



Rijksvastgoedbedrijf
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Leidraad voor brede portefeuilleafweging bij overtollig rijksvastgoed

MEER AANDACHT VOOR MAATSCHAPPELIJKE
MEERWAARDE EN ECONOMISCHE CONTEXT BIJ
OVERTOLLIG RIJKSVASTGOED

RIJKSVASTGOEDBEDRIJF, DIRECTIE P&P, DECEMBER 2019
VERSIE 1.0

Inhoud

1. Inleiding	2
Aanleiding	2
Regionaal Ontwikkelprogramma.....	2
Vastgoedportefeuillestrategie	2
2. De vastgoed- en verkoopportefeuille.....	3
3. Brede portefeuilleafweging	3
Andere (rijks)gebruiker	4
Maatschappelijke doelen	4
Anticiperen op toekomstig gebruik	4
Moment van verkoop: anticyclisch verkopen	4
4. Kaders en spelregels	5
In welke documenten zijn kaders en spelregels vastgelegd?	5
Hoe worden kaders en spelregels toegepast?	5

1. Inleiding

Aanleiding

In deze leidraad is beschreven welke portefeuilleafweging het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) maakt bij overtollig rijksvastgoed. Meer dan voorheen ligt daarbij de nadruk op het inzetten van overtollig rijksvastgoed inzetten ten behoeve van maatschappelijke doelen, het anticiperen op toekomstig gebruik van vastgoedobjecten, en op het anticyclisch verkopen van overtollig rijksvastgoed. De overwegingen uit deze leidraad sluiten aan bij het Regionaal Ontwikkelprogramma en de Vastgoedportefeuillestrategie. Deze leidraad is bedoeld voor intern gebruik binnen het RVB en departementaal vertrouwelijk.

Regionaal Ontwikkelprogramma

Het RVB zet vastgoed in voor de realisatie van rijksoverheidsdoelen, in samenwerking met, en met oog voor de omgeving. Dat is onze missie. Het RVB heeft de opdracht om middels een brede waardebenadering te kijken naar het rijksvastgoed met als thema's duurzaamheid, wonen en sociaal economische vraagstukken in de regio.¹ Met het regionaal ontwikkelprogramma (ROP) wordt invulling gegeven aan deze opdracht.² Het RVB zet het rijksvastgoed zo in dat het bijdraagt aan een optimaal financieel en maatschappelijk rendement, gerelateerd aan de strategische opgaven van het regeerakkoord van dit Kabinet. Gelet op de omvang en de diversiteit van de vastgoedportefeuille zijn er serieuze kansen voor met name de duurzaamheidopgave en de versnelling van de woningbouw. Zo wordt er ook recht gedaan aan de dubbele opdracht aan het Rijksvastgoedbedrijf, namelijk het realiseren van zowel maatschappelijk als economisch rendement. Dat is goed rentmeesterschap.

De nationale opgaven uit het regeerakkoord zoals de klimaat- en energietransitie, circulaire economie, woningbouw, duurzame landbouw, biodiversiteit en sociaal-economische thema's, kunnen door het Rijksvastgoedbedrijf niet optimaal bediend worden door sec een enkel gebouw aan te pakken of te wachten op de creativiteit van één speler. Een omgevingsgerichte of gebiedsgerichte aanpak met opdrachtgevers en stakeholders, waarin meerdere vraagstukken aan elkaar gekoppeld worden, kan effectieve en maatschappelijk efficiënte oplossingen bieden.

De principes en ambities van het Regionaal Ontwikkelprogramma worden meegewogen in de afstootbeslissing van overtollig rijksvastgoed.

