Bijlage bij de Kamerbrief,

Notitie van het Rijksvastgoedbedrijf over de aanpak voor het bijdragen van rijksvastgoed aan de woningbouw.

Al enige tijd is sprake van een tekort aan woningen in Nederland en de woningbouwproductie is tot op heden onvoldoende om dit tekort weg te nemen. Het kabinet heeft diverse maatregelen genomen om de woningbouw te stimuleren en aanvullende maatregelen lijken nodig om de productie te versnellen. In de Tweede Kamer leeft dit maatschappelijke vraagstuk sterk en wordt ook gezocht naar aanvullende oplossingen waarbij ook naar het rijksvastgoed wordt gekeken. Het gaat dan vooral om grondposities (vooral in Flevoland) en leegstaande gebouwen.

Tijdens het Kamerdebat op 19 februari 2020 over de integrale visie op de woningmarkt zijn drie moties aangenomen die betrekking hebben op rijksvastgoed en de inzet van het Rijksvastgoedbedrijf (RVB). Het gaat om de moties nr. 616 van de leden Ronnes en van Eijs[1], nr. 621 van het lid Koerhuis[2] en nr. 625 van de leden Eijs en Ronnes[3]. Deze moties vragen voorstellen te ontwikkelen met betrokken provincie en gemeenten om tot een versnelling en opschaling van de woningbouwproductie te komen. Daarbij ligt de focus in eerste aanleg op Flevoland en de verbinding met Amsterdam. Via de moties is het RVB gevraagd om een aanpak te realiseren waarbij rijksvastgoed een bijdrage levert aan de woningbouwproductie.

Voor de mogelijkheden voor de inzet van rijksvastgoed, een eventueel versterkt bestuurlijk instrumentarium en actief grondbeleid in relatie tot het aantal woningen, die hierna geschetst worden, geldt dat er verkenningen plaatsvinden. Immers, het Kabinet heeft in de miljoenennota 2021 (Kamerstuk 2020/21, 35 570, nr. 1) aangekondigd dat zij inzet op meer regie vanuit het Rijk. Onder meer door de besluitvorming rond enkele grootschalige woningbouwlocaties te versnellen, en de noodzaak en mogelijkheden voor versterking van het bestuurlijk instrumentarium en actief grondbeleid door het Rijk te verkennen. Dit is inclusief een verkenning naar het inrichten van een mogelijk Rijksontwikkelbedrijf. Omdat ondermeer voor de realisatie van substantieel meer woningen (zie de figuur op pagina 3 hieronder, trap 02 meer dan 40.000 woningen) meer instrumentarium vereist is, is dit rapport onderdeel van deze verkenning. Hierbij maken eveneens de kansen en risico's van de (financiële en juridische) randvoorwaarden deel uit als ook de kwantificering en beheersing van risico's. Besluitvorming hierover vindt na afronding van deze verkenning plaats.

De bijdrage van het RVB kan verder gaan dan uitsluitend de woningbouwproductie. Aangezien het RVB als uitvoeringsorganisatie rijksbreed werkt, kan in de verkenning ook de eventuele inzet van een ruimere instrumentarium voor meerdere departementen worden onderzocht. Dit kan passen bij een integrale gebiedsontwikkeling, bijvoorbeeld met betrekking tot landbouw- en natuurbeleid en klimaatadaptatie. Op deze manier wordt in de praktijk een integrale en simultane ruimtelijke inpassing van kabinetsbrede doelstellingen voor landbouw, natuurbeleid, klimaatbeleid en klimaat adaptatie mogelijk. Hierdoor is in toekomstig perspectief, meer dan nu het geval is, sprake van een meerjarige zekerheid voor betrokken spelers bij grootschalige ruimtelijke planologische ontwikkelingen. Het RVB kan hierbij een partner van de regio worden.

---

[1] Motie 616: verzoekt de regering, het Rijksvastgoedbedrijf de opdracht te geven een aanpak te realiseren waarbij zijn vastgoed, in samenwerking met andere overheden en marktpartijen, kan bijdragen aan de woningbouw en spoedige woningbouw kan plaatsvinden, te beginnen bij Pampus, en de Kamer daarover voor de zomer te informeren.

