

Bijlage 1: Toelichting woningmarkt

Rebel
13-10-2020

NO CHANGE WITHOUT A



WWW.REBELGROUP.COM

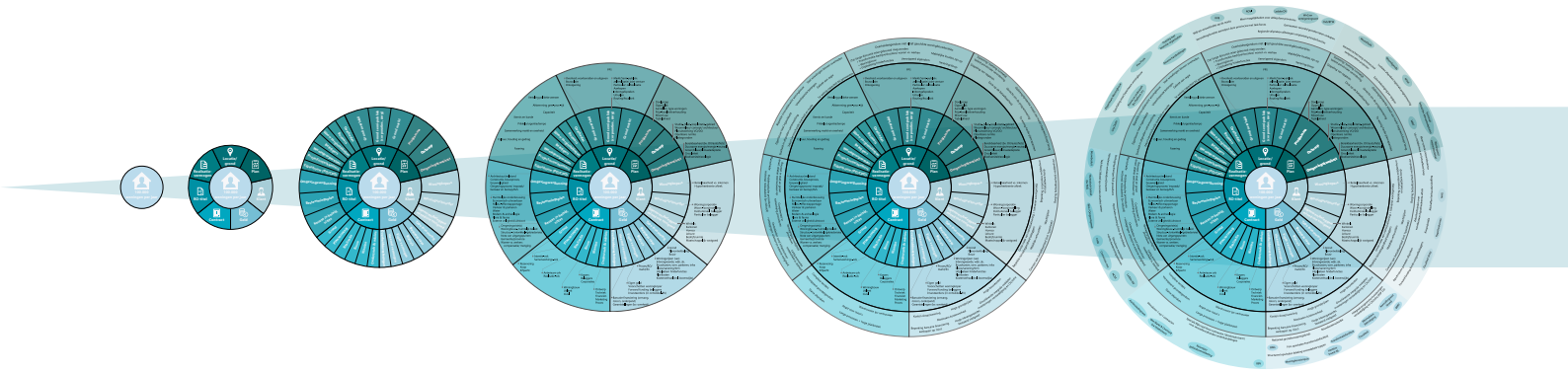
Doel & achtergrond

Het Rijksvastgoedbedrijf ziet zich gesteld voor de vraag hoe bij te dragen aan vergroting en versnelling van de woningbouw in Nederland. Gegeven het forse achterblijven van het woningaanbod in ons land bij de behoefte -actueel en richting toekomst- is het van belang alle opties te overwegen hoe hier het hoofd aan te bieden.

Om helder inzicht te ontwikkelen in de manier waarop het Rijksvastgoedbedrijf in deze opgave een (grotere) rol kan spelen, is de vraag gesteld een integrale analyse te maken van dat wat er bij komt kijken om woningbouw tot stand te brengen in ons land. Een analyse die zich richt op dat wat nodig is op hoofdlijnen, inclusief een verdieping van wat daar dan meer precies allemaal bij komt kijken.

De inventariserende analyse gaat vergezeld van een schets van de belangrijkste/ meest voorkomende opgaven en problemen bij het tot stand brengen van woningbouw in Nederland. Deze inzichten zijn in belangrijke mate gebaseerd op praktijkervaringen en publicaties daarvan vanuit het Expertteam Woningbouw, waar relevant aangevuld/verstevigd via inzichten uit publicaties, studies etc. van o.a. het Ministerie van BZK (o.a. NOVI, City Deals), PBL, EIB, Platform31, programma Stedelijke transformatie, kennisinstellingen (bv. TU Delft, Radboud Universiteit Nijmegen), onderzoeks- en adviesbureaus (bv. Argumentenfabriek, RIGO); met als toets de langjarige ervaring van Rebel aan publieke en private kant.

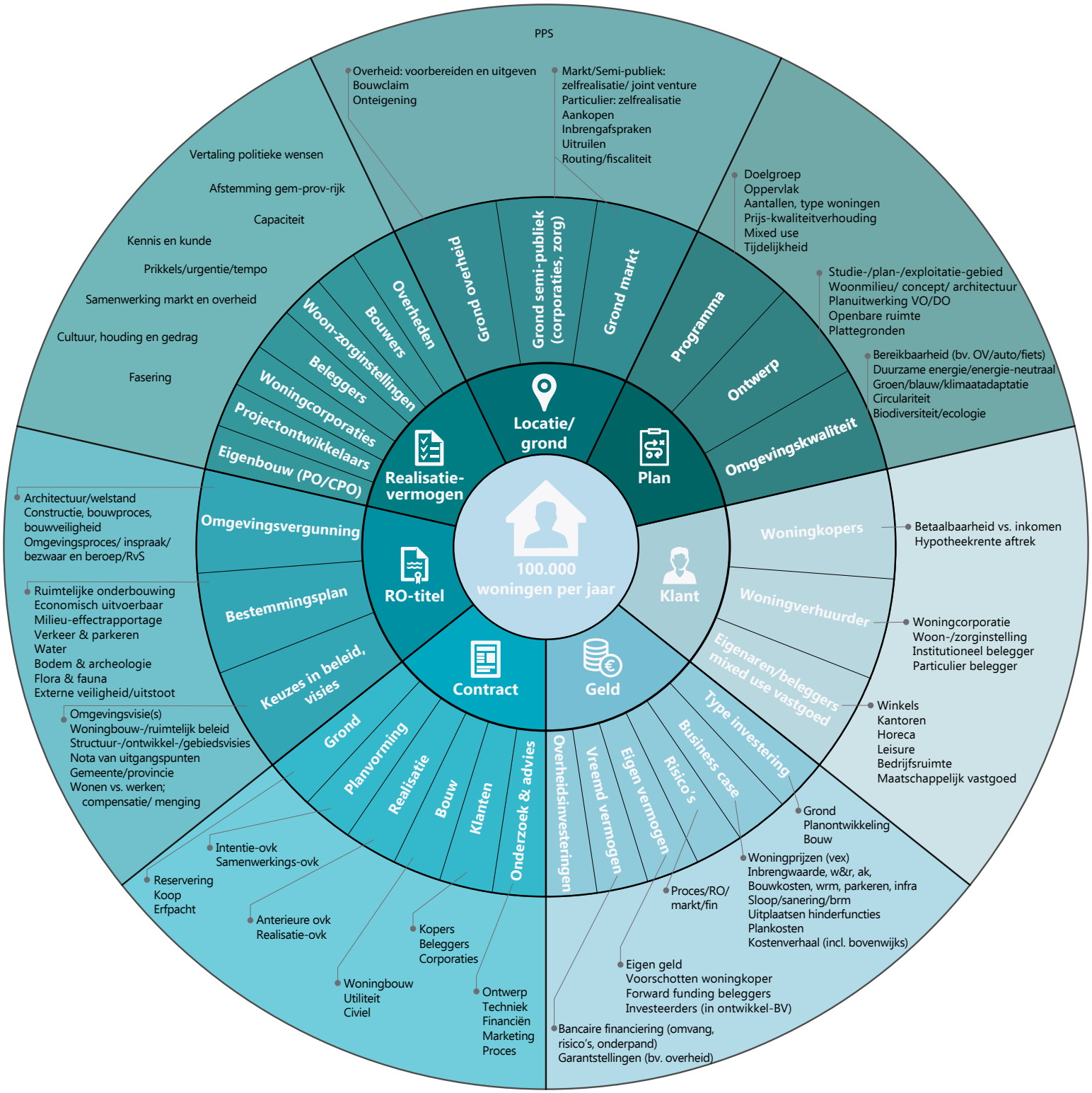
De probleemanalyse is voorzien van een schets wat vanuit het Rijk in bredere zin aan ‘knoppen’ beschikbaar is om de woningbouw in Nederland te beïnvloeden. Daaromheen is een analyse opgezet die mogelijkheden inventariseert om woningbouw in Nederland te versnellen. Op een wijze die aansluit bij bestaande werkwijzen en instrumentarium maar hier wel meer van vraagt (‘in the box’) danwel via meer radicale ingrepen (‘out of the box’) in de werking van de woningbouw in ons land.



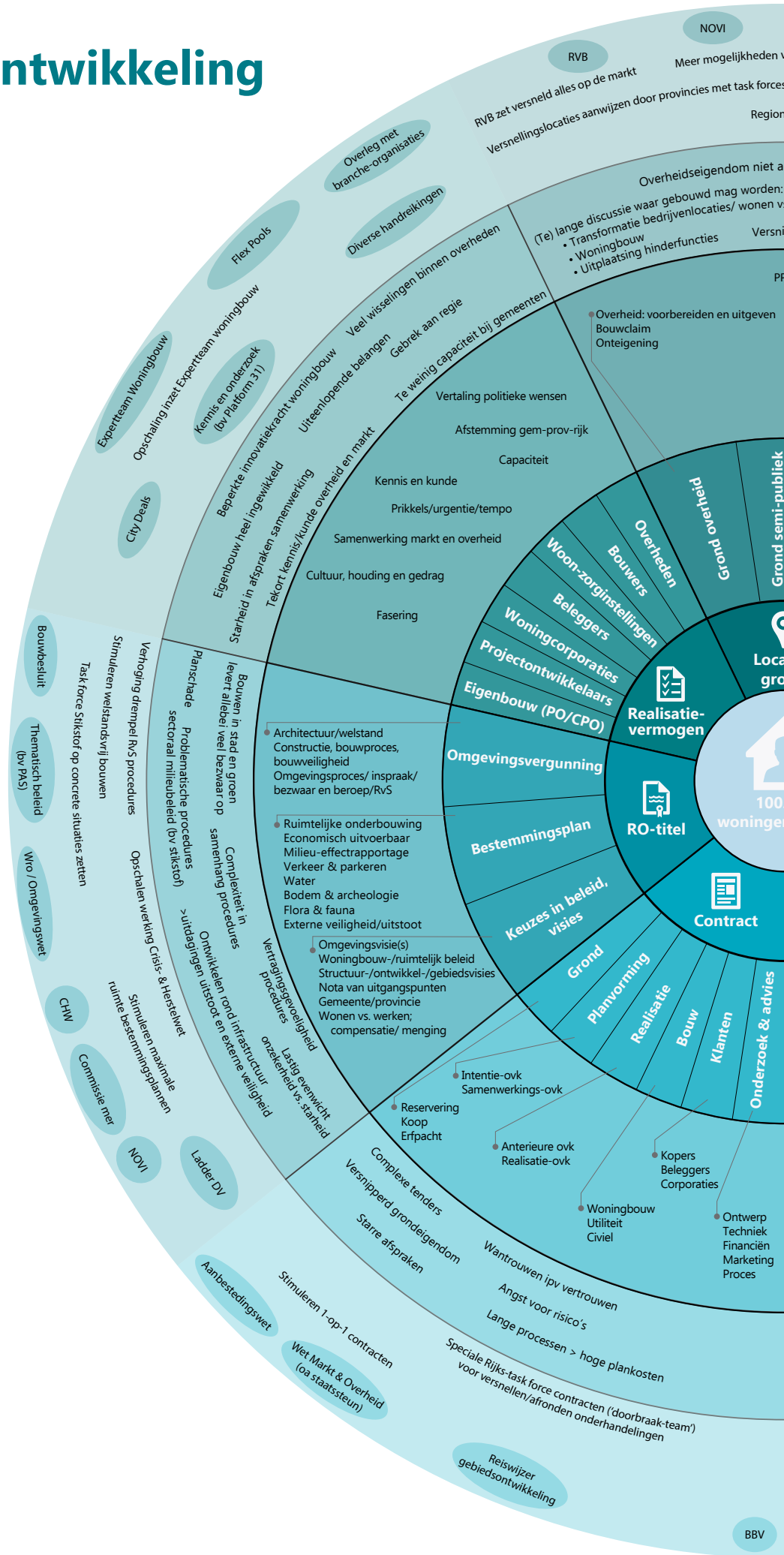
Uitwerking inventarisatie essentiële elementen totstandkoming woningbouw

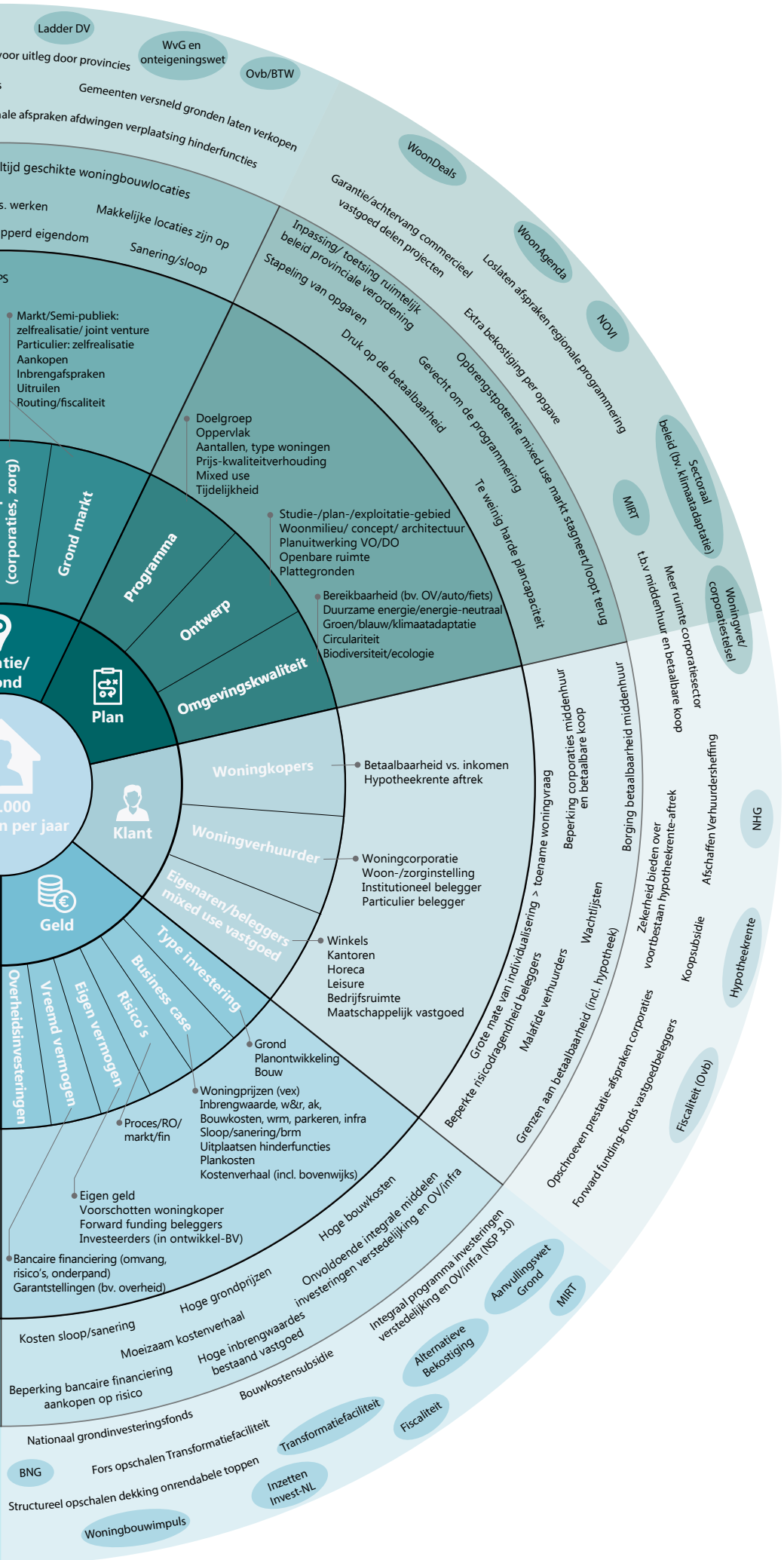
Het tot stand brengen van de bouw van een woning in Nederland kent een aantal essentiële elementen, die als een puzzelstuk op het juiste moment danwel in de juiste volgorde in elkaar geschoven moeten worden. Deze essentiële elementen -weergegeven in de binnenste drie ringen van de figuur op pagina 3- zijn:

- *Locatie/grond:* er moet een plek zijn om de woningen te bouwen. Die kan in handen zijn van of aangekocht moeten worden door de overheid, semi-publieke instelling of een marktpartij/particuliere eigenaar. De locatie dient voor woningbouw geschikt te zijn, te worden geacht (waar willen we wel/niet bouwen) of gemaakt te worden (bv. oplossen van hinderfuncties). Mogelijk moeten er meerdere eigenaren op één lijn komen, dient grond onteigend, uitgeruild of ingebracht te worden in een samenwerking;
- *Plan:* er is een plan nodig voor wie, hoeveel, wat voor soort etc. woningen te bouwen en welke andere functies (programma), de vormgeving van gebouwen (architectuur) en de gebiedsinrichting (ontwerp), evenals op welke wijze te voldoen aan opgaven rond bereikbaarheid, duurzame energie, klimaatadaptatie, circulariteit, biodiversiteit;
- *Klant:* er moet een afnemer zijn voor de woningbouw (consument, woningcorporatie, woon-zorginstelling, belegger) danwel het aan woningbouw gekoppelde andersoortige vastgoed (bv. kantoren, winkels, horeca, leisure, bedrijfsruimte, maatschappelijk vastgoed, etc.) De afnemers moeten het vastgoed niet alleen wensen, ze moeten het ook kunnen kopen (inkomen vs. prijs, financierbaarheid/hypotheek, investeringsruimte corporaties, investeringsregels beleggers);
- *Geld:* er is kapitaal nodig (eigen vermogen, lening, bevoorschotting) om de benodigde investeringen te doen (bv. aankoop grond, planontwikkeling, bouw). Daartoe moet wel de business case (verhouding tussen totaal kosten en opbrengsten) kloppen en dienen risico's in beeld én voldoende afgedekt te zijn;
- *Contracten:* er is op meerdere fronten (grond, plan, bouw, afname, onderzoek/advies) overeenstemming nodig. In den beginne tussen de gemeente en de marktpartijen die de woningen realiseren (intentie-, samenwerkings-, koop-/realisatie- en/of anterieure overeenkomsten), maar ook tussen verschillende betrokken bedrijven (bv. ontwikkelaar-bouwer, onderzoeks- en adviesdiensten) en niet in het minst met de klanten ((voor)verkoopcontracten);
- *RO-titel:* essentieel is dat er per saldo een goedgekeurd bestemmingsplan ligt, de voorziene woningbouw daarbinnen past en dus de gemeente een omgevingsvergunning kan verstrekken. Er is hiertoe zowel een serie aan onderzoeken, onderbouwingen en bewijsvoering nodig (zoals verkeer/parkeren, water, bodem/archeologie, flora/fauna, externe veiligheid) als procedures (gemeentelijke besluitvorming, welstand, ter inzage legging, bezwaar/beroep etc.). Dan kan er gebouwd worden. Hieraan voorafgaand gaat een gemeentelijk en provinciaal visie- en beleidsproces (opstellen en vaststellen omgevingsvisies, woningbouwbeleid, gebiedsvisies);
- *Realisatievermogen:* het effectief organiseren en stroomlijnen van samenwerking tussen alle betrokken partijen (met verschillende urgenties en belangen) is een complexe opgave. Het gaat daarbij om het bewaken van de samenhang, het in een goede tijdsvolgorde zetten van alle stappen, het doorlopen van de benodigde planproducten, processen en procedures etc., maar niet in het minst ook het kunnen omgaan met veranderingen in markt, politiek. Inclusief het oog blijven houden op het geschikt krijgen van de grond, het maken van een goed en gewild plan, het borgen van klanten, regelen van het benodigde geld, de contracten en de RO-titel. Dit geheel vraagt een combinatie van kennis, kunde en een constructieve houding, samen te vatten in daadkracht, volharding en creativiteit. Vergezeld van voldoende capaciteit.

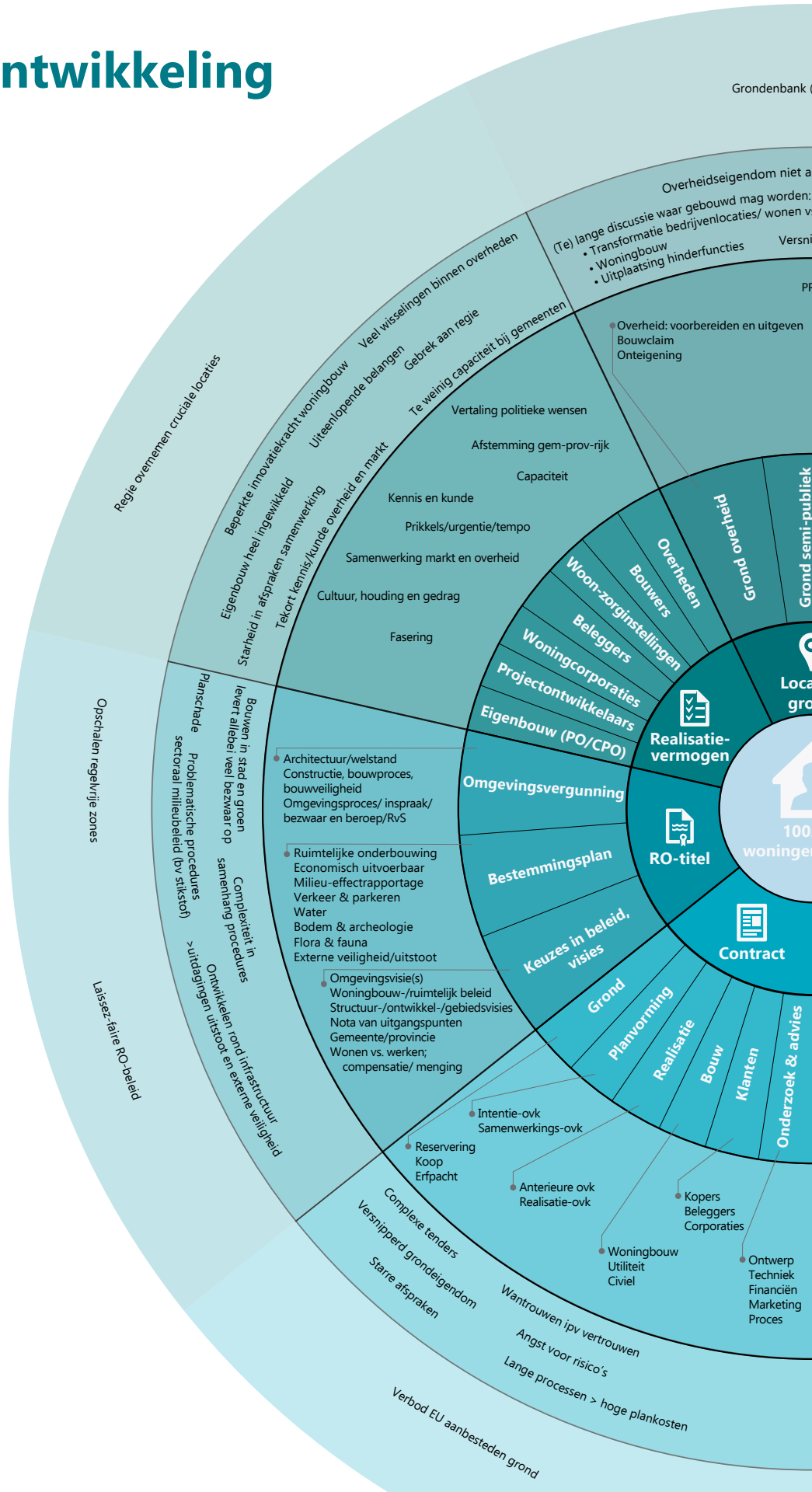

PPS
Overheid: voorbereiden en uitgeven
Bouwclaim
Onteigening
Markt/Semi-publiek:
zelfrealisatie/ joint venture
Particulier: zelfrealisatie
Aankopen
Inbrengafspraken
Uitruilen
Routing/fiscaliteit
Doelgroep
Oppervlak
Aantallen, type woningen
Prijs-kwaliteitverhouding
Mixed use
Tijdelijkheid
Studie-/plan-/exploitatie-gebied
Woonmilieu/ concept/ architectuur
Planuitwerking VO/DO
Openbare ruimte
Plattegronden
Bereikbaarheid (bv. OV/auto/fiets)
Duurzame energie/energie-neutraal
Groen/blauw/klimaatadaptatie
Circulariteit
Biodiversiteit/ecologie
Vertaling politieke wensen
Afstemming gem-prov-rijk
Capaciteit
Kennis en kunde
Prikkels/urgentie/tempo
Samenwerking markt en overheid
Cultuur, houding en gedrag
Fasering
Grond overig
Grond semi-publiek (corporaties, zorg)
Grond markt
Overheden
Bouwers
Woon-zorginstellingen
Beleggers
Woningcorporaties
Projectontwikkelaars
Eigenbouw (PO/CPO)
Programma
Ontwerp
Omgevingskwaliteit
Locatie/ grond
Realisatie-vermogen
Plan
100.000 woningen per jaar
Architectuur/welstand
Constructie, bouwproces, bouwveiligheid
Omgevingsproces/ inspraak/ bezwaar en beroep/RvS
Omgevingsvergunning
Ruimtelijke onderbouwing
Economisch uitvoerbaar
Milieu-effectrapportage
Verkeer & parkeren
Water
Bodem & archeologie
Flora & fauna
Externe veiligheid/uitstoot
Bestemmingsplan
Omgevingsvisie(s)
Woningbouw-/ruimtelijk beleid
Structuur-/ontwikkel-/gebiedsvisies
Nota van uitgangspunten
Gemeente/provincie
Wonen vs. werken;
compensatie/ menging
Keuzes in beleid, visies
RO-titel
Contract
Geld
Klant
Woningkopers
Betaalbaarheid vs. inkomen
Hypotheekrente aftrek
Woningverhuurder
Woningcorporatie
Woon-/zorginstelling
Institutioneel belegger
Particulier belegger
Eigenaren/beleggers mixed use vastgoed
Winkels
Kantoren
Horeca
Leisure
Bedrijfsruimte
Maatschappelijk vastgoed
Grond
Planvorming
Realisatie
Bouw
Klanten
Onderzoek & advies
Overheidsinvesteringen
Vreemd vermogen
Eigen vermogen
Risico's
Business case
Type investering
Intentie-ovk
Samenwerkings-ovk
Reservering
Koop
Erfpacht
Anterieure ovk
Realisatie-ovk
Kopers
Beleggers
Corporaties
Woningbouw
Utiliteit
Civiel
Ontwerp
Techniek
Financiën
Marketing
Proces
Grond
Planontwikkeling
Bouw
Woningprijzen (vex)
Inbrengwaarde, w&r, ak,
Bouwkosten, wrm, parkeren, infra
Sloop/sanering/brm
Uitplaatsen hinderfuncties
Plankosten
Kostenverhaal (incl. bovenwijks)
Proces/RO/ markt/fin
Eigen geld
Voorschotten woningkoper
Forward funding beleggers
Investeerders (in ontwikkel-BV)
Bancaire financiering (omvang, risico's, onderpand)
Garantstellingen (bv. overheid)

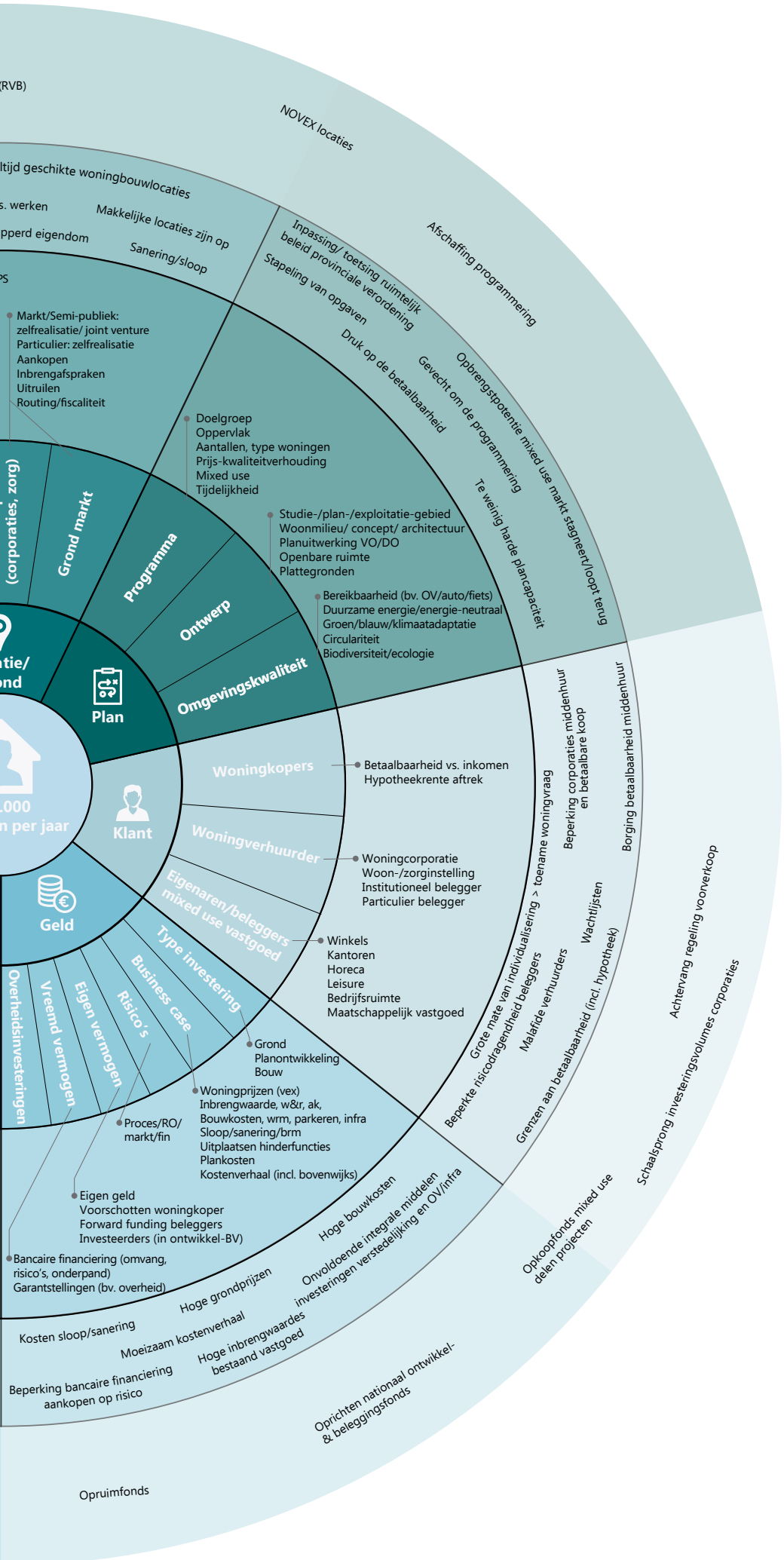
Woningbouwontwikkeling
In the box




Ladder DV
WvG en onteigeningswet
Ovb/BTW
Gemeenten versneld gronden laten verkopen
WoonDeals
WoonAgenda
NOVI
MIRT
Sectoraal beleid (bv. klimaatadaptatie)
Woningwet/ corporatiestelsel
NHG
Hypotheekrente
Fiscaliteit (Ovb)
Aanvullingswet Grond
MIRT
Alternatieve Bekostiging
Fiscaliteit
Transformatiefaciliteit
Inzetten Invest-NL
BNG
Woningbouwimpuls
Plan
Programma
Grond markt
Ontwerp
Omgevingskwaliteit
Klant
Woningkopers
Woningverhuurder
Eigenaren/beleggers mixed use vastgoed
Geld
Type investering
Business case
Risico's
Eigen vermogen
Vreemd vermogen
Overheidsinvesteringen
Doelgroep
Oppervlak
Aantallen, type woningen
Prijs-kwaliteitverhouding
Mixed use
Tijdelijkheid
Studie-/plan-/exploitatie-gebied
Woonmilieu/ concept/ architectuur
Planuitwerking VO/DO
Openbare ruimte
Plattegronden
Bereikbaarheid (bv. OV/auto/fiets)
Duurzame energie/energie-neutraal
Groen/blauw/klimaatadaptatie
Circulariteit
Biodiversiteit/ecologie
Betaalbaarheid vs. inkomen
Hypotheekrente aftrek
Woningcorporatie
Woon-/zorginstelling
Institutioneel belegger
Particulier belegger
Winkels
Kantoren
Horeca
Leisure
Bedrijfsruimte
Maatschappelijk vastgoed
Grond
Planontwikkeling
Bouw
Woningprijzen (vex)
Inbrengwaarde, w&r, ak,
Bouwkosten, wrm, parkeren, infra
Sloop/sanering/brm
Uitplaatsen hinderfuncties
Plankosten
Kostenverhaal (incl. bovenwijks)
Proces/RO/ markt/fin
Eigen geld
Voorschotten woningkoper
Forward funding beleggers
Investeerders (in ontwikkel-BV)
Bancaire financiering (omvang, risico's, onderpand)
Garantstellingen (bv. overheid)
Markt/Semi-publiek: zelfrealisatie/ joint venture
Particulier: zelfrealisatie
Aankopen
Inbrengafspraken
Uitruilen
Routing/fiscaliteit
Sanering/sloop
Makkelijke locaties zijn op
Ltijd geschikte woningbouwlocaties
Gemeenten versneld gronden laten verkopen
ale afspraken afdwingen verplaatsing hinderfuncties
Garantie/achtervang commercieel vastgoed delen projecten
Loslaten afspraken regionale programmering
Extra bekostiging per opgave
Inpassing/ toetsing ruimtelijk beleid provinciale verordening
Opbrengstpotentie mixed use markt stagneert/loopt terug
Gevecht om de programmering
Te weinig harde plancapaciteit
Druk op de betaalbaarheid
Stapeling van opgaven
Meer ruimte corporatiesector t.b.v middenhuur en betaalbare koop
Borging betaalbaarheid middenhuur
Beperking corporaties middenhuur en betaalbare koop
Grote mate van individualisering > toename woningvraag
Beperkte risicodragendheid beleggers
Malafide verhuurders
Wachtlijsten
Grenzen aan betaalbaarheid (incl. hypotheek)
Zekerheid bieden over voortbestaan hypotheekrente-aftrek
Afschaffen Verhuurdersheffing
Koopsubsidie
Opschroeven prestatie-afspraken corporaties
Forward funding-fonds vastgoedbeleggers
Integraal programma investeringen verstedelijking en OV/infra (NSP 3.0)
Onvoldoende integrale middelen investeringen verstedelijking en OV/infra
Hoge bouwkosten
Hoge grondprijzen
Moeizaam kostenverhaal
Hoge inbrengwaardes bestaand vastgoed
Kosten sloop/sanering
Beperking bancaire financiering aankopen op risico
Bouwkostensubsidie
Nationaal grondinvesteringsfonds
Fors opschalen Transformatiefaciliteit
Structureel opschalen dekking onrendabele toppen

Woningbouwontwikkeling
Out of the box



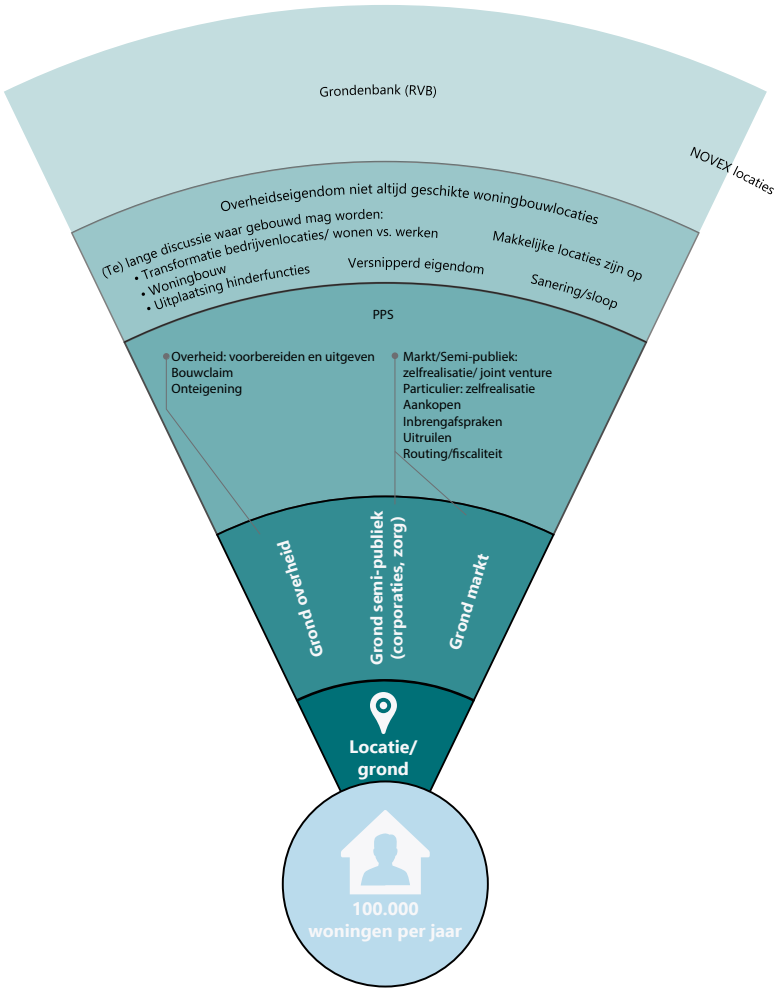

(RVB)
NOVEX locaties
ltijd geschikte woningbouwlocaties
s. werken
Makkelijke locaties zijn op
pperd eigendom
Sanering/sloop
Inpassing/ toetsing ruimtelijk beleid provinciale verordening
Afschaffing programmering
Stapeling van opgaven
Druk op de betaalbaarheid
Gevecht om de programmering
Opbrengstpotentie mixed use markt stagneert/loopt terug
Te weinig harde plancapaciteit
Markt/Semi-publiek:
zelfrealisatie/ joint venture
Particulier: zelfrealisatie
Aankopen
Inbrengafspraken
Uitruilen
Routing/fiscaliteit
Doelgroep
Oppervlak
Aantallen, type woningen
Prijs-kwaliteitverhouding
Mixed use
Tijdelijkheid
Studie-/plan-/exploitatie-gebied
Woonmilieu/ concept/ architectuur
Planuitwerking VO/DO
Openbare ruimte
Plattegronden
Bereikbaarheid (bv. OV/auto/fiets)
Duurzame energie/energie-neutraal
Groen/blauw/klimaatadaptatie
Circulariteit
Biodiversiteit/ecologie
(corporaties, zorg)
Grond markt
Programma
Ontwerp
Omgevingskwaliteit
Plan
Klant
Geld
Woningkopers
Woningverhuurder
Eigenaren/beleggers mixed use vastgoed
Betaalbaarheid vs. inkomen
Hypotheekrente aftrek
Woningcorporatie
Woon-/zorginstelling
Institutioneel belegger
Particulier belegger
Winkels
Kantoren
Horeca
Leisure
Bedrijfsruimte
Maatschappelijk vastgoed
Type investering
Business case
Risico's
Eigen vermogen
Vreemd vermogen
Overheidsinvesteringen
Grond
Planontwikkeling
Bouw
Woningprijzen (vex)
Inbrengwaarde, w&r, ak,
Bouwkosten, wrm, parkeren, infra
Sloop/sanering/brm
Uitplaatsen hinderfuncties
Plankosten
Kostenverhaal (incl. bovenwijks)
Proces/RO/
markt/fin
Eigen geld
Voorschotten woningkoper
Forward funding beleggers
Investeerders (in ontwikkel-BV)
Bancaire financiering (omvang,
risico's, onderpand)
Garantstellingen (bv. overheid)
Grote mate van individualisering > toename woningvraag
Beperkte risicodragendheid beleggers
Malafide verhuurders
Wachtlijsten
Grenzen aan betaalbaarheid (incl. hypotheek)
Beperking corporaties middenhuur
en betaalbare koop
Borging betaalbaarheid middenhuur
Achtervang regeling voorverkoop
Schaalsprong investeringsvolumes corporaties
Hoge bouwkosten
Onvoldoende integrale middelen
investeringen verstedelijking en OV/infra
Hoge grondprijzen
Moeizaam kostenverhaal
Hoge inbrengwaardes
bestaand vastgoed
Kosten sloop/sanering
Beperking bancaire financiering
aankopen op risico
Opkoopfonds mixed use
delen projecten
Oprichten nationaal ontwikkel-
& beleggingsfonds
Opruimfonds

Verkenning veel voorkomende/ belangrijke obstakels

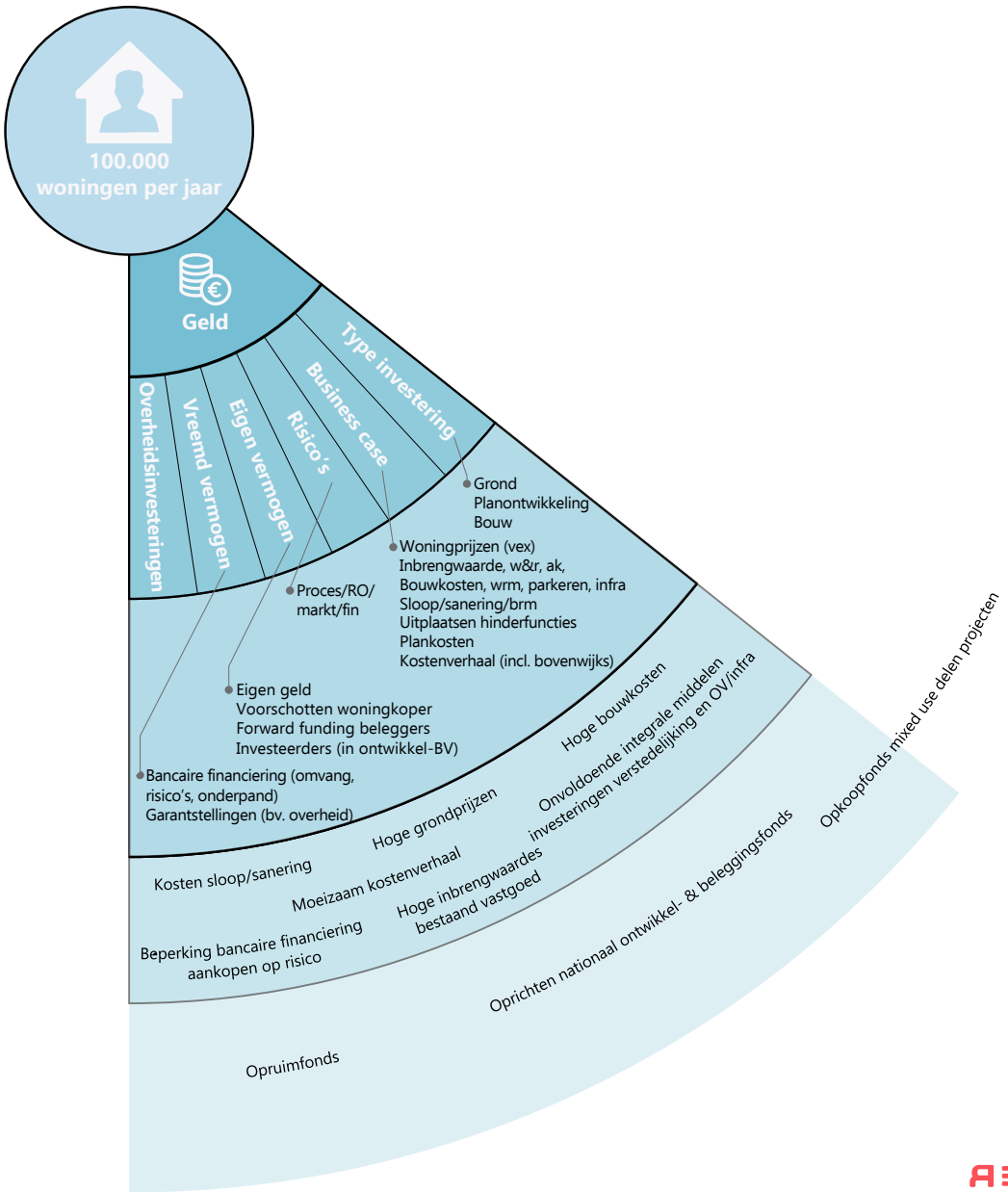
In het realiseren van woningbouw hangt alles onderling samen; aanpassingen in het één (zoals het plan) hebben altijd impact op iets anders (denk aan business case, contractsafspraken, RO-titel). Dat is in de kern al complex. In de praktijk doen zich vervolgens vaak op allerlei fronten uitdagingen, opgaves of directe obstakels voor, waardoor woningbouw regelmatig óf lang op zich laat wachten, óf zelfs helemaal niet tot stand komt. In de praktijk is rond 2008/2010 veel planuitval geweest waar al jaren aan gewerkt was, maar die plannen overleefden de veranderde marktsituatie door de crisis niet. Ook kan het voorkomen dat vanuit de overheid en/of de markt uiteindelijk definitieve keuzes worden gemaakt om locaties of plannen af te leggen en als geheel te schrappen, bijvoorbeeld als gevolg van ruimtelijke beleidskeuzes of commerciële investeringsafwegingen.

De figuur toont in de vierde -op één na buitenste- ring een scala aan -alleen al per bij woningbouw essentieel element- voorkomende problemen. De buitenste ring benoemt denkbare aanpakken waarbij bestaande werkwijzen en aanpakken worden opgerekt ('in the box') terwijl het andere figuur (Out of the box, pagina 6) hier ook meer radicale voorbeelden bij zijn benoemd. We lichten twee voorbeelden uit:

- Grond/locatie: de makkelijke locaties zijn al een tijd op, wat resulteert in (te) lange discussies over waar wel/niet gebouwd mag worden, over uitplaatsing van hinderfuncties, etc.; veelal is ook nog sprake van versnipperd eigendom en is maar beperkte regie van overheden mogelijk. Gronden die wel in overheidseigendom zijn, betreffen vaak niet per se geschikte woningbouwlocaties. Opties zijn dan het versneld op de markt laten brengen van dat wat wel beschikbaar te maken is (wat voor het RVB voor ca. 10% van de totale grondportefeuille van 40.000 ha geldt), maar ook het meer vrijgeven van voor woningbouw in aanmerking komende gebieden (zoals uitleglocaties). Voor een aantal regio's zou het afdwingen van regionale afspraken over uitplaatsing van hinderfuncties belangrijke binnenstedelijke woningbouwlocaties vrijspelen. Een stap verder dan het voorgaande gaat het grootschalig actief aanwijzen als Provincies van versnellingslocaties (dan wel vergezeld van een task-force met realisatievermogen), of zelfs het vaststellen van een nieuwe generatie grootschalige woningbouw-gebieden: de Novex-locaties. Een stevige aanpak zou ook zijn om als Rijk een actieve grondaankoop-strategie te voeren, eventueel met een grondbank voor versnelde woningbouw. Een nog verder gaande optie is over te gaan tot de heroprichting van een nationaal woningontwikkelbedrijf -zoals het Bouwfonds Nederlandse Gemeenten in de tijden van woningnood in de naoorlogse jaren '50.



- *Geld:* aankoop van grond zonder RO-titel is lastig financierbaar. Niet alleen via banken (leningen), ook via investeerders (eigen vermogen). De risico's zijn groot. Dat ligt in lange/ onzekere planvormingsprocessen en vertragingsgevoelige RO-procedures. Beleggers zijn voorts statutair beperkt in hun mogelijkheden om in dergelijke situaties 'forward funding' te bieden. Als er meer zekerheid is komt de private financiering vaak wel goed. Het Rijk zou dan ook haar Financieringsfaciliteit Stedelijke Transformatie fors kunnen opschalen (cq. een 'grondinvesteringsfonds' opzetten) en kan tevens een overbruggings-regeling voor beleggershuur introduceren; dit brengt meer snelheid voor de middenhuur. Ook staat de business case zelf onder druk (door o.a. hoge bouwkosten, grondprijzen/ inbrengwaarden en investeringen in infrastructuur, uitplaatsingen etc.), leidend tot veel onrendabele toppen aan zowel private als publieke zijde. Voor overheden is het dan lastig de kosten te dekken via kostenverhaal/ exploitatiebijdragen; door het beperkt (geschikt) grondbezit is er ook vaak weinig zicht op opbrengsten. Zowel de WoningbouwImpuls (voor gemeenten) als de bijdrageregeling uit de Verhuurdersheffing (voor woningcorporaties) zou substantieel opgeschaald kunnen worden. Of er zouden specifieke regelingen als bouwkostensubsidies of een opruimfonds o.i.d. kunnen komen. Boven alles echter gaan grootschalige investeringen in infrastructuur (weg, OV) om woningbouwlocaties te ontsluiten de schaal van de gemeente en provincie vaak te boven, terwijl de MIRT-gelden meer aan landelijke lijn-infrastructuur gekoppeld worden. Een forse investeringsimpuls in de integrale realisatie van verstedelijking en mobiliteit/infrastructuur kan aanzienlijke versnelling van woningbouw op veel locaties opleveren. Deels is dit revolverend denkbaar; bij doorvoering van opties voor alternatieve bekostiging (cf. Studiegroep) ontstaat meer terugverdienbasis voor die investeringen.





Bijlage 2: Toelichting inzet rijksgronden en woningbouwaantallen

Rebel

13-10-2020

Twee mogelijkheden voor inzet gronden en vastgoed in beheer en/of eigendom van RVB voor versnelling en opschaling woningbouw zijn nader onderbouwd: 1) vrij te spelen gronden, al dan niet op korte termijn en 2) leegstaand vastgoed.

In de toelichting en uitwerking onderstaand zijn afgeronde getallen opgenomen; er liggen GIS-analyses en analyse-tabellen en -overzichten aan ten grondslag, met enige onzekerheidsmarges.

Inzet Rijksgronden en relatie met woningbouwplannen

Het RVB voert landelijk beheer van agrarische gronden en defensiegronden, in eigendom van de Staat, en het beheer over staatsdomeinen ('t Loo). Daarnaast voert RVB het beheer van de gronden van RWS, welke in eigendom moeten blijven van de Staat en welke in gebruik gegeven zijn. In totaal betreft dit ongeveer 130.000 ha, waarvan ongeveer 41.000 ha agrarische gronden betreft.

Van deze 41.000 ha, waarvan een belangrijk deel in Flevoland ligt, is achtereenvolgens een analyse gemaakt hoeveel gronden potentieel geschikt zouden kunnen zijn voor woningbouw en hoeveel gronden binnen een termijn van maximaal zes jaar vrijgespeeld kunnen worden. De geschiktheid is mede bepaald op basis van de Nieuwe Kaart van Nederland (gemaakt door o.a. College van Rijksadviseurs) en aanvullend op basis van ruimtelijk logisch geachte mogelijkheden rond bestaand bebouwd gebied. Resultaat is dat ongeveer 2.900 – 3000 ha potentieel geschikt is dan wel te maken is voor woningbouw. Hiervan is of wordt reeds ca. 1.800 hectaren rijksgrond betrokken bij woningbouw in Flevoland. Op de resterende ca.1.100-1.200 ha -uitgaand van gemiddelde woningdichtheden van 30 woningen p/ha– zouden in theorie addditioneel tussen 33.000 en 35.000 woningen gerealiseerd kunnen worden.

Aldus kunnen deze gronden (waarop in theorie tussen 33.000 en 35.000 woningen gerealiseerd zouden kunnen worden) niet zomaar vrijgemaakt worden vanwege langdurige pachtverplichtingen en ontbreken van woningbouwplannen en randvoorwaarden.

Deze gronden liggen niet (automatisch) op plekken waar woningbouw gepland staat en/of wenselijk zou zijn; deze rijksgronden liggen gefragmenteerd in de provincie, ook rondom de gemeenten Almere, Lelystad en Dronten. Kijkend naar de woningbouwplannen van deze drie gemeenten is levert een (afgestemde) analyse het volgende beeld:

- Almere, in verkennende fase:
  - ◊ 25.000 woningen in Almere Pampus tot 2040, mogelijk uit te breiden naar 35.000 (2050).
  - ◊ 15.000 woningen nog te realiseren woningen in Oosterwold. Hiervan zijn 10.000 woningen op Rijksgrond waaronder 5.000 in reguliere pacht en niet zomaar vrij te spelen. En voor Oosterwold geldt dat bovenop de 10.000 woningen op Rijksgrond nog eens 5.000 extra woningen op gemeente- en privaat grond gerealiseerd moeten worden. 1.000 woningen zijn al in uitvoering.
  - ◊ NB: de totale opgave in Almere is groter, mede door ontwikkeling van plots in/rond Almere centrum.
- Lelystad, in ideeënfase:
  - ◊ 5.000 woningen De Warande (bron: Koersdocument).
  - ◊ Er is een scenario (ambtelijk) besproken, om Warande (inclusief de daar gelegen rijksgronden) te laten doorgroeien tot 10.000 woningen.
- Dronten:
  - ◊ Bestaand beleid van Dronten gaat uit van het realiseren van 5.000 woningen (jaartal onbekend).

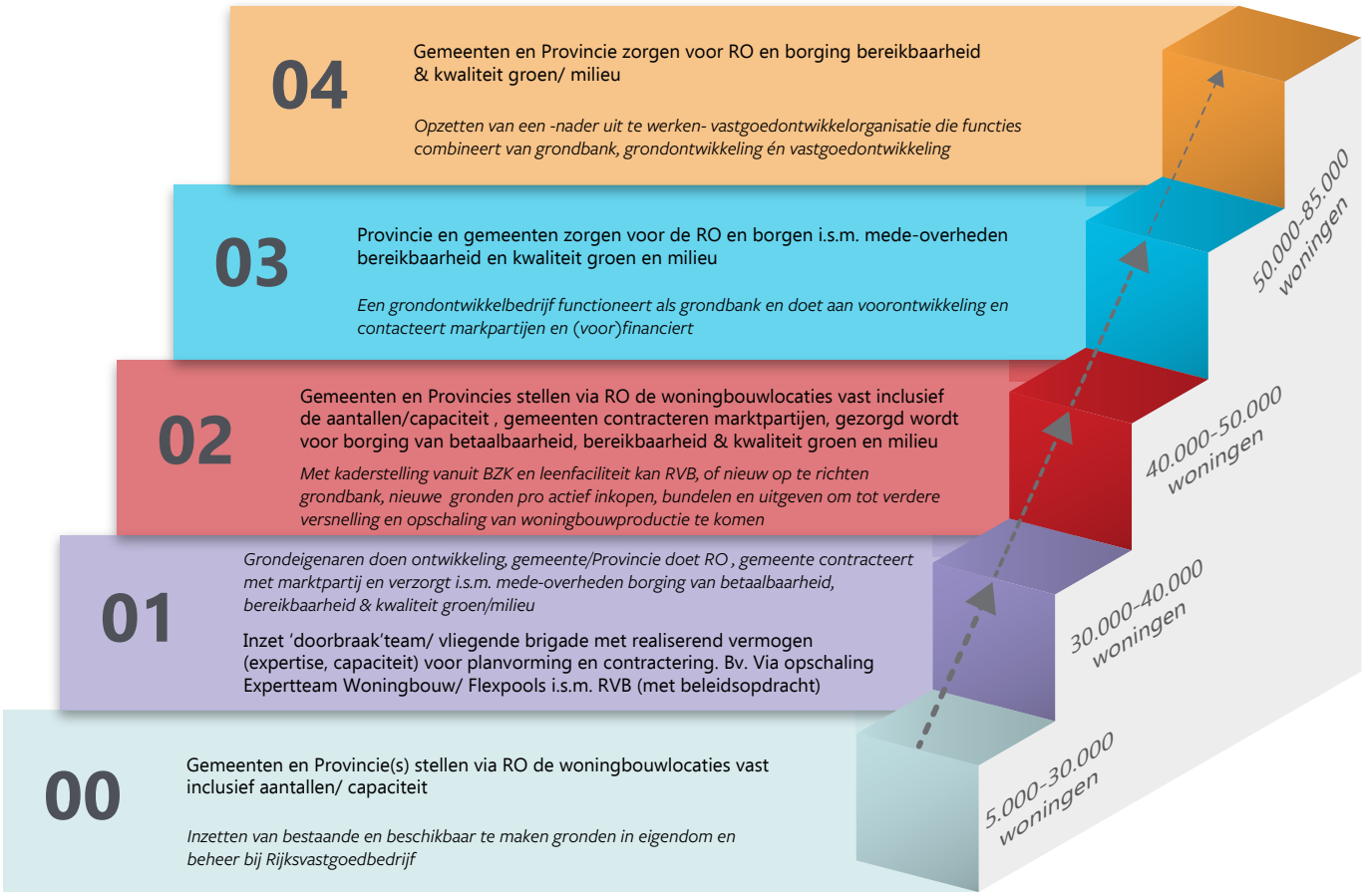
Dit betekent dat met huidig instrumentarium 30.000 woningen op Rijksgronden te realiseren zijn. Deze aantallen kunnen mogelijk op dezelfde grond opgehoogd worden met 10.000 extra woningen in Almere Pampus. Deze extra woningen zijn in de verdere analyse (trappetje) niet meegenomen. Dit geldt ook voor eventueel extra woningen in Lelystad de Warande. Alle gemeenten geven wel aan dat realisatie en eventuele extra groei onderzocht kan worden cq. bespreekbaar is, maar dat ze tegen de grenzen aanlopen van bereikbaarheid/infrastructuur, stikstofproblematiek en schade aan natuur, danwel afspraken hierover als randvoorwaardelijk beschouwen.

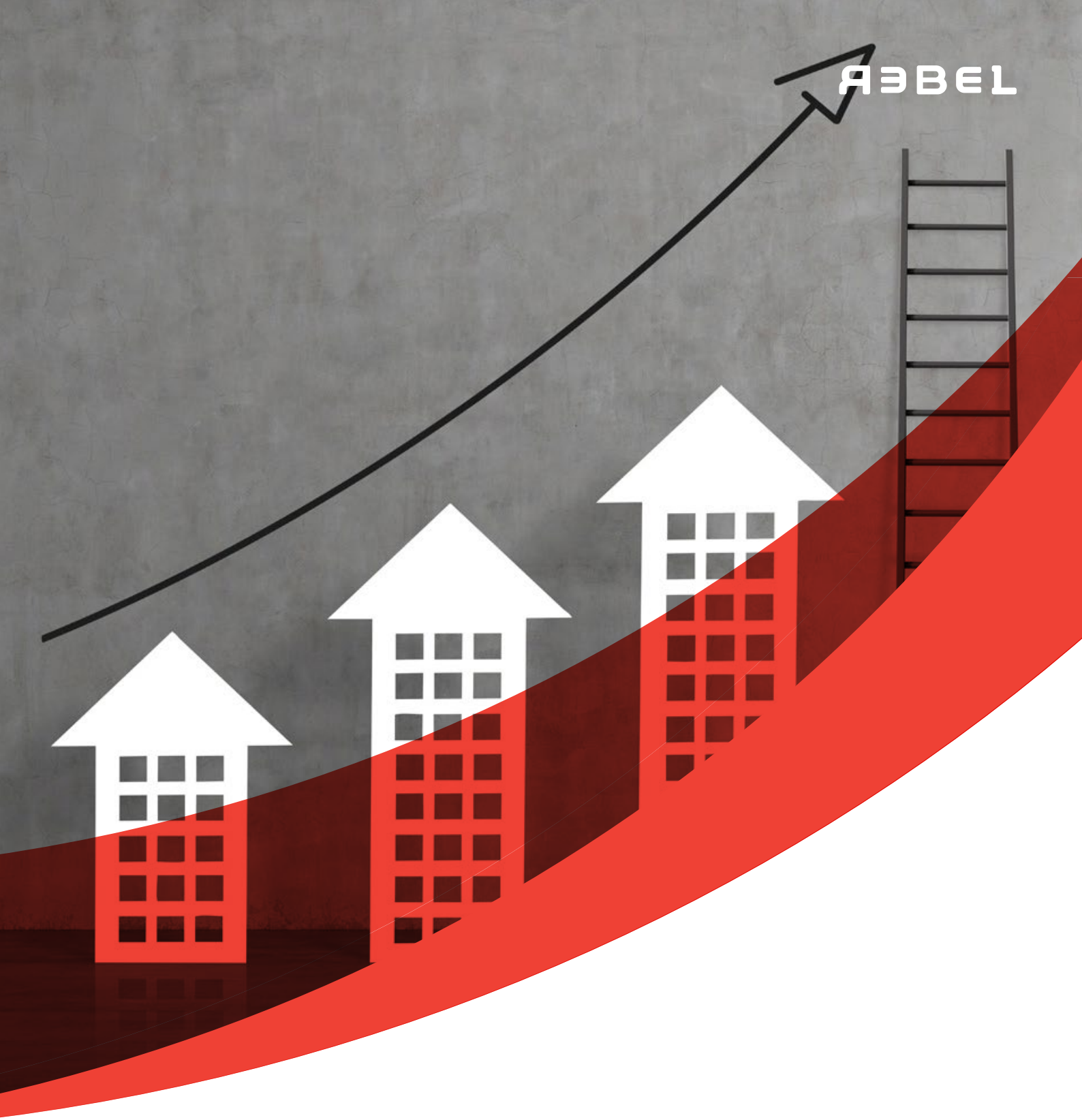
Dit betekent voor de tredes:

- Trede 00:
  - ◊ Tussen 5.000 (ondergrens Oosterwold) en 30.000 (inclusief 25.000 Pampus).
- Trede 01:
  - ◊ 30.000 - 40.000 (als trede 00 plus 5.000 in Oosterwold en 5.000 in Warande, wat vraagt om extra inspanningen ontpachten en RO planvorming).
- Trede 02:
  - ◊ 40.000- 50.000 (als trede 01 plus 5.000 extra in Dronten en 5.000 extra Oosterwold; voor deze trede is nieuw instrumentarium nodig).
- Trede 03 en 04:
  - ◊ 50.000 – 85.000 (ca. 35.000 extra woningen op resterende Rijksgronden mogelijk).

Vastgoed

Voor het vastgoed dat RVB in eigendom/beheer heeft, is vooralsnog geen scherpe kwantitatieve analyse te maken, mede doordat de portefeuille gefragmenteerd is. Daarnaast staan op de beschikbare lijsten onder andere ook steunpunten van RWS (bijvoorbeeld direct langs het hoofdwegennet), defensieobjecten en inrichtingen. Een nadere beschouwing is nodig om te bepalen of deze inzetbaar zijn. Een eerste analyse van de lijsten laat wel zien dat het naar verwachting niet om substantiële aantallen gaat. Het is ook zo dat er strategisch waardevolle locaties/vastgoed tussen kunnen zitten. Met andere woorden locaties interessant voor verhandeling in het kader herhuisvesting of locaties op een te herontwikkelen plot.





Bijlage 3: Toelichting varianten actievere grondmarkt

Rebel

13-10-2020

In het kader van de verkenning van mogelijkheden voor het Rijk om de woningbouw in ons land te versnellen en op te schalen (zie visuals 'in the box' en 'out of the box' + toelichtende notitie, visuals toegevoegd in de appendix) is als optie 'out of the box' genoemd meer regie en een pro-actieve rol van het Rijk op de grond- en woningmarkt. Deze separate notitie geeft een korte verkenning van verschillende opties om daar invulling aan te geven.

Regie nemen kan in termen van meer inzet op planvorming, bijvoorbeeld in de vorm van een Rijkstaskforce met doorzettingsmacht. Inzet van dergelijke kracht is van belang; goede regie en realisatievermogen zijn cruciaal in de complexiteit van gebiedsontwikkeling. Volgens de 'Staat van de Woningmarkt' (Ministerie van BZK) ontbreekt het in ons land niet zozeer aan bouwlocaties, maar aan 'harde' plannen. Om die hardheid te realiseren is beschikkingsrecht over grond echter ook een essentie. Een stap verder is dan ook goed denkbaar. Deze notitie gaat vooral in op de opties tot daadwerkelijk risico-dragend pro-actief en dus ondernemend handelen in ontwikkeling van grond of woningen. Dit bijvoorbeeld door middel van bijvoorbeeld het vormen van een grondbank, op te treden als grondontwikkelaar of zelfs als ook vastgoedontwikkelaar. In tegenstelling tot het werken via beleidsmaatregelen biedt dit directe impact in de praktijk. De verschillende varianten lopen uiteen in mate van ingrijpen en kennen evident voor- en nadelen.

Onderstaande tabel schets in één oogopslag de typering en rolneming van de genoemde varianten:

	Grondbankier	**Grondontwikkelaar**	**Woning-/vastgoedontwikkelaar**
Functie/rol	*Koopt gronden in, bundelt deze tot ontwikkelbare plots en zet dit op de markt*	*Koopt gronden in, ontwikkelt plan & RO-titel en verkoopt bouwrijpe plots*	*Koopt gronden en levert turn-key vastgoed op aan eindgebruikers*
Locatie	✓	✓	✓
Plan	✗	✓	✓
Klant	Ontwikkelaars Grondeigenaren Grondbeheerders	Ontwikkelaars Corporaties	Consument Eigenaar-gebruikers Belegger Corporatie (turn-key)
RO-titel	✗	✓	✓
Geld	Financiering aankoop locatie Bedrijfsvoering	Financiering aankoop locatie Planvorming Verkrijgen RO-titel Bedrijfsvoering	Financiering aankoop locatie Planvorming Verkrijgen RO-titel Bedrijfsvoering Uitontwikkeling plan (DO) Realisatie/bouw
Contract	Koop & verkoop	Grond aan- en verkoop estemmingsplan Anterieure ovk	Grondaankoop Bestemmingsplan Anterieure ovk Realisatieovk Omgevingsvergunning Aannemingsovk etc.
Bijzonderheden	*Prijsbepaling tbv betaalbaar programma (itt prijsmaximalisatie via duur woonprogramma), verkoopstrategie via flexibel maatwerk (incl. 1-op-1)*	*bv. ook bouwrijp maken, uitplaatsing hinderfuncties, hanteerbaar maken energie- en klimaatambities*	

[1] Binnen de grenzen van de EMU-afspraken

De vorming van een pro-actief handelende Rijksgrondbank geeft grip op het beschikbaar stellen van tot woningbouw ontwikkelbare gronden (inkoop, samenvoegen/omvormen en verkopen). Een rol als grondontwikkelaar gaat 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 plaatsvindt, om locatie zoveel mogelijk ontwikkelbaar te maken. Met vastgoedontwikkeling tenslotte kan ook een stap naar de feitelijke realisatie (verkoop aan eindgebruiker, bouw) gezet worden.

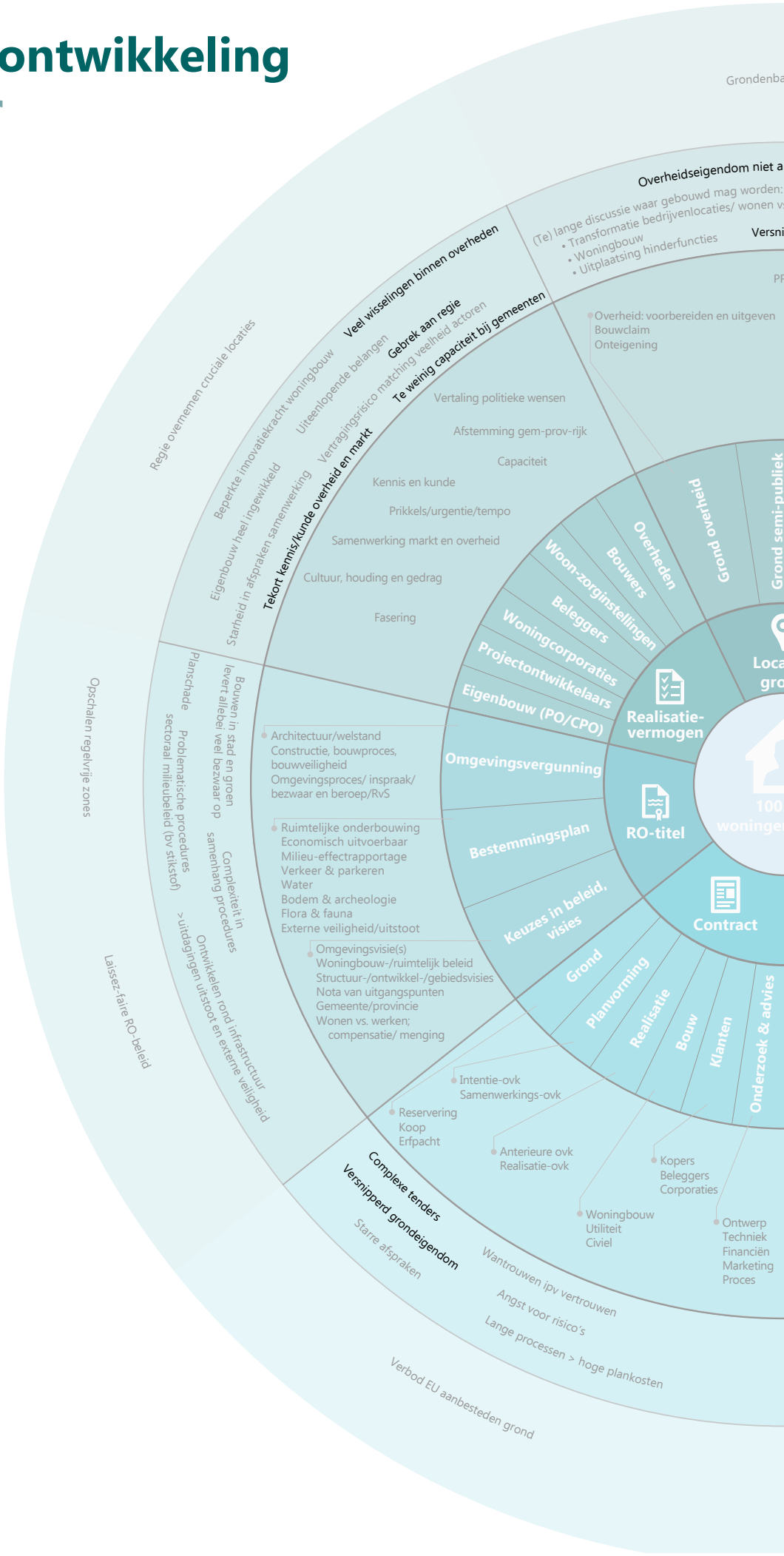
De risico's lopen op van het voeren van grondhandel (verkoop 'koude' grond), via de grondexploitatie (verkoop 'warme' grond/ plan) tot aan de vastgoedexploitatie (verkoop woningen). In de kern zijn de risico's locatie-gebonden, te calculeren en beheersbaar te maken; het risico zit dan vooral in het optreden van crises en hieruitvolgende vertragingen. Het Rijk kan echter goedkoop en langjarig lenen[1], waardoor de financieringsrisico's beperkt zijn. Er kan gewerkt worden met een lange adem, iets wat met name voor marktpartijen veel ingewikkelder is. Het Rijk kan ook relatief grotere risico's aan die voor gemeenten en/of markt te omvangrijk zijn.

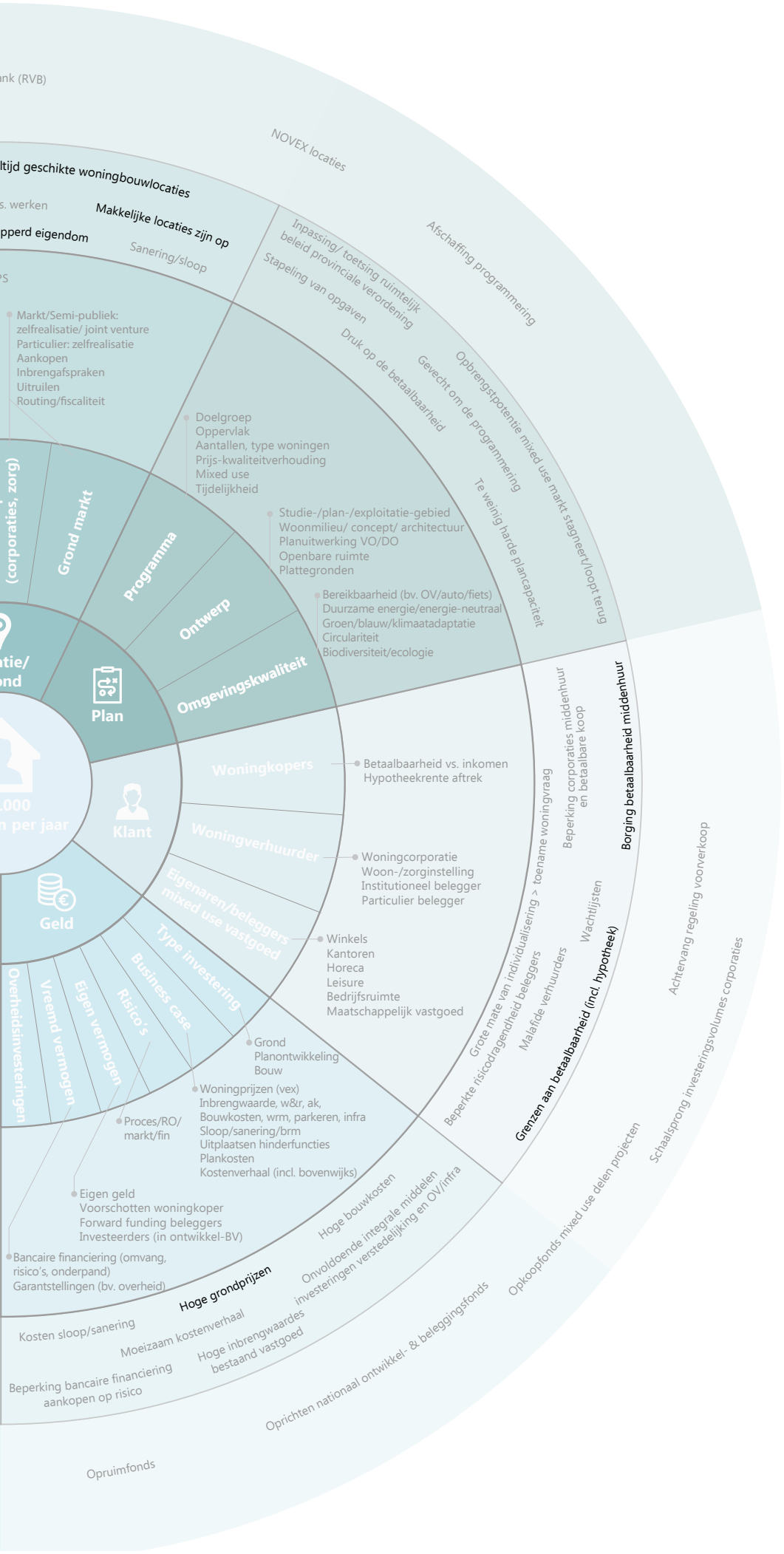
De impact op versnelling en opschaling van de woningbouw loopt ook op. Zie onderstaande figuren (op pagina 4 tot en met 9) voor een vertaling van deze impact. Per variant is aangegeven aan welke issues/problemen (één-na-buitenste ring) het een bijdrage levert richting oplossing. Dit loopt uiteen per kernaspect grond/locatie, plan, klant, geld, contract, RO-titel of realisatievermogen.

Tussen de varianten zit een belangrijk onderscheid in het wel of niet (grotendeels) wegnemen van de RO-risico's. Pas in de tweede variant is daar sprake van. Daar zijn weliswaar beduidend meer plankosten mee gemoeid en dus is de voorinvestering groter, maar daar ligt ook de grootste waardestijging van de grond. Bovenal is dan de weg naar de feitelijke woningbouwontwikkeling korter, is er regie (in samenwerking met decentrale overheden) op het aantal en soort woningen op de betreffende locatie en geeft dit directere sturing op de opschaling van de woningbouwproductie. Het meest ver daarin gaat de rol van vastgoedontwikkelaar. Die kent echter evident voor overheden oneigenlijke taken (vastgoedontwikkeling), lastiger beheersbare risico's (vastgoedexploitatie) en zou er sprake zijn van de facto marktverdringing. In alle gevallen is een toets op staatssteun cq. de Wet Markt & Overheid randvoorwaardelijk.

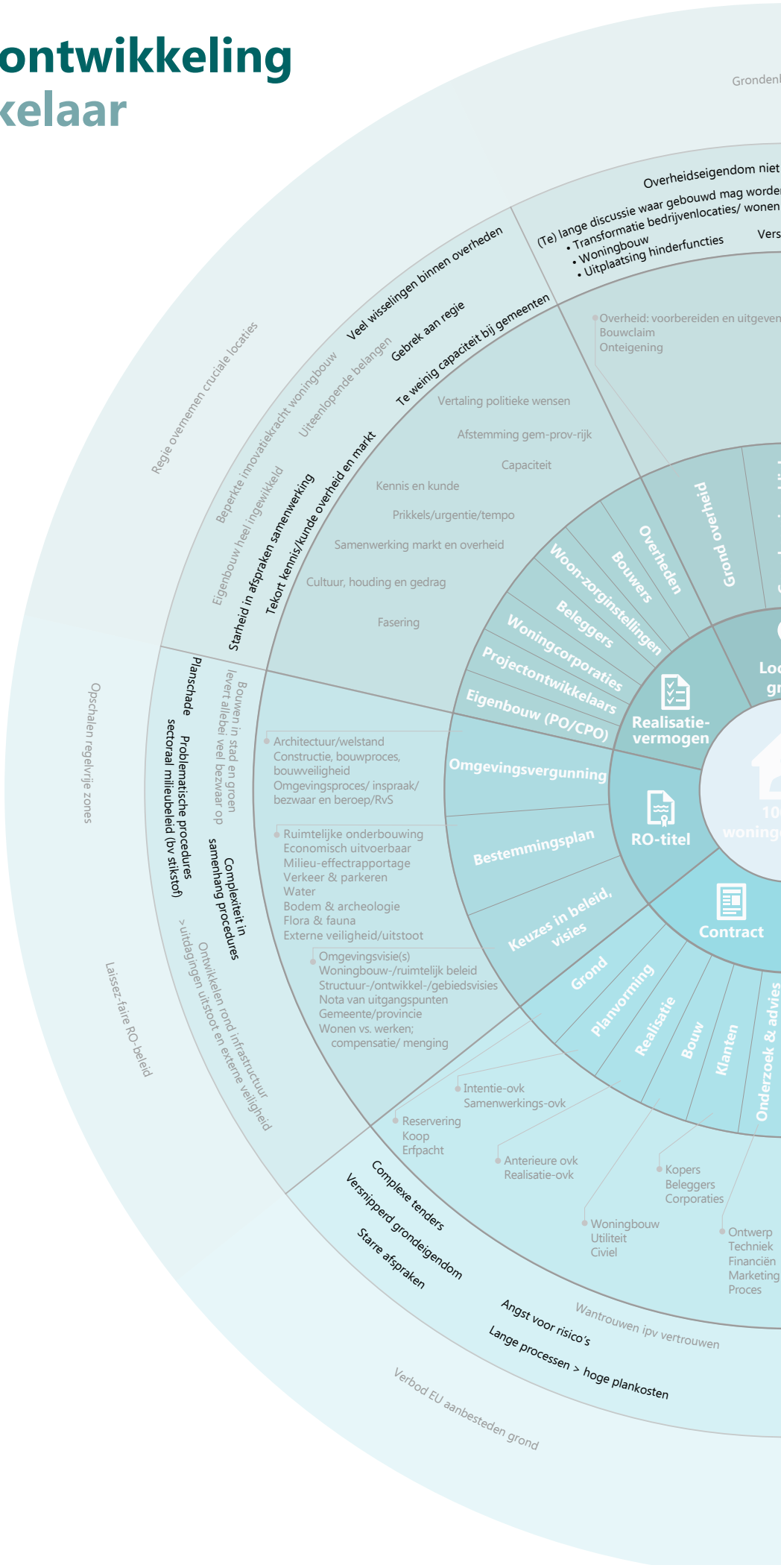
Inspelen op de lokaal-regionale situatie en woningvraag is in alle gevallen het uitgangspunt. In de meest actieve varianten is de mogelijkheid tot sturing op realisatie van meer betaalbare woningbouw cq. huisvesting van kwetsbare doelgroepen ook het meest direct; inclusief de financiële consequenties die dat meebrengt. Via spreiding binnen de portefeuille kan dit beheersbaar zijn.

