

# **Toekomstvast vastgoed**

IBO Organisatie beheerfuncties vastgoed Rijk

Interdepartementaal beleidsonderzoek, 2005-2006, nr. 4



# Inhoud

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
1.1	Aanleiding	5
1.2	Taakopdracht	5
1.3	Afbakening en onderzoeksaanpak	5
1.4	Leeswijzer	7
1.5	Bronnen	8
<b>2</b>	<b>De huidige organisatie van het vastgoedstelsel</b>	<b>9</b>
2.1	Inleiding	9
2.2	Domeinen	9
2.3	Dienst Landelijk Gebied	10
2.4	Dienst Vastgoed Defensie	11
2.5	Rijksgebouwendienst	13
2.6	Centraal Orgaan opvang asielzoekers	14
2.7	Rijkswaterstaat	15
2.8	ProRail	15
2.9	Staatsbosbeheer	17
2.10	ZBO's	17
2.11	Raad voor Vastgoed Rijksoverheid	18
2.12	Gemeenschappelijk OntwikkelingsBedrijf	18
2.13	Fusiedienst DLG- Domeinen	21
2.14	Samenvattend	21
<b>3</b>	<b>Het functioneren van het vastgoedstelsel</b>	<b>25</b>
3.1	Inleiding	25
3.2	Beleidsdoelstellingen voor het vastgoedbeleid	26
3.3	Beleidskader voor de vastgoeddiensten	29
3.4	De organisatie van de vastgoedorganisaties	30
3.5	Slotbeschouwing	33
<b>4</b>	<b>Beleidsopties en –aanbevelingen</b>	<b>35</b>
4.1	Inleiding	35
4.2	Afstemming en afweging van beleidsdoelstellingen	35
4.3	Het activabeleid	36
4.4	Varianten voor de organisatie	37
<b>5</b>	<b>Samenvatting en conclusies</b>	<b>47</b>
	<b>Literatuurlijst</b>	<b>51</b>
	<b>Samenstelling werkgroep</b>	<b>53</b>
	<b>Bijlage 1: Taakopdracht</b>	<b>55</b>



# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Vastgoed is voor de Rijksoverheid een belangrijk middel om te kunnen functioneren en haar doelstellingen te kunnen realiseren. Vastgoed is o.m. nodig voor de aanleg van fysieke infrastructuur, natuur en militaire oefenterreinen, voor het huisvesten van gevangenen en asielzoekers en voor het huisvesten van ambtenaren.

Er waren meerdere aanleidingen voor het instellen van dit IBO:

- Sinds 2001 functioneert de Raad voor het Vastgoed Rijksoverheid (RVR). De RVR werd opgericht om de samenwerking tussen de verschillende vastgoeddiensten binnen het Rijk te versterken. De vraag was of deze samenwerking verder zou moeten worden uitgebouwd dan wel anderszins nader zou moeten worden gemodificeerd.
- In het Regeerakkoord in 2003 is het Project Andere Overheid (PAO) ingezet. In dit kader is de vraag aan de orde gesteld of de vastgoeddiensten als geheel doelmatig zijn georganiseerd en optimaal zijn bewerktuigd.
- Er loopt een fusietraject Domeinen (Fin) / Dienst landelijke Gebieden (LNV) en er is door het kabinet besloten een zgn. "Gemeenschappelijk OntwikkelingsBedrijf" (GOB) op te richten. De vraag was hoe het nieuwe vastgoedstelsel van het Rijk er uit zou gaan zien en of een fusie ook binnen een bredere context zou kunnen worden vormgegeven.
- In algemene zin was de vraag of het vigerende vastgoedbeleid maximaal doelmatig is.

## 1.2 Taakopdracht

De vraagstelling uit de taakopdracht luidt:

- Hoe kunnen de verschillende beheerfuncties m.b.t. vastgoed – exploitatie, aan- en verkoop, etc. – zo doelmatig mogelijk worden georganiseerd gericht op de diverse publieke doelen van beleidsterreinen waarvoor vastgoed nodig is, en gegeven eisen m.b.t. doelmatig beheer en effectiviteit van beleid?
- Wat zijn - met het oog op doelmatige overheidsuitgaven en effectief overheidsoptreden - de voor- en nadelen van een verdere verbreding van de fusie en de ontwikkelingsgerichte samenwerking van de vastgoeddiensten?
- Hoe zou die verbreding zo doelmatig mogelijk vorm kunnen krijgen?

Zie bijlage 1 voor de volledige taakopdracht.

## 1.3 Afbakening en onderzoeksanpak

Het vastgoed van het Rijk bestaat uit grond, gebouwen en grondgebonden infrastructuur. In het onderzoek zijn de diensten betrokken die één of meerdere van de volgende vier functies met betrekking tot vastgoed uitvoeren: verwerven, vervreemden, beheren en inrichten. Vastgoeddiensten waarvoor dit geldt zijn:

- Dienst Domeinen; ministerie van Financiën;
- Dienst Landelijk Gebied (DLG) inclusief Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL); ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit;
- Dienst Vastgoed Defensie (DVD); ministerie van Defensie;
- Rijksgebouwendienst (Rgd); ministerie van Volkshuisvesting, Natuur en Milieubeheer;
- Centraal orgaan opvang asielzoekers (COA); ministerie van Justitie;
- Rijkswaterstaat (RWS); ministerie van Verkeer en Waterstaat;
- ProRail; ministerie van Verkeer en Waterstaat;
- Staatsbosbeheer (SBB); ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
- Diverse ZBO's voor hun huisvesting (bijvoorbeeld Kadaster, UWV)

Deze vastgoeddiensten beheren samen de vastgoedportefeuille van de rijksoverheid. Deze portefeuille is het resultaat van het in het verleden gevoerde (vastgoed)beleid. De rol van alle vastgoeddiensten tezamen is om die vastgoedportefeuille te beheren en aan te passen aan veranderende wensen en omstandigheden. Dat doen zij door verwerving, inrichting en vervreemding van vastgoed. Vastgoeddiensten worden daarbij aangestuurd door hun opdrachtgevers die verantwoordelijk zijn voor de politieke en beleidsmatige keuzes. Bij de uitvoering van hun opdrachten zullen zij zich houden aan de regels (het beleidskader) die zijn opgesteld door de verantwoordelijke vakministeries en het ministerie van Financiën.

Het geheel van organisatie, (organisatie)structuur, beleidskader en aansturing kan worden aangeduid als *het vastgoedstelsel*. De vormgeving van de organisaties, het beleidskader en de aansturing hangen onderling samen en zijn samen bepalend voor de effectiviteit en efficiëntie van het vastgoedstelsel. De IBO-werkgroep concentreert zich op de organisatie van de vastgoedfuncties, maar is van oordeel dat die niet in geïsoleerdheid moet worden beschouwd, maar vanuit het bredere perspectief van de wijze waarop de rijksoverheid met vastgoed omgaat.

Benadrukt dient te worden dat naast de institutionele vormgeving van het vastgoedstelsel ook de cultuur van groot belang is voor het functioneren. Relevante cultuurelementen zijn oriëntatie op het moederdepartement, geneigdheid tot samenwerking, ontokerde benadering van vraagstukken etc. Cultuuraspecten van de organisatie laten zich echter minder makkelijk vangen, en komen in dit IBO daarom minder nadrukkelijk aan de orde.

De werkgroep gaat in dit IBO niet in op de efficiëntie van de bedrijfsvoering van de vastgoeddiensten. Wel adviseert de werkgroep om de bedrijfsvoering van de vastgoeddiensten periodiek door te lichten en de vastgoeddiensten in dat kader te benchmarken en daarbij ook systematisch te bezien welke taken beter kunnen worden uitbesteed.

Het Nederlandse vastgoedstelsel heeft decentrale en centrale elementen. Het is opgebouwd uit een aantal vastgoeddiensten (DVD, COA, DLG, RWS, ProRail) die werken voor beleidsterreinen waarvoor bepaalde beleidsdepartementen verantwoordelijk zijn. Dit zijn de decentrale eenheden. Daaronder kunnen ook de ZBO's worden geschaard die hun eigen vastgoed verzorgen. Daarnaast kent het stelsel twee centrale eenheden: Domeinen en de Rgd. Voordeel van een decentrale eenheid is dat de vastgoedactiviteiten goed kunnen worden afgestemd op het primaire proces. Dat voordeel moet worden afgewogen tegen het voordeel van een centrale eenheid waarbij o.a. schaalvoordelen en een benutting van de expertise kunnen worden gerealiseerd. Per geval moet worden afgewogen of de te behalen winst met specialisatie groter is dan het nadeel van meer coördinatielasten e.d. Belangrijk daarbij is de beoordeling van de uitgangssituatie van de betrokken vastgoeddiensten: hebben de activiteiten op een

bepaald terrein voldoende omvang om een taak structureel naar behoren uit te voeren (Strikwerda (2005)).

Dit IBO onderzoekt voor welke activiteiten een verdere bundeling binnen één eenheid op rijksniveau te overwegen is. Bij bundeling van vastgoedactiviteiten wordt een deel van de activiteiten in één organisatie samengebracht. Een verdergaande vorm van concentratie is fusering van volledige diensten. Ook die optie komt in dit rapport aan de orde.

Eventuele voordelen van bundeling en fusering zullen zoals gezegd moeten voortvloeien uit activiteiten die beter rijksbreed binnen één eenheid kunnen worden georganiseerd. Gelet op dit doel is het niet zinvol om in dit IBO activiteiten van de diensten te onderzoeken waarvoor geldt dat er geen voordelen met een rijksbrede uitvoering zijn te behalen. Dat zal gelden voor activiteiten die:

- bijna onlosmakelijk zijn verbonden met het primaire proces. Dat geldt bijvoorbeeld voor het technisch onderhoud van de DVD dat sterk verbonden is met de werkzaamheden van Defensie;
- uniek zijn voor deze vastgoeddienst. De verkeersleiding van ProRail heeft geen expertise of werkzaamheden gemeenschappelijk met de andere vastgoeddiensten.

Tabel 1.1 geeft een overzicht van de vastgoedactiviteiten die om die redenen wél respectievelijk niet in dit IBO worden betrokken. Daarbij zijn de activiteiten onderverdeeld naar de vier hoofdfuncties. Verwerven en vervreemden worden volledig in dit IBO betrokken. Beheer en inrichten zijn brede begrippen die vele activiteiten omvatten en die geen eenduidige definities kennen. Slechts enkele activiteiten daarvan worden meegenomen in dit IBO.

*Tabel 1.1: vastgoedfuncties en vastgoedactiviteiten*

Hoofdingdeling	Vastgoedactiviteiten	
	die in dit IBO worden betrokken	die <u>niet</u> in dit IBO worden betrokken
<b>Verwerven</b>	aankopen (onteigenen of minnelijke aankoop), huren, ruilen	
<b>Vervreemden</b>	verkopen, ruilen, risicodragend overdragen	
<b>Beheren</b>	ingebreeuikgeven (verpachten, erfpacht uitgeven, verhuren, exploiteren)	bijvoorbeeld: technisch onderhouden repareren, inspecteren, bedienen, facilitair ondersteunen, kadastraal registreren en geleiden, benutten
<b>Inrichten</b>	(her)ontwikkelen van gebouwen, groot onderhoud	bijvoorbeeld: inrichten van gebieden capaciteitsmanagement

## 1.4 Leeswijzer

Deze eindrapportage start met een beschrijving van de huidige institutionele structuur. Naast de bestaande vastgoeddiensten beschrijft hoofdstuk 2 twee instituties die relevant zijn voor het functioneren van de vastgoeddiensten: het Gemeenschappelijk OntwikkelingsBedrijf (GOB) en de Raad voor Vastgoed (RVR). Ook de voorgenomen fusie DLG en Domeinen zal worden beschreven. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 het

huidige vastgoedstelsel beoordeeld. Op basis van die beoordeling worden in hoofdstuk 4 aanbevelingen en beleidsopties ter verbetering van het stelsel beschreven.

## **1.5 Bronnen**

De werkgroep heeft de opdracht langs verschillende lijnen uitgevoerd. Voor de feiten en cijfers is gebruik gemaakt van diverse schriftelijke bronnen. Met de directeurs van de vastgoeddiensten en het UWV en Kadaster is gesproken over de knelpunten en de competenties van de vastgoeddiensten. In twee bijeenkomsten met experts uit de private en publieke sector heeft de werkgroep een indruk opgedaan van de ervaringen van decentrale overheden en van de private sector met de vastgoedactiviteiten van het Rijk.



## **2 De huidige organisatie van het vastgoedstelsel**

### **2.1 Inleiding**

Dit hoofdstuk geeft weer hoe de huidige vastgoedactiviteiten en hun onderlinge samenwerking momenteel zijn georganiseerd. Daarvoor wordt begonnen met een beschrijving van de missie, aansturing en organisatie van de vastgoeddiensten. Daarna worden de RVR, het GOB en de voorgenomen fusie DLG en Domeinen beschreven en wordt ingegaan op de huisvesting van ZBO's. Er wordt afgesloten met een conclusie. De werkgroep heeft ook gekeken naar de organisatie van vastgoeddiensten in het buitenland. Daaruit komt niet één bepaalde organisatiestructuur naar voren.

### **2.2 Domeinen**

Domeinen is een dienst van het ministerie van Financiën, die wordt aangestuurd door de plaatsvervangend Secretaris Generaal. Momenteel zit Domeinen in een transitieproces naar een baten-lastendienst, waarbij de functies van eigenaar en opdrachtgever worden gescheiden. Momenteel is deze scheiding niet aanwezig.

Op basis van de Comptabiliteitswet vertegenwoordigt Financiën de Staat als privaatrechtelijk eigenaar van gebouwen, gronden en objecten van het Rijk. Binnen de mandaatregeling van Financiën is Domeinen aangewezen als uitvoerder van deze taak. Op grond hiervan beheert Domeinen al het vastgoed (141.550 ha exclusief waterareaal) dat het Rijk in eigendom heeft, voor zover beheer niet bij wet is neergelegd bij andere ministeries. Het materieel beheer hiervan doet Domeinen deels zelf (75.000 ha; voornamelijk agrarisch), de rest is in materieel beheer bij Rijkswaterstaat (RWS), Rijksgebouwendienst (RGD) en Dienst Vastgoed Defensie (DVD). De grond die Domeinen in materieel beheer heeft namens Financiën, is bijna allemaal in gebruik gegeven. Domeinen beschikt over een Geografisch Informatie Systeem (GIS), waar al het vastgoed waarvan Domeinen privaatrechtelijk eigenaar is, is geregistreerd en automatisch wordt geactualiseerd.

Als departementen vastgoed niet meer nodig hebben, dienen zij dat vastgoed overtollig te stellen bij Domeinen. Domeinen realloceert dit vastgoed vervolgens binnen het Rijk of vervreemdt het respectievelijk aan andere overheden of marktpartijen volgens de regeling materieelbeheer Rijksoverheid 2006. Het vastgoed wordt eerst te koop aangeboden aan de ministeries en colleges, dan aan door het Rijk gesubsidieerde organisaties, vervolgens aan gemeenten, provincies en waterschappen en ten slotte aan derden. Domeinen betaalt ook de zakelijke lasten en voert de ingebruikgevingen uit voor het vastgoed waarvan zij privaatrechtelijk eigenaar is. Verder heeft Domeinen de juridische eigenaarsrol namens de Staat bij alle onroerende zaken van de Staat en is de taak van Domeinen de vermogenspositie van de Staat te bewaken als dat aan de orde is. Het aanschaffen van vastgoed behoeven departementen niet door Domeinen te laten uitvoeren. In de praktijk koopt Domeinen dan ook sporadisch aan. Domeinen is echter wel vanuit zijn privaatrechtelijke rol bij de aankooptransacties betrokken. Voor ZBO's en RWT's zoals ProRail, BBL, SBB en COA, voert Domeinen in het geheel geen vervreemdingen of ingebruikgevingen uit. Wel moet Domeinen toestemming geven voor

verkopten van SBB door onder andere de marktconformiteit van verkopen door SBB te toetsen.

De activiteiten die nodig zijn voor het vervreemden, ingebruikgeven en aanschaffen voert Domeinen in de regel zelf uit. Domeinen doet hiervoor de waardebeoordeling en voert het financieel juridische proces uit, zoals contractbeheer, het financiële beheer (debiteurenadministratie) en het regelen van antikraak. Alleen als de partij die vastgoed aankoopt een onafhankelijk taxatierapport verwacht of bij politiek gevoelige zaken worden externe taxateurs ingeschakeld. Het uitvoeren van milieuonderzoeken wordt ook uitbesteed.

Er zijn 285 fte werkzaam, verspreid over een centrale directie en vier regionale directies. Daarvan houdt 3 fte zich bezig met verwerven, 40 fte met vervreemden en 66 fte met beheren (waarvan 52 fte zich bezig houden met ingebruikgeving en 10 met zakelijke lasten).

## **2.3 Dienst Landelijk Gebied**

De Dienst Landelijk Gebied (DLG) is een baten-lastendienst van LNV sinds 2004. DLG bestaat uit een centrale eenheid en vier regio's met vestigingen in bijna alle provinciehoofdsteden. Aan DLG "hangt" de ZBO Bureau Beheer Landbouwgronden.

Kerntaak van DLG is gebiedsontwikkeling: ontwikkelen/inrichten van het landelijk gebied voor natuur, recreatie, landschap, landbouw en andere functies, c.q. uitvoering van Rijksbeleidsdoelen van LNV (VROM/V&W) voor het landelijk gebied. De opdrachten voor Rijk en provincies hebben vaak een integraal karakter. Dit wil zeggen dat er meerdere producten/diensten in samenhang worden geleverd door DLG/BBL. Daarbij moet gedacht worden aan:

- Gronden verwerven, tijdelijk beheren en overdragen aan eindbeheerders voor het realiseren van natuur, recreatie, landschap, landbouw en andere functies; in de Wet Agrarisch Grondverkeer (WAG) is vastgelegd dat de Minister van LNV de comptabele verantwoordelijkheid voor het vastgoed van BBL draagt;
- Het verstrekken van subsidies (bijvoorbeeld Europese);
- Adviseren over uitvoeringsaspecten en financieringsmogelijkheden.

Van de 1250 fte houden 499 fte zich bezig met landinrichting, 88 fte met verwerven, 18 fte met vervreemden en 28 fte met tijdelijk beheer.

Bij de uitvoering van gebiedsgericht beleid worden afspraken gemaakt over een totaalpakket van grondverwerving, inrichting en subsidiering. De advisering ondersteunt de drie overige aspecten van het primaire proces. Ook het Geografisch Informatie Systeem (GIS) dat automatisch wordt geactualiseerd valt hieronder. Deze integrale werkwijze maakt het mogelijk om functieveranderingen voor meerdere doelen in samenhang tot stand te brengen zonder dat grootschalige onteigening hoeft te worden ingezet. In de financiering van (land)inrichtingsprocessen spelen naast de bijdrage van de rijksoverheid ook bijdragen van gemeenten, waterschappen, de EU en particuliere grondeigenaren een rol. DLG treedt daarbij op als subsidieverstrekker. Jaarlijks worden vele miljoenen euro's via Europese cofinanciering (Plattelands OntwikkelingsPlan) in inrichtingsprojecten gerealiseerd.

