

Vergaderjaar 2008–2009

31 700 XIV

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) voor het jaar 2009

Nr. 136

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 20 maart 2009

Binnen de vaste commissie voor Financiën¹, hebben enkele fracties de behoefte om over de brief van de minister van Financiën en de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van d.d. 14 november 2008 inzake de kabinetsvoornemens met betrekking tot een versterking van het instrumentarium en de organisatorische inbedding voor deelname aan gebiedsontwikkeling door het rijk de oprichting van een stichting voor Nederland als centrum voor financiële dienstverlening (Kamerstuk 31 700 XIV, nr. 18), enkele vragen en opmerkingen voor te leggen.

De vragen en opmerkingen zijn op 15 januari 2009 aan de ministers voorgelegd. Bij brief van 20 maart 2009 zijn ze door de minister van Financiën beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Blok

De adjunct-griffier van de commissie,
Basten

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Blok (VVD), voorzitter, Ten Hoopen (CDA), ondervoorzitter, Weekers (VVD), Van Haersma Buma (CDA), De Nerée tot Babberich (CDA), Haverkamp (CDA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Omtzigt (CDA), Koşer Kaya (D66), Irrgang (SP), Luijben (SP), Kalma (PvdA), Blanksma-van den Heuvel (CDA), Cramer (CU), Van der Burg (VVD), Van Dijck (PVV), Spekman (PvdA), Heerts (PvdA), Gesthuizen (SP), Ouwehand (PvdD), Tang (PvdA), Vos (PvdA), Bashir (SP) en Sap (GL).
Plv. leden: Van der Staaij (SGP), Remkes (VVD), Jonker (CDA), Aptroot (VVD), De Vries (CDA), Van Hijum (CDA), Mastwijk (CDA), Elias (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Pechtold (D66), Kant (SP), Ulenbelt (SP), Van der Veen (PvdA), Smilde (CDA), Anker (CU), Vacature (VVD), De Roon (PVV), Van Dam (PvdA), Smeets (PvdA), Karabulut (SP), Thieme (PvdD), Heijnen (PvdA), Roefs (PvdA), Van Gerven (SP) en Vendrik (GL).

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van het CDA

De leden van de fractie van het CDA willen graag een aantal vragen en kanttekeningen plaatsen als reactie op de brief van de regering over de voorgestelde fusie van het GOB en de Dienst Domeinen.

Uiteraard zijn wij het eens met de doelstellingen om de ontwikkelkracht, aansturing en communicatie met derden effectiever en efficiënter te maken. Tenminste dat verwachten we van een professionele organisatie die nu wordt gevormd, maar de leden van de fractie van het CDA vragen zich af of er tegelijkertijd niet sprake is van een gemiste kans in dat opzicht. Een bredere fusie met de Dienst Landelijk Gebied (DLG) en het Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL) acht het kabinet op dit moment een stap te ver, met name vanwege de andere wijze van aansturing van DLG omdat 75% van de opdrachten afkomstig zijn van provincies. Kennelijk ziet het kabinet op termijn wel een fusiemogelijkheid, maar is omwille van de snelheid en het vermijden van complexiteit nu eerst gekozen voor een relatief eenvoudige fusie. Met andere woorden, is het juist dat het kabinet geen inhoudelijke bezwaren heeft tegen een bredere fusie met DLG?

Is er overwogen om desnoods een deel van DLG alvast in de fusie op te nemen? Bijvoorbeeld door de regionale activiteiten te decentraliseren (bijv. naar provincies), en de centrale activiteiten in de nu voorgestelde fusie op te nemen?

Verder willen de leden van de fractie van het CDA graag meer duidelijkheid over het tijdspad en de momenten waarop geëvalueerd wordt, en wanneer en aan welke voorwaarden moet zijn voldaan, zodat besloten kan worden dat (delen van) DLG onderdeel kan en eventueel moet worden van de nieuwe fusiedienst?

De leden van de fractie van het CDA vragen het kabinet om meer inzicht te geven in wanneer de fusie is geslaagd? Welke efficiëncyslagen worden er gemaakt en kan dit gekwantificeerd worden? In hoeverre wordt bijgedragen aan de reductiedoelstelling voor ambtenaren? Hoe zit het tijdspad er uit? In de brief wordt aangegeven dat de samenvoeging van de diensten relatief snel kan worden geïmplementeerd. Wat is relatief snel?

Slagkracht is belangrijk bij de gebiedsontwikkeling waarbij het rijk partner is (door middel van het bezitten van gronden). Kunnen de ministers aangeven dat door middel van deze fusie de besluitvormingsprocessen rondom gebiedsontwikkeling sneller en beter zullen gaan? Hoe slagvaardig en snel is het Opdrachtgeversberaad? Zijn hier doelstellingen voor geformuleerd, bijvoorbeeld met betrekking tot klantgerichtheid en duur besluitvormingstrajecten?

