

Monitoring 1^e tranche stimuleringsregeling woningbouw

Opdrachtgever: Ministerie van VROM / WWI

ECORYS Nederland BV

Damo Holt
Michel Hek
Roosmarijn Hegeman
Bart Stek
Gerard Agterberg of Achterberg

Rotterdam, 11-12-2009

ECORYS Nederland BV

Postbus 4175

3006 AD Rotterdam

Watermanweg 44

3067 GG Rotterdam

T 010 453 88 00

F 010 453 07 68

E netherlands@ecorys.com

W www.ecorys.nl

K.v.K. nr. 24316726

ECORYS Vastgoed

T 010 453 8

F 010 453 85 88

Inhoudsopgave

Samenvatting & conclusies	7
Bevindingen	7
1 Inleiding	11
1.1 Vraagstelling	11
1.2 Aanpak ECORYS	12
1.3 Representativiteit	13
1.4 Inhoud	13
2 Monitoring stimuleringsregeling	14
2.1 Selectieproces	14
2.1.1 Selectieproces	14
2.1.2 Verantwoordelijkheid binnen gemeente	15
2.1.3 Regionale afstemming & effect op andere projecten	15
2.2 Spin-off naar gecombineerd vastgoed	15
2.3 De totstandkoming van het bedrag	15
2.4 Inzet subsidie	16
2.4.1 Stimuleringsmaatregelen	16
2.4.2 Motivatie stimuleringsmaatregelen	18
2.5 Omgang met staatssteun	18
2.6 Effecten subsidie	19
2.7 Status projecten	20
2.7.1 Status projecten	20
2.7.2 Achtergrondinformatie status projecten	21
3 Voorstellen ter aanscherping van de regeling	22
3.1 Inhoudelijke suggesties	22
3.2 Algemene suggesties	23
Bijlage 1: Vragenlijst interviews	24
Bijlage 2: Overzicht benaderde gemeenten	25

Samenvatting & conclusies

Minister Van der Laan voor Wonen, Wijken en Integratie heeft voor de eerste tranche van de tijdelijke stimuleringsregeling woningbouw € 100 miljoen subsidie toegekend voor het vlottrekken van door de crisis gestrande woningbouwprojecten. De inzet van de subsidie is bedoeld om de teruggang in de bouwproductie door de economische crisis en terugval van werkgelegenheid te beperken.

Het Ministerie van VROM / WWI heeft ECORYS gevraagd de eerste tranche van de stimuleringsregeling te monitoren. Het monitoren van de regeling heeft kennisdeling over de omgang met de stimuleringsregeling tot doel, zodat ervaringen in de derde tranche van de stimuleringsregeling gebruikt kunnen worden, en zodoende de regeling zo effectief mogelijk te benutten.

Er zijn 21 interviews gehouden met de verantwoordelijke personen binnen gemeenten, evenals 6 interviews met wethouders. Tevens is private partijen gevraagd naar hun ervaring met de stimuleringsregeling. Bij de keuze voor de te interviewen gemeenten is gelet op geografische spreiding en een evenredige verdeling naar gemeentegrootte en bij de indieningen betrokken aantallen woningen. De interviews hebben plaatsgevonden in twee rondes, één in september en één in november.

Bevindingen

Bij het monitoren is ingegaan op zowel het proces van indiening van projecten als op de concrete inzet van de middelen. In eerste instantie is ingegaan op het selectieproces, waarbij de vraag hoe gemeenten tot een selectie van in te dienen projecten zijn gekomen, wordt beantwoord. Vervolgens is de spin-off naar gecombineerd vastgoed onderzocht. Het effect van de regeling op projecten met meerdere typen vastgoed, waarbij de (woning)bouw gestimuleerd wordt, staat hierbij centraal. De totstandkoming van het door gemeenten aangevraagde bedrag per woning en de concrete inzet van de bijdrage zijn de andere onderwerpen. Hierbij is stilgestaan bij hoe gemeenten voorkomen dat de inzet van de bijdrage als staatssteun betekent. Tot slot is ingegaan op de effecten van de regeling, de voortgang van de betrokken projecten en voorstellen van gemeenten ter aanscherping van de regeling.

Selectieproces

Bij het kiezen van projecten waarvoor een bijdrage wordt aangevraagd is gekeken naar de criteria voor de indiening. De projecten die daaraan voldeden zijn (al dan niet in overleg met private partijen) vervolgens ingediend. In sommige gevallen is de subsidie niet voor een heel project aangevraagd maar is de subsidie alleen aangevraagd voor het onverkochte deel.

Regelmatig bestaat er onzekerheid over het mogen indienen van projecten voor de bijdrage bij herprogramming. Dit is vooral het geval wanneer woningen omgezet worden naar een ander soort woningbouw of type vastgoed welke niet onder de regeling valt, bijvoorbeeld sociale huur. De initieel in te dienen koopwoningen zouden hierbij volgens de criteria wel in aanmerking komen, maar de sociale huursector valt buiten de regeling.

Binnen de gemeenten zijn veelal projectleiders of speciaal aangestelde aanjagers / regisseurs verantwoordelijk. Bij de selectie van projecten heeft er bij de gemeenten uit de steekproef weinig regionale afstemming plaatsgevonden. Wel is er vaak informeel overleg geweest over de aanvraag. Ook is er nauwelijks rekening gehouden met mogelijke effecten op andere projecten.

Spin-off naar gecombineerd vastgoed

Bij circa 25% van de projecten betreft het een gecombineerd project of plandeel. Dit wil zeggen dat er meerdere functies gerealiseerd worden. Dit kan bijvoorbeeld gaan om een parkeergarage onder woningen of dat er winkels in de plint worden gerealiseerd. Doordat er een bijdrage toegekend wordt aan de woonfunctie van het project, kan het gehele project doorgaan en ontstaat er een spin-off effect bij het stimuleren van de bouw en werkgelegenheid. Door de keuze voor gemeenten met de meeste toegekende projecten zijn er in de steekproef verhoudingsgewijs meer grote steden met veelal binnenstedelijke opgaven geselecteerd. Het totaal aan ingediende projecten zal een lager percentage spin-off laten zien.

Totstandkoming van het bedrag

Het ingediende bedrag is uit overleg tussen private partijen en gemeenten tot stand gekomen. Er is in weinig gevallen concreet berekend welk bedrag benodigd was om het project op gang te brengen. Veelal is om tactische redenen een bedrag gekozen onder de € 10.000. Het aangevraagde bedrag per woning verschilt binnen gemeenten per project. Dit komt doordat bij de verschillende projecten binnen een gemeente verschillende (private) actoren betrokken zijn en per project verschillende aanpakken gehanteerd worden, omdat maatwerk nodig is.

Inzet subsidie

Er is een breed scala aan maatregelen naar voren gekomen. De meest voorkomende stimuleringsmaatregelen zijn:

- De meest voorkomende maatregel is het verlagen van de VON-prijs
- Openbare ruimte, infrastructuur en bouw- en woonrijp maken
 - Doordat gemeenten deze werkzaamheden vaak zelf (laten) uitvoeren wordt staatssteun aan de ontwikkelaar vermeden. Toch verbetert hierdoor het resultaat van de grondexploitatie, waardoor een project doorgang kan vinden.
- Kopersstimulering
 - Door de kwaliteit van de woningen en/of de directe leefomgeving te verbeteren worden de woningen aantrekkelijker gemaakt, zonder dat hiervoor de huizenprijs verhoogd wordt. De verkoop van het project kan hierdoor gestimuleerd worden.

- Bijdrage verrekenen met grondprijzen
 - Door de bijdrage te verrekenen met de grondprijzen verbetert het resultaat van de ontwikkelaar waardoor projecten haalbaar worden.

De gemeenten hebben aangegeven dat voor de gekozen maatregelen is gekozen om de afzet van woningen te stimuleren. Het rechtstreeks toe laten komen van de subsidie aan de consumenten komt nauwelijks voor.

Omgang met staatssteun

De gemeenten gaan behoedzaam om met staatssteun om en willen niet het risico lopen in strijd met de regelgeving te handelen. Er wordt bij diverse bronnen informatie over staatssteun ingewonnen. Desalniettemin bestaat er veel onzekerheid over welke maatregelen wel en niet in strijd zijn met de staatssteun wetgeving.

Effecten subsidie

De stimuleringsregeling kan, in combinatie met aanvullende inspanningen van de partijen, bij projecten de positieve doorslag geven. De consequenties van de stimuleringsmaatregel kunnen als volgt worden omschreven:

- Prikkel voor partijen om weer aan tafel te zitten.
 - Bij projecten waarvan de doorgang op losse schroeven staat is de stimuleringsmaatregel een goede motivatie voor partijen om nog een keer samen te bezien welke maatregelen nodig zijn om projecten doorgang te laten vinden. De onderlinge betrokkenheid tussen partijen wordt verbeterd.
- Interne procesverbetering gemeenten, er is vaak meer gevoel van urgentie.
- Pressure cooker-effect leidt tot nadenken over en toepassen van innovatieve aanpakken (mede dankzij het willen vermijden van staatssteun).

Reeds verkochte woningen en reeds omgezette woningen (koop > huur) hebben geen profijt van de subsidie. De subsidie wordt voornamelijk ingezet voor de nog niet verkochte woningen. De reeds verkochte woningen of de woningen die omgezet zijn van koop naar huur profiteren daardoor niet van de regeling.

Status projecten

Bij de telefonische interviews in september en november is naar de status van de projecten gevraagd. Bij de geïnterviewde gemeenten start naar schatting 70% van de projecten voor 1 januari 2010, is 17% teruggetrokken en bij 13% is het nog onzeker of ze voor 1 januari 2010 starten. De mate van zekerheid over het wel/niet halen van de deadline start bouw is tussen september en november duidelijk toegenomen.

Verbetervoorstellen

Er zijn tijdens de interviews meerdere voorstellen gedaan ter aanscherping van de stimuleringsregeling. De voornaamste reactie is dat de toekenning op basis van het aangevraagde bedrag te rechtlijnig is. Andere criteria zouden een grotere rol moeten spelen. Enkele van de onderstaande voorstellen zijn reeds opgenomen in de selectiecriteria van de tweede tranche.

Tabel 0.1 Verbetervoorstellen van gemeenten

Verbetervoorstellen
<p>Inhoud:</p> <p>Niet te simpel op precieze bedragen ranken (i.v.m. 'wasmachineverkopers gedrag: 8999 euro') maar meer categoriseren</p> <p>Ranking subsidiebedrag per woning relateren aan geografische ligging c.q. marktprijzen (bijvoorbeeld relatie subsidiebedrag vs. v.o.n.-prijs is een andere in Assen dan in Amsterdam)</p> <p>Naast bedrag ook andere criteria mee laten wegen, bijvoorbeeld objectieve maatstaf zoals status vergunningverlening</p> <p>Prioritering projecten door gemeenten zelf laten plaatsvinden</p> <p>Regeling primair als garantieconstructie inzetten (door gemeenten)</p> <p>Bijdrage overige partijen ook criterium toebedeling</p> <p>Toepassen bovengrens max. VON-prijs</p> <p>Openstellen regeling voor sociale huur en andere functies (maatschappelijk vastgoed), los van woningbouw</p> <p>Prioriteit leggen bij projecten in stedelijke herstructurering/vernieuwing</p> <p>Algemeen:</p> <p>Meer duidelijkheid over verantwoording/controle achteraf door Rijk</p> <p>Aangeven hoe om te gaan met situatie waarin terugbetaald zou moeten worden</p> <p>Meer motivatie afwijzingen</p> <p>Leerervaringen (voorbeelden hoe subsidie effectief in te zetten) delen</p>

1 Inleiding

Minister Van der Laan voor Wonen, Wijken en Integratie heeft voor de eerste tranche van de tijdelijke stimuleringsregeling woningbouw € 100 miljoen subsidie toegekend voor het vlottrekken van door de crisis gestrande woningbouwprojecten. De inzet van de subsidie is bedoeld om de teruggang in de bouwproductie door de economische crisis en terugval van werkgelegenheid te beperken. In totaal hebben 155 gemeenten die subsidie ontvangen. Nu de subsidies zijn toegekend aan de gemeenten heeft het Ministerie behoefte aan het monitoren van de stimuleringsregeling.

Het Ministerie van VROM / WWI heeft ECORYS gevraagd de eerste tranche van de stimuleringsregeling te monitoren. Het monitoren van de regeling heeft kennisdeling over de omgang met de stimuleringsregeling tot doel, zodat ervaringen in de derde tranche van de stimuleringsregeling gebruikt kunnen worden, en zodoende de regeling zo effectief mogelijk te benutten en de terugval van de bouwproductie en werkgelegenheid te beperken.

Er zijn 21 interviews gehouden met de verantwoordelijke personen binnen gemeenten, evenals 6 interviews met wethouders. Tevens is private partijen gevraagd naar hun ervaring met de stimuleringsregeling. Bij de keuze voor de te interviewen gemeenten is gelet op geografische spreiding en een evenredige verdeling naar gemeentegrootte. De interviews hebben plaatsgevonden in twee rondes, één in september en één in november.

1.1 Vraagstelling

De monitor biedt inzicht op de volgende onderdelen:

- de wijze waarop gemeenten de middelen inzetten;
- voortgang van de projecten die een bijdrage hebben ontvangen en de wijze waarop de “additionele” bijdragen van derden is en wordt vorm gegeven;
- de wijze waarop er binnen gemeenten is omgegaan met de subsidieregeling; heeft het binnen gemeenten geleid tot andere/vernieuwende werkwijze;
- effectiviteit subsidie, oftewel zou het project ook zonder subsidie in 2009 nog gestart kunnen worden;
- de projecten die uiteindelijk geen doorgang hebben gevonden (de subsidie moet dan worden terugbetaald).

1.2 Aanpak ECORYS

De monitor wordt gefaseerd uitgevoerd waarbij er een vijftal fasen te onderscheiden zijn, zijnde:

1. in beeld brengen informatie over gehonoreerde aanvragen;
2. achtergronden gemeenten;
3. inhoudelijk gesprek gemeenten;
4. voortgang gemeenten peilen;
5. eindcontrole (evt. via steekproef) doorgang projecten 1^e tranche.

SenterNovem neemt fase 1 en 5 voor haar rekening. ECORYS richt zicht in deze rapportage op fase 2, 3 en 4.

Fase 2 Achtergronden gemeenten (inhoudelijk)

Om inzicht te verkrijgen in hoe de gemeenten de stimuleringsregeling toepassen zijn telefonische interviews verricht. Hierbij zijn de indieners van de subsidieregelingen (zoals de coördinatoren binnen de gemeenten) geïnterviewd. Indien deze persoon geen relevante inhoudelijke kennis heeft, dan zijn de projectleiders geïnterviewd. Om een representatief beeld te schetsen van alle indienende gemeenten zijn interviews gehouden met de G4, circa 8 gemeenten uit de G27, en 8 gemeenten niet uit de G31 (waarbij wel veel woningen zijn toegekend). De eerste ronde van interviews heeft plaats gevonden in de weken 39 en 40, de tweede ronde in de weken 47 en 48.

Vragen die aan bod zijn gekomen zijn:

- de wijze waarop men binnen de gemeenten tot een selectie/prioritering van projecten is gekomen;
- de wijze waarop er in regionaal verband is gesproken over de selectie;
- de wijze waarop de bijdrage wordt ingezet en de concrete uitwerking daarbij;
- de afwegingen die voor gemeenten hebben meegespeeld voor de gekozen varianten;
- de mate waarin rekening is gehouden met verdringing/effecten op andere plannen in een gemeente;
- hoe er met staatssteun wordt omgegaan (optie: dan voornamelijk in aanvulling op de al door VROM verkregen informatie);
- de wijze waarop de additionele/extra bijdrage van derden en de gemeente is vorm gegeven;
- de wijze waarop het project ook zonder subsidie in 2009 nog had kunnen starten;
- wat de status van de projecten op dit moment is (in relatie tot voortgang tot start bouw).

Fase 3 Bestuurlijk gesprek (gemeenten)

Om los van het statistisch materiaal vanuit SenterNovem en de ambtelijke reacties een breder beeld te vormen over de achterliggende afwegingen van gemeenten hebben een aantal diepte-interviews plaatsgevonden met de verantwoordelijke wethouders. Daarbij zijn zowel grote, middelgrote als kleine gemeenten geïnterviewd.

Fase 4 Voortgang projecten peilen

In deze fase is de voortgang van de projecten onderzocht. Hiervoor zijn de geselecteerde gemeenten opnieuw telefonisch benaderd over de status van de projecten.

1.3 Representativiteit

Het onderzoek omvat totaal circa 103 projecten (circa 5287 woningen) in 21 gemeenten. Het gaat hier om de projecten van gemeenten die een bijdrage toegekend hebben gekregen. De steekproef betreft circa 1/3 van het aantal toegekende projecten en 36% van het aantal toegekende woningen.

1.4 Inhoud

De resultaten van fase 2,3 en 4 zijn integraal verwerkt in de rapportage, en zullen per deelonderwerp worden behandeld. In eerste instantie wordt ingegaan op het selectieproces en de totstandkoming van het aangevraagde bedrag per woning. Daarna worden de concrete inzet van de bijdrage en de effecten hiervan behandeld. Specifieke aandacht gaat hierbij uit naar het onderwerp staatssteun. Na de inhoudelijke behandeling van de stimuleringsregeling komt de status van de projecten, en de voortgang hierin, aan bod. Als laatste wordt een overzicht gegeven van suggesties en aanbevelingen van de gemeenten.

2 Monitoring stimuleringsregeling

2.1 Selectieproces

2.1.1 Selectieproces

Criteria voor indiening

Voor de projecten die conform de criteria van de stimuleringsregeling in aanmerking komen voor een bijdrage, is in de meeste gevallen een aanvraag ingediend. Enkele gemeenten hebben een nadere selectie toegepast op basis van eigen criteria (onder andere 'duurzaamheid').

Overleg met private partijen

Om tot de selectie van projecten te komen waarvoor de gemeenten een aanvraag indienen, hebben de gemeenten vaak overlegd met de betrokken actoren van het project. Dit overleg is soms gestimuleerd door de private partijen. In veel gevallen was er al (intensief) contact tussen de gemeente en de ontwikkelaar en/of corporatie. Het gaat om projecten die (mede) als gevolg van de economische crisis problemen ondervonden. Ook voor de stimuleringsregeling was veelal al contact tussen de gemeente en de ontwikkelaar en werd gesproken over maatregelen om de bouw gang te brengen. Dit heeft ervoor gezorgd dat de projecten die in aanmerking kwamen voor indiening vaak al 'panklaar' waren.

Opknippen van projecten

Het is voorgekomen dat projecten in delen zijn opgeknipt. Het opknippen van projecten heeft enerzijds plaatsgevonden als gevolg van de grootte van projecten. Door de projecten te faseren is er een grotere kans om 'start bouw' binnen de gestelde termijnen van SenterNovem te behalen. Anderzijds hebben gemeenten projecten opgeknipt om de onverkochte delen in te dienen voor de subsidieregeling. Het gaat dan bijvoorbeeld om aparte rijen of woonblokken.

Herprogrammering

Bij lopende herprogrammeringen van projecten bestaat vaak onzekerheid over de geschiktheid voor de indiening. Dit is vooral het geval wanneer woningen omgezet worden naar een ander soort woningbouw of type vastgoed welke niet onder de regeling valt, bijvoorbeeld sociale huur. De ingediende woningen zouden hierbij volgens de criteria wel in aanmerking komen, maar de sociale huursector valt buiten de regeling. Deze projecten worden vaak doorgeschoven naar de 2^e tranche.

Uit de overleggen tussen gemeenten en ontwikkelaars is een prognose voortgekomen of projecten al dan niet kunnen starten voor 1 januari 2010. Voor de projecten die voldoen aan de criteria van VROM is vervolgens in overleg bekeken wat de beste maatregelen zijn om het project vlot te trekken.

2.1.2 Verantwoordelijkheid binnen gemeente

Vanuit de gemeente zijn de projectleiders veelal verantwoordelijk voor de indiening van de aanvragen. In een aantal gevallen is er door de gemeente concreet een aanjager / regisseur aangesteld om de stimuleringsregeling te coördineren.

2.1.3 Regionale afstemming & effect op andere projecten

Hoewel bijna in alle gemeenten van steekproef (intensief) overleg heeft plaatsgevonden met de ontwikkelaar en/of corporatie, heeft slechts in enkele gevallen regionale afstemming plaatsgevonden. Vaak is er wel informeel (telefonisch) contact geweest over de regeling. De strekking hiervan varieert van de in te dienen projecten, de manier waarop de bijdrage kan worden ingezet en het aan te vragen bedrag tot staatssteun. Daarnaast is er bij de gemeenten uit de steekproef over het algemeen beperkt rekening gehouden met mogelijke effecten van de bijdrage op andere projecten. De manier waarop coördinatie tussen gemeenten en tussen projecten tot stand is gekomen kan in veel gevallen worden verklaard door de tijdsdruk voor de indiening van de aanvragen.

2.2 Spin-off naar gecombineerd vastgoed

Bij circa 25% van de projecten die een bijdrage ontvangen betreft het een gecombineerd project of plandeel. Dit wil zeggen dat er meerdere functies gerealiseerd worden. Veelal gaat het om de ontwikkeling van een (ondergrondse) parkeergarage, plintfuncties (commercieel en/of zorg) en maatschappelijke functies zoals scholen en kinderopvang. Daarnaast wordt van veel van deze projecten verwacht dat deze een spin-off effect hebben. Het realiseren van de projecten kan een positief effect hebben op bijvoorbeeld nabij gelegen winkels, maar ook op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Gecombineerde projecten en projecten met een spin-off effect op andere projecten zorgen voor een vliegwieleffect: ook voor deze andere projecten/functies geldt dat deze doorgang vinden, waardoor de bouwsector en de werkgelegenheid gestimuleerd wordt.

Door de keuze voor gemeente met de meeste toegekende projecten zijn er in de steekproef verhoudingsgewijs meer grote steden met veelal binnenstedelijke opgaven geselecteerd. Het totaal aan ingediende projecten zal een lager percentage spin-off laten zien.

2.3 De totstandkoming van het bedrag

Tactisch ten opzichte van € 10.000 per woning

De meest voorkomende motivatie betreffende het tot stand komen van het bedrag is dat om tactische redenen minder dan € 10.000 is aangevraagd. Veel gemeenten voorzagen dat

het totale bedrag van de aanvragen het beschikbare bedrag zou overschrijden. Omdat de hoogte van het aangevraagde bedrag per woning een belangrijke rol in de toekenning van de bijdrage zou spelen hebben gemeenten vaak om tactische redenen hun aanvraag onder € 10.000 per woning gehouden. Toch is dit nog regelmatig onderschat, of er was de verwachting dat “het niet zo’n vaart zal lopen” met de totale indiening voor de 1^e tranche, en dat de gehele aanvraag toch uitgekeerd zou worden.

Gemeenten en/of provincie vullen de bijdrage soms aan uit eigen middelen, waarbij soms tevens aanvullende eisen gesteld worden aan het project (bijvoorbeeld duurzaamheid).

In overleg met private partijen

In de meeste gevallen is er met de marktpartijen overlegd over het aan te vragen bedrag. Er is vrijwel nergens door de gemeenten uit de steekproef concreet berekend welk bedrag benodigd zou zijn om het project vlot te trekken. Veel gemeenten voorzagen dat dit bedrag buiten de reikwijdte van de regeling zou liggen.

Indiening verschilt per project

Het ingediende bedrag per woning verschilt binnen gemeenten per project. Dit komt omdat het ingediende bedrag vaak in overleg met de ontwikkelaar tot stand is gekomen, en er verschillende ontwikkelaars betrokken zijn bij de projecten.

Over het algemeen kan gesteld worden dat gemeenten een bedrag per woning hebben aangevraagd dat in haar optiek het optimaal haalbare bedrag was. De aanvragen voor een bijdrage die gehonoreerd zijn liggen beneden € 10.000. De gemeenten hebben zich veelal gericht op het in hun optiek optimaal haalbare bedrag. Dit is deels gebaseerd op noodzakelijkheid voor het project en deels op opportunisme.

2.4 Inzet subsidie

2.4.1 Stimuleringsmaatregelen

De inzet van de subsidie verschilt sterk per gemeente en ook per project. Toch zijn er na categorisering van de maatregelen enkele typen maatregelen die eruit springen. De volgende maatregelen worden door de gemeenten aangedragen:

- De meest genoemde maatregel is het verlagen VON-prijs. (Een nadeel van deze maatregel is echter dat kopers die voor de regeling een woning hebben gekocht benadeeld worden).
- Openbare ruimte, infrastructuur en bouw- en woonrijp maken*
 - Doordat gemeenten deze werkzaamheden vaak zelf (laten) uitvoeren wordt staatssteun aan de ontwikkelaar vermeden. Toch verbetert hierdoor het resultaat van de grondexploitatie, waardoor een project doorgang kan vinden.
- Kopersstimulering*
 - Door de kwaliteit van de woningen en/of de directe leefomgeving te verbeteren worden de woningen aantrekkelijker gemaakt, zonder dat hiervoor de huizenprijs verhoogd wordt. De verkoop van het project zou hierdoor gestimuleerd worden.

- Bijdrage verrekenen met grondprijzen*
 - Door de bijdrage te verrekenen met de grondprijzen. Het resultaat van de ontwikkelaar verbetert hierdoor, waardoor projecten haalbaar worden.

*Het voordeel van deze regelingen is dat deze alle kopers ten goede komt en niet alleen degenen die kopen onder deze regeling. Sec een verlaging van de VON-prijzen komt ten goede aan degenen die een woning kopen na invoering van deze lagere prijzen en niet aan degenen die reeds gekocht hebben. Een hogere kwaliteit van de woningen, de leefomgeving, of het totale planresultaat komt ten goede aan alle toekomstige bewoners van het plan.

De gemeenten hebben aangegeven dat voor de maatregelen is gekozen omdat de afzet van woningen hiermee gestimuleerd wordt. Het rechtstreeks toe laten komen van de subsidie aan de consumenten komt nauwelijks voor.

Overige genoemde maatregelen zijn:

- Inzetten grondpolitiek(middelen) gemeenten
 - Voorbeelden zijn uitgestelde levering/betaling en erfpacht. Hierbij is een voordeel voor ontwikkelaar te behalen als gevolg van uitgestelde betaling. Door uitgestelde betaling ontstaat een rentevoordeel waardoor (de financiering van) projecten haalbaar worden. Door erfpacht toe te passen wordt de grondcomponent uit de aanschaf van de woning gehaald.
- Eerder starten bouw zonder voorverkooppercentages (borgstelling gemeenten)
 - De ontwikkelaars lopen bij een dergelijk scenario minder risico, waardoor aangevangen kan worden met de bouw.
- Aanpassen plan (herontwikkelingskosten)
 - Door het aanpassing van het plan (voor indiening van de subsidie) is een programma gerealiseerd wat beter afzetbaar is ten tijde van de economische crisis. Subsidie wordt ingezet ter dekking van de aanvullende plankosten.
- Overname door corporatie: omzetten koop – huur
 - In de economische crisis is vooral de kopersmarkt gestagneerd. Om projecten door te laten gaan kunnen woningen omgezet worden in (sociale) huurwoningen. In dit geval wordt vaak de samenwerking gezocht met een woningbouwcorporatie.
- Evenredige investering ontwikkelaar
 - Een van de aandachtspunten bij de aanvraag van de bijdrage was welke (financiële) inspanningen de betrokken partijen van een project leveren om het alsnog door te laten gaan. Sommige gemeenten hebben hierop ingespeeld door met de ontwikkelaar af te spreken dat deze een, vaak evenredige, investering doet aan de bijdrage.
- Nemen extra risico door ontwikkelaar (lagere winst- en risicopost in de grond- en opstalexploitatie)
 - Een project niet door laten gaan is, ook voor ontwikkelaars, vaak een minder wenselijke situatie dan het project door te laten gaan en concessies te doen aan het risicoprofiel en de winstmarge. Hierdoor kan bijvoorbeeld de VON-prijs worden verlaagd.
- Gezamenlijk fonds (opkoop van niet-verkochte of oude woningen)

- Wanneer de koper er zeker van is dat wanneer de oude woning niet tijdig verkocht kan worden deze overgenomen wordt door een fonds, zal de koopbereidheid voor nieuwbouwprojecten toenemen. Ook kunnen onverkochte woningen van een nieuwbouwproject door een fonds worden opgekocht. Het risico wordt hierdoor voor de ontwikkelaar aanvaardbaar.
- Extra marketing
 - Door extra marketing wordt getracht de projecten meer onder de aandacht van potentiële kopers te brengen. Ook wordt gelet op de doelgroep en het segment bij de marketing.

2.4.2 Motivatie stimuleringsmaatregelen

De gemeenten hebben aangegeven dat voor de maatregelen is gekozen om de afzet van woningen te stimuleren. Het rechtstreeks toe laten komen van de subsidie aan de consumenten komt nauwelijks voor in verband met de verwachte omslachtigheid van een dergelijke inzet.

2.5 Omgang met staatssteun

Een belangrijk item met betrekking tot de concrete inzet van de bijdrage is staatssteun. De gemeenten gaan hier over het algemeen zeer behoedzaam mee om en willen niet het risico lopen in strijd met de regelgeving te handelen. Ook marktpartijen willen dit risico vermijden. Om staatssteun te voorkomen nemen gemeenten een aantal maatregelen:

- Er wordt gehandeld conform de voorwaarden en vragen& antwoorden op de website van SenterNovem
- Onder de € 500.000,- blijven. Bij gemeenten bestaat twijfel over de inzetbaarheid van de subsidie aan landelijk opererende ontwikkelaars. Deze blijven weliswaar per project onder de gestelde grens van staatssteun, maar doordat de landelijke ontwikkelaars veel projecten in verschillende gemeenten hebben komt het totaalbedrag ruim boven de € 500.000.
- Overleg met de jurist van de gemeente
- Informatie inwinnen bij Europa Decentraal
- Overleg accountmanager VROM
- Overleg tussen gemeenten (onder andere G27)

Toch bestaat er grote twijfel bij gemeenten over staatssteun. Alle colleges hebben van de betrokken gemeenten reeds een brief ontvangen van het ministerie van VROM waarin de problematiek rondom staatssteun is beschreven. Daarnaast heeft het ministerie van VROM in samenwerking met SenterNovem een overzicht met mogelijke suggesties voor de inzet van de toegekende middelen. Recent zijn kamervragen over dit onderwerp door de minister beantwoord (begin december).

Relatieve onbekendheid van projectbetrokkenen met het begrip staatssteun komt veel voor. Daarnaast hebben gemeenten vernomen dat elke mogelijke inzet van de subsidie een vorm van staatssteun is, indirect of direct. De reactie van veel gemeenten hierover is

dat vanuit het Ministerie te eenvoudig gehandeld is door de verantwoordelijkheid over staatssteun door te leggen naar de gemeenten, welke vervolgens onder grote tijdsdruk maatregelen moeten nemen.

Naast de gemeenten die wel rekening willen houden met staatssteun maar waar grote onzekerheid over het onderwerp bestaat, zijn er ook een aantal gemeenten die nog helemaal geen rekening met staatssteun hebben gehouden. De voornaamste reden hiervoor is de tijdsdruk die op het indienen van de aanvragen heeft gerust.

2.6 Effecten subsidie

Er is uit de interviews gebleken dat de bijdrage vaak een positieve impuls is. De regeling wordt weliswaar geregeld als noodzakelijk voor de doorgang benoemd, maar is niet overal doorslaggevend voor de voortgang van het project. Over het algemeen is de reactie van gemeenten dat de maatregel bij projecten waarvan de doorgang twijfelachtig is net de positieve doorslag kan geven, al dan niet in combinatie met aanvullende inspanningen van de betrokken partijen. Het extra geld leidt tot een vereenvoudiging en/of versnelling van de beslissing om van start te gaan. Voor projecten die volledig op losse schroeven zijn komen te staan is de bijdrage per woning vaak te laag om effectief te kunnen zijn. Bij het herontwikkelen van een project waarbij de woningen zijn omgezet naar sociale huur komt het project niet meer in aanmerking voor de regeling.

Eén van de criteria van indiening van de eerste tranche was dat de voortgang van het project als gevolg van de economische crisis niet plaats had kunnen vinden. In de praktijk spelen vaak meerdere factoren een rol in het stagneren van een project, waarvan de economische crisis vaak wel een belangrijke is.

De projecten waarvan de aanvraag niet gehonoreerd is zijn grotendeels opnieuw ingediend in de 2^e tranche.

De consequenties van de stimuleringsmaatregel kunnen als volgt worden omschreven:

- Prikkel voor partijen om weer aan tafel te zitten.
Bij projecten waarvan de doorgang op losse schroeven staat is de stimuleringsmaatregel een goede motivatie voor partijen om nog een keer samen te bezien welke maatregelen nodig zijn om projecten doorgang te laten vinden. De onderlinge betrokkenheid tussen partijen wordt verbeterd.
- Interne procesverbetering gemeenten, er is meer gevoel van urgentie.
- Pressure cooker-effect leidt tot nadenken over en toepassen van innovatieve aanpakken (mede dankzij het willen vermijden van staatsteun).
Bij veel gemeenten heeft de aanvraag enkele gevolgen gehad. Onder hoge tijdsdruk moest voor alle projecten bekeken worden of deze in aanmerking zouden komen voor de bijdrage. Overleg met de marktpartijen heeft moeten plaatsvinden en de naar voren gekomen maatregelen moeten “staatssteun-proof” zijn. Deze aspecten hebben nadenken over innovatieve aanpakken en “doorbraakdenken” gestimuleerd. Voorbeelden hiervan zijn bijeenkomsten waarbij gemeenten met ontwikkelende partijen gemeenschappelijk brainstormen over oplossingen en invullingen voor de regeling. De houding

van de partijen tegenover elkaar is veranderd (gezamenlijk belang staat voorop). Ook plannen wethouders ‘inloopsprekuren’ met de betrokken ontwikkelaars en corporaties.

- Reeds verkochte woningen en reeds omgezette woningen (koop > huur) hebben geen profijt van de subsidie.

De subsidie wordt voornamelijk ingezet voor de nog niet verkochte woningen. De reeds verkochte woningen of de woningen die omgezet zijn van koop naar huur profiteren daardoor niet van de regeling.

- Herontwikkeling van plannen kan leiden tot mismatch indieningvereisten.

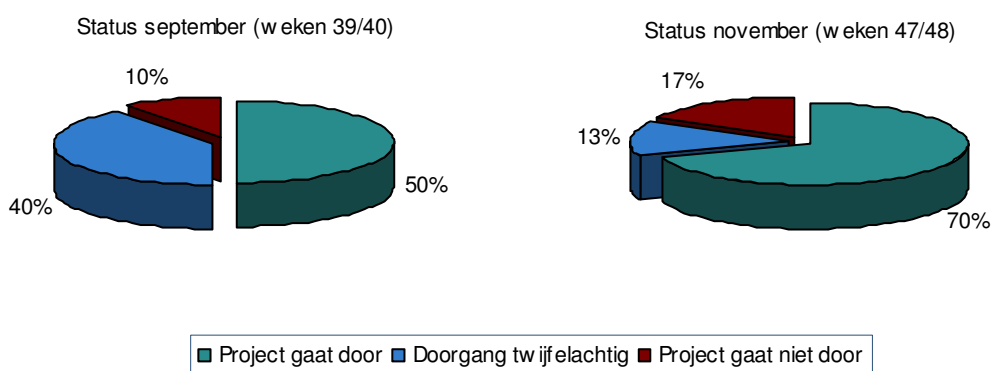
Bij veel projecten wordt als maatregel genoemd dat tegelijkertijd met het subsidietraject de plannen herzien worden. Het is mogelijk dat de herziene plannen een mismatch vertonen met de indieningvereisten, terwijl dit met de originele plannen niet het geval was. Dit is met name het geval bij het omzetten naar sociale woningbouw. Deze woningen vallen dan buiten de regeling.

2.7 Status projecten

2.7.1 Status projecten

Bij de telefonische interviews in september is naar de status van de projecten gevraagd. Half november heeft een tweede interviewronde plaatsgevonden. Hierdoor is een beeld ontstaan over de voortgang van de projecten die een bijdrage toegekend hebben gekregen.

Figuur 2.1 Status van de projecten waarvan de aanvraag is gehonoreerd.



Het aandeel projecten dat voor 1 januari 2010 van start gaat is toegenomen van 50% naar 70%. Ook het aandeel projecten dat geen doorgang vindt voor 1 januari 2010 is toegenomen met 7%. Logischerwijs is het aantal projecten waarover twijfel over de doorgang voor de gestelde datum is, afgenomen.

2.7.2 Achtergrondinformatie status projecten

Bij de interviews in september is gebleken dat nog veel onzekerheid bestaat over de voortgang van projecten. De subsidie betreft vooral projecten die nog een laatste “steuntje in de rug” nodig hadden om van start te gaan. De bijdrage vormt hier een belangrijk onderdeel, maar is niet doorslaggevend in de doorgang. De verkoop van de projecten trekt wel aan, maar verloopt nog langzaam. Daarbij komt dat door onzekerheid over staatssteun vertraging is opgelopen. De betrokken actoren willen eerst zekerheid over de bijdrage voordat van start wordt gegaan. De achterblijvende verkoop en onzekerheid over staatssteun zijn de belangrijkste oorzaken van de twijfel over de doorgang van de projecten.

Van een aantal projecten was in september reeds duidelijk dat de start van de bouw niet voor 1 januari 2010 plaats gaat vinden. Deze projecten zijn teruggetrokken door de gemeenten en inmiddels grotendeels ingediend voor de 2^e tranche. De projecten waarvan de doorgang in september nog niet zeker was zijn inmiddels teruggetrokken of de projecten gaan alsnog voor 1 januari 2010 van start.

3 Voorstellen ter aanscherping van de regeling

Er is tijdens de interviews een breed scala aan voorstellen en suggesties gedaan ter aanscherping van de stimuleringsregeling. Naast de vele suggesties is er ook begrip voor de huidige wijze van inkleding van de regeling. Op korte termijn wordt een bijdrage ingezet, en complexiteit kan wellicht een andere uitwerking hebben dan deze doelstelling. In dit hoofdstuk worden eerst de inhoudelijke suggesties van de gemeenten beschreven, daarna de algemene.

3.1 Inhoudelijke suggesties

Geen ranking op precieze bedragen

De gemeenten geven aan de toekenning van de bijdrage per woning te rechtlijnig te vinden. Enkel het bedrag per woning heeft de doorslag gegeven. Dit leidt tot zogenaamd “wasmachineverkopers gedrag”: de aanvraag wordt ingediend voor bijvoorbeeld € 8.999,- per woning, om op deze wijze in de ranking voor projecten met een aangevraagde bijdrage van € 9.000 te eindigen.

Andere criteria mee laten wegen

De gemeenten zouden graag zien dat meer andere aspecten meegewogen worden bij de toekenning. Hierbij worden vergunningen en afbouwgaranties genoemd, maar ook het relateren van de hoogte van de subsidie aan de geografische ligging. De redenering hierachter is dat binnenstedelijke projecten en projecten in de Randstad vaak duurder zijn om te realiseren vanwege uiteenlopende redenen. Tevens kan de nadruk gelegd worden op projecten in stedelijke vernieuwing en herstructurering. De bijdrage van marktpartijen kan een ander criterium zijn, evenals de toekenning van een bovengrens wat betreft de VON-prijs.

Gemeentelijke prioriteitsstelling

Gemeenten kunnen zelf een prioriteit aangeven bij de indiening. Op deze wijze kan, wanneer niet alle projecten toegekend worden, het project met de hoogste prioriteit voor de gemeente wel toegekend worden.

Regeling als garantiefonds

De stimuleringsregeling kan ook ingezet worden als garantiefonds. Dit via garantiestellingen voor het opkopen van niet verkochte woningen van nieuwbouwprojecten of door de oude woning van de koper op te kopen indien deze niet verkocht wordt. Hierbij is betrokkenheid vanuit de gemeente benodigd.

Aandacht voor andere functies

Gemeenten vragen ook aandacht voor mogelijke regelingen voor sociale huur en andere functies, waarvoor de huidige regeling niet geldt. Ook bij andere functies wordt de bouwsector gestimuleerd, en kunnen van maatschappelijk belang zijn voor de gemeente.

3.2 Algemene suggesties

Leerervaringen

Naast suggesties die van toepassing zijn op de regeling zelf en het toekennen van de bijdragen, geven gemeenten ook aan om leerervaringen met andere gemeenten uit te willen wisselen.

Duidelijkheid

Tevens is er behoefte aan meer duidelijkheid over de verantwoording en controle achteraf aan of door het Rijk en ook over staatssteun. Er bestaat behoefte aan een duidelijk beeld over hoe om te gaan met eventuele terugbetaling, mede in relatie tot de met de private partijen gemaakte afspraken. Ook is er behoefte aan meer informatie over de afwijzing van projecten.

Bijlage 1: Vragenlijst interviews

Proces

1. Hoe bent u binnen de gemeente tot een selectie/ prioritering van in te zenden projecten gekomen, en wie heeft deze keuze uiteindelijk gemaakt?
2. Is er in regionaal verband gesproken over de selectie?
3. Is er rekening gehouden met mogelijke relatie/verschuivingseffecten op andere plannen binnen uw gemeente, of in buurgemeenten?

Project(financiën)

4. Hoe is het bedrag (voor de bijdrage per woning, per project) tot stand gekomen?
5. Op welke wijze wordt de subsidie (per woning) ingezet (concrete uitwerking)?
6. Waarom is voor deze manier gekozen?
7. Welke bijdragen leveren externe partijen (ontwikkelaar/ corporatie)? Hoe is dat tot stand gekomen en wat waren de uitdagingen?
8. In welke zin is de bijdrage noodzakelijk geweest om het project door te laten gaan (wat waren de problemen van het project)?
9. Zijn er andere alternatieven aan bod geweest om het project op gang te brengen (als de subsidie niet was toegekend) ?
10. Wat gebeurt er met de projecten waarvan de subsidie niet gehonoreerd is?
11. Zijn er nog andere subsidies toegekend aan de projecten? (bv. van provincies, EU)
12. Hoe bent u met de staatssteun clausule omgegaan? (u bent wellicht al eerder door VROM benaderd met vragen over staatssteun inzake de stimuleringsregeling)

13. Wat is de status van de projecten op dit moment?
14. Gaat de start van de bouw van het gehonoreerde project voor 1 januari 2010 gehaald worden?¹ (voor welke deel).
15. Gaat het bij de woningbouwprojecten om gecombineerde projecten (evt. met andere functies als winkels, voorzieningen)? Zo ja, vinden deze andere projecten doorgang (als gevolg van de subsidie?)

Wat vindt u van de regeling en heeft u verbetervoorstellen?

¹ Let op: als dit niet het geval is moet dit bij SenterNovem gemeld worden. Het interview met Ecorys is geen officieel moment voor het melden van vertragingen en dient voor VROM om tijdig een globaal beeld te krijgen.

Bijlage 2: Overzicht benaderde gemeenten

Gemeente	Aantal projecten	Aantal woningen
Alkmaar	11	510
Groningen	7	314
Roermond	7	114
Arnhem	3	111
Amsterdam	12	849
Zwolle	5	101
Utrecht	7	425
Veghel	5	125
Hellendoorn	1	105
Nijmegen	1	41
Breda	6	353
Wageningen	2	145
Den Haag	8	572
Haarlem	7	401
Gouda	8	299
Hilversum	2	231
Eindhoven	4	310
Bergambacht	3	114
Almere	4	167
Ede	Niet gehonoreerd	
Delft	Niet gehonoreerd	
	103	5287