

Vergaderjaar 2005–2006

27 581

Grondbeleid

25 449

Vernieuwing rijkshuisvestingsstelsel Aanvraag agentschapsstatus Rijksgebouwendienst (VROM)

Nr. 25

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 9 maart 2006

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer¹ en de vaste commissie voor Financiën² hebben op 7 februari 2006 overleg gevoerd met minister Dekker van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en vice-minister-president, minister Zalm van Financiën over:

- **de brief van de minister van Financiën en de minister van VROM van 15 september 2005 over de Ontwikkelingen in de samenwerking tussen de vastgoeddiensten van het Rijk (27 581, nr. 23);**
- **de brief van de minister van VROM van 4 juli 2005 over de Evaluatie stelselherziening rijkshuisvesting (25 449, nr. 11);**
- **de brief van de minister van Financiën van 3 oktober 2005 over Aanvullend IBO organisatie beheerfuncties vastgoed Rijk (onderzoeksrapportage en kabinetsstandpunt verwacht voor de zomer 2006) (30 253, nr. 2);**
- **brief van de minister van VROM van 10 oktober 2005 Actieprogramma voor verbetering stelsel rijkshuisvesting (VROM 05 931);**
- **brief van de minister van VROM van 19 januari 2006 over het actieprogramma verbetering van het rijkshuisvestingsstelsel «Sturen op efficiency en eenvoud» (25 449, nr. 12).**

Van dit overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

¹ Samenstelling:

Leden: Duivesteijn (PvdA), Hofstra (VVD), Buijs (CDA), voorzitter, Schreijer-Pierik (CDA), Van Gent (GroenLinks), Snijder-Hazelhoff (VVD), Depla (PvdA), Van Oerle-van der Horst (CDA), Van As (LPF), Van Bochove (CDA), Duyvendak (GroenLinks), Huizinga-Heringa (Christen-Unie), Koopmans (CDA), Gerkens (SP), Spies (CDA), Van Lith (CDA), Van der Ham (D66), Van Velzen (SP), Fierens (PvdA), ondervoorzitter, Timmer (PvdA), De Krom (VVD), Verdaas (PvdA), Kruijssen (PvdA), Samsom (PvdA), Hermans (LPF), Veenendaal (VVD) en Lenards (VVD).

Plv. leden: Crone (PvdA), Dezentjé Hamming (VVD), Mastwijk (CDA), Ormel (CDA), Halsema (GroenLinks), Örgü (VVD), Dubbelboer (PvdA), Hessels (CDA), Van den Brink (LPF), Knops (CDA), Vos (GroenLinks), Van der Staaij (SGP), Vietsch (CDA), Vergeer (SP), Sterk (CDA), Haverkamp (CDA), Koşer Kaya (D66), Boelhouwer (PvdA), Verbeet (PvdA), Balemans (VVD), Waalkens (PvdA), Van Heteren (PvdA), Roefs (PvdA), Varela (LPF), Oplaat (VVD) en Van der Sande (VVD).

² Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Crone (PvdA), Bakker (D66), Hofstra (VVD), De Haan (CDA), Bussemaker (PvdA), Vendrik (GroenLinks), Halsema (GroenLinks), Kant (SP), Blok (VVD), Ten Hoopen (CDA), ondervoorzitter, Smits (PvdA), De Pater-van der Meer (CDA), Van As (LPF), Tichelaar (PvdA), voorzitter, Koopmans (CDA), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Varela (LPF), De Nerée tot Babberich (CDA), Koomen (CDA), Fierens (PvdA), Aptroot (VVD), Smeets (PvdA), Heemskerk (PvdA), Dezentjé Hamming

(VVD), Van Egerschot (VVD) en Irrgang (SP). Plv. leden: Rouvoet (ChristenUnie), Koenders (PvdA), Dittrich (D66), Balemans (VVD), Kortenhorst (CDA), Duyvendak (GroenLinks), Van Gent (GroenLinks), De Krom (VVD), Atsma (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Omtzigt (CDA), Eerdmans (LPF), Noorman-den Uyl (PvdA), Mosterd (CDA), Jan de Vries (CDA), Hermans (LPF), Mastwijk (CDA), Rambocus (CDA), Stuurman (PvdA), Luchtenveld (VVD), Blom (PvdA), Douma (PvdA), Bibi de Vries (VVD), Van Beek (VVD) en Gerkens (SP).

