....	5
4.1.2 Status anno 2024 .....	5
<b>5. NAWOORD</b> .....	6

## VOORWOORD

Huisvestingskosten vormen een significant onderdeel van de operationele uitgaven van het Land, en vereist continue aandacht en evaluatie om te waarborgen dat publieke middelen optimaal worden ingezet. De Algemene Rekenkamer heeft in [2021](#) een onderzoek uitgevoerd naar de kosten van het huisvestingsbeleid van het Land, resulterend in een aantal aanbevelingen gericht op het verbeteren van zowel de kostenbeheersing als de efficiëntie van het beleid.

De Rekenkamer heeft besloten de impact van deze aanbevelingen te beoordelen en de huidige staat van het huisvestingsbeleid te evalueren. Dit rapport richt zich op een drietal aspecten: de analyse van de huidige huisvestingskosten, de opvolging van de eerder uitgebrachte aanbevelingen, en de ontwikkeling van het huisvestingsbeleid tot op heden. Door in te zoomen op zowel de financiële aspecten als de operationele efficiëntie en effectiviteit van het beleid, streeft dit rapport ernaar een omvattend beeld te geven van de huidige stand van zaken.

Met dit rapport wil de Rekenkamer zowel de Staten als de Ministerraad voorzien van een objectieve beoordeling, die als basis voor de toezichthoudende taak kan dienen.

## 1. ONS ONDERZOEK

### 1.1 Aanpak

Dit onderzoek is een analyse van de huidige staat van het huisvestingsbeleid en de kosten binnen het Land, met aandacht voor de opvolging van de aanbevelingen gedaan in onze audit van [2021](#). De aanpak bestaat uit een combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve methodologieën, bedoeld om inzicht te verkrijgen in zowel de financiële aspecten als de operationele efficiëntie van het huisvestingsbeleid.

Primair is de informatie verzameld via documentanalyse, waarbij officiële documenten, jaarrekeningen, begrotingen van 2022 tot en met 2024, en het huidige huisvestingsbeleid van het Land zijn beoordeeld. Naar aanleiding van onze aanbevelingen van het eerdere rapport hebben wij vragen gesteld aan het verantwoordelijke ministerie. Wij analyseren de financiële kant van het huisvestingsbeleid.

Het Land heeft zich in 2020 gecommitteerd aan de zogenaamde [Landspakketten](#), in ruil voor financiële steun vanwege de pandemie. De Landspakketten hebben onder andere tot doel om de financiële huishouding van het Land te versterken. Een van de onderdelen, namelijk onderdeel B.10 meldt het volgende:

*"Op basis van bestaand en/of aanvullend onderzoek zullen de behoefte en kosten met betrekking tot huisvesting inzichtelijk worden gemaakt en mogelijkheden tot kostenverlaging en verbeteringen worden onderzocht en, indien aanwezig, worden doorgevoerd. Beoogd is een kostenreductie van 20% in 5 jaar (begroting 2020 als ijkpunt) die verwerkt is in de begroting voor 2025."*

Tijdens deze review, onderzoeken wij de stand van zaken omtrent het behalen van het in onderdeel B.10 genoemde doel.

### 1.2 Onderzoeksvragen

Ons onderzoek is gestructureerd rond een reeks vragen over de huisvestingskosten en het beleid van het Land. De hoofdvraag en de bijbehorende deelvragen zijn als volgt:

#### Hoofdvraag

Hoe is het huisvestingsbeleid en hoe zijn de kosten van het Land sinds 2021 veranderd?

#### Deelvragen

Wat zijn de maandelijkse huisvestingskosten in 2024, vergeleken met de uitgaven in 2021, en welke veranderingen kunnen worden geïdentificeerd?

- Wat zijn de totale huurkosten van het Land?
- Geef een overzicht voor elk jaar, t.w. 2022 t/m 2024 van gebouwen/panden (eigen/huurpanden).
- Hoeveel is voor huur begroot in 2022, 2023 en 2024?
- Is er onder- of overbesteding van de post?
- Is het streven van 2021 de huurkosten in vijf jaar met 20% te verlagen nog van toepassing?
- Is er onderhandeld met verhuurders om de huurkosten structureel te verlagen?
- Is een huisvestingsbeleid ontwikkeld, en hoe draagt dit beleid bij aan de verandering in de huisvestingskosten van het Land?
- Zijn de aanbevelingen uit het onderzoek van 2021 door het Land opgevolgd en wat zijn de resultaten hiervan?
- Welke aanbevelingen uit het onderzoek van 2021 heeft het Land opgevolgd c.q. geïmplementeerd?
- Hoe hebben deze implementaties de huisvestingskosten beïnvloed?

