

Kenmerk	W04.20.0061/I
Datum aanhangig	16 maart 2020
Datum vastgesteld	29 april 2020
Datum advies	29 april 2020
Datum publicatie	18 mei 2020
Vindplaats	Staatscourant 2020, nr. 26501

Volledige tekst

Bij Kabinetsmissive van 16 maart 2020, no.2020000545, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Milieu en Wonen, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende regels tot verstrekking van een specifieke uitkering aan gemeenten ten behoeve van het versnellen van de bouw van betaalbare woningen in een kwalitatief goede leefomgeving (Besluit Woningbouwimpuls 2020), met nota van toelichting.

Het Besluit Woningbouwimpuls 2020 (hierna: BWi) creëert de grondslag voor specifieke uitkeringen aan gemeenten ten behoeve van de financiële ondersteuning van de bouw van betaalbare woningen. In totaal is € 1 miljard beschikbaar voor de jaren 2020-2023. De doelstelling van het BWi is 'het realiseren of het versnellen van de bouw van betaalbare woningen in een kwalitatief goede leefomgeving'. (zie noot 1) Gemeenten dienen een aanvraag in voor een uitkering en de Minister voor Milieu en Wonen beslist. Het BWi geeft de kaders en de voorwaarden worden uitgewerkt in een ministeriële regeling.

De uitkeringen aan gemeenten zijn niet bedoeld voor de woningbouw zelf maar voor de 'publieke onderdelen' van een woningbouwproject, zoals bodemsanering en infrastructuur. Daarbij moet het gaan om projecten waar voor deze publieke onderdelen de gemeente een financieel tekort heeft (de zogenoemde publieke onrendabele top). De gedachte achter het ontwerpbesluit is dat dergelijke tekorten er in de praktijk voor zorgen dat woningbouw niet start of vertraging oploopt.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de probleemanalyse, de effectiviteit, de keuze voor een specifieke uitkering en enkele meer technische aspecten van het ontwerpbesluit. In verband daarmee is aanpassing wenselijk van het ontwerpbesluit en de toelichting.

1. Probleemanalyse

De Afdeling kan zich vinden in de ambitie van de minister om meer betaalbare woningen te laten bouwen, vooral in gebieden met een tekort. Het probleem heeft al langer de aandacht van de minister. Zo zijn in het recente verleden de zogeheten woondeals gesloten tussen de

minister en stedelijke gebieden met woning-schaarste. Daarin zijn afspraken gemaakt over de bouw van woningen. Met het onderhavige besluit wordt als het ware 'boter bij de vis' gedaan door een bijdrage van in totaal € 1 miljard.

De problemen op de Nederlandse woningmarkt (huur en koop) zijn zeer complex, onderling verweven en regionaal verschillend. Om een interventie zinvol te laten zijn, is derhalve een diepgaande analyse van deze problemen nodig. Hierbij moet worden bekeken wat de aard is van het probleem dat moet worden aangepakt, welke oorzaken daaraan ten grondslag liggen en welke effecten te verwachten zijn. Daarbij is het ook van belang zowel effecten op de korte termijn als op de lange termijn in ogenschouw te nemen. Tevens dient daarbij aandacht te zijn voor perverse effecten zoals prijsopdrijving. Een dergelijke analyse ontbreekt bij het voorliggende ontwerpbesluit.

In de discussie over de woningmarkt kunnen de diverse problemen grofweg in twee categorieën worden verdeeld:

- 1) Problemen op de woningmarkt zelf (bijvoorbeeld dat voor diverse groepen mensen niet een betaalbare huur- of koopwoning beschikbaar is);
- 2) Knelpunten die belemmeren dat oplossingen ook daadwerkelijk worden uitgevoerd (bijvoorbeeld dat te weinig betaalbare woningen worden gebouwd).

Dit voorstel richt zich op een knelpunt in de tweede categorie: er worden volgens het kabinet niet voldoende betaalbare woningen gebouwd. Het voorstel gaat ervan uit dat de oorzaak van dit knelpunt gelegen is in onvoldoende financiële middelen van gemeenten. De toelichting biedt geen inzicht in het aantal betaalbare woningen dat moet worden gebouwd. Ook ontbreekt een motivering voor de aanname dat woningbouwprojecten niet starten (of vertraging oplopen) als gevolg van te weinig financiële middelen van gemeenten. (zie noot 2) Zo is niet inzichtelijk hoe het gekozen bedrag van € 1 miljard zich verhoudt tot de totale omvang van het (vermeende) financiële tekort bij gemeenten. Zonder deze gegevens is de bijdrage die het ontwerpbesluit kan leveren op voorhand lastig vast te stellen.

