



RIGO Research en Advies  
Woon- werk- en leefomgeving  
[www.rigo.nl](http://www.rigo.nl)

EINDRAPPORT

## Additionaliteit van de Woningbouwimpuls

Onderzoek naar de operationalisering, interpretatie en  
beoordeling van additionaliteit



De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij RIGO. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. RIGO aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

## EINDRAPPORT

---

# Additionaliteit van de Woningbouwimpuls

## Onderzoek naar de operationalisering, interpretatie en beoordeling van additionaliteit

### *Opdrachtgevers*



Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties



Ministerie van Financiën

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, directie Woningbouw

Ministerie van Financiën

### *Contactpersoon*

Vincent van Dam, ministerie van BZK

### *Projectnummer*

P44900

### *Datum*

20 juni 2022

### *Auteurs*

Wilma Bakker

Arend Jonkman

Kees Dol

Pieter Kranenburg

Anna Vrieler

Willem Korthals Altes, TU Delft

# Inhoud

<b>Samenvatting</b>	<b>1</b>	
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>4</b>
1.1	Doel onderzoek	5
1.2	Onderzoeksvragen	5
1.3	Onderzoeksmethode	5
1.4	Afbakening onderzoek	6
1.5	Leeswijzer	6
<b>2</b>	<b>Regeling Woningbouwimpuls</b>	<b>7</b>
2.1	Context van planontwikkeling in Nederland	7
2.2	Beoordelingscriteria en additionaliteit	8
2.3	Het toetsingsproces	9
2.4	Tussentijdse evaluatie: additionaliteit	10
<b>3</b>	<b>Casestudy naar vijf gehonoreerde aanvragen</b>	<b>11</b>
3.1	Zeven casussen	11
3.2	Additionaliteit totaal aantal woningen	12
3.3	Additionaliteit betaalbare woningen	13
3.4	Additionaliteit versnelling	14
3.5	Interpretatie additionaliteit	14
3.6	Belangrijkste additionaliteit volgens de gesproken indieners	15
3.7	Substitutie	15
<b>4</b>	<b>Niet-gehonoreerde aanvragen</b>	<b>17</b>
4.1	Achtergrond niet-gehonoreerde aanvragen	17
4.2	Respons	17
4.3	Gevolgen voor project	17
4.3.1	Projecten die in aangepaste vorm doorgaan (n=10)	18
4.3.2	Gepauzeerde projecten (n= 7)	19
4.3.3	Projecten die doorgaan volgens plan (n= 3)	19
4.4	Substitutie	19
4.5	Ervaring met het voorbereiden van de aanvraag	20

4.5.1	Inschatting van additionaliteit	20
4.5.2	Investering voor de voorbereiding	21
<b>5</b>	<b>Beantwoording hypotheses</b>	<b>23</b>
5.1	Aanpak	23
5.2	Resultaat in perspectief	25
<b>6</b>	<b>Conclusie en aanbevelingen</b>	<b>26</b>
6.1	Additionaliteit is een passende indicator, maar in huidige vorm niet betrouwbaar	26
6.2	Additionaliteit in de praktijk: versnelling van de woningbouw	28
6.3	Geen aanwijzingen voor directe substitutie-effecten	29
6.4	Aanbevelingen voor uitvraag additionaliteit	29
<b>Bijlage A</b>	<b>Lijst met hypotheses</b>	<b>31</b>
<b>Bijlage B</b>	<b>Beoordelingskader</b>	<b>32</b>
<b>Bijlage C</b>	<b>Omschrijving casussen</b>	<b>33</b>
<b>Bijlage D</b>	<b>Hypotheses</b>	<b>36</b>
<b>Bijlage E</b>	<b>Randvoorwaarden Woningbouwimpuls</b>	<b>38</b>

# Samenvatting

## Aanleiding

De Woningbouwimpuls heeft als doel sneller meer (betaalbare) woningen te bouwen. Gemeenten kunnen voor nieuwbouwprojecten een bijdrage vragen van maximaal de helft van een publiek financieel tekort dat (mede) het gevolg is van een of meer van vijf maatregelen: grondsanering, uitplaatsing van hindergevendende activiteiten, maatregelen tegen stikstofdepositie, investeringen in de openbare ruimte en investeringen in infrastructuur.

Een van de subcriteria bij het beoordelen van de noodzaak van een Wbi-bijdrage betreft 'additionaliteit'. Additionaliteit is binnen de context van de Wbi gedefinieerd als: In hoeverre leidt de toekenning van de subsidie tot het meer en sneller bouwen van (betaalbare) woningen. Deze definitie is als volgt geoperationaliseerd in het Wbi-aanvraagformulier: Geef aan wat de gevolgen zijn voor het project als de bijdrage uit de Woningbouwimpuls niet wordt toegekend. Opgesplitst in: (1) het aantal woningen dat minder gerealiseerd kan worden binnen het project, (2) de vertraging van startbouw in aantal maanden, en (3) het aantal betaalbare woningen dat minder gerealiseerd kan worden binnen het project als de Wbi-bijdrage niet wordt toegekend.

Uit voorgaande aanvragen blijkt dat additionaliteit door aanvragers verschillend wordt onderbouwd. De ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Financiën zijn benieuwd hoe, met het oog op de doelmatigheid van de Wbi, de additionaliteit van de projectaanvragen uitgevraagd en gemeten kan worden in de toekomstige tranches.

## Onderzoeksvraag en -methode

Om de doelmatigheid van de Wbi als instrument te bewaken, wordt in dit rapport kritisch gekeken naar de wijze waarop de additionaliteit van de Wbi gedefinieerd, geoperationaliseerd en ingevuld is in de aanvraagformulieren van de Wbi. De volgende onderzoeksvraag staat centraal: *Hoe kan, met oog op de doelmatigheid van de Woningbouwimpuls, de additionaliteit van de projectaanvragen gemeten worden?*

Voor het onderzoek zijn verschillende onderzoeksmethoden gecombineerd: (1) documenten- en data-analyse van aanvraagdocumentatie, (2) casestudy (documentenanalyse en interviews) naar acht gehonoreerde projecten, (3) online enquête onder projectleiders van niet-gehonoreerde projecten en (4) interview met een secretaris van de Toetsingscommissie.

## Bevindingen

Gezien het doel van de Woningbouwimpuls: (1) het sneller bouwen van woningen en (2) het realiseren van meer betaalbare woningen in een project, is de gekozen operationalisering van de indicator additionaliteit passend. Er wordt expliciet gevraagd naar hoeveel minder woningen er gebouwd gaan worden binnen het project, hoeveel minder betaalbare woningen er gebouwd gaan worden binnen het project en hoeveel vertraging er opgelopen gaat worden binnen het project, als de bijdrage vanuit de Wbi niet toegekend wordt.

Dit neemt niet weg dat deze vragen vrijwel onmogelijk met enige zekerheid te beantwoorden zijn door de aanvragers. Het aanvraagformulier van de eerste drie tranches



vraagt naar cijfers en geeft geen ruimte voor het aangeven van een bandbreedte met bijbehorende onzekerheidsmarges. Dit maakt de gegevens die opgegeven worden in het huidige aanvraagformulier concreet, maar ook willekeurig en daarmee niet betrouwbaar. Zeker als men de gegevens met elkaar wil vergelijken.

Uit het onderzoek volgen de volgende **hoofdbevindingen**:

- **Doordat additionaliteit een eenduidig inschatting van een onzekere toekomst vergt, is het geen betrouwbare indicator voor noodzaak van een Wbi-bijdrage.** De drie vormen van additionaliteit (meer, meer betaalbaar en sneller) is door aanvragers (gemeenten) moeilijk in te schatten, omdat dit een vergelijking van het project met Wbi-bijdrage met het project zonder Wbi-bijdrage vergt. De situatie zonder Wbi-bijdrage is hoogst onzeker en de inschattingen zijn zeer afhankelijk van lokale omstandigheden, waaronder politieke en economische omstandigheden.
- **Doordat additionaliteit op uiteenlopende manieren is ingeschat, zijn projecten niet goed vergelijkbaar op basis van deze indicator.** De verschillende onzekerheden met betrekking tot het project in de (hypothetische) situatie dat geen Wbi-bijdrage zou worden toegekend, maakt dat er verschillende scenario's denkbaar zijn en dat verschillende inschattingen van de drie vormen van additionaliteit verdedigbaar zijn. Uit de interviews met indieners van Wbi-aanvragen blijkt dat zij op verschillende manieren met deze onzekerheid zijn omgegaan.
- **De Wbi zorgt op verschillende manieren voor versnelling van de projecten.** Om de aanvraag beter in te kunnen vullen en kansen op toekenning te vergroten worden versneld (bindende) afspraken gemaakt tussen de gemeente en andere partijen. Ook geven respondenten aan dat gemeente en/of provincie versneld een (voorwaardelijke) cofinanciering toezeggen. De duidelijke deadlines van startbouw van de eerste woningen binnen drie jaar en startbouw van de laatste woningen binnen tien jaar zorgen voor versnelling van het project.
- **Het enquêteonderzoek naar niet-gehonoreerde projecten laat zien dat een aanzienlijk deel van de niet-gehonoreerde projecten vertraging oploopt.** Het komt zowel voor dat projecten gepauzeerd worden en dat onderhandelingen verder gaan maar moeizaam verlopen en het projecten vertragen.
- **Respondenten uit de casestudies stellen geen substitutie- of verdringingseffecten waar te nemen.** Meermaals aangevoerd argument hiervoor is dat projecten zich in vergevorderde planfase bevinden en een eigen projectteam hebben. Deze projecten volgen een eigen tempo, net als andere projecten in de organisatie die over een eigen projectteam beschikken. Ook ontwikkelaars geven aan dat de voortang van het project door toekenning van de Wbi-bijdrage geen aanwijsbare effecten op andere verdringing van activiteiten heeft gehad.

### **Aanbevelingen**

De bevindingen leiden tot drie aanbevelingen om het aanvraagformulier voor het (sub)criterium additionaliteit aan te passen en daarmee de betrouwbaarheid en vergelijkbaarheid te vergroten:

- **De betrouwbaarheid van de indicator additionaliteit kan vergroot worden door in het aanvraagformulier meer ruimte te geven voor datgeen wat de aanvragers wel met enige zekerheid kunnen aangeven.** Uit de gesprekken is gebleken dat indieners

wel weten welke mogelijkheden er nog zijn om het publieke tekort terug te dringen of op een alternatieve wijze te dekken als de Wbi-aanvraag niet gehonoreerd wordt.

Door te vragen naar handelingsperspectief wordt ruimte geboden aan de aanvragers voor het vermelden van onzekerheden en verschillende scenario's die mogelijk zijn. Zo ontstaat ruimte voor het formuleren van een bandbreedte met onzekerheidsmarge.

- **De informatieachterstand van beoordelaars/toetsers die kan leiden tot moeilijk te toetsen inschattingen van additionaliteit, kan verkleind worden door aanvragers niet zelf de additionaliteit op te laten geven.** In plaats daarvan kunnen de beoordelaars/toetsers de additionaliteit vaststellen op basis van aangeleverde projectinformatie.
- **Naast dat de vergelijkbaarheid van aanvragen vergroot kan worden door meer gerichte vragen te stellen en minder ruimte te bieden om op een eigen manier tot een inschatting van de additionaliteit in percentage of aantal maanden te komen, zijn meer gerichte vragen ook eenvoudiger te beantwoorden voor de aanvragers.** De noodzaak om de effecten voor verschillende mogelijke scenario's te wegen en terug te brengen tot een eenduidig antwoord is een aanzienlijke uitdaging voor verschillende aanvragers.



# 1 Inleiding

In mei 2020 trad de regeling Woningbouwimpuls (Wbi) in werking. Een landelijke stimuleringsregeling om sneller meer (betaalbare) woningen te bouwen. In 2022 vindt een vierde tranche van de regeling plaats. Uit voorgaande aanvragen blijkt dat het criterium additionaliteit, wat onderdeel uitmaakt van het aanvraagformulier, door gemeenten verschillend wordt onderbouwd. De ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Financiën zijn benieuwd hoe, met het oog op de doelmatigheid van de Wbi, de additionaliteit van de projectaanvragen uitgevraagd en gemeten kan worden in de toekomstige tranches. In dit rapport komen de resultaten van dit onderzoek aanbod.

Het terugdringen van het huidige woningtekort is een van de belangrijkste opgaven van de directie Woningbouw van het ministerie van BZK. In 2019 werd daartoe door het kabinet een landelijke stimuleringsregeling aangekondigd, genaamd de Woningbouwimpuls (Wbi) <sup>1</sup>. De regeling trad in mei 2020 in werking<sup>2</sup>. Gemeenten konden een beroep doen op een specifieke uitkering om een deel van het publieke tekort te financieren. Doel hiervan is (1) het sneller bouwen van woningen en (2) het realiseren van een meer betaalbare woningen.

Tot nu toe is in drie tranches in totaal 854 miljoen euro toegekend aan 93 verschillende nieuwbouwprojecten verspreid over het land. In de Miljoenennota 2022 is 250 miljoen euro extra beschikbaar gesteld voor de voortzetting van de Wbi om zo ook de komende jaren de woningbouwproductie en bouw van betaalbare woningen op gang te houden. In het coalitieakkoord 2021 – 2025 is nogmaals 1 miljard euro beschikbaar gesteld voor de voortzetting van de Wbi. In totaal is er de komende jaren € 1,25 miljard beschikbaar.

Uit een tussenevaluatie<sup>3</sup> is naar voren gekomen dat met behulp van de Wbi 54% meer woningen worden gebouwd, woningen gemiddeld twee jaar eerder worden gebouwd en 72% meer betaalbare woningen worden gebouwd dan zonder Wbi. Deze informatie is gebaseerd op de informatie uit de aanvraagformulieren. Gemeenten hebben (kort onderbouwd) aangegeven wat de verwachte effecten van Wbi-bijdragen zijn binnen het desbetreffende project. De onafhankelijke Toetsingscommissie stelde echter, in de aanbiedingsbrief<sup>4</sup> met daarin het advies over de projectaanvragen voor de derde tranche, dat het “lastig is te meten of de Woningbouwimpuls werkelijk tot extra woningen leidt.” De commissie heeft de minister daarom geadviseerd om in toekomstige regelingen een meer objectieve onderbouwing van gemeenten te vragen.

Om inzichtelijk te krijgen van hoe de additionaliteit adequater in beeld kan worden gebracht hebben de ministeries van BZK en Financiën samen een onderzoek laten uitvoeren naar de additionaliteit van de Wbi (dit betreft vraag 2.1 (tranche 1 en 2) en vraag 2.2 (tranche 3) van het aanvraagformulier).

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2019-2020, 32 847, nr. 555, nr. 576.

