

Raad voor Vastgoed Rijksoverheid
Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
DG Ruimte
Drs. C.B.F. Kuijpers
Postbus 20951
2500 EZ Den Haag

Projectdirectie Vastgoed

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.minfin.nl

Datum 2 februari 2010
Betreft Advies Structuurvisie Randstad 2040

Ons kenmerk
VG/2010/0008 M

Uw brief (kenmerk)

Bijlagen

Geachte heer Kuijpers, beste Chris,

Voor de uitvoering van de Structuurvisie Randstad 2040 heeft u de Raad voor Vastgoed Rijksoverheid (RVR) verzocht advies uit te brengen. U vraagt hoe met de (gezamenlijke) inzet van de rijksvastgoedinstrumenten een effectieve bijdrage kan worden geleverd aan de uitvoering van die visie, en aan het ruimtelijk beleid in het algemeen.

De Raad voor Vastgoed Rijksoverheid, waarin alle uitvoerende diensten van het rijk die met vastgoed te maken hebben samenwerken, geeft graag gehoor aan uw verzoek.

De Raad doet drie hoofdaanbevelingen waarvoor hij aandacht vraagt van de betrokken bestuurskernen. De Raad stelt voor dat consultatie van die bestuurskernen onder uw regie zal plaatsvinden indien u daarvoor in het advies voldoende aanknopingspunten ziet.

De *eerste* van de drie hoofdaanbevelingen is om een rijksvastgoedstrategie te hanteren en die op dezelfde tijdsbasis te schoeien als het ruimtelijk beleid. De Raad doet daarvoor een voorstel met als basis de MIRT-systematiek, inclusief de fasen van beleidsformulering en gebiedsagenda's. Dit voorstel wil de Raad graag met u verder uitwerken. De verhouding tussen regionaal handelen en centraal sturen vergt in die uitwerking studie. Rijksgrondbezit wordt in het voorstel van de Raad zoveel mogelijk concernbreed ingezet als versneller van de uitvoering van ruimtelijk beleid.

De *tweede* is om de instrumenten van het ruimtelijk beleid meer in te zetten om vastgoedwaarde die door publiek beleid ontstaat, in het publieke domein te houden. Dit heeft al uw aandacht. De Raad ziet aanvullende mogelijkheden door groen-/blauwrealisatie te eisen bij het toekennen van ontwikkelrechten en door samenwerking gericht op publieke waarde te bedingen bij de inzet van rijksmiddelen. Dit onderwerp komt zeker terug in de brede heroverwegingen.

De *derde* is om de kennis en vaardigheid om grote geïntegreerde projecten uit te kunnen voeren, binnen het concern rijk sterker te bundelen, en beter over te dragen van project op project. VROM zou naar het oordeel van de Raad die ontwikkeling kunnen versterken door in de organisatie van nieuwe sleutelprojecten nauw samen te werken met het ontwikkelingsbedrijf van het RVOB en met de Rijksacademie voor Projectmanagement, een initiatief van ProRail, Rijksgebouwendienst en Rijkswaterstaat.

De Raad realiseert zich dat uitvoering van de aanbevelingen vraagt om samenwerking tussen de diensten die aan de RVR deelnemen. Er wordt in dit advies een gemeenschappelijkheid van optreden verondersteld die nog geen realiteit is, maar die als uitdaging graag wordt aanvaard.

Met vriendelijke groet,

Dr. A.S.M. Koeleman
Voorzitter Raad voor Vastgoed Rijksoverheid

ADVIES

Inleiding

Veel rijksbeleid is strategisch van aard en heeft een langetermijn horizon. De structuurvisie Randstad 2040 is daar een voorbeeld van. Het is geen plan dat de rijksdiensten direct in uitvoering kunnen nemen, daar is de visie ook niet voor geschreven. De visie is veeleer opgesteld als een richtinggevend kader voor nageschakelde besluitvorming. Tussen nu en 2040 zal nog veel in beleid en plannen worden uitgewerkt. Dit gebeurt op basis van de MIRT-systematiek die de laatste jaren is ontwikkeld. De MIRT-verkenning Randstad Sleutelprojecten is hier een voorbeeld van. In de MIRT-systematiek zijn verschillende ruimtelijk relevante besluitvormingsprocessen geüniformeerd, en worden de fasen van beleidsontwikkeling tot uitvoering en beheer nadrukkelijk gestructureerd. De raad sluit daarom aan bij de MIRT-besluitvormingsprocedure. Het advies van de raad kan op vergelijkbare basis worden toegepast op projecten die niet in het MIRT worden opgenomen. De raad wil de systematiek van het MIRT onderscheiden van het MIRT als document.

Ook al is veel rijksbeleid gericht op de lange termijn en nog weinig locatiespecifiek, een structuurvisie onder de nieuwe Wet ruimtelijke ordening gaat in op de wijze waarop die voorgenomen ontwikkeling wordt verwezenlijkt¹. De raad wijst er in dit verband op dat in de structuurvisie een grote oppervlakte aan grond in de Randstad van functie zal veranderen, met name voor het realiseren van de gewenste robuuste groenblauwe structuur. De vastgoeddiensten van het rijk hebben veel gronden in bezit en kunnen uit strategische overwegingen aanvullende posities innemen. Door daarvan slim gebruik te maken kunnen de rijksvastgoeddiensten bijdragen aan een effectieve en efficiënte realisering van rijksbeleid.

Rijksgrondbezit als versneller

Grondbezit van het rijk, of meer algemeen van de overheid, kan de latere uitvoering van beleid vergemakkelijken. Het gaat daarbij niet alleen om grondposities waar overheidswerken worden gerealiseerd. Projecten worden evenzeer versneld als aan landbouwbedrijven, die plaats moeten maken voor nieuwe grondgebruikfuncties, op andere plaatsen in het land rijksgrond als ruilgrond kan worden aangeboden.² Door de lange zichttermijn van de structuurvisie Randstad 2040 komen de rijksdiensten die grond aankopen niet automatisch in actie om dit type voordeel te realiseren. Vaak is zelfs niet duidelijk welke rijksdienst dat zou moeten doen, omdat bij de verschillende, nog onzekere nieuwe grondgebruikfuncties andere rijksdiensten horen, en geormerkte aankoopbudgetten ontbreken. Het is zelfs denkbaar dat een individuele rijksdienst grond verkoopt, waarvan later blijkt dat die grond nuttig zou zijn geweest voor de uitvoering van de visie door een andere rijksdienst.