Grondverwerving, tijdelijk beheer, inrichting en doorlevering aan eindbeheerders voert DLG uit in opdracht van het ZBO Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL). Dit ZBO is opgenomen in de Wet Agrarisch Grondverkeer. Het ZBO valt ook onder LNV en heeft

dezelfde directeur als DLG. Omdat BBL naast de directeur geen personeel in dienst heeft, wordt de personele inzet voor BBL geleverd door DLG of uitbesteed aan de markt. De reden van de ZBO-constructie is dat in die status zelfstandig privaatrechtelijke handelingen (kopen/verkoop) kunnen worden verricht zonder dat voor elke handeling (op transactieniveau) toestemming bij het Ministerie van LNV verkregen dient te worden.

Uitgangspunt bij aankoop is dat deze minnelijk plaatsvindt; aan onteigening is een (landelijk) maximum van 10% van het totaal aantal aankopen van DLG gesteld. BBL bezit momenteel ca 40.000 ha. Jaarlijks wordt 5000 a 8000 ha verworven en doorgeleverd. Vrijwel altijd wordt de grond tijdelijk in gebruik gegeven (pacht of huur). Een eventueel positief saldo van BBL (verkoopwinst en exploitatieoverschot) wordt besteed aan grondverwerving, zoals is afgesproken tussen LNV en Financiën. Uiteindelijk doel is de gronden door te leveren aan particuliere natuurorganisaties, SBB en particulieren (met name agrariërs).

DLG voert niet alle activiteiten zelf uit. Bij verwerving en vervreemding worden de taxatie en feitelijke onderhandelingen uitbesteed aan onafhankelijke aan- en verkopers van BBL op de markt. Alleen bij complexe en omvangrijke transacties (ca. 20% van het aantal transacties) neemt een DLG medewerker deel aan de onderhandelingen. Ook het inrichten, het uitvoeren van milieuonderzoeken en het opstellen van de koopovereenkomst en het in gebruik geven worden uitbesteed. Voor het beoordelen van taxaties, onderhandelingen, koopovereenkomsten en milieuonderzoeken heeft DLG wel eigen expertise in huis.

De opdrachten hebben betrekking op het realiseren van de LNV-beleidsdoelen voor het landelijk gebied (Ecologische Hoofdstructuur, recreatie om de stad, Landbouwstructuurverbetering, landschap). Enerzijds werkt DLG als 'opdrachtnemer' voor het Ministerie van LNV. Anderzijds heeft LNV met de twaalf provincies afzonderlijke 'uitvoeringscontracten' gesloten, waarin tussen die partijen is vastgelegd wat de provincie uitvoert voor (de minister van LNV). In die overeenkomsten wordt onder andere de voor provincies beschikbare capaciteit van DLG vastgelegd. Met het inwerking treden van de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG) en het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) zal de opdrachtgeverrol van de provincies toenemen tot circa 75 procent van alle opdrachten. Per 1 januari 2007 is voorzien dat de provincies in medebewind opdrachtgever van DLG worden. Als tweede werkt DLG als opdrachtnemer voor ministeries, provincies (opdrachten buiten de uitvoeringscontracten), waterschappen en gemeenten. DLG werkt uitsluitend voor overheden.

DLG is een uitvoeringsorganisatie en ontwikkelt geen eigenstandig beleid. Wel adviseert het gevraagd en ongevraagd rijksbeleidsdirecties en provincies. De eigenaar van DLG is in naam van de Minister de Secretaris-Generaal van LNV; de opdrachtgeverrol wordt vervuld door de Directeur Generaal van LNV.

## **2.4 Dienst Vastgoed Defensie**

De Dienst Vastgoed Defensie (DVD), voorheen de DGW&T, is een baten-lasten dienst van Defensie. De DVD is een onderdeel van het Commando DienstenCentra, dat allerlei ondersteunende diensten voor Defensie overkoepelt, zoals informatievoorziening, ICT, transport en catering.

De DVD is verantwoordelijk voor het beheren en het (laten) uitvoeren van zowel nieuwbouw als instandhouding van de in beheer zijnde gebouwen, werken en terreinen van Defensie.<sup>1</sup> Tevens behartigt de DVD de regionale defensiebelangen op het gebied van Ruimtelijke Ordening, Milieu en Juridisch beheer. In totaal heeft Defensie in Nederland ruim 35.000 ha terreinen in materieel beheer, verdeeld over ongeveer 500 grotere complexen en nog vele kleine objecten. De objecten, zoals vliegbases en kazernes, herbergen zeer diverse functies, zoals oefen- en schietterreinen, luchthavens, transport en logistiek, onderhoud, verzorging, legering, communicatie etc. De meeste complexen bevatten weer tientallen deelobjecten. Het bruto vloeroppervlak van alle gebouwen bedraagt ca. 7 miljoen m<sup>2</sup>.

Geografisch gezien liggen de zwaartepunten van Defensie in gebieden buiten de randstad en dan veelal buiten de grote steden. Voorbeelden zijn de Veluwe, Drenthe (oefenterreinen en kazernes), de militaire vliegvelden in de Brabantse buitengebieden en de vlootbasis Den Helder. Domeinen vervult hierbij de rol van privaatrechtelijk eigenaar. Bij de DVD zijn 1093 fte werkzaam, verspreid over een beperkte Centrale Directie in Den Haag en drie regionale directies (Tilburg, Zwolle, Utrecht) met elf dienstkringen nabij grote defensiecomplexen. 676 fte van Defensie houdt zich bezig met beheer, 185 fte met inrichten, 11 fte met verwerven, 9 fte met vervreemden en 212 fte met overige activiteiten.

De Bestuursstaf van Defensie stuurt het vastgoedbeleid van Defensie aan. Deze beslist over de vastgoedportefeuille en over het honoreren van de vastgoedwensen die door de verschillende defensieonderdelen naar voren worden gebracht. De DVD heeft hierbij een adviserende rol, die vooral ten aanzien van het inrichten en beheren van de grotere objecten sterk is.

De DVD voert voornamelijk technisch onderhoud uit bij de gronden en gebouwen. Tegen betaling van een gebruiksvergoeding zorgt de DVD ervoor dat het Defensievastgoed op een afgesproken kwaliteitsniveau onderhouden wordt. Op basis van inspectie van de gebouwen wordt een onderhoudsprogramma opgesteld. Het onderhoudsprogramma wordt uitgewerkt in bestekken en opdrachten om voor de uitvoering bij marktpartijen te worden ondergebracht. De DVD draagt ook zorg voor de begeleiding van de marktpartijen.

Nieuwbouwprojecten en renovaties worden door de DVD op basis van een functionele behoeftestelling zelf ontworpen en na goedkeuring door de bestuursstaf door de DVD op de markt gezet en onder directie van de DVD door marktpartijen uitgevoerd. Overtollig gestelde objecten worden door de DVD ter verkoop aan Domeinen overgedragen. In een middelenafspraken met Financiën is vastgelegd dat Defensie de opbrengsten voor uitgaven in hetzelfde jaar mag aanwenden. Het aankopen of huren van objecten wordt onder goedkeuring door de Bestuursstaf door de DVD zelf gedaan, maar hierbij wordt vaak van de diensten van andere vastgoeddiensten, zoals Domeinen, gebruik gemaakt.

Door de mogelijke invloeden van de bedrijfsvoering van de defensieonderdelen op natuur en milieu besteedt de DVD met eigen mensen ook veel aandacht aan het verkrijgen van milieuvergunningen, milieuadvies en terreinbeheer. Tevens behartigt de DVD in de regio Defensiebelangen in verband met (met name ruimtelijke) plannen van andere overheden en particulieren.

---

<sup>1</sup> Uitgezonderd het kerndepartement dat deel uitmaakt van het huisvestingstelsel van de Rgd.

Met een vastgoedinformatiesysteem ondersteunt de DVD diverse beheertaken en levert zij informatie aan Defensieonderdelen.

## 2.5 Rijksgebouwendienst

De Rijksgebouwendienst (Rgd) is sinds 1999 een baten-lasten dienst die valt onder VROM. De Secretaris-Generaal van VROM vervult de eigenaarsrol. De Rgd heeft de taak om adequate huisvesting, huisvestings-adviezen en services te leveren voor Rijksdiensten (met uitzondering van een aantal gebouwen en terreinen van Defensie, VenW en Buza), de Hoge Colleges van Staat en het Koninklijk Huis. Wat betreft de huisvesting is er sprake van gedwongen winkelnering. Ook ZBO's die nagenoeg geheel bekostigd worden uit collectieve middelen kunnen huisvesting, services en diensten laten regelen door de Rgd, maar dat is niet verplicht. Ook heeft de Rgd zorg voor circa 230 monumenten van nationaal cultuurhistorisch belang.

De Rgd beheert 7,2 miljoen m<sup>2</sup> brutovloeroppervlakte verdeeld over 1900 objecten en 2200 ha. De meeste objecten bevinden zich in Den Haag, Amsterdam, Utrecht, Rotterdam en Apeldoorn. In deze steden zijn de meeste panden ook in eigendom van de Rgd, in andere gebieden huurt de Rgd in de meeste gevallen. In totaal is 70% van de objecten in eigendom van de Rgd. Ook bezit de Rgd musea, gevangenissen en paleizen. Voor het merendeel van de klanten werkt de kostendoorberekening sinds 1999 via het huur- en verhuurmodel. Dit betekent dat de rijksdiensten een budget krijgen van Financiën dat zij kunnen inzetten voor huisvesting, services en diensten van de Rgd. Dat hoeven ze niet: ze kunnen minder besteden en ook meer. Daarvoor sluiten de rijksdiensten huurcontracten met de Rgd.

De privaatrechtelijke rol bij ingebruikgevingen en vervreemdingen wordt uitgevoerd door Domeinen. Verwerven doet de Rgd wel zelf, maar sommige activiteiten, zoals het taxeren en het opstellen van de koopovereenkomst, worden uitbesteed aan de markt of aan Domeinen. In specifieke gevallen ontwerpt de Rgd zelf maar de meeste ontwerpen worden uitbesteed aan de markt. De Rgd beschikt over een Geografisch Informatie Systeem (GIS).

De Rgd formatie telt ongeveer 930 fte's die voor een belangrijk deel werkzaam zijn vanuit de centrale vestiging in Den Haag; daarnaast beschikt de Rgd over vier regionale vestigingen. 17 fte houden zich bezig met verwerven, 2 fte met vervreemden, 410 fte met inrichten, 217 fte met het beheren van vastgoed.

De rol van opdrachtgever wordt op verschillende niveaus ingevuld:

- Het Rijkshuisvestingsberaad is de opdrachtgever voor de concernstrategie en het investeringsbeleid, i.e. de portefeuillestrategie op langere termijn;
- De afnemer/klant van de huisvesting stuurt de Rgd in concrete huisvestingsvraagstukken aan. Oplossingen moeten in beginsel wel passen binnen de vastgestelde portefeuillestrategie;
- Politieke sturing: Incidenteel wordt de Rgd politiek aangestuurd. Voorbeelden hiervan zijn het omzetten van kantoorgebouwen naar woningen, de bijdrage van de Rgd aan sleutelprojecten, veiligheid en het ondersteunen van algemeen rijksbeleid (mobiliteitsbeleid, architectuurbeleid, monumenten, stedenbouw etc.).

De Rgd maakt zelf geen eigenstandig beleid, maar maakt wel binnen opgedragen kaders uitvoeringsbeleid, interne procedures en werkinstructies die gericht zijn op de uitvoering en adviseert vanuit deskundigheid instituten als het Nederlands Normalisatie Instituut.

De Rijksbouwmeester adviseert de regering over het architectuurbeleid en de rijkshuisvesting en is lid van het College van Rijksadviseurs.

## 2.6 Centraal Orgaan opvang asielzoekers

Het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) is een privaatrechtelijk ZBO met rechtspersoonlijkheid in de omgeving van het ministerie van Justitie en heeft de taak om 'op een bedrijfsmatige wijze een humaan en sober eerste verblijf voor asielzoekers te organiseren'. Om dit te doen regelt het COA opvang en huisvesting voor asielzoekers. Het realiseren van huisvesting is een complex vraagstuk vanwege de politiek gevoelige omgeving en de grote dynamiek in omvang van de vraag (explosieve groei en krimp) en de vereiste snelle handelingsnelheid. Hiermee levert het COA de noodzakelijke facilitering van de aanvraagprocedure.

Huisvesting van asielzoekers is gedeeltelijk een vastgoedvraagstuk. Samen met de betreffende gemeente moeten afspraken worden gemaakt over onder meer openbare orde (inzet politie), onderwijs, de vorm van opvang, de omvang en samenstelling van de groep die gehuisvest wordt, over de duur van het verblijf, over de aanpassing of ontheffing van het bestemmingsplan en over de uitplaatsing van asielzoekers in de gemeente. Daarnaast heeft huisvesting binnen het COA betrekking op het bereiken van draagvlak bij de omwonenden en het maken van afspraken met ketenpartners als de IND en Vreemdelingenpolitie, GGD en andere partners.

Het COA voert zelf de regie over het vastgoed. Reden is de geschetste bestuurlijke en politieke gevoeligheid van de materie, de verwevenheid van het huisvestings- en het opvangvraagstuk, de verantwoordelijkheid op het bestuurlijke traject en de grote dynamiek in vraag en aanbod. Het COA treedt in lijn met de wet COA op als ondernemend eigenaar van het vastgoed en voert de regie over aan- en verkoop, renovatie of herontwikkelingen van het eigen vastgoed. Bij de uitvoering van aan- en verkoop van vastgoed wordt samenwerking gezocht met andere overheidsdiensten en wordt externe marktexpertise ingeroepen.

De aansturings- en financieringsstructuur is gericht op een bedrijfsmatig functionerende organisatie. Financiering vindt plaats via een normstelsel. Bij overschotten mag het COA een deel zelf besteden. De opbrengsten bij verkoop van vastgoed maken deel uit van de financieringsafspraken. Via een plafond wordt gestuurd op het eigen vermogen (5% van het totale budget in lijn met agentschappen). Driejaarlijks wordt de hoogte van de normvergoeding herijkt. In 2005 is de implementatie van de nieuwe bekostigingsstructuur voor het COA, die in IBO-verband tot stand is gekomen, als pilot afgerond. Vanaf 1 januari 2006 is de sturingsrelatie tussen het ministerie en het COA volledig gebaseerd op outputsubsidiëring. Dit wil zeggen dat sprake is van een resultaat gericht besturingsmodel dat ten grondslag ligt aan de subsidierelatie met het COA. Centraal in de subsidierelatie is het perspectief van de dienstverlening van het COA (output) en de verder doorgevoerde zakelijke relatie tussen de partijen. In verband met de financiële risico's die het COA loopt, wordt de hoogte van het vermogen dat het COA nodig heeft, daarop afgestemd. De vermogenspositie van het COA is mede voorwaarde om de continuïteit van de opvangorganisatie te waarborgen zodat de opvang ook voor de latere jaren zeker is gesteld.

Momenteel heeft het COA als gevolg van de sterk afgenomen aantallen asielzoekers nog circa 50 locaties in gebruik. In 2002 waren dat er nog circa 290. Daarvan is ongeveer de helft in eigendom van het COA, de rest wordt gehuurd. Bij COA zijn 2.248 fte werkzaam in clusters en op het centraal bureau. Voor het regelen van de huisvesting

inclusief de personenlogistiek (sturing op de verhuizingen van asielzoekers), de bestuurlijke en fysieke verwervingstrajecten, het inrichten van met name de bewonerskamers, het beheren en vervreemden van vastgoed zijn ruim 100 fte nodig. Het overige personeel verricht de opvang van asielzoekers of is werkzaam binnen de ondersteunende diensten.

## **2.7 Rijkswaterstaat**

Rijkswaterstaat (RWS) is een baten-lastendienst van het ministerie van VenW en houdt zich bezig met aanleg, beheer en onderhoud van de rijkswegen, de rijkswaarse en de hoofdwatersystemen. RWS heeft 49.531 ha grond in bezit. Er zijn 9.615 fte werkzaam, die verdeeld zijn over verschillende regionale diensten en specialistische diensten. RWS beschikt over een Geografisch Informatie Systeem (GIS).

Het merendeel van de werkzaamheden van RWS betreft vastgoedactiviteiten die niet los kunnen worden gezien van het primaire proces, zoals onderhouden van rijkswegen en rijkswaterwegen. Verkoop van overtollig aangekochte grond en het in gebruik geven van grond wordt uitgevoerd door Domeinen. Verwerven, zowel minnelijk als onteigening, en kadastraal beheer voert RWS wel zelf uit. Sommige verwervingsactiviteiten – zoals het taxeren - besteedt RWS uit. Het grondaankoopproces maakt deel uit van projectrealisatie, bijvoorbeeld de aanleg van een weg. In 2004 waren er 483 transacties. Ongeveer 60 fte van RWS zijn bij het verwerven en kadastraal beheer betrokken.

De eigenaarsrol van deze baten-lastendienst wordt vervuld door de Secretaris-Generaal van VenW en de opdrachtgeversrol wordt ingevuld door de verschillende Directeuren-Generaal van VenW en de Inspectie Verkeer en Waterstaat. RWS ondersteunt de opdrachtgevers bij de beleidsvorming. Binnen vastgestelde kaders treedt RWS op als bestuurlijk vertegenwoordiger van het Ministerie van VenW, voor zover die vertegenwoordigende functie raakvlakken heeft met de door RWS uit te voeren taken, bijvoorbeeld in relatie tot de realisatie van infrastructuur, inclusief het grondaankoopproces. In die zin beschikt RWS over een zeker onderhandelingsmandaat en enige eigen beleidsruimte.

## **2.8 ProRail**

ProRail B.V. is een zelfstandige rechtspersoon met een wettelijke taak (RWT). Naast het hoofdkantoor zijn er vier regiokantoren. Deze taak omvat het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur. ProRail is ontstaan uit de samenvoeging van Railinfrabeheer, Railned en Railverkeerleiding. Feitelijk werkt men al vanaf 1 januari 2003 onder deze naam; de formele juridische fusie is per 1 januari 2005 gerealiseerd. De aandelen van ProRail BV zijn volledig in handen van Railinfratrust BV. Van deze BV is de Staat 100% aandeelhouder. De verantwoordelijkheid voor aanleg, beheer en onderhoud van de hoofdspoorweginfrastructuur is wettelijk neergelegd bij de Minister van Verkeer en Waterstaat in de nieuwe Spoorwegwetgeving die met ingang van 1 januari 2005 in werking is getreden. Sinds die datum is met de Spoorwegwetgeving een concessiestelsel geïntroduceerd voor het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur. De concessie is een publiekrechtelijk instrument dat de concessiehouder (ProRail) een recht verleent om met uitsluiting van anderen bepaalde activiteiten te verrichten en hem verplichtingen oplegt. ProRail heeft tot 2015 de concessie voor dat beheer. Dit beheer (bron beheerconcessie) omvat:

- De zorg voor de kwaliteit, betrouwbaarheid en beschikbaarheid van de hoofdspoorweginfrastructuur;

- De eerlijke niet discriminerende verdeling van de capaciteit;
- Het leiden van het verkeer over de hoofdspoorweginfrastructuur; en
- Het voorbereiden en uitvoeren van de uitbreiding van hoofdinfrastructuur die een nauwe samenhang heeft met de bestaande hoofdspoorweginfrastructuur.

