

Vergaderjaar 2020–2021

32 847

Integrale visie op de woningmarkt

Nr. 748

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 mei 2021

De Nederlandse woningmarkt kent een grote krapte. De vraag naar woningen is sterk toegenomen, terwijl de bouw van woningen is achtergebleven. Vooral in stedelijke regio's is het tekort aan (betaalbare) woningen nijpend en naar verwachting loopt dit tekort de komende jaren nog verder op. De komende tien jaar moeten er circa 900.000 woningen bijkomen. Deze grote maatschappelijke opgave vereist de gezamenlijke inzet van gemeenten, provincies, Rijk en marktpartijen.

Een van de middelen die het ministerie inzet is de Woningbouwimpuls, een financiële regeling voor gemeenten om woningbouw te versnellen en waar mogelijk meer (betaalbare) woningen te realiseren. Inmiddels zijn er twee tranches van de Woningbouwimpuls geweest, waarbij 57 verschillende woningbouwprojecten een bijdrage hebben gekregen. De in totaal 600 miljoen euro draagt bij aan de (versnelde) bouw van 96.000 woningen, waarvan het merendeel (65%) betaalbaar. Een aanzienlijk deel van deze woningen zou zonder de Woningbouwimpuls waarschijnlijk niet of pas op een later moment gebouwd kunnen worden.

Gebrek aan financiering van het publieke tekort belemmert de realisatie van veel woningbouwprojecten. Juist daar kan de Woningbouwimpuls het verschil maken en ervoor zorgen dat woningen (sneller) gebouwd worden. Dit blijkt ook uit de positieve verwachtingen ten aanzien van het aantal met de regeling te realiseren woningen. Deze positieve resultaten zijn niet los te koppelen van de inzet en bijdrages vanuit de medeoverheden. De regeling is daarmee een succesvol voorbeeld van het bundelen van krachten door overheden. Deze eerste conclusies komen naar voren uit de tussentijdse evaluatie van de Woningbouwimpuls die de afgelopen maanden heeft plaatsgevonden.

In deze brief informeer ik u over de belangrijkste bevindingen uit de tussentijdse evaluatie, zoals aangekondigd in mijn brief aan u van

18 februari 2021¹. Ik schets daarbij eerst de context voor de tussentijdse evaluatie, gevolgd door een aantal belangrijke bevindingen en de invulling die ik hieraan geef. Onderdeel hiervan is de beantwoording van de motie van het lid Koerhuis c.s.² en de motie van het lid Bergkamp c.s.³ Met deze brief kondig ik tevens de start van de derde en voorsnog laatste tranche van de Woningbouwimpuls aan. Ik verwacht dat deze wederom voorziet in de grote behoefte bij gemeenten aan een bijdrage in het publieke tekort om de bouw van voldoende woningen in de komende jaren aan te jagen.

Context van de Woningbouwimpuls

Het oplopende woningtekort en de voorziene toename van het aantal huishoudens maken dat de aanpak van het woningtekort onverminderd urgent is. Zoals in mijn brief van 6 november 2020⁴ is uiteengezet, heb ik gefocust op het versnellen en aanjagen van planvorming en investeringen via vijf sporen, namelijk: 1) generiek beleid, 2) gebiedsspecifiek beleid, 3) het stimuleren van woningbouw door corporaties, 4) het verbeteren van randvoorwaarden en de aanpak van knelpunten en 5) het stimuleren van woningbouw voor specifieke aandachtsgroepen.

De Woningbouwimpuls is onderdeel van het eerste spoor waarin ik zorg dat gemeenten gestimuleerd worden tot versnelde planvorming en realisatie van woningen. De Woningbouwimpuls heeft als doelstelling het versnellen en realiseren van meer betaalbare woningen. Het richt zich op starters en huishoudens met een middeninkomen aangezien de positie van deze doelgroepen sterk onder druk staat in de woningmarkt. De belangstelling voor de Woningbouwimpuls is groot. Er zijn voor de inmiddels afgesloten twee tranches ruim 100 aanvragen voor ondersteuning van woningbouwprojecten ingediend waarvan 57 gehonoreerd. Uit diverse signalen die ik heb ontvangen van gemeenten, regio's en provincies, komt naar voren dat gemeenten ook voor de derde en laatste tranche een aanzienlijk aantal woningbouwprojecten met een publiek financieel tekort willen aanmelden. Dit onderstreept voor mij de noodzaak van de Woningbouwimpuls om het woningtekort met urgentie aan te (blijven) pakken.

