

Vergaderjaar 2005–2006

30 253

Interdepartementale beleidsonderzoeken

Nr. 3

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 september 2006

Hierbij ontvangt u het eindrapport van het interdepartementale beleidsonderzoek (IBO) Organisatie beheerfuncties vastgoed Rijk, met als titel «Toekomstvast vastgoed»¹. De minister van Financiën heeft vorig jaar dit onderzoek aangekondigd². De directe aanleiding voor het onderzoek was de vraag hoe het vastgoedstelsel van het Rijk er uit zou gaan zien als Domeinen (ministerie van Financiën) en de Dienst Landelijk Gebied (ministerie van LNV) zouden fuseren en het Gemeenschappelijk Ontwikkelingsbedrijf (GOB) zou zijn opgericht³. Het kabinet geeft in deze brief zijn standpunt over de bevindingen en aanbevelingen van dit rapport.

Inleiding

De rijksoverheid beschikt voor de realisatie van haar doelstellingen over een omvangrijke vastgoedportefeuille. Deze vastgoedportefeuille, die een waarde vertegenwoordigt van ongeveer 60 miljard euro, is in beheer bij de in het IBO onderzochte vastgoeddiensten (Domeinen, Dienst Landelijk Gebied, Dienst Vastgoed Defensie, Rijksgebouwendienst, Centraal Orgaan opvang asielzoekers, Rijkswaterstaat, ProRail, Staatsbosbeheer) en diverse Zelfstandige Bestuursorganen voor hun eigen huisvesting⁴. De taak van de vastgoeddiensten is om vastgoed in te zetten t.b.v. de realisatie van rijksdoelstellingen door verwerving, inrichting en vervreemding. In het onderzoek zijn ook de Raad voor Vastgoed Rijksoverheid (RVR) en het GOB betrokken.

Het kabinet heeft de afgelopen jaren aanzienlijke stappen gezet om de samenwerking en onderlinge afstemming tussen de vastgoeddiensten te verbeteren. De RVR heeft hierbij een belangrijke rol gespeeld. Het IBO vastgoed biedt het kabinet een stevig handvat om verdergaande samenwerking tussen de vastgoeddiensten tot stand te brengen.

Het IBO heeft zich geconcentreerd op de organisatie van de vastgoedfuncties, maar heeft ook vanuit een breder perspectief onderzocht hoe de

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Kamerstuk 2005–2006, 30 253, nr. 2.

³ Kamerstuk 2004–2005, 27 581, nr. 23.

⁴ UWV, CWI, SVB, CBS, Kadaster, DNB, IB-groep en RDW.

rijksoverheid omgaat met haar vastgoed. Hierbij zijn de beleidsdoelstellingen die met vastgoed gerealiseerd kunnen worden, de aansturing van de vastgoeddiensten en het beleidskader waarbinnen vastgoeddiensten opereren in beschouwing genomen. De efficiëntie van de bedrijfsvoering van de vastgoeddiensten is niet onderzocht.

Uitkomsten rapport

Algemeen

Het IBO constateert dat het vastgoedstelsel van de rijksoverheid sterk decentrale kenmerken heeft: de meeste vastgoeddiensten ressorteren onder de minister die beleidsverantwoordelijk is voor het beleidsterrein waarvoor vastgoed nodig is. Twee uitzonderingen zijn de Rgd en Domeinen, die een rijksbrede functie vervullen. De Rgd verzorgt voor het grootste deel van de rijksoverheid de huisvesting en Domeinen regelt op basis van de Comptabiliteitswet voor het grootste deel van de rijksoverheid de verkoop van vastgoed.

Beleidscoördinatie, activabeleid en professionalisering

De kracht van een decentraal stelsel is dat de samenhang met het primaire proces is gewaarborgd. Het IBO formuleert twee vereisten waaraan een decentraal vastgoedstelsel moet voldoen: (a) de verantwoordelijke ministers moeten beleidsdoelstellingen onderling goed afwegen en afstemmen en (b) de vastgoeddiensten moeten de vaak complexe taken op een zodanige schaal uitvoeren dat een hoogwaardige wijze van uitvoering kan worden gewaarborgd.

