



Rijksvastgoedbedrijf
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

derubricering
Rijksvastgoedbedrijf
DT RVB

Rijksvastgoedbedrijf
Directie Transacties en
Projecten

Korte Voorhout 7 2511 CW
Den Haag Postbus 16169
2500 BD Den Haag
www.rijksvastgoedbedrijf.nl

Contactpersoon
5.1.2 e

Datum
22 november 2019

Auteur
5.1.2 e

Afschrift aan auteur,
archief en aan

Bijlage

Notitie

Follow up evaluatie artikel 9 en 10
Regeling beheer OZ Rijk 2017

Inleiding

Op 1 januari 2018 is de Regeling beheer onroerende zaken Rijk 2017 (Regeling beheer) in werking getreden. De Regeling beheer is een belangrijk onderdeel van de juridische basis waarop het RVB zijn werkzaamheden verricht. Deze notitie heeft betrekking op de artikelen 9 en 10 van de Regeling beheer. Ze zien op de verkoop van overtollig rijksvastgoed en op de privaatrechtelijke ingebruikgeving van rijksvastgoed aan derden. Uitgangspunt hierbij is openbaar aanbieden, maar hierop zijn in artikel 9 en 10 enkele uitzonderingsmogelijkheden geformuleerd. Openbaarheid geldt overigens al zeer lang als uitgangspunt en wordt ingegeven door de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. In navolging van het Europese aanbestedingsrecht ontstaat ook in de rechtspraak een trend waarin openbaarheid een steeds belangrijker element wordt bij het toekennen van schaarse rechten. Met openbaarheid wordt ernaar gestreefd zoveel mogelijk partijen gelijke kansen te bieden op het verkrijgen van een eigendomsrecht of gebruiksrecht en het verkrijgen van een marktconforme opbrengst. Openbaarheid draagt bovendien bij aan de transparantie van het handelen van het RVB.

In de afgelopen periode zijn de artikelen 9 en 10 van Regeling beheer geëvalueerd. Directe aanleiding hiervoor was het Regionaal Ontwikkel Programma (de maatschappelijke opgaven uit het regeerakkoord en het streven naar zowel financieel- als maatschappelijk rendement met het Rijksvastgoed)¹. Ook is gekeken naar de aansluiting van artikel 9 en artikel 10 op de praktijk. De vraag ligt voor welke gevolgen verbonden moeten worden aan de uitkomsten van de evaluatie.

De evaluatie spitste zich toe op de volgende punten:

1. De in de artikelen 9 en 10 geboden mogelijkheid om vastgoed onderhands aan te bieden aan medeoverheden;
2. Idem om vastgoed onderhands aan te bieden aan zittende gebruikers en aangrenzend eigenaren;
3. De eventuele wenselijkheid om in de Regeling beheer ook een mogelijkheid op te nemen om vastgoed ook op basis van (financiële) doelmatigheidsgronden onderhands aan te kunnen bieden;

¹ Brief 29 juni 2018 (TK: 2017-2018, 31 490, nr.240), 12 oktober 2018 (TK 2018-2019, 24 490 en 31 490, nr. 25) en 2 juli 2019 (TK: 2018-2019, 31 490, nr. 256).

4. De in de artikelen 9 en 10 geboden mogelijkheid om vastgoed onderhands aan te bieden aan derden op verzoek van een (andere) minister;
5. De eventuele wenselijkheid om in de Regeling beheer ook een expliciete bevoegdheid voor de minister op te nemen om af te wijken van het daarin bepaalde (discretionaire bevoegdheid).
6. Een eventuele rangorde tussen bovengenoemde partijen.

Ter beslissing

In deze notitie worden de bevindingen bij elk van deze zes punten aan u voorgelegd, steeds vergezeld van een aantal opties (met voor- en nadelen). U wordt gevraagd per punt een keuze uit de geboden opties te maken. De inhoud van deze notitie kan daarna, voorzien van een oplegnotitie met daarin de door u gemaakte keuzes, worden voorgelegd aan de minister van BZK. Op basis van de door hem gemaakte keuzes kan vervolgens de Regeling beheer waar nodig aangepast worden. De tekst daarvoor staat natuurlijk nog niet vast.

Een concept-besluit tot wijziging van de Regeling beheer dient te worden afgestemd met:

- De Algemene Rekenkamer, omdat de Regeling beheer een op art 4.20 lid 5 Comptabiliteitswet 2016 gebaseerde regeling is (e.e.a. in de geest van art. 7.40 lid 3 CW 2016 waarin de minister van BZK per abuis niet wordt genoemd. Ook de inhoud van huidige Regeling beheer is destijds afgestemd met de Algemene Rekenkamer);
- de andere departementen. (De huidige Regeling beheer is destijds ook afgestemd met de andere departementen en in de Ministerraad);
- De directie CZW van het ministerie van BZK omdat zij zich verantwoordelijk acht voor de tekst van besluiten van de minister van BZK die in de Staatscourant gepubliceerd worden;
- De SG BZK, en
- De minister van BZK.

Toelichting

1 Onderhands aanbieden van vastgoed aan medeoverheden.

Het RVB biedt sinds eind zeventiger jaren van de vorige eeuw in bepaalde gevallen (overtollig) rijksvastgoed onderhands aan aan medeoverheden². Aanvankelijk ging het hierbij om gemeenten, later werden hier provincies en waterschappen aan toegevoegd³. Deze lijn is doorgetrokken in de artikelen 9 en 10 van de huidige Regeling beheer. Net als in de per 1-1-2018 vervallen Regeling Materieelbeheer Rijksoverheid 2006, is bepaald dat het RVB onderhands aan medeoverheden mag vervreemden of ingebruik mag geven als het vastgoed wordt herbestemd in de publieke sfeer.

Van "herbestemming in de publieke sfeer" is volgens de toelichting op de Regeling beheer in ieder geval sprake als de onroerende zaak volledig wordt aangewend voor de eigen huisvesting van die overheid, voor de aanleg van openbaar toegankelijke infrastructurele voorzieningen of voor de uitvoering van publieke taken die volledig met publieke middelen van die overheid worden bekostigd.

² Provincies, gemeenten en waterschappen.

³ Dit beleid is in overleg met de Tweede Kamer vastgesteld, motie Salomons 1979, 15800, XI, nr.29 en Begrotingsbehandeling Financiën 1979.

Ook staat in de toelichting dat het bij het geven van een herbestemming in de publieke sfeer gaat om het feitelijke gebruik van de onroerende zaak direct na de eigendomsoverdracht en dat nog nadere beleidsregels omtrent wat wel en niet onder het opnieuw een bestemming geven in de publieke sfeer moet worden verstaan, zullen worden gepubliceerd op www.rijksvastgoedbedrijf.nl. Er wordt een koppeling gelegd met de uitvoering van de publieke taken van deze medeoverheden. De medeoverheid moet de onroerende zaak zelf feitelijk gaan gebruiken. Eventuele maatschappelijke doelstellingen die geen wettelijke taak zijn van een gemeente of provincie vormen geen reden om onderhands aan te bieden.

Uit de evaluatie blijkt het volgende:

In de praktijk wordt de medeoverheden per brief gevraagd of zij belangstelling hebben voor aankoop. Hierbij wordt verwezen naar de Regeling beheer.

Gemeenten tonen veruit het vaakst belangstelling.

De toelichting op het begrip publieke sfeer⁴ blijkt niet duidelijk genoeg en geeft aanleiding voor twijfel, discussies en mogelijke willekeur.

Met name gemeenten geven aan onderhands verworven vastgoed lang niet altijd een herbestemming in de publieke sfeer.

Tegenwoordig zijn medeoverheden nog zelden aangewezen op de eigendom van of een gebruiksrecht met betrekking tot (overtollig) rijksvastgoed om hun maatschappelijke taken/publieke doelen te realiseren. Zij kunnen als bevoegd RO-gezag precies bepalen welk(e) gebruik/bestemming zij op welke locatie willen hebben en beschikken daarnaast over een eigen publiekrechtelijk instrumentarium (bijvoorbeeld de Onteigeningswet en de Wet voorkeursrecht gemeenten) dat hen kan helpen bij de invulling van hun taken en doelstellingen. Ook het kostenverhaal is bij wet geregeld⁵.

Het onderhands aanbieden van vastgoed door de Staat aan medeoverheden is geen vanzelfsprekendheid. Het Rijk is niet wettelijke verplicht om vastgoed onderhands aan te bieden aan medeoverheden en het onderhands kunnen verwerven is nooit een recht geweest van medeoverheden. Medeoverheden bieden zelf hun vastgoed niet onderhands aan aan de Staat.

Er zijn zeer regelmatig vragen en discussies over het doel waarvoor een medeoverheid het vastgoed wil gaan inzetten. Gemeenten hebben vaak andere redenen dan louter hun wettelijke taak om het vastgoed te willen verwerven. Zo kan het zijn dat zij een bepaalde partij voor ogen hebben die een mogelijk maatschappelijk getinte - of zelfs commerciële doelstelling wil realiseren die door de gemeente wordt toegejuicht. Omdat in de voorgaande regeling, de *Regeling materieelbeheer Rijksoverheid 2006*, het begrip publieke sfeer niet nader was gedefinieerd, is in het verleden overtollig rijksvastgoed onderhands vervreemd voor deels publieke en deels commerciële doelen of werd vastgoed via of door medeoverheden doorverkocht aan één bepaalde (commerciële) partij. Dat dit kan leiden tot vragen, klachten en negatieve publiciteit, blijkt uit meerdere projecten⁶.

⁴ Artikel 9 lid 1 sub b en 10 lid 5 sub a

⁵ Grondexploitatiewet

⁶ De verkoop van een pand aan het Noordeinde in Den Haag waarbij de gemeente het pand na verwerving van het RVB doorverkocht aan tassenwinkel Omar Munie Clothing BV. Een soortgelijke situatie deed zich voor bij de koepelgevangenis Haarlem waarbij de gemeente de gevangenis (met medeweten van het RVB) doorverkocht aan een commerciële partij ten behoeve van een University College. Andere marktpartijen claimden geen gelijke kansen te hebben gekregen van het RVB.

De Staatssecretaris (thans Minister) van BZK heeft aangegeven dit soort gemengde transacties (deels publiek/deels commercieel) niet te willen. Medeoverheden hebben ook vaak belangstelling voor (overtollig) rijksvastgoed om ruimte te creëren in hun eigen vastgoedportefeuille of omdat dat zij behalve via de publiekrechtelijke weg ook via de privaatrechtelijke weg invloed op het gebruik van het vastgoed willen kunnen uitoefenen. Hoewel deze wensen vanuit hun perspectief begrijpelijk kunnen zijn, brengt dit niet met zich mee dat dit een "inbreuk" op de openbaarheid rechtvaardigt, die daarnaast ook ten koste kan gaan van een marktconforme opbrengst.

De doorlooptijd van onderhandse verkopen aan medeoverheden (met name gemeenten) is regelmatig zeer lang (jaren) vanwege de interne besluitvormingsprocessen binnen deze overheden, maar ook als gevolg van onderhandelingen die deze overheden met het RVB willen voeren over de voorwaarden waarop zij het vastgoed willen verwerven.

Gemeenschappelijke taxatie

Een onderwerp dat niet wordt geregeld in de Regeling beheer maar dat wel met onderhands vervreemden samenhangt, is de gemeenschappelijke taxatie. Het is in de praktijk gebruikelijk geworden om bij een onderhandse vervreemding aan een medeoverheid de verkoopprijs te baseren op een gemeenschappelijke taxatie. De uitgangspunten voor de taxatie worden dan door het RVB samen met de betreffende overheid vastgesteld. De vraag is of aan dit gebruik moet worden vastgehouden.

In de praktijk blijken de taxatiewaarde en uiteindelijke verkoopprijs bij een onderhandse verkoop substantieel lager dan de verwachte opbrengst bij een openbare inschrijving. Waarschijnlijk hangt dit samen met het feit dat de taxatieopdracht is gebaseerd op de inbreng van zowel het RVB als de medeoverheid. Als er al overeenstemming is bereikt over het feit dat de door de andere overheid gewenste feitelijke bestemming kan worden aangemerkt als een herbestemming in de publieke sfeer, blijft onduidelijk wat het realiseren van die herbestemming het Rijk daadwerkelijk financieel kost.

Optie 1a: De mogelijkheid tot onderhandse vervreemding aan decentrale overheden wordt afgeschaft en uit artikel 9 en 10 van de Regeling beheer geschrapt.