### 1.3 Leeswijzer

In Hoofdstuk 1 staat de aanpak van het onderzoek beschreven. In Hoofdstuk 2 komt de stand van zaken van eerder uitgebrachte audits aan de orde. De financiële aspecten van het huisvestingsbeleid worden in Hoofdstuk 3 behandeld, inclusief een doorlichting van de begroting versus realisatie. Hoofdstuk 4 geeft een overzicht van de opvolging van aanbevelingen. Wij sluiten deze review af met ons nawoord.

## 2. EERDERE BEVINDINGEN

### 2.1 Inleiding

In ons rapport "[Mini Audit: Huisvestingbeleid](#)" (maart 2021), wordt de nadruk gelegd op de noodzaak voor efficiëntie en kostenbesparingen, inclusief op het gebied van huisvesting, vanwege de economische druk van natuurrampen en de COVID-19 pandemie op de landsbegroting. Het ontbreken van een formeel huisvestingsbeleid is geïdentificeerd als een belangrijk knelpunt.

In juli 2022 hebben wij het rapport "[Audit naar de mogelijkheden van huurkostenverlaging voor de overheid](#)" gepubliceerd. Doel van het onderzoek was de evaluatie van de haalbaarheid van een verlaging van de huurkosten met 20% in de periode 2020-2025. Deze kostenverlagende initiatief is als gevolg van de overeengekomen hervormingen in de Landenpakketten.

Uit onze audit van 2022 bleek dat verhuizing naar overheidsgebouwen of het beëindigen van huurcontracten waarschijnlijk nodig is om dit doel te bereiken. We adviseerden de overheid om rekening te houden met kosten voor verhuizing en aanpassing van locaties, afhankelijk van de specifieke behoeften van verschillende overheidsorganisaties.

Wij betwijfelen de haalbaarheid van de doelstelling zoals vermeld in de Landenpakketten en hebben aangegeven dat een impactstudie had moeten worden uitgevoerd voordat deze reductie werd nagestreefd.

Bovendien kan het beëindigen van huurcontracten leiden tot langdurige leegstand van kantoorpanden. Hoewel het doel is om kosten te verlagen, mag het mogelijke negatieve economische effect hiervan niet worden onderschat en had het beter onderzocht moeten worden. Gezien de trend van huurkosten sinds 2020 achten wij het toen al onrealistisch om de beoogde 20% reductie te behalen in verhouding tot de begroting van 2020.

### 2.2 Bevindingen tijdens de Mini Audit naar het Huisvestingbeleid (maart 2021)

#### 2.2.1 *Afwezigheid van beleid*

In ons rapport van 2021 verwijzen wij naar de afwezigheid van een gestructureerd huisvestingsbeleid, waardoor de doelmatigheid van keuze tussen het huren versus het in eigendom hebben van gebouwen niet adequaat bleek te analyseren. Vanwege het ontbreken van beleid is het niet duidelijk op welke basis het Land kosteneffectieve maatregelen heeft genomen om de huisvesting binnen de overheidsorganisatie te arrangeren.

#### 2.2.2 *Eigendom vs. Huur*

Uit een inventarisatie van huisvesting ontvangen van het ministerie van Algemene Zaken blijkt dat het Land, eigenaar is van 51 gebouwen, echter de juistheid en volledigheid van de informatie kon niet worden vastgesteld of gecontroleerd. De doelmatigheid van het gebruik van huurpanden voor een significante deel van de overheidsorganisatie konden wij niet vaststellen, vooral omdat een vergelijking tussen eigendom en huur niet mogelijk was met de beschikbare gegevens.

Wij hebben een poging gedaan de doelmatigheid van de uitgaven aan huur te analyseren, maar het ministerie kon ons niet voorzien van gedetailleerde data over bezetting, en leegstand. Overigens, hoewel leegstand van bepaalde panden is geïdentificeerd, bleek de informatie niet volledig. Bepalen van de financiële impact is dus niet mogelijk geweest.

#### 2.2.3 *Financiën*

Een analyse van de huurkosten over de periode 2016-2020 toont verhoogde kosten door orkaanschade, maar er is geen gedetailleerde vergelijking van kosten voor gehuurde versus eigen panden. Richtlijnen voor acceptabele huurprijzen ontbreken.

