

Vergaderjaar 2006–2007

**27 581**

**Grondbeleid**

**Nr. 29**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 november 2006

Het rijk koopt of huurt in een enkel geval vastgoed op een moment dat nog onzekerheid bestaat over het uiteindelijke gebruik door het rijk. Het rijk kan hiertoe overgaan indien het risico dat aan die onzekerheid is verbonden, duidelijk kleiner is dan het verwachte voordeel van snel handelen. De voorwaarden waaronder dit is toegestaan zijn opgenomen in het beleidskader voor anticiperend handelen uit 2002 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 000 IXB en 27 581, nr. 31). In de brief aan de Tweede Kamer van 15 september 2005 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 27 581, nr. 23) is een herzien beleidskader voor anticiperend handelen toegezegd, dat effectiever en beter toepasbaar is op gebiedsprojecten. Dit herziene en tevens vereenvoudigde beleidskader bied ik u hierbij aan.

De Minister van Financiën,  
G. Zalm

## **BELEIDSKADER ANTICIPEREND EN ONTWIKKELINGSGERICHT HANDELEN IN VASTGOED**

### **Anticiperen als uitgangspunt**

Anticiperend handelen is het door het rijk aankopen van vastgoed op een eerder tijdstip dan tot dat moment voorzien. Ontwikkelingsgericht handelen is het aankopen van vastgoed in het kader van een gebiedsontwikkelingsproject waaraan het rijk deelneemt. Ook andere vormen van verwerven dan aankopen, zoals huren, kunnen onder deze omschrijvingen worden gevat. Een bijzonder geval is het vasthouden van vastgoed dat binnen het rijk overtollig is en dus verkocht zou kunnen worden. Het vasthouden geschiedt bijvoorbeeld ten behoeve van inbreng in een gebiedsproject, of tot een geschikter moment van verkoop.

Het kabinet bevestigt het in 2002 ingezet beleid dat departementen de aankoop van vastgoed kunnen vervroegen indien dat aantoonbaar voordeel biedt in vergelijking met aanschaf op een aanvankelijk voorzien tijdstip. Het kabinet kiest aanvullend voor een beleid waarin het rijk binnen duidelijke en strikte randvoorwaarden risiconemend vastgoed aankoopt of vasthoudt, indien dit aantoonbaar voordelen biedt binnen een gebiedsproject waaraan het rijk deelneemt. Het kabinet wil de departementen binnen in dit beleidskader getrokken grenzen in staat stellen deze voordelen ook te realiseren in situaties waarin financiering via de eigen begroting niet mogelijk is. In die gevallen kan onder duidelijke en strikte randvoorwaarden een beroep worden gedaan op de rentedragende leenfaciliteit van het Ministerie van Financiën die sinds 2001 bestaat.

### **Algemene voorwaarden**

Voor anticiperend handelen en ontwikkelingsgericht handelen geldt als eerste algemene voorwaarde dat er sprake moet zijn van een erkend rijksdoel. Het departement dat tot dit handelen wil overgaan, moet daarom op zijn begroting een artikel hebben met een beleidsdoelstelling waarbinnen de aankoop past. Deze voorwaarde van «passendheid» toetst de omschrijving van het begrotingsartikel, niet de beschikbaarheid van middelen.

