



RIGO Research en Advies
Woon- werk- en leefomgeving
www.rigo.nl

EINDRAPPORT

Evaluatie TRSHV



De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij RIGO. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. RIGO aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.



RIGO Research en Advies
Woon- werk- leefomgeving
www.rigo.nl

EINDRAPPORT

Evaluatie TRSHV

Opdrachtgever

Ministerie van BZK, directie Woningmarkt

Projectnummer

P42590

Datum

14 januari 2021

Auteurs

Wilma Bakker

Martin Damen

Lianne Wittkämper

Anna Vrieler

Inhoud

1	Inleiding	3
1.1	Doel evaluatie	3
1.2	Methode	3
1.3	Leeswijzer	4
2	De tijdelijke regeling stimulering huisvesting vergunninghouders	5
2.1	Aanleiding	5
2.2	Beoogd maatschappelijk effect/ doel	5
2.3	De voorwaarden	6
2.4	Uitvoering	6
2.5	Tussentijdse evaluatie	7
3	Subsidieaanvragers en -ontvangers	8
3.1	Fase 1 Budgetreserveringsfase	8
3.2	Fase 2 Definitieve subsidieaanvraag, toetsing en uitbetaling	9
3.3	Conclusie data-analyse: onderbenutting	12
4	Resultaten gespreksronde	13
4.1	Totstandkoming regeling	14
4.2	Voorzien in een behoefte (nut en noodzaak)	15
4.3	De voorwaarden en de gewenste huisvesting	16
4.4	Het gemak van de procedure	17
4.5	Haalbaarheid en realiseerbaarheid	18
5	Conclusie en aanbevelingen	19
5.1	Doeltreffendheid	19
5.2	Effecten van de regeling	19
5.3	Aanbevelingen: doeltreffendheid vergroten	20

Samenvatting

Vijf jaar na de inwerkingtreding van de tijdelijke regeling stimulering huisvesting vergunninghouders (TRSHV) heeft een eindevaluatie van de regeling plaatsgevonden.

Doel van deze evaluatie is te onderzoeken in hoeverre de regeling TRSHV doeltreffend is geweest en wat de effecten van deze regeling in de praktijk zijn.

Op 1 februari 2016 trad de TRSHV in werking. De regeling loopt tot 1 januari 2021. De TRSHV gaf partijen de mogelijkheid om de bouw en verhuur van woonvoorzieningen voor vergunninghouders te stimuleren én in stand te houden. De subsidie bedroeg € 6.250 per vergunninghouder met een vastgesteld subsidieplafond van € 87,5 miljoen.

Aanleiding

De TRSHV komt voort uit het op 27 november 2015 vastgelegde bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom tussen het Rijk en gemeenten. Aanleiding hiervoor was de snelle en forse toename van het aantal asielzoekers vanaf 2015. In combinatie met een beperkte uitstroom uit de opvanglocaties van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) leidde dit tot overbelasting van de beschikbare opvangcapaciteit van het COA. Voor gemeenten bleek het moeilijk om alle vergunninghouders tijdig van permanente huisvesting te voorzien.

Om het aantal vergunninghouders die in COA opvanglocaties wachten op huisvesting te beperken en de huisvestingsmogelijkheden van vergunninghouders te vergroten, bood het bestuursakkoord o.a. een regeling die de doorstroom van vergunninghouders moest bevorderen en versnellen: de TRSHV.

Uitgangspunt bij de TRSHV was om de kosten voor de maatschappij zo beperkt mogelijk te houden, sober en rechtvaardig, zonder dat dit zou leiden tot verdringing van reguliere woningzoekenden in de sociale huursector.

Methode

Deze evaluatie bestaat uit verschillende onderdelen. Ten eerste is een deskresearch uitgevoerd, waarbij het doel van de regeling en de daarbij gestelde voorwaarden onder de loep zijn genomen. Vervolgens heeft een data-analyse plaatsgevonden van o.a. aangevraagde en verleende subsidies. Daarnaast heeft een gespreksronde plaatsgevonden, bestaande uit twaalf interviews met verschillende organisaties die al dan niet gebruik hebben gemaakt van de regeling en koepelorganisaties die betrokken zijn geweest bij de opzet, het verder brengen en/of de uitvoering van de regeling (bijlage 1).

Onderbenutting van de regeling

De TRSHV is uitgevoerd door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en kent twee fasen. De eerste fase, de budgetreserveringsfase, liep tot 31 december 2018. In de tweede fase, na realisatie en bij de eerste bewoning van het project, werd de definitieve subsidieaanvraag ingediend.

De subsidieregeling liep op 1 januari 2021 ten einde. In totaal is € 3.437.500 aan subsidie verstrekt, waarmee 550 vergunninghouders zijn gehuisvest. Dit is slechts 4% van het beschikbare budget. Er is dan ook sprake van een stevige onderbenutting van de regeling.