De raad bepleit om in elke fase van beleidsformulering rekening te houden met de gronden en vastgoedbezittingen van de overheden. Naast het verwerven van gronden ten behoeve van toekomstige functiewijzigingen, moet het ook mogelijk zijn dat functies de reeds ingenomen grondposities volgen, binnen de randvoorwaarde dat niet in strijd wordt gehandeld met het belang van 'een goede ruimtelijke ordening'.

Tegen de achtergrond van het voorgaande doet de Raad drie hoofdaanbevelingen.

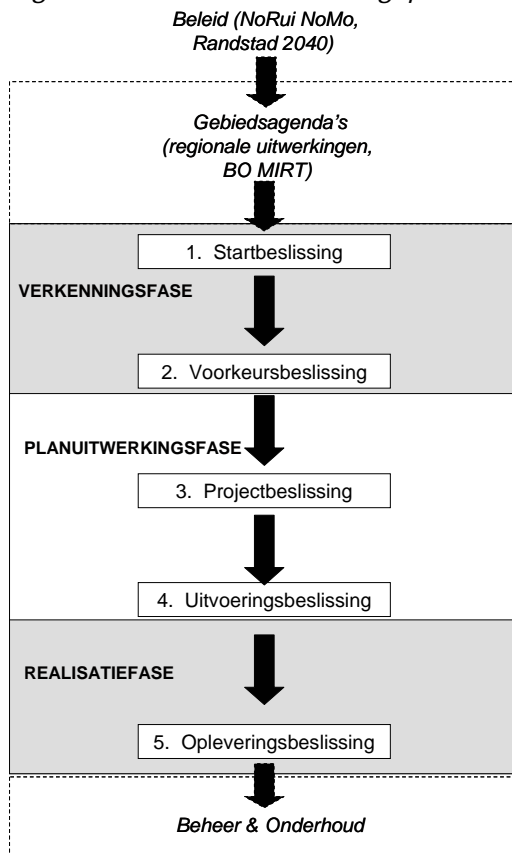
1 Artikel 2.3 WRO, een "structuurvisie gaat tevens in op de wijze waarop Onze Minister zich voorstelt die voorgenomen ontwikkeling te doen verwezenlijken".

2 Elke onteigening, die door dit type minnelijke verwerving wordt vermeden, betekent naast versnelling vaak ook mogelijkheden voor een 20% tot 30% goedkopere beleidsrealisatie.

I. RIJKSVASTGOEDSTRATEGIE CONSEQUENT KOPPELEN AAN ONTWIKKELING RUIMTELIJK BELEID

De RVR stelt voor om een vastgoedstrategie voor de inzet van rijksgrond en rijksvastgoed voor het ruimtelijk beleid op dezelfde tijdbasis te schoeien als waarin dat ruimtelijk beleid wordt ontwikkeld en gerealiseerd. De Raad stelt voor deze strategie te koppelen aan de MIRT-systematiek (zie figuur MIRT-besluitvormingsproces) omdat hierin de laatste jaren de verschillende ruimtelijk relevante besluitvormingsprocessen over (rijks)investeringen zijn geïntegreerd en geüniformeerd. De raad schetst de strategie hier op hoofdlijnen. Op basis van verdere discussie over dit voorstel, en de reactie van onder meer het Ministerie van VROM, kan de strategie nader worden uitgewerkt.

Figuur: MIRT-besluitvormingsproces (op basis van MIRT-spelregelkader, ministerie V&W)



Er zijn vier belangrijke momenten in de MIRT-besluitvorming waarover in deze strategie ten aanzien van rijksgronden en rijksvastgoed dient te worden besloten. Hieronder worden deze vier momenten beschreven en toegelicht. Daarbij wordt ook aangegeven hoe deze vier stappen institutioneel geborgd kunnen worden. Onze strategie voor de inzet van rijksgrond en vastgoed bestaat uit de volgende vier onderdelen:

1. het *formuleren van een strategische visie op rijksgronden en rijksvastgoed* ten tijde van het opstellen van het beleid;
2. het per landsdeel zoals onderscheiden in het beleid vormen van een *gemandateerde regionale vastgoedcommissie* door de rijksvastgoeddiensten bij de start van de MIRT-verkenning;
3. het inrichten van een *projectorganisatie vastgoed* per verkenningengebied bij de start van de MIRT-planuitwerking;
4. overdracht aan (doorgaans reeds bestaande) *beheersorganisaties* na het MIRT-opleveringsbesluit.