Vragen en opmerkingen uit de commissies

De heer **Van Bochove** (CDA) vindt slagvaardig optreden van de overheid en verdere professionalisering van het Rijk als speler op de grond- en vastgoedmarkt van belang. Het beleid dat bijvoorbeeld is neergelegd in de Nota Ruimte vraagt om een actief en participierend optreden van het Rijk. Als verschillende departementen een rol spelen, is het goed functioneren van de Raad voor Vastgoed Rijksoverheid van betekenis. Het inzetten op ontwikkelingsplanologie vraagt om sturing op terreinen waarop andere overheden vaak het voortouw hebben. De samenwerking tussen de verschillende overheden maakt het noodzakelijk dat het Rijk vanuit één visie opereert. Hebben de bewindslieden de overtuiging dat met de voorgestelde werkwijze de vier genoemde verbeterpunten zullen worden bereikt en, zo ja, waar baseren zij dit op? Heeft het Gemeenschappelijk Ontwikkelingsbedrijf (GOB), dat feitelijk nog steeds wordt gestuurd vanuit verschillende departementen, voldoende gezag? Beheersen de departementen uiteindelijk de kunst van het loslaten? Wat is de positie van het ministerie van Defensie?

Centralisering van rijksbeleid versterkt de slagkracht van de overheid, verkort de lijnen, bespaart formatie en vergroot het maatschappelijk rendement van het overheidshandelen. De voorgestelde werkwijze met een opdrachtgeversberaad, een coördinerend opdrachtgevend departement, een coördinerende rol voor het ruimtelijk beleid van het ministerie van VROM en een onderraad van de ministerraad lijkt niet erg doeltreffend. Er moet worden gekozen voor een eenduidige bestuurlijke en ambtelijke sturing. In de brief staat dat de minister van VROM de rol van eigenaar vervult. Waarom vervult dat departement dan ook niet de eenduidige en ambtelijke sturing? Het lijkt het Rijk in de huidige werkwijze te ontbreken aan de professionaliteit die nodig is om de nieuwe slagen, onder andere in het kader van ontwikkelingsplanologie, te kunnen maken. Dat zou de doelstelling moeten zijn bij het tot stand brengen van het GOB. Dat lukt alleen als de structuur strakker wordt.

Niet alleen de departementen, maar ook de rijksoverheid moet meer overlaten en overdragen aan provincies en zo nodig gemeenten, zoals bij de totstandbrenging van een provinciale grondbank. Hoe gaat het GOB de samenwerking aan met provincies en de provinciale grondbank? Hoe functioneert het speciale financiële kader? Wordt dit opgenomen in een apart hoofdstuk op de begroting van bijvoorbeeld het ministerie van VROM? Kan op deze wijze voldoende bedrijfsmatig worden gewerkt? In de brief staat dat het GOB geen risico's draagt omdat het niet in vastgoed handelt. Hoe verhoudt zich dit uitgangspunt met de voorziene taak die past bij de sturingsfilosofie van de Nota Ruimte? Een goed functionerend GOB kan toch niet zonder het verwerven en vervreemden van vastgoed? Waarom wordt niet duidelijk vastgelegd binnen welke marges er kan worden gewerkt? Wie stuurt de processen rond de ontwikkeling van de Moerdijkse Hoek?

Door de fusie tussen de Dienst Landelijk Gebied (DLG) en Domeinen moet een nieuwe modern opererende en slagvaardige dienst ontstaan met een grote openheid. Hoeveel arbeidsplaatsen zijn te besparen met deze operatie en in welk tempo wordt de afslanking bereikt? Welke afrekenbare doelen zijn er voor deze nieuwe organisatie gesteld? Er liggen bij de DLG ten minste 40 000 ha. gronden in ruste. Is er een relatie te leggen met de budgetten voor de Infrastructuurregeling Landelijk Gebied bij de provincies?

Het ministerie van Financiën inventariseert de mogelijkheden om de doelmatigheid van het activa- en passivabeleid met betrekking tot met name grond en gebouwen verder te vergroten. Wat is de stand van zaken op dit moment? Hoe staat het met de analyse van activa en passiva waarvoor verbeteringsmogelijkheden bestaan in samenhang met de oprichting van

het GOB en de fusie tussen de DLG en Domeinen die Financiën samen met andere betrokken departementen in 2005 zou afronden?

