



December 2014

VRIJKOMEND RIJKSVASTGOED OVER MAATSCHAPPELIJKE DOELEN EN GELD

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) is het strategische adviescollege voor regering en parlement op het brede domein van duurzame ontwikkeling van de leefomgeving en infrastructuur. De raad is onafhankelijk en adviseert gevraagd en ongevraagd over langetermijnvraagstukken. Met een integrale benadering en advisering op strategisch niveau wil de raad bijdragen aan de verdieping en verbreding van het politiek en maatschappelijk debat en aan de kwaliteit van de besluitvorming.

Samenstelling Rli

Mr. H.M. (Henry) Meijdam, voorzitter
A.M.A. (Agnes) van Ardenne-van der Hoeven
Ir. M. (Marjolein) Demmers MBA
E.H. (Eelco) Dykstra, MD
L.J.P.M. (Léon) Frissen
Ir. J.J. (Jan Jaap) de Graeff
Prof. dr. P. (Pieter) Hooimeijer
Prof. mr. N.S.J. (Niels) Koeman
Ir. M.E. (MARIKE) van Lier Lels
Prof. dr. ir. G. (Gerrit) Meester
Ir. A.G. (Annemieke) Nijhof MBA
Prof. dr. W.A.J. (Wouter) Vanstiphout

Algemeen secretaris

Dr. R. (Ron) Hillebrand

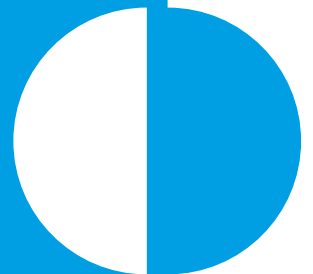
Raad voor de leefomgeving en infrastructuur
Oranjevuitensingel 6
Postbus 20906
2500 EX Den Haag
info@rli.nl
www.rli.nl

DECEMBER 2014

VRIJKOMEND RIJKSVASTGOED

OVER MAATSCHAPPELIJKE DOELEN
EN GELD

INHOUD



DEEL 1: ADVIES	6
1 Vrijkomend rijksvastgoed: over maatschappelijke doelen en geld	7
1.1 Aanleiding en adviesvraag	7
1.2 Hoofdlijnen van het raadsadvies	8
1.3 Opbouw van dit advies	10
2 Uitgangspunten voor rijksvastgoedbeleid	11
3 De relatie tussen het rijksvastgoedbeleid en overig rijksbeleid	14
4 Sturen op maatschappelijke doelen	17
4.1 Neem beleid van Rijk en medeoverheden als basis voor het bepalen van maatschappelijke doelen	17
4.2 Richt de financiële waardebeperking op de geschiktheid voor een nieuwe functie	20
4.3 Zie de weging van maatschappelijke doelen en financiële opbrengsten als gebiedsgericht maatwerk	22
5 Van objectgerichte besluiten naar een regionale portefeuillestrategie	24
5.1 Overleg in een vroeg stadium met gemeenten	24
5.2 Gebruik MIRT-overleggen voor afspraken over regionale vastgoedportefeuilles	26
5.3 Richt de besluitvorming over de rijksvastgoedportefeuille op de regio	28
5.4 Uitvoering	29
DEEL 2: VERDIEPING	32
1 Context van het advies	35
1.1 Overaanbod en leegstand op de kantorenmarkt	35
1.2 Het Rijk is een grote speler op de kantorenmarkt	37
1.3 Korte schets van het rijksvastgoedbeleid	40
2 Uitgangspunten bij het handelen in rijksvastgoed	43
2.1 Overwegingen bij het combineren van publieke en private rollen door het Rijk	43
2.2 Ontwikkelingsgericht werken: GOB/RVOB	46
2.3 Wet- en regelgeving als randvoorwaarde voor het handelen met rijksvastgoed	47

3	Rijksbeleid als bron voor sturen op maatschappelijk doelen	51
4	Het MIRT als afstemmingsmechanisme tussen overheden	55
5	Organisatie en afstemming vastgoedhoudende diensten van het Rijk	59
5.1	Organisatie vastgoedhoudende diensten van het Rijk	59
5.2	Afstemming tussen de vastgoedhoudende diensten	64

LITERATUUR	68
-------------------	----

BIJLAGEN	74
-----------------	----

Totstandkoming advies	75
Adviesvraag	77
Overzicht publicaties	81

DEEL 1 | ADVIES



VRIJKOMEND RIJKSVASTGOED: OVER MAATSCHAPPELIJKE DOELEN EN GELD

1

1.1 Aanleiding en adviesvraag

Aanleiding

De rijksoverheid heeft veel gronden en gebouwen in gebruik voor de uitoefening van haar taken. Een krimpende overheid en efficiënter ruimtegebruik leiden ertoe dat de komende jaren veel vastgoed van het Rijk zijn functie verliest. De hoeveelheid vastgoed dat door het Rijk wordt verlaten is substantieel, en vergroot de al bestaande problemen met leegstaande kantoren, winkels en maatschappelijk vastgoed. Die leegstand is de afgelopen jaren enorm gegroeid en heeft ook consequenties voor de afstootmogelijkheden van rijksvastgoed (zie Deel 2, paragraaf 1.1).

Urgentie vastgoedopgave

Het Rijk is een grote speler op de vastgoedmarkt. Tot 2020 zal het Rijk van 3,5 miljoen m² bruto-vloeroppervlakte (bvo) aan gebouwd vastgoed het gebruik beëindigen.

Het verlies aan functie van al dit vastgoed heeft gevolgen voor de economische en ruimtelijke kwaliteit van veel gebieden.

De komende jaren wordt bijna 1 miljoen m² rijkskantoren afgestoten. Het gaat hierbij om 0,7 miljoen m² aan huurpanden en 0,3 miljoen m² aan eigendomspanden. Daarnaast wordt circa 2,5 miljoen m² bvo aan bedrijfsgebouwen van het Rijk overtollig. Dit betreft 1,2 miljoen m² aan specialiteiten en 1,3 miljoen m² aan defensiegebouwen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties [BZK], 2013).

Het kabinet wil de relatie tussen rijksbeleid en het handelen met rijksvastgoed verstevigen. Eind 2013 heeft het kabinet daartoe een nieuw instrument vastgesteld: de Rijksvastgoedportefeuillestrategie (RVPS) 2014 (Ministerie van BZK, 2013). Vanwege de breedte en variëteit aan beleidsdoelen in het rijksbeleid, en de trend steeds meer beleid naar medeoverheden over te hevelen, blijkt die versteviging lastig te verwezenlijken. Voor wat betreft het ruimtelijke beleid geldt bovendien dat dit in hoge mate is gedecentraliseerd naar provincies en gemeenten. Als gevolg daarvan is er van rijksdoelen op dit beleidsterrein nog maar beperkt sprake. Tegelijkertijd speelt een organisatorische verandering bij het Rijk. Sinds 1 juli 2014 zijn vier van de negen vastgoedhoudende diensten van het Rijk

samengevoegd tot één Rijksvastgoedbedrijf (RVB). Hiermee is een grote speler op de vastgoedmarkt ontstaan.

RVPS 2014

Op 6 december 2013 heeft de Ministerraad de RVPS 2014 vastgesteld. Deze is opgesteld om sturing vanuit het beleid op het handelen met rijksvastgoed te versterken. In de RVPS is daartoe nadrukkelijk een dubbele doelstelling als leidraad gekozen: het behalen van zowel een hoger maatschappelijk als financieel rendement. De RVPS beschrijft een overkoepelende strategie en algemene uitgangspunten voor het omgaan met rijksvastgoed. De RVPS wordt periodiek herijkt. Voor een toelichting op de RVPS zie Deel 2, paragraaf 1.3.

Adviesvraag

Tegen deze achtergrond vroeg minister Blok van Wonen en Rijksdienst, mede namens de minister van Infrastructuur en Milieu, aan de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur op welke wijze vanuit het relevante rijksbeleid het beste sturing kan worden gegeven op keuzes met betrekking tot rijksvastgoed (zie bijlage 1 voor de volledige tekst van de adviesvraag). De raad heeft na bestudering van de problematiek besloten zijn advies in hoofdzaak te richten op het vraagstuk 'wat te doen met gebouwd rijksvastgoed (eigendom en huur) wanneer dat zijn huidige functie verliest'. Hier is de urgentie van de opgave het grootst. Het gaat om kantoren en zogeheten specialiteiten, zoals gevangenissen, kazernes en dergelijke (met daarbij behorende gronden). Dit advies gaat dus niet over de onbebouwde gronden die het Rijk in bezit heeft. Mede na overleg met de voorzitter van de Interdepartementale Commissie Rijksvastgoed (ICRV) is ervoor gekozen in het advies drie aspecten van de afstootopgave nader te beschouwen. Dat zijn de algemene uitgangspunten, de vraag hoe te sturen op maatschappelijke doelen en de organisatorische aspecten die hierbij aan de orde zijn.

1.2 Hoofdpijnen van het raadsadvies

Hieronder staan de hoofdpijnen van het raadsadvies. Deze worden in de volgende hoofdstukken uitgewerkt.

Sturen op rijksvastgoed

De raad deelt de ambitie van het kabinet, zoals vastgelegd in de RVPS, om sturing vanuit het beleid op het handelen met vastgoed te versterken. De raad maakt daartoe onderscheid in het vastgoedbeleid van het Rijk en overig rijksbeleid. Het advies gaat vooral over het vastgoedbeleid van het Rijk.

Algemene uitgangspunten

Het vastgoedbeleid van het Rijk dient volgens de raad gebaseerd te zijn op een aantal algemene uitgangspunten. De raad vraagt aandacht voor de wijze waarop publieke en private rollen door het Rijk worden ingevuld en voor de omgang met onderlinge afhankelijkheden tussen overheden. Andere uitgangspunten zijn de gewenste navolgbaarheid van de besluitvorming, de voorbeeldfunctie van het Rijk en de rol van het Rijk bij het initiëren van gebiedsontwikkelingen.

De relatie tussen rijksvastgoedbeleid en overig rijksbeleid

De raad beveelt aan om nieuw rijksbeleid met substantiële consequenties voor rijksvastgoed steeds gepaard te laten gaan met een expliciete vastgoedparagraaf. Daarin worden de gevolgen voor het rijksvastgoed, en de maatschappelijke effecten daarvan, in beeld gebracht en betrokken bij de afweging die aan de betreffende beleidsbeslissing ten grondslag ligt. Het is zaak om daarbij niet vooraf maximale opbrengsten in te boeken. Eventuele kosten of opbrengsten van nieuw beleid in relatie tot vastgoed zijn volgens de raad voor rekening en risico van het betreffende departement. De raad ziet geen noodzaak om bij afstootproblemen terug te komen op reeds genomen beleidsbeslissingen. De raad ziet evenmin een noodzaak om de huidige beleidskaders nader te detailleren of uit te werken opdat die beter aansluiten op te nemen beslissingen over rijksvastgoed. Om de relatie tussen rijksvastgoedbeleid en overig beleid te versterken is het belangrijk de interactie in de ICRV tussen beleidsdepartementen en vastgoedhoudende diensten te versterken.

Verbreiding van de beleidsafweging bij het handelen met rijksvastgoed

De raad constateert dat het willen sturen op maatschappelijke doelen gevolgen heeft voor de wijze waarop besluiten met betrekking tot het handelen met rijksvastgoed worden genomen. Op drie vlakken wordt daartoe een verbreding van de beleidsafweging voorgestaan. In de eerste plaats een brede weging van maatschappelijke doelen, naast de financiële afweging. In de tweede plaats wordt niet alleen rijksbeleid, maar ook beleid van medeoverheden gezien als bron voor het identificeren van maatschappelijke doelen. In de derde plaats wordt waar nodig een regiobrede weging op portefeuilleniveau voorgestaan in aanvulling op de besluitvorming over losse objecten. Deze drie punten worden hieronder uitgewerkt.

Sturen op maatschappelijke doelen

De raad is van mening dat het Rijk vanuit zijn publieke verantwoordelijkheden zijn beleid ten aanzien van vrijkomend vastgoed dient te richten op het realiseren van maatschappelijke doelen die met dat vastgoed kunnen worden bediend. Omdat besparingen op de huur van objecten en financiële opbrengsten uit de verkoop van vastgoed ingezet kunnen worden voor het realiseren van die of andere maatschappelijke doelen is het belangrijk de financiële opbrengsten in de beleidsafweging te betrekken. De financiële waardebeoordeling dient gericht

te zijn op de geschiktheid van het vastgoed voor een nieuwe functie. De reële verkoopwaarde (en niet een eventuele boekwaarde of verwachtingswaarde) moet worden betrokken in de te maken gebiedsgerichte afweging. Het betekent ook een weging van 'zachte' en 'harde' waarden. Het gaat hierbij om relatief complexe afwegingen tussen meerdere belangen. De balans tussen het inspelen op rijksbeleid, beleid van medeoverheden en financiële opbrengsten zal per object anders uitvallen, waarbij maximalisering van de opbrengst bij verkoop niet op voorhand de dominante factor moet zijn. Het Rijk moet daarbij rekening houden met het feit dat het afstoten van grote hoeveelheden vastgoed op korte termijn nadelige effecten kan hebben op de (regionale) vastgoedmarkten.

Van objectgerichte beslissingen naar een regionale portefeuillestrategie

De raad beveelt aan om op regionaal niveau te zoeken naar een verbinding tussen de beleidsdoelen (van Rijk en medeoverheden) én de vastgoedportefeuilles van Rijk en regio. De raad ziet hier een centrale rol voor de gebiedsagenda's opgesteld in het kader van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT), omdat hierin de gedeelde ambities van de overheden staan beschreven en ook de belangrijkste gebiedsopgaven waar vastgoed eventueel een rol bij kan spelen. Uiteraard zullen alleen objecten met een bovenlokale betekenis in het MIRT-proces worden meegenomen. Voor het overgrote deel van de portefeuille kan overleg tussen Rijk en gemeente volstaan, waar vaak bij herbestemming een gezamenlijk proces van tekenen en rekenen aan de orde moet zijn.

De oriëntatie op maatschappelijke doelen en de wijze van besluitvorming die de raad voorstaat, heeft consequenties voor de organisatie van de vastgoedhoudende diensten van het Rijk. Die moet nadrukkelijk op de regio worden georiënteerd. Dit is noodzakelijk om beter in te kunnen spelen op maatschappelijke doelen bij het handelen met rijksvastgoed. De raad ziet voor het nieuwe RVB een belangrijke schakelfunctie weggelegd, tussen rijk en regio, en tussen beleid en uitvoering.

1.3 Opbouw van dit advies

In hoofdstuk 2 worden de algemene uitgangspunten beschreven die de raad in dit advies hanteert. In hoofdstuk 3 staan de aanbevelingen van de raad over de relatie tussen het rijksbeleid in brede zin en het rijksvastgoedbeleid. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op het sturen op maatschappelijke doelen. Hoofdstuk 5, tot slot, betreft de organisatie van de besluitvorming. In Deel 2 wordt de problematiek toegelicht en worden achtergronden geschetst bij onderdelen van Deel 1.

UITGANGSPUNTEN VOOR RIJKSVASTGOEDBELEID

2

De raad formuleert in dit hoofdstuk een aantal algemene uitgangspunten die wat hem betreft kaderstellend zijn voor de aanbevelingen van de raad in dit advies.

De publieke en private rollen van het Rijk

Vanuit politieke overtuigingen wordt uiteenlopend geoordeeld over de wenselijkheid en de mogelijkheden om publieke en private rollen van het Rijk op de vastgoedmarkt te scheiden of juist te combineren. Een discussie over een volledige scheiding van publieke en private rollen van het Rijk is volgens de raad vooral van academische aard. De bestaande situatie is immers dat het Rijk door zijn bezit en het handelen daarmee een belangrijke speler is op de vastgoedmarkt. Bij een scheiding van rollen, waarbij het Rijk zou kiezen voor een zuiver publieke rol, moet al het rijksvastgoed worden verkocht of overgedragen aan anderen. Het op korte termijn verkopen van grote hoeveelheden rijksvastgoed zou de vastgoedmarkt echter ernstig en langdurig kunnen ontwrichten. Ook het overdragen van het rijksvastgoed aan gemeenten (waar de bestemmingsbevoegdheid ligt) heeft – naast de financiële consequenties voor de rijksbegroting – ongewenste effecten: waar de ene gemeente een waardevol courant pand krijgt, resteert voor een andere gemeente slechts een incurant object met een kostenpost. Bovendien blijft dan de rolvermenging publiek-privaat in stand, nu bij een decentrale overheid. Een andere manier om scheiding van rollen te bewerkstelligen is het RVB als uitvoeringsorganisatie op afstand van het beleid te positioneren. Dit staat echter haaks op de, door de raad ondersteunde, wens van het kabinet om met vastgoed te sturen op maatschappelijke doelen (zie ook Deel 2, paragraaf 2.1). De raad neemt daarom als uitgangspunt dat publieke en private rollen van het Rijk niet volledig te scheiden zijn.

De onderlinge afhankelijkheid van overheden

De raad ziet dat de afstoot van rijksvastgoed in veel gevallen consequenties heeft voor medeoverheden. Dit maakt intensief overleg tussen de overheidslagen noodzakelijk. Mede in het licht van de doorgevoerde decentralisaties van rijksbeleid, zoals in de ruimtelijke ordening, zijn die verhoudingen niet als hiërarchisch te kenschetsen. Er is sprake van een onderlinge afhankelijkheid, bijvoorbeeld als het Rijk een gemeente vraagt om een bestemmingswijziging in overweging te nemen. Dit laat onverlet dat het Rijk zelf besluit over de afstoot van het eigen vastgoed. Medeoverheden hebben geen zeggenschap hierover. Wel kunnen zij in overleg hun eventuele wensen kenbaar maken. Dit laatste impliceert een proactieve houding van de gemeenten richting het Rijk, en omgekeerd van het Rijk richting gemeenten.

De raad wijst hierbij overigens op wat juristen *détournement de pouvoir* noemen.¹ Het is ongepast als het Rijk een gemeente onder druk zet om een bestemmingswijziging door te voeren, alleen omdat dit het Rijk financiële baten oplevert.

De navolgbaarheid van de besluitvorming

De raad is van mening dat het combineren van publieke en private rollen op de vastgoedmarkt vereist dat besluiten over het handelen met rijksvastgoed navolgbaar moeten zijn. Vanwege de marktgevoeligheid van veel vastgoedinformatie kan dit niet altijd aan de voorkant van het besluitvormingstraject, maar achteraf moet verantwoording zeker plaatsvinden.

De voorbeeldfunctie van het Rijk

De raad benadrukt dat, ook in tijden waarin afstoot van rijksvastgoed centraal staat, voorbeeldig opdrachtgeverschap belangrijk blijft, bijvoorbeeld bij het renoveren of herbestemmen van vastgoed of bij de selectie van objecten die worden verlaten. Daar komt bij dat het Rijk een bijzondere rol kan vervullen als *launching customer*. Rijksvastgoed heeft vaak een bijzondere culturele of sociale betekenis. De gebouwen hebben door hun monumentale status, hun plek in het stedelijke weefsel, hun bijzondere architectuur of innovatieve bouw, een bijzondere plaats in de samenleving. De inzet van de rijksvastgoedbedrijven en de inspanningen van opeenvolgende rijksbouwmeesters hebben op veel locaties geleid tot inspirerende ontwikkelingen ook bij herbestemming en transformatie van vastgoed. Dit zijn illustraties van voorbeeldig opdrachtgeverschap (Opdrachtgeverforum.nl, 2014).

Launching customer

De overheid verkeert in de positie om de markt met voorbeeldgedrag te stimuleren tot innovaties. De overheid kan als launching customer (eerste grote klant) ervoor zorgen dat een best practice een common practice wordt. Dit kan bijvoorbeeld als het Rijk als opdrachtgever bij herbestemming nadrukkelijk stuurt op innovatieve oplossingen.

Rijksvastgoed kan ook bijdragen aan de corporate identity van het Rijk. Rijksgebouwen, zoals rechtbanken, paleizen van justitie, het Rijksmuseum en de grote ministeries hebben een culturele betekenis. Het zijn vaak landmarks binnen het stedelijk weefsel (zoals de kantoorstoren van Rijkswaterstaat in Westraven bij Utrecht). De raad wijst op het blijvende belang van dergelijke identiteitsdragers.

