

RAPPORT

Tussenevaluatie flexpoolregeling

Regeling specifieke uitkering flexibele inzet ondersteuning woningbouw

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.



RIGO Research en Advies
Woon- werk- leefomgeving
www.rigo.nl

RAPPORT

Tussenevaluatie flexpoolregeling

Regeling specifieke uitkering flexibele inzet ondersteuning woningbouw

Opdrachtgever

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Contactpersoon

Dhr. Heero Hoomans

Projectnummer

P44860

Datum

15 juni 2022

Auteurs

Kees Dol

Hans van der Reijden

Anna Vrieler

Inhoud

Samenvatting 1

1	Inleiding	5
1.1	Doelstelling tussenevaluatie	5
1.2	Onderzoeksvragen	6
1.3	Onderzoeksmethode	6
1.4	Leeswijzer	6
2	Invulling van en ervaring met flexpoolregeling bij provincies	8
2.1	Voorlopers van de flexpoolregeling	8
2.2	Flexpool bij provincie of inhuur door gemeenten	9
2.3	Voorwaarden aan de provinciale uitvoeringsregelingen	11
2.4	Verdeelsystematiek van het budget	12
2.5	Cofinanciering	13
2.6	Aanvraagprocedure voor gemeenten	14
2.7	Conclusies invulling flexpoolregeling door provincies	15
3	Meerwaarde flexpoolregeling	16
3.1	Behoefte flexpoolregeling	16
3.2	Gebruik subsidie door gemeenten	16
3.3	Effectiviteit flexpoolregeling volgens provincies	18
3.4	Wat zeggen gemeenten	18
3.5	Conclusies meerwaarde	19
4	Vormgeving nieuwe flexpoolregeling	20
4.1	Rol van de provincie	20
4.2	Aanvullende voorwaarden voor doelmatigheid?	20
4.3	Cofinanciering	21
4.4	Verdeelsleutel Rijk richting provincies	22
4.5	Er lijkt ook een tekort aan beschikbare experts	22

Samenvatting

Aanleiding

De **Regeling specifieke uitkering flexibele inzet ondersteuning woningbouw** (beter bekend als de **flexpoolregeling**) is gericht op gemeenten die geconfronteerd worden met een gebrek aan personele capaciteit en/of expertise in de voorfase van woningbouwprojecten. Concreet stelt het Ministerie van BZK met de flexpoolregeling middelen beschikbaar aan de provincies, die vervolgens hun gemeenten kunnen ondersteunen bij het versnellen in de voorfase van woningbouwprojecten. De provincies hebben vrijheid in de wijze waarop deze budgetten worden gebruikt. Het budget kan bijvoorbeeld worden besteed aan het opzetten van een vaste pool van provinciale adviseurs, die vervolgens assistentie kunnen verlenen aan de gemeenten. Een andere mogelijkheid is dat gemeenten zelf capaciteit en expertise inhuren. De provincie levert 50% **cofinanciering** op de beschikbaar gestelde Rijksmiddelen. De provincie kan aan de ontvangende gemeente vragen een deel van de kosten voor haar rekening te nemen (**gemeentelijke cofinanciering**).

Het Ministerie van BZK zoekt via een tussenevaluatie inzicht in de ervaringen met de flexpoolregeling en een advies over de invulling van de flexpoolregeling bij een eventuele volgende subsidieronde.

Er zijn hiervoor twee hoofdvragen geformuleerd:

1. Hoe is de flexpoolregeling gebruikt en wat was de meerwaarde?
2. Hoe kan de volgende flexpoolregeling worden vormgegeven?

Voor de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag is gesproken met de provincies over hun ervaringen met de regeling, aangevuld met enige inzichten van de gemeenten zelf. Dit alles levert belangrijke input voor de beantwoording van tweede vraag.

Wijze van gebruik en meerwaarde flexpoolregeling

Vooraf budget beschikbaar stellen aan de gemeenten voor inhuur capaciteit en expertise

Bij de meeste provincies kan er niet worden gesproken van een zuivere flexpoolregeling, waarbij de provincie experts inhuint en deze vervolgens uitzendt (detacheert) naar de gemeenten. Alleen de provincie Drenthe werkt op deze wijze omdat zij ervaart dat er bij een aantal gemeenten nauwelijks algemene capaciteit en expertise aanwezig is voor het volkshuisvestingsbeleid. In andere woorden is er bij deze gemeenten veelal niemand aanwezig om de externe inhuur op te vangen en aan te sturen. Zij oordeelt dat het dan beter is om haar 'Impulsteam' van deskundigen flexibel in te zetten. Alle andere provincies stellen budget beschikbaar aan gemeenten (of een selectie van gemeenten) om zelf capaciteit en/of expertise in te huren. Noord-Brabant en Gelderland gebruiken evenwel een deel van de middelen uit de flexpoolregeling voor een flexpool van experts inzake speciale woningbouw waaronder flexwonen, ouderenwoningen of (collectief) particulier opdrachtgeverschap. Flevoland en Overijssel hebben ook een dergelijk team opgericht, maar zij betalen dit uit eigen middelen.

De motivatie van de provincies om de middelen te verdelen onder de gemeenten en hen de vrijheid te geven over wie zij inhuren is vooral praktisch van aard:

- Gemeenten geven de voorkeur aan personen of bureaus waar zij vaker mee werken en die hun gemeentelijke organisatie kennen.
- Bij een zuivere flexpool vanuit de provincie kan er discussie ontstaan over de verdeling van de capaciteit, indien op hetzelfde moment gemeenten aankloppen.
- Er is discussie geweest binnen het Interprovinciaal Overleg (IPO) dat het vormen van een provinciale flexpool mogelijk een (complexe) aanbesteding vereist.

Ook de gemeenten geven aan dat zij het liefste zelf iemand inhuren die op de hoogte is van de lokale context. Overigens blijkt dat gemeenten soms zelfs *met* de flexpoolmiddelen moeite hebben om capaciteit en expertise in te huren vanwege de zeer krappe arbeidsmarkt.

Een secundair doel van provincies is dat de inhuur van experts leidt tot kennisoverdracht, waardoor gemeentelijke organisaties in de toekomst zelfstandiger kunnen opereren in de voorfase van de woningbouw.

Besteding middelen

De flexpoolregeling noemt een viertal activiteiten voor het gebruik van de flexpoolmiddelen: verlenen bouwvergunningen, opstellen woningbouwprogramma, opstellen bestemmingsplan en opstellen anterieure overeenkomsten. De middelen worden door de gemeenten hier ook voor gebruikt. Gemeenten melden ook vaak dat er mensen worden ingehuurd die in een complexe context in staat zijn alle afdelingen en belanghebbenden bij elkaar te brengen. Functies die veel worden genoemd zijn planeconomen of programmamanagers.

Er zijn ook provincies die het wat breder trekken en stellen dat “woningbouw het haakje is waar alles aan hangt”. Als een parkeerstudie of een goed onderbouwde woonvisie ontbreekt, dan zou dit volgens hen ook moeten kunnen worden gefinancierd met de flexpoolmiddelen. Het versnelt immers de woningbouw. De eis bij een van deze provincies is wel dat er een directe relatie is met een concrete gebiedsontwikkeling. De regeling zelf geeft (formeel) echter geen ruimte om een algemene mobiliteitsvisie of woonvisie op te stellen.

Nadere eisen door provincies

Provincies zijn doorgaans terughoudend met het stellen van aanvullende eisen aan de flexpoolregeling. Het leidt al snel tot extra bureaucratie, terwijl met name de kleinere gemeenten weinig capaciteit hebben om een wat complexere aanvraag in te dienen.