Naast de inhoudelijke problemen op de woningmarkt speelt het vraagstuk van de wijze waarop de overheid de regie voert op de woningmarkt en in de ruimtelijke ordening in den brede. Dient deze bij de gemeenten en provincies te liggen of is een meer sturende rol van het Rijk nodig om de problemen aan te pakken?

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de bijdrage die het ontwerpbesluit kan leveren aan de bestaande problematiek aan de hand van een uitgebreide probleemanalyse.

2. Doelmatigheid en doeltreffendheid

De financiële bijdragen uit de woningbouwimpuls zijn bestemd voor zaken als infrastructuur en bodemsanering. Er is alleen een indirecte bijdrage aan de bouw van betaalbare woningen. Dit laatste is wel het uiteindelijke doel. (zie noot 3) Het ontwerpbesluit en de toelichting geven echter geen indicatie hoeveel woningen moeten zijn gerealiseerd na besteding van het budget. Ook ontbreekt een notie over wat moet worden beschouwd als een doelmatige inzet van middelen. Dit laatste wringt te meer nu doelmatigheid wel als weigeringsgrond is opgenomen op basis waarvan een aanvraag moet worden afgewezen. (zie noot 4)

Het BWi bevat verder diverse bepalingen die door hun open formulering veel ruimte bieden aan interpretatie. De Afdeling wijst hier bij wijze van voorbeeld op de begrippen 'substantieel aandeel' betaalbare woningen en de 'substantiële financiële bijdrage' van de bij het project betrokken partijen. (zie noot 5) Dit zijn juist aspecten waar de vraag speelt of de middelen

doelmatig worden ingezet.

De toelichting hecht terecht belang aan de evaluatie van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de ingezette middelen. Een goede effectevaluatie is echter alleen mogelijk als vooraf concrete en meetbare doelen zijn gesteld en als een verband wordt gelegd tussen probleem, subsidie, activiteit en maatschappelijk effect. (zie noot 6) Deze moeten vooraf, dus bij het opzetten van de regeling, worden ingebouwd. Zoals hiervoor uiteengezet, is dit niet het geval.

De Afdeling adviseert het programma te voorzien van concrete doelen en streefgetallen om zo de doelmatigheid en doeltreffendheid te verbeteren en evaluatie achteraf mogelijk te maken.

3. Rechtsbescherming

Het ontwerpbesluit heeft de vorm van een specifieke uitkering van het rijk aan gemeenten. Normaal gesproken worden met specifieke uitkeringen bepaalde taken of activiteiten van gemeenten gefinancierd. Tevens ligt daarbij in de regel in de wettelijke regeling de verdeelsleutel vast voor de specifieke uitkering.

Uit de opzet van dit ontwerpbesluit komt echter naar voren dat het niet gaat om de uitvoering van taken door gemeenten, maar om bijdragen ten behoeve van projecten die worden uitgevoerd door private partijen, gemeenten of samenwerkingsverbanden van beide. Gemeenten moeten een aanvraag indienen en op basis van die aanvraag neemt de minister een besluit. Om de aanvraag in te dienen, zullen gemeenten, afhankelijk van de aard van het project samen met private partijen (zoals projectontwikkelaars en woningcorporaties), een projectplan op moeten stellen. De verdeling van de beschikbare middelen gebeurt aan de hand van de ingediende aanvragen.

De Afdeling merkt op dat deze hybride opzet de vraag oproept welke rechtsbescherming er open staat tegen een besluit van de minister. Dit is niet alleen van belang voor gemeenten, maar vooral ook voor de private partijen die een belang hebben bij het project en de voorwaarden waaronder dit kan worden gerealiseerd.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de vormgeving van de regeling en de gevolgen daarvan voor de rechtsbescherming en zo nodig het ontwerpbesluit aan te passen.

4. Staatssteun

Zoals in de toelichting wordt onderkend, kan met het verstrekken van specifieke uitkeringen door de minister aan gemeenten ten behoeve van projecten sprake zijn van staatssteun. (zie noot 7) In de toelichting wordt opgemerkt dat op het niveau van de gemeenten geen sprake zal zijn van staatssteun, maar op het niveau van de projecten mogelijk wel, en dat de gemeenten de staatssteunregels in acht moeten nemen. De minister zal gemeenten informeren hoe hiermee om te gaan.

Het valt de Afdeling in de eerste plaats op dat de gemeenten worden beschouwd als de (eventuele) verlener van staatssteun. Om die reden wordt de beoordeling of sprake is van staatssteun bij hen gelegd. Dat is in formele zin juist, maar dat laat onverlet dat de minister, op aanvraag van gemeenten, uiteindelijk bepaalt welk project tot welk bedrag wordt gefinancierd op grond van het BWi. Bovendien kunnen ook gemeenten zelf als marktpartij begunstigden van de steun zijn. (zie noot 8)

Aldus ligt de verantwoordelijkheid te waarborgen dat geen ongeoorloofde staatssteun wordt verleend niet alleen bij de gemeenten maar ook bij de minister. Het ligt dan ook in de rede

dat de minister niet alleen informatie aan gemeenten verschaft, maar zelf de (aanvragen voor) financiering mede toetst aan de staatssteunregels. Dit is te meer van belang gegeven het feit dat de rijksoverheid namens de lidstaat Nederland wordt aangesproken door de Europese Commissie, ook als een gemeente de feitelijke verlener van de staatssteun is.

Aandacht voor dit onderwerp is vooral van belang omdat het op voorhand niet duidelijk is waar de specifieke uitkering precies op ziet en projecten complex van opzet kunnen zijn. Zo kan een project diverse grondtransacties omvatten met uitvoering van infrastructuurwerkzaamheden door de projectontwikkelaar tegen gesloten beurzen. De financiering op grond van het BWi is beperkt tot het aantoonbare financiële tekort van een gemeente op de publieke onderdelen van een project. (zie noot 9) Dit impliceert dat er een private en publieke kosten-batenanalyse worden opgesteld. Juist in complexe bouwprojecten kan het onderscheid tussen publiek en privaat diffuus zijn en is niet op voorhand evident wat het publieke tekort is.

Niet duidelijk is verder of de financiering alleen ziet op typische overheidstaken, (zie noot 10) of ook de voor rekening van de gemeente komende tekorten van grondtransacties of zelfs van het gehele project kan omvatten. Dit is voor de staatssteunrechtelijke beoordeling relevant. In het eerste geval is staatssteun mogelijk niet aan de orde, (zie noot 11) terwijl in het tweede geval in de regel juist sprake is van staatssteun, waarvoor voorafgaande goedkeuring door de Europese Commissie is vereist. (zie noot 12)

De Afdeling adviseert in de toelichting uit een te zetten hoe de minister waarborgt dat de financiering van projecten in overeenstemming met de staatssteunregels wordt verstrekt.

5. Rol provincie

Een aanvraag voor een specifieke uitkering moet voorzien zijn van een steunverklaring van de provincie ten teken dat er regionaal draagvlak is voor de aanvraag. (zie noot 13) Bij ontbreken van deze verklaring wordt de aanvraag niet in behandeling genomen.

De Afdeling plaatst hierbij twee kanttekeningen. Ten eerste kan de steunverklaring van de provincie op gespannen voet komen te staan met de reguliere wettelijke bevoegdheden van gemeenten en provincies bij de besluitvorming over woningbouwlocaties. Steun van de provincie kan in de praktijk immers doorslaggevend zijn voor de vraag of een bouwproject doorgang kan vinden. Ten tweede is onduidelijk wat de toegevoegde waarde is van een provinciale steunverklaring. De specifieke uitkeringen zijn al 'prioritair' gericht op de genoemde 'woondealregio's'. In deze woondeals zijn ook provincies betrokken (zie noot 14) en is volgens de toelichting al sprake van 'een bestaand traject voor regionaal draagvlak'.

De Afdeling adviseert om de beoogde rol voor provincies in het aanvraagproces te schrappen.

6. Complexiteit inrichting proces

Centraal in het voorstel staan de gemeente (aanvrager) en de minister (financier). Diverse andere partijen hebben echter ook een rol in het proces. Dit maakt het er niet overzichtelijker op. In de verdere procesgang tot aan indiening van de aanvraag spelen naast de provincie (zie vorige paragraaf) een 'aanjaagteam', 'ambtenaren van het Rijk' en 'de regio' een rol. Een door de minister in te stellen 'loket' zal de aanvragen voorleggen aan een toetsingscommissie, die wordt ondersteund door een secretariaat. Onderdeel van de aanvraag is een haalbaarheidsstudie (of businesscase) die moet worden gevalideerd door een 'pool van onafhankelijke experts' aldus de toelichting. Onduidelijk is of hiermee de toetsingscommissie wordt bedoeld. De toetsingscommissie beoordeelt de aanvragen en adviseert de minister.

De Afdeling adviseert te bezien of het proces vereenvoudigd kan worden.

7. Reikwijdte ontwerpbesluit

De reikwijdte van het ontwerpbesluit is beperkt tot projecten van 500 woningen of meer. De vraag rijst waarop deze ondergrens is gebaseerd. Vooral binnenstedelijke projecten zouden hierdoor buiten de boot kunnen vallen terwijl juist in de binnensteden betaalbare woningen doorgaans schaars zijn. In de toelichting wordt niet gemotiveerd waarom deze keuze gemaakt is.

De Afdeling adviseert om nader te bezien of een lagere ondergrens moet worden gehanteerd voor binnenstedelijke projecten.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

De vice-president van de Raad van State

Nader rapport (reactie op het advies) van 7 mei 2020

1. In navolging van deze opmerkingen van de Afdeling is de nota van toelichting op deze punten aangevuld. Daarbij is nader toegelicht dat de woningbouwimpuls een van de maatregelen is die het kabinet in 2019 heeft aangekondigd om het historisch hoge woningtekort van 3,8% op te lossen en een grotere woningnood die tot 2030 kan oplopen tot 1 miljoen te voorkomen. (zie noot 15) De Rijksoverheid draagt hiertoe onder meer bij door het stimuleren van gebiedsontwikkelingen met betaalbare woningen voor starters en mensen met een middeninkomen. Verder is verwezen naar een recente brief aan de Tweede Kamer (zie noot 16) over het versnellen van de aanpak van het woningtekort en het rapport Ruimte voor wonen (zie noot 17), dat als onderdeel van de Brede maatschappelijke heroverwegingen is opgesteld. Bij elkaar is het vooral in de regio's met een grote bouwopgave nodig dat er voor 130% van de totale behoeftewoningbehoefte tot 2030 aan bouwplannen klaarliggen, zodat er voldoende flexibiliteit is om vertraging en planuitval op te vangen. Het hoog houden van de bouwproductie is nodig om op termijn het historisch hoge tekort terug te dringen en te voorzien in de toenemende woningbehoefte. Dit vraagt in veel regio's om versnelling of het beter benutten van locaties die een substantiële bijdrage leveren aan de bouwopgave, om het oplossen van knelpunten die tot vertraging leiden of om het vergroten van het aandeel betaalbare woningen. De woningbouwimpuls draagt met een rijksbijdrage bij aan het versneld beschikbaar maken door gemeenten van woningbouwlocaties en het intensiever bebouwen van die locaties, gericht op het vergroten van het aandeel betaalbare woningen. Met een rijksbijdrage en een additionele bijdrage van medeoverheden (gemeenten en provincies) worden deze financieel haalbaar. Voor een bijdrage uit de woningbouwimpuls maakt een gemeente de publieke investering inzichtelijk van de gehele gebiedsontwikkeling, en niet alleen het (deel)project waarvoor een Rijksbijdrage wordt gevraagd. Zo wordt voorkomen dat (deel)projecten een bijdrage ontvangen voor een publieke investering die onrendabel is, terwijl de gebiedsontwikkeling breder wel rond zou komen.

Indien er op het totaal van alle publieke uitgaven en opbrengsten een tekort resteert kan hiervoor een bijdrage (maximaal vijftig procent) worden aangevraagd. De rijksbijdrage komt zo niet ten goede aan een specifieke maatregel maar is een bijdrage van het rijk aan het project om de businesscase sluitend te krijgen. De bijdrage kan vervolgens ingezet worden om tekorten te dekken op de verschillende publieke maatregelen die worden getroffen of als

dekking dienen voor het vergroten van het aandeel betaalbare woningen.

De keuze om de woningbouwimpuls niet enkel te richten op de bouw van woningen, maar ook op de randvoorwaardelijke (zie noot 18) investeringen binnen een gebiedsontwikkeling (zoals infrastructurele ontsluiting of bodemsanering) is in lijn met de in het eerdergenoemde rapport gemaakte analyse van de woningmarkt en waarbij is uiteengezet welke instrumenten op welke wijze kunnen bijdragen aan het oplossen van de geconstateerde problemen op de woningmarkt.

Uit onderzoek (zie noot 19) naar onrendabele toppen bij binnenstedelijke transformatielocaties is gebleken dat er een gemiddelde onrendabele top is van 15 duizend euro per woning. Dit beeld komt ook naar voren uit gesprekken die de afgelopen periode met gemeenten zijn gevoerd. Om tot een doelstelling voor de woningbouwimpuls te komen is uitgegaan van een gemiddelde onrendabele top van circa 15 duizend euro per woning. Dit betekent dat met het beschikbare budget de woningbouwimpuls naar verwachting een bijdrage kan leveren aan het realiseren en/of versnellen van 65 duizend woningen. (zie noot 20) Hiermee wordt een bijdrage geleverd aan de doelstelling om de komende jaren 75.000 woningen per jaar te bouwen.

2. Naar aanleiding van deze opmerkingen is in de nota van toelichting nader ingegaan op de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het programma. Zoals hiervoor is aangegeven kunnen gemeenten met het voor de woningbouwimpuls beschikbare budget naar verwachting een bijdrage leveren aan het realiseren en/of versnellen van 65 duizend woningen. Het realiseren of het versnellen van de bouw van betaalbare woningen in een kwalitatief goede leefomgeving als doelstelling en de randvoorwaarden waaraan gemeenten moeten voldoen om in aanmerking te komen voor een specifieke uitkering zijn in artikel 2 van het ontwerpbesluit opgenomen. Hoofdvoorwaarde voor het verstrekken van een specifieke uitkering is dat voor het versnellen van de bouw van betaalbare woningen bepaalde publieke maatregelen door de gemeente worden genomen en dat deze leiden tot een publieke onrendabele top. Daarmee komt de uitkering ten goede van de publieke inzet bij de versnelling en niet van het (private) woningbouwproject zelf. De woningbouwimpuls kan ingezet worden als er een publieke onrendabele top ontstaat in de publieke businesscase van een gebiedsontwikkeling, zoals bij de infrastructurele ontsluiting, eventuele bodemsanering of inrichting van de openbare ruimte ten behoeve het gebied dat het woningbouwproject omvat. Door er bewust voor te kiezen om geen bijdrage per woning te verstrekken, maar aanvragen te richten op projecten met een publiek tekort wordt voorkomen dat bijdragen terecht komen bij projecten die dit niet nodig hebben. In een zorgvuldig proces wordt beoordeeld of de bijdrage zorgt voor een versnellings- of realisatie effect en door de impuls te richten op publieke onderdelen wordt voorkomen dat de winsten van ontwikkelaars vergroot worden ten koste van de publieke partijen die bij de ontwikkeling betrokken zijn.

Bepalend voor de beoordeling van de aanvragen is de mate waarin de projecten bijdragen aan het realiseren of het versnellen van betaalbare woningen. Daartoe worden aanvragen getoetst op noodzaak van een rijksbijdrage, effectiviteit, efficiëntie en urgentie van het woningbouwproject. Gekozen is om deze randvoorwaarden op hoofdlijnen in het ontwerpbesluit op te nemen en deze nader uit te werken in een ministeriële regeling. Dit geeft de nodige flexibiliteit om naar aanleiding van evaluaties en monitoring zo nodig bij te sturen.

In de ministeriële regeling zijn de door de Afdeling genoemde termen nader geconcretiseerd en toegelicht.

Met het ontwerpbesluit wordt een onafhankelijke toetsingscommissie ingesteld die op grond van de in de regeling concreet uitgewerkte beoordelingscriteria aanvragen een score geeft. De rol van de toetsingscommissie is van belang, omdat een gebiedsontwikkeling veelal een hoge mate van complexiteit kent en het hiermee de conditionaliteit en additionaliteit van de inzet van Rijksmiddelen extern en onafhankelijk kan worden getoetst. Aanvragen worden op basis van die scores daarna door de minister gerangschikt, waarbij aanvragen met de hoogste scores in principe als eerste in aanmerking komen voor een specifieke uitkering. Daarbij kan tevens rekening gehouden worden met de mate waarin de middelen evenwichtig worden verdeeld over de verschillende regio's en of een gemeente zich voldoende inspant om te komen tot een woningbouwprogramma met voldoende volume en snelheid die aansluit bij de regionale woningbehoefte.

