

Vergaderjaar 2004–2005

27 581

Grondbeleid

Nr. 23

**BRIEF VAN DE MINISTERS VAN FINANCIËN EN VAN VOLKSHUIS-
VESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 september 2005

Hierbij sturen wij u, mede namens de Minister van Verkeer en Waterstaat, de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, de Staatssecretaris van Financiën, de Staatssecretaris van Defensie en de Staatssecretaris van Economische Zaken, een notitie over nieuwe ontwikkelingen in de samenwerking tussen de vastgoeddiensten van het rijk, in het verlengde van de nota Grondbeleid, het programma Andere Overheid en de uitvoering van de Nota Ruimte. Het rijk wil met deze ontwikkelingen nieuwe wegen inslaan naar een modern en doelmatig vermogensbeheer en een sterker en beter georganiseerd optreden in gebiedsprojecten.

De Minister van Financiën,
G. Zalm

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
S. M. Dekker

ONTWIKKELINGEN IN DE SAMENWERKING TUSSEN DE VASTGOEDDIENSTEN VAN HET RIJK

1. Aanleiding

In de nota Grondbeleid (Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 581) is een professionalisering van het rijk als speler op de grondmarkt aangekondigd. De Raad voor Vastgoed Rijksoverheid is opgericht om dit via samenwerking tussen de rijksdiensten te waarborgen¹. Een tweede maatregel voorzag in het meer anticiperend aankopen van grond door het rijk. Voor dit doel is een begrotingsartikel in het leven geroepen. De Raad voor Vastgoed Rijksoverheid rapporteerde in juni 2004 zijn evaluatie en toekomstplan. Hieruit blijkt dat de vastgoeddiensten op veel terreinen beter zijn gaan samenwerken. Het beroep op de leenfaciliteit voor anticiperende aankopen is – een enkel jaar daargelaten – gering gebleven. Het toekomstplan bevat voorstellen voor verdere vernieuwing.

De voorstellen van de Raad voor Vastgoed Rijksoverheid zijn daarna verder uitgewerkt. Deze ontwikkeling werd onderdeel van het programma Andere Overheid. In overleg met de andere betrokken bewindslieden hebben wij besloten de Raad voor Vastgoed Rijksoverheid voort te zetten ter uitvoering van zijn toekomstplan. In 2007 volgt een nieuwe evaluatie. Het werkprogramma van de Raad voor 2005–2007 zal binnenkort aan uw Kamer worden aangeboden. De leenfaciliteit voor anticiperend aankopen is op een bescheidener niveau voor onbepaalde tijd verlengd. Om de effectiviteit van deze faciliteit te vergroten zal het beleidskader worden herzien en beter toepasbaar op gebiedsprojecten worden gemaakt. De herziening zal u in het voorjaar 2006 worden aangeboden.

In zijn plan heeft de Raad voor Vastgoed Rijksoverheid geconstateerd dat de operationele samenwerking in gebiedsgerichte projecten nog onvoldoende leidt tot slagvaardig optreden. Deze constatering sluit aan bij de resultaten van een onderzoek naar de knelpunten voor publiek-private samenwerking in gebiedsontwikkelingsprojecten. Hierover bent U bij brief van de minister van Financiën op 10 juli 2003 geïnformeerd (Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 753, nr. 3). Om verbeteringen te bereiken werd een aantal aanbevelingen gedaan die het kabinet heeft overgenomen. Een Task Force PPS en integrale Gebiedsontwikkeling ondersteund door een Deskundigenpool heeft de afgelopen twee jaar tot taak gehad deze aanbevelingen in de praktijk te beproeven in een aantal projecten. In een bijlage wordt ingegaan op de bevindingen van deze groep waarmee is voldaan aan een toezegging de Kamer nader te informeren.

De bevindingen van de Adviescommissie Gebiedsontwikkeling onder voorzitterschap van prof. Riek Bakker gaan in dezelfde richting. Deze commissie is door de minister van VROM ingesteld om door advisering de uitvoering te versnellen van veertien door de provincies ingediende voorbeeldprojecten ontwikkelingsplanologie. In een tussenrapportage noemt deze commissie verscheidene punten van aandacht voor alle betrokken partijen. Voor het rijk spreekt de commissie de noodzaak uit om met één mond te spreken. Verder verwacht de commissie dat een actief ontwikkelende rol van het rijk een relevante versnelling kan brengen in een aantal projecten waarbij rijksbelangen aan de orde zijn.

Het kabinet geeft in de nota Ruimte regionale ruimtelijke ontwikkelingen een prominente plaats. Voor dit type ontwikkelingen legt het kabinet de nadruk op ontwikkelingsplanologie waarbij visievorming en uitvoering in samenspel tot stand komen. Het gaat om integrale projecten waarbij vele actoren vanuit verschillende belangen betrokken zijn. De sturingsfilosofie

¹ Staatscourant, 28 september 2001, nr. 188. Het gaat om de dienst Domeinen van Financiën, de Rijksgebouwendienst van VROM, de dienst Landelijk Gebied van LNV, Rijkswaterstaat van VenW en de dienst Gebouwen, Werken en Terreinen van Defensie. Gewijzigd Staatscourant 24 juni 2005, nr. 119, onder meer met de toevoeging van Prorail.

legt het voortouw voor deze ontwikkelingen meestal bij andere overheden. Het rijk kan echter op verscheidene manieren betrokken zijn, vanuit een belang bij de realisatie van ruimtelijke doelen op het gebied van wonen, infrastructuur, werken, natuur en groen, en vanuit een belang als eigenaar van grond. Ook het rijk zal hierbij meer ontwikkelingsgericht gaan werken. Een grondbedrijffunctie bij het rijk is genoemd als één van de mogelijkheden om dit te bereiken (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 435, nr. 153).

