

Toelichting

1. Algemeen

1. Inleiding

Met de onderhavige Tijdelijke stimuleringsregeling woningbouwprojecten 2009 (hierna: de regeling) wordt uitvoering gegeven aan artikel 20 van de Wet stedelijke vernieuwing (hierna: de Wsv). Artikel 20, eerste lid, van de Wsv regelt dat de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie (hierna: de Minister voor WWI) bij wijze van uitzonderlijke en tijdelijke stimulans subsidie kan verstrekken voor maatregelen op het gebied van stedelijke vernieuwing volgens bij of krachtens algemene maatregel van bestuur of, indien spoed vereist is, bij ministeriële regeling gegeven regels.

De Minister voor WWI heeft in overleg met het kabinet besloten gebruik te maken van deze mogelijkheid om daarmee invulling te geven aan de afspraken over versnelde investeringen in woningbouw in het aanvullend beleidsakkoord (Kamerstukken II 2008/09, 31 070, nr. 24) d.d. 25 maart 2009.

In het aanvullend beleidsakkoord heeft het kabinet een samenhangend pakket aan maatregelen gepresenteerd om de gevolgen van de economische crisis voor huishoudens en bedrijven af te zwakken. In het aanvullend beleidsakkoord is voorzien in een gerichte stimulering van de economie voor met name 2009 en 2010, met een accent op de werkgelegenheid op korte termijn. Onderdeel van het stimuleringspakket van het kabinet zijn versnelde investeringen in (onderhoud van) infrastructuur en in (versnelde) bouw van woningen.

De ernst van de economische situatie vraagt om een verstandige en vooral snelle, doeltreffende aanpak zonder de langetermijndoelstellingen uit het oog te verliezen. Met deze regeling wordt daar invulling aan gegeven. Deze regeling moet daarbij in samenhang worden gezien met stimulering van duurzame investeringen in bestaande woningen door eigenaar-bewoners en verhuurders, stimulering van de woningbouw (huur en koop) door corporaties en (versnelde) investeringen in de restauratie van monumenten.

De indiening van aanvragen alsmede de verlening van subsidie zal in drie afzonderlijke tranches plaatsvinden. De eerste twee tranches zijn in 2009, de derde tranche zal in 2010 zijn. Voor elke tranche zal een afzonderlijke regeling worden opgesteld. Dat biedt de mogelijkheid rekening te houden met de ervaringen die in een eerdere tranche zijn opgedaan om zo in een volgende tranche de effectiviteit van de regeling daarvoor waar nodig te kunnen vergroten. Deze regeling heeft derhalve alleen betrekking op de eerste tranche.

2. Aanleiding

De bouwsector wordt relatief hard getroffen door de kredietcrisis en de recessie in de economie. Als er niets wordt gedaan is de verwachting dat er - in directe zin (exclusief woninginrichters etc.) - in de bouwsector meer dan 50.000 banen bedreigd worden in de komende twee jaar. De klappen vallen daarbij - naast de commerciële utiliteitsbouw, zoals private bedrijfshuisvesting - met name in de woningbouw. Zonder maatregelen zal de woningbouwproductie naar verwachting terugvallen van circa 80.000 in 2007 en 2008, exclusief «toevoegingen anderszins zoals omzetten van kantoren naar woningen», tot minder dan 60.000 in 2010 en 2011. Dat betekent dat op het gebied van zowel herstructurering (sloop/nieuwbouw) van bestaande wijken en buurten als bij uitbreidingsniewbouw belangrijke woningbouwprojecten ten gevolge van de economische crisis dreigen stil te vallen of niet te starten. Op het vlak van stedelijke vernieuwing en wijkenaanpak betekent dat ook dat deze processen vertraging kunnen oplopen.

Zoals ook aangegeven in de brief van het kabinet van 24 oktober 2008 (Kamerstukken II 2008/09, 31 757, nr. 1) over het stedenbeleid hecht het kabinet eraan dat de achterstanden in de steden worden teruggedrongen. Een vertraging van bouwprojecten heeft voor dat proces nadelige gevolgen.