Gespreksronde

In de gevoerde gesprekken is naar voren gekomen dat de regeling in korte tijd tot stand is gekomen. Dit was noodzakelijk gezien de urgentie van het achterliggende probleem: de snelle en forse toename van het aantal asielzoekers vanaf 2015. Het bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom tussen het Rijk en gemeenten werd op 27 november 2015 vastgesteld. Op 1 januari 2016 moest de daaruit voortvloeiende TRSHV in werking treden. De TRSHV en de bijbehorende voorwaarden dienden vorm te krijgen binnen de kaders en de randvoorwaarden van het bestuursakkoord.

Ondanks de korte totstandkomingsperiode is intensief samengewerkt met verschillende partijen om de regeling vorm te geven binnen de gestelde randvoorwaarden. Verschillende partijen gaven aan dat de concept-regeling als te complex werd ervaren en dat er behoefte was aan een eenvoudiger en flexibeler regeling. Veel ruimte om de knellende voorwaarden van de regeling aan te passen was er echter niet. De voorwaarden vonden hun grondslag immers in het vastgestelde bestuursakkoord. De voorwaarden dienden bij te dragen aan een financiële balans tussen de opbrengsten voor de exploitant, de belangen van de vergunninghouders en de kosten voor de samenleving.

Bij openstelling van de regeling was het overgrote deel van gemeenten en corporaties op de hoogte van de regeling. De meeste partijen hebben de regeling en de bijbehorende voorwaarden bekeken en vervolgens geconcludeerd dat de regeling voor hen niet aantrekkelijk was en/of dat er alternatieve regelingen waren die aantrekkelijker waren, financieel gezien of wat betreft de voorwaarden.

Grootste struikelblok vormde de voorwaarde dat de woonvoorziening bewoond moest worden door minimaal vier meerderjarige vergunninghouders. Andere doelgroepen werden voor de subsidie uitgesloten. Ook de lage huurprijs werd als een knelpunt ervaren om tot een positieve businesscase te komen. Daarnaast maakte de maximale ontwikkeltijd van twee jaar het voor verschillende partijen niet haalbaar om gebruik te maken van de regeling.

Conclusie

Doordat er weinig gebruik is gemaakt van de regeling, laat de doeltreffendheid sterk te wensen over. De onderbenutting is als volgt te verklaren. Hoewel de regeling deels in een vraag voorzag, waren de voorwaarden niet aantrekkelijk genoeg. Financieel gezien waren er vaak aantrekkelijker regelingen (provinciaal en gemeentelijk) voorhanden.

Daarnaast vormde gebrek aan locaties en maatschappelijke weerstand vaak een groot obstakel bij het realiseren van woonvoorzieningen voor vergunninghouders. Met name de maatschappelijke weerstand wordt groter zodra vier alleenstaande vergunninghouders een woning gaan delen. De regeling bood daar geen oplossing voor.

Aanbeveling

Een regeling met meer flexibiliteit, zoals beschikbaar voor verschillende (urgente) doelgroepen en met een ruimere doorlooptijd, zou aantrekkelijker zijn geweest dan de TRSHV. Op lokaal niveau is sprake van verschillende typen woningmarkten, met bijbehorende uitdagingen. Waar in de ene gemeente de hoge grondprijs een probleem was, speelde in andere gemeenten een tekort aan reguliere woningen of veel maatschappelijke weerstand. Een flexibele regeling, die meer ruimte gaf voor lokaal maatwerk was een doeltreffender instrument geweest om de huisvesting van vergunninghouders te stimuleren. De “nieuwe” Stimuleringsaanpak Flexwonen lijkt daar een goed voorbeeld van te zijn.

1 Inleiding

Op 1 januari 2021 liep de tijdelijke regeling stimulering huisvesting vergunninghouders (TRSHV) af. Onderdeel van de regeling is een eindevaluatie van de regeling zelf.

Op 1 februari 2016 trad de TRSHV in werking. De regeling eindigde op 1 januari 2021. De TRSHV had als doel om de bouw en verhuur van woonvoorzieningen voor vergunninghouders te stimuleren. De subsidie was bedoeld voor de realisatie, instandhouding en verhuur van nieuwe voorzieningen aan vergunninghouders. De voorzieningen moesten na 30 november 2015 gerealiseerd zijn, geschikt zijn voor bewoning door minimaal vier meerderjarige vergunninghouders en moet tot vijf jaar na de indieningsdatum van de subsidieaanvraag in stand blijven.

1.1 Doel evaluatie

Het ministerie van BZK heeft RIGO gevraagd de regeling na vijf jaar te evalueren. Doel van deze evaluatie is te onderzoeken in hoeverre de regeling TRSHV doeltreffend is geweest en wat de effecten van deze regeling in de praktijk zijn.