### 2.3 Bevindingen uit de Audit naar de mogelijkheden van Huurkostenverlaging (juli 2022)

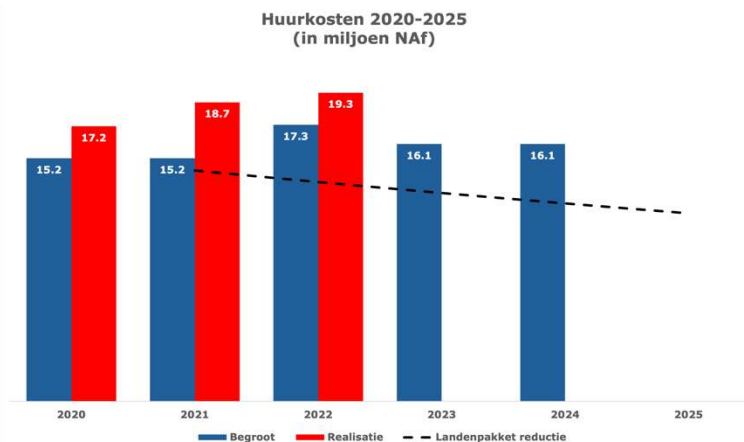
Het onderzoek onthulde uitdagingen met betrekking tot de haalbaarheid van de beoogde huurkostenverlaging. Gebrek aan duidelijkheid en consistentie in het huisvestingsbeleid, onbetrouwbare administratie, en variabele huurcontractvoorwaarden bemoeilijkten onze evaluatie. Wij hebben gebruik gemaakt van een enquête onder verhuurders waaruit een enige openheid voor dialoog voortkwam. Een lichtpunt was de bereidheid om te onderhandelen over huurverlaging onder verhuurders. Navraag leert dat de overheid tot op heden geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid tot dialoog met verhuurders, ter verlaging van de huur.

### 3. WORDT EEN REDUCTIE VAN 20% IN HUURKOSTEN BEHAALD?

#### 3.1 Analyse van de gerealiseerde huurkosten

Op basis van de beschikbare gegevens en het gestelde doel om de huurkosten in 2025 met 20% te verlagen ten opzichte van 2020, is het belangrijk om het realisme van dit voornemen te evalueren. In de analyse zijn zowel de gerealiseerde huurkosten van de afgelopen jaren als de reductiedoelen uit de landpakketten opgenomen.

Uit de gegevens blijkt dat de gerealiseerde huurkosten tussen 2020 en 2022 een stijgende trend vertonen. Zo stegen de kosten van ANG 17,2 miljoen in 2020 naar ANG 19,3 miljoen in 2022, zonder tekenen van daling. De reductiedoelen laten echter vanaf 2021 een afname zien, van een begroting van ANG 14,44 miljoen in 2021 tot een begroting van ANG 12,38 miljoen in 2024. Dit impliceert dat de landpakketten een duidelijk plan voor kostenreductie voorschrijven, maar de daadwerkelijke gerealiseerde cijfers laten geen overeenkomstige daling zien.



#### 3.2 Worden de reductiedoelen gehaald?

In een implementatierapport stellen de regering van Sint Maarten en de Temporary Work Organization (TWO) dat de uitvoering van het plan om de huisvestingskosten te verlagen en de efficiëntie te verbeteren, zoals gedetailleerd in de huisvestingsstrategie van de regering voor 2020-2025, te maken heeft gehad met aanzienlijke uitdagingen en vertragingen.<sup>1</sup>

Ondanks dat de Raad van Ministers het plan van aanpak op 1 januari 2024 heeft aangenomen, zijn belangrijke mijlpalen voor de uitvoering ervan niet gehaald. Met name de opstelling en validatie van lijsten van overheidsgebouwen, zowel eigendom als huur, die oorspronkelijk gepland stonden voor voltooiing op 31 maart 2024, zijn reeds niet voltooid. Volgens het rapport is het gebrek aan leiderschap in de afdeling Faciliteiten een kritieke barrière geweest, zonder een concrete tijdlijn voor het invullen van deze vacature. Deze leiderschapskloof heeft geleid tot een cascadevertraging in de bijbehorende acties en dreigt de bredere doelstellingen van het bereiken van een kostenreductie van 20% in huur-/huisvestingskosten tegen 2025 te verstoren.

Volgens het rapport blijft het onzeker of gevalideerde gegevens over overheidsgebouwen ons in staat zullen stellen om kostenreductiemogelijkheden te identificeren en deze op te nemen in de begroting voor 2025.