3. Het ontwerpbesluit regelt dat gemeenten die bepaalde activiteiten uitvoeren gericht op het realiseren of het versnellen van de bouw van betaalbare woningen in een kwalitatief goede leefomgeving en aan de daartoe gestelde randvoorwaarden voldoen, in aanmerking kunnen komen voor een specifieke uitkering. Het gaat hier uitsluitend om publieke maatregelen waarbij alleen de publieke onrendabele top kan worden bekostigd uit de specifieke uitkering. Dat private partijen hier tevens van profiteren is slechts een afgeleid belang. In de nota van toelichting is dit verduidelijkt. Tevens is daarbij een nieuwe paragraaf opgenomen over de rechtsbescherming die de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) aan gemeenten biedt. Een gemeente kan tegen een beschikking op de aanvraag om een specifieke uitkering in bezwaar en beroep op grond van de Awb. Daarbij is ervan uitgegaan dat een private partij enkel een afgeleid belang kan hebben bij een specifieke uitkering aan gemeenten, als bedoeld in artikel 81, eerste lid, van de Woningwet, en om die reden geen mogelijkheid hebben om bezwaar en beroep aan te tekenen tegen een beschikking die gericht is tot de gemeente.

4. Paragraaf 1.5 in het algemeen deel van de toelichting over staatssteun is aangescherpt naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling. Zo is nader toegelicht waarom de financiering vanuit de impuls aan een gemeente niet kwalificeert als staatssteun.

De impuls kan enkel worden aangewend voor de publieke maatregelen in een business case, en eventuele kosten van die publieke maatregelen dient de gemeente op grond van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro), na de inwerkingtreding ervan, onder de Omgevingswet te verhalen op private partijen. Van aanvragers wordt verwacht dat ze de mogelijkheden van kostenverhaal zoals gebruikelijk maximaal benutten. De gemeente is hiertoe ook verplicht, indien dit niet voldoende gebeurt is er immers sprake van staatssteun. Gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor het naleven van de staatssteunregels. Mocht dat niet correct gebeuren, dan kan de Europese Commissie de lidstaat Nederland aanspreken. Dat neemt echter niet weg, dat de verantwoordelijkheid voor besluiten die op gemeentelijk niveau liggen ook op dat niveau qua staatssteunaspecten moeten worden beoordeeld. Dit voorstel regelt slechts de publieke financiering van de businesscase tussen rijk en gemeente en gaat niet uit van een beoordeling per project van de financiering van de betrokken private partijen bij de gebiedsontwikkeling.

In de aanvraag van de gemeente kan toegelicht worden op welke wijze en in welke mate het kostenverhaal benut is en zo nodig waarom het kostenverhaal niet toereikend is. In de beoordeling van de toetsingscommissie wordt mede gekeken naar het realiteitsgehalte van het financiële tekort en de noodzaak van een bijdrage.

De kwalificatie wijzigt niet, in het geval een gemeente een privaatrechtelijke betrokkenheid

heeft bij een project. Ook dan geldt dat kostenverhaal volledig dient te worden benut, en vanuit de impuls worden enkel publieke onderdelen gefinancierd.

Binnen het project kan wel sprake zijn van staatssteun bij het gebruiken van publieke middelen inclusief de bijdrage uit de woningbouwimpuls, met betrekking tot de investeringen die de gemeente zelf doet. Gemeenten toetsen dit in de huidige praktijk zonder woningbouwimpuls op staatssteunaspecten in gebiedsontwikkelingen. Bijvoorbeeld wanneer het gaat om het gebruiken van de bijdrage voor gronden waarbij de gemeente zelf handelt als ontwikkelende partij. Een bijdrage vanuit de woningbouwimpuls wijzigt de publieke rol en verantwoordelijkheid van de gemeenten niet.

5. In navolging van het advies van de Afdeling is de provinciale steunverklaring geschrapt. De woningbouwimpuls heeft niet tot doel om de bevoegdheden van de verschillende overheidsorganen rondom gebiedsontwikkelingen en woningbouw te herzien. Tegelijkertijd is het niet wenselijk dat er een bijdrage wordt verleend aan een project waarvan het nog niet duidelijk is dat dit in voldoende mate voorziet in de regionale woningbehoefte. Het besluit voorziet er reeds in dat bij de beoordeling van de aanvragen tevens wordt gezien in hoeverre de aanvragende gemeente zich voldoende heeft ingespannen om tot een woningbouwprogramma met voldoende volume en snelheid te komen aansluitend bij de regionale behoefte.

Daarmee wordt, zoals de Afdeling ook aangeeft, de betrokkenheid van provincies voldoende gewaarborgd.

6. In navolging van het advies is in de toelichting van het ontwerpbesluit het proces verduidelijkt. De formele actoren en de technische ondersteuning die daarnaast wordt geboden waren in de toelichting zo omschreven dat de indruk kon ontstaan van een ingewikkeld proces. In de praktijk is dat echter niet het geval. In de toelichting is een beter onderscheid gemaakt in het proces dat op grond van het ontwerpbesluit moet worden doorlopen en de technische ondersteuning bij de voorbereiding van de aanvragen die als service wordt verleend. Ook is duidelijker in kaart gebracht welke partijen welke rol in het proces hebben.