De inzet van het stimuleringsbudget is er op gericht deze spiraal te doorbreken en stilgevallen of vertraagde projecten vlot te trekken. Deze regeling moet gemeenten, projectontwikkelaars, (sociale) verhuurders, bouwers, etc. in staat stellen om zoveel mogelijk voor eigen (markt)risico door te kunnen blijven bouwen.

Daarbij is sprake van een aanzienlijk verschil in terugval tussen de bouw van huurwoningen en de bouw van koopwoningen. Wat betreft de bouw van huurwoningen in opdracht van corporaties en particuliere verhuurders (tot voor kort circa 30% van de woningproductie), kan worden vastgesteld dat als gevolg van de economische crisis de vraag naar huurwoningen toeneemt. Potentiële kopers wijken uit naar huurwoningen. Een verschuiving van koopwoningbouw naar huurwoningbouw wordt echter beperkt door de tijd die is gemoeid met project-aanpassingen.

Tegen die achtergrond wordt verwacht dat de bouw van sociale huurwoningen, de komende jaren niet zal terugvallen maar dat - zonder aanvullende maatregelen - een mogelijke (huurwoning)productiegroei niet zal worden gerealiseerd. Dat neemt overigens niet weg dat er bij specifieke projecten met sociale woningbouw knelpunten op kunnen treden.

De inzet van in ieder geval de eerste tranche van het stimuleringsbudget is - behalve op koopwoningen- dan ook gericht op huurwoningen met een geprojecteerde

aanvangshuur boven de liberalisatiegrens, conform artikel 13 Wet op de huurtoeslag en met een bedrag van € 647,53 per maand per 1 juli 2009. Verwacht mag worden dat koopwoningen die door commerciële verhuurders en corporaties worden overgenomen een huur zullen hebben die ligt boven de liberalisatiegrens. Voor de productie van huurwoningen onder die huurgrens mag verwacht worden dat door de inspanningen van de corporaties tezamen met de borging van de benodigde leningen door het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (inclusief de tijdelijke verhoging van de borgingsgrens) de realisatie van sociale huurwoningen op het gewenste niveau zal blijven.

Wat betreft de bouw van koopwoningen in opdracht van projectontwikkelaars, corporaties en gemengde, publiek-private ontwikkelingscombinaties (tot voor kort 70% van de woningbouwproductie) is de situatie zorgelijker. De bouw van koopwoningen is inmiddels naar een zorgelijk peil gedaald door de combinatie van (tijdelijke) vraaguitval en een terughoudender opstelling van zowel externe (banken) als interne vermogensverstrekkers met betrekking tot de koopwoningbouw. Dat betekent dat veel koopwoningbouwprojecten respectievelijk gemengde projecten nu, door koopvraaguitval en een terughoudender opstelling van vermogensverschaffers, worden stopgezet of niet van start gaan.

Veel gemeenten ontplooiën inmiddels – vaak samen met projectontwikkelaars, corporaties, provincies etc. – initiatieven, gericht op het beperken van de negatieve effecten van de crisis met betrekking tot de woningbouw. Tegen de hiervoor geschetste achtergrond ligt het in de rede subsidies zo in te zetten dat dit aansluit bij c.q. ingepast kan worden in dergelijke initiatieven. Voor de inzet van het stimuleringsbudget is dan ook gekozen voor gemeenten als aanvrager en ontvanger van subsidies.

3. Financiële ondersteuning

Voor ondersteuning van woningbouw en stedelijke vernieuwing is volgens het aanvullend beleidsakkoord in 2009 en 2010 in totaal € 395 mln. beschikbaar. Een deel daarvan wordt in samenwerking met het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap ingezet voor de restauratie van rijksmonumenten.

Deze regeling richt zich op de inzet van middelen voor stimulering van de woningbouw. Voor de eerste tranche is € 100 miljoen beschikbaar.

4. Uitgangspunten van de regeling

Uitgangspunt bij deze regeling is dat de inzet van middelen aan moet sluiten bij de actuele problemen als gevolg van de economische crisis, dat wil zeggen dat de inzet gericht is op lopende projecten die ten gevolge van de crisis zijn stilgevallen of

getemporiseerd en projecten die ten gevolge van de crisis niet van start zijn gegaan. Gelet op de afspraken in het aanvullend beleidsakkoord zal de inzet zo snel mogelijk effect moeten hebben.

