

Vergaderjaar 2018–2019

31 490

Vernieuwing van de rijksdienst

Nr. 256

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juli 2019

In mijn brief aan uw Kamer van 29 juni 2018 heb ik u geïnformeerd over de opdracht van het Rijksvastgoedbedrijf: met het rijksvastgoed realiseren van zowel maatschappelijk als financieel rendement. Goed rentmeesterschap noem ik dat. Met het Regionaal Ontwikkelprogramma (ROP) geef ik mede invulling aan deze ambitie. In mijn eerdere brief¹ zette ik het programma en de start van de eerste fase van het ROP uiteen. Op 12 december 2018 zegde ik tijdens het AO Rijksvastgoed (Kamerstuk 31 490, nr. 247) toe om de Kamer te informeren over de voortgang van de ROP projecten en over de concretisering van een toekomstig afwegingskader. Ook kom ik met deze brief tegemoet aan een eerdere toezegging van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om in vervolg op mijn brief van 29 juni 2018 de Kamer te informeren over de inzet van rijksgronden voor woningbouw.² Daarnaast wil ik u met deze brief informeren over de routekaart voor verduurzaming van de kantorenportefeuille.

Ik zal in deze brief allereerst ingaan op het doel van het ROP. Daarna laat ik de voortgang zien van de lopende ROP-projecten en de stappen die het afgelopen jaar met de samenwerkingspartners zijn gezet. Zie hiervoor ook bijlage 1³ met een volledige beschrijving van de projecten. Vervolgens ga ik in op de routekaart voor kantoren. Het volledige document is te vinden in bijlage 2⁴. Ook wordt gewerkt aan een concretisering van een toekomstig afwegingskader. Om input op te halen voor dit afwegingskader is een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) gemaakt van

¹ De brief van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 29 juni 2018 inzake Regionaal Ontwikkelprogramma (Kamerstuk 31 490, nr. 240).

² De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties deed deze toezegging tijdens het AO over de Nationale Woonagenda op 27 september 2018 (Kamerstuk 32 847, nr. 435).

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

de huidige ROP-projecten (zie bijlage 3⁵). Ik sluit deze brief af met de conclusies van dit onderzoek en de vervolgstappen richting een definitief afwegingskader.

Doelstelling en uitgangspunten

Het Rijksvastgoedbedrijf is verantwoordelijk voor het beheer en de instandhouding van de grootste en meest diverse vastgoedportefeuille van Nederland⁶. Deze portefeuille bevat circa 12 miljoen m² bruto-vloeroppervlakte gebouwen en ongeveer 89.000 hectare gronden. Het vastgoed is zeer divers, kent een grote dynamiek en is verspreid over het hele Koninkrijk. Met het ROP zet het Rijksvastgoedbedrijf als professionele publieke vastgoedorganisatie het vastgoed in voor een optimaal financieel en maatschappelijk rendement. Daarbij zijn de strategische opgaven van dit kabinet leidend.

Gezien de kansen die het rijksvastgoed biedt, wil ik investeringen in het rijksvastgoed – waar mogelijk en zinvol – inzetten als katalysator voor de desbetreffende regio om daarmee maximale impact te bereiken. Ik streef dan ook naar het vormen van coalities van rijkspartijen, lokale/regionale overheden, marktpartijen en andere organisaties rond concrete programma's en projecten in de regio, waarbij partijen gezamenlijk investeren. Het succes van de projecten in dat Ontwikkelprogramma is nadrukkelijk gebonden aan regionale afspraken om samen op te trekken. Daarbij zal sprake zijn van concrete afspraken over de financiering door de betrokken opdrachtgevers.

Zoals ik in mijn vorige brief ook al heb verwoord kunnen de nationale opgaven uit het regeerakkoord zoals de klimaat- en energietransitie, circulaire economie, woningbouw en sociaal-economische thema's, door het Rijksvastgoedbedrijf niet optimaal bediend worden door sec een enkel gebouw aan te pakken of te wachten op de creativiteit van één speler. Een omgevingsgerichte of gebiedsgerichte aanpak met opdrachtgevers en stakeholders, waarin meerdere vraagstukken aan elkaar gekoppeld worden, kan effectieve en maatschappelijk efficiënte oplossingen bieden. Door in samenwerking gebruik te maken van nieuwe inzichten en technieken kunnen vervolgens elders in het land vergelijkbare projecten worden opgestart. Door de aanpak van succesvolle projecten te kopiëren en op te schalen, wordt er massa gemaakt. Ik wil het Rijksvastgoedbedrijf daarom in kansrijke situaties inzetten voor het realiseren van deze doelen in opdrachtgeverschap van de beleidsdepartementen en in nauwe samenwerking met regio's. Waar mogelijk en nodig wil ik deze samenwerking nadrukkelijk ook aangaan met marktpartijen. Gezamenlijk kunnen wij nog meer resultaten boeken. Met de projecten wil ik deze resultaten zichtbaar maken.

Voortgang huidige ROP projecten

In mijn brief van 29 juni 2018 kondigde ik een eerste tranche ROP-projecten aan. Er is samen met betrokken partijen voortvarend en met veel energie aan de projecten gewerkt. In een van de bijlagen bij deze brief is een geactualiseerde brochure te vinden die uitgebreider ingaat op de gezette stappen, de samenwerking, wat de nog te realiseren doelen zijn

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁶ De vastgoedportefeuille valt uiteen in zes deelportefeuilles met elk een eigen governance en bekostigingsmethode; de deelportefeuilles zijn 1) kantoren, 2) specialties (waaronder penitentiaire inrichtingen en rechtbanken), 3) bijzondere specialties (waaronder Hoge Colleges van Staat, internationale organisaties), 4) Defensie, 5) agrarische domeingronden, 6) verkoop.

en wat de potentie is tot opschalen. Hier noem ik de belangrijkste stappen die sinds juni 2018 zijn gezet.

In het project **EnergieRijk Den Haag** is het aantal deelnemende partijen de afgelopen periode uitgebreid van 3 naar 10. Deze partijen brengen gezamenlijk 24 panden of complexen in. Ook is in september 2018 de Green Citydeal EnergieRijk Den Haag ondertekend door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Provincie Zuid Holland, de gemeente Den Haag en andere publieke en private partners. Daarmee heeft het project zich verbonden aan het doel om in 2040 in de energievoorziening klimaatneutraal te zijn. Met dit project wordt niet één enkel gebouw aangepakt, maar een heel gebied. Daarmee wordt massa gemaakt. Dit project is de eerste concrete gebiedsgerichte aanpak van de energietransitie door verschillende bestuurslagen met private partijen. Samen met de provincie Zuid-Holland, gemeente Den Haag, het College van Rijksadviseurs en het Netwerk Energie in de Metropoolregio Rotterdam Den Haag wordt geïnventariseerd in hoeverre lopende initiatieven zoals ERDH, de Warmteronde en de woningbouwopgave in het plangebied van de Warmtealliantie Zuid-Holland elkaar door regionale samenwerking kunnen versterken. De Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur zal worden gevraagd te reflecteren op deze inventarisatie.

In het project **Moreelse tuinen** in Utrecht wordt deze zomer bestuurlijk een gedeelde visie vastgesteld op de toekomst van het gebied en bereidheid van de gebiedspartners om daar aan bij te dragen. Het Rijksvastgoedbedrijf en de gemeente participeren samen in het innovatieproject Crystal voor het optimaliseren van benutting van bodemenergie. Ook is, voortvloeiend uit het project Moreelse tuinen, het traject «kansen boven het spoor» ontstaan waarin de gemeente Utrecht, de spoorpartners NS en ProRail en het Rijksvastgoedbedrijf (mede namens diverse ministeries) samen de mogelijkheden onderzoeken van het benutten van ruimte langs en over het spoorwegemplacement. Het doel is de leefbaarheid van de steeds verder verdichtende stad te behouden en te versterken door de barrièrewerking van het spoor tussen twee stadsdelen te slechten.

Ook in **Arnhem** is sprake van een gebiedsgerichte aanpak. In mei 2019 heb ik samen met de gemeente Arnhem en de provincie Gelderland een Manifest ondertekend waarin de partijen hebben afgesproken samen te willen werken aan ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid in de diverse deelgebieden.

Voor het project **windpark Streepland** tekenden de provincie Noord-Brabant en het Rijksvastgoedbedrijf in augustus 2018 een bestuursovereenkomst om de samenwerking te bekrachtigen. De gronden voor het windpark zijn inmiddels via een openbare procedure uitgegeven. Daarmee is de eerste openbare toewijzingsprocedure van rijksgronden voor windenergie succesvol afgerond. Nieuw bij dit project is een sociaal en financieel participatiemodel ontwikkeld door de provincie Noord-Brabant. Daarin staat dat te selecteren marktpartijen een deel van de energieopbrengst investeren in de omgeving.

In **Almere** zijn sinds de start van het project 600 woningen op Oosterwold in aanbouw of inmiddels gerealiseerd. In totaal zullen hier 15.000 woningen worden gebouwd. Zoals is aangekondigd in uitvoeringsovereenkomst Almere 2.0 gaan we studeren op verschillende scenario's voor verdichting en woningbouw op en bij Almere-Pampus (goed voor ten minste 25.000 woningen) en hieraan gekoppeld varianten voor verbindingen. Deze studie doen we eerder dan voorzien omdat de woningmarkt om versnelling vraagt. Deze studie vormt een bouwsteen voor het

handelingsperspectief MRA Oost en voor het programma «Samen Bouwen aan Bereikbaarheid». In de verstedelijkingsstrategie MRA wordt door de MRA de uiteindelijke afweging gemaakt.

Een ander ROP project waarin een bijdrage wordt geleverd aan de woningbouwopgave is het project **Valkenburg**. Hier is begin 2019 een bestuursakkoord vastgesteld dat de basis biedt voor de vertaling van de eerdere ambities in een stedenbouwkundige uitwerking en een omgevingsplan voor een startlocatie van 1.000 tot 1.500 woningen in de provincie Zuid-Holland. Tevens vormt het de basis voor een gefaseerde ontwikkel- en verkoopstrategie. In totaal zullen hier 5.000 woningen gerealiseerd worden. Vooruitlopend hierop is de ontmanteling van de start- en landingsbanen in juli 2019 geheel afgerond.

In opdracht van de provincie Flevoland, LTO Noord, het Waterschap Zuiderzeeland en het Rijksvastgoedbedrijf is in maart 2019 het onderzoek «grond in beweging» gepubliceerd. Het onderzoek gaat over ontwikkelingen die het agrarisch **grondgebruik in Flevoland** beïnvloeden en vormt de basis voor een te ontwikkelen gezamenlijk toekomstperspectief voor de verschillende deelgebieden.

Deze zomer zullen intentieovereenkomsten worden getekend voor het project **Skills in de stad** tussen de twee pilotgemeenten (Maastricht, Leeuwarden) en het Rijksvastgoedbedrijf. Met het project Skills in de stad willen het Rijksvastgoedbedrijf en de Rijksbouwmeester leegstaand publiek vastgoed inzetten om arbeidsparticipatie van kwetsbare jongeren te bevorderen.

Routekaart kantoren

Naast de bekende ROP projecten wil ik graag nog enkele andere initiatieven noemen die lopen in het kader van de energietransitie. Zo wordt de penitentiaire inrichting Sittard aangesloten op het lokale warmtenet. Verder is het Rijksvastgoedbedrijf bezig met ontwikkelingen in onder andere Breda waar onderzocht wordt hoe de Koninklijke Militaire Academie kan worden aangesloten op stadswarmte, is in Assen een intentieovereenkomst gesloten om samen met gezondheidszorginstellingen te komen tot een warmtenetwerk, wordt in Middelburg gekeken naar een aansluiting van de penitentiaire inrichting op een warmtenetwerk en loopt in Leeuwarden een onderzoek naar de aansluiting van drie rijks panden op een warmtenet op basis van een geothermie bron.

De transitie naar een CO₂-arme vastgoedportefeuille is een proces van lange adem. Het Rijksvastgoedbedrijf ontwikkelt daartoe zogenoemde «routekaarten» voor de verschillende gebouwenportefeuilles. Die routekaarten zijn gericht op het behalen van de lange termijn doelen en bieden tegelijkertijd een handelingsperspectief voor de dagelijkse vastgoedpraktijk van nu. In deze ontwikkeling loopt het Rijksvastgoedbedrijf anderhalf jaar vooruit op nieuwe bouwregelgeving die naar verwachting in 2021 wordt vastgesteld. Hierin werkt het Rijksvastgoedbedrijf samen met andere maatschappelijke vastgoedorganisaties.

De routekaartenaanpak gaat uit van het inzetten van een slimme mix aan maatregelen om de kabinetsdoelen zo efficiënt mogelijk te realiseren. De mix bestaat uit drie stappen: 1) energie besparen, 2) participeren in gebiedsgerichte warmteoplossingen en 3) de resterende energievraag zo groen mogelijk inkopen. Voor rijkskantoren is de routekaart op portefeuilleniveau al gereed. Het Rijk stuurt op een kantorenportefeuille met een gemiddeld energielabel A+/+++ in 2050. Voor de overige vastgoedportefeuilles zijn de routekaarten in ontwikkeling.

Door met andere gebouweigenaren in een gebied of regio samen te werken kan er voldoende vraag ontstaan om een lokale, duurzame warmtevoorziening rendabel te maken. Te denken valt aan warmtenetten, geothermie en warmte-koude-opslag. Deze duurzaamheidsprojecten zijn ook gericht op het vinden van innovatieve oplossingen voor technische en juridische vraagstukken. Het Rijksvastgoedbedrijf zoekt nadrukkelijk de samenwerking met eigenaren van maatschappelijk vastgoed zoals onderwijs, zorg, wonen en met private partijen.

Het Rijksvastgoedbedrijf zal de duurzaamheidsdoelen kwantificeren en vanaf 2020 jaarlijks rapporteren over de ontwikkelingen en uitvoering van de routekaarten.

Afwegingskader

Door het Economische Instituut voor de Bouw (EIB) is op mijn verzoek een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) uitgevoerd voor de 8 lopende ROP-projecten. De conclusies en aanbevelingen zijn te vinden in de bijlage bij deze brief. Met de huidige en toekomstige ROP-projecten wil ik het rentmeesterschap een centrale plek geven in de afwegingen die bij een project spelen. Zodat niet alleen het financiële maar ook het maatschappelijke rendement meetelt. Als agentschap beschikt het Rijksvastgoedbedrijf met een baten-lastenstelsel niet over eigen middelen om te investeren in maatschappelijke doelen. Deze investeringen zullen daarom gedragen moeten worden door de betrokken opdrachtgevers. De financiële afspraken worden aan de voorkant geregeld. De kracht van deze aanpak zit vooral in het combineren van rijksvastgoed met nationale en regionale ambities om zo tot een optimaal resultaat te komen, juist ook in maatschappelijke zin.

Het onderzoek van het EIB is waardevol om van de projecten te leren en input op te halen voor het afwegingskader voor toekomstige projecten. Voor het invullen van het definitieve afwegingskader spelen uiteraard politieke prioriteiten een rol naast het inzetten van expertise waar bestuurlijk bepaald, de uitvoeringskracht omhoog moet. Het streven is immers concrete resultaten bereiken. Het EIB heeft vanuit een MKBA optiek gekeken hoe een afwegingskader ingevuld kan worden. Hierbij moet de kanttekening worden geplaatst dat veel projecten nog in ontwikkeling zijn zodat de beoordeelde 8 projecten in de praktijk bijgesteld kunnen worden. Het gaat om de handvatten. Of zoals het EIB zelf zegt: «Het gaat erom lessen te kunnen trekken en kansrijke routes te schetsen. En het gaat om een transparant kader waarin naast bedrijfseconomische criteria ook de niet-geprijsde maatschappelijke effecten meegewogen kunnen worden.»