Hoewel de nadruk voor veel bij de bouw betrokken partijen ligt op de (grote) aantallen, zijn provincies terughoudend met het stellen van een hoge ondergrens om in aanmerking te komen voor een bijdrage. Ze melden zelfs regelmatig dat bij de kleinere gemeenten vaak wat sneller kan worden gestart met de bouw en dat vele kleintjes een fors aantal nieuwbouwwoningen kunnen realiseren.

Aanvraagprocedure en informatievoorziening

De meeste provincies proberen zoveel mogelijk met de gemeenten te communiceren over de beschikbaarheid van de middelen uit de flexpoolregeling. Er worden ook wel inventarisatierondgangen gehouden om een indruk te krijgen welke gemeenten de hoogste nood hebben. Vaak wordt de aanvraag in nauw contact met een gemeente opgesteld zodat de aanvraag zelf een formaliteit is. Er zijn nauwelijks klachten van gemeenten over een complexe procedure of onbekendheid met de regeling.

Cofinanciering

Behalve Noord-Brabant, vragen alle provincies cofinanciering aan de gemeenten, variërend van 20% tot 50%. Noord-Brabant beargumenteert dat sommige gemeenten niet de middelen hebben om de cofinanciering te betalen en vraagt daarom geen cofinanciering. Andere provincies onderkennen dit bezwaar, maar stellen dat gemeenten met een relatief klein bedrag erg veel terugkrijgen. Bij een gemeentelijke cofinanciering van 50% betekent het immers dat zij slechts 25% van het totale bedrag betalen: het rijk 50%, de provincie 25% en de gemeente 25%. Bovendien zorgt cofinanciering door gemeenten ook voor een groter gevoel van verantwoordelijkheid.

Effect van de flexpoolregeling

Provincies stellen zonder meer dat de regeling voor versnelling zorgt. De onderbouwing van de gemeente voor de aanvraag moet gericht zijn op gebrek aan capaciteit of expertise om een project los te trekken. Er zal dan logischerwijs ook versnelling optreden in de voorfase van de woningbouw. Een aantal provincies bespreken tussentijds ook de voortgang met de gemeenten. Kwantificeren van de versnelling in maanden of jaren is echter zeer lastig. Provincies blijven hierop het antwoord schuldig.

Oordeel gemeenten

Een korte enquête onder gemeenten toont dat zij op zich tevreden zijn over de informatievoorziening en de ondersteuning vanuit de provincie bij de aanvragen. Gemeenten geven aan een voorkeur te hebben voor het ontvangen van een budget waarmee zij capaciteit en/of expertise kunnen inhuren. Ze kunnen dan precies de juiste mensen inhuren en het geeft flexibiliteit. Ze zijn dan minder afhankelijk van een (eventuele) provinciale flexpool van specialisten.

Advies RIGO over voortzetting flexpoolregeling

Het lijkt logisch om de verlenging van de regeling weer via de provincies te laten lopen. De provincies hebben immers een belangrijke regiotak met betrekking tot de woningbouw.

Het doel van de flexpoolregeling is versnelling van de voorfase in de woningbouw. Andere volkshuisvestelijke doelstellingen kunnen veelal op een andere manier worden geregeld. Zo is bijvoorbeeld een ambitie voor binnenstedelijke bouw te regelen via het Besluit Ruimte-

lijke Ordening. Het is evenwel denkbaar om te overwegen “betaalbaarheid” onderdeel te laten zijn van de regeling omdat hiervoor (vooralsnog) geen regels zijn neergelegd.¹ De versnelling van de woningbouw heeft als onderliggende doelstelling om het woningtekort aan te pakken. In het betaalbare segment zijn de tekorten het meest nijpend. Het Rijk kan overwegen om een aanvullende voorwaarde op te nemen in de regeling, zoals het uitsluiten van projecten met geen tot weinig betaalbare woningen.

Momenteel is de verdeelsleutel van het flexpoolbudget gebaseerd op de woningbouwopgave in de twaalf provincies.² Dit lijkt overeenkomstig met de achterliggende doelstelling van de regeling, namelijk het inlopen van woningtekorten. Het lijkt daarom logisch om ook in een volgende ronde de woningbouwopgave als leidraad te nemen.

Een belangrijk aandachtspunt is dat juist het vinden van de juiste capaciteit en expertise voor gemeenten een relatief groot knelpunt vormt. Het is aan te bevelen om voor de toekomst als rijk ook na te denken over een strategie om het tekort aan experts te agenderen.

¹ Mogelijk gebeurt dit in de nabije toekomst via het “Programma Een thuis voor iedereen” van BZK (mei 2022) dat een evenwichtiger verdeling van de sociale woningvoorraad ambieert.

² Daarbij is overigens wel een minimum budget per provincie beschikbaar zodat ook de provincies met een kleine woningbouwopgave hun gemeenten kunnen ondersteunen.

1 Inleiding

In september 2020 trad de **Regeling specifieke uitkering flexibele inzet ondersteuning woningbouw**³ (beter bekend als de **flexpoolregeling**) in werking. In het nieuwe **Programma Woningbouw**⁴ is er tachtig miljoen euro gereserveerd voor een nieuwe flexpoolregeling. Om te komen tot een nieuwe regeling is de eerdere, nog lopende regeling kort kwalitatief geëvalueerd. In dit rapport komen de resultaten van deze tussenevaluatie aanbod.

Regelmatig ontbreekt het gemeenten aan personele capaciteit en/of expertise om woningbouwprojecten voortvarend op te starten. Met de **Regeling specifieke uitkering flexibele inzet ondersteuning woningbouw** (beter bekend als de **flexpoolregeling**) wil het Rijk ondersteuning bieden aan die gemeenten die geconfronteerd worden met deze problematiek. Het geeft de gemeenten de mogelijkheid voor flexibele inzet van expertise en personele capaciteit via de zogeheten flexpools. Concreet bepaalt de regeling dat de middelen beschikbaar zijn voor de bevordering van de snelheid in de voorfase van de woningbouw door middel van het bieden van ondersteuning en expertise.

De middelen uit de regeling worden beschikbaar gesteld aan de provincies. Deze hebben enige vrijheid in de wijze waarop de budgetten worden gebruikt. Het budget kan bijvoorbeeld worden besteed aan het opzetten van een vaste pool van adviseurs, die vervolgens kunnen worden gedetacheerd (uitgeleend) bij gemeenten. Een andere mogelijkheid is dat gemeenten zelf capaciteit en expertise inhuren en de provincie de kosten geheel of gedeeltelijk voor haar rekening neemt (bv. via subsidieregeling).

Tot nu toe is ongeveer dertig miljoen euro aan de provincies uitgekeerd. De verstrekte bijdragen aan de provincies moeten uiterlijk 31 december 2022 gebruikt zijn, met een mogelijkheid tot uitstel (uitloop). De provincies verplichten zich om 50% van de verstrekte subsidie uit de regeling te cofinancieren.

1.1 Doelstelling tussenevaluatie

Om te komen tot een nieuwe regeling is er behoefte aan een tussenevaluatie van de eerdere, nog lopende regeling. Een korte inventarisatie onder de provincies over hun voortgang in de zomer van 2021 bleek te vroeg. De meeste provincies waren net klaar of op dat moment bezig met het opstellen van een subsidieregeling voor gemeenten.

Het Ministerie van BZK acht de tijd nu rijp voor een tussenevaluatie. De tussenevaluatie heeft als doel het verkrijgen van inzicht in de resultaten van de eerdere, nog lopende flexpoolregeling en het ophalen van behoeften en eventuele verbeteringen voor de nieuwe flexpoolregeling. Het gaat niet om een formele eindevaluatie waarin input, output en outcome van de regeling in kaart worden gebracht, noch een (financiële) inschatting van de doelmatigheid.

³ Regeling specifieke uitkering flexibele inzet ondersteuning woningbouw, 29-09-2020 (Staatscourant 2020, 4991).

⁴ Programma Woningbouw 2022-2026, 11-03-2022.

1.2 Onderzoeksvragen

In deze tussenevaluatie staan de volgende twee hoofdvragen, met bijbehorende deelvragen, centraal:

1. *Hoe is de regeling gebruikt en wat was de meerwaarde?*

- Waarvoor is de regeling gebruikt (inhuur personeel: o.a. het opstellen van een bestemmingsplan, uitwerken woningbouwproject, vergunningverlening woningbouwproject, of opstellen anterieure overeenkomst, etc.)?
- Hoeveel projecten vallen er onder de regeling en om hoeveel woningen gaat het in totaal?
- Hoe is het proces/instrumentarium vormgegeven bij de betreffende provincies (verschillen/voor- en nadelen)? Welke leerpunten kunnen aan andere provincies worden meegegeven?
- Wat is de toegevoegde waarde van de huidige regeling? In hoeverre is de regeling een effectief instrument om de capaciteit bij gemeenten te verhogen?

2. *Hoe kan de volgende regeling worden vormgegeven?*

- Welke voorwaarden zou de nieuwe regeling moeten bevatten om zo effectief mogelijk te zijn?
- Welke eisen qua thema's kunnen we opnemen in een flexpoolregeling (bijvoorbeeld capaciteit voor de huisvesting voor aandachtsgroepen, herstructurering, statushouders, etc.)?
- Kunnen er meer specifieke voorwaarden worden gesteld aan de bijdragen (zodat de beschikbare middelen meer worden gefocust op het versnellen van de woningbouw en in mindere mate aan overige projectgebonden zaken)?
- Indien opnieuw wordt uitgekeerd aan de provincies, op welke basis worden de middelen toegedeeld (bevolking, woningbehoefte, plancapaciteit, etc.)?
- Welke voor- en nadelen zijn er bij het verstrekken van middelen (direct) aan provincies (of gemeenten)?

1.3 Onderzoeksmethode

Voor de tussenevaluatie zijn drie methoden van onderzoek gebruikt. De eerste methode betreft een documentstudie van relevante documenten die beschikbaar zijn gesteld door het Ministerie van BZK en de provincies. De tweede methode betreft interviews met alle provincies. Als verstrekkers van de subsidie, hebben provincies goed zicht op de ervaringen met de regeling. De derde methode betreft een korte vragenlijst die is voorgelegd aan een beperkt aantal gemeenten om ook hen naar hun ervaringen te vragen.

1.4 Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd:

- Hoofdstuk twee gaat in op de invulling van de flexpoolregeling door provincies. Onder andere de voorwaarden van de provinciale uitvoeringsregelingen komen aanbod, evenals de verdeelsystematiek, de cofinanciering en de aanvraagprocedures voor gemeenten.

- Hoofdstuk drie beschrijft de meerwaarde van de flexpoolregeling. Het gebruik van de regeling door gemeenten komt aanbod en de effectiviteit van de regeling wordt besproken.
- Hoofdstuk vier geeft een aantal suggesties voor de vormgeving van een nieuwe flexpoolregeling.

2 Invulling van en ervaring met flexpoolregeling bij provincies

Dit hoofdstuk beschrijft de invulling van de flexpoolregeling door de provincies. De informatie in dit hoofdstuk is gebaseerd op de documentstudie en de interviews met de provincies. Dit hoofdstuk beantwoordt het eerste deel van de eerste hoofdvraag: hoe is de regeling (door de provincies) gebruikt?

2.1 Voorlopers van de flexpoolregeling

Het is relevant om te weten of de provincies voor de intreding van de flexpoolregeling een vergelijkbare regeling hadden lopen. Ongetwijfeld zullen zij de ervaringen met hun eigen regelingen meenemen in de uitwerking van de flexpoolregeling. In zeven provincies is sprake van een eerdere ervaring met een vergelijkbaar instrument (tabel 1):

- **Noord-Holland** had een flexibele schil ontwikkeld voor de Metropoolregio Amsterdam (MRA). Bijdragen hiervoor kwamen van de provincie zelf en de provincie Flevoland (Lelystad en Almere zijn onderdeel van de MRA). In het kader van de Woondeal is een bijdrage geleverd door het Ministerie van BZK. De MRA-regeling was vooral gericht op de gemeenten met een grote bouwopgave. De provincie heeft naderhand een flexibele schil voor Noord-Holland Noord ontwikkeld omdat ook hier behoefte was aan flexibele inzet van deskundigen in de planontwikkelingsfase. Ook de kleinere gemeente binnen de MRA kunnen hiervan gebruik maken.
- **Zuid-Holland** had de Vliegende Brigade opgericht om externe expertise in te schakelen bij gemeenten voor binnenstedelijke woningbouwprojecten (financiering 75% provincie / 25% gemeente). Kennisoverdracht naar de gemeente was een belangrijk aspect. Het idee kwam voort uit een ronde langs de velden in 2018, waarbij gemeenten aangaven dat er behoefte was aan capaciteit en expertise in de planfase. De tekorten golden vooral in middelgrote gemeentes.
- **Utrecht** had sinds 2019 in het stedelijk gebied rond de stad Utrecht de flexpool U16. Het budget is inmiddels uitgeput. Deze flexpool is opgericht als een van de afspraken uit de Woondeal U16. De flexpool werd voor een derde gefinancierd door de provincie zelf, een derde kwam van het Ministerie van BZK en de aanvragende gemeente betaalde het restant.
- **Drenthe** begon al eerder met het opzetten van het Impulsteam Wonen, een team van experts die gemeenten kunnen helpen. Het Impulsteam kan ondersteunen in het proces bij gebiedsontwikkeling, maar ook bij kleinschalige initiatieven van inwoners en collectieven.
- **Overijssel** had een aanjaagteam Wonen opgezet met experts. Dit omdat de provincie signalen kreeg van de gemeenten dat ze capaciteitsproblemen hadden. Ook kwam naar voren dat de gemeenten niet makkelijk contact zochten met het Expertteam Woningbouw. Om de ervaren afstand te verkleinen is een eigen team opgezet. Het aanjaagteam werkt samen met het Expertteam Woningbouw.
- **Limburg** stelt met de Stimuleringsregeling Wonen 2020-2023, waarmee de bouw van circa 1.000 woningen wordt versneld, capaciteit beschikbaar voor gemeenten. Een deel van de capaciteit gaat naar de realisatiefase om de bouw van sociale huur

en middeldure huur te vergroten. Deze regeling is echter niet echt te vergelijken met de flexpoolregeling.

- **Gelderland** gaf met het Actieplan Wonen en de Woondeal Arnhem-Nijmegen al ondersteuning aan gemeenten in de voorfase van woningbouwprojecten.

Naast bovenstaande provinciale regelingen bestaat op Rijksniveau het **Expertteam Woningbouw** (voorheen o.a. het Expertteam versnellen) van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). Het Expertteam Woningbouw helpt gemeenten en provincies bij woningbouwplannen die stagneren. Andere partijen die tegen belemmeringen aanlopen op het gebied van woningbouw kunnen ook contact opnemen, zoals woningcorporaties of projectontwikkelaars.

2.2 Flexpool bij provincie of inhuur door gemeenten

Inhuur door gemeenten meest gebruikte model

Het lijkt de norm dat expertise door gemeenten zelf wordt ingehuurd (tabel 1). Op Drenthe na, bieden alle provincies hun gemeenten de mogelijkheid om subsidie aan te vragen en vervolgens zelf mensen in te huren. Noord-Brabant gebruikt het flexpoolgeld ook voor een expertteam dat gemeenten kan ondersteunen bij speciale projecten zoals flexwonen, CPO en ouderenwoningen. Overijssel en Flevoland hebben uit eigen middelen een expertteam van specialisten ingehuurd, vergelijkbaar met Noord-Brabant.

Tabel 1: Voorloper flexpoolregeling, flexpool bij provincie of inhuur door gemeenten

	Voorloper flexpoolregeling	Flexpool bij de provincie (vanuit flexpoolregeling BZK)	Inhuur door gemeenten (vanuit flexpoolregeling BZK)
Zuid-Holland	x		x
Noord-Holland	x		x
Noord-Brabant		x	x
Gelderland	x		x
Utrecht	x		x
Overijssel	x		x
Limburg			x
Fryslân			x
Groningen			x
Drenthe	x	x	
Flevoland			x
Zeeland			x

Redenen om geen flexpool op te zetten als provincie:

- Met een flexpool bij de provincie bestaat de kans dat er een **aanbestedingsprocedure** moet worden opgezet voor de inhuur van experts. Zo meldt bijvoorbeeld Zuid-Holland dat bij de inhuur van een bureau voor meerdere projecten de aanbestedingsgrens wordt bereikt. Het zorgt voor veel administratie. In een interprovinciaal overleg (IPO) is de flexpoolregeling aan de orde gekomen. Noord-Holland benadrukte tijdens dit overleg deze praktische bezwaren.
- Niet alle provincies willen een soort **detachingsbureau** oprichten. Met een flexpool bij de provincie moet een provincie zelf experts inhuren en deze beschikbaar stellen aan gemeenten. Er moet dan een afweging worden gemaakt zodra meerdere gemeenten op hetzelfde moment vragen om een bepaald type expertise⁵.

Redenen voor inhuur van capaciteit en expertise door gemeenten:

- Gemeenten hebben **eigen ervaring** met bureaus of specialisten waar ze vaak mee werken en die de **lokale context** goed kennen. Experts in een provinciale flexpool komen (vaak) uit een specifieke context waarin bijvoorbeeld de aanpak van grote complexe projecten centraal staat. Dit sluit minder goed aan bij kleinere gemeenten (een hoger **werktempo** dan een organisatie kan bijhouden). Ook bestaat de mogelijkheid dat de kennis van deze expert in een kleinere gemeente niet volledig kan worden benut.
- Onder gemeenten is een **diversiteit aan behoeftes**, met een flexpool bij de provincie is dit moeilijk te ondervangen.
- Door zelf mensen in te huren, dragen gemeenten de **verantwoordelijkheid**.

Drenthe is de enigste provincie die alle flexpoolmiddelen inzet voor een eigen flexpool van acht experts, het Impulsteam Wonen. De experts worden door de provincie bekostigd en kunnen door gemeenten worden ingezet. Deze keuze is vooral gemaakt omdat er in Drenthe weinig gemeenten zijn met capaciteit voor het algemene woonbeleid en woningbouw. De provincie wil hiermee een vinger aan de pols houden en ervoor zorgen dat de menskracht wordt ingezet voor woningbouwprojecten. Een ander bijkomend voordeel is dat er prioritering kan worden aangebracht in de projecten die extra inzet behoeven, een provincie kan zo bijvoorbeeld ingewikkelde knopen doorhakken voor een gemeente.

Extra flexpool

Noord-Brabant heeft met de BZK gelden een eigen team van experts opgericht. Er blijkt regelmatig behoefte aan expertise bij speciale projecten zoals woonzorg, flexwonen of Collectief Particulier Opdrachtgeverschap (CPO). Gelderland gebruikt de flexpoolgelden ook voor een aparte regeling versnelling flexwonen. Deze experts gaan naar de gemeenten om hen met raad en daad bij te staan.

⁵ Noord-Holland meldde bovendien dat de Metropoolregio Amsterdam de gelden uit de flexpoolregeling ontvangt. De gemeente Amsterdam is de penvoerder, maar wil liever geen verantwoordelijkheid dragen voor de detachering.

Deze provincies willen hiermee ook kennisoverdracht stimuleren: zodra een expert heeft ondersteund en geadviseerd, zouden de gemeenten deze speciale projecten beter zelfstandig kunnen oppakken.

Overijssel heeft naast de flexpoolregeling, waarbij gemeenten subsidie kunnen aanvragen om zelf mensen in te huren, een eigen aanjaagteam. Dit is een team van experts die de provincie zelf heeft opgezet. Dit team staat los van de flexpoolregeling. Ook Flevoland heeft een extra provinciale flexpool uit eigen middelen opgericht; deze is gericht op experts met specifieke thema's.

Inhuur soms moeilijk door gebrek aan specialisten

Provincies kiezen overwegend voor een model waarbij gemeenten zelf budget ontvangen om capaciteit en expertise in te huren. In met name de provincies Limburg, Zeeland, Fryslân en Groningen, maar ook de anderen provincies, komt aan de orde dat er een tekort is aan specialisten. Gemeenten willen graag mensen inhuren, maar in de praktijk lukt dat niet goed, ook niet indien er voldoende geld voorhanden is. Provincies en gemeenten erkennen dat ze in dezelfde vijver vissen als er vacatures uitstaan of bureaus worden ingeschakeld. Naast een tekort aan externe specialisten, lijkt er ook een tekort aan ambtenaren wonen.

2.3 Voorwaarden aan de provinciale uitvoeringsregelingen

Provincies terughoudend met aanvullende voorwaarden

De algemene teneur is dat de provincies terughoudend zijn met het stellen van aanvullende voorwaarden zoals binnenstedelijke bouw of een minimum aan betaalbare woningen. De provincie Zeeland keert een hoger percentage subsidie uit indien het project gericht is op de door hen geformuleerde doelgroepen (bijvoorbeeld voor ouderen geschikte woningen). De provincie Noord-Holland wil voorrang geven aan de projecten waar Woningbouwimpuls (WBI)⁶ middelen voor worden ontvangen.

Er lijkt weinig animo om te werken met een minimale projectgrootte. Slechts enkele provincies doen dit. De meest genoemde motivatie om geen minimale projectgrootte te hanteren is om kleinere gemeenten een betere kans te geven:

- Zij hebben te weinig budget voor de inhuur van deskundigen en ook geen eigen personeel dat het kan oppakken. De tekorten zijn mogelijk groter dan bij de grotere gemeenten.
- “Vele kleintjes maken een grote”. Het lostrekken van meerdere kleine projecten levert ook een bijdrage aan de woningbouwversnelling. Bovendien is dat voor deze kleinere gemeenten veelal maatschappelijk gewenst omdat het kansen biedt aan lokale woningzoekenden.
- De inzet van de flexpoolmiddelen bij kleinere projecten leidt sneller tot de aanvang van de bouw dan bij de grotere binnenstedelijke (transformatie-)projecten.

De voorwaarden betaalbaarheid en binnenstedelijke bouw zouden volgens de provincie Zuid-Holland niet altijd recht doen aan de lokale context: *“Het is ook: hoe kijk je naar een projectaanvraag? Als je opneemt dat je alleen betaalbare woningen wil, maar een gemeente*

⁶ Regeling Woningbouwimpuls 2020, 15-05-2020 (Staatscourant 2020, 28062).

als geheel heeft een goede balans van betaalbare woningen, ga je een project van die gemeente dan afslaan (weigeren) omdat het project over dure woningen gaat?”

Aansluiting op provinciaal woonbeleid/regionale bouwafspraken

Een paar provincies stellen expliciet als eis dat het plan moet passen binnen de regionale woningbouwafspraken. Hierin worden soms eisen ten aanzien van binnenstedelijk bouwen en betaalbaarheid opgenomen. Het aansluiten op het provinciale woonbeleid als voorwaarde voorkomt dat gemeenten volledig nieuwe plannen aandragen die weer in een regionale afstemmingsronde moeten worden meegenomen. Het gaat om de versnelling van al bestaande (huidige) plannen. Hiermee wordt ook een focus aangebracht, waardoor de subsidie gaat dienen als verschilmaker.

Meer oog voor kleinere (en middelgrote) gemeenten

Provincies vinden dat zij meer oog hebben voor de wat kleinere (en middelgrote) gemeenten. In een aantal gesprekken werd gesteld dat de focus van het Rijk soms teveel ligt bij de grotere gemeenten, getuige bijvoorbeeld de focus van de Woondeal op de grotere gemeenten en de minimale projectomvang bij de WBI-aanvragen (en ook het Volkshuisvestingsfonds⁷). Ook uitten provincies de wens voor meer aandacht op de herstructureringsopgaven, in plaats van alleen nieuwbouwopgaven.

Meerdere provincies melden dat het ondanks inspanningen van hun kant moeilijk is om een aanvraag binnen te krijgen van (kleinere) gemeenten. Bij veel voorwaarden haken gemeenten volgens de provincies af. Bovendien, benadrukken een aantal provincies, dienen gemeenten soms geen aanvraag in omdat zij hiervoor geen capaciteit hebben.

2.4 Verdeelsystematiek van het budget

De verdeling van de flexpoolmiddelen onder de gemeenten is door provincies op verschillende manieren aangevlogen (tabel 2). In eerste aanleg wilde alle provincies dat elke gemeente in aanmerking zou moeten kunnen komen voor flexpoolmiddelen, zolang de noodzaak maar afdoende kon worden aangetoond. Uiteindelijk hebben Noord-Holland en Flevoland het bereik van de flexpoolmiddelen afgebakend op een selectie van gemeenten.

In Noord-Holland gaat de volledige subsidie uit de flexpool naar de Metropool Regio Amsterdam, maar de provincie betaalt zelf de vergelijkbare regeling voor Noord-Holland Noord. De verdeling van de middelen onder de gemeenten is gebaseerd op de inhoud: *“Vaak wordt er vanuit gemeenten gedacht dat er geld voor hen is gereserveerd, een trekkingsrecht, maar wij hebben van tevoren gezegd: we kijken mee vanuit de inhoud, dat is de basis waarop we baseren hoeveel gemeenten nodig hebben. Dat is doorslaggevend.”*

Flevoland gebruikt 80% van de flexpoolregeling voor de Metropool Regio Amsterdam en 20% is beschikbaar voor de andere gemeenten. Concreet is dit nu vooral Dronten geworden. De provincie Flevoland benadrukt een belang van een focus in de verdeelsystematiek: *“Met de gemeenten hebben we intensieve gesprekken over wat er speelt en prioriteren we waar dit geld een verschilmaker is. Een heldere focus en niet uitsmeren over twintig projecten.”*

⁷ Regeling specifieke uitkering herstructurering volkshuisvesting, 12-03-2021 (Staatscourant 2021, 12579)

De nadere uitwerking van de provincies van de verdeling van de flexpoolmiddelen verloopt via drie varianten:

1. Een verdeelsleutel over de gemeenten op basis van de bouwopgave;
2. Een maximum bedrag per gemeente;
3. Wie het eerst komt, wie het eerst maalt (vaak in combinatie met een maximum bedrag per gemeente).

De provincie Noord-Brabant benadrukt waarom zij hebben gekozen voor een verdeelsleutel op basis van de bouwopgave: *“We wilden ons ontslaan van ingewikkelde toetsings- of afwegingsdiscussies, mede omdat er bij onszelf niet veel capaciteit is. Ook is gekozen voor een verdeelsleutel, omdat met ‘wie het eerst komt, wie het eerst maalt’ juist de gemeenten met een beperkte (financiële) armslag buiten de boot zouden vallen. Dat wilden we niet.”*

De provincie Utrecht gaat uit van “wie het eerst komt wie het eerst maalt”, maar er is coulantie jegens gemeenten die later kwamen. Deze aanvragen zijn gehonoreerd met eigen middelen van de provincie Utrecht.

Tabel 2: Verdeelsystematiek van het flexpoolbudget door provincies

	Op basis van bouwopgave	Nadruk op enkele afgebakende deelgebieden	Wie het eerst komt, wie het eerst maalt	Maximum bedrag per gemeente
Zuid-Holland			x	x
Noord-Holland		x		
Noord-Brabant	x			
Gelderland				
Utrecht			x	
Overijssel			x	x
Limburg			x	x
Fryslân			x	
Groningen	x			x
Drenthe		x		
Flevoland		x		
Zeeland			x	x

2.5 Cofinanciering

De provincies geven twee motivaties om juist wel of geen cofinanciering te vragen aan gemeenten:

- Een gemeentelijk aandeel in de cofinanciering maakt dat ze zelf mede-eigenaar worden en **verantwoordelijk** zijn voor de uitvoering. Anders zou het te vrijblijvend kunnen worden. Nu zitten ze er in met eigen middelen.
- Gemeenten hebben veelal **beperkte middelen**. Anders hadden ze zelf eerder experts ingehuurd. Het vragen van cofinanciering kan leiden tot **non-participatie** en daar heeft niemand baat bij.

Met uitzondering van Noord-Brabant vragen alle provincies een bijdrage die varieert van 50% tot 20%. De provincies die een wat kleinere bijdrage vragen, lijken tussen de twee hierboven genoemde argumenten te zweven. De provincies willen wel wat meer eigenaarschap bevorderen, maar niet te veel vragen. Noord-Brabant vraagt geen cofinanciering omdat zij denkt dat de minder draagkrachtige gemeenten daardoor buiten de boot zullen vallen.

Er werden geen grote bezwaren gemeld tegen de cofinanciering door gemeenten. Het gebeurde soms dat een gemeente geneigd was zich terug te trekken, maar de provincie wist in dat geval te overtuigen dat de cofinanciering leidt tot een fors totaalbedrag om de woningbouw te versnellen.

2.6 Aanvraagprocedure voor gemeenten

Rol provincie in aanvraagprocedure gemeenten

Een belangrijke vraag is of de gemeenten allemaal op de hoogte waren van de flexpoolregeling. Alle provincies geven aan dat zij moeite hebben gedaan om gemeenten te informeren, maar dat het soms lastig was om respons te krijgen van gemeenten.

Dit laatste heeft mogelijk te maken met de wijze waarop gemeenten geïnformeerd worden over de regeling en de aanvraag die zij daarvoor moeten indienen. Sommige provincies informeren de gemeenten over de aanvraag en laten het weten zodra zij een aanvraag kunnen indienen. Zo wordt in Gelderland de flexpoolregeling onder de aandacht gebracht via het Versnellingsteam woningbouw. Andere provincies voeren met de gemeenten gesprekken over hun behoefte en vullen samen een aanvraag in of nemen deze samen door voordat de gemeente deze indient. Het indienen blijft uiteraard wel een formele aanvraag.

Een voorbeeld van een provincie die gesprekken voert met gemeenten om hun behoeften te inventariseren is Groningen. De subsidieregeling is door de provincie samen met de gemeenten vormgegeven en de middelen zijn in goed overleg verdeeld. Deze manier van informeren is voor Groningen, met 'slechts' tien gemeenten, mogelijk eenvoudiger te organiseren dan voor een provincie met meer gemeenten. Door de nauwe samenwerking met de gemeenten lag er bij de provincie minder nadruk op de onderbouwing in de aanvraag: *"We zijn toezichthouder op gemeentelijke financiën, we weten hoe ze er financieel voor staan. We kennen de tien gemeenten goed en weten hoeveel mensen ze in dienst hebben, vaak één of twee, dan hoeven ze niet aan te tonen dat ze een capaciteitstekort hebben. Onze werkrelatie is gebaseerd op vertrouwen. Ze hoeven niet extra te onderbouwen, wij weten dat het zo is."* Wel houdt de provincie Groningen een vinger aan de pols als het gaat om de voortgang van de projecten. In de provincie Noord-Holland is er een Bouwambassadeur die functioneert als aanjager van de woningbouw. Bij de toekenning van de flexpoolmiddelen is de Bouwambassadeur langsgesegaan bij de gemeenten om de problemen te inventariseren en te bepalen met welke capaciteit of expertise een project het meest gebaat is.

Eenvoudige aanvraagprocedure

Sommige provincies verwonderen zich erover dat bepaalde gemeenten nog steeds geen aanvraag hebben ingediend. Om zo min mogelijk capaciteit te vergen van gemeenten, hebben provincies de aanvraag zo eenvoudig mogelijk proberen te houden. Ook kunnen gemeenten voor de aanvraag hulp krijgen vanuit de provincies. De provincie Groningen benadrukt echter dat de capaciteit niet alleen in het invullen aanvraag gaat zitten: *"De aanvraag zelf is makkelijk, dat is een formulier van niet meer dan een A4, maar het denkwerk erachter is*

waar je als gemeente aan toe moet zien te komen: bij welke projecten is er het hardst capaciteit nodig? Er gaan interne overlegrondes aan vooraf binnen de gemeente.”

Aanvraag op regioniveau

Noord-Brabant gaf de mogelijkheid om op **regioniveau een aanvraag in te dienen**. Dit is gedaan door de regio Eindhoven. Gemeenten werken hier al langer veelvuldig samen omdat zij de regionale woningmarkt beschouwen als een samenhangend geheel waarbinnen elke gemeente een rader is. De andere Noord-Brabantse regio's hebben geen aanvraag op regioniveau ingediend omdat zij vaker met elkaar concurreren, dan dat zij zich als een integrale woningmarkt beschouwen.

2.7 Conclusies invulling flexpoolregeling door provincies

Op Drenthe na, hebben alle provincies de Flexpoolregeling uitgewerkt als subsidieregeling. Vooral omdat dit praktisch werkt en niet zozeer omdat een “echte” pool mogelijk minder effectief zou zijn. Gemeenten huren bovendien graag capaciteit en expertise in van mensen en bureaus die de lokale context goed kennen. Overigens hebben Noord-Brabant en Gelderland een deel van de middelen ook gebruikt voor een flexpool van experts die kunnen assisteren bij speciale bouwprojecten zoals flexwonen, ouderen en (collectief) particulier opdrachtgeverschap. Een aantal provincies betaalt uit eigen middelen een dergelijke flexpool.

Provincies zijn terughoudend met aanvullende voorwaarden. Het schrikt gemeenten af, met name de kleinere. Wel vragen zij allemaal, op Noord-Brabant na, cofinanciering aan de gemeenten. Het belangrijkste argument om dit te doen is dat het de verantwoordelijkheid en betrokkenheid vergroot. Noord-Brabant beredeneert juist dat soms de middelen voor cofinanciering niet aanwezig zijn bij gemeenten. De andere provincies beredeneren dat de cofinanciering een relatief klein bedrag is in relatie tot de totale subsidie: het Rijk en de provincie betalen immers het merendeel.

Qua verdeling van het budget sturen de provincies zeker niet op de grotere gemeenten en/of grotere bouwopgaven. Er wordt in een aantal provincies wel prioriteit gegeven aan bepaalde gebieden, maar dit hoeven niet per se de grotere gemeenten te zijn. De redentie van provincies is veelal dat juist veel kleine gemeenten snelle stappen kunnen maken als zij een subsidie voor inhuur ontvangen en dat ‘vele kleintjes een grote maken’.

3 Meerwaarde flexpoolregeling

Dit hoofdstuk beschrijft de meerwaarde van de flexpoolregeling tot nu toe. De informatie in dit hoofdstuk is gebaseerd op de interviews met de provincies en de antwoorden op vragenlijsten aan gemeenten. Dit hoofdstuk beantwoordt het tweede deel van de eerste hoofdvraag: wat was de meerwaarde van de regeling?

3.1 Behoeft flexpoolregeling

Alle provincies melden dat er zowel kwantitatief als kwalitatief woningtekorten bestaan en dat vertraging als gevolg van een tekort aan personele capaciteit en expertise een belangrijk knelpunt vormen. De behoefte aan ondersteuning van gemeenten is er overal.

Provincies proberen (bij de start van de regeling) vooraf een inschatting te maken van de behoefte aan de regeling. Ze doen dat zonder een uitgebreide onderbouwing te eisen bij gemeenten (zie paragraaf 2.3). Dit gebeurt ook bij provincies die het volledige budget verdelen naar rato van de woningbouwopgave. Bij deze provincies is het uitgangspunt dat er in elke gemeente een project in aanmerking zou kunnen komen dat ondersteuning kan gebruiken.

Gesprekken vooraf kunnen veel zicht bieden op de noodzaak van de flexpoolregeling. De provincie Flevoland gaf aan dat de inschatting niet moeilijk was: *“We zien dat de gemeenten zelf al veel geld uitgeven aan expertise in de voorfase. Dan lijkt me de noodzaak vrij duidelijk.”* Ook de provincies die vooraf een rondgang maken bij de gemeenten om de behoefte te inventariseren, krijgen een beeld van de noodzaak van de regeling. Er wordt dus zeker bekeken of er een noodzaak is voor de subsidie.

3.2 Gebruik subsidie door gemeenten

Type expertise

Artikel 2, lid 1 van de regeling stelt dat de subsidie bestemd is voor de inzet van capaciteit en expertise in de voorfase van woningbouwprojecten. Het gaat daarbij om:

- a) de vergunningverlening van woningbouwprojecten;
- b) het uitwerken van een woningbouwproject;
- c) het sluiten van anterieure overeenkomsten met marktpartijen;
- d) of het opstellen van een bestemmingsplan en het doorlopen van de bijbehorende procedure.

Provincies geven aan dat er geen duidelijk zwaartepunt ligt bij de inhuur van de bovenstaande expertises. Een aantal provincies gaven aan dat het niet altijd ging om het inhuren van concrete deskundigheid op de vier voorgenoemde disciplines, maar ook om mensen met ervaren in de leiding van complexe projecten.