De minister van VROM heeft de Kamer op 4 juli 2005 een brief gestuurd waarin zij inging op de evaluatie van het Rijkshuisvestingsstelsel in 2004 en de verbeteringen die moeten worden aangebracht. De CDA-fractie stemt in met het intact laten van de verworvenheden van het huidige stelsel en de door het kabinet genomen besluiten tot verbetering. Het motto van het Actieprogramma verbetering Rijkshuisvestingsstelsel luidt: sturen op efficiency en eenvoud. Het programma wekt echter een andere indruk. Wordt het verbeterproces niet te zwaar opgetuigd? Worden de lijnen daadwerkelijk korter? Hoe staat het met de beheersbaarheid van de kosten? Terugdringing van de overmaat aan regelgeving, overlegvormen en kosten is noodzakelijk. Kan dat worden gerealiseerd met de voorgestelde aanpak?

Mevrouw **Veenendaal** (VVD) vindt de plannen goed. Zij vraagt hoe de bewindslieden tot deze beslissing zijn gekomen en wat volgens hen de duidelijke voordelen zijn met betrekking tot de sturing en de financiën. In bepaalde gevallen vindt sturing door verschillende bewindslieden plaats. Dit levert wel eens problemen op. Wie heeft het laatste woord als er problemen zijn tussen departementen? Hoe is het toezicht geregeld met betrekking tot de eventuele risico's die het GOB gaat lopen? Wat wordt bedoeld met «beperkte risico's»? Waarom valt het ministerie van Defensie buiten deze regeling?

De heer **Verdaas** (PvdA) merkt op dat met de aanvaarding van de Nota Ruimte de decentrale sturingsfilosofie de maat der dingen is geworden. De vorming van een GOB heeft de steun van de PvdA-fractie. De rijksoverheid moet actief participeren in projecten rond gebiedsgerichte ontwikkeling, eventueel ook risicodragend. De vraag is hoe dit moet gebeuren en hoe dit op een goede en slagvaardige manier moet worden georganiseerd. Visie stuurt geld. Het ontbreekt echter wel eens aan visie bij dit kabinet. De keerzijde van de sturingsfilosofie van het kabinet is dat het risico bestaat dat de provincie tot een ander inzicht komt. Hoe gaat het GOB daar straks mee om? Welk mandaat heeft het om zijn werk goed te kunnen doen? Het is goed dat het GOB onder het ministerie van VROM is gepositioneerd. Er is echter ook nog een opdrachtgeversberaad en een nieuwe dienst die ontstaat uit de fusie tussen de DLG en Domeinen die wordt gepositioneerd onder het ministerie van LNV. Leidt dit er niet toe dat er meer tijd wordt besteed aan afstemmen en elkaar informeren dan aan het ontwikkelen van de slagkracht van het GOB? Kunnen alle departementen afzonderlijk opdrachtgever zijn of loopt dit altijd via VROM? Moet er verantwoording worden afgelegd aan het opdrachtgeversberaad? Uit de brief van 15 september 2005 blijkt dat het GOB drie rollen kan hebben, namelijk een projectmanagementbureau, een adviesbureau voor andere departementen of een vastgoedbedrijf in de klassieke zin des woords. Deze rollen vereisen verschillende competenties. Waar wordt het accent op gelegd?

Antwoord van de bewindslieden

De **minister van VROM** zegt dat het de bedoeling is dat het Rijk met de oprichting per 1 januari 2006 van het GOB slagvaardiger en professioneler kan optreden in integrale gebiedsontwikkeling, en ook met het oog op de uitvoering van de Nota Ruimte. De beleidsmatige doelstelling en de grondontwikkelingsaanpak moeten bij elkaar kunnen worden gebracht zodat doelgericht kan worden gewerkt. Het GOB wordt gedragen door verschillende departementen en is ondergebracht bij VROM omdat de taken ervan in het verlengde liggen van de uitvoering van de Nota Ruimte. Het GOB is rechtstreeks onder de secretaris-generaal gepositioneerd zodat

er geen vermenging kan ontstaan met de beleidsmatige aansturing. Het doel is dat rijkspartijen in de onderhandelingen over een gebied met één mond spreken en dus adequater kunnen optreden. Hiertoe moet voldoende vakinhoudelijke kennis aanwezig zijn bij het GOB. In het financiële beleidskader wordt ingegaan op het dragen van risico. Als het GOB wordt ingeschakeld, moeten de rijksbelangen binnen de business case van een gebiedsontwikkeling worden samengebracht.