Tussentijdse evaluatie

In het Besluit en de Regeling Woningbouwimpuls 2020 is opgenomen dat de evaluatie van het instrument uit drie onderdelen bestaat: een nulmeting, monitoring en een eindevaluatie.

Alvorens het derde aanvraagstijdvak te openen, heb ik een tussentijdse evaluatie laten uitvoeren waarin de werking van de Regeling Woningbouwimpuls centraal staat. Met de toekenning van bijdragen aan 57 projecten van in totaliteit 39 gemeenten heb ik inmiddels voldoende ervaring opgedaan met de werking van het instrument om een dergelijke evaluatie uit te kunnen voeren. Mijn doelstelling voor deze tussentijdse evaluatie is een beeld krijgen van het doelbereik en de selectiviteit van het instrument en van het uitvoeringsproces (inclusief het aanvraag-, beoordelings- en communicatieproces) zodat ik, indien nodig, tijdig bij kan sturen.

Voor de tussentijdse evaluatie is zowel kwantitatief als kwalitatief onderzoek uitgevoerd door een extern adviesbureau (zie bijlage 1:

¹ Kamerstuk 32 847, nr. 725

² Kamerstuk 35 570 VII, nr. 44

³ Kamerstuk 31 765, nr. 527

⁴ Kamerstuk 32 847, nr. 694

Rapport Tussentijdse Evaluatie Woningbouwimpuls)⁵. Langs drie lijnen is informatie verzameld, te weten data uit alle ingediende aanvragen, enquêtes onder alle gemeenten (n=108) en interviews met een aantal gemeenten, regio's, experts en belangengroepen. Een klankbordgroep met vertegenwoordigers van de ministeries van Financiën en BZK heeft toegezien op de kwaliteit van de evaluatie.

Als onderdeel van de tussentijdse evaluatie is ook een nulmeting uitgevoerd voor de aanvragen uit de eerste en tweede tranche en een basis gelegd voor de nog in te richten monitor.

Bevindingen van de evaluatie

De belangrijkste bevindingen van de tussentijdse evaluatie ten aanzien van het instrument zal ik als eerste toelichten. Daarbij zal ik ingaan op de bevindingen met betrekking tot de werking van de regeling. Het gaat dan specifiek om de drie toelatingscriteria: 500 woningen grens, 50% aandeel betaalbare woningen en maximaal 50% bijdrage aan het publieke tekort. Ook zal ik stil staan bij de bevindingen die betrekking hebben op het beoordelingskader en het uitvoeringsproces en hoe ik hiermee wil omgaan.

Doelbereik en selectiviteit

Bij de vaststelling van het Besluit Woningbouwimpuls was de verwachting dat dit instrument een bijdrage zou leveren aan de realisatie en/of de versnelling van 65.000 woningen. De tussentijdse evaluatie resulteert in positieve verwachtingen ten aanzien van zowel het doelbereik als de doelmatigheid (hier geconcretiseerd in de selectiviteit) van het instrument. Definitieve uitspraken hierover kunnen echter pas gedaan worden bij de eindexaminatie.

Met de eerste en tweede tranche levert het Rijk een bijdrage aan de ontwikkeling van in totaal 96.000 woningen waarvan 65% in het betaalbare segment. Dat de Woningbouwimpuls een bijdrage levert aan meer woningen dan eerder verwacht, heeft diverse oorzaken. Zo was bij het bepalen van de oorspronkelijke verwachting de eis van cofinanciering buiten beschouwing gelaten. Daarnaast zijn er op basis van de eerste twee tranches de volgende specifieke bevindingen:

- Het totale publieke tekort is met gemiddeld € 12.422 per woning lager dan de € 15.000 die initieel was geraamd. Dit levert dus meer woningen op bij gelijkblijvende middelen.
- Gemeenten kunnen tot maximaal 50% cofinanciering aanvragen. In de praktijk vragen gemeenten gemiddeld een lager percentage (43%) cofinanciering aan waardoor er met het beschikbare budget meer woningen gerealiseerd kunnen worden.

Een van de doelen van de Woningbouwimpuls is de realisatie van meer betaalbare woningen. Om een beeld te krijgen van het aantal additionele woningen die de Woningbouwimpuls oplevert, is de informatie gebruikt die door de gemeenten is opgegeven in hun aanvragen. Zij melden dat circa 51.600 woningen⁶ (54% van het totaal) zonder de Woningbouwimpuls niet ontwikkeld zouden worden. De gemeenten geven aan dat

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁶ 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. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) wijst in een recente notitie over oplossingsrichtingen voor het woningbouwprobleem op de noodzaak om verder onderzoek te doen naar de vraag of de impuls extra woningen oplevert. Zie notitie Wonen na de verkiezingen. Het woningtekort wordt in de regio opgelost, PBL, 2021 (p. 19).

circa 90% van deze additionele woningen in het betaalbare segment vallen. Oftewel: zonder Woningbouwimpuls zouden veel minder betaalbare woningen worden gebouwd.

Naast meer betaalbare woningen heeft de Woningbouwimpuls ook de versnelling van de woningbouw als doelstelling. Volgens de informatie, verkregen uit de aanvragen, is de gemiddelde versnelling circa twee jaar. De Woningbouwimpuls zorgt voor dynamiek in de planvorming die vaak tot een doorbraak leidt in het besluitvormingsproces. Wanneer deze versnelling afgezet wordt tegen een doorlooptijd van projecten van gemiddeld zes jaar levert de Woningbouwimpuls dus een forse bijdrage aan de versnelling van de woningbouwproductie indien deze versnelling daadwerkelijk gerealiseerd wordt.

Toelatingscriteria

Grens 500 woningen

In de Regeling Woningbouwimpuls is een ondergrens van 500 woningen opgenomen voor het aantal woningen dat in een project gerealiseerd moet worden. Hiermee wordt beoogd de middelen ten goede te laten komen aan complexere projecten die zonder bijdrage niet gerealiseerd kunnen worden en te zorgen voor voldoende selectiviteit om daarmee de kans op een succesvolle aanvraag te vergroten.

Een belangrijk deel van de gemeenten heeft in de tussentijdse evaluatie aangegeven dat ze hebben afgezien van een aanvraag vanwege de ondergrens van 500 woningen per project. Een derde van deze gemeenten gaf daarbij aan een project tussen de 200 en 500 woningen in voorbereiding te hebben. Circa twee derde van de gemeenten had een aanvraag willen indienen voor een project tot 200 woningen. Verderop in deze brief ga ik uitgebreid in op de grens van 500 woningen.

50% aandeel betaalbare woningen

De Woningbouwimpuls heeft tot doel om sneller en meer betaalbare woningen te realiseren voor starters en mensen met een middeninkomen in een kwalitatief goede leefomgeving. Uit de tussentijdse evaluatie blijkt dat de Woningbouwimpuls een substantiële bijdrage levert aan de realisatie van de doelstelling om meer betaalbare woningen te realiseren. Ook het totaal aantal woningen groeit hiermee. De 50% norm wordt als werkbaar gezien zowel om een groter aantal betaalbare woningen te stimuleren, als om differentiatie in wijken te behouden. De tussentijdse evaluatie geeft daarom geen aanleiding tot wijzigingen ten aanzien van dit criterium.

Maximaal 50% publieke tekort als bijdrage

Met de Woningbouwimpuls draagt het Rijk maximaal 50% bij aan het aangetoonde publieke tekort voor de woningbouwlocaties. Dit betekent dat de bijdragen aanvullend zijn op investeringen door gemeenten (en andere publieke partijen). Uit de tussentijdse evaluatie blijkt dat gemeenten een eigen bijdrage als reëel zien. Dertien procent van de geënquêteerden die geen aanvraag hebben ingediend geeft aan niet te kunnen voldoen aan de 50% eigen bijdrage.

Tegelijkertijd blijkt uit interviews dat de opgave groot is en kunnen de gemeentefinanciën onder druk staan waardoor de eigen bijdrage een knelpunt vormt. Daarnaast zijn volgens geïnterviewden, bij een aantal projecten, de publieke investeringen substantieel groter dan toerekenbaar.

Hierdoor kan het gebeuren dat ondanks een perspectief op een financiële bijdrage uit de Woningbouwimpuls de woningbouwontwikkeling toch moeilijk haalbaar is.

Desondanks blijkt uit de aanvragen dat gemeenten regelmatig een groter deel van het tekort dekken dan het minimale vereiste. Gemiddeld wordt er een bijdrage gevraagd voor 43% van het publieke financieel tekort. De regeling maakt het mogelijk om tot 50% van het tekort aan te vragen. De tussentijdse evaluatie heeft hiervoor geen duidelijke verklaring opgeleverd. Een van de mogelijke verklaringen is dat gemeenten minder aanvragen dan het maximum om de kans op een hogere rangschikking bij de beoordeling van hun aanvraag te vergroten. Deze bevindingen leiden, voorafgaand aan de derde tranche, vooralsnog niet tot wijzigingen ten aanzien van dit criterium.

Beoordelingskader

Het beoordelingskader bestaat uit vier beoordelingscriteria: noodzakelijkheid van de bijdrage, effectiviteit van het project, efficiëntie van het project en urgentie.

De tussentijdse evaluatie levert een beeld op van een inhoudelijk goed functionerend beoordelingskader. De transparantie van het beoordelingsproces is door respondenten als aandachtspunt benoemd. Om te komen tot een beoordeling van een aanvraag heb ik een onafhankelijke Toetsingscommissie ingesteld. Binnen het kader van het Besluit en de Regeling Woningbouwimpuls heeft de Toetsingscommissie een proces ingericht met checks en balances om zorgvuldigheid te waarborgen. Ik verwijs graag naar de bijlage behorend bij mijn brief aan uw Kamer van 18 februari jl.⁷ waar de Toetsingscommissie het toetsingsproces toelicht.

Uitvoeringsproces

Uit de tussentijdse evaluatie blijkt dat de informatievoorziening in de 2^e tranche door de betrokkenen aanzienlijk beter is beoordeeld in vergelijking met de 1^e tranche. Er zijn suggesties gedaan voor de verdere verbetering van het aanvraagproces zoals het beter betrekken van de marktpartijen. Daarnaast wordt het invullen van het aanvraagformulier door geïnterviewden als complex en tijdrovend ervaren. Ik zal hier, voorafgaand aan het openstellen van het aanvraagtijdvak voor de derde tranche, waar mogelijk verdere optimalisaties in aanbrengen. Dit zal ik doen zonder de mogelijkheden voor de Toetsingscommissie om tot een goede beoordeling van de aanvragen te kunnen komen negatief te beïnvloeden.

Wijziging 500 woningengrens

Bij het vaststellen van de regeling heb ik aangegeven de 500 woningen grens na een jaar te bezien. De aandachtspunten die ik hierbij zou betrekken zijn het aantal projecten dat in de pijplijn zit en de mate waarin ook de regio's met kleinere woonplaatsen en een grote woningbouwopgave worden bediend.

Wat betreft de pijplijn van projecten met minimaal 500 woningen is de inschatting op basis van signalen vanuit gemeenten, regio's en provincies dat de derde tranche een stijging van het aantal aanvragen zal kennen ten opzichte van de eerste en tweede tranche. Dit is omdat naar verwachting de meeste gemeenten hun aanvraag die eerder als onvoldoende is beoordeeld na bijstelling opnieuw zullen indienen. Daarnaast hebben

⁷ Kamerstuk 32 847, nr. 725

gemeenten nieuwe projecten in voorbereiding voor de voorlopig laatste tranche van de Woningbouwimpuls.

De toekenning van de tweede tranche heeft er toe geleid dat middelen meer verspreid zijn over Nederland. Zo zijn in deze tranche bijvoorbeeld aanvragen gehonoreerd uit de provincies Groningen en Limburg en heeft het landsdeel Oost meer aanvragen (dan in de eerste tranche) gehonoreerd gekregen. Desalniettemin constateer ik dat de landsdelen Oost en Zuid tot dusverre minder middelen uit de Woningbouwimpuls hebben ontvangen dan op basis van de woningbouwopgave verwacht mag worden.

Uw Kamer heeft via de motie van het lid Koerhuis c.s.⁸ verzocht door middel van een regiotoets de ondergrens van 500 woningen te verlagen tot 200 woningen voor regio's met veel kleine woonplaatsen, zolang deze projecten bijdragen aan de regionale woningbehoefte. Hoewel verlaging van de grens naar verwachting extra druk zal geven op de derde tranche zie ik hier tegelijkertijd een kans in om te verkennen hoe de Woningbouwimpuls als instrument zich verhoudt tot dit type middelgrote projecten. De inzichten die hiermee opgedaan zullen worden zijn bruikbaar voor mogelijke toekomstige regelingen om de woningbouw verder aan te jagen.

Ik ben dan ook voornemens de motie uit te voeren door aanpassing van de Regeling Woningbouwimpuls 2020 waardoor in de derde tranche voor woningmarktregio's⁹ met een bovengemiddeld aandeel kleine gemeenten de grens voor het minimum aantal woningen op 200 komt te liggen.¹⁰ Dit betekent dat gemeenten binnen regio's met meer dan 75% kleine gemeenten in aanmerking komen voor de verlaging van de minimale projectomvang. De verlaging zal gelden voor alle gemeenten binnen deze woningmarktregio's met uitzondering van gemeenten die reeds een toekenning hebben gehad uit de Woningbouwimpuls. Zij hebben immers kunnen voldoen aan de 500 woningengrens. Deze gemeenten kunnen wel een aanvraag indienen voor de derde tranche voor projecten die voldoen aan de ondergrens van ten minste 500 woningen.

