

Vergaderjaar 1996–1997

25 510

Grondtransacties van het Rijk

Nr. 2

RAPPORT

	Inhoud	Blz.		
	Samenvatting	5	4.5	Onderhandeling 23
			4.6	Onderhandelingsresultaat 23
1	Inleiding	7	4.7	Verantwoording en controle 24
			4.8	Integriteit 24
2	Wet- en regelgeving en financieel kader	9		
2.1	Wet- en regelgeving	9	5	Conclusie 25
2.2	Financieel kader	9		
2.3	Middelenafspraken	10	6	Reacties bewindspersonen en nawoord Rekenkamer
2.4	Conclusie	11		
			6.1	Landbouw, Natuurbeheer en Visserij 26
3	Financieel beheer grondaankopen	12	6.2	Defensie 26
3.1	Algemeen	12	6.3	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu-beheer 26
3.2	Administratieve organisatie	12		
3.3	Planning	13	6.4	Verkeer en Waterstaat 27
3.4	Taxatie	14	6.5	Financiën 27
3.5	Onderhandeling	15	6.6	Nawoord Rekenkamer 27
3.6	Onderhandelingsresultaat	16		
3.7	Verantwoording en controle	17	Bijlage 1	Lijst van gebruikte afkortingen 29
3.8	Integriteit	17	Bijlage 2	Wet- en regelgeving 30
			Bijlage 3	Middelenafspraken 32
4	Financieel beheer grondverkoop	19	Bijlage 4	Steekproef grondtransacties 34
4.1	Algemeen	19	Bijlage 5	Door Financiën (Dienst Domeinen) gerealiseerde verkoopopbrengsten aan particulieren van drie ministeries 35
4.2	Overtolligheidsstelling	19		
4.3	Planning	21		
4.4	Taxatie	22		

SAMENVATTING

Het Rijk draagt voor de uitoefening van zijn taken op het gebied van onder andere infrastructuur, ruimtelijke ordening en volkshuisvesting, natuur en recreatie, defensie en de rijkshuisvesting zorg voor de aan- en verkoop van gronden. De Algemene Rekenkamer heeft bij vijf ministeries onderzoek verricht naar deze grondtransacties: Financiën, Defensie, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Verkeer en Waterstaat, en Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Deze ministeries realiseerden in 1994 en 1995 ongeveer 3400 aankoop- en 2600 verkooptransacties. Met de grondtransacties van het Rijk is jaarlijks circa f 700 miljoen gemoeid.

Aan de hand van een steekproef heeft de Rekenkamer onderzocht of de transacties ordelijk en controleerbaar zijn verlopen. Ook is nagegaan aan wie de opbrengsten van grondverkoop ten goede komen (aan het betrokken ministerie of ten behoeve van de algemene middelen) en of de hierover gemaakte afspraken en de wijze van verantwoording in de begroting duidelijk zijn.

Gebleken is dat de wet- en regelgeving op dit punt helder is: aankoop van grond geschiedt door het desbetreffende ministerie dat de uitgaven in zijn begroting verantwoordt, terwijl Financiën de grondverkoop verricht en verantwoordt.

Dit principe is in de loop der jaren echter verstoord door ad hoc-afspraken tussen het Ministerie van Financiën en de overige ministeries (de zogenoemde middelenafspraken). Belangrijkste reden hiervoor was de ministeries een financiële prikkel te verschaffen door hen (een deel van) de opbrengst te laten behouden. Een poging deze middelenafspraken op één lijn te krijgen – met een fifty-fifty verdeling als standaard – is begin jaren negentig mislukt. Door het gebrek aan uniformiteit tussen de middelenafspraken is in de begrotingen en verantwoordingen alleen met veel moeite te achterhalen wat de opbrengsten van welke verkopen zijn en aan wie die ten goede komen. Duidelijk is wel dat nog maar 11% van de ontvangsten behouden blijft voor de begroting van het Ministerie van Financiën.

De verscheidenheid aan middelenafspraken is één van de factoren die een ordelijk en controleerbaar verkoopproces belemmeren. Een andere factor is de ontoereikende financiële administraties van de betrokken ministeries. Daarnaast leiden de gescheiden taken en verantwoordelijkheden er toe dat de ministeries voor de opbrengsten afhankelijk zijn van Financiën, terwijl deze opbrengsten bepalend zijn voor aankopen die zij mogen doen.

De ministeries van Defensie en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer gebruiken ontoereikende ramingsmethoden en het tijdsverloop tussen raming en realisatie van verkoopopbrengsten is groot.

In het bijzonder bij deze twee ministeries vertonen de planning, de waardebeoordeling en de onderhandelingen bij grondaankopen tekortkomingen.

Op alle onderzochte ministeries schiet de vastlegging van de aan- en verkopen tekort, vooral die van de onderhandelingen met de koper of verkoper. Daarnaast ontbreken normen waarmee de koop- en verkoopprestaties beoordeeld kunnen worden. Dit geldt zelfs voor de Dienst Domeinen van het Ministerie van Financiën, die tot taak heeft namens de Staat onroerende zaken te beheren en te verkopen.

De Dienst Domeinen rekent het ook tot haar taak de ministeries faciliteiten te bieden bij aankooptransacties. Onduidelijk is wat de

ministeries minimaal aan dienstverlening kunnen verwachten. Het gebruik van deze faciliteiten loopt in de praktijk sterk uiteen.

De onderzochte ministeries hebben geen bijzondere maatregelen getroffen om inbreuken op de integriteit van bij grondtransacties betrokken medewerkers te voorkomen. Risico's doen zich met name voor bij het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, waar de externe taxateur zowel de taxatie als de onderhandeling met de wederpartij verricht en vaak ook het koopcontract tekent.

Enkele bewindspersonen benutten blijkens hun reactie het rapport van de Rekenkamer voor verbeteringen. Dit betreft vooral de schriftelijke vastlegging en informatievoorziening over het transactieproces, het inzicht in overtolligheid, de overtolligheidsstelling en het ontwikkelen van normen voor beoordeling van de kwaliteit van prestaties. Dit geldt niet voor het onderwerp integriteit, dat nauwelijks aanleiding heeft gegeven tot concrete maatregelen.

Opvallend acht de Rekenkamer het dat de staatssecretaris van Financiën gegeven het huidige stelsel van middelenafspraken een meer transparante begrotingsopbouw en -presentatie niet mogelijk acht. Zij meent dat dit een reden temeer is de huidige afspraken zelf kritisch te bezien. In het bestaande stelsel komen verkoopopbrengsten van grond voor een deel ten goede aan de algemene middelen, worden voor een ander deel gebruikt ter dekking van specifieke uitgaven van het betrokken ministerie en voor weer een ander deel gebruikt ter dekking van de totale uitgaven van het betrokken ministerie. Daarnaast zijn er verschillen in de periode waarop de afspraken betrekking hebben.

Alleen al vanuit een oogpunt van heldere begrotingspresentatie verdient uniformering van de afspraken dan ook aanbeveling.

1 INLEIDING

Het Rijk draagt in het kader van haar taken en verantwoordelijkheden op onder andere het gebied van infrastructuur, ruimtelijke ordening en volkshuisvesting, natuur en recreatie, defensie en de huisvesting van de rijksdiensten zorg voor de aan- en verkoop van grond. De betrokkenheid van het Rijk bij grondtransacties kan variëren van volledige verantwoordelijkheid voor alle handelingen die bij deze transacties een rol spelen (hier directe grondtransacties genoemd) tot financiering of facilitering van grondtransacties die door derden worden verricht (hier genoemd de indirecte grondtransacties).

De Rekenkamer heeft in 1996 onderzoek verricht naar de wijze waarop het Rijk uitvoering geeft aan de directe grondtransacties. In het onderzoek zijn vijf ministeries betrokken:

- Het Ministerie van Financiën

De Dienst Domeinen draagt zorg voor de verkoop van Staatseigendommen. Dit betreft zowel roerende als onroerende zaken (waaronder gronden). Wat de verkoop van gronden betreft heeft de Dienst Domeinen een verantwoordelijkheid voor de verkoop van gronden in eigen bezit (de zogeheten domeingronden), alsmede de verkoop van gronden die door de overige ministeries overtollig zijn verklaard.

- Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W)

Het Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat (RWS) verwerft gronden in het kader van de aanleg en reconstructie van infrastructurele werken.

- Het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV)

Het Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL) koopt en verkoopt gronden ten behoeve van het beleid voor de landbouw, natuur en milieu en landschap. In incidentele gevallen verricht het BBL de aankoop van landbouwgronden in opdracht van andere ministeries.

- Het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM)

De Rijksgebouwendienst (RGD) verwerft gronden voor de huisvesting van de gehele rijksoverheid, met uitzondering van een aantal gebouwen, werken en terreinen van het Ministerie van Defensie, een aantal gebouwen met een technische bestemming van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en een aantal gebouwen van de geprivatiseerde onderdelen van de rijksdienst.

- Het Ministerie van Defensie

De Dienst Gebouwen, Werken en Terreinen (DGWT) draagt zorg voor de aankoop van gronden voor de afzonderlijke krijgsmacht delen.

Met deze directe grondtransacties van het Rijk is jaarlijks circa f 700 miljoen gemoeid.

De Rekenkamer onderzocht in hoeverre de rijksoverheid zorg draagt voor een ordelijk en controleerbaar proces van grondtransacties, opdat een optimaal transactieresultaat kan worden bereikt. Hiertoe werd nader ingegaan op:

- de wettelijke taken en bevoegdheden van de vijf ministeries bij de grondtransacties;
- de wijze waarop de uitgaven en opbrengsten van respectievelijk aan- en verkopen van grond in de begrotingen van de vijf ministeries zijn neergelegd (het financiële kader);
- het ordelijk en controleerbaar verloop van grondtransacties bij de vijf ministeries.

De Rekenkamer hanteerde hierbij de volgende normen, voor zowel de aan- alsmede de verkoop van grond, in de opeenvolgende fasen van het transactieproces:

- Planning

Aan de aan- of verkooptransacties gaat een planning vooraf, waarin de aan- of verkoop wordt gemotiveerd, inzicht wordt verkregen in de

financiële consequenties van de transactie en een tijdpad wordt uitgezet waarbinnen de transactie naar verwachting zal plaatsvinden.

- Taxatie/waardebepaling

Voorafgaande aan de aan- of verkooptransactie dient inzicht verkregen te worden in de waarde van het object van de transactie en dient deze schriftelijk te zijn vastgelegd.

- Onderhandeling

Het verloop van het onderhandelingsproces dient deugdelijk te worden vastgelegd. Deze vastlegging kan als instrument worden gebruikt bij de verantwoording over de transactie achteraf.

- Verantwoording

Na afronding van de aan- of verkooptransactie dient schriftelijk verantwoording te worden afgelegd over het verloop van de transactie. Hierbij dienen de mogelijke verschillen tussen de raming en de realisatie van de transactie deugdelijk te zijn gemotiveerd.