Het ging regelmatig om een tekort aan ‘handjes’ (capaciteit). Zo stelt de provincie Noord-Holland dat bij ieder project de vier P’s nodig zijn: de projectmanager, projectassistentie (secretaris), planner en planeconoom.

Alles direct aan woningbouw gerelateerd

Niet elke provincie is even strikt met de directe koppeling aan woningbouw zelf. Zo stelt Zuid-Holland dat in de aanvragen “woningbouw het haakje is waar alles aan hangt”. Er zijn andere zaken zoals verkeer, winkels en kantoren die een rechtstreekse barrière vormen (knelpunten) voor het realiseren en versnellen van woningbouw.

Noord-Brabant geeft aan dat het soms ook ontbreekt aan kennis (opleidingsbudget) of sturende beleidsdocumenten zoals woonvisies of doelgroepenafspraken. De provincie vraagt zich af of dit ook moet worden meegenomen in de subsidie, omdat dit wel een basis vormt voor het realiseren en versnellen van woningbouw. De provincie Drenthe gebruikt de flexpoolregeling hiervoor. Zij stelt dat een (actuele) woonvisie noodzakelijk is om woningbouw te versnellen. Daarbij zorgen (actuele) woonvisies voor borging voor de provincie, het voorkomt dat gemeenten volledig nieuwe plannen aandragen. Ook biedt het continuïteit en structuur, die gemeenten soms nodig hebben.

Wat leert de (gemeentelijke) organisatie van de inhuur?

Provincies hopen dat de inhuur van specialisten bij gemeenten ook leidt tot behoud van kennis bij de gemeenten. Noord-Brabant en Flevoland proberen dit actief te stimuleren door middel van het in dienst nemen van experts met speciale thema's zoals CPO, flexwonen en ouderenhuisvesting. Noord-Holland heeft in het kader van haar eigen flexibele schil een cursus opgezet bij de Amsterdam School of Real Estate waar gemeentemedewerkers kunnen worden bijgeschoold.

De provincie Zeeland signaleert evenals andere provincies een tekort aan (in te huren) experts in de provincie en denkt er ook aan om een relatie aan te gaan met een hogeschool (opleiding planologie). In het algemeen hopen de provincies dat de medewerkers bij de gemeenten ook wat opsteken van de experts die zij huren via de flexpoolregeling BZK. De provincies die ook (zelf) een pool met experts voor speciale thema's hebben opgericht (flexwonen, CPO, ouderenhuisvesting) hopen ook dat gemeenten dergelijke zaken op termijn ook zelf beter ter hand kunnen nemen.

Hoe vaak wordt de subsidie gebruikt?

Ten behoeve van deze tussenevaluatie is alle provincies gevraagd om aan te geven hoeveel projecten betrokken waren bij de regelingen en ook aan te geven hoeveel woningen er mee gemoeid waren (tabel 3):

Tabel 3: Aantal projecten en woningen dat betrokken was bij de regeling per provincie

Provincie	Aantal projecten tot op heden	Aantal woningen	Opmerkingen
Drenthe	Projecten in 13 gemeenten	13.305 (nieuwbouw en herstructurering)	Woningen in prioritaire gebieden die in aanmerking komen voor Flexpoolregeling.
Flevoland	2	Onbekend	Alleen gemeente Dronten. Lelystad en Almere vallen onder Metropool Regio Amsterdam-regeling.

Provincie	Aantal projecten tot op heden	Aantal woningen	Opmerkingen
Fryslân	11	Ca 1.200	Waarvan lopende aanvragen
Gelderland	63	Ca 9.250	Toegekend, er loopt nog een aantal aanvragen.
Groningen	7	Ca 11.000	Waarvan 10.400 in stad Groningen. Exclusief zacht plan circa 1.000 in Pekela
Limburg	10	Ca 1.035	Er lopen nog enkele aanvragen
Noord Brabant	25	5.075	Wat later gestart, Regeling loopt nu goed
Noord Holland	--	--	Geen gegevens ontvangen
Overijssel	--	--	Geen gegevens ontvangen
Utrecht	22	Ca 15.000	
Zeeland	--	--	Net 4 aanvragen binnen, een afgewezen
Zuid Holland	23	--	Aantal woningen niet gespecificeerd

3.3 Effectiviteit flexpoolregeling volgens provincies

Provincies vinden het moeilijk om een harde inschatting te geven van **hoeveel** de flexpoolregeling bijdraagt aan de versnelling. Wel staat voor de gesprekspartners vast dat er:

- Vertraging optreedt doordat er beperkte capaciteit of expertise is of;
- Vertraging optreedt doordat een plan helemaal niet kan worden opgestart.

3.4 Wat zeggen gemeenten

Een korte enquête bij de gemeenten toont dat zij op zich tevreden zijn over de informatievoorziening en de ondersteuning vanuit de provincie bij de aanvragen. Gemeenten geven ook de voorkeur te hebben voor het ontvangen van een budget waarmee ze iemand kunnen inhuren. Ze kunnen dan precies de juiste expertise inhuren en bovendien geeft het flexibiliteit. Ze zijn dan minder afhankelijk van een (eventuele) provinciale flexpool van specialisten.

3.5 Conclusies meerwaarde

Het is op dit moment lastig te kwantificeren hoeveel sneller woningbouw is gegaan dankzij de regeling. De bijdrage van de regeling aan de hoofddoelstelling: het versnellen van de productie, is door het Ministerie van BZK ook niet omschreven in termen van normen, richtlijnen of benchmarks. Dit is ook verklaarbaar gezien het feit dat de uitvoering is gelegen bij decentrale overheden. Daarnaast zijn ook andere ontwikkelingen (zoals de conjunctuur, bouwkosten, knelpunten zoals stikstof/PFAS) direct van invloed op de voortgang van de planontwikkeling op lokaal niveau. Deze factoren bepalen dat het lastig is om de causaliteit van dit instrument op resultaten, effecten en behaalde doelen één op één hard te maken. Doelmatigheid in klassieke zin is daarom in dit geval moeilijk aan te tonen.

Dit neemt niet weg dat we een indruk kunnen geven van de plausibiliteit van de relatie tussen de regeling en het versnellen van de productie op basis van de ervaringen in het veld. De belangrijkste overwegingen hierbij zijn:

- Het bieden van aanvullende capaciteit voorziet in een behoefte omdat dit als een zeer belangrijk knelpunt gezien wordt bij planontwikkeling. Regelmatig ontbreekt het gemeenten aan personele capaciteit en/of expertise om woningbouwprojecten voortvarend op te starten.
- Er is van de flexpoolregeling al veel gebruik gemaakt. Er waren tot op heden voldoende bouwprojecten (in de beginfase) waarvoor de regeling ingezet kon worden. Ook komen er nog steeds aanvragen binnen bij de provincies. Hieruit is dus ook een expliciete behoefte af te leiden.
- Gemeenten zijn te spreken over de flexpoolregeling en dan vooral het feit dat zij zelf kunnen bepalen wie zij inhuren. Het geeft hen flexibiliteit omdat ze minder afhankelijk zijn van een provinciale flexpool en het zorgt voor iemand die de gemeente (lokale context) vaak goed kent.

4 Vormgeving nieuwe flexpoolregeling

Dit hoofdstuk beantwoordt de tweede hoofdvraag: “Hoe kan de volgende regeling worden vormgegeven?” Het behandelt voorwaarden en thema’s die een rol kunnen spelen bij de vormgeving van de nieuwe flexpoolregeling. De informatie in dit hoofdstuk is gebaseerd op de interviews met de provincies en de antwoorden op de vragenlijst aan gemeenten.