Deze informatie, samen met onze analyse van de huurkostentrend, suggereert dat het onwaarschijnlijk is dat het doel van een reductie van 20% tegen 2025 wordt bereikt. Het ontbreken van een neerwaartse trend in de daadwerkelijk gerealiseerde kosten geeft aan dat de huidige aanpak mogelijk niet toereikend is om de beoogde besparingen te bereiken. Dit roept vragen op over de haalbaarheid van de intentie van de overheid en toont een discrepantie tussen het gestelde doel en de daadwerkelijke stappen of beleidsmaatregelen die zijn genomen om dit te bereiken.

Gezien de huidige uitgaventrends concluderen we dat er maatregelen nodig zijn om de beoogde reductie tegen 2025 te bereiken. De afgelopen jaren hebben het gebrek aan reducties en uitdagingen bij het verantwoordelijke departement vragen opgeroepen over het vermogen en de toewijding van de overheid om dit doel te bereiken. Als deze trend zich voortzet, is het onwaarschijnlijk dat de doelstellingen voor 2025 worden gehaald.

<sup>1</sup> Implementation report Country Package Sint Maarten – 2024, Nr. 1, d.d. 6 mei 2024, pagina 9.

### **3.3 Afwijking tussen de Jaarrekening 2022 en de Begrotingswijziging 2024**

Uit de Jaarrekening 2022 van het Land blijkt een werkelijke uitgave van ANG 19,3 miljoen voor huurkosten. Dit bedrag is gecontroleerd door de accountant en vertegenwoordigt de meest actuele, gevalideerde uitgaven voor dat jaar. In tegenstelling daarmee vermeldt de begrotingswijziging 2024 een vermoedelijke werkelijke uitgave van ANG 17,3 miljoen voor 2022, wat afwijkt van het bedrag in de jaarrekening.

Het feit dat de begrotingswijziging is gebaseerd op een lager bedrag dan de door de accountant gecontroleerde cijfers, wijst erop dat bij het opstellen van de begrotingswijziging geen volledige aansluiting heeft plaatsgevonden met de definitieve jaarrekeninggegevens. Waarom de overheid ervoor heeft gekozen om deze afwijkende cijfers te gebruiken, is onbekend.

Deze keuze kan echter vergaande consequenties hebben voor de transparantie en betrouwbaarheid van het begrotingsbeleid.

Deugdelijk begrotingsbeleid vereist nauwkeurigheid en consistentie, vooral wanneer het gaat om geverifieerde uitgaven uit voorgaande jaren. Door het gebruik van niet-gevalideerde bedragen ontstaat een vertekend beeld van de financiële situatie, wat leidt tot onnauwkeurige prognoses en mogelijk inefficiënt gebruik van publieke middelen. Bovendien wordt de vergelijking van budgetten met werkelijke uitgaven bemoeilijkt. Dit bemoeilijkt de controle en verantwoording.

Een gebrek aan transparantie bij het afwijken van gecontroleerde cijfers leidt tot wantrouwen bij stakeholders, waaronder de Staten, burgers en toezichhoudende instanties. Door vast te houden aan gevalideerde cijfers zou de overheid bijdragen aan een betrouwbaar en effectief begrotingsproces, wat belangrijk is voor verantwoorde financiële planning en uitvoering.



## 4. STATUS AANBEVELINGEN

In dit hoofdstuk tonen wij de status van de opvolging van onze aanbevelingen, uit de rapporten "[Mini Audit: Huisvestingbeleid](#)" (maart 2021) en [Audit naar de mogelijkheden van huurkostenverlaging voor de overheid](#) (juli 2022).

### 4.1 Aanbevelingen uit de Mini Audit: Huisvestingbeleid (maart 2021)

In ons rapport: "[Mini Audit: Huisvestingbeleid](#)" (maart 2021) vermeldden wij het volgende:

Het beschikken over een huisvestingsbeleid of -plan is belangrijk om te kijken naar gebouwen en panden vanuit meerdere perspectieven. Een gebouw is een faciliteit, maar geen doel op zich. Een beleid met daarin huisvestingsscenario's, (bijvoorbeeld huur versus eigendom) kunnen worden afgewogen om (achteraf) te bepalen of er doelmatig wordt omgegaan met schaarse publieke middelen.

De toenmalige Secretaris-Generaal (SG) van het Ministerie van Algemene Zaken vermeldde op 24 maart 2021, als reactie op ons concept-rapport dat er een huisvestingbeleid in de opmaak was, en dat deze spoedig aan de Minister van Algemene Zaken zou worden aangeboden.<sup>2</sup> Het beleid zou een uitgebreide database bevatten, om alle belangrijke informatie zoals: het huurcontract, besluiten, onderhoud, protocollen supervisie, accuraat weer te geven.