Verwerving geschiedt minnelijk of op gerechtelijke onteigeningbasis. ProRail heeft zeven procesleiders in dienst die over volledige onteigeningsexpertise beschikken en geregistreerd staan als gecertificeerd taxateur. Deze procesleiders sturen het aankoop/onteiningsproces aan. Voor het taxeren en het gerechtelijke proces bij onteigening worden externen ingehuurd.

Bij de verzelfstandiging van de NS in 1995 heeft de NS de commercieel interessante gronden behouden en heeft ProRail de eigendom verkregen van de spoorgebonden gronden. Deze gronden worden nauwelijks vervreemd. Voorts geldt bij verkoop ingevolge wijziging van de verkeer- en /of vervoersfunctie, dat de NS in beginsel een voorkeursrecht tot koop heeft. Bij gronden die na 1995 in eigendom zijn verkregen, geldt dit voorkeursrecht niet. Dit speelt bijvoorbeeld bij mogelijk teveel aangekochte gronden ten behoeve van projecten. Hierbij is de afspraak van toepassing dat ProRail deze verkoop afstemt binnen RVR-verband. Ingebruikgevingen komen nauwelijks voor bij ProRail. ProRail beschikt over een Geografisch Informatie Systeem (GIS).

Bij ProRail werken ongeveer 2650 fte. Daarvan houdt 10 fte zich bezig met verwerven, 1 fte met vervreemden, 570 fte met inrichten en 730 fte met beheren.

Onverlet de politieke verantwoordelijkheid heeft de overheid in normale omstandigheden naar de dagelijkse bedrijfsvoering geen omkijken. ProRail is zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van de taken die zij verricht voor de overheid. VenW stuurt niet op de interne bedrijfsvoering en wijze van uitvoering. De sturing en (indirect) ook de bekostiging vinden plaats door middel van instemming door de minister van VenW (op onderdelen) met het beheerplan dat ProRail jaarlijks moet opstellen en waaraan wettelijke eisen zijn gesteld. Met het beheerplan levert ProRail ook de onderbouwing voor de subsidieaanvraag, die jaarlijks wordt toegekend. ProRail dient de minister regelmatig, volledig en tijdig te informeren. De minister heeft het instrumentarium van het bestuursrecht ter beschikking om naleving af te dwingen.

Hiermee is een nieuwe institutionele ordening tot stand gebracht waarbij de relatie tussen de beheerder en de vervoerders leidend zijn. Samen verzorgen zij het vervoer per spoor. In deze relatie geeft de beheerder een netverklaring uit waarin aangegeven wordt welke kwaliteit aan infrastructuur en diensten hij zal verlenen tegen welke prijs. Daarnaast sluit de beheerder toegangsovereenkomsten af met vervoerders (met name NS, maar ook goederenvervoerders) over de kwaliteit en capaciteit die in een specifiek jaar geleverd zullen worden en kunnen ook meerjarige capaciteitsovereenkomsten worden afgesloten.

Eigenlijk heeft ProRail aldus twee opdrachtgevers: VenW en de vervoerders, waarvan NS de belangrijkste is (van de personenvervoerders). De komende jaren zal er minder nieuwbouw gaan plaatsvinden en steeds meer onderhoud. Idealiter zou dat moeten betekenen dat er een verschuiving van opdrachtgeverschap van VenW naar vervoerders optreedt. ProRail wil in de toekomst meer door middel van een prestatiecontract worden aangestuurd. De vervoerder zou dan idealiter opdrachtgever zijn in de zin dat deze gaat bepalen wat ProRail moet gaan doen. Hierdoor zullen financiële prikkels gaan ontstaan.



## 2.9 Staatsbosbeheer

Staatsbosbeheer (SBB) is een ZBO van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit. SBB beheert natuur-, bos en recreatieterrinen. In 2002 bedroeg het areaal 239.000 ha grond. Deze gronden zijn verworven door DLG. Zelf verwerft SBB geen grond. Vervreemden doet SBB in principe ook niet. Wel geeft SBB gronden in gebruik. Er zijn ongeveer 1000 fte werkzaam bij SBB.

## 2.10 ZBO's

Naast de vastgoeddiensten van het Rijk zijn ook veel publiekrechtelijke ZBO's met rechtspersoonlijkheid of privaatrechtelijke ZBO's actief op de vastgoedmarkt. Voorbeelden zijn het UWV, de DNB en het CWI. Zij voeren de verschillende vastgoedfuncties uit voor het huisvesten van hun werknemers. Een deel van het vastgoed hebben de ZBO's zelf in bezit, een ander deel wordt gehuurd.

De ZBO's kunnen er ook voor kiezen hun huisvesting via de Rgd te regelen. In de praktijk lijkt het er op dat de meeste er voor kiezen om hun huisvesting zelf te regelen. In dit IBO is dit uitgezocht voor de grootste acht ZBO's. Van deze ZBO's regelt alleen de Informatie Beheergroep de huisvesting via de Rgd (zie tabel 2.1). Van de andere 106 ZBO's is het niet onderzocht. De ZBO's geven als reden voor het niet gebruik maken van de Rgd dat de Rgd duur is en de markt vaak slagvaardiger. Uit de stelsevaluatie blijkt dat de eigendomspannen van de RGD juist goedkoper zijn dan huurpanden. Bovendien willen de ZBO's zich vaak vestigen buiten de strategische locaties van de Rgd.<sup>2</sup> Overigens regelt het moederdepartement de huisvesting voor ZBO's die onderdeel zijn van Staat, dus zonder rechtspersoonlijkheid. Een voorbeeld hiervan is de NMA.

Tabel 2.1: Huisvesting acht grootste ZBO's

ZBO	Ministerie	Aantal fte(12/2004)	Privaat / publiek rechtelijk	Huisvesting Via Rgd	Huur / koop
UWV	SZW	19.000	Publiek	Nee	Huur
CWI	SZW	4.500	Publiek	Nee	Huur
SVB	SZW	3.700	Publiek	Nee	Huur en koop
CBS	EZ	2.241	Publiek	Ja Na 2007 een deel niet meer	Huur
Kadaster*	VROM	2.216	Publiek	Nee	Huur en koop
DNB	Financiën	1.727	Privaat	Nee	Koop
IB-groep	OCW	1.383	Publiek	Ja	Huur (van de Rgd)
RDW	VenW	1.381	Publiek	Nee	Huur en Koop

\*Het kadaster mag de huisvesting niet via de Rgd regelen: het kadaster wordt niet collectief gefinancierd.

<sup>2</sup> Deze gegevens zijn gebaseerd op gesprekken met het UWV en Kadaster.

## 2.11 Raad voor Vastgoed Rijksoverheid

Eind 2001 is de Raad voor Vastgoed Rijksoverheid (RVR) van start gegaan op basis van een instellingsbesluit van vijf ministers en staatssecretarissen in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad (RVR (2004 en 2005) ). In de RVR zitten vertegenwoordigers (directeur of plaatsvervangend directeur) van Domeinen, DLG, DVD, Rgd en RWS en een onafhankelijk voorzitter. ProRail is vertegenwoordigd door de plaatsvervangend DG van RWS. De Raad wordt ondersteund door de projectdirectie Vastgoed (VG). Deze directie valt onder het ministerie van Financiën. De directeur, de kennismanager en informatiemanager zijn in dienst van Financiën en de overige medewerkers (5 fte) zijn gedetacheerd vanuit de vastgoeddiensten. Daarnaast zijn er drie regionale RVR's die ondersteund worden door twee accountmanager(s) betaald door de vastgoeddiensten.

De Raad neemt maatregelen om de rol van het Rijk op de vastgoedmarkt te versterken en de samenwerking te waarborgen tussen de aan de RVR deelnemende diensten. Doel van de samenwerking in de RVR is om het Rijk als speler op de vastgoedmarkt slagvaardiger en krachtiger en intern beter georganiseerd te maken. De RVR zet daarvoor binnen en tussen de samenwerkende diensten zowel strategische als operationele activiteiten in gang. Voorbeelden zijn benchmarking en het afstemmen en optimaliseren van de werkprocessen. In de regionale RVR's is het organiseren en richting geven aan overlegstructuren, het benutten van elkaars kennis en ervaring en, waar nodig, het ontwikkelen van een gezamenlijke vastgoedstrategie op de regionale agenda komen te staan.

Onder de RVR zijn verschillende activiteiten tot stand gekomen. De RVR heeft bijvoorbeeld gezorgd voor publicaties zoals een gemeenschappelijke adressengids, diverse kennisgidsen en gemeenschappelijke opleidingen. Ook heeft RVR één interdepartementaal georiënteerde functie voor kennismanagement tot stand gebracht. Het protocol operationele afstemming/melding heeft er voor gezorgd dat vastgoeddiensten aan elkaar melden wanneer zij vastgoed gaan aan- en verkopen. Ook heeft de RVR diverse onderzoeken uitgevoerd naar bijvoorbeeld de overeenkomsten en verschillen tussen vastgoeddiensten en naar de materie van anticiperend aankopen. Verder adviseert de RVR aan departementen over het maken van beleid en strategie.

De RVR draagt zorg voor een gezamenlijke Geografisch Informatie Systeem, het Ruimtelijke Informatie Vastgoedverkeer. Alle Vastgoeddiensten, inclusief ProRail, dragen daaraan bij en maken er gebruik van. Dit systeem bestaat uit een geografische applicatie met een aantal informatielagen, onder andere van de eigendomsposities van het Rijk (ook Staatsbosbeheer), de aan- en verkoopplannen van de verschillende diensten, digitale Nota Ruimte, eigendommen gemeenten, provincies, Natuurmonumenten, vastgoedbeleggers en nog andere categorieën. De eigendomsposities van het Rijk worden halfjaarlijks geactualiseerd en de aan- en verkoopplannen tweejaarlijks. De informatie wordt op intranet aangeboden aan de betrokken diensten en beleidsdirecties van departementen middels RYXweb.

## 2.12 Gemeenschappelijk OntwikkelingsBedrijf

Om integrale gebiedsontwikkeling in goede banen te leiden is het Gemeenschappelijk OntwikkelingsBedrijf (GOB) opgezet. Het GOB heeft geen zelfstandige beleidsdoelstellingen, maar wil bevorderen dat beleidsdoelstellingen sneller, beter en meer doelmatig worden behaald. Ook staat het GOB een meer bedrijfseconomische wijze van omgang met door het rijk ingebrachte middelen voor. Het bedrijf is een initiatief

van de vijf vastgoeddepartementen (Defensie, Financiën, LNV, VenW, EZ en VROM). Het GOB ressorteert onder de minister van VROM. De directeur GOB is lid van de RVR.

Het GOB werkt rechtstreeks in opdracht van een interdepartementaal opdrachtgeversberaad. Het opdrachtgeversberaad bereidt de besluiten over de inzet van het GOB bij concrete projecten voor. De inbreng van de individuele vastgoeddiensten wordt binnen de verantwoordelijkheidslijn van de afzonderlijke beleidsdepartementen georganiseerd. Om slagvaardig te kunnen opereren wordt per project een coördinerend opdrachtgevend departement aangewezen. Dit is de "natuurlijke" probleemeigenaar of initiatiefnemer aan rijkszijde. Er is een ministerieel opdrachtgeversberaad ingesteld dat over de GOB projecten besluit. De minister van VROM roept de betrokken bewindslieden bij elkaar op de voor het project noodzakelijke momenten zodat de rijksbesluiten in de pas lopen met het tempo van een project. De besluiten worden voorbereid door een ambtelijk opdrachtgeversberaad waarin de (plaatsvervangend) DG's van de beleidsdepartementen vertegenwoordigd zijn.

Een GOB-project doorloopt vier fasen. Zowel de landelijke als regionale RVR's zijn betrokken bij het doorlopen van genoemde fasen. Gestart wordt met een korte kandidaatsfase waarin wordt beoordeeld wordt of de inzet van het GOB bij een project voor de hand ligt (fase 1). Vervolgens wordt aan de hand van een kortlopende verkenning (fase 2) bepaald of het GOB zal worden ingezet, waarna het GOB als enige rijkspartner samen met de betrokken andere partijen gaat werken aan de business case voor dat project (fase 3). Aan de hand van de business case wordt uiteindelijk besloten over de rijksbetrokkenheid bij de uitvoering van het project (fase 4). Elke fase wordt afgesloten met een (voorgenomen) besluit in het opdrachtgeversberaad. Bij een positief besluit gaat het project naar de volgende fase. Bij een negatief besluit zal het GOB niet meer betrokken zijn. In dat geval wordt in het opdrachtgeversberaad besproken of en op welke manier het rijk dan aanwezig is bij het desbetreffende gebiedsontwikkelingsproject.

Het GOB is een kleine organisatie. Het GOB organiseert en bundelt voor de geselecteerde projecten de beste kennis en expertise die binnen het rijk aanwezig is op het gebied van proces- en projectmanagement, vastgoedeconomie (het maken van een business case, opzetten van grondexploitatie), privaatrechtelijke en publiekrechtelijke instrumenten en publiek-private samenwerking. Het GOB schakelt waar mogelijk als opdrachtgever de kennis, expertise en faciliteiten in van departementale vastgoeddiensten. Het GOB zal binnen zijn mandaat en in overeenstemming met de regeling materieel beheer als opdrachtgever in de richting van de vastgoeddiensten optreden. Tevens is op alle GOB projecten een financieel kader van toepassing. Het financiële kader bevat de financiële uitgangspunten en instrumenten die het GOB ter beschikking staan.

Projecten worden derhalve gefinancierd uit de middelen die daarvoor gereserveerd zijn op de departementale begrotingen en uit de grondexploitatie. De budgettaire verwerking van de risico's (bij departementen) zal nog nader worden uitgewerkt. Het is de bedoeling dat de apparaatskosten die het GOB maakt, als zijnde een bedrijf, worden terugverdiend in de business case. Vanuit deze invalshoek worden de voor- en nadelen van de omvorming van het GOB naar een batenlastendienst onderzocht. Bezien wordt op welke wijze de bedrijfseconomische benadering die van het GOB wordt verwacht, het beste kan worden geborgd.

Figuur 2.1: Rijksvastgoedbezit in Nederland



## 2.13 Fusiedienst DLG- Domeinen

Het kabinet is voornemens de vastgoeddiensten DLG en Domeinen te fuseren (Tweede Kamer (2005a)). In de brief die in september 2005 naar de kamer is gestuurd door de minister van LNV en van Financiën staan hierover het volgende:

“Tussen DLG en Domeinen bestaat een zodanige synergie en complementariteit in taken en diensten dat een verdergaande stap, een fusie, gerechtvaardigd is. (...) 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 met de vastgoedtaken zullen hiervan de vruchten plukken. Die verbeterde service wordt ook verleend aan het gemeenschappelijke 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 vergemakkelijkt 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 uitgewerkt waarbij ook de positie van het Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL) zal worden betrokken. De aansturing van de nieuwe fusiedienst 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.”

## 2.14 Samenvattend

De in de voorgaande paragrafen beschreven vastgoeddiensten hebben samen ruim 450 duizend ha in bezit (zie figuur 2.1 en tabel 2.2). Dit vastgoed, inclusief SBB, vertegenwoordigt een waarde van ongeveer 60 miljard euro (RVR (2005)).

Dit onderzoek concentreert zich op de vastgoedactiviteiten die minder sterk verbonden zijn met het primaire proces. Tabel 2.3 geeft een overzicht van de uitvoering van deze vastgoedactiviteiten. Op SBB na, verwerven alle vastgoeddiensten vastgoed, zij het Domeinen sporadisch. Vervreemden gebeurt door Domeinen, DLG, ProRail en COA.

Tabel 2.2: Vastgoedbezit, vastgoedtransacties en aantal fte bij de vastgoeddiensten in 2005

	Vastgoed in materieel beheer			Aantal verwervingen		Aantal vervreemdingen	
	Ha	Bvo	Aantal locaties/ objecten	Aantal transacties	ha	Aantal transacties	ha
<b>DMN</b>	75.000					982 <sup>4</sup>	
<b>DLG/BBL<sup>2</sup></b>	20.425				5.356		8.318
<b>DVD<sup>2</sup></b>	35.500			1	6	20 <sup>5</sup>	
<b>RGD</b>	2200	7.200.000	1900	13		20 <sup>5</sup>	
<b>RWS<sup>2</sup></b>	49.531 <sup>1</sup>			483	610	57 <sup>5</sup>	194 <sup>5</sup>
<b>ProRail</b>	8.200			250		30	
<b>COA</b>	279	487.000	52	0		2	
<b>SBB</b>	239.000 <sup>3</sup>						
<b>Totaal</b>	<b>450.135</b>						

<sup>1</sup>in 2001, <sup>2</sup>in 2004, <sup>3</sup>in 2004 <sup>4</sup>Inclusief vervreemdingen voor Rgd, DVD en RWS, <sup>5</sup>uitgevoerd door Domeinen.

Tabel 2.3: Uitvoering van vastgoedactiviteiten die in dit onderzoek worden meegenomen door verschillende vastgoeddiensten

	DMN	DLG/BBL	RGD	DVD	RWS	ProRail	COA	SBB
<b>AANSCHAFFEN</b>								
- kopen	x	x	x		x	x	x	
- huren			x				x	
- ruilen	x	x						
- minnelijke verwerving	x	x	x		x	x	x	
- onteigening		x			x	x		
<b>INRICHTEN</b>								
- bouwen of herontwikkelen van gebouwen			x	x			x	
<b>BEHEREN</b>								
- in gebruik geven aan de markt (bijv. verpachten, verhuren)	x	x						x
<b>VERVREEMDEN</b>								
- verkopen	x	x				x	x	
- ruilen	x	x						
- overdragen		x						

DLG, Domeinen en SBB geven gronden in gebruik en de Rgd (her)ontwikkelt net als de DVD gebouwen. Naast de vastgoeddiensten van het Rijk zijn ook veel publiekrechtelijke ZBO's met rechtspositie of privaatrechtelijke ZBO's actief op de vastgoedmarkt. In het buitenland zijn de vastgoedactiviteiten heel wisselend georganiseerd. Er komt niet één bepaalde organisatiestructuur naar voren.

Eind 2001 is de Raad voor Vastgoed Rijksoverheid (RVR) van start gegaan. Deze Raad, waarin zes vastgoeddiensten zijn vertegenwoordigd, moet maatregelen nemen om de rol van het Rijk op de vastgoedmarkt te versterken en de samenwerking tussen de aan de RVR deelnemende diensten te waarborgen. Het Gemeenschappelijk OntwikkelingsBedrijf (GOB) is recent opgezet en heeft als doel integrale

gebiedsontwikkeling in goede banen te leiden. Het kabinet is voornemens DLG en Domeinen te fuseren.