<sup>2</sup> Regeling Woningbouwimpuls 2020, 15-05-2020 (Staatscourant 2020, 28062).

<sup>3</sup> Rapport Tussentijdse evaluatie Woningbouwimpuls, Companen, 6 april 2021.

<sup>4</sup> [Aanbiedingsbrief-en-advies-toetsingscommissie-woningbouwimpuls-over-aanvragen-derde-tranche-woningbouwimpuls](#)

## 1.1 Doel onderzoek

Het doel van het onderzoek is om de doelmatigheid van de Woningbouwimpuls als instrument te bewaken door kritisch te kijken naar de wijze waarop de additionaliteit van de Wbi gedefinieerd, geoperationaliseerd en ingevuld is in de aanvraagformulieren van de Wbi.

De resultaten van het onderzoek vormen de basis voor:

- Een aangepaste operationalisering van additionaliteit;
- Mogelijke vertalingen hiervan in het aanvraagformulier;
- En de verwerking daarvan in de beoordeling.

## 1.2 Onderzoeksvragen

In dit onderzoek staat de volgende hoofdvraag centraal:

**Hoe kan, met oog op de doelmatigheid van de Woningbouwimpuls, de additionaliteit van de projectaanvragen gemeten worden?**

De focus ligt daarbij op de toekomst: hoe kan in de toekomstige tranches van de Wbi de additionaliteit (beter) gemeten worden en welke vragen kunnen in de aanvraag worden opgenomen om de additionaliteit van de Wbi zo reëel mogelijk in beeld te brengen?

Om een goede afweging te kunnen maken in welke aanvragen een bijdrage uit de Wbi het meest doelmatig is, spelen drie zaken een belangrijke rol: (1) de operationalisering van het begrip additionaliteit, (2) de wijze waarop de operationalisering vertaald is in het aanvraagformulier en (3) hoe dit verwerkt is in het beoordelingskader. Deze drie zaken komen aanbod in het onderzoek.

Ter beantwoording van de hoofdvraag zijn de volgende deelvragen opgesteld:

1. Hoe hebben aanvragers (gemeenten en andere betrokken organisaties zoals woningcorporaties en adviseurs) de drie onderdelen van additionaliteit (sneller, meer, betaalbaardere woningen) geïnterpreteerd, uitgerekend en ingevuld? Welke verschillen zien we? Is er verschil tussen gehonoreerde aanvragen en niet-gehonoreerde aanvragen?
2. Waar liepen de aanvragers tegenaan bij het invullen van de drie onderdelen van additionaliteit in de aanvraagformulieren? Welke informatie hadden ze voorhanden, welke informatie ontbrak er en hoe vaak was sprake van een beredeneerde gok?
3. Hoe kan de ingevulde additionaliteit preciezer geduid worden op basis van de ervaringen van de aanvragers?

## 1.3 Onderzoeksmethode

Voor dit onderzoek zijn de volgende onderzoeksmethoden gebruikt:

- Een **documentstudie** waarbij ingediende aanvragen en bijbehorende bijlagen van zowel de gehonoreerde als de niet-gehonoreerde aanvragen zijn geanalyseerd.
- Een **casestudy** naar acht casussen die een Wbi-aanvraag toegekend hebben gekregen in de eerste, tweede of derde tranche. Voor elke casus zijn de bijbehorende documenten bestudeerd, de gemeentelijke projectleiders, eventuele andere betrokken medewerkers van de gemeenten en andere betrokken actoren

(woningcorporaties en ontwikkelaars) geïnterviewd, evenals een aantal externe bureaus die het proces hebben ondersteund.

- Een **interview** met een coördinator van de directie Woningbouw van het ministerie van BZK, die tevens secretaris is van de Toetsingscommissie Woningbouwimpuls.
- Een online **enquête** onder de projectleiders van de niet-gehonoreerde projectaanvragen uit de eerste, tweede en derde tranche.

#### 1.4 Afbakening onderzoek

Dit onderzoek richt zich alleen op de additionaliteit van de Wbi-regeling. Additionaliteit is slechts één van de subcriteria in de beoordeling van de Wbi-aanvragen. Additionaliteit is in de uitwerking van de regeling en in het aanvraagformulier gespecificeerd in drie gevolgen van het niet verkrijgen van de Wbi-bijdrage: (1) het percentage van de woningbouwproductie dat niet door kan gaan als er geen subsidie wordt verleend, (2) het aandeel betaalbare woningen dat niet gerealiseerd kan worden als de subsidie niet wordt verleend en (3) de vertraging in startbouw bij geen bijdrage.

Dit onderzoek richt zich niet op andere onderdelen van de Wbi-regeling. De gestelde randvoorwaarden, de financiële onderbouwing van het tekort in de aanvragen, het beoordelingsproces en de andere beoordelingscriteria worden in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

#### 1.5 Leeswijzer

De rapportage is als volgt opgebouwd:

- Hoofdstuk twee gaat nader in op de regeling Woningbouwimpuls. Wat is het doel van deze regeling en hoe past de regeling binnen de context van de planontwikkeling in Nederland? Het hoofdstuk beschrijft daarnaast de randvoorwaarden, de beoordelingscriteria en het toetsingsproces van de regeling.
- In hoofdstuk drie beschrijft de casestudy van acht gehonoreerde aanvragen. Het hoofdstuk begint met een omschrijving van de casussen. Gevolgd door de bevindingen.
- Hoofdstuk vier presenteert de analyse van de antwoorden op de vragenlijst die verspreid is onder de projectleiders van niet-gehonoreerde projectaanvragen.
- In het vijfde hoofdstuk komt de beantwoording van de kwalitatieve en kwantitatieve hypothesen aanbod.
- Tot slot worden in hoofdstuk zes conclusies getrokken aan de hand van de hoofdvraag en worden aanbevelingen gegeven voor toekomstige tranches van de regeling.

## 2 Regeling Woningbouwimpuls

Dit hoofdstuk begint met de context van de regeling Woningbouwimpuls (Wbi): wat is het doel en hoe past deze regeling binnen de context van de planontwikkeling in Nederland? Het hoofdstuk gaat vervolgens in op de randvoorwaarden en de beoordelingscriteria van de regeling, waarbij specifiek aandacht is voor het subcriterium additionaliteit. Ook het toetsingsproces komt aan de orde.

### 2.1 Context van planontwikkeling in Nederland

Woningbouwprojecten maken onderdeel uit van de gemeentelijke plancapaciteit. De plancapaciteit bestaat uit projecten in verschillende planfasen die er samen toe moeten leiden dat de gemeente haar woningbouwdoelstellingen behaalt en het woningtekort<sup>5</sup> inloopt. De gemeentelijke woningbouwdoelstellingen zijn afgestemd op regionale woningbouwdoelstellingen en het gemeentelijk woonbeleid. Omdat niet alle plannen (volgens planning) gerealiseerd worden heeft het ministerie van BZK met provincies afgesproken de plancapaciteit waar nodig te verhogen naar 130%<sup>6</sup>. De ruimere plancapaciteit biedt echter geen garantie op het behalen van woningbouwdoelstelling. Dat ergens gebouwd mag worden, betekent nog niet dat er direct tot bouw wordt overgegaan. Andere zaken (zoals bouwcapaciteit, gewenste timing en bedrijfsbelangen van de grondeigenaar) dan plancapaciteit spelen hier een rol bij. Zachte plannen zijn vaak hoogst onzeker van aard, maar ook harde plannen (plannen in een vergevorderd stadium met een onherroepelijk vastgesteld bestemmingsplan) kunnen vertragen. Denk bijvoorbeeld aan vertraging bij de bouwer of materieeltekort.

Woningbouw vindt steeds vaker plaats op complexere binnenstedelijke locaties<sup>7</sup>. Op deze locaties kan bijvoorbeeld sprake zijn van complicerende en kostenverhogende factoren, versnipperd grondbezit en (meer) belanghebbenden in de omgeving. Voorbeelden van kostenverhogende factoren zijn huidige gebruikers, zoals bedrijvigheid die verplaatst moeten worden, vervuilde grond die gesaneerd moet worden of infrastructuur die aangepast of uitgebreid moet worden. Hoewel dergelijke aspecten vaker voorkomen bij binnenstedelijke ontwikkeling, kan ook op buitenstedelijke locaties sprake zijn van de nodige investeringen die een sluitende exploitatie bemoeilijken, waaronder infrastructurele investeringen.

Dergelijke grote lasten kunnen leiden tot een onrendabele top; een publiek tekort dat niet binnen het plan gedekt kan worden – of alleen wanneer concessies gedaan worden op bijvoorbeeld het aandeel betaalbare woningen, het type woningen of de ruimtelijke kwaliteit. Vooral bij complexe ‘zachte’ plannen, waarin verschillende actoren met verschillende belangen en posities samen moeten werken, zijn toekomstige ontwikkelingen moeilijk te voorspellen en zijn gevolgen van een ontwikkeling moeilijk te voorzien.

<sup>5</sup> Het landelijk woningtekort is in 2021 geraamd op 279.000 woningen:

<https://primos.abfresearch.nl/dashboard/dashboard/woningtekort>

<sup>6</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/11/06/minister-jaagt-woningbouw-verder-aan>

<sup>7</sup> Claassens, J. & E. Koomen (2017) Steden blijven verdichten, ROM, jg. 35, nr. 9, p. 18-25.

De Woningbouwimpuls is gericht op het sneller realiseren van meer betaalbare woningen. Bijdragen uit de Wbi kunnen tot de helft van een publiek tekort van een project bekostigen, mits er binnen drie jaar gestart kan worden met de bouw van de eerste woningen en de bouw van de laatste woningen start binnen tien jaar. Met de subsidiëring van een deel van het publieke tekort wordt getracht om projecten die financieel moeilijk rond te krijgen zijn van een impuls te voorzien, waardoor deze projecten (eerder) gerealiseerd kunnen worden, met een minimum van 50% betaalbare woningen (sociale huur, middenhuur en betaalbare koop).

## 2.2 Beoordelingscriteria en additionaliteit

Om als gemeente in aanmerking te komen voor de specifieke uitkering van de Woningbouwimpuls moet een aanvraag aan een aantal randvoorwaarden voldoen (zie bijlage E voor de randvoorwaarden). Aanvragen die niet voldoen aan één van de randvoorwaarden vallen per definitie af. Voldoet een aanvraag aan de randvoorwaarden, dan wordt de aanvraag beoordeeld aan de hand van een set beoordelingscriteria.

Deze criteria zijn uitgewerkt in het beoordelingskader (zie bijlage B) en bevatten de volgende vier criteria: (1) noodzaak, (2) effectiviteit, (3) efficiëntie en (4) urgentie (laatste criteria is een vaststaand gegeven, berekend op basis van de omvang van de lokale woningbouwopgave en of een gemeente onderdeel van een woondeal is). Elk criterium bestaat uit een aantal subcriteria en weegt voor 25% mee in de eindscore. Rangschikking van de ingediende aanvragen vindt plaats op basis van de behaalde eindscore; de uitkomst van een gezamenlijke weging van de vier genoemde criteria.

### Additionaliteit in het beoordelingskader

Additionaliteit is één van de subcriteria onder het beoordelingscriterium Noodzaak (subcriterium 2: Gevolg niet verlenen bijdrage). Additionaliteit is in de uitwerking van de regeling en in het aanvraagformulier gespecificeerd in drie gevolgen van het niet verkrijgen van de Wbi-bijdrage: (1) het percentage van de woningbouwproductie dat niet door kan gaan als er geen subsidie wordt verleend, (2) het aandeel betaalbare woningen dat niet gerealiseerd kan worden als de subsidie niet wordt verleend en (3) de vertraging in startbouw bij geen bijdrage.

In het aanvraagformulier (vraag 2.1 in tranche 1 en 2 en vraag 2.2 in tranche 3) is dit als volgt vertaald:

*Geef aan wat de gevolgen zijn voor het project als de bijdrage uit de Woningbouwimpuls niet wordt toegekend. Maak in 350 woorden aannemelijk dat deze effecten optreden. Ga daarbij expliciet in op de maatregelen conform 2.1.*

<b>Gevolg</b>	<b>Van toepassing?</b>	<b>Verwacht effect</b>
Er kunnen minder woningen gerealiseerd worden.	[Ja/Nee]	[aantal woningen dat wel gerealiseerd kan worden]
De startbouw van woningen wordt vertraagd.	[Ja/Nee]	[# maanden vertraging]
Er kunnen minder betaalbare woningen gerealiseerd worden.	[Ja/Nee]	[aantal betaalbare woningen dat wel gerealiseerd kan worden]
[Maak in maximaal 150 woorden het vertragingseffect aannemelijk]		
[Maak in maximaal 200 woorden het effect op het woningbouwprogramma aannemelijk]		

## 2.3 Het toetsingsproces

### Toetsing

Tijdens het moment van aanvragen (tot een week voor de deadline) toetst de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) de aanvragen namens het ministerie van BZK op volledigheid. Bij onvolledigheid worden de aanvragers in de gelegenheid gesteld om aanvragen voor de deadline aan te vullen. Vervolgens verwerkt het (ambtelijk) secretariaat van de Toetsingscommissie de aanvraagdocumentatie en bereidt het toetsingsproces voor.

Voor een tweetal elementen wordt gebruik gemaakt van externe expertise:

- **Analyse business case:** een analistenpool bestaande uit vijf adviesbureaus analyseert iedere businesscase en adviseert de Toetsingscommissie over het realiteitsgehalte van het opgevoerde financiële tekort. De analisten maken daarbij gebruik van een vooraf opgesteld format en er vindt peerreview plaats op de analyses. Indien een aanvraag elementen bevat die verhelderd moet worden om een goede afweging te kunnen maken, wordt desbetreffende aanvrager gevraagd om deze elementen schriftelijk toe te lichten. Door alle gemeenten op hetzelfde moment te bevragen en dezelfde reactietermijn te geven, hebben alle gemeenten dezelfde kans om toelichting te geven. Deze informatie wordt vervolgens verwerkt in de definitieve analyse.
- **Mobiliteitsscan:** een mobiliteitspool bestaande uit twee adviesbureaus voert een quickscan uit op mobiliteitsaspecten in de aanvragen. Het doel van deze analyse is bepalen of het mobiliteitsprofiel van het project past bij de omliggende infrastructuur en in hoeverre de aanvraag aansluit op bereikbaarheidsprogramma's en gemaakte afspraken binnen het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT).

Aan de hand van de aanvraagdocumenten, de externe analyses en de verwerking daarvan door het secretariaat in oplegnotities, beoordeelt de Toetsingscommissie de aanvragen. De aanvragen worden door de commissieleden eerst individueel beoordeeld op de relevante criteria. Daarna wordt elke aanvraag tijdens een commissievergadering besproken, waarbij argumenten voor de individuele scores worden uitgewisseld. Op basis hiervan komt de commissie vervolgens tot een gezamenlijke en gemotiveerde score per aanvraag.

Naast de aanvragen die niet voldoen aan één van de randvoorwaarden (zie paragraaf 2.2), vallen ook de aanvragen die niet positief beoordeeld worden door de Toetsingscommissie af. Dit betreft voor het overgrote deel aanvragen waarbij cruciale informatie of onderbouwing ontbreekt in de aanvraagdocumentatie.

### **Rangschikking**

Alle door de Toetsingscommissie positief beoordeelde aanvragen worden vervolgens gerangschikt. Mocht het totaal aantal positief beoordeelde projectaanvragen optellen tot een hoger bedrag dan beschikbaar is binnen de Wbi, dan valt op basis van de rangschikking een aantal aanvragen af. Zowel bij de eerste als de tweede tranche zijn op basis van de rangschikking op totaalscores (waar additionaliteit in meegewogen wordt) geen projecten afgevallen<sup>8</sup>. Dit betekent dat in de eerste twee tranches de mate van additionaliteit (mits positieve beoordeeld) uiteindelijk niet heeft meegewogen in de afweging om een aanvraag wel of niet te honoreren.

## **2.4 Tussentijdse evaluatie: additionaliteit**

Het doel van de Woningbouwimpuls is het stimuleren van het versneld realiseren van meer betaalbare woningen. In een tussentijdse evaluatie<sup>9,10</sup> die plaats vond na de tweede tranche is op basis van de informatie die door de gemeenten is opgegeven in de aanvragen, geconstateerd dat circa 51.600 woningen (54% van het totaal) zonder de Wbi niet ontwikkeld zouden worden. De gemeenten geven aan dat circa 90% van deze additionele woningen in het betaalbare segment vallen. Oftewel: zonder Wbi zouden veel minder betaalbare woningen worden gebouwd.<sup>11</sup> Deze evaluatie is gebaseerd op de informatie uit de aanvraagformulieren. De onafhankelijke Toetsingscommissie stelde echter, in de aanbiedingsbrief<sup>12</sup> met daarin het advies over de projectaanvragen voor de derde tranche, dat het “lastig is te meten of de Woningbouwimpuls werkelijk tot extra woningen leidt.” De commissie heeft de minister daarom geadviseerd om in toekomstige regelingen een meer objectieve onderbouwing van gemeenten te vragen.

<sup>8</sup> [Aanbiedingsbrief bij eindadvies eerste tranche woningbouwimpuls](#) en [Aanbiedingsbrief bij eindadvies tweede tranche woningbouwimpuls](#)

<sup>9</sup> [Kamerbrief tussentijdse evaluatie Woningbouwimpuls, 25 mei 2021.](#)

<sup>10</sup> [Rapport Tussentijdse evaluatie Woningbouwimpuls, 6 april 2021.](#)

<sup>11</sup> Het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB) komt in een eigen onderzoek op een lagere mate van additionaliteit dan uit de opgaven van de gemeenten blijkt. Het EIB komt tot een netto extra toevoeging van 18.000 woningen in de periode 2021-2025. Zie rapport Bouwmonitor tijdens de coronacrisis (meting over 2020), EIB, 2021.

<sup>12</sup> [Aanbiedingsbrief-en-advies-toetsingscommissie-woningbouwimpuls-over-aanvragen-derde-tranche-woningbouwimpuls](#)



### 3 Casestudy naar vijf gehonoreerde aanvragen

Van alle gehonoreerde Woningbouwimpuls-aanvragen uit de eerste, tweede en derde tranche zijn zeven casussen geselecteerd en onderzocht. Dit hoofdstuk presenteert de resultaten van de casestudy. De informatie in dit hoofdstuk is gebaseerd op een analyse van de aanvraagdocumentatie en bijbehorende documenten, interviews met de betreffende gemeenten en andere bij de aanvraag betrokken partijen.

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de volgende deelvragen:

- Hoe hebben aanvragers (gemeenten en andere betrokken organisaties zoals woningcorporaties en adviseurs) de drie onderdelen van additionaliteit (sneller, meer, betaalbare woningen) geïnterpreteerd, uitgerekend en ingevuld? Welke verschillen zien we? Is er verschil tussen gehonoreerde aanvragen en niet-gehonoreerde aanvragen?
- Waar liepen de aanvragers tegenaan bij het invullen van de drie onderdelen van additionaliteit in de aanvraagformulieren? Welke informatie hadden ze voorhanden, welke informatie ontbrak er en hoe vaak was sprake van een beredeneerde gok?
- Welke tactieken hebben de aanvragers gehanteerd voor het bepalen en onderbouwen van de drie onderdelen van additionaliteit bij de aanvragen?
- Hoe kan de ingevulde additionaliteit preciezer geduid worden op basis van de ervaringen van de aanvragers?

#### 3.1 Zeven casussen

Bij de selectie van de casussen is diversiteit nagestreefd op de volgende kenmerken: (1) type locatie, (2) mate van additionaliteit (zoals ingevuld op het aanvraagformulier) en (3) de omvang van de aanvragende gemeente.

In totaal zijn zeven casussen geselecteerd (zie tabel 3-1). Bijlage C geeft een uitgebreidere omschrijving van de casussen.

*tabel 3-1 Overzicht van de geselecteerde casussen (in willekeurige volgorde)*

Gemeente	Aanvraag	Type locatie	Add. woningen <sup>13</sup>	Add. betaalbare woningen <sup>11</sup>	Tranche
Zaanstad	Kogerveldwijk	Bestaande woonwijk	69%	71%	1
Zwolle	Spoorzone	Stationsgebied	37%	37%	1 en 3
Rotterdam	Codricoterrein	Centrumontwikkeling	100%	100%	2 en 3
Leiden	Lammerschans	Oud bedrijventerrein	30%	77%	1
Harderwijk	Harderweide	Uitleglocatie	100%	100%	1
Groningen	Suikerzijde Noord	Oud bedrijventerrein	25%	50%	3
Den Haag	Laan van NOI	Stationsgebied	0%	65%	1 en 2

### 3.2 Additionaliteit totaal aantal woningen

In het aanvraagformulier moet de aanvrager aangeven “*wat de gevolgen zijn voor het project als de bijdrage uit de Woningbouwimpuls niet wordt toegekend*”. Een onderdeel daarvan is hoeveel woningen er minder gerealiseerd kunnen worden binnen het project zonder bijdrage Wbi. In de interviews is gevraagd hoe de aanvragers deze vraag geïnterpreteerd, uitgerekend en ingevuld hebben.

Bij twee van de geselecteerde casussen is in het aanvraagformulier aangegeven dat er zonder een bijdrage uit de Wbi geen woningen gebouwd gaan worden (oftewel een additionaliteit van 100%). Bij één geselecteerde casus is opgegeven dat een bijdrage van de Wbi niet tot de bouw van meer woningen zal leiden, wat resulteert in een additionaliteit van 0%. De andere vier casussen hebben een additionaliteit op het aantal woningen tussen de 25% en de 69% opgegeven (zie tabel 3-1).

#### Casussen met 100% additionaliteit op de het totale aantal woningen

De aanvragers van beide projecten met 100% additionaliteit achten het aannemelijk dat zonder Wbi-bijdrage de projecten aanzienlijke vertraging oplopen. Bij één van de twee projecten was sprake van een zeer kostbare verhuizing/uitplaatsing van een fabriek. De bij het project betrokken ontwikkelaar gaf aan zonder Wbi-bijdrage genoodzaakt te zijn zich terug te trekken. De gemeente meldde dat dit niet onmiddellijk zou betekenen dat het project niet door zou gaan, maar dat het vinden van alternatieve financiële middelen voor de uitplaatsing van de fabriek en een nieuwe marktpartij in die mate een vertragende werking zouden hebben dat een opgave van 100% additionaliteit wel gerechtvaardigd is. Echter gaf de gemeente ook aan dat met de komst van een nieuwe raad en/of een andere *policy window* de toekomst er ook weer anders uit kan zien.

<sup>13</sup> Het gaat hier om het percentage (betaalbare) woningen dat meer gerealiseerd kan worden dan wanneer er geen Wbi-bijdrage zou zijn ontvangen. Dit in tegenstelling tot het aanvraagformulier waarin gevraagd wordt naar het percentage (betaalbare) woningen dat zonder Wbi-bijdrage alsnog gerealiseerd zou worden.

Het tweede project met 100% additionaliteit op het aantal te bouwen woningen betrof een project waarbij geen sprake was van een grote fysieke barrière (uitplaatsing, noodzaak infrastructurele ontsluiting). In deze casus was sprake van een minder kostbare ingreep (geluidswal van ca €6 mln.) gecombineerd met een hoog aandeel grondgebonden betaalbare woningen binnen het project (68%). Samen leidde dit tot een publiek tekort. De gemeente gaf aan dat er al heel lang werd onderhandeld met ontwikkelaars met grondposities (bouwclaim). Zij schatte in dat een bijdrage uit de Wbi de onderhandelingen over dekking van de kosten flink zou kunnen versnellen. De 100% additionaliteit op het aantal woningen is in deze projectaanvraag vooral gebaseerd op de onzekere en moeilijk lopende onderhandelingen. Mochten de onderhandelingen alsnog komen zonder bijdrage uit de Wbi, dan kan de bouw van de woningen alsnog zonder al te veel problemen plaatsvinden. Als dat het geval zou zijn, zou de additionaliteit van de Wbi in de praktijk omslaan van 100% naar 0%. Tijdens het aanvragen was echter geen goede inschatting te maken of de onderhandelingen wel of niet zouden rondkomen zonder Wbi-bijdrage.

#### **Casussen met 0% additionaliteit op de het totale aantal woningen**

Bij het project waarvan de aanvrager de additionaliteit van de Wbi-bijdrage op het aantal te bouwen woningen op 0% schat, geeft de aanvrager aan dat een bijdrage uit de Wbi niet zozeer zal leiden tot het bouwen van meer woningen. Wel zou een bijdrage kunnen leiden tot een versnelling van de bouw of voor het bouwen van meer betaalbare woningen.

#### **Casussen met 25% tot 69% additionaliteit op de het totale aantal woningen**

Respondenten bij de andere casussen meldden ook dat zij geworsteld hebben met het inschatten van de drie variabelen van additionaliteit in het aanvraagformulier. Zij geven aan dat projecten zo complex zijn en met zoveel onzekerheden omgeven dat het onmogelijk is vast te stellen of, in welke vorm en wanneer een project door zal gaan, met en zonder Wbi-bijdrage. Verschillende respondenten gaven daarbij aan dat het project zonder Wbi-bijdrage mogelijk wel door zou gaan, maar dat de zoektocht naar dekking van het publieke tekort jaren zou kunnen duren. Een Wbi-bijdrage zou in deze gevallen in ieder geval leiden tot een versnelling van het project.

### **3.3 Additionaliteit betaalbare woningen**

In het aanvraagformulier wordt ook gevraagd naar additionaliteit van betaalbaarheid. Meer concreet betekent dit welk aandeel betaalbare woningen er zou zijn gebouwd met een Wbi-bijdrage ten opzichte van de situatie zonder Wbi-bijdrage. Hier gelden in principe dezelfde problemen zoals hierboven omschreven.

De twee casussen waarvan de aanvragers bij de additionaliteit op het aantal woningen 100% hebben aangegeven, geven bij additionaliteit op betaalbaarheid ook 100%. Als er niet gebouwd gaat worden, is het percentage betaalbaar immers 0%. Deze aanvragers gaan in het aanvraagformulier uit van een alles of niets-scenario.

Voor de ander aanvragers speelt ook hier weer de grote onzekerheid over de toekomstige scenario's. Welk deel van het plan valt uit en hoeveel betaalbare woningen zijn hierbij betrokken, hoe vallen nieuwe onderhandelingen uit en hoe vertaalt zich dit in het bouwprogramma?

Een belangrijke bevinding is echter dat de meeste gemeenten het minimale aandeel van 50% betaalbaar bij nieuwbouw doorgaans wel halen. In enkele gevallen is het betaalbare segment nog verder opgehoogd, boven de 50%.

Dat de norm doorgaans zonder problemen gehaald wordt, komt door de ruime definitie van betaalbaarheid die gehanteerd wordt binnen de regeling Wbi. Middeldure huur en koop tot de NHG-grens worden ook als betaalbaar gezien. In landsdelen waar de marktprijzen wat lager liggen valt snel een aanzienlijk deel van de private huur- en koopwoningen binnen het betaalbare deel.

### 3.4 Additionaliteit versnelling

Alle respondenten melden dat sprake is van versnelling zodra een bijdrage vanuit de Wbi wordt toegekend. Het kan zijn dat dit in de praktijk ook leidt tot meer woningen omdat er aan de ‘achterkant’ ruimte komt voor nieuwe projecten. Projecten worden met de toekenning van de Wbi-bijdrage voor een voldongen feit gesteld. Er is budget voor het afdekken voor het publieke tekort en de businesscase voor de woningbouw is rond, waardoor er zonder problemen gestart kan worden. Hiermee worden eventuele voortgaande discussies over het project beslecht.

Een nuance hierbij is dat er nochtans onvoorziene externe factoren kunnen zijn die de voortgang belemmeren. Inspraak van belanghebbenden kan bij projecten nabij woonwijken een risico vormen. De bestemmingsplanprocedure is namelijk niet altijd geheel afgerond bij het indienen van een Wbi-aanvraag. Ook kan lokale politiek aanvullende eisen stellen die niet worden afgedekt door de Wbi-bijdrage, zoals extra sociale huurwoningen. Ook de recent gestegen grondstof- en bouwmaterialenprijzen, stikstofproblemen en het tekort aan personeel kunnen in de praktijk voor onvoorziene vertragingen zorgen.

### 3.5 Interpretatie additionaliteit

In de interviews kwam duidelijk naar voren dat de additionaliteit zeer verschillend werd geïnterpreteerd. Dit viel uiteen in (tenminste) vier vormen:

- Een deel van het plan gaat door zonder de Wbi-bijdrage
- Een deel van het plan **gaat zeker niet door**
- Een deel van het plan wordt **onzeker** (heronderhandeling, marktpartij die mogelijk wegloopt, etc.)
- Een deel van het plan loopt zodanige **vertraging** op dat deze buiten de tijdsspanne van de Wbi valt (wordt pas opgeleverd na 10 jaar, als het al doorgaat).

Waar bij de eerste twee de additionaliteit relatief eenvoudig op respectievelijk 0 of 100% gezet kan worden, is bij de laatste twee vormen het vrijwel ondoenlijk om met een passend antwoord te komen. Het bovenstaande is een vereenvoudigde, gestileerde driedeling van de wijze waarop de additionaliteit op het aantal woningen werd geïnterpreteerd. Het is soms moeilijk om het deel dat wel of niet doorgaat zonder Wbi te isoleren van de rest van het plan, omdat het publieke tekort niet volledig is te scheiden. Op deze wijze kan dus de uitval van een deelplan ook zorgen voor problemen bij andere deelplannen. Denk daarbij aan de openbare ruimte of infrastructurele ontsluiting.

Voor vrijwel alle respondenten geldt dat het moeilijk in te schatten is hoe de zoektocht of de onderhandelingen voor het dekken van het financieel tekort verder zou zijn verlopen als de subsidie niet toegekend zou zijn. Het financieel tekort kan leiden tot het langdurig

pauzeren van een project, het optimaliseren en versoberen van de plannen, het aanpassen van het projectgebied, het opknippen van het gebied in kleinere deelprojectjes of langdurige onderhandelingen. Elke invulling van de drie componenten van additionaliteit is daarmee te onderbouwen. Over het algemeen valt op dat hoe groter de onzekerheid is, hoe hoger men de additionaliteit lijkt in te schatten.

Conclusie is dan ook dat er weinig éénduidigheid is bij aanvragers over hoe de verschillende componenten van additionaliteit ingevuld dienen te worden en uiteindelijk ingevuld zijn. Waar de ene aanvrager aangeeft dat de Wbi-subsidie 100% additioneel is, omdat het project anders geen doorgang zal krijgen, berekenen andere aanvragers de additionaliteit op een aangepaste woningbouwprogrammering, met meer kleine en minder, betaalbare woningen.

De kwantitatieve wijze waarop additionaliteit momenteel uitgevraagd wordt in het aanvraagformulier lijkt dan ook niet passend bij de grote onzekerheid en het kwalitatieve karakter van additionaliteit in de praktijk.

Het beeld kan ontstaan dat een afgerond percentage additionaliteit in het Wbi-aanvraagformulier betekent dat er een ruwe schatting is gemaakt en dat achter een nauwkeuriger percentage (zoals 39%) een exacte berekening schuil gaat. Dit kan niet bevestigd worden op basis van de gesprekken. Alle opgegeven percentages zouden moeten worden geïnterpreteerd als een getal met daaromheen een onzekerheidsmarge. Er kan dan hoogstens (meer betrouwbaar) worden gesproken van hoge, middelhoge en lage additionaliteit.

### **3.6 Belangrijkste additionaliteit volgens de gesproken indieners**

Verschillende respondenten geven aan dat het grootste effect van het toekennen van de Wbi-bijdrage een versnelling van de planvorming is geweest. Zonder Wbi-bijdrage zouden projecten langere tijd (tot vele jaren) nodig hebben om (1) het proces te doorlopen (2) tot overeenstemming te komen met ontwikkelende partijen en (3) het publieke tekort gedekt te krijgen. Op de lange termijn zou dit in de praktijk kunnen leiden tot meer projecten, omdat er aan de 'achterkant' ruimte komt voor nieuwe projecten. Aangezien deze effecten in de (verre) toekomst liggen en onvoorspelbaar zijn, zijn ze niet meegenomen in het onderzoek.

Hoewel het voorbereiden van de aanvraag door verschillende indieners als complex is ervaren, wordt wel aangegeven dat het gezamenlijke proces richting een succesvolle aanvraag heeft bijgedragen aan betere onderlinge verhoudingen. Ook zorgt de gevraagde concreetheid voor druk op samenwerkende partijen om stappen te zetten. Het verkrijgen van de Wbi-bijdrage wordt door indieners als een grote stimulans ervaren om ook andere partijen mee te krijgen en sneller tot realisatie van woningen over te gaan. Daarnaast levert het projectontwikkelaars veel zekerheid over de randvoorwaarden binnen een project, waardoor de onderhandelingen soepeler verlopen.

### **3.7 Substitutie**

Tijdens de interviews is gesproken over de kans dat de toekenning van een Wbi-bijdrage leidt tot vertraging van andere nieuwbouwprojecten binnen de gemeente. Geen van de geïnterviewden is echter van mening dat een Wbi-bijdrage leidt tot een andere prioritering van projecten. De Wbi-aanvragen worden veelal ingediend voor projecten die al (redelijk) ver gevorderd zijn en waar een projectorganisatie bezig is met het project. Uit de interviews is niet gebleken dat de toekenning noopt tot het herplaatsen van personeel van andere projecten richting het Wbi-project.

De vraag naar substitutie is evenwel gesteld vanuit een context met de huidige tekorten aan personeel bij gemeenten om nieuwe projecten op te starten. Daarom verstrekt het Rijk via de Flexpoolregeling middelen aan gemeenten om capaciteit en expertise in te huren in de voorfase van projecten. Dergelijke tekorten worden kennelijk niet op dezelfde manier gevoeld bij projecten die al lopen. Mogelijk speelt ook een rol dat het bij de Wbi veelal gaat om de grotere gemeenten, die lopende projecten beter kunnen bemensen. Dit is echter een veronderstelling die nader zou moeten worden verkend.

Wel wordt gemeld dat de tijd die gestoken wordt in het voorbereiden van de Wbi-aanvraag niet gebruikt kan worden om andere plannen te beoordelen. De gemeentelijke capaciteit is dus wel beperkt, maar tot aanwijsbare substitutie leidt het volgens respondenten niet. Externe factoren kunnen wel een rol spelen zoals een gebrek aan capaciteit in de bouw (bijvoorbeeld stikstofproblematiek of gevolgen van het Didam-arrest).

## 4 Niet-gehonoreerde aanvragen

In dit hoofdstuk worden de resultaten gepresenteerd van een analyse van de niet-gehonoreerde projectaanvragen. Het merendeel van deze projectaanvragen is niet positief beoordeeld door de Toetsingscommissie doordat cruciale informatie of onderbouwing in de aanvraag ontbrak. Met dit deel van het onderzoek wordt in beeld gebracht of de verwachte negatieve gevolgen van het niet verkrijgen van een bijdrage uit de Woningbouwimpuls ook daadwerkelijk waarheid zijn geworden of dat de praktijk anders uitwijst.

### 4.1 Achtergrond niet-gehonoreerde aanvragen

Tot nu toe zijn er drie tranches geweest van de Wbi, waarin gemeenten aanvragen konden indienen om aanspraak te maken op een bijdrage. Het staat gemeenten vrij om een niet-gehonoreerde projectaanvraag in een latere tranche opnieuw in te dienen. Uit de aanbiedingsbrief<sup>14</sup> bij de het eindadvies eerste tranche Woningbouwimpuls blijkt dat de Toetsingscommissie na de eerste tranche constateerde dat het merendeel van de niet positief beoordeelde aanvragen wel goed aansloot bij de doelstellingen van de Wbi en ook potentie hadden, maar dat cruciale informatie of onderbouwing ontbrak in de aanvraag. De Toetsingscommissie moedigde deze aanvragers aan om met een extra tijdsinspanning en goede begeleiding alsnog tot een kwalitatief goede aanvraag voor de tweede tranche van de Wbi te komen.

### 4.2 Respons

Na drie rondes zijn er 48 unieke projectaanvragen die na de eerste drie tranches niet-gehonoreerd zijn. Wanneer voor een project aanvragen zijn ingediend in verschillende tranches is alleen de laatste aanvraag meegenomen, mits deze ook niet gehonoreerd was. Projectaanvragen die in een eerdere tranche niet gehonoreerd zijn, maar in een latere tranche wel, zijn niet meegenomen. Een deel van deze projectaanvragen zullen in de vierde tranche opnieuw ingediend worden. De projectleiders van deze 48 projecten zijn per email benaderd om een vragenlijst in te vullen. In totaal is voor 20 niet-gehonoreerde projecten de vragenlijst ingevuld, dit is een respons van 42%.

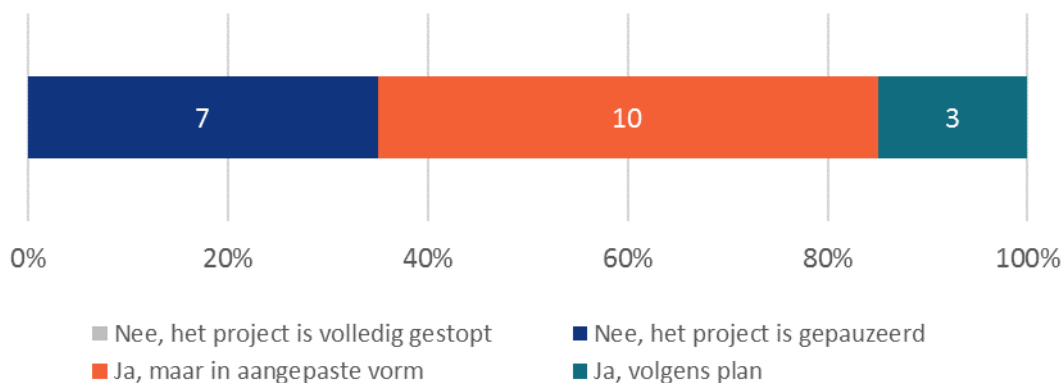
### 4.3 Gevolgen voor project

Projectleiders van niet-gehonoreerde projectaanvragen (n=20) zijn gevraagd wat tot nu toe de gevolgen zijn van het niet verkrijgen van een bijdrage uit de Woningbouwimpuls voor het project. Voor geen van de niet-gehonoreerde projectaanvragen geldt dat het project volledig gestopt is. De helft (50%) van de projecten gaat wel door, maar in een aangepaste vorm. Voor 7 van de 20 projecten (35%) met een niet-gehonoreerde aanvraag geldt dat het project tijdelijk is gepauzeerd. Daarnaast zijn er 3 projecten (15%) die vooralsnog volgens plan worden uitgevoerd.

<sup>14</sup> Aanbieding eindadvies eerste tranche woningbouwimpuls, 1 september 2020.



figuur 4-1 Is het project doorgegaan na het niet verkrijgen van een bijdrage uit de Wbi? (n= 20)



#### 4.3.1 Projecten die in aangepaste vorm doorgaan (n=10)

Van de twintig niet-gehonoreerde projectaanvragen zijn tien projecten in aangepaste vorm doorgegaan. In de enquête is respondenten gevraagd naar een toelichting op de aanpassingen. Een aantal aanvragers is op zoek naar mogelijkheden voor optimalisatie en versobering (drie respondenten) of hebben deze al gevonden (drie respondenten) door het doorvoeren van een programmatische verschuiving. Er worden bijvoorbeeld minder betaalbare woningen gebouwd (twee) of de woningen zijn van een lagere kwaliteit (één).

In één geval wordt een deel van het plan (mogelijk) niet gebouwd. Voor een ander plan geldt dat de planning is aangepast door de inrichting van de openbare ruimte en een infrastructurele ingreep uit te stellen en de woningbouw te faseren. In twee gevallen is het plan aangepast en wordt het ingediend voor een latere Wbi-tranche.

##### **Gevolgen voor de planning**

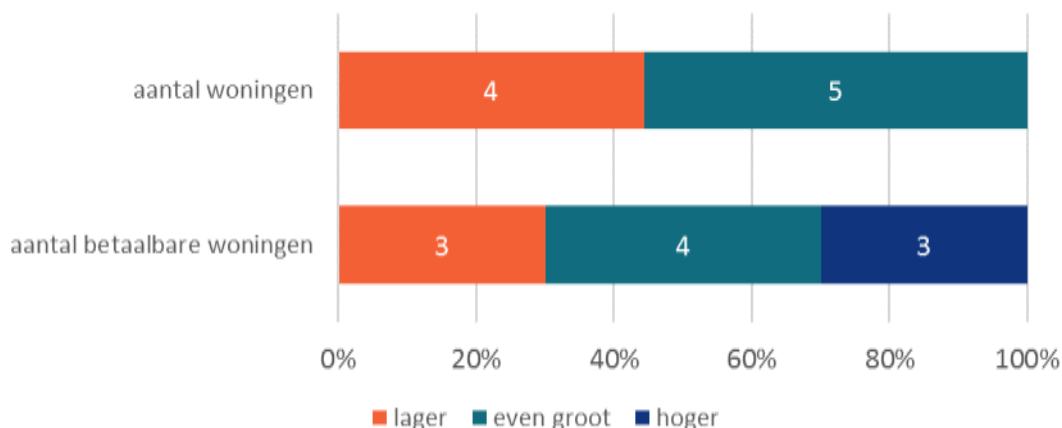
Bij zes van de tien projecten die in aangepaste vorm doorgaan is de planning onveranderd gebleven. Bij vier van de tien plannen is sprake van een vertraging. Desalniettemin begon of begint bij negen van de tien aanvragen de start bouw (alsnog) binnen drie jaar na de Wbi-aanvraag. Bij één plan begint de start bouw later (vier jaar na het indienen van de aanvraag).

##### **Gevolgen voor het aantal (betaalbare) woningen**

Het aantal te bouwen woningen (betaalbaar of anderszins) is bij vijf van de tien plannen onveranderd. Bij vier plannen worden er minder woningen gebouwd.

Het aantal betaalbare woningen is bij vier van de tien plannen onveranderd. Bij drie plannen worden minder betaalbare woningen gebouwd. Een respondent schrijft bijvoorbeeld: *'Minder betaalbare woningen kunnen binnen het gegeven tijdvak worden gerealiseerd, [vanwege] tekorten die nu niet kunnen worden opgevangen.'* Bij de drie andere plannen worden juist meer betaalbare woningen gebouwd. Een respondent schrijft bijvoorbeeld dat uitstel van het plan heeft geleid tot een heroverweging over de programmatische invulling van het project, ten gunste van het aantal betaalbare woningen.

figuur 4-2 Gevolgen niet verkrijgen Wbi-bijdrage voor het aantal (betaalbare) woningen (n= 10)



#### 4.3.2 Gepauzeerde projecten (n= 7)

In totaal zijn zeven van de twintig niet-gehonoreerde plannen in de respons gepauzeerd. Respondenten geven aan dat de plannen momenteel in een onzekere fase verkeren. Er wordt gezocht naar manieren om het publieke tekort te dekken, waarbij bijvoorbeeld onderhandelingen plaatsvinden met marktpartijen over de aanpassing van het woningbouwprogramma (drie respondenten). Een ander plan wacht op een besluit van de gemeenteraad over de inzet van extra middelen. Twee respondenten geven aan bezig te zijn met het verder ontwikkelen van het planconcept, om het uiteindelijk opnieuw in te dienen voor een bijdrage vanuit de Woningbouwimpuls. De toekomst van deze projecten zijn dan ook onzeker.