Voordelen:

Stoppen met de voorkeurspositie biedt volstrekte duidelijkheid. Het RVB is niet langer afhankelijk van de interne besluitvormingsprocessen van de decentrale overheden en niet meer kwetsbaar voor de dubbele positie die decentrale overheden innemen als potentieel koper en bevoegd RO-gezag. Juist dit stimuleert een goede samenwerking tussen de medeoverheden en het RVB en bevordert een heldere rolverdeling en een transparant proces. Veelvoorkomende en regelmatig langdurige discussies over publieke doelen, reserveringsvergoedingen en taxaties kunnen worden voorkomen. Los hiervan leiden openbare procedures doorgaans tot hogere verkoopopbrengsten. Ook wordt voorkomen dat het RVB ongewild politiek deelgenoot wordt van keuzes die decentrale overheden met betrekking tot het vastgoed maken. De kans dat een beroep wordt gedaan op "de politiek" is kleiner bij een openbare verkoop dan bij een onderhandse vervreemding.

Risico's:

Medeoverheden (met name gemeenten) melden zich veelvuldig voor het verwerven van overtollig rijksvastgoed en rekenen op het beleid dat lang door het RVB is toegepast. De kans bestaat dat het afschaffen van de voorkeurspositie door hen wordt uitgelegd als een gebrek aan samenwerking en een gebrek aan ondersteuning bij het realiseren van wat zij aanmerken als plaatselijke of landelijke maatschappelijke doelen. Mogelijk volgt het verwijt dat het RVB weliswaar stelt rijksvastgoed in te zetten met oog voor de omgeving maar daar niet naar handelt. Ook in de brieven waarmee de Tweede Kamer is geïnformeerd over het Regionaal Ontwikkel Programma wordt gesproken over de ondersteuning van regionaal beleid en het belang om samen op te trekken. Dit lijkt op het eerste gezicht moeilijk te rijmen met het afschaffen van een voorkeurspositie, zeker als het gaat om doelstellingen die het RVB met de verkoop van zijn vastgoed wenst te stimuleren zoals projecten ten behoeve van bijvoorbeeld duurzame energie.

In de praktijk valt echter zelden in te zien waarom een medeoverheid voor het realiseren van doelstellingen eerst eigenaar van het vastgoed zou moeten worden. Het RVB kan zonder dat hiervoor de openbaarheid hoeft te worden doorbroken, medeoverheden faciliteren door hun publiekrechtelijke wensen/plannen op het gebied van de ruimtelijke ordening op te nemen in de openbare (verkoop)procedures. Zelfs het opnemen van een concept anterieure overeenkomst bij de verkoopdocumentatie behoort tot de mogelijkheden. Daarmee staat het afschaffen van de mogelijkheid tot onderhandse vervreemding ook het realiseren van de ROP-doelstellingen geenszins in de weg. Het RVB zal immers de beoogde planologische bestemming bij verkoop en ingebruikgeving volgen en meenemen in de openbare procedure. Door elkaars taken en belangen te respecteren en doelstellingen via de publiekrechtelijke weg te realiseren, kan met een heldere rolverdeling en een transparant proces ver worden gekomen. Wil een decentrale overheid om haar moverende redenen toch de eigendom of een gebruiksrecht met betrekking tot rijksvastgoed verwerven, dan kan zij vanzelfsprekend deelnemen aan de openbare verkoopprocedure of ingebruikgevingsprocedure van het RVB. De gevolgen van het afschaffen van de voorkeurspositie voor het verlenen van gebruiksrechten zijn overigens minder goed in te schatten. Het komt hier veel minder vaak voor dat een medeoverheid vraagt om een onderhands aanbod.

Optie 1b: Artikel 9 en 10 van Regeling beheer blijven hetzelfde, maar het begrip "herbestemming in de publieke sfeer" wordt verduidelijkt.

Het begrip "herbestemming in de publieke sfeer" kan bijvoorbeeld worden vervangen door "voor de uitvoering van een formeel bij of krachtens wet aan hem opgedragen taak".

Voordelen

Discussies over wat wel of niet onder herbestemming in de publieke sfeer valt, worden hiermee beperkt. Het vasthouden aan de huidige formulering van het "herbestemmen in de publieke sfeer" betekent dat er alleen van de openbaarheid mag worden afgeweken ten behoeve van een bij wet toegewezen taak, en niet ten behoeve een maatschappelijk doel dat niet onder het wettelijk takenpakket van de medeoverheid valt (bijv. het realiseren van natuur en recreatie door

gemeenten). Echter, een ruime interpretatie of invulling van het begrip publieke sfeer wordt sterk afgeraden. Hoe ruimer de interpretatie, hoe meer discussies, vragen, rechtsonzekerheid en mogelijk rechtsongelijkheid wat tevens de voorspelbaarheid van het RVB niet ten goede komt.

Nadelen:

De bij optie 1a geschetste voordelen worden hier vanzelfsprekend niet gerealiseerd.

N.B.1: Bij de keuze voor deze optie kunt u ook overwegen voortaan af te zien van gemeenschappelijke taxaties.

N.B.2: Bij de keuze voor deze optie kunt u ook overwegen om te verkopen onroerende zaken alleen nog maar te vermelden op Biedboek.nl en daarbij te verwijzen naar de (aangepaste) Regeling beheer. Hierbij kan worden aangegeven voor welke datum de betreffende decentrale overheden zich tot het RVB kunnen wenden.

Optie 1c: Artikel 9 en 10 blijven hetzelfde, maar het begrip "herbestemming in de publieke sfeer" wordt verduidelijkt en de voorwaarde van eigen gebruik wordt aangepast.

Het begrip "herbestemming in de publieke sfeer" kan bijvoorbeeld worden vervangen door "voor de uitvoering van een formeel bij of krachtens wet aan hem opgedragen taak".

De voorwaarde dat een medeoverheid het vastgoed zelf moet gaan gebruiken kan bijvoorbeeld worden vervangen voor de voorwaarde dat de verwerving een onlosmakelijk onderdeel vormt van de uitvoering van de bij wet aan hem opgedragen taak. Het is vanzelfsprekend niet de bedoeling dat het vastgoed direct na verwerving of het verkrijgen van een gebruiksrecht door de decentrale overheid aan een derde wordt doorverkocht of onderverhuurd.

N.B.1: Ook bij de keuze voor deze optie kunt u overwegen voortaan af te zien van gemeenschappelijke taxaties.

N.B.2: Bij de keuze voor deze optie kunt u ook overwegen om te verkopen onroerende zaken alleen nog maar te vermelden op Biedboek.nl en daarbij te verwijzen naar de (aangepaste) Regeling beheer. Hierbij kan worden aangegeven voor welke datum de betreffende decentrale overheden zich tot het RVB kunnen wenden.

Voor sommigen gaan de opties 1b en 1c niet ver genoeg omdat, zoals reeds aangekaart, niet onderhands kan worden aangeboden als een medeoverheid het vastgoed óók wil inzetten voor de uitvoering van niet-wettelijke taken. Voor dergelijke situaties kan echter beter gezocht worden naar andere oplossingen. Soms is het mogelijk om het vastgoed, afhankelijk van het gewenste toekomstige gebruik, op te splitsen zodat het RVB een deel openbaar en een deel onderhands kan vervreemden of in gebruik kan geven. Los hiervan kan worden overwogen om de minister/ staatssecretaris van Binnenlandse Zaken een afwijkingsbevoegdheid (discretionaire bevoegdheid) toe te kennen. Als zich een schrijnende of zeer bijzondere situatie voordoet waarin onverkorte toepassing van de regeling leidt tot een zeer ongewenst of onredelijk resultaat, zou van die afwijkingsbevoegdheid

gebruik kunnen worden gemaakt. Het spreekt voor zich dat het daarbij moet gaan om zeer uitzonderlijke situaties en dat het onderliggende proces uiterst zorgvuldig dient te worden vormgegeven en begeleid (zie 5. Discretionaire bevoegdheid).

Keuze opties openbaarheid en decentrale overheden:

Kiest u voor:

- Het afschaffen van de mogelijkheid om onderhands te vervreemden/in gebruik te geven aan een decentrale overheid (optie 1a)?
- Als u niet voor optie 1a kiest, kiest u dan voor optie 1b of optie 1c?
- Wilt u hierbij vasthouden aan gemeenschappelijke taxaties (N.B.1)?
- Wilt u hierbij vasthouden aan een actieve benadering door het RVB van decentrale overheden of kiest u voor het melden van een openbare procedure op biedboek.nl en het zelf daarop moeten reageren door de decentrale overheden (n.b.2)?

2. Onderhands aanbieden aan een zittend gebruiker of aangrenzend eigenaar.

Thans kan op basis van de Regeling beheer alleen aan zittend gebruikers en aangrenzend eigenaren onderhands worden verkocht als aannemelijk is dat alleen zij belangstelling hebben.

Een mogelijkheid tot onderhands verlenen van een gebruiksrecht aan zittend gebruikers of aangrenzend eigenaren ontbreekt.

Uit de evaluatie blijkt het volgende:

Vóór 2018 is vastgoed vaak na afloop van een ingebruikgevingscontract opnieuw onderhands in gebruik gegeven aan de zittend gebruiker en is vastgoed ook regelmatig onderhands aan de zittend gebruiker of aan de eigenaar van een aangrenzende onroerende zaak verkocht. Volgens de toen geldende *Regeling materieelbeheer Rijksoverheid 2006* mocht dit als men dat "redelijk" achtte. In de Regeling beheer is deze mogelijkheid ingeperkt ten gunste van de openbaarheid, van de rechtszekerheid, ter voorkoming van willekeur en ten behoeve van het realiseren van een marktconforme prijs.

Met name de afdeling Verhuur & Taxaties heeft behoefte aan meer speelruimte, zodat in de praktijk meer rekening kan worden gehouden met de belangen van zittende gebruikers.

Bij erfpacht komt het voor dat natuurlijke personen door langjarig gebruik van het vastgoed sociaal gezien geworteld zijn in hun leefomgeving. Het niet opnieuw onderhands uitgeven in erfpacht of het niet toekennen van een voorkeurspositie bij verkoop kan dan als onredelijk worden ervaren, zeker als het belang van de Staat zich beperkt tot het streven naar openbaarheid. Hetzelfde geldt voor de situatie dat het RVB een gebruiksrecht heeft verleend voor de uitoefening van een beroep of bedrijf en heeft ingestemd met grote investeringen door de gebruiker die niet vergoed worden door de Staat en niet terugverdiend kunnen worden door de gebruiker of als het beëindigen van een gebruiksrecht betekent dat een onderneming in zwaar weer komt en/of personeel zal moeten ontslaan.

Bij investeringen waarmee het RVB in het verleden heeft ingestemd kunnen er overigens ook voor het RVB vergaande financiële consequenties verbonden zijn aan niet onderhands verkopen of heruitgeven aan de zittend gebruiker van een gebruiksrecht.

Optie 2a: Artikel 9 en 10 uit de Regeling beheer blijven voor wat betreft het onderhands aanbieden aan zittend gebruikers en aangrenzend eigenaren ongewijzigd gehandhaafd.

Voordelen:

Het ongewijzigd handhaven van de betreffende bepalingen biedt optimale rechtszekerheid.

Het uitgangspunt dat iedere belangstellende gelijke kansen moet krijgen voor het verwerven of mogen gebruiken van rijksvastgoed blijft voorop staan. Zittend gebruikers zijn op basis van de gebruiksovereenkomst akkoord gegaan met de hieraan verbonden rechten en plichten. Zij zijn dus ook bekend met het feit dat hun gebruiksrecht afloopt na de overeengekomen periode⁷. Soms genieten zittend gebruikers overigens wettelijke bescherming (woninghuur, reguliere pacht) of hebben zij vanuit het verleden contractuele rechten of recht op schadevergoeding aan het eind van een gebruiksrecht.

Nadelen:

Nadeel is dat toepassen van de huidige regeling in bepaalde gevallen kan leiden tot situaties die als onredelijkheid of onbillijk worden ervaren of vanuit financieel oogpunt voor de Staat ongewenst zijn.

Optie 2b: Artikel 9 blijft gehandhaafd; artikel 10 wordt gelijk getrokken aan artikel 9.

Hierbij wordt ook voor het verlenen van gebruiksrechten de mogelijkheid opgenomen om onderhands aan te bieden aan de zittend gebruiker of aangrenzend eigenaar. Voorwaarde is ook hier dat aannemelijk moet zijn dat alleen die partij belangstelling heeft voor het mogen gebruiken van het vastgoed.

Optie 2c: Artikel 9 en 10 worden aangepast: De mogelijkheid om van de openbaarheid af te wijken wordt verruimd.