[2] Motie 621: verzoekt de regering, om samen met de provincie Flevoland en de betreffende gemeenten de mogelijkheden voor grootschalige woningbouw in kaart te brengen, inclusief de bijbehorende infrastructuur/ov, voorzieningen en natuur, en de Kamer voor het einde van het zomerreces hierover te informeren.

[3] Motie 625: verzoekt de regering om, in samenspraak met alle betrokken partijen, met een plan te komen voor versnelde woningbouw in het plangebied Almere Pampus en de daarvoor cruciale IJmeerverbinding.

In vervolg op de moties heeft het RVB het complexe speelveld van de woningmarkt beschreven en gevisualiseerd, waarbij de onderlinge afhankelijkheden voor de realisatie van woningbouw op rijksgronden in beeld komen. Het RVB heeft getalsmatige mogelijkheden voor woningbouw op Rijksgronden in kaart gebracht, waarbij speciale aandacht is besteed aan Flevoland en in het bijzonder Almere, Lelystad en Dronten. Tenslotte heeft het RVB een analyse gemaakt wat er nodig is om het aanbod van het RVB in praktijk te brengen.

Woningbouwproductie: een complex terrein

Om woningbouw te kunnen realiseren moet aan meerdere randvoorwaarden zijn voldaan. In essentie gaat het om:

- het hebben van geschikte grondposities/locaties die ontwikkeld kunnen worden;
- het feitelijke plan omvattende voor welke doelgroep hoeveel gerealiseerd gaat worden op een locatie, de benodigde omgevingskwaliteit inclusief bereikbaarheid en hoe dat gerealiseerd gaat worden en het ontwerp;
- de beschikbaarheid van de 'klant' voor de woningbouw zijnde particulieren, woningverhuurders en bij mixed vastgoed (winkels, kantoren e.d. in combinatie met wonen) vaak beleggers. Voor de 'klanten' moet duidelijk zijn onder welke voorwaarden het vastgoed verworven kan worden.
- de beschikbaarheid van kapitaal voor alle voorbereidende investeringen (publiek voor bijvoorbeeld bereikbaarheid en privaat voor realisatie, verwerving en exploitatie);
- de contractvorming op basis van alle ingevulde voorwaarden;
- een RO-titel bestaande uit ruimtelijke ontwikkelvisie, bestemmingsplan en omgevingsvergunning;
- het realisatievermogen bij alle relevante spelers waarbij beschikbare kennis en besluitvormingskracht belangrijke elementen zijn.

Daadwerkelijke realisatie van woningbouw vereist samenwerking tussen vele overheden en marktpartijen waarbij alle spelers vanuit hun eigen verantwoordelijkheid afwegingen maken. Aanpassingen in het één – zoals het toevoegen van ambities in een ruimtelijk plan - hebben altijd impact op de andere elementen (denk aan businesscase, contractafspraken, RO-titel). In de praktijk doen zich vervolgens op al deze zeven elementen uitdagingen, opgaves of directe obstakels voor, waardoor woningbouw regelmatig óf lang op zich laat wachten, óf zelfs helemaal niet tot stand komt.

Bij de inzet van rijksgronden kan één van de randvoorwaarden (in casu beschikbaarstelling van (rijks)gronden) makkelijker worden ingevuld omdat er geen afhankelijkheid is van marktpartijen die deze gronden in bezit hebben. Tegelijkertijd kan het inzetten van rijksgronden juist marktpartijen over de streep trekken. De afhankelijkheid van de andere randvoorwaarden (zoals wijziging van het bestemmingsplan) blijft bestaan, zie bijlage 1. In deze bijlage is een visualisatie met toelichting van het complexe terrein van de woningbouwproductie opgenomen.

Huidig gebruik van rijksgronden in Flevoland op basis van bestaand instrumentarium

Het RVB heeft in kaart gebracht welke rijksgronden momenteel in Flevoland betrokken zijn bij woningbouwprojecten. Het gaat daarbij om rijksgronden die in provinciale of gemeentelijk beleidsvisies of bestemmingplannen zijn aangewezen. Dit getal is niet eenduidig te bepalen omdat de beleidsvisies niet altijd eenduidig zijn en van veel randvoorwaarden afhangen. RVB schat dat ongeveer 1.800 hectaren rijksgrond op deze wijze *zal worden betrokken* in Flevoland. Hierop kunnen tussen de 30.000 en 40.000[4] woningen gerealiseerd worden uitgaande van het huidige instrumentarium. Indien stappen worden gezet in rol en mandaat van het Rijk als grondbedrijf kunnen er additioneel 10.000 woningen extra (trede 2, zie onderstaande figuur) worden gerealiseerd. In een (nog nader vorm te geven) rol als vastgoedontwikkelorganisatie kunnen er in Flevoland zelfs additioneel nog eens circa 1.100-1.200 ha - uitgaand van

