

Vergaderjaar 2016–2017

34 120

Beleidsdoorlichting Wonen en Rijksdienst

Nr. 10

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN EN RIJKSDIENST

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 november 2016

Hierbij bied ik u de resultaten van de in de begroting 2016 geprogrammeerde beleidsdoorlichting van begrotingsartikel 2.2 Woningbouwproductie aan¹. Dit begrotingsartikel heeft als doel «de zorg voor voldoende omvang, kwaliteit en differentiatie van de woningvoorraad die aansluit bij de wensen van de eindgebruikers». Het bevat de financieringsinstrumenten voor subsidies en opdrachten inzake het beleidsprogramma woningbouwproductie.

Een beleidsdoorlichting is een periodiek onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid op het niveau van een begrotingsartikel. Conform mijn brief van 10 september 2015 (Kamerstuk 34 120, nr. 6) is de focus van de beleidsdoorlichting gericht op die zaken die in begrotingsartikel 2.2 expliciet op de woningbouwproductie betrekking hebben. Het betreft hier voor 2016 een bedrag van € 2,5 mln. waarvan, afgerond, een bedrag van € 1,5 mln. betrekking heeft op de drie expertteams en de resterende 1 mln. op onderzoek.

De bijdrage aan het agentschap Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) valt voor het overgrote deel dus buiten de scope van het onderzoek. Deze post, begroot op € 17,1 mln. in de begroting 2015 en aflopend in 2016, omvat de uitvoeringskosten voor alle werkzaamheden op het gebied van wonen en bouwen en daarmee meer dan alleen het deel dat direct betrekking heeft op de woningbouwproductie. De uitvoeringskosten voor de RVO zijn inhoudelijk voor het grootste deel verbonden aan het beleidsonderwerp «energiebesparing in de bestaande omgeving», met name gericht op de uitvoering van het energieakkoord, en aan de onderwerpen «bevordering eigenwoningbezit» en «kwaliteit van de woon- en leefomgeving». Deze middelen zijn reeds onderdeel geweest van beleidsdoorlichtingen of beleidsevaluaties. Zo heeft in 2014 een beleidsdoorlichting «energie en bouw kwaliteit» plaatsgevonden (Kamerstuk 34 120, nr. 1). De BEW-regeling is reeds uitputtend geëvalueerd in 2010 en

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

is aflopend; er zijn geen nieuwe aanvragen meer mogelijk sinds 2010. Gelet op de beperkte budgettaire omvang van deze beleidsdoorlichting streef ik er naar om een volgende doorlichting van artikel 2.2 onderdeel te laten zijn van een bredere beleidsdoorlichting van artikel 2.

Op een beleidsdoorlichting is de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) van toepassing. Een beleidsdoorlichting heeft het karakter van een syntheseonderzoek: uitgangspunt is dat reeds bestaand evaluatiemateriaal de basis vormt voor uitspraken over doeltreffendheid en doelmatigheid van de verschillende onderdelen. De beleidsdoorlichting is uitgevoerd door RIGO research en advies in samenwerking met Berenschot. Omdat de beschikbare documentatie onvoldoende aanknopingspunten bood voor een «klassiek» syntheseonderzoek is ook veldonderzoek gedaan: naast een schriftelijke enquête zijn gesprekken met gemeenten en bouwende partijen gehouden.

De beleidsdoorlichting is begeleid door een commissie met vertegenwoordigers van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Wonen en Rijksdienst) en het Ministerie van Financiën. Als externe deskundige is Prof.dr.ir. M.H. Hermans, hoogleraar Publiek Opdrachtgeverschap aan de TU Delft, betrokken bij de commissie. Zij heeft een onafhankelijk oordeel over de beleidsdoorlichting afgegeven dat als bijlage is bijgevoegd².

Uitkomsten beleidsdoorlichting

De beleidsdoorlichting heeft betrekking op de periode vanaf 2012. In 2012 is de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) van kracht geworden, waarin de decentralisatie van het woonbeleid vorm heeft gekregen. In de SVIR wordt expliciet aangegeven dat het Rijk deze overgang naar een nieuwe rol- en taakverdeling zal begeleiden.

Het beleidsinstrumentarium dat daarvoor wordt ingezet bestaat uit drie expertteams die zich achtereenvolgens richten op Versnellen (van woningbouwprojecten), Transformatie (van leegstaand vastgoed naar woningbouw) en Eigenbouw (particulier opdrachtgeverschap). Daarnaast wordt een klein deel van het beschikbare budget ingezet voor diverse bijdragen aan onderzoeken voor derden, bijvoorbeeld bij de woningbouwopgave in Noord- en Zuidvleugel.

Het feit dat het instrumentarium vooral is gericht op het ondersteunen van decentrale overheden en partijen bij wie nu het initiatief en verantwoordelijkheid ligt voor woningbouwprojecten maakt het lastig om de effectiviteit en doelmatigheid te meten. Met een veranderende rol van de overheid, en mede gestuurd door lagere budgetten, zal het beleidsinstrumentarium meer en meer veranderen van rechtstreekse financiële input gekoppeld aan meetbare output (zoals voorheen het geval was bij bijvoorbeeld een woningbouwregeling als het Besluit Woninggebonden Subsidie) naar een rol van initiëren, stimuleren en ondersteunen waarbij de uiteindelijke output, in termen van woningbouwuitkomsten, lastig te meten is. De expertteams, die allen volledig vraaggestuurd zijn, kennen geen kwantitatieve doelstelling in aantal cases of gerealiseerde woningen. Lokale initiatieven worden ondersteund en versneld.

De onderzoekers constateren dat een meerderheid van de gemeenten waar de expertteams actief zijn geweest aangeven dat de inzet hiervan een positief effect heeft gehad op het betreffende project of op de ontwikkeling van gemeentelijk beleid. Dat vind ik een belangrijke

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

constatering. Het betekent dat de (vernieuwende) ideeën die de expertteams uitdragen een voedingsbodem vinden bij de gemeenten. Kennisoverdracht is een belangrijk onderdeel van de systematiek van de expertteams.

Conclusie

Op basis van de uitkomsten van het onderzoek kan geconcludeerd worden dat de expertteams effectief zijn. Of ze daarmee ook doelmatig zijn is, zoals al eerder genoemd, lastig te zeggen omdat de expertteams na hun advisering en ondersteuning veelal afscheid nemen van de gemeente of bouwpartij, die uiteindelijk verantwoordelijk is voor de feitelijke woningbouwproductie. Het moment van de start van de productie kan op een veel later moment volgen. Er is geen expliciete monitoring over de jaren heen geweest op de feitelijke start van de woningbouw uit de projecten. De onderzoekers constateren daarnaast dat er ook in de nabije toekomst op de thema's van de expertteams behoefte aan ondersteuning zal bestaan bij de decentrale partijen en dat dit op zowel projectniveau als binnen de gemeentelijke werkwijze effect zal sorteren.

Aanbevelingen

De onderzoekers komen op basis van de beleidsdoorlichting tot een aantal aanbevelingen die ik voorzie van een reactie.

- Ter verhoging van de doelmatigheid wordt aangegeven om te overwegen om meer selectiviteit bij de aanname van cases toe te passen, bijvoorbeeld een beperking tot gemeenten met een achterblijvende woningproductie.
Verhoging van de doelmatigheid vind ik belangrijk en ik heb hier met de RVO al verbeteringen in doorgevoerd. Een inperking tot de achterblijvers vind ik op dit moment nog niet wenselijk, omdat uit het onderzoek blijkt dat er nog een brede ondersteuningsbehoefte is.
- Voorgesteld wordt om de bekendheid verder te vergroten. Dit punt ondersteun ik van harte. Het belang van goede bekendheid van de expertteams en het actief uitdragen van hun kennis vind ik van groot belang, en maakt ook nu onderdeel uit van de activiteiten van de expertteams.
- De aanbeveling om tot betere stroomlijning van de teams onderling te komen zal ik ook ter hand nemen. De praktijk laat al zien dat bij met name de expertteams Versnellen en Transformatie de inhoud van de casus soms gemeenschappelijke elementen kent. De expertteams zullen hun inzet en samenwerking onderling hierop gaan afstemmen.
- De onderzoekers noemen de rol die de expert als mediator kan spelen bij «afstemmingsproblemen mede als gevolg van de decentralisatie» als verbeterpunt. Bij de cases van alle expertteams is veelal sprake van tenminste twee partijen, vaak is dat de gemeente en een bouwpartij. Inherent aan de aanpak van de teams daarbij is dat met alle partijen, afzonderlijk of gezamenlijk, wordt gesproken om informatie uit te wisselen en zo mogelijk gemeenschappelijk draagvlak te creëren voor het vervolgproces. Hiermee wordt al een mediator-achtige rol vervuld omdat partijen hierdoor meer tot elkaar komen. Ik zal de expertteams vragen aan deze rol van mediator waar mogelijk, en door partijen gewenst, meer aandacht te geven.

Beleidsopties in geval minder middelen beschikbaar zouden zijn

Onderdeel van deze beleidsdoorlichting is ook een verkenning naar de beleidsopties indien er significant minder of meer middelen (20%) beschikbaar zijn.

Hiervoor is gekeken naar het budget dat, na aftrek van de post voor (breed en divers) onderzoek, overblijft voor de beleidsuitvoering door de drie expertteams, in casu € 1,5 mln.

De onderzoekers reiken hiervoor enkele opties aan; het verhogen van de eigen bijdragen van gemeenten, een team opheffen, decentralisatie en een generieke reductie. Wanneer de 20% in de begrotingsreeks verwerkt zou worden betekent dit dat het bedrag voor «opdrachten beleidsprogramma woningbouw» vanaf 2018 structureel met € 150.000 wordt teruggebracht tot € 1.423.000 en vanaf 2019 nogmaals structureel met € 150.000 jaarlijks tot € 1.273.000.

Voor alle bovengenoemde opties geldt dat daarmee effectiviteit van de expertteams naar verwachting afneemt.

Bij de optie om een expertteam op te heffen geven de onderzoekers aan dat, vanuit woningbouwperspectief, opheffen van het expertteam Eigenbouw de minst slechte keuze is, omdat dit een relatief gering effect heeft op de woningbouwproductie.

Ik kom vanuit een bestuurlijke afweging tot een andere keuze. Het aandeel Eigenbouw is in Nederland nog relatief laag, en veel gemeenten hebben hier nog weinig ervaring mee. Ik verwacht daarom ook in de komende jaren nog veel vraag naar de inzet van dit expertteam. Ik zie deze inzet ook als een invulling van de motie van het lid Madlener (Kamerstuk 34 550 XVIII, nr. 20) inzake eigenbouw. Mijn verwachting is echter dat de vraag naar de inzet van het expertteam Versnellen op termijn zal verminderen, mede gezien de inspanningen van het Ministerie van I&M ter ondersteuning van decentrale overheden bij de invoering van de Omgevingswet. Daarmee is het stoppen van dit expertteam om tot de 20% reductie te komen in mijn ogen op termijn de minst slechte keuze.

Onafhankelijk oordeel

De externe deskundige heeft, conform de vereisten van de RPE, een onafhankelijk oordeel afgegeven over de beleidsdoorlichting. Zij geeft aan dat de doorlichting, binnen de daarvoor gestelde kaders, professioneel en zorgvuldig is gedaan. De deskundige plaatst ook een kanttekening die betrekking heeft op de wijze waarop bij het onderhavige beleidsinstrumentarium de doelmatigheid te meten valt. Het kabinet is de onafhankelijk deskundige erkentelijk voor haar reactie.

De Minister voor Wonen en Rijksdienst,
S.A. Blok