In deze optie wordt de Regeling beheer zodanig aangepast dat onderhands aan een zittend gebruiker mag worden verkocht of in gebruik gegeven als:

1 cumulatief wordt voldaan aan de volgende eisen:

- a)** De zittend gebruiker heeft al tenminste 20 jaar een gebruiksrecht met betrekking tot de onroerende zaak of aanzienlijke investeringen in of op de onroerende zaak mogen doen, terwijl hij bij beëindiging van het gebruiksrecht geen recht heeft op enige vergoeding voor deze investeringen, én
- b)** De zittend gebruiker bewoont het vastgoed zelf of gebruikt het vastgoed voor het ter plaatse uitoefenen van zijn beroep of bedrijf, én

⁷ In de praktijk zijn overeenkomsten vaak gewoon door het RVB verlengd of opnieuw met zittend gebruikers gesloten. Zittend gebruikers zijn aan deze werkwijze van het RVB gewend geraakt.

- c) Er mogen geen aanwijzingen of vermoedens zijn dat de publiekrechtelijke en feitelijke gebruiksmogelijkheden van het vastgoed gaan wijzigen. Kortom, het moet gaan om voortgezet gebruik in de huidige vorm, én
- d) Het gebruiksrecht van de zittend gebruiker is geen gebruiksrecht ten behoeve van de opwekking en/of levering van brandstof, elektriciteit, warmte of koude.

Of

2. gelet op de contractuele voorwaarden verbonden aan het lopende gebruiksrecht aan de zittend gebruiker moet worden toegestaan dat deze investeringen doet in of op de onroerende zaak, deze een contractueel recht heeft op enige vergoeding daarvoor bij beëindiging van het gebruiksrecht en het voor de Staat gelet op de op basis daarvan verwachte omvang van die vergoeding financieel gezien aantrekkelijker is als de gebruiker de onroerende zaak onderhands van de Staat zou kopen.

Of

3. Aannemelijk is dat de zittend gebruiker de enige belangstellende voor het verwerven of gebruiken van de onroerende zaak is.

Verder wordt in optie 2c de Regeling beheer zodanig aangepast dat ook onderhands aan een eigenaar van een aangrenzende onroerende zaak in gebruik kan worden gegeven wanneer aannemelijk is dat deze de enige belangstellende voor het gebruiksrecht is.

Optie 2d: Artikel 9 wordt gehandhaafd; alleen artikel 10 wordt verder verruimd.

In deze optie zijn de onder optie 2c geschetste mogelijkheden om van de openbaarheid af te wijken, alleen van toepassing op ingebruikgeving.

Keuze opties openbaarheid en zittend gebruikers/aangrenzend eigenaren:

Kiest u voor:

- Het ongewijzigd handhaven van de Regeling beheer (optie 2a)?
- Of kiest u voor optie 2b waarbij het ook mogelijk wordt rijksvastgoed onderhands aan de zittende gebruiker of aangrenzend eigenaar in gebruik te geven als aannemelijk is dat alleen die partij belangstelling heeft voor het mogen gebruiken van het vastgoed?
- Kiest u voor optie 2c waarbij de Regeling beheer nog meer ruimte gaat bieden om onderhands aan te bieden aan de zittende gebruiker en aangrenzend eigenaar bij zowel verkoop als ingebruikgeving?
- Of kiest u voor optie 2d waarbij de verruiming van 2c alleen geldt voor ingebruikgeving?

3. Onderhands aanbieden uit oogpunt van (financiële) doelmatigheid.

De Regeling beheer biedt alleen de mogelijkheid om af te zien van een openbare

aanbieding van een gebruiksrecht als dat, gelet op de voorziene maximale duur van het gebruiksrecht, niet doelmatig wordt geacht.⁸

Uit de evaluatie blijkt het volgende:

In situaties waarin sprake is van extreem lage jaarlijkse inkomsten voor een gebruiksrecht of een extreem lage verkoopopbrengst bestaat deze mogelijkheid niet en moet openbaar worden verkocht of in gebruik worden gegeven. Denkbaar is dat de extra kosten verbonden aan openbaar aanbieden niet opwegen tegen de opbrengsten uit de verkoop of in gebruikgeving. Het is de vraag of dit doelmatig is.

Optie 3a: De Regeling beheer blijft ongewijzigd.

Voordelen:

Het vasthouden aan de huidige bepaling biedt duidelijkheid. Vragen en discussies over de (financiële) belangen van het RVB op de korte en langere termijn, blijven achterwege.

Nadelen:

Een nadeel is dat als een verkoop of in gebruikgeving nauwelijks inkomsten oplevert, toch een openbare procedure moet worden toegepast, terwijl de kans bestaat dat de extra kosten verbonden aan openbaar aanbieden niet opwegen tegen de opbrengsten uit verkoop of in gebruikgeving.

Optie 3b: De Regeling beheer wordt zodanig aangepast dat in situaties waarin de extra kosten verbonden aan openbaar aanbieden niet opwegen tegen de opbrengst uit verkoop of in gebruikgeving, onderhands kan worden aangeboden.

Hoe deze aanpassing er precies uit moet zien dient nader te worden te worden onderzocht. Eerder is gesuggereerd om alle gebruiksrechten, waarvoor de jaarlijkse tegenprestatie op het moment van verlening lager is dan een bepaald drempelbedrag, onderhands aan te bieden. Onduidelijk is echter of met het stellen van deze financiële grens het hierboven geschetste doelmatigheidsprobleem (doelmatig) wordt opgelost, zonder dat daarbij het uitgangspunt van de openbaarheid teveel geweld wordt aangedaan.

Keuze opties doelmatigheid

Kiest u voor:

- Het ongewijzigd laten van de Regeling (optie 3a)?
- Of kiest u voor een aanvulling van de Regeling met een nog nader te bepalen afwegingskader (optie 3b)?

⁸ Een openbare aanbidding kan bijvoorbeeld ondoelmatig zijn als het gaat om een overeenkomst voor maximaal enkele maanden, die bovendien niet verlengd kan worden.

4. Onderhands aanbieden aan derde op verzoek andere minister.

Op basis van de huidige Regeling Beheer kan een andere minister de minister/Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken vragen om een onroerende zaak onderhands aan te bieden aan een organisatie waarvoor hij verantwoordelijk is en die geen deel uitmaakt van de rechtspersoon Staat. Voorwaarde hierbij is wel dat die derde de onroerende zaak gaat gebruiken voor de eigen huisvesting of taakuitoefening in het kader van de publieke sfeer.

Uit de evaluatie blijkt het volgende:

Niet helder is of het verzoek gedaan moet worden door de bewindspersoon zelf, of dat een verzoek op ambtelijk niveau namens die bewindspersoon voldoende is. Ook is in de praktijk niet altijd helder om wat voor soort organisatie het hier moet gaan en waarvoor deze organisatie het vastgoed mag gebruiken.

Optie 4a: De huidige bepaling wordt ongewijzigd gehandhaafd.

Gezien het feit dat de huidige bepaling leidt tot vragen, lijkt deze optie niet voor de hand te liggen.

Optie 4b: De huidige bepaling wordt verduidelijkt.

Er kan bijvoorbeeld in de Regeling beheer zelf worden bepaald dat een verzoek uitsluitend door de verantwoordelijke bewindspersoon zelf kan worden gedaan. Als een ambtelijk verzoek zou volstaan, kan een wildgroei aan verzoeken ontstaan. Daarom wordt voorgesteld om expliciet te bepalen dat een verzoek uitsluitend schriftelijk gedaan kan worden door een minister of Staatssecretaris zelf (blauwe brief)⁹. Tevens kan ter verduidelijking in de Regeling beheer zelf worden opgenomen dat het moet gaan om een organisatie die geen deel uitmaakt van de rechtspersoon Staat maar die wel een formeel bij of krachtens wet aan hem opgedragen taak heeft.

Keuze opties door een andere minister naar voren geschoven derde.

Kies u voor:

- Het handhaven van de huidige bepaling (optie 4a)?
- Of kiest u voor een verduidelijking waarbij uitsluitend een andere bewindspersoon zelf een verzoek kan indienen voor een organisatie met een bij of krachtens wet aan haar opgedragen taak? (optie 4b)?

5. Expliciete afwijkingsbevoegdheid (discretionaire bevoegdheid) voor Minister van BZK

Discretionaire bevoegdheid is de beleidsvrijheid voor bestuursorganen om bij de uitvoering van wet- en regelgeving in zeer uitzonderlijke individuele gevallen naar eigen inzicht te beslissen. Het risico op willekeur is duidelijk aanwezig omdat de uitoefening van de bevoegdheid per definitie casuïstisch en afhankelijk van de specifieke context is. De discretionaire bevoegdheid vloeit voort uit de beleidsregels die een bestuursorgaan zelf opstelt.¹⁰

⁹ Ook als wij willen afwijken van het beleid moeten we dat expliciet voorleggen aan de minister/ Staatssecretaris.

¹⁰ Artikel 4:81 Algemene wet bestuursrecht.

De huidige Regeling beheer bevat geen expliciete afwijkingsbevoegdheid om te voorkomen dat de minister/Staatssecretaris te vaak of te snel in projecten wordt gevraagd om af te wijken van de regeling.

Uit de evaluatie blijkt het volgende:

Het is onmogelijk om werkelijk alle situaties waarin eventueel onderhands zou moeten kunnen worden aangeboden in de Regeling beheer te vatten. Veruit de meeste situaties kunnen met het oog op het voorkomen van willekeur worden afgedekt, maar er zullen altijd situaties zijn die niet konden worden voorzien. Om die reden is gesuggereerd om aan de minister/Staatssecretaris voor te leggen of hij het op prijs stelt dat voor hem een expliciete afwijkingsbevoegdheid in de Regeling beheer wordt opgenomen. Hierbij behoort het doormandateren van een eventuele afwijkingsbevoegdheid aan onder hem ressorterend personeel tot de mogelijkheden. Als kanttekening geldt wel dat het gebruik van deze bevoegdheid bij voorkeur tot een minimum moet worden beperkt.

Optie 5a: De Regeling beheer blijft ongewijzigd; er wordt geen expliciete afwijkingsbevoegdheid voor de minister/staatssecretaris opgenomen.

Het feit dat in de Regeling beheer geen discretionaire bevoegdheid is opgenomen om te voorkomen dat de minister/Staatssecretaris te vaak of te snel in projecten wordt gevraagd om af te wijken van het reguliere beleid is een zeer valide reden om ervoor te kiezen de Regeling ten aanzien van dit punt niet te wijzingen.

Dat hier sprake is van gevoelige materie blijkt uit het afschaffen van de discretionaire bevoegdheid van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid in asielprocedures¹¹.

Optie 5b: De Regeling beheer wordt aangepast; er wordt een discretionaire bevoegdheid voor de Minister van BZK opgenomen die desgewenst wordt doorgemandateerd aan de DG RVB of SG BZK

Reden om wel voor een discretionaire bevoegdheid te kiezen kan zijn omdat een op zichzelf in veruit de meeste gevallen rechtmatige en rechtvaardige regel in een specifiek geval onrechtvaardig kan uitwerken. Wordt voor deze optie gekozen, dan zal voor de invulling van de discretionaire bevoegdheid wellicht nog een extra kader moeten worden opgesteld. Risico's op willekeur of te snel of oneigenlijk gebruik dienen te allen tijde te worden ondervangen.

De mogelijkheid om in uitzonderlijke gevallen van de juridische kaders en beleidskaders af te kunnen wijken hoeft niet per definitie bij de minister of Staatssecretaris te worden gelegd maar kan ook worden belegd bij een SG of DG. Het voordeel hiervan is dat hiermee een extra escalatiemogelijkheid wordt ingebouwd richting de minister of Staatssecretaris. Het nadeel is dat de kans veel groter wordt dat de SG of DG zowel vanuit de organisatie als door externe partijen te pas en te onpas zullen worden benaderd met het verzoek om af te wijken van de kaders en regelgeving, terwijl het moet gaan om zeer uitzonderlijke gevallen.

¹¹ Vanwege de oplopende druk op de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid om in asielzaken bij schrijnende gevallen verblijfsvergunningen af te geven, werd per 1 mei 2019 diens discretionaire bevoegdheid afgeschaft.

Of voor het opnemen van een discretionaire bevoegdheid kan worden volstaan met een aanvulling van de Regeling beheer dient te worden beoordeeld door ter zake deskundige juristen.

Optie 5c: De Regeling beheer wordt aangepast: er wordt een discretionaire bevoegdheid opgenomen voor de minister of Staatssecretaris die niet wordt doorgemandateerd.

Ook hier zal wellicht een extra kader moeten worden opgesteld voor de invulling van de discretionaire bevoegdheid om risico's op willekeur of te snel of oneigenlijk gebruik te ondervangen. Het lijnmanagement speelt ten aanzien van zowel de kwaliteit als kwantiteit van de verzoeken om af te wijken van kaders en regels een belangrijke rol, maar de drempel om de bewindspersoon te benaderen en ook te bereiken ligt aanzienlijk hoger. In complexe gevallen kan de minister/Staatssecretaris worden geadviseerd de Tweede Kamer te informeren.