[4] Met een hogere woningdichtheden, kunnen er nog 10.000 woningen extra worden gerealiseerd op Pampus.

gemiddelde woningdichtheden van 30 woningen p/ha– in theorie 35.000 woningen gerealiseerd worden. Dit kan alleen als een vastgoedontwikkelorganisatie functies van vastgoedbank, grondontwikkeling en vastgoedontwikkeling combineert. Bij de uitwerking van de rol van een mogelijke vastgoedontwikkelorganisator hoort ook de feitelijke realisatie (verkoop aan eindgebruiker, bouw) onderdeel bij de scope. Zie onderstaande figuur van oplopende treden van bestuurlijke interventies en samenspel van partijen, waar onder de andere overheden.

Evenzo is in beeld gebracht in welke mate rijksgebouwen in eigendom of beheer bij het RVB getransformeerd kunnen worden naar woningen. Het gaat daarbij om gebouwen die al leegstaan of waarvan bekend is dat de rijksoverheid die niet meer voor eigen gebruik nodig heeft. Uit de inventarisatie blijkt het in Flevoland om geringe aantallen te gaan.

Aanvullende instrumentarium ter realisatie van de ambitie

Naast het in beeld brengen van het rijksvastgoed in Flevoland momenteel betrokken bij woningbouw, heeft het RVB ook in kaart gebracht welke rijksgronden (in heel Nederland) potentieel in aanmerking kunnen komen voor woningbouw. Bij de rijksgebouwen (in heel Nederland) is aangegeven welke gebouwen technisch gezien (deels) voor woningbouw geschikt te maken zijn. De resultaten van de deze analyse, waarvan de onderbouwing in bijlage 2 is opgenomen, geeft de volgende conclusies:

- Gebouwen

Voor vastgoed dat in eigendom en/of beheer is van het RVB en beschikbaar te maken is voor woningbouw, betreft het geen substantiële aantallen als bijdrage aan de woningbouwopgave. Het gaat naar verwachting maximaal om enkele duizenden woningen, gefragmenteerd over vele objecten verspreid over Nederland.

- Gronden (de onderbouwing van de aantallen is weergegeven in bijlage 2)

Er is in totaal ca. 90.000 ha rijksgronden in beheer bij het RVB, waarvan ca. 2.900- 3.000 ha – geheel gelegen in de provincie Flevoland – als potentiële bouwlocatie kan dienen. Hiervan is of wordt reeds ca. 1.800 hectaren rijksgrond betrokken bij woningbouw in Flevoland. Hiervan geldt voor een deel (1.000 ha) langjarige pachtafspraken. Op de resterende ca.1.100-1.200 ha - uitgaand van gemiddelde woningdichtheden van 30 woningen p/ha– zouden in theorie additioneel tussen 33.000 en 35.000 woningen[5] gerealiseerd kunnen worden. Van de 2.900- 3.000 ha ligt ca. 1.900-2.000 ha vast in langdurige pachtverplichtingen en vormen door de ligging niet altijd logische plots.

Voor de eventuele realisatie van de theoretische gemaximeerde woningbouw aantallen in Flevoland zijn logische percelen nodig op geschikte locaties die bovendien vrij beschikbaar zijn en dus vrij van langdurige pacht. Om rijkgronden vrij te spelen en tot logische plots te vormen op die locaties die voor woningbouw geschikt (te maken) zijn is, voor de benodigde bijdrage ten aanzien van versnelling en opschaling, breed instrumentarium nodig, inclusief mogelijkheden voor aan-, verkopen en ruilen van gronden. Naast woningbouw kan dit instrumentarium tegelijkertijd voor de ruimtelijke vertaling van landbouw-, klimaatbeleid en klimaatadaptatie worden ingezet.