¹ Een bestuursorgaan mag de hem geattribueerde of gedelegeerde bevoegdheid alleen gebruiken voor het doel waarvoor die bevoegdheid is gegeven (art. 3:3 Awb).

Terughoudendheid van het Rijk bij het initiëren van gebiedsontwikkelingen

De raad staat positief tegenover het Rijk als deelnemer in actieve gebiedsontwikkeling. De raad heeft het dan over situaties waarbij het Rijk met een beslissing over zijn vastgoed een positieve impuls geeft aan een gebiedsontwikkeling, zoals bij de vestiging van een rechtbank op de Kop van Zuid of in de spoorzone van Den Bosch.

De raad vindt dat de rijksoverheid terughoudend moet zijn bij het oppakken van een rol als actief ontwikkelende *regisseur* in gebiedsontwikkeling. Het uitgangspunt moet zijn: de markt, tenzij. Sinds de instelling van het Gemeenschappelijk Ontwikkelingsbedrijf (GOB) in 2005 en later het Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf (RVOB) in 2009 is het Rijk een regisseur in gebiedsontwikkeling (zie Deel 2, paragraaf 2.2). Hiertegen is met name door marktpartijen geageerd vanuit de gedachte dat de rijksoverheid er niet is om winsten te genereren en bovendien onvoldoende kennis en kunde zou hebben om zich als actieve speler op die markt te begeven. Dat neemt niet weg dat een actieve rol voor het Rijk wel degelijk aan de orde kan zijn. In de praktijk blijkt het slechts om een beperkt aantal gevallen te gaan waarbij risico's voor de markt te groot zijn. Daarbij valt te denken aan incurante locaties of grote risico's als ernstige verontreiniging en/of verwaarlozing.

Wet- en regelgeving als randvoorwaarde

Uit de (beperkte) analyse van de raad is niet gebleken dat er op dit moment behoefte is aan aanpassing van wet- of regelgeving (zie Deel 2, paragraaf 2.3). Bovendien loopt een majeure transitie van regelgeving in de nieuwe Omgevingswet. Daarin worden veel regels gebundeld en wordt ook meer bestuurlijke afwegingsruimte aan decentrale overheden geboden. Er is voorts veel debat over de wijze waarop de regelgeving met betrekking tot staatssteun geïnterpreteerd moet worden, onder meer met betrekking tot het afstoten van rijksvastgoed. Eenduidige opvattingen zijn er niet. De raad wil zich met dit advies niet mengen in dit debat.

DE RELATIE TUSSEN HET RIJKSVASTGOEDBELEID EN OVERIG RIJKSBELEID

3

De aanbevelingen van de raad in het kort

- Voorzie voorstellen voor nieuw rijksbeleid van een vastgoedparagraaf, en boek niet vooraf maximale opbrengsten in.
- Afstootproblemen zijn geen aanleiding om terug te komen op genomen beleidsbeslissingen.
- Intensiveer de interactie tussen beleids- en vastgoedhoudende diensten.
- Wees terughoudend bij nieuwbouw van rijksvastgoed.
- Geen nadere detaillering van rijksbeleid nodig.

Voorzie voorstellen voor nieuw rijksbeleid van een vastgoedparagraaf, en boek niet vooraf maximale opbrengsten in

Het Rijk ontwikkelt soms nieuw beleid dat substantiële gevolgen heeft voor zijn vastgoedportefeuille. Voorbeelden hiervan zijn bezuinigingen op defensie, het concentreren van rijksdiensten of het samenvoegen van belastingkantoren. De raad bepleit in zulke gevallen de betreffende beleidsbeslissing gepaard te laten gaan met een vastgoedparagraaf. Deze vastgoedparagraaf dient de gevolgen van het voorgenomen besluit voor het rijksvastgoed, en de maatschappelijke effecten daarvan, in beeld te brengen, zodat die bij de afweging kunnen worden betrokken. De raad is overigens geen voorstander van het op voorhand inboeken van maximale opbrengsten uit verkoop van rijksvastgoed in die vastgoedparagraaf. De raad geeft ter overweging om in aansluiting op het Kader Overname Rijksvastgoed (KORV) in een dergelijke vastgoedparagraaf uit te gaan van hooguit 60% van de getaxeerde marktwaarde.² Gezien de grote hoeveelheid leegstaand vastgoed zijn vooraf ingecalculerde opbrengsten in de praktijk al snel te hoog. Het leidt bij het afstoten van rijksvastgoed, volgend op het genomen besluit, bovendien tot een ongewenste dominantie van het sturen op financiële opbrengsten, terwijl juist vaak gebiedsgericht maatwerk aan de orde is. De raad is ook van mening dat nieuw beleid dat gepaard gaat met vastgoedkosten of -opbrengsten altijd voor rekening en risico zijn van het betreffende beleidsdepartement.³

De raad beveelt aan om bovenbedoelde vastgoedparagrafen te bespreken en af te stemmen in de ICRV voorafgaand aan de te nemen beleidsbeslissing.

2 Het Kader Overname Rijksvastgoed (KORV), een bijlage van de RVPS, bevat regels voor de verrekening tussen het RVB en het departement bij overdracht en verkoop van vastgoed (zie ook Deel 2, paragraaf 1.3).

3 De raad doelt bij nieuw beleid niet op nieuwe normen op het gebied van veiligheid, duurzaamheid of bouwregelgeving.

Het is belangrijk dat onder meer de ruimtelijke, financiële, economische en sociaal-maatschappelijke effecten van het voorgenomen beleid in beeld worden gebracht. Indien nodig kan escalatie naar het bestuurlijke niveau door elk van de in de ICRV vertegenwoordigde partijen geïnitieerd worden.

Problemen als gevolgen van de afstoot van rijksvastgoed zijn geen aanleiding om terug te komen op genomen beleidsbeslissingen

Is, alles afwegende, een beleidsbeslissing genomen, dan moeten de mogelijk daarop volgende problemen door de afstoot van vastgoed er niet toe leiden dat op het eerder genomen besluit wordt teruggekomen. Vanuit verschillende motieven, zoals de effecten van afstoot op de vastgoedmarkten of de kwaliteit van het gebied, kan het wel nodig zijn om in het rijksvastgoedbeleid na te denken over temporisering, tijdelijk gebruik bij leegstand, huur versus koop, regionale differentiatie en dergelijke. Overigens kunnen op het niveau van afzonderlijke vastgoedobjecten de maatschappelijke gevolgen van nieuw beleid beperkt lijken, maar geaggregeerd kunnen de effecten groot zijn. Een voorbeeld hiervan is het effect op de regionale werkgelegenheid bij het concentreren van rijksdiensten in een beperkt aantal steden. Hierdoor komen in veel gemeenten en regio's kantoren leeg te staan. Het sluiten van meerdere kazernes in Gelderland heeft vanwege het verlies aan directe en indirecte werkgelegenheid een negatieve impact op de economie van deze provincie. Het aangekondigde vertrek van vestigingen van de Belastingdienst uit Emmen en Venlo heeft volgens de Tweede Kamer een te grote impact op de lokale economie (Tweede Kamer, 2012). Het RVB kan in interactie met de beleidsdienst helpen om de gevolgen voor rijksvastgoed in beeld te brengen en bezien of de door de raad bepleite vastgoedparagraaf is gebaseerd op de juiste informatie.

Intensiveer de interactie tussen beleids- en vastgoedhoudende diensten

In samenhang met het voorgaande beveelt de raad aan de interactie tussen beleidsdepartementen en vastgoedhoudende diensten van het Rijk te intensiveren. Dit is een vereiste om de relatie tussen het rijksvastgoedbeleid en overig rijksbeleid te versterken. De raad constateert dat er vaak pas over de vraag wat te doen met het rijksvastgoed wordt nagedacht als het overtoellig dreigt te raken: we hebben vastgoed dat leeg komt te staan, wat kunnen we daar nog mee? De raad pleit er voor die volgorde ook om te draaien met de vraag: we hebben rijksdoelen, wat kan rijksvastgoed daaraan bijdragen?

Wees terughoudend bij nieuwbouw van rijksvastgoed

Gezien de grote hoeveelheid leegstaand vastgoed dient het Rijk zeer terughoudend te zijn bij het starten van nieuwbouwprojecten of het stimuleren van nieuwbouw door marktpartijen. De 'ladder voor duurzame verstedelijking', die is opgenomen in artikel 3.1.6 lid 2 van het Besluit op de ruimtelijke ordening, moet hier de leidraad zijn. De raad neemt als uitgangspunt: geen publiek gefinancierde nieuwbouw, tenzij. Er dient onderzocht te worden of er in de regionale

vastgoedportefeuille van het Rijk nog geschikte, of geschikt te maken, objecten zijn. Vanwege de leegstandsproblematiek beveelt de raad aan de zoektocht niet te beperken tot het vastgoed van het Rijk en ook te kijken naar vastgoed in bezit van medeoverheden en marktpartijen. Desnoods wordt een rijksdienst in een andere gemeente binnen de regio dan de voorkeursgemeente gehuisvest als daar een geschikt pand beschikbaar is, of op korte termijn beschikbaar komt (waarbij ook moet worden gekeken naar aspecten als bereikbaarheid, aanwezigheid voorzieningen en dergelijke). De minister voor Wonen en Rijksdienst meldde onlangs ook aan de Tweede Kamer “geen nieuwe m², maar andere m²” te wensen. Niet nieuwbouw, maar transformatie en hergebruik zijn nu de norm (Tweede Kamer, 2014).

Geen nadere detaillering van rijksbeleid nodig

De raad is van mening dat het nader uitwerken van nationaal beleid, opdat het beter aansluit op beslissingen over rijksvastgoed, haaks staat op recent voltooide decentralisatie- en dereguleringsoperaties. Het detailleren van beleid is dus geen antwoord op de vraag van de bewindslieden hoe beleidsvoornemens passend bij het nationale schaalniveau in verband kunnen worden gebracht met concrete vastgoedhandelingen. De raad geeft de voorkeur aan een benadering waarbij het beleid van medeoverheden wordt meegenomen bij beslissingen over rijksvastgoed. Dit betekent dat het niet nodig is een nadere uitwerking te maken van de kaders van het Rijk, zoals deze nu onder meer in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (Ministerie van Infrastructuur en Milieu [IenM], 2012) zijn vastgelegd.

STUREN OP MAATSCHAPPELIJKE DOELEN

4

De aanbevelingen van de raad in het kort

- Stuur op maatschappelijke doelen bij het handelen met rijksvastgoed.
- Neem beleid van Rijk en medeoverheden als basis voor het bepalen van maatschappelijke doelen.
- Maak een reële inschatting van de financiële opbrengst bij afstoot van rijksvastgoed.
- Zie de weging van maatschappelijke doelen en financiële opbrengsten als gebiedsgericht maatwerk.

In dit hoofdstuk gaat de raad nader in op de verschillende afwegingen die gemaakt moeten worden bij het handelen met rijksvastgoed. Paragraaf 4.1 betreft het identificeren van en sturen op maatschappelijke doelen. Paragraaf 4.2 gaat dieper in op de te maken financiële waardering. In paragraaf 4.3 wordt tot slot ingegaan op de wijze waarop de weging tussen maatschappelijke doelen en financiële opbrengsten kan worden gemaakt.

4.1 Neem beleid van Rijk en medeoverheden als basis voor het bepalen van maatschappelijke doelen

Stel maatschappelijke doelen centraal

De raad is van mening dat het Rijk vanuit zijn publieke verantwoordelijkheden zijn vastgoedbeleid dient te richten op het realiseren van maatschappelijke doelen. Financiële opbrengsten uit de verkoop van rijksvastgoed kunnen daar overigens ook voor worden ingezet.

Het kabinet heeft in de RVPS 2014 vastgelegd belang te hechten aan het sturen op maatschappelijke doelen ("maatschappelijk rendement"). Deze ambitie wordt volgens de raad in de RVPS nog onvoldoende uitgewerkt. De brief van minister Blok van augustus 2014 aan de Tweede Kamer over de rijksinzet op afstoot en transformatie van rijksvastgoed geeft deze uitwerking al meer richting (Tweede Kamer, 2014).

Rijksinzet op de afstoot en transformatie van rijksvastgoed

In een brief aan de Tweede Kamer spreekt de minister voor Wonen en Rijksdienst over een aanpassing van de verkoopmethode. Er wordt maximale ruimte gegeven aan creativiteit uit de markt, en met gemeenten worden afspraken gemaakt over hoe om te gaan met specifieke objecten. De centrale vraag moet volgens de minister zijn: welke potentie heeft het rijksvastgoed voor de omgeving? In een bijlage bij de brief wordt de aanpak van transformatie van rijksvastgoed toegelicht. Per object wordt een brede waardebepaling toegepast waarbij een object na analyse kan worden ingedeeld in een van de volgende categorieën: standaard verkoop, object aanhouden en tijdelijk exploiteren, herbesteden en verkopen, transformatie en tot slot gebiedsontwikkeling. Sloop is geen verkoopstrategie, maar kan het resultaat zijn van transformatie of gebiedsontwikkeling (Tweede Kamer, 2014).

Het gebruik in de RVPS van de termen financieel en maatschappelijk rendement kan verwarring opwekken, omdat deze begrippen in de beheerfase een andere invulling hebben dan in de afstootfase. In dit advies, dat de nadruk legt op vastgoed dat zijn functie verliest, geeft de raad de voorkeur aan het gebruik van de begrippen *maatschappelijke doelen* (de mate waarin beslissingen over de afstoot van rijksvastgoed bijdragen aan het realiseren van beleidsdoelen van het Rijk en medeoverheden) en *financiële opbrengsten* (als het afstoten van vastgoed geld kan genereren).

Het handelen met rijksvastgoed kan bijdragen aan het bereiken van maatschappelijke doelen en het kan een grote impact hebben op de ruimtelijke kwaliteit van gebieden. Ook kunnen (regionale) vastgoedmarkten negatief worden beïnvloed (Stroink, 2014). Een goed functionerende vastgoedmarkt is een van de maatschappelijke doelen die moet worden betrokken bij de te maken keuzes. Bij de betreffende afwegingen gaat het steeds om maatwerk. Waar bijvoorbeeld in de ene regio een tekort is aan studentenhuisvesting, zoekt men in een andere regio naar huisvesting voor een internationale kennisinstelling. In krimpregio's is het uit de markt nemen van kantoren eerder aan de orde dan in regio's met een groeiende economie. Een portefeuillestrategie ten aanzien van rijksvastgoed kan dus niet enkel zijn ingegeven door motieven van efficiency, bedrijfsvoering en verdienmodellen.

Voorbeelden inzet van rijksvastgoed bij het realiseren van beleidsdoelen

- Investerings van het Rijk in het Rijksmuseum geven een impuls aan de toeristische sector van Amsterdam, en daarmee aan de internationale concurrentiepositie van Nederland, een van de doelen uit de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte van het Rijk.

- Het uit de markt halen van rijkskantoren (door herbestemming, transformatie en soms sloop) stimuleert het herstel van de kantorenmarkt.
- Het besluit van het Rijk om de nieuwe rechtbank in Den Bosch te bouwen in het Paleiskwartier was van doorslaggevend belang voor de succesvolle herbestemming van deze stationszone. Hetzelfde geldt voor de ontwikkeling van de Kop van Zuid in Rotterdam.
- De transformatie van het douanegebouw aan de Rotterdamse Westzeedijk tot woonruimte voor studenten draagt bij aan het oplossen van de huisvestingsproblemen van deze doelgroep.

Identificeer en stuur op maatschappelijke doelen op basis van beleid van Rijk én medeoverheden

Het uitgangspunt dat het Rijk als publieke organisatie moet sturen op maatschappelijke doelen leidt tot de vraag welke maatschappelijke doelen daar dan bij aan de orde zijn. De raad stelt daarom voor de zoektocht naar maatschappelijke doelen te beperken tot vigerend beleid van Rijk en medeoverheden. Uiteraard is de gebiedscontext van belang en kunnen er initiatieven spelen van andere partijen dan de overheid, maar de raad meent dat het aan de overheid is om deze te vertalen in beleid, zeker als zulke initiatieven aanleiding zijn tot een bestemmingswijziging. Het inventariseren van nationale én regionale beleidsdoelen die mogelijk relevant zijn bij het nemen van beslissingen over rijksvastgoed verschilt van situatie tot situatie. Welke combinatie het beste bijdraagt aan de realisatie van maatschappelijke doelen is gebiedsgericht maatwerk. In hoofdstuk 5 gaat de raad nader in op de consequenties hiervan voor de besluitvorming.

De raad vindt het belangrijk om het beleid van medeoverheden mee te laten wegen bij beslissingen over rijksvastgoed. Niet alleen omdat rijksbeleid in toenemende mate op hoofdlijnen wordt geformuleerd en veel beleid is gedecentraliseerd, maar ook omdat het handelen met rijksvastgoed gevolgen heeft voor het realiseren van het beleid van medeoverheden.

Actieve opstelling medeoverheden nodig

Het voorgaande betekent dat ook van de medeoverheden een actieve opstelling mag worden verwacht. Het is belangrijk dat gemeenten samen, al dan niet onder regie van een provincie, een strategische visie op het eigen vastgoed ontwikkelen. In veel regio's ontbreekt deze nog. Gezien de groeiende leegstand is die actieve opstelling urgent.

Beschrijf in de RVPS het proces waarmee relevante beleidsdoelen van het Rijk kunnen worden geïdentificeerd en gewogen

De RVPS geeft richting aan het rijksvastgoedbeleid. In de adviesvraag wordt gevraagd welke beleidsdoelen van het Rijk geholpen kunnen worden met de inzet

van rijksvastgoed. Het gaat daarbij onder meer om ruimtelijk, economisch, sociaal en cultureel beleid van het Rijk. In Deel 2, hoofdstuk 3, wordt als voorbeeld een inventarisatie van departementale beleidsdoelen gegeven. Deze beleidsdoelen zijn divers, abstract en voortdurend in beweging. Ze krijgen bovendien in de praktijk pas betekenis in de context van een gebied of een concrete casus. Dit maakt een dergelijke inventarisatie weinig zinvol. De Agenda Stad is een voorbeeld van een nieuw en in dit kader belangrijk beleidstraject. De raad is echter geen voorstander van een limitatieve opsomming van beleidsdoelen in een volgende editie van de RVPS. Het is beter in de RVPS een procesvoorstel op te nemen dat aangeeft hoe deze beleidsdoelen gebiedsgericht zijn te identificeren en in samenhang met beleidsdoelen van medeoverheden te wegen. In hoofdstuk 5 werkt de raad dit uit.

4.2 Richt de financiële waardebepaling op de geschiktheid voor een nieuwe functie

Rijksvastgoed vertegenwoordigt een aanzienlijke financiële waarde, een waarde die overigens niet of nauwelijks als boekwaarde is opgenomen in de rijksbegroting.⁴ Voorts kunnen financiële opbrengsten uit de verkoop van vastgoed en besparingen op de huur van objecten ook ingezet worden voor het realiseren van bezuinigingen en/of beleidsdoelen. Wanneer rijksvastgoed de functie verliest die het eerder had, moeten de mogelijke financiële gevolgen daarvan dus betrokken worden bij de beslissing over de toekomst van dit vastgoed. In deze paragraaf geeft de raad een aantal aanbevelingen met betrekking tot de waardebepaling die dan aan de orde is. Vooraf merkt de raad daarbij op, dat een op voorhand (te) optimistische inschatting door het Rijk van de opbrengst bij verkoop van rijksvastgoed (verwachtingswaarde) overleg tussen betrokken overheden over de mogelijke bijdrage van vastgoed aan beleidsdoelen in de weg kan staan.

De waardering van vastgoed hangt allereerst af van het doel en de methode van waardebepaling en van de vraag of het vastgoed goed verhandelbaar is (courant) of niet goed verhandelbaar (incourant). Bij verkoop van courant vastgoed kan op basis van een verkooptaxatie een actuele marktwaarde (of reële onderhandse verkoopwaarde) bepaald worden. Voor niet-courant vastgoed is dat lastiger. Er kan geen marktwaarde bepaald worden door te vergelijken met andere transacties omdat er geen vergelijkbare objecten zijn, of omdat er te weinig referentietransacties zijn. Zowel bij courant als incurant vastgoed kunnen zo grote verschillen ontstaan tussen boekwaarde en marktwaarde.

