

Vergaderjaar 2020–2021

32 847

Integrale visie op de woningmarkt

Nr. 691

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN BINNEN- LANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 november 2020

In Nederland is een groot tekort aan woningen. De komende tien jaar moeten er bijna een miljoen woningen bij worden gebouwd. Het is van groot belang dat de komende jaren ingezet wordt op grootschalige woningbouw in de verschillende provincies. Zo ook in Flevoland. Flevoland maakt onderdeel uit van een samenhangende woningmarkt in de Noordelijke Randstad. Over de aanpak van woningbouw is daarom overleg gevoerd met de provincies Flevoland en Noord-Holland, de Metropoolregio Amsterdam en betrokken gemeenten en zijn afspraken gemaakt over de bouw van 240.000 woningen tot 2030. Grootschalige woningbouw in Flevoland en op Almere Pampus maakt onderdeel uit van deze afspraken. In verband met het beschikbare rijksvastgoed in Flevoland hebben wij een plan van aanpak opgesteld voor een mogelijk bijdrage van het Rijksvastgoedbedrijf in deze woningbouwopgave.

In deze brief schetsen wij welke aanpak wij voorstaan om deze plannen te concretiseren. Met deze brief geven wij tevens uitvoering aan de motie van het lid Koerhuis c.s. (Kamerstuk 32 847, nr. 621), motie van de leden Ronnes Van Eijs (Kamerstuk 32 847, nr. 625) en de motie van de leden Ronnes en Van Eijs (Kamerstuk 32 847, nr. 616) die op 19 februari 2020 door uw Kamer zijn aangenomen.

Aanpak en analyse

Op 2 maart jl. zijn met alle de gedeputeerden Wonen van alle provincies afspraken gemaakt over deze aanpak en vervolgens zijn de provincies en het Rijk daarmee aan de slag gegaan.

Vanuit deze gezamenlijke aanpak is dit voorjaar de woningbehoefte van alle provincies in Nederland en ook voor de provincies Flevoland en Noord-Holland geanalyseerd. Vanwege de samenhang in de woningmarkt in de beide provincies is in overleg gekozen voor een gezamenlijk aanpak van de woningbouwopgave. Deze analyse laat zien dat om zowel te

voorzien in de stijgende woningbehoefte als het bestaande tekort aan woningen aan te pakken, het nodig is om in beide provincies in totaal circa 240.000 woningen te bouwen tot 2030. Er is meer dan voldoende capaciteit aanwezig daarvoor hebben de provincies een programma opgesteld voor 240.000 woningen tot 2030.

Om deze opgave te realiseren hebben beide provincies een overzicht opgesteld van de beschikbare plancapaciteit en nader geïnventariseerd welke locaties geschikt zijn om in de planning naar voren te halen en zodoende voor 2030 te realiseren. Van een totale plancapaciteit voor beide provincies van ongeveer 500.000 woningen heeft dit geresulteerd in een woningbouwopgave van Noord-Holland en Flevoland (met name Almere, Lelystad, Dronten) van ca 240.000 nieuwe woningen tot 2030. Over de meer gedetailleerde plancapaciteit en woningbouw aantallen wordt u op korte termijn nader geïnformeerd.

De woningbehoefte is echter niet alleen in aantallen uit te drukken, maar ook in kwaliteit van woning en leefomgeving in relatie tot aanwezigheid van voorzieningen en werkgelegenheid. De integrale aanpak met het oog op kwaliteit, leefbaarheid en duurzaamheid vormt daarbij het uitgangspunt.

Deze analyse is besproken met de provincie Noord-Holland, provincie Flevoland, de Metropoolregio Amsterdam (MRA) en betrokken gemeenten.

De afgelopen jaren is de bouwproductie in Noord-Holland en Flevoland door inspanningen van deze partijen al toegenomen tot ongeveer 19.000 woningen per jaar. Het terugdringen van het woningtekort vergt echter een verdere verhoging van de woningbouwproductie zoals hierboven is aangegeven. Daarom is in het bestuurlijk overleg geconcludeerd dat voor een verkleining van het woningtekort ondermeer grootschalige woningbouw nodig is op Almere Pampus en ook op andere locaties in de MRA-Oostflank. Hieronder wordt nader ingegaan op de bredere verstedelijkingsstrategie voor de MRA en hoe Almere hier inpast.

Mogelijkheden voor woningbouwlocaties

De provincie Flevoland geeft aan dat er tot 2050 in de drie polders binnen de provincie 90.000–115.000 woningen kunnen worden gerealiseerd. In een eerste verkenning is per gebiedsdeel tot 2050 een bandbreedte van te realiseren woningen aangegeven. De bandbreedte heeft onder andere te maken met de beoogde woningdichtheid en de leefbaarheid en kwaliteit van de woning en woonomgeving.

Op deze wijze kunnen de volgende globale woningaantallen per gebiedsdeel worden benoemd:

- Zuidelijk Flevoland: 65.000–75.000 woningen (Almere stad, Oosterveld en Pampus);
- Oostelijk Flevoland: 20.000–30.000 woningen (Lelystad Warande, Lelystad Centrum en Dronten);
- Noordelijk Flevoland: 5.000–10.000 woningen (Urk Zeeheldenwijk, Emmeloord en overige locaties).

Van de woningen op Zuidelijke Flevoland kunnen ongeveer 25.000 à 35.000 woningen op Almere Pampus worden gebouwd. Deze mogelijkheid maakt deze locatie aantrekkelijk als woningbouwlocatie.

Verstedelijkingsstrategie MRA en Bereikbaarheidsprogramma Samen Bouwen aan Bereikbaarheid

In de Verstedelijkingsstrategie MRA wordt de woningbouwopgave voor dit gebied in samenhang aangepakt. De Verstedelijkingsstrategie koppelt daarbij wonen met werken, bereikbaarheid, landschap, energietransitie,

klimaatadaptatie, circulaire economie en leefbaarheid. De ambitie is een goede en prettige leefomgeving tot stand te brengen voor de bewoners. In de regionale Verstedelijkingsstrategie voor de MRA, het gebiedsgerichte bereikbaarheidsprogramma Samen Bouwen aan Bereikbaarheid (SBaB), en het Handelingsperspectief Oostflank wordt deze verstedelijkingsopgave daarom verder uitgewerkt, zowel voor de periode tot 2030 als voor langere termijn (2030–2050).

Voor de woningbouwontwikkeling tot 2030 ligt de nadruk op versnelling van de uitvoering van vastgestelde plannen, plannen in voorbereiding en potentiële plannen tot 2030. In lijn met het in het BO MIRT voor de verstedelijkingsstrategie vastgestelde uitgangspunt van de polycentrische metropool, wordt hierbij ingezet op goed bereikbare plekken. Dit betreft vooral knooppunten, stadsharten van (middel)grote steden en Amsterdam.

Voor 7 (middel)grote steden van de MRA wordt via Samen Bouwen aan Bereikbaarheid en de Verstedelijkingsstrategie MRA in beeld gebracht wat nodig is om tot versnelde, integrale gebiedsontwikkeling te komen. Voorgesteld wordt om voor onderstaande stadsharten van de MRA integrale gebiedsplannen uit te werken gericht op een gemengd hoogstedelijk woon- en werkmilieu rondom OV-knooppunten:

- a. Almere
- b. Haarlem
- c. Hoofddorp
- d. Hilversum
- e. Lelystad
- f. Purmerend
- g. Zaanstad

Buiten de MRA wordt in Noord-Holland en Flevoland een vergelijkbare aanpak op Alkmaar, Hoorn en Dronten opgezet.

De stadsharten leveren een belangrijke bijdrage aan de leefbaarheid en kwaliteit in de kernen waarin een groot aantal aspecten samenkomen waaronder bereikbaarheid, voorzieningen, woon-werklocaties.

In het bestuurlijk overleg Leefomgeving van 8 juni jl. is afgesproken om tot 2030, in samenhang met bereikbaarheid prioriteit te geven aan het ontwikkelen van de internationale corridor Zuidwest Amsterdam Schiphol Hoofddorp en verder het ontwikkelen van de Westkant van de MRA en aan de Oostflank van de MRA in te zetten op de centrumontwikkeling Almere tot en met 2030 en waar mogelijk additionele stappen te zetten ten aanzien van de ontwikkeling van de Amsterdam Bay Area. Deze ontwikkeling moet gepaard gaan met realisatie van werkgelegenheid, ook in de stadsharten. Een goede woon/werkbalans zal ook het bestaande infrastructuurnet ontlasten, en daarmee mogelijkheden geven voor verbetering van de verbindingen in heel Nederland.

Relatie met 14 grootschalige woningbouwlocaties.