Het IBO identificeert een aantal trends dat het huidige, sterk gedecentraliseerde vastgoedstelsel op de proef stelt, maar niet zodanig dat een acute en ingrijpende wijziging van het stelsel noodzakelijk is.

Ten eerste staat de rijksoverheid steeds vaker voor de opgave om meerdere beleidsdoelstellingen in één gebied te realiseren. Deze opgave kan niet worden bereikt door wijzigingen in de organisatie van de uitvoering, c.q. wijziging in de organisatie van de vastgoeddiensten. Wel vraagt de realisatie van meerdere beleidsdoelstellingen in één gebied om een goede samenwerking tussen de betrokken vastgoeddiensten. De RVR vervult hier een belangrijke taak, door o.a. informatie-uitwisseling tussen de verschillende vastgoeddiensten te verzorgen. Het IBO constateert dat beleidsafwegingen door beleidsmakers moeten worden gemaakt en hier valt nog winst te behalen. Zo kan bijvoorbeeld het ministeriële en ambtelijke opdrachtgeversberaad dat voor het GOB is ingesteld een coördinerende en besluitvormende rol vervullen bij zowel GOB-projecten als bij andere projecten, waar een afweging van meerdere rijksbelangen gewenst is.

Ten tweede is er de afgelopen jaren een toenemende aandacht voor resultaatgericht en meer bedrijfseconomisch werken binnen de rijksoverheid te constateren. Zo heeft het kabinet aangegeven het vermogens- en kostenbeslag van rijksactiva meer systematisch te willen bewaken. Het IBO onderschrijft de noodzaak van een goed activabeleid ten einde een doelmatige aanwending van rijksvastgoed te realiseren. Dat betekent dat bij besluitvorming over vastgoed ook de bedrijfseconomische analyse expliciet en evenwichtig als afwegingselement wordt meegenomen. Het activabeleid dient duidelijk te zijn over drie elementen: a) de rekenregels waarmee de vastgoeddiensten moeten werken; b) het toepassingsbereik van de rekenregels en c) de procedure die van toepassing is.

Ten derde zijn de vastgoedmarkt en de vastgoedtransacties van de overheid complexer geworden. Om goed weerwerk te kunnen bieden aan zich specialiserende marktpartijen, zal de overheid de taakuitvoering verder moeten professionaliseren. Het IBO betwijfelt of alle vastgoeddiensten transacties op een zodanige schaal verrichten dat zij voldoende kennis en ervaring opdoen om de transacties optimaal uit te voeren. Een verdergaande samenwerking tussen de vastgoeddiensten wordt gezien als een noodzakelijke voorwaarde om de vereiste professionaliseringslag te maken.

Het IBO werkt drie varianten voor aanpassing in de huidige organisatie van de vastgoeddiensten uit.

In de eerste variant is het de bedoeling de samenwerking tussen de vastgoeddiensten verder uit te breiden. De diensten kunnen voor bepaalde activiteiten gezamenlijke eenheden binnen departementen of bestaande vastgoeddiensten creëren. Deze eenheden kunnen dan bijvoorbeeld door de RVR worden gefaciliteerd.

In de tweede variant worden functioneel vergelijkbare vastgoedactiviteiten in één eenheid binnen de rijksoverheid samengebracht om zo schaalvoordelen en een betere benutting van de expertise te realiseren. Er worden hierbij twee opties onderscheiden. Een eerste optie is om de financiële en juridische kennis voor privaatrechtelijke aankoop, verkoop, verhuur, verpachtingen en andere ingebruikgevingen te bundelen. Gelet op de huidige rijksbrede functie van Domeinen ligt het in de rede deze functies te bundelen bij Domeinen. De tweede optie is om de huisvestingsfunctie van de DVD, het COA en de onderzochte ZBO's, voor zover deze niet onlosmakelijk met het primaire proces is verbonden, bij de Rgd te bundelen. De voor- en nadelen van deze optie zouden nader onderzocht moeten worden, rekening houdend met een aantal uitgangspunten, zoals schaalvoor- en nadelen.