Overzicht voorstel voor rijksgrond- en vastgoedstrategie

Planfase (op basis van MIRT-systematiek)	Rijksgrond- en vastgoedstrategie
<p><u>Beleidsformulering</u> Nota Ruimte, Pieken in de Delta, Nota Mobiliteit, Agenda Vitaal Platteland, Randstad 2040, etc.</p>	<p>1) <u>Formuleren strategische visie</u> op rijksgronden en rijksvastgoed (de <u>rijksvastgoedstrategie</u>):</p> <ul style="list-style-type: none"> o Gedeelde visie op verwerven (inclusief ruilgrond), beheren (inverdienen, tijdelijk gebruik, medegebruik) en afstoten rijksvastgoed (o.a. grondruil) o Overzicht relevante rijksposities o Aansturen van rijksvastgoed op niveau concern rijk (door Ambtelijk Opdrachtgeversberaad) o Beperkte aankopen, bijvoorkeur gebundeld landelijk beheerd
<p><u>Gebiedsagenda's</u> Rijk en regio bepalen gebiedsgericht samenhangende ruimtelijke ambities en opgaven. Eventueel wordt nader onderzoek gedaan in de vorm van een regionale gebiedsuitwerking (ook wel MIRT-onderzoek genoemd) om te komen tot meer afgebakende investeringsopgaven die verkend kunnen worden.</p>	<ul style="list-style-type: none"> o Eventueel nadere uitwerking en afstemming strategische visie in wisselwerking met het opstellen van de gebiedsagenda's
<p><u>MIRT-verkenning</u> Startbeslissing (MIRT 1) Op basis van de uitkomsten van Bestuurlijk Overleg MIRT wordt een verkenning gestart waarin mogelijke oplossingsrichtingen worden verkend.</p>	<p>2) <u>Rijksvastgoeddiensten vormen gemandateerde regionale vastgoedcommissie</u></p> <ul style="list-style-type: none"> o Instellen op het niveau van de gebiedsagenda's o Regionale vastgoedcommissie valt onder regie en verantwoordelijkheid van het Ambtelijk Opdrachtgeversberaad (AOB) o Aankoop van gronden binnen gebied verkenning, eventuele ruilgronden, bij voorkeur gebundeld landelijk te beheren
<p>Voorkeursbeslissing (MIRT 2) waarbij besloten wordt tot één ruimtelijk voorkeursalternatief waarover bestuurlijke overeenstemming is bereikt (milieutechnische en financiële haalbaarheid).</p>	<ul style="list-style-type: none"> o Check op uitvoerbaarheid grondverwerving, afspraken met eventuele andere partijen (zoals decentrale overheden) over verdeling taken en verantwoordelijkheden grondverwerving
<p><u>MIRT-planuitwerking</u> Projectbeslissing (MIRT 3) waarbij het formele juridische besluit wordt genomen, het voorkeursalternatief nader wordt uitgewerkt, mitigerende en compenserende maatregelen worden bepaald en het taakstellend budget wordt vastgesteld.</p>	<p>3) <u>Projectorganisatie vastgoed</u></p> <ul style="list-style-type: none"> o De projectorganisatie claimt gronden uit de voorraad van de regionale vastgoedcommissie o Gronden gaan over tegen betaling kosten voor verwerving en beheer o Verwerven (ruil)gronden ten behoeve van realisatie project(en) (anticiperend en minnelijke onteigening) o Projectorganisatie legt verantwoording af aan projectdirecteur MIRT-project
<p>Uitvoeringsbeslissing (MIRT 4) voorbereidende werkzaamheden (conditionering), start uitvoerende werkzaamheden, definitieve gunning aan marktpartij(en).</p>	<ul style="list-style-type: none"> o Naast bovenstaande activiteiten van projectorganisatie, eventueel ook onteigening
<p><u>MIRT-realisatie</u> Opleveringsbeslissing (MIRT 5) nadat werkzaamheden van realisatie zijn afgerond. Overdacht naar beheersorganisatie.</p>	<p>4) <u>Beheer vastgoed</u></p> <ul style="list-style-type: none"> o Overdracht gronden aan bestaande beheersorganisatie(s) o Overdracht resterende gronden aan regionale vastgoedcommissie tegen betaling actuele marktwaarde en beheerskosten
<p><u>Beheer en onderhoud.</u> Zorgvuldig beheer en onderhoud van het gerealiseerde project.</p>	<ul style="list-style-type: none"> o Bijhouden grondposities en status hiervan

1 Planfasen beleidsformulering en gebiedsagenda's: formuleren en uitvoeren vastgoedstrategie

Het motto wordt: 'geen strategisch ruimtelijk plan zonder grond- en vastgoedstrategie' (en andersom). Niet alleen komt dit ten goede aan de realiteitswaarde van het beleid, ook de uitvoering ervan kan worden bespoedigd en beleid kan tegen lagere kosten worden gerealiseerd. Met een dergelijke strategie kan de uitvoerbaarheid van een strategische structuurvisie – zoals Randstad 2040 – worden getoetst, en wordt aangesloten op de Wro-vereiste dat aangegeven wordt hoe de structuurvisie wordt verwezenlijkt. De diensten van de RVR willen graag meewerken aan een uitwerking van die gedachte.

Visie op verwerven en afstoten rijksvastgoed

De vastgoedstrategie geeft een visie op de bestaande grondposities en de eventuele kansen tot verwerving van ontbrekende schakels. In ieder geval moet voorkomen worden dat rijksgronden en/of vastgoed om korte termijn overwegingen van de hand worden gedaan terwijl die later van belang blijken te zijn voor de uitvoering van het beleid. Kansrijke aankopen kunnen ook ruilgronden zijn. De vastgoedstrategie gaat in op de gewenste inverdieneffecten door tijdelijk gebruik. Deze strategie moet ook bijdragen aan het leggen van slimme koppelingen tussen kostendragers (veelal 'rode' functies) en kostenmakers ('groene', 'grijze' en 'blauwe' functies).

AOB borgt de visie op rijksvastgoed op niveau concern rijk

De vastgoedstrategie biedt voor daarbij aangewezen rijksvastgoeddiensten een basis voor nieuwe aankopen. De sturing van die aankopen wordt op concernniveau verricht. De bestaande structuur van het Ambtelijk Opdrachtgeversberaad³ (AOB) kan worden aangewend om de aansluiting tussen beleid en uitvoering door de RVR-diensten te zekeren. Het AOB krijgt van het Ministerieel Opdrachtgeversberaad (MOB), goedgekeurd door kabinet en parlement, de ruimte om de rijksvastgoeddiensten van de RVR grond te laten verwerven die de uitvoering van het beleid goedkoper en sneller maakt.

Financiering

Voor de financiering in deze fase van de MIRT-besluitvorming wordt gedacht aan een financiële regeling waarin de gronden voor gemeenschappelijke rekening worden beheerd en aangekocht, met finale afrekening zodra gronden uit deze buffer worden aangewend in een latere MIRT-fase.⁴ Extra budget is niet nodig, het is voldoende indien de rijksdiensten de ruimte krijgen om een deel van de jaarlijks geprogrammeerde budgetten aan te wenden binnen een langetermijnvisie op grondbeheer en -verwerving. Ook bestaat de mogelijkheid om een beroep te doen op de leenfaciliteit van Financien ter financiering van de aankoop en het beheer. Hiervoor is jaarlijks 10 tot 25 miljoen euro beschikbaar.