Na afloop van de derde tranche zal ik uw Kamer informeren hoe de verlaging heeft uitgewerkt op in ieder geval het aantal en type projecten dat een aanvraag heeft ingediend voor de Woningbouwimpuls. Op basis daarvan zal ik ook bezien welke minimale projectgrootte wenselijk is bij een eventueel vervolg van de Woningbouwimpuls.

De verlaging van de minimale projectomvang heeft betrekking op 19 van de 31 woningmarktregio's waardoor bijna 200 gemeenten (zie bijlage 2) hiervan gebruik kunnen maken¹¹. Voor de resterende 12 woningmarktregio's blijft de 500 woningengrens gehandhaafd.

Derde tranche

In mijn brief van 18 februari jl. heb ik aangekondigd na ommekomst van de bevindingen van de tussentijdse evaluatie u te willen berichten over de openstelling van het derde aanvraagtijdvak. Ik heb besloten het loket voor de derde tranche begin september 2021 te openen. Voor deze laatste

⁸ Kamerstuk 35 570 VII, nr. 44

⁹ Er wordt gebruik gemaakt van de ABF woningmarktregio's. Deze worden al gebruikt binnen de Woningbouwimpuls voor het bepalen van de urgentiescore.

¹⁰ Het CBS heeft gemeenten op basis van het inwonertal ingedeeld in acht klassen. In de Woningbouwimpuls wordt een gemeente als klein aangemerkt als deze minder dan 50.000 inwoners heeft. Dit betreft de onderste vier klassen van het CBS.

¹¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

tranche is op basis van de thans beschikbare middelen een bedrag van circa 250 mln. euro inclusief BTW beschikbaar. Ik verwacht de definitieve aanvraagdocumentatie eind mei 2021 beschikbaar te kunnen stellen. Net als bij de eerdere tranches zal ik zorgen voor ondersteuning van de gemeenten om tot goede aanvragen te komen. In dat kader worden onder meer begin juni technische briefings georganiseerd die zeker voor gemeenten die niet eerder een aanvraag hebben ingediend zeer behulpzaam kunnen zijn. In december van dit jaar zal ik naar verwachting kunnen besluiten over de toekenning van de aanvragen voor deze derde tranche.

In de motie van het lid Bergkamp c.s.¹² wordt verzocht te onderzoeken of er bij de volgende tranches van de Woningbouwimpuls een deel vrijgemaakt kan worden voor seniorenwoningen en verpleeghuizen. De afgelopen periode is er vanuit het budget van de Woningbouwimpuls € 40 mln. beschikbaar gesteld specifiek voor het stimuleren van geclusterde woonvormen voor senioren. Deze middelen zijn beschikbaar tot en met 2022. Daarnaast blijft het mogelijk om in het kader van de Woningbouwimpuls aanvragen in te dienen voor woningbouwprojecten waar de ontwikkeling van seniorenwoningen onderdeel van uitmaakt. Ik zie op dit moment dan ook geen aanleiding om nog specifiek de realisatie van seniorenhuisvesting te stimuleren vanuit de Woningbouwimpuls.

Tot slot

Ik ben verheugd vast te kunnen stellen dat uit de tussentijdse evaluatie blijkt dat de uitvoering van de Regeling Woningbouwimpuls 2020 op koers ligt om de doelstellingen te behalen die vooraf zijn geformuleerd. De middelen voor de Woningbouwimpuls voorzien in een grote behoefte om te verzekeren dat er tijdig voldoende betaalbare woningen worden gebouwd in een kwalitatief goede leefomgeving.

De woningbouwopgave is groot en vereist de gezamenlijke inzet van gemeenten, provincies, Rijk en marktpartijen. Door de inzet van de Woningbouwimpuls en cofinanciering door medeoverheden zijn belangrijke stappen gezet en kan binnen niet al te lange tijd gestart worden met de bouw van ruim 96.000 woningen: ruim 10% van de totale opgave in de komende tien jaar. We zijn er echter nog niet. Ook in de toekomst zijn investeringen nodig en is samenwerking noodzakelijk. Het Kabinet blijft zich tot het uiterste inspannen om de woningbouw vlot te trekken, het tekort terug te dringen en zo bij te dragen aan goed en betaalbaar wonen voor iedereen.

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

¹² Kamerstuk 31 765, nr. 527