Het IBO acht een fusie van een aantal of alle volledige vastgoeddiensten niet wenselijk om de taakuitvoering verder te professionaliseren en heeft daarom hiervoor geen opties uitgewerkt. Een uitzondering is gemaakt voor de voorgenomen fusie tussen Domeinen en DLG, de derde organisatievariant die het IBO onderscheidt.

Fusie Domeinen en DLG

Het IBO (h)erkent de voordelen van de fusie die aanleiding waren voor de fusieplannen zoals het ontstaan van synergie en het beter benutten van de grondportefeuilles van Domeinen en DLG. Tegenover deze voordelen staan, aldus het IBO, echter duidelijke nadelen, zoals het ontstaan van een organisatie met een hybride missie. Het primaire proces van DLG is immers gericht op de realisatie van publieke doelstellingen in het landelijke gebied, terwijl Domeinen doelmatig vermogensbeheer en zakelijk omgaan met vastgoed vanuit de privaatrechtelijke rol van de Staat als doelstellingen heeft. Hierdoor zal het diffuus zijn welke beleidsdoelstellingen de fusieorganisatie nastreeft.

Een overweging die tevens bij de beoordeling van de fusiedienst is betrokken, is de toekomstvastheid van de combinatie Domeinen-DLG. Hoewel de huidige beleidslijnen ten aanzien van het landelijke gebied, zoals vastgelegd in de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG)¹, helder zijn, zal nog ervaring met de uitvoering moeten worden opgedaan. Het IBO acht het denkbaar dat het in de toekomst wenselijk is om in het kader van de decentralisatie niet alleen het merendeel van de rijksverantwoordelijkheden en taken betreffende het landelijk gebied over te dragen aan de provincies, maar ook de bijbehorende uitvoeringsorganisatie, c.q. DLG. Door nu voor een fusiedienst te kiezen wordt echter de decentralisatie van de uitvoeringorganisatie uitgesloten.

¹ De WILG ligt op dit moment voor behandeling in uw Kamer. Er wordt vanuit gegaan dat de wet per 1 januari 2007 van kracht wordt.

Het IBO geeft daarom het kabinet in overweging om op dit moment niet voor een fusie te kiezen, maar de komende jaren ervaring op te doen met de decentralisatie van het beleid voor het landelijke gebied. Op basis van die ervaring kan vervolgens worden besloten wat de beste positionering is van DLG.

Rol GOB

Voor projecten die het GOB gaat uitvoeren dient het GOB mandaat te krijgen van het opdrachtgeversberaad en dient het GOB het exclusieve aanspreekpunt te zijn voor de andere overheden en private partijen. Het IBO is van mening dat voorkomen moet worden dat het GOB wordt gezien en opgezet als een extra vastgoeddienst. Voorts is het volgens het IBO noodzakelijk dat het GOB een kleine organisatie blijft en dat het maximaal gebruik maakt van de bestaande vastgoeddiensten. Het GOB moet dus bijvoorbeeld niet zelf grondtransacties gaan uitvoeren, maar wel de bestaande vastgoeddiensten kunnen inschakelen bij GOB-projecten. Het GOB dient dus niet zelf anticiperend aan te kopen en dient ook geen baten-lastendienst te worden. Het IBO heeft de indruk dat de gekozen opzet van het GOB voldoet aan deze eisen. Wel wordt de aanduiding «bedrijf» voor het GOB ongelukkig gevonden, aangezien die suggereert dat het GOB een «bedrijf» is dat vastgoedtransacties uitvoert.