Overzicht en gebruik van rijksvastgoedposities

Er wordt voortdurend een actueel overzicht bijgehouden van de vastgoedposities van de verschillende rijksvastgoeddiensten. Op grond van dit overzicht kunnen bestuurders, bijvoorbeeld ten behoeve van het bestuurlijk overleg over de MIRT-gebiedsagenda's, beter worden geïnformeerd over de actuele stand van zaken en de vastgoedwaarde waarover op bestuurlijk niveau afspraken worden gemaakt. Naarmate beleid wordt uitgewerkt in meer gedetailleerde plannen (gebiedsagenda's, regionale

³ Hierin zijn op beleidsniveau de opdrachtgevende departementen vertegenwoordigd. Op operationeel niveau is de RVR de vertegenwoordiger van de uitvoerende rijksvastgoeddiensten.

⁴ Het rijk loopt nagenoeg geen risico met het aankopen van landbouwgrond die voor landbouw in gebruik blijft tot de eventuele realisering van andere grondgebruikfuncties. Onderzoek van het LEI voor de raad wijst uit dat de waarde van grond waarop landbouw wordt bedreven al meer dan 100 jaar ten minste de inflatie volgt en sinds ongeveer 1950 zelfs reëel met 3% per jaar stijgt. Daarmee is bezit en verpachting van landbouwgrond nog niet de best denkbare aanwending van belastinggeld, maar wel een veilige, die verantwoord is vanwege het voordeel van goedkopere en snellere realisering van ruimtelijk rijksbeleid. (Lange termijn ontwikkeling van de agrarische grondprijzen, LEI, maart 2009)

uitwerkingen/MIRT-onderzoeken) kan de RVR ingenomen grondposities door verkoop en aankoop aanpassen aan de ontwikkelende kaartbeelden. Op die manier wordt het grondaankoopbeleid op dezelfde tijdshorizon geschoeid als het beleid. Naast het verwerven van gronden ten behoeve van toekomstige functiewijzigingen, moet het ook mogelijk zijn dat functies de reeds ingenomen grondposities volgen, binnen de randvoorwaarde dat niet in strijd wordt gehandeld met het belang van 'een goede ruimtelijke ordening.

2 Planfase MIRT-verkenning: instellen van een gemandateerde regionale vastgoedcommissie

Op basis van de uitkomsten van het Bestuurlijk Overleg MIRT kan een verkenning worden gestart waarin oplossingsrichtingen worden verkend. Voor de Randstad Sleutelprojecten heeft het Kabinet een dergelijk besluit genomen. Op basis van de strategie die de RVR hier voorstelt moet dan bij de startbeslissing (MIRT 1) voor een MIRT-verkenning ook een besluit worden genomen over het vormen van een gemandateerde regionale vastgoedcommissie door de gezamenlijke rijksvastgoeddiensten. Deze vastgoedcommissie is geïnspireerd op de werkwijze van het Coördinatieteam Vastgoed (CTV) bij de projectdirectie Ruimte voor de Rivier waar coördinatie, regie en interdepartementale samenwerking op vastgoedgebied in eerste aanleg vorm heeft gekregen.

Instellen gemandateerde regionale vastgoedcommissie op landsdelig niveau

Voorgesteld wordt om een vastgoedcommissie in te stellen op het niveau van de acht gebieden die in het kader van het MIRT worden onderscheiden⁵. Op dit niveau zijn inmiddels de eerste generatie MIRT-gebiedsagenda's opgesteld. De rijksvastgoeddiensten vormen de gemandateerde regionale vastgoedcommissies. Door zich op die manier regionaal te organiseren kan tijdens de verkenningsfase meer toegespitst dan in de vorige fase invulling en uitvoering worden gegeven aan de vastgoedstrategie, vooruitlopend op de uiteindelijke projectdefiniëring. Ook kan de samenwerking met de uitvoerende diensten van de andere overheden op dit regionale niveau beter worden vormgegeven. De gemandateerde regionale vastgoedcommissie kan werken voor verschillende MIRT-verkenningen binnen zo'n gebiedsagenda. Bij het nemen van de MIRT-startbeslissing krijgt de gemandateerde regionale vastgoedcommissie als het ware mandaat om te werken voor de desbetreffende MIRT-verkenning.

Aankoop van gronden door gemandateerde regionale vastgoedcommissie

De gemandateerde regionale vastgoedcommissie voorkomt voortijdige verkoop van (rijks)gronden en vastgoed om kortetermijnredenen. De commissie is ook bevoegd om binnen het ruime verkenningsgebied (kansrijke) aankopen (ook ter voorkoming van ongewenste ontwikkelingen) te doen. Daarbij zal de nadruk liggen op gebieden die onder druk staan, en waar naar verwachting nieuwe bestemmingen als gevolg van functiewijzigingen gerealiseerd gaan worden. De commissie verwerft niet alleen gronden op strategische posities in het gebied van de verkenning, maar ontwikkelt ook een grondruilstrategie voor het gebied. De vastgoedcommissie staat voor een verantwoord en transparant activabeleid. De aankopen worden op deze wijze regionaal georganiseerd, maar aankopen voor ruilgrond kunnen ook buiten de gebieden van de MIRT-verkenning plaatsvinden en het beheer vindt bij voorkeur plaats in landelijk verband.