Keuze opties met betrekking tot de discretionaire bevoegdheid

Kies u voor:

- Optie 5a: er wordt geen discretionaire bevoegdheid opgenomen;
- Optie 5b: zo mogelijk wordt een vorm van discretionaire bevoegdheid in de Regeling Beheer opgenomen die doorgelegd wordt aan de SG of DG;
- Optie 5c: zo mogelijk wordt een vorm van discretionaire bevoegdheid in de Regeling Beheer opgenomen die voorbehouden is aan de minister/Staatssecretaris

6. Rangorde bij onderhands aanbieden tussen medeoverheden, zittend gebruikers, aangrenzend eigenaren en organen of organisaties waarvoor een andere minister een verzoek heeft ingediend.

In de artikelen 9 en 10 van de huidige Regeling beheer zijn rangordes opgenomen. Zowel bij verkoop als bij ingebruikgeving wordt eerst gekeken of er een door een andere minister naar voren geschoven derde is aan wie onderhands kan worden verkocht of in gebruik gegeven. Zo niet, dan wordt gekeken of er een provincie, waterschap of gemeente is aan wie onderhands kan worden verkocht of in gebruik gegeven.

Is dat niet het geval, dan wordt bij *verkoop* gekeken of aan een zittend gebruiker of aangrenzend eigenaar kan worden verkocht. Tussen hen is geen rangorde aangeven. Kan niet aan een zittend gebruiker of aangrenzend eigenaar worden verkocht, dan wordt de onroerende zaak openbaar verkocht.

Er kan niet onderhands *in gebruik worden gegeven* aan een zittend gebruiker of aangrenzend eigenaar. Kan niet onderhands aan een provincie, waterschap of gemeente in gebruik worden gegeven, dan moet het gebruiksrecht openbaar worden aangeboden.

Optie 6a: Deze volgordes blijven gehandhaafd

Op zich bestaat er geen bezwaar tegen het handhaven van deze volgordes. Zou u kiezen voor het afschaffen van de mogelijkheid tot onderhands aanbieden aan medeoverheden dan vallen zij weg uit de rangordes.

Optie 6b: De volgordes worden zodanig aangepast dat als eerste wordt nagegaan of zittend gebruikers in aanmerking komen voor een eventuele onderhandse verkoop of ingebruikgeving.

Deze optie ligt in de lijn met als gekozen wordt voor optie 2c.

Keuze opties met betrekking tot de rangorde tussen derden

Kiest u voor:

- Optie 6a: het handhaven van de volgorde zoals thans opgenomen in de Regeling beheer?
- Optie 6b: de Regeling beheer aan te passen zodat eerst wordt nagegaan of zittend gebruikers in aanmerking komen voor een eventuele onderhandse verkoop of ingebruikgeving.

7. Ruilingen (uitsluitend ter informatie)

De huidige Regeling beheer bevat, net als zijn voorganger, geen aparte bepaling over ruiling van vastgoed, omdat ruiling moet worden gezien als een combinatie van een aankoop- en een verkoop. Regelmatig vindt ruiling plaats op initiatief van de Staat, bijvoorbeeld voor wegaanleg. In dat geval toetst het RVB of er sprake is van overtolligheid en of er tegen de juiste waarde wordt geruild, enz. Als een derde een verzoek bij het RVB indient om te ruilen ligt de zaak anders: in feite vraagt de derde dan om een onderhands koopaanbod van het RVB. Om te kunnen beoordelen of hierop kan worden ingegaan zal het verzoek moeten worden getoetst aan de bepalingen van de Regeling beheer. Openbaarheid is immers het uitgangspunt.

In de praktijk is gebleken dat hoewel hiervoor nooit een regeling of grondslag heeft bestaan, regelmatig ruilingen plaatsvinden met medeoverheden en private partijen, waarbij aan de openbaarheid voorbij wordt gegaan. Dit vindt plaats om aan de belangen van bijv. provincies of agrariërs tegemoet te komen of om als "smeermiddel" te fungeren.

Zoals hierboven reeds is toegelicht, staat het in acht nemen van de openbaarheid niet in de weg aan het realiseren van doelen. Het biedt ook andere partijen de mogelijkheid om vastgoed te verwerven. Juist ook omdat het hier veelal gaat om schaarse gronden waarvoor zeer veel belangstelling is.

Denkbaar is dat het niet langer verlenen van medewerking aan ruilingen als hier bedoeld reacties oproept, maar dat is geen reden om dit niet te doen.

Het is niet noodzakelijk om voor ruiling een aparte bepaling in de Regeling beheer op te nemen.

Rijksvastgoedbedrijf
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

derubricering
Ministerie van BZK

Rijksvastgoedbedrijf
Directie Portefeuillestrategie
en Portefeuillemanagement
Verkoop

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 16169
2500 BD Den Haag
www.rijksvastgoedbedrijf.nl

Contactpersoon

5.1.2.e

nota

Regeling beheer en openbaarheid.

Lijnparaaf directeur

Medeparaaf
DG

Medeparaaf

Aanleiding/probleemstelling

Deze nota gaat over artikel 9 en 10 van de *Regeling beheer onroerende zaken Rijk 2017* (Regeling beheer). Deze artikelen hebben betrekking op de verkoop van overtollig rijksvastgoed en op de privaatrechtelijke ingebruikgeving van rijksvastgoed aan derden¹. Uitgangspunt hierbij is dat het RVB openbaar aanbiedt². Artikel 9 en 10 bevatten echter ook enkele mogelijkheden om van het openbaar aanbieden af te wijken. De mogelijkheden om van het openbaar aanbieden af te wijken vormen het hoofdonderwerp van deze nota.

In dit periodiek overleg zijn de verkoopprojecten "Koepel Haarlem", de rechtbank Parnas en de verkoop van het pand Noordeinde 64 aan de gemeente Den Haag aan de orde geweest. Naar aanleiding van deze gevallen gaf u aan dat het wenselijk is dat deze regeling wordt aangepast. Tevens vond een interne evaluatie van artikel 9 en 10 van de Regeling beheer plaats. Dit heeft geleid tot zes wijzigingsvoorstellen die ter beslissing aan u worden voorgelegd.

In het licht van het door u geïnitieerde Regionaal Ontwikkelprogramma zullen onderstaande voorstellen leiden tot een transparanter proces en een heldere rolverdeling tussen het Rijk en de medeoverheden. Deze wijzigingen stimuleren het Rijk en de medeoverheden om (rijks) doelstellingen, zoals onder andere geformuleerd in het ROP, vroegtijdig kenbaar te maken en eerder te realiseren.

¹ Hieronder vallen onder andere: verhuur, verpachting en erfverpachting.

² Openbaarheid vloeit voort uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Ook op Europees niveau (Europees Aanbestedingsrecht) zien we dat openbaarheid steeds belangrijker wordt. Doel is zoveel mogelijk partijen gelijke kans te bieden op het verwerven van schaarse rechten. Openbaarheid draagt bovendien bij aan de transparantie van het handelen van het RVB en het genereren van een marktconforme opbrengst.

5.1.2.e

5.1.2.e

derubricering

Met name het eerste voorstel houdt een belangrijke wijziging in. In de bijlage vindt u praktijkvoorbeelden die horen bij voorstel 1.

Ter beslissing

1. Kiest u voor het niet langer onderhands aanbieden van (overtollig) vastgoed aan medeoverheden of wilt u de mogelijkheid om onderhands aan te bieden aan medeoverheden behouden?
2. Acht u het opnemen van een discretionaire bevoegdheid in de Regeling beheer wenselijk? Zo ja, wilt u deze voorbehouden aan u zelf als bewindspersoon of deze kiest u voor de mogelijkheid tot doormandatering aan de sg BZK of dg RVB?
3. Stemt u in met het opnemen van een mogelijkheid om onder voorwaarden een nieuw gebruiksrecht onderhands aan een zittend gebruiker en aangrenzend eigenaar aan te bieden?
4. Stemt u in met een verruiming van de mogelijkheid om af te wijken van de openbaarheid op doelmatigheidsgronden?
5. Stemt u in met de voorgestelde verduidelijking van de mogelijkheid voor andere ministers om u te vragen ten behoeve van een andere organisatie af te wijken van de openbaarheid?
6. Stemt u in met het voorstel om de rangorde bij onderhands aanbieden van een gebruiksrecht als volgt vast te stellen: 1 derde op verzoek minister, 2 zittend gebruiker, 3 aangrenzend eigenaar?

Vervolgtraject.

Op basis van uw besluitvorming zal een (ministerieel) besluit tot wijziging van de Regeling beheer worden opgesteld. Omdat de Regeling beheer is gebaseerd op de Comptabiliteitswet zal het concept ook worden afgestemd met de Algemene Rekenkamer. Het Besluit tot wijziging van de Regeling beheer zal worden gepubliceerd in de Staatscourant.

Toelichting

Voorstel 1: Het RVB biedt vastgoed niet langer onderhands aan gemeenten, provincies en waterschappen, maar kiest voor andere vormen van samenwerking met deze overheden waarbij het vastgoed wel openbaar wordt verkocht of in gebruik wordt gegeven.

Het RVB biedt sinds eind zeventiger jaren van de vorige eeuw (overtollig) rijksvastgoed onderhands (dus rechtstreeks en niet op basis van een openbare procedure) aan gemeenten, provincies en waterschappen.³ In de Regeling beheer staat dat het RVB onderhands aan deze medeoverheden mag vervreemden of in gebruik mag geven mits het vastgoed wordt herbestemd in de publieke sfeer. Van "herbestemming in de publieke sfeer" is in ieder geval sprake als de onroerende zaak volledig wordt aangewend voor de eigen huisvesting van die overheid, voor de aanleg van openbaar toegankelijke infrastructurele voorzieningen of voor de uitvoering van publieke taken die volledig met publieke middelen van die overheid worden bekostigd. De medeoverheid moet de onroerende zaak zelf feitelijk gaan gebruiken.

³ Motie Salomons 1979, 15800, XI, nr.29 en Begrotingsbehandeling Financiën 1979.

Om meerdere redenen is het de vraag of dit beleid moet worden gecontinueerd. Het begrip "publieke sfeer" is niet eenduidig, met twijfel, discussie met medeoverheden en mogelijk willekeurige besluiten als gevolg.⁴

Medeoverheden hebben vaak andere beweegredenen om vastgoed onderhands te verwerven dan alleen een herbestemming in de publieke sfeer, zoals de wens om het vastgoed door te verkopen of te laten gebruiken door één bepaalde partij die een maatschappelijk getinte - of commerciële doelstelling wil realiseren die door de gemeente wordt toegejuicht.

Dat het onderhands verkopen van vastgoed aan medeoverheden risico's met zich meebrengt voor de Staat (de minister van BZK), is in het verleden gebleken⁵. Ook willen medeoverheden soms alleen rijksvastgoed verwerven om de eigen bestaande vastgoedportefeuille financieel gunstiger in te kunnen zetten, of om via doorverkoop ook langs privaatrechtelijke weg invloed uit te oefenen op het toekomstig gebruik van het vastgoed.

De doorlooptijd van onderhandse verkopen aan medeoverheden is regelmatig zeer lang (jaren) vanwege de besluitvormingsprocessen binnen deze overheden, maar ook als gevolg van onderhandelingen die de medeoverheden met het RVB willen voeren over de aankoopvoorwaarden. Daarnaast zijn er financiële effecten. In de praktijk blijken de taxatiewaarde en uiteindelijke verkoopprijs bij een onderhandse verkoop substantieel lager dan de opbrengst bij een openbare inschrijving⁶.

De Staat is juridisch niet verplicht om vastgoed onderhands aan te bieden aan andere overheden.⁷ Andere overheden bieden hun vastgoed ook niet onderhands aan aan de Staat. Medeoverheden zijn ook niet aangewezen op de mogelijkheid om onderhands te verwerven om hun publieke taken en doelstellingen te realiseren. Zij beschikken over een eigen publiekrechtelijk instrumentarium en kunnen als bevoegde gezagen op het gebied van de ruimtelijke ordening precies bepalen welk(e) gebruik/bestemming zij op welke locatie willen hebben. Hiervoor is het zelden noodzakelijk dat zij zelf eigenaar of gebruiker van het vastgoed worden. Los hiervan kunnen zij gebruik maken van de Onteigeningswet en de Wet voorkeursrecht gemeenten. Het kostenverhaal is eveneens bij wet geregeld⁸.