## 3 Het functioneren van het vastgoedstelsel

### 3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de bredere vraag naar het functioneren van het vastgoedstelsel: hoe is het gesteld met de realisatie van beleidsdoelstellingen, met de aansturing, het beleidskader en met de organisatiestructuur? Welke aanpassingen zijn gewenst om ook in de toekomst over een adequaat vastgoedstelsel te beschikken?

#### *Effectiviteit en efficiëntie*

De criteria die de taakopdracht aanreikt ter beoordeling van de te onderzoeken beleidsvarianten en daarmee ook voor het functioneren van het huidige stelsel zijn effectiviteit en efficiëntie/doelmatigheid.<sup>3</sup> Aangezien er geen empirisch materiaal beschikbaar is waarmee de effectiviteit en de efficiëntie kan worden gemeten, zullen deze langs een andere weg moeten worden beoordeeld. De IBO-werkgroep doet dat door het vastgoedstelsel te beoordelen op de *voorwaarden* voor effectiviteit en efficiëntie. *Deze voorwaarden zijn gegroepeerd rond de volgende drie thema's:*

- a) De *beleidsdoelstellingen* die met vastgoed dienen te worden gerealiseerd;
  1. Welke beleidsdoelstellingen dienen met het vastgoed te worden gerealiseerd?
  2. Wordt de mogelijke inzet van vastgoed voor het ene beleidsdoel integraal afgewogen met een ander beleidsdoel of verkoop aan marktpartijen?
  3. Hoe wordt de samenhang binnen het rijksoptreden geborgd met het oog op de realisatie van beleidsdoelstellingen? Spreekt het Rijk met één mond?
- b) Het *beleidskader* dat voor de vastgoeddiensten geldt;
  1. Welke spelregels gelden voor beslissingen over de hoeveelheid en kwaliteit van vastgoed dat wordt ingezet?
  2. Worden de vastgoeddiensten geprikkeld om hun vermogen optimaal te beheren?
  3. Wordt vastgoed dat niet meer nodig is overtollig gesteld?
  4. Wordt bij verwerving niet meer betaald dan noodzakelijk, en bij verkoop de maximale opbrengst gegenereerd?
- c) De *organisatiestructuur* van het vastgoedstelsel; deze bestaat uit verschillende elementen:
  1. *Missie en taken*: Hebben de diensten een heldere missie en heldere taken die de diensten een logische plek geven binnen het vastgoedstelsel? Is er overlap met de missie en taken van andere vastgoeddiensten of van diensten buiten het vastgoedstelsel? Sluit de missie goed aan bij de doelstellingen van hun opdrachtgevers en eigenaren, waardoor de aansturing goed verloopt en bijdraagt aan de effectiviteit van beleid?

---

<sup>3</sup> Met effectiviteit wordt bedoeld dat beleidsdoelstellingen zo goed mogelijk worden gerealiseerd. Met efficiëntie/doelmatigheid wordt bedoeld de mate waarin beleidsdoelstellingen worden gerealiseerd.

2. *Aansturing*: Hoe wordt de samenhang gewaarborgd tussen de vastgoedactiviteiten en het primaire proces waarvoor het vastgoed nodig is? Hoe groot is de bestuurlijke complexiteit binnen het Rijk en tussen het Rijk en decentrale overheden?
3. *Kwaliteit*: Wat zijn de kerncompetenties van de vastgoeddiensten die relevant zijn voor andere diensten en worden deze voldoende benut? Is hiervoor voldoende kritische massa beschikbaar? Is voldoende informatie beschikbaar over samenstelling en omvang van de vastgoedportefeuille?

In de volgende paragrafen wordt beoordeeld in hoeverre in het huidige vastgoedstelsel aan bovenstaande voorwaarden is voldaan. De beleidsdoelstellingen die met vastgoed dienen te worden gerealiseerd staan centraal in paragraaf 3.2 en het beleidskader dat voor de vastgoeddienst geldt in paragraaf 3.3. In paragraaf 3.4 komt de organisatiestructuur aan de orde.

## **3.2 Beleidsdoelstellingen voor het vastgoedbeleid**

### **3.2.1 Realisatie beleidsdoelstellingen**

Om effectief en efficiënt te kunnen zijn, dienen de doelstellingen helder te zijn. Kenmerkend voor de vastgoedportefeuille van het Rijk is dat hiermee een groot aantal doelstellingen wordt nagestreefd. Om daarvan een indruk te geven de volgende inventarisatie van beleidsdoelstellingen waarbij vastgoed een middel is om doelstellingen te realiseren:

- Om beleid te maken en uit te voeren zijn rijksambtenaren nodig die gehuisvest moeten worden (Rgd);
- Voor het functioneren van het justitiële systeem zijn gevangenissen en gerechtsgebouwen nodig (Rgd);
- De rijksoverheid heeft monumenten in eigendom met het doel die in stand te houden voor de huidige en komende generaties (Rgd); daarnaast kan met het vastgoed ook vorm worden gegeven aan het cultuurbeleid van het Rijk;
- Voor de opvang van asielzoekers en uit te plaatsen statushouders die in afwachting zijn van een uitspraak over hun eerste aanvraag voor een verblijfsvergunning is huisvesting nodig (COA);
- Om de veiligheid van de burger en de belangen van ons land te bevorderen, heeft Nederland een krijgsmacht die moet zijn gehuisvest en moet kunnen oefenen (DVD);
- Om mobiliteit mogelijk te maken, verzorgt de rijksoverheid een deel van de infrastructuur in Nederland (RWS en PRORAIL);
- Om de Ecologische Hoofdstructuur te realiseren zal grond die nog een andere bestemming heeft een natuurbestemming moeten krijgen. Dit wordt o.a. gerealiseerd door als Rijk grond aan te kopen, in te richten voor natuur en door te leveren aan SBB en natuurbeschermingsorganisaties (DLG); verder is een doelstelling om recreatie om de stad te realiseren (d.m.v. verwerving en inrichting), landbouwstructuur te verbeteren (d.m.v. landinrichting en kavelruil) en landschap te behouden.

Voor deze doelstellingen beschikt de Rijksoverheid over een vastgoedportefeuille die zo goed mogelijk beheerd moet worden zodat de *feitelijke* vastgoedportefeuille zo goed mogelijk aansluit op de *gewenste* vastgoedportefeuille.

De spiegelzijde van deze beleidsdoelstellingen zijn financiële (beleids)doelstellingen:

- Alleen vastgoed kopen dat noodzakelijk is, en dat tegen een zo laag mogelijke prijs.

- Geen vastgoed aanhouden dat niet langer voor beleidsdoelstellingen nodig is, en overtollig vastgoed verkopen tegen een zo hoog mogelijke prijs.

Voor deze financiële beleidsdoelstellingen is de minister van Financiën (stelsel)verantwoordelijk. Die verantwoordelijkheid kan worden ingevuld door onderdelen van het vastgoedbeheer zelf ter hand te nemen, maar ook door verantwoordelijkheden te delegeren. Een belangrijk instrument dat de minister van Financiën hiervoor heeft is het activabeleid.

### **3.2.2            Integrale afweging beleidsdoelstellingen**

#### *Afwegingen tussen beleidsdoelstellingen*

Bovenstaande financiële doelstellingen zijn zo geformuleerd dat er geen spanning is met de beleidsdoelstellingen: *gegeven* een beleidsdoelstelling wordt gezocht naar de meest voordelige oplossing, en vastgoed dat niet meer nodig is wordt tegen de hoogste prijs verkocht. In de praktijk kan er wel spanning ontstaan tussen het streven om beleidsdoelstellingen te realiseren en het streven naar gunstige financiële resultaten. Wanneer bijvoorbeeld vastgoed wordt verkocht dat eigenlijk wel nodig is voor een bepaald beleidsdoel, dan wordt er schijnbaar wel winst gemaakt, maar de maatschappelijke welvaart kan daardoor achteruit gaan. Voor een goede werking van het vastgoedstelsel dienen zowel de krachten gericht op de beleidsrealisatie als die op financiële resultaten zodanig georganiseerd te worden georganiseerd dat een goede belangenafweging plaatsvindt.

Die belangenafweging is ook nodig tussen de verschillende beleidsdoelstellingen, want voor de beleidsdoelstellingen geldt dat ze concurreren om dezelfde schaarse budgetten, maar in bepaalde gevallen ook om de grond. Binnen een budgetgestuurde organisatie als de rijksoverheid is daarbij niet het prijsmechanisme bepalend, maar zullen politieke of beleidsmatige afwegingen moeten worden georganiseerd.

Voor een belangrijk deel zullen die afwegingen buiten het vastgoedstelsel plaatsvinden. Wanneer voor beleidsdoelstellingen bijvoorbeeld meer of kwalitatief beter vastgoed gewenst is, dan zal over de daarvoor benodigde financiële middelen besluitvorming plaatsvinden in het begrotingsproces. Bijvoorbeeld als meer geld gewenst is voor het onderhoud van monumenten, de bouw van gevangenissen etc. De afweging is uiteraard breder dan tussen doelstellingen waarvoor vastgoed benodigd is.

#### *Afwegingen bij de inzet van vastgoed*

Wanneer beleidsdoelstellingen niet alleen concurreren om de schaarse budgetten, maar ook om hetzelfde vastgoed, dan dienen binnen het vastgoedstelsel afwegingen te worden gemaakt. Dit speelt met name bij vastgoed dat overtollig wordt gesteld. Er kan bijvoorbeeld een defensie terrein overtollig worden gesteld, dat kan worden ingezet voor de realisatie van natuur of een ander publiek doel, maar dat ook aan marktpartijen tegen het hoogste bod kan worden verkocht. Op dit moment is het de taak van Domeinen om – conform de Regeling materieelbeheer rijksoverheid 2006 – het onroerend goed eerst te koop aan te bieden aan de ministeries en colleges, dan aan door het Rijk gesubsidieerde organisaties, vervolgens aan gemeenten, provincies en waterschappen en ten slotte aan derden. Op deze manier wordt geborgd dat een goede afweging wordt gemaakt tussen het realiseren van goede financiële resultaten bij verkoop (de missie van Domeinen) en de mogelijke inzet voor beleidsdoelen (de missie van de andere vastgoeddiensten). Domeinen dient - conform de Regeling materieelbeheer - daarvoor *marktconforme prijzen* te hanteren.

Het hanteren van marktconforme prijzen komt een doelmatige aanwending van vastgoed ten goede. In de praktijk kan het hanteren van marktconforme prijzen door Domeinen tot onvrede bij de afnemers van het vastgoed leiden. Voor een deel is dat onvermijdelijk: er is immers een belangentegenstelling tussen Domeinen die marktconforme prijzen moet vragen, en de afnemer die het liefst zo min mogelijk betaalt. Anderzijds kan het zijn dat rijkspartijen, decentrale overheden en marktpartijen, die belangstelling hebben voor het vastgoed, de marktconforme prijs die Domeinen vraagt voor vastgoed niet willen of kunnen betalen. Hierdoor kunnen hun plannen niet gerealiseerd worden, terwijl dat uit maatschappelijk oogpunt wel gewenst zou kunnen zijn. De expertmeetings gaven aan dat dit soort situaties zich in de praktijk voordoet. Het optreden van de rijksoverheid wordt dan als belemmering ervaren voor gebiedsontwikkeling.

COA, DLG/BBL en ProRail zijn niet verplicht om te verkopen vastgoed eerst aan andere onderdelen van de publieke sector aan te bieden. Vanuit het perspectief van de rijksoverheid kan dit als ongewenste consequentie hebben dat vastgoed dat het Rijk elders goed kan gebruiken ten onrechte wordt verkocht. Het protocol operationele afstemming van de RVR zal dit overigens tegengaan.

Concurrentie tussen doelstellingen om hetzelfde vastgoed kan zich overigens niet alleen voordoen bij overtollig vastgoed, maar ook bij vastgoed in eigendom van marktpartijen waarvoor verschillende beleidsmakers en vastgoedinstellingen belangstelling hebben. In dat geval is afstemming tussen rijkspartijen vereist om prijsopdrijving te voorkomen. Er zijn overigens geen indicaties dat dit veel voorkomt en voorzover hiervan sprake was heeft coördinatie van de RVR dit probleem ondervangen.

### **3.2.3 Waarborgen samenhang rijksoptreden bij meerdere doelstellingen in één gebied**

Afstemming en afweging van beleidsdoelstellingen is ook noodzakelijk als de rijksoverheid voor de opgave staat om meerdere beleidsdoelstellingen in één gebied te realiseren. Dit vraagt om meer samenhang en afstemming van de beleidsdoelstellingen, maar ook van de activiteiten van de verschillende vastgoeddiensten om tot een optimaal gebruik van het vastgoed te komen. Steeds vaker is sprake van meerdere beleidsdoelstellingen in één gebied; bijvoorbeeld op het terrein van wonen, recreatie, natuur, waterberging. Er is in deze gevallen sprake van gebiedsontwikkeling. In dit geval is coördinatie en afstemming van de vastgoedactiviteiten van de verschillende vastgoeddiensten belangrijk. Hierdoor kan het Rijk als *één speler* optreden en met één mond naar buiten spreken op basis van één integraal geformuleerde beleidsopgave. Bij veel vormen van gebiedsontwikkeling is het Rijk *enkel speler* en heeft de provincie of de gemeente de regisseursrol. Bij gebiedsontwikkelingen met een nationaal belang kan het Rijk naast *speler* ook mede *regisseur* zijn. Bij deze projecten zijn er belangen die regio-overstijgend zijn. Bijvoorbeeld omdat deze projecten zodanig betekenisvol zijn voor de Nederlandse economie dat zij uitstijgen boven het regionaal belang. Van dit soort gebiedsontwikkelingen is overigens niet vaak sprake, zoals ook de geraadpleegde deskundigen benadrukken. Momenteel zijn alleen de projecten Schiphol, de Maasvlakte en de Zuidas als zodanig te kwalificeren.

In een stelsel waarin de vastgoedfuncties worden verzorgd door gedecentraliseerde vastgoeddiensten, zijn dwarsverbanden nodig tussen de organisaties als vastgoeddiensten of beleidsmakers elkaar tegenkomen in één gebied zodat de rijksoverheid met één mond spreekt en belangen worden afgewogen. Zoals geschetst vergroot het toenemende belang van gebiedsontwikkeling het belang van deze dwarsverbanden. Samenhangend met de schaal van de gebiedsontwikkeling kunnen drie schaalniveaus worden onderscheiden:

- niveau 1: kleine projecten van regionaal belang;
- niveau 2: grote projecten van regionaal belang;
- niveau 3: projecten met een regio-overschrijdend of nationaal belang.

Op alledrie schaalniveaus kan behoefte zijn aan een dwarsverband tussen de vastgoedorganisaties. De RVR voorziet met name in de behoefte aan informatie-uitwisselingen en afstemming tussen de vastgoeddiensten. Vastgoeddiensten en daarmee ook de RVR zijn er om afgesproken beleidsdoelstellingen zo goed mogelijk te realiseren, maar beleidsmatige en politieke afwegingen dienen al in een eerder stadium te zijn gemaakt. De IBO-werkgroep verwelkomt het GOB en beschouwt het als een instrument om de aansturing van vastgoedactiviteiten van het Rijk te verbeteren waarbij meerdere beleidsdoelstellingen spelen. Het GOB kan met name een belangrijke rol vervullen door de integrale afweging van belangen bij gebiedsontwikkeling te bevorderen. Het GOB kan vastgoeddiensten rechtstreeks aansturen op basis van het door het opdrachtgeversberaad vastgestelde mandaat.

Om integrale gebiedsontwikkeling in goede banen te leiden is het Gemeenschappelijk Ontwikkelingsbedrijf (GOB) met het opdrachtgeversberaad opgezet (zie paragraaf 2.11). Op dit moment richt het GOB zich op de afstemming van zogenaamde GOB-projecten. Dit is een limitatieve verzameling projecten die zich bevinden op wat hiervoor is aangeduid als niveau 2: grote projecten van regionaal belang. Het coördineren van beleid op een voldoende hoog ambtelijk niveau (en daarna op politiek niveau) is echter niet alleen voor potentiële GOB-projecten nuttig, maar ook voor projecten die niet GOB-waardig worden geacht door het Opdrachtgeversberaad. Op dit moment bestaat er niet een dergelijk gremium.

### **3.3 Beleidskader voor de vastgoeddiensten**

Voor beslissingen over de hoeveelheid en kwaliteit van vastgoed dat wordt ingezet is het beleidskader waarbinnen de vastgoeddiensten opereren een belangrijke factor. De IBO-werkgroep wijst in dit verband op de toenemende aandacht in de afgelopen jaren voor resultaatgericht werken binnen de overheid. Ook voor de vastgoeddiensten liggen hier mogelijkheden tot verbetering.

Dat komt ook tot uitdrukking in het streven van de overheid naar een modern en doelmatig vermogensbeheer. In de brief van de minister van Financiën d.d. september 2005 (Tweede Kamer (2005a)) heeft het kabinet aangegeven het vermogens- en kostenbeslag van in bezit van het Rijk zijnde grond en gebouwen meer systematisch te willen bewaken. Het activabeleid zal daarom worden geherformuleerd. Dat zal naar verwachting binnen een paar maanden gebeuren. De IBO-werkgroep onderschrijft de noodzaak van een goed activabeleid en zal in paragraaf 4.3 de voorwaarden beschrijven waaraan het activabeleid dient te voldoen.

Uitgangspunt daarbij is dat het activabeleid zal moeten zorgen dat aan de geformuleerde voorwaarden van effectiviteit en efficiëntie zo goed mogelijk is voldaan:

1. Heldere spelregels voor beslissingen over de hoeveelheid en kwaliteit van vastgoed dat wordt ingezet;
2. Prikkels voor vastgoeddiensten om hun vermogen optimaal te beheren;
3. Overtollig stellen van vastgoed dat niet meer nodig is;
4. Bevorderen dat bij verwerving niet meer wordt betaald dan noodzakelijk, en het genereren van maximale opbrengst bij verkoop aan marktpartijen.

### 3.4 De organisatie van de vastgoedorganisaties

In hoofdstuk 2 zijn de bestaande organisaties beschreven die samen zorgen voor de vastgoedportefeuille van het Rijk. In deze paragraaf wordt de organisatie van de vastgoeddiensten op basis van de criteria uit paragraaf 3.1 beoordeeld.

#### *Domeinen*

Binnen het Nederlandse vastgoedstelsel dat voor een belangrijk deel decentraal georganiseerd is, neemt Domeinen een bijzondere plaats in. In tegenstelling tot de andere vastgoeddiensten 'gaat' Domeinen niet over een specifiek beleidsdoel (meer groen, meer infrastructuur etc.), maar voor optimaal vermogensbeheer. Domeinen vertegenwoordigt namens Financiën de staat als privaatrechtelijke eigenaar van gebouwen, gronden en objecten van het Rijk. Domeinen heeft als taken het doelmatig verwerven, beheren en vervreemden van roerende en onroerende zaken voor het Rijk en het bevorderen van een optimale allocatie van onroerende zaken voor het Rijk. Kerncompetenties van Domeinen zijn taxeren, onderhandelen en juridisch en administratief beheer. De missie van Domeinen sluit goed aan bij de beleidsdoelstellingen van Financiën en de rol van de minister van Financiën binnen de rijksoverheid. Zo is bij het ministerie van Financiën, ook het houderschap van de aandelen ondergebracht, namelijk bij de directie Financieringen. Positionering van Domeinen onder de verantwoordelijkheid van Financiën ligt daarmee voor de hand.