In deze fase wordt grote aandacht gegeven aan de inverdiencapaciteit van vastgoed/grond als gevolg van aankoop, verkoop en beheer van vastgoed. De intentie moet zijn dat de (potentiële) inverdiencapaciteit ten goede komt aan de gewenste realisatie. In de hiervoor opgestelde businesscase vastgoed (kosten-baten-analyse) voor het project kan rekening worden gehouden met de voordelen c.q. consequenties/effecten van vroegtijdige verwerving van posities en verevening tussen functies. Vroegtijdige

⁵ Landelijk zijn er acht gebiedsagenda's opgesteld; drie daarvan betreffen de provincies die deel uitmaken van de Randstad: Noord-West Nederland (Noord Holland en Flevoland), Zuidvleugel en Utrecht.

aankoop is bedoeld om gronden tegen marktwaarde bij huidig gebruik te verwerven voordat grondprijzen stijgen als gevolg van ruimtelijke planontwikkeling (de zogenaamde 'rode gloed' of verwachtingswaarde). Dit kan tevens worden gezien als een check op de uitvoerbaarheid van grondverwerving en de afspraken met eventuele andere partijen (zoals decentrale overheden) over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden aangaande de grondverwerving.

Positionering van de gemandateerde regionale vastgoedcommissie

De commissie kan in RVR-verband worden georganiseerd en gefaciliteerd, de rijksvastgoeddiensten maken er deel van uit. Voor het formele opdrachtgeverschap van de gemandateerde regionale vastgoedcommissie kan ook in deze fase de bestaande structuur worden benut, in casu het Ambtelijk Opdrachtgeversberaad. Besluitvorming vindt plaats op basis van ingebrachte business cases met betrekking tot vastgoed. Deze commissie zal uit strategische overwegingen nauw samenwerken met mede-overheden (provincies (ILG), gemeenten (grond- en havenbedrijven) en de waterschappen). Door het stellen van kaders en richtlijnen dient de vastgoedcommissie te voorkomen dat de eigen aankoopstrategie leidt tot prijsopdrijvingen. Met gerichte afspraken hierover tussen de diverse in het gebied aanwezige overheden kan concurrentie tussen hun vastgoedbedrijven worden voorkomen. Afspraken hierover worden gekoppeld aan het voortschrijdend bestuurlijk overleg over de gebiedsagenda.

De MIRT-verkenning wordt afgesloten met een voorkeursbeslissing (MIRT 2) waarin besloten wordt tot één ruimtelijk voorkeursalternatief waarover op basis van milieutechnische en financiële haalbaarheid bestuurlijke overeenstemming is bereikt.

3 Planfase MIRT-planuitwerking: instellen projectorganisatie vastgoed

Het voorkeursalternatief wordt in de fase van de MIRT-planuitwerking, die volgt op de verkenning, nader uitgewerkt. In deze fase wordt het formele juridische besluit genomen, mitigerende en compenserende maatregelen worden bepaald en het taakstellend budget vastgesteld.

Overgang naar projectorganisatie vastgoed

Op het moment dat concreet besloten wordt (projectbeslissing MIRT 3) dat een verkenning een vervolg krijgt door een planuitwerking, wordt het MIRT-project meer vastomlijnd (zowel bestuurlijk, ruimtelijk, technisch-inhoudelijk als financieel, budgettair). Dan kan ook overdracht plaatsvinden van rijksgrond en vastgoed naar een afzonderlijke projectorganisatie vastgoed. Voor het vastomlijnde projectplangebied kan een afzonderlijke projectorganisatie vastgoed opgezet. Dit vanwege de hieraan gekoppelde projectverantwoordelijkheid en de te hanteren grondverwervingsinstrumenten met eigen doorlooptijden.

Overdracht, aankoop en beheer vastgoed

De projectorganisatie vastgoed kan een claim leggen op het areaal van gronden in eigendom van de gemandateerde regionale vastgoedcommissie die nodig zijn voor de daadwerkelijke uitvoering van de doelstelling van het desbetreffende MIRT-project. De gronden gaan over tegen betaling (financiering vanuit MIRT-projectgeld) van de aankoopprijs plus eventuele kosten van het tijdelijk beheer. De projectorganisatie start met anticiperende grondaankopen die nog niet in bezit zijn en wel relevant zijn voor het specifieke MIRT-project. Daarbij kan het ook gaan om gronden in de nabijheid van het project die kunnen worden gebruikt als 'ruilgrond'. Voorwaarde is wel dat de baten ten goede te komen aan de deelprojecten van de betreffende planstudie. Financiering vindt rechtstreeks plaats vanuit hiervoor beschikbare programmagelden. Voor de projectrealisatie betekent dit een versnelling tegen aanvaardbare kosten (rente voorinvestering gronden/vastgoed minus inverdien capaciteit).

Omdat er in de planstudiefase al meer duidelijkheid is over de toekomstige inrichting van het projectgebied, en de deelprojecten daarbinnen, kan de projectorganisatie gericht

verwerven en eventueel ook gronden ruilen. Het afstoten van gronden verloopt via de gemandateerde regionale vastgoedcommissie (dit in verband met de relevantie van de grondposities voor andere MIRT-projecten).

Positionering van de projectorganisatie

De projectorganisatie vastgoed verricht niet alleen zelfstandig taken uit maar regisseert, coördineert, rapporteert en legt verantwoording af over alle vastgoedaspecten aan de initiatiefnemende projectdirecteur van het desbetreffende MIRT-project. De constructie van een projectorganisatie vastgoed is in zekere zin te vergelijken met het Grondbureau van de Maaswerken waarmee in de afgelopen jaren goede ervaringen zijn opgedaan.

Om voldoende daad- en slagkracht te ontwikkelen dient de projectorganisatie vastgoed voldoende geautoriseerd te zijn in de vorm van het toekennen van mandaat en budget. De wijze waarop verdient nog een nadere uitwerking in het vervolgtraject. De projectorganisatie vastgoed kan deelnemers van alle bij het MIRT-project betrokken overheden bevatten. Vanzelfsprekend werkt de projectorganisatie vastgoed in nauwe samenwerking en met een goede afstemming tussen de initiatiefnemende organisatie(s) die de planuitwerking opstellen en met relevante vastgoeddiensten van het rijk op centraal en regionaal niveau.

De projectorganisatie vastgoed blijft ook tijdens de realisatie van de projecten in stand. Dus ook na het uitvoeringsbesluit (MIRT 4), waarna traditioneel pas gestart werd met minnelijke verwerving en eventuele onteigening.

4 Planfase MIRT-realisatie en beheer: overdracht aan beheersorganisatie(s)

De laatste fase van de MIRT-besluitvorming is die van realisatie en beheer. Als een project is uitgevoerd draagt de projectorganisatie vastgoed conform een protocol de ondergrond met het gebouwde over aan de desbetreffende beheersorganisatie(s) met het opleveringsbesluit (MIRT 5). Beheer vindt over het algemeen plaats door reeds bestaande beheersorganisaties van de betreffende rijksvastgoeddiensten.

Resterende gronden en vastgoed buiten het projectgebied worden in eerste instantie aangeboden aan de gemandateerde regionale vastgoedcommissie tegen de actuele marktwaarde waarbij de baten ten gunste komen van het project. In verband met toekomstige 'nieuwe rondes' van ruimtelijke planvorming is het van belang dat de grondposities en status hiervan goed worden bijgehouden.

II. PUBLIEKE MEERWAARDE PUBLIEK HOUDEN

Er is alle reden om kritischer te kijken naar de mogelijkheden om ontwikkelwinsten bij gebiedsontwikkeling in te zetten voor de realisatie van publieke voorzieningen, zeker in een situatie van afnemende overheidsmiddelen. De raad biedt aan de bij de vastgoeddiensten aanwezige kennis en ervaringen in te zetten bij het (verder) ontwikkelen van instrumenten die het handelen van de overheid op de grond- en vastgoedmarkt faciliteren. De raad denkt dat bijvoorbeeld de realisering van gewenste groenblauwe ontwikkelingen hulp nodig heeft, en heeft mede daardoor belangstelling om mee te denken over instrumenten waarmee verevend kan worden tussen kostendragers (veelal rode functies) en kostenmakers (veelal grijze, groene en blauwe functies). Kosten voor aanleg van regionaal groen (en ook blauw en grijs) zijn fors hoger door hogere verwervingsprijzen.

Deze ontstaan door de rode gloed (verwachtingswaarde) en soms door gedwongen betaling van complexwaarden, in geval van een onteigening waarbij de rechter groen als onderdeel ziet van rood en e.e.a. dus als één complex benadert (Onteigeningswet).⁶ Bezien moet worden hoe dit mechanisme kan worden doorbroken. Eén optie is om de complexbenadering standaard te hanteren waarbij weliswaar groen duurder wordt maar waartegenover rood in prijs zal dalen. Dit geeft duidelijkheid naar de omgeving en kan de voortgang bevorderen. Een andere optie is groen en blauw in operationele zin vanaf het begin duidelijker te scheiden van rood, zodat de groenblauwe opgave niet met onnodig hoge verwervingskosten wordt geconfronteerd door een rode gloed.

Instrumenten voor *value capturing* (verevening) worden in de literatuur genoemd als derden profiteren van een waardevermeerdering van hun vastgoed als gevolg van een publieke investering.⁷ Dit is relevant indien de aanleg van infrastructuur en van de aansluitingen daarop de bereikbaarheid van een gebied verbetert. Met *value capturing* zou dan (een deel van) de resulterende waardevermeerdering kunnen worden gebruikt voor de aanleg van infrastructuur. Dit sluit direct aan bij de gebiedsgerichte benadering in MIRT-verkenningen waarin een betere afstemming tussen infrastructuur en ruimtelijke investeringen wordt voorgestaan.

Het is de Raad bekend dat in het beleid wordt nagedacht over deze en andere, nieuwe mogelijkheden om waardecreatie als gevolg van overheidshandelen in het publieke domein te houden. Zo onderzoekt VROM samen met LNV de instrumenten planbaathetfening en verplichte verevening ten behoeve van landschappelijke doelen. De verdere uitwerking en operationalisering hiervan is relevant voor een adequate grondverwerving voor de groenblauwe beleidsopgaven.⁸

De Raad wil aanvullend twee mogelijkheden voor verder onderzoek benadrukken.

Koppel ontwikkelrecht aan eisen voor groen-/blauwrealisatie

De realisering van de groenblauwe opgave loopt achter op de rode opgave. Het is belangrijk dat de realisatie van groen/blauw geborgd wordt als toestemming wordt verleend om rode functies te ontwikkelen (bijvoorbeeld verdere stedelijke verdichting). Hiervoor zijn instrumenten benodigd waarmee een vorm van ontwikkelrecht kan worden verleend op basis van een vereiste groen-/blauwrealisatie.⁹

Koppel rijksmiddelen en -subsidies aan een vastgoedstrategie

Meer dan tot op heden gebruikelijk is zou het inzetten van rijksmiddelen en het toekennen van rijkssubsidies kunnen worden ingepast in een vastgoedstrategie die de vastgoedwaarde die met die publieke middelen kan worden gecreëerd, optimaliseert en binnen het publieke domein houdt. Te vaak worden nu rijkssubsidies toegekend volgens sectorale beleidslijnen, en te weinig wordt nagedacht over mogelijkheden om

6 De Onteigeningswet kent het egalisatiebeginsel voor de waarderingsgrondslag van de verschillende bestemmingen waarbij de verschillen worden uitgesmeerd over alle gronden in het plangebied zijnde het complex. De egalisatieregel voorkomt dat een onteigende op wiens grond (toevallig) een nieuwe onrendabele bestemming wordt gelegd, genoeg moet nemen met de agrarische waarde in een situatie waarin zijn buurman (op wiens grond juist een zeer lucratieve bestemming kan worden gerealiseerd) een veel hogere onteigeningsprijs ontvangt.

7 Het ministerie van VROM onderzoekt momenteel de mogelijkheden van een instrument voor wettelijke stedelijke herverkaveling waarmee binnenstedelijke (her)ontwikkeling bij gecompliceerde eigendomssituaties kan worden vergemakkelijkt. Zie ook: Krabben, E. van der, en Needham B., Land readjustment for value capturing; a new planning tool for urban redevelopment, *Town Planning Review*, 2009: 651-672. Krabben, E. van der, en Needham B., Stedelijke herverkaveling; nut en noodzaak van een nieuw instrument voor gemeentelijk grondbeleid, S&RO, 01/2009: 52-55.