Belangrijke verbeterpunten komen naar voren als de rode draad in alle besproken trajecten. Het rijk moet ontwikkelingsgericht gaan werken aan de realisering van zijn ruimtelijke doelen, het rijk moet daarbij méér met één mond spreken, het rijk moet zijn expertise op het gebied van vastgoed beter organiseren, en het rijk moet in zijn activabeleid heldere bedrijfseconomische principes toepassen.

Het kabinet heeft daarom besloten nieuwe stappen te nemen naar een modern en doelmatig vermogensbeheer en een sterker en beter georganiseerd optreden in gebiedsprojecten. Het heeft besloten een Gemeenschappelijk Ontwikkelingsbedrijf voor het rijk op te richten. Om de juiste aansluiting met het rijksbeleid te verzekeren zal een Opdrachtgeversberaad worden ingesteld op hoogambtelijk niveau, waar nodig onder instructie van de relevante onderraad van de ministerraad (RROM). Domeinen en de Dienst Landelijk Gebied zullen fuseren, er zal een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) op dit terrein plaatsvinden, en het activabeleid zal in het licht van onze ambities worden herijkt. Op deze stappen gaat deze notitie nader in.

2. Gemeenschappelijk Ontwikkelingsbedrijf

Het Gemeenschappelijk Ontwikkelingsbedrijf gaat werken aan complexe multidepartementale gebiedsprojecten en gaat daarin de eenheid van het rijk gestalte geven. Het gaat op bedrijfseconomische grondslag aan de slag voor een beter maatschappelijk resultaat. Het ontwikkelingsbedrijf zal de ruimte en de instrumenten krijgen om sneller kansen te benutten, en indien nodig risicodragend aan projecten met andere publieke en private partners deel te nemen.

Het ontwikkelingsbedrijf wordt een voorshands kleine interdepartementaal opgezette uitvoeringsorganisatie van ongeveer 15 personen. Het bedrijf bundelt voor de geselecteerde gebiedsprojecten de beste kennis en expertise binnen het rijk op het gebied van proces- en projectmanagement, vastgoedeconomie (het maken van een business case, opzetten van grondexploitaties), privaatrecht en publiek-private samenwerking. Het bedrijf zal vooral worden toegerust via detachering vanuit de bestaande departementale vastgoeddiensten en PPS eenheden.

Het ontwikkelingsbedrijf kan worden ingeschakeld bij ruimtelijk afgebakende gebiedsontwikkelingsprojecten waarbij verscheidene departementen betrokken zijn met belangen die niet als vanzelf parallel lopen maar door een innovatief en gemeenschappelijk handelen mogelijk wel kunnen worden verenigd. Dit laatste is het geval indien in overleg met andere publieke en private partners via «rekenen en tekenen» kan worden toegewerkt naar een planalternatief voor de gebiedsinrichting waarvan de business case sluitend is en waarmee alle partners zich kunnen verenigen.

Het voordeel voor het rijk van deze benadering is dat meer planalternatieven in beeld kunnen worden gebracht, bijvoorbeeld planalternatieven waarin de aanleg van infrastructuur volwaardig is meegewogen en verrekend in de business case. Het rendement voor het rijk van de ingezette

financiële middelen en activa wordt op die manier vergroot. Het voordeel voor de andere partners is dat het rijk als eenheid optreedt, in staat is zijn wensen en handelen aan het gezamenlijk project aan te passen, specifieke financiële instrumenten kan inzetten en in beginsel bereid is in risico's te delen en gecreëerde waarde van rijksgrond in het project aan te wenden.

Het inzetten van het ontwikkelingsbedrijf heeft vooral zin indien belangrijke opties voor de gebiedsontwikkeling nog open staan, zodat een actieve rol van het rijk met langere en grotere betrokkenheid bij het gebiedsproject inderdaad meerwaarde kan brengen. Ook moet te voorzien zijn dat er intensief overleg gedurende geruime tijd nodig zal zijn om de juiste business case te ontwikkelen, en dat er behoefte is aan handelen door het rijk (zoals het anticiperend aankopen van grond) nog voordat dit financieel goedgekeurde plan er ligt. In deze situatie is het bundelen van alle uitvoerende expertise in het ontwikkelingsbedrijf zinvol en ook nodig om de onvermijdelijke risico's te beheersen.

Het ontwikkelingsbedrijf treedt binnen het rijk op als manager van het project en vertegenwoordigt met inachtneming van haar opdracht (als enige) het rijk in de onderhandelingen met andere partners rond het opstellen van een financieel sluitend projectplan (businesscase) en legt daarover verantwoording af aan het opdrachtgeversberaad. Waar mogelijk schakelt het bedrijf als gedelegeerd opdrachtgever de expertise in van de (bestaande) departementale vastgoeddiensten. Het ontwikkelingsbedrijf zal ook maximaal gebruik maken van producten en diensten die deze bestaande vastgoeddiensten kunnen leveren, zoals het anticiperend aankopen van grond binnen door het ontwikkelingsbedrijf aangegeven grenzen. Het ontwikkelingsbedrijf wordt geen volledig toegerust vastgoedbedrijf, het bundelt wat nodig is voor het management van de complexe projecten waarvoor het wordt opgericht.

Voor het ontwikkelingsbedrijf geldt een speciaal financieel kader dat de instrumenten en financiële uitgangspunten voor het bedrijf borgt. Het beschikt over flexibele mogelijkheden om anticiperend vastgoed aan te laten kopen. Het bedrijf kan overtollig gesteld vastgoed inkopen van een departement indien het langer vasthouden van dat vastgoed gunstig is voor het rijk als geheel. Verkregen vastgoed zal het bedrijf bij de bestaande vastgoeddiensten in beheer geven. Het bedrijf kan ook binnen gestelde budgettaire kaders voorbereidingen treffen voor risicodragende participatie door het rijk. Tevens beschikt het bedrijf over een leenfaciliteit om kasverschillen in verschillende begrotingsjaren te overbruggen. Tenslotte draagt het ontwikkelingsbedrijf zorg voor het bijhouden van een transparante (financiële) projectadministratie, waarbinnen door het rijk gemaakte kosten ten laste van het project kunnen worden geboekt en winst of verlies tussen departementen kan worden verrekenend.