4.1 Rol van de provincie

We beoordelen de huidige rol van de provincie overwegend positief. De volgende punten zijn daarbij belangrijk:

- Provincies kennen de lokale behoefte goed. Daarom kunnen ze ook beter inschatten welke eventuele aanvullende voorwaarden er nodig zijn.
- Provincies staan dichterbij de gemeenten. Zij zijn actief in het benaderen van gemeenten en begeleiden hen vaak bij de aanvraag voor de flexpoolsubsidie.
- Gemeenten voelen regelmatig ‘afstand tot Den Haag’. Ze zijn beter bekend met de provincie, met name als de provincie hen ook begeleidt in de formulering van hun behoefte-aanvraag.

Hiermee lijkt het logisch om een voortzetting van de regeling weer via provincies te laten lopen.

Hiermee is ook een antwoord gegeven op de vraag welke nadelen er zouden kleven aan directe verstrekking aan de gemeenten. Allereerst voelen gemeenten enige afstand tot het Rijk: met de provincie kan beter worden overlegd over de lokale behoefte. Het kan lastig zijn om dit via een directe route met het Rijk te organiseren. Een voordeel van directe verstrekking aan gemeenten vanuit het Rijk is evenwel dat het Rijk dan meer directe controle heeft op wat er gebeurt met de regeling.

4.2 Aanvullende voorwaarden voor doelmatigheid?

Provincies beoordelen de beleidsvrijheid binnen de regeling als positief. Ook binnen de eigen uitvoeringsregelingen stellen ze zich terughoudend op met extra eisen. De belangrijkste motivaties hiervoor zijn:

- Het schrikt de gemeenten af want het kost nog meer tijd om de aanvraag goed te formuleren en in te dienen.
- Een aantal provincies bekijkt of de plannen binnen de regionale woningbouwafspraken vallen. Daarin is vaak al beleid geformuleerd over binnenstedelijke bouw en betaalbaarheid. Algemene eisen aan betaalbaarheid en binnenstedelijke bouw doen volgens een aantal provincies niet altijd recht aan lokale context (zie ook 2.3). Ruimte voor maatwerk kan wenselijk zijn. Dit wordt door Zuid-Holland en Flevoland expliciet genoemd.
- Ook een focus op grotere projecten zou tot weerstand kunnen leiden bij kleinere gemeenten. De optelsom van vele kleine projecten leidt immers ook tot een substantiële versnelling van de productie.

Advies RIGO over aanvullende voorwaarden

- RO-beleid zoals een prioriteit voor binnenstedelijke projecten is momenteel reeds onderdeel van het besluit ruimtelijke ordening (Artikel 3.1.6 lid 2). Hierin wordt de motivering voor binnen-/buitenstedelijk bouwen decentraal gelegd (straks omgevingswet). De flexpoolregeling lijkt ons niet het geëigende instrument om (ook) de regelijke RO-voorwaarden op te nemen. De doelstelling is immers primair versnelling van de woningbouw/ het inlopen van tekorten.
- Het is wat ons betreft wel denkbaar/te overwegen om “**betaalbaarheid**” onderdeel te maken van de regeling. De versnelling van de woningbouw heeft als onderliggende doelstelling het woningtekort aan te pakken. In het betaalbare segment zijn de tekorten het meest nijpend. De regeling is op dit moment gericht op versnelling van alle woningbouw dus vanuit deze optiek zou een focus op betaalbare woningen minder terecht zijn. Het is evenwel goed denkbaar dat inzet op versnelling van juist betaalbare woningen meer maatschappelijk draagvlak heeft en aansluit op het actuele Rijksbeleid. Bovendien is het vanuit het oogpunt van efficiënte besteding van middelen beter te rechtvaardigen om ook via deze regeling meer in te zetten op de bouw van betaalbare woningen. Overwogen kan worden om projecten zonder betaalbare woningen niet in aanmerking te laten komen. Of indien gewenst (wat strengere variant) alleen projecten in aanmerking te laten komen waar een minimaal percentage sociale huur en of midden huur gerealiseerd wordt (al of niet aangevuld met sociale koop).
- Verreweg de meeste aanvragen betreffen concrete woningbouwprojecten. Het is slechts een uitzondering dat ook capaciteit wordt ingehuurd die ingezet wordt op onderwerpen die een indirecte relatie heeft met nieuwbouwprojecten. Vaak meer met het gemeentelijk woningbouwbeleid in algemene zin. Toch is het te overwegen om als voorwaarde duidelijk te stellen dat het moet gaan om concrete woningbouwprojecten. Het is bijvoorbeeld vrij eenvoudig om een projectnaam te vragen (ligging bouwproject).

4.3 Cofinanciering

De financiële positie van een aantal provincies is niet rooskleurig. Zo meldt Groningen expliciet dat lang gezocht moest worden naar geld voor de cofinanciering. Een aantal andere provincies zegt wel de middelen te hebben voor de huidige ronde, maar ze vragen zich hardop af of er geld is voor een vervolgronde.

Provincies bepalen zelf wat de gemeenten op hun beurt bijdragen. Tot op heden leidt het niet tot grote bezwaren. Er is echter niet onderzocht of er ondanks de mogelijkheid van het aanvragen van subsidie bij de provincie projecten “blijven liggen” omdat de gemeente zelf ook een deel dient te betalen. Onderzoek hiernaar strekt tot de aanbeveling. Uit het onderzoek komen voornamelijk geen doorslaggevende argumenten naar voren om als Rijk de voorwaarde te stellen dat gemeenten altijd een minimaal aandeel zelf dienen te betalen.

4.4 Verdeelsleutel Rijk richting provincies

Momenteel is de verdeelsleutel gebaseerd op de woningbouwopgave in de 12 provincies. Dit lijkt overeenkomstig de achterliggende doelstelling van de regeling, namelijk het inlopen van woningtekorten. Het lijkt daarom logisch ook in een volgende ronde de woningbouwopgave als leidraad te nemen. De herstructureringsopgave lijkt minder goed aan te sluiten op de hoofddoelstelling van het inlopen van het woningtekort. Aandachtspunt is wel om de woningbouwopgave inclusief de huisvesting arbeidsmigranten te hanteren.

4.5 Er lijkt ook een tekort aan beschikbare experts

Nagenoeg alle provincies hebben de flexpoolregeling ingevuld als een subsidieregeling waarbij gemeenten budget ontvangen om zelf capaciteit en/of expertise in te huren. Dit had vooral praktische redenen. Tegelijkertijd tonen de gesprekken aan dat het vinden van de juiste "handen"/ expertise voor gemeenten een relatief groot knelpunt vormt. Kortom, juist een flexibel in te zetten provinciale pool van experts waar de gemeente aanspraak op kan maken biedt logischerwijs veel voordelen voor gemeenten. Uiteraard vraagt dat meer organisatiekracht van provincies (en Rijk). Toch leeft dit onderwerp wel. Allereerst heeft een aantal provincies ook een (kleine) flexpool van experts op speciale thema's (CPO, flexwonen, etc). Verder wordt er door provincies gedacht aan een gezamenlijke uitvraag door gemeenten die vacatures niet opgevuld krijgen (provincie Noord-Holland) of contacten met opleidingsinstituten (Zeeland). Het is aan te bevelen om voor de toekomst als Rijk ook na te denken over een strategie om ook het tekort aan experts te agenderen.