Daarnaast kunnen zich gedurende het gehele verloop van het transactieproces van aan- en verkopen van grond aspecten voordoen die samenhangen met het vraagstuk van de integriteit van de medewerkers van de betrokken ministeries. Op grond hiervan stelt zij de volgende voorwaarde aan het transactieproces:

- Integriteit

In het proces van aan- of verkopen van grond zijn voorzieningen getroffen, opdat de integriteit zoveel mogelijk wordt gewaarborgd van het bij het grondtransactieproces betrokken personeel van de rijksoverheid.

2 WET- EN REGELGEVING EN FINANCIËEL KADER

2.1 Wet- en regelgeving

Op hoofdlijnen zijn de taken en verantwoordelijkheden van de ministeries bij de aan- en verkoop van grond als volgt in de Comptabiliteitswet en lagere wet- en regelgeving neergelegd (zie bijlage 2 voor een uitgebreide beschrijving).

Alle ministers zijn bevoegd tot het verrichten van privaatrechtelijke handelingen namens de Staat, waaronder de aankoop van gronden kan worden gerekend. Gelijk met de aankoop is het betreffende ministerie belast met het zogeheten materieel beheer, waaronder het onderhoud van de grond. Na de aankoop is het Ministerie van Financiën, de Dienst Domeinen, namens de Staat belast met het privaatrechtelijk beheer van de onroerende zaken. Dit houdt in dat het Ministerie van Financiën namens de Staat als eigenaar van de onroerende zaken optreedt. Hierdoor is het Ministerie van Financiën exclusief belast met de verkoop van onroerende zaken. Aan deze verkoop van het Ministerie van Financiën, gaat een besluit tot overtolligheid vooraf van het ministerie dat de onroerende zaak niet langer wenst te gebruiken.

Hoewel alle ministers zijn bevoegd tot aankoop van grond, is de Rijksgebouwendienst (RGD) exclusief belast met de huisvesting van de rijksdiensten en draagt daartoe zorg voor de aankoop van gronden en gebouwen.

In uitzondering op de exclusieve bevoegdheid van het Ministerie van Financiën voor de verkoop, is de dienst Landinrichting en Beheer Landbouwgronden (LBL) van het Ministerie van Landbouw belast met de verkoop van landbouwgronden. Daarnaast had het Ministerie van Financiën een afdeling van de directie IJsselmeergebied van RWS, Ministerie van V&W, gemandateerd tot verkoop van domeingronden in drie poldergebieden. Dit gemandateerde domeinbeheer is per 1 januari 1997 beëindigd en vanaf die datum wordt de verkoop van deze gronden verricht door het Ministerie van Financiën.

2.2 Financieel kader

In het algemeen vindt het financiële kader van de aan- en verkoop van onroerende zaken zijn grondslag in de wet- en regelgeving.

Als regel komen de kosten van aankoop van onroerende zaken van een ministerie ten laste van de eigen begroting. Dit houdt verband met de privaatrechtelijke handelingen, waartoe iedere minister is gerechtigd. In overeenstemming met de taak van de RGD komen de kosten van aankoop voor de huisvesting van de rijksdienst en van het groot onderhoud ervan ten laste van de begroting van het Ministerie van VROM (begroting RGD).

In het algemeen worden de baten van de verkoop van onroerende zaken als ontvangsten verantwoord op de begroting van het Ministerie van Financiën, met uitzondering van de baten van de verkoop van landbouwgronden door BBL en RWS.

De baten van de verkoop van landbouwgronden door BBL komen op de begroting van het Ministerie van LNV tot uitdrukking in het begrote saldo van aan- en verkopen van landbouwgronden. Dit begrote saldo vormt het begrote renteloos voorschot van het Ministerie van LNV aan het BBL of eventueel in omgekeerde richting. Aan het financiële beheer van het BBL ligt het zogeheten revolving-fund-principe ten grondslag. Dit houdt in dat de inkomsten die in enig jaar zijn gemaakt door verkopen van landbouwgronden in datzelfde jaar mogen worden aangewend voor de aankoop van landbouwgronden.

De baten van de gemandateerde verkoop van landbouwgronden door RWS in de drie poldergebieden werden als ontvangsten verantwoord op de begroting van het Ministerie van V&W. In overeenstemming met de beëindiging van het gemandateerde domeinbeheer per 1 januari 1997 worden de baten vanaf die datum verantwoord op de begroting van het Ministerie van Financiën.

De baten van de verkopen van onroerende zaken worden weliswaar opgenomen in de begroting van ontvangsten van het Ministerie van Financiën, maar worden op grond van zogeheten middelenafspraken gebruikt ter dekking van begrotingsuitgaven van andere ministeries.

2.3 Middelenafspraken

Sinds het eind van de jaren tachtig is er een toename van het aantal middelenafspraken dat tussen het Ministerie van Financiën, de Inspectie der Rijksfinanciën (IRF) en de ministeries is afgesloten. Op grond van deze middelenafspraken worden de ontvangsten van roerende en onroerende zaken die door de Dienst Domeinen¹ worden verkocht, gebruikt ter dekking van de begroting van het ministerie dat deze zaken voordien nodig had voor de uitoefening van haar taken (de voormalige materieel beheerder).

De oorzaak hiervoor was een toenemende budgettaire krapte, invoering van nieuwe regels voor budgetdiscipline, een grotere interesse voor zelfbeheer en de privatiseringsoperaties. Aan deze middelenafspraken lagen bovendien doelmatigheidsoverwegingen ten grondslag. Verwacht werd dat de beheerders eerder geneigd zouden zijn het overtollige onroerend goed af te stoten, indien daar een financiële prikkel tegenover zou staan. Deze financiële prikkel houdt in dat de begrotingsuitgaven van de ministeries mede zijn opgebouwd uit de (geraamde) verkoop-opbrengsten van onroerende zaken die door de betrokken departementen zijn afgestoten. Mee- of tegenvallende verkoopopbrengsten in enig jaar bepalen daarmee het niveau van de begrotingsuitgaven in dat jaar.

De middelenafspraken werden op ad-hoc basis afgesloten, waardoor van uniformiteit geen sprake was. Al in 1990 zag de toenmalige minister van Financiën hierin aanleiding om uniformiteit na te streven. Bij brief van 11 oktober 1990 heeft hij aangegeven onder welke condities de ministeries met het Ministerie van Financiën middelenafspraken konden maken. Sinds 1990 behoren deze aan de volgende voorwaarden te voldoen:

- bij afstoot van onroerende zaken ontvangen het afstotende ministerie en het Ministerie van Financiën ieder 50% van de opbrengst van de (on)roerende zaken;
- zowel mee- als tegenvallers ten opzichte van de geraamde verkoop-opbrengsten worden op basis van de 50%-verdeelsleutel over het afstotende ministerie en het Ministerie van Financiën verdeeld;
- roerende zaken met een financieel belang kleiner dan f 0,5 miljoen worden niet onder middelenafspraken gebracht, maar blijven voor de begroting van het Ministerie van Financiën behouden;
- de periode waarop de middelenafpraak betrekking heeft, dient te zijn begrensd.

Uit een eigen evaluatie van het Ministerie van Financiën (december 1995) blijkt dat het beleid gericht op uniformering van middelenafspraken niet is gerealiseerd. De middelenafspraken die na 1990 zijn afgesloten vertonen onderling grote verschillen en voldoen niet aan het in 1990 vastgestelde beleid. In geen van de middelenafspraken wordt de 50%-verdeelsleutel gehanteerd en geen van de middelenafspraken heeft betrekking op een begrensde periode. In bijlage 3 is een overzicht gegeven van de huidige middelenafspraken met de vijf in dit onderzoek

¹ De minister van Financiën is verantwoordelijk voor de IRF en daarmee voor het afsluiten van de middelenafspraken. De staatssecretaris van Financiën is verantwoordelijk voor de Dienst Domeinen.

betrokken ministeries. Deze informatie is niet ontleend aan de evaluatie van het Ministerie van Financiën, maar is via een eigen inventarisatie van de Rekenkamer tot stand gekomen. Hieruit bleek dat de Dienst Domeinen, die toch voor een belangrijk deel verantwoordelijk is voor de uitvoering van de middelenafspraken, niet beschikt over een deugdelijke schriftelijke vastlegging van deze middelenafspraken.

Op grond van de huidige middelenafspraken blijven de ontvangsten uit verkopen van roerende en onroerende zaken nog maar voor een klein deel (circa 11% in 1996) behouden voor de begroting van het Ministerie van Financiën.

2.4 Conclusie

Het verband tussen de wet- en regelgeving op het gebied van grondtransacties van het Rijk en de verantwoording van uitgaven en ontvangsten van deze grondtransacties in de begrotingen heeft een helder en systematisch karakter. Als gevolg van de middelenafspraken die het Ministerie van Financiën het afgelopen decennium met afzonderlijke ministeries heeft afgesloten, is dit verband echter verstoord. Hierdoor zijn de toegankelijkheid en de inzichtelijkheid van de begrotingsopbouw en -presentatie afgenomen.

3 FINANCIËEL BEHEER GRONDAANKOPEN

3.1 Algemeen

Het onderzoek naar het proces van grondaankopen is verricht op basis van een representatieve steekproef van transacties die in de jaren 1994 en 1995 zijn afgerond (zie bijlage 4). In onderstaande tabel is het totaal aantal grondaankooptransacties en het financieel belang ervan weergegeven in de jaren 1994 en 1995.

Tabel 3.1
Totaal aantal grondaankooptransacties en financieel belang (x f 1 miljoen) in de jaren 1994 en 1995

Ministerie	1994 Aantal	Financieel belang*	1995 Aantal	Financieel belang*
VROM	16	122,9	23	105,8
Defensie	4**	2,2	3**	1,4
V&W	302	55,7	388	70,1
LNV	1 290	205	1 424	325

* Bedrag van gronden en opstallen

** Gebaseerd op informatie van 3 van de 6 regionale directies. Informatie van 3 regionale directies ontbreekt.

Bron: administraties van de betrokken departementen over 1994 en 1995

Door het Ministerie van Financiën is in de onderzochte periode geen grond aangekocht. Dit Ministerie is buiten beschouwing gelaten, behoudens de facilitaire diensten die de Dienst Domeinen verricht ten behoeve van grondaankopen door andere ministeries. Deze variëren van het opstellen van een concept-notariële akte (op grond waarvan aanspraak kan worden gemaakt op een gunstig tarief voor notariële activiteiten) en het adviseren over de aankoop prijs tot de volledige voorbereiding, onderhandeling en afronding van de grondtransacties.

3.2 Administratieve organisatie

Bij de vier ministeries zijn door de centrale diensten van RWS, de RGD, DGWT en de dienst LBL richtlijnen en procedures vastgesteld voor de uitvoering van aankooptransacties door de betrokken regionale directies. De richtlijnen van de centrale dienst van RWS beperken zich evenwel tot de procedure voor taxatie van gronden. Voor de overige fasen in het transactieproces zijn de regionale directies van RWS verantwoordelijk voor het opzetten en onderhouden van de administratieve organisatie.