Vastgoedportefeuillestrategie

In 2019 is de vastgoedportefeuillestrategie van het RVB geactualiseerd. Het actuele kabinetsbeleid is hierin verwerkt, alsmede de ambities van onze opdrachtgevers. Het strategische doel is hetzelfde gebleven: de vastgoedportefeuille blijvend toekomstbestendig houden. Vanzelfsprekend dient de portefeuille te voldoen aan de behoeften van de eindgebruikers en te passen bij de primaire processen van de organisaties die wij huisvesten. Wel ligt meer dan voorheen de nadruk op maatschappelijke waarde die met vastgoed kan worden gecreëerd. Concreet zijn er in de portefeuillestrategie vijf doelen geformuleerd:

1. De portefeuille is er voor de gebruiker.
2. De portefeuille heeft maatschappelijke waarde.
3. De portefeuille is duurzaam.
4. De portefeuille is flexibel.
5. De portefeuille is vooruitstrevend.

De portefeuillestrategie is leidend bij het maken van investeringsafweging én bij het maken van de afstootafweging.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 31 490, nr. 168

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 31 490, nr. 240

2. De vastgoed- en verkoopportefeuille

Het RVB is sinds zijn oprichting in 2014 verantwoordelijk voor het beheer en de instandhouding van de grootste en meest diverse vastgoedportefeuille van Nederland. Het RVB beheert circa 12 miljoen m² aan gebouwen (kantoren, kazernes, gevangenissen, etc.) en circa 89.000 hectare aan gronden (landbouwgrond, oefen- en schietterreinen Defensie, kroondomeinen, etc.).

Hiernaast worden gebouwen in opdracht van departementen door het RVB aangekocht of ontwikkeld, onderhouden, verbouwd, gerenoveerd en – indien niet meer nodig – verkocht of (tijdelijk) verhuurd. In 2013 heeft de Ministerraad de eerste versie van het Kader Overname Rijksvastgoed (KORV) bekrachtigd. Het RVB heeft hiermee de verplichting al het overtollig rijksvastgoed van departementen over te nemen. Dat gebeurt tegen directe betaling op moment van overname. KORV light is een toevoeging aan het oorspronkelijke KORV en ontwikkeld voor niet complexe verkoopobjecten zonder herbestemming, die relatief makkelijk verkocht kunnen worden.

Directie T&P handelt de verplichte overname van overtollig rijksvastgoed af via KORV. Directie P&P maakt de afweging welk vastgoed het RVB verkoopt. Directie T&P bepaalt hoe het RVB het vastgoed verkoopt. Hiervoor is een afstootstrategie opgesteld.

3. Brede portefeuilleafweging

Het uitgangspunt is dat het RVB al het vastgoed verkoopt dat niet langer wordt ingezet voor rijksdoelen. Vastgoed dat niet langer nodig is voor rijkshuisvesting wordt overtollig gesteld. Of overtollig vastgoed afgestoten wordt, of wordt ingezet voor andere doelen, gebeurt op basis van een brede portefeuilleafweging. Deze wordt gemaakt door de afdeling Portefeuillemanagement van directie P&P, in afstemming met de materieel beheerder of opdrachtgever. In deze brede afweging staan de doelen uit de portefeuillestrategie centraal. Daarbij dient breder te worden gekeken dan alleen rijkshuisvesting.

Een strategische lange termijnvisie is onontbeerlijk. Daarbij komen de portefeuillestrategie, de vastgoedbehoeften van opdrachtgevers, vastgoedbehoeften van andere maatschappelijke partijen en ontwikkelingen uit de omgeving bij elkaar. Ook het inspelen op ontwikkelingen in de bouw- en vastgoedmarkt dienen mee te wegen. Voordat het RVB overgaat tot het verkopen van vastgoed, vindt dus eerst een brede portefeuilleafweging plaats of het overtollig gestelde vastgoed verkocht dient te worden. En zo ja, op welk moment. Dat gebeurt op basis van de ambities van het Regionaal Ontwikkelprogramma en de doelen uit de vastgoedportefeuillestrategie. Daarbij dient altijd een brede, zorgvuldige rijksbrede afweging van belangen plaats te vinden, waarbij vier afwegingen worden gemaakt:

- Kan het vastgoed in gebruik worden gegeven bij een andere (rijks)organisatie?
- Kan het vastgoed worden ingezet om maatschappelijke doelen te realiseren?
- Is het verstandig om het vastgoed aan te houden en het in tijdelijk beheer te geven, anticiperend op toekomstig gebruik?
- Als we het vastgoed gaan verkopen, wat is een goed moment daarvoor?