⁴ De verschillende vastgoedhoudende diensten hanteren nu verschillende boekwaardesystemen. Het Rijk wil overstappen op een systeem van vervangingswaarde. De Algemene Rekenkamer rapporteert in 2015 over de waardering van rijksvastgoed.

De raad is van mening dat de reëel te behalen verkoopwaarde onderdeel moet zijn van besluiten over de afstoot van rijksvastgoed, en niet een eventuele boekwaarde of eerder uitgesproken verwachtingswaarde.

Bij niet-courant vastgoed zal gekeken worden naar mogelijkheden voor een nieuwe functie, al dan niet na transformatie of herbestemming. Een bestemmingswijziging is vaak nodig om tot hergebruik over te gaan, zeker als de vigerende bestemming sterk beperkend is, zoals militair terrein of gevangenis. Een dergelijke bestemmingswijziging is afhankelijk van de bereidheid van de gemeente om daaraan mee te werken. Afhankelijk van de mogelijke nieuwe bestemming kan de opbrengst sterk verschillen. Het is dus noodzakelijk om met de gemeente te overleggen over een nieuwe bestemming voordat tot waardebepalings kan worden overgegaan. Het resultaat van dit onderhandelingsproces is op voorhand onzeker. Zowel het Rijk (als verkopende partij) als een mogelijke koper dienen niet bij voorbaat vast te houden aan een voor hen zo gunstig mogelijke nieuwe bestemming met bijbehorende waardeschatting (het taxeren op *highest and best use*). Beter is om de opdracht aan een taxateur in te kaderen na een gezamenlijk proces van herbestemmen met betrokken partijen.

Neem maatschappelijke doelen op bij de uitgangspunten voor een veiling of tender

Juist omdat beleid van Rijk en medeoverheden als uitgangspunt wordt genomen bij het bepalen van een nieuwe functie, die eventueel door de gemeente wordt vertaald in een bestemmingswijziging, ligt een veiling of tender niet voor de hand. Eerst zal overleg met de gemeente moeten plaatsvinden over de bestemmingsbreedte. Immers als vastgoed zonder kader voor die toekomstige functie verkocht wordt aan een private partij hebben betrokken overheden minder mogelijkheden met dat vastgoed publieke doelen te dienen. Het verdient aanbeveling om marktconsultaties zo in te richten dat het dienen van maatschappelijke doelen actief wordt bevorderd.

Neem de beoogde bestemming als uitgangspunt om te bepalen wie het verlies betaalt of de winst krijgt.

In de onderhandeling tussen betrokken partijen over een nieuwe functie dan wel bestemming speelt de financiële inschatting van winst of verlies een grote rol. De raad ziet twee mogelijkheden: a) de nieuwe functie past binnen de vigerende bestemming, of b) voor de nieuwe functie is een bestemmingswijziging nodig.

Als de bestemming niet wijzigt (a) ligt het voor de hand dat de eigenaar, dus ook het Rijk als vastgoedeigenaar, uitgaat van de marktprijs. Indien een andere partij dan het rijk met het object een laagwaardiger functie wil realiseren zal deze partij zelf het verschil met die marktprijs moeten financieren. Dus als het toevoegen van een publiek belang door een andere partij dan het Rijk ten koste gaat van de waarde van een object, dan hoeft het Rijk als verkoper daar geen nadelen van te ondervinden.

Als er sprake is van een bestemmingswijziging voor het realiseren van een nieuwe functie (b), zijn er ook weer twee mogelijkheden. De nieuwe functie kan hoogwaardiger of laagwaardiger zijn dan de bestaande. In het geval dat er sprake is van een hoogwaardiger nieuwe functie gaat de opbrengst (het verschil in verkoopwaarde bij de vigerende en de nieuwe bestemming) naar het Rijk als verkopende partij. Overigens kan een gemeente voorwaarden stellen aan de bestemmingswijziging, zoals een bijdrage van de (nieuwe) eigenaar aan de ontsluiting en dergelijke. De tweede mogelijkheid is dat de nieuwe bestemming laagwaardiger is dan de vigerende bestemming. Het Rijk als eigenaar van het object heeft recht op planschade als de gemeente deze wijziging afdwingt. In de praktijk zal een gemeente de kosten voor een niet door het Rijk gewenste bestemmingswijziging uitonderhandelen met de partij die baat heeft bij de laagwaardiger bestemming (voor het geval de gemeente dat niet zelf is).

Soms moet genoeg worden genomen met een lagere opbrengst

Vaak zal een proces van gebiedsontwikkeling worden gestart om vastgoed een nieuwe zinvolle bestemming te geven. Dit geldt zeker voor incurante objecten in regio's waar de leegstand al hoog is. De ontwikkelwaarde daarvan kan, mede in het licht van een eventuele boekwaarde of eerder uitgesproken verwachtingswaarde, teleurstellend zijn. De raad is van mening dat het Rijk, net als andere private eigenaren, er niet aan zal ontkomen bij dergelijk vastgoed genoeg te nemen met een lagere opbrengst.⁵

4.3 Zie de weging van maatschappelijke doelen en financiële opbrengsten als gebiedsgericht maatwerk

(Mogelijke) financiële opbrengsten maken deel uit van de bredere weging hoe het handelen met rijksvastgoed kan bijdragen aan het bereiken van maatschappelijk doelen. Daarbij moet worden voorkomen dat besluiten te veel vanuit één sector of beleidspartefeuille worden gemotiveerd en dat andere belangen onvoldoende worden meegewogen. Het betreft vaak politiek-bestuurlijke afwegingen.

De raad ziet de afweging tussen maatschappelijke doelen en financiële opbrengsten als de uitkomst van gebiedsgericht maatwerk, waar vaak een interactief proces van tekenen en rekenen aan vooraf zal gaan. Het is belangrijk om daarbij alle factoren goed in beeld te krijgen. De weging tussen maatschappelijke doelen en financiële opbrengsten is een weging van 'zachte' en 'harde' waarden. Omdat deze weging in de praktijk bijzonder lastig blijkt, wordt vaak geprobeerd alle factoren te objectiveren. Dit verklaart de zoektocht naar uniforme maatstaven en de ontwikkeling van instrumenten zoals maatschappelijke kosten-batenanalyses

⁵ Winst of verlies bij verkoop ten opzichte van de gehanteerde boekwaarde is in principe voor de eigenaar van het vastgoed.

(MKBA), *best value procurement* (prestatie inkoop), economisch meest voordelige inschrijving (EMVI-criteria) of *social return on investment* (methodiek voor het meten van maatschappelijk rendement). Al deze instrumenten hebben hun waarde, maar ook als nadeel dat de uitkomst sterk wordt bepaald door aannames die er aan de voorkant worden gedaan bij het hanteren van dergelijke instrumenten. De raad ziet de inzet ervan vooral als een hulpmiddel aan het eind van een gebiedsgericht proces ter weging van verschillende varianten. Als dergelijke instrumenten worden ingezet verdient het aanbeveling om extra punten toe te kennen bij maatschappelijk toegevoegde waarde.

Gebiedsontwikkeling bepaalt keuze voor toekomst vastgoed

De toegevoegde waarde van vastgoed voor de kwaliteit van een gebied kan liggen in behoud van de huidige functie, in transformatie en herbestemming en soms ook in sloop (Tweede Kamer, 2014; Ministerie van BZK, 2014a).

De keuze voor een van deze opties zal vaak bepaald worden in een proces van gebiedsontwikkeling. Daarin worden de verschillende maatschappelijke wensen met elkaar geconfronteerd. Een sluitende grondexploitatie is voorwaarde bij de te maken keuzes in een gebied. Uiteindelijk zal de politiek hier een afweging moeten maken. Het Rijk dient overigens rekening te houden met een gangbaar principe bij gebiedsontwikkeling, namelijk dat vaak afgesproken wordt dat eventuele opbrengsten in het gebied zelf worden geïnvesteerd.

VAN OBJECTGERICHTE BESLUITEN NAAR EEN REGIONALE PORTEFEUILLE- STRATEGIE

5

De aanbevelingen van de raad in het kort

- Overleg in een vroeg stadium met gemeenten.
- Gebruik MIRT-overleggen voor afspraken over regionale vastgoedportefeuilles.
- Richt de besluitvorming over de rijksvastgoedportefeuille op de regio.

In de praktijk worden de meeste beslissingen over rijksvastgoed dat zijn functie verliest genomen in overleg tussen gemeenten en Rijk. Dat ligt ook voor de hand. Op lokaal niveau moet het Rijk als eigenaar van vastgoed in overleg met de gemeente, die immers vanuit zijn publieke verantwoordelijkheid zal moeten besluiten over een eventuele wijziging in de bestemming van een object. Het is echter mogelijk dat vastgoed een bijdrage kan leveren aan gebiedsopgaven die de overheden gezamenlijk hebben geïdentificeerd in de regionale MIRT-gebiedsagenda's. Daarom is de raad er voorstander van dat de vastgoedportefeuilles van zowel het Rijk als medeoverheden worden doorgelicht met het oog op de opgaven uit die gebiedsagenda's. Zo worden objecten, die in potentie een bovenlokale betekenis hebben, tijdig geïdentificeerd.

5.1 Overleg in een vroeg stadium met gemeenten

Een proactieve opstelling van het Rijk richting gemeenten is vereist

De raad adviseert een proactieve opstelling van het Rijk richting gemeenten waar rijksvastgoed zijn functie gaat verliezen. Voor de ruimtelijke kwaliteit en ontwikkeling is het belangrijk om bijtijds samen te bespreken hoe het benutten van vrijkomend rijksvastgoed kan bijdragen aan het beleid van de gemeente. Het tijdig afgeven van een signaal dat rijksvastgoed op termijn zijn huidige functie verliest, geeft de gemeente tijd voor het ontwikkelen van een visie op de toekomst van een object, mede in het licht van de gebiedscontext. Als een object een bovenlokale betekenis heeft, kan overleg op hogere schaalniveaus aan de orde zijn, zie paragraaf 5.2. Sowieso is het goed om vastgoed samenhangend in regionaal portefeuilleperspectief te beschouwen.

In veel gemeenten speelt het vastgoed van het Rijk slechts een beperkte rol en gaat het om losse objecten van beperkte omvang. Overleg tussen Rijk en gemeente is in elk geval aan de orde als de gemeente vanuit haar publieke verantwoordelijkheden voor de keuze staat de bestemming van rijksvastgoed te wijzigen. Ook als er geen sprake is van een bestemmingswijziging kan overleg

over verkoop van (grote) objecten met de betreffende gemeente een toegevoegde waarde hebben. Het schuiven met vastgoedposities en gebruikers ervan kan bijdragen aan een goede ruimtelijke ordening van de gemeente. Vaak is een gezamenlijk proces van tekenen en rekenen nodig om met betrokken partijen tot passende herbestemming te komen.

Maak afspraken over gebundelde inzet van vastgoed

De raad vindt het belangrijk om in gemeenten (regio's) waar sprake is van een majeure transitie van rijksvastgoed een samenhangende aanpak voor ogen te houden. Het verdient aanbeveling deze afspraken juridisch vast te leggen in een samenwerkingsovereenkomst of convenant, zoals in Den Haag is gedaan waar veel rijkskantoren vrijkomen. De afspraken kunnen onder meer gaan over de fasering van de afstoot, over herbestemming, over tijdelijk gebruik en vooral over de gezamenlijke aanpak van het beperken van negatieve maatschappelijke en sociale gevolgen voor het betreffende gebied. Ook de keuze tussen het afstoten van huur- of eigendomsobjecten kan hierbij aan de orde zijn.

Samenwerkingsovereenkomst Den Haag

De gemeente Den Haag heeft in 2013 een overeenkomst getekend met het Rijk voor een gezamenlijke aanpak van de problematiek van de leegstand. Hiermee spannen beide partijen zich gezamenlijk in om de negatieve effecten op de kantoren- en arbeidsmarkt te beperken (Gemeente Den Haag & de Staat der Nederlanden, 2013). Het doel van de samenwerkingsovereenkomst is een integrale en gemeenschappelijke aanpak ter beperking van structurele leegstand en financiële verliezen, behoud van leefbaarheid en kwaliteit van leefmilieus in de gemeente. De partijen zullen als overheidsorganisaties transparantie, openbaarheid, stedelijke kwaliteit, economische vitaliteit, marktconformiteit en beperking van financiële verliezen als leidende principes voor een integrale aanpak hanteren. In de samenwerkingsovereenkomst tussen Rijk en gemeente Den Haag is onder meer geregeld dat er programmatisch wordt gestuurd, er is een taskforce ingesteld en er zijn objectteams voor de belangrijkste grote objecten die vrijkomen.

Het maken van dergelijke afspraken betekent bovendien dat de politiek verantwoordelijken nadrukkelijk worden betrokken in de besluitvorming en hierover ook verantwoording kunnen afleggen. Dit bevordert de transparantie en de democratische legitimatie.

Package deals

De raad staat in beginsel positief tegenover vormen van uitruil waarbij door het maken van *package deals* winst- en verlieslocaties worden verevend. Net zoals een gemeente gewend is te onderhandelen met andere vastgoedeigenaren (als u hier vertrekt, krijgt u daar grond) kan het ook tussen overheden handig zijn om een meer of minder complexe uitruil tot stand te brengen. Een dergelijke uitruil kan ook op bovengemeentelijk niveau aan de orde zijn.

5.2 Gebruik MIRT-overleggen voor afspraken over regionale vastgoedportefeuilles

De raad beveelt aan om op regionaal niveau te zoeken naar een verbinding tussen de beleidsdoelen (van Rijk en medeoverheden) én de vastgoedportefeuilles van Rijk en regio. De raad kan zich in dit verband goed vinden in de gedachte het MIRT-proces te gebruiken als kapstok voor overleg en afstemming tussen de betrokken overheden. Er wordt verschillend geoordeeld over het MIRT-proces, maar de raad is niet bekend met vergelijkbare afstemmingsmechanismes die gebaseerd zijn op gedeelde agenda's, bestuurlijk zijn ingebed en waarin legitimiteit en transparantie goed zijn geregeld. Sinds de komst van de R van ruimte in het MIRT wordt er gestreefd naar een integrale afweging, breder dan voorheen toen de focus nog lag op infrastructuur. Het programma Vernieuwing MIRT moet bovendien een aantal bezwaren tegen het functioneren van het huidige MIRT wegnemen. De raad acht een dergelijke aanpassing noodzakelijk wil het MIRT de hierboven geschetste rol met betrekking tot rijksvastgoed kunnen spelen, voor een toelichting op het MIRT zie Deel 2, hoofdstuk 4. Overigens hoeven niet alle regionale afspraken in het kader van het bestuurlijk overleg MIRT (BO MIRT) gemaakt te worden. Soms kan worden volstaan met een doorverwijzing naar gebiedsspecifiek overleg tussen betrokken partijen.

MIRT-overleg Noord-Brabant

De provincie Noord-Brabant is een mooi voorbeeld van een regio waar het rijksvastgoed al wordt meegenomen in het MIRT-proces. Afgesproken is dat eventuele knelpunten worden besproken in het Bestuurlijk Overleg MIRT. De regio ziet vrijkomend rijksvastgoed niet alleen als een bedreiging in verband met de toenemende leegstand, maar ook als een kans. Daarom is op instigatie van de commissaris van de Koning een werkgroep ingericht die actief gaat lobbyen bij bedrijven en instanties die passen bij het profiel van BrabantStad (stedelijk netwerk van de vijf grote Brabantse steden Breda, Eindhoven, Helmond, 's-Hertogenbosch en Tilburg en de provincie) en die kunnen worden ondergebracht in vrijkomend vastgoed van het Rijk.

Voorzie MIRT-gebiedsagenda's van een paragraaf over vastgoed van Rijk en medeoverheden

De raad beveelt aan alle gebiedsagenda's te voorzien van een vastgoedparagraaf. In die paragraaf wordt geïnventariseerd welk vastgoed van Rijk én medeoverheden mogelijk een bijdrage kan leveren aan de gezamenlijk geïdentificeerde gebiedsopgaven. De MIRT-gebiedsagenda's bevatten de door de overheden gedeelde integrale visie op, en ontwikkelingsrichting van, de betreffende regio, inclusief de daaruit voortvloeiende majeure opgaven. De gebiedsagenda's zijn vastgesteld in de bestuurlijke overleggen MIRT en dienen als inhoudelijk kompas bij het prioriteren van opgaven en projecten, inclusief de rolverdeling tussen

Rijk en regio's. Het opnemen van een vastgoedparagraaf in de gebiedsagenda's garandeert dat vastgoed onderdeel wordt van zowel de horizontale (tussen beleidssectoren) als verticale (tussen overheidslagen) beleidsafstemming. De resultaten van de bestuurlijke overleggen MIRT worden per brief aan de Tweede Kamer gemeld en tijdens het notaoverleg MIRT besproken. Door hierin afspraken over de inzet van rijksvastgoed expliciet mee te nemen, worden deze democratisch gelegitimeerd en wordt de transparantie bevorderd. Koppeling van de besluitvorming over rijksvastgoed aan het MIRT heeft als voordeel dat aangesloten kan worden op het spelregelkader MIRT. Hierin is ook de positie van de MKBA meegenomen. In de verkenningsfase van het MIRT worden met een MKBA de verschillende projectalternatieven op nut en noodzaak onderzocht.

Op basis van een confrontatie van de provinciale vastgoedplannen met de gebiedsagenda's kan een selectie gemaakt worden van rijksobjecten die (mogelijk) een bijdrage kunnen leveren aan de gedefinieerde opgaven. Daarbij zal blijken dat veel rijksobjecten niet in de gebiedsagenda-zeef blijven hangen, en dat het niet nodig is om daarover nadere regionale afspraken te maken. Hier kan, zoals in de vorige paragraaf beschreven, worden volstaan met afstemming tussen Rijk en gemeenten.

Combineer sectorale masterplannen tot provinciale rijksvastgoedplannen

De raad beveelt aan de huidige sectorale vastgoedplannen van het Rijk (zoals die er nu per provincie bestaan voor onder meer kantoren, defensieterreinen en gevangenissen) uit te bouwen tot provinciale totaalplannen, regionale uitwerkingen van de RVPS. Daarmee wordt al het rijksvastgoed betrokken in de afwegingen in het MIRT-proces. Per regio ontstaat zo een beeld van het gebruik (eigendom/huur) van het Rijk. Deze bundeling versterkt de mogelijkheden voor een brede weging en inzet van rijksvastgoed voor de beleidsdoelen van Rijk én regio.

Als de sectorale masterplannen worden verbreed tot al het vastgoed in bezit van het Rijk, moeten ook huurobjecten worden meegenomen. De raad is namelijk geen voorstander van de huidige strategie om versneld afscheid te nemen van alle huurpanden, zonder voorafgaande analyse van de effecten op de regionale vastgoedmarkten. Vanuit een portefeuilleperspectief kan het aanhouden van een strategisch huurobject de voorkeur hebben boven het aanhouden van een eigendomsobject.

Ook de regio moet een leegstandstrategie ontwikkelen

Regionale overheden dienen hun beleid op orde te hebben. In de meeste regio's is er nog geen regionaal gedeelde leegstandstrategie voor het overheidsvastgoed. Zolang een juridisch sterk instrument voor bovengemeentelijke coördinatie ontbreekt, ziet de raad hier een rol voor de provincies weggelegd, zonder de rol van de gemeenten over te nemen. Die coördinerende rol van de provincies speelt ook al bij het MIRT-proces.

Oriënteer vastgoedhoudende diensten van het Rijk op de regio

De raad beveelt aan de organisatie van de vastgoedhoudende diensten van het Rijk te oriënteren op de regio's. Hiermee wordt organisatorisch een brug geslagen tussen nationale en regionale beleidsdoelen enerzijds en beslissingen over (rijks) vastgoed anderzijds. Het is van belang dat de vastgoedhoudende diensten nauw contact onderhouden met de regio's en dat regiospecifieke kennis en netwerken worden opgebouwd. Een indeling conform de gebiedsindeling van de MIRT ligt voor de hand vanwege de gewenste koppeling met de gebiedsagenda's.