Ook is nagedacht over aanvullende interventies waardoor meer ruimte ontstaat om een grotere bijdrage te leveren. Onderstaand figuur geeft de oplopende trappen schematisch weer. 6

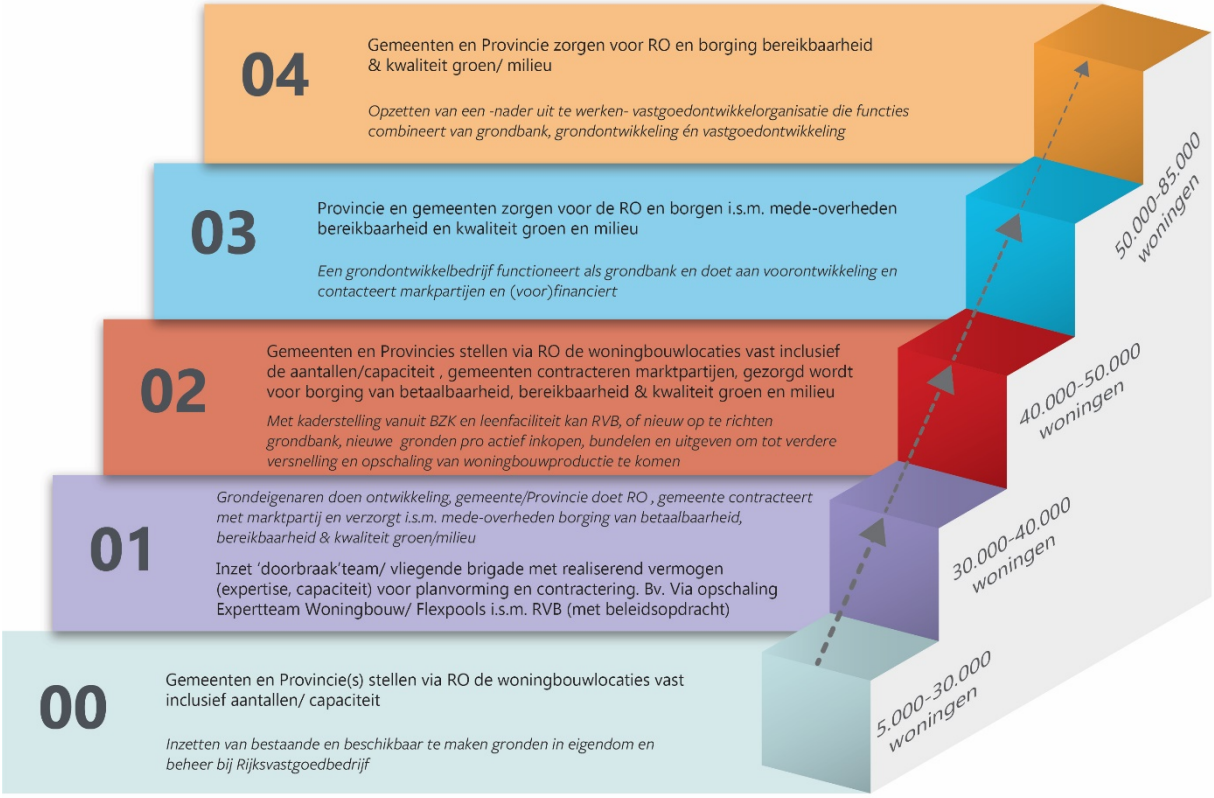
De huidige situatie is weergegeven als ‘trede 00’: de momenteel in beleidsvisie of bestemmingsplan betrokken rijksgrond.

Als de gemeenten Almere, Lelystad en Dronten de diverse in ontwikkeling zijnde plannen volgen, dan resulteert dat in ca. 50.000 nieuwe woningen (inclusief Almere Pampus). Deze aantallen zijn ambtelijk afgestemd met de gemeenten, die daarbij aangeven dat te willen, maar aan lopen tegen

[5] Voor deze gronden zijn nog geen plannen, de gronden hebben wel potentie, vandaar dat gerekend is met een kerngetal.

6 Getallen woningen onder voorbehoud van benodigde investeringen in bereikbaarheid, kwaliteit groen/milieu (als natuur, stikstof-, CO2- en pfas)

grenzen van met name infrastructuur en daarmee onvoldoende marktvraag, stikstofproblematiek, natuur(bescherming) en andere randvoorwaarden die ingevuld moeten worden alvorens bestemmingsplannen te kunnen opstellen.



