

Vergaderjaar 2008–2009

31 700 XVIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van de begroting Wonen, Wijken en Integratie (XVIII) voor het jaar 2009

Nr. 11

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN, WIJKEN EN INTEGRATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 november 2008

In deze brief informeer ik u over de woningproductie in 2007 en de eerste helft van 2008, zowel landelijk als per regio.¹ Daarnaast geef ik de stand van zaken van de actiepunten t.a.v. de woningbouw die in de brief van mijn ambtsvoorganger van 22 november 2007 (kamerstukken II, 2007–2008, 31 200 XVIII/27 562/30 607, nr. 10) zijn opgenomen, van de laatste aanpassingen van het Besluit locatiegebonden subsidie (BLS) en de stand van zaken van de beschikbare plancapaciteit.¹ Tenslotte vindt u als bijlage het in opdracht van WWI door TNO uitgevoerde onderzoek Woningbouwprognoses 2008–2013 waarin ook de laatste economische ontwikkelingen zijn meegenomen.¹

De woningbouw in cijfers in 2007

In 2007 bedroeg de landelijke woningproductie, volgens CBS cijfers, 87 537 woningen (incl. een aandeel van 7344 woningen anders dan door nieuwbouw). De productie is daarmee ten opzichte van 2006 met 7800 woningen gestegen en uitgekomen boven het aantal van 80 000 tot 83 000 woningen per jaar dat als beleidsambitie wordt gehanteerd.

In 2007 werden in het kader van de stedelijke herstructurering 19 449 woningen onttrokken aan de voorraad door sloop. Dat is een toename ten opzichte van 2006 met 2684 woningen. Inclusief alle overige onttrekkingen, zoals administratieve uitschrijving door grootschalige renovatie werden in 2007 in totaal 23 840 woningen aan de voorraad onttrokken. Daarmee kwam de uitbreiding van de woningvoorraad in 2007 op 63 697 woningen. In 2007 steeg de woningvoorraad tot boven de 7 miljoen woningen.

Het aandeel van de corporaties in de productie van 2007 bedroeg 26% en dat is gelijk aan het aandeel in 2006. Het aantal afgegeven bouwvergunningen in 2007 bedroeg 87 918 en is daarmee ruim 8 000 lager dan in 2006.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Per 1 januari 2008 zijn er circa 177 000 woningen met een openstaande vergunning (de «pijplijn»).

De woningproductie in de regio's in 2007

De woningbouwafspraken met de 20 stedelijke regio's betreffen de periode van 2005 tot en met 2009.

Het aandeel van de stedelijke regio's waarmee de woningbouwafspraken zijn gemaakt in de totale productie van 2007 bedraagt 74%.

De 20 stedelijke regio's realiseerden gezamenlijk in 2007 64 836 woningen. De planning in de convenanten voor 2007 was 75 420.

Het aantal door de regio's in eigenbouw gerealiseerde nieuwbouwwoningen hierin is 7,2%. Om de productie van woningen in eigenbouw verder te stimuleren is in 2008 het Besluit Locatiegebonden subsidies voor dit onderwerp verruimd. De verruiming werkt met terugwerkende kracht vanaf 1-1-2007. De aanpassing betreft het hanteren van het in de regeling genoemde drempelpercentage voor eigenbouw. Een regio diende, alvorens subsidie verstrekt kan worden, voor woningen die in particulier opdrachtgeverschap worden gerealiseerd uit te komen boven een per regio vastgesteld drempelaantal. In plaats van de drempel voor de gehele regio (opgebouwd uit het gemiddelde van de gemeenten) toe te passen wordt de drempel nu per individuele gemeente toegepast. Daardoor kunnen meer gemeenten in aanmerking komen voor de extra bijdrage. Daarnaast krijgen gemeenten die de genoemde drempel halen nu ook een bedrag voor de gerealiseerde woningen onder het drempelaantal. Tenslotte heb ik een bedrag van € 8 miljoen aan de provincies beschikbaar gesteld voor het stimuleren van collectief particulier opdrachtgeverschap. De effecten hiervan op de productie vanaf 2008 kunnen eerst pas goed in 2009 worden gemeten.

De meest recente cijfers en verwachtingen

De CBS-woningproductiecijfers over de eerste helft van 2008 zijn inmiddels ook bekend. De stedelijke regio's hebben in het eerste halfjaar 23 635 woningen gerealiseerd. Dat is 30% van het voor dit jaar geplande aantal door de regio's. Landelijk gezien, dus inclusief de rest van Nederland buiten de regio's, is er eenzelfde percentage. De tweede helft van het jaar laat altijd een hoger aantal realisaties zien dan de eerste helft, het aantal gereedmeldingen van gemeenten aan het CBS kent aan het einde van het jaar een piek. De verwachting voor 2008 is dat er ca. 87 000 woningen zullen worden opgeleverd, inclusief productie anderszins. De huidige economische situatie heeft weinig invloed meer op dit aantal, van de nog in de tweede helft van 2008 opgeleverde en op te leveren woningen is de bouw immers anderhalf tot twee jaar geleden al gestart.

Voor de realisaties in 2009 is het beeld onzeker. Alhoewel er op dit moment voldoende bouwvergunningen zijn afgegeven om landelijk een gelijke productie als in 2008 te kunnen halen is het de vraag of deze ook inderdaad allemaal tot productie zullen leiden.

Gelet op het aantal op dit moment afgegeven bouwvergunningen per regio, en die dus tot met 2009 tot productie moeten leiden, en gezien de huidige (achter)stand van de woningbouw in enkele regio's kom ik tot de volgende verwachting.

De regio's Twente, Zwolle-Kampen, Utrecht, Amsterdam en Limburg zullen de overeengekomen aantallen in de convenanten per einde 2009 naar verwachting halen. De overige regio's doen dat niet.

Binnen de woningbouwafspraken valt nog het onderscheid te maken tussen regio's die in het convenant hebben opgenomen om alleen te

bouwen om tot het, op basis van PRIMOS 2003, overeengekomen tekort percentage te komen (veelal 1,5%) en regio's die daarnaast nog een eigen – hogere – ambitie hebben afgesproken. Het is de verwachting dat naast de eerdergenoemde 5 regio's de regio's Emmen, Stedendriehoek, Amersfoort, Eindhoven en provincie Noord-Brabant wel de aantallen zullen halen om tot het overeengekomen percentage woningtekort te komen, maar niet de eigen hogere ambitie (geheel) zullen realiseren.

In welke mate in de overige regio's de aantallen niet gehaald worden is onzeker. Zoals aangegeven is de verwachte productie in 2009 en verder moeilijk in te schatten, gezien de huidige economische conjunctuur en daardoor ontstane druk op de woningmarkt en woningproductie.

Bij het bekend worden van de (CBS) woningproductiecijfers over 2009 zal duidelijk zijn of de woningproductie in de afgelopen periode voor de gezamenlijke regio's op een dusdanig niveau is gekomen dat voldaan is aan de voorwaarde in de BLS regeling (en de individuele convenanten) om in het jaar 2010 alsnog subsidie voor in 2010 gerealiseerde woningen te verstrekken. Deze voorwaarde is dat de regio's gezamenlijk eind 2009 een woningtekort moeten hebben van niet meer dan 2% (gebaseerd op Primos 2003). Daarvoor moeten per einde 2009 tenminste 333 500 woningen zijn gerealiseerd.

Gezien de verwachte productie (ca. 315 000 woningen) per einde 2009 en de economische vooruitzichten kan het halen van die voorwaarde als zeer twijfelachtig worden omschreven. Voor de afwikkeling hiervan zal ik strikt de BLS regeling volgen.

Met nagenoeg alle regio's zijn het afgelopen jaar voortgangsgesprekken gevoerd (er volgt nog een enkel gesprek in december en januari). Daarbij zijn eventuele knelpunten besproken en is waar nodig ondersteuning aangeboden. Bij de begrotingsbehandeling in 2007 is toegezegd bij de regiogesprekken speciale aandacht te schenken aan eventuele problemen bij de bouw van voldoende sociale woningen in de randgemeenten. Bij twee regio's (Rotterdam en Arnhem–Nijmegen) heeft dat geleid tot nadere actie, in samenwerking met de regio. De regio Rotterdam is gericht bezig om knelpunten aan te pakken. Ik zie op dit moment geen aanleiding een aanwijzing te geven. Met de gemeenten van de regio Arnhem–Nijmegen wordt binnenkort onder voorzitterschap van WWI gesprekken gevoerd om knelpunten te adresseren en de aanpak door de gemeenten te bespreken. Verder is, conform de toezegging van mijn ambtsvoorganger in het overleg met u van 28 mei dit jaar over dit onderwerp, de transformatie van kantoorruimte naar woningen aan de orde gesteld. Daarnaast zijn deze regiogesprekken ook benut om de opstap te maken naar de verstedelijkingsafspraken voor de periode vanaf 2010. In het kader van deze verstedelijkingsafspraken wil ik, waar relevant, met regio's ook over de omzetting van kantoren naar woningen afspraken maken. De nadruk bij de ronde bestuurlijke gesprekken in 2009 zal liggen bij de regio's die de afspraken niet halen. Daarnaast zal het accent liggen op de komende verstedelijkingsafspraken.