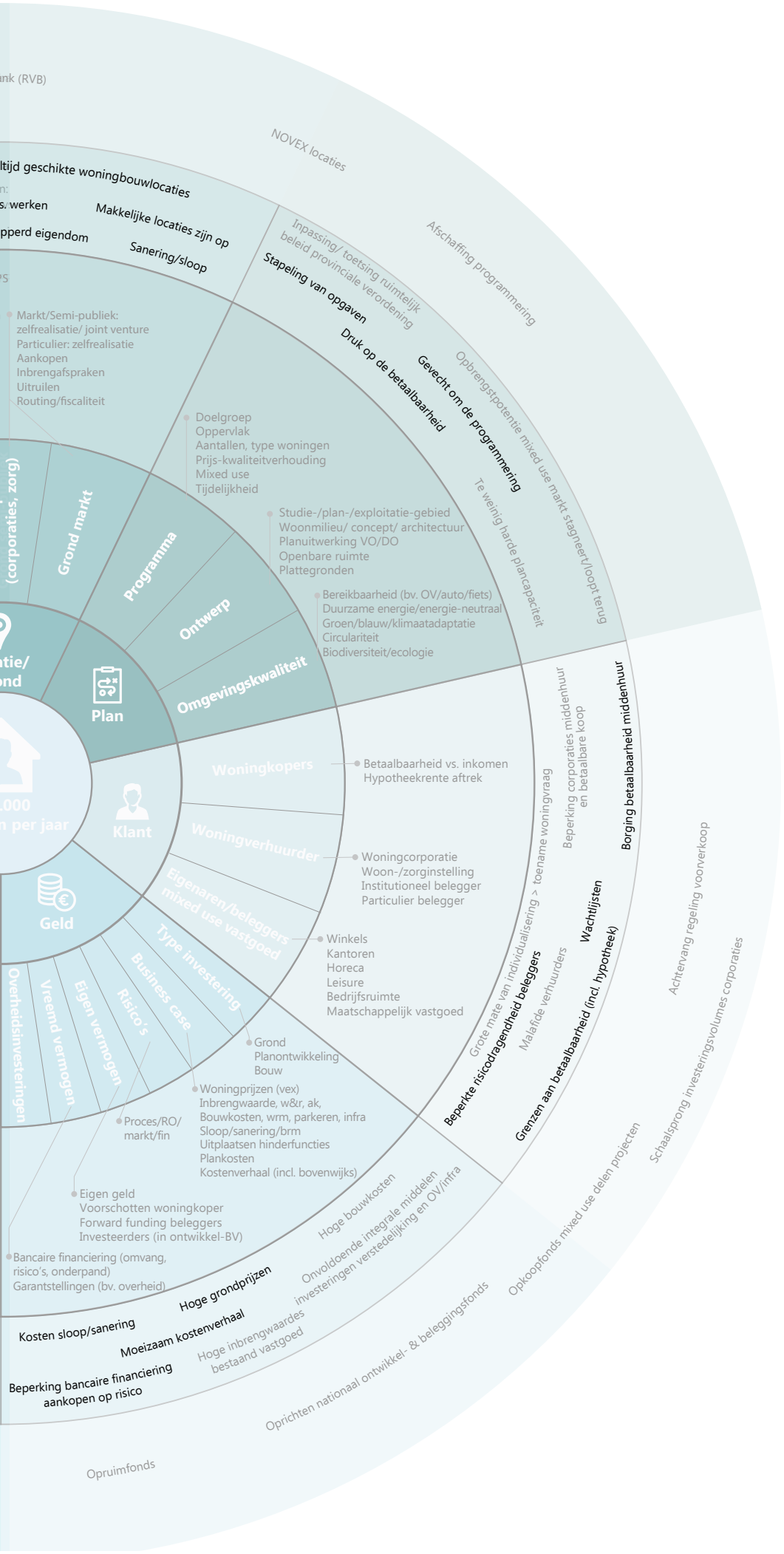
Woningbouwontwikkeling
Grondbankier



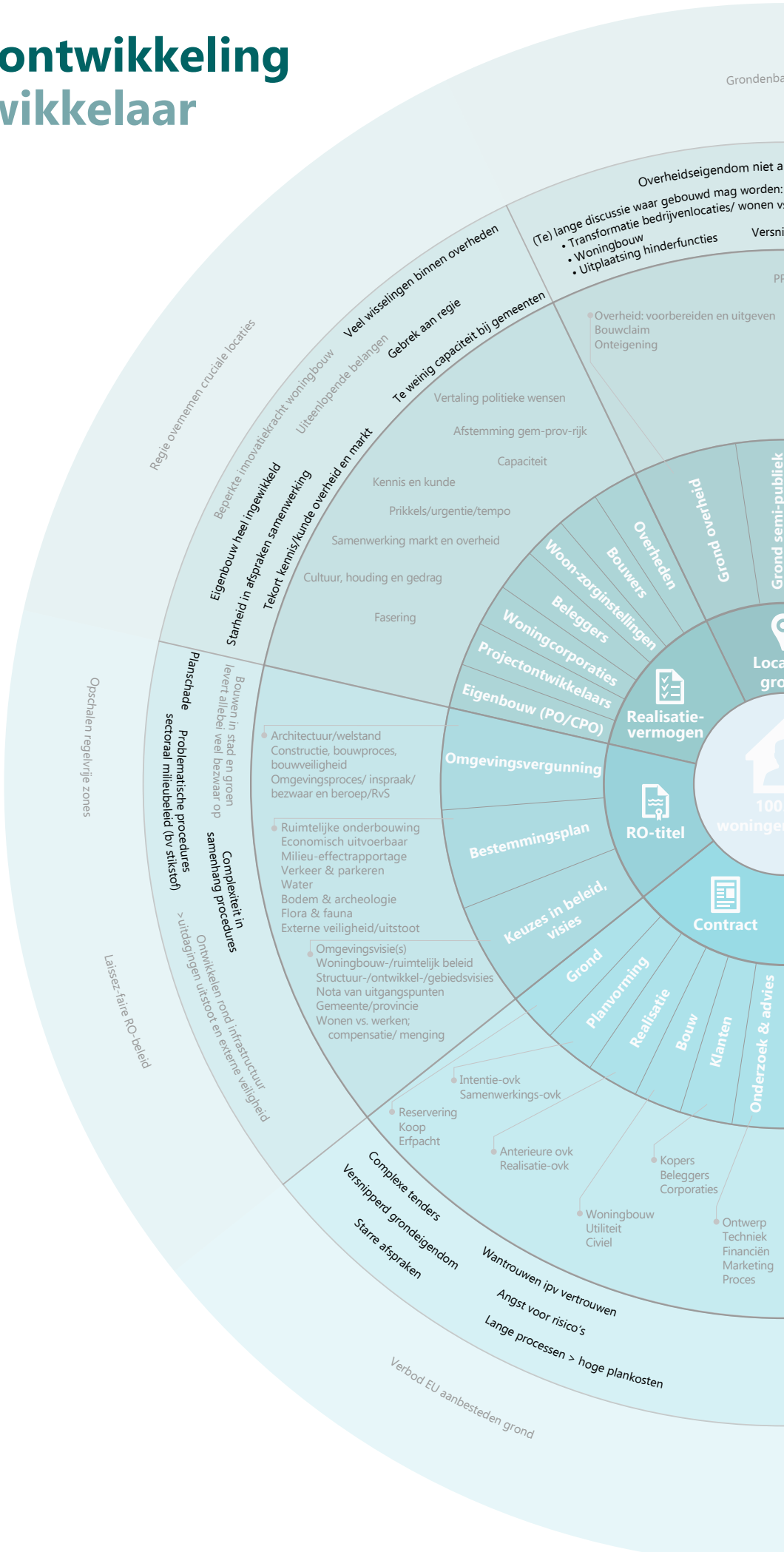

ank (RVB)
NOVEX locaties
ltijd geschikte woningbouwlocaties
s. werken
Makkelijke locaties zijn op
pperd eigendom
Sanering/sloop
Afschaffing programmering
Inpassing/ toetsing ruimtelijk beleid provinciale verordening
Stapeling van opgaven
Druk op de betaalbaarheid
Gevecht om de programmering
Opbrengstpotentie mixed use markt stagneert/loopt terug
Te weinig harde plancapaciteit
Markt/Semi-publiek:
zelfrealisatie/ joint venture
Particulier: zelfrealisatie
Aankopen
Inbrengafspraken
Uitruilen
Routing/fiscaliteit
Doelgroep
Oppervlak
Aantallen, type woningen
Prijs-kwaliteitverhouding
Mixed use
Tijdelijkheid
Studie-/plan-/exploitatie-gebied
Woonmilieu/ concept/ architectuur
Planuitwerking VO/DO
Openbare ruimte
Plattegronden
Bereikbaarheid (bv. OV/auto/fiets)
Duurzame energie/energie-neutraal
Groen/blauw/klimaatadaptatie
Circulariteit
Biodiversiteit/ecologie
(corporaties, zorg)
Grond markt
Programma
Ontwerp
Omgevingskwaliteit
Plan
Klant
Geld
Woningkopers
Betaalbaarheid vs. inkomen
Hypotheekrente aftrek
Woningverhuurder
Woningcorporatie
Woon-/zorginstelling
Institutioneel belegger
Particulier belegger
Eigenaren/beleggers mixed use vastgoed
Winkels
Kantoren
Horeca
Leisure
Bedrijfsruimte
Maatschappelijk vastgoed
Type investering
Business case
Risico's
Eigen vermogen
Vreemd vermogen
Overheidsinvesteringen
Grond
Planontwikkeling
Bouw
Woningprijzen (vex)
Inbrengwaarde, w&r, ak,
Bouwkosten, wrm, parkeren, infra
Sloop/sanering/brm
Uitplaatsen hinderfuncties
Plankosten
Kostenverhaal (incl. bovenwijks)
Proces/RO/
markt/fin
Eigen geld
Voorschotten woningkoper
Forward funding beleggers
Investeerders (in ontwikkel-BV)
Bancaire financiering (omvang,
risico's, onderpand)
Garantstellingen (bv. overheid)
Hoge grondprijzen
Hoge bouwkosten
Onvoldoende integrale middelen
investeringen verstedelijking en OV/infra
Kosten sloop/sanering
Moeizaam kostenverhaal
Hoge inbrengwaardes
bestaand vastgoed
Beperking bancaire financiering
aankopen op risico
Opruimfonds
Oprichten nationaal ontwikkel- & beleggingsfonds
Opkoopfonds mixed use delen projecten
Schaalsprong investeringsvolumes corporaties
Achtervang regeling voorverkoop
Grenzen aan betaalbaarheid (incl. hypotheek)
Borging betaalbaarheid middenhuur
Grote mate van individualisering > toename woningvraag
Beperkte risicodragendheid beleggers
Malafide verhuurders
Wachtlijsten
Beperking corporaties middenhuur
en betaalbare koop

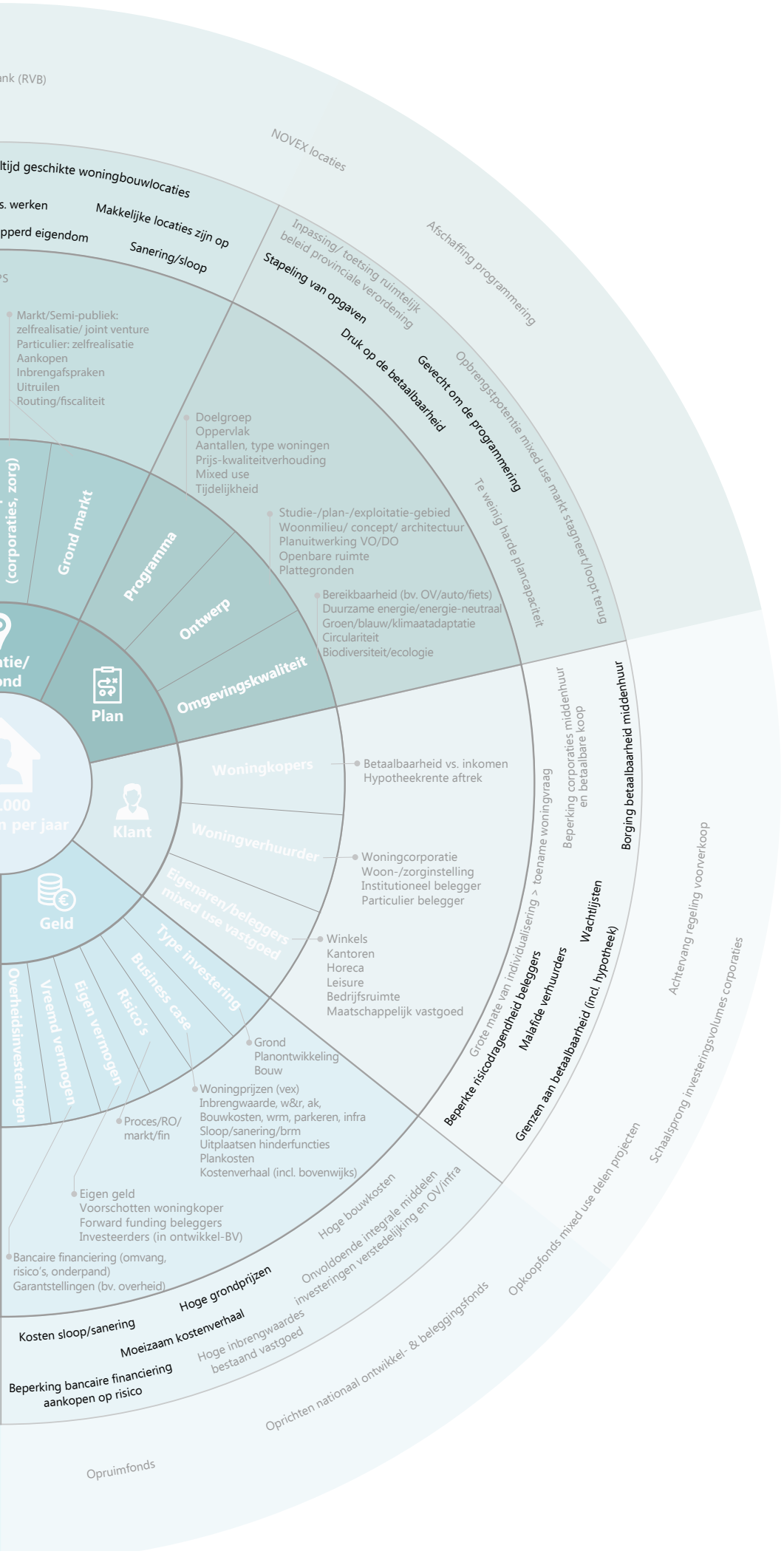
Woningbouwontwikkeling
Grondontwikkelaar