#### 4.3.3 Projecten die doorgaan volgens plan (n= 3)

Voor drie van de twintig niet-gehonoreerde plannen in de respons geldt dat ze doorgaan volgens plan. Twee van de drie gemeenten geven evengoed aan nog op zoek te zijn naar een oplossing voor het dekken van het financieel tekort. De derde gemeente heeft het publiek tekort weten te dekken met een financiële meevaller vanuit een fonds, en een ‘herprioritering van beschikbare dekkingruimte binnen dit fonds’.

Bij twee van de plannen begint de start bouw (vooralsnog) binnen drie jaar na aanvraag. Bij het overblijvende plan begint de start bouw vier jaar na de aanvraag.

#### 4.4 Substitutie

Respondenten is gevraagd naar de invloed van het niet verkrijgen van de Wbi-bijdrage op andere nieuwbouwprojecten binnen de gemeente: Zijn er bijvoorbeeld andere nieuwbouwprojecten waar de beperkte ambtelijke capaciteit nu naar uit kan gaan en die daardoor versnellen? De respondenten geven aan dat er van substitutie – versnelling in de planning bij andere projecten, of aanvullende woningbouw op andere projecten – geen sprake is.

Bij geen van de twintig gemeenten zijn andere projecten in de planning naar voren gehaald na het niet gehonoreerd krijgen van de projectaanvraag. Eén respondent schrijft bijvoorbeeld: *‘Dit project is de voornaamste om in de woningbehoefte in onze gemeente te voorzien. Bovendien heeft de gemeente hier zelf een aanmerkelijk financieel belang, dus*

“voorrang” geven aan andere plannen is in dit geval geen discussiepunt geweest.’ Een andere respondent schrijft: ‘De capaciteit moet nu worden ingezet op het aanpassen van het plan zodat het tekort wordt opgelost. Er is dan geen capaciteit voor andere plannen.’

Ook is in de meeste gemeenten geen sprake van substitutie van (betaalbare) woningen. ‘De ruimtelijke programmering van andere projecten is onafhankelijk van de programmering van dit project,’ schrijft een respondent bijvoorbeeld. Een andere respondent geeft aan dat het bewuste project de enige beschikbare binnenstedelijke locatie is waar betaalbare woningen in grote aantallen kunnen worden gerealiseerd; substitutie van woningen op andere projecten is dan ook niet aan de orde.

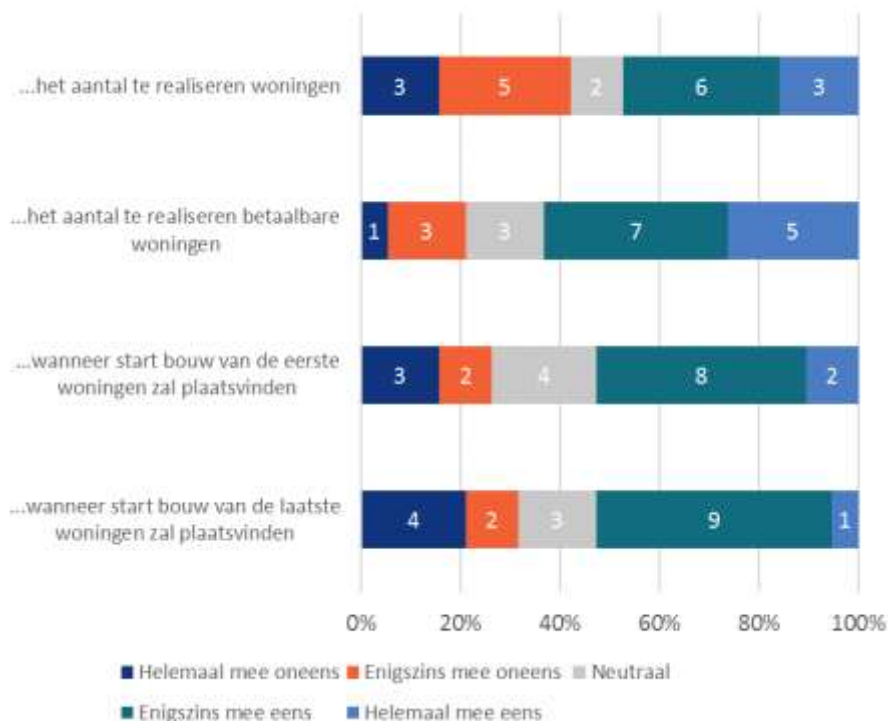
In slechts één gemeente zijn er meer betaalbare woningen gepland op andere projecten als gevolg van de niet gehonoreerde aanvraag (hierbij is geen verdere toelichting gegeven).

## 4.5 Ervaring met het voorbereiden van de aanvraag

### 4.5.1 Inschatting van additionaliteit

Respondenten is gevraagd in hoeverre ze bij het invullen van het aanvraagformulier in staat waren een precieze inschatting te geven van de additionaliteit van de Wbi-bijdrage met betrekking tot het aantal (betaalbare) woningen en de planning. De meningen zijn hierover verdeeld. Waar ruim de helft van de respondenten aangeeft dat ze wel een precieze inschatting konden maken, geeft 20 tot 40% aan geen precieze inschatting te kunnen maken.

figuur 4-3 Voor de aanvraag konden wij een precieze inschatting maken van de gevolgen van het wel of niet verkrijgen van de Wbi-bijdrage op...<sup>15</sup> (n= 19)



<sup>15</sup> Eén respondent heeft deze vragen niet ingevuld, waardoor het totaal op 19 uitkomt.

Daarnaast is aan de respondenten gevraagd in hoeverre de noodzaak van het krijgen van een Wbi-bijdrage goed bepleit kon worden aan de hand van het aanvraagformulier. Een klein deel van de respondenten was positief over het aanvraagformulier. Een groter deel was negatief. Een aantal respondenten gaf aan dat de ruimte om de materie toe te lichten te beperkt was. Een respondent schreef: *'Het omschrijven van een complexe gebiedsontwikkeling ... laat zich lastig tot in detail beschrijven in een format met maximaal aantal te gebruiken woorden per onderdeel en een vaststaand aantal formulieren. De aanvullende vragenronde is niet ingezet om meer verheldering te vragen waarom bepaalde kostenposten aan de orde zijn. Het is in dat opzicht vrijwel onmogelijk om een gebiedsontwikkeling volledig sluitend toe te lichten.'*

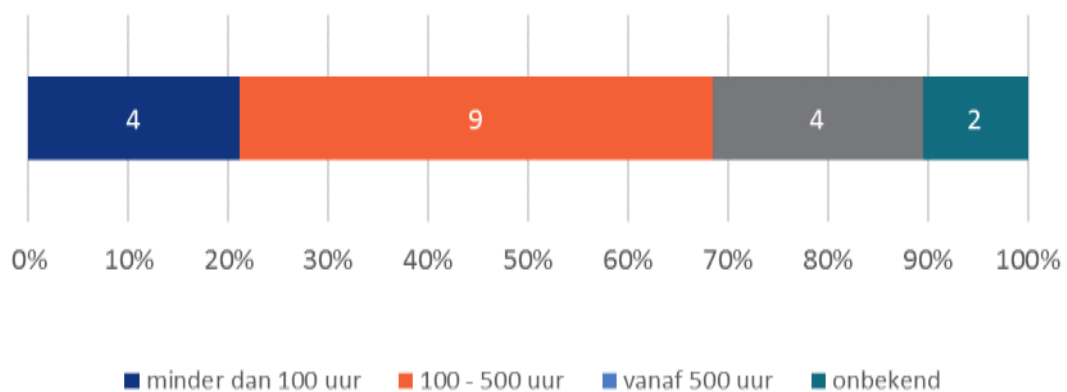
Twee respondenten spraken de wens uit voor een meer interactieve aanvraag. *'Een gesprek met verslag werkt beter'* schreef een respondent bijvoorbeeld. Een ander schreef: *'Ik had liever gehad dat iemand vanuit het Rijk had meegekeken naar de grondexploitatie en op basis daarvan de aanvraag kon worden gedaan. Dit is transparanter en geeft een beter totaalbeeld.'*

#### 4.5.2 Investing voor de voorbereiding

Respondenten is tot slot gevraagd naar een inschatting van de hoeveelheid ambtelijke capaciteit en geld voor externe inhuur die het voorbereiden en indien van de Wbi-aanvraag hebben gekost.

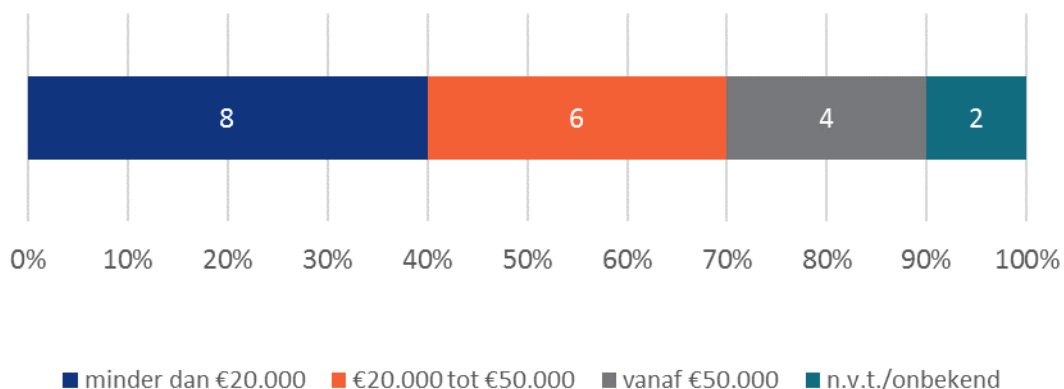
Bij twintig procent (vier aanvragen) was minder dan honderd uur ambtelijke capaciteit nodig. Bij de helft van de projecten ging het om tussen de honderd en vijfhonderd uur. Bij nog twintig procent was er meer dan vijfhonderd uur aan ambtelijke capaciteit nodig (figuur 4-4).

**figuur 4-4 Hoeveel ambtelijke capaciteit heeft het voorbereiden en het indienen van de Wbi-aanvraag uw gemeente naar schatting gekost? (n = 19)**



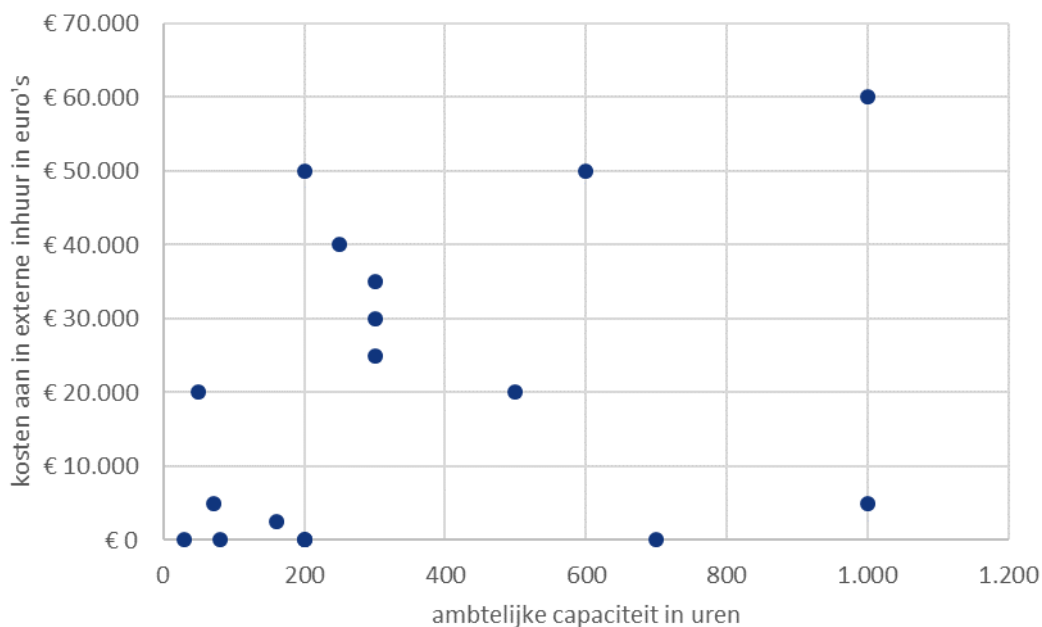
Bij één van de tien projecten werd minder dan €20.000 uitgegeven aan externe inhuur. Voor vier projecten was tussen de €20.000 en €50.000 aan externe inhuur nodig. Bij nog eens drie projecten werd meer dan €50.000 uitgegeven (figuur 4-5).

**figuur 4-5 Hoeveel geld voor externe inhuur van expertise heeft het voorbereiden en het indienen van de Wbi-aanvraag uw gemeente naar schatting gekost? (n = 20)**



Een kruising van de kosten aan externe inhuur en het aantal uren ambtelijke capaciteit laat zien dat de inzet van middelen sterk uiteenloopt per gemeente (figuur 4-6). Er zijn gemeenten bij wie het zwaartepunt meer op externe inhuur lag, en gemeenten die vooral op ambtelijke capaciteit steunden. Er zijn tegelijk gemeenten die van beide relatief veel inzetten, of juist relatief weinig.

**figuur 4-6 Kruising kosten externe inhuur en inzet ambtelijke capaciteit in uren**



## 5 Beantwoording hypothesen

Voorafgaand aan het onderzoek zijn hypothesen geformuleerd om relaties tussen de hoogte van de additionaliteit en andere kenmerken van de Wbi-aanvragen te toetsen (zie bijlage A). Uit de casestudy (zie hoofdstuk 3) is echter gebleken dat indieners de additionaliteit op zeer verschillende manieren hebben ingevuld. De data die hier als belangrijke input geldt, de opgegeven additionaliteit, is niet eenduidig. Een tweede beperking die door de casestudy aan het licht is gekomen is dat indieners grote moeite hadden met het inschatten van de additionaliteit doordat de toekomstige ontwikkeling zeer onzeker is. Ondanks deze beperkingen zijn de hypothesen wel getoetst. De betrouwbaarheid van deze toetsen is echter beperkt en de waarde van de resultaten is daarom niet goed in te schatten. We geven daarom in dit hoofdstuk alleen hoofdlijnen weer en trachten dit in perspectief te plaatsen. De uitgebreidere analyse is in bijlage D toegevoegd.