Het GOB werkt in opdracht van departementen die zich hebben verenigd in het opdrachtgeversberaad. Deze werkwijze draagt bij aan het commitment van de departementen. De uitvoering van de projecten waar het GOB mee bezig is, wordt hierdoor ondersteund. De eindverantwoordelijkheid voor de uitvoering ligt echter bij het GOB. Het kader waarbinnen het opdrachtgeversberaad werkt, ligt binnen de kaders van de Nota Ruimte en daaraan gekoppelde rijksnota's. De eindverantwoordelijkheid ligt bij de minister van VROM. Het kader wordt overigens voorgelegd aan de Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen. Het GOB is een kleine unit waarin de kennis van gebiedsontwikkeling aanwezig is. Het moet ertoe bijdragen dat business cases sluitend worden gemaakt. Het GOB is net van start gegaan en zaken moeten nog verder worden uitgewerkt. Over twee jaar zal een evaluatie plaatsvinden.

Met betrekking tot de Moerdijkse Hoek is men de afgelopen weken binnen de provincie en in overleg met de gemeenten tot een voorgenomen besluit gekomen om de ontwikkeling van dit bedrijventerrein op een andere wijze dan gebruikelijk in te richten. De Moerdijkse Hoek is echter opgenomen in de Nota Ruimte en de staatssecretaris van Economische Zaken heeft al een convenant gesloten over dit gebied. De minister heeft de provincie en de gemeenten laten weten dat zij niet zonder enige motivatie kunnen afwijken van een lijn die is bepaald door het Rijk. Zij is bereid om een second opinion te vragen. Als dit onderzoek is afgelopen en duidelijk is gemaakt dat het een gebied van nationaal en provinciaal belang betreft, wordt het GOB mogelijk ingeschakeld in verband met de uitvoering.

Het GOB moet zich vooral gaan bezighouden met grote ontwikkelingsprojecten. De mate waarin het risico's kan nemen, wordt nader uitgewerkt in het financiële beleidskader. Het uitgangspunt is dat in het GOB de belangen bij elkaar worden gebracht en dat het daarmee een heldere deskundigheidspositie heeft in projecten. Het ministerie van Defensie is wel betrokken bij het GOB en het opdrachtgeversberaad, maar het houdt een aparte positie. Bij ontwikkeling van voormalige defensieterrinen heeft het GOB een rol. De door de heer Van Bochove genoemde kunst van het loslaten, past prima binnen de sturingsfilosofie van de Nota Ruimte. Het Rijkshuisvestingsstelsel is ingevoerd in 1999 en is in 2004 geëvalueerd. Hieruit is een aantal verbeterpunten gekomen op het terrein van de efficiency van het stelsel, de technische werking en de besturing vanuit de gebruikers. De Rijksgebouwendienst zal een verbinding maken naar de opdrachtgevers, de departementen. Dat is een grote verbetering, want hierdoor is er binnen departementen meer bewustzijn ontstaan met betrekking tot de kosten van huisvesting. De structuur met sturgroepen en werkgroepen is in deze fase van de verbetering van het stelsel nog nodig.

De **minister van Financiën** merkt op dat zorgvuldig vermogensbeheer het uitgangspunt is van zijn ministerie in de discussie rond vastgoed en activa. De huidige begroting heeft weinig incentives om daar zorgvuldig mee om te gaan. Het ministerie doet ijverig mee in de ontwikkelingen rond het GOB.