5.3 Richt de besluitvorming over de rijksvastgoedportefeuille op de regio

Op rijksniveau gaat het om de vraag hoe beslissingen over samenhangende rijksvastgoedportefeuilles kunnen bijdragen aan de beleidsdoelen van het Rijk en medeoverheden. De Interdepartementale Commissie Rijksvastgoed (ICRV), als interdepartementaal afstemmingsorgaan, speelt hier een belangrijke rol, met de RVPS als referentiekader. In de ICRV zijn de belangrijkste betrokken departementen op niveau van de Directeur-Generaal vertegenwoordigd (voor een nadere toelichting op dit gremium, zie Deel 2, paragraaf 5.2).

Herijk de RVPS periodiek

De raad is van mening dat in de volgende editie van de RVPS expliciet aandacht moet worden besteed aan de afstemming tussen de diverse beleids- en vastgoedhoudende diensten. In de RVPS moet duidelijk staan hoe rijks-beleid, bedrijfsvoering en uitvoering, zoals neergelegd bij verschillende dienstonderdelen, zich tot elkaar verhouden. Ook moet de RVPS heldere procesafspraken bevatten over de wijze waarop over rijksvastgoed wordt besloten, en hoe rijksvastgoed kan worden ingezet als bijdrage aan het realiseren van beleidsdoelen van Rijk en medeoverheden.

Benoem het sturen op maatschappelijke doelen in de opdracht van de vastgoedhoudende diensten

De raad vindt het belangrijk dat het sturen op maatschappelijke doelen nadrukkelijk wordt opgenomen in de opdracht van het RVB en de andere vastgoedhoudende diensten. De huidige missie van het RVB focust sterk op rijksdoelen en neemt doelen van medeoverheden niet expliciet mee: "het Rijksvastgoedbedrijf zet vastgoed in voor de realisatie van rijksoverheidsdoelen, in samenwerking met, en met oog voor de omgeving" (Rijksvastgoedbedrijf.nl, 2014).

Positioneer het Rijksvastgoedbedrijf ook als schakel tussen beleid en uitvoering

Het RVB heeft in de optiek van de raad een tweeledige functie: zowel beleidsvoorbereiding als uitvoering (zie Deel 2, paragraaf 5.1).

Omdat alle beleids-departementen een sterke focus hebben op het eigen beleid en de eigen bewindspersoon, ligt het voor de hand dat het RVB de voorbereiding van interdepartementale afstemming in de ICRV coördineert. De raad is van oordeel dat het RVB de operationele aspecten van het rijkskantorenbeleid voor zijn rekening moet nemen, opdat optimalisatie binnen de portefeuillestrategie mogelijk wordt. Dit betekent dat de beleidsdiensten het RVB de ruimte moeten geven om vanuit zijn vastgoedkennis te zoeken naar een verstandige en passende uitwerking van dat beleid. Het RVB zal als opdrachtnemer van politiek gelegitimeerd beleid moeten kunnen schakelen tussen de beleidsdepartementen en regio's. De raad is daarom geen voorstander van het verder op afstand zetten van het RVB als uitvoeringsorganisatie.

Nu vier van de negen vastgoedbedrijven van het Rijk in het RVB zijn samengegaan, kan de vraag gesteld worden of de overige vastgoedhoudende diensten ook moeten opgaan in het RVB. De raad ziet de huidige fusie als een complexe opgave en is voorstander van een consolidatie van het RVB. Pas bij bewezen synergievoordelen ligt een oriëntatie op een verdere integratie voor de hand.

Stimuleer creativiteit ten aanzien vrijkomend rijksvastgoed.

De raad pleit voor het versterken en bundelen van de creatieve capaciteit bij het RVB voor het werken aan herbestemming. Bij het nieuwe RVB is inmiddels veel kennis en ervaring daarover opgebouwd. Uit het door IenM geïnitieerde Atelier Making Projects⁶ blijkt dat de behoefte hieraan groot is (Vastgoedvanhetrijk.nl, 2014a). Investeren in tijd en ruimte voor een gebiedsgerichte verkenning, samen met betrokken lokale/regionale partijen, draagt bij aan kwaliteitswinst voor het betreffende gebied (College van Rijksadviseurs, 2014; Rietveld, 2014).

5.4 Uitvoering

Deze paragraaf bevat een samenvatting van een aantal eerder geschetste procesvereisten om te kunnen sturen op basis van een portefeuillestrategie voor rijksvastgoed.

⁶ In dit atelier is onderzocht hoe verkoop of herbestemming van publiek vastgoed een beter financieel en maatschappelijk rendement kan opleveren als dat gebeurt tegen de achtergrond van bestuurlijke ambities en een gebiedsgerichte visie, waarin alle aanbod van vastgoed in een gebied wordt betrokken en waarin de verbinding wordt gelegd met andere beleidsdoelen en ambities van Rijk en regio (Stimuleringsfonds.nl, 2014).

De Rijksvastgoedportefeuillestrategie

De RVPS dient de algemene uitgangspunten, randvoorwaarden en procesafspraken te bevatten voor het beleidsmatig sturen op rijksvastgoed.

- Deze wordt elke paar jaar herijkt en vastgesteld door het kabinet.
- Bij de eerstvolgende versie dienen expliciete procesafspraken opgenomen te worden over:
 - De afstemming tussen beleidsdiensten en vastgoedbedrijven en de rol van het ICRV en het RVB hierbij.
 - Daarbij wordt ook de koppeling aan het MIRT-proces geborgd.
- Nieuw rijksbeleid met substantiële vastgoedconsequenties wordt voorzien van een vastgoedparagraaf.

Integrale rijksvastgoedplannen voor de acht MIRT-regio's

Het Rijk zorgt voor integrale rijksvastgoedplannen voor de acht MIRT-regio's.

- Voor de MIRT-regio's worden de huidige sectorale masterplannen uitgebouwd tot integrale rijksvastgoedplannen, inclusief huurobjecten.
- Deze integrale rijksvastgoedplannen worden in elke regio besproken in het licht van de MIRT-gebiedsagenda's in het Bestuurlijk Overleg MIRT.
- Het Rijk nodigt de regio's expliciet uit om zelf ook een gezamenlijke strategie op het eigen vastgoed ontwikkelen.
- Op basis van de MIRT-gebiedsagenda's wordt vastgoed dat een bijdrage kan leveren aan de regionale gebiedsopgaven geïdentificeerd. Rijksvastgoed zonder regionale betekenis wordt in overleg tussen Rijk en gemeente besproken.
- Het Rijk richt de interne organisatie van de rijksvastgoedhoudende diensten nadrukkelijk op de MIRT-regio's.

Afsprakenkaders / convenanten met gemeenten

Met gemeenten/regio's waar een substantiële hoeveelheid rijksvastgoed zijn functie verliest worden afsprakenkaders/convenanten opgesteld over de fasering van de afstoot, over herbestemming, over tijdelijk gebruik en over de gezamenlijke aanpak van het beperken van negatieve maatschappelijke en sociale gevolgen voor het betreffende gebied.

DEEL 2 | VERDIEPING



INLEIDING

In Deel 1 is het advies van de raad verwoord. In dit Deel 2 wordt het advies op onderdelen nader toegelicht en van achtergrondinformatie voorzien.

Leeswijzer

De hoofdstukindeling van Deel 2 correspondeert niet met die van Deel 1.

In hoofdstuk 1 wordt de context van het advies beschreven, waarbij de focus ligt op de leegstandsproblematiek in de kantorenmarkt. In hoofdstuk 2 worden enkele uitgangspunten bij het handelen met rijksvastgoed toegelicht.

In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de diverse beleidsdoelen van het Rijk waar het handelen met rijksvastgoed invloed op kan hebben. In hoofdstuk 4 wordt een toelichting gegeven op het MIRT. In hoofdstuk 5, tot slot, staat de organisatie van de vastgoedhoudende diensten van het Rijk centraal en worden enkele overleggeria toegelicht.



CONTEXT VAN HET ADVIES

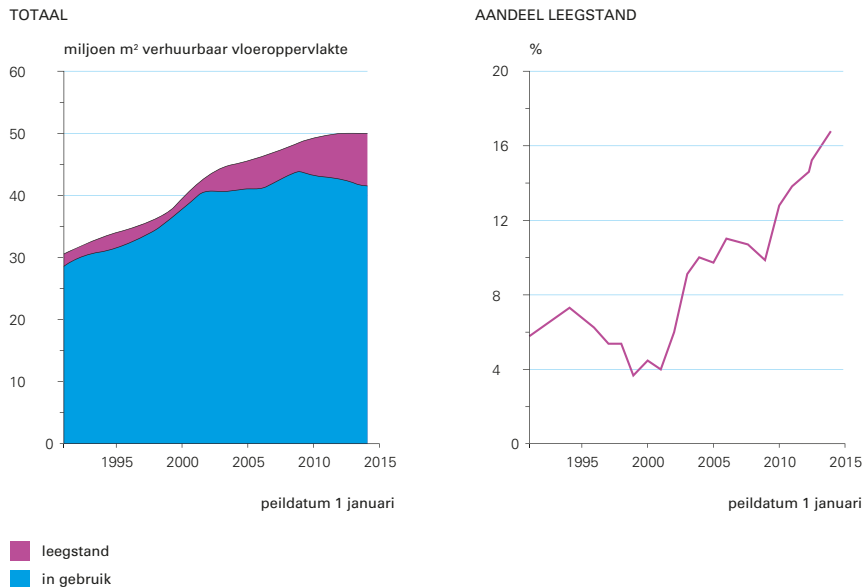
1

In dit hoofdstuk wordt een aantal aspecten van de inhoudelijke en beleidsmatige context geschetst dat voor het portefeuillebeheer van de rijksoverheid van belang is. Die context is aan sterke veranderingen onderhevig. Denk bijvoorbeeld aan de decentralisatie van beleid, met name in de ruimtelijke ordening, en de afnemende beschikbaarheid van rijksfinanciën. Niet alleen de overheid verandert, ook de markt is aan sterke veranderingen onderhevig. De vastgoedmarkt kampt met een oplopende leegstand, onder meer van kantoren, winkels en maatschappelijk vastgoed. Het Rijk is voornemens veel vastgoed af te stoten. Deze operatie is lastig, juist vanwege die oplopende leegstand.

Hieronder wordt twee aspecten uit die context nader toegelicht. Het betreft de leegstandsproblematiek, met name van kantoren, en de rol van het Rijk daarbij. Vervolgens worden enkele beleidskaders toegelicht die – in het licht van dit advies – belangrijk zijn voor het rijksvastgoedbeleid.

1.1 Overaanbod en leegstand op de kantorenmarkt

Begin 2014 staat 17% van het vloeroppervlak van kantoren leeg, 50% van die leegstand is structureel van aard (leegstand gedurende meer dan drie jaar) (Van Gerwen et al, 2014: 32-33). Het Economisch Instituut voor de Bouw heeft berekend dat de omvang van de beroepsbevolking nooit meer voldoende zal zijn om alle leegstaande kantoren weer te bevolken (Zuidema & Van Elp, 2010). Ook Het Nieuwe Werken (een verzamelnaam voor diverse manieren van slimmer, efficiënter en effectiever werken) leidt tot een verdere afname van het benodigde aantal vierkante meters kantoorvloeroppervlak per werknemer en dus voor verdere afname van de vraag naar kantoorruimte. De vastgoedmarkt in Nederland heeft aldus te maken met een structurele mismatch tussen vraag en aanbod (zie figuur 1).

Figuur 1: Oppervlakte en leegstand van kantoren (PBL, 2014)

Door de hoge leegstand en de verwachting van een structureel achterblijvende vraag dalen de (huur)prijzen van kantoorvastgoed flink. Kantoren werden tot voor kort in veel gebiedsontwikkelingen opgenomen om de planexploitatie financieel rond te krijgen. Die gebiedsontwikkelingen lopen nu vast en overheden en marktpartijen worden genoodzaakt af te boeken op hun investeringen. De grote structurele leegstand van kantoren, die kan worden gezien als een verspilling van ruimte en kapitaal, was in 2011 aanleiding voor de start van een actieprogramma.

Landelijk actieprogramma kantorenleegstand

Het Actieprogramma Aanpak Leegstand Kantoren is in 2011 opgesteld door gemeenten, provincies, banken, beleggers, projectontwikkelaars en het Ministerie van IenM (Tweede Kamer, 2011a). In het actieprogramma zijn acties en verkenningen geformuleerd gericht op de vermindering van bestaande grote, structurele kantorenleegstand en het voorkomen van verdere leegstand. Er moet een afgewogen mix komen van overheids- en marktacties en van generieke en gebiedsgerichte oplossingen. Er wordt dus gevraagd om regionaal maatwerk.

Beleed om rijksvastgoed te concentreren in een beperkt aantal gemeenten heeft ook effecten op de regionale arbeidsmarkten. Leden van de Tweede Kamer dienden naar aanleiding van het Uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst

een motie in over de gevolgen van het vertrek van het Rijk voor de economische structuur, de werkgelegenheid en het voorzieningenniveau in een aantal krimpgebieden (Tweede Kamer, 2009b). De moties waren aanleiding tot een bijstelling van de plannen, zo blijft bijvoorbeeld de Belastingdienst in Emmen en Venlo (Tweede Kamer, 2013b).

1.2 Het Rijk is een grote speler op de kantorenmarkt

Het Rijk is grootgebruiker van gebouwd vastgoed en is dus een belangrijke speler op de vastgoedmarkt. Het Rijk gebruikt met 5 miljoen m² bvo circa 10% van de totale kantoorvoorraad van Nederland.

Vastgoed van het Rijk

De grondportefeuille omvat circa 13,4% van het oppervlak van Nederland. De gebouwportefeuille omvat circa 13,3 miljoen m² bvo: 5,0 miljoen m² aan kantoren en het RVB beheert 8,3 miljoen m² bvo aan bedrijfsgebouwen (voornamelijk van Defensie).

Daarnaast beheren de overige vastgoedhoudende diensten nog een groot aantal bedrijfsgebouwen (specialiteiten). Naast kantoren worden honderden gebouwen voor speciale en uiteenlopende voorzieningen gebruikt, zoals militaire terreinen, kazernes, laboratoria, opvangcentra voor asielzoekers, penitentiaire inrichtingen of speciale gebouwen voor de bediening van sluizen en bruggen. De komende jaren wordt circa 3,5 miljoen m² bvo van het rijksvastgoed overtollig, waarvan 1,0 miljoen m² bvo kantoren (70% huur, 30% eigendom), 1,2 miljoen m² bvo specialiteiten en 1,3 miljoen m² bvo vastgoed van Defensie (Ministerie van BZK, 2013).

De komende jaren wordt circa 1,0 miljoen m² bvo kantoorruimte van het Rijk overtollig (Tweede Kamer, 2014). Twee belangrijke factoren voor de afnemende kantoorbehoefte van het Rijk zijn dat de rijksoverheid kleiner en efficiënter wordt. Met name de invoering van flexwerkconcepten, waarin de werkpleknorm terugloopt van 1,1 tot 0,7 werkplek per fte, zorgt voor een grote daling van de benodigde kantoorruimte. Het Rijk zal tussen 2012 en 2020 20% van het in 2012 gebruikte kantooroppervlak niet meer nodig hebben. Dit is 2% van het landelijk aanbod aan kantoren (zie tabel 1).

Tabel 1: Aandeel rijkskantoren in landelijke voorraad

Indicatieve cijfers	Nederland totaal	Kantooroppervlak van het Rijk	Percentage van het totale kantooroppervlak in Nederland
Kantoren in m ² bvo*	50.000.000	5.000.000	10%
Leegstand kantoren in m ² bvo**	8.500.000	Onbekend	17%
Afname kantoren in m ² bvo Rijk 2013-2020*	-	1.018.000	2%

* RVPS, Ministerie van BZK, 2013 ** PBL, 2014

Regionaal kunnen de effecten van het vrijkomende rijkskantoren sterk verschillen. Gerekend in vierkante meters is de daling van de benodigde rijkskantooruimte in Den Haag het grootst, namelijk zo'n 40% (Tweede Kamer, 2013c). Zie voor de afname tabel 2.

Tabel 2: Afname m² kantoren (beheerd door RVB) per provincie op basis van alle masterplannen kantoorhuisvesting (2012 – 2020) (Cijfers Tweede Kamer, 2013c; met uitzondering van eerste kolom: Bak, 2014)

	Totaal kantooroppervlak ultimo 2012 (m ² bvo)	Totaal rijkskantoren in 2012 (m ² bvo)	Rijkskantoren als percentage van totaal kantoren	Verandering rijkskantoren in periode 2012 - 2020 (m ² bvo)	Verandering in rijkskantoren als percentage van het totaal in 2020	Afname rijkskantoren in periode 2012 - 2020 in %
Drenthe	643.000	61.046	9,5	-29.119	-4,5	47,7
Flevoland	902.000	31.256	3,5	-6.595	-0,7	21,1
Friesland	976.000	112.990	11,6	-45.648	-4,7	40,4
Gelderland	4.164.000	286.008	6,9	-101.819	-2,4	35,6
Groningen	1.226.000	114.045	9,3	-22.695	-1,9	19,9
Limburg	2.077.000	147.858	7,1	-39.478	-1,9	26,7
Noord-Brabant	5.482.000	252.944	4,6	-49.324	-0,9	19,5
Noord-Holland	11.515.000	626.572	5,4	-134.713	-1,2	21,5
Overijssel	2.453.000	135.542	5,5	-34.021	-1,4	25,1
Utrecht	6.097.000	277.848	4,6	-83.910	-1,4	30,2
Zeeland	459.000	42.145	9,2	-13.655	-3,0	32,4
Zuid-Holland	13.649.000		-		-	
Zuid-Holland excl. Den Haag		382.878	-	-160.043	-	41,8
Den Haag		710.505	-	-296.991	-	41,8
Totaal	49.643.000			-1.018.011		

Gevolgen voor de gemeente Den Haag

De gemeente Den Haag en omliggende regio wordt geconfronteerd met een zeer grote hoeveelheid rijkskantoren (660.000 m²) die de komende vijf jaar door het Rijk verlaten wordt (Gemeente Den Haag & de Staat der Nederlanden, 2013). Het gaat hierbij om 450.000 m² bvo in rijkseigendom (45 eigendomsobjecten) en 210.000 m² bvo huur.⁷ Een snelle afstoot van een dergelijk volume zou een groot effect hebben op het functioneren van de vastgoedmarkt, op de leefbaarheid van een aantal stedelijke gebieden en op de werkgelegenheid.

Ook andere partijen verlaten de komende jaren hun kantoren. De kantorenleegstand in Den Haag is 13% op 1 januari 2013. De gemeente verwacht dat er de komende 20 jaar circa 1 miljoen m² bvo aan leegstaande kantooruimte moet transformeren naar een andere functie. Dit betekent een transformatieopgave van gemiddeld 50.000 m² bvo per jaar. De gemeente Den Haag ziet kansen voor de rijksgebouwen die op termijn leegkomen. Wethouder Marnix Norder stelt dat deze gebouwen wel eens de Vinexwijk van de toekomst kunnen worden (Rijksoverheid.nl, 2013b). De gemeente stelt dat in Den Haag de leegstand meer dan in andere steden een probleem is van de overheid. Door de nationalisatie van SNS en ABN AMRO, bezit van de gemeente, van corporaties, NS Poort en van veel pensioenfondsen, is bijna de helft van de leegstaande niet-rijkskantoren in Den Haag direct of indirect eigendom van de overheid of van een Nederlands pensioenfonds (Gemeente Den Haag, 2013).

De gemeente Den Haag en het RVOB ondertekenden in 2013 een overeenkomst om samen de negatieve effecten op de kantoren- en arbeidsmarkt te beperken (Gemeente Den Haag & de Staat der Nederlanden, 2013). Het doel van deze samenwerkingsovereenkomst is een integrale en gemeenschappelijke aanpak ter beperking van structurele leegstand en van financiële verliezen, en van behoud van leefbaarheid en kwaliteit van leefmilieus in de gemeente. De partijen hanteren (als overheidsorganisaties) transparantie, openbaarheid, stedelijke kwaliteit, economische vitaliteit, marktconformiteit en beperking van financiële verliezen als leidende principes voor een integrale aanpak. Er wordt een Taskforce Afstoot Rijkspanden ingesteld die verantwoordelijk is voor het programma met een gecoördineerde aansturing van af te stoten objecten. Per pand wordt een Objectteam ingesteld dat zich buigt over de afstoot. Verder tracht de gemeente met kantorenloodsen en gebiedsmanagers te zorgen dat de markt beter wordt gefaciliteerd en dat de randvoorwaarden voor transformatie-initiatieven op orde zijn. In oktober 2014 zijn de gemaakte afspraken voor een aantal objecten gedetailleerd in een uitvoeringsagenda 2014-2015 (Gemeente Den Haag & de Staat der Nederlanden, 2014).