### 5.1 Aanpak

In totaal zijn de gegevens van 169 van de 170 aanvragen uit de drie tranches gebruikt<sup>16</sup>. Hypothesen zijn getoetst met een Chi-kwadraattoets, om na te gaan in hoeverre de verdeling tussen twee variabelen willekeurig verdeeld is of dat een hoge of lage additionaliteit samenhangt met een specifieke andere eigenschap. Hiervoor is onderscheid gemaakt tussen lage additionaliteit (maximaal 25% van de woningen kunnen zonder Wbi-bijdrage gebouwd worden) en hoge additionaliteit (minimaal 75% van de woningen kunnen zonder Wbi-bijdrage gebouwd worden) en voor sommige toetsen tussen aanvragen met 0% additionaliteit en 100% additionaliteit. Gevonden samenhang:

- **Aanvragen met een hoge mate van additionaliteit zijn/waren onderdeel van de 'zachte' plancapaciteit.**

De verwachting is dat plannen met een hoge additionaliteit niet in een stadium verkeren waarin een bestemmingsplan gewijzigd wordt. Het kan gaan om plannen die niet haalbaar zijn zonder aanzienlijke publieke bijdragen. Het verband tussen lage of hoge additionaliteit en de aanwezigheid van een bestemmingsplan is significant voor  $p < 0,05$ .<sup>17</sup> Dit suggereert dat plannen met een hoge additionaliteit vaker in een minder gevorderd stadium verkeren.

- **Plannen met een zeer specifieke beantwoording van effecten (verschuivingen in procentpunten) zijn plannen waarbij er reeds een bestemmingsplan is.**

De veronderstelling is dat een 'specifiek' percentage eerder het resultaat is van een berekening, en een niet-specifiek percentage eerder het resultaat van een schatting van de additionaliteit. Voor wat gekwalificeerd wordt als een specifieke inschatting

<sup>16</sup> Bij aanvraag 1.49 (Stikstofaanvraag Zaanstad) was geen sprake van additionaliteit. De additionaliteit is ook getoetst voor enkel de gehonoreerde aanvragen. Het kleinere aantal aanvragen leidde ertoe dat de toetsen grotendeels niet langer significant waren; met een kleiner aantal observaties is de kans groter dat een bepaalde spreiding op toeval berust.

<sup>17</sup>  $p = 0,03$ . Gewoonlijk hanteert men  $p=0,05$  als grens van statistische significantie. Indien  $p \leq 0,05$ , dan is de kans dat het gevonden resultaat aan het toeval is te wijten kleiner of gelijk aan 5%, dit noemt men 'statistisch significant'.

zijn twee definities gebruikt. Voor beide definities is een significant verband gevonden tussen het opgeven van specifieke percentages en of er sprake is van een vastgesteld bestemmingsplan. Voor de nauwe definitie is het verband minder significant ( $p < 0,05$ ) dan voor de ruime definitie ( $p < 0,01$ ).<sup>18</sup>

- **Plannen met een hindercirkel resulteren in een aanvraag met een additionaliteit van 100%.**

Het verband tussen wel/geen 100 procent additionaliteit en de noodzaak van uitplaatsing is (nog net) significant voor  $p < 0,05$ .<sup>19</sup> Dit suggereert dat plannen waarbij sprake is van een hindercirkel dusdanig veel kosten meebrengen, dat gemeenten in hun aanvraag eerder een additionaliteit van 100 procent opgeven. Het verband tussen lage of hoge additionaliteit en de noodzaak van uitplaatsing is significant voor  $p < 0,01$ .<sup>20</sup> De samenhang is dus sterker dan voor enkel plannen met 100 procent additionaliteit. Dit suggereert dat hindercirkels niet zozeer leiden tot een additionaliteit van 100 procent, maar wel in algemene zin tot een hogere additionaliteit.

- **Plannen met overwegend faciliteitbeleid resulteren in een aanvraag met een additionaliteit van 100%.**

In de aanvraag voor de Wbi konden vijf typen faciliteitbeleid worden opgegeven. De vraag is in hoeverre het toepassen van relatief veel faciliteitbeleid verband houdt met een additionaliteit van 100 procent. Twee van de vijf typen faciliteitbeleid komen voor bij nagenoeg alle projecten in enige mate en zijn daarom weggelaten in deze analyse: openbare ruimte en infrastructurele ontsluiting. Wanneer we alleen de overige drie maatregelen in de analyse meenemen (dus uitplaatsing, bodemsanering en stikstofdepositie), zien we dat aanvragen met 100 procent additionaliteit wat vaker gebruikmaken van één of meer van deze drie typen faciliteitbeleid. Het gaat om 80 procent, tegenover 65 procent van de overige aanvragen. Dit verband is echter niet significant voor  $p < 0,05$ .<sup>21</sup> Het verband tussen hoge additionaliteit en inzet van 1 of meer van deze drie typen faciliteitbeleid is significant voor  $p < 0,05$ .<sup>22</sup> Dit suggereert dat plannen met overwegend faciliteitbeleid niet (per se) leiden tot een additionaliteit van 100 procent, maar wel vaker tot een *hoge* additionaliteit.

- **Plannen met enkel een programmatische verschuiving resulteren in een aanvraag met een additionaliteit van 0%.**

De veronderstelling is dat wanneer een plan geen faciliteitbeleid bevat, een additionaliteit van 0 procent aangeeft dat er bij een project *enkel* sprake is van een 'programmatische verschuiving'. In een volgende toets maken we daarom een onderscheid tussen twee groepen aanvragen: (1) Aanvragen zonder faciliteitbeleid óf met *enkel* beleid aangaande openbare ruimte en/of infrastructurele ontsluiting;

<sup>18</sup> Nauw:  $p = 0,013$ ; Ruim:  $p = 0,007$

<sup>19</sup>  $p = 0,045$

<sup>20</sup>  $p = 0,004$

<sup>21</sup>  $p = 0,131$

<sup>22</sup>  $p = 0,017$



(2) Aanvragen met (onder andere) beleid aangaande uitplaatsing en/of bodemsanering en/of stikstofdepositie. De eerste groep zien we dus als proxy voor 'enkel een programmatische verschuiving'. Het verband tussen meer dan 0 procent additionaliteit en gebruik van de drie 'bijzondere' maatregelen is significant voor  $p < 0,05$ .<sup>23</sup> Er is dus een significant verband gevonden, maar dit betekent nog geen directe bevestiging van de hypothese over aanvragen *met 0 procent additionaliteit*. De 0-procent-aanvragen zijn immers redelijk gelijk verdeeld over de twee groepen. Een toets met onderscheid tussen hoge en lage additionaliteit levert eenzelfde beeld op.

## 5.2 Resultaat in perspectief

Uit de interviews met aanvragers van een Wbi-bijdrage is gebleken dat de additionaliteit op zeer verschillende manieren is ingevuld. Daarbij komt ook naar voren dat dit niet enkel voor willekeurige afwijkingen heeft gezorgd in de aanvraagformulieren. Verschillende (typen) projecten zijn geneigd om op verschillende wijzen additionaliteit vast te stellen en onzekerheid over de toekomst te vertalen naar de inschatting van additionaliteit. Het doel met de toetsing deze hypothesen was om inzicht te krijgen in planeigenschappen die invloed hebben op de additionaliteit van de plannen. Gegeven deze gevonden beperkingen van de data kunnen geen conclusies worden getrokken ten aanzien van de additionaliteit, maar hooguit ten aanzien van hoe de additionaliteit is ingeschat/opgegeven. De casestudies hebben ook laten zien dat bij projecten in een verder gevorderd stadium en met een specifieke additionaliteit de inschatting zekerder lijkt, maar nog steeds omgeven is door veel onzekerheid. De vraag blijft daarmee staan wat de opgegeven additionaliteit (hoe specifiek ook) daadwerkelijk zegt over de additionaliteit van de Wbi-bijdrage op het project.

In dit licht worden bovengenoemde resultaten enkel gezien als informatie die iets zegt over hoe projecten met verschillende eigenschappen de additionaliteit inschatten en niet over de noodzaak/additionaliteit van Wbi-bijdrage voor de projecten.

<sup>23</sup>  $p = 0,033$

## 6 Conclusie en aanbevelingen

Dit rapport doet verslag van het onderzoek naar additionaliteit in de regeling Woningbouwimpuls. Het doel van het onderzoek is om de doelmatigheid van de Wbi als instrument te bewaken door kritisch te kijken naar de wijze waarop additionaliteit gedefinieerd, geoperationaliseerd en ingevuld is in de aanvraagformulieren van de Wbi.

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de onderzoeksvraag: *Hoe kan, met oog op de doelmatigheid van de Wbi, de additionaliteit van de projectaanvragen gemeten worden?*

De resultaten van het onderzoek vormen de basis voor:

- een aangepaste operationalisering van additionaliteit;
- mogelijke vertalingen hiervan in het aanvraagformulier<sup>24</sup>;
- en de verwerking daarvan in de beoordeling.

Voordat een antwoord wordt gegeven op de hoofdvraag, behandelen we eerst enkele deelconclusies die aansluiten bij de deelvragen die richting hebben gegeven aan dit onderzoek.

### 6.1 Additionaliteit is een passende indicator, maar in huidige vorm niet betrouwbaar

Gezien het doel van de Woningbouwimpuls: (1) het sneller bouwen van woningen en (2) het realiseren van meer betaalbare woningen in een project, is de gekozen operationalisering van de indicator additionaliteit passend. Er wordt expliciet gevraagd naar hoeveel minder woningen er gebouwd gaan worden binnen het project, hoeveel minder betaalbare woningen er gebouwd gaan worden binnen het project en hoeveel vertraging er opgelopen gaat worden binnen het project, als de bijdrage vanuit de Wbi niet toegekend wordt.

Dit neemt niet weg dat deze vragen vrijwel onmogelijk met enige zekerheid te beantwoorden zijn door de aanvragers. Het aanvraagformulier van de eerste drie tranches vraagt naar cijfers en geeft geen ruimte voor het aangeven van een bandbreedte met bijbehorende onzekerheidsmarges. Dit maakt de gegevens die opgegeven worden in het huidige aanvraagformulier concreet, maar ook willekeurig en daarmee niet betrouwbaar. Zeker als men de gegevens met elkaar wil vergelijken.

In onderstaande paragrafen wordt bovenstaande verder toegelicht:

#### **Additionaliteit hangt af van een onzekere toekomst**

*Deelvraag: Waar liepen de aanvragers tegenaan bij het invullen van de drie onderdelen van additionaliteit in de aanvraagformulieren? Welke informatie hadden ze voorhanden, welke informatie ontbrak er en hoe vaak was sprake van een beredeneerde gok?*

<sup>24</sup> Naast dit onderzoek zijn er andere factoren die meewegen in de uiteindelijke uitwerking van het criterium additionaliteit in het aanvraagformulier van de vierde tranche van de Woningbouwimpuls. Dit rapport beperkt zich dan ook tot het doen van enkele aanbevelingen voor aanpassingen van het aanvraagformulier, hoe deze aanbevelingen vertaald worden in concrete aanpassingen van het aanvraagformulier valt buiten dit rapport.

Additionaliteit is in context van de Wbi gedefinieerd als: In hoeverre leidt de toekenning van de subsidie tot het meer en sneller bouwen van (betaalbare) woningen. Deze definitie is vervolgens als volgt geoperationaliseerd in het Wbi-aanvraagformulier: Geef aan wat de gevolgen zijn voor het project als de bijdrage uit de Woningbouwimpuls niet wordt toegekend. Opgesplitst in: (1) het aantal woningen dat minder gerealiseerd kan worden binnen het project, (2) de vertraging van startbouw in aantal maanden, en (3) het aantal betaalbare woningen dat minder gerealiseerd kan worden binnen het project als de Wbi-bijdrage niet wordt toegekend.

Om deze vragen te beantwoorden maken aanvragers een inschatting van de voortgang van het project als er geen subsidie ontvangen zou worden. In de in casestudies is aan de hand van een documentenanalyse en interviews nagegaan hoe indieners de additionaliteit hebben ingeschat en hoe zij het effect van de Wbi-bijdrage op het project beoordelen.

Aanvragers geven aan dat additionaliteit moeilijk in te schatten is, omdat dit een (hypothetische) vergelijking van het project met Wbi-bijdrage met het project zonder Wbi-bijdrage vergt. De situatie zonder Wbi-bijdrage is hoogst onzeker (gezien het publieke tekort op de projecten) en de inschattingen zijn zeer afhankelijk van lokale omstandigheden. Zo is het vaak onduidelijk of en wanneer de gemeente in staat en bereid is een groter deel van (of het totale) publieke tekort te dekken. Dit hangt af van de prioriteiten van de raad en de financiële positie van de gemeente in de komende jaren. Een ander vaker genoemde factor is dat het onzeker is of ontwikkelaars en andere betrokken actoren bij uitstel en grote onzekerheid over de haalbaarheid van het project betrokken willen blijven. Ook kan het noodzakelijk zijn om onderhandelingen opnieuw te voeren, waarbij het onzeker is of er een resultaat geboekt wordt en hoe deze er dan uit zou zien.

*Doordat additionaliteit een inschatting van een onzekere toekomst vergt, is het voor aanvragers onmogelijk een eenduidig en betrouwbaar antwoord te geven. Ruimte voor onzekerheden is er simpelweg niet bij het noemen van een getal. Het is passender en betrouwbaarder een onzekere toekomst te vangen in de vorm van een bandbreedte met bijbehorende onzekerheidsmarges.*

#### **Additionaliteit is op uiteenlopende manieren ingeschat**

*Deelvragen: Hoe hebben aanvragers (gemeenten en andere betrokken organisaties zoals woningcorporaties en adviseurs) de drie onderdelen van additionaliteit (sneller, meer, betaalbare woningen) geïnterpreteerd, uitgerekend en ingevuld? Welke verschillen zien we?*

De verschillende onzekerheden met betrekking tot het project in de (hypothetische) situatie dat geen Wbi-bijdrage zou worden toegekend, maakt dat er verschillende scenario's denkbaar zijn en dat verschillende inschattingen van de drie vormen van additionaliteit verdedigbaar zijn. Uit de interviews met indieners van Wbi-aanvragen blijkt dat zij op verschillende manieren met deze onzekerheid zijn omgegaan. Additioneel is bijvoorbeeld aangemerkt als het deel dat:

- mogelijk/waarschijnlijk buiten de tienjaarstermijn gerealiseerd wordt;
- in zekere mate onzeker is;
- (deels) niet gerealiseerd kan worden in het meest waarschijnlijk geachte scenario;
- (deels) niet gerealiseerd kan worden in het minst gunstige scenario.

Daarnaast is de additionaliteit ook afhankelijk van de mate waarin aanvragers bereid zijn om aanpassingen in de plannen door te voeren. Door bijvoorbeeld het percentage sociale huur te verlagen kan het publieke tekort verkleind worden. Waar de ene gemeente bereid is een dergelijke aanpassing door te voeren, zien andere gemeenten het aandeel sociale huur als een harde eis en hebben dat ook opgenomen in het gemeentelijk beleid.