In de Kamerbrief van 15 september 2020 over verdere maatregelen om door te bouwen tijdens de coronacrisis, is de noodzaak aangegeven om concrete stappen te zetten voor de ontwikkeling van grote woningbouwlocaties. Daarom zijn 14 gebieden geïdentificeerd waar het kabinet meer regie op grootschalige woningbouw en bereikbaarheid wil nemen. Tot deze gebieden behoort ook Amsterdam Bay Area waaronder Almere Pampus.

Almere Pampus

Voor de grote woningbouwopgave in de MRA is de ontwikkeling van Pampus noodzakelijk op voorwaarde dat Pampus goed en tijdig ontsloten

wordt. Wij steunen daarom de ambitie van Almere om een (hoog)stedelijk milieu in Pampus te ontwikkelen, inclusief een goede bereikbaarheid. Rijk en regio werken op dit moment uit op welke wijze de woningbouw in Almere Pampus en enkele andere locaties, die nu staan gepland na 2030, naar voren kan worden gehaald. Dit vergt een samenhangende besluitvorming over de woningbouw, ecologische maatregelen en de aanleg van infrastructuur mede gelet op planning, investeringen en financiële ruimte voor aanleg van infrastructuur.

Over de te zetten stappen naar mogelijke investeringen in bereikbaarheid wordt besloten in het programma Samen Bouwen aan Bereikbaarheid (SBAB) en de BO's MIRT.

Mogelijke bijdrage Rijksvastgoedbedrijf

Uw Kamer heeft met de hiervoor genoemde moties van de leden Ronnes, Van Eijs en Koerhuis de regering gevraagd of het Rijksvastgoedbedrijf een aanpak kan realiseren waarbij rijksvastgoed een bijdrage levert aan de woningbouwproductie. Het Rijksvastgoedbedrijf heeft in antwoord op deze moties de mogelijkheden van de inzet van Rijksgronden verkend (zie een eerste uitwerking in de ambtelijke notitie van het Rijksvastgoedbedrijf «De aanpak voor het bijdragen van rijksvastgoed aan de woningbouw» dat is bijgevoegd bij deze brief) en daarbij op hoofdlijnen het complexe speelveld van de woningbouwproductie geschetst¹.

Het Kabinet heeft in de miljoenennota 2021 (Kamerstuk 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, inclusief een verkenning naar het inrichten van een mogelijk Rijksontwikkelbedrijf. Omdat ondermeer voor de realisatie van substantieel meer woningen (bijlage Rapport en RVB-figuur op pagina 3 trap 02 meer dan 40.000) meer instrumentarium is vereist, is het hiervoor genoemde en bijgevoegde rapport onderdeel van deze verkenning².

Voor de mogelijkheden voor de inzet van Rijksgronden in relatie tot het aantal woningen die wij u in het onderstaande schetsen geldt dat er verkenningen plaatsvinden, waarvan naast dit rapport eveneens de kansen en risico's van de (financiële en juridische) randvoorwaarden deel uitmaken. Besluitvorming hierover vindt na afronding van deze verkenning plaats.

In de praktijk van woningbouw doen zich regelmatig obstakels voor, waardoor de realisatie van bouwprojecten langer duurt dan gepland en soms zelfs stagneert. Voor een succesvolle realisatie van woningbouwplannen moet in ieder geval aan zeven randvoorwaarden zijn voldaan:

- Geschikte grondposities;
- Goed woningbouwplan;
- Voldoende vraag in de markt;
- Kapitaal;
- Ruimtelijke ordening titel;
- Contractvorming;
- Realisatievermogen.

Met de mogelijke inzet van rijksgronden en een versterking van bestuurlijk instrumentarium kan een belangrijke randvoorwaarde voor succes (i.c.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

geschikte grondposities) 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.

Om dit verder uit te werken zijn de mogelijkheden voor de inzet van rijksgrond en het bestaand instrumentarium in Flevoland intensief en constructief besproken met de regio door het Rijksvastgoedbedrijf. Het Rijksvastgoedbedrijf schat in dat in de bestaande ramingen circa 1.800 hectaren rijksgrond kan worden ingezet voor woningbouw in Flevoland en dat hierop tussen de 30.000 en 40.000 (Almere Pampus, Oosterwold en Lelystad Warande) woningen gerealiseerd kunnen worden. Deze aantallen maken onderdeel uit van de hiervoor geschetste woningbouw in Flevoland.

Dit betreft de woningen die op rijksgronden zouden kunnen worden gerealiseerd.