In bijlage 1 wordt per regio gedetailleerder ingegaan op de stand van zaken en op eventueel voorkomende knelpunten. Daarbij is naast de tekst ook het voortgangsoverzicht van de VROM woningbouwthermometer tot en met de eerste helft van 2008 gevoegd.

De langere termijn

In bijlage 2 treft u het door TNO in mijn opdracht uitgevoerde onderzoek Woningbouwprognoses 2008–2013 aan. Deze bouwprognoses worden jaarlijks opgesteld. Voor de langere termijn wordt hierin met scenario's

gewerkt. De laatste jaren is gebleken dat prognoses en daadwerkelijk geproduceerde aantallen goed met elkaar overeenkomen. Dat was echter met een relatief stabiele economie. Daarom zijn de TNO Woningbouwprognoses dit jaar, anders dan in voorgaande jaren, niet gebaseerd op de laatste macro economische verkenning van het CPB. Dit hangt samen met het feit dat economische vooruitzichten sinds het verschijnen van de MEV uitzonderlijk snel verslechterd zijn. Het effect van de kredietcrisis is in de Woningbouwprognoses zo goed mogelijk ingeschat, maar de onzekerheidsmarges lijken dit jaar groot. In alle scenario's wordt uitgegaan van herstel van de geldmarkt, maar in de afzonderlijke scenario's wordt rekening gehouden met relatief grote verschillen wat betreft de intensiteit van de komende periode van laag-conjunctuur.

Voor de cijfers en scenario's verwijs ik kortheidshalve naar de bijgevoegde samenvatting van de Woningbouwprognoses.

Het actieplan woningbouw

In het «Actieplan woningproductie», dat in november 2007 aan u is verzonden, zijn in totaal 27 acties opgenomen. Een groot aantal acties uit het actieplan woningproductie is uitgevoerd (bv aanvullende acties eigenbouw, nieuwe Wro, Verstedelijkingsbrief aan de Tweede Kamer) of kent een continu karakter (bv bestuurlijke ronde langs de regio's en uitwisseling van kennis en ervaring, innovaties). Ook is er een groot aantal acties dat een vooraf bekende doorloop kent (b.v. de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht – WABO – en de gecertificeerde Bouwbesluittoets per 1/1/2010, de herziening van de Ontheffingswet en de transformatie van kantoren naar woningen). Daarnaast zijn er acties die minder ver zijn dan voorgenomen of een andere wending hebben gekregen. Zo is er ten aanzien van de «BLS als hefboom» besloten om dit niet in te zetten voor een knelpuntenpot omdat het aantal woningen dat daarmee op korte termijn (binnen de BLS periode) extra kan worden gerealiseerd zeer beperkt is. Ik beraad mij op mogelijkheden om de resterende BLS middelen op andere wijze effectief in te zetten, mede in het kader van de te maken verstedelijkingsafspraken.

In 2007 zijn er 13 aanjaagteams actief geweest, waarvan de acties in 2008 doorlopen. In 2008 zijn er geen nieuwe aanvragen bij gekomen. De indruk is dat de teams, naast het oplossen van concrete problemen, ook een voorbeeldfunctie voor gemeente en regiobesturen hebben vervuld. Besturen hebben, liever dan een aanjaagteam «in te huren» er zich toe gezet een extra inspanning te leveren om knelpunten op te lossen.

Ten aanzien van de transformatie van kantoren naar woningen is een onderzoek toegezegd naar de oorzaken van leegstand en mogelijke oplossingsrichtingen, dit in samenwerking met de minister van Economische Zaken. Dit onderzoek zal begin volgend jaar gereed zijn. Het ook door mijn ambtsvoorganger toegezegde kennistraject over beleid en voorbeeldprojecten zal in samenwerking met de Vereniging Wonen boven Winkels Nederland en de kennisinstituten SBR/SEV-realisatie begin 2009 worden gestart. Dit traject is zowel gericht op gemeenten en corporaties als op vastgoedeigenaren en winkeliers. Daarnaast zal aan de vereniging Wonen boven Winkels Nederland een eenmalige financiële bijdrage worden verstrekt ter ondersteuning van hun activiteiten. Daarmee wordt invulling gegeven aan de toezegging in het algemeen overleg over transformatie van kantoren van 28 mei van dit jaar.