Domeinen voert de verkoop en ingebruikgevingen uit voor haar eigen gronden en die van RWS, Rgd en DVD. Dit doet ze niet voor DLG/BBL, ProRail en COA en aankoop doet Domeinen alleen af en toe voor DVD. Achtergrond hiervan is de wens om de aankoopfunctie zo dicht mogelijk bij het primaire proces te plaatsen en dat BBL, ProRail en COA ZBO's zijn. Daar staat tegenover dat er op dit terrein nu overlap is tussen de expertise van vastgoeddiensten. Voor verkoop, aankoop en ingebruikgevingen is immers dezelfde expertise nodig; het vastgoed dient getaxeerd te worden, er dient (meestal) een bodemonderzoek te worden uitgevoerd en er dient te worden onderhandeld met de aankopende, verkopende en ingebruiknemende partij. Vervolgens moet de transactie worden afgehandeld; een overeenkomst dient te worden opgesteld en een akte dient te worden verleden. Alleen kan bij het aankopen onteigening nodig zijn.

Domeinen voert de meeste stappen zelf uit. Alleen voor het bodemonderzoek wordt een externe deskundigen ingeschakeld. En een externe taxateur wordt ingeschakeld bij politiek gevoelige kwesties of als de tegenpartij dat wil. Andere vastgoeddiensten besteden het taxeren en het opstellen van de overeenkomst uit aan de markt en de onderhandelingen soms ook. Onteigenen doet RWS zelf, maar ProRail huurt voor een deel van de werkzaamheden ook externen in.

#### *Dienst Landelijke Gebied*

De dienst Landelijke Gebied heeft als missie om groene plannen te realiseren. Drie taken van DLG zijn:

- a) Ontwikkelen/Inrichten van het landelijk gebied voor natuur, recreatie, landschap, landbouw en andere functies;  
Gebiedsontwikkeling is een hoofdtaak van DLG en kan als het primaire proces worden beschouwd en wordt niet door een andere vastgoeddienst uitgevoerd. Gebiedsontwikkeling voert DLG voor het merendeel in opdracht van de provincies uit.
- b) Gronden verwerven, tijdelijk beheren en overdragen voor het realiseren van natuur, recreatie, landschap, landbouw en andere functies;  
Deze taak is vergelijkbaar met de taken van Domeinen. Deze opdrachten krijgt DLG van de provincies en van het Rijk.

- c) Adviseren over uitvoeringsaspecten en financieringsmogelijkheden en het verstrekken van subsidies (bijvoorbeeld Europese).  
Deze taken vertonen geen overlap met de taken van andere vastgoeddiensten, maar zou ook door een niet-vastgoeddienst kunnen worden uitgevoerd.

Kerncompetenties van DLG zijn; integrale gebiedsontwikkeling, ontwikkelingsgericht werken en kennis van de agrarische markt.

Gezien de verantwoordelijkheid van het ministerie van LNV voor het beleid ten aanzien van het landelijke gebied ligt positionering van DLG bij dit ministerie voor de hand. De verantwoordelijkheid van het ministerie van LNV voor wat betreft de inrichting van het landelijk gebied is echter wel aan verandering onderhevig door de voorgenomen wijziging in de verdeling van de bestuurlijke verantwoordelijkheden tussen Rijk en provincies (ILG). In het kader van de Wet Inrichting Landelijk Gebied<sup>4</sup> zal het merendeel van de verantwoordelijkheden en taken samenhangend met de inrichting van het landelijk gebied door het Rijk worden overgedragen aan de provincies. De provincies krijgen de beschikking over een gebundelde doeluitkering van ca. 0,5 miljard per jaar met behulp waarvan zij een aantal omschreven doelen moeten realiseren. Twee belangrijke onderdelen van dit decentralisatietraject die nog niet zijn vastgelegd zijn de positionering van de activa in de vorm van gronden die aanwezig zijn en de positionering en aansturing van de uitvoeringsorganisatie DLG. De vraag is met andere woorden welke consequenties de decentralisatie in het kader van WILG heeft voor de positie van DLG in het vastgoedstelsel.

#### *Dienst Vastgoed Defensie*

De missie van de Dienst Vastgoed Defensie is het verzorgen van het materieelbeheer van de defensiegronden en –gebouwen. DVD heeft de volgende kerncompetenties: het technisch beheer, ontwikkeling van defensiecomplexen, gebouwen en andere infrastructuur en advisering t.a.v. milieuvraagstukken en ruimtelijke ordening. De DVD wordt aangestuurd door de bestuursstaf van Defensie. De samenhang met het primaire proces is op deze wijze goed gewaarborgd. De DVD ontwikkelt en renoveert ook haar gebouwen, met uitzondering van een aantal niet-militaire gebouwen zoals het kerndepartement dat onder het rijkshuisvestingstelsel valt. Bij de DVD is met name de vraag of een deel van de (her) ontwikkelingstaken, bijvoorbeeld met betrekking tot de kazernes, ook door de Rgd zouden kunnen worden verzorgd. Daarnaast speelt Domeinen een rol bij de aankoop van vastgoed. Op dit vlak zijn al ontwikkelingen gaande.

#### *De Rijksgebouwendienst*

De missie van de Rgd is om adequate huisvesting, huisvestingsadviezen en services te leveren voor Rijksdiensten. De Rgd vormt net als Domeinen een centraal element in het vastgoedstelsel. Bij de stelselherziening in 1999 is bepaald dat de departementen – als integraal manager - beschikken over hun eigen huisvestingsbudget en daarmee ook verantwoordelijk worden voor hun eigen huisvestingsbeslissingen. De geraadpleegde experts geven aan dat de Rgd daarmee nog steeds een centraal element is in het stelsel, maar dat de klant de huisvesting bepaalt. De invloed van de Rgd hierop is beperkt. Dat betekent dat de mogelijkheden voor de Rgd beperkt zijn om klanten te laten kiezen voor oplossingen die voor het Rijk als geheel efficiënt zijn. Het Rijk heeft bijvoorbeeld geen verzamelkantoren meer waarin departementen tijdelijk kunnen worden ondergebracht.

---

<sup>4</sup> WILG; bij het Parlement aanhangig, Kamerstukken 30509; geplande datum van inwerkingtreding 1 januari 2007.

In 2004 is de stelselherziening geëvalueerd. Het kabinet heeft – in lijn met de aanbevelingen van de evaluatie – besloten het vigerende stelsel als zodanig te handhaven, maar het in zijn werking en uitvoering langs drie lijnen te verbeteren:

- Verbeteren van de besturing van het stelsel vanuit de gebruikers van de huisvesting.
- Verhogen van de efficiëntie van het stelsel;
- Verbeteren van de (technische) werking van het stelsel.

Het kabinet is dus blijkbaar van mening dat voordelen van de centrale organisatie van huisvesting van Rijksdiensten – het benutten van overcapaciteit en het realiseren van bepaalde rijksdoelen - groter zijn dan de nadelen.

De ZBO's hoeven hun huisvesting niet via de Rgd te regelen. Vraag is waarom voor ZBO's de voordelen niet groter zijn dan de nadelen. Volgens de geraadpleegde ZBO's speelt de Rgd niet flexibel genoeg in op de locatiewensen van de ZBO's en is de Rgd duur. In het kader van de stelsevaluatie Rgd wordt geconcludeerd dat de gebruiksvergoeding in een aantal gevallen in de eerste gebruiksperiode hoger uitvalt dan de aanvangshuren op de markt, maar dat in latere gebruiksperioden zelfvoorziening goedkoper en beter kan zijn (Tweede kamer (2005b)).

De Rgd valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van VROM. Belangrijke argumenten daarvoor zijn de beleidsmatige taken van de Rgd en de inhoudelijke samenhang met volkshuisvesting en ruimtelijke ordening. Denkbaar zou ook zijn dat het – zoals in het buitenland en vroeger in Nederland – onder de minister van Financiën zou vallen.

#### *Centraal Orgaan opvang asielzoekers*

Het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) heeft de taak om op een bedrijfsmatige wijze een humaan en sober eerste verblijf voor asielzoekers te organiseren. De huisvesting van asielzoekers en de bestuurlijke onderhandelingen daarbij zijn kerncompetenties van COA. Het COA wordt aangestuurd door Justitie, het daarvoor verantwoordelijke beleidsdepartement. Voor het COA is gekozen voor de ZBO-vorm hetgeen impliceert dat geen gebruik wordt gemaakt van de twee centrale elementen van het huisvestingstelsel: Domeinen en de Rgd. Gevolg hiervan is dat een deel van de huisvestingsactiviteiten van COA overlap vertoont met de kerntaak van de Rgd en een ander deel met de expertise van Domeinen. Vanwege de politiek gevoelige omgeving en de grote dynamiek in omvang van de vraag is regie van de huisvesting door COA gewenst. Bij het gebruik maken van de centrale elementen zal daar rekening mee moeten worden gehouden. Overigens kent de Rgd vergelijkbare politiek gevoelige dossiers, bijv. Schiphol.

#### *Rijkswaterstaat*

Rijkswaterstaat (RWS) houdt zich bezig met aanleg, beheer en onderhoud van rijkswegen en rijkswaerwegen. RWS wordt aangestuurd door het ministerie van VenW. De vastgoedactiviteiten betreffen de aankoop van vastgoed. De verkoop en ingebruikgevingen voert Domeinen uit. De aankoopactiviteiten hangen sterk samen met het primaire proces (de aanleg van infrastructuur), maar vormen slechts een fractie van de totale activiteiten van RWS.

#### *ProRail*

De missie van ProRail is het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur. ProRail wordt aangestuurd door VenW met het beheerplan dat ProRail jaarlijks opstelt en dat gebaseerd is op de wettelijk gestelde eisen. Met vervoerders, met name NS, sluit ProRail toegangsovereenkomsten af over de kwaliteit en capaciteit die in een specifiek jaar



geleverd worden. De vastgoedactiviteiten hangen sterk samen het primaire proces (de aanleg van infrastructuur), maar vormen slechts een fractie van de totale activiteiten van ProRail.

#### *Informatievoorziening rijksvastgoedbezit*

Voor het goed functioneren van het vastgoedstelsel als één samenhangend geheel, is essentieel dat de informatievoorziening op orde is. Met name voor een stelsel dat is opgebouwd uit decentrale elementen is dat een aandachtspunt. Vastgoeddiensten zullen informatie leveren aan het informatiesysteem. Dat betreft de informatie waarvoor geldt dat er bereidheid is deze met andere diensten te delen. Als het leveren van de informatie echter voor de vastgoeddienst voornamelijk kosten met zich meebrengt en de dienst er weinig voor terugkrijgt, zal deze dienst niet geprikkeld worden om de informatie te leveren, ook al zou deze informatie voor andere diensten nuttig zijn.

Alle vastgoeddiensten, met uitzondering van COA, beschikken op dit moment over een GIS (geografisch informatie systeem) van hun *eigen* vastgoedbezit en Domeinen heeft deze informatie van *al* het Rijksvastgoed (dus ook van het bezit van RWS, Rgd en DVD). De RVR beschikt over een GIS systeem van alle vastgoedbezit én van *aan- en verkoopplannen van alle vastgoeddiensten*, exclusief COA en vastgoed voor de huisvesting van ZBO's. Dit vastgoed is nog niet in een geautomatiseerd systeem ondergebracht. Er is met andere woorden geen automatisch geactualiseerd informatiesysteem van alle vastgoeddiensten, waarin al het vastgoedbezit en de aan- en verkoopplannen zijn geregistreerd.

### **3.5 Slotbeschouwing**

Uit het voorgaande komt een aantal aspecten van het huidige stelsel die aandacht behoeven om het stelsel toekomstvast te maken. Deze aandachtspunten hangen voor een belangrijk deel samen met de volgende vier trends.

#### *Toenemend belang van gebiedsontwikkeling*

Een belangrijke ontwikkeling is dat de rijksoverheid steeds vaker voor de opgave staat om meerdere beleidsdoelstellingen in één gebied te realiseren. In een decentraal vastgoedstelsel vraagt dit om meer dwarsverbanden. Het kan daarbij gaan om meer samenhang en afstemming van de beleidsdoelstellingen, maar ook om meer samenhang tussen van de activiteiten van de verschillende vastgoeddiensten. Zoals ook experts benadrukken vereist gebiedsontwikkeling niet alleen dwarsverbanden tussen de vastgoedorganisaties, maar juist ook tussen de beleidskolommen omdat beleidsafwegingen daar gemaakt dienen te worden en niet door de vastgoeddiensten.

#### *Resultaat gericht werken*

Een tweede belangrijke ontwikkeling in de afgelopen jaren is de toenemende aandacht voor resultaatgericht werken binnen de overheid. Dat komt tot uitdrukking in de ambitie van het Rijk om zich te ontwikkelen tot een meer professionele speler op de vastgoedmarkt en in het streven van de overheid naar een modern en doelmatig vermogensbeheer.

#### *Complexer worden vastgoedmarkt*

Om goed weerwerk te bieden aan zich specialiserende marktpartijen, zal de overheid zelf ook moeten professionaliseren en specialiseren. Ook is er op bepaalde terreinen steeds meer specialistische kennis noodzakelijk. Voorbeelden zijn het Europese aanbestedingsrecht dat meer expertise op het gebied van aanbesteden vereist, en het opstellen van contracten dat meer maatwerk vereist. Bovendien moet de overheid

optreden als deskundig opdrachtgever ten opzichte van diverse partijen in de vastgoedmarkt (taxateurs, projectontwikkelaars, bouwbedrijven en dergelijke). De huidige kennis op deze terreinen is nu vaak versnipperd over de verschillende vastgoeddiensten en de verwachting is dat de vastgoeddiensten elkaars expertise in toenemende mate nodig hebben. De IBO-werkgroep betwijfelt, met de externe deskundigen, in dit verband of alle vastgoeddiensten in alle gevallen voldoende transacties verrichten om voldoende kennis en ervaring op te doen om deze taken optimaal uit te voeren. In de toekomst is het noodzakelijk om de kerncompetenties te versterken en versnippering van kennis over verschillende vastgoeddiensten tegen te gaan. Ook dient de beschikbare kennis bij de vastgoeddiensten beter te worden benut.

#### *Decentralisatie van het ruimtelijk beleid*

De afgelopen jaren was sprake van een decentralisatie van het ruimtelijk beleid die gevolgen heeft voor de taken van de rijksoverheid. Zo zullen het merendeel van de verantwoordelijkheden en taken samenhangend met de inrichting van het landelijk gebied door het Rijk worden overgedragen aan de provincies. Voorgaande trends kunnen gevolgen hebben voor alle vastgoeddiensten, deze trend kan met name gevolgen hebben voor DLG/BBL.

Mogelijke aandachtspunten in het huidige stelsel vloeien niet alleen voort uit bovenstaande trends. Los daarvan komt een aantal aandachtspunten naar voren:

- Er dient aandacht te zijn voor de taakverdeling tussen de decentrale eenheden en de Rgd en Domeinen. Er zitten overlappingen tussen de expertise van Domeinen, en DLG/BBL (aan- en verkoop van vastgoed), RWS (verwerving van vastgoed), ProRail (verwerving en verkoop van vastgoed), COA (aankoop, verkoop en verhuur van vastgoed). Hetzelfde geldt voor de taken van de Rgd (verzorgen van vastgoed voor rijksdoelen) en COA (verzorgen van huisvesting voor asielzoekers).
- COA, DLG/BBL en ProRail zijn niet verplicht om te verkopen vastgoed eerst aan andere onderdelen van de publieke sector aan te bieden. Vanuit het perspectief van de rijksoverheid kan dit als ongewenste consequentie hebben dat vastgoed dat het Rijk elders goed kan gebruiken ten onrechte wordt verkocht. Er dient een goed informatiesysteem over rijksvastgoedbezit tot stand te komen én actueel te worden gehouden zodat het beschikbare vastgoed zo goed mogelijk wordt benut.

## 4 Beleidsopties en –aanbevelingen

### 4.1 Inleiding

Het vastgoedstelsel voorziet de rijksoverheid van het benodigde vastgoed voor de realisatie van een groot aantal beleidsdoelstellingen. In hoofdstuk 3 kwam een aantal trends naar voren waarop het vastgoedstelsel in zal moeten spelen: gebiedsontwikkeling wordt steeds belangrijker, de overheid wil meer resultaatgericht werken, de vastgoedmarkt wordt complexer en het ruimtelijk beleid decentraliseert steeds meer. De IBO-werkgroep ziet mogelijkheden om het huidige stelsel beter te laten functioneren, danwel om het stelsel meer toekomstvast te maken in het licht van de bovenstaande ontwikkelingen. Bij het schetsen van beleidsaanbevelingen en beleidsopties komt dezelfde driedeling terug als bij de beoordeling:

- de afstemming en afweging van beleidsdoelstellingen;
- het beleidskader;
- de organisatie van de vastgoeddiensten.

### 4.2 Afstemming en afweging van beleidsdoelstellingen

*Bevordering afstemming en afweging van beleidsdoelstellingen binnen projecten*

In een stelsel waarin de vastgoedfuncties worden verzorgd door gedecentraliseerde vastgoeddiensten die gericht zijn op beleidsdoelstellingen op een bepaald beleidsterrein, zijn dwarsverbanden nodig tussen de organisaties als vastgoeddiensten of beleidsmakers elkaar tegenkomen in één gebied zodat de rijksoverheid met één mond spreekt en belangen worden afgewogen. Zoals geschetst vergroot het toenemende belang van gebiedsontwikkeling het belang van deze dwarsverbanden. Samenhangend met de schaal van de gebiedsontwikkeling kunnen drie schaalniveaus worden onderscheiden:

- niveau 1: kleine projecten van regionaal belang;
- niveau 2: grote projecten van regionaal belang;
- niveau 3: projecten met een regio-overschrijdend of nationaal belang.

Op elk schaalniveau kan behoefte zijn aan een dwarsverband tussen de vastgoedorganisaties. Op dit moment voorzien zowel *de RVR* als *het GOB* in die behoefte dwarsverbanden.

De *RVR* voorziet met name in de behoefte aan informatie-uitwisseling tussen de vastgoeddiensten. Verdere samenwerking van de *RVR*-leden op regionaal niveau kan ook nuttig zijn om te komen tot meer regionale afstemming bij kleinere projecten. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door de vastgoedactiviteiten van de regionale diensten samen te voegen in één gebouw. Probleem hierbij is dat niet alle diensten dezelfde regio-indeling hanteren. *RWS* en *DVD* hebben bijvoorbeeld veel meer locaties in de regio dan bijvoorbeeld *Domeinen* en *DLG*. Een andere optie is om per regio één loket te maken, waar partijen kunnen aankloppen. Deze optie vereist een goede organisatie van de back-office. De werkgroep adviseert de *RVR* te doen onderzoeken hoe deze opties handen en voeten kunnen krijgen.