Tegen deze achtergrond zijn voor de stimuleringsregeling de volgende uitgangspunten geformuleerd:

- De inzet van het stimuleringsbudget dient toegespitst te zijn op een optimale beperking van de terugval van de productie van koop- en huurwoningen (huur hoger dan € 647,53 per maand per 1-juli-2009) en behoud en herstel van werkgelegenheid;
- De inzet zal moeten neerslaan in stedelijke gebieden (het werkingsgebied van de Wet stedelijke vernieuwing);
- De inzet zal zo snel mogelijk effect dienen te hebben (start bouw in 2009)
- Andere partijen (inclusief marktpartijen) zetten ook extra middelen in, zodat het stimuleringsbudget daadwerkelijk additioneel is (co-financiering);
- Een projectgerichte inzet waarbij gemeenten aanvrager en ontvanger van subsidies zijn;
- Bij geen of onvoldoende gerealiseerd effect, d.w.z. bij geen start of voortzetting van het bouwproject, vindt volledige/gedeeltelijke terugvordering van de rijksbijdrage plaats;
- Lage uitvoeringskosten en administratieve lasten.

Gemeenten geven momenteel aan co-financiering invulling door bijvoorbeeld met het grondbeleid de financiële uitgangspunten van belangrijke doch onzeker geworden projecten te verbeteren. Ze kunnen dat onder meer doen door het al dan niet tijdelijk bevriezen of verlagen van grondprijzen, het verlenen van uitstel van betaling van grondkosten en/of het terugkopen van grond, maar ook door het instellen van een garantieregeling voor onverkochte woningen.

Deze regeling is gericht op projecten die als gevolg van de economische crisis stilvallen of niet starten. Voorkomen moet worden dat middelen ingezet worden bij projecten waarbij in het geheel geen of onvoldoende (structurele) vraag is. Aan de andere kant is het ook niet effectief de middelen uit deze regeling in te zetten voor projecten die thans geen vertraging ondervinden. Dat vraagt dan ook een uitdrukkelijke afweging van gemeenten om te beoordelen welke projecten in aanmerking komen voor een aanvraag tot verlening van subsidie.

Een andere voorwaarde die van belang is, is dat er bij de koopsector sprake moet zijn van projecten waarbij een afbouwgarantieregeling is getroffen. Daarmee wordt voorkomen dat die projecten –bij een mogelijk faillissement van de bouwer- in het geheel geen doorgang meer kunnen vinden met alle nadelige gevolgen voor de koper vandien.

Naast de start van de bouw is het ook van belang dat de daadwerkelijke voortgang van de bouw en oplevering van de woningen niet wordt vertraagd. Dit wordt

allereerst geborgd doordat in de door de waarborginstituten -die ook de afbouwgaranties verstrekken- gehanteerde koop / aannemingsovereenkomsten de voorwaarde is opgenomen dat de woningen binnen een gemaximeerd aantal werkbare dagen dienen te zijn opgeleverd. Bovendien stimuleert de gevraagde additionaliteit de betrokken partijen de woningen snel te realiseren. In dat licht en vanwege de beoogde beperking van de uitvoeringslasten voor gemeenten, is er vanaf gezien een additionele voorwaarde met betrekking tot de periode van afbouw en oplevering te stellen.

Daarnaast is het aan gemeenten te beoordelen welke projecten in aanmerking komen voor een bijdrage. De gemeente is ook vrij om te bepalen hoe de bijdrage wordt ingezet. Indien de gemeente de bijdrage inzet als (kost)prijsverlagende subsidie (op koopwoningen) voor consumenten is het raadzaam dat de gemeente hierbij een anti-speculatiebeding hanteert.

Het kabinet gaat er van uit dat de gemeente daarbij zoveel mogelijk rekening houdt met de (landelijke) doelstellingen als:

- Investerings in wijkaanpak en herstructurering;
- De realisatie van zoveel mogelijk toegankelijke (nultrede)woningen voor ouderen en mensen met beperkingen;
- Investerings in duurzaamheid en energie.

5. De aanvraag tot vaststelling van subsidie

Subsidie kan worden verleend voor concrete projecten die als gevolg van de economische crisis stilvallen of niet opstarten. Voorwaarde bij verlening van subsidie op basis van deze regeling is dat de projecten daadwerkelijk in 2009 van start gaan of worden voortgezet.

De aanvraag dient schriftelijk te worden ingediend. Artikel 4 van de regeling vermeldt welke gegevens de aanvraag dient te bevatten.

Met de gevraagde informatie kan een beeld worden verkregen van de aanpak van de vertraging van het woningbouwproject. In de aanvraag dient de gemeente te vermelden op welke wijze de gemeente met gebruikmaking van de subsidie het knelpunt wil opheffen, hoe voorzien is in een extra bijdrage van derden, welke kosten daarmee zijn gemoeid en wat het gevraagde bedrag aan subsidie is. De gemeente dient te vermelden welke (soorten) maatregelen met behulp van de subsidie zullen worden getroffen. Dit laat de gemeente de ruimte om, binnen de kaders, zelf nadere invulling te geven aan de activiteiten.

6. De beoordeling van en de beslissing op de aanvraag

De behandeling van de aanvragen vindt zo nodig plaats op basis van een zogenoemd tendersysteem.

Inherent aan het werken met een tendersysteem is, dat aanvragen die op zich aan de criteria voldoen toch afgewezen kunnen worden, als het budget niet toereikend is om alle aanvragen te honoreren. In dat geval wordt een rangorde aangebracht waarbij de aanvragen die de laagste gemiddelde bijdrage per woning vragen het hoogste scores. Bij aanvragen die bij het bereiken van het subsidieplafond gelijk scoren qua gevraagde bijdrage kan de Minister voor WWI, op basis van de door de gemeente geleverde informatie zoals genoemd in artikel 6, en andere hem ter beschikking staande informatie, mits verband houdend met het project, een nadere afweging maken welk project een bijdrage krijgt.

Projecten die door co-financiering tot stand komen, bijvoorbeeld doordat de gemeente iets aan de grondprijsstelling doet of dat een projectontwikkelaar of corporatie een –ruimere- financiële bijdrage levert danwel de winstmarge verkleint, zullen uiteindelijk een lager restant bedrag kennen dat nodig is om het project weer op gang te krijgen. De behoefte aan aanvullende rijkssubsidie is daarmee lager. Daarmee scoort de aanvraag dus beter in de gehanteerde systematiek. Een aanvraag tot verlening van subsidie wordt voor 16 juli 2009 gedaan door het college van burgemeester en wethouders en wordt gericht aan de Minister voor WWI.

7. De vaststelling van de subsidie en de verantwoording

Op de aanvraag tot verlening van een bijdrage voor de eerste tranche beschikt de Minister voor WWI binnen vier weken na sluiting van de indieningstermijn. Bij honorering van de aanvraag wordt in de beschikking in elk geval vermeld het bedrag van de subsidie, de planaanduiding en het aantal woningen.

Aan de verlening van de subsidie is de voorwaarde verbonden dat het projecten ook daadwerkelijk in 2009 van start gaat of wordt hervat.

8. Verantwoording

Kernvereiste van deze regeling is dat de gehonoreerde projecten ook daadwerkelijk in 2009 beginnen. Dit dient ook duidelijk uit de aanvraag van de gemeente te blijken. Start bouw in 2009 zal ook een harde voorwaarde zijn in de door de Minister voor WWI af te geven subsidiebeschikking. Mocht een project waaraan subsidie is toegekend onverhoopt toch niet in 2009 kunnen starten dan dient de gemeente dit onverwijld aan de Minister voor WWI te melden. Daarnaast kan de Minister voor WWI een controle op de daadwerkelijke –tijdige- start bouw en het bij die start bouw afgegeven zijn van een afbouwgarantie (laten) uitvoeren. Mocht hieruit blijken dat een project of een deel hiervan niet tijdig is gestart of er geen afbouwgarantie is afgegeven, zal intrekking van de verleende subsidie plaatsvinden. Daarnaast dient de gemeente volgens de geldende Single information Single Audit (SiSa) methodiek verantwoording af te leggen in de jaarrekening over het halen van de vereisten.

Vaststelling van de subsidie en eventuele intrekking en terugvordering zal na de afronding van het SiSa-traject plaatsvinden.