Door de ministeries van LNV en van V&W is een specifieke, op de aankoop van grond toegesneden administratieve organisatie ingericht. De administratieve organisatie van de overige diensten (RGD, DGWT) heeft betrekking op investeringsprojecten in het algemeen, waarvan de aanschaf van grond een onderdeel vormt.

In de beschrijvingen van de administratieve organisatie van de vier ministeries is voldoende functiescheiding aangebracht tussen de beschikkende, uitvoerende, bewarende, registrerende en controlerende functies.

De facilitaire diensten die de Dienst Domeinen aanbiedt bij grondaankopen door andere departementen zijn alleen in hoofdlijnen in de administratieve organisatie beschreven. Er ontbreekt een helder en eenduidig beeld van de te verrichten activiteiten en te leveren prestaties in het kader van deze functie.

De ministeries blijken op een verschillende wijze gebruik te maken van deze facilitaire functie. Het Ministerie van V&W maakt nauwelijks tot geen

gebruik van de diensten van Domeinen bij aankoop. Zo stellen de regionale directies van RWS zelf de concept-notariële akte op en ondertekenen vervolgens ook zelf de definitieve notariële akte. In feite wordt de Dienst Domeinen over de grondaankopen door RWS eerst geïnformeerd door toezending van een kopie van de notariële akte.

Bij de ministeries van VROM en van Defensie is de inschakeling van de Dienst Domeinen bij de aankooptransacties niet helder en systematisch beschreven. Hierdoor doen zich met name bij het Ministerie van VROM grote verschillen voor tussen de regionale directies onderling en zelfs tussen de bij de aankoop betrokken medewerkers van een regionale directie, waar het de inzet van de Dienst Domeinen betreft. Door de afwezigheid van richtlijnen dienden de betrokken medewerkers bij iedere afzonderlijke aankooptransactie in te schatten waarover en in welk stadium de Dienst Domeinen moest worden geconsulteerd. Hierdoor ontstaan risico's van een inefficiënt gebruik van de Dienst Domeinen.

Bij een aantal aankopen waar enige snelheid van handelen werd vereist, richtte de RGD het verzoek tot de Dienst Domeinen om aan een vlotte afhandeling mee te werken en zette hierbij tevens de verwachte prestaties uiteen. Als regel voldeed de Dienst Domeinen aan dergelijke verzoeken. In het onderzoek werd echter ook een aankooptransactie aangetroffen waarbij de betrokkenheid van de Dienst Domeinen tot extra aankoopkosten heeft geleid.

3.3 Planning

Bij twee van de vier grondaankopende diensten (RWS, DGWT) ontstaat het initiatief tot grondaankoop als gevolg van een investeringsopdracht afkomstig van het eigen departement. Het initiatief tot grondaankopen door de RGD ligt deels bij het eigen departement, maar vooral bij de overige rijksdiensten, die hun huisvestingsbehoefte aan de RGD kenbaar maken. Grondaankopen door de dienst LBL vinden incidenteel op projectbasis plaats, maar vinden met name hun grondslag in de door het Ministerie van LNV vastgestelde landelijke regelingen die betrekking hebben op beleidssectoren of specifieke gebieden. In specifieke beleidsnotas is vastgelegd in welke omvang grond dient te worden verworven en op welke (meerjarige) termijn dit dient plaats te vinden. Het Ministerie van LNV hanteert voor de aankoop van landbouwgronden geen afzonderlijke raming per transactie, maar stelt jaarlijks een budget voor grondaankopen in een bepaald gebied of in het kader van een specifieke regeling vast. Berekening van het budget vindt plaats op basis van de gewenste oppervlakte te verwerven grond in een bepaald jaar en de gemiddelde gerealiseerde grondprijzen op de vrije markt in dat gebied.

De raming van grondtransacties bij de ministeries van VROM, Defensie en V&W vindt plaats in het kader van de totale projectraming. Voor de aankooptransacties van de ministeries van VROM en Defensie wordt geen tijdshorizon gehanteerd voor de afronding van de grondtransacties. Het moment van aankopen van het Ministerie van VROM werd vooral bepaald door het moment van beschikbaar komen van objecten op de vrije markt en de ruimte op de begroting (die voor een belangrijk deel is opgebouwd uit verkoopopbrengsten). Doordat de begrotingsruimte voor investeringsprojecten van de RGD is gecompartmenteerd naar de afzonderlijke departementen, kan de relatief hoge investering die verband houdt met een afzonderlijke transactie in onroerende zaken voor problemen zorgen in het kasritme. Het moment van aankoop van onroerende zaken – met name aan het einde van een begrotingsjaar – werd voor een belangrijk gedeelte afhankelijk gesteld van de uitputting van de begroting.

Een uitzondering hierop vormen de bijzondere projecten van het Ministerie van VROM, die een hoge beleidsmatige prioriteit krijgen (onder andere de bouw van penitentiaire inrichtingen en gerechtelijke instel-

lingen). Deze worden uitgevoerd door de centraal gehuisveste uitvoerende directie DPP. De totale tijdschikhorizon van deze projecten bedraagt twee tot drie jaar.

Voor de aankooptransacties van het Ministerie van V&W wordt een totale transactietermijn gehanteerd van twee jaar, nadat het initiatief tot aankoop is genomen. Deze termijn hangt samen met de termijnen van de onteigeningsbesluiten.

Wat betreft de raming van de aankoopwaarde van de grondtransactie beschikken de Ministeries van VROM en V&W over schriftelijk vastgelegde kengetallen in de vorm van bedragen per vierkante meter. Deze kengetallen zijn weinig gedifferentieerd naar regio en aard van objecten en bleken niet door de betrokken aankopers te worden gebruikt. De aankoopwaarde wordt geraamd op basis van eigen ambtelijke kennis en ervaring van de (regionale) markt of dikwijls op basis van de vraagprijs. Bij het Ministerie van VROM is het vroegst vastgelegde ramingscijfer van grondtransacties gelijk aan de uitkomst van het transactieproces (raming=realisatie).

Een vergelijking tussen de ministeries maakt duidelijk dat geen van de ministeries bij de aankoop van grond een heldere en eenduidige planning hanteert, waarin de geraamde aankoopdatum en aankoopwaarde consistent wordt vastgelegd. Normen voor de totale doorlooptijd van de grondtransacties of voor de diverse fasen daarbinnen ontbreken. Als gevolg hiervan is het moeilijk de efficiency van het proces te bepalen.

Voor wat betreft de aankoopdatum vormen de planningen van het Ministerie van V&W en die van de bijzondere projecten van het Ministerie van VROM hierop een uitzondering.

3.4 Taxatie

Bij het Ministerie van LNV is bij de aankoop van grond een taxatie door een externe taxateur voorgeschreven. De dienst LBL maakt gebruik van een aantal vaste externe taxateurs. Deze worden door de directeur van de uitvoerende regionale dienst LBL op freelance basis aangesteld en dienen deskundig en ervaren te zijn op gebied van grondverwerving en over een gedegen kennis van de grondmarkt in de regio te beschikken. Indien het de aankoop van grond betreft waarop gebouwen of opstallen zijn gesitueerd, is voorgeschreven dat de taxatie door twee externe taxateurs wordt uitgevoerd.

De uitvoering van de dienst LBL voldeed aan de voorgeschreven richtlijnen. Van de totaal 105 onderzochte aankoopdossiers bleek slechts in één geval geen taxatierapport aanwezig te zijn. De uitvoering van transacties waar taxatie door twee taxateurs was voorgeschreven voldeed in mindere mate. Slechts 50% van die taxaties werden door twee taxateurs verricht.

Het Ministerie van V&W maakt eveneens gebruik van externe taxateurs. Door de centrale directie van RWS zijn voor geheel Nederland 65 externe taxateurs aangesteld. Opdrachten tot taxatie worden gegeven door de regionale uitvoerende directies van RWS aan zogeheten taxatiecommissies, die zijn samengesteld uit minimaal twee externe taxateurs. Alle transacties dienen voorafgegaan te worden door een taxatierapport, omdat is voorgeschreven dat de regionale directies toestemming krijgen tot aankoop indien een taxatierapport door de centrale directie van RWS is getoetst. In 1 van de 85 onderzochte dossiers bleek een taxatierapport te ontbreken.

In de procedures van het Ministerie van Defensie (Vaste Order, 2 oktober 1991) is voorgeschreven dat een taxatie wordt verricht, voordat tot

ondertekening van het aankoopcontract mag worden overgegaan. De betrokken ambtelijke aankoper van de regionale directie dient hiervoor zorg te dragen. Onduidelijk blijft hierbij echter of het een ambtelijke dan wel een externe taxatie betreft. Bij slechts 1 van de 7 onderzochte aankoopdossiers is een taxatierapport aangetroffen.

In de procedures van het Ministerie van VROM zijn geen regels voor een ambtelijke of externe taxatie opgenomen. De waardebepaling vindt hier plaats door de betrokken ambtelijke aankopers op regionaal niveau op basis van de eigen ervaring en kennis van ontwikkelingen op de markt. Incidenteel wordt een beroep gedaan op de expertise van de Dienst Domeinen, hoewel dit advies niet bindend is. Bij slechts 1 van de 20 onderzochte aankoopdossiers is een taxatierapport aangetroffen.

Een vergelijking tussen de ministeries toont aan dat zij op verschillende wijze omgaan met taxatie van gronden.

3.5 Onderhandeling

In de procedures van de vier ministeries is voorzien dat de onderhandeling over de aankoop van grond namens het ministerie plaatsvindt door een daartoe aangewezen medewerker (aankoper) van de betrokken uitvoerende directie. De uitvoering voldeed hieraan, met uitzondering van die bij het Ministerie van LNV. Hier bleek de externe taxateur – in overleg met de regionale directie – ook feitelijk de onderhandelingen met de verkopende partij te voeren. Bij twee van de drie onderzochte regionale diensten van het Ministerie van LNV (LBL Noord-Holland en LBL Zeeland) werd ook een concept-koopovereenkomst door de externe aankoper/taxateur getekend, die hiermee oneigenlijk het ministerie vertegenwoordigde.