⁷ De hier genoemde cijfers zijn hoger dan in de RVPS worden vermeld, waarschijnlijk omdat in de SOK Den Haag en regio worden samengenomen.

1.3 Korte schets van het rijksvastgoedbeleid

In deze paragraaf wordt een toelichting gegeven op het vastgoedbeleid dat het meest relevant is voor dit advies: de RVPS 2014, het Kader Overname Rijksvastgoed (KORV) en het uitvoeringsprogramma compacte rijksdienst met de masterplannen kantoorhuisvesting van het Rijk.

Rijksvastgoedportefeuillestrategie 2014

Op 6 december 2013 heeft de Ministerraad de RVPS 2014 vastgesteld (Ministerie van BZK, 2013). Deze RVPS is opgesteld om sturing vanuit het beleid op het handelen met rijksvastgoed te versterken. In de RVPS is daartoe nadrukkelijk een dubbeldoelstelling als leidraad gekozen: het behalen van een hoger maatschappelijk en financieel rendement. De RVPS formuleert een overkoepelende strategie en algemene uitgangspunten voor het omgaan met vastgoed van het Rijk. De RVPS zal periodiek worden herijkt. De RVPS 2014 is departementaal vertrouwelijk omdat er zakelijk vertrouwelijke informatie in kan staan (Vastgoedvanhetrijk.nl, 2013).

De RVPS maakt een onderscheid in kaders, aanwijzingen voor portefeuillemanagement en afspraken over concrete projecten. De kaders waarnaar wordt verwezen zijn: het Uitvoeringsprogramma compacte rijksdienst, waarin onder meer een werkpleknormverlaging per fte wordt vastgesteld. Het Protocol Cultureel Erfgoed Rijksoverheid regelt de wijze waarop eigenaren en gebruikers met Rijksmonumenten moeten omgaan. Het Kader Overname Rijksvastgoed regelt hoe departementen vastgoed dat zij niet langer nodig hebben, tegen betaling kunnen overdragen aan het RVB (zie hieronder). En er wordt ingegaan op de wettelijke kaders en de regeling materieel beheer rijksoverheid. Bij verkoop van vastgoed moet het Rijk voldoen aan de Europese kaders voor staatssteun, aan privaatrechtelijke verplichtingen en aan de beginselen van behoorlijk bestuur.

De aanwijzingen voor portefeuillemanagement betreffen het rijksbreed aanpakken van hergebruik, tijdelijk beheer, vasthouden van gronden, agrarische domeingronden, vroegtijdig aankopen, extra opbrengsten uit vastgoed, rendement uit erfgoed, duurzaamheid, verkoop en hergebruik, samenwerken met andere overheden en informatievoorziening.

Kader Overname Rijksvastgoed

Het Kader Overname Rijksvastgoed (KORV) is opgenomen als een bijlage in het RVPS 2014 (Ministerie van BZK, 2013). Dit kader regelt de overdracht van vastgoed van de ene rijksdienst naar de andere, en moet ook voorkomen dat rijksvastgoed verkocht wordt dat een andere dienst nog had kunnen gebruiken. Alle verkoop van rijksvastgoed verloopt via het RVB, dat verplicht is vastgoed over te nemen van een beleidsdepartement (aanbiedings- en acceptatieplicht).

Het RVB betaalt het verkopende departement bij overdracht 60% van de inkoop-prijs, zijnde de getaxeerde marktwaarde minus de *public discount* op het moment van overdracht. De taxatie van de marktwaarde is gebaseerd op de aard en staat van het object met de huidige bestemming, maar er wordt ook gekeken naar evidente toekomstige gebruiks- en herbestemmingsmogelijkheden. De *public discount* is een geschatte korting van 10% op de taxatiewaarde omdat het RVB als publieke partij bij verkoop rekening moet houden met eisen en beperkingen die een private partij niet heeft.⁸ De overige 40% wordt betaald na verkoop, mits en voor zover het netto verkoopresultaat dat toelaat. Indien na betaling een positief resultaat overblijft, zal dit verdeeld worden tussen het RVB (dat dit resultaat toevoegt aan het eigen vermogen) en het departement dat het vastgoed heeft overgedragen. Hiermee bevat het KORV een financiële prikkel om rijksvastgoed tegen een zo hoog mogelijke opbrengst te verkopen.

Uitvoeringsprogramma compacte rijksdienst

Het Uitvoeringsprogramma compacte rijksdienst bouwt voort op het programma vernieuwing rijksdienst en geeft invulling aan de opdracht te komen tot een compacte rijksdienst die kleiner is en efficiënt werkt. Dit beleid is uitgewerkt in sectorale masterplannen per provincie, onder meer voor kantoorhuisvesting, Defensie en Justitie (Ministerie van BZK, 2014b).

In 2014 worden ruim 226.000 rijksambtenaren gehuisvest in zo'n 5 miljoen m² bvo. Het Rijk wil op termijn (in 2020) besparen op de kosten voor huisvesting door minder ruimte te gaan gebruiken op minder plekken. Vanaf 2020 beoogt het Rijk daardoor jaarlijks € 142 miljoen te besparen: € 62 miljoen in Den Haag en € 80 miljoen in de rest van het land (Rijksoverheid.nl, 2013a).

Uitgangspunt bij de veranderingen in rijkshuisvesting is het intensiever gebruiken van panden die in eigendom zijn, waardoor huurpanden met voorrang afgestoten kunnen worden. Het aandeel panden in eigendom stijgt daarmee van 55% (2012) naar 70% in 2020. Op basis van de masterplannen kantorenhuisvesting van het RVB heeft het Rijk in 2020 nog panden in eigendom in 70 plaatsen tegen 130 plaatsen in 2012.

⁸ Het RVB werkt onder ministeriële verantwoordelijkheid, moties van de Tweede Kamer kunnen van invloed zijn op te behalen opbrengstprijzen, vastgoed moet eerst worden aangeboden aan medeoverheden.



UITGANGSPUNTEN BIJ HET HANDELEN IN RIJKSVASTGOED

2

In dit hoofdstuk geeft de raad een nadere toelichting op enkele uitgangspunten bij het handelen met rijksvastgoed. Gestart wordt met een toelichting op de overwegingen die spelen rondom het combineren dan wel scheiden van publieke en private rollen door de rijksoverheid. Vervolgens worden achtergronden geschetst bij de rol van het Rijk als regisseur in gebiedsontwikkeling. Tot slot wordt een overzicht gegeven van de wet- en regelgeving die randvoorwaardelijk is bij het handelen met rijksvastgoed.

2.1 Overwegingen bij het combineren van publieke en private rollen door het Rijk

Er wordt verschillend gedacht over de rol van de rijksoverheid op de markt voor vastgoed. Dit komt doordat de rijksoverheid zich enerzijds kan opstellen als een marktpartij (met de inzet van privaat instrumentarium), maar anderzijds boven de markt staat, omdat ze ook die markt via publiekrecht kan beïnvloeden. De overheid is daarmee zowel marktspeler als marktmeester (Needham, 2005).⁹

In onderstaand argumentatieschema zijn vaak gebruikte argumenten verzameld voor het scheiden dan wel combineren van publieke en private rollen. De focus ligt op het Rijk (dus niet zozeer op provincie en gemeente).

⁹ Het Planbureau voor de Leefomgeving heeft om die reden, en vanwege de daarmee gepaard gaande financiële risico's, gepleit voor het afschaffen van actief grondbeleid door gemeenten (Segeren et al, 2005).

Argumenten voor scheiden dan wel combineren publieke en private rollen door het Rijk

	Scheiden publieke en private rol	Combineren van publieke en private rol
Typering	Het Rijk moet zijn doelen helder formuleren en publiekrechtelijk verankeren. Binnen die kaders kan de markt haar werk doen. (Als het Rijk vastgoedposities heeft, dan gelden daar de marktregels voor.)	Het Rijk is alleen al door zijn aanwezigheid een marktpartij. Strikte scheiding is onmogelijk. Het Rijk is er voor de samenleving en moet zowel publieke als private instrumenten kunnen inzetten om die rol in te vullen.
Argumenten voor	<ul style="list-style-type: none"> • Heldere rolverdeling, elke partij doet waar zij goed in is. • Het Rijk verstoort de markt zo min mogelijk. Voorkomt oneerlijke concurrentie. • Voorkomt machtsmisbruik door de overheid (bijvoorbeeld winstgevende bestemming toekennen aan eigen gronden). • De overheid mag niet met privaatrecht een concurrerend publiekrechtelijk regime door-kruisen. • Geen risico op verboden staatssteun. 	<ul style="list-style-type: none"> • De overheid mag niet met privaatrecht een concurrerend publiekrechtelijk regime door-kruisen. • Het Rijk kan opbrengsten uit eigen vastgoed maximaliseren. • Het is legitiem als het Rijk met inzet van privaat instrumentarium winst voor de samenleving kan worden bereikt. • Marktconformiteit is een leeg begrip voor de overheid. Als overheid moet je juist dingen doen die de markt niet doet. • Meer instrumenten om gebiedsontwikkeling vlot te trekken. • Meer mogelijkheden om publieke doelen van beleid te bereiken.
Argumenten tegen	<ul style="list-style-type: none"> • De samenleving is duurder uit als winsten uit vastgoed exclusief bij private partijen terechtkomen. • Marktconforme prijzen staan gebiedsontwikkelingen in de weg. • Het Rijk heeft nu eenmaal vastgoedposities. Scheiding is daarom onmogelijk. • Het kan voor het Rijk lastiger zijn om maatschappelijke doelen te bereiken als de markt die niet wil realiseren. 	<ul style="list-style-type: none"> • Onzuivere rolverdeling. Het Rijk is wetgever, bepaalt de kaders en moet daarom buiten het zelf gecreëerde speelveld blijven. • Het Rijk heeft onvoldoende kennis en expertise om als marktpartij te opereren. • Overheid maakt misbruik van haar positie door grond te kopen en daar een winstgevende bestemming aan toe te kennen.

Drie perspectieven

Vanuit drie verschillende perspectieven – pragmatisch, ideologisch en sturings-theoretisch – wordt verschillend geoordeeld over de wenselijkheid en mogelijkheid de publieke en private rollen van het Rijk op de vastgoedmarkt te scheiden of te combineren. Hieronder worden ze nader uitgewerkt. De overheid heeft daarbij wel steeds een principiële andere positie dan de overige partijen, die hebben alleen de beschikking over private instrumenten.

Het pragmatische perspectief

Vanuit een pragmatisch perspectief kan worden gesteld dat er een reeds gegroeide praktijk is van vermenging van rollen. Het scheiden van rollen is door de vele vastgoedposities van de rijksoverheid onmogelijk. Een scheiding zou daarmee vooral een fictieve keuze zijn. Op dit moment combineren overheden

op alle schaalniveaus (Rijk, provincie en gemeente) publiek en privaat instrumentarium om hun doelen te verwezenlijken. De vastgoedhoudende diensten van het Rijk, met name het RVB, zijn actieve spelers op de markt. In het landelijk gebied (dus buiten de steden) is het Rijk actief geweest bij de aanleg van polders, landinrichting, de aanleg van de EHS of de reconstructie van het landelijk gebied naar aanleiding van de varkenspest. In stedelijke gebieden is het Rijk actief betrokken bij gebiedsontwikkeling, zoals bij de sleutelprojecten en de ontwikkeling van stationsgebieden. Ook de provincie is marktspeeler, bijvoorbeeld bij de reeds genoemde reconstructie van het landelijk gebied met ruimte-voor-ruimte-regelingen en dergelijke. Veel gemeenten voeren actief grondbeleid en participeren zelf risicovol in ontwikkelingen of laten zelf voorzieningen aanleggen. De vele pps-constructies, waarin overheden risicovol participeren, getuigen van een gegroeide praktijk waar blijkbaar veel behoefte aan is of is geweest.

Overheden brengen intern scheidslijnen aan om ongewenste rolvermenging zoveel mogelijk te voorkomen. Uitvoeringsdiensten worden op afstand van beleidsdiensten gezet. Voorkomen wordt dat politieke en/of management-verantwoordelijkheden samenvallen. Taken worden zo verdeeld dat machts-misbruik zoveel mogelijk wordt uitgesloten.

Ideologisch perspectief

Vanuit een ideologisch perspectief kan gesteld worden dat de wenselijkheid van het al dan niet combineren van publieke en private rollen een *ideologische keuze* betreft. Het is in dat geval niet aan de raad om een voorkeur uit te spreken. Hoogstens kan de raad voor- en nadelen van het combineren dan wel scheiden van rollen in beeld brengen.

Ook vanuit politieke overwegingen wordt uiteenlopend geoordeeld over het vraagstuk scheiding of vermenging van rollen. Voorstanders van een zuivere marktwerking (vaak uit liberale hoek) stellen dat de overheid er niet is om geld te verdienen (daar is de markt voor), terwijl anderen (vaak ter linker zijde) van mening zijn dat vermenging geen probleem is zolang de burger er maar voordeel van heeft. Deze politieke tegenstelling ligt ook ten grondslag aan de discussies die al decennia worden gevoerd over de vernieuwing van het grondbeleid.

Sturingstheoretisch perspectief

Een derde perspectief, tot slot, is gebaseerd op *sturingstheorieën*. Hier kan onder meer geschetst worden wat de gevolgen waren van eerder ingezette pogingen tot scheiding van rollen (privatisering, verzelfstandiging en dergelijke). De wijze waarop de sturing door de overheid wordt ingevuld, is gebaseerd op ervaringen en keuzes uit het verleden (padafhankelijk) en een weerslag van een cultuur (een Angelsaksisch model versus een Rijnlands model bijvoorbeeld). In Nederland is in de naoorlogse decennia een sterke verzorgingsstaat opgekomen waarbij de overheid steeds meer verantwoordelijkheden op zich heeft genomen.

In de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw werden de nadelen van de groei van die verzorgingsstaat zichtbaar (zoals afnemende betaalbaarheid, subsidieverslaving en dergelijke). Als reactie hierop werden elementen van het New Public Management geïntroduceerd, geïnspireerd op de aanpak in het Verenigd Koninkrijk (bekend als Thatcherism). In de verhouding tussen overheid en samenleving deed verzakelijking zijn intrede, waarbij nadrukkelijk werd gekeken naar de voordelen die marktwerking kon opleveren. Het was een tijd van privatisering, marktwerking, uitbesteding van taken en van verzelfstandiging van overheidsdiensten. Er werd vooral om effectiviteits- en efficiencyargumenten gestreefd naar een strikte scheiding tussen beleid (kaderstelling) en uitvoering. De overheid moest zich richten op het formuleren van beleid en de uitvoering aan anderen overlaten. Echter, al snel bleek dat niet alle problemen worden opgelost als diensten of taken op afstand worden geplaatst. Mede in reactie op de sturingsfilosofie van New Public Management zijn netwerkgeoriënteerde governance-sturingstheorieën opgekomen. De overheid verhoudt zich steeds minder hiërarchisch tot markt en samenleving en stelt zich meer op als partner (Klijn et al, 2006; Raad voor het openbaar bestuur [Rob], 2012). Beleid komt steeds vaker in coproductie en interactief tot stand, waarbij het combineren van publieke en private rollen door de overheid ook weer usance lijkt te worden.

In Nederland wordt steeds vaker gebruik gemaakt van governance-arrangementen. Dit laat onverlet dat daarnaast hiërarchische en zakelijke (New Public Management) sturing is blijven bestaan. Bij alle drie de geschetste sturingsvormen kan de overheid gebruikmaken van zowel publiek als privaat instrumentarium. De mate waarin verschilt per sturingsmodel. In de meer recente governance-modellen is de vermenging van rollen het sterkst aanwezig.

2.2 Ontwikkelingsgericht werken: GOB/RVOB

In 2005 heeft het kabinet besloten dat het Rijk meer ontwikkelingsgericht moet kunnen werken aan de realisering van zijn ruimtelijke doelen. Daartoe is in 2005 het Gemeenschappelijk Ontwikkelingsbedrijf (GOB) opgericht als projectdirectie van het toenmalige Ministerie van VROM (tegenwoordig Ministerie van IenM). Het GOB moest namens het Rijk de aanpak van multidepartementale gebiedsontwikkeling op zich nemen (Tweede Kamer, 2005). De directeur van het GOB had de opdracht om het rijksbeleid gestalte te geven door namens de rijksoverheid actief mee te doen met het ontwikkelen van locaties (Ministerie van VROM, 2009a). Het kabinet had uitdrukkelijk aangegeven dat het GOB ernaar moest streven om samen met andere partijen gebiedsontwikkelingsprojecten te realiseren voor maatschappelijke doelstellingen (Rijksoverheid.nl, 2006), maar wel vanuit een bedrijfseconomische grondslag. De meerwaarde die het GOB moest realiseren werd omschreven als: beter, sneller en goedkoper (Tweede Kamer, 2006).

Bij een evaluatie van het GOB in 2008 wordt geconstateerd dat de beoogde slagvaardigheid nog niet voldoende is. Het GOB mist eigen instrumentarium, waardoor er een grote coördinatie- en controlelast ontstaat die ten koste gaat van de efficiëntie van het GOB (Tweede Kamer, 2008). Daarom worden het GOB en Domeinen Onroerende Zaken per 1 juli 2009 gefuseerd in het Rijksvastgoed- en Ontwikkelingsbedrijf (RVOB). De doelstelling van het RVOB is het realiseren van ruimtelijke en financiële rijksdoelen in complexe (gebieds)ontwikkelingsprojecten (Ministerie van Financiën, 2009). Het Ministerie van Financiën wordt verantwoordelijk voor het RVOB. Op 1 januari 2010 wordt het RVOB een (tijdelijke) baten- en lastendienst. Dit houdt in dat het RVOB een eigen begroting heeft, maar nog wel onder verantwoordelijkheid valt van het Ministerie van Financiën (Tweede Kamer, 2009a). Hierdoor kan het RVOB op doelmatige wijze alle diensten aanbieden die een professioneel en ondernemend beheer- en ontwikkelbedrijf ook kan aanbieden, terwijl ook de belangen van het Rijk behartigd worden. Er is echter geen eigen vermogen beschikbaar gesteld. Dit betekent dat het RVOB eigen vermogen moet gaan verdienen door projecten met een positief resultaat af te sluiten (Ministerie van Financiën, 2009). Dit impliceert dat het RVOB nadrukkelijk zal moeten sturen op financieel resultaat. Per 1 juli 2014 is het RVOB opgegaan in het RVB.

2.3 Wet- en regelgeving als randvoorwaarde voor het handelen met rijksvastgoed

Wet- en regelgeving biedt randvoorwaarden voor het handelen van het Rijk met vastgoed. De raad signaleert dat de laatste jaren veel regelgeving is aangepast en versoepeld en dat geldt ook voor de Omgevingswet die nu bij de Tweede Kamer ligt. Deze wet bundelt veel regelgeving in het fysieke domein en moet straks meer ruimte bieden voor bestuurlijke afwegingen op decentraal niveau.

Naast de algemeen geldende regels die voor alle vastgoedeigenaren gelden, zijn er enkele regels die speciaal van belang zijn voor het overheidshandelen met vastgoed. Dit zijn:

- Compatibiliteitswet (goed vermogensbeheer);
- Regeling Materieel Beheer 2006 (reallocatieprocedure en marktconformiteit);
- Mededeling van de Commissie betreffende staatssteunelementen bij de verkoop van gronden en gebouwen door openbare instanties.

Daarnaast heeft het Rijk de Algemene beginselen van behoorlijk bestuur (geen willekeur en gelijke kansen) te respecteren (Tweede Kamer, 2013d).

De raad wil aanvullend hierop kort ingaan op regelgeving ten aanzien van staatssteun, monumenten en integriteit.