Vereenvoudiging procedures

Bij de afgelopen begrotingsbehandeling heeft u gevraagd «specifiek te kijken of bij de vereenvoudiging van juridische procedures, waarbij ook flexibilisering en modernisering van de milieuwetgeving wordt meegenomen, sectorale afwegingen in de onderliggende wetgeving overruled mogen worden door een integrale afweging indien nodig voor besluitvorming bij woningproductie». Bij de invulling van deze toezegging zijn de volgende elementen betrokken.

De (sectorale) wetgeving in Nederland is van gelijke orde. De afweging van maatschappelijke belangen ligt besloten in de sectorwetgeving zelf. Zo is de bouwregelgeving gericht op o.a. veiligheid en gezondheid. Deze maatschappelijke belangen zijn niet alleen door nationale afwegingen ingegeven maar ook door Europese richtlijnen en regelgeving. Dit is met name bij milieu wet- en regelgeving het geval. Dat maakt het prevaleren van het ene belang boven het andere tot een moeizame afweging.

Als we spreken van modernisering en vereenvoudiging van deze wetgeving, zoals dat o.a. in het Meerjarenprogramma Modernisering VROM regelgeving heeft plaatsgevonden, wil dat zeggen dat er wordt gekeken naar het toegankelijker, transparanter en beter hanteerbaar maken van deze wetgeving en wil dit niet zeggen dat in dit proces het belang en de reikwijdte wordt aangetast (ten gunste van een andere sector). Het verkrijgen van voldoende draagvlak om toch een ander sectoraal belang te laten prevaleren, en dit ook wettelijk te regelen, is derhalve een zware opgave.

Toch zijn er – bestaande – wettelijke mogelijkheden voor de lagere overheden om zo'n afweging te maken. Ik wijs daarbij op de Wet Stad en Milieu waarbij gemeenten de mogelijkheid hebben om projecten te realiseren op plaatsen waar milieuregels dat wellicht belemmeren. Zij kunnen, onder een aantal voorwaarden, afwijken van de milieunormen voor geluid, lucht, bodem, stank en ammoniak, zowel in stedelijk als in landelijk gebied. Daarnaast biedt de WABO (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) gemeenten het voordeel dat één bestuursorgaan eindverantwoordelijk wordt voor de beoordeling van een project door middel van een afgegeven vergunning. Inhoudelijk heeft dit als voordeel dat het bevoegde gezag kan zorgen voor een samenhangende beoordeling van alle betrokken aspecten en een uitspraak kan doen in geval de sectorale belangen met elkaar in strijd zijn.

Plancapaciteit

Uit de dit jaar gehouden inventarisatie plancapaciteit (stand per 1-1-2008) dat door de provincies/IPO is opgesteld, blijkt dat er voor de resterende opgave van de woningbouwafspraken ca. 109% aan onherroepelijke plancapaciteit beschikbaar is. De verdeling hiervan over de stedelijke regio's is echter ongelijkmatig, slechts de helft heeft nu voldoende plancapaciteit om tijdig de benodigde woningen te kunnen opleveren. Met name de regio's Holland-Rijnland, Utrecht, Rotterdam, provincie Noord-Holland en Arnhem-Nijmegen komen op de meetdatum meer dan 15% te kort. Een verklaring hiervoor is o.a. een andere wijze van inventariseren (de globale plannen met uitwerkingsverplichting zijn dit keer niet tot de harde onherroepelijke capaciteit gerekend) waardoor het beeld ten opzicht van vorig jaar vertekend is. Daarnaast is er een forse planvertraging en -uitval in de trajecten van goedkeuring door Gedeputeerde Staten en beroep bij de Raad van State.

Voor wat betreft de goedkeuring door Gedeputeerde Staten wijs ik op het vervallen hiervan voor nieuwe gevallen als gevolg van de inwerkingtreding van de nieuwe Wro sinds 1 juli 2008 waardoor dit knelpunt in de toekomst niet meer zal optreden. Desondanks blijft de beperkte actuele overcapaciteit, en in sommige regio's het gebrek aan harde capaciteit, een

punt van zorg. In de komende overleggen met de regio, ook in het kader van de verstedelijkingsafspraken 2010–2020, zal het belang van voldoende (over)capaciteit worden benadrukt.

In bijlage 3 treft u het onderzoeksrapport inzake plancapaciteit aan alsmede de brief van het IPO waarmee deze het onderzoek aan VROM/WWI heeft aangeboden.

Ik ga er van uit dat ik u hiermee voldoende heb geïnformeerd over de inzet van mijn ambtsvoorganger tot nu toe ten aanzien van de stimulering van de woningbouw. Ik zal u volgend jaar informeren in het kader van de afronding van de woningbouwafspraken.

De minister voor Wonen, Wijken en Integratie,
E. E. van der Laan