Reactie op de uitkomsten

Algemeen

Het kabinet onderschrijft de analyse en de conclusie van het IBO dat een acute en ingrijpende wijziging van het huidige rijksvastgoedstelsel op dit moment niet noodzakelijk is. De voorwaarden voor het effectief en efficiënt functioneren van het rijksvastgoedstelsel zijn over het algemeen aanwezig. Dit laat onverlet dat een aantal voorwaarden verbeterd kan worden om een slagvaardig, professioneel en toekomstvast functioneren van het stelsel te borgen. Concreet gaat het hierbij om een verbetering van de beleidscoördinatie, het herformuleren van het activabeleid en een verdere versterking van de samenwerking tussen de vastgoeddiensten.

Beleidscoördinatie

Het kabinet verwelkomt de aanbeveling om het ambtelijke en ministeriële opdrachtgeversberaad van het GOB een brede(re) beleidscoördinerende rol te laten vervullen. De leden van het opdrachtgeversberaad dienen ook niet-GOB projecten op de agenda te kunnen zetten, als zij denken dat er afstemming nodig is. Hiermee wordt op een eenvoudige en effectieve wijze de behoefte aan beleidscoördinatie ingevuld. De Raad voor Vastgoed Rijksoverheid (RVR) zal vanuit de vastgoedorganisaties een signalerende functie krijgen en als lid deelnemen aan het ambtelijke opdrachtgeversberaad.

Het kabinet acht het ministeriële opdrachtgeversberaad het geschikte gremium om, in voorkomende gevallen, knopen door te hakken over de prijs waartegen rijksvastgoed in projecten wordt ingebracht. Als uitgangspunt blijft gelden dat vastgoed tegen een marktconforme prijs in een project wordt ingebracht. Van dit uitgangspunt wordt alleen afgeweken als het ministeriële opdrachtgeversberaad dat expliciet besluit op basis van een analyse waarin het verschil tussen de inbrengprijs en de marktprijs transparant is gemaakt. Dit verschil zal als subsidie worden gefinancierd uit de begroting(en) van de beleidsverantwoordelijke departementen. Overigens kunnen jaarlijks in RVR-verband op een strategisch niveau de werkzaamheden, de ontwikkelingen en de samenwerking van de vastgoeddiensten worden besproken.

Activabeleid

Het kabinet acht een goed evenwicht tussen beleidsrealisatie en bedrijfs-economische doelmatigheid door zakelijker werken door de vastgoed-diensten van groot belang. Hierbij speelt het activabeleid een belangrijke rol. Het kabinet werkt momenteel aan een herformulering van het activa-beleid.

Versterking samenwerking

De vastgoeddiensten hebben de afgelopen jaren veel gedaan om de samenwerking tussen de diensten te versterken en om aan professionaliteit te winnen. Het kabinet acht een verdere professionalisering, in het licht van nieuwe uitdagingen en steeds complexere vraagstukken, echter noodzakelijk.

Het kabinet vraagt de vastgoeddiensten om de samenwerking verder te versterken, in lijn met de samenwerkingsvariant van het IBO. Het kabinet zal de samenwerking van de vastgoeddiensten blijvend bevorderen. Alle betrokken leden van het kabinet voelen zich hiervoor verantwoordelijk en vanuit zijn coördinerende rol zal de minister van Financiën toezien op de uitvoering van daarop gerichte werkprogramma's door de RVR. De werkprogramma's van de RVR worden in het ambtelijk opdrachtgeversberaad besproken voordat de vereiste ministeriële goedkeuring wordt gevraagd. Tevens zal onderzocht worden hoe een intensievere samenwerking tussen het Kadaster en de rijksvastgoeddiensten ten behoeve van de uitvoering van landinrichtingsprojecten vorm gegeven kan worden.

Het kabinet streeft ernaar de transparantie en de uniformiteit van de rijks-aankoopactiviteiten te verbeteren teneinde de professionaliteit van het rijksvastgoedstelsel een kwaliteitsimpuls te geven.