Andere (rijks)gebruiker

In de Regeling beheer onroerende zaken Rijk 2017³ is opgenomen dat het RVB vastgoed dat door departementen overtollig is gesteld altijd eerst moet onderzoeken of het vastgoed in gebruik gegeven kan worden aan:

- Een orgaan of organisatie die onderdeel uitmaakt van rechtspersoon Staat of voor wie de huisvesting bij of krachtens wet aan de Staat is opgedragen.
- Een andere organisatie voor wie de minister van BZK verantwoordelijk is.

³ Staatscourant 2017, nr. 69119, 4 december 2017

- Of het vastgoed ter beschikking kan worden gesteld van de Wet financieel statuut van het Koninklijk Huis.
- Of een minister de overtollig gestelde onroerende zaak wil inzetten voor de uitvoering van beleid of taken waarvoor hij verantwoordelijk is.

In deze regeling is opgenomen dat het vastgoed over wordt gedragen in materieel beheer en dat hiervoor financieel wordt afgerekend.

Maatschappelijke doelen

Hiernaast kan rijksvastgoed in portefeuille worden gehouden zonder dat het materieel beheer overgaat. "Daar waar optimalisaties kunnen plaatsvinden voor het realiseren van maatschappelijke doelen moeten die kansen worden benut."⁴ Dit kan het geval zijn wanneer door het inzetten van het vastgoed maatschappelijke doelen kunnen worden gerealiseerd in het kader van het Regionaal Ontwikkelprogramma. Overtollig rijksvastgoed kan ook ingezet worden voor gebiedsontwikkeling of om de energietransitie te versnellen. De doelen uit de vastgoedportefeuillestrategie bieden een leidraad voor de inhoudelijke afweging.

Anticiperen op toekomstig gebruik

Soms kan het verstandig zijn om een vastgoedobject niet te verkopen ondanks dat het overtollig is, en er geen maatschappelijke doelen mee kunnen worden gerealiseerd. Dat heeft te maken met mogelijk toekomstig gebruik. Eens verkocht, blijft verkocht. Er zijn vastgoedobjecten waarvan het verstandiger is om ze (voorlopig) niet te verkopen, anticiperend op toekomstig gebruik. Ze worden dan in tijdelijk beheer gegeven om de kosten te minimaliseren. Dat speelt met name in de stadscentra van de grote steden waar het lastig om nieuw vastgoed te verwerven wanneer de vraag naar rijksvastgoed weer toeneemt in die regio. In jaarrapportage bedrijfsvoering Rijk staat hierover: "Het is uit beleidsoverwegingen wenselijk een zeker niveau van leegstand te bewaren om mutaties in de voorraad te kunnen opvangen. De frictieleegstand in steden als Den Haag en Utrecht is dermate sterk gedaald dat, het steeds lastiger wordt om in deze steden nieuwe of tijdelijke huisvestingsvragen op te vangen. Hierdoor wordt de uitvoering van de masterplannen bemoeilijkt. Daarom wordt gezocht naar mogelijkheden om in deze steden het frictieleegstandsniveau te verhogen."⁵

De afweging om overtollig vastgoed aan te houden tbv mogelijk toekomstig gebruik dient te worden gebaseerd op een meerjaren gebiedsvisie voor de regio. Zo is voor Den Haag de visie 'Den Haag 2050' opgesteld. Afwegingen hierbij zijn de dynamiek in de rijksvastgoedportefeuille en de omvang en aard van de rijksvastgoedportefeuille. Op basis hiervan kan worden besloten om de frictieleegstand in de rijksportefeuille in deze regio in tijden van laagconjunctuur te verhogen, anticiperend op een toekomstige toename in de vraag.