Trede 00 en trede 01 gaan uit van het huidige complexe terrein van de woningbouw zonder dat daar essentiële veranderingen in worden doorgevoerd: met meer inspanning, meer resultaat.[7]

Trede 01 duidt op een versterkte regie vanuit het ministerie van BZK waarbij de doorbraakteams en het Expertteam Woningbouw van belang zijn om samen met gemeenten en provincies de planvorming te versnellen. Het RVB kan hieraan actief bijdragen met kennis en voor provincies waar de rijksoverheid vastgoedbezit heeft (vooral Flevoland) dat actief inbrengen. Trede 01 gaat ook uit van een actiever beleid van pachtbeëindiging ten behoeve van woningrealisatie wat lang kan duren en tot meer weerstand van de pachters zal leiden.

De trede 02 en verder gaan uit van een andere en verdergaande rol vanuit de rijksoverheid waarbij actief kan worden geparticipeerd en samen met gemeenten en provincies een inspanning wordt geleverd om met projecten een substantiële opschaling en versnelling van de woningbouw mogelijk te maken. Daarbij zouden ook grondposities door de rijksoverheid ingenomen kunnen worden naar analogie van een gemeentelijk ontwikkelingsbedrijf. Dit gaat verder dan de huidige situatie: gegeven de opdracht die het RVB momenteel heeft, wordt meegewerkt aan initiatieven van anderen (vooral provincies en gemeenten) maar altijd binnen marktconforme voorwaarden waarbij RVB niet de ruimte heeft om (financiële) risico's te lopen.

Een pro-actief handelende rijksoverheid geeft meer kansen op het beschikbaar krijgen van tot woningbouw ontwikkelbare gronden (inkoop, samenvoegen/omvormen en verkopen, evt. in samenwerking/participatie met derden) in de vorm van een grondbank. Een rol als grondontwikkelaar gaat weer een stap verder en betekent ook het 'voor' ontwikkelen van gronden door het voorbereiden van een RO-titel (bestemmingsplan). Dat neemt één van de grootste ontwikkelrisico's grotendeels weg. Ook is denkbaar dat bv. uitplaatsing van hinderfuncties

7 Voor realisatie van Pampus zijn bereikbaarheidsmaatregelen nodig. Qua aantallen zijn 25.000 woningen aangehouden, mogelijk gaan deze aantallen naar 35.000).

plaatsvindt, om locaties zoveel mogelijk ontwikkelbaar te maken. Vastgoedontwikkeling impliceert vervolgens dat ook de feitelijke realisatie onderdeel is van de scope.

De regierol en impact op versnelling en opschaling van de woningbouw loopt op, zoals bovenstaande figuur weergeeft. In bijlage 3 zijn de verschillende vormen, samen met de risico's en op welke wijze deze door de rijksoverheid te beheersen zijn, globaal uitgewerkt. Daarbij wordt benadrukt dat dit een eerste uitwerking is. Een nadere verkenning en uitwerking van een eventuele verruiming van kaders en instrumentarium en de daarmee gepaard gaande toename van financiële risico's is noodzakelijk, zie de brieven aan de Tweede Kamer, Definitieve NOVI d.d. 11-09-2020 en 'de maatregelen investeren in bouwen en wonen', Miljoenennota, Prinsjesdag 15-09-2020[8]. De kwantificering en beheersing van deze risico's wordt in deze nadere verkenning en uitwerking, meegenomen.

Realisatie woningbouw in Flevoland, het wenkend perspectief

Zoals hiervoor aangegeven vereist uitvoering van de moties Koerhuis, Ronnes en Van Eijs tot daadwerkelijke realisatie van woningbouw een coherente samenwerking tussen overheden en marktpartijen waarbij alle spelers vanuit hun eigen verantwoordelijkheid afwegingen maken op de geschetste vijf (ontwikkelings)treden. Vanuit de regio is door Amsterdam en Almere het volgende als wenkend perspectief geschetst van de realisatie van woningbouw op trede 00 en 01:

> "Binnen de Metropool regio Amsterdam (MRA) moeten voor 2040 250.000 woningen worden gebouwd. Dit vraagt een conceptueel doordachte en vooral gezamenlijke inzet van Rijk en Regio. Hierbij wordt gezamenlijk gewerkt aan de verstedelijkingsstrategie. De Studie naar de Oostflank is daarvoor een bouwsteen. Deze bouwsteen wordt eind oktober in het Bestuurlijk Overleg Almere 2.0 vastgesteld. Onderdeel van de studie naar de Oostflank is specifiek onderzoek naar de Amsterdam Bay Area en de IJmeerverbinding. Hierin wordt gemeenschappelijk opgetrokken met Rijk en Regio. De resultaten daarvan en het volgende besluit zijn onderdeel van het Bestuurlijk Overleg Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) van het najaar. De Regio omarmt deze volgende stap. Logische fasering en een bijpassend mobiliteitsconcept voor de MRA zijn cruciaal. Een schaalsprong in het openbaar vervoer is wezenlijk in dit concept. Hierin werken Rijk en Regio samen binnen het programma Samen Bouwen aan Bereikbaarheid. We werken aan een scherp eindbeeld, maar weten dat besluiten over elk onderdeel van die schaalsprong alleen en in stappen worden genomen. De eerste mogelijkheid om tot een besluit met het Rijk te komen is een verstedelijkingconcept met een metro-pakket rond de zuidwestzijde van Amsterdam. Dit loopt mee in het groeifonds en de Regio omarmt dit. De Regio zal dit ook gezamenlijk uitdragen en bevestigen richting het Rijk. Voor de oostkant is het noodzakelijk om zo snel mogelijk ook een betekenisvol vervolgbesluit te nemen. Dit besluit moet zodanig zijn dat er gestart kan worden met de verdere planvoorbereiding voor zowel intensivering van de woningbouw, werkgelegenheidsstrategie en het voorzieningenpakket (wo onderwijs en cultuur) als voor investeringen in Natura 2000 en ecologie als intensief en gezamenlijk werken aan de informatie en de financiering zodat kan worden overgegaan naar een MIRT verkenning. Het gaat om het verder vormgeven van een sociaal, ecologisch en economisch duurzame Regio en Almere."

Tenslotte

Bij de woningbouw spelen veel belangen en daardoor is woningbouw complex. Er bestaat niet één oplossing waarmee alle problemen weg te nemen zijn. Op meerdere terreinen zijn extra

[8] "De minister gaat onderzoek doen naar hoe actiever grondbeleid gevoerd kan worden en zo samen met de gemeenten en provincies de gebiedsontwikkeling in Nederland kan vormgeven. Het opzetten van een Rijksontwikkelbedrijf wordt verkend".

inspanningen nodig. Vanuit het perspectief van het verkrijgen van voldoende beschikbare gronden met de juiste RO-titel kan de rijksoverheid een extra inspanning doen door een actieve rol te nemen in relatie tot concrete plannen en regio's. Dat gebeurt nu onder meer al via het Expertteam woningbouw, maar nog niet met feitelijke en risicodragende participatie in ontwikkelprojecten met als doel zaken te versnellen.

Het is belangrijk vanuit een breed perspectief naar de woningbouw te kijken. Er is altijd sprake van meerdere beleidsdoelen die naast woningbouw nagestreefd moeten worden zoals het (faciliteren van gronden voor) randvoorwaardelijke infrastructuur/Openbaar Vervoer, aspecten met betrekking tot natuur, energietransitie, klimaatbeleid, klimaatadaptatie en landbouw. Voor de afweging van diverse en brede belangen kan een integrale, rijksbrede grondenstrategie behulpzaam zijn en kansen bieden om *gebiedsgericht* rijksgronden in te zetten voor natuurontwikkeling ten behoeve van stikstofdepositie, mogelijk benodigde uitplaatsingen van agrarische bedrijven, (innovaties voor duurzame) landbouw, klimaatbeleid, klimaatadaptatie en het opwekken hernieuwbare energie. Een meer en breder inzetbaar instrumentarium (aan- en verkoop en eventueel voorontwikkelen van gronden) maakt een meer en betere coördinatie mogelijk op deze maatschappelijke doelen.

Bij het actief participeren in specifieke ontwikkelprojecten is het belangrijk dat alle relevante belanghebbende partijen hieraan deelnemen en dus ook betrokken zijn bij de verdere uitwerking. Derhalve geldt dat ook al in deze fase waarbij nagedacht wordt over de mogelijkheid voor een actievere participatie en hoe deze vorm te geven.