Bij de ministeries die gebruik maken van een onafhankelijke taxatie, brengen de aankopers een eerste bod uit op basis van het taxatierapport. Bij het Ministerie van LNV is dit eerste bod tevens het enige bod. Indien de verkopende partij dit niet accepteert, wordt in het algemeen niet tot aankoop besloten. Indien op basis van dit eerste bod tot overeenstemming is gekomen, wordt het onderhandelingsresultaat door de regionale dienst LBL getoetst op basis van grondtransacties in de regio in het recente verleden. Hiertoe beschikken de regionale diensten LBL over een geautomatiseerd systeem, het zogeheten Informatie Grondmarkt (Infogroma) Systeem, waarin informatie is opgenomen van het Kadaster en de Openbare Registers. Op basis van dit systeem stellen de regionale diensten LBL een zogeheten prijsanalyse op, die bestaat uit het vaststellen van een bandbreedte van prijzen van grond aan- en verkopen (per ha) in het verleden. De ingediende taxatiewaarde en daarmee het ingediende onderhandelingsresultaat dient zich te bevinden tussen de gemiddelde transactiewaarde van de 25% goedkoopste transacties en de gemiddelde transactiewaarde van de 25% duurste transacties van transacties die in de regio in het recente verleden zijn afgesloten. Als regel geeft de regionale dienst LBL geen toestemming tot aankoop, indien taxatiewaarden en daarmee de onderhandelingsresultaten zich buiten deze bandbreedte bevinden. Hiermee poogt de dienst LBL prijsverstoring op de grondmarkt door het eigen optreden te voorkomen. De externe taxateurs/aankopers bleken evenwel reeds bij het opstellen van de taxatie en daarmee met het ingaan van de onderhandelingen over dergelijke prijsanalyses te beschikken. Daarmee lijkt de toetsing achteraf op grond van dezelfde prijsanalyses in ieder geval van weinig waarde als controle-instrument voor de verrichtingen van de taxateurs/ aankopers.

Bij het Ministerie van V&W wordt de verkopende partij in de gelegenheid gesteld een afwijkende prijs te vragen, eventueel door inschakeling van deskundigen. Na overeenstemming wordt een definitief taxatierapport opgesteld en ter toetsing voorgelegd aan de centrale directie van RWS. Formeel toetst deze het ingediende taxatierapport op basis van de normen van de Ontheffingswet. Dit toetsingskader is evenwel niet schriftelijk vastgelegd, maar berust op kennis en ervaring van de betrokkenen bij de centrale directie van RWS. Op basis van een positief advies van de centrale directie kan de definitieve koopovereenkomst door de regionale directie worden opgesteld en ondertekend. Circa 90% van de taxatierapporten wordt van een positief advies voorzien. Op grond van overtuigende argumenten van de regionale directie kan ook tot aankoop worden overgegaan, indien op basis van de taxatierapporten een negatief advies is uitgebracht.

De ambtelijke aankopers van de ministeries van VROM en Defensie baseren hun eerste bod op de eigen kennis en ervaring van de markt. Voorafgaand hieraan wordt mondeling overleg gevoerd met de budgethouders en de directeuren van de regionale directies. Na goedkeuring van het onderhandelingsresultaat door de budgethouders kan het aankoopcontract worden ondertekend.

Bij geen van de vier ministeries zijn bij de centrale of regionale directies aanwijzingen, richtlijnen of circulaire vastgesteld op grond waarvan het verloop van het onderhandelingstraject dient te worden vastgelegd. Reconstructie van het onderhandelingstraject tussen koper en verkoper bleek alleen fragmentarisch mogelijk op basis van de incidenteel aanwezige informatie, die door de betrokken ambtelijke aankopers via persoonlijke notities en memos in de dossiers is neergelegd. Wel zijn door twee regionale directies, de regionale directie Oost van de RGD en de directie Limburg van RWS, initiatieven genomen om de verslaglegging van het onderhandelingsproces te structureren. Het betrof hier respectievelijk een geautomatiseerd systeem waarin de belangrijkste stappen in het onderhandelingsproces werden neergelegd en een structurele opname in het dossier van opmerkingen en bevindingen van de taxatiecommissies inzake het onderhandelingsproces.

3.6 Onderhandelingsresultaat

In het onderzoek is nagegaan op welke wijze het onderhandelingsresultaat van de aankooptransacties afwijkt van een door de ministeries of in opdracht van de ministeries *geraamde* en *getaxeerde* aankoopwaarde.

Een dergelijke vergelijking bleek niet goed mogelijk op basis van geraamde aankoopwaarden, als gevolg van de ondoorzichtige ramingstechnieken en het ontbreken van de vastlegging van de raming, de ontoegankelijkheid van de aankoopdossiers en de ontoereikende vastlegging van het verloop van het onderhandelingstraject.

Een dergelijke analyse bleek wel mogelijk voor de ministeries van LNV en V&W, waar een taxatie was voorgeschreven. Bij het Ministerie van LNV bleek – logischerwijs gelet op de systematiek – bij slechts 3 van het totaal aantal onderzochte aankoopdossiers (110) het verschil tussen de getaxeerde aankoopwaarde en de gerealiseerde aankoopwaarde groter dan 10%.

Bij het Ministerie van V&W bleek bij slechts 4 van het totaal aantal onderzochte aankoopdossiers (85) het verschil tussen de getaxeerde waarde en de gerealiseerde aankoopwaarde groter dan 10%.

Voor de ministeries waar tijdens het aankooptraject geen externe taxatie werd uitgevoerd (VROM en Defensie), bleek het door de verkoper gevraagde bedrag veelal gelijk aan de uiteindelijk gerealiseerde aankoopsom.

3.7 Verantwoording en controle

Bij geen van de ministeries wordt na afronding van de aankooptransactie schriftelijke verantwoording afgelegd over het verloop van afzonderlijke transactie, waarbij nader wordt ingegaan op de mogelijke verschillen tussen de raming en de realisatie van de transactie. Voor zover verantwoording plaatsvindt heeft deze betrekking op investeringsprojecten als geheel (de ministeries van V&W, Defensie en VROM) of op specifieke gebieden of regelingen (het Ministerie van LNV).

Bij de vier ministeries is de interne controle louter gericht op de rechtmatigheid van uitgaven en verplichtingen, nadat de transactie tot stand is gekomen. De interne controle is niet gericht op de fasen die daaraan vooraf zijn gegaan.

Controle en toetsing op geleverde prestaties is door het veelal ontbreken van normen nauwelijks mogelijk. Dit geldt zowel voor de controle en toetsing door de uitvoerende diensten zelf als voor de controle en toetsing door de controleorganen (Accountantsdiensten en Algemene Rekenkamer).

3.8 Integriteit

Door de ministeries van LNV en van V&W zijn geen specifieke maatregelen genomen gericht op het preventief tegengaan van integriteitsinbreuken. De functiescheiding bij en toetsing van de grondtransacties worden als voldoende waarborg voor de integriteit beschouwd. Op dit punt zijn de regionale directies van het Ministerie van V&W van mening dat het aantal beschikbare externe taxateurs te gering is, waardoor de taxatiecommissies dikwijls eenzelfde samenstelling kennen. Dit is een gevolg van het totaal aantal taxateurs dat landelijk is aangewezen (65) en de veelal regionale gebondenheid van deze taxateurs.

Ten behoeve van de medewerkers van het Ministerie van VROM is een brochure opgesteld, waarin onder andere algemene gedragsregels zijn opgenomen voor de contacten met externen. In 1994 heeft de dienstleiding van de RGD de medewerkers bij brief gewezen op bijzondere aspecten van integriteit bij de activiteiten van de RGD. Uit het onderzoek bleek dat deze brief bij de direct betrokkenen niet bekend was. Ook op het niveau van de dienstleiding bleek deze brief onvindbaar. Voor de handhaving van de integriteit beschikt het Ministerie van VROM over een Dienst Recherchezaken. Op het gebied van de grondtransacties heeft deze dienst geen onderzoeken verricht.

Ter waarborging van de integriteit zijn de direct bij de aankooptransacties betrokken medewerkers van het Ministerie van VROM van mening dat tijdens de onderhandelingen met de wederpartij op zijn minst twee vertegenwoordigers van het Ministerie aanwezig dienen te zijn. In welke mate deze algemene gedragsregel ook in de praktijk wordt uitgevoerd kon niet op eenvoudige wijze uit het dossier-onderzoek worden afgeleid, omdat op dit punt geen verslaglegging plaatsvindt.

Op het gebied van de integriteit beschikt het Ministerie van Defensie over een aanwijzing van de Secretaris Generaal, die in 1992 nader is uitgewerkt voor de medewerkers van DGWT. Hierin zijn gedragsregels opgenomen voor de contacten met het bedrijfsleven. Voor de handhaving van de integriteit beschikte DGWT tot 1 januari 1997 over het Bureau Bijzondere Opdrachten, dat thans buiten DGWT is geplaatst. Dit bureau heeft in 1994 diepgaand onderzoek uitgevoerd bij een onroerend goedtransactie waar mogelijk de integriteit van medewerkers in het geding was. Hieruit bleek echter geen gebrek aan integriteit bij de betrokken medewerkers.

Risico's op het punt van de integriteit nemen toe naarmate zich meer van de volgende aspecten gezamenlijk voordoen:

- het ontbreken van een onafhankelijke waardebeoordeling;
- het voeren van de onderhandelingen met de wederpartij door dezelfde personen die eerder de waarde van het object hebben bepaald;
- het ontbreken van een vastlegging van het onderhandelingsproces;
- het ontbreken van een controle en verantwoording over de fasen die voorafgaan aan een overeenkomst met de wederpartij.

Bij de vier ministeries doen zich deze aspecten in meer of mindere mate voor. Door het ontbreken van voldoende functiescheiding en gelet op het grote aantal transacties loopt het Ministerie van LNV de grootste risico's ten aanzien van de integriteit.

4 FINANCIËEL BEHEER GRONDVERKOPEN

4.1 Algemeen

Het onderzoek naar het proces van grondverkopen is verricht op basis van een representatieve steekproef van transacties die in de jaren 1994 en 1995 zijn afgerond¹ (zie bijlage 4). In onderstaande tabel is het totaal aantal grondverkooptransacties en het financieel belang ervan weergegeven in de jaren 1994 en 1995.

Tabel 4.1

Totaal aantal grondverkooptransacties en financieel belang (x f 1 miljoen) in de jaren 1994 en 1995 (verdeeld over de voormalige materieel beheerders)

Ministerie	1994 Aantal	Financieel belang*	1995 Aantal	Financieel belang*
Financiën**	–	98,8	–	120,6
VROM	114	107,7	113	85,2
Defensie	38	66	42	37,1
V&W***	–	68,6	–	68,0
LNV	1 124	234	1 147	299

– Exacte aantallen konden niet verstrekt worden

* Bedrag van gronden en opstallen

** Betreft verkopen van agrarische domeingronden

*** Betreft het totaal van de verkopen van 1) gronden die in het kader van het Rijkswegen-/Infrastructuurfonds zijn aangekocht 2) gronden van het bijzonder domeinbeheer 3) overige gronden die door V&W zijn aangekocht

Bron: Financiële administraties Dienst Domeinen en LBL 1994 en 1995

Aan het verkoopproces van het Ministerie van Financiën gaat een traject van overtolligheidsstelling bij de voormalige materieel beheerder vooraf. Dit traject wordt eerst aan de orde gesteld, waarna vervolgens wordt ingegaan op de feitelijke verkooptransacties van de ministeries van Financiën (mede namens VROM, V&W en Defensie) en LNV.