In de evaluatie staan de volgende drie hoofdvragen centraal:

1. In hoeverre is de TRSHV doeltreffend geweest?
2. Welke effecten heeft de TRSHV in de praktijk?
3. Had de regeling doeltreffender kunnen zijn. En zo ja, hoe?

Doel van deze evaluatie is niet om te evalueren of in de afgelopen jaren al dan niet voldoende huisvesting voor vergunninghouders is gerealiseerd. De TRSHV was onderdeel van een breder pakket aan maatregelen, zoals ook de GVA. Daarnaast waren gelijktijdig diverse subsidie- en stimuleringsregelingen van kracht: provinciaal, gemeentelijk, en de korting op de verhuurdersheffing voor corporaties bij het realiseren van goedkope huurwoningen. De TRSHV is daarmee slechts één van de mogelijke regelingen voor het versneld realiseren van voldoende huisvesting voor vergunninghouders.

1.2 Methode

De evaluatie bestaat uit drie onderdelen. Het eerste onderdeel van de evaluatie is het resultaat van een deskresearch. In dit onderdeel richten we ons op het doel van de regeling en de daarbij gestelde voorwaarden.

Het tweede onderdeel betreft een analyse van de door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) beschikbaar gestelde data van aangevraagde en verleende subsidies.

Het derde onderdeel van de evaluatie bestaat uit een gespreksronde met twaalf stakeholders: partijen die gebruik hebben gemaakt van de regeling, partijen die afgezien hebben van het gebruikmaken van de subsidieregeling en koepelorganisaties die betrokken zijn geweest bij de opzet, het verder brengen en/of de uitvoering van de regeling.

1.3 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd:

- In hoofdstuk twee beschrijven we de aanleiding en de doelen van de TRSHV. Ook gaan we in op de voorwaarden van deze regeling, de uitvoering en de in 2016 uitgevoerde tussentijdse evaluatie.
- In hoofdstuk drie presenteren we de uitkomsten van de data-analyse. We brengen o.a. in beeld voor hoeveel vergunninghouders subsidie is aangevraagd/verstrekt en het aantal met de subsidie gerealiseerde woonvoorzieningen. Ook wordt gekeken naar het aantal verstrekte verklaring van budgetreserveringen (VBR's) die uiteindelijk niet zijn omgezet in een daadwerkelijke subsidie.
- In het vierde hoofdstuk van de evaluatie beschrijven we de resultaten van de gesprekken met betrokken partijen. Per thema geven we de meningen en ervaringen van de partijen die we gesproken hebben en geven we de succes- en faalfactoren beknopt weer.
- Ten slotte trekken we conclusies uit de evaluatie aan de hand van de drie hoofdvragen.

2 De tijdelijke regeling stimulering huisvesting vergunninghouders

Op 1 februari 2016 trad de Tijdelijke regeling stimulering huisvesting vergunninghouders (TRSHV) in werking. De regeling loopt tot 1 januari 2021. Het doel van de TRSHV is het stimuleren van de bouw en verhuur van woonvoorzieningen voor vergunninghouders. De subsidie wordt verstrekt voor de realisatie, instandhouding en verhuur van nieuwe voorzieningen aan vergunninghouders.

De subsidie bedraagt € 6.250 per vergunninghouder die op de datum van de subsidieaanvraag in de voorziening is gehuisvest. Voor de regeling is een subsidieplafond vastgesteld van € 87,5 miljoen. Met dit budget kan woonruimte voor 14.000 vergunninghouders worden gesubsidieerd.

2.1 Aanleiding

De TRSHV is één van de regelingen uit het op 27 november 2015 vastgestelde bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom tussen het Rijk en gemeenten¹. Aanleiding voor het bestuursakkoord was de snelle en forse toename van het aantal asielzoekers vanaf 2015. In combinatie met een beperkte uitstroom uit de COA opvanglocaties leidde dit tot overbelasting van de beschikbare opvangcapaciteit van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA). Voor gemeenten bleek het moeilijk om alle vergunninghouders tijdig van permanente huisvesting te voorzien. Om het aantal vergunninghouders die in asielzoekerscentra wachten op huisvesting te beperken en de huisvestingsmogelijkheden van vergunninghouders te vergroten biedt het bestuursakkoord een tweetal regelingen die de doorstroom van vergunninghouders moeten bevorderen en versnellen: het gemeentelijk versnellingsarrangement (GVA) en de TRSHV.

Het GVA geeft gemeenten die onvoldoende beschikbare reguliere woningen voor vergunninghouders hebben de mogelijkheid om voor deze groep alvast tijdelijke huisvesting te verzorgen, in afwachting van reguliere huisvesting in de gemeente.

De TRSHV moet het voor alle partijen aantrekkelijker maken om nieuwe woonvoorzieningen voor vergunninghouders te realiseren. Uitgangspunt daarbij is om passende huisvestingsoplossingen te vinden waