

Beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)

Het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving bevat normen waaraan goed beleid of goede regelgeving dient te voldoen. Uitgebreide informatie vind je op www.naarhetiak.nl (klik dan op de tekst "Naar het IAK" in de linker kolom).

1. Wat is de aanleiding?

In verschillende gebieden staat de leefbaarheid steeds verder onder druk. Dit heeft veel negatieve gevolgen voor de bewoners van deze gebieden en regio's. Eerder dit jaar hebben 15 burgemeesters van gemeenten met stedelijke vernieuwingsgebieden een oproep gedaan om meer budget beschikbaar te stellen om deze wijken en buurten leefbaarder en veiliger te maken door de woningen te verbeteren, te verduurzamen en de openbare ruimte op te knappen.¹ Met deze bijdrage wordt tegemoet gekomen aan de brede wens voor meer aandacht voor kwetsbare gebieden. De concrete opzet van dit Volkshuisvestingsfonds is gedaan naar aanleiding van gesprekken die in oktober zijn gevoerd met de PvdA en GL over de BZK begroting.

2. Wie zijn betrokken?

Gemeenten hebben het voortouw om te komen tot aanvragen voor het Volkshuisvestingsfonds. De inzet van middelen uit het Volkshuisvestingsfonds richt zich primair op het aanpakken van de particuliere voorraad. Dat betekent dat elke aanvraag hoofdzakelijk ingrepen in particuliere woningen moet bevatten. Daarbij is een synergie met de aanpak van corporatiebezit nadrukkelijk gewenst. Woningcorporaties zijn doorslaggevend voor het succes van het Volkshuisvestingsfonds, omdat zij de uitvoeringskracht hebben om grootschalige projecten op te pakken en omdat zij met gelijktijdige investeringen in hun eigen bezit schaal kunnen realiseren.

Alle gemeenten kunnen een aanvraag indienen voor een bijdrage voor herstructureringsprojecten. Omdat de leefbaarheid in de 16 stedelijke vernieuwingsgebieden² en 13 grens- en krimpregio's (anticipeergebieden)³ het sterkst onder druk staat, krijgen deze gebieden prioriteit zodat het merendeel van de beschikbare middelen in deze gebieden terecht zal komen. Zo kan met beperkte middelen een zo groot mogelijk effect worden bereikt.

In het proces om tot de consultatieversie te komen is gesproken met gemeenten, regio's en provincies, waaronder vertegenwoordigers van de 16 SV-gebieden en krimp- en grensregio's. Ook is gesproken met corporaties en met AEDES. Zij zijn geïnformeerd over de contouren en het proces in aanloop naar de consultatie, zowel individueel, per doelgroep als collectief (via een webinar).

3. Wat is het probleem?

De woningmarkt kent grote krapte door de toegenomen vraag naar woningen en snel stijgende huizenprijzen. Starters, mensen met een middeninkomen en verschillende kwetsbare groepen hebben moeite met het vinden van een geschikte en betaalbare woning, of dat nu om te huren of om te kopen is. In sommige gebieden is echter juist sprake van hardnekkige leegstand, verloedering van de woningvoorraad, een concentratie van kwetsbare huishoudens en beperkte investeringskracht van gemeenten en huiseigenaren om dit tegen te gaan. Deze gebieden kennen een grote diversiteit aan complexe opgaven, die samen komen onder de noemer van een verslechtering van de leefbaarheid en een afnemend veiligheidsgevoel. Wat deze gebieden verder gemeen hebben is dat er sprake is van een kwalitatieve en kwantitatieve mismatch in de woningvoorraad. Daar komt bij dat woningen in deze gebieden ook mee moeten kunnen komen in

¹ <https://www.zaanstad.nl/mozard/document/docnr/8473366/Bijlage%20-%20manifest%20kwetsbare%20gebieden>

² Amsterdam Zuidoost, Amsterdam Nieuw-West, Lelystad Oost, Zaandam Oost, Schiedam Nieuwland-Oost, Rotterdam-Zuid, Den Haag Zuid-West, Utrecht Overvecht, Nieuwegein Centrale-As, Groningen Noord, Eindhoven Woensel Zuid, Arnhem Oost, Tilburg Noord-West, Breda Noord, Leeuwarden Centrum-Oost, Heerlen-Noord.

³ Eemsdelta, Oost-Groningen, Het Hogeland, Parkstad Limburg, Midden-Limburg, Maastricht-Mergelland, Westelijke Mijnstreek, Zeeuws-Vlaanderen, Achterhoek, Noordoost Friesland, Zuid- en Oost Drenthe, Twente, Noord-Limburg

de ontwikkelingen om ze toekomstbestendig te maken, bijvoorbeeld voor de energietransitie.

De *kwalitatieve mismatch* heeft betrekking op de kwaliteit van de woningen. De huishoudens in deze gebieden hebben vaak een laag inkomen en een zwakke vermogenspositie, waardoor ze moeilijk toegang krijgen tot financiering. Dit leidt tot het uitstellen van onderhoud en lange termijninvesteringen in woningen, met steeds verdergaande verpaupering en ongezonde woonsituaties tot gevolg. Voorbeelden van investeringen die niet gedaan kunnen worden zijn het aanpakken van schimmel- of investeringen in verduurzaming van de woning.⁴ In de grens- en krimpregio's komt daar nog eens bovenop dat de benodigde investeringen in de woning ten opzichte van de woningwaarde onevenredig hoog zijn.⁵ De genoemde problematiek komt met name voor in het particuliere deel van de voorraad. Dit heeft echter ook een effect op de mogelijkheden van woningcorporaties om te investeren in hun woningen, omdat er veelal sprake is van gespikkeld bezit waarbij bezit van woningcorporaties en particulieren is gemengd in een complex of rij van woningen.

De *kwantitatieve mismatch* gaat over onevenwichtigheden op het niveau van de woningvoorraad in een gebied. Het gaat hierbij om twee onderdelen. Allereerst de samenstelling van de woningvoorraad die voor een onevenwichtige samenstelling van bewoners zorgt. In kwetsbare gebieden is veelal sprake van een concentratie van goedkope woningen die worden bewoond door huishoudens met een laag inkomen en waar (complexe) sociale problematiek, en soms ook criminaliteit, achter de voordeur voorkomt. Het doorbreken van deze concentratie van kwetsbare huishoudens is nodig om de negatieve spiraal in deze wijken te keren.

Ten tweede speelt het verschil tussen het aantal woningen en het aantal huishoudens in een gebied een rol. Dit kan zich zowel uiten in een structureel overschot aan woningen (met name in grens- en krimpregio's) en een structureel tekort (met name in stedelijke gebieden). Structurele leegstand zet de leefbaarheid in gebieden onder druk, omdat dit leidt tot verpaupering en verloedering van wijken. Een structureel tekort zet de leefbaarheid op een andere manier onder druk. Een tekort leidt tot schaarste wat zich vervolgens weer uit in excessen zoals malafide verhuurders, ondeugdelijke huisvesting van arbeidsmigranten en het ontbreken van prikkels voor (private) verhuurders om de woningen te verbeteren, omdat deze toch wel verhuurd worden.⁶

Het Volkshuisvestingsfonds dient ertoe om gemeenten te ondersteunen bij deze opgaven in kwetsbare gebieden.

4. Wat is het doel?

Met de Regeling specifieke uitkering herstructurering, waar ook aan gerefereerd is met de term "Volkshuisvestingsfonds", wordt de financiële slagkracht van gemeenten versterkt waardoor ze met een gezamenlijke aanpak de negatieve spiraal in kwetsbare gebieden kunnen doorbreken. Daarmee wordt een bijdrage geleverd aan het verbeteren van de woonkwaliteit en leefbaarheid in een duurzame en veilige woonomgeving.

Door middel van herstructurering en noodzakelijke ingrepen in de openbare ruimte is het doel om te komen tot een woningaanbod in kwetsbare gebieden die beter past bij de woonbehoefte en die meekomt met de energietransitie, met een gedifferentieerd woonmilieu en een gedifferentieerde samenstelling (prijs, eigendomssituatie, type).

⁴ TNO rapport hierover: <https://www.tno.nl/nl/aandachtsgebieden/energietransitie/roadmaps/een-betrouwbaar-betaalbaar-en-rechtvaardig-energiesysteem/energiearmoede/>

⁵ EIB rapport hierover: <https://www.eib.nl/pdf/183%20-%20Persbericht%20warmtetransitie%20in%20krimpggebieden.pdf>

⁶ https://www.rigo.nl/wp-content/uploads/2018/11/RIGO_Research_en_Advies_Veerkracht_in_het_corporatiebezit_Kwetsbare_bewoners_en_leefbaarheid-november-2018.pdf

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

De uitvoering van de hierboven beschreven activiteiten is meerjarig, complex en vraagt om een programmatische aanpak. Eerder dit jaar hebben 15 burgemeesters van gemeenten met stedelijke vernieuwingsgebieden een oproep gedaan om meer budget beschikbaar te stellen om deze wijken en buurten leefbaarder en veiliger te maken door de woningen te verbeteren, te verduurzamen en de openbare ruimte op te knappen, omdat dit het gemeentelijke budget te boven gaat.⁷ Ook grens- en krimpregio's hebben vaak niet de financiële positie om de benodigde investering volledig zelf te dragen.⁸

Gemeenten hebben daarnaast niet altijd de capaciteit, expertise en middelen om een dergelijk programma op te zetten en alle disciplines uit te voeren. Het Volkshuisvestingsfonds zal dan ook een bijdrage leveren aan de uitvoeringskosten van de voorgestelde maatregelen en een programmatische aanpak.

Wat is de nuloptie? (geen interventie)

Een kwalitatief slechte woonomgeving kan een negatieve impact hebben op kwetsbare wijken waardoor deze verder achteruitgaan. Het kan er bijvoorbeeld toe leiden dat er een clustering ontstaat van probleemhuishoudens, of dat de waardedaling in de wijk de particuliere woningeigenaars extra hard raakt, of dat de stijgende belasting op aardgas juist deze kwetsbare gebieden bovengemiddeld raakt. Hierdoor kan een negatieve spiraal ontstaan van verloedering in de woningvoorraad en leefomgeving. Deze negatieve spiraal beïnvloedt vooral de minst welvarende huishoudens van Nederland.

De aan deze interventie gerelateerde problematiek in deze gebieden kan geduid worden als:

- Achteruitgang van de woningvoorraad.
- Het achterblijven van verduurzaming in de gebieden waar de energierekening zwaar drukt op de inwoners .
- Kwalitatieve mismatch waardoor huishoudens gebonden zijn aan slechte, te dure of te grote woningen. Of waardoor een overschot ontstaat.
- Marktfalen. Het verbeteren van de kwaliteit van woningen is vooral voor particulieren zeer onrendabel. Voor particuliere verhuurders is rendabele exploitatie alleen mogelijk op een manier die sociaal-maatschappelijk niet acceptabel is.

6. Wat is het beste instrument?

Met de ministeriele regeling wordt de juridische basis gevormd voor specifieke uitkeringen aan gemeenten ter financiering van een deel van het tekort van een herstructureringsproject. De middelen kunnen door gemeenten bijvoorbeeld ingezet worden om woningcorporaties te steunen voor het inponden van particuliere woningen, het subsidiëren van bewoners om zelf de eigen woning te verbeteren en/of voor ingrepen in de openbare ruimte. Er is gekozen voor een specifieke uitkering om te borgen dat de middelen daadwerkelijk naar het gestelde doel gaan en om goede monitoring hierop mogelijk te maken.

Om effectiviteit en doelmatigheid te borgen worden aanvragen alleen in behandeling genomen, indien het programma uit de aanvraag waarvoor een uitkering wordt gevraagd:

- a. Maatregelen bevatten gericht op de herstructurering van kwetsbare gebieden, en eventueel inponding van woningen en/of noodzakelijke ingrepen in de openbare ruimte;
- b. maatregelen bevat die nog niet van financiële dekking zijn voorzien door gemeenten of andere betrokken partijen;
- c. binnen twee jaar na toekenning van de bijdrage opgestart kan worden;

⁷ <https://www.zaanstad.nl/mozard/document/docnr/8473366/Bijlage%20-%20manifest%20kwetsbare%20gebieden>

⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bevolkingsdaling/documenten/rapporten/2019/12/04/derde-voortgangsrapportage-actieplan-bevolkingsdaling>

- d. binnen tien jaar na toekenning van de bijdrage afgerond kan worden;
- e. door de bij de uitvoering van de maatregel betrokken partijen zelf van een financiële bijdrage wordt voorzien van ten minste 30 procent van de totale kosten van de maatregel;
- f. zorgt voor een verbetering van de energieprestatie van de in het programma betrokken woningen van ten minste 3 energielabelstappen, of voor een verbetering van de energieprestatie na renovatie of transformatie tot ten minste label B.
- g. gericht zijn op de aanpak van de kwetsbaarste gebieden, zoals bepaald in de Leefbaarometer.
- h. in totaal ten minste € 10.000.000 aan kosten bevat, of ten minste 250 woningen herstructureert;

Met deze ministeriele regeling is de grondslag gecreëerd voor het proces van a) aanvragen door gemeenten, b) advies van een commissie, c) het besluit van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: de minister) en monitoring en beheer.

De aanvraag bestaat onder andere uit een positieve mkba. In de aanvraag is inzichtelijk gemaakt welke activiteit(en) een gemeente noodzakelijk acht om de woonkwaliteit, leefbaarheid en verduurzaming van een gebied te verbeteren. Per activiteit wordt in kaart gebracht wat het effect op de positieve mkba is, indien de activiteit niet uitgevoerd zou worden. Dit helpt de commissie in het beoordelen van de effectiviteit en doelmatigheid van de aanvraag. Tevens wordt gevraagd om een plan van aanpak voor de realisatie van het project aan te leveren, en een begroting.

Nadat een aanvraag is ingediend zal deze op volledigheid worden getoetst door de RVO. Complete aanvragen worden doorgeleid naar de onafhankelijke commissie. De commissie bestaat uit onafhankelijke experts, die de ingediende voorstellen toetsen aan de voorwaarden voor een Rijksbijdrage zoals opgenomen in deze regeling. Dat zijn bijvoorbeeld de mate van urgentie, effectiviteit en doelmatigheid van het herstructureringsproject, waaronder de realiteitsgehalte van de uitvoering van het project. Ook geeft de commissie aan welke activiteiten effectief en doelmatig genoeg zijn voor een Rijksbijdrage. Dat betekent dat bij het Volkshuisvestingsfonds geen sprake is van een alles-of-niets systematiek. Het is ook mogelijk dat delen van de aanvraag worden gehonoreerd. Dit is anders dan bij bijvoorbeeld de woningbouwimpuls en is gedaan om te voldoen aan de oproep van gemeenten om een programmatische aanpak mogelijk te maken voor de maatregelen in deze gebieden.

Na de toekenning van de Rijksbijdrage blijft sprake van een nauwe betrokkenheid tussen de gemeente en de minister bij de realisatie van het herstructureringsproject. Ten minste één keer per jaar rapporteert de gemeente conform de Financiële verhoudingswet over de rechtmatigheid van bestedingen waarvoor een specifieke uitkering is verstrekt (via de SiSa-verantwoording). Dit betreft in de jaarrekening, conform de vereisten in de financiële verhoudingswet, en kan op verzoek van de minister ook in een aparte (periodieke) rapportage. Indien uit de verantwoordingsinformatie blijkt dat de uitkering niet volledig is besteed aan de activiteiten waarvoor deze is verstrekt, of onrechtmatig is besteed, dan kan de minister (dat deel van) de toegekende specifieke uitkering terugvorderen.

7. Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?

Gevolgen voor burgers en bedrijven

Gemeenten hebben het voortouw om te komen tot aanvragen voor het Volkshuisvestingsfonds. Zoals onder 5 beschreven kunnen zij hierbij extra ondersteuning krijgen voor de uitvoering en voor de voorbereiding van de aanvraag.

Burgers spelen geen directe rol binnen de regeling, zij ondervinden baten bij het verbeteren van de woonkwaliteit en leefomgeving in prioritair de kwetsbaarste gebieden. Ook bedrijven spelen geen directe rol binnen de regeling, en ook zij ondervinden baten bij het haalbaar maken van de start van een herstructureringsproject. Zo wordt immers de herstructurering van gebieden

(sloop/nieuwbouw en intensieve verbouw) mogelijk gemaakt waar (bouw)bedrijven direct baat bij hebben.

Met de ministeriele regeling wordt de juridische basis gevormd voor specifieke uitkeringen aan gemeenten ter financiering van een deel van het tekort van een herstructureringsproject. De middelen kunnen door gemeenten bijvoorbeeld ingezet worden om woningcorporaties te steunen voor het inponden van particuliere woningen, het subsidiëren van bewoners om zelf de eigen woning te verbeteren en/of voor ingrepen in de openbare ruimte. Om een beroep te kunnen doen op een specifieke uitkering moeten eventuele onderhandelingen tussen een gemeente, woningcorporaties en eventuele andere marktpartijen – als regulier onderdeel van de woningbouwprocedure – in een vergevorderd stadium zijn. Zo wordt geborgd dat het woningbouwproject binnen afzienbare tijd kan starten. Hier volgen geen nieuwe lasten uit voor bedrijven.

Milieueffecten

Er zijn twee vormen van impact op het milieu te voorzien. Enerzijds is er kortdurende impact op de directe leefomgeving mogelijk gedurende werkzaamheden om te komen tot herstructurering of aanpassingen in de openbare ruimte. Hiervoor geldt de reguliere bouw wet- en regelgeving. Anderzijds is een doel van dit instrument om de energieprestatie van gebouwen duurzaam te verbeteren en is dit een vereiste voor een deel van de gesubsidieerde activiteiten. Een tweede doel van de regeling, sloop/nieuwbouw waar renovatie niet het gewenste doel bereikt, leidt automatisch tot woningen met een betere energieprestatie, vanwege de strenge eisen die gelden voor nieuwbouw. Hierdoor heeft de regeling een positieve lange termijn impact op het milieu.

Budgettaire dekking

Budgettaire dekking is door het kabinet gevonden in de algemene middelen.