Moment van verkoop: anticyclisch verkopen

Er kunnen redenen zijn om vastgoed waarvoor geen rijksdoelen zijn tijdelijk aan te houden. Reden hiervoor is het anticiperen op een hogere verkoopopbrengst in de toekomst. We noemen dit anticyclisch verkopen. Anticyclisch verkopen heeft meerdere voordelen: het levert een hogere verkoopprijs op voor het Rijk, en er is meer investeringsgeld in de markt beschikbaar om het vastgoed te herontwikkelen. Vraag en aanbod komen dus beter bij elkaar. Nut en noodzaak hiervan blijkt uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer uit 2017. Directie T&P kan hiertoe een marktanalyse uitvoeren om de van een verkoop te bepalen op het betreffende moment in beeld te brengen. Dat kan leiden tot het besluit de verkoop uit te stellen.

De kosten voor beheer en onderhoud van vastgoed dat overtollig is, worden door het RVB voorgefinancierd en worden vervolgens betaald uit de verkoopopbrengsten. Wanneer er anticyclisch verkocht wordt, lopen de beheerkosten langer door en zijn deze dus hoger. Anderzijds is de verwachte verkoopopbrengst ook hoger.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 31 490, nr. 168

⁵ Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2018

4. Kaders en spelregels

In welke documenten zijn kaders en spelregels vastgelegd?

- **Kader voor overname rijksvastgoed (KORV):** Hoe overtollig rijksvastgoed wordt overgenomen door het RVB van andere departementen is beschreven in het Kader voor overname rijksvastgoed (KORV).
- **Regeling beheer onroerende zaken Rijk 2017⁶:** Hierin is beschreven onder welke voorwaarden overtollig vastgoed van andere materieel beheerders door het RVB wordt overgenomen en onder welke voorwaarden vastgoed van het Rijk wordt afgestoten danwel aangehouden.
- **Stelselafspraken:** De afspraken over de kostentoerekening van rijkshuisvesting zijn vastgelegd in stelselafspraken.⁷
- **Verkoopstrategie RVB:** Hoe overtollige rijksvastgoed wordt afgestoten is opgenomen in de afstootstrategie RVB.
- **Portefeuillestrategie RVB:** In de Portefeuillestrategie RVB 2019 is vastgelegd aan welke doelen/eisen de portefeuille moet voldoen. Dit biedt een leidraad voor de brede portefeuilleafweging voordat besloten wordt om een vastgoedobject af te stoten.
- **Regionaal Ontwikkelprogramma:** Hoe we als RVB omgaan met maatschappelijke opgaven is beschreven in het Regionaal Ontwikkelprogramma⁸. Binnen het Regionaal Ontwikkelprogramma wordt geadresseerd hoe een financieel en juridisch arrangement kan worden vormgegeven.
- Voor het **afstoten van monumentaal vastgoed** wordt door het Atelier Rijksbouwmeester een separaat document ontwikkeld waarin o.a. de samenwerking met de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed en met gemeenten in is beschreven.

Hoe worden kaders en spelregels toegepast?

- **Andere (rijks)gebruiker:** Bij overdracht aan andere (rijks)gebruiker gaat het materieel beheer over en wordt financieel afgerekend conform de Regeling beheer onroerende zaken Rijk 2017.
- **Maatschappelijke doelen:** Voor maatschappelijke doelen worden financiële arrangementen vanuit Regionaal Ontwikkelprogramma vormgegeven.
- **Anticiperen op toekomstig gebruik:** Voor het aanhouden van vastgoed in verband met mogelijk toekomstig gebruik worden kosten in beginsel gedekt vanuit de stelsels.
- **Anticyclisch verkopen:** Bij reguliere en anticyclische verkopen kunnen leegstandskosten en verkoopopbrengsten worden gesaldeerd. Dit is conform de reguliere procedure.

⁶ Regeling van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 22 december 2017, nr. 2017-0000633622, houdende bepalingen omtrent het materieelbeheer en privaatrechtelijk beheer van onroerende zaken van het Rijk (Regeling beheer onroerende zaken Rijk 2017)

⁷ Staatscourant 2016 nr. 35177

⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 31490, nr. 240