7. Dit advies komt overeen met een deel van de consultatiereacties die zijn binnengekomen op het ontwerpbesluit. De grens van 500 woningen is gekozen omdat de beschikbare middelen schaars zijn. Een miljard is in de woningbouw snel besteed. Door aan de voorkant selectief te zijn op het aantal woningen komen grotere en vaak ook complexere locaties, waarbij sprake is van stapeling van verschillende publieke maatregelen die nodig zijn om tot ontwikkeling te komen, in beeld die zonder additionele bijdrage van de Rijksoverheid niet of veel later pas tot ontwikkeling zouden komen. Het zijn juist verder dit type locaties die een grote bijdrage kunnen leveren aan het vergroten en versnellen van de bouw van betaalbare woningen en die een efficiëntere bijdrage aan het inlopen van het woningtekort geven. Het Kabinet wil met de woningbouwimpuls een impuls met nationale betekenis geven. Een grens is altijd arbitrair, maar kleinere locaties kennen over het algemeen een minder complexe problematiek, zijn makkelijker inwisselbaar met andere kleinere minder complexe locaties en kennen naar verwachting vanwege de omvang een onrendabele top die in absolute zin kleiner is en daarmee eenvoudiger lokaal of regionaal op te lossen zijn.

Voor kleinere locaties zijn bovendien ook andere instrumenten beschikbaar. Eerder is bijvoorbeeld al de Transformatiefaciliteit opgericht. Deze financieringsfaciliteit biedt private initiatiefnemers de mogelijkheid om met een geldlening voorinvesteringen te doen om transformatielocaties geschikt te maken voor woningbouw, waardoor deze sneller

gerealiseerd kunnen worden (zie noot 21). Het gaat dan met name om de kleinere inbreidingslocaties die niet door private financiers gefinancierd worden vanwege onzekerheid over de planologische procedure.

Op basis van de consultatiereacties en het advies is het aantal woningen uit het ontwerpbesluit geschrapt en is de invulling ervan gedelegeerd naar de ministeriële regeling. In de regeling zal vooralsnog deze ondergrens van 500 woningen worden opgenomen. Na een jaar wordt dit geëvalueerd en wordt gezien of deze ondergrens doeltreffend is dan wel moeten worden bijgesteld. Mijn beeld is op dit moment dat met name binnenstedelijke projecten in aanmerking zullen komen voor een bijdrage en de grens van ten minste 500 woningen lijkt geen belemmering te zijn voor een breed beroep op de woningbouwimpuls vanuit alle regio's.

8. Overig

Van de gelegenheid is verder gebruik gemaakt om enkele wijzigingen in het ontwerpbesluit en de nota van toelichting door te voeren:

- in artikel 11, tweede lid, is opgenomen dat in het koninklijk besluit tot inwerkingtreding kan worden bepaald dat het Besluit Woningbouwimpuls 2020 terugwerkt tot en met 1 juli 2020. Dit is gedaan vanwege de beoogde snelheid om een bijdrage te leveren aan de woningbouwprojecten die in aanmerking komen voor een specifieke uitkering. Om die reden is ook de aanvang van het eerste aanvraagtijdstip in het ontwerpbesluit opgenomen in plaats van de reguliere procedure waarbij de minister het aanvraagtijdstip zes weken voor aanvang ervan bekend maakt. Hierover zal uitgebreid worden gecommuniceerd, zodat gemeenten tijdig hun aanvragen kunnen voorbereiden. De aanvraagdocumentatie zal tijdig met gemeenten gedeeld worden en ook is er technische ondersteuning voor het invullen van de aanvraag beschikbaar via een helpdesk van de Rijksdienst voor ondernemend Nederland. Een snelle start van de impuls is van belang omdat er reeds een groot woningtekort is. Daarnaast is de woningbouwproductie door de stikstofproblematiek verder onder druk komen te staan. Ook zijn de gevolgen van de Coronacrisis nog onzeker.

- de term "aaneengesloten gebied" in het besluit is vervangen door "afgebakend projectgebied" en deze term is gedefinieerd in artikel 1 van het besluit. De term wordt gebruikt in de voorwaarden in artikel 2; de met behulp van het project gerealiseerde woningen dienen binnen een afgebakend projectgebied te liggen, en op grond van artikel 2, tweede lid, onder b, dienen ook enkele mogelijk op te voeren maatregelen binnen een afgebakend projectgebied te liggen.