Ten behoeve van een verdere professionalisering zal het kabinet voor de zomer van 2007 de volgende elementen nader uitwerken:

1. Hoe financiële en juridische kennis bij Domeinen wordt samengevoegd zodat privaatrechtelijke aankoop, verkoop, verpachtingen en andere ingebruikgevingen in een professionele organisatie worden uitgevoerd. Voor de verkooptaken, verpachtingen en andere ingebruikgevingen verandert er feitelijk niets. Deze blijven bij Domeinen conform de huidige praktijk. De bundeling van aankoopactiviteiten betekent dat het privaatrechtelijke deel van de aankoopactiviteiten bij Domeinen komt. Dit past bij de traditionele privaatrechtelijke positie van Domeinen. De bundeling houdt concreet in dat waardebepaling (taxatie) en notariële en administratieve afhandeling bij Domeinen plaatsvindt. Het publiekrechtelijke deel van de aankoop blijft bij de vakdepartementen. Deze bepalen wat aangekocht moet worden en voeren de aankooponderhandeling uit vanwege de toegevoegde waarde die dit oplevert voor het departement (dit is inclusief onteigening en het privaatrechtelijke deel van de minnelijke verwerving). Voor VenW geldt dat de waardebepaling en notariële en administratieve afhandeling in eigen beheer blijft en dat hiervoor geen externen worden ingeschakeld voordat is nagegaan of hiervoor de aanwezige kennis/expertise bij Domeinen kan worden ingezet. Bovendien wordt de onteigeningskennis bij VenW gebundeld en ter beschikking gesteld aan de overige vastgoeddiensten. De taken van DLG zijn van het bovenstaande uitgezonderd.
2. Het kabinet sluit aan bij variant 2b uit het IBO-rapport. De rijksoverheid heeft gekozen voor een huisvestingsmodel, waarbij de expertise op het gebied van inrichting en beheer is geconcentreerd bij de Rgd. De rijksoverheid heeft – vergelijkbaar met grote bedrijven in de marktsector – een eigen vastgoedorganisatie die als «shared service center» opereert

voor alle rijksdiensten. Het COA, de DVD en de ZBO's draaien niet in het stelsel mee. De mate waarin deze variant tot de gewenste meerwaarde komt is afhankelijk van een aantal factoren, dat nader onderzocht zou moeten worden. Allereerst dient het om inrichting en beheer van huisvesting te gaan voor zover deze activiteiten niet onlosmakelijk met het primaire proces van COA, de DVD en de ZBO's zijn verbonden. Voorts dient ook in aanmerking te worden genomen, dat de onderscheiden locaties verspreid zijn over het gehele land, terwijl de Rgd zich thans voornamelijk op een zestal (stedelijke) locaties oriënteert. Tenslotte zal een nadere analyse van deze variant moeten aantonen of de te verwachten schaalvoordelen opwegen tegen de schaalnadelen voor bijvoorbeeld de COA of de DVD.

In deze variant gaat de Rgd voor meer klanten werken, maar zullen de missie en taken en aansturing van de Rgd niet veranderen. In hoeverre deze variant tot meer kwaliteit leidt hangt af van de mate waarin aan bovenstaande voorwaarden wordt voldaan. Deze variant kan pas worden ingevoerd als de Rgd in de gelegenheid is geweest om de uitkomsten te implementeren van de evaluatie van het rijkshuisvestingsstelsel (Tweede Kamer 2005b). Een uitbreiding van het huisvestingsstelsel is met andere woorden pas aan de orde als de vorige verbouwing is voltooid.

3. Het kabinet besluit om de Regeling materieel beheer 2006 op COA en ProRail van toepassing te verklaren. Om een budgetneutrale toepassing te garanderen zullen middelenafspraken worden gemaakt met Justitie en VenW.

