

Vergaderjaar 2023–2024

34 682

Nationale Omgevingsvisie

Nr. 185

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 januari 2024

Aanleiding

In het Commissiedebat Rijksvastgoed en Renovatie Binnenhof van 10 mei 2023 (Kamerstuk 34 293, nr. 130) heb ik toegezegd uw Kamer nader te informeren over de manier waarop het Rijk omgaat met zijn grondexploitaties en de mogelijkheden om tot verevening tussen exploitaties te komen. Met deze brief doe ik deze toezegging gestand. Ik begin met een uitleg over de kenmerken van grondexploitaties en de manier waarop het Rijk hier invulling aan geeft bij projecten waarin het Rijk zelf een actieve rol speelt. Daarna ga ik in op het verevenen van grondexploitaties waarbij ik een relatie leg met de werkwijze en begrotingsafspraken van het Rijk en met andere aandachtspunten die daarbij aan de orde zijn.

Grondexploitaties

Een grondexploitatie (GREX) is een financieel overzicht van geraamde en gerealiseerde kosten en opbrengsten die voortkomen uit de verwerving, bewerking en verkoop van gronden (eventueel inclusief opstallen) ten behoeve van het tot stand brengen van een of meerdere nieuwe functie(s)¹. Onder de bewerking van de grond worden niet alleen fysieke investeringen verstaan, zoals ten behoeve van bodemsanering, tijdelijke functies, directe ontsluiting, bouwrijp maken, etc., maar ook het juridisch-planologische traject dat doorlopen moet worden, inclusief alle daarvoor noodzakelijke onderzoeken, om tot een haalbaar en uitvoerbaar plan te komen.

Uit bovenstaande definitie vloeit voort dat degene die een GREX «opent» dat doet wanneer deze partij eigenaar is of wordt van (in ieder geval een deel van) de gronden in het plangebied. En dat deze partij van plan en in

¹ Het verwerven van grond met het oogmerk deze in eigendom te houden en voor eigen gebruik te benutten valt dus niet onder het begrip grondexploitatie.

staat is om zelf, dus voor eigen rekening en risico, de diverse activiteiten uit te (laten) voeren die nodig zijn om de grond geschikt te maken voor de nieuwe functie(s) en deze daarna voor dat doel te vervreemden. Dat neemt niet weg dat een GREX ook kan worden opgesteld als een soort schaduwboekhouding (business case) om de haalbaarheid van een ontwikkeling in te schatten.

Grondexploitaties kunnen met het oog op het realiseren van verschillende soorten functies worden opgesteld. In veruit de meeste gevallen gaat het om woningbouw en bedrijfsterreinen, inclusief bijbehorende voorzieningen zoals inrichting van de openbare ruimte. Voor het realiseren van woningbouw (en de aanleg van bedrijfsterreinen) waren het in de Nederlandse praktijk van oudsher vooral gemeenten die hiervoor zorgden². Meer recent zijn ook private partijen grondexploitaties gaan voeren. Daarnaast komen verschillende vormen van publiek-private samenwerking voor die hier invulling aan geven.

Grondexploitaties bij het Rijk

Het Rijk heeft op dit moment zelf vrijwel geen grondexploitaties geopend. Dit houdt verband met de manier waarop in Nederland de ruimtelijke ordening, en in het verlengde daarvan de ruimtelijke ontwikkeling, van oudsher is geregeld. Het bevoegd gezag om de bestemming van een perceel vast te stellen is in veruit de meeste gevallen de gemeente. Daarbij kan de gemeente kiezen voor het voeren van actief grondbeleid, dat wil zeggen om – door zelf de grond te verwerven, te bewerken en daarna (eventueel met nadere voorwaarden) te verkopen – te verzekeren dat de gewenste bestemming ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Dit is maatwerk en afhankelijk van diverse factoren zoals de vraag of de huidige grondeigenaren in staat en bereid zijn de nieuwe bestemming tot stand te brengen en de mate waarin de gemeente de financiële risico's kan en wil dragen die met actief grondbeleid gepaard gaan.