Stoppen met onderhandse verkopen en ingebruikgevingen biedt volstrekte duidelijkheid en voorkomt discussies over publieke doelen en financiële aspecten. Het RVB is niet langer afhankelijk van de langdurige besluitvormingsprocessen bij de medeoverheden en niet kwetsbaar meer door de dubbele positie die decentrale overheden innemen als potentieel koper én bevoegd RO-gezag. Juist dit

⁴ Ook de voorgaande regelingen riepen dergelijke vragen op. Omdat het begrip herbestemming in de publieke sfeer niet goed kon worden gedefinieerd, is aannemelijk dat er in de praktijk vaker onderhands is verkocht dan gelet op de ratio achter de regelgeving eigenlijk de bedoeling was.

⁵ In 2018 verkocht de gemeente Den Haag een pand aan het Noordeinde door aan tassenwinkel Omar Munie Clothing BV vanwege de maatschappelijke doelstellingen van Munie. Een ander voorbeeld is de koepelgevangenis Haarlem waarbij de gemeente de gevangenis na verwerving doorverkoocht aan een commerciële partij ten behoeve van een University College. Andere marktpartijen claimden geen gelijke kansen te hebben gekregen van het RVB.

⁶ Taxateurs houden rekening met risicofactoren die niet per definitie voor alle marktpartijen van belang zijn. Daarbij worden bij de veel voorkomende gemeenschappelijke taxaties de taxatieuitgangspunten mede bepaald door de andere overheid.

⁷ Het onderhands verwerven van vastgoed is nooit een recht geweest.

⁸ Grondexploitatiewet.

stimuleert een goede samenwerking tussen de medeoverheden en het RVB en bevordert een heldere rolverdeling en een transparant proces. Daarbij leiden openbare procedures doorgaans tot hogere verkoopopbrengsten en wordt voorkomen dat de Staat (minister van BZK) ongewild politiek deelgenoot wordt van keuzes die decentrale overheden met betrekking tot het vastgoed maken.

Door het RVB benaderde medeoverheden, met name gemeenten, melden zich relatief vaak voor het onderhands verwerven van overtollig rijksvastgoed. Zij rekenen op het beleid dat al zo lang door het RVB wordt toegepast. De kans bestaat dat het afschaffen van onderhands aanbieden door hen wordt uitgelegd als een gebrek aan samenwerking en een gebrek aan ondersteuning bij het realiseren van wat zij aanmerken als maatschappelijke of publieke doelen. Mogelijk volgt het verwijt dat de minister van BZK weliswaar stelt rijksvastgoed in te zetten met oog voor de omgeving maar daar niet naar handelt. Ook in de brieven aan de Tweede Kamer over het Regionaal Ontwikkel Programma wordt gesproken over de ondersteuning van regionaal beleid en het belang om samen op te trekken. Dit lijkt op het eerste gezicht moeilijk te rijmen met het afschaffen van de mogelijkheid om onderhands te verwerven, zeker als het gaat om doelstellingen die, zoals in de brieven aan de Tweede Kamer verwoord, met het rijksvastgoed worden nagestreefd.

Samenwerking is echter ook heel goed mogelijk zonder onderhands aanbieden. Het RVB kan zonder dat hiervoor de openbaarheid behoeft te worden losgelaten, medeoverheden faciliteren door hun publiekrechtelijke wensen/plannen op het gebied van de ruimtelijke ordening op te nemen in de openbare (verkoop)procedures. Zelfs het opnemen van een concept anterieure overeenkomst in de verkoopdocumentatie behoort tot de mogelijkheden. Zo staat het afschaffen van de mogelijkheid tot onderhandse vervreemding ook het realiseren van de ROP-doelstellingen niet in de weg. Het RVB zal immers de beoogde planologische bestemming bij verkoop en ingebruikgeving volgen en meenemen in de openbare procedure. Door elkaars taken en belangen te respecteren en doelstellingen via de publiekrechtelijke weg te realiseren, kan met een heldere rolverdeling en een transparant proces ver worden gekomen. Wil een decentrale overheid om haar moverende redenen toch de eigendom of een gebruiksrecht met betrekking tot rijksvastgoed verwerven, dan staat het haar vanzelfsprekend vrij deel te nemen aan de openbare procedures van het RVB⁹.

Het verzoek is te beslissen over het niet langer onderhands aanbieden van (overtollig) rijksvastgoed aan gemeenten, provincies en waterschappen.

Voorstel 2: modelijke opname discretionaire bevoegdheid voor de Minister van BZK.

Op dit moment bevat de Regeling beheer geen expliciete bepaling op grond waarvan de minister van BZK in zeer uitzonderlijke individuele gevallen kan afwijken van het in de Regeling bepaalde. De reden hiervoor was dat men (zoveel mogelijk) wilde voorkomen dat daar al te snel of al te vaak een beroep op zou

⁹ Het komt in de praktijk overigens zeer zelden voor dat een andere overheid vraagt om een gebruiksrecht met betrekking tot een onroerende zaak van de Staat.

worden gedaan, zowel door derden als door het RVB zelf, met mogelijke willekeur als gevolg.

Er zullen echter altijd situaties kunnen zijn die bij het opstellen van een (gewijzigde) Regeling beheer niet zijn voorzien of waarin de toepassing van de Regeling beheer toch tot een ongewenst resultaat leidt. Daarom wordt aan u voorgelegd of u het op prijs stelt als er een expliciete afwijkingsbevoegdheid in de Regeling beheer voor u wordt opgenomen.

Zo'n afwijkingbevoegdheid kan eventueel door u worden gemandateerd aan de sg of dg RVB. Het voordeel hiervan is dat hiermee een extra escalatie-mogelijkheid wordt ingebouwd richting de minister of staatssecretaris. Het nadeel is dat de kans veel groter is dat de sg of dg zowel vanuit de organisatie als door externe partijen te pas en te onpas zullen worden benaderd met het verzoek af te wijken van de Regeling beheer.

Of voor het opnemen van een discretionaire bevoegdheid kan worden volstaan met een aanvulling van de Regeling beheer dient te worden beoordeeld door ter zake deskundige juristen. Ook dient voor de invulling van de discretionaire bevoegdheid wellicht een extra kader te worden opgesteld.

Voorstel 3: opname mogelijkheid om onder voorwaarden een nieuw gebruiksrecht onderhands aan te bieden aan een zittend gebruiker resp. aangrenzend eigenaar. In de huidige Regeling beheer ontbreekt de mogelijkheid om aan zittend gebruikers van het rijksvastgoed en aangrenzend eigenaars hiervan, onderhands een nieuw gebruiksrecht te verlenen. Dit kan voor wat betreft zittend gebruikers in bepaalde situaties als onbillijk worden ervaren als zij bijvoorbeeld door langjarig gebruik van het vastgoed sociaal geworteld zijn in hun leefomgeving of als de Staat ermee heeft ingestemd dat de gebruiker aanzienlijke investeringen heeft gedaan, terwijl de gebruiker bij het einde van het gebruiksrecht geen recht heeft op een vergoeding daarvoor.

De situatie kan zich ook voordoen dat het aannemelijk is dat een aangrenzend eigenaar de enige belangstellende is voor een gebruiksrecht als bijvoorbeeld de onroerende zaak alleen via zijn grond ontsloten is.

Voorgesteld wordt in te stemmen met een aanpassing van de Regeling beheer zodanig dat ook in de hierboven geschetste situaties het mogelijk wordt een gebruiksrecht onderhands aan te bieden aan een zittend gebruiker of aangrenzend eigenaar. Er zullen meerdere voorwaarden worden gesteld, waaraan voldaan moet zijn om een nieuw gebruiksrecht onderhands te kunnen aanbieden aan een zittend gebruiker.

Voorstel 4: opname mogelijkheid om op basis van (financiële) doelmatigheid af te zien van openbaar aanbieden.

De huidige Regeling beheer biedt alleen de mogelijkheid om af te zien van een openbare aanbidding van een gebruiksrecht als dat, gelet op de voorziene maximale duur van dat gebruiksrecht, niet doelmatig wordt geacht.¹⁰ In situaties

¹⁰ Een openbare aanbidding kan bijvoorbeeld ondoelmatig zijn als het gaat om een overeenkomst voor maximaal enkele maanden, die bovendien niet verlengd kan worden.

waarin sprake is van extreem lage jaarlijkse inkomsten voor een gebruiksrecht of een extreem lage verkoopopbrengst bestaat deze mogelijkheid niet. Denkbaar is dat de extra kosten verbonden aan het hier voorgeschreven openbaar aanbieden niet opwegen tegen de opbrengsten uit de verkoop of ingebruikgeving. Ik stel voor in te stemmen met een aanpassing van de Regeling beheer waardoor in situaties waarin de extra kosten verbonden aan openbaar aanbieden van het vastgoed ten opzichte van de kosten van onderhands aanbieden niet opwegen tegen de opbrengst uit verkoop of ingebruikgeving, onderhands kan worden aangeboden.

Voorstel 5: in de Regeling beheer wordt bepaald dat alleen een andere bewindspersoon zelf kan verzoeken om vastgoed onderhands aan te bieden aan een organisatie met een formeel bij of krachtens wet aan haar opgedragen taak. Op basis van de huidige Regeling Beheer kan een andere bewindspersoon de minister/staatssecretaris van Binnenlandse Zaken vragen om een onroerende zaak onderhands aan te bieden aan een organisatie waarvoor hij verantwoordelijk is, maar die geen deel uitmaakt van de rechtspersoon Staat. Dit ten behoeve van de huisvesting van die organisatie of de uitvoering van de publieke taken.

Thans is niet helder of het verzoek gedaan moet worden door de bewindspersoon zelf of dat een verzoek op ambtelijk niveau voldoende is. Evenmin is voldoende duidelijk om welk type organisatie het hier gaat. Voorgesteld wordt om in te stemmen met het voorstel dat een verzoek uitsluitend schriftelijk kan worden gedaan door de verantwoordelijke bewindspersoon zelf. Dit om een wildgroei aan verzoeken te voorkomen en de verantwoordelijkheden op het juiste niveau te beleggen¹¹.

Het moet hierbij gaan om een organisatie die geen deel uitmaakt van de rechtspersoon Staat maar die wel een formeel bij of krachtens wet aan haar opgedragen taak heeft.

Voorstel 6: de rangorde voor onderhands aanbieden van een gebruiksrecht, bij acceptatie van voorstel 2 en 3, wordt: 1 derde op verzoek andere minister, 2 zittend gebruiker, 3 aangrenzend eigenaar. In de huidige artikelen 9 en 10 is een rangorde opgenomen die het RVB toepast als vastgoed onderhands wordt aangeboden.

Voorgesteld wordt de rangorde bij onderhands aanbieden van gebruiksrechten bij acceptatie van voorstel 1 en 3 als volgt vast te stellen: 1) Derde op verzoek van andere minister, 2) zittend gebruiker en 3) aangrenzend eigenaar.

Politieke context

Zie toelichting bij voorstel 1.

Communicatie

Bij instemming met de voorgestelde beleidswijzigingen, met name voorstel 1, is positieve framing en een goede en ook tijdige communicatie over de wijziging en vormen van samenwerking uiterst belangrijk om zowel intern als extern ruis te voorkomen.

¹¹ Ook als wij willen afwijken van het beleid moeten we dat expliciet voorleggen aan de minister/ Staatssecretaris.

Aanbiedingsformulier Rijksvastgoedbedrijf

Voor MT Transacties & Projecten.

Agendapunt: 5

1. Korte titel:	Aanpassing <i>Regeling beheer onroerende zaken Rijk 2017</i> met focus op artikel 9 en 10.
2. Behandeldatum:	20-10-2020
3. Ingebracht door:	Werkgroep aanpassing Regeling beheer (5.1.2.e) via 5.1.2.e
4. Afgestemd met:	MT Verkoop en MT V&T
5. Aard van de behandeling:	<input checked="" type="checkbox"/> ter besluitvorming <input type="checkbox"/> ter bespreking <input type="checkbox"/> ter informatie
6. Aanleiding:	<p>Aanleiding voor de aanpassing zijn: <u>1)</u> het streven naar een transparanter proces en heldere rolverdeling tussen Rijk en medeoverheden, mede in het kader van het ROP; <u>2)</u> het beter laten aansluiten van de Regeling op vragen vanuit de uitvoering. Dit alles met de focus op artikel 9 en 10 van de Regeling beheer onroerende Zaken Rijk 2017</p> <p>De Stas BZK heeft begin 2020 ingestemd met een zestal wijzigingsvoorstellen inzake de Regeling beheer. Deze voorstellen zijn uitgewerkt in een nieuwe Regeling beheer die hierbij in concept aan u wordt voorgelegd. Omdat reeds inhoudelijk over de wijzigingen is beslist, ligt de focus op de tekstuele uitwerking.</p> <p>Achter deze aanbiedingsnota is De concept Regeling beheer onroerende zaken Rijk 2020 bijgevoegd en een toelichting (intern werkdocument) dat de MT leden kunnen raadplegen als zij alvast wat meer willen weten over bepaalde artikelen. Dit is een intern werkdocument en niet de toelichting die samen met de Regeling beheer zal worden gepubliceerd.</p>
7. Financiële consequenties:	<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> n.v.t. NB: bij verkoop vervalt het gemeenschappelijk taxeren met medeoverheden. Naar verwachting heeft dit een positief effect op de verkoopopbrengsten
8. Personele consequenties:	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> n.v.t.
9. Implementatie (welke acties, door wie en wanneer):	<p>Planning:</p> <p>Nadat de Regeling beheer intern is goedgekeurd, zullen we nog met een aantal partijen in "overleg" gaan voordat we definitief de Regeling kunnen publiceren. Dit duurt naar verwachting circa 4 maanden maar is mede afhankelijk van de snelle medewerking van de hieronder genoemde partijen.</p> <p>Algemene Rekenkamer (via Financiën) RWS en Defensie Binnenlandse zaken (FEZ) Binnenlandse zaken (CZW t.b.v. publicatie) En evt. interdepartementale gremia</p>

Beslispunten dienen zelfstandig leesbaar te worden weergegeven!

10. Beslispunt(en):

Wijzigingsvoorstel 1: (artikel 9 Regeling beheer) inzake reallocatie

De mogelijkheid om op basis van een voorkeurspositie overtollig vastgoed onderhands aan medeoverheden te vervreemden is vervallen. In plaats daarvan wordt in de leden 4 en 5 expliciet verwezen naar de samenwerking tussen het RVB en medeoverheden en het faciliteren door het RVB van de planologische wensen. Bij 'planologische afwaardering' behoudt het RVB de mogelijkheid planschade te vorderen (lid 7).

Stemt u in met de gekozen formulering?

Wijzigingsvoorstel 2: inzake de discretionaire bevoegdheid

De werkgroep is mede op basis van de Aanwijzingen voor de regelgeving tot de conclusie gekomen dat er verschillende visies zijn: 1) Als een bewindspersoon regels kan stellen (Regeling beheer) houdt dat op zich al een discretionaire bevoegdheid in. Als een bewindspersoon regels mag stellen, mag hij daar ook van afwijken. Hij is daar ook (politiek) verantwoordelijk voor. Tegen deze achtergrond is het wellicht niet nodig om met zoveel woorden een discretionaire bevoegdheid op te nemen in een aangepaste en verduidelijkte Regeling beheer. 2) Tegelijkertijd zien we in een zeer recent advies van de LA grote terughoudendheid als het gaat om het afwijken van de (openbaarheid) regels door in casu de Stas BZK. De LA gaat ervan uit dat geen sprake is van een inherente afwijkingsbevoegdheid. 3) Het opnemen met een expliciete bevoegdheid, al dan niet met doormandatering, is wellicht mogelijk, maar komt voor regelingen niet vaak voor. Aan het opnemen van een expliciete bevoegdheid zijn zware voorwaarden verbonden en juridische consequenties die de werkgroep door het ontbreken van juridische specialisten niet voldoende kan overzien om concrete bepalingen op te nemen. De materie is zeer complex.

U wordt geadviseerd dit onderwerp te beleggen bij wetgevingsjuristen of andere ter zake deskundigen (CZW en/of LA).

Wijzigingsvoorstel 3: Het opnemen van mogelijkheden tot het onderhands uitgeven van een nieuw gebruiksrecht aan zittend gebruiker/ eigenaar aangrenzend perceel (artikel 12 lid 6 d en e)

In afstemming met de afdeling Verhuur & Taxaties is de Regeling beheer dusdanig aangepast dat op basis van art. 12 lid 6 onderdeel d, onder voorwaarden, van de openbaarheid zal worden afgeweken ten behoeve van gebruikers die al 20 jaar of langer een gebruiksrecht hebben voor bewoning en/of bedrijfsvoering. Ook zal op basis van artikel 12 lid 6 onderdeel e, onder voorwaarden, van de openbaarheid worden afgeweken ten behoeve van een eigenaar van een aangrenzende onroerende zaak.

Stemt u in met de gekozen formulering?

Wijzigingsvoorstel 4: opname mogelijkheid om (financiële) doelmatigheidsgronden af te zien van de openbaarheid (artikel 12 lid 6 f)

Recente voorbeelden bij Verkoop tonen aan dat financiële doelmatigheid niet op gelijke wijze kan worden toegepast als bij Verhuur en Taxaties. Verkoop van niet schaars vastgoed met een extreem lage waarde doet zich zelden of nooit voor. Verkoop van schaars vastgoed met een extreem lage economische waarde lijkt juist gepaard te gaan met veel belangstelling vanuit de markt. Dit pleit juist tegen het achterwege laten van openbare verkoopprocedures. De werkgroep heeft daarom alleen voor het verlenen van tijdelijke gebruiksrechten een bepaling opgenomen op basis van de informatie die hierover door de afdeling V&T is verstrekt en waarover het MT V&T heeft beslist. Van de openbaarheid zal worden afgeweken als de marktconforme tegenprestatie voor het

gebruiksrecht op dat moment lager dan 1500 euro per jaar - óf de voorziene maximale duur van het gebruiksrecht maximaal 24 maanden is.

U wordt geadviseerd akkoord te gaan met deze oplossing en formulering.

Wijzigingsvoorstel 5: alleen een andere bewindspersoon zelf kan onze minister verzoeken van de openbaarheid af te wijken ten behoeve van een organisatie die geen deel uitmaakt van de rechtspersoon Staat (artikel 9 lid 2 d en artikel 12 lid 6c); omdat de huidige Regeling beheer vragen oproept is hier gekozen voor de voorgestelde verduidelijking waarbij het aan een andere bewindspersoon zelf is om indien hij/zij dit wenselijk acht een schriftelijk verzoek in te dienen bij de minister van BZK om af te wijken van de openbaarheid ten behoeve van de huisvesting van een organisatie (geen rechtspersoon Staat) zijnde (bij wet in het leven geroepen) ZBO's en RWT's. Bij verkoop kan dit verzoek zien op meerdere objecten (bij ingebruikgeving doet deze situatie zich zelden of nooit voor).

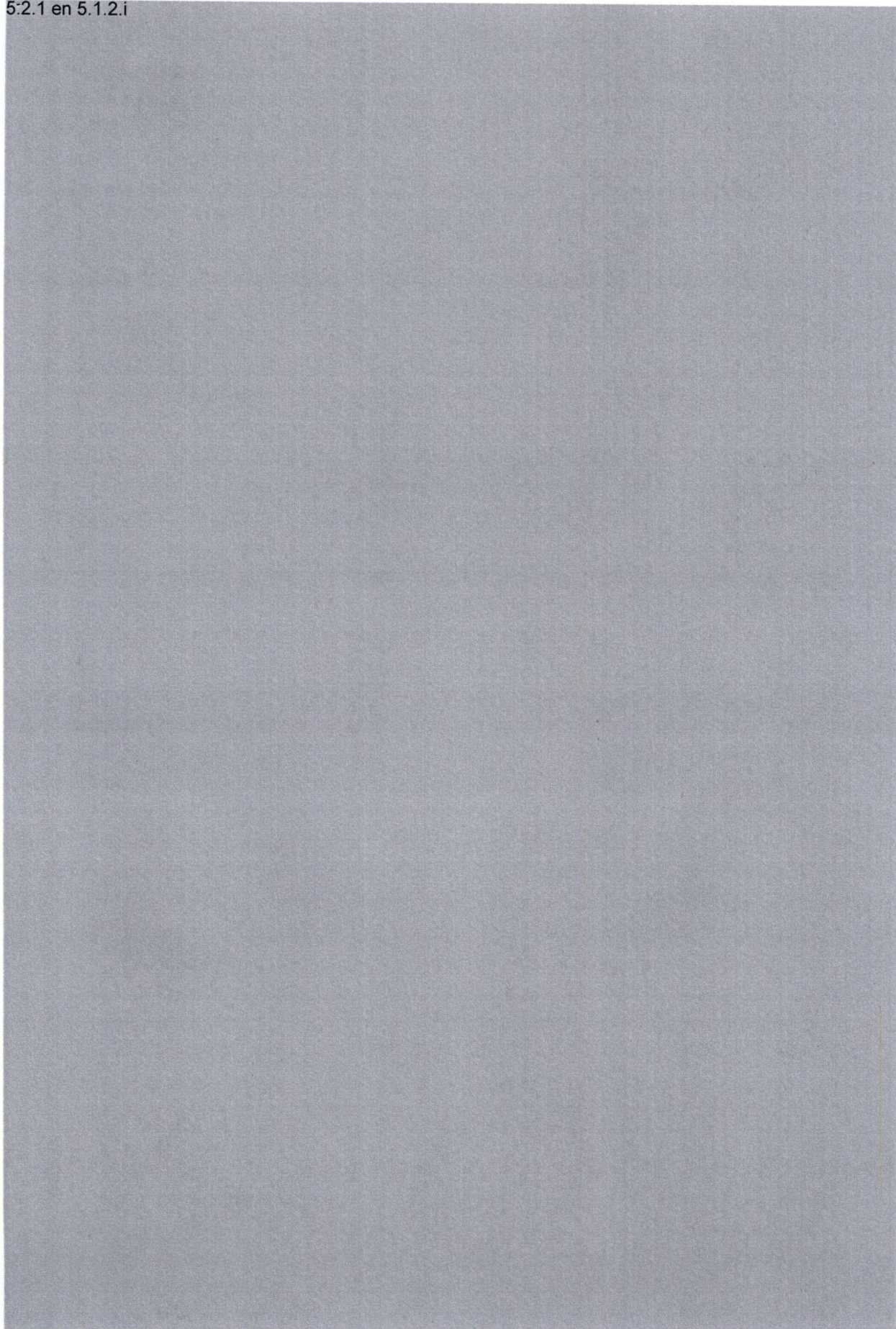
U wordt geadviseerd met deze verduidelijking akkoord te gaan.

Wijzigingsvoorstel 6: rangorde onderhands aanbieden van gebruiksrechten (artikel 12 lid 6 c, d,e) De volgorde is conform het eerdere voorstel zo dat bij afwijken van de openbaarheid eerst wordt gekeken naar mogelijke verzoeken van andere bewindspersonen (zie voorstel 5) dan naar de positie van de zittend gebruiker en vervolgens naar die van de eigenaar van een aangrenzend perceel.

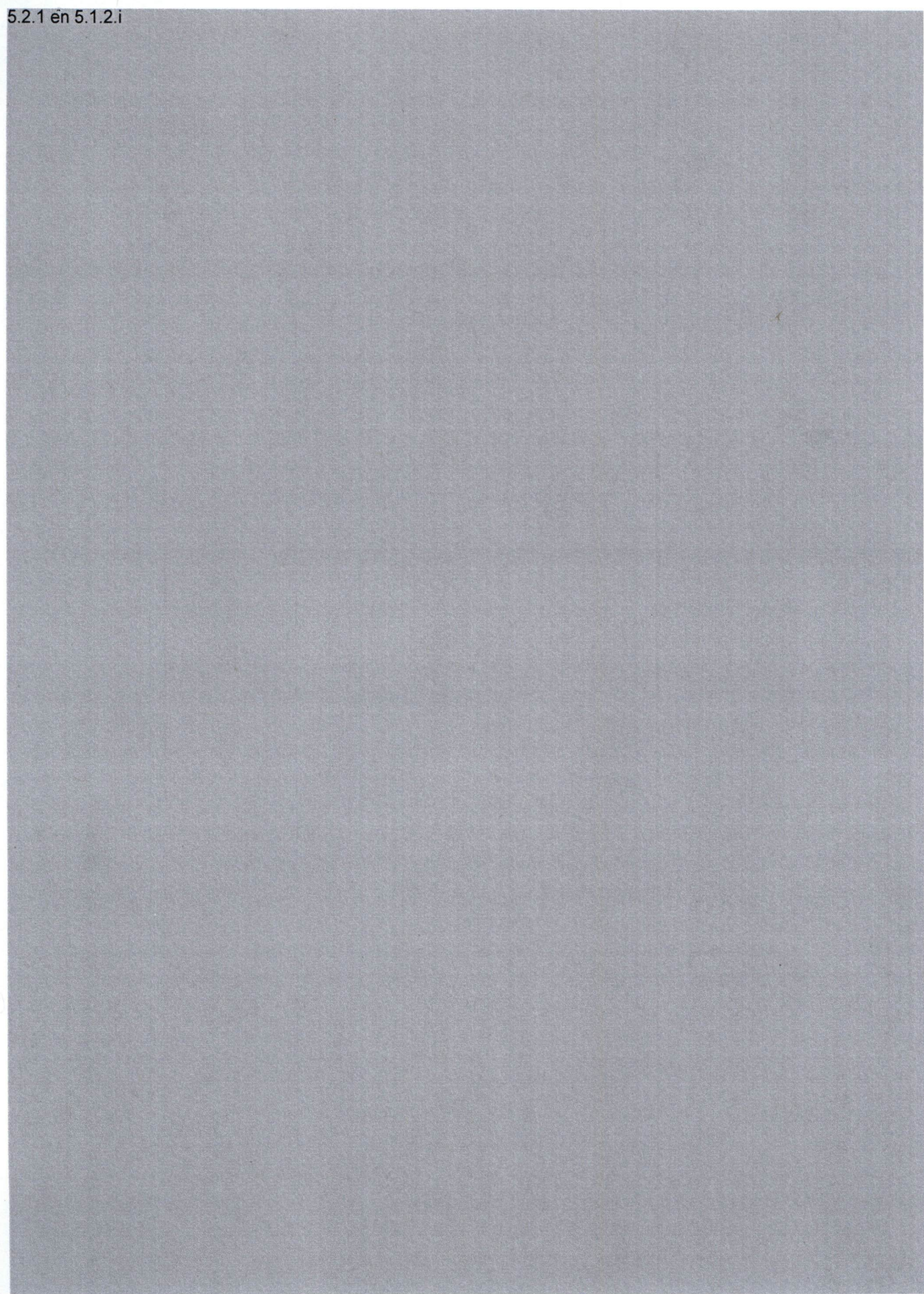
U wordt geadviseerd met deze verduidelijking akkoord te gaan.

NB: ter verduidelijking van de Regeling beheer is met name op verzoek van de afdeling Verhuur en Taxaties is een separaat artikel opgenomen over ruilingen (artikel 10). Hierin wordt aangegeven wanneer en onder welke voorwaarden ruiling mogelijk is. Het regime (dus ook dat ten aanzien van de openbaarheid) is gelijk aan dat bij vervreemding. Zowel de ruilingen als de problematiek van collega's die werken met agrarisch rijksvastgoed zijn uitgebreid aan de orde geweest.

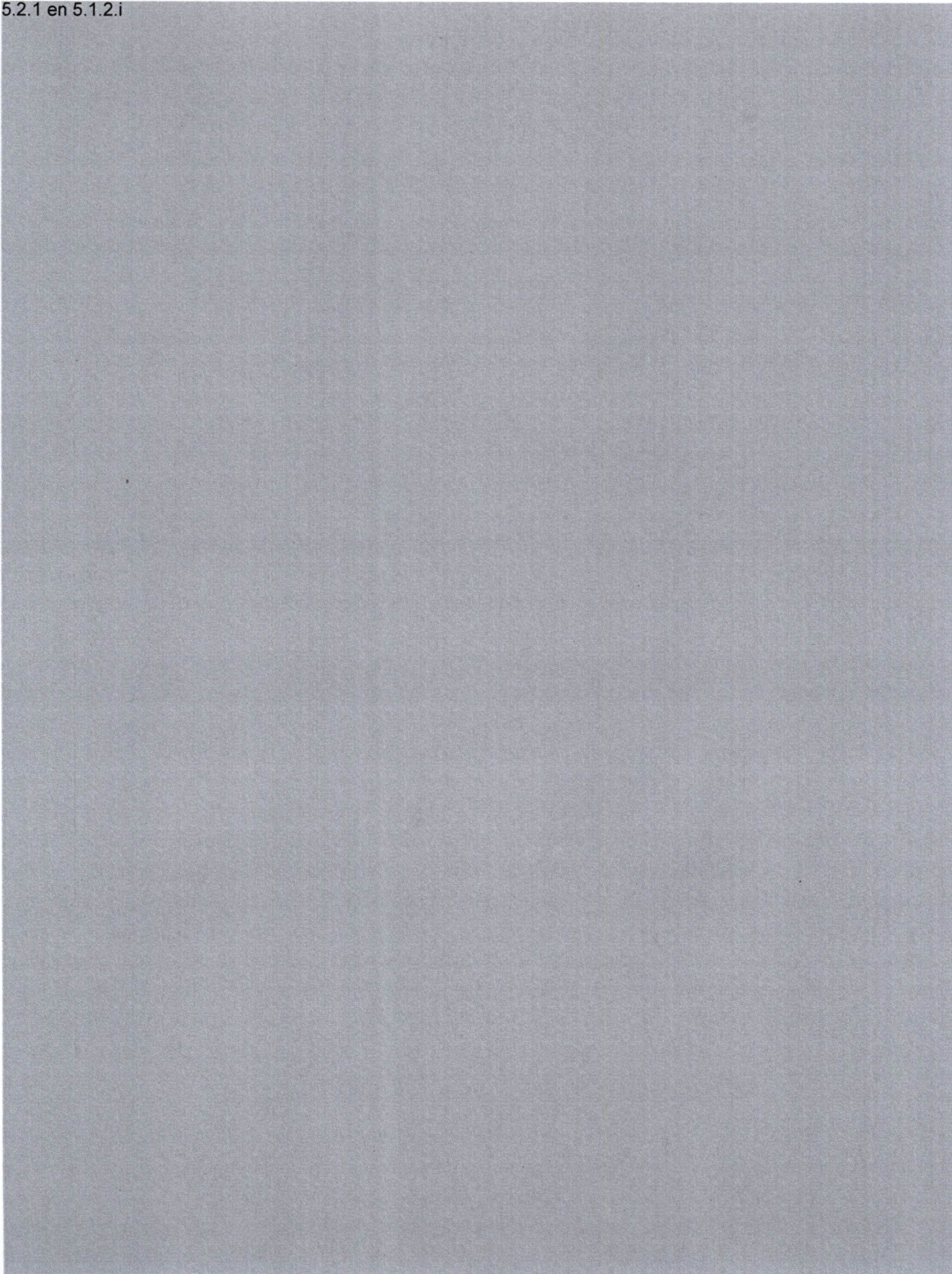
5:2.1 en 5.1.2.i



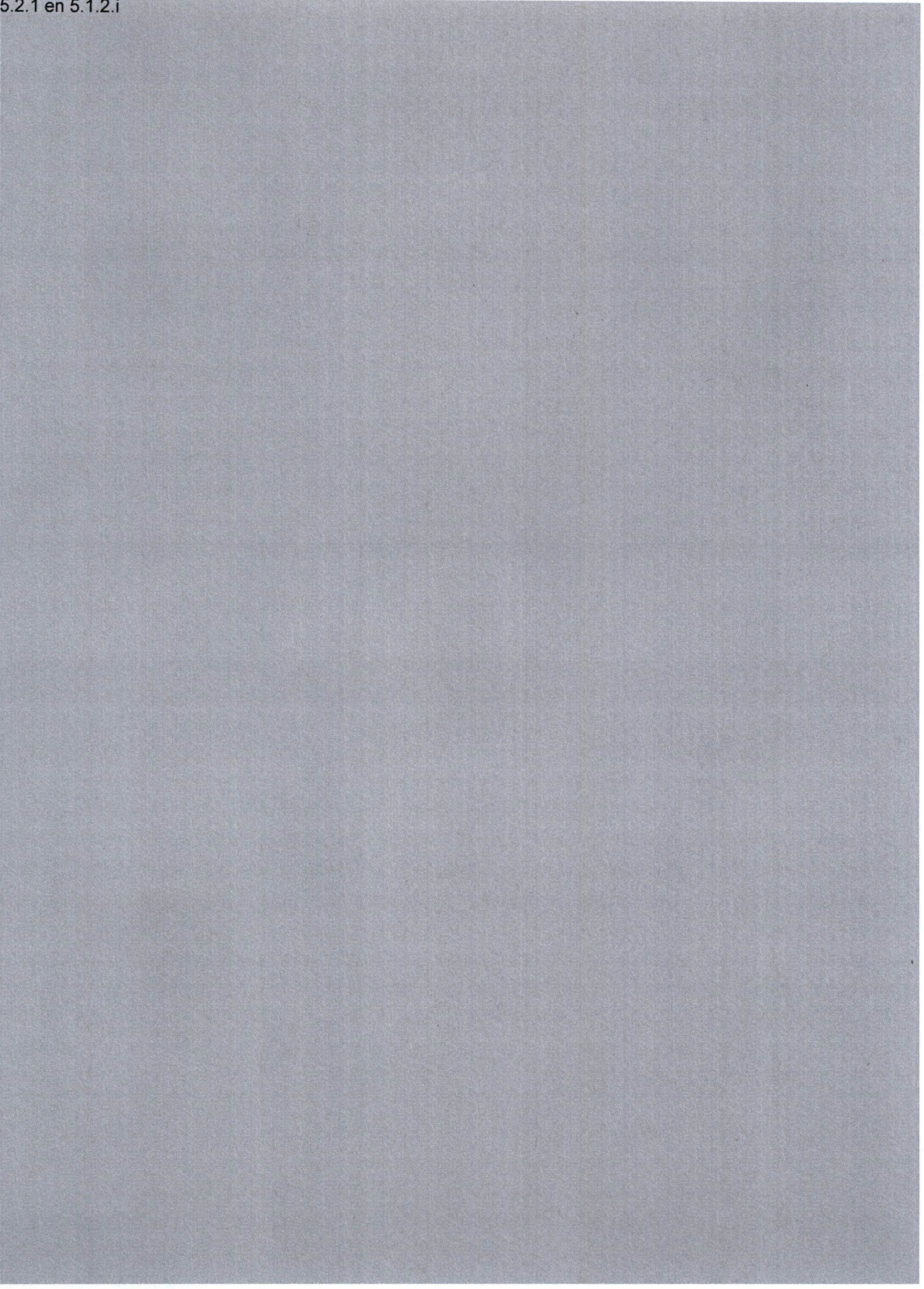
5.2.1 en 5.1.2.i



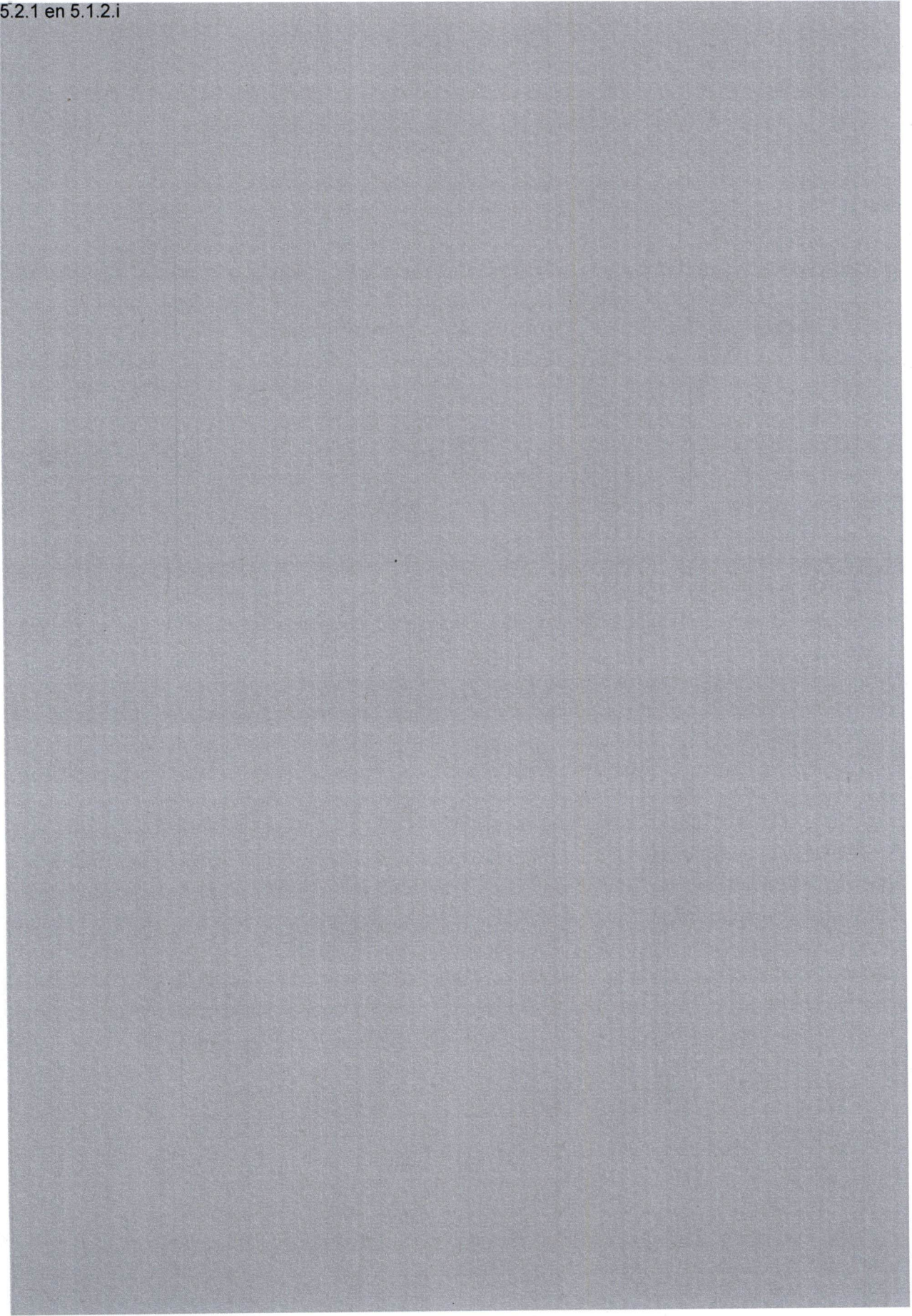
5.2.1 en 5.1.2.i



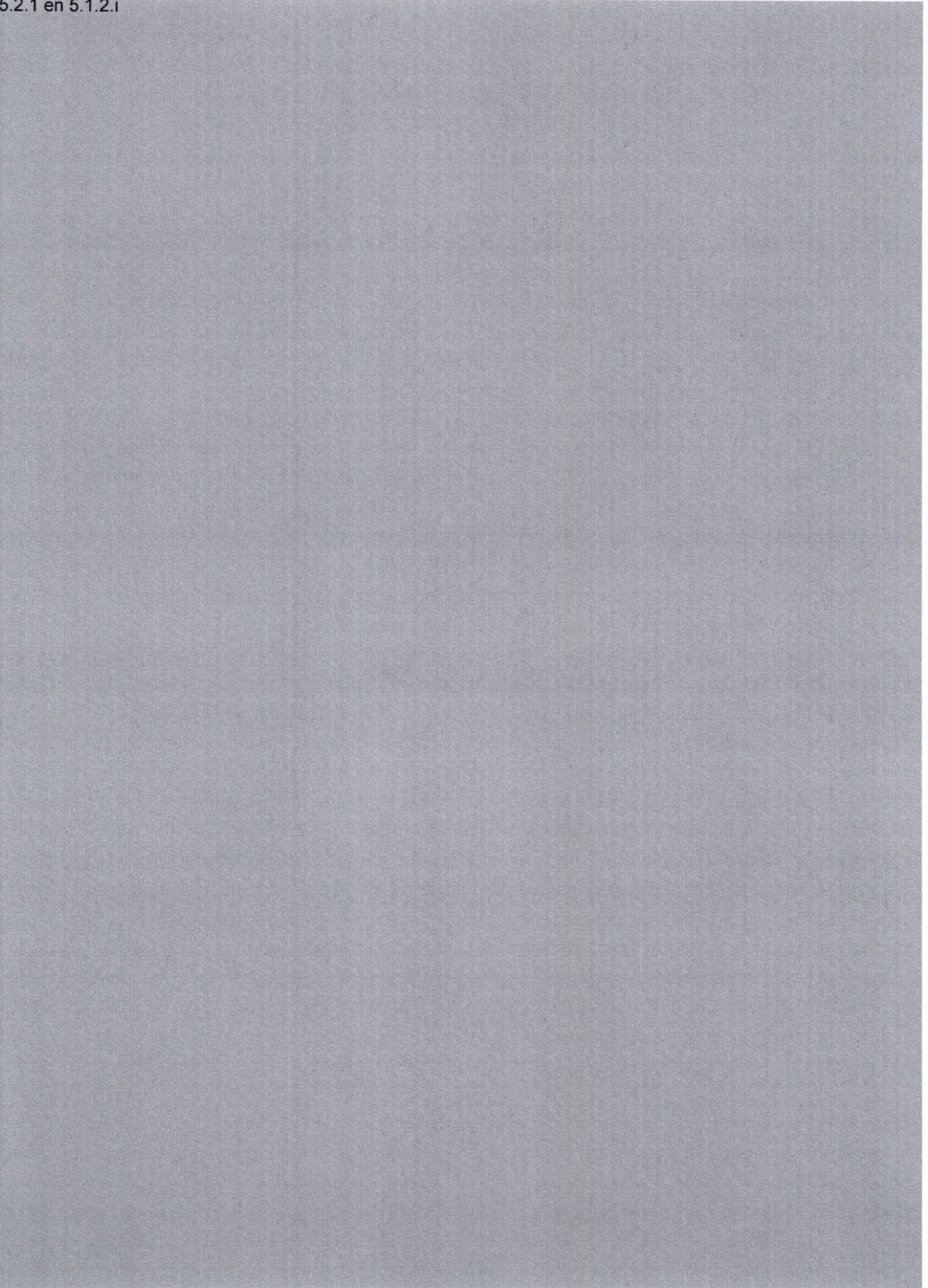
5.2.1 en 5.1.2.i



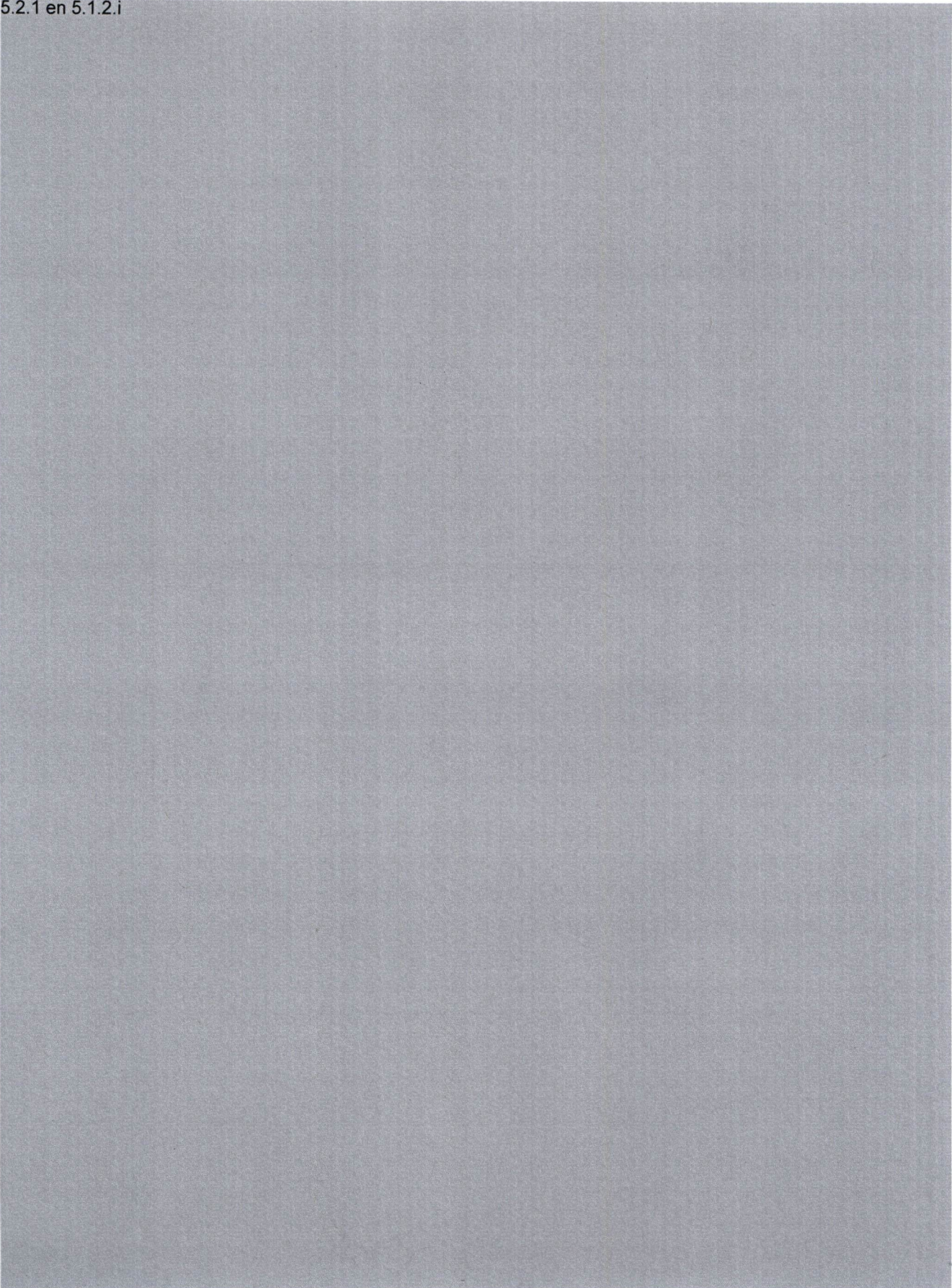
5.2.1 en 5.1.2.i



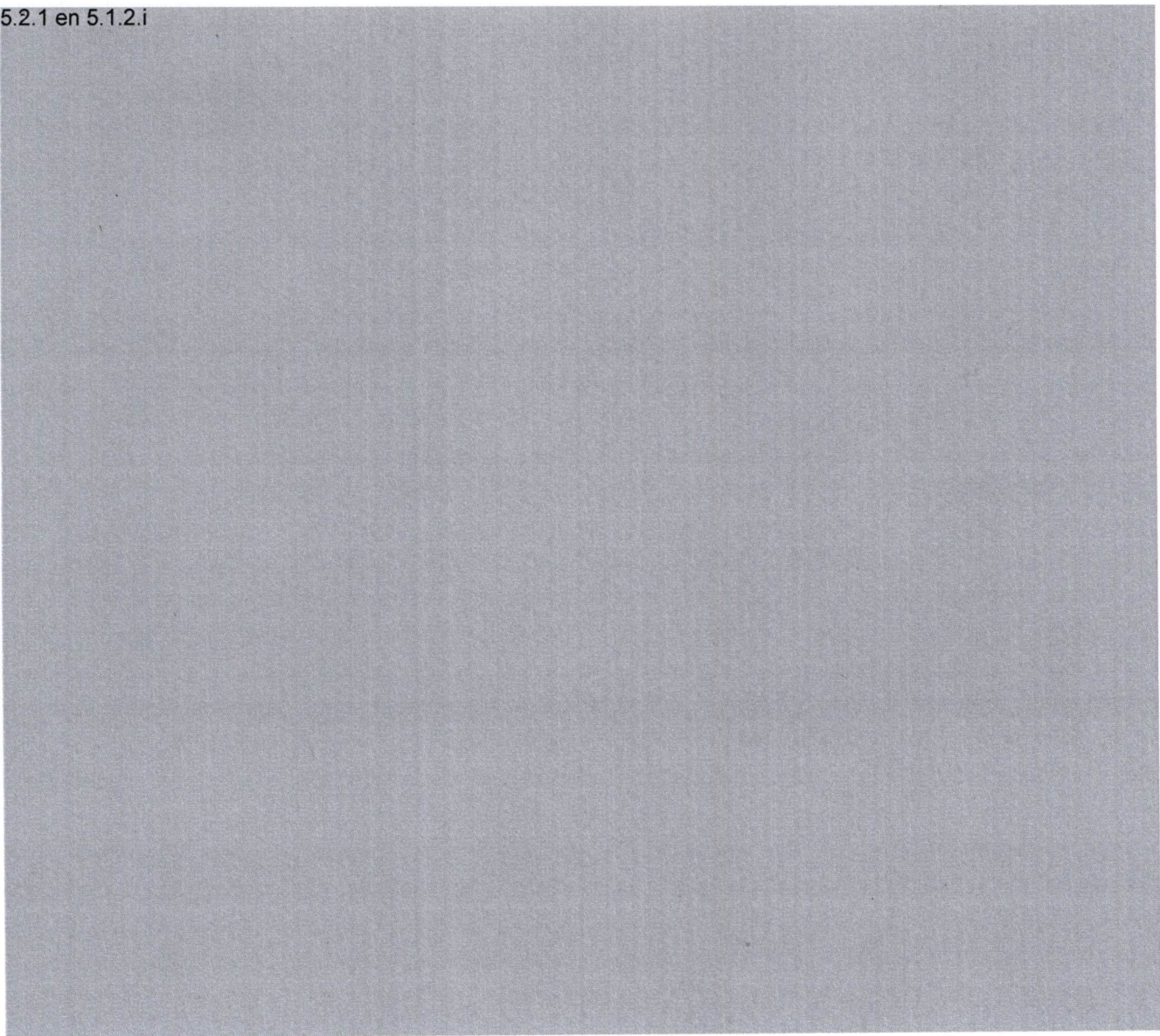
5.2.1 en 5.1.2.i



5.2.1 en 5.1.2.i



5.2.1 en 5.1.2.i



5.2.1 en 5.1.2.i