De winst van het ontwikkelingsbedrijf is dat publieke beleidsdoelstellingen worden gerealiseerd op een doelmatiger wijze en op basis van een bedrijfseconomisch transparante afweging van alle kosten, opbrengsten en risico's. Winst voor het rijk ontstaat als door de intensieve aanpak via het ontwikkelingsbedrijf een financieel sluitend planalternatief tot stand komt waarin met de rijksbelangen beter rekening is gehouden dan bij een klassieke werkwijze zou zijn gebeurd. Het werken met een discontovoet en risico-opslagen en waardering van vastgoed tegen actuele waarde zijn instrumenten om hiertoe te komen. Voor de business case geldt de reeds rijksbreed geldende standaard disconteringsvoet van 4% en deze wordt verhoogd met een projectspecifieke risico-opslag.

Het belangrijkste product waar het ontwikkelingsbedrijf in overleg met andere publieke en private partners naar toe werkt is de *business case*,

hier te verstaan als het financieel sluitende plan voor het gebied dat instemming van de partners binnen en buiten het rijk kan verwerven. Het is echter ook mogelijk om het ontwikkelingsbedrijf alleen in te schakelen voor advies en bijstand. Opdrachten hiervoor kunnen afkomstig zijn van (gezamenlijke) beleidsdirecties, departementale vastgoeddiensten en andere overheden. Het ontwikkelingsbedrijf draagt hierbij geen risico's en handelt niet in vastgoed. In het kader van de ontwikkeling van het Investeringsbudget Landelijk Gebied dat op 1 januari 2007 van start gaat zal worden bezien op welke wijze de betekenis van het ontwikkelingsbedrijf voor de andere overheden kan worden verbreed.

Het ontwikkelingsbedrijf zal op 1 januari 2006 officieel van start gaan als projectdirectie. De afzonderlijke projecten zullen van meet af aan bedrijfseconomisch gecalculeerd worden. In de periode vanaf 1 januari 2006 zal gestart worden met onderzoek naar de voor- en nadelen van de omvorming van het ontwikkelingsbedrijf naar een baten-lastendienst, vanuit de verwachting dat dit model het beste past bij de bedrijfseconomische benadering die van het bedrijf wordt verwacht.

Het gemeenschappelijk ontwikkelingsbedrijf zal projecten uitvoeren voor en namens een verscheidenheid van departementen. Per project zullen de betrokken departementen een gemeenschappelijke opdracht aan het ontwikkelingsbedrijf geven. De in een project betrokken ministers dragen voor een project van het ontwikkelingsbedrijf verantwoordelijkheid voor de inhoud van de beleidstaken die onder hun gezag aan het bedrijf ter uitvoering zijn opgedragen.

Hoewel het uitvoeren van gemeenschappelijke opdrachten voorop staat, zal één departement de rol van eigenaar van het ontwikkelingsbedrijf moeten vervullen. De betrokken bewindslieden hebben ervoor gekozen om de minister van VROM te vragen de rol van eigenaar te vervullen, daarmee aansluitend bij de algemene zorg voor het ruimtelijke beleid die bij deze minister berust. De aansluiting bij de sturingsfilosofie van de Nota Ruimte is op die manier ook helder verzekerd. De minister van VROM zal als eigenaar van het bedrijf de ministeriële verantwoordelijkheid dragen voor de kwaliteit van de door het bedrijf geleverde diensten. Deze minister is in het bijzonder ook verantwoordelijk voor de kwaliteit van de door het bedrijf ontwikkelde business case en de daaraan verbonden risico's, voor zover die geen deel uitmaken van vooraf tussen de departementen gemaakte risicoverdelingsafspraken. Na twee jaar zal de plaatsing bij VROM worden geëvalueerd in het licht van andere ontwikkelingen op vastgoedgebied binnen het rijk.

3. Opdrachtgeversberaad

Het gemeenschappelijk ontwikkelingsbedrijf werkt rechtstreeks in opdracht van de beleidsdepartementen. De opdrachtgevers organiseren zich in het Opdrachtgeversberaad dat optreedt als ambtelijke opdrachtgever van het ontwikkelingsbedrijf. Het opdrachtgeversberaad zorgt er voor dat het bedrijf op bedrijfseconomische grondslag kan werken voor een beter maatschappelijk resultaat. Het bepaalt de beleidsinhoudelijke kaders waarbinnen het ontwikkelingsbedrijf aan de slag gaat. Het opdrachtgeversberaad werkt binnen de instructies van de relevante onderaad van de ministerraad (RROM).

Het is de bedoeling van alle rijksopdrachtgevers om de rijksrol in een gebiedsproject snel en geheel, binnen functioneel geformuleerde beleidswensen, aan het bedrijf over te laten. Alleen in die situatie kan het bedrijf voldoende invloed uitoefenen op een project dat sturing naar bedrijfseconomische maatstaven kan plaatsvinden en is het verantwoord dat het

bedrijf risico's aanvaardt voor de publieke doelen waarvoor het wordt ingeschakeld. Het is van groot belang dat de andere partners het ontwikkelingsbedrijf niet zullen ervaren als een extra speler vanuit het rijk, maar als de beoogde slagvaardige eenheid die de vele spelers binnen het rijk vervangt waarmee men anders te maken had gekregen.

Het opdrachtgeversberaad is een structureel overleg waarin (plv) directeuren-generaal van de meest betrokken departementen VROM, LNV, Defensie, V&W, EZ en Financiën zijn vertegenwoordigd en op ad-hoc basis zonodig ook andere departementen. In het verlengde van zijn coördinatierol in het ruimtelijk beleid zal het ministerie van VROM (directoraat-generaal Ruimte) het opdrachtgeversberaad voorzitten. Om slagvaardig te kunnen opereren wordt per project een coördinerend opdrachtgevend departement aangewezen. Veelal is dit de «natuurlijke» probleemeigenaar die voortvloeit uit het inhoudelijke zwaartepunt van een project. Dat kan een departement zijn dat niet vast in het opdrachtgeversberaad is vertegenwoordigd.