8 De resultaten van het onderzoek worden najaar 2009 naar de Tweede Kamer gestuurd.

9 Op dit moment kunnen er al publiekrechtelijk (in het exploitatieplan, zoals bedoeld in de grondexploitatiewet) eisen gesteld worden aan de fasering en volgtijdelijkheid van ontwikkelingen. Een en ander is echter nog gegoten in de wat logge publiekrechtelijke regeling. Het lijkt de moeite waard om nader uit te werken hoe dit mechanisme in de uitvoeringscontracten voor overheden en marktpartijen conditioneel kan worden opgenomen.

vastgoedwaarde te creëren in het verlengde van publieke investeringsprojecten. De overgang naar een meer integrale gebiedsontwikkeling kan worden benut om de inzet van rijksmiddelen en de toezegging van rijkssubsidies onderdeel te maken van een proces waarbij creatie en publiek houden van vastgoedwaarde de aandacht krijgt die het verdient. Inzet van rijksexpertise kan op dit terrein beter worden georganiseerd om dit te bereiken. De voorwaarden bij het toekennen van een subsidie zijn bij uitstek een kader om de gewenste integrale benadering te bevorderen. Ook kan de inzet van de bij het rijk aanwezige kennis en expertise aan de voorwaarden gekoppeld worden.

III. BUNDEL KENNIS EN ERVARING MET INGEWIKKELDE PROJECTEN BINNEN HET CONCERN RIJK

Lessen eerste en tweede generatie sleutelprojecten

Evaluaties van de eerste- en tweedegeneratiesleutelprojecten hebben veel aanbevelingen opgeleverd. In relatie tot procesmanagement zijn organisatorische aspecten van de programma's een van de kritische succesfactoren gebleken. Een trekkende rol vanuit de overheid in gebiedsontwikkelingsprojecten is aan de orde als de overheid initiatiefnemer is of een belangrijk aandeel heeft in een groep van initiatiefnemers. Bij de sleutelprojecten is dat nadrukkelijk het geval.

Gebiedsontwikkelingsprojecten kunnen alleen slagen als er een werkelijk ruimtelijk probleem is en urgentie wordt gevoeld. Bij de sleutelprojecten zullen nationale beleidsopgaven onderdeel moeten zijn van de projectdoelstellingen. Focus en middelen dienen gericht te worden tot een beperkt aantal projecten. Als verscheidene overheidslagen betrokken zijn met elk eigen beleidsdoelstellingen, moet toch één overheid als aanspreekpunt worden benoemd. Anders is de overheid voor de andere bij de ontwikkeling betrokken spelers een labrynt en zal het project niet slagen. Het vertrekpunt moet zijn dat sleutelprojecten van meet af aan als gebiedsontwikkeling worden gezien, en niet als een bundeling van door specifieke subsidies bepaalde sectorale beleidsdoelstellingen.

Naast proces- en projectvaardigheden is inhoudelijke kennis op een aantal gebieden van groot belang. Met name financiële en aanbestedingsrechtelijke aspecten zijn bepalend voor het slagen van initiatieven. De in 2009 vernieuwde Reiswijzer Gebiedsontwikkeling¹⁰ biedt duidelijkheid in de aanpak van de gebiedsontwikkeling op zowel praktische als juridische aspecten. Toepassing van de Reiswijzer op de nieuwe sleutelprojecten zal een goede leerervaring zijn.

Rijksacademie voor kwaliteit proces- en projectmanagement:

Proces- en projectmanagement moet in gebiedsontwikkelingsopgaven van hoge kwaliteit te zijn. Binnen het rijk wordt op dit gebied op veel plaatsen kennis en ervaring opgebouwd, zoals bij DLG, RVOB/DO, ProRail en Rijkswaterstaat. Veel ervaring dreigt met het afsluiten van grote projecten ook wel te verwateren, de ervaring opgedaan met de vorige generaties sleutelprojecten is daarop geen uitzondering. Om deze kennis te borgen, verder op te bouwen en uit te dragen is op initiatief van ProRail, Rijkswaterstaat en de Rijksgebouwendienst in 2009 de Rijksacademie voor Projectmanagement opgericht. Naast het 'kernprogramma bouw' dat al is gestart, wordt een 'kernprogramma planstudie' voorbereid, dat bij uitstek aansluit op de project- en procespraktijk van gebiedsontwikkeling. Het is de bedoeling dat de opleidingen van de Rijksacademie in samenwerking met universiteiten een academisch niveau krijgen. Op het niveau van de

10 De Reiswijzer is een samenwerking tussen de NEPROM en gemeentelijke, provinciale en rijksoverheden. Hierbij wordt zo gericht mogelijk ingegaan op de processen bij gebiedsontwikkeling in relatie tot regelgeving. Naar aanleiding van het verschijnen van de Reiswijzer organiseren het ministerie van VROM en NEPROM in samenwerking met IPO en VNG de komende maanden een aantal praktijkbijeenkomsten.

raad wordt op dit moment gewerkt aan het opzetten van een RVR brede masterclass gebiedsontwikkeling waarbij nadrukkelijk aandacht wordt besteedt aan samenwerkingsgerichtheid tussen overheden en markt. Ook kennisuitwisseling met het netwerk KING (kennis in het groot), een initiatief van Rijkswaterstaat en ProRail, wordt geïntensiveerd opgepakt.