4.2 Overtolligheidsstelling

Het initiatief tot overtolligheidsstelling ontstaat bij de ministeries van VROM en Defensie als gevolg van de aankondiging van het vrijkomen van gronden dan wel overige onroerende zaken door respectievelijk de departementale gebruikers en de krijgsmacht delen. Voorafgaande aan een besluit tot overtolligheid inventariseren beide ministeries of de onroerende zaak voor de huisvesting van andere dienstonderdelen binnen het rijk kan worden gebruikt (RGD) respectievelijk of er behoefte bestaat bij andere krijgsmachtonderdelen (DGWT). Indien hiervan geen sprake is, ramen de RGD en DGWT de verwachte datum van afstoting en de verwachte opbrengst van de onroerende zaak. Op basis hiervan worden de meerjarenramingen van verkoopopbrengsten in de begrotingen van de RGD en het Ministerie van Defensie onderbouwd.

Het Ministerie van Defensie maakt voor de raming van de verkoopopbrengsten per object gebruik van de zogeheten bruto-netto-methode. De verwachte bruto-opbrengsten worden berekend op basis van door DGWT ontwikkelde Locatiewaardecodes. Dit zijn prijzen per m², variërend afhankelijk van de aard van het object van f 1 tot f 100 per m². Door de verwachte kosten van sloop, sanering en dergelijke in mindering op de verwachte bruto-opbrengsten te brengen worden de netto-verkoopopbrengsten berekend. Als uitgangspunt voor de meerjarenraming in de begroting hanteert het Ministerie van Defensie een veiligheidsmarge van 80% voor de verkoopopbrengsten en schat in dat de daadwerkelijke verkoop een jaar na de verwachte afstoot plaatsvindt. Dit

¹ De grondverkopen in het kader van het bijzonder domeinbeheer in Zuidelijk Flevoland zijn niet in het onderzoek betrokken, mede als gevolg van de beëindiging van het bijzonder domeinbeheer per 1/1/1997.

houdt in dat de meerjarenraming is gebaseerd op 80% van de netto verkoopopbrengsten in het jaar volgend op het jaar van de verwachte afstoot van de onroerende zaken.

De RGD maakt voor de raming van de verkoopopbrengsten en daarmee voor de onderbouwing van de meerjarenraming in de begroting gebruik van de verwachte datum van afstoting en circa elf verschillende waardebepalingsmethoden. De belangrijkste hiervan zijn de waarde volgens de Onroerend Zaakbelasting, de (extern) getaxeerde waarde, de geschatte verkoopwaarde door de Dienst Domeinen en de geschatte verkoopwaarde door de RGD. In een eigen evaluatie van het Ministerie van VROM (APOR, 1994) wordt deze ramingstechniek als één van de oorzaken in het totale verkooptraject gezien voor de verschillen tussen de verwachte en gerealiseerde verkoopopbrengst van grond en onroerende zaken. Daarnaast werden de volgende knelpunten gesignaleerd:

- de Dienst Domeinen verricht een taxatie eerst na het besluit tot overtolligheid, waardoor deze niet in de raming kan worden meegenomen;
- de raming bevat objecten die nog in gebruik zijn;
- bij het naderen van de jaargrens verzoekt de RGD de Dienst Domeinen tot vertraging of versnelling van de verkooptransacties om daarmee de problemen met het kasmanagement te ondervangen;
- door de ontoereikende financiële administratie is een vergelijking van geraamde en gerealiseerde verkoopopbrengsten niet mogelijk en ontbreekt een relatie met de begroting en de begrotingsmutaties.

Uit het onderzoek van de Rekenkamer bleek dat deze knelpunten in 1996 niet zijn opgelost. Aanvullend op het laatste knelpunt werd vastgesteld dat de door de RGD gehanteerde geautomatiseerde systemen, voor registratie van objecten die overtollig zijn verklaard, ontoereikend zijn om de verwachte en gerealiseerde verkoopmomenten en verkoopopbrengsten te vergelijken. Bij het actualiseren van de gegevens op basis van informatie van de Dienst Domeinen vervangt de RGD de bestaande gegevens.

Overigens is bij de RGD een transactie aangetroffen waarbij de verwachte gunstige verkoopopbrengst (aanvankelijk geschatte verkoopwaarde f 8 miljoen; de prikkel van de middelenafpraak) het belangrijkste motief vormde voor de aankoop van grond, en niet de huisvesting van een rijksdienst. Doordat verkoop op korte termijn onmogelijk bleek, had dit onnodige overtolligheid tot gevolg.

De raming van verkoopopbrengsten van het Ministerie van Defensie bevat overeenkomstige knelpunten als die van de RGD. Zo blijkt uit het overzicht van onroerende zaken die voor verkoop zijn overgedragen door het Ministerie van Defensie (stand per 31 december 1995) dat bij 11 van de in totaal 129 onroerende zaken de waarde is bepaald door middel van taxatie en van slechts 3 objecten de kosten van sloop, sanering en dergelijke daadwerkelijk zijn vastgesteld. Ook ten aanzien van het moment van overtolligheidsstelling doen zich overeenkomstige problemen voor als bij de RGD. Vertragingen in de datum van afstoot en daarmee in de verwachte datum van verkoop doen zich voor als gevolg van vertragingen in ontruiming en (bodem)saneringsonderzoeken. Bij 2 van de totaal 27 onderzochte en voor verkoop aan de Dienst Domeinen overgedragen onroerende zaken bleken de dienstonderdelen van het Ministerie van Defensie na verloop van jaren bij nader inzien toch interesse te hebben, zodat deze door het Ministerie van Defensie werden teruggenomen.

Daarnaast doet de beoogde werking van de middelenafpraak zich niet voor bij die objecten van het Ministerie van Defensie, waarvoor een negatieve opbrengst bij verkoop wordt geraamd. Bij 7 van de totaal 129 voor verkoop overgedragen objecten van het Ministerie van Defensie (stand 31 december 1995) zijn de geschatte kosten van sloop en sanering hoger dan de verwachte opbrengsten bij verkoop. Indien deze 7 objecten

daadwerkelijk door de Dienst Domeinen zouden worden verkocht, zou het Ministerie van Defensie hieraan naar schatting circa f 33 miljoen moeten bijdragen.

Bij het Ministerie van V&W ontbreekt een systematisch inzicht in de overtolligheid van grond of onroerende zaken. Slechts bij de regionale directie Noord-Holland van RWS is een eigendomsregistratie aangehouden, waardoor inzicht bestaat in mogelijke overtolligheid van grond of onroerende zaken. In tegenstelling tot het beoogde doel van de middelenafpraak wordt bij het Ministerie van V&W eerst een besluit tot overtolligheid genomen, nadat zich een potentiële koper heeft aangemeld. Het geringe belang dat het Ministerie van V&W hecht aan de afstoot van grond of onroerende zaken vindt zijn neerslag in de wijze waarop de mogelijke verkoopopbrengsten worden geraamd. In de begroting van het Infrastructuurfonds werd hiervoor tot aan de ontwerp-begroting 1995 een stelpost van f 15 miljoen per jaar in de meerjarenraming van het ontvangstenartikel (Infrastructuurfonds, artikel 05.03) opgenomen. Vanaf de ontwerp-begroting 1995 is deze stelpost verminderd tot f 3 miljoen per jaar.

Een vergelijking tussen de ministeries laat een verschil zien in het traject van overtolligheidsstelling tussen enerzijds de ministeries van VROM en Defensie en anderzijds het Ministerie van V&W. Bij de eerst genoemde ministeries is het proces van overtolligheidsstelling en het systematisch inzicht in overtolligheid van belang, omdat de opbrengsten van de afgestoten grond en onroerende zaken ter dekking dienen van een relatief groot deel van de programma-uitgaven. Bij het Ministerie van V&W ontbreekt deze samenhang en ontbreekt daardoor ook de prikkel tot een systematisch inzicht in en aanpak van de overtollige zaken.

In bijlage 5 is de raming en realisatie van verkoopopbrengsten van grond en onroerende zaken door Dienst Domeinen aan particulieren van de drie ministeries in de onderzochte periode opgenomen.

4.3 Planning

Het initiatief tot verkoop van grond bij de Dienst Domeinen is afkomstig van het afstotende ministerie. Indien bij dit ministerie onvoldoende zekerheid bestaat over het precieze moment van leegstand, wordt de grond of onroerende zaak *voorlopig* bij Domeinen aangemeld. In dat geval start Domeinen alleen de op het besluit Beheer Overtollige Rijksgoederen (1977, Stb. 473) gebaseerde leuprocedure. Deze procedure houdt in dat andere rijksdiensten en lagere overheden bij voorrang in de gelegenheid worden gesteld hun belangstelling voor een object kenbaar te maken. De Dienst Domeinen kan eerst besluiten tot verkoop op de vrije markt na een bericht van *definitieve* overtolligheid.

Van de 64 onderzochte verkoopdossiers waarvoor een aanmelding van overtolligheid was vereist, bleek bij 12 dossiers een document betreffende de aanmelding van overtolligheid te ontbreken. Bij de verkoopdossiers waarvoor geen aanmelding van overtolligheid was voorgeschreven (de grond of overige onroerende zaken in eigen bezit), bleken ook niet in alle gevallen verzoeken tot verkoop aanwezig. In geen van de documenten, waarin de overtolligheid van grond of overige onroerende zaken wordt aangemeld, is een verwachte verkoopprijs of verwachte verkoopdatum opgenomen.

Hoewel het verwachte tijdsverloop tussen (definitieve) aanmelding en de uiteindelijke verkoopdatum van objecten afhankelijk is van omstandigheden op de markt, zijn normen voor deze doorlooptijd van belang in het ramingsproces. De Dienst Domeinen heeft hiervoor geen normen ontwikkeld. Evenmin zijn er normen ontwikkeld voor het tijdsbeslag per

afzonderlijk onderdeel van het transactieproces. Wel is de Dienst Domeinen zelf van mening – gebaseerd op eigen evaluaties – dat het gemiddelde tijdsverloop van de verkooptransacties relatief lang is. Het gemiddelde tijdsverloop van in 1994 afgeronde verkooptransacties bedroeg circa 2 jaar van het moment van overtolligheidsstelling tot het verlijden van de notariële akte. De Rekenkamer constateert dat dit aanzienlijk afwijkt van het geraamde tijdsverloop (1 jaar) voor verkoop van grond en onroerende zaken van de ministeries van VROM en Defensie, waarop deze ministeries de meerjarenraming voor de eigen begroting baseren.

Voor de verkoop van gronden bij het Ministerie van LNV wordt een jaarlijkse planning gemaakt van grondverkoop per gebied. Hierbij wordt tevens de gemiddelde grondprijs per gebied vastgesteld. Deze dient als richtsnoer voor de jaarlijks te verkopen oppervlakte grond. Er zijn geen normen voor het tijdsverloop van de individuele grondverkoop vastgesteld. De gemiddelde doorlooptijd van de onderzochte transacties bedroeg 5 tot 9 maanden, gerekend vanaf de eerste contacten met de geïnteresseerde koper tot aan het passeren van de notariële akten.