ank (RVB)
NOVEX locaties
ltijd geschikte woningbouwlocaties
s. werken
Makkelijke locaties zijn op
pperd eigendom
Sanering/sloop
Inpassing/ toetsing ruimtelijk beleid provinciale verordening
Afschaffing programmering
Stapeling van opgaven
Druk op de betaalbaarheid
Gevecht om de programmering
Te weinig harde plancapaciteit
Opbrengstpotentie mixed use markt stagneert/loopt terug
Markt/Semi-publiek:
zelfrealisatie/ joint venture
Particulier: zelfrealisatie
Aankopen
Inbrengafspraken
Uitruilen
Routing/fiscaliteit
Doelgroep
Oppervlak
Aantallen, type woningen
Prijs-kwaliteitverhouding
Mixed use
Tijdelijkheid
Studie-/plan-/exploitatie-gebied
Woonmilieu/ concept/ architectuur
Planuitwerking VO/DO
Openbare ruimte
Plattegronden
Bereikbaarheid (bv. OV/auto/fiets)
Duurzame energie/energie-neutraal
Groen/blauw/klimaatadaptatie
Circulariteit
Biodiversiteit/ecologie
(corporaties, zorg)
Grond markt
Programma
Ontwerp
Omgevingskwaliteit
Plan
Klant
Geld
Woningkopers
Betaalbaarheid vs. inkomen
Hypotheekrente aftrek
Woningverhuurder
Woningcorporatie
Woon-/zorginstelling
Institutioneel belegger
Particulier belegger
Eigenaren/beleggers mixed use vastgoed
Winkels
Kantoren
Horeca
Leisure
Bedrijfsruimte
Maatschappelijk vastgoed
Type investering
Business case
Risico's
Eigen vermogen
Vreemd vermogen
Overheidsinvesteringen
Grond
Planontwikkeling
Bouw
Woningprijzen (vex)
Inbrengwaarde, w&r, ak,
Bouwkosten, wrm, parkeren, infra
Sloop/sanering/brm
Uitplaatsen hinderfuncties
Plankosten
Kostenverhaal (incl. bovenwijks)
Proces/RO/
markt/fin
Eigen geld
Voorschotten woningkoper
Forward funding beleggers
Investeerders (in ontwikkel-BV)
Bancaire financiering (omvang,
risico's, onderpand)
Garantstellingen (bv. overheid)
Grote mate van individualisering > toename woningvraag
Beperking corporaties middenhuur en betaalbare koop
Borging betaalbaarheid middenhuur
Achtervang regeling voorverkoop
Wachtlijsten
Malafide verhuurders
Beperkte risicodragendheid beleggers
Grenzen aan betaalbaarheid (incl. hypotheek)
Schaalsprong investeringsvolumes corporaties
Hoge bouwkosten
Onvoldoende integrale middelen investeringen verstedelijking en OV/infra
Hoge grondprijzen
Moeizaam kostenverhaal
Hoge inbrengwaardes bestaand vastgoed
Kosten sloop/sanering
Beperking bancaire financiering aankopen op risico
Opkoopfonds mixed use delen projecten
Oprichten nationaal ontwikkel- & beleggingsfonds
Opruimfonds

Woningbouwontwikkeling
Vastgoedontwikkelaar




ank (RVB)
NOVEX locaties
ltijd geschikte woningbouwlocaties
s. werken
Makkelijke locaties zijn op
pperd eigendom
Sanering/sloop
Inpassing/ toetsing ruimtelijk beleid provinciale verordening
Afschaffing programmering
Stapeling van opgaven
Druk op de betaalbaarheid
Gevecht om de programmering
Te weinig harde plancapaciteit
Opbrengstpotentie mixed use markt stagneert/loopt terug
Markt/Semi-publiek:
zelfrealisatie/ joint venture
Particulier: zelfrealisatie
Aankopen
Inbrengafspraken
Uitruilen
Routing/fiscaliteit
Doelgroep
Oppervlak
Aantallen, type woningen
Prijs-kwaliteitverhouding
Mixed use
Tijdelijkheid
Studie-/plan-/exploitatie-gebied
Woonmilieu/ concept/ architectuur
Planuitwerking VO/DO
Openbare ruimte
Plattegronden
Bereikbaarheid (bv. OV/auto/fiets)
Duurzame energie/energie-neutraal
Groen/blauw/klimaatadaptatie
Circulariteit
Biodiversiteit/ecologie
(corporaties, zorg)
Grond markt
Programma
Ontwerp
Omgevingskwaliteit
Plan
Klant
Geld
Woningkopers
Betaalbaarheid vs. inkomen
Hypotheekrente aftrek
Woningverhuurder
Woningcorporatie
Woon-/zorginstelling
Institutioneel belegger
Particulier belegger
Eigenaren/beleggers mixed use vastgoed
Winkels
Kantoren
Horeca
Leisure
Bedrijfsruimte
Maatschappelijk vastgoed
Type investering
Business case
Risico's
Eigen vermogen
Vreemd vermogen
Overheidsinvesteringen
Grond
Planontwikkeling
Bouw
Woningprijzen (vex)
Inbrengwaarde, w&r, ak,
Bouwkosten, wrm, parkeren, infra
Sloop/sanering/brm
Uitplaatsen hinderfuncties
Plankosten
Kostenverhaal (incl. bovenwijks)
Proces/RO/
markt/fin
Eigen geld
Voorschotten woningkoper
Forward funding beleggers
Investeerders (in ontwikkel-BV)
Bancaire financiering (omvang,
risico's, onderpand)
Garantstellingen (bv. overheid)
Grote mate van individualisering > toename woningvraag
Beperking corporaties middenhuur en betaalbare koop
Borging betaalbaarheid middenhuur
Achtervang regeling voorverkoop
Beperkte risicodragendheid beleggers
Malafide verhuurders
Wachtlijsten
Grenzen aan betaalbaarheid (incl. hypotheek)
Schaalsprong investeringsvolumes corporaties
Hoge bouwkosten
Onvoldoende integrale middelen investeringen verstedelijking en OV/infra
Hoge grondprijzen
Moeizaam kostenverhaal
Hoge inbrengwaardes bestaand vastgoed
Kosten sloop/sanering
Beperking bancaire financiering aankopen op risico
Opkoopfonds mixed use delen projecten
Oprichten nationaal ontwikkel- & beleggingsfonds
Opruimfonds

Aantal algemene voorwaardelijkheden en uitgangspunten

Een pro-actieve rol op de grondmarkt draagt bij aan het oplossen van issues/knelpunten zoals hiervoor beschreven. Er is echter meer nodig om de issues voor versnelling en opschaling van de woningbouwproductie mogelijk te maken.

In essentie is de woningbouwontwikkeling een gedecentraliseerd dossier. Gemeenten -in afstemming met de provincies- gaan over de locatiebepaling, woningbouwprogrammering, kwaliteitskaders voor plan, architectuur & omgeving, contractering, RO-besluiten, etc.. Een landelijk vehikel gericht op versnelling en opschaling van de woningbouw zal hier dan ook intensieve samenwerking moeten voeren, ofwel de invoering hiervan moet gepaard gaan met enige centralisering van dergelijke bevoegdheden (aanwijzing locaties, inpassingsplannen, vaststellen programmering, plankaders, etc.).

De business case van een grondbank of een grondontwikkelbedrijf geldt op landelijk portefeuille-niveau en niet per individuele plot. Uitgangspunt is een per saldo positieve business case, maar het kan goed zijn dat op diverse locaties (in het bijzonder spanningsgebieden waar betaalbaarheid onder druk staat) de inzet is gericht op betaalbaar woningbouwprogramma met dus een navenant lagere grondopbrengst. De vraag welke doelgroep- en geografische focus te hanteren is per definitie een belangrijk onderdeel van de strategie van elke variant.

In elke variant is de manier waarop tot realisatie-afspraken gekomen wordt van belang. Directe afspraken -mits marktconform en transparant- zijn praktisch, naast het werken via tenders waar nodig.

Voor opgaven in de stedelijke transformatie is bekend dat dit vaak met onrendabele toppen gepaard gaat. Die verdwijnen niet (geheel) als het Rijk meer regie neemt en actiever grondbeleid voert. In eerste aanleg kan via het portefeuille-niveau hier verevend worden. Maar als achtervang dient een vehikel als een grondontwikkelbedrijf idealiter hiertoe een aparte faciliteit te hebben: een basisbudget voor het bekostigen van noodzakelijke afboekingen op inbrengwaardes van bestaand vastgoed, kosten van sanering/sloop en in het bijzonder uitplaatsing van hinderfuncties.

Een essentieel onderdeel voor het kunnen opschalen van woningbouwaantallen op vele locaties in ons land is het realiseren van de bereikbaarheid (OV, langzaam verkeer, auto). Hiermee zijn grote investeringen gemoeid, die veelal de reikwijdte van de opbrengsten uit de grond- en vastgoedexploitatie ver te boven gaan. Om nóg meer grip te hebben zou de scope van een vehikel als grondontwikkelaar verbreed kunnen worden naar grondaankoop, planvorming en investeringen in randvoorwaardelijke infrastructuur/OV. Hier zijn enkele internationale voorbeelden, zoals in Toronto (Canada) en Japan, waar de rollen van OV-exploitant en gebiedsontwikkelaar zijn geïntegreerd.

Het Rijk is vanuit haar positie, ambities en de aanwezige kennis en kunde goed in staat om de bij gebiedsontwikkelingen horende bredere omgevingskwaliteit -naast bereikbaarheid ook groen- en waterstructuren, duurzame energie, circulariteit- te stimuleren en mee te (laten) realiseren.

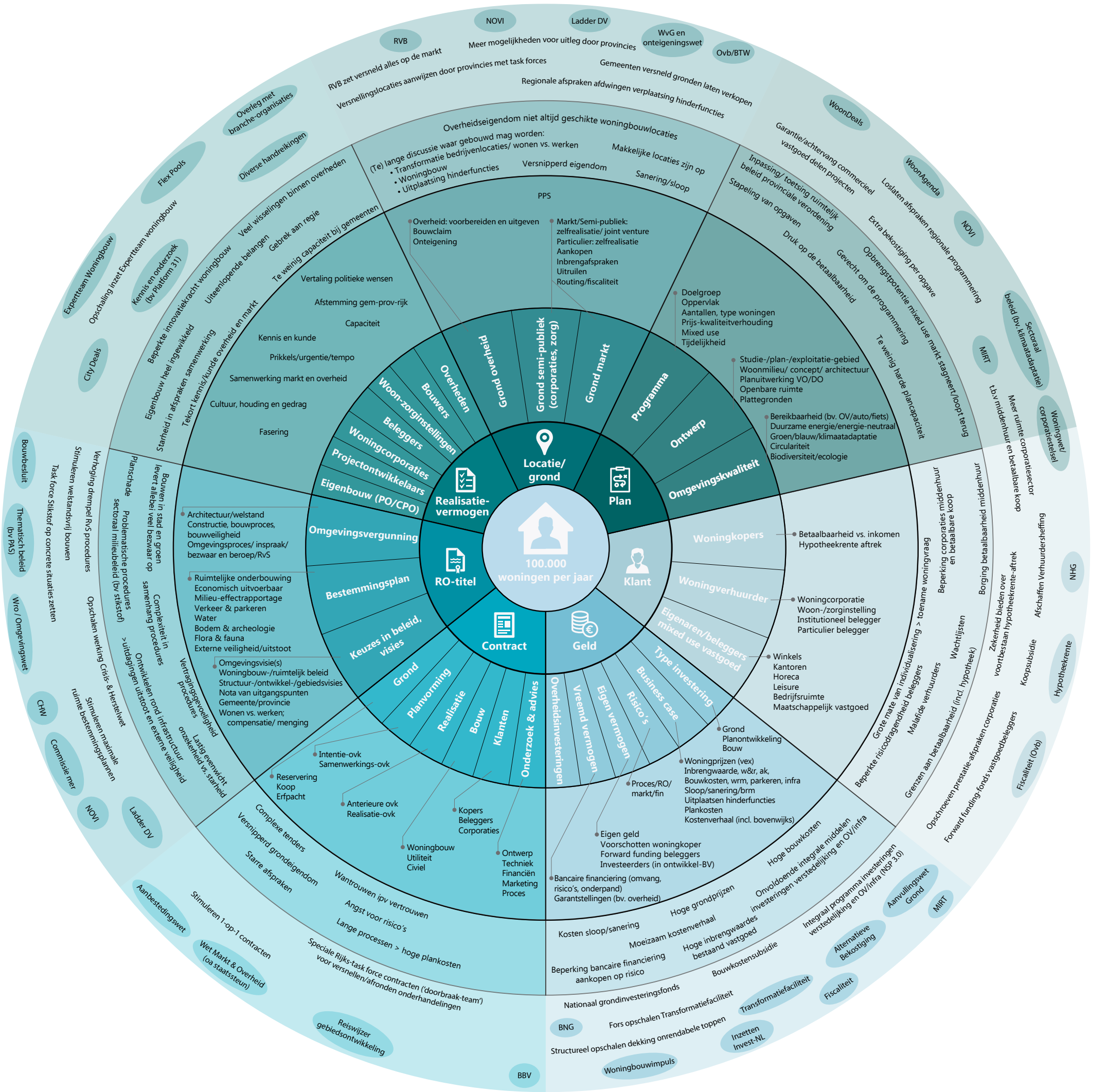
Per saldo kan via een brede pro-actieve rol van het Rijk een aantal belangrijke ruimtelijke beleidsdoelen -naast woningbouw- specifiek of als mee-koppelkans worden bevorderd, zoals inperken van stikstofproblematiek (via uitkopen en herallocceren van agrarische activiteiten) en versnelling van de energie-transitie (ontwikkeling van duurzame energielandschappen).

Appendix I

Voor de leesbaarheid volgen na deze pagina de twee -op pagina 2 benoemde- visualisaties in A3-formaat.

Woningbouwontwikkeling

In the box



Woningbouwontwikkeling
Out of the box