Dat het Rijk nauwelijks eigen grondexploitaties voert, betekent uiteraard niet dat het Rijk geen rol heeft (gehad) bij het tot stand brengen van gewenste ruimtelijke ontwikkelingen, zeker wanneer deze een grote omvang of complexiteit kennen. Enkele voorbeelden uit het verleden zijn de grootscheepse ruilverkavelingen (later: landinrichtingsprojecten) in het landelijk gebied, waarvoor het Rijk zowel een grondbank als een uitvoerende dienst in het leven had geroepen, de realisatie van de VINEX-locaties, waarbij het Rijk vooral via subsidies en bestuurlijke afspraken stuurde, en de (Nieuwe) Sleutelprojecten, waarin het Rijk niet alleen door het beschikbaar stellen van financiële middelen participeerde maar in sommige gevallen ook de risico's voor andere partijen bij de ontwikkeling van de locatie (met betrekking tot de afzetbaarheid van de grond) beperkte door als «first customer» een deel van het gebied voor eigen huisvesting in gebruik te nemen, zoals bij de Kop van Zuid in Rotterdam.

In de jaren negentig begonnen overal in Nederland nieuwe soorten gebiedsontwikkelingen te ontstaan. Het schaalniveau van deze ontwikkelingen was en is vaak bovenlokaal van aard, de te realiseren functies en opgaven zijn divers en bij de (bepaling van de) gewenste ontwikkeling zijn veel stakeholders betrokken. Deze factoren maken dat er sprake is van een hoge mate van complexiteit. Begin deze eeuw werden vervolgens aanzienlijke oppervlaktes aan Defensie terreinen overbodig verklaard. Deze terreinen boden in veel gevallen de mogelijkheid om op grotere schaal nieuwe functies te faciliteren. Voorbeelden hiervan zijn de herontwikkeling

² Zie voor een historisch overzicht bijlage 4 bij de brief d.d. 9 juli 2021, Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 34 682, nr. 85.

van de luchtmachtbasis Twente, de test- en productielocatie op het Hembrugterrein in Zaandam en het marinevliegkamp Valkenburg.

In 2006 werd het Gemeenschappelijk Ontwikkelingsbedrijf van het Rijk opgericht om goed in te kunnen spelen op de vraagstukken die ontstonden door de diverse gebiedsontwikkelingen waar een rijksbelang bij aan de orde was, al dan niet door de aanwezigheid van overtollig rijksvastgoed, en/of waar verschillende onderdelen (departementen/ uitvoeringsorganisaties) van het Rijk bij betrokken waren. Om hier slagvaardiger in te kunnen opereren, en tegelijkertijd beter inzicht te krijgen in de waardeontwikkeling van het in te zetten rijksvastgoed en de juiste financiële prikkels te introduceren, kreeg deze organisatie (na te zijn gefuseerd met Domeinen Onroerende Zaken tot het Rijksvastgoed- en Ontwikkelingsbedrijf (RVOB) met de status van agentschap) de mogelijkheid om het rijksvastgoed in bepaalde projecten voor eigen rekening en risico te herontwikkelen.

Dit betekende dat het RVOB (in 2014 opgegaan in het Rijksvastgoedbedrijf) voor deze projecten eigenaar werd van het betreffende vastgoed en voor de verwerving van dit eigendom een lening afsloot bij het Ministerie van Financiën. Dit gold ook voor de financiering van de kosten die daarna gemaakt moesten worden om het vastgoed te herontwikkelen (geschikt te maken voor een of meerdere nieuwe bestemmingen). Na verkoop van het betreffende vastgoed werden de leningen afgelost en een financieel resultaat voor het agentschap RVB geboekt³. Om voortdurend een volledig en actueel overzicht te hebben van de financiële stand van zaken van de onderhanden projecten, en daarmee zowel goed te kunnen sturen op te nemen beslissingen als verantwoording af te kunnen leggen aan de opdrachtgevers en toezichthouders, werden voor deze projecten door het RVB ook grondexploitaties geopend. Van deze projecten resteert op dit moment nog de herontwikkeling van het marinevliegkamp Valkenburg tot woningbouwlocatie (inmiddels project-Valkenhorst genaamd). Voor dit project loopt momenteel dus nog een grondexploitatie.