Over doelstelling, prioriteitstelling en financiële kaderstelling van de nieuwe fusiedienst willen de leden van het CDA graag meer duidelijkheid. Op welke wijze wordt het uitvoeringsbeleid van de dienst vastgesteld?

Kan de doelstelling van de fusiedienst als volgt worden samengevat: het middels gebieds- of projectontwikkeling kunnen realiseren van ruimtelijke doelen en, waar dat aan de orde is, het vergroten van de waarde van rijksgronden in een gebied? Is het juist dat het kunnen realiseren van ruimtelijke doelen niet perse nationale doelen hoeven te zijn? Het rijk kan ook betrokken zijn bij regionale/lokale ontwikkelingen, bijvoorbeeld vanwege het hebben van een grondpositie, en op die manier aan regionale/lokale ruimtelijke doelen bijdragen.

Gesteld wordt dat niet de indruk moet ontstaan dat het bij deelname aan gebiedsontwikkeling door het rijk alleen nog zou gaan om het maximaliseren van de financiële middelen. Dat is nadrukkelijk niet het geval, zo staat in de brief. Betekent dit dat financiële doelstellingen ondergeschikt zijn aan ruimtelijke doelstellingen en niet nevenschikt? En hoe is geborgd dat het realiseren van ruimtelijke doelen prioriteit heeft boven het genereren van een maximale financiële opbrengst? Immers het kabinet stelt wel financiële kaders op, waarbinnen de doelen gerealiseerd moeten worden en Financiën toetst of de voorlopige business case aan het financiële kader voldoet. De leden van de fractie van het CDA willen daarom graag weten hoe de financiële kaderstelling er concreet uitziet. Kunnen winstgevendende en verlieslatende projecten verevend worden, en zo ja binnen welke marge? Worden rendementseisen gesteld? Zo ja, welke? Welke risicoafwegingen worden gemaakt, en welke ruimte voor risico's is er? Wat zijn de voorwaarden voor voorzieningen en reserves? Beperkt de ontwikkelactiviteit zich tot grondexploitatie, of kan er ook sprake zijn van opstalexploitatie? Kan en mag de fusiedienst deelnemen in een ontwikkelcombinatie met derden?

Voorts wordt gesteld dat een intern mechanisme op hoger niveau wordt ontwikkeld als er conflicten zijn tussen de beleidsdoelen en de financiële randvoorwaarden, bijvoorbeeld door wijzigingen in de scope en in de verwachte uitkomsten. Hoe groot is de flexibiliteit en de ruimte om gebieden te ontwikkelen en risico te nemen gezien de positionering onder Financiën en de risicoafweging aldaar?

Voorgesteld wordt dat de minister van Financiën de ministerieel verantwoordelijk minister is voor de fusiedienst. Maar het Ministerieel Opdrachtgeversberaad (MOB) neemt feitelijk de besluiten over de ontwikkelactiviteiten en is daarvoor verantwoordelijk. De minister van Financiën is er verantwoordelijk voor dat de besluiten binnen de financiële kaderstelling blijven. De leden van de fractie van het CDA vragen zich af in verband met een eenduidige inhoudelijke beleidsverantwoordelijkheidstoedeling of het niet wenselijk is om voor de fusiedienst één inhoudelijk verantwoordelijk minister aan te wijzen, in casu de minister van Volkhuysvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Graag een reactie hierop.

Binnen de dienst Domeinen vinden thans ook activiteiten plaats omtrent roerende zaken, zoals bijvoorbeeld de verkoop van in beslag genomen zaken. Is er overwogen om deze activiteit, die wezenlijk anders is dan gebiedsontwikkeling, apart onder te brengen?

Op dit moment heeft Dienst Domeinen reeds een baten-lastendienst. Tijdens de overgangperiode en de invoering van het nieuwe instrumentarium krijgt Domeinen de status van tijdelijke baten-lastendienst. Waarom tijdelijk? Het kabinet geeft aan dat er mogelijk overwegingen kunnen zijn om de baten-lastendienst t.z.t. om te vormen naar een ZBO. Op voorhand kunnen de leden van de fractie van het CDA aangeven geen voorstander te zijn van de vorming van een ZBO, en wenst de vorm van de baten-lastendienst voort te zetten.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PvdA

De leden van de fractie van de PvdA hebben kennisgenomen van brief 31 700-XIV-18 van de ministers van Financiën en VROM, betrekking hebbend op de voorgestelde fusie van verschillende overheidsdiensten. Deze leden zijn er voorstander van het GOB te laten fuseren met Domeinen. Daarnaast stelt deze leden tevreden vast dat het GOB toege-

rust wordt met een aantal financiële instrumenten opdat zij haar werk als Ontwikkelingsbedrijf serieus kan oppakken.

Er blijft nog een aantal vragen onbeantwoord:

Waarom wordt ervoor gekozen de fusiedienst bij het ministerie van Financiën onder te brengen? Het is evident dat de beleidsinhoudelijke kennis over het werkgebied van het GOB en Domeinen OZ voornamelijk bij het ministerie van VROM zit. De dienst zou zijn kosten-baten-risico's en de bijbehorende financiering ook op de begroting van VROM kunnen onderbrengen.