9. Subsidie en staatssteun

Bij het inzetten van een subsidie op grond van deze regeling in bouwprojecten, dienen de gemeenten ervoor te waken dat de Europese regels ten aanzien van staatssteun en aanbestedingen niet worden overtreden. Voor meer informatie en vragen hierover kunnen de gemeenten terecht bij het Coördinatiepunt Staatssteun van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

(coördinatiepuntstaatssteun@minbzk.nl)

10. Draagvlak voor de stimuleringsregeling

Op 25 maart 2009 heeft het kabinet het beleidsprogramma uitgebreid met een aanvullend beleidsakkoord "werken aan toekomst". In de uitwerking hiervan heeft de Minister voor WWI op 15 maart 2009 een brief aan de Tweede Kamer gezonden met daarin een schets van de voorgenomen maatregelen. Op 20 en 27 mei is hierover met de Tweede Kamer gesproken. De voorliggende regeling is het resultaat van de hiervoor genoemde acties. Daarnaast zijn de uitgangspunten van de regeling besproken met IPO, VNG en vertegenwoordigers van de G4 en de G27 gemeenten.

11. Effecten voor burgers, bedrijven en overheid

Wat betreft de administratieve lasten kan worden gemeld dat de regeling uitsluitend gericht is op mede-overheden, en derhalve geen administratieve lasten voor het bedrijfsleven of burgers tot gevolg heeft. Ook is er geen sprake van ongunstige milieueffecten. Het gaat om projecten waarbij alle vergunningen al (nagenoeg) zijn afgegeven.

2. Artikelsgewijs

Art 1. d. Voor het begrip woning is aangesloten bij het Besluit locatiegebonden subsidies 2005. De definitie houdt in dat niet alleen nieuwbouw voor de regeling in aanmerking komt maar ook woningen die worden gerealiseerd door de verbouw van niet –woongebouwen (zoals fabrieksgebouwen, kerken en kantoren) tot woningen (zogenaamde functieverandering van gebouwen). Ook aan de woningvoorraad toe te voegen woningen die in gemeentelijke monumenten worden gerealiseerd vallen er onder.

Art 1.e en f. Vaak zal woningbouw gecombineerd worden met de realisatie van een parkeergarage, winkelvoorzieningen en dergelijke die een onlosmakelijk geheel met de woningen vormen. Bij de vraag of de realisatie in 2009 is gestart zal gekeken

worden naar de start van het woningbouwproject. Zo zal bij woningen boven een parkeergarage uitgegaan worden van de start van de bouwkundige werkzaamheden (b.v. het slaan van de eerste paal of de eerste betonstort) aan de parkeergarage. De start van de bouw van de individuele woning kan in een dergelijk geval dus na 2009 plaatsvinden. Bij (blokken met) eengezinswoningen – die volgens de definitie niet bouwkundig met elkaar verbonden zijn - zal dus voor elk blok gestart moeten zijn met de bouwkundige werkzaamheden.

Bij de verbouw van een pand tot woningen wordt uitgegaan van de daadwerkelijke verbouwwerkzaamheden. Voorbereidende werkzaamheden als bouwrijp maken en slopen worden niet gerekend tot de start van de bouw.

4. e. Als uiterste datum voor het bij de gemeente ingediend moeten zijn van een aanvraag voor (de eerste fase van) een bouwvergunning is genomen het moment van publicatie van het aanvullende beleidsakkoord waarin de maatregelen zijn aangekondigd. Belangrijk is dat het project zich in een zodanig stadium van voorbereiding bevindt dat verwacht mag worden dat na het wegnemen van financiële problemen de (hervatting van de) bouw daadwerkelijk in 2009 van start zal gaan.

Art 4.g. Het kan voorkomen dat een woningbouwproject uit diverse typen woningen bestaat (al of niet met een daaraan verbonden niet-woningbouwdeel) en er per woning een verschillend gevraagd bedrag is. Het totaal gevraagde bedrag van het woningbouwproject wordt door het aantal woningen (zoals genoemd in art. 4d) gedeeld om tot een gemiddeld gevraagd bedrag per woning te komen. Dit gemiddelde bedrag mag niet meer dan €10.000 per woning zijn.

Art 4.i. Voor het woningbouwproject moet uiteindelijk een afbouwgarantie zijn afgegeven. Omdat voor woningbouwprojecten die in het beginstadium verkeren zo'n garantie niet altijd al verstrekt is, is een bewijs van aanvraag van zo'n garantie voldoende. Wel moet bij de start bouw van het project, dus nog in 2009, die aangevraagde garantie zijn afgegeven.

Art 7 lid 1. Indien het totaal aangevraagde subsidiebedrag hoger is dan het beschikbare bedrag voor deze tranche (subsidieplafond) wordt de rangorde voor het verlenen van de subsidie per project bepaald door de hoogte van de gevraagde gemiddelde subsidie per woning. De laagste bijdrage scoort daarbij het hoogste. Die bijdrage is exclusief de extra bijdragen van derden als bouwers, gemeenten, provincies en andere partijen. Hoe meer derden bijdragen aan het oplossen van de problemen, en des te lager de benodigde rijksbijdrage zal kunnen zijn, des te hoger zal het plan kunnen scoren qua rangorde. De subsidie zal worden vastgesteld op de gevraagde bijdrage. Hiermee wordt voorkomen dat na het toekennen van een

rijksbijdrage alsnog onderhandeling met derden moet plaatsvinden om het plan uitvoerbaar te maken.

Art 7 lid 2 Indien het bedrag gemoeid met de valide aanvragen hoger is dan het beschikbare subsidieplafond in deze tranche en er aanvragen zijn die gelijk scoren op de ranglijst kan de Minister voor WWI bepalen welke aanvraag nog wel wordt gehonoreerd binnen de beschikbare subsidie en welke aanvraag er buiten valt. De Minister voor WWI kan dit doen na weging van de informatie zoals genoemd in artikel 4 en artikel 7, tweede lid. Hij kan daarbij meewegen of het aangevraagde woningbouwproject meer werkgelegenheid genereert in vergelijking met projecten met gelijke score. Zo kan toekenning van een rijksbijdrage aan een woningbouwproject met woningen binnen het bereik van deze regeling (koop en huur boven de liberalisatiegrens van € 647,53 per maand per 1 juli 2009) leiden tot de start van bijvoorbeeld sociale woningen, winkels en dergelijke.

Art 8. De beschikking met het toegekende bedrag wordt uiterlijk 4 weken na 15 juli 2009 geslagen. De uitbetaling hiervan, in de vorm van een voorschot, volgt zo spoedig mogelijk.

Art 9. Aan de subsidieverlening zal de verplichting worden verbonden dat de start van de bouw in 2009 moet plaatsvinden en dat de afbouwgarantie is verstrekt op het moment van de start bouw. De regeling voorziet niet in uitstel. Indien de start niet in 2009 plaatsvindt dan wel geen afbouwgarantie is afgegeven zullen eventueel betaalde bedragen worden teruggevorderd. De gemeente dient ingevolge het tweede lid te melden indien niet voldaan kan worden aan deze voorwaarde.

Art 11. Er is voorzien in een verantwoording volgens de single information single audit-methodiek. De verantwoording wordt ingediend in het kader van en tegelijk met de gemeentelijke jaarrekening.

Art 12. Naast de algemene verantwoording zal VROM steekproefsgewijs onderzoeken of aan de voorwaarden in de beschikking (start bouw in 2009 en een afbouwgarantie die is afgegeven voor start bouw) voldaan is.

Art 14. Drie maanden na de verantwoording volgens artikel 11 zullen alle subsidies worden vastgesteld. Indien het woningbouwproject niet tijdig is gestart zal de bijdrage naar verhouding lager worden vastgesteld en eventueel reeds uitgekeerde voorschotten worden teruggevorderd.

Artikel 15

Eerste lid

Gemeenten kunnen in de periode 15 juni tot 16 juli 2009 aanvragen tot verlening van subsidie bij de Minister voor WWI indienen. Aangezien deze regeling na 15 juni 2009 wordt gepubliceerd in de Staatscourant, is in dit lid bepaald dat zij terugwerkt tot en met 15 juni 2009.

De Minister voor Wonen, Wijken en Integratie,