De belangrijkste bevindingen uit het rapport die in het afwegingskader een plek moeten krijgen zijn:

- *«Er is sprake van gunstige resultaten bij programma's met complexe coördinatieproblemen.*
- *Voor de beoordeling moeten er met de beleidsonderdelen van de ministeries vooraf principes worden bepaald om de effecten te kunnen meten. Het EIB geeft aan dat een algemene strategie zich bij duurzaamheid zou kunnen richten op bijvoorbeeld label A (door PBL ook wel spijtvrije isolatie genoemd) en projecten richting CO₂ neutraal vooral op te zetten als daar ook belangrijke innovatiewinsten mee te bereiken zijn. Voor de keuzes rond duurzaamheid maakt het ook uit welke schaduwrijzen het best kunnen worden gehanteerd en dit haakt ook weer aan bij het algemene regeringsbeleid rond duurzaamheid.*
- *Voor duurzaamheid is een gebiedsgerichte aanpak de meest perspectiefvolle route. Daarbij moet duidelijk worden dat het samennemen*

van alle activiteiten van de samenwerkende partijen opgeteld meer resultaat oplevert. Voor het Rvb betekent dit een duidelijk andere strategie dan de stand alone strategie per gebouw. Een fonds kan ondersteunend werken als het de hoeveelheid publieke en private initiatieven vergroot.

- Voor woningbouw voorziet het EIB een gunstige situatie als door de bestemmingsverandering de publieke ruimte aan kwaliteit wint en de doorstroming wordt gestimuleerd. Locaties die sterk aansluiten op de regionale behoeften zullen het meest rendement opleveren.*
- Wat betreft het thema «sociaal-economische kansen» is bekend dat maatregelen die effectief het verschil kunnen maken voor de productiviteit van specifieke groepen, zoals bij Skills in de Stad, niet voor het oprapen liggen. Er ligt hier echter niet direct een logische verbinding met de expertise van het RVB. Daar waar ten behoeve van een pilot of een demonstratieproject het RVB een helpende hand kan bieden, kan dit het overwegen waard zijn. Het zou dan in de rede liggen dat de stakeholders hier zelf (financieel) aan bijdragen.*
- De aandacht voor innovatie moet in de breedte omhoog: zowel in technische zin als in samenwerkingsvormen als in contracten in de markt zetten. De ROP aanpak leent zich daar goed voor.»*

Niet alleen het Rijksvastgoedbedrijf, ook de andere vastgoedhoudende diensten van het Rijk richten hun taken mede op maatschappelijke opgaven en prioriteiten. De mogelijkheden om opgaven in gebieden integraal aan te pakken is echter begrensd door kaders waarbinnen deze organisaties moeten werken. Uitvoeringsorganisaties kunnen zelf geen ruimtelijke afwegingen maken bij conflicterende ruimteclaims op rijks-eigendommen. Het is ook nog niet helder in welke gevallen de vastgoedhoudende diensten al dan niet worden geacht mee te werken aan private initiatieven. Daarom zal ik het initiatief nemen om met de input van het EIB rapport samen met de beleidsdepartementen (BZK, I&W, LNV, EZK) tot een afwegingskader te komen voor het maken van slimme combinaties en keuzes in het benutten van rijksvastgoed voor maatschappelijke opgaven en prioriteiten. Bij de ontwikkeling van een afwegingskader is een belangrijk onderdeel een businesscase per project, dat inzicht geeft in de bijdrage aan een optimaal financieel en maatschappelijk rendement. Bij het afwegingskader maken we gebruik van relevante beleidsdocumenten zoals de NOVI en het definitieve Klimaatakkoord, de Visie LNV «Waardevol en verbonden» alsmede de doelen op gebied van biodiversiteit.

Het voornemen is om de Kamer daar nog voor het einde van het jaar over te informeren.

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