Fusie Domeinen – DLG

Het kabinet hecht aan een verdere samenwerking tussen de bestaande vastgoeddiensten en aan een bundeling van expertises, maar ziet op dit moment geen noodzaak om (een aantal) diensten te laten fuseren. De voorgenomen fusie van DLG/BBL en Domeinen wordt dan ook nu niet doorgezet. Het belangrijkste voordeel van de fusie (het efficiënter ruilen van gronden tussen DLG/BBL en Domeinen) wordt in de praktijk al gerealiseerd door een intensieve samenwerking. Daarnaast acht het kabinet het wenselijk de komende jaren eerst ervaring op te doen met de uitvoering van de WILG en de daaruit voortvloeiende decentralisatie van het beleid voor het landelijk gebied. Bij de mid term review van het ILG in 2010 zal het kabinet in de bredere context van het gehele rijksvastgoedstelsel bekijken wat de beste positionering is van DLG binnen de overheid.

Het kabinet ondersteunt het streven van de minister van Financiën om de dienst Domeinen per 1 januari 2008 om te vormen tot een baten-lastendienst. De status baten-lastendienst draagt bij aan een transparante bedrijfsvoering en plaatst Domeinen op gelijke voet met de andere rijksvastgoeddiensten.

Nu het kabinet ervoor kiest om tot 2010 ervaring op te doen met de uitvoering van de WILG, betekent dit dat de taken van DLG en de ZBO BBL tot 2010 ongewijzigd blijven. De jaarlijkse rapportage van BBL zal vanaf 2007 transparanter worden vormgegeven en gelijktijdig met het jaarverslag van LNV aan de Tweede Kamer worden aangeboden. Zo zal voortaan niet meer uitsluitend de grondverwerving ten behoeve van de Ecologische Hoofdstructuur en Recreatie om de Stad aan de Kamer worden gemeld, maar zal ook informatie worden gegeven over de doorloopsnelheid van het bezit en over de overdracht van gronden aan de eindbeheerders.

Het GOB vervult een belangrijke rol in het vastgoedstelsel: door slim te «rekenen en te tekenen» en te handelen kan een meerwaarde gecreëerd worden in gebiedsontwikkelingsprojecten ten opzichte van de bestaande praktijk bij het Rijk. Het kabinet tekent hierbij aan dat het GOB niet is opgericht met het doel als Rijk projecten volledig zelf te realiseren – de regie ligt immers vrijwel altijd bij een regionale overheid – en om extra inkomsten te genereren. Uitdrukkelijk wordt ernaar gestreefd samen met andere partijen gebiedsontwikkelingsprojecten te realiseren ten behoeve van maatschappelijke doelstellingen waarbij vergroting van de waarde van de rijksactiva een middel is. Het kabinet is van mening dat het GOB geen extra rijksvastgoeddienst moet vormen maar wel in een cruciale fase van de planontwikkeling (het maken van een optimaal plan met een sluitende business case) een sterke rol moet spelen door namens het Rijk te onderhandelen met betrokken decentrale overheden en marktpartijen. Daarbij handelt het GOB in opdracht en voor rekening en risico van de beleidsdepartementen. Het GOB zal dus niet (anticiperend) grond verwerven voor eigen rekening en risico, maar geeft opdrachten aan bestaande vastgoeddiensten voor de uitvoering van vastgoedtransacties. Om dit te faciliteren is ondermeer een leenfaciliteit beschikbaar.

Het kabinet neemt de suggestie om de naam van het GOB te wijzigen niet over. Het woord «bedrijf» moet niet geïnterpreteerd worden als een op winst gerichte onderneming maar wil duidelijk maken dat het om een slagvaardige organisatie gaat waarmee door gemeenten en andere overheden, alsmede door marktpartijen zaken kunnen worden gedaan. Het is in die zin vergelijkbaar met gemeentelijke ontwikkelbedrijven. Een ander bezwaar aan naamswijzing is meer praktisch van aard; de huidige naam is reeds verschillende malen met de buitenwereld gecommuniceerd en die naam nu wijzigen roept meer vragen op dan dat het iets oplost.

Gelet op het karakter van het GOB is vooralsnog de zienswijze dat het GOB geen baten-lastendienst hoeft te worden; dit zal overigens wel nader worden onderzocht.

De Minister van Financiën,
G. Zalm