Als tweede algemene voorwaarde geldt dat het voordeel van anticiperend en ontwikkelingsgericht handelen op bedrijfseconomische grondslag zichtbaar wordt gemaakt voordat tot de aankoop wordt overgegaan. Bij anticiperend handelen is sprake van voordeel indien de verhouding tussen baten en kosten van het vastgoed, berekend over de door de vervroegde aankoop gewijzigde bezitsperiode, positief wordt beïnvloed. Bij ontwikkelingsgericht handelen is sprake van voordeel indien de business case op hoofdlijnen voor het gebiedsproject positief wordt beïnvloed. Bij anticiperend handelen is het voordeel dus verbonden aan het vervroegde bezit van het vastgoed zelf, bij ontwikkelingsgericht handelen gaat het om het effect op alle op dat moment voorziene baten en kosten van het gebiedsproject (=de business case op hoofdlijnen). Het voordeel kan optreden in de vorm van waardestijging van het aangekochte vastgoed in de loop van de gebiedsontwikkeling. Het voordeel kan er bijvoorbeeld ook in bestaan dat anderen meer vertrouwen krijgen in het project. Ook is denkbaar dat de invloed van het rijk verbonden met een ingenomen grondpositie toeneemt en sneller leidt tot een sluitende business case. Al deze voordelen zijn te vertalen in de baten en kosten van het gebiedsproject. Gesproken wordt van een business case «op hoofdlijnen» omdat deze op het moment van handelen nog in ontwikkeling is. De business case moet uiteraard steeds worden doorgerekend conform door het kabinet goedgekeurde maatstaven.

Als derde algemene voorwaarde geldt dat vóór de aankoop van het vastgoed een raming moet worden gemaakt van het verlies dat kan worden geleden op de aankoop, mocht het vastgoed uiteindelijk toch niet nodig zijn en weer verkocht moeten worden.

Als vierde algemene voorwaarde geldt dat elk departement zorg draagt voor het op transparante wijze verwerken van het anticiperend en ontwikkelingsgericht handelen in de begrotingsverantwoording aan het ministerie van Financiën en de Tweede Kamer, inclusief de rapportage van genomen risico's en de wijze waarop die opgevangen worden indien ze tot een verlies leiden. Hiervoor worden door Financiën samen met de departementen nadere regels opgesteld.

Vanzelfsprekend geldt dat anticiperend en ontwikkelingsgericht handelen moet zijn gedekt binnen de begroting, regulier, of via een leenfaciliteit van het rijk.

### **Aanvullende voorwaarden ontwikkelingsgericht handelen**

Voor ontwikkelingsgericht handelen gelden vanwege het grotere risico dat aan dit handelen is verbonden enkele aanvullende voorwaarden:

- het handelen kan niet aan de markt worden overgelaten en er zijn goede redenen waarom andere overheden niet handelen;
- er is afgesproken hoe het eventuele verlies op de aankoop wordt opgevangen binnen en door het ontwikkelingsgericht handelende departement;
- het aan te kopen vastgoed bevindt zich binnen een politiek aangegeven projectgebied of gebiedsprogramma.

### **Bestemming voordeel**

Het voordeel dat is gerealiseerd met het ontwikkelingsgericht handelen kan leiden tot extra opbrengsten uit de verkoop van rijksgrond. Deze extra opbrengst kan door het departement dat de risico's heeft genomen worden ingezet. Extra opbrengst en aanwending worden als ontvangst en uitgave gescheiden verwerkt in de begroting (bruto boeking), op basis van een middelenafpraak. Het is aan dat departement om te kiezen voor inzet op ruimtelijke kwaliteit in het gebiedsproject of voor een ander publiek doel. Door de bruto boeking in de begroting houdt de Tweede Kamer controle.

### **Vasthouden en overdragen van overtollig rijksvastgoed**

Bij het vasthouden van overtollig rijksvastgoed voor inbreng in een gebiedsproject kan overdracht tussen de departementen plaatsvinden. Voorwaarde is dat de betrokken departementen en Financiën het hierover eens zijn en overeenstemming hebben bereikt over de uitgangspunten voor de bepaling van de waarde van dat vastgoed op dat moment (basiswaarde) en de wijze waarop vasthouden en overdracht in de begroting worden verwerkt. Verwerking in de begroting zal in deze gevallen van overdracht tussen departementen plaatsvinden via onderlinge betalingen of via kasschuiven tussen begrotingshoofdstukken; de leenfaciliteit is hiervoor niet beschikbaar. Leidt de overdracht tot latere ontvangsten, dan wordt de gederfde rente taakstellend bijgeboekt als ontvangst bij het departement dat het vastgoed overneemt. Voor projecten van het Gemeenschappelijk Ontwikkelingsbedrijf (GOB) zal de vaststelling van de basiswaarde plaatsvinden direct aan het begin van de verkenningsfase.