*Doordat additionaliteit op uiteenlopende manieren is ingeschat, zijn projecten niet goed vergelijkbaar op basis van de gegevens. Het wordt in het huidige aanvraagformulier slechts beperkt duidelijk hoe aanvragers de inschatting onderbouwen, door middel van een toelichting van maximaal 150 woorden voor het vertragingseffect en maximaal 200 woorden voor de effecten op het woningbouwprogramma.*

## 6.2 Additionaliteit in de praktijk: versnelling van de woningbouw

Ondanks de problemen die aanvragers hebben ondervonden om de vertraging bij geen Wbi-bijdrage in te schatten, blijkt uit de casestudies wel dat Wbi-aanvragen op verschillende manieren **voor versnelling van de projecten** zorgt.

Ten eerste is de voorbereiding van de Wbi-aanvraag op zichzelf al een versneller. Om de aanvraag beter in te kunnen vullen en kansen op toekenning te vergroten worden in versneld tempo (bindende) afspraken gemaakt tussen de gemeente en andere partijen, waaronder ontwikkelaars, grondeigenaren en huidige gebruikers in een gebied. Ten tweede zorgt de Wbi-toekenning (of reeds de aanvraag) ervoor dat gemeente en/of provincie versneld een (voorwaardelijke) cofinanciering toezeggen. Ten derde zorgen de duidelijke deadlines van startbouw van de eerste woningen binnen drie jaar en startbouw van de laatste woningen binnen tien jaar voor versnelling van het project.

Het is aannemelijk dat deze versnelling op de lange(re) termijn leidt **tot meer projecten** (en daarmee meer woningen), omdat er aan de 'achterkant' ruimte komt voor nieuwe projecten. Aangezien deze effecten in de (verre) toekomst liggen en onvoorspelbaar zijn, zijn ze niet meegenomen in het onderzoek.

Andersom laat het deelonderzoek onder de niet-gehonoreerde projecten zien dat een aanzienlijk deel van de niet-gehonoreerde projecten vertraging oploopt, ofwel doordat het project gepauzeerd wordt of doordat de vaak moeizame onderhandelingen verder gaan. Zo'n 15% (3 van de 20) van de onderzochte niet-gehonoreerde projecten blijkt in de praktijk toch volgens plan uitgevoerd te kunnen worden. In de helft van de onderzochte niet-gehonoreerde projecten (10 van de 20) gaan de projecten door in aangepaste vorm, wat in de praktijk meestal minder betaalbare woningen of minder kwaliteit betekent. Dit maakt het aannemelijk dat het verkrijgen van een Wbi-bijdrage ook daadwerkelijk leidt tot het bouwen van meer betaalbare woningen.

Uit de interviews komt naar voren dat door de ruime definitie van betaalbare woningen een deel van de projecten sowieso al aan de betaalbaarheidsnorm voldeed. Voor andere projecten moest het bouwprogramma aangepast worden. Voor die projecten betekent dat in de praktijk vooral het toevoegen van meer woningen in de middenhuur en betaalbare koop. De Wbi lijkt daarmee beperkt bij te dragen aan het vergroten van het aantal te bouwen sociale huurwoningen. Er is een risico dat de ruime definitie van betaalbare woningen resulteert in een omzetting van sociale huur naar middenhuur en betaalbare koop. Gemeenten geven echter aan voornamelijk vast te houden aan eigen doelstellingen voor de sociale huur.

### 6.3 Geen aanwijzingen voor directe substitutie-effecten

Respondenten uit de casestudies geven aan geen substitutie of verdringingseffecten waar te nemen in de praktijk. Meermaals aangevoerd argument hiervoor is dat projecten zich in vergevorderde planfase bevinden en een eigen projectteam hebben. Deze projecten volgen een eigen tempo, net als andere projecten in de organisatie die over een ander projectteam beschikken. Ook ontwikkelaars geven aan dat de voortgang van het project door toekenning van de Wbi-bijdrage geen aanwijsbare effecten op andere verdringing van activiteiten heeft gehad. Of op een hoger schaalniveau toekenning van een Wbi-bijdrage tot uitstel van projecten leidt door beperkte capaciteit binnen organisaties of in de bouw valt buiten de scope van dit onderzoek.

Ook bij niet-gehonoreerde projecten lijkt geen sprake te zijn van een verschuiving naar een ander project. Bij geen van de twintig gemeenten zijn andere projecten in de planning naar voren gehaald na het niet gehonoreerd krijgen van de projectaanvraag.

### 6.4 Aanbevelingen voor uitvraag additionaliteit

*Deelvraag: Hoe kan de ingevulde additionaliteit preciezer geduid worden op basis van de ervaringen van de aanvragers?*

Op basis van het onderzoek kan worden vastgesteld dat de definiëring en de operationalisering van additionaliteit passend is bij het doel van de Woningbouwimpuls. Echte zijn er ook twee constatering die de bruikbaarheid van additionaliteit (als één van de drie indicatoren van noodzaak van een Wbi-bijdrage voor een project) beperken.

Ten eerste hangt de inschatting van de drie vormen van additionaliteit af van een uiterst onzekere toekomst, wat de betrouwbaarheid van de indicator beperkt. In het aanvraagformulier wordt gevraagd om concrete cijfers, waardoor er geen ruimte is voor onzekerheden. Het is passender en betrouwbaarder een onzekere toekomst te vangen in de vorm van een bandbreedte met bijbehorende onzekerheidsmarges.

Ten tweede is de vergelijkbaarheid van de projecten op het onderdeel additionaliteit beperkt doordat aanvragers de drie vormen van additionaliteit op verschillende manieren ingeschat hebben. Ook hier is de ruimte voor onderbouwing van de inschatting in het aanvraagformulier beperkt. De Toetsingscommissie heeft daarmee onvoldoende informatie over de lokale context om de gemaakte inschatting van additionaliteit te beoordelen of te wegen. Voor de beschrijving van de (lokale) context is in de huidige aanvraag beperkt ruimte. Aanvragers kunnen elementen aandikken of afzwakken, wat door de Toetsingscommissie moeilijk te beoordelen is. Ogenschijnlijk vergelijkbare percentages zijn op zeer verschillende manieren tot stand gekomen. De verschillen zijn niet transparant en niet goed waar te nemen en mee te wegen door de Toetsingscommissie.

Deze bevindingen leiden tot drie concrete aanbevelingen ter verbetering van het aanvraagformulier voor het (sub)criterium additionaliteit.

1. De betrouwbaarheid van de indicator additionaliteit kan vergroot worden door in het aanvraagformulier meer ruimte te geven voor datgene wat de aanvragers wel met enige zekerheid kunnen aangeven. Uit de gesprekken is gebleken dat indieners wel weten welke mogelijkheden er nog zijn om het publieke tekort terug te dringen of op een alternatieve wijze te dekken als de Wbi-aanvraag niet gehonoreerd wordt.

Door te vragen naar handelingsperspectief wordt ruimte geboden aan de aanvragers voor het vermelden van onzekerheden en verschillende scenario's die mogelijk zijn. Zo ontstaat ruimte voor het formuleren van een bandbreedte met onzekerheidsmarge. In plaats van een enkele stip als antwoord, die zich op een totaal verkeerde plek zou kunnen begeven en vooral schijnzekerheid biedt, vormt het antwoord dan een minder scherpe wolk die wel zich wel op de goede plaats bevindt.

2. De informatieachterstand van beoordelaars/toetsers kan (deels) ondervangen worden door de aanvragers niet zelf de additionaliteit op te laten geven. Door de aanvragers niet te vragen, om ondanks de onzekerheden, een eenduidig antwoord te geven, maar aan te geven welke mogelijkheden (buiten de Wbi-bijdrage) er nog zijn om het publieke tekort terug te dringen of op een alternatieve wijze te dekken, krijgt de Toetsingscommissie de nodige informatie om zelf tot een gewogen oordeel over de additionaliteit te komen. Dit neemt het risico weg dat aanvragers inschattingen opgeven die moeilijk toetsbaar zijn. De beoordelaars kunnen de additionaliteit in plaats daarvan vaststellen op basis van aangeleverde informatie. Dit vergroot de vergelijkbaarheid van de additionaliteit tussen projecten onderling.
3. Door indieners meer gericht te vragen naar de (on)zekerheden en het handelingsperspectief en minder ruimte te geven om op een eigen manier tot een inschatting van een percentage of aantal maanden te komen, kan ook de vergelijkbaarheid van de aanvragen vergroot worden. Tevens zijn deze meer gerichte vragen ook eenvoudiger te beantwoorden voor indieners. De noodzaak om deeleffecten voor verschillende mogelijke scenario's te wegen en terug te brengen tot een eenduidig antwoord is een aanzienlijke uitdaging voor verschillende indieners.

## Bijlage A Lijst met hypothesen

### 1. Casestudies: vijf gehonoreerde aanvragen

- 1.1. Projecten met grotere onzekerheid hebben grotere moeite om een inschatting te maken van de additionaliteit.
- 1.2. Projecten onderdeel van de “zachte plancapaciteit” hebben grotere moeite om een inschatting te maken van de additionaliteit.
- 1.3. Toekenning van Wbi-bijdrage zorgt voor uitstel van andere projecten in dezelfde gemeente.
- 1.4. Toekenning van Wbi-bijdrage aan projecten met een additionaliteit van 100% leidt tot meer uitstel van andere projecten dan toekenning aan projecten met een additionaliteit lager dan 100%.
- 1.5. Projecten met een additionaliteit lager dan 100% hebben het programma aangepast om in aanmerking te komen voor een Wbi-bijdrage.

### 2. Vragenlijst niet-gehonoreerde aanvragen

- 2.1. Projecten die zijn afgewezen omdat het publieke tekort niet voldoende is aangetoond zijn onderdeel van de “zachte plancapaciteit”.
- 2.2. Projecten overschatten de additionaliteit om meer kans te maken op Wbi-bijdrage.
- 2.3. Projecten met een additionaliteit lager dan 100% hadden meer moeite met het inschatten van de additionaliteit.

### 3. Analyse projectaanvragen

- 3.1. Aanvragen met een hoge mate van additionaliteit zijn/waren onderdeel van de “zachte plancapaciteit”, ofwel er ligt nog geen bestemmingsplan.
- 3.2. Plannen met een zeer specifieke beantwoording van effecten (verschuivingen in procentpunten) zijn plannen waarbij er reeds een bestemmingsplan is. In deze aanvragen worden woningbouwprogramma's aangepast en/of versnelling ingezet.
- 3.3. Plannen met een hindercirkel resulteren in een aanvraag met een additionaliteit van 100%.
- 3.4. Plannen met overwegend faciliteit beleid resulteren in een aanvraag met een additionaliteit van 100%.
- 3.5. Plannen met enkel een programmatische verschuiving resulteren in een aanvraag met een additionaliteit van 0%.



## Bijlage B Beoordelingskader

Schematische weergave beoordelingskader Wbi.<sup>25</sup>

De totaalscore van een aanvraag wordt als volgt bepaald: elk hoofdcriterium krijgt een deelscore op een schaal van 1 tot 10. De totaalscore van een aanvraag is: deelscore noodzaak\*0,25 + deelscore effectiviteit\*0,25 + deelscore efficiëntie\*0,25 + deelscore urgentie\*0,25.

	Criteria ter beoordeling door de Toetsingscommissie			Aanvullend criterium
	1. Noodzaak bijdrage	2. Effectiviteit project	3. Efficiëntie project	4. Urgentie
Weging deelscore %	25%	25%	25%	25%
<b>Subcriterium 1</b>	<b>Realiteitsgehalte tekort</b>	<b>Kwantiteit en kwaliteit woningen</b>	<b>Proportionaliteit van de gevraagde bijdrage</b>	<b>Omvang woningbouwopgave</b>
Indicatoren	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Omvang financieel tekort.</li> <li>2. Onderbouwing kosten activiteiten en omvang financieel tekort.</li> <li>3. Aantonen dat alle mogelijkheden tot verhaal zijn uitgeput.</li> <li>4. De mate waarin het project kwalitatief en financieel is geoptimaliseerd binnen de randvoorwaarden.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Het aantal betaalbare woningen uitgedrukt als % van het totale woningbouwprogramma.</li> <li>2. Maatregelen die getroffen zijn om de betaalbare woningen voor langere termijn betaalbaar te houden.</li> <li>3. Doelgroepen die met het woningbouwprogramma bediend worden.</li> <li>4. Eisen aan het oppervlak van woningen.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Gevraagde bijdrage per woning</li> <li>2. Gevraagde bijdrage per betaalbare woning</li> <li>3. Gevraagde bijdrage als % van het financiële tekort.</li> <li>4. Het financieel tekort als % van de totale investeringskosten.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. De absolute omvang van de regionale woningbouwopgave</li> </ol>
<b>Subcriterium 2</b>	<b>Gevolg niet verlenen bijdrage</b>	<b>Hardheid: zekerheid tijdig realiseren van woningen</b>	<b>Indirecte effecten</b>	<b>Woondeal</b>
Indicatoren	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Omvang woningproductie bij geen bijdrage als % van productie bij wel bijdrage.</li> <li>2. Het aandeel betaalbare woningen bij geen bijdrage als % van het aandeel betaalbare woningen bij wel bijdrage.</li> <li>3. Vertraging in start bouw in maanden bij geen bijdrage.</li> <li>4. Overige consequenties (op de kwaliteit van de leefomgeving, koppelkanalen).</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Planologische status project.</li> <li>2. conformiteit met provinciaal beleid (indien van toepassing).</li> <li>3. Stand van zaken rond consultatie, selectie en/of overeenkomsten met (marktpartijen).</li> <li>4. Moment van start bouw.</li> <li>5. Tempo realisatie uitgedrukt als gewogen gemiddelde oplever- of start bouw moment.</li> <li>6. Aantonen van voldoende garanties voor het tijdig realiseren van de activiteiten waarvoor bijdrage gevraagd wordt.</li> <li>7. Aantonen van voldoende hardheid financiële bijdragen aan het tekort.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. De mate waarin de opgevoerde activiteiten bijdragen aan het realiseren van woningen buiten het project.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. De gemeente heeft wel/geen woondeal.</li> </ol>
<b>Subcriterium 3</b>	<b>Regionaal belang</b>	<b>Kwaliteit van de leefomgeving</b>	<b>niet van toepassing</b>	<b>Niet van toepassing</b>
Indicatoren	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Onderbouwing van het regionaal belang van het project.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. De kwaliteit van het ruimtelijk ontwerp inclusief het mobiliteitsprofiel.</li> <li>2. Aandeel categorieën bebouwing (wonen, werken, voorzieningen) in % van de gerealiseerde m<sup>2</sup> gbo.</li> </ol>		

<sup>25</sup> Staatscourant 2020, nr. 28062, 20 mei 2022.

## Bijlage C Omschrijving casussen

### Zaanstad

Het project Kogerveldwijk bevindt zich ten noorden van het centrum van Zaandam en is een bestaande wijk met woon- en werkgebieden. Het project betreft een transformatie van bestaande, deels verouderde en leegstaande bedrijven naar een nieuwe woonwijk met aanvullende voorzieningen.