#### 4.1.1 Status anno 2024

In een reactie van de Secretaris-Generaal van het Ministerie van Algemene Zaken d.d. 12 augustus 2024, vermeldt zij dat het huisvestingbeleid onderdeel is van een algemeen beleid uit 2018.<sup>3</sup> Wij merken op dat wij dit beleid tevens in onze audit in 2021 hebben genoemd, echter benadrukten wij het belang van een separaat meer gedetailleerd beleid. Opvallend is dat het huisvestingbeleid wat in 2021 bijna gereed was, niet verder is genoemd door de SG op 24 maart 2021. Wat er met dat beleid is gebeurd is helaas niet bekend geworden, ondanks dat wij hier wel om hebben gevraagd.

Ook zou er een Service Level Agreement met het Ministerie van Financiën worden gesloten voor het delen van relevante informatie. Deze SLA is er niet gekomen. De Rekenkamer zou jaarlijks op de hoogte worden gehouden van de gemaakte kosten en contracten, ten behoeve van de nauwkeurigheid en uniformiteit. Wij hebben dergelijke overzichten sindsdien niet ontvangen.

Wij concluderen dat wij sinds onze initiële audit van 2021, geen kennis hebben kunnen nemen van beleidsmatige verbeteringen.

### 4.2 Aanbevelingen Audit naar de mogelijkheden van huurkostenverlaging voor de overheid

De aanbevelingen uit het rapport "[Audit naar de mogelijkheden van huurkostenverlaging voor de overheid](#)" zijn om betrouwbare gegevens bij te houden over huurcontracten, de economische impact van huurverlagingen te onderzoeken, een dialoog met verhuurders te starten over huurverlagingen, en een multidisciplinaire werkgroep op te richten voor beleidstoetsing. Tevens wordt aangeraden verhuizingen strategisch te plannen om potentiële besparingen en gevolgen nauwkeurig af te wegen.

#### 4.1.2 Status anno 2024

Wij merken op dat anno 2024 er weinig tot geen implementatie van de aanbevelingen heeft plaatsgevonden. Voor zover bij ons bekend is er geen contact gezocht met verhuurders tot mogelijke verlaging van de huur, terwijl tijdens onze audit in juli 2022 bleek dat ongeveer de helft van de verhuurders hier voor open stond. Wij vinden dit een gemiste kans op een verlaging van de huurkosten. Ook is voor zover wij hebben kunnen vaststellen, een multidisciplinaire werkgroep nooit opgericht.

Wij hebben het Ministerie van Algemene Zaken meerdere malen in de gelegenheid gesteld om aan te geven waar besparingen zijn gemaakt, echter hebben wij geen respons hierop ontvangen.

<sup>2</sup> Reactie van de SG van Algemene Zaken, op de Nota van Bevindingen, d.d. 24 maart 2021.

<sup>3</sup> Reactie van de SG van Algemene Zaken, op onze vragen, d.d. 12 augustus 2024.

## 5. NAWOORD

Op 13 december 2024, hebben wij in het kader van ons audit protocol de Minister van Algemene Zaken de mogelijkheid geboden om te reageren op dit rapport. In ons schrijven gaven wij aan dat indien een reactie uitblijft, de betrokkene geen gebruik wenst te maken van deze mogelijkheid. Het rapport wordt dan definitief gemaakt. Wij hebben geen reactie van de Minister ontvangen.

In een eerder stadium is tevens de Secretaris-Generaal een soortgelijke mogelijkheid geboden. Ook daar hebben wij geen reactie ontvangen.

Het uitblijven van reacties op zowel het concept-rapport als het definitieve rapport roept vragen op over de betrokkenheid en transparantie van de betrokken partijen. Als Algemene Rekenkamer benadrukken wij het belang van een open en constructieve dialoog om de kwaliteit van beleidsvorming en uitvoering te verbeteren. Het niet reageren op ons rapport kan worden geïnterpreteerd als een gemiste kans om eventuele onduidelijkheden te verhelderen of aanvullende informatie te verstrekken.

Wij roepen de Minister van Algemene Zaken op om alsnog actief werk te maken van de aanbevelingen in dit rapport. Deze aanbevelingen zijn opgesteld met het oog op het realiseren van een meer efficiënt en kostenbewust huisvestingsbeleid. Wij zijn ervan overtuigd dat, met de juiste aandacht en inzet, de voorgestelde verbeteringen haalbaar zijn en kunnen bijdragen aan een duurzamer en doelmatiger gebruik van publieke middelen.



General Audit Chamber  

---

Algemene Rekenkamer