Het *GOB* kan zoals in hoofdstuk 3 is aangegeven met name een belangrijke rol vervullen door de integrale afweging van belangen bij gebiedsontwikkeling te bevorderen. Zoals in hoofdstuk 3 is aangegeven is het coördineren van beleid niet alleen voor potentiële *GOB*-projecten nuttig, maar ook voor projecten die niet *GOB*-waardig worden geacht door het opdrachtgeversberaad. Op dit moment bestaat er echter geen gremium dat daarvoor kan zorgen, terwijl het (ambtelijke en ministeriële) opdrachtgeversberaad die functie wel zou kunnen vervullen. De aanpak uit de Nota Ruimte staat immers voor een verdergaande coördinatie en dat is wenselijk voor (in beginsel) alle projecten. Leden van het opdrachtgeversberaad dienen projecten op de agenda te kunnen zetten, als zij denken dat afstemming nodig is. Ook de (regio) *RVR* dient een signalerende functie te krijgen. Afstemming in het opdrachtgeversberaad kan inhouden dat ook als besloten wordt het *GOB* niet in te zetten voor een project, dat wel knopen kunnen worden doorgehakt als dat gewenst is. Denkbare besluiten kunnen betrekking hebben op het departement dat het project gaat coördineren of de diensten die het project gaan uitvoeren. Voor projecten met een regio-overschrijdend of nationaal belang is het ook denkbaar dat een ad hoc projectorganisatie in het leven wordt geroepen. Overigens gebeurt het nu ook al dat een departement wordt aangewezen om een project uit te voeren, terwijl meerdere departementen betrokken zijn. *DLG* treedt bijvoorbeeld in een aantal gevallen op namens meerdere rijkspartijen.

In het geval projecten in het opdrachtgeversberaad aan de orde zijn waarbij gebouwen van het Rijk een rol spelen, is het nuttig als de beleidsverantwoordelijke van *VROM* dan in het opdrachtgeversberaad plaatsneemt.

#### *De bij gebiedsontwikkeling te hanteren vastgoedprijzen*

Het (ministeriële en ambtelijke) opdrachtgeversberaad van het *GOB* lijkt ook een geschikte plek om eventuele patstellingen tussen Domeinen en de andere vastgoeddiensten te doorbreken over de te hanteren prijzen voor het vastgoed dat wordt ingebracht. Er is daarbij geen reden om het uitgangspunt van marktconforme prijzen los te laten. In het geval dat een project bij het hanteren van marktconforme prijzen niet rendabel, maar wél maatschappelijk gewenst is dient het verschil tussen inbrengprijs en marktprijs transparant te worden gemaakt zodat de impliciete subsidie expliciet wordt gemaakt.

#### *De positie van het GOB in het vastgoedstelsel*

Voor projecten die het *GOB* gaat uitvoeren dient het *GOB* mandaat te krijgen van het opdrachtgeversberaad en dient het *GOB* het exclusieve aanspreekpunt te zijn voor de andere overheden en private partijen. Voorkomen moet worden dat het *GOB* wordt gezien en opgezet als een extra vastgoeddienst. Voorts is het noodzakelijk dat de omvang van het *GOB* beperkt blijft en dat het maximaal gebruik maakt, als opdrachtgever, van de bestaande vastgoeddiensten. Het *GOB* moet dus bijvoorbeeld niet zelf grondtransacties gaan uitvoeren maar geeft daarvoor wel de opdrachten. Het *GOB* dient dus niet anticiperend aan te kopen en dient ook geen batenlasten dienst te worden. De werkgroep heeft de indruk dat de gekozen opzet van het *GOB* voldoet aan deze eisen. Wel vindt de werkgroep de aanduiding bedrijf voor het *GOB* niet gelukkig gekozen aangezien die suggereert dat het *GOB* een bedrijf is dat vastgoedtransacties uitvoert.

### **4.3 Het activabeleid**

Het te herformuleren activabeleid is voor de vastgoeddiensten belangrijk. Er dient daarbij een goed evenwicht te zijn tussen beleidsrealisatie en opbrengstmaximalisatie door zakelijker werken met behoud van het hoofdoel van de dienst. Naar het oordeel van de

IBO-werkgroep dient het activabeleid duidelijk te zijn over drie elementen:

- de rekenregels waarmee de vastgoeddiensten moeten werken. Dit betreft regels voor de opstelling van de levensduurbegroting; waardebepalingen; risicowaarderingen; toerekening van rentekosten enz.
- het toepassingsbereik van de rekenregels. Activa hebben een zeer uiteenlopend karakter. Activabeleid (systematische bewaking van het vermogens- en kostenbeslag) is voor een deel van de activa wel zinvol, voor andere niet. In het activabeleid moet duidelijk zijn omschreven voor welke type activa het activabeleid wel geldt en voor welke niet.
- de procedure van toepassing. Aangegeven zal moeten worden welke procedure moet worden gehanteerd bij de concrete toepassing van het activabeleid. Kern hiervan is de definiëring van de verhouding tussen de toepassing van het activabeleid enerzijds en het begrotingsproces (als zijnde het afwegingskader voor de collectieve uitgaven) anderzijds. Te nemen beslissingen mede aan de hand van de inzichten uit de toepassing van het activabeleid zullen immers moeten passen binnen de begroting en het begrotingsproces.

In het kader van het activabeleid zal worden bezien in hoeverre het mogelijk is om door de introductie van (financiële) prikkels voor het aanhouden van vastgoed de doelmatigheid te bevorderen, zowel voor de vastgoeddiensten als voor de GOB-projecten. De uitgangspunten van het activabeleid zullen moeten worden geïncorporeerd in de departementale aansturingsreglementen van iedere vastgoeddienst. Voor de vastgoeddiensten zal een op deze wijze duidelijk gedefinieerd activabeleid fungeren als een level playing field, of liever als een gemeenschappelijk professioneel huis. Het opstellen, doorvoeren, beheren en bewaking van de toepassing van de activabeheersregels is een taak voor de minister van Financiën voortvloeiend uit zijn comptabele verantwoordelijkheid. Aangezien Domeinen ook als speler aanwezig is op de vastgoedmarkt, zal een andere directie bij Financiën deze taak moeten uitvoeren.

Voor een doelmatige afwending van Rijksvastgoed is het verder wenselijk dat er een meer uniforme regeling komt voor het omgaan met overtollig vastgoed. In hoofdstuk 3 kwam namelijk naar voren dat de regels die waarborgen dat systematisch bezien wordt of overtollig vastgoed elders binnen de rijksoverheid een goede bestemming krijgen niet van toepassing zijn voor ProRail, COA en DLG/BBL.

## **4.4 Varianten voor de organisatie**

### **4.4.1 Inleiding**

Deze paragraaf beschrijft drie varianten voor de huidige organisatie van de vastgoedfuncties:

Variant 1: Verdere versterking van de samenwerking;

Variant 2: Bundeling van functies op rijksniveau;

Variant 3: Fusie van DLG en Domeinen.

De beoordeling geschiedt aan de hand van de criteria die zijn gehanteerd bij de beoordeling van de bestaande organisaties. Aan deze criteria is het criterium transitiekosten toegevoegd.

Uitgangspunt van de eerste twee varianten is om de bestaande organisatiestructuur van vastgoeddiensten te handhaven en daarbinnen de horizontale banden verder te versterken. Daarbij is het gewenst dat eens per jaar zowel de eigenaren van de vastgoeddiensten als de opdrachtgevers bijeenkomen om de werking van het

vastgoedstelsel te bespreken. Zo kunnen zij hun regiefunctie ten aanzien van het vastgoedstelsel versterken.

De beslissingsbevoegdheid om tot aan- of verkoop over te gaan, blijft in beide varianten bij het opdrachtgevende departement liggen. Op een aantal terreinen – bijvoorbeeld gezamenlijke opleidingen - is deze samenwerking en bundeling al door de RVR op gang gekomen. Voor 2005-2007 is een werkprogramma door de betrokken ministers goedgekeurd waarin verschillende vormen van samenwerking of onderzoek naar verdere mogelijkheden zijn vastgelegd ( RVR (2005)). Zo dient in 2010 een informatiesysteem operationeel te zijn dat alle vastgoeddiensten gebruiken om hun vastgoedtransacties in te verwerken. Ook de directeuren DLG, Rgd en Domeinen zijn doende de samenwerkingsmogelijkheden te onderzoeken op het gebied van gebiedsontwikkeling PPS/DBFMO, waardebeoordeling en herontwikkeling.

Bij de derde variant, fusie DLG-Domeinen, wordt de organisatiestructuur wel gewijzigd. De reden om deze variant te onderzoeken is de voorgenomen fusie van DLG en Domeinen.

De IBO-werkgroep ziet echter geen aanleiding om in dit rapport nog meer fusievarianten te beschrijven. Een fusie van volledige vastgoeddiensten – dat wil zeggen inclusief de activiteiten die verbonden zijn met het primaire proces – sluit namelijk niet aan op de gesignaleerde mogelijkheden om het stelsel te verbeteren en sluit ook niet aan op de uitdagingen waarvoor het vastgoedstelsel gesteld wordt. Eventuele voordelen van fusie zullen immers - zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven - moeten voortvloeien uit activiteiten die beter rijksbreed kunnen worden georganiseerd. Die voordelen zullen niet gelden voor activiteiten die bijna onlosmakelijk verbonden zijn met het primaire proces en/of uniek zijn voor één van de fusiepartners.

De nadelen van een fusie van alle of een aantal volledige vastgoeddiensten worden zichtbaar als deze wordt getoetst aan de eerder geformuleerde criteria:

- *Missie en taken:* Een belangrijk nadeel van een fusiedienst is het hybride karakter van de missie. Een fusiedienst van meerdere departementen zal een hybride karakter krijgen, waardoor het diffuus wordt voor welke beleidsdoelstelling de organisatie 'gaat'. Dit is in contrast met de bestaande situatie waarin alle bestaande vastgoeddiensten een heldere missie hebben gekoppeld aan beleidsdoelen van het 'moederdepartement' waaronder de vastgoed valt.
- *Aansturing:* Mede als gevolg van het hybride karakter van een fusiedienst zal het lastiger worden om de samenhang te waarborgen tussen de vastgoedactiviteiten en het primaire proces waarvoor het vastgoed nodig is. Doordat er meerdere opdrachtgevers zijn, en er een discussie zal ontstaan over de vraag waar het eigenaarschap van de fusiedienst het beste kan worden gepositioneerd, zal de bestuurlijke complexiteit toenemen.
- *Kwaliteit:* Een potentieel voordeel dat een fusiedienst wel heeft is dat kerncompetenties en eventuele schaalvoordelen beter kunnen worden benut. Ook is het eenvoudiger om op rijksniveau informatie te genereren over de samenstelling en omvang van de vastgoedportefeuille. Een nadeel van een fusiedienst is echter dat niet alleen activiteiten worden gebundeld die zich daarvoor lenen, maar ook activiteiten die onlosmakelijk samenhangen met het primaire proces. Er wordt met andere woorden meer gefuseerd dan strikt geboden zou zijn om de vastgoedactiviteiten te bundelen.
- *Transitiekosten:* de fusie gaat gepaard met omvangrijke transitiekosten waarvan de vraag is of deze kunnen worden terugverdiend door het beter benutten van schaalvoordelen.

#### 4.4.2 Variant 1: Verder versterking samenwerken

##### *Beschrijving*

In deze variant is het de bedoeling de samenwerking tussen de vastgoeddiensten verder uit te breiden. Denk bijvoorbeeld aan de financiële en juridische processen voor de aankoop, verkoop, verhuur en uitgifte in erfpacht. Vastgoeddiensten kunnen voor deze activiteiten gezamenlijke eenheden binnen departementen of bestaande vastgoeddiensten creëren. Deze eenheden kunnen dan bijvoorbeeld door de Raad voor Vastgoed Rijksoverheid (RVR), het samenwerkingsverband van de vastgoeddiensten, worden gefaciliteerd. Het samenwerken kan vrijwillig tot stand komen, maar ook worden afgedwongen worden door de samenwerking op bepaalde terreinen vast te leggen in het beleidskader van de vastgoeddiensten.

##### *Beoordeling*

De organisatiestructuur verandert in deze variant niet zodat beoordeling van deze variant aan de hand van de criteria *missie en taken* en *aansturing* tot dezelfde uitkomsten leidt als de huidige structuur.

Het *voordeel* van deze variant doet zich voor op het onderdeel *kwaliteit*: schaalvoordelen kunnen worden benut en verdergaande specialisatie is mogelijk, zonder dat het vastgoedstelsel verandert. Deze variant brengt weinig transitiekosten met zich mee brengt en kan rekenen op draagvlak bij de aangesloten diensten.

Bij samenwerking op vrijwillige basis is een voorwaarde voor het realiseren van dit voordeel dat de vastgoeddiensten er afzonderlijk belang bij hebben om samen te werken. Dit geldt bijvoorbeeld voor opleidingen, waarbij de kosten per vastgoeddienst kunnen dalen als de vastgoeddiensten de opleidingen gezamenlijk aanbieden. In het geval als een vastgoeddienst geen profijt heeft van de bundeling, terwijl dit voor het Rijk als geheel wel doelmatiger is, zullen schaalvoordelen niet (maximaal) benut worden.

Bij deze variant zal samenwerking met name betrekking hebben op de ondersteunende diensten en dat zal weinig consequenties hebben voor het primaire proces.

#### 4.4.3 Variant 2: Bundeling van functies op rijksniveau

Deze variant zet in op het beter benutten van kerncompetenties en speelt in op de trend dat vastgoedmarktactiviteiten een professionaliseringslag en specialisatie vereisen bij de rijksoverheid. De gedachte achter deze variant is dat het stelsel efficiënter en effectiever gaat functioneren als meer activiteiten op rijksniveau worden georganiseerd. De bestaande vastgoeddiensten blijven bestaan, maar de kernmissies worden verder aangescherpt en versterkt door de taken te bundelen. Het verschil met variant 1 is dat in deze variant een deel van de vastgoedfuncties in de daarvoor op te richten eenheden wordt geconcentreerd. In variant 1 blijft de verantwoordelijkheid voor alle vastgoedfuncties bij de vastgoeddiensten liggen. In het vorige hoofdstuk bleek dat er mogelijkheden zijn op de volgende gebieden:

*Variant 2a: Financiële en juridische kennis voor privaatrechtelijke aankoop, verkoop, verhuur, verpachtingen en andere ingebruikgevingen.*

##### *Beschrijving*

Bij deze herschikking wordt de uitvoering van de *privaatrechtelijke* aankoop, verkoop, taxatie, verhuur, verpachtingen en andere ingebruikgevingen gebundeld binnen één organisatie. Hoewel het aankoopproces fundamenteel anders is dan het verkoopproces – het is immers veel meer verbonden aan het primaire proces – vereisen onderdelen van

het aan- en verkoopproces, dezelfde marktkennis en expertise, bijvoorbeeld taxatiekennis. De organisatie waar de taken worden gebundeld, krijgt binnen het vastgoedstelsel de functie van makelaars- notaris- en rentmeesterskantoor dat ook de verkoop en ingebruikgevingen verzorgt. Een openstaande vraag is of en hoe onteigenen bij deze organisatie wordt betrokken. Enerzijds is onteigenen een onderdeel van het aankoopproces, anderzijds is het aankopen op onteigeningsbasis sterk verbonden met het primaire proces.

In deze variant blijft de beslissing tot aan- en verkopen, onteigenen en inrichten en beheren, bij de verschillende departementen liggen. Ook de kosten voor de aanschaf inrichting en beheer en de opbrengsten van verkoop of ingebruikgevingen zijn voor de departementen (voorzover een middelenafpraak met het betreffende departement bestaat).

Gezien het feit dat de verkoop en de ingebruikgevingen al voor een aantal vastgoeddiensten gebundeld zijn bij Domeinen, lijkt het voor de hand te liggen dat Domeinen de organisatie is waar een deel van de taken worden gebundeld die samenhangen met de uitvoering van de aankoop, verkoop en ingebruikgevingen. Tegelijkertijd dient te worden benadrukt dat wanneer besloten wordt deze taken bij Domeinen neer te leggen, Domeinen van karakter zal veranderen richting een 'nieuwe' organisatie die nu ook de aankoop en het onteigenen veelvuldig zal gaan toepassen. Weliswaar heeft Domeinen een belangrijk deel van de benodigde financiële en juridische expertise in huis, maar de positie in het vastgoedstelsel verandert van de zakelijke vertegenwoordiger van het ministerie van Financiën tot het kenniscentrum op het gebied van vastgoed.

Het kunnen functioneren van deze variant vereist dat:

- a) geregeld wordt dat de opdrachtgevers van Domeinen kunnen rekenen op een bepaald kwaliteitsniveau van de geleverde diensten dat in ieder geval op het huidige niveau ligt. Dat zou kunnen worden geregeld doordat Domeinen met haar opdrachtgevers een *Service Level Agreement* afsluit.
- b) de samenhang wordt gewaarborgd tussen de vastgoedactiviteiten en het primaire proces waarvoor het vastgoed nodig is. Dit kan worden gerealiseerd doordat de vastgoeddiensten in opdracht van, en voor rekening van de beleidskern diensten uitvoeren. Naast de huidige Domeinentaken geven de departementen aan Domeinen opdracht voor het aanschaffen, vervreemden of het ingebruikgeven van vastgoed, waardoor de departementen zich dus nog steeds kunnen concentreren op het realiseren van hun maatschappelijke doelen. Net als nu het geval is bij de verkoop van overtollig vastgoed door Domeinen, moet bij de aankoop zijn geregeld dat Domeinen *gegeven de beleidsopgave* op zoek gaat naar de meest voordelige oplossing. En dat Domeinen niet de beleidsopgave ter discussie stelt. Bij conflicten dienen de opdrachtgevers (de kerndepartementen) te zorgen voor afstemmen van belangen.

Hoe groter de beleidsvragen zijn die openstaan, hoe groter de interactie zal zijn tussen Domeinen en haar opdrachtgever. Bij weinig beleidsvragen zal Domeinen een mandaat krijgen voor de aankoop, verkoop of ingebruikgeving. Op basis van de ervaringen die nu reeds zijn opgedaan met aankopen voor Defensie zal dit model in de praktijk als volgt werken. Stel dat Domeinen op verzoek onroerende zaken aankoopt dan zal Domeinen de volgende activiteiten verrichten: er worden de benodigde vooronderzoeken verricht, er wordt contact gelegd met de eigenaar, Domeinen taxeert het vastgoed, Domeinen laat bodemonderzoek verrichten, onderhandelt met de (vertegenwoordiger van de) eigenaar, koopt aan en zorgt voor de conceptakte, alsmede de financiële afhandeling. Als het mandaat niet ruim genoeg is, zal Domeinen moeten overleggen met de opdrachtgever. Dit model voldoet niet wanneer de aankoop van vastgoed een geïntegreerd onderdeel vormt van meer complexe projecten. Gekozen kan worden voor een



samenwerkingsverband van uitvoerders en beleidsdepartementen die bij het project zijn betrokken waarbij Domeinen de benodigde vastgoedexpertise in brengt.