Een vergelijking van de ministeries toont aan dat de ministeries van Financiën en LNV geen normen hebben ontwikkeld voor de doorlooptijd van de verkooptransacties van grond of onroerende zaken. Evenmin zijn normen ontwikkeld voor het tijdsverloop van de diverse te onderscheiden fasen in het transactieproces. Voor de geraamde verkoopwaarde van grond baseren de ministeries van Financiën en LNV zich op respectievelijk de opbrengstraming van de voormalig materieel beheerder en de gemiddelde verkoopwaarden per gebied.

4.4 Taxatie

Bij de Dienst Domeinen is een taxatie door een externe taxateur voorgeschreven voor de verkoop van grond of onroerende zaken met een marktwaarde van meer dan f 50 000. Voor het uitvoeren van de taxatie worden deskundigen, meestal makelaars, door de Dienst Domeinen aangezocht met een goede kennis van de lokale markt. De taxatie wordt beoordeeld door een medewerker van de Dienst Domeinen, die zijn bevindingen schriftelijk vastlegt. Indien de taxatiewaarde sterk afwijkt van de door de Dienst Domeinen geschatte waarde, wordt in de regel een opdracht voor een tweede taxatie verstrekt.

Voor de verkoop van agrarische domeinengronden in de IJsselmeerpolders wordt – wegens het ontbreken van een markt van voldoende omvang – jaarlijks door een commissie van drie niet-ambtelijke deskundigen advies uitgebracht over de maximale grondprijsniveaus in de IJsselmeerpolders. Deze maximale grondprijsniveaus dienen als referentiekader voor de waardebeoordeling van individuele grondverkoop, die door dezelfde taxatiecommissie wordt uitgevoerd.

De uitvoering voldeed aan de regelgeving. Bij 2 van de totaal 105 onderzochte verkoopdossiers bleek een taxatierapport ten onrechte te ontbreken.

Bij het ministerie van LNV vindt taxatie van de verkoopwaarde van gronden in het algemeen niet plaats. In beginsel wordt gebruik gemaakt van het taxatierapport dat is opgesteld bij aankoop van de betreffende gronden, dan wel wordt een schatting gemaakt van de gemiddelde grondprijs in een bepaald gebied of wordt gebruik gemaakt van de historische kostprijs.

4.5 Onderhandeling

Bij de Dienst Domeinen worden de onderhandelingen gevoerd door de medewerkers van de dienst of, indien daartoe opdracht is gegeven, door een makelaar. Er zijn geen regels gesteld voor het vastleggen van de onderhandelingen. De taxatiewaarde en de beoordeling daarvan door medewerkers van Domeinen vormt het uitgangspunt voor de onderhandelingen. Bij de verkoop van in pacht of erfpacht uitgegeven agrarische domeingronden aan de zittende (erf)pachter vindt in beginsel geen onderhandeling plaats. In deze gevallen wordt de wederpartij in de gelegenheid gesteld de grond en eventueel opstallen tegen respectievelijk 60% en 80% van de getaxeerde vrije marktwaarde aan te kopen.

Uit het onderzoek van de Rekenkamer bleek dat informatie over het onderhandelingsproces niet systematisch in de dossiers wordt vastgelegd.

Als regel voert het Ministerie van LNV niet of nauwelijks onderhandelingen waar het de verkoop van grond betreft. Het grootste gedeelte van de verkooptransacties heeft betrekking op directe doorlevering van gronden die in opdracht zijn aangekocht. De prijs van aankoop wordt dan gelijk gesteld aan de prijs van verkoop. Een gering aantal verkooptransacties heeft betrekking op de verkoop van grond of onroerende zaken aan particulieren. Bij die transacties nemen – afhankelijk van de wijze waarop de contacten tussen koper en verkoper tot stand komen – de medewerkers van de dienst LBL of de aankopers/taxateurs aan het onderhandelingsproces deel. Heldere richtlijnen hiervoor ontbreken echter. De wijze waarop de verkoop van grond aan particulieren plaatsvindt, is sterk afhankelijk van de individuele kennis en deskundigheid van de medewerkers van de dienst LBL en de toevallige totstandkoming van contacten met een potentiële koper.

4.6 Onderhandelingsresultaat

De Rekenkamer is in het onderzoek nagegaan op welke wijze het onderhandelingsresultaat van de Dienst Domeinen en LBL afwijkt ten opzichte van de *getaxeerde* verkoopprijs. Een dergelijke vergelijking bleek op basis van de *geraamde* verkoopwaarde niet mogelijk, omdat de gegevens hiervoor ontbreken.

Van de onderzochte verkoopdossiers bij de Dienst Domeinen (105) bleek bij ruim 50% van de verkoopdossiers het verschil tussen getaxeerde en gerealiseerde verkoopwaarde minder dan 10%. Bij ruim 30% van de verkoopdossiers is sprake van een overdracht om niet of van een gering financieel belang. Bij circa 7% van de verkoopdossiers ligt de verkoopwaarde meer dan 10% boven de getaxeerde waarde. Bij circa 8% van de verkoopdossiers is een verkoopwaarde gerealiseerd die meer dan 10% lager ligt dan de taxatiewaarde. Dit betrof langdurige verkooptransacties, bijzondere objecten en objecten waarbij tijdens de taxatie geen rekening werd gehouden met bijzondere additionele kosten voor onder andere sloop en bodemsanering.

Bij het Ministerie van LNV bleek van de onderzochte verkoopdossiers waar een taxatierapport aanwezig was, dat de verkoopprijs bij circa 80% van de transacties overeenkwam met de getaxeerde waarde. Bij de overige transacties is het verschil tussen de getaxeerde waarde en de verkoopprijs niet groter dan 10%.

4.7 Verantwoording en controle

Bij de ministeries van Financiën en LNV wordt – na afronding van de verkooptransactie – geen schriftelijke verantwoording afgelegd over het verloop van afzonderlijke transactie, waarbij nader wordt ingegaan op de mogelijke verschillen tussen raming en realisatie van de transactie.

De interne controle is niet gericht op de fasen die vooraf zijn gegaan aan de uiteindelijke verkoopovereenkomst. Deze worden door het Ministerie van Financiën wel systematisch aan de orde gesteld in de jaarlijkse evaluaties naar het verkoopbeleid van Domeinen, die door deze dienst worden verricht.

4.8 Integriteit

Door de ministeries van Financiën en LNV zijn naast de in de administratieve organisatie opgenomen functiescheidingen, geen bijzondere maatregelen genomen ter waarborging van de integriteit van de medewerkers. Doordat het Ministerie van LNV, evenals bij aankoop, gebruik maakt van taxateurs die tevens aan het onderhandelingsproces deelnemen bestaan hier risico's ten aanzien van de integriteit.

5 CONCLUSIE

De vastlegging van het aan- en verkoopproces van grond of onroerende zaken vertoont bij de onderzochte ministeries tekortkomingen. Dit betreft met name het onderhandelingsproces. Daarnaast ontbreken normen voor de beoordeling van de geleverde prestaties in het aan- en verkoopproces. Hoewel het opheffen van deze tekortkomingen nog geen garantie biedt voor een doelmatig en effectief transactieresultaat, is de Rekenkamer van mening dat maatregelen in dezen noodzakelijk zijn om deze doelmatigheid te kunnen vaststellen.

De Rekenkamer concludeert dat het ordelijk en controleerbaar verloop van het aankoopproces met name bij de ministeries van Defensie en VROM kan worden verbeterd. Dit betreft vooral de aanpak volgens een vastgesteld plan, de waardebeoordeling en het onderhandelingsproces. Daarnaast vraagt de Rekenkamer de minister van VROM aandacht voor de negatieve invloed van de problemen in het kasmanagement op de ordelijkheid en controleerbaarheid van het aankoopproces. Deze problemen worden mede veroorzaakt door de geringe beheersbaarheid van ontvangsten uit verkoop van grond en overige onroerende zaken.

De Rekenkamer is van mening dat de inzichtelijkheid van het verkoopproces van grond en overige onroerende zaken wordt belemmerd door de verscheidenheid aan middelenafspraken, de gescheiden taken en verantwoordelijkheden in het verkoopproces en de ontoereikende financiële administraties van de ministeries die hierbij zijn betrokken.

Bij de ministeries van Defensie en VROM doen zich risico's voor bij de uitvoering van het beleid door de middelenafspraken. Deze zijn een gevolg van de ontoereikende ramingsmethoden, het tijdsverloop tussen raming en realisatie van verkoopopbrengsten en het ontbreken van normen voor de verkoopprestaties van de Dienst Domeinen.

De Rekenkamer concludeert dat bij het Ministerie van V&W een systematische aanpak van het afstoten van overtollige onroerende zaken ontbreekt. De Rekenkamer acht dit in strijd met het doel van de middelenafspraken tussen de ministeries van V&W en Financiën die gericht is op een optimalisering van de afstoot van overtollige onroerende zaken.

Overigens vraagt de Rekenkamer de ministers van Financiën en Defensie aandacht voor het optimaal verloop van het afstootproces bij onroerende zaken met een negatief geraamde verkoopopbrengst.

De beschrijving van het verkoopproces van het Ministerie van LNV kan worden verbeterd, met name op het punt van de verkoop van grond aan particulieren.

De Rekenkamer beveelt de bij de grondtransacties betrokken ministers aan bijzondere aandacht te geven aan waarborgen ter voorkoming van inbreuken op de integriteit. In het bijzonder vraagt zij de minister van LNV aandacht voor het ontbreken van functiescheiding tussen externe taxateur, onderhandelaar en soms ook verkoper/koper.

De Rekenkamer wijst de minister van Financiën op de risico's die bij aankooptransacties ontstaan als gevolg van de ontoereikende beschrijving van en informatievoorziening over de facilitaire diensten die de Dienst Domeinen bij aankooptransacties aanbiedt. Tevens pleit zij voor de ontwikkeling van normen voor het verkoopproces van de Dienst Domeinen, met het oog op zowel een verbetering van de ordelijkheid en controleerbaarheid van het verkoopproces als op een vergroting van de beheersbaarheid van de aanwending van de verkoopopbrengsten in het kader van de middelenafspraken.

6 REACTIES BEWINDSPERSONEN EN NAWOORD REKENKAMER

6.1 Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

De minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij merkte op dat voor de verkoop van landbouwgronden uitgebreide procedures en interne richtlijnen beschikbaar zijn, waaronder richtlijnen voor de zogeheten losse verkopen van overtollige gronden. Voorts wilde de minister benadrukken dat de aankoper/taxateur het BBL niet in formele zin vertegenwoordigt. In de tekst van het aankoopformulier is vastgelegd dat de aankoper slechts tekent voor ontvangst en ter doorgeleiding. De minister gaf aan dat zijn visie op de positie van de taxateur/aankoper wordt ondersteund door een gerechtelijke uitspraak terzake. Daarnaast zag hij geen risico's optreden bij die grondtransacties waar de aankoper voorafgaand aan de transacties over een prijsanalyse beschikt.

Tenslotte deelde de minister mee dat gewerkt wordt aan een nieuwe opzet van de administratieve organisatie voor grondtransacties.