Staatssteun

Bij het handelen met vastgoed kan er sprake zijn van staatssteun. Staatssteun is (financiële) hulp van de overheid voor een bedrijf of branche, bijvoorbeeld in de vorm van een subsidie of het ter beschikking stellen van (goedkopere) gronden. Als een bedrijf staatssteun krijgt, maar zijn concurrenten niet, is er sprake van oneerlijke concurrentie. Daarom is staatssteun bijna altijd verboden. Staatssteun kan aan de orde zijn als het Rijk overtollig vastgoed verkoopt onder de marktprijs of in gebruik geeft aan derden tegen niet-marktconforme tarieven. Een tijdelijke ingebruikstelling aan kunstenaars of niet-draagkrachtige initiatieven kan echter helpen om leegstand of sloop te voorkomen, of een object te reserveren voor wenselijk gebruik in de toekomst.¹⁰

Wet markt en overheid

Na een overgangstermijn van twee jaar is sinds 1 juli 2014 de Wet markt en overheid volledig van kracht. Door deze wet zijn economische activiteiten die niet direct verband houden met de publiekrechtelijke taken van rijksdiensten, zelfstandige bestuursorganen, provincies, gemeenten en waterschappen aan regels gebonden, zodat er een gelijk speelveld ontstaat met private bedrijven. Zo moeten overheden alle kosten doorberekenen in hun prijzen en mogen ze eigen bedrijven niet bevoordelen boven andere ondernemingen. De regels gelden echter niet als een economische activiteit het algemeen belang dient (Berentsen, 2014).

De Europese Commissie kan toestemming verlenen voor het geven van staatssteun als daarmee doelstellingen van algemeen belang worden gediend. Dergelijke doelstellingen zijn bijvoorbeeld regionale steun voor het bevorderen van de ontwikkeling van bepaalde achterstandsgebieden in de Europese Unie, om steun voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie of om steun voor kwetsbare groepen.

Internationale ontwikkelingen

Afspraken die Nederland in EU-verband maakt, hebben ook gevolgen voor het handelen in (rijks)vastgoed. Europese regelgeving legt bijvoorbeeld beperkingen op aan staatssteun. Op dit moment genieten Nederlandse overheden financiële en belastingtechnische voordelen boven marktpartijen. Denk aan vrijstellingen, voordelige rentetarieven en dergelijke. Nederland werkt mee aan Europees beleid voor een level playing field. Zo is recent besloten dat overheidsbedrijven die economische activiteiten uitoefenen vanaf 2016 op dezelfde wijze als private bedrijven worden verplicht

¹⁰ Een voorbeeld hiervan in Den Haag is de Binckhorsthof, het voormalige hoofdkwartier van de luchtmacht. Dit pand leek gezien de locatie en de conditie ervan lastig of niet verkoopbaar. Daarom is besloten hier een centrum voor dansen, muziek, sport en beweging te vestigen (MOOOV).

vennootschapsbelasting te betalen. Dit betekent bijvoorbeeld dat een gemeente die grond overdraagt aan een woningbouwcorporatie hier 25% belasting over moet betalen, uitgaande van de marktwaarde van de gronden (Kenniscentrum Europa decentraal, 2013).

Monumentenbeleid

(Rijks)monumenten vertegenwoordigen een belangrijke maatschappelijke waarde. Het Rijk heeft aangekondigd een groot aantal monumenten te willen verkopen. Omdat de eigendomspositie los staat van de monumentenstatus is verkoop formeel geen probleem.¹¹ Er bestaat een Protocol Cultureel Erfgoed Rijksoverheid (Ministerie van Financiën, 2010) waarin eisen worden gesteld aan nieuwe gebruikers en aan het toekomstige gebruik. Dit protocol is ook opgenomen in de RVPS 2014. Er zijn maatregelen geformuleerd om bij verkoop de instandhouding van het cultureel erfgoed te waarborgen (Tweede Kamer, 2011b). Er bestaat in Nederland echter geen wettelijk vastgelegde onderhoudsplicht voor monumenten.¹² Verkoop van een monument kan zo leiden tot verlies aan maatschappelijke waarde als de nieuwe eigenaar het pand verwaarloost of verkeerd gebruikt. Het komt regelmatig voor dat een eigenaar zijn bezit zodanig heeft verwaarloosd dat het bevoegd gezag op het moment dat een sloopvergunning wordt aangevraagd niet anders kan doen dan deze te verlenen (Monumententoezicht.nl).¹³

Toets op de Wet Bibob

Er is in de huidige verkooprichtlijnen van het RVB geen toets op de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob). Dat betekent dat verkoop aan malafide bedrijven/personen nu niet actief wordt voorkomen. Het RVB is voornemens de verkooprichtlijnen op dit punt aan te passen.

¹¹ Binnen de huidige regelgeving kan een gemeente in een bestemmingsplan de functie regelen van een object, dus ook van een monument. Daarmee kan een gemeente voorkomen dat de functie van een monument ten koste gaat van zijn maatschappelijke waarde/betekenis.

¹² Overigens heeft ook het Rijk (met name Defensie) op diverse plekken, zoals het Hembrugterrein te Zaandam, laten zien dat het in stand houden van monumenten geen prioriteit heeft. Bij overdracht aan Domeinen (nu RVB) worden zwaar verwaarloosde, vervuilde en/of ingestorte monumenten aangetroffen.

¹³ Er is een verbod in de Monumentenwet opgenomen om een beschermd rijksmonument te beschadigen of te vernielen. In de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is opgenomen dat een omgevingsvergunning verplicht is bij aanpassingen of sloop van een gebouwd rijksmonument.



RIJKSBELEID ALS BRON VOOR STUREN OP MAATSCHAPPELIJK DOELEN

3

In de adviesvraag wordt gevraagd aan welke maatschappelijke vraagstukken met een RVPS aandacht kan worden besteed. In dit advies ziet de raad het beleid van Rijk en medeoverheden als bron voor het identificeren van maatschappelijke doelen. Per object of cluster van objecten is steeds specifiek gebiedsgericht beleid van Rijk, provincie en/of gemeente van kracht. De raad is daarom geen voorstander van een limitatieve opsomming van (rijks)beleid in de RVPS. De raad stelt in dit advies dat een inventarisatie van relevant beleid steeds een situationele gebiedsgerichte analyse vergt, en geeft de voorkeur aan procesafspraken bij herijking van de RVPS.

Er is veel rijksbeleid waar rijksvastgoed bij van betekenis kan zijn. Het is, zoals gezegd, lastig om hier een uitputtende inventarisatie van op te stellen. Bovendien is beleid regelmatig aan verandering onderhevig. Ter adstructie wijst de raad hieronder naar een inventarisatie die is gemaakt tijdens ambtelijke werksessies waarin werd gezocht naar een match tussen rijksbeleid en rijksvastgoedbeheer. Het zijn vaak abstracte beleidsdoelen, die – om er beslissingen over rijksvastgoed op te baseren – eerst in een regionale of lokale context moeten worden uitgewerkt.

Overzicht rijksbeleidsdoelen (Interdepartementale Commissie Rijksvastgoed, 2013, p. 4)

a. Ministerie van Financiën

- Vergroten van het rendement op rijksvastgoed

b. Ministerie van Defensie

- Doelmatig realiseren van ruimte voor militaire doeleinden

c. Ministerie van Infrastructuur en Milieu

- Versterken van de ruimtelijk-economische structuur van Nederland
- Ruimtelijk zeker stellen van de bereikbaarheid
- In stand houden van het hoofdnet van wegen, spoorwegen en vaarwegen
- Waarborgen van de leefomgevingskwaliteit (inclusief natuurlijke en cultuurlandschappelijke kwaliteit)
- Zorgen voor het waterbeheer (veiligheid)
- Behouden van unieke natuurlijke en cultuurhistorische landschappelijke waarden
- Dragen systeemverantwoordelijkheid voor goede ruimtelijke ordening

d. Ministerie van Economische Zaken

- In stand houden van het hoofdnetwerk voor energievoorziening en energietransitie
- Vergroten van het aandeel duurzaam opgewekte energie
- Bevorderen van economische activiteiten in krimpgebieden
- Vergroten van de concurrentiekracht van Nederland
- Inrichten en onderhouden van nationaal netwerk van natuur (Natura 2000, rijksvastgoedposities in relatie tot EHS)
- Efficiënt beheren van natuurgebieden, tegengaan van versnippering van beheerseenheden

e. Ministerie van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

- Zorgen voor voldoende woningen van goede kwaliteit op de juiste plek
- Zorgen voor de huisvesting van rijksdiensten
- Herbestemmen van overtollige rijksgebouwen
- Verbeteren van regionale werkgelegenheidsvoorwaarden
- Uitvoeren interbestuurlijk Actieprogramma Bevolkingsdaling

f. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

- Behouden van cultuurhistorische en cultuurlandschappelijke kwaliteiten
- Bewaken en uitvoeren protocol verkoop cultureel erfgoed van het Rijk
- Verruimen gebruiksmogelijkheden van cultuurmonumenten
- Alloceren onderwijsinstellingen

h. Ministerie van Veiligheid en Justitie (p.m.)”



HET MIRT ALS AFSTEMMINGS- MECHANISME TUSSEN OVERHEDEN

4

In dit hoofdstuk wordt een toelichting gegeven op het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT). Het MIRT is binnen het domein van de fysieke leefomgeving het belangrijkste instrument voor afstemming tussen overheden. De raad positioneert in Deel 1 het MIRT als een geschikte kapstok voor samenwerking en overleg tussen betrokken overheden.

Het betrekken van regionale vastgoedportefeuilles bij het overleg over gebiedsopgaven zoals geformuleerd in de gebiedsagenda's kan de realisatie ervan bevorderen. In het MIRT worden acht regio's onderscheiden: Noordwest-Nederland, Utrecht, Zuidvleugel, Zuidwestelijke Delta, Brabant, Limburg, Oost-Nederland en Noord-Nederland. Jaarlijks is er voor elke regio een bestuurlijk overleg MIRT. De gebiedsagenda MIRT bevat de gezamenlijke agenda van de betrokken overheden voor een regio en vormt zo een basis voor het MIRT-overleg.

Bestuurlijke overleggen MIRT

Om het overleg tussen de betrokken overheden te faciliteren, is er jaarlijks met elke regio/provincie een bestuurlijk overleg MIRT. Omdat de besluitvorming meerdere beleidsdomeinen betreft (infrastructuur, water, ruimtelijke ontwikkelingen), kunnen er bestuurders met verschillende portefeuilles aan tafel zitten. In het overleg komen lopende investeringsprogramma's aan bod. Aan de hand hiervan worden nadere financiële en bestuurlijke afspraken gemaakt. Ook wordt de voortgang en de agendering van nieuwe projecten besproken. De resultaten van de bestuurlijke overleggen MIRT gaan naar de Tweede Kamer en worden tijdens het notaoverleg MIRT besproken.

Gebiedsagenda's

De gebiedsagenda's MIRT vormen de basis voor het bespreken van onderwerpen in de bestuurlijke overleggen MIRT en het maken van (financiële) afspraken. Sinds 2009 hebben Rijk en regio's gezamenlijk voor acht regio's (landsdekkend) gebiedsagenda's opgesteld. Een gebiedsagenda bestaat uit twee delen. Deel 1 beschrijft de visie en ontwikkelingsrichting van de betreffende regio, inclusief daaruit voortvloeiende majeure opgaven. Deel 2 bevat de uitwerking van deze opgaven: welke mogelijke programma's en projecten kunnen nu of in de toekomst bijdragen aan het invullen van de opgaven? De gebiedsagenda's zijn in de bestuurlijke overleggen MIRT vastgesteld en vormen de onderlegger én de visvijver voor deze overleggen.

De gebiedsagenda's zelf zijn overigens geen besluiten om programma's of projecten uit te voeren.

Eind 2013 zijn de gebiedsagenda's geactualiseerd waarbij de centrale rol van de gebiedsagenda's in het MIRT is versterkt door ze tevens in te zetten als inhoudelijk kompas bij het prioriteren van opgaven en projecten, inclusief de rolverdeling tussen Rijk en regio's. In 2013 is ook afgesproken dat het vastgoed van het Rijk op de agenda kan staan. In bijgaand kader staat een voorbeeld van een passage die sindsdien in de gebiedsagenda's wordt opgenomen.

Vastgoed als onderdeel van MIRT

In de MIRT-gebiedsagenda's is in 2013 een passage opgenomen over de inzet van rijksvastgoed. Een voorbeeld hiervan is de gebiedsagenda Oost-Nederland: "een belangrijke pijler van de vernieuwing van het MIRT is het samen met andere partijen zoeken naar (andere) oplossingen. Voorbeelden hiervan zijn:

(...)

- Het breder inzetten van aankoop, beheer en verkoop van overheidsvastgoed bij het realiseren van beleidsdoelen. Bij het Rijk komt dit tot uitdrukking in de rijksvastgoedportefeuillestrategie die momenteel wordt opgesteld. De mogelijkheden om rijksvastgoed in te zetten bij beleidsopgaven verschillen per regio. Om opgaven scherp te krijgen, kan het nodig zijn om voor concrete regionale vraagstellingen een MIRT-onderzoek uit te voeren" (Ministerie van IenM, 2013, p. 59).

MIRT-spelregelkader en MKBA

Het MIRT-spelregelkader geeft de belangrijkste processtappen die projecten en programma's moeten doorlopen om in aanmerking te komen voor een rijksbijdrage. Het spelregelkader moet de procesgang van de programmering in het fysiek-ruimtelijke domein voor iedereen inzichtelijk en navolgbaar maken. Zodra een project wordt opgenomen in het rijksinvesteringsprogramma is het MIRT-spelregelkader van toepassing. Deze spelregels verplichten onder meer tot het laten uitvoeren van een MKBA in de Verkenningsfase van het MIRT. De maatschappelijke baten-kostenverhouding van verschillende projectalternatieven worden bepaald om nut en noodzaak van het project te onderzoeken en te komen tot een voorkeursbeslissing van een van de projectalternatieven.

Vernieuwing MIRT

In 2014 wordt het MIRT-proces geëvalueerd en wordt gezien of verbeteringen kunnen worden doorgevoerd (Ministerie van IenM, 2014b). De aanleiding hiervoor is de toenemende complexiteit van de opgaven in het fysieke domein. Steeds meer partijen raken betrokken. Ook de overheid verandert, taken worden gedecentraliseerd en er is minder budget beschikbaar. Het MIRT doet onvoldoende recht aan die nieuwe verhoudingen.

Ook is er onvrede over het MIRT omdat strategische dossiers niet op de MIRT-tafel worden gelegd en de R in het MIRT nog onvoldoende uit de verf komt. Het vernieuwing van het MIRT wordt gebaseerd drie pijlers: brede blik, maatwerk en samenwerken. Het accent verschuift van projecten naar opgaven, van onderhandeling naar dialoog en van een focus op de inzet van financiële middelen naar een bredere inzet van instrumenten. Van centraal en sectoraal naar decentraal en integraal (Rijksoverheid.nl, 2014).



ORGANISATIE EN AFSTEMMING VASTGOEDHOUDENDE DIENSTEN VAN HET RIJK

5

Hier worden verschillende aspecten van de huidige organisatie van de vastgoedhoudende diensten van het Rijk toegelicht. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de sturing ervan, de fusie van vier vastgoedhoudende diensten in het RVB en de missie en structuur van het RVB. Vervolgens wordt een toelichting gegeven op de twee afstemmingsgremia die er zijn: de RVR en de ICRV.

5.1 Organisatie vastgoedhoudende diensten van het Rijk

Sturing op vastgoedhoudende diensten

Van oudsher had elk departement zijn eigen vastgoedhoudende dienst. Sinds de fusie van vier vastgoedhoudende diensten in het Rijkvastgoedbedrijf (RVB) zijn er nog zes vastgoedhoudende diensten over en is de een-op-een relatie tussen beleidsdiensten en vastgoedhoudende diensten doorbroken. Eerder, in 2011, was al de aansturing van de kantorenportefeuille gebundeld in het Directoraat-Generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk (DG OBR). Het DG OBR stuurt op efficiënt en effectief gebruik van de huisvestingsfaciliteiten van het Rijk. De sturing op specialiteiten (gebouwd vastgoed dat geen kantoor is) vindt voornamelijk plaats vanuit de departementen die er gebruiker van zijn, omdat er een directe link is tussen de kwaliteiten van het vastgoed en het adequaat kunnen uitvoeren van het primaire proces dat in de specialiteit wordt uitgevoerd.

Overzicht vastgoedhoudende diensten van het Rijk na 1 juli 2014

- Rijksvastgoedbedrijf, ontstaan uit een fusie op 1 juli 2014 van:
 - Rijksvastgoed- en ontwikkelbedrijf (RVOB)
 - Dienst Vastgoed Defensie (DVD)
 - Rijksgebouwendienst (RGD)
 - Directie Rijksvastgoed (Ministerie van BZK)
- Rijkswaterstaat (agentschap Ministerie van IenM)
- ProRail B.V. (zelfstandig bestuursorgaan Ministerie van IenM)
- Staatsbosbeheer (zelfstandig bestuursorgaan Ministerie van EZ)
- Centraal orgaan Opvang Asielzoekers (zelfstandig bestuursorgaan Ministerie van Veiligheid en Justitie)
- Nationale Politie (politiedienstencentrum)
- Dienst Landelijk Gebied (DLG, een agentschap van het Ministerie van EZ) wordt 1 januari 2015 opgeheven. Het Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL) verricht de transacties van de DLG.

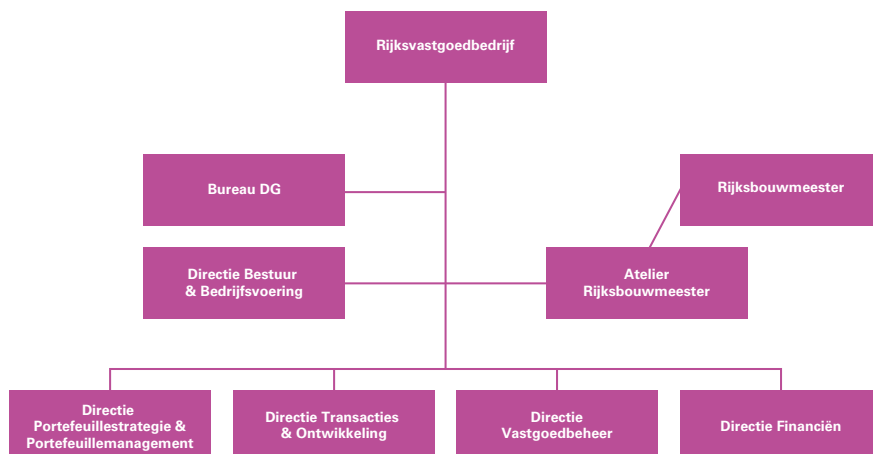
Instellen Rijksvastgoedbedrijf

Met ingang van 1 juli 2014 zijn de Dienst Vastgoed Defensie, het RVOB, de Rijksgebouwendienst en de directie Rijksvastgoed opgegaan in het RVB. De oprichting van het RVB dient de rijksbrede samenwerking op het gebied van vastgoed te bevorderen (Tweede Kamer, 2013a). Het kabinet beoogt het vastgoed van het Rijk efficiënt en effectief te laten managen door het RVB. Het RVB wordt conform het regeerakkoord ondergebracht bij het Ministerie van BZK en niet bij het Ministerie van Financiën. Hierdoor verandert het krachtenspel en de organisatie van de aansturing (Ministerie van IenM, 2014a). Het RVB wordt een relatief grote vastgoedorganisatie. Er wordt onderzocht of het RVB de status van agentschap kan krijgen.

Omvang Rijksvastgoedbedrijf (RVB)

Met de oprichting van het RVB is een organisatie van zo'n 2.000 fte ontstaan, verantwoordelijk voor de grootste (gebouwen) vastgoedportefeuille van Nederland met een omvang van 15,4 miljoen m² bvo en 78.000 hectare grond met een waarde van 15,5 miljard euro op de staatsbalans (Rijksvastgoedbedrijf.nl, 2014).

Figuur 2: Organogram RVB



Missie RVB en sturing op doelen

Het nieuwe RVB gaat in zijn missie uit van de realisatie van rijksoverheidsdoelen. In dit advies stelt de raad dat het RVB ook doelen van medeoverheden moet meenemen bij het handelen met rijksvastgoed.

Missie van het RVB (Ministerie van BZK)

“Het Rijksvastgoedbedrijf zet vastgoed in voor de realisatie van rijksoverheidsdoelen, in samenwerking met, en met oog voor de omgeving.