Het project is opgedeeld in vijf deelprojecten. In één deelproject is sprake van gemeentelijk grondeigendom en een gemeentelijke grondexploitatie. In de andere deelprojecten voert de gemeente faciliterend grondbeleid en wordt de herontwikkeling opgepakt door de markt en corporaties.

Het publiek tekort wordt veroorzaakt door verschillende publieke maatregelen. Er zijn aanpassingen nodig in de bestaande infrastructuur en in de openbare ruimte (groenstructuur). Ook de bodemsanering, het uitplaatsen van drie bedrijven en de kosten die zijn verbonden aan de betaalbaarheid van woningen leiden tot het publieke tekort. De gevraagde bijdrage is de helft van het publiek tekort van €18,9 miljoen.

Het beoogde programma van het project bevat 1.733 woningen, waarvan 26,7% sociale huur en in totaal 65% betaalbaar.

### Zwolle

Het project Spoorzone bevindt zich centraal in Zwolle. Het is een verouderd gebied grenzend aan het NS-station Zwolle met woningen, voorzieningen en bedrijven. Het station, het spoor en een doorgangsweg (de buitenring) zorgen ervoor dat het gebied geïsoleerd is.

Het project bestaat uit vijf deelgebieden. De rol van de gemeente is grotendeels facilitair. De meeste gronden zijn in bezit van de NS en twee grote coalities (vertegenwoordiging van meerdere vastgoedeigenaren). Zij voeren per deelgebied een gezamenlijke grondexploitatie of ontwikkelmaatschappij.

Het publieke tekort komt grotendeels voort uit de aanleg van de Koggetunnel die de nieuwe hoofdentree van het gebied zal vormen. Ook moet er herstructurering plaatsvinden van kruispunten en wegen om verkeersdruk te verlagen. Kosten verbonden aan de betaalbaarheid van woningen en de inrichting van de openbare ruimte (groenstructuur) leiden tevens tot het publieke tekort. De gevraagde bijdrage is de helft van het publiek tekort van €30,8 miljoen.

Met het programma wordt beoogd 2.900 woningen toe te voegen, waarvan 20,3% sociale huur en in totaal 70% betaalbare woningen.

### Rotterdam

Het project Codrico is een fabrieksterrein aan de Rijnhaven in Rotterdam. Het is een voormalig havengebied met in het midden de nog operationele Codrico-fabriek. Verplaatsing van deze fabriek naar een locatie aan de rand van de stad zorgt ervoor dat de dan vrijgekomen locatie kan worden ontwikkeld.

Het project bestaat uit vier deelplannen. Het ontwikkelgebied is voor een klein deel in eigendom van de gemeente. Het grootste deel van het gebied is uitgegeven in erfpacht aan

een private partij en is bebouwd met fabrieksgebouwen. Deze fabrieksgebouwen worden door deze private partij (erfpachter) verhuurd Codrico.

Het publieke tekort wordt grotendeels veroorzaakt door de bedrijfsverplaatsing van de Codrico-fabriek inclusief bijkomende kosten. Het tekort wordt ook veroorzaakt door de inrichting van de openbare ruimte en de kosten die verbonden zijn aan de betaalbaarheid van woningen. De gevraagde bijdrage is de helft van het publiek tekort van €22 miljoen.

Op het terrein worden naar verwachting 1.532 woningen toegevoegd, waarvan 10% sociale huur en in totaal 50% betaalbaar.

### **Leiden**

Het project Lammenschansstrip is een oud bedrijventerrein dat dicht tegen het centrum van Leiden aan ligt. Het project betreft een herontwikkeling van het bedrijventerrein naar een stedelijk, gemengd woon- en werkgebied.

Het ontwikkelgebied is voor het grootste deel in privaat eigendom. Het gebied dat in eigendom is van de gemeente heeft een gemeentelijke grondexploitatie. De rol van de gemeente is faciliterend.

Het publieke tekort komt voort uit de aanpassingen van de Lammenschansweg, als belangrijke toegangsweg naar het centrum van Leiden. Daarnaast wordt het tekort veroorzaakt door het uitkopen van bedrijven, dan wel het compenseren van deze bedrijven voor de verplaatsing. Ook de inrichting van de openbare ruimte leidt tot het publieke tekort. Het publieke tekort bedraagt €15,6 miljoen, waarvoor een bijdrage van €6,8 miljoen gevraagd is (44%).

In het programma wordt beoogd 1.694 woningen toe te voegen, waarvan 27,5% sociale huur en in totaal 50% betaalbaar.

### **Harderwijk**

Het project Harderweide is een uitleglocatie aan de rand van Harderwijk. Het gebied ligt langs een snelweg. Om geluidshinder voor toekomstige woningen te voorkomen moet een geluidswal worden geplaatst.

Harderweide bestaat uit drie deelgebieden. Het eerste deelgebied is grotendeels gereed en bewoond. De Wbi-aanvraag heeft betrekking op deelgebieden twee en drie. Dit gebied is in eigendom van de gemeente. De gemeente voert actief grondbeleid.

Het publieke tekort wordt met name veroorzaakt door de plaatsing van een geluidswal (valt onder uitplaatsing) en het creëren van een nieuw leefgebied voor de das. Om de uitleglocatie te ontwikkelen moet de das weg van de locatie en dat kan alleen als er een nieuwe plek wordt gecreëerd. Het publieke tekort wordt ook veroorzaakt door de infrastructurele ontsluiting, de stikstofdepositie op de Veluwe, de bodemsanering, de inrichting van de openbare ruimte en de kosten die verboden zijn aan de betaalbaarheid van woningen. De gevraagde bijdrage is de helft van het publiek tekort van €16.6 miljoen.

Met het project wordt beoogd 762 woningen toe te voegen, waarvan 12,9% sociale huur en in totaal 68% betaalbaar.

## Groningen

Het project Suikerzijde Noord is een (deel van een) voormalig fabrieksterrein van de suikerfabriek van Groningen. Het gebied bestaat uit fabrieksgebouwen en voormalige vloeivelden. Het terrein ligt dicht bij het centrum van Groningen. De ontwikkeling hiervan leidt tot een nieuw stadsdeel.

Het project bestaat uit vier deelgebieden. De gemeente is eigenaar van het terrein.

Het publieke tekort wordt deels veroorzaakt door infrastructurele ontsluiting. Voor de ontsluiting van het gebied zijn nieuwe toegangen en bruggen noodzakelijk. Ook de inrichting van de openbare ruimte en de kosten verbonden aan de betaalbaarheid van woningen leiden tot een publiek tekort. De gevraagde bijdrage is de helft van het publiek tekort van €17,3 miljoen.

In het programma is voorzien om 1.850 woningen toe te voegen, waarvan 30% sociale huur en in totaal 75% betaalbaar.

## Utrecht

Het project Merwedekanaalzone is een oud bedrijventerrein, dichtbij het centrum van Utrecht. Het betreft een binnenstedelijke herontwikkeling waarbij het terrein wordt getransformeerd naar een woonmilieu met een hoge bebouwingsdichtheid. Om druk op het omliggende wegennet te beperken, zijn mobiliteitsmaatregelen nodig.

De ontwikkeling van de Merwedekanaalzone bestaat uit drie deelgebieden. Voor één deelgebied is de Wbi-bijdrage aangevraagd. Dit deelgebied wordt in twee fasen gerealiseerd. De aanvraag betreft de eerste fase. Het merendeel van het gebied is privaat eigendom.

Verschillende publieke maatregelen leiden tot het publiek tekort: infrastructurele ontsluiting, verlaging van de stikstofdepositie, bodemsanering, uitplaatsing van een benzineverkoop punt, LGP-vulpunt en tippelzone, de inrichting van de openbare ruimte en kosten die verbonden zijn aan de betaalbaarheid van woningen. De gevraagde bijdrage is de helft van het publiek tekort van €41,9 miljoen.

Met het project wordt beoogd 4.250 woningen toe te voegen, waarvan 30,3% sociale huur en in totaal 55% betaalbaar.

## Den Haag

Het project Laan van NOI is een stationsgebied in het centrum van Den Haag. Op het gebied staat het voormalige ministerie van Sociale zaken. Het project betreft het slopen van dit bestaande vastgoed om een woon-, werk- en verblijfsgebied te creëren.

De gebiedsontwikkeling bestaat uit twee fasen. De Wbi-bijdrage heeft betrekking op de eerste fase. De rol van de gemeente in de ontwikkeling is faciliterend. De grond is voor circa de helft privaat eigendom en voor de andere helft publiek eigendom. Het voormalige gebouw van het ministerie van Sociale Zaken is in eigendom van een ontwikkelaar.

Het publiek tekort wordt veroorzaakt door de inrichting van de openbare ruimte, kosten die verbonden zijn aan de betaalbaarheid van woningen en infrastructurele ontsluiting. De gevraagde bijdrage is de helft van het publiek tekort van €12,3 miljoen.

Met het project wordt beoogd 1.200 woningen toe te voegen, waarvan 15% sociale huur en in totaal 50% betaalbaar.

## Bijlage D Hypotheses

### Hypothese 1: Additionaliteit en aanwezigheid bestemmingsplannen

additionaliteit	wel een bestemmingsplan	geen bestemmingsplan	totaal
laag	17	32	49
hoog	6	35	41
	<b>value</b>		<b>asyp. Sig. (2-sided)</b>
Pearson Chi-Square	4,721		0,03

$p = 0,030$

### Hypothese 2: Specificiteit effecten en aanwezigheid bestemmingsplannen

*Ruime definitie van niet-specificiteit*

ruime definitie	wel een bestemmingsplan	geen bestemmingsplan	totaal
niet-specifiek	16	75	91
specifiek	28	50	78
	<b>value</b>		<b>asyp. Sig. (2-sided)</b>
Pearson Chi-Square	7,316		0,007

$p = 0,007$

*Nauwe definitie van niet-specificiteit*

nauwe definitie	wel een bestemmingsplan	geen bestemmingsplan	totaal
niet-specifiek	12	61	73
specifiek	32	64	96
	<b>value</b>		<b>asyp. Sig. (2-sided)</b>
Pearson Chi-Square	6,147		0,013

$p = 0,013$

### Hypothese 3: Hindercirkels en hoge additionaliteit

additionaliteit	uitplaatsing nodig	geen uitplaatsing nodig	totaal
laag	16	33	49
hoog	26	15	41
	<b>value</b>		<b>asyp. Sig. (2-sided)</b>
Pearson Chi-Square	8,487		0,004

$p = 0,004$

#### Hypothese 4: Faciliteitbeleid en hoge additionaliteit

100 procent vs. minder dan 100 procent

additionaliteit	geen van de drie maatregelen	1 of meer van de drie maatregelen	totaal
100 procent	5	20	25
minder dan 100 procent	51	93	144
<b>totaal</b>	<b>56</b>	<b>113</b>	<b>169</b>
	<b>value</b>		<b>asyp. Sig. (2-sided)</b>
Pearson Chi-Square	2,285		0,131

p = 0,131

Laag vs. hoog

additionaliteit	geen van de drie maatregelen	1 of meer van de drie maatregelen	totaal
laag	24	25	49
hoog	10	31	41
	<b>value</b>		<b>asyp. Sig. (2-sided)</b>
Pearson Chi-Square	5,742		0,017

p = 0,017

Enkel de gehonoreerde aanvragen

additionaliteit	uitplaatsing nodig	geen uitplaatsing nodig	totaal
laag	8	17	25
hoog	17	8	25

p = 0,011

#### Hypothese 5: Programmatische verschuiving en lage additionaliteit

additionaliteit	geen faciliteitbeleid of enkel o.r./i.s.	uitplaatsing, bodemsanering en/of stikstofdepositie	totaal
0 procent	10	8	18
meer dan 0 procent	46	105	151
<b>totaal</b>	<b>56</b>	<b>113</b>	<b>169</b>
	<b>value</b>		<b>asyp. Sig. (2-sided)</b>
Pearson Chi-Square	4,57		0,033

p = 0,033

## Bijlage E Randvoorwaarden Woningbouwimpuls

Om als gemeente in aanmerking te komen voor de specifieke uitkering van de Woningbouwimpuls moet een aanvraag aan de volgende randvoorwaarden voldoen:

- De aanvraag heeft betrekking op een **afgebakend projectgebied**.
- Binnen het projectgebied worden **ten minste 500 woningen** toegevoegd. In de eerste en tweede tranche Wbi was de ondergrens van een project vijfhonderd woningen. Hiervoor werd gekozen vanwege de beperkte middelen vanuit het Rijk, maar ook vanuit het idee dat de grotere, en vaak ook complexere locaties een efficiëntere bijdrage kunnen leveren aan het versnellen van de bouw van meer (betaalbare) woningen. Voor de derde tranche Wbi is de ondergrens voor een groot deel van de gemeenten verlaagd naar tweehonderd woningen. De aanpassing van de regeling geldt voor kleine gemeenten (<50.000 inwoners), gelegen in regio's waarvan het aandeel kleine gemeenten boven de 75% ligt. Hierdoor kunnen meer gemeenten in deze regio's een aanvraag indienen.
- De realisatie van het project is nog niet begonnen. De bouw van de eerste woningen **start binnen 3 jaar** na toekenning. De bouw van de laatste woningen start binnen 10 jaar na toekenning.
- Het project kent een **aantoonbaar publiek financieel tekort**. De maatregelen die leiden tot het publiek tekort moeten noodzakelijk voor woningbouw zijn en vallen in één van de volgende categorieën: (1) infrastructuur ontsluiten van de woningen, (2) verlagen van de stikstofdepositie (de neerslag van stikstof) in stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, (3) saneren van de bodem, (4) uitplaatsen van activiteiten die hinder veroorzaken voor woningbouw, (5) inrichten van de openbare ruimte, (6) betaalbaar maken van de woningen.
- De bijdrage van de Woningbouwimpuls bedraagt **maximaal 50%**.
- **Medeoverheden** moeten ten minste 50% van het publiek financieel tekort dekken.
- Minimaal 50% van de woningen zijn **betaalbare woningen**. Onder betaalbare woningen wordt verstaan: (1) sociale huurwoningen; (2) huurwoningen voor middeninkomens met een huurprijs van maximaal € 1.000 per maand of lager als de bovengrens van middenhuurwoningen door de gemeente lager is vastgesteld en (3) betaalbare koopwoningen met een verkoopprijs onder de kostengrens van de Nationale Hypotheek Garantie (NHG).
- De Woningbouwimpuls is niet bestemd voor voorfinanciering van een project. De regeling mag ook niet gebruikt worden als risicoafdekking voor mogelijke publieke tekorten in de toekomst.