Met mijn brief van 28 maart 2023⁴ heb ik aangekondigd zowel het rijksvastgoed als het Rijksvastgoedbedrijf nog meer dan voorheen in te zetten voor het (ondersteunen bij het) realiseren van de ruimtelijke opgaven. In dat kader heb ik ook de rol van het RVB bij de ontwikkeling van een drietal grootschalige woningbouwlocaties op rijksgrond in Flevoland benoemd. Zoals in de brief beschreven is het door het Rijk zelf ontwikkelen van vastgoed, wat overigens altijd in samenwerking met de betrokken medeoverheden gebeurt, met name aan de orde wanneer (1) een gemeente de ontwikkeling niet volledig zelf ter hand kan of wil nemen, (2) het Rijk extra invloed uit wil oefenen op de programmering om beleidsdoelen te realiseren en/of de potentiële verkoopopbrengst van zijn vastgoed wil vergroten door risico's voor kopers te verminderen en (3) er sprake is van een opgave waarvoor randvoorwaarden op rijksniveau geregeld en gecoördineerd moeten worden.

De financiering van de zgn. Flevoprojecten, die zich overigens nog in verschillende fases van voorbereiding bevinden, gaat op een andere manier plaatsvinden dan in het verleden het geval was voor de projecten in de ontwikkelingsportefeuille van het RVB (waaronder dus het project-Valkenhorst). In plaats van een lening bij het Ministerie van Financiën voor de te maken kosten (die daarna deel uitmaakt van de financiële

³ Voor de inmiddels afgesloten projecten die op deze manier werden gefinancierd was het financiële resultaat voor het RVB positief. Voor het project-Valkenhorst zal het definitieve financiële resultaat pas in de toekomst duidelijk worden.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 34 357, nr. 4.

huishouding van het agentschap RVB) is nu gekozen voor het instellen van een begrotingsfaciliteit. Met deze faciliteit worden de verwachte en gerealiseerde kosten en opbrengsten die samenhangen met de planontwikkeling en realisatie van de woningbouw op deze locaties (met alle bijbehorende voorzieningen en inpassingen) direct verwerkt en verantwoord op de begroting van het Ministerie van BZK. Er zijn met het Ministerie van Financiën maatwerkafspraken gemaakt over de mogelijkheden om jaarlijkse wijzigingen in de ramingen te accommoderen en mee- en tegenvallers mee te nemen over de jaargrenzen. Toetssteen bij deze afspraken is dat bezien over de gehele looptijd van het project sprake moet zijn (en blijven) van een batig saldo. Omdat alle mutaties op de BZK-begroting als generale mutaties worden behandeld (dat wil zeggen dat deze ten laste of ten gunste van de algemene middelen komen en dus niet door de betreffende Minister binnen de eigen begroting ingepast moeten worden), zal ook een eventueel batig saldo aan het einde van de looptijd van het project onderdeel zijn van het generale beeld.

Het RVB kan pas gebruik maken van de begrotingsfaciliteit na goedkeuring door een ambtelijke Investeringscommissie (waarin ook het Ministerie van Financiën is vertegenwoordigd) van een door het RVB op te leveren business case. In de business case zijn de kosten en opbrengsten op bedrijfseconomische grondslagen verwerkt. Tot de kosten behoren onder meer de inbrengwaarde van de te ontwikkelen agrarische gronden en de rente. De Investeringscommissie geeft alleen goedkeuring wanneer de initiële business case sluitend is. Het RVB stelt een grondexploitatie op ten behoeve van deze business case. De GREX wordt na goedkeuring van de business case door het RVB «geopend» en dient vervolgens als sturingsmiddel, toetssteen en kan ook deel uitmaken van de afspraken die het RVB met de betrokken medeoverheden maakt over de financiële kaders van het project. Financiële gevolgen van wijzigingen in de GREX (bijvoorbeeld een hogere of lagere prognose van de toekomstige stijgingen van de kosten en/of opbrengsten) worden zichtbaar in de kasreeksen op de BZK-begroting.