6.2 Defensie

De minister van Defensie zag in de onderzoeksbevindingen aanleiding om de administratieve organisatie op een aantal punten aan te passen. Het betreft maatregelen gericht op verbetering van het ordelijk en controleerbaar verloop van het aankoopproces. In de procedures voor het aankoopproces zal duidelijk worden aangegeven wanneer een ambtelijke dan wel een externe taxatie moet plaatsvinden. Daarnaast dient in een aankoopdossier als regel te zijn opgenomen een taxatierapport, een schriftelijke vastlegging van het verloop van het onderhandelingstraject en zonodig een schriftelijke vastlegging van de verschillen tussen getaxeerde waarde en aankoopprijs.

De minister gaf aan dat hij minimale risico's ziet optreden bij uitvoering van beleid als gevolg van de middelenafspraken. Het Ministerie van Defensie hanteert sinds 1993 de volgende methodiek voor het begrotingsjaar en de meerjarenramingen. Voor het begrotingsjaar en het jaar daaropvolgend – de korte termijn – wordt uitgegaan van afgesloten contracten, principe-overeenkomsten en een stelpost van f 10 miljoen. Voor de laatste drie jaar van de meerjarenraming – de middellange termijn – wordt een bedrag op de begrotingen van Financiën (ontvangsten) en Defensie (uitgaven) opgenomen dat is gebaseerd op de mogelijke gemiddelde opbrengst van de in die jaren af te stoten onroerende goederen.

Voorts merkte de minister van Defensie op dat het tijdsverloop tussen raming en realisatie van verkoopopbrengsten in belangrijke mate veroorzaakt wordt door de zogeheten leur-procedure.

6.3 Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer onderschreef op hoofdlijnen de conclusies van de Rekenkamer. Zij merkte op dat de conclusies over aankoop- en afstootprocessen van onroerende zaken tezamen met de uitkomsten van een interne evaluatiestudie naar de afstoot van onroerende zaken worden verwerkt in de thans lopende herziening van de administratieve organisatie. Voorts onderschreef zij de conclusies inzake de invloed van het kasbeheer op het aankoop- en afstootproces. Zij gaf aan dat een belangrijk deel van de gesignaleerde knelpunten als gevolg van het kasbeheer komen te vervallen met de introductie van een baten/lastenstelsel.

6.4 Verkeer en Waterstaat

In reactie op de conclusie van de Rekenkamer dat een systematische aanpak van overtollige onroerende zaken bij Rijkswaterstaat – met uitzondering van de directie Noord-Holland – ontbreekt, gaf de minister van Verkeer en Waterstaat aan dat zij overweegt bij alle dienstonderdelen de systematiek van de directie Noord-Holland toe te passen. Voorts deelde zij mee dat het proces van grondverwerving eventueel wordt aangepast, evenwel nadat de uitkomsten en aanbevelingen beschikbaar komen van de thans intern in uitvoering zijnde operational audit grondaankopen.

6.5 Financiën

De staatssecretaris van Financiën gaf aan dat hij de normen die de Rekenkamer hanteert voor de ordelijkheid en controleerbaarheid van grondtransacties kan onderschrijven. De staatssecretaris was van mening dat deze normen thans reeds van toepassing zijn binnen de Dienst Domeinen. Voorts zag de staatssecretaris in de conclusies van de Rekenkamer over de facilitaire rol van de Dienst Domeinen bij grondaankopen aanleiding om de departementen binnenkort over deze rol te informeren.

De staatssecretaris onderschreef de conclusie van de Rekenkamer dat de middelenafspraken de verantwoording van ontvangsten en uitgaven bemoeilijken. Hij gaf echter aan geen mogelijkheden te zien voor een meer transparante begrotingsopbouw en -presentatie.

Voorts deelde hij mee dat de vastlegging van een aantal kritische momenten en onderdelen in het verkoopproces recentelijk in de administratieve organisatie is opgenomen. Dit proces is, mede naar aanleiding van de jaarlijkse evaluatie van het verkoopbeleid, evenwel nog steeds in ontwikkeling. Thans is een interne werkgroep belast met het stroomlijnen van de interne administratieve organisaties van de verschillende beheerseenheden, die zo nodig op één lijn dienen te worden gebracht. Alles overziende was de staatssecretaris van mening dat het verkoopproces op het punt van de schriftelijke vastlegging van het verloop ervan thans voldoende ordelijk en controleerbaar is.

De staatssecretaris deelde niet de conclusies van de Rekenkamer dat er nauwelijks normen zijn ontwikkeld voor het beoordelen van de prestaties in het verkoopproces. De staatssecretaris wees hierbij op de recentelijk ontwikkelde normen voor de doorlooptijd van het verkoopproces en de recent genomen maatregelen op het gebied van de integriteit. Overigens merkte de staatssecretaris hierbij op dat sturen op het tijdsverloop van het verkoopproces moeilijk is, omdat dit tijdsverloop mede afhankelijk is van een externe factoren. Dit betreft onder andere de diversiteit van de af te stoten objecten, de wijziging van de planologische bestemming, bodemverontreiniging, wijzigingen in de plannen van de materieel beheerder en veranderende marktomstandigheden.

Gelet op deze onzekerheden was de staatssecretaris voorts van mening dat een vergelijking tussen de geraamde en gerealiseerde verkoopopbrengsten geen betekenis heeft voor een oordeel over de kwaliteit van het verkoopproces. Hij merkte op dat voor dit oordeel een vergelijking tussen de getaxeerde waarde en de gerealiseerde opbrengst van belang is, omdat hiermee de marktconformiteit in beeld wordt gebracht.

6.6 Nawoord Rekenkamer

Het is verheugend dat een aantal bewindspersonen blijkens hun reactie het rapport benutten voor verbeteringen. Dit geldt niet voor het onderwerp integriteit, dat nauwelijks aanleiding heeft gegeven tot concrete maatregelen.

Opvallend acht de Rekenkamer het dat de staatssecretaris van Financiën

gegeven het huidige stelsel van middelenafspraken een meer transparante begrotingsopbouw en -presentatie niet mogelijk acht. Zij meent dat dit een reden temeer is de huidige afspraken zelf kritisch te bezien. In het bestaande stelsel komen verkoopopbrengsten van grond voor een deel ten goede aan de algemene middelen, voor een ander deel aan specifieke uitgaven van het betrokken ministerie en voor weer een ander deel aan de totale uitgaven van het betrokken ministerie. Daarnaast zijn er verschillen in de periode waarop de afspraken betrekking hebben.

Alleen al vanuit een oogpunt van heldere begrotingspresentatie verdient uniformering van de afspraken dan ook aanbeveling.

Bijlage 1

Lijst van gebruikte afkortingen

BBL	Bureau Beheer Landbouwgronden
CW	Comptabiliteitswet
LBL	Landinrichting en Beheer Landbouwgronden
DBL	Directie Beheer Landbouwgronden
DGWT	Dienst Gebouwen, Werken en Terreinen
IRF	Inspectie der Rijksfinanciën
LNV	Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
RGD	Rijksgebouwendienst
RWS	Directoraat- Generaal Rijkswaterstaat
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
V&W	Verkeer en Waterstaat
WAG	Wet Agrarisch Grondverkeer

Wet- en regelgeving

Vanuit een wettelijk perspectief wordt de aan- en verkoop van grond gerekend tot het zogeheten beheer van niet-geldelijke zaken. Dit beheer van niet-geldelijke zaken is in de Comptabiliteitswet (CW) geregeld in artikelen 19 en 27. Hierin is een onderscheid gemaakt tussen achtereenvolgens privaatrechtelijke handelingen, privaatrechtelijk beheer en materieel beheer.

Privaatrechtelijke handelingen

Op grond van artikel 27 (lid 1) van de CW zijn alle ministers bevoegd – binnen de begrotingen waarover zij het beheer voeren – tot het verrichten van privaatrechtelijke handelingen namens de Staat, tenzij dit bij wet aan een of meer ministers is opgedragen. Hierdoor zijn alle ministers bevoegd tot aankoop van onroerende zaken (waaronder grond).

Een uitzondering hierop vormt de huisvesting van het Rijk zelf. Op basis van het Besluit Rijksgebouwendienst (Stb. 320, 1989) draagt de Rijksgebouwendienst (RGD) zorg voor de huisvesting van rijksdiensten, waartoe de dienst is bevoegd tot het kopen en huren van gebouwen, werken en terreinen.

Privaatrechtelijk beheer

Op grond van artikel 27 (lid 2) van de CW is de Minister van Financiën belast met het privaatrechtelijk beheer van roerende en onroerende zaken die aan de Staat toebehoren, tenzij dit bij wet aan een of meer andere ministers is opgedragen. Onder dit privaatrechtelijk beheer moeten de rechtshandelingen worden begrepen die voortvloeien uit de positie van de Staat als eigenaar. Dit heeft onder andere betrekking op de uitoefening van rechten (bijvoorbeeld verkoop en verpachtingen) en het nakomen van verplichtingen (bijvoorbeeld de behandeling en betaling van zakelijke lasten en belastingen). Hierdoor vertegenwoordigt het Ministerie van Financiën, de Dienst Domeinen, de Staat als eigenaar van onroerende zaken nadat deze door de betrokken ministeries zijn aangekocht. In dat kader is het Ministerie van Financiën onder meer verantwoordelijk voor het betalen van bijvoorbeeld de onroerend zaakbelasting, maar is tevens exclusief bevoegd tot verkoop en ingebruikgeving van alle staatseigendommen. Deze exclusieve bevoegdheid van het Ministerie van Financiën is voorts geregeld in het Besluit beheer overtollige rijksgoederen (18 juli 1977, Stb. 473). Als regel betreft het de verkoop van voor de Rijksdienst overtollige zaken, waaronder onroerende zaken.

Een uitzondering op deze exclusieve bevoegdheid van het Ministerie van Financiën betreft de verkopen van onroerende zaken door het Ministerie van LNV op grond van de Wet Agrarische Grondverkeer (WAG, 1981). Op grond van deze wet is het Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL) als zelfstandig rechtspersoon ingesteld, die onder andere tot taak heeft het aankopen, beheren en verkopen van landbouwgronden. Het BBL heeft zelf geen personeel in dienst. De taken van BBL worden sinds 1 januari 1995 uitgevoerd door de dienst Landinrichting en Beheer Landbouwgronden (LBL) van het Ministerie van LNV. Daarvoor werden de taken van BBL uitgevoerd door de Directie Beheer Landbouwgronden (DBL) van het Ministerie van LNV. Deze dienst is per 1 januari 1995 samengevoegd met de Landinrichtingsdienst van het Ministerie van LNV tot het huidige LBL.

Een andere uitzondering betreft de bevoegdheid tot verkoop van onroerende zaken in het kader van het zogeheten bijzonder domeinbeheer. Het privaatrechtelijk beheer (en daarmee de bevoegdheid tot de

verkoop van gronden) in Zuidelijk Flevoland, het Lauwersmeergebied en het Markermeer heeft de minister van Financiën (bij besluit van 4 oktober 1988) gemandateerd aan het hoofd van de Hoofdafdeling Sociaal-Economische en Stedebouwkundige Ontwikkeling van de directie IJsselmeergebied van RWS (Ministerie van V&W). Het bijzonder domeinbeheer van het Ministerie van V&W in deze gebieden heeft een lange historie (gebaseerd op afspraken die in de jaren dertig van deze eeuw zijn gemaakt) en hangt samen met de verantwoordelijkheid van dit ministerie voor landaanwinning en inrichting van het nieuwe land.