Het RVB geeft daar de volgende wijze invulling aan:

- Het RVB stelt gebruiksgereed, veilig en kosteneffectief vastgoed ter beschikking aan de activiteiten van de onderdelen van de rijksoverheid.
- Het RVB beschikt daartoe over een ‘uitgebalanceerde’ vastgoedportefeuille, die voldoet aan de gebruikseisen van de rijksoverheid. De portefeuille is zodanig opgebouwd dat de constante verandering van de behoefte (kwantiteit en functionaliteit) aan vastgoed van de rijksoverheid maximaal wordt gefaciliteerd. Hiervoor wordt nieuw vastgoed verworven, overtollig vastgoed verkocht en het in beheer zijnde vastgoed onderhouden. Dit alles tegen zo laag mogelijke kosten, en zo hoog mogelijke opbrengst.
- Indien nodig wordt, om verkoop van overtollig vastgoed mogelijk te maken, vastgoed voorzien van een nieuwe bestemming en/of getransformeerd. Wanneer vastgoed uit commerciële of strategische overwegingen of vanwege beleidsdoelstellingen (voorlopig) niet wordt vervreemd, wordt dit deel van de portefeuille (tijdelijk) beheerd.
- Waar mogelijk (en wettelijk toegestaan) worden met het in beheer zijnde vastgoed maximaal inkomsten gegenereerd door ingebruikgeving van rijksvastgoed.”

Doelstellingen RVB vanuit financieel en maatschappelijke perspectief (Ministerie van BZK)

“Doelstellingen vanuit financieel perspectief:

Vanuit het financieel perspectief van het RVB zijn de volgende observaties te maken.

- Primair is het de verantwoordelijkheid van het RVB om vastgoed ter beschikking te stellen tegen zo laag mogelijke kosten.
- Daarnaast heeft het RVB de opdracht om rendement te genereren uit het vastgoed dat ter beschikking is. Denk aan pacht, tijdelijk verhuur, veiling rechten voor bezinepompen, etc.
- In het geval wordt besloten om vastgoed te vervreemden, is het aan het RVB om dit te doen met maximaal rendement. Hiertoe zijn de middelen ter beschikking variërend van directe verkoop tot (vastgoed)ontwikkeling.
(...)

Doelstellingen vanuit maatschappelijk perspectief

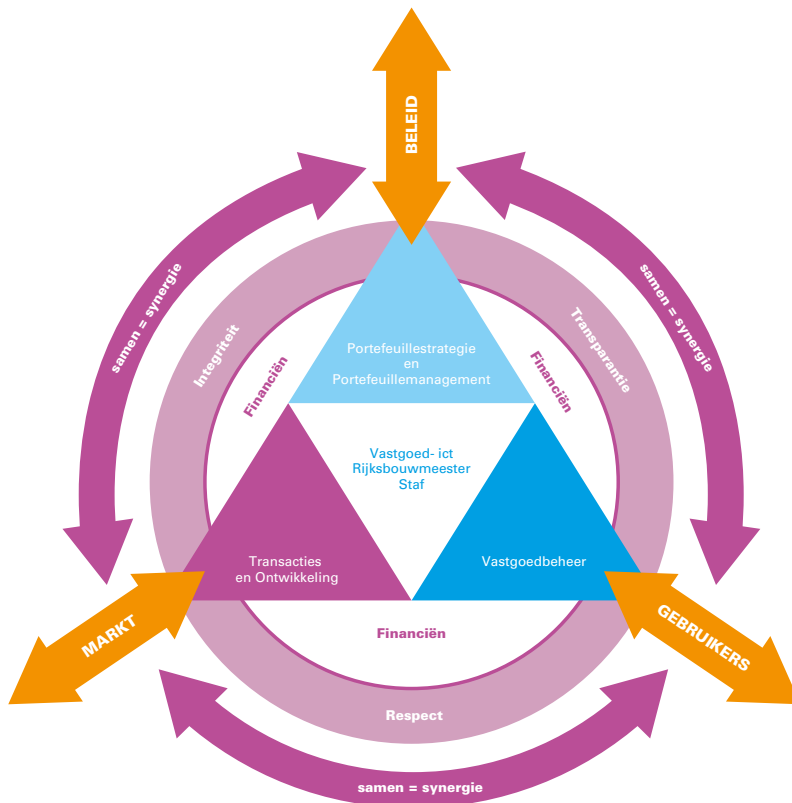
Vanuit het gezichtspunt van de bijdrage van het RVB aan de realisatie van maatschappelijk doelen zijn de volgende observaties te maken.

- Kernactiviteiten van ministeries zijn gericht op maatschappelijk belang. Het vastgoed dat daarvoor ter beschikking wordt gesteld dient daarom direct een maatschappelijk belang.
- Binnen de eigen opdracht en mogelijkheden zal het RVB ook maatschappelijke doelen nastreven. Denk hierbij bijvoorbeeld aan energiebesparende maatregelen of aan speciale functies voor tijdelijk gebruik van vastgoed.
- Verder zal het RVB in opdracht van (delen van) de Rijksoverheid een bijdrage leveren aan het dienen van maatschappelijke doelen.
- Het RVB zal transparant zijn en communiceren over behaalde resultaten op dit gebied.”

De structuur van het RVB

Binnen het RVB worden vier hoofdfuncties onderscheiden: portefeuillestrategie en portfeuillemanagement, transacties en ontwikkeling, vastgoedbeheer, en financiën (zie figuur 3). De directie portefeuillestrategie en portfeuillemanagement (P&P) wordt gepositioneerd als schakel tussen de departementen en beleidsmakers (beleid) en de vastgoedhoudende diensten, medeoverheden en maatschappelijke organisaties en het strategische niveau van het RVB. Volgens het ondernemingsplan is de directie P&P verantwoordelijk voor het voorbereiden en opstellen van de RVPS en het ondersteunen van RVR, ICRV en CRA.

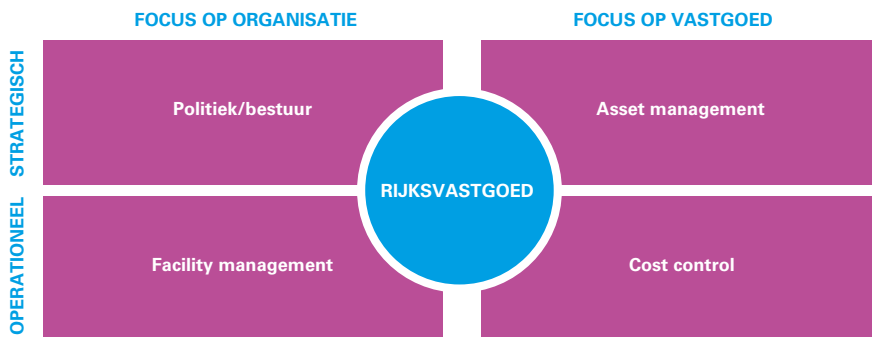
Figuur 3: De hoofdfuncties van het RVB in hun onderlinge samenhang (Ministerie van BZK)



Positionering RVB

De aansturing van de vastgoedhoudende diensten kan gepositioneerd worden op twee dimensies, tussen strategisch en operationeel en tussen beleidsmatig en financieel/economisch (in figuur 4 aangeduid als een focus op organisatie of op vastgoed). Internationaal vergelijkend onderzoek (Van der Schaaf, 2002) laat zien dat positionering van de aansturing van rijksvastgoedhoudende diensten op een van de vier hoekposities op den duur leidt tot verlies aan mogelijkheden tot het sturen op maatschappelijke doelen. De Jonge (2014) pleit dan ook voor een middenpositie. Het sturen op maatschappelijke doelen bij het handelen met rijksvastgoed vereist enerzijds een verbinding tussen de strategische besluitvorming (door het kabinet) en de operationele besluiten in de uitvoeringsdiensten en anderzijds een verbinding tussen het beleid en de financieel gedreven uitvoering.

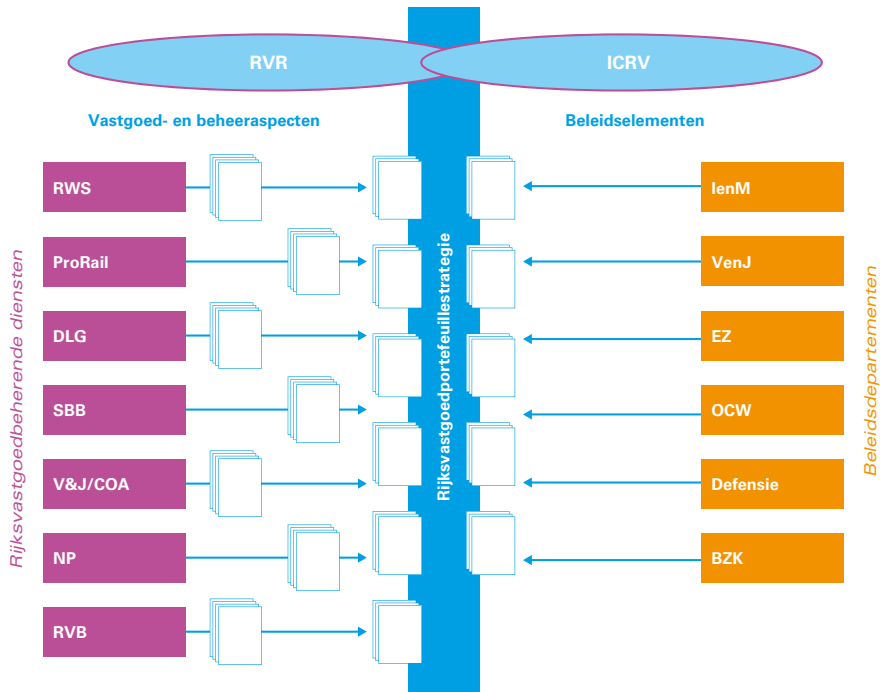
Figuur 4: Corporate real estate management (De Jonge, 2014)



5.2 Afstemming tussen de vastgoedhoudende diensten

Voor de coördinatie van de vastgoedhoudende diensten van het Rijk zijn twee gremia in het leven geroepen. De Raad voor Vastgoed Rijksoverheid (RVR) en de Interdepartementale Commissie Rijksvastgoed (ICRV), zie figuur 5. De RVR is er vooral voor de uitvoeringsgerichte afstemming, de ICRV voor de beleidsmatige afstemming. De werkzaamheden van de RVR en de ICRV worden grotendeels voorbereid en uitgevoerd door de directie P&P van het RVB (voorheen Projectdirectie Vastgoed). Alle betrokken departementen hebben medewerkers gedetacheerd bij dit onderdeel van het Ministerie van BZK. Hieronder worden de RVR en de ICRV kort toegelicht.

Figuur 5: Afstemming over vastgoed: RVR en ICRV (Ministerie van BZK, 2013)



De Raad voor Vastgoed Rijksoverheid (RVR)

De RVR is opgericht in 2001. Het kabinet wilde met een structurele samenwerking tussen de verschillende vastgoedhoudende diensten van het Rijk een efficiency-slag maken. In de RVR werken de diensten samen aan het aankopen, ontwikkelen, beheren en verkopen van rijksvastgoed. Het doel van de RVR is om de rol van het Rijk als partij op de vastgoedmarkt in Nederland te versterken binnen de kaders van het grondbeleid van het Rijk (Staatscourant, 2001). De samenwerking bij de RVR gaat vooral over het formuleren van gemeenschappelijke aan- en verkoopstrategieën en een gemeenschappelijk prijsbeleid. De RVR is niet ingesteld voor beleidsmatige afstemming tussen de diensten over vastgoed.

Bij de oprichting namen DLG, Rijkswaterstaat, Dienst Domeinen, de Rijksgebouwendienst (RGD) en Dienst Vastgoed Defensie (DVD) deel aan de RVR. In 2008 zijn ProRail, Staatsbosbeheer en het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) bij de RVR aangesloten. In 2009 is het GOB samengevoegd met de Dienst Domeinen tot het Rijksvastgoed- en ontwikkelbedrijf (RVOB).

Voor structurele, regionale samenwerking zijn in 2003 regio-RVR's opgericht in drie landsdelen: Noordoost, West en Zuid. De vastgoedtransacties vinden plaats in de regio en daar bevindt zich ook de regionale en lokale kennis van grond en gebouwen. Voor externe contacten (bijvoorbeeld gemeenten, waterschappen en provincies) is het makkelijk om één aanspreekpunt te hebben in de regio (Vastgoedvanhetrijk.nl, 2014b).

Taken van een regio-RVR

- Het opzetten en/of consolideren van overlegstructuren in de regio op het gebied van vastgoed.
- Het stimuleren van het benutten van elkaars kennis en ervaring door de verschillende vastgoedhoudende diensten.
- Het organiseren van het uitwisselen van vastgoedinformatie.
- Het begeleiden van regionale projecten.
- Het signaleren van ontwikkelingen die van belang zijn voor vastgoedbeleid en -strategie.
- Het initiëren van regionale samenwerkingsprojecten.

De Interdepartementale Commissie Rijksvastgoed (ICRV)

De ICRV is ingesteld voor de afstemming van de beleidsmatige aansturing van de diensten binnen het Rijk die veel met vastgoed werken. Met het oog op een betere doelrealisatie, betere organisatie en een beter rendement van het vastgoed van het Rijk. De ICRV heeft drie taken: strategievorming over rijksvastgoed, zoals het periodiek opstellen van een rijksbrede RVPS, advisering van de Ministerraad en het fungeren als opdrachtgever van de rijksbrede vastgoedontwikkelpjecten van het Rijk.

De ICRV heeft alleen een rol bij vastgoedzaken die twee of meer departementen direct of indirect raken. Daarnaast voert de ICRV de regie over ontwikkelprojecten in de voorfasen van het MIRT (initiatief- en verkenningsfase). In de ICRV zijn de volgende departementen vertegenwoordigd: Financiën, Defensie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Infrastructuur en Milieu, Economische Zaken en Veiligheid en Justitie. Voorzitter is de directeur-generaal Ruimte en Water van het Ministerie van IenM.

LITERATUUR



Bak, R.L. (2014). *Kantoren in cijfers 2013*: statistiek van de Nederlandse kantorenmarkt. Nieuwegein: NVM Business.

Berentsen, L. (2014). Gemeenten omzeilen de wet. *Het Financieele Dagblad*, 29 juli 2014. Geraadpleegd op 31 juli 2014 via <http://fd.nl/economie-politiek/122763-1407/gemeenten-omzeilen-de-wet?visited=true>

College van Rijksadviseurs (2014). *Verslag CRA-symposium op 24 juni 2014 'Herbestemming als gebiedsopgave', het middagdeel van de 'herbestemmingsdag'*. Kunsthall, Rotterdam. Geraadpleegd op 14 juli 2014 via <http://www.collegevanrijksadviseurs.nl/nieuws-agenda/nieuwsberichten/enkel-bericht/nieuws/maatschappelijk-rendement-koppelen-aan-financieel-rendement-bij-de-afstoot-van-rijksvastgoed/>

Gemeente Den Haag & de Staat der Nederlanden (2013). *Samenwerkings-overeenkomst gemeente Den Haag en de Staat der Nederlanden inzake de herontwikkeling van diverse kantoorpanden te Den Haag*. Den Haag.

Gemeente Den Haag & de Staat der Nederlanden (2014). *Uitvoeringsagenda 2014 – 2015 naar aanleiding van de Samenwerkingsovereenkomst Gemeente Den Haag en de Staat der Nederlanden van mei 2013 inzake de herontwikkeling van diverse kantoorpanden te Den Haag*. Den Haag.

Gemeente Den Haag (2013). *Voortgangsrapportage Transformatie Kantoren 2013*. Brief van de wethouder van Stadsontwikkeling, Volkshuisvesting en Integratie van 28 november 2013 aan de voorzitter van Commissies Ruimte en Bestuur. Den Haag.

Gerwen, O.J. van, Hoogervorst, N., Eggink, G., Brandes, L. & Hollander, G. de (2014). *Balans van de Leefomgeving 2014: de toekomst is nú*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Interdepartementale Commissie Rijksvastgoed (2013). *Verslag werkbijeenkomsten 'matching rijksbeleid en rijksvastgoedbeheer'*, 11 april 2013. Den Haag: ICRV.

Jonge, H. de (2014). *Herijking strategie huisvesting: presentatie bij Ministerie BZK, DG Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk op 10 juli 2014*. TU Delft.

Kenniscentrum Europa decentraal (2013). *Commissie wil afschaffing vrijstelling vennootschapsbelasting overheidsbedrijven*. Geraadpleegd op 4 augustus via <http://www.europadecentraal.nl/nieuws/commissie-wil-afschaffing-vrijstelling-vennootschapsbelasting-overheidsbedrijven/>

Klijn, E.H., Edelenbos, J., Kort, M.B. & Twist, M.J.W. van (2006). *Management op het grensvlak van publiek en privaat: Hoe managers omgaan met dilemma's in complexe ruimtelijke PPS-projecten*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013). *Rijksvastgoed-portefeuillestrategie 2014 (vastgesteld in Ministerraad op 6 december 2013, departementaal vertrouwelijk)*. Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2014a). *Aanpak transformatie rijksvastgoed*. Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2014b). *Plan van Aanpak Programma Masterplannen & Implementatie Stelselherziening Huisvesting Rijk (ProMIS)*. Den Haag.

Ministerie van Financiën (2009). *Financieel Kader Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf/Directie Ontwikkeling (RVOB/DO)*. Den Haag.

Ministerie van Financiën (2010). *Protocol Cultureel Erfgoed Rijksoverheid*. Den Haag: Raad voor Vastgoed Rijksoverheid.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012). *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte*. Den Haag.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2013). *Gebiedsagenda Oost-Nederland*. Provincie Gelderland, Provincie Overijssel, Stadsregio Arnhem Nijmegen, Stadsregio Twente & Ministerie IenM.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2014a). *Managementafspraken 2014 directeur-generaal Ruimte en Water met de directeur Gebieden en Projecten*. Den Haag.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2014b). *Toelichting op het MIRT en de projectbladen*. MIRT Projectenboek 2014. Geraadpleegd op 15 juli 2014 via http://mirt2014.mirtprojectenboek.nl/mirt_2014_bijlagen/i_toelichting_op_het_mirt_en_de_projectbladen/

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (2009a). *Drie jaar gemeenschappelijk Ontwikkelingsbedrijf: samen sterker*. Den Haag.

Monumententoezicht (2014). *Onderhoudsplicht*. Geraadpleegd 8 september 2014 via [http://www.monumententoezicht.nl/handaving/onderhoudsplicht](http://www.monumententoezicht.nl/handhaving/onderhoudsplicht)

Needham, D.B. (2005). *Een andere marktwerking: een verkenning van de mogelijkheden bij het Nederlandse ruimtelijke beleid*. Rotterdam: NAI Uitgevers.

Opdrachtgeversforum.nl (2014). *Het opdrachtgeversforum in de bouw*. Geraadpleegd op 4 september 2014, via <http://www.opdrachtgeversforum.nl/>

Planbureau voor de Leefomgeving (2014). *Leegstand winkels en kantoren neemt verder toe*. Geraadpleegd op 25 juni 2014 via <http://www.pbl.nl/nieuws/nieuwsberichten/2014/leegstand-winkels-en-kantoren-neemt-verder-toe>

Raad voor het openbaar bestuur (2012). *Loslaten in vertrouwen: naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. Den Haag.

Rietveld, R. (2014). *RAAAF presentatie CRA-Symposium 'Diversiteit van de leegstand'*, 24 juni 2014. Geraadpleegd op 8 juli 2014 via http://issuu.com/collegevanrijksadviseurs/docs/raaf_-_presentatie_diversiteit_van/0

Rijksoverheid.nl (2006). *IBO Organisatie beheerfuncties vastgoed Rijk*. Geraadpleegd op 8 april 2014 via <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2008/07/07/ibo-organisatie-beheerfuncties-vastgoed-rijk.html>

Rijksoverheid.nl (2013a). *Een kleinere Rijksoverheid, minder Rijksgebouwen*. Geraadpleegd op 4 augustus 2014 via <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2013/06/28/een-kleinere-rijksoverheid-minder-rijksgebouwen.html>

Rijksoverheid.nl (2013b). *Op weg naar gezonde kantorenmarkt Den Haag*. Geraadpleegd op 4 augustus 2014 via <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2013/05/30/op-weg-naar-gezonde-kantorenmarkt-den-haag.html>

Rijksoverheid.nl (2014). *MIRT 3.0: Wenkend perspectief voor de vernieuwing van het MIRT*. Geraadpleegd op 8 oktober 2014 via <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/publicaties/2014/09/09/wenkend-perspectief-voor-de-vernieuwing-van-het-mirt.html>

Rijksvastgoedbedrijf (2014). *Over ons*. Geraadpleegd op 17 juli 2014 via <http://www.rijksvastgoedbedrijf.nl/over-ons/organisatie>

Schaaf, P. van der (2002). *Real estate management: challenges for governments* (proefschrift). TU Delft.