Verevening van grondexploitaties

Hiervoor heb ik geschetst welke functies grondexploitaties vervullen en hoe deze binnen het Rijk in de praktijk werken. In deze paragraaf ga ik in op de mogelijkheden om te komen tot verevening door het Rijk van grondexploitaties zoals door het lid-De Groot uw Kamer gevraagd. Bij verevening gaat het om het benutten van de positieve financiële resultaten die binnen de ene grondexploitatie worden geboekt om negatieve resultaten van andere grondexploitaties mee te compenseren. Dit is voor veel gemeenten een gebruikelijke werkwijze. De exacte vormgeving kan daarbij wel verschillen. Zo werkt de gemeente Amsterdam met een apart vereveningsfonds. Het benutten van positieve resultaten in grondexploitaties (zowel na afsluiting van de betreffende GREX als door tussentijdse winstnemingen⁵) kan zowel dienen om tekorten op grondexploitaties die nog moeten starten af te dekken en deze daarmee van start te kunnen laten gaan als om tegenvallers te compenseren die gedurende de looptijd ontstaan.

Verevenen gebeurt dus binnen een portefeuille die eigendom is van een separate entiteit, zoals een individuele gemeente of een ander bestuursorgaan. Het Rijk heeft op dit moment een zeer beperkte portefeuille aan projecten waarvoor grondexploitaties zijn of worden geopend. Winst

⁵ De wijze waarop en het moment wanneer tussentijds winst genomen (moet) worden is geregeld in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) en in de nadere interpretaties die de Commissie-BBV heeft gepubliceerd.

maken op deze portefeuille is niet het doel maar het kan wel zijn dat een project uiteindelijk met een batig financieel saldo wordt afgesloten. Afgesproken is dat dit eventuele saldo tot het generale beeld behoort. Het kan dan als zodanig betrokken worden bij de budgettaire besluitvorming door het dan zittende kabinet. Mede door de verschillende manieren van financiering van de ontwikkelingsprojecten van het RVB (leenfaciliteit respectievelijk begrotingsfaciliteit), het feit dat de nieuwe (Flevo-) projecten geen onderdeel uitmaken van de baten-lastenbegroting van het agentschap RVB en de met het Ministerie van Financiën gemaakte afspraken is verevening zoals bij gemeenten gebruikelijk dus niet mogelijk.

Het verevenen met locaties/projecten waar geen eigendom van het Rijk is gelegen en het Rijk dus ook geen eigen grondexploitatie kan voeren, is evenmin aan de orde. Het inzetten van eventuele, gerealiseerde positieve resultaten uit de eigen exploitaties voor dergelijke projecten kan niet anders dan als subsidiëring gezien worden. Hier zijn andere middelen voor beschikbaar, met een eigen bijpassend afwegingskader en verantwoording aan uw Kamer.

Tot slot

Ik onderken de problematiek (publieke tekorten, vertraging) die bij veel projecten ontstaat door de hoge verwervingsprijzen die worden betaald. In mijn brief over de modernisering van het grondbeleid⁶ ben ik daar uitgebreid op ingegaan en heb ik verschillende acties aangekondigd. Binnenkort ontvangt uw Kamer een voortgangsrapportage over deze brief. Een van de in die brief opgenomen acties betreft het experimenteren met financiële arrangementen om gemeenten te helpen met het verwerven van gronden ten behoeve van de ontwikkeling van woningbouw. Hiermee wil ik bijdragen aan een meer actief grondbeleid door risico's voor de gemeentebegrotingen te beperken. Dit kan eraan bijdragen de problematiek van hoge inbrengwaardes te mitigeren. Ik zal u daar op een later moment nader over informeren.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.M. de Jonge

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 34 682 en 27 851, nr. 164.