Het Ambtelijk Opdrachtgevers Beraad roept bij de leden van de PvdA-fractie vragen op. Wie zitten daarin? Deze leden vragen zich af waarom gekozen wordt voor aansturing van de fusiedienst vanuit het AOB/MOB; de Tweede Kamer mag zich slechts buigen over de begrotingen. Is het niet wenselijk dat er meer politieke en minder ambtelijke sturing bestaat bij een dienst die zo'n belangrijke invloed kan hebben op de inrichting van Nederland? Graag zou de leden van de fractie van de PvdA zien dat de Kamer periodiek (halfjaarlijks) wordt geïnformeerd over de beleidsinhoudelijke voortgang, en zou daarover met het kabinet, in ieder geval de minister van VROM, van gedachten willen kunnen wisselen.

De alomtegenwoordige kredietcrisis kan ook een rol spelen in de werking van de fusiedienst Domeinen-GOB; is het niet verstandig om de in de brief genoemde financiële instrumenten vanaf nú al in te zetten om een economische stimulans te kunnen geven?

De leden van de PvdA-fractie scharen zich vooralsnog niet achter het voorstel om op termijn een nieuwe ZBO op te zetten, en mocht de regering aan dat voornemen vasthouden wensen zij daarover te worden geïnformeerd.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de SP

De leden van de fractie van de SP hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief over de fusie van GOB met Domeinen. De nieuwe organisatie heeft de gronden in het bezit en kan een stevige rol spelen in de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland. De leden van de fractie van de SP vragen zich echter af of de fusie tussen GOB en Domeinen ook met dat doel is opgesteld? Gaat de nieuwe dienst sturend optreden in ontwikkeling of is het puur een middel om inkomsten te genereren? Wat voor nadelen kan het novum van activeren van gronden en het bijschrijven van rente met zich meebrengen?

Welk marktaandeel heeft de nieuwe dienst straks op de grondmarkt. Hoeveel ha grond valt onder de dienst en hoe is de bestemming van die gronden globaal gezien? Liggen de gronden in strategisch aantrekkelijke gebieden voor ontwikkeling? Zal de nieuwe dienst een actief grondbeleid gaan voeren. Onderkent de minister het strategische belang van die grondpositie en krijgt de dienst als doel mee zoveel mogelijk grond in publiek bezit te brengen. Zo nee, waarom niet?

Kunt u de verantwoordelijkheden van het ministerie als eigenaar en toezichthouder op de dienst nader toelichten. Welke rol heeft de minister van VROM, als verantwoordelijke voor ruimtelijke inrichting, in het bepalen van beleid en uitvoering van de dienst?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de VVD

De leden van de fractie van de VVD verwelkomen het doel van de voorgenomen fusie van Domeinen en het GOB om te komen tot een meer slagvaardige en ondernemende aanpak in de gebiedsontwikkeling waarbij de rijksoverheid is betrokken. Daarbij zien deze leden ook kansen om de publieke kosten voor gebiedsontwikkeling te reduceren en opbrengsten van de ontwikkeling van rijksgronden te optimaliseren. De fusie roept bij deze leden de volgende vragen op.

Het is de bedoeling om met deze fusie het GOB door te ontwikkelen tot een daadwerkelijk publiek ontwikkelingsbedrijf dat bij een select aantal gebiedsontwikkelingsprojecten betrokken zal zijn. Als een van de voordelen van de fusie wordt genoemd dat de marktkennis en signalen over ontwikkelingen in de diverse regio's vanuit beheer en verkoop doorgegluisd kunnen worden naar de ontwikkelpoot. Hoe wordt in de te ontstane situatie met de bestaande selectiecriteria voor projecten voorkomen dat de rijksoverheid de markt verstoort voor gebieds- en projectontwikkeling door private partijen?

Om het functioneren van het GOB te verbeteren wordt er een bijzonder financieel instrumentarium toegekend. Naast een leenfaciliteit bij het departement financiën wordt het GOB ook voorzien van een eigen vermogen. Hoe verhoudt het toekennen van extra middelen voor gebiedsontwikkeling zich tot bestaande middelen zoals deze reeds beschikbaar zijn voor dit doel zoals het investeringsbudget landelijk gebied? Waaruit wordt het financieel instrumentarium gefinancierd? Waarom wordt er gekozen voor zowel een leenfaciliteit als het toekennen van een eigen vermogen? Is dit laatste niet overbodig? Leidt een eigen vermogen niet tot een minder transparant beeld op de financiële situatie van de fusiedienst?