Er werd gevraagd of het niet beter zou zijn als één minister het uiteindelijk voor het zeggen heeft. Als illustratie gebruikt de minister de ontwikkeling van de Zuidas. De minister van VROM is daar eerstverantwoordelijke voor binnen het kabinet. In het nieuwe model zou het GOB het project

managen. Ook andere departementen spelen echter een rol. Verkeer en Waterstaat heeft gelden uitgetrokken voor wegen en rails. Van het ministerie van Financiën wordt onder andere verlangd dat het meedenkt over een financiële constructie en dat het aandelen neemt. Zij overleggen in het opdrachtgeversberaad. Het is in dit geval niet wenselijk dat een minister de andere kan overrulen. Het winstpunt van het GOB is dat het Rijk een spreekbuis heeft voor onderhandelingen met private partijen of gemeenten. Er is dus in feite een frontoffice.

Er loopt op dit moment een interdepartementaal beleidsonderzoek naar de organisatie van de beheerfuncties vastgoed van het Rijk en tevens een onderzoek naar het activa- en passivabeleid. Wellicht komen daar nieuwe ideeën uit over zorgvuldige omgang met het vermogen van de Staat en het zorgvuldig inzetten ervan. Het interdepartementaal beleidsonderzoek wordt in juni afgerond, waarna het kabinet zijn standpunt hierover zal bepalen. Na de zomer zal de Kamer hierover een nota ontvangen. De nota over doelmatig activa- en passivabeleid zal dit najaar aan de Tweede Kamer worden gezonden.

Ook na de fusie van DLG en Domeinen kunnen provincies gebruikmaken van deze organisatie als facilitair bedrijf zodat zij niet allemaal een eigen groundbank hoeven op te richten. De minister van Financiën blijft eigenaar van de domeingronden, maar het beheer wordt ondergebracht bij de gefuseerde organisatie die vooralsnog onder het ministerie van LNV valt. Dat is een positieve ontwikkeling. Er moet worden gezien hoe zaken lopen en aan de hand daarvan kan worden gekeken of er verdere stappen kunnen worden gezet. De Rgd blijft op dit moment zelfstandig, maar verdere centralisatie van vastgoedactiviteiten is op termijn niet uitgesloten. Dergelijke ontwikkelingen moeten geleidelijk gaan en er moet voldoende draagvlak voor worden gecreëerd. Bij de fusie tussen DLG en Domeinen is geen taakstelling meegenomen met betrekking tot beperking van het aantal formatieplaatsen, onder andere met het oog op het draagvlak. De fusie op zich is al belastend genoeg voor het personeel. Daarnaast hebben beide diensten conform het regeerakkoord al een taakstelling van een behoorlijke omvang gehad. De ontwikkelingen op dit terrein zullen echter worden gevolgd.

De wijze van risicobeperking moet per casus worden bepaald. Een optie ervoor is het interesseren van private partijen voor projecten. Bij de Zuidas is bijvoorbeeld vastgesteld dat 60% van de aandelen moet worden genomen door private partijen en dat het Rijk niet bijdraagt als dit niet lukt. Er kunnen ook voorwaarden worden bedongen in contracten met aannemers. Dat zijn moderne vormen van risicobeperking. Naast Financiën moet ook het GOB hier ten minste rudimentaire kennis over hebben. Er moet worden geleerd van eerdere ervaringen. Het Rijk participeert af en toe risicodragend. Hierbij moeten afspraken worden gemaakt tussen de ministeries over de verdeling van de risico's of de voordelen. Hierdoor kan het GOB effectief optreden namens het Rijk jegens derden. Bij gebiedsontwikkeling moet uiteraard ook worden gelet op de verschijningsvorm. Het GOB krijgt vooralsnog geen eigen middelen ter beschikking.

Bij de rijkshuisvesting speelt de rentevoet een rol. Het betreft kapitaalintensieve diensten. Wijziging van de rentevoet heeft invloed op de kosten. De vraag is hoe moet worden omgegaan met de toegedeelde huursommen en de rentevoet. Er wordt onderzoek gedaan naar oplossingen die ook in de praktijk werkbaar zijn en de goede incentives geven aan alle partijen. Dat zal nog enige tijd vergen omdat het een complex vraagstuk is.

De **minister van VROM** geeft aan dat er sprake is van een leegstand van 2%, tegen een leegstand van 13,8% op de particuliere markt, dus de kostenderving als gevolg daarvan is niet erg groot. Overtollig vastgoed moet worden verkocht. Daarnaast wordt bezien of een aantal rijksgebouwen tot woningen kan worden verbouwd.

De voorzitter van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
Buijs

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
Tichelaar

De griffier van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
Van der Leeden