In samenhang met de afronding van deze inrichtingstaken door het Ministerie van V&W is het bijzonder domeinbeheer per 1 januari 1997 beëindigd en vanaf die datum worden de privaatrechtelijke handelingen met betrekking tot onroerende zaken in deze gebieden uitgevoerd door de Dienst Domeinen.

Materieel beheer

Op grond van artikel 19 (derde lid) van de CW zijn alle ministers belast met het beheer van roerende en onroerende zaken, ieder met betrekking tot de begroting waarover hij het beheer voert, tenzij dit bij wet aan een of meer andere ministers is opgedragen. Dit materieel beheer houdt in het in ontvangst nemen, het onderhouden en bewaren en het beveiligen van onroerende zaken. In de praktijk betekent dit dat ieder ministerie zelf verantwoordelijk is voor het onderhoud van de in gebruik zijnde onroerende zaken. Indien een minister niet langer prijs stelt op het gebruik van roerende dan wel onroerende zaken, dan kan een zogeheten besluit tot overtolligheid van deze goederen worden genomen. In dat geval gaat het materieel beheer over naar het Ministerie van Financiën, de Dienst Domeinen, die daarmee zowel het privaatrechtelijk als het materieel beheer uitoefent.

Een uitzondering op de regel ten aanzien van het materieel beheer van onroerende zaken betreft de huisvesting van het Rijk. Op grond van het Besluit Rijksgebouwendienst is de RGD (Ministerie van VROM) belast met het groot (achterstallig) onderhoud aan de rijksgebouwen, hetgeen dus niet ten laste wordt gebracht van de departementale gebruiker van de onroerende zaken.

Middelenafspraken*Ministerie van VROM, RGD*

Sinds 1990 heeft het Ministerie van VROM een middelenafpraak met het Ministerie van Financiën, waarbij het Ministerie van VROM de volledige opbrengsten ontvangt van verkoop van onroerende zaken waarover de RGD het materieel beheer voerde. Tot 1992 werd door het Ministerie van Financiën op deze ontvangsten jaarlijks een franchise van f 4 miljoen ingehouden. In 1992 is deze afspraak gewijzigd, op grond waarvan de begroting van het Ministerie van VROM structureel is verlaagd met f 4 miljoen per jaar. De ontvangsten uit de verkoop van de onroerende zaken komen op de begroting van het Ministerie van VROM, de RGD, tot uitdrukking als dekking voor twee uitgavenartikelen van waaruit investeringen in onroerende zaken worden gefinancierd.

Ministerie van Defensie

Sinds 1989 heeft het Ministerie van Financiën een middelenafpraak met het Ministerie van Defensie. Deze is in 1991 nader vorm gegeven (brief van de minister van Financiën dd. 11 juli 1991). De opbrengst van de verkoop van onroerende en roerende zaken waarover het Ministerie van Defensie het materieel beheer voerde, komt ten gunste van de begroting van het Ministerie van Defensie. Op grond van deze afspraak is op de begroting van het Ministerie van Defensie structureel een jaarlijkse franchise van f 30 miljoen in mindering gebracht. Deze middelenafpraak geldt voor een periode van 1992 tot en met 1996 en wordt jaarlijks met één jaar verlengd. In 1994 is de franchise eenmalig aangepast tot een bedrag van f 154 miljoen. De ontvangsten uit de verkoop van roerende en onroerende zaken komen op de begroting van het Ministerie van Defensie tot uitdrukking als dekking voor de totale uitgaven en worden niet als dekking voor specifieke uitgavenartikelen gebruikt.

Ministerie van LNV

Deze middelenafpraak hangt samen met de uitvoering van de in 1983 ingediende motie Faber (Handelingen Tweede Kamer, vergaderjaar 1983–1984, nr. 16, blz. 16). Deze motie had tot doel de opbrengsten van de verkopen van agrarische domeingronden door het Ministerie van Financiën, de Dienst Domeinen, en van de verkopen van de agrarische domeingronden door het Ministerie van V&W (in Zuidelijk Flevoland) aan te wenden voor het aankopen van gronden in natuurgebieden door het Ministerie van LNV.

De Dienst Domeinen bezit in 1995 circa 115 000 ha zogeheten agrarische domeingronden. Hiervan is het grootste gedeelte, 85 000 ha, in de IJsselmeerpolders gelegen. Daarnaast was tot 1 januari 1997 het Ministerie van V&W belast met het bijzonder domeinbeheer over circa 15 000 ha in Zuidelijk-Flevoland. Deze agrarische domeingronden in de IJsselmeerpolders (inclusief Zuidelijk Flevoland) worden merendeels verpacht aan agrariërs. Het beleid van de Dienst Domeinen (inclusief de gemandateerde taken in het kader van het bijzonder domeinbeheer) is, samenhangend met de bovengenoemde motie, gericht op verkoop van agrarische domeingronden op basis van vrijwilligheid aan de zittende pachters. Sinds 1990 geldt voor deze gronden een verkooptaakstelling van f 45 miljoen per jaar. Het betreft een gezamenlijke taakstelling voor de Dienst Domeinen en het Ministerie van V&W, die respectievelijk jaarlijks f 31 miljoen en f 14 miljoen dienen te realiseren. Indien deze taakstelling wordt gehaald, wordt f 15 miljoen ten gunste van de begroting van het Ministerie van LNV gebracht, f 9 miljoen ten gunste van de begroting van het Ministerie van V&W en f 21 miljoen ten gunste van de begroting van

het Ministerie van Financiën. De ontvangsten op de begroting van het Ministerie van LNV waren oorspronkelijk geoormerkt voor aankoop van gronden in natuurgebieden, maar vallen reeds enige jaren toe aan de algemene middelen van het Ministerie van LNV.

Sinds 1993 is bovenop de verkooptaakstelling van f 45 miljoen een (gezamenlijke) inspanningsverplichting vastgesteld voor verkoop van domeingronden van f 15 miljoen in 1993 en 1994 en f 20 miljoen in 1995 en volgende jaren. Indien deze inspanningsverplichting wordt gerealiseerd, komen de opbrengsten volledig ten gunste van het zogeheten Groenfonds van het Ministerie van LNV (van waaruit natuurgebieden worden aangekocht).

Meeropbrengsten uit de verkoop van agrarische domeingronden boven de f 65 miljoen op jaarbasis, komen volledig ten gunste van de begrotingen van de ministeries van Financiën en voor het geval dat dat het bijzonder domeinbeheer betrof van V&W.

Opvallend is dat deze middelenafpraak in concreto niet voldoet aan de formulering van het begrip middelen-afpraak van het Ministerie van Financiën, hoewel deze afspraak door de betrokken ministeries wel als zodanig wordt gezien. Immers, het betreft hier de verkoop van onroerende zaken waarover het Ministerie van LNV nimmer het materieel beheer heeft gevoerd.

Ministerie van V&W

Sinds 1973 bestaat de afspraak tussen het Ministerie van Financiën en het Ministerie van V&W dat de volledige opbrengsten van de verkoop van gronden die eerst door het Ministerie van V&W zijn verworven op basis van het Rijkswegenfonds, thans Infrastructuurfonds, en waarover het Ministerie van V&W het materieel beheer voerde, ten gunste worden gebracht van het Rijkswegenfonds. Hierdoor worden deze opbrengsten niet op een ontvangstenartikel van het Ministerie van Financiën verantwoord, maar zijn zij opgenomen op een ontvangstenartikel van het Rijkswegenfonds. Deze ontvangsten dienen niet ter dekking van specifieke uitgavenartikelen. De verantwoording van de verkoopopbrengsten in het kader van deze middelenafpraak wijkt hierdoor af van die van de overige genoemde ministeries (VROM, Defensie en LNV). Deze worden namelijk op een ontvangstenartikel van het Ministerie van Financiën (en voor de middelenafpraak met LNV op het Ministerie van V&W) verantwoord.

Steekproef grondtransacties

De volgende uitgangspunten zijn gehanteerd voor de bepaling van de steekproef ten behoeve van het dossieronderzoek van grondtransacties:

- de steekproeftrekking vond plaats op basis van grondtransacties die door de departementen in jaren 1994 en 1995 zijn afgerond;
- stratificatie van de steekproef vond plaats naar de regionaal geordende uitvoerende diensten;
- voor zover mogelijk werd gestreefd naar representativiteit ten opzichte van de omvang (in aantal transacties) op het niveau van de regionale uitvoerende dienst alsmede ten opzichte van de totale omvang (in aantal transacties).

Steekproef aankooptransacties 1994 en 1995

Ministerie	Totaal aantal transacties	Totaal aantal uitvoerende directies	Omvang steekproef (in aantal transacties)	Aantal in steekproef betrokken uitvoerende directies
LNV	2 714	11	110	3
V&W	690	8	85	8
VROM	39	7	20	4
Defensie	7	6	7	3

Steekproef verkooptransacties 1994 en 1995

Ministerie	Totaal aantal transacties	Totaal aantal uitvoerende directies	Omvang steekproef (in aantal transacties)	Aantal in steekproef betrokken directies
Financiën*	1 824	5	105	5
LNV	2 271	11	49	3**

* Daarnaast is het traject van overtolligheidsstelling onderzocht bij de ministeries van Defensie en VROM aan de hand van respectievelijk 27 en 4 transacties.

** Gebaseerd op informatie van 3 van de 6 regionale directies. Informatie van 3 regionale directies ontbreekt

**Door Financiën (Dienst Domeinen) gerealiseerde
verkoopopbrengsten aan particulieren van drie ministeries**

Raming en realisatie verkoop van grond en onroerende zaken (x f 1 miljoen) in 1994 en 1995

	Defensie		VROM		V&W**	
	1994	1995	1994	1995	1994	1995
Ontwerp-begroting	15	26	117,7	73	15	3
Voorjaarsnota	15	26	214,2	91,6	15	3
Najaarsnota	39,5	36,7	126,3	75,8	10	3
Realisatie	33,3*	33 *	104,6	78,9	14,4	8

* De totale afstootopbrengsten van grond en onroerende zaken voor het Ministerie van Defensie zijn hoger door verkopen aan andere ministeries (begroting Financiën, artikel 01.07). Op basis hiervan ontving het Ministerie van Defensie in 1994 en 1995 additioneel respectievelijk f 33 en f 4 miljoen.

** Betreft raming en realisatie van verkoop van gronden die op titel van rijkswegen-/infrastructuurfonds zijn aangekocht. Raming en realisatie van verkoop van overige onroerende zaken van V&W worden niet afzonderlijk door V&W of Domeinen geadmistreerd.

Bron: Begrotingsadministratie Dienst Domeinen en begrotingen Infrastructuurfonds.