Het is kansrijk om in de komende periode de potentiële mogelijkheden voor woningbouw binnen Flevoland binnen de huidige kaders verder te maximaliseren waarbij het overigens van groot belang is dat in de regio (Amsterdam en Oostflank MRA) overeenstemming is over deze ambitie. Wij verwijzen hierbij naar het wenkend perspectief zoals dat door de regio is geschetst (zie pagina 5 van de bijgevoegde notitie).

Uit de notitie komt naar voren dat indien bij (nog te verkennen en eventuele) verruiming van de kaders en het instrumentarium van het Rijk er in het meest vergaande geval in Flevoland additioneel nog eens circa 1.100 à 1.200 ha kunnen worden vrijgemaakt voor woningbouw. Uitgaand van gemiddelde woningdichtheden van 30 woningen p/ha – kunnen dan in theorie additioneel 35.000 woningen op rijksgronden gerealiseerd worden.

Daartoe is in ieder geval, naast de andere zes randvoorwaarden, van belang dat gericht met grond kan worden omgegaan. Daarbij kan worden gedacht aan functies als een grondbank, grondontwikkelaar en vastgoedontwikkelaar, zoals in het REBEL-rapport (de bijlage van de RVB-notitie) staan benoemd. Daarbij kan worden gedacht aan vastgoedontwikkeling volgens de nog nader uit te werken rol van vastgoedontwikkelorganisatie. Dit kan in de meest vergaande vorm implicaties hebben voor bijvoorbeeld de realisatie (bouw en verkoop aan eindgebruiker). Zoals genoemd in de miljoenennota 2021 wordt de wenselijkheid van grondbeleid en een Rijksontwikkelbedrijf verkend, waarbij deze functies worden meegenomen.

Naar mate meer grondinstrumenten worden ingezet, ontstaan ook meer mogelijkheden voor een integrale afstemming van belangen. Hierbij zal altijd een optimaal samenspel met regionale overheden noodzakelijk blijven. Voor een nadere toelichting hierop verwijzen wij naar de bijgevoegde notitie.

Een eventuele verruiming van kaders en instrumenten gaat gepaard met een toename van de financiële risico's. De kwantificering en beheersing hiervan wordt meegenomen in de verkenning zoals in de miljoenennota 2021 is aangekondigd.

Naast de inzet van grond is ook de transformatie van rijksgebouwen naar woningen verkend. En is de transformatie van rijksgebouwen in eigendom of beheer bij het RVB naar woningen verkend. Daaruit blijkt dat het om geringe aantallen gebouwen gaat in Flevoland.

Aangezien het RVB als uitvoeringsorganisatie rijksbreed werkt, kan in de verkenning ook de in deze brief voorgestelde aanpak en de eventuele inzet van een ruimer instrumentarium ook voor meerdere departementen worden onderzocht. Dit kan passen bij een integrale gebiedsontwikkeling,

bijvoorbeeld met betrekking tot landbouw- en natuurbeleid en klimaatadaptatie.

Vervolgafspraken verdere aanpak woningbouw

Over de verdere aanpak hebben de betrokken partijen de volgende afspraken gemaakt:

1. Rijk, provincies, regio en gemeenten komen met integraal uitgewerkte concrete gebiedsplannen voor de versnelde woningbouwontwikkeling 2021–2030 in de stadsharten (waaronder Almere en Lelystad), inclusief voor deze integrale ontwikkeling cruciale (financiële) randvoorwaarden
2. Rijk, provincies, regio en gemeenten komen met een uitgewerkt voorstel op welke wijze de woningbouw in de grootschalige locaties (zoals Almere Pampus), die nu gepland staan na 2030, naar voren kunnen kan worden gehaald, in aanvulling op de reeds afgesproken doelstelling van 175.000 nieuwe woningen tot 2030. Dit zonder deze doelstelling te frustreren en rekening houdend met de (MIRT) onderzoeken die voor deze locaties in het kader van het programma Samen Bouwen aan Bereikbaarheid al lopen.
3. De voortgang van de hiervoor beschreven afspraken wordt besproken tijdens een extra bestuurlijk overleg Woningbouw in februari-maart vooruitlopend op het BO Leefomgeving voorjaar 2021, mede ter voorbereiding op besluitvorming in (BO) MIRT najaar 2021.

Over de vervolgstappen en resultaten informeren wij u volgend voorjaar 2021.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.W. Knops