Segeren, A., Needham, D.B. & Groen, J. (2005). *De markt doorgrond: een institutionele analyse van de grondmarkten in Nederland*. Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers & Ruimtelijk Planbureau.

Staatscourant (2001). *Instelling Raad voor Vastgoed Rijksoverheid*. Staatscourant, 28 september 2001, nr. 188, p. 14.

Stimuleringsfonds.nl (2014). *Open oproep herbestemming rijksvastgoed*. Geraadpleegd op 29 september 2014 via http://www.stimuleringsfonds.nl/nl/actueel/nieuws/open_oproep_herbestemming_rijksvastgoed

Stroink, R. (2014). *De gevolgen van de verkoop van een grote portefeuille overheidsgebouwen en de argumenten voor een meer gedifferentieerde aanpak*. Symposium Diversiteit van de Leegstand. Rotterdam: College van Rijksadviseurs.

Tweede Kamer (2005). *Grondbeleid*. Brief van de ministers van Financiën en van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 15 september 2005. Vergaderjaar 2004-2005, 27581, nr. 23.

Tweede Kamer (2006). *Grondbeleid*. Brief van de ministers van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Financiën van 27 juni 2006. Vergaderjaar 2005-2006, 27581, nr. 27.

Tweede Kamer (2008). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) voor het jaar 2009*. Brief van de ministers van Financiën en van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 14 november 2008. Vergaderjaar 2008-2009, 31 700 XIV, nr. 18.

Tweede Kamer (2009a). *Instellen Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf als baten-lastendienst*. Brief van de staatssecretaris van Financiën van 17 december 2009. Vergaderjaar 2009-2010, 32275, nr. 1.

Tweede Kamer (2009b). *Motie van de leden Heijnen en de Pater-van der Meer over het bijdragen van reorganisaties van de rijksoverheid aan de economische structuur van krimpgebieden*. Vergaderjaar 2009-2010, 32123 VII, nr. 35.

Tweede Kamer (2011a). *Actieprogramma aanpak leegstand kantoren*. Brief van de minister van Infrastructuur en Milieu van 7 maart 2011. Vergaderjaar 2010-2011, 32500, nr. 66.

Tweede Kamer (2011b). *Kiezen voor Karakter (Visie erfgoed en ruimte)*. Bijlage bij brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap & de minister van Infrastructuur en Milieu van 15 juni 2011. Vergaderjaar 2010-2011, 32 156, nr. 29.

Tweede Kamer (2012). *Belastingdienst (vragen rond de huisvesting van de Belastingdienst)*. Brief van de staatssecretaris van Financiën van 19 december 2012. Vergaderjaar 2012-2013, 31 066, nr. 152.

Tweede Kamer (2013a). *Beleidsbrief Defensie*. Brief van de minister van Wonen en Rijksdienst van 24 oktober 2014. Vergaderjaar 2013-2014, 32733, nr. 146.

Tweede Kamer (2013b). *Vernieuwing van de rijksdienst*. Brief van de minister voor Wonen en Rijksdienst aan de Tweede Kamer van 28 juni 2013. Vergaderjaar 2013-2014, 31490, nr. 128.

Tweede Kamer (2013c). *Vernieuwing van de rijksdienst: totaalbeeld masterplannen kantoorhuisvesting*. Brief van de minister voor Wonen en Rijksdienst aan de Tweede Kamer van 28 juni 2013. Vergaderjaar 2012-2013, 31490, nr. 129.

Tweede Kamer (2013d). *Vernieuwing van de rijksdienst: transformatieplan voor leegstaand vastgoed*. Brief van de minister voor Wonen en Rijksdienst van 25 juni 2013. Vergaderjaar 2012-2013, 31490, nr. 122.

Tweede Kamer (2014). *Rijksinzet op afstoot en transformatie rijksvastgoed*. Brief van de minister van Wonen en Rijksdienst van 28 augustus 2014. Vergaderjaar 2014-2015, 31490, nr. 158.

Vastgoedvanhetrijck.nl (2013). *Rijksvastgoedportefeuillestrategie 2014*. Den Haag: Raad voor Vastgoed Rijksoverheid. Geraadpleegd op 15 juli 2014 via <https://www.vastgoedvanhetrijck.nl/actueel/nieuwsitem/artikel/-a477d9908e/>

Vastgoedvanhetrijck.nl (2014a). Herbestemmen als gebiedsopgave, *Atelier Making Projects 2014*. Geraadpleegd op 17 juli 2014 via <https://www.vastgoedvanhetrijck.nl/actueel/nieuwsitem/artikel/herbestemmen-als-gebiedsopgave-atelier-making-projects-2014/>

Vastgoedvanhetrijck.nl (2014b). *Regio RVR*. Geraadpleegd op 4 augustus 2014 via <https://www.vastgoedvanhetrijck.nl/organisatie/regio-rvr/>

Zuidema, M. & Elp, M. van (2010). *Kantorenleegstand: Probleemanalyse en oplossingsrichtingen*. Amsterdam: Economisch Instituut voor de Bouw (EIB).

BIJLAGEN



TOTSTANDKOMING ADVIES

Commissieleden

Ir. J.J. de Graeff (voorzitter)
Prof. ir. H. de Jonge
Prof. mr. N.S.J. Koeman
Mr. H.M. Meijdam
Prof. ir. J.M. Schrijnen

Projectteam

Dr. ir. E.C. Schmieman
S.J. Vaupel Kleijn
Dr. T.H.C. Zwanikken (projectleider)
Met medewerking van E.P. Kuypers en Ir. Y.M. Oostendorp

Geraadpleegde deskundigen en instanties

Prof. dr. E.J.M.M. Arts, Ministerie van IenM, DG Rijkswaterstaat
Dr. M.P. van de Avoird, Provincie Noord-Brabant
Drs. F.R. Bauer, Ministerie van BZK, Rijksvastgoedbedrijf
Ir. J.H. Bernhard, Ministerie van IenM, DG Ruimte en Water
Dr. E. Buitelaar, Planbureau voor de Leefomgeving
Ir. Y.L. van der Brugge-Wolring, Ministerie van BZK, Rijksvastgoedbedrijf
Ing. E. Dacier, Provincie Noord-Brabant
P.J. Delbeek, Ministerie van BZK, Rijksvastgoedbedrijf
Drs. P.N.M. Dijckmeester MBA, Ministerie van BZK, Rijksvastgoedbedrijf
T.W. van den Ende, Ministerie van BZK, College van Rijksadviseurs
M.H.J.M. van Heck, Ministerie van BZK, College van Rijksadviseurs
Drs. P.R. Heij, voorzitter Interdepartementale Commissie Rijksvastgoed en directeur-generaal Ruimte en Water, Ministerie van IenM
Drs. A.M. Kouwenhoven, Ministerie van BZK, DG Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk
Drs. R.A.M. Leferink, Ministerie van BZK, Rijksvastgoedbedrijf
Drs. S.M.J.A. Liu MBA, Ministerie van BZK, Rijksvastgoedbedrijf
Drs. J.M. Norder, Gemeente Den Haag
P.W.F. Petrus, Ministerie van BZK, Rijksvastgoedbedrijf
C.J.W.A. Reuser, Ministerie van IenM, DG Rijkswaterstaat
Drs. M.J. Ruis, Ministerie van IenM, DG Ruimte en Water
M.J.M. van der Sanden MSc, Algemene Rekenkamer
Drs. C.G.A. Slotema RA, Algemene Rekenkamer
Drs. M. Smaal, Algemene Rekenkamer
Drs. D.D. Straat, Gemeente Zaanstad
Ir. S.M. Toenbreker, Gemeente Zaanstad

Drs. D.J. Tijl, Ministerie van IenM, DG Ruimte en Water
Dr. J.J.M. Uijlenbroek, Ministerie van BZK, directeur-generaal Rijksvastgoedbedrijf
Drs. H.E. ten Velden, Ministerie van BZK, Rijksvastgoedbedrijf
Ing. E. Vos, Gemeente Den Haag

Referenten

Prof. dr. E. van der Krabben, Radboud Universiteit Nijmegen
Mr. P.G.A. Noordanus, burgemeester Tilburg
Prof. mr. W.C.T.F. de Zeeuw, Bouwfonds Property Development B.V.

ADVIESVRAAG



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

↳ Retouradres Postbus 26700, 2500 BS Den Haag

De voorzitter van de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur
de heer mr. H.M. Meijdam
Postbus 20906
2500 EX Den Haag

Directie Rijksvastgoed

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 26700
2500 BS Den Haag
Nederland
www.vastgoedbestrijf.nl

Belastingen

H.E. ten Velden
T 070 4246182
M 06 15027820
hans.tenvelde@rijksvastgoedbestrijf.nl

De Kamer
773600002

Bijlagen
0

Datum 30 april 2014
Betreft Adviesvraag Rijksvastgoedportefeuillestrategie

Geachte voorzitter,

Hierbij verzoek ik uw Raad om een advies uit te brengen naar aanleiding van de Rijksvastgoedportefeuillestrategie (RVPS) 2014. Het kabinet heeft deze strategie in december 2013 vastgesteld en daarbij besloten om de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur om advies te vragen over de transitie van het Rijksvastgoed in het licht van de veranderende ruimtevaart op langere termijn.

Het kabinet is bezig om de relatie tussen het rijksbeleid enerzijds en het handelen met rijksvastgoed (verwerven, beheren, afstoten) anderzijds, te verstevigen. Met het instrument van een Rijksvastgoedportefeuillestrategie beoogt het kabinet een samenhangende en heldere beleidsmatige sturing van de keuzes die het Rijk maakt ten aanzien van zijn vastgoed. Het kabinet wenst daarbij zowel het financiële rendement als het maatschappelijke rendement van zijn keuzes met betrekking tot rijksvastgoed te verhogen.

Handelingen van het Rijk met betrekking tot vastgoed omvatten in hoofdzaak drie fasen: verwerven (van gronden of gebouwen), beheren (in stand houden en onderhouden ten behoeve van de primaire functie en het bevorderen van betaald medegebruik door derden) en verkopen (het verkopen van vastgoed al dan niet met herbesteding en herontwikkeling en - bij gebrek aan kopers - tijdelijk ingebruikgeven). Onder 'beheer' kan overigens ook functieverandering plaatsvinden. Al deze handelingen leiden tot mutaties in de rijksvastgoedportefeuille.

Welke mutaties in deze drie fasen plaatsvinden, wordt vooral bepaald door de primaire processen van de gebruikers (departementen, rijksdiensten) en de beleidskaders die daarvoor gelden. In beperkte mate zijn deze veranderingen onderwerp van een bredere beleidsvorming. Zo heeft de Tweede Kamer opgeroepen om te voorkomen dat door mutaties in de voorraad kantoren en andere Rijksorganisaties, onevenredige regionale werkgelegenheidseffecten ontstaan. Aan de Tweede Kamer is gemeld dat op basis van de huidige plannen in

2020 rijkskantoor huisvesting over blijft in ongeveer 70 plaatsen. Daarnaast is gesproken over het openhouden van gevangenis en kazernes en is de 'gerechtelijk kaart' met de consequenties voor de gebouwen, na een intensief politiek proces, tot besluitvorming gekomen.

Directie Rijksvastgoed

Datum
30 april 2014

Dez kenmerk
772000032

Met de Rijksvastgoedportefeuillestrategie als instrument, kan het handelen met rijksvastgoed binnen het Rijk verder geoptimaliseerd worden.

De verkoop- en transitieopgave (herontwikkeling) van de Rijksgebouwen bedraagt de komende jaren ca. 20% van de gebouwen in beheer bij het Rijk. Dat telt op tot ca. 3 mln. m² aan vloeroppervlak waarvoor een andere eigenaar of een (tijdelijke) bestemming gevonden moet worden. Ook zijn keuzes aan de orde met betrekking tot de grondportefeuille (met name de agrarische gronden). Naast het grote aanbod aan rijksvastgoed komt er de komende 10 jaar een zeer grote hoeveelheid privaat en maatschappelijk vastgoed vrij. Dat kan optellen op tot meer dan 60 mln. m² aan gebouwoppervlak.

Bij het bepalen van beleidssturing voor de afstoot en herbestemming van de omvangrijke rijksvastgoedportefeuille, kan het Rijk inspelen op het te verwachten ruimtegebruik in Nederland in algemene zin en beleidswensen in het bijzonder. Het Rijksvastgoedbedrijf en de betrokken departementen hebben daarom kennis- en beleidsvragen over veranderingen in het ruimtegebruik en de daarmee samenhangende keuzes met betrekking tot locatie en herbestemming van rijksvastgoed. Welk soort functies vragen in de toekomst ruimte? Is dat met name woningbouw of ook commerciële dienstverlening, de (creatieve) industrie of de zorg?

De adviesvraag

Hoofdvraag:

Op welke wijze kan het beste sturing worden gegeven vanuit het relevante¹ rijksbeleid op keuzes met betrekking tot het rijksvastgoed?

[Vanwege de omvang van het onderwerp kan de focus liggen op de gebouwenportefeuille van het Rijk. Voorts kan de focus liggen op de fasen van 'beheer' en 'verkoop' en dus niet op 'verwerven'.

Daarbij speelt een aantal concrete vragen/dilemma's.

1. Hoe kan het ruimtelijke rijksbeleid (structuurvisies en uitwerkingen w.o. de MIRT gebiedsagenda's) het beste vertaald worden in integrale sturing van het vastgoedhandelen van het Rijk? Hoe kan de integraliteit in afwegingen worden geborgd? Hoe kunnen de drie onderscheiden sturingsinstrumenten in de Rijksvastgoedportefeuillestrategie, respectievelijk 'kaderstelling', 'aanwijzingen voor het portefeuillemanagement' en 'afspraken over projecten', daarbij het meest effectief worden ingezet?

¹ Alle beleid met een fysieke en/of ruimtelijke spreidingscomponent, zoals wonen, duurzame energie, mobiliteit, natuur, waterveiligheid, defensie, etc.

Met de Rijksvastgoedportefeuillestrategie 2014 is besloten de beleidsmatige sturing vorm te geven via

- kaders (wettelijk, financieel, beleidsmatig),
- aanwijzingen voor het portefeuille-management van de vastgoedhoudende diensten (bijv. opwekken duurzame energie)
- afspraken over projecten (bijvoorbeeld ontwikkeling Almers, Henbrugterrein, MEA, etc.).

Directie Rijksvastgoed

Datum
31 april 2014

One hammerk
733000032

Met deze drie instrumenten stuurt het Rijk beleidsmatig op het integrale portefeuillemanagement op het niveau van het 'concern Rijk'. Door de MIRT Gebiedsagenda's als inhoudelijke referentie te beschouwen, is ook de samenwerking met de andere overheden daarin betrokken. De huidige generatie Gebiedsagenda's biedt in de praktijk echter beperkt houvast voor het laten meewegen van beleidsdoelen en maatschappelijk rendement in concrete keuzes met betrekking tot vastgoed. Hoe kunnen meer of minder abstracte beleidsvoornemens enerzijds en het concrete vastgoedhandelen anderzijds, met elkaar in verband worden gebracht?

Welke beleidsdoelen van het Rijk (w.o. stedelijke economie, wonen, leegstand kantoren, luchtvaart, duurzaamheid, studentenhuishouding, waterhuishouding, natuur, cultuurhistorie, etc.) zouden in het bijzonder geholpen kunnen worden met een de inzet van vastgoed van het Rijk? En moet de noodzakelijke transformatie van gebouwen, die het gevolg is van een te groot aanbod, volledig aan de markt worden overgelaten, of is een bepaalde kaderstelling daarbij behulpzaam in het licht van de beleidsdoelen?

2. Welke maatschappelijke vraagstukken kunnen met een Rijksvastgoedportefeuillestrategie geaddresserd worden en op welke schaalniveaus?

Deze vraag vult aan op de eerste door niet uit te gaan van het bestaande ruimtelijke beleid, maar van maatschappelijke vraagstukken in brede zin en los van de vraag welke overheid daarvoor primair verantwoordelijk is. Zo is bijvoorbeeld de vraag met welke vastgoedstrategie en/of welke institutionele arrangementen het behoud en ontwikkeling van de natuur in Nederland het beste wordt gediend. Ook de strategische inzet van rijksvastgoed voor het stimuleren van de regionale en stedelijke economie is een vraagstuk. Voorts kan gedacht worden aan regio's met bevolkingsdaling. In die regio's ontbreekt veelal een effectieve vraag naar ruimte om herbestemming op grotere schaal succesvol te maken. Kan een strategie voor overtollig rijksvastgoed de vraagstukken die in deze regio's spelen adresseren en zo ja, welke uitwerking is aan te bevelen?

3. Hoe kunnen (navolgbare) afwegingen in termen van financieel en maatschappelijk rendement worden gemaakt bij het handelen met vastgoed?

Er is behoefte aan navolgbare afwegingen als er keuzes aan de orde zijn met betrekking tot financiële belangen van het Rijk en het bijdragen aan maatschappelijke doelen c.q. beleidsdoelen. Zijn bekende methoden zoals Social Return On Investment en Maatschappelijke Kosten Baten Analyse daarvoor geschikt? En hoe is dit te operationaliseren zodat het in de praktijk bruikbaar is zonder al te veel procedureel oponthoud?

Indien mogelijk zie ik een advies van Raad graag dit jaar rond de zomer tegemoet.

Mede namens de minister van Infrastructuur en Milieu,

Hoogachtend,
De minister voor Wonen en Rijksdienst,



drs. S.A. Blok

Directie Rijksvastgoed

Datum
30 april 2014

De kenmerk
772000022

OVERZICHT PUBLICATIES

2014

Risico's gewaardeerd. Naar een transparant en adaptief risicobeleid.
Juni 2014 (Rli 2014/06)

Advies over financiële zekerheidsstelling milieuschade Brzo- en IPPC4-bedrijven.
Juni 2014 (Rli 2014/05)

De toekomst van de stad, de kracht van nieuwe verbindingen.
Maart 2014 (Rli 2014/04)

Kwaliteit zonder groei, over de toekomst van de leefomgeving.
Maart 2014 (Rli 2014/03)

Doen en laten, effectiever milieubeleid door mensenkennis.
Maart 2014 (Rli 2014/02)

Langer zelfstandig, een gedeelde opgave van wonen, zorg en welzijn.
Januari 2014 (Rli 2014/01)

2013

Duurzame keuzes bij de toepassing van het Europees landbouwbeleid in Nederland. Oktober 2013 (Rli 2013/06)

Sturen op samenhang, governance in de metropolitane regio Schiphol/ Amsterdam. September 2013 (Rli 2013/05)

Veiligheid bij Brzo-bedrijven, verantwoordelijkheid en daadkracht. Juni 2013 (Rli 2013/04)

Nederlandse logistiek 2040: designed to last. Juni 2013 (Rli 2013/03)

Onbeperkt houdbaar, naar een robuust natuurbeleid. Mei 2013 (Rli 2013/02)

Ruimte voor duurzame landbouw. Maart 2013 (Rli 2013/01)

2012

Keep Moving, Towards Sustainable Mobility. Edited by Bert van Wee.
Oktober 2012 (Rli/EEAC)

Colofon

Tekstredactie

Catherine Gudde, Paradigma Producties

Fotografie

©Thea van den Heuvel/DAPh

Grafisch ontwerp

2D3D Design

Druk

Drukkerij Ando bv, Den Haag

Publicatie Rli 2014/07

December 2014

Vertaling

Onderosa Language Matters, Amsterdam

Deel 1 van het advies is vertaald in het Engels en te downloaden via www.rli.nl.

ISBN 978-90-77166-97-0

NUR 740