#### *Beoordeling*

Beoordeling van deze variant aan de hand van de criteria *missie en taken, aansturing, kwaliteit en transitiekosten* leidt tot het volgende beeld. Deze variant herschikt *de missies en taken* binnen het stelsel. De concentratie van taken bij de Domeinen past binnen de positie die Domeinen nu inneemt. De overlap in expertise vermindert. Wat betreft de *aansturing* is een belangrijk aandachtspunt van deze variant dat de samenhang gewaarborgd blijft tussen de vastgoedactiviteiten en het primaire proces waarvoor het vastgoed nodig is. Als die samenhang vermindert, is er sprake van een *nadeel* van deze variant ten opzichte van de huidige situatie.

Tegenover het mogelijke nadeel van de vermindering van de samenhang met het primaire proces staat dat de kerncompetenties van Domeinen beter worden benut en versterkt. Hierdoor kunnen schaalvoordelen worden gerealiseerd en kan voldoende kritische massa worden gecreëerd om specialistische kennis te ontwikkelen en te onderhouden, bijvoorbeeld op het gebied van de actuele waarde van vastgoed (t.b.v. gebiedsontwikkeling).

Ook is beter informatie beschikbaar over de samenstelling en omvang van de vastgoedportefeuille. Alle mutaties van vastgoedbezit lopen immers via Domeinen zodat Domeinen over alle informatie beschikt om een actueel overzicht van al het Rijksvastgoed te maken. Domeinen beschikt al over een actueel overzicht van het vastgoedbezit van DVD, RGD, RWS en Domeinen. De informatie van DLG, ProRail en COA kan daaraan worden toegevoegd.

Een nadeel kan zijn dat *de transitiekosten* hoger zullen zijn dan bij de samenwerkingsvariant, want het clusteren van werkzaamheden kan in de overgangsjaren enige tijd en kosten met zich meebrengen. Ook zullen er transactiekosten ontstaan, doordat de verschillende vastgoeddiensten steeds contact zullen moeten onderhouden met Domeinen voor het verstrekken van hun opdrachten.

#### *Variant 2b: Inrichting en beheersfunctie van gebouwen bundelen bij Rgd*

De Rijksoverheid heeft gekozen voor een huisvestingsmodel waarbij de expertise op het gebied van inrichting en beheer is geconcentreerd bij de Rgd. De rijksoverheid heeft – vergelijkbaar met grote bedrijven in de marktsector – een eigen vastgoedorganisatie die als «shared service center» opereert voor alle rijksdiensten. In het vorige hoofdstuk bleek dat het COA, de DVD en de ZBO's niet in het stelsel meedraaien. De mate waarin deze variant tot de gewenste meerwaarde komt is afhankelijk van een aantal factoren, die nader onderzocht zouden moeten worden. Allereerst dient het om inrichting en beheer van huisvesting te gaan voor zover deze activiteiten niet onlosmakelijk met het primaire proces van COA, de DVD en de ZBO's zijn verbonden. Voorts dient ook in aanmerking te worden genomen, dat de onderscheiden lokaties verspreid zijn over het gehele land, terwijl de RGD zich voornamelijk op een zestal (stedelijke) lokaties oriënteert. Tenslotte zal een nadere analyse van deze variant moeten aantonen of de te verwachten schaalvoordelen opwegen tegen de schaalnadelen voor bijvoorbeeld de COA of de DVD.

#### *Beoordeling*

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

#### 4.4.4 Variant 3: Fusie DLG - Domeinen

De aanleiding om deze variant te onderzoeken is, zoals in de inleiding is aangegeven, de voorgenomen fusie van DLG en Domeinen (zie paragraaf 2.13).

##### *Beoordeling*

Beoordeling van deze variant aan de hand van de criteria *missie en taken, aansturing, kwaliteit en transitiekosten* leidt tot het volgende beeld.

- *Missie en taken:* Het primaire proces van DLG is gericht op de realisatie van doelstellingen in het landelijk gebied. Domeinen heeft geen beleidsrealisatie als doel, maar heeft als doelstellingen doelmatig vermogensbeheer en zakelijk omgaan met vastgoed. Het hybride karakter van de fusiedienst leidt hier tot de lastige opgave om twee verschillende missies te verenigen, hetgeen ten koste kan gaan van de slagvaardigheid van de dienst.
- *Aansturing: Samenhang met het primaire proces*  
Een belangrijk nadeel van een fusiedienst is het hybride karakter van de missie. De fusiedienst krijgt, naast LNV en Financiën, de provincies als veruit de belangrijkste opdrachtgever voor de oorspronkelijke DLG-doelstelling waardoor niet alleen de bestuurlijke complexiteit binnen het Rijk toeneemt, maar ook daarbuiten. Momenteel bestaat al een bestuurlijk complexe situatie doordat DLG het grootste gedeelte van haar opdrachten van provincies krijgt, terwijl DLG wordt aangestuurd door het Rijk.
- *Kwaliteit:* Een eerste oordeel over deze variant is dat *schaalvoordelen* gerealiseerd kunnen worden; samen kunnen DLG en Domeinen een groter, beter en efficiënter pakket van diensten aanbieden. DLG en Domeinen beschikken allebei over financiële en juridische expertise die nodig is voor privaatrechtelijke aankoop, verkoop, verhuur of andere ingebruikgevingen. Door een fusie tussen Domeinen en DLG zal deze expertise gebundeld worden, waardoor schaalvoordelen op dit terrein benut kunnen worden en verdere specialisatie mogelijk is. Gezamenlijk kan meer gericht worden geïnvesteerd in de ontwikkeling van nieuwe kennis en producten. In een grotere organisatie kunnen zwaardere specialisten worden aangetrokken, omdat er voor hen genoeg werk is. Bij dit voordeel dient te worden opgemerkt dat gebiedsinrichting de belangrijkste taak van DLG is, en dat een beperkt gedeelte van DLG zich bezighoudt met vastgoedactiviteiten zoals de aan- en verkoop van vastgoed. Ook is DLG voornamelijk actief in landelijk gebied, terwijl Domeinen ook veel actief is in steden. Dit betekent dat de schaalvoordelen vooral worden behaald bij een beperkt aantal activiteiten in het landelijk gebied.  
Een tweede voordeel van de fusie kan zijn gelegen in het feit dat DLG over ruime ervaring beschikt met gebiedsontwikkeling, een ervaring die Domeinen van pas kan komen als Domeinen zich hier ook mee bezig wil houden.  
Een derde voordeel is dat door de fusie de grondportefeuilles van DLG en Domeinen kunnen worden samengevoegd waardoor de positie van de rijksoverheid wordt versterkt en er over en weer meer flexibiliteit mogelijk is. Deze extra flexibiliteit heeft meerwaarde voor de realisatie van beleidsdoelen zonder dat dit ten koste gaat van het vermogensbeheer. Domeinen en BBL-gronden kunnen onderling worden *geruild* en gronden met een rode bestemming kunnen vergroenen en omgekeerd, net als dat nu binnen de rijksgroundportefeuille voor andere doelstellingen kan. Daarbij zou de daarbij te realiseren bestemmingswijzigingswinst aan de schatkist ten goede kunnen komen.<sup>5</sup> Hoewel 95 procent van de BBL-gronden van rijkswege is

---

<sup>5</sup> Een kantekening hierbij is dat het niet zeker is in welke mate dit voordeel zich ook zal materialiseren: bestemmingsplannen worden niet door het Rijk, maar door de decentrale

gefinancierd, kan het vastgoed van BBL - vanwege de ZBO-status van BBL - niet als rijksvastgoed worden beschouwd. Eerst zal BBL dus binnen de baten-lastendienst DLG dienen te worden gebracht voordat een grotere flexibiliteit in het omgaan met grond kan worden gerealiseerd. Overigens leert de ervaring dat ruilen van BBL- en Domeinengronden in de praktijk weinig problemen oplevert, hetgeen het voordeel van een gecombineerde grondportefeuille relateert. Een verder relativering van dit voordeel schuilt in het feit dat een steeds groter deel van de BBL-gronden in eigendom zal zijn van de provincies.

- *Transitiekosten*: de fusie gepaard gaat met meer transitiekosten dan vrijwillige samenwerking of bundeling van competenties.

### ***Positionering fusiedienst***

De positionering van de fusiedienst moet logisch voortvloeien uit de missie van de dienst. Als het accent ligt op de de effectief en efficiënt realiseren van de ambities in het landelijk gebied zoals het geval bij DLG, dan ligt positionering bij LNV voor de hand. Gezien missie van Domeinen en de daaruit voortvloeiende rijksbrede taken van Domeinen ligt positionering bij Financiën meer in de rede. Voor de positionering bij LNV danwel Financiën kan een reeks van additionele argumenten naar voren worden gebracht:

- Financiën is zowel verantwoordelijk voor de dienst als voor de rijksbegroting (pleit voor LNV);
- Provincies – een in de toekomst belangrijke opdrachtgever – zou LNV minder wantrouwen dan Financiën (pleit voor LNV);
- Financiën heeft geen beleidsbelang. LNV heeft een beleidsbelang om overtollig vastgoed – c.q. de opbrengsthiervan - een groene functie te geven (pleit voor Financiën)
- Financiën is naar analogie van het houderschap van aandelen de logische plek voor het houderschap van onroerend goed (pleit voor Financiën).

Deze reeks van argumenten kan nog verder worden uitgebreid en vervolgens worden onderzocht op validiteit. Het hybride karakter maakt het echter dat er geen eenduidig antwoord bestaat op de vraag waar de fusiedienst het beste kan worden gepositioneerd.

### ***Eigenaar-, opdrachtgever en opdrachtnemerschap***

In theorie is het denkbaar dat de gesignaleerde problemen bij de aansturing van de fusiedienst zijn op te lossen door helder eigenaren, opdrachtgevers en opdrachtnemers te onderscheiden zoals voorgeschreven voor baten-lastendiensten. In de praktijk dient echter de nodige ervaring te zijn opgedaan voordat er op kan worden vertrouwd dat dit model de gesignaleerde problemen kan oplossen. Daar komt bij dat het onderscheiden van de rollen wel een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde is voor het doelmatig functioneren van baten-lastendiensten. Andere belangrijke voorwaarden zijn dat er sprake is van een kostprijsmodel waarmee een verband wordt gelegd tussen producten/diensten en de integrale kosten en een resultaatgericht besturingsmodel waarin doelmatigheidsprikkel zijn ingebouwd. Beide fusiepartners dienen zich eerst nog te ontwikkelen op deze punten. Domeinen is nog niet overgestapt op een baten-lastendienst en DLG dient nog verder ervaring hiermee op te doen.

### ***Gevolgen decentralisatie beleid landelijk gebied voor DLG***

overheden gewijzigd. Verder heeft Financiën er belang bij om bestemmingswijzigingswinsten aan de algemene middelen toe te voegen en zal LNV zal geneigd zijn om die aan de middelen voor landelijk gebied doelstellingen toe te voegen.

Het is lastig om bovenstaande voor- en nadelen te wegen. Er zijn voordelen die aanleiding waren voor de fusieplannen, maar daar staan duidelijke nadelen tegenover. Een overweging die nadrukkelijk bij de beoordeling van de fusiedienst dient te worden betrokken is de toekomstvastheid van deze combinatie van vastgoeddiensten. Hoewel de huidige beleidslijnen ten aanzien van het landelijke gebied helder zijn, zal nog ervaring met de uitvoering moeten worden opgedaan. Het is denkbaar dat het in de toekomst wenselijk wordt geacht om in het kader van de decentralisatie niet alleen het merendeel van de verantwoordelijkheden en taken over te dragen aan de provincies, maar ook de bijbehorende organisatie. Om te voorkomen dat DLG vervolgens in verschillende provinciale DLG's uiteenvalt, kan worden gedacht aan een Gemeenschappelijke Regeling. Wanneer echter nu voor een fusiedienst wordt gekozen, dan wordt daarmee in de toekomst een decentralisatie van de uitvoeringorganisatie uitgesloten. Het ligt althans niet voor de hand om nu DLG en Domeinen te fuseren en deze over een paar jaar weer te ontvlechten. De IBO-werkgroep geeft daarom het kabinet in overweging om in elk geval op dit moment niet voor een fusie te kiezen, maar eerst ervaring op te doen met de decentralisatie van het beleid voor het landelijk gebied om op basis van die ervaring te beslissen wat de beste positionering van de uitvoeringsorganisatie is. Dat biedt ook de mogelijkheid om meer ervaring op te doen met een baten-lastendienst.

#### **4.4.5 Voorlopig geen fusie van Domeinen en DLG: wat wel?**

*Het op andere wijze realiseren van de voordelen van de fusie.*

Wanneer in overweging wordt genomen om voorlopig niet tot een fusie over te gaan, is wel de vraag welke mogelijkheden er zijn om de gesignaleerde voordelen van de fusiedienst te benutten, ook als de fusie niet doorgaat. In ieder geval kan de samenwerking tussen DLG en Domeinen die afgelopen jaar op gang is gekomen verder worden uitgebouwd.

Voor het realiseren van de voordelen van het samenvoegen van de grondportefeuilles van Domeinen en DLG zonder de diensten te fuseren, zou bezien kunnen worden of het ruilproces tussen DLG/BBL en Domeinen verder vereenvoudigd kan worden. Een eerste mogelijkheid om dit te realiseren is door BBL onder te brengen bij DLG waardoor deze – net als de Domeinengronden – zichtbaar worden op de staatsbalans. Hierdoor kunnen gronden van Domeinen en BBL met lage transactiekosten worden geruild en worden mogelijkheden tot ruil beter zichtbaar.

Een tweede mogelijkheid die in het verlengde van de voorgaande optie ligt, is de in paragraaf 4.4.3. beschreven bundelingsvariant. In dat geval blijft de beleidsverantwoordelijkheid bij LNV, maar wordt de vastgoedfunctie van DLG ondergebracht bij Domeinen. Domeinen wordt dan nadrukkelijker het makelaars-, notaris-, rentemeester en administratiekantoor van de rijksoverheid en kan Domeinen inzicht bieden in de totale grondportefeuille. Voor Domeinen geldt dan – net als voor de andere vastgoeddiensten – het uniforme beleidskader dat optimaal vermogensbeheer moet stimuleren. Het is voor de checks- and balances belangrijk dat een ander onderdeel binnen Financiën toeziet op toepassing van het beleidskader, zoals nu het geval is bij het huidige kader. De beoordeling van deze variant is in paragraaf 4.4.3 beschreven.

Voor de toekomst van DLG zijn diverse opties beschikbaar.

- *DLG blijft voorlopig een dienst van het Rijk (LNV)*  
In dat geval lijkt een baten/lasten-dienst voor de hand te liggen waarin BBL wordt ingebracht. Gezamenlijk opdrachtgeverschap van provincies en Rijk ligt voor de hand (baten-lasten dienst met interbestuurlijk opdrachtgeverschap). Deze optie

maakt het wel mogelijk dat gekozen wordt voor de eerder beschreven bundelingsvariant, maar past minder goed in de decentralisatiefilosofie die ten grondslag ligt aan de WILG.

- *DLG wordt overgedragen aan de provincies*  
DLG kan ook worden overgedragen aan de gezamenlijke provincies. Deze optie is een logisch vervolg op de decentralisatie van beleid. Om te voorkomen dat DLG vervolgens in verschillende provinciale DLG's uiteenvalt, kan worden gedacht aan een Gemeenschappelijke Regeling.



## 5 Samenvatting en conclusies

### *Het onderwerp van dit IBO*

De rijksoverheid beschikt voor de realisatie van haar doelstellingen over een omvangrijke vastgoedportefeuille. Deze vastgoedportefeuille, die een waarde vertegenwoordigt van ongeveer 60 miljard euro, is in beheer bij de in dit IBO onderzochte vastgoeddiensten. De taak van de vastgoeddiensten is om die vastgoedportefeuille te beheren en aan te passen aan veranderende wensen en omstandigheden door verwerving, inrichting en vervreemding.

De opdracht aan de IBO-werkgroep is om mogelijke alternatieven voor de bestaande organisatiestructuur van de vastgoedfuncties te ontwikkelen en daarvan de voor- en nadelen te beschrijven. De IBO-werkgroep concentreert zich gezien de taakopdracht op de organisatie van de vastgoedfuncties, maar analyseert ook de andere onderdelen van het vastgoedstelsel zoals de afstemming en afweging van beleidsdoelstellingen waarvoor vastgoed nodig is en het beleidskader dat voor vastgoeddiensten geldt.

### *Interne bedrijfsvoering*

De IBO-werkgroep is niet ingegaan op de efficiëntie van de bedrijfsvoering van de vastgoeddiensten. Wel adviseert de werkgroep om de bedrijfsvoering van de vastgoeddiensten periodiek door te lichten en de vastgoeddiensten in dat kader te benchmarken, zowel onderling als met de marktsector. Een complex, maar belangrijk vraagstuk dat hiermee samenhangt, is welke taken de vastgoeddiensten het beste kunnen uitbesteden, en welke taken ze het beste zelf kunnen uitvoeren. Dit vraagstuk maakt geen deel uit van de taakopdracht, en kwam mede daarom in de voorgaande hoofdstukken niet aan de orde. De IBO-werkgroep benadrukt dat de effectiviteit en efficiëntie van het vastgoedstelsel gediend kan zijn met het uitbesteden aan marktpartijen, maar is tevens van oordeel dat hierover geen algemene uitspraken kunnen worden gedaan. De afweging tussen uitbesteden aan de markt en zelf doen zal immers per situatie verschillen. Om een goede afweging mogelijk te maken is het wel van groot belang dat de vastgoeddiensten goede kostprij modellen ontwikkelen voor de producten en diensten die ze leveren, zodat inzicht ontstaat in de eigen kostenstructuur.

### *Kenmerken van het vastgoedstelsel*

Het vastgoedstelsel van de rijksoverheid zoals dat zich in de loop van de jaren heeft ontwikkeld, heeft sterk decentrale kenmerken. De meeste vastgoeddiensten – DLG, RWS, Prorail, COA - ressorteren onder de minister die beleidsverantwoordelijk is voor het beleidsterrein waarvoor vastgoed nodig is. Twee uitzonderingen zijn de Rgd en Domeinen die een rijksbrede functie vervullen: de Rgd verzorgt voor de rijksoverheid de huisvesting en Domeinen regelt voor grote delen van de rijksoverheid de verkoop van vastgoed.

De kracht van een decentraal stelsel is dat de samenhang met het primaire proces is gewaarborgd. Een decentraal vastgoedstelsel dat meerdere beleidsdoelstellingen moet dienen vereist wel dat (a) de verantwoordelijke ministers beleidsdoelstellingen onderling goed afwegen en afstemmen en (b) dat de vastgoeddiensten de vaak complexe taken op een zodanige schaal uitvoeren dat een hoogwaardige wijze van uitvoering kan worden gewaarborgd.

#### *Trends die het vastgoedstelsel op de proef stellen*

Er is een aantal trends dat het huidige, sterk decentrale vastgoedstelsel op de proef stelt. Een eerste belangrijke ontwikkeling is dat de rijksoverheid steeds vaker voor de opgave staat om meerdere beleidsdoelstellingen in één gebied te realiseren. In een decentraal vastgoedstelsel vraagt dit om meer dwarsverbanden. Zoals ook experts benadrukken gaat het bij gebiedsontwikkeling niet alleen om dwarsverbanden tussen de vastgoedorganisaties, maar juist ook tussen de beleidskolommen. Beleidsafwegingen dienen niet door de vastgoeddiensten te worden gemaakt, maar door de beleidsmakers op ambtelijk en politiek niveau. Het opdrachtgeversberaad van het GOB kan hiervoor zorg dragen, zowel voor GOB-projecten als voor de andere projecten waarbij coördinatie gewenst is van meerdere beleidsbelangen.

Een tweede belangrijke ontwikkeling in de afgelopen jaren is de toenemende aandacht voor resultaatgericht werken binnen de rijksoverheid. Dat komt tot uitdrukking in de ambitie van het Rijk om zich te ontwikkelen tot een meer professionele speler op de vastgoedmarkt en in het streven van de overheid naar een modern en doelmatig vermogensbeheer. Het kabinet heeft aangegeven het vermogens- en kostenbeslag van in bezit van het Rijk zijnde grond en gebouwen meer systematisch te willen bewaken. Daarvoor zal het activabeleid geherformuleerd worden. Dat zal naar verwachting binnen een paar maanden gebeuren. De IBO-werkgroep onderschrijft de noodzaak van een goed activabeleid. De minister van Financiën kan zijn verantwoordelijkheid op dit terrein vormgeven door een sterke betrokkenheid bij de uitvoering van het vastgoedbeheer of onderdelen hiervan. In een decentraal stelsel zal de directe betrokkenheid in de meeste gevallen echter beperkt zijn, hetgeen het belang van een goed activabeleid onderstreept. Naarmate het activabeleid beter functioneert, is de noodzaak van de betrokkenheid van de minister van Financiën ook minder groot, en kan die zich beperken tot de omvangrijke vastgoedprojecten.

Een derde ontwikkeling die het vastgoedstelsel op de proef stelt is het complexer worden van de vastgoedmarkt en de vastgoedtransacties die de overheid uitvoert. Om goed weerwerk te bieden aan zich specialiserende marktpartijen, zal de overheid zelf ook moeten professionaliseren en specialiseren. Daarnaast is steeds meer specialistische kennis noodzakelijk om vastgoedtransacties te kunnen uitvoeren. Voorbeelden zijn het Europese aanbestedingsrecht dat meer expertise op het gebied van aanbesteden vereist, en het opstellen van contracten dat om meer maatwerk vraagt. De IBO-werkgroep betwijfelt, met de externe deskundigen, in dit verband of alle vastgoeddiensten transacties op een zodanige schaal verrichten dat zij voldoende kennis en ervaring op doen om deze optimaal uit te voeren. Op dit moment is de kennis op deze terreinen vaak versnipperd over de verschillende vastgoedfuncties. De verwachting is dat de vastgoeddiensten elkaars expertise in de toekomst in toenemende mate nodig hebben. Het is daarom gewenst dat de bestaande en de zich ontwikkelende samenwerkingsverbanden worden versterkt om gebruik te maken van elkaars expertise.



### *Welke problemen kan een herschikking van de taken wel en niet oplossen?*

Uit de beoordeling van het functioneren van het vastgoedstelsel komen geen problemen naar voren van een zodanige aard dat een acute en ingrijpende wijziging van het stelsel noodzakelijk is. Wel maken de beschreven trends de noodzaak groter van een betere coördinatie van het beleid en een verdere versterking van de professionaliteit in de uitvoering. Een betere coördinatie van beleid dient te worden gerealiseerd in de beleidsvoorbereiding, en niet in de uitvoering. Het ministeriele en ambtelijke opdrachtgeversberaad van het GOB kan hiervoor zorg dragen, zowel voor GOB projecten als voor andere projecten waarbij coördinatie van meerdere beleidsbelangen in een vroeg stadium van de beleidsvoorbereiding gewenst is.

### *Professionaliseren door samenwerking en bundeling*

De IBO-werkgroep benadrukt dat (verdere) samenwerking een noodzakelijke voorwaarde is om de vereiste professionaliseringslag te maken. Dankzij de RVR is de afgelopen jaren op een aantal terreinen de samenwerking tussen de vastgoeddiensten goed op gang gekomen. Verdere versterking van de samenwerking, al dan niet op vrijwillige basis is desalniettemin gewenst. Het werkprogramma van de RVR vormt hiervoor de basis.

De IBO-werkgroep is van oordeel dat een andere organisatie van de vastgoeddiensten dient te zijn ingegeven door de wens om de taakuitvoering verder te professionaliseren. Bundeling van taken is daarvoor een optie, het fuseren van volledige vastgoeddiensten niet. Bij bundeling van vastgoedactiviteiten worden samenhangende activiteiten in één eenheid binnen de rijksoverheid samengebracht om zo mogelijke schaalvoordelen en een betere benutting van de expertise te realiseren. In dit IBO zijn twee bundelingsvarianten beschreven. In de eerste variant wordt de financiële en juridische kennis gebundeld die nodig is voor privaatrechtelijke aankoop, verkoop, verhuur, verpachtingen en andere ingebruikgevingen. Die bundeling kan plaatsvinden bij Domeinen, maar dit heeft wel als consequentie dat Domeinen van karakter verandert. Wel moet worden voorkomen dat Domeinen een hybride karakter krijgt. De tweede variant is het bundelen van de huisvestingsfunctie van rijksgebouwen bij de Rgd, voor zover deze niet onlosmakelijk met het primaire proces is verbonden.

Voor deze varianten geldt dat deze mogelijke voordelen van een geconcentreerde uitvoering moeten worden afgewogen tegen de voordelen van een decentrale eenheid zoals een eenvoudiger afstemming op het primaire proces. Per geval moet worden afgewogen of de te behalen winst met specialisatie groter zijn dan de nadelen van meer coördinatielasten e.d. Belangrijk daarbij is de beoordeling van de uitgangssituatie van de betrokken vastgoeddiensten: hebben de activiteiten op een bepaald terrein voldoende omvang om een taak structureel naar behoren uit te voeren. De IBO-werkgroep heeft de varianten op hoofdlijnen beschreven. Voor beide varianten geldt dat nadere uitwerking nodig is alvorens tot besluitvorming kan worden overgegaan.

Een fusie van alle en of een aantal volledige vastgoeddiensten – dat wil zeggen inclusief de activiteiten die verbonden zijn met het primaire proces – sluit, zoals opgemerkt, niet aan op de gesignaleerde mogelijkheden om het stelsel te verbeteren. Dit IBO heeft daarom geen opties uitgewerkt voor de fusie van volledige vastgoeddiensten. Daarbij is een uitzondering gemaakt voor de voorgenomen fusie tussen Domeinen en DLG.

### *Fusie van Domeinen en DLG*

De IBO-werkgroep (h)erkent de voordelen van de fusie die aanleiding waren voor de

fusieplannen zoals bijvoorbeeld het ontstaan van synergie en het beter benutten van beider grondportefeuilles. Tegenover deze voordelen staan echter duidelijke nadelen, zoals bijvoorbeeld het ontstaan van een organisatie met een hybride missie. Het primaire proces van DLG is immers gericht op de realisatie van doelstellingen in het landelijk gebied, terwijl Domeinen doelmatig vermogensbeheer en zakelijk omgaan met vastgoed als doelstellingen heeft. Hierdoor zal het diffuus worden voor welke beleidsdoelstellingen de fusieorganisatie 'gaat'.

De IBO-werkgroep vindt het lastig om de voor- en nadelen van de fusiedienst te wegen. Daarnaast kan de IBO-werkgroep - mede vanwege het hybride karakter van de missie, niet beoordelen welke minister - met het oog op effectiviteit en efficiëntie - eigenaar van de fusiedienst dient te worden.

Een overweging die nadrukkelijk bij de beoordeling van de fusiedienst dient te worden betrokken is de toekomstvastheid van deze combinatie van vastgoeddiensten. Hoewel de huidige beleidslijnen ten aanzien van het landelijke gebied helder zijn, zal nog ervaring met de uitvoering moeten worden opgedaan. Het is denkbaar dat het in de toekomst wenselijk wordt geacht om in het kader van de decentralisatie niet alleen het merendeel van de verantwoordelijkheden en taken over te dragen aan de provincies, maar ook de bijbehorende organisatie. Om te voorkomen dat DLG vervolgens in verschillende provinciale DLG's uiteenvalt kan worden gedacht aan een Gemeenschappelijke Regeling. Door nu voor een fusiedienst te kiezen wordt echter een decentralisatie van de uitvoeringorganisatie uitgesloten.

De IBO-werkgroep geeft daarom het kabinet in overweging om op dit moment niet voor een fusie te kiezen, maar de komende jaren ervaring op te doen met de decentralisatie van het beleid voor het landelijk gebied. Op basis van die ervaring kan vervolgens worden besloten wat de beste positionering is van de uitvoeringsorganisatie. Dat biedt ook de mogelijkheid om meer ervaring op te doen hoe met een baten-lastendienst de uitvoering van beleid kan worden verbeterd.

Wanneer wordt besloten niet tot een fusie over te gaan, blijft het gewenst dat de samenwerking wordt voortgezet en verder wordt uitgebouwd. Verder zou kunnen worden gezien of het ruilproces tussen DLG/BBL en Domeinen verder vereenvoudigd kan worden. Op deze manier kunnen langs andere weg de gesignaleerde voordelen van de fusiedienst worden benut.

## Literatuurlijst

Ministerie van Financiën (2000), Interdepartementaal beleidsonderzoek grondbeleid, *Grond voor beleid*, Den Haag

Ministerie van Financiën (200), *Vast-goed, beter, best*, Den Haag

Raad voor Vastgoed Rijksoverheid (2003), *Corresponderende Activiteiten binnen het Verwervingsproces*, Den Haag

Raad voor Vastgoed Rijksoverheid (2004), *Rijk en Vastgoed*, Den Haag

Raad voor Vastgoed Rijksoverheid (2005), *Werkprogramma 2005-2007*, Den Haag

Strikwerda J. (2005), *Shared Service Centers Van kostenbesparing naar waardecreatie*, Van Gorcum, Assen.

Tweede Kamer (2005a), Grondbeleid; Nota over nieuwe ontwikkelingen in de samenwerking tussen vastgoeddiensten van het Rijk, vergaderjaar 2004-2005, 27581, nr. 23, Den Haag

Tweede Kamer (2005b), Vernieuwing Rijkshuisvestingstelsel, vergaderjaar 2004-2005, 25449, nr. 11, Den Haag



# Samenstelling werkgroep

## *Voorzitter*

- drs. J.W. Oosterwijk (Secretaris-Generaal ministerie van Economische Zaken)

## *Secretariaat*

- mw. drs. B.W.V. ten Cate (ministerie van Financiën)

## *Leden*

- mw. drs. A. Berg (ministerie van Algemene Zaken)
- mw. drs. M.W. Gout-van Sinderen (ministerie van Defensie)
- mw. ir. C.P.M. Moonen (ministerie van Financiën)
- mr. J.P. Schaaij (ministerie van Financiën)
- mw. J.M. van Zanen-Nieberg RA (ministerie van Justitie)
- dr. H.K. Wierenga (ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit)
- drs. P.J. Welling (ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer)
- mr. ing. J. H. Dronkers (ministerie van Verkeer en Waterstaat)
- dr. ir. G. Blom (oud voorzitter van de Raad voor Vastgoed Rijksoverheid)
- prof. ir. H. de Jonge (hoogleraar TU Delft en directievoorzitter Brink Groep)

Verder hebben aan de vergadering van de IBO- werkgroep op verschillende momenten deelgenomen:

- drs. L.H. Kok (ministerie van Justitie)
- drs. C.B. van Boven (ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer)

De voorzitter uit zijn dank aan de experts van de expertmeetings:

- drs. D. Stadig (oud wethouder gemeente Amsterdam)
- mr. P.G.A. Noordanus (Voorzitter Raad van Bestuur AM)
- ir. M.A.E. Calon (Gedeputeerde provincie Groningen en voorzitter van het Interprovinciaal Overleg)
- drs. J.H.R. Bergh (directeur Schiphol Area Development Company)
- ir. P. Ruigrok (lid Raad van Bestuur en Groepsdirecteur AM Wonen)
- mr. F de Zeeuw (directeur Nieuwe Markten Bouwfonds en voorzitter Raad voor Verkeer en Waterstaat)



# Bijlage 1: Taakopdracht

## 1. Inleiding

Het Rijk heeft vastgoed nodig voor het bereiken van publieke doelen. Grond en gebouwen spelen een belangrijke rol op diverse beleidsterreinen, zoals infrastructuur, natuurbeheer, landbouw, ruimtelijk beleid (b.v. Nota Ruimte), etc.. Het Rijk beschikt daarom over ruim €60 mrd onroerend goed en heeft belang bij een doelmatig beheer van dat vermogen. De betrokken departementen beschikken ieder over diensten belast met het beheer (in ruime zin, incl. aan- en verkoop) van vastgoed. Om gestructureerde samenwerking tussen de departementen te bereiken is in 2001 de Raad voor Vastgoed Rijksoverheid (RVR) opgericht. De RVR is een samenwerkingsverband van de vastgoeddiensten van de ministeries van Financiën (Domeinen), VROM (Rijksgebouwendienst), LNV (Dienst Landelijk Gebied), V&W (Rijkswaterstaat) en Defensie (Dienst Gebouwen, Werken en Terreinen).

Het kabinet wil de slagkracht van het Rijk op de vastgoedmarkt verder vergroten. Daartoe is het kabinet voornemens per 1 januari 2006 een Gemeenschappelijk Ontwikkelingsbedrijf (GOB) op te richten. Het GOB zal de eenheid van het Rijk gestalte gaan geven in de ontwikkeling van complexe gebiedsprojecten en vastgoedprojecten waar meerdere departementen betrokken zijn. Het beheer van het GOB zal onder verantwoordelijkheid van de minister van VROM vallen en de departementen worden de opdrachtgevers van het GOB. Voorts is het kabinet voornemens Domeinen (Dienst Onroerende Zaken - Financiën) en DLG (Dienst Landelijke Gebieden - LNV) te fuseren binnen de organisatie van LNV. Naast efficiëntievoordelen beoogt de fusie van Domeinen en DLG te leiden tot gezamenlijk beheer van grondportefeuilles en daardoor tot een sterkere positie van het Rijk op de grondmarkt.

Het kabinet ziet de oprichting van het GOB en de fusie tussen Domeinen en DLG als mogelijke opstap naar een verdergaande samenwerking van vastgoeddiensten. Om de mogelijkheden hiertoe te onderzoeken heeft het kabinet besloten tot dit IBO.

## 2. Probleemstelling

- Hoe kunnen de verschillende beheerfuncties m.b.t. vastgoed – exploitatie, aan- en verkoop, etc. – zo doelmatig mogelijk worden georganiseerd gericht op de diverse publieke doelen van beleidsterreinen waarvoor vastgoed nodig is, en gegeven eisen m.b.t. doelmatig beheer en effectiviteit van beleid?
- Wat zijn – met het oog op doelmatige overheidsuitgaven en effectief overheidsoptreden – de voor- en nadelen van een verdere verbreding van de fusie en de ontwikkelingsgerichte samenwerking van de vastgoeddiensten?
- Hoe zou die verbreding zo doelmatig mogelijk vorm kunnen krijgen?

Bij de analyse dienen in ieder geval de volgende elementen te worden betrokken: synergie-effecten en andere effecten op de doelmatigheid, ministeriële verantwoordelijkheid, eigenaarschap, relatie met opdrachtgevers, administratieve lasten en de financiële verantwoording in de begroting en het jaarverslag.

### **3. Onderzoeksaanpak en onderzoeksvragen**

Het onderzoek zal plaatsvinden mede op basis van literatuurstudie, interviews en empirisch onderzoek zoals eerdere onderzoeken van de RVR. Relevante ervaringen van decentrale en buitenlandse overheden zullen bij het onderzoek worden betrokken.

Het onderzoek start met een beschrijving van de doelstellingen, taken, verantwoordelijkheden, budgetten, personeelsaantallen etc. van de afzonderlijke vastgoeddiensten (per beheerfunctie).

De werkgroep besteedt expliciet aandacht aan de vraag hoe ruim de kring van vastgoeddiensten getrokken wordt, of b.v. naast de bij de RVR betrokken diensten ook de vastgoeddiensten van b.v. COA, ProRail, Staatsbosbeheer e.d. moeten worden betrokken.

Naast deze beschrijving is een analyse aan de orde van de doelmatigheid van het huidige instrumentarium van de vastgoeddiensten en van de prikkels die een vastgoeddienst heeft voor een doelmatig beheer van vastgoed en van de aankoop en vervreemding. Tenslotte wordt een analyse gemaakt van de bestuurlijke complexiteit die de effectiviteit van het (gezamenlijke) optreden van vastgoeddiensten beïnvloedt, mede aan de hand van de ervaringen van, en met, de RVR.

De volgende stap is het identificeren van beleidsopties: de te onderzoeken combinatie(s) van vastgoeddiensten en/of andere vormen van samenwerking. Vervolgens zijn bij de onderscheiden opties voor verbreding de volgende vragen aan de orde:

- Welke overlap in taken en activiteiten wordt weggenomen?
- Welke verdere synergie-effecten kunnen worden gerealiseerd?
- Welk effect is er op de prikkels voor een doelmatig gebruik van vastgoed en van de aankoop en vervreemding hiervan?
- Welke andere positieve en negatieve effecten mogen worden verwacht op de doelmatigheid van het optreden van (mede-)overheden op de vastgoedmarkt?
- Hoe scoren de opties in termen van een transparant (financieel) verantwoordingskader?
- Hoe kan de ministeriële verantwoordelijkheid vorm worden gegeven?
- Hoe kan integrale afweging van ingezette middelen worden gewaarboRGD?
- Hoe kan de fusiedienst zo doelmatig mogelijk worden vormgegeven? (b.v. shared service center, baten lastendienst, etc.)
- Bij welke vormgeving van het GOB en de fusiedienst Domeinen - DLG kunnen andere (onderdelen van) vastgoeddiensten relatief eenvoudig aansluiten en wat zijn de voor- en nadelen (financieel, personeel, organisatorisch, e.d.) van een verdere verbreding van de fusie en de ontwikkelingsgerichte samenwerking?

Over de in gang gezette fusie Domeinen - Dienst Landelijke Gebieden, resp. het op te richten GOB moeten inhoudelijk en procedureel nog een aantal knopen worden doorgehakt. Wanneer beslissingen genomen worden over vormgeving, organisatie e.d. van de fusie, resp. het GOB, zal met die beslissingen in het IBO rekening gehouden worden.

### **4. Deelnemende departementen**

Verkeer en Waterstaat, Justitie, Financiën, VROM, LNV, Defensie, EZ, AZ, alsmede twee externe deskundigen.