De term aaneengesloten gebied bleek voor het stellen van de beoogde voorwaarde minder geschikt, aangezien niet enkel is beoogd om de mogelijke geografische samenhang binnen een project te duiden; een project kan ook samenhang hebben op organisatorische of financiële wijze. In consultatiereacties en gesprekken met gemeenten is aandacht gevraagd voor de beperkte scope van de term aaneengesloten gebied.

- In artikel 1, onderdeel c, subonderdeel 2°, in de definitie van huurwoning voor middenhuur, is een indexering ingevoegd voor de bovengrens van € 1000,-, zodat deze met hetzelfde percentage geïndexeerd wordt als de ondergrens van deze categorie (voor de ondergrens wordt aangesloten bij de huurtoeslaggrens).

- De beslistermijn in artikel 4, vierde lid, van 12 weken is vervangen door 13 weken. Hiermee is de beslistermijn in lijn gebracht met de beslistermijn die voor uitkeringen wordt gehanteerd. Het betreft overigens een uiterlijke termijn. Gestreefd wordt zo spoedig mogelijk

te beslissen op de aanvragen zodat de betreffende projecten snel van start kunnen gaan.

- In artikel 5, derde lid, is de delegatiegrondslag aangevuld om ook een grondslag te bieden voor het stellen van regels over de vereiste score per criterium.

- In paragraaf 1.5.2 van het algemeen deel van de toelichting is de verhouding met de bepalingen over specifieke uitkeringen uit de financiële-verhoudingswet omschreven, om te verduidelijken dat die bepalingen van toepassing zijn.

Ten slotte is een aantal kleine wijzigingen van technische en redactionele aard doorgevoerd.

Ik moge U hierbij het ontwerpbesluit en de nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Voetnoten

(1) Artikel 2 lid 1 onder c BWi.

(2) Hier spelen diverse andere knelpunten, zoals terughoudendheid van gemeenten en provincies om nieuwe bouwlocaties aan te wijzen vanwege andere belangen en de lange duur van de planfase. Zie: CPB, Het bouwproces van nieuwe woningen, maart 2019: <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/cpb%20boek%20woningmarkt%20-%20boek%2033.pdf>

(3) Artikel 2 lid 1 onder c BWi: 'het realiseren of het versnellen van de bouw van betaalbare woningen in een kwalitatief goede leefomgeving'.

(4) Artikel 5 lid 2 onder a BWi.

(5) Artikel 2 lid onder a en artikel 2 lid onder f BWi. Dezelfde open normen komen ook terug als weigeringsgronden in artikel 5 lid 2 BWi.

(6) Algemene Rekenkamer, Handreiking effectevaluaties van subsidies, 2011: <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/publicaties/2011/10/13/handreiking-effectevaluaties-van-subsidies>

(7) Als bedoeld in artikel 107 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

(8) Bijvoorbeeld indien de gemeente als grondeigenaar deelneemt in een project en aldus als onderneming is aan te merken.

(9) Voorgesteld artikel 2, derde lid.

(10) Zoals het bouwrijp maken van openbare gronden of de aanleg van openbare infrastructuur.

(11) Mededeling over het begrip "staatssteun" (Pb EU 2016, C 262, p. 1), punt 17.

(12) Besluit van de Europese Commissie van 4 april 2006 inzake steunmaatregel C 33/2005 (Marktpassageplan in Haaksbergen).

(13) Artikel 2 lid 1 onder e en artikel 4 lid 2 onder f BWi.

(14) Bijvoorbeeld de woondeal van juli 2019 tussen het ministerie van BZK en de Metropoolregio Amsterdam. Deze regio is een samenwerkingsverband van 32 gemeenten, de provincies Noord-Holland en Flevoland en de Vervoerregio Amsterdam.

(15) CBS, Primos 2019.

(16) Kamerstukken II, 2019-2020, 32 846, nr. 612.

(17) <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2020D15423&did=2020D15423>.

(18) Rapport Reële transformatiepotentie in bestaand gebouwd gebied, Brink Groep (2017), Thuis in de Toekomst, Neprom (2018), Manifest Binnenstedelijke gebiedstransformaties van G32, Utrecht, IVBN, Bouwend NL, Neprom, NVB, Natuurmonumenten (2017).

- (19) Rebel Group (2019) Analyse onrendabele toppen.
- (20) Kamerstukken II, 2019-2020, 32 847, nr. 555.
- (21) www.svn.nl/transformatiefaciliteit.

Gehele tekst ontwerpregeling met toelichting