De fusie heeft mede tot doel om de grondposities van het rijk optimaal tot waarde te brengen. Daarom zal de planontwikkeling ten aanzien van gebiedsontwikkeling worden afgewogen tegen de vraag of de waarde van de onderhanden activa voldoende stijgt om de kosten tenminste goed te maken. Dit impliceert dat de fusiedienst geen projecten op zich zal nemen die een verlies opleveren. Betekent dit dat de ontwikkeling van nieuwe natuur niet onder de activiteiten van de fusiedienst kan komen te vallen vanwege de onvermijdelijke waardedaling van de activa die optreedt bij dit soort functiewijzigingen? Welke doelstelling krijgt de ontwikkelpoot van de fusiedienst mee ten aanzien van het tot waarde brengen van rijksgrond?

De keuze voor een financieel instrumentarium is als uitgangspunt genomen voor het onderzoek of een fusie mogelijk is tussen de vastgoeddiensten van het rijk. Hieruit is geconcludeerd dat een fusie met de Dienst Landelijk Gebied op dit moment een stap te ver is. In hoeverre is de keuze voor een financieel instrumentarium als uitgangspunt hierbij beperkend geweest? Speelt het feit dat DLG met name betrokken is bij de ontwikkeling van nieuwe natuur hierbij ook een rol? In hoeverre is de ontwikkeling van nieuwe natuur te verenigen met het gekozen financieel instrumentarium gelet op de hiervoor vermelde waardedaling van activa die optreedt? Is het daarom überhaupt denkbaar dat in de toekomst DLG toetreedt tot de fusiedienst?

II Reactie van de bewindspersoon

Het kabinet is verheugd met de brede steun die blijkt uit de reacties van de diverse fracties op de brief. Het ziet ook dat er nog diverse vragen leven. Een aantal van deze vragen kan het kabinet nu nog niet beant-

woorden, omdat deze onderdeel uitmaakt van de verdere uitwerking van de fusie en vooral het financieel instrumentarium waaraan momenteel wordt gewerkt. Waar dat het geval is, geven wij dat hieronder aan.

De leden van de CDA-fractie hebben een aantal vragen gesteld over het vooralsnog buiten de fusie blijven van de Dienst Landelijk Gebied (DLG). Zo vragen zij zich af of het kabinet geen inhoudelijke bezwaren heeft tegen een fusie waarin ook DLG wordt betrokken. Naar de mening van het kabinet zou een fusie inclusief DLG op een aantal aspecten, zoals kansen op synergie en efficiency, enige voordelen bieden. Tegelijkertijd heeft het kabinet overwogen dat een fusie tussen drie organisaties met een verschillende oriëntatie (qua opdrachtgeverschap en doelstelling: meer financieel respectievelijk meer beleidsmatig) veel tijd zou vergen. Eén van de moeilijkste punten bij een fusie met DLG is het combineren van de rol van rijksvertegenwoordiger, waarvan de belangen soms niet parallel lopen met die van de andere overheden, met de rol van opdrachtnemer van diezelfde overheden. Het kabinet wil graag snel stappen vooruit zetten met betrekking tot een betere aanpak van gebiedsontwikkeling en beperkt zich daarom nu tot een fusie tussen het Gemeenschappelijk Ontwikkelingsbedrijf (GOB) en Domeinen Onroerende Zaken. Het kabinet wil in ieder geval tot de zgn. mid term review van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) geen wijzigingen doorvoeren bij DLG zodat deze dienst zich kan concentreren op het succesvol implementeren van het ILG, inclusief het werken voor de provincies. Dat geldt dus ook voor de gedachte om alvast een deel van DLG te laten fuseren met de andere twee organisaties. Een dergelijke opsplitsing van DLG stuit ook inhoudelijk op teveel bezwaren. De kwaliteit van het werk van DLG zou naar de verwachting van het kabinet af gaan nemen door een splitsing omdat de uitwisseling van kennis en capaciteit onmogelijk wordt gemaakt. De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit zal u op een later moment separaat informeren over de resultaten van de mid term review.

Voor de nieuwe fusiedienst zelf is nog geen evaluatiemoment voorzien. Uitgaande van invoering van het nieuwe financiële instrumentarium per 1-1-2010 lijkt niet eerder dan 2012 de eerste mogelijkheid te ontstaan om een gefundeerde uitspraak te kunnen doen over het succes van de nieuwe dienst.

Het is overigens de bedoeling om reeds op 1 juli van dit jaar te komen tot een fusie van Domeinen OZ en het GOB. Dit door het GOB over te hevelen van VROM naar Financiën in de vorm van een tijdelijke projectdirectie. Via een ingroeitraject zal de gefuseerde organisatie dan per 1 januari 2010 van start gaan als tijdelijke baten-lastendienst. Hiervoor zal uiteraard de voorhangprocedure doorlopen moeten worden. Wij zullen de Kamer hierover conform deze procedure separaat informeren.

De fusie kan geslaagd worden genoemd als de nieuwe organisatie de bestaande taken goed uit blijft voeren en zich tegelijkertijd weet te verbreden tot een partij die als een vanzelfsprekende partner wordt gezien, zowel binnen het Rijk als door andere overheden en private partijen, om complexe gebiedsontwikkelingsprojecten en herontwikkeling van rijksvastgoed voor elkaar te krijgen. Maar ook een nieuwe, ondernemende cultuur binnen de gehele organisatie waarin alle medewerkers goed samenwerken, is een toetssteen voor een geslaagde fusie.

Reductie van het aantal ambtenaren als gevolg van de fusie wordt momenteel niet voorzien. Het is mogelijk dat er in het secundaire proces (bedrijfsvoering) op termijn enige reductie mogelijk zal zijn maar bedacht moet worden dat de omvang van het GOB reeds zeer beperkt is (huidige vaste formatie is 14,25 fte) en dat er nauwelijks overlap is in functies en

taken. Het is eerder zo dat het nieuwe instrumentarium zonder de fusie uitbreiding van het aantal ambtenaren gevegd zou hebben. Dankzij de fusie kan in belangrijke mate gebruik gemaakt gaan worden van de aanwezige expertise en capaciteit van Domeinen. Het aantal ambtenaren dat in de nieuwe fusiedienst werkzaam zal zijn, is overigens mede afhankelijk van het aantal projecten dat de nieuwe organisatie onderhanden zal krijgen.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts om aan te geven of door de fusie de besluitvormingsprocessen rondom gebiedsontwikkeling sneller en beter zullen gaan en welke rol het (Ministerieel en Ambtelijk) Opdrachtgeversberaad daarin speelt. Het kabinet heeft inderdaad de verwachting dat de besluitvorming sneller en beter zal worden. Dat komt overigens niet zozeer door de fusie als wel door de inzet van het nieuwe instrumentarium waarmee het (voormalige) GOB, als ontwikkelpoot van de nieuwe fusiedienst, de risicodragers wordt. Daarmee zijn rollen veel helderder gedefinieerd dan thans.

De toekomstige ontwikkelpoot van de fusiedienst accepteert een opdracht van het Opdrachtgeversberaad voor de uitvoering van een project pas na toetsing op mogelijkheden en risico's, waarbij ook aan de eisen uit het nog op te stellen financiële kader moet zijn voldaan. Indien ook de toezichthouder/eigenaar (Financiën) akkoord gaat, dan kan de ontwikkelpoot vervolgens, binnen de kaders van het mandaat dat het Opdrachtgeversberaad heeft verstrekt, naar eigen inzichten handelen. Dit leidt naar verwachting tot betere resultaten.

Ook de relatie tussen het voormalige GOB en het Opdrachtgeversberaad zal door het nieuwe instrumentarium een andere dynamiek krijgen. De ontwikkelpoot van de fusiedienst zal voor het een opdracht accepteert scherper aangeven waar de grenzen liggen en op welke onderdelen door de opdrachtgevers duidelijkheid moet worden geboden. Omgekeerd heeft het de opdrachtgevers ook meer te bieden. Die helderheid aan de voorkant van het proces kan later voor veel tijdswinst zorgen, hetgeen gunstig is voor alle partijen, binnen en buiten het Rijk, die bij de projecten betrokken zijn.

De leden van de CDA-fractie vragen of de financiële doelstellingen ondergeschikt zijn aan ruimtelijke doelstellingen en niet nevensgeschikt. De ontwikkelpoot van de nieuwe fusiedienst zal in de nieuwe constellatie zowel projecten uitvoeren in opdracht van de beleidsdepartementen (via het Opdrachtgeversberaad) waarbij de realisatie van de door hen geformuleerde beleidsdoelen centraal staat, als herontwikkelingsprojecten in opdracht van Financiën, waar de financiële doelstelling primair is en beleidsdoelen geen expliciete rol spelen. De laatste soort projecten vloeit voort uit de taak van Domeinen om als goed vermogensbeheerder bij de verkoop van overtollige rijksobjecten te streven naar optimalisatie van de opbrengst, waarvoor herontwikkeling soms de aangewezen weg is. Voor beide soorten van projecten geldt dat gewerkt moet worden binnen het vast te stellen financiële kader.

Ook bij de projecten die in opdracht van de beleidsdepartementen worden uitgevoerd, moet de ontwikkelpoot ervoor zorgen dat hij op zijn minst alle gemaakte kosten terugverdient (dat kan overigens wel mede door de inzet van subsidiemiddelen van die departementen). Dat is de zakelijke en bedrijfseconomische benadering die ten grondslag ligt aan het gekozen model. Het kader wordt momenteel uitgewerkt dus daarover kan nu nog niet de gevraagde helderheid worden geboden. Het streven is om u hier in juli over te informeren.

De door de CDA-fractie geformuleerde doelstelling van de nieuwe organisatie, het middels gebieds- of projectontwikkeling kunnen realiseren van ruimtelijke doelen en, waar dat aan de orde is, het vergroten van de

waarde van rijksgronden in een gebied, moet worden aangevuld met het beheren en in gebruik geven van gronden die (nog) niet worden vervreemd en het vervreemden van overtollig onroerend goed. Bij het realiseren van ruimtelijke doelen wordt gezocht naar gemeenschappelijkheid tussen de doelen van verschillende overheidslagen. Op die manier kunnen nationale en regionale/lokale doelen samenkomen en tegelijkertijd bediend worden.

Bij de vraag over het verevenen tussen winstgevende en verlieslatende projecten moet een onderscheid worden gemaakt tussen de ex ante en de ex post situatie. Ex ante zal geen sprake zijn van verevening: de ontwikkelpoot neemt een project pas in portefeuille als in de ex ante businesscase naar zijn overtuiging (en die van de toezichthouder) sprake is van voldoende uitzicht op een sluitend eindresultaat. Ex post kan er wel sprake zijn van verevening; voor verlieslatende projecten zal immers een voorziening moeten worden getroffen ten laste van de reserve (de risico-buffer) van de ontwikkelpoot. Hoe dit exact moet gebeuren, is een onderwerp van nadere uitwerking. Deze reserve kan in de toekomst mede worden gevormd door de positieve resultaten van projecten die met winst afsluiten.

Het realiseren van opstallen op gronden die deel uitmaken van een gebiedsontwikkeling is voor rekening en risico van projectontwikkelaars en geen taak voor de nieuwe organisatie. Wel kan de fusiedienst individuele rijksgebouwen, die overtollig zijn geworden, voorafgaand aan hun vervreemding eerst herontwikkelen om de waarde te verhogen. Die herontwikkeling betreft dan echter vooral de planfase die vooraf gaat aan de feitelijke realisatie van de herontwikkeling en gaat dus niet om de exploitatie van een opstal.

Het eventueel deelnemen in een ontwikkelcombinatie met derden kan dus alleen aan de orde zijn bij grondexploitatie en niet bij opstalexploitatie. Een dergelijke deelname moet passen binnen de kaders zoals die zijn opgenomen in de Nota Staatsdeelnemingenbeleid.

De positionering bij het Ministerie van Financiën gaat niet ten koste van de ruimte om gebieden te ontwikkelen en verantwoorde risico's te nemen. De rolverdeling die het kabinet voor ogen heeft is dat de Minister van Financiën eigenaar is van de fusiedienst en in die hoedanigheid verantwoordelijk voor de continuïteit, de kwaliteit, de integriteit e.d.. De Minister van VROM is verantwoordelijk voor de coördinatie van de opdrachten uit de verschillende betrokken beleidsdepartementen voor de uitvoering van ontwikkelactiviteiten die zijn gericht op de realisatie van beleidsdoelen. Vanuit die rol is de Minister van VROM ook voorzitter van het MOB. Het toezicht is geregeld via het financiële kader dat de goedkeuring behoeft van de Ministerraad. Hierbij wordt onder meer gemonitord hoe de projecten zich ontwikkelen en dan vooral of de risico's groter zijn geworden dan vooraf geraamd. Het is primair aan de ontwikkelpoot van de nieuwe fusiedienst om eventuele tegenvallers te compenseren. Het Ministerie van Financiën zal niet eenzijdig het project beëindigen of de voorwaarden veranderen waaronder het project wordt gerealiseerd. Een dergelijk besluit moet in het MOB worden genomen.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts of overwogen is om activiteiten omtrent roerende zaken (zoals verkoop van in beslag genomen zaken) apart onder te brengen. Dit is al geschied. Sinds 1 januari 2006 is Domeinen Roerende Zaken een zelfstandige baten-lastendienst van het Ministerie van Financiën die volledig losstaat van Domeinen Onroerende Zaken.

De beoogde tijdelijke status van baten-lastendienst voor de nieuwe organisatie vloeit voort uit de regeling baten- en lastendiensten 2007. Door de samenvoeging van de baten-lastendienst Domeinen OZ met het GOB ontstaat een nieuwe organisatie (met andere opdrachtgevers en instrumenten) waarvan opnieuw aangetoond zal moeten worden dat deze aan de instellingsvoorwaarden voor baten-lastendiensten voldoet. Wanneer kan worden aangetoond dat binnen een periode van drie jaar aan de instellingsvoorwaarden kan worden voldaan, kan de status van tijdelijke baten-lastendienst worden verleend. Met deze tijdelijke status blijft de fusiedienst in ieder geval beschikken over de faciliteiten van de baten-lastendienst die Domeinen OZ thans heeft. Wanneer voldaan is aan de instellingsvoorwaarden wordt de nieuwe organisatie een definitieve baten-lastendienst.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of de nieuwe dienst niet beter op de VROM-begroting kan worden verantwoord omdat de beleidsinhoudelijke kennis vooral binnen dat ministerie aanwezig zou zijn. Naar de mening van het kabinet is de beleidsinhoudelijke aansturing voldoende geborgd door de coördinerende positie van de Minister van VROM zoals die onder meer tot uitdrukking komt in het voorzitterschap van het MOB. Verder vereisen de aanzienlijke geldstromen en de omvang van de risico's die zijn gemoeid met de nieuwe organisatie een sterke rol voor Financiën in toezicht en kaderstelling. Het positioneren van de eigenaarsrol bij VROM zou in de praktijk dan leiden tot een dubbele aansturing, met als gevolg de kans op conflicten. Tenslotte geldt dat de verantwoordelijkheid die de Minister van Financiën heeft voor het beheer van rijksactiva op basis van de Comptabiliteitswet (artikel 25, vierde lid en artikel 32, tweede lid) met zich meebrengt dat de organisatie die deze taak voor hem uitvoert ook onder zijn directe aansturing moet vallen.

Het Ambtelijk Opdrachtgeversberaad bestaat uit hoge ambtenaren van de departementen die belangen hebben bij gebiedsontwikkeling. Momenteel gaat het om vertegenwoordigers van de ministeries van Defensie, Economische Zaken, Financiën, LNV, VROM en V&W. Het ministerie van OCW is agendalid. De secretaris van de Raad voor Vastgoed Rijksoverheid is als adviseur vertegenwoordigd. De ministers van genoemde departementen zijn lid van het MOB. Het MOB neemt uiteindelijk alle belangrijke besluiten over de projecten. Daarnaast is en blijft de Minister van Financiën verantwoordelijk voor de uitvoering van de taken die voortvloeien uit de Comptabiliteitswet. Deze taken zijn nu opgedragen aan Domeinen OZ en zullen in de toekomst bij de nieuwe fusiedienst belegd worden. Politieke sturing is daarmee in de visie van het kabinet gewaarborgd. Aan het verzoek om een halfjaarlijkse rapportage aan de Tweede Kamer over de voortgang van de projecten zal worden voldaan. Onlangs is een dergelijke rapportage reeds verzonden (Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 27 581, nr. 35).

Het kabinet informeert uw Kamer binnenkort over de extra maatregelen die het denkt te nemen om de gevolgen van de kredietcrisis te bestrijden. De mogelijkheden die het nieuwe instrumentarium biedt om slagvaardig op te treden, zouden wellicht in enkele gevallen kunnen helpen om mogelijke stagnatie bij projecten te voorkomen. Er is echter tijd nodig om dit instrumentarium te ontwikkelen. Tegelijkertijd is het van belang om te bedenken dat daar waar vraaguitval een belangrijk probleem is, de toekomstige instrumenten dat niet op kunnen lossen.

De leden van de SP-fractie vragen zich af of de nieuwe dienst tot doel heeft om sturend op te treden in de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland. Het antwoord is ontkennend. In de eerste plaats is de sturing van de ruimtelijke ontwikkeling voor een belangrijk deel een decentrale verantwoordelijkheid. In de tweede plaats vindt die sturing plaats door verschil-

lende instrumenten, waaronder regelgeving. De nieuwe organisatie is als uitvoeringsorganisatie daarvoor niet verantwoordelijk; wel zorgt het voor de realisatie van de ruimtelijke doelen die de departementen aan hem meegeven in een select aantal complexe projecten en is het daarmee een onderdeel van het streven van het Rijk om het geformuleerde ruimtelijk beleid daadwerkelijk handen en voeten te geven.

Voorts willen de leden van de SP-fractie weten welke nadelen het novum van het activeren van gronden en bijschrijven van rente met zich mee kan brengen. Allereerst zij opgemerkt dat activeren en bijschrijven van kosten de gebruikelijke systematiek is bij gemeentelijke grond-/ontwikkelingsbedrijven. Als mogelijk nadeel kan genoemd worden dat de boekwaarde van de gronden hoger wordt dan de actuele marktwaarde. Alsdan zal een correctie op deze boekwaarde plaats moeten vinden. Dit gaat ten laste van het eigen vermogen (de risicobuffer).

Het marktaandeel van de nieuwe dienst is uitgedrukt als percentage van het geheel aan grondtransacties per jaar beperkt. Domeinen had medio 2008 48 784 hectare agrarische grond in eigendom. Hiervan is 14 273 hectare bestempeld als strategisch, dat wil zeggen dat verwacht wordt dat op deze gronden op termijn een andere bestemming gerealiseerd zal gaan worden. De nieuwe dienst zal gronden verwerven voor zover dat nuttig is voor het bereiken van zijn doelen (het realiseren van de projecten en het verhogen van de waarde van activa die reeds in rijkshanden zijn). Verwerving van gronden is dus geen doel op zich.

Voor de vraag over de verantwoordelijkheden van het ministerie van Financiën als eigenaar en toezichthouder en het ministerie van VROM als beleidsverantwoordelijke voor de ruimtelijke inrichting verwijst het kabinet naar de antwoorden op de vragen van de leden van de PvdA- en de CDA-fractie dienaangaande.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe wordt voorkomen dat de rijksoverheid de markt verstoort voor gebieds- en projectontwikkeling door private partijen. Opgemerkt zij dat de nieuwe dienst niet aan projectontwikkeling doet. Waar het gaat om gebiedsontwikkeling, is de situatie zo dat deze «markt» gekenmerkt wordt door een veelheid aan spelers, zowel publiek als privaat. Private partijen hebben belang bij duidelijkheid over de publieke doelen in een gebied, commitment van de publieke partijen aan deze doelen en een eenduidig aanspreekpunt binnen het Rijk. Een beter georganiseerd en geëquipeerd rijksontwikkelingsbedrijf is voor hen dan ook een voordeel in plaats van een nadeel.

Het doorsluizen van marktkennis vanuit de diverse geledingen van de nieuwe organisatie naar de ontwikkelpoot draagt in deze context bij aan een professioneel optreden van de nieuwe dienst. Het moet dus niet gelezen worden als het oneigenlijk gebruik maken van kennis die op basis van wettelijke taken is verkregen.

De leden van de VVD-fractie vragen verder hoe de extra middelen voor gebiedsontwikkeling zich verhouden tot de bestaande middelen zoals het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Het ILG is een voorbeeld van programmaged (subsidie), dat aan de provincies ter beschikking is gesteld voor het realiseren van rijksdoelen in het landelijk gebied. In een aantal gevallen kunnen die doelen het beste worden bereikt door middel van gebiedsontwikkeling. In sommige projecten waar het huidige GOB bij betrokken is (en dat zal in de toekomst niet anders zijn), worden afspraken gemaakt met de betreffende provincie om ILG-middelen in te zetten om de overeengekomen doelen in het gebied te bereiken.

De financiële instrumenten die nu geïntroduceerd gaan worden voor de nieuwe organisatie zijn geen programmaged. De middelen die Financiën

ter beschikking stelt, bestaan enerzijds uit leningen die dus weer volledig afgelost moeten worden (inclusief rente) en anderzijds uit een risicobuffer. Het streven van de organisatie moet zijn om dit eigen vermogen intact te laten. Er is dan ook geen sprake van extra subsidiegeld voor gebiedsontwikkeling, wel van een financieel arrangement dat het gemakkelijker maakt om als rijk een constructieve rol te spelen in een select aantal projecten.

Waar er sprake is van de inzet van programmagelden in de projecten, gaat het om reguliere subsidiemiddelen die via de normale begrotingsprocedures worden afgewogen en geraamd op de diverse departementale begrotingen.

De financiering van de leningen komt uit de reguliere leenfaciliteit die bij Financiën beschikbaar is voor baten-lastendiensten. Voor de financiering van het eigen vermogen moeten nog nadere afspraken worden gemaakt. De combinatie van leenfaciliteit en eigen vermogen is ingegeven door de verschillende functies die deze instrumenten hebben. De leenfaciliteit is bedoeld voor de (volledige) financiering van de activa. Het eigen vermogen is bedoeld als buffer om de risico's op te vangen die met de projecten gelopen worden. Dankzij de mogelijkheid om een beroep te doen op het eigen vermogen, kan verzekerd worden dat de leningen altijd terugbetaald worden. Het eigen vermogen kan groeien als projecten na aflossing van de schuld aan Financiën een positief eindresultaat laten zien. De hoogte van en de ontwikkeling in het eigen vermogen wordt in de jaarrekening van de fusiedienst opgenomen en toegelicht in relatie tot de afgesproken normen. Het eigen vermogen is dus niet overbodig en leidt evenmin tot een minder transparant beeld van de financiële situatie van de dienst.

De ontwikkeling van nieuwe natuur zal als zodanig niet onder de activiteiten van de fusiedienst vallen. Dit is een activiteit van DLG. Wel kan het ontwikkelen van extra natuur aan de nieuwe fusiedienst worden meegegeven als een van de beleidsdoelen die in een bepaald gebied tot stand moet worden gebracht. Indien subsidiemiddelen de kosten van deze natuur niet volledig dekken, zal de financiering moeten komen uit de opbrengsten die elders in het gebied, als onderdeel van het totale plan, gegenereerd kunnen worden. De (financiële) doelstelling voor het tot waarde brengen van grond zal, zoals bij de beantwoording van de vragen van de leden van de CDA-fractie reeds is opgemerkt, nog nader bepaald moeten gaan worden.

Het besluit om de Dienst Landelijk Gebied nu niet te betrekken bij de fusie is niet primair het gevolg van de keuze voor een nieuw financieel instrumentarium. Ook DLG moet bij de ontwikkeling van nieuwe natuur als onderdeel van gebiedsontwikkeling zorgen voor een sluitende businesscase. Daar zit dus niet het verschil. Voor de overwegingen om DLG voortsnog niet in de fusie mee te nemen zij verwezen naar de antwoorden op de vragen van de leden van de CDA-fractie dienaangaande.