



Rijksvastgoedbedrijf  
Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

## **Woningbouwmogelijkheden voor het Rijksvastgoedbedrijf**

Analyse van de potentie voor het ontwikkelen  
van woningen door het Rijksvastgoedbedrijf in  
opdracht van Ministerie BZK

Datum        9 september 2023  
Status       Eindversie

## Colofon

Versie definitief

Rijksvastgoedbedrijf  
Directie Portefeuillestrategie & Portefeuillemanagement  
Afdeling Gebieden

Korte Voorhout 7  
Postbus 16169  
2500 BD Den Haag

Bijlage(n) -

Auteur(s) Rik Bauer / Jos Mandema / Nikolaj Liebregts

## Inhoudsopgave

<b>Inleiding .....</b>	<b>4</b>
<b>1. Ontwikkelpotentie van RVB-gronden .....</b>	<b>5</b>
1.1. <i>Koppeling beleidsbrief .....</i>	5
1.2. <i>Opdracht .....</i>	5
1.3. <i>Stap 1 – De QuickScan .....</i>	5
1.3.1. <i>Methodiek.....</i>	5
1.3.2. <i>Resultaten .....</i>	6
1.4. <i>Stap 2 – Inzoomen op perceelniveau.....</i>	8
1.4.1. <i>Methodiek.....</i>	8
1.4.2. <i>Resultaten .....</i>	10
1.5. <i>Conclusie .....</i>	13
<b>2. Ontwikkelpotentie van RVB-panden.....</b>	<b>14</b>
2.1. <i>Koppeling beleidsbrief .....</i>	14
2.2. <i>Aanleiding.....</i>	14
2.3. <i>Vraagstelling .....</i>	14
2.4. <i>Gerealiseerde transformatie tot woningen .....</i>	14
2.5. <i>Prognose toekomstige transformatie tot woningen .....</i>	15

## Inleiding

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wil de woningbouwopgave in Nederland versnellen en wil de betaalbaarheid van woningen vergroten.

*"De woningbouwopgave waar Nederland voor staat blijft onverminderd urgent. Het Rijk zal steviger regie gaan voeren om tot versnelling van de woningbouwproductie te komen. De opgave zal onder regie van het Rijk, in gezamenlijkheid met stakeholders en integraal aangepakt moeten worden.*

*Alle beschikbare instrumenten en middelen die voor handen zijn worden overwogen. Het Rijk zal als onderdeel van de aanpak van het woningtekort o.a. haar eigen vastgoed en gronden inzetten ten behoeve van de versnelde realisatie van meer (betaalbare) woningen. Dit is in het coalitieakkoord als zodanig opgenomen.*

*Daarnaast hebben verschillende moties opgeroepen tot o.a. de inzet van het Rijksvastgoed en gronden ten behoeve van (betaalbare) woningen voor verschillende doelgroepen en tot het wegnemen van de knelpunten die de inzet van het Rijksvastgoed en gronden belemmeren.*

*Geconcludeerd wordt aan de hand van o.a. pilots uitgevoerd door het RVB en zoals te lezen in de reactie van de staatsecretaris Knops op bijvoorbeeld de motie Grinwis dat het RVB belemmeringen ondervindt bij het uitvoeren van de maatschappelijke taak, namelijk de inzet van Rijksvastgoed en gronden voor de realisatie van betaalbare woningen.*

*De eerste stap in de uitvoering van de voorgenomen inzet van het Rijksvastgoed en de Rijksgronden voor de realisatie van betaalbare woningen, ter uitvoering van zowel het coalitieakkoord als een aantal aangenomen moties, is daarom een inventarisatie van de te verwachten kansen en knelpunten (voor de zeer korte en middellange termijn) inclusief de oplossingsrichtingen.*

*Betreffende moties zijn: Boulakjar (TK 2021/2022, 35 925, nr. 67) en Grinwis (TK 2021/2022, 35925, nr. 94). Uit 'Opdracht RVB-inzet Rijksgronden voor nieuwbouwwoningen' van ministerie van BZK d.d. 3 februari 2022.'"*

BZK heeft het RVB de opdracht gegeven om te onderzoeken op welke manieren het RVB kan bijdragen aan deze woningbouwopgave. Eén en ander is opgenomen in de Beleidsbrief2022 van 1 april 2022 met opdrachten van het ministerie van BZK aan het RVB: "Ook verzoek ik u uitvoering te geven aan de Kamerbrief over woningbouw van afgelopen najaar, en de woningbouwopgave te ondersteunen met inzet van grond, vastgoed, kennis en capaciteit vanuit uw organisatie."

Deze opdracht past binnen de wens om beleid en uitvoering dichter bij elkaar te brengen (Samenwerkingsovereenkomst Realisatie Maatschappelijke Opgaven tussen BZK en RVB, juli 2022).

Deze rapportage gaat op hoofdlijnen in op de ontwikkelpotentie van het RVB-vastgoed (gronden en panden). Over de mogelijkheden voor het realiseren van betaalbare woningen binnen RVB-projecten en over mogelijke oplossingen voor knelpunten in het woningbouwproces wordt op een later tijdstip gerapporteerd.

## 1. Ontwikkelpotentie van RVB-gronden

### 1.1. Koppeling beleidsbrief

Voor dit onderzoek zijn opdrachten verstrekt aan het RVB door BZK. Deze opdrachten komen voort uit de Beleidsbrief 2022 BZK/DG BRW – RVB. Dit onderzoek sluit aan bij onderwerp 2.1 Aanpak woningtekort uit de Beleidsbrief. In het onderzoek staat de bijdrage van het RVB aan het beleidsthema volkshuisvesting centraal.

### 1.2. Opdracht

Dit hoofdstuk gaat in op de ontwikkelpotentie van gronden van het RVB. Een belangrijke voorwaarde voor de mogelijkheden van het RVB om bij te dragen aan de woningbouwopgave is of gronden in bezit of beheer van het RVB beschikbaar en geschikt zijn.

De analyse van de gronden kent twee stappen. In Stap 1 is een QuickScan gemaakt op eigendomssituatie en ligging ten opzichte van stedelijke kernen. In Stap 2 zijn alle gronden gescand op enkele beperkingen en belemmeringen. De twee stappen hebben een overzicht opgeleverd van gronden met ontwikkelpotentie op korte termijn, gronden met ontwikkelpotentie op langere termijn en gronden met lage ontwikkelpotentie.

### 1.3. Stap 1 – De QuickScan

#### 1.3.1. Methodiek

In Stap 1 is er een QuickScan uitgevoerd op alle gronden van het Rijk. Via een drietal stappen is er gefilterd om tot een eerste selectie te komen. Gronden met een oppervlakte van minder dan 1ha zijn niet meegenomen in de analyse.

Stap 1a – Filteren gronden eigendommen RVB/BZK

Van alle 'gronden van het Rijk' naar 'gronden in eigendom RVB/BZK'.

Stap 1b – Filteren onbebouwde gronden (oa. agrarische gronden)

Van de 'gronden in eigendom RVB/BZK' naar 'onbebouwde (agrarische) gronden en gronden met kleine, afbreekbare en afgeschreven opstallen'.

Stap 1c – Filteren gronden op ligging t.o.v. stedelijke kernen

Van de 'onbebouwde (agrarische) gronden en gronden met kleine, afbreekbare en afgeschreven opstallen' werden de gronden geselecteerd die voldeden aan tenminste één van de onderstaande criteria:

- Binnen één van de bestaande uitleggebieden voor woningbouw
- Binnen 2km van een stedelijke contour met een bepaalde (minimale) groottevallen

<i>Wat</i>	<i>Selectie</i>	<i>Bron</i>	<i>Actualiteit</i>
<i>Ligging stedelijke contour</i>	Ligt de locatie binnen 2 km een stedelijke contour van minimaal 10.000 inwoners?	de top10 topografische kaart +toevoeging 2km	2020
<i>Uitleggegebied woningbouw</i>	Ligt de locatie binnen een bestaand uitleggegebied voor woningbouw?	Woningbouwplannen "nieuwe kaart"  (De Nieuwe Kaart van Nederland   Toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen op kaart (nieuwekaartnl.nl))	Augustus 2020  MISSENDE PROVINCIES - Friesland, Groningen, Drenthe, Gelderland, Brabant en Limburg - Losse delen overige provincies

Gegevens van recentere datum zijn (nog) niet beschikbaar.

### 1.3.2. Resultaten

#### Stap 1a – Naar 'gronden in eigendom RVB/BZK'

Het Rijk beschikt over een totaal aan eigendommen van 1.589.132 ha. Deze gronden zijn verdeeld over de onderstaande ministeries. De grote hoeveelheid van I&W is te verklaren door de hoeveelheid (kust)water.

<i>Eigendom</i>	<i>Oppervlakte (ha)</i>	<i>Percentage</i>
<i>Infrastructuur en Waterstaat</i>	1.496.478	94,2%
<b><i>RVB / BZK</i></b>	<b>53.042</b>	<b>3,3%</b>
<i>Defensie</i>	25.960	1,6%
<i>Financiën (kroondomeinen)</i>	6.709	0,4%
<i>OCW</i>	6.206	0,4%
<i>Overig (J&amp;V, AZ, LNZ, EZK, VWS en Financiën algemeen)</i>	738	0,05%

Het onderzoek richt zich verder op de selectie van de 53.042 ha in bezit en beheer bij RVB/BZK. In de toekomst kan het interessant zijn ook eigendommen van andere ministeries mee te nemen. Daarnaast kan dezelfde scan worden uitgevoerd op gronden van ZBO's van bijv. Staatsbosbeheer.

#### Stap 1b – Filteren gronden leegstaand en agrarisch

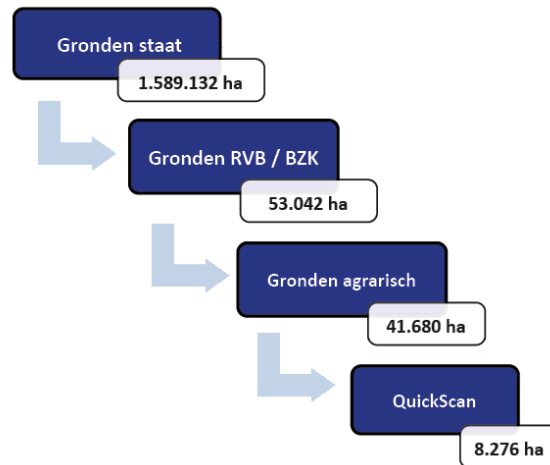
Het RVB/BZK beschikt zelf over 53.042 ha grond. Een deel van deze gronden is in gebruik voor de portefeuille van het Rijk, zoals Rijkskantoren, rechtbanken en penitentiaire inrichtingen. Deze gronden zijn dus momenteel niet inzetbaar voor woningbouw.

In deze stap is de 53.042 ha gefilterd naar de agrarische gronden van het RVB. Deze hebben lopende pachtcontracten. Van de 53.042 ha grond gaat dit over 41.680 ha (bron: RVB 1VMR2022). In de figuur op de vorige pagina is al duidelijk een hoge concentratie in Flevoland zichtbaar.

#### Stap 1c – Filteren gronden op ligging



In deze stap zijn de criteria genoemd in de methodiek over de leegstaande en agrarische gronden van het RVB gelegd. Hieruit kwam naar voren dat 8.276 ha grond van de 41.680 ha hieraan voldoet. Wederom is hier sprake van een concentratie aan gronden in Flevoland.



## 1.4. Stap 2 – Inzoomen op perceelniveau

### 1.4.1. Methodiek

Bij de analyse van fase 1 is er bij de 8.276 ha grond ingezoomd op perceelniveau en gekeken of het realiseren van woningbouw op deze percelen *in beginsel* aannemelijk is. *Daarom geeft de analyse geen sluitend antwoord op de vraag of woningbouw mogelijk is op de desbetreffende percelen van het RVB.*

Stap 2a – Filteren gronden woningbouw in overweging

Stap 0 is het filteren van de gronden van het RVB waar woningbouw al in overweging wordt genomen. Dit betreffen een viertal locaties die daarom geclassificeerd worden als categorie 'top'.

Stap 2b - Belemmeringen

Voor de belemmeringen geldt dat het aspecten betreffen die de mogelijkheid tot het realiseren van woningbouw belemmeren. Dit wil zeggen dat er geen ontwikkelpotentie is op deze gronden.

- Natura2000  
Percelen van het RVB die in Natura2000 gebied liggen, hier tegenaan liggen, of omsloten worden door Natura2000 gebied.
- Natuurnetwerk Nederland (voorheen Ecologische Hoofdstructuur, EHS)  
Percelen van het RVB die in NNN-gebied liggen, hier tegenaan liggen, of omsloten worden door NNN-gebied.



### Stap 2c - Beperkingen

Beperkingen zijn aspecten die het realiseren van woningbouw complex maken. Dit wil zeggen dat er lage ontwikkelpotentie is op deze gronden. In theorie is het wel mogelijk om deze beperkingen te omzeilen, maar dit vereist extra investeringen en tijd.

- Snelweg  
Percelen binnen 200 meter van een snelweg (i.v.m. geluid en milieu)
- Uiterwaard  
Percelen binnen de grenzen van de uiterwaard van een rivier
- Kritische stikstoflocatie  
Percelen die vallen onder de locaties waar de kritische depositiewaarde is bereikt

### Stap 2d - Pachtsituatie

De pachtsituatie van een perceel heeft impact op de termijn waarin woningbouw gerealiseerd kan worden.

- Langlopend pachtcontract (regulier of erfpacht)  
lange termijn (>6 jaar).
- Geliberaliseerd pachtcontract  
korte termijn (<6 jaar)

### **Samenvatting**

De analyse in de drie verschillende stappen leidt voor elk grondperceel tot indeling in een van de volgende zes verschillende categorieën.

#### Categorie top

Op deze locaties is:

- Woningbouw al in overweging.

#### Categorie A

Op deze locaties zijn:

- Geen beperkingen of belemmeringen gevonden.
- Pachtsituatie geliberaliseerd.

#### Categorie B

Op deze locaties zijn:

- Geen beperkingen of belemmeringen gevonden.
- Pachtsituatie reguliere pacht of erfpacht.

#### Categorie C

Op deze locaties zijn:

- Geen belemmeringen gevonden.
- Wel beperkingen gevonden.
- Pachtsituatie geliberaliseerd.

#### Categorie D

Op deze locaties zijn:

- Geen belemmeringen gevonden.
- Wel beperkingen gevonden.
- Pachtsituatie reguliere pacht of erfpacht.

#### Categorie E

Op deze locaties zijn:

- Belemmeringen gevonden.

Deze categorieën leiden tot indeling in ontwikkelpotentie korte termijn, ontwikkelpotentie lange termijn, lage ontwikkelpotentie en geen ontwikkelpotentie. Deze is als volgt onderverdeeld:

<u>Ontwikkelpotentie</u>	<u>Categorie</u>
<b>Ontwikkelpotentie korte termijn</b>	Categorie top Categorie A
<b>Ontwikkelpotentie lange termijn</b>	Categorie B
<b>Lage ontwikkelpotentie</b>	Categorie C Categorie D
<b>Geen ontwikkelpotentie</b>	Categorie E

#### 1.4.2.

##### *Resultaten*

#### **Categorie top**

Deze categorie betreft een viertal locaties waar woningbouw al actief in overweging wordt genomen. Zoals zichtbaar in de tabel is de hoeveelheid grond in categorie top 2.604 ha aan grond. Deze locaties hebben een ontwikkelpotentie voor korte termijn.

<b><i>Eigendom</i></b>	<b><i>Oppervlakte</i></b>
<i>Almere Pampus</i>	475ha
<i>Almere Oosterwold</i>	1.444ha
<i>Lelystad Warande</i>	507ha
<i>Valkenburg</i>	178 ha
<b><i>Totaal</i></b>	<b>2.604ha</b>

#### **Analyse overige gronden**

Voor de overige gronden is de onderverdeling gemaakt conform de stappen rondom belemmeringen en beperkingen. In onderstaande tabel zijn per provincie de gronden van categorie A en B zichtbaar gemaakt. De concentratie van de gronden is wederom in Flevoland. De gronden in de andere provincies zijn nihil tot vrijwel niet aanwezig. Uitzonderingen hierop zijn Gelderland en Noord-Brabant categorie B.

**Tabel***Geschiedte en beschikbare gronden met potentie voor woningbouw*

	<i>Cat. A</i>	<i>Cat. B</i>	<b><i>Totaal</i></b>
<i>Friesland</i>	21	13	0,8%
<i>Groningen</i>	-	45	1,0%
<i>Drenthe</i>	-	-	0,0%
<i>Overijssel</i>	-	24	0,5%
<i>Flevoland</i>	586	3.573	86,5%
<i>Noord-Holland</i>	1	-	0,0%
<i>Zuid-Holland</i>	-	12	0,3%
<i>Utrecht</i>	8	49	1,3%
<i>Gelderland</i>	18	203	4,8%
<i>Zeeland</i>	-	-	0,2%
<i>Noord-Brabant</i>	18	189	4,6%
<i>Limburg</i>	5	-	0,1%
	<b>659</b>	<b>4.108</b>	<b>100,0%</b>

Deze inventarisatie heeft betrekking op gronden die – op grond van een op basis van theorie afgebakende set van criteria – in potentie geschikt en beschikbaar zijn voor woningbouw. Los van deze inventarisatie dient te worden nagedacht over realiteit van deze ontwikkelpotentie op korte termijn, daar de directe ontwikkeling van alle gronden voor sommige kernen op korte termijn onrealistische schaa sprongen tot gevolg heeft. Het proces dat doorlopen moet worden om te beoordelen of en in hoeverre deze gronden ook daadwerkelijk op korte termijn ontwikkeld kunnen worden, hangt daarom sterk samen met de lokale en regionale context. De analyse van deze context maakt expliciet geen onderdeel uit van deze inventarisatie. Of en in welke mate zo'n schaa sprong mogelijk en wenselijk is, is een afweging die per locatie en afhankelijk van de (politieke) context gemaakt zal moeten worden.

De analyse levert vervolgens de onderstaande resultaten op. Hierin zijn het aantal ha gronden per categorie aangegeven. Vervolgens zijn deze vertaald naar het niveau van ontwikkelpotentie.

<u>Ontwikkelpotentie</u>		<u>Categorie</u>	
<b>Ontwikkelpotentie korte termijn</b>	2963ha	Categorie top	2604
		Categorie A	359
<b>Ontwikkelpotentie lange termijn</b>	1351ha	Categorie B	1351
<b>Lage ontwikkelpotentie</b>	751ha	Categorie C	40
		Categorie D	711
<b>Geen ontwikkelpotentie</b>	3210ha	Categorie E	3210

Voor de gronden met ontwikkelpotentie op korte en langere termijn is hieronder de splitsing naar gemeente opgenomen.

#### Ontwikkelpotentie korte termijn

Gemeente	hectare
Zeewolde	1129
Almere	898
Lelystad	511
Katwijk	143
Urk	121
Wassenaar	36
Noordoostpolder	32
Dronten	20
Tietjerksteradeel	14
Culemborg	12
Drimmelen	10
De Ronde Venen	9
Oss	8
Leeuwarden	7
West-Betuwe	6
Maastricht	5
Haarlemmermeer	1
<b>Totaal</b>	<b>2.963</b>

#### Ontwikkelpotentie lange termijn

Gemeente	hectare
Noordoostpolder	296
Zeewolde	293
Dronten	182

Gemeente	hectare
Culemborg	198
Oosterhout	88
Drimmelen	82
Veendam	45
Hengelo	24
Lelystad	24
Eemnes	15
Oss	14
Buren	12
Alphen aan den Rijn	12
Tietjerksteradeel	10
Soest	9
Bunschoten	9
Urk	9
Utrecht	8
Vijfheerenlanden	7
Peelrand	5
West-Betuwe	4
De Friese Meeren	4
Wijchen	1
Totaal	1.351

### 1.5. Conclusie

In deze analyse is een scan uitgevoerd van alle gronden van het Rijk. In twee stappen zijn de RVB-gronden beoordeeld op ontwikkelpotentie op korte-langere termijn.

Als eerste vallen er veel gronden af van de 1,5mln ha vanwege de grote hoeveelheid in eigendom van I&W (met name territoriale wateren).

Van de 53.042ha van de gronden die het RVB in bezit heeft en/of beheerd betreft 41.680 ha agrarische gronden. Na filtering op basis van ligging en overlap met bestaande woningbouwplannen, resteert 8.276 ha met potentie voor woningbouw op korte of langere termijn.

Van de 2.963 ha met ontwikkelpotentie op korte termijn is 2.604 ha al in beeld (Almere Pampus, Oosterwold, Lelystad Warande en voormalige Vliegkamp Valkenburg).

Deze analyse laat zien dat daarnaast 359 ha grond op de korte termijn ontwikkelpotentie voor woningbouw heeft. Daarnaast is er 1.351 ha grond waar op de lange termijn ontwikkelpotentie is voor woningbouw. Tenslotte is er 751 ha grond met een lage ontwikkelpotentie en 3.210 ha zonder ontwikkelpotentie.

## 2. Ontwikkelpotentie van RVB-panden

### 2.1. Koppeling beleidsbrief

Voor dit onderzoek zijn opdrachten verstrekt aan het RVB door BZK. Deze opdrachten komen voort uit de Beleidsbrief 2022 BZK/DG BRW – RVB. Dit onderzoek sluit aan bij onderwerp 2.1 Aanpak woningtekort uit de Beleidsbrief. In het onderzoek staat de bijdrage van het RVB aan het beleidsthema volkshuisvesting centraal.

### 2.2. Aanleiding

De woningbouwopgave waar Nederland voor staat blijft onverminderd urgent. Het Rijk zal steviger regie gaan voeren om tot versnelling van de woningbouwproductie te komen. De opgave zal – onder regie van het Rijk – in gezamenlijkheid met stakeholders en integraal aangepakt moeten worden.

Naast de inzetbaarheid van agrarische gronden die mogelijk geschikt zijn te maken voor woningbouw, is een analyse van de transformatiepotentie van overtollig Rijksvastgoed een graadmeter voor de potentiële bijdrage van Rijksvastgoed aan de woningbouwopgave.

### 2.3. Vraagstelling

Breng de transformatiepotentie van overtollig Rijksvastgoed in kaart – voor zover in eigendom en/of beheer van het Rijksvastgoedbedrijf.

### 2.4. Gerealiseerde transformatie tot woningen

Het RVB heeft onderzocht hoeveel Rijksvastgoed – in bezit en/of beheer van te RVB – in de afgelopen zes jaar (2017-2023) is afgestoten en tot woningbouw is getransformeerd.

- 36 gebouwen of complexen getransformeerd tot woningen (soms met uitbreiding naast de aanwezige gebouwen op het verkochte terrein)
- Naar schatting ca. 8.600 woonunits ontwikkeld of in ontwikkeling
- Ca. 20% voor 2023 opgeleverd
- Meeste bekende : voormalige Bijlmer Bajes Amsterdam, voormalige Koepelgevangenissen Breda, Arnhem en Haarlem, voormalige CBS Voorburg, voormalige Ministerie V&W Den Haag, voormalige Ministerie SZW Den Haag.

- In vrijwel alle gevallen diende het bestemmingsplan te worden gewijzigd, veelal op grond van een nota van uitgangspunten zoals door RVB en gemeente voorafgaand aan verkoop overeengekomen.

## **2.5. Prognose toekomstige transformatie tot woningen**

Het RVB heeft onderzocht welke plannen het RVB heeft om Rijksvastgoed – in bezit en/of beheer van het RVB – af te stoten (peildatum 1 april 2023):

- Momenteel is van 53 gebouwen of complexen (niet zijnde woningen) bekend dat zij niet meer voor Rijksdoeleinden zullen worden ingezet en verkocht gaan worden.
  - a. Van deze 53 gebouwen of complexen heeft ruim 40% enige tot veel potentie om tot woningen getransformeerd te worden (22 gebouwen of complexen). Wij schatten het transformatievolume op ca. 2100-2600 woonunits (op basis van globale ervaringscijfers). Van verschillende locaties is er wel bekend dat transformatie tot woningen mogelijk is maar is de omvang van de transformatiepotentie nog niet bekend; deze locaties zijn niet meegenomen in de prognose.
  - b. Van ruim 25% van de verwachte verkoop is nog niet bekend of er mogelijkheden zijn voor de transformatie tot woningen. Deze locaties zijn niet meegenomen in de prognose.
  - c. De overige ca. 35% van de verwachte verkoop heeft dus geen transformatiepotentie tot woningen. Deze locaties zijn niet meegenomen in de prognose.
- Meeste bekende : Marineterrein Amsterdam, Van Braamhouckgeest-kazerne Doorn, voormalige Kruisberg-gevangenis Doetinchem.
- In vrijwel alle gevallen dient het bestemmingsplan te worden gewijzigd. Het RVB streeft ernaar om – voorafgaand aan verkoop – in nauw overleg met de gemeentes nota's van uitgangspunten op te stellen om de maatschappelijke herbestemming te vergemakkelijken en daarin oa. woningbouw een plaats te geven (met aandacht voor zowel kwantitatieve als kwalitatieve aspecten zoals bijv. betaalbaarheid).