4. Projecten en financiën ontwikkelingsbedrijf

Voordat het ontwikkelingsbedrijf door het rijk binnen een project wordt ingezet en het financieel kader toepassing kan vinden moet het opdrachtgeversberaad een eerste besluit hebben genomen tot selectie van het gebied. Het opdrachtgeversberaad zal in samenwerking met de Raad voor Vastgoed Rijksoverheid een voorstel voor het kabinet uitwerken hoe projecten kunnen worden aangemeld en geselecteerd voor het ontwikkelingsbedrijf.

Van een besluit tot inschakeling van het ontwikkelingsbedrijf bij een project dat inhoudt dat het bedrijf ruimte krijgt om te handelen namens het Rijk, onder verantwoordelijk van de minister van VROM als eigenaar van het bedrijf, zal de Tweede Kamer in kennis worden gesteld. Daarbij zal worden ingegaan op de wijze van verdere berichtgeving en verantwoording aan de Kamer. Projecten worden gefinancierd uit de inbreng van grond of ander vastgoed en uit de goedgekeurde begrotingen van de opdrachtgevende ministers.

Soms zullen er nadat er een sluitende business case is ontwikkeld, verschillen optreden tussen de kasbedragen beschikbaar op de rijksbegroting en de tijdreeks van baten en lasten van het project. Deze verschillen moeten kunnen worden overbrugd. In dergelijke gevallen bezien de opdrachtgevers eerst de mogelijkheden om binnen hun eigen begrotingen te herschikken. Indien dit niet mogelijk is, kan een claim worden ingediend. Per project wordt een daarop toegespitste claim ingediend op de hoofdbesluitvormingsmomenten via kabinet en Tweede Kamer in het begrotingsproces.

In de voorbereiding van de besluitvorming over een gemeenschappelijk ontwikkelingsbedrijf heeft een verkenning plaatsgevonden van de projecten die aan dit bedrijf zouden kunnen worden opgedragen. Daarbij is vooral gekeken naar projecten waarbij ten minste enkele jaren de bijdrage van het rijk aan die projecten geheel aan het bedrijf kan worden overgedragen, binnen een pakket functioneel geformuleerde beleidswensen en met periodieke terugkoppeling op het opdrachtgeversberaad. Inzet van het ontwikkelingsbedrijf wordt bij voorrang onderzocht voor Valkenburg (ZH), Ede-Oost en Moerdijkse Hoek, via een toetsing per project en in overleg met de betrokken andere overheden. Andere projecten kunnen voor een adviesrol of een managementrol van het ontwikkelingsbedrijf in beeld komen. In dit kader genoemde projecten zijn bijvoorbeeld onderdelen van Hart van de Heuvelrug, Nieuwe Hollandse

Waterlinie, Vliegveld Soesterberg, Gebiedsuitwerking Haarlemmermeer, IJsseldelta, Oosterhoutse Waarden, Almere, Hembrugterrein en Zuidcorridor A4–A15.

Het ontwikkelingsbedrijf kan verplichtingen aangaan indien het opdrachtgeversberaad een eerste besluit heeft genomen om een project bij het bedrijf onder te brengen. Minimaal noodzakelijk is dat daarbij tevens een voorlopige afspraak is gemaakt tussen de opdrachtgevende departementen over de verdeling van risico's. In deze fase kan de eigenaar van het bedrijf tevens als opdrachtgever optreden om tot een sluitende risicoverdeling te komen. Deze bijtredende rol van de eigenaar is belangrijk om het bedrijf slagvaardig te maken, er hoeft geen tijd verloren te gaan met precies overleg tussen de departementen.

Uitgangspunt bij de bestemming van winsten is dat deze per project toekomen aan de partijen die de risico's nemen. Voor het dragen van verliezen geldt hetzelfde. De winst of het verlies gaat naar de opdrachtgevers van het project naar rato van de contante waarde van het ingebrachte geld en de actuele waarde van de ingebrachte grond. Ingeval van anticiperende aankopen of inkopen voor risico van de eigenaar-opdrachtgever via de inzet van de leenfaciliteit deelt deze naar die bijdrage mee in winst of verlies.

5. Fusie Dienst Landelijk Gebied en Domeinen

In de nota Rijk en Vastgoed van de Raad voor Vastgoed Rijksoverheid worden onder meer voorstellen uitgewerkt voor een scherpere toedeling en daardoor concentratie van taken op het gebied van aankopen resp. verkopen van grond. De dienst Landelijk Gebied (DLG) resp. de dienst Domeinen zouden taken op het gebied van aankopen (natuur, veiligheid) resp. verkopen in toenemende mate adopteren. Tussen DLG en Domeinen bestaat een zodanige synergie en complementariteit in taken en diensten dat een verdergaande stap, een fusie, gerechtvaardigd is. De Minister van LNV heeft de Kamer hierover bij brief van 14 juni 2005 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 27 924 en 24 490, nr. 26) bericht.

De verwachting is dat een fusie van deze diensten het mogelijk maakt bestaande taken overzichtelijker en efficiënter te organiseren en beter uit te voeren. Er ontstaan een gebundeld loket en meer uniformiteit op het gebied van aankoop, beheer en verkoop van vastgoed en gebiedsontwikkeling, waardoor slagvaardiger kan worden geopereerd. Andere departementen, de provincies en de andere onderdelen van het netwerk van diensten binnen en rond het rijk met vastgoedtaken zullen hiervan de vruchten plukken. Die verbeterde service wordt ook verleend aan het gemeenschappelijk ontwikkelingsbedrijf dat een nieuwe taak binnen het netwerk gaat invullen. De in het kader van het activabeleid geformuleerde uitgangspunten voor een doelmatig vermogensbeheer zullen bij de oprichting van de fusiedienst worden toegepast. De Raad voor Vastgoed Rijksoverheid zal vanuit zijn taak om de samenwerking binnen het gehele netwerk te waarborgen voor verdere afstemming zorgen. Voor het netwerk is van belang dat de nieuwe dienst een breed takenpakket efficiënt invult en een mogelijke latere aansluiting van andere diensten gemakkelijk indien het betrokken ministerie aansluiting zou wensen.

De fusiedienst DLG – Domeinen wordt naar het zich laat aanzien, net als DLG nu reeds is, een baten lastendienst die interdepartementaal werkt voor verscheidene opdrachtgevers. Ook andere overheden kunnen van de fusiedienst gebruik maken. Uitgangspunt is dat de fusiedienst functioneert als een beleidsonafhankelijk, transparant en zakelijk shared-services centrum. De fusie zal door Financiën en LNV gezamenlijk worden uitge-

werkt waarbij ook de positie van het Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL) zal worden betrokken. De aansturing van de nieuwe fusiedienst door deze ministeries zal eveneens verder worden uitgewerkt. De andere departementen en de provincies worden hierbij betrokken. Voor het beheer van de dienst zal één minister als «eigenaar» moeten worden aangewezen, zoals dat geldt voor elke baten-lasten dienst van het rijk. De minister van LNV zal deze rol van eigenaar vervullen.

Over het beheer van het Kroondomein Het Loo is op 4 juni 2005 een Convenant tussen de Staatssecretaris van Financiën en het Kroondomein ondertekend. Het doel hiervan is op basis van een integraal beheersplan voor het Kroondomein, het Staatsdomein bij Het Loo en het Paleispark Het Loo de continuïteit van het beheer van dit terrein (ruim 10 000 ha) te waarborgen. De verantwoordelijkheid voor het Kroondomein Het Loo blijft, in verband met de wettelijke verantwoordelijkheid van de minister van Financiën te dien aanzien, bij Financiën. Een en ander wordt derhalve niet ingebracht in de fusie.

6. Activabeleid

Als onderdeel van de departementale takenanalyse van Financiën in het kader van het programma Andere Overheid inventariseert Financiën de mogelijkheden om de doelmatigheid van het activa en passivabeleid voor met name grond en gebouwen verder te vergroten. De vraag of en hoe vermogensbeheer beter dan nu geïntegreerd kan worden in het begrotingsproces maakt onderdeel uit van deze analyse. Het rijk heeft veel bezittingen (onder meer grond en gebouwen), maar de werkelijke vermogenswaarde van die bezittingen en de daaraan toe te rekenen opbrengsten en kosten (inclusief risico's) zijn niet altijd zichtbaar. Meer inzicht op dit vlak kan leiden tot betere afwegingen, met als resultaat meer kwaliteit voor hetzelfde geld of dezelfde kwaliteit voor minder geld. Daarnaast prikkelt transparantie de creativiteit om te komen tot «slimmere» oplossingen en inzet van op maat gesneden financiële instrumenten, zoals veiling van gebruiksrechten en oprichting van taakgerichte vennootschappen.

De vakdepartementen hebben uiteraard primair de verantwoordelijkheid voor de doelmatigheid van hun handelen. Doelmatigheid is een vast onderdeel van het uitgavenbeleid, de toetsing door de directies FEZ van vakdepartementen en het toezicht van de Inspectie der Rijksfinanciën, en is verankerd in de Comptabiliteitswet.

Om bedrijfseconomische doelmatigheid te kunnen beoordelen zijn enkele algemene uitgangspunten geformuleerd: life cycle costing (inzichtelijk maken van de kosten en opbrengsten over de hele levensduur van het activum, zodat bijvoorbeeld bij beslissingen over aankoop ook rekening kan worden gehouden met kosten en opbrengsten van beheer), beprijzing van risico's, actuele waardering (marktwaarde), het hanteren van een rente («kosten vermogensbeslag») voor het aanhouden van activa, en prestatiemeting. Deze uitgangspunten zijn niet automatisch en onverkort van toepassing op alle activa of passiva, voor niet-verkoopbare activa zou actuele waardering bijvoorbeeld niet relevant kunnen zijn.

Voor de meeste activa- en passivaposten zijn er geen aanwijzingen voor duidelijke bedrijfseconomische ondoelmatigheid. De uitgangspunten worden bijvoorbeeld al toegepast voor grootschalige investeringen in het kader van de verplichte kosten-batenanalyses. Daarnaast is de aandacht voor bedrijfseconomische doelmatigheid toegenomen door de introductie van het model van een baten-lastendienst. Wel lijkt verbetering mogelijk voor grond en gebouwen, mede waarom het Gemeenschappelijk

Ontwikkelingsbedrijf wordt opgericht en Domeinen en Dienst Landelijk Gebied fuseren, en voor staatsdeelnemingen, waar de verbeteringen worden meegenomen bij de evaluatie van het deelnemingenbeleid.

Financiën zal, in samenwerking met de betrokken departementen, dit jaar een analyse afronden naar activa en passiva waarvoor verbetermogelijkheden bestaan, vooral grond en gebouwen, in samenhang met de oprichting van het ontwikkelingsbedrijf en de fusie Domeinen – DLG. De diverse posten zullen op hun eigen merites worden beoordeeld. Afhankelijk van de uitkomst van deze analyse zal een kader voor bedrijfseconomische afwegingen in het activa- en passivabeleid worden ontwikkeld indien dit leidt tot meer transparantie van de werkelijke kosten en vergroting van het inzicht in de bedrijfseconomische doelmatigheid. Bij de ontwikkeling van een kader zal in beginsel (tenzij uit analyse blijkt dat verdere verbetering mogelijk is) worden uitgegaan van staand beleid.

De minister van Financiën zal dit kader uitwerken in een nota Doelmatig activa- (en passiva)beleid die de Kamer in het voorjaar van 2006 zal bereiken. Vervolgstep kan zijn dat het kader wordt geïntegreerd in het begrotingsproces en in het politieke besluitvormingsproces. Vakdepartementen (beleidsdirecties, directies FEZ en de vastgoeddiensten) zullen vanaf het begin worden betrokken bij de analyse vanuit hun primaire verantwoordelijkheid voor hun begrotingen en hun praktijkervaring en praktijkinzicht in de beoordeling van verbetervoorstellen.

Het financieel kader voor het ontwikkelingsbedrijf zal te zijner tijd worden getoetst aan de resultaten van bovenstaande ontwikkelingen. Het financieel beleidskader voor het ontwikkelingsbedrijf brengt op dit moment geen verandering in bestaande arrangementen voor andere vastgoeddiensten.

7. Verdere procedure

Het streven is dat het ontwikkelingsbedrijf per 1 januari 2006 van start kan gaan. Een kwartiermaker neemt de verdere uitwerking van de organisatie op zich. Waar nodig zal voor projecten die in aanmerking komen voor inschakeling van het bedrijf vóór de formele start een overgangsregeling worden getroffen. Dit kan bijvoorbeeld nodig zijn voor Moerdijkse Hoek en Ede. Een instellingsbesluit voor het opdrachtgeversberaad wordt op dit moment voorbereid. De Task Force PPS en integrale Gebiedsontwikkeling wordt bij de instelling van het opdrachtgeversberaad opgeheven.

Met de provincies zal bestuurlijk overleg plaatsvinden over de voorgenomen oprichting van het ontwikkelingsbedrijf. In dit overleg zal aan de orde zijn op welke wijze het ontwikkelingsbedrijf adviserend naar andere overheden kan optreden en welke voorwaarden vervuld moeten worden om zeker te stellen dat de andere overheden voordeel hebben van het als eenheid ontwikkelingsgericht optreden van het rijk.

De dienst Domeinen wordt met alle uitvoerende taken samengevoegd met de Dienst Landelijk Gebied met de status van tijdelijk agentschap, zodra de daarvoor noodzakelijke maatregelen bij Financiën en LNV zijn getroffen. Een projectdirectie bereidt dit proces voor. De minister van LNV treedt vanaf de samenvoeging op als eigenaar van de beide diensten en begeleidt het verdere proces tot een volledige fusie per zo mogelijk 1 januari 2007.

De bewindslieden van Financiën hebben tot nu toe de leidende rol vervuld in het bevorderen van de professionalisering en de vergroting van de samenwerking tussen de uitvoerende vastgoeddiensten van het rijk, in het

verlengde van de nota Grondbeleid. De staatssecretaris van Financiën blijft tot de evaluatie in 2007 de eerstverantwoordelijke bewindspersoon voor de Raad voor Vastgoed Rijksoverheid en de ondersteuning van deze Raad. Het werkprogramma van de Raad voor 2005–2007 zal binnenkort aan uw Kamer worden aangeboden. In 2007 zullen ook andere nu in gang gezette ontwikkelingen, zoals de oprichting van het ontwikkelingsbedrijf, worden geëvalueerd.

De minister van Financiën zal een nota Doelmatig activa- (en passiva)-beleid in het voorjaar van 2006 aan de Kamer aanbieden. Vakdepartementen (beleidsdirecties, directies FEZ en de vastgoed-diensten) zullen vanaf het begin worden betrokken bij de daarvoor uit te voeren analyse vanuit hun primaire verantwoordelijkheid voor hun begrotingen alsmede hun praktijkervaring. Een herzien beleidskader voor anticiperend aankopen zal de Kamer tegelijk bereiken.

De oprichting van een gemeenschappelijk ontwikkelingsbedrijf en de fusie tussen Domeinen en de Dienst Landelijk Gebied bewerkstelligen meer synergie in het netwerk van de vastgoeddiensten van het rijk. Het kabinet kan zich voorstellen dat er ook verdergaande mogelijkheden zijn. Daartoe zal een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) worden gestart dat die verdere mogelijkheden onderzoekt. De Kamer wordt hierover op de gebruikelijke wijze bericht. Het onderzoek zal medio 2006 zijn afgerond.

Bevindingen Taskforce Publiek Private Samenwerking en integrale Gebiedsontwikkeling

Bij brief van de minister van Financiën van 10 juli 2003 is de Tweede Kamer geïnformeerd (Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 753, nr. 3) over de acties van het kabinet om te komen tot verbeteringen bij de toepassing van publiek-private samenwerking (pps) bij integrale gebiedsontwikkeling en een slagvaardigere aanpak van integrale gebiedsontwikkelingsprojecten. Daartoe is een interdepartementale «Taskforce PPS en Integrale Gebiedsontwikkeling» ingesteld onder voorzitterschap van VROM die zich, ondersteund door een Deskundigenpool, de afgelopen twee jaar hierover heeft gebogen.

In deze bijlage wordt ingegaan op de belemmeringen voor pps bij integrale gebiedsontwikkeling, welke zijn geconstateerd door de taskforce en de aanbevelingen van de taskforce om deze belemmeringen weg te nemen.

De belangrijkste bevinding van de taskforce is dat het rijk voor succesvolle deelname in pps bij integrale gebiedsontwikkeling moet investeren in een nieuwe werkwijze. In deze nieuwe werkwijze wordt consequent, in de gehele keten van beleidsbepaling (op rijksniveau) naar planvorming en realisatie (op gebiedsniveau) integraal naar het gebied en de functies in het project gekeken. Pps kan hierbij als katalysator optreden mits de krachten (vooral aan publieke zijde) goed gebundeld worden. Op dit moment bestaan echter verschillende belemmeringen die het succesvol realiseren van pps bij gebiedsontwikkeling frustreren.

Institutionele belemmeringen

1. Door het feit dat verschillende departementen verschillende doelstellingen nastreven, komt het rijk (interdepartementaal) bij integrale gebiedsprojecten nog onvoldoende tot afgewogen prioriteitstellingen. De handelsewijze is nog teveel afhankelijk van toevalligheden en sectorale belangen. Er ontstaat daardoor geen of onvoldoende gemeenschappelijk belang om ook gemeenschappelijk een meerwaarde te realiseren.
2. Het rijk spreekt bij integrale gebiedsprojecten onvoldoende, in een vroeg stadium, haar bestuurlijk commitment aan het project uit. Hierdoor is het lastig om binnen de verschillende departementen de voor het project benodigde inzet te mobiliseren en synchroniseren.

Belemmeringen in de vertaling van beleid naar uitvoering

3. Het gebrek aan prioriteitsstelling (zoals genoemd onder punt 1), resulteert erin dat er zelden sprake is van een gezamenlijke inzet van middelen en instrumenten. Daar komt bij dat instrumenten die voor een heldere gefundeerde prioriteitsstelling functioneel zouden kunnen zijn, ontbreken of te weinig worden toegepast. Daarnaast is duidelijk behoefte aan een methodiek om per project beter te kunnen vaststellen in hoeverre de (pps-)uitvoering bijdraagt aan beleidsdoelen van het rijk en tegen welke kosten.
4. Naast het gebrek aan voldoende «horizontale» afstemming (zoals genoemd onder de punten 1 en 2) is er ook sprake van onvoldoende «verticale» afstemming tussen de verschillende betrokken overheidsniveaus (rijk, provincies en gemeenten). Menskracht en middelen van de verschillende overheden kunnen op dit moment niet eenvoudig worden gebundeld en ingezet in het betrokken gebied.
5. De cultuur binnen de overheidsorganisatie vormt eveneens een belemmering. Betrokken ambtenaren bij een project zouden herkenbare

rollen moeten vervullen met mandaat en duidelijke verantwoordelijkheden krijgen, passend bij de Andere Overheid.

Belemmeringen bij het vroegtijdig betrekken van de markt

6. De markt wordt vaak nog te laat bij een project betrokken, bijvoorbeeld als er al sprake is van beleid en kaders in onwrikbare uitvoeringsprogramma's. Soms komt de marktbetrokkenheid pas laat op gang omdat marktpartijen daar zelf voor kiezen. De reden kan zijn dat zij veronderstellen anders niet voor de uitvoering in aanmerking te kunnen komen: de perceptie in de markt is dat bij betrokkenheid in de planvormingsfase het risico groot is dat – als gevolg van de (Europese) aanbestedingsregels – de betreffende onderneming niet tevens de uitvoering van het project mag doen. Een andere reden kan zijn dat markt en overheid niet goed weten hoe aan een vroege samenwerking formeel vorm te geven. Vroegtijdige marktinzet (in bijvoorbeeld de vorm van extra creativiteit in de planvorming) en sturen op hoofdlijnen door de overheid, kunnen leiden tot snellere projectontwikkeling.

Belemmeringen ontstaan door een tekort aan kennis en vaardigheden

7. De rijksoverheid beschikt op dit moment in onvoldoende mate over de voor integrale gebiedsontwikkeling en pps vereiste kennis (in staat zijn om bedrijfseconomische aspecten te combineren met ruimtelijke, financiële en juridische aspecten). Om te kunnen komen tot een succesvolle pps moeten de bij het project betrokken personen over voldoende kennis, ervaring en procesmanagement kwaliteiten beschikken.

Aanbevelingen om belemmeringen weg te nemen:

Wegnemen van institutionele belemmeringen

1. Het rijk zal haar handelswijze dienen aan te passen om te kunnen komen tot een prioriteitsstelling. De uitkomsten van de zogenaamde pps-meerwaardetoets voor gebiedsontwikkeling kunnen een rol spelen in de besluitvorming over de prioriteitsstelling. Het rijk dient te werken aan het pro-actief «vertalen» van beleid naar gebiedsgerichte doelen en randvoorwaarden. Het aanwijzen van een gezaghebbende coördinerende entiteit (departement met daarnaast een uitvoeringsorganisatie) voor een project draagt bij aan het met één mond naar buiten treden. Naar het project toe bewaakt deze gemandateerde coördinerende entiteit het bereiken van rijksdoeleinden en draagt daar vanuit het rijk ook de gezamenlijk afgesproken inzet (bijvoorbeeld subsidies) voor bij.
2. De prioriteitsstelling, die voor integrale, complexe projecten op bestuurlijk niveau tot stand moet worden gebracht, moet tegelijkertijd de beschikbare middelen bundelen. Een in dit verband nieuw «middel» dat onder bepaalde omstandigheden door een departement moet kunnen worden ingezet, is de waardestijging van de rijksground in het gebied. Een departement heeft deze mogelijkheid nu alleen in uitzonderingsgeval, bij aparte beslissing. Bekeken wordt of de mogelijkheid dat deze waardestijging binnen het project kan worden ingezet vaker kan worden geboden.

Wegnemen van belemmeringen in de vertaling van beleid naar uitvoering

3. Voor selectie van gebieden waar inzet gerechtvaardigd is (prioriteitsstelling), moet het rijk haar beleid beter doorvertalen naar de uitvoe-

ring. Het rijk dient beter gebruik te gaan maken van businesscases en planalternatieven. Naast de eigen rijksdoeleinden moet ook de eigen inbreng (snelwegen, stations enz.) in het project een plaats krijgen in deze businesscases. Er dient meer gekeken te worden naar regio's en totaal concepten waarin bijvoorbeeld de beleidsdoelen infrastructuur, wonen, waterberging en groen gezamenlijk worden gerealiseerd en niet los van elkaar door middel van aparte geldstromen.

4. Voor de verticale coördinatie is het van belang dat de coördinerende entiteit verantwoording aflegt aan de betrokken departementen. Deze entiteit zou idealiter ook beschikken over de bij verschillende departementen gereserveerde middelen voor het project, opdat deze gesynchroniseerd en in overleg met andere overheden kunnen worden ingezet.
5. Binnen het rijk moet een cultuuromslag plaatsvinden. Wil het rijk de nieuwe werkwijze kunnen concretiseren, dan zal zij meer op hoofdlijnen en op afstand moeten sturen en durven loslaten.

Wegnemen van belemmeringen bij het betrekken van de markt

6. Voor het vroegtijdig betrekken van de markt bij integrale gebiedsontwikkeling is het rijk voornemens om twee handleidingen op te stellen. Dit zijn een handleiding voor vroege marktbetrokkenheid en een handleiding met basisvormen voor samenwerking. De eerste handleiding wordt opgesteld omdat er momenteel veel onzekerheid bestaat bij zowel overheid als markt over de spanning tussen de gewenste vroegtijdige inbreng van marktpartijen en de regelgeving op het gebied van aanbesteding en selectie. De tweede handleiding wordt opgesteld omdat de basisvormen voor samenwerking helpen om sneller de voor die situatie geschikte «maatvoering» te vinden. Om commitment bij alle partijen te bewerkstelligen worden deze handleidingen in samenspraak met (vertegenwoordigers van) de markt en medeoverheden tot stand gebracht. Het ministerie van VROM zal hiertoe het initiatief nemen.

Wegnemen van belemmeringen ontstaan door een tekort aan kennis

7. Kennis en vaardigheden zullen rijksbreed worden gebundeld en versterkt door ontwikkelingen zoals de oprichting van het gemeenschappelijk ontwikkelingsbedrijf (GOB) en de voorgenomen fusie tussen de Dienst Landelijk Gebied (DLG) en Dienst Domeinen. Mensen met kennis en relevante ervaring moet perspectief geboden worden in hun ambtelijke carrière om te voorkomen dat de gebruikelijke overstap naar het adviseurschap meer regel dan uitzondering blijft. Het werkklimaat binnen de overheid dient dusdanig te zijn dat mensen uit de markt met de juiste competenties de overheid willen versterken.

Hoe verder?

De interdepartementale Taskforce voor pps bij integrale gebiedsontwikkeling is drie jaar geleden door de interdepartementale Stuurgroep PPS als tijdelijk gremium ingesteld om bestaande belemmeringen in het werkveld in kaart te brengen en waar mogelijk weg te nemen. De taskforce heeft daar in eerste aanleg invulling aan gegeven door het schrijven van een rapport (Rijksbetrokkenheid bij integrale gebiedsontwikkeling en pps, juni 2003) waarin de belangrijkste knelpunten werden vastgelegd. In tweede aanleg heeft zij daar invulling aan gegeven door geselecteerde pilotprojecten te monitoren en de daar opgedane leerervaringen in deze bijlage te rapporteren.

Nu de rapportage in deze bijlage is afgerond, zal de taskforce worden opgeheven.

Hoewel één van de belangrijkste conclusies van deze eindrapportage is dat er minder sectoraal, maar juist meer met elkaar gekeken moet worden naar de opgave van een gebied, is het opheffen van de taskforce een logische beweging. Zowel op beleidsmatig als op uitvoerend niveau is sinds het ontstaan van de taskforce een aantal parallelle ontwikkelingen op gang gekomen die veel raakvlakken hebben met het werkveld van de taskforce. Deze ontwikkelingen, zoals de meer actieve betrokkenheid van VROM bij gebiedsontwikkeling en bij de samenwerking met marktpartijen daarbij (ontwikkelingsplanologie), de instelling van het GOB en de voorgenomen fusie tussen DLG en Domeinen, kunnen een aantal belemmeringen wegnemen. Dit wil uiteraard niet zeggen dat daarmee alle door de taskforce gesignaleerde belemmeringen uit de weg zijn geruimd, maar wel dat de oplossing ervan belegd is bij deels het GOB en deels de vakdepartementen. Hierdoor wordt de instandhouding van een speciale interdepartementale taskforce overbodig. De noodzakelijke interdepartementale afstemming zal (althans voor de projecten waarmee het GOB gaat werken) in de beleidsmatige aansturing van het GOB kunnen plaatsvinden en ook de fusiedienst DLG en Domeinen zal geen sectoraal aangestuurd uitvoeringsapparaat worden. Het ministerie van VROM zal een stimulerende rol spelen bij de interdepartementale afstemming bij gebiedsontwikkeling. Hierdoor is het mogelijk om interdepartementaal en integraal naar een gebiedsontwikkeling te kijken.

De «erfenis» van de taskforce is daarmee aan te geven met de volgende aanbevelingen:

- Het rijk dient haar bestuurlijk commitment uit te spreken, prioriteiten te stellen en beschikbare middelen in instrumenten gezamenlijk te bundelen en in te zetten. Indien het projecten betreft die niet onder de verantwoordelijkheid van het GOB vallen, is dit de verantwoordelijkheid van de departementen zelf.
- Binnen het rijk moet een cultuuromslag plaatsvinden. Het rijk dient meer op hoofdlijnen en op afstand te sturen en durven loslaten. Deze aanbeveling wordt aan het Project Andere Overheid meegegeven.
- Naast een rijksbrede bundeling van kennis en vaardigheden in het GOB en de fusie tussen DLG en Domeinen, zijn departementen zelf verantwoordelijk voor het creëren van een dusdanig werkklimaat dat mensen uit de markt met de juiste competenties de overheid willen versterken en dat kennis binnen het eigen vakdepartement gewaarborgd blijft.

Aanbevelingen die niet volledig worden ondervangen door de stimulerende rol van VROM (mede op basis van de Nota Ruimte), de instelling van het GOB en de fusie tussen DLG en Domeinen, zullen dus door de departementen moeten worden opgepakt. In die zin vormt deze bijlage als het ware het spoorboekje voor zowel de vakdepartementen die actief zijn op het terrein van gebiedsontwikkeling en pps als het GOB en de fusiedienst DLG en Domeinen. De departementen zullen hierover rapporteren in de periodieke voortgangsrapportage pps aan de Tweede kamer.