Gewenst voor de toekomst

De Raad vindt het van groot belang dat de ontwikkeling om binnen het concern rijk de kennis over het uitvoeren van ingewikkelde projecten te bundelen wordt versterkt. De aanbevelingen over het koppelen van een vastgoedstrategie aan de MIRT-systematiek en het vergroten van vastgoedwaardecreatie in het publieke domein kunnen niet zonder een professioneel daarop ingericht rijksapparaat. VROM kan daaraan bijdragen door voor de organisatie van eventuele nieuwe sleutelprojecten een zo breed mogelijk beroep te doen op de bestaande uitvoerende diensten van het rijk en de initiatieven tot bundeling die daar gaande zijn. Dit vraagt om een goede samenwerking tussen de betrokken vastgoeddiensten. De vastgoeddiensten kunnen met een gecoördineerde inzet van grondpositie(s) en kennis een belangrijke rol spelen in de realisatie van beleidsdoelstellingen van de sleutelprojecten. Voor de uitvoering van de sleutelprojecten kan VROM bijvoorbeeld een beroep doen op het ontwikkelbedrijf van het RVOB. Zoals hiervoor beschreven is het van belang, mede vanwege de positiebepaling, de vastgoeddiensten dan wel eerder, reeds ten tijde van de initiatieffase in te schakelen in het beleidsproces.

De Raad beveelt in aanvulling daarop aan de nieuwe generatie sleutelprojecten te verbinden aan de Rijksacademie.¹¹ Dat kan door het aanbieden van een (maatwerk)opleiding, maar ook door een uitgebreidere vorm van samenwerking, waarbij ervaringen uit de sleutelprojecten input zijn voor het opleidingsmateriaal van de academie, en vanuit de academie wordt bijgedragen aan bijvoorbeeld procesontwerp en organisatie.

¹¹ Voor de grote opgaven is het van belang om vast te houden aan het hoge niveau van de academie, om de deelname te verbreden naar de andere rijksvastgoeddiensten, en aansluiting te houden bij vergelijkbare initiatieven van andere (markt)partijen. Ook kunnen verbanden worden gelegd met bijvoorbeeld het programma gebiedsontwikkeling van NIROV en de Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling in Delft.

Samenstelling Raad voor Vastgoed Rijksoverheid en commissie

Samenstelling van de Raad voor Vastgoed Rijksoverheid (RVR)

De RVR bestaat uit een voorzitter, een secretaris en de navolgende leden:

- de directeur Vastgoed, tevens algemeen directeur, van het Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf (RVOB), namens de Staatssecretaris van Financiën;
- de plaatsvervangend directeur-generaal van de Rijkswaterstaat, namens de Minister van Verkeer en Waterstaat;
- de directeur van de Dienst Vastgoed Defensie, namens de Staatssecretaris van Defensie;
- de directeur Vastgoed van de Rijksgebouwendienst, namens de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer;
- de plaatsvervangend directeur van de Dienst Landelijk Gebied, namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit;
- de directeur Ontwikkeling van het RVOB;
- de plaatsvervangend directeur van Staatsbosbeheer;
- de directeur Inkoop, Conditonering en Innovatie van ProRail;
- de directeur Huisvesting van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA).

Samenstelling van de commissie die dit advies heeft voorbereid:

- Jos Arts, topadviseur Leefomgeving, Rijkswaterstaat / hoogleraar milieu- en infrastructuurplanning Rijksuniversiteit Groningen;
- Pieter Dijckmeester, hoofd projectontwikkeling directie Vastgoed, Rijksgebouwendienst;
- Harry van Helvoort, manager Grondverwerving en Juridische Zaken, ProRail;
- Frank Jongbloed, algemeen directeur RVOB;
- Luuk Oost, hoofd ontwikkelingsbedrijf Groene Ruimte, Dienst Landelijk Gebied;
- Cees Reuser, interdepartementaal beleidsadviseur vastgoed, Projectdirectie Vastgoed (secretaris adviescommissie);
- Ad de Schutter, strategisch adviseur Grondzaken, Staatsbosbeheer;
- Koos van der Vaart, directeur Projectdirectie Vastgoed, ministerie van Financiën (voorzitter adviescommissie).

Tim Zwanikken van SMC Royal Haskoning heeft de commissie ondersteund (penvoering).

Voor het opstellen van dit advies zijn gesprekken gevoerd met

Erwin van der Krabben (Radboud Universiteit Nijmegen), Hendrik van Sandick (Ministerie van VROM), Alexander van Andel en Peter de Jong (ProRail), Bart Vink en Elien Wierenga (Ministerie van VROM)

Geraadpleegde documentatie

BSP/OTB, *Evaluatie van sleutelprojecten*, van 8 juli 2009

Ministerie van VROM, *Adviesaanvraag over inzet rijksvastgoed instrumenten voor realisatie structuurvisie Randstad 2040*, brief, 6 april 2009

Joolingen, P. van, R. Kersten en A. Franzen (Akro Consult en TU-Delft), *Gebiedsontwikkeling en de kredietcrisis; een recessie met structurele consequenties*, advies aan Ministerie van VROM, oktober 2009

Krabben, E. van der, en Needham B., Land readjustment for value capturing; a new planning tool for urban redevelopment, *Town Planning Review*, 2009: 651-672

Krabben, E. van der, en Needham B., Stedelijke herverkaveling; nut en noodzaak van een nieuw instrument voor gemeentelijk grondbeleid, *S&RO*, 01/2009: 52-55

LEI, Lange termijn ontwikkeling van de agrarische grondprijs, maart 2009

Minister van VROM, Brief aan de Tweede Kamer, Grondbeleid, 27581 nr. 36, Den Haag, 29 april 2009)

Ministerie van VROM, *Plan van aanpak MIRT verkenning Randstad Sleutelprojecten*, november 2009

Ministerie van VROM, *startbeslissingsdocument voor de MIRT verkenning naar sleutelprojecten*, 29 juni 2009

Ministerie van VROM, *Uitvoering Structuurvisie Randstad 2040 aangepast*, brief aan Tweede Kamer, 19 oktober 2009

Ministeries van VROM, V&W, LNV en EZ, *Structuurvisie Randstad 2040*, september 2008

Platform Randstad 2040, *Investeren met de vleug mee*, advies, 8 juni 2009

VROMraad, *Grond voor kwaliteit*, advies, februari 2009

Website Nederland boven water

Website Kei Kenniscentrum