## **Leenfaciliteit**

Anticiperend handelen en ontwikkelingsgericht handelen moeten door de departementen normaliter met inachtneming van de bestaande begrotingsregels worden gefinancierd ten laste van de eigen begroting. Indien en voor zover dit niet tijdig mogelijk is, kan bij het Ministerie van Financiën een rentedragende lening worden aangevraagd ten laste van een Leenfaciliteit voor anticiperend handelen en gebiedsontwikkeling, thans opgenomen onder artikel 7 van hoofdstuk IXB (€ 25 miljoen in 2007).

Een beroep op de leenfaciliteit voor anticiperend handelen is mogelijk indien de besparing, berekend als contante waarde in vergelijking met later (regulier) aankopen, voldoende substantieel is om een afwijking van de planning in de begroting van het departement te legitimeren. Een voordeel van 10% reëel is daarbij in elk geval voldoende. Lenen voor ontwikkelingsgericht handelen is mogelijk indien de vergelijking tussen de business case met en zonder dat handelen een substantieel voordeel laat zien van wél handelen voor de rijksdoelen die in het gebiedsproject aan de orde zijn. Indien door het handelen de business case voor het gebiedsproject volgens de rijksregels sluitend wordt gemaakt, is aan de voorwaarde van een substantieel voordeel voldaan. De inzet van de leenfaciliteit voor ontwikkelingsgericht handelen is beperkt tot programma's en projecten die in het ambtelijke en zonodig het ministeriële opdrachtgeversberaad van het GOB zijn behandeld.

Voor zowel anticiperend als ontwikkelingsgericht handelen geldt als voorwaarde dat het aanvragende departement zich garant stelt voor de betaling van rente en aflossing op het eerder genoemde begrotingsartikel. In GOB-projecten waarvoor in het opdrachtgeversberaad GOB een risicoverdelingsafpraak is gemaakt, geldt een verdeling van deze garantie over de betrokken departementen.

Ontwikkelingsgericht handelen vindt plaats in een fase dat het gebiedsproject nog niet in uitvoering is genomen; het is de fase van rekenen en tekenen waarin de business case wordt opgesteld, of anders gezegd, de business case op hoofdlijnen wordt omgezet in een sluitende business case die in uitvoering kan worden genomen. Om het rijk in staat te stellen zonodig een effectievere rol te spelen in de uitvoeringsfase van gebiedsontwikkelingsprojecten, wordt later uitgewerkt of een leenfaciliteit ook nuttig kan zijn voor de overbrugging van verschillen tussen de reeks van uitgaven en inkomsten van een goedgekeurde sluitende business case en de begrotingscijfers.

## **Procedure en techniek leenfaciliteit**

Voor verstrekken van leningen geldt: wie het eerst komt, die het eerst maakt en tot het jaarlijkse leenplafond is bereikt. Aan einde van het begrotingsjaar vervalt het eventueel niet uitgeleende bedrag. Het leenplafond voor de leenfaciliteit voor anticiperend handelen en gebiedsontwikkeling wordt jaarlijks vastgesteld op het hoofdbesluitvormingsmoment in het begrotingsproces. Met het oog op de vaststelling van het leenplafond dienen de departementen steeds in de maand maart voorafgaand aan het begrotingsjaar (bij beleidsbrief) aan het Ministerie van Financiën een serieuze onderbouwing te geven van de bedragen waarvoor zij in dat begrotingsjaar mogelijk een beroep zullen doen op de leenfaciliteit. Waar mogelijk kan wellicht gebruik worden gemaakt van de verkenningsdocumenten voor inzet van het GOB.

De leningen die worden verstrekt ten laste van de leenfaciliteit voor anticiperend handelen en gebiedsontwikkeling zullen voldoen aan de volgende voorwaarden: looptijd lening maximaal 10 jaar, jaarlijkse rentebetaling, enkelvoudige rente aansluitend op rente staatsleningen, aflossing hoofdsom lening in één keer aan einde looptijd lening, vervroegde aflossing toegestaan en ondertekening leenovereenkomst namens de minister van het departement dat de lening aangaat. Deze voorwaarden gelden ook al voor de leningen die worden uitgegeven ten laste van de huidige leenfaciliteit voor anticiperende aankopen.

Voor leningen afgesloten ten behoeve van GOB-projecten geldt dat de risiconemende departementen volgens een afgesproken verdeelsleutel jaarlijks de rente betalen en garant staan voor het onverhoopte verlies. Over één of twee jaar zal worden gezien of deze werkwijze tot bevredigende uitkomsten leidt.

### **Bureau Beheer Landbouwgronden**

Voor anticiperend en ontwikkelingsgericht handelen voor rekening en risico van het Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL) geldt dit beleidskader indien het gaat om handelingen ten laste van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Indien echter verzekerd is dat de provincies de risico's dragen uit andere middelen dan het ILG, gelden de beleidslijnen en voorwaarden die de provincies als opdrachtgever van BBL stellen. De leenfaciliteit staat niet open voor handelingen die ten laste van het ILG kunnen komen, omdat dit budget reeds voorziet in voldoende flexibiliteit binnen de zevenjaarslooptijd. De leenfaciliteit van Financiën staat wel open voor andere handelingen van BBL in opdracht van het rijk. Bij de uitwerking van de vierde algemene voorwaarde voor anticiperend en ontwikkelingsgericht handelen, namelijk dat door het departement moet zijn voorzien in een transparante begrotingsverantwoording, zal de jaarlijkse rapportage van BBL worden betrokken. Deze rapportage zal vanaf 2007 transparanter worden vormgegeven en gelijktijdig met het jaarverslag van LNV aan de Tweede Kamer worden aangeboden (Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 253, nr. 3). Voor de garantstelling en daadwerkelijke opvang van mogelijke verliezen op ontwikkelingsgerichte handelingen die voor rekening van het rijk komen, kan de bestaande voorraad rijksgrond van BBL worden ingezet.

### **Rijksgebouwendienst**

De voordelen van anticiperend handelen door de Rijksgebouwendienst doen zich gelden bij de klanten binnen het rijkshuisvestingsstelsel. Deze klanten kunnen bij een succesvol anticiperend handelen door de Rgd sneller of goedkoper over huisvesting beschikken. Dit beleidskader richt zich daarom in elk geval op de opdrachtgevende departementen van de Rgd, die van de expertise van de Rgd gebruik kunnen maken om bijvoorbeeld de vereiste voordeel- en verliesraming te maken. Indien de Rgd anticiperend handelt in opdracht van één klant, kan het beleidskader ook eenvoudig op die wijze worden toegepast. Het kabinet wil echter ook dat de Rgd deze voordelen slagvaardig en efficiënt voor het rijk kan binnenhalen indien de klanten zich nog niet in een precieze verhouding kunnen binden. Net als in het huidige beleidskader wordt toegestaan dat de Rgd na verkregen goedkeuring van Financiën anticiperend handelt indien voor 60% van de te realiseren huisvesting huurgaranties van klanten beschikbaar zijn. Als specifieke voorwaarde geldt dat de wenselijkheid van dit handelen moet zijn onderbouwd met een recente stads/regioanalyse van de toekomstige behoefte aan rijkshuisvesting. Het kabinet wil onderzoeken of de voorwaarde van 60% kan worden versoepeld. Voorkomen moet echter worden dat de klanten van de Rgd vrijblij-

vend kunnen aanhaken bij de voordelen van anticiperend handelen door de Rgd zonder te worden aangesproken op hun mogelijkheden de nadelen te beperken. De klanten zouden daarom vooraf kunnen aangeven te delen in de risico's, bijvoorbeeld in de een vorm van «zachte huurgaranties», en zouden niet te gemakkelijk anticiperend verworven huisvesting moeten kunnen afslaan. Leegstand zou een rem op anticiperen moeten kunnen zetten. De ministeries van VROM en Financiën zullen samen een voorstel ontwikkelen voor een evenwichtige benadering. In deze uitwerking wordt de fasering van huisvestingsprojecten beschouwd, en wordt gekeken naar een systeem waarin de klanten meer zekerheid bieden naarmate de risico's gedurende de looptijd van een ontwikkelingsproject voor de Rgd groter worden. Welke voorwaarden daarbij worden gesteld is onderwerp van de uitwerking van het voorstel. De minister van VROM zal het advies over dit voorstel vragen van het Rijkshuisvestingsberaad als voorportaal van de ministeriële onderraad waarin de strategische kaders van de Rijkshuisvesting aan de orde komen. Tot die tijd zal de Rijksgebouwendienst in nauw overleg met het ministerie van Financiën vorm geven aan zijn anticiperend handelen binnen de in deze brief gestelde voorwaarden. De Rijksgebouwendienst gebruikt de eigen leenfaciliteit voor zijn anticiperend handelen, maar toetsing vindt plaats zoals voor de leenfaciliteit van Financiën.

### **Versnelde procedure**

Departementen die voor anticiperend of ontwikkelingsgericht handelen een beroep willen doen op de leenfaciliteit van Financiën, zullen per handeling een leningaanvraag moeten indienen. Indien er sprake is van een mogelijke reeks van vergelijkbare handelingen, kan met het ministerie van Financiën een kaderafspraken worden gemaakt over de wijze waarop individuele aanvragen voor leningen versneld worden getoetst. Dit stelt het departement in staat de aanvraag van meet af aan correct en adequaat in te dienen zodat Financiën hier snel op kan beslissen. In het kader van een project van het Gemeenschappelijk Ontwikkelingsbedrijf kan bijvoorbeeld snel ruimte worden gegeven voor aankopen tegen maximumprijzen per hectare indien vooraf is duidelijk gemaakt dat de zich ontwikkelende business case op hoofdlijnen door aankopen tegen ten hoogste die prijzen positief wordt beïnvloed. Met de Rgd zou voor enkele grote steden kunnen worden gekeken naar een kaderafspraken waardoor snel kan worden beslist over een concreet voorstel voor anticiperend te realiseren rijkshuisvesting indien het voorstel voorziet in een vooraf met Financiën doorgesproken maximum huurniveau.

### **Evaluatie**

Het beleidskader voor anticiperend en ontwikkelingsgericht handelen wordt in 2010 geëvalueerd, gelijktijdig met de in het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het interdepartementale beleidsonderzoek (IBO) Organisatie beheerfuncties vastgoed Rijk, met als titel «Toekomstvast Vastgoed» (Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 253, nr. 3), aangekondigde evaluatie van het vastgoedstelsel.

De leenfaciliteit voor anticiperende aankopen is sinds 2001 slechts in een tiental gevallen ingezet. Deze leningen zijn door de departementen inmiddels afgelost. In de laatste jaren is nauwelijks een beroep gedaan op het budget. Hierop is al ingegaan in de brief van 15 september 2005 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 27 581, nr. 23). De verrichte handelingen zijn voor het rijk naar het inzicht van de aanvragende departementen gunstig verlopen, zij het in enkele gevallen anders dan bij het aangaan van de lening voorzien. Dit laatste is ook te verwachten bij anticiperend handelen. Een feitelijke waardering van het bedrijfseconomisch voor- of nadeel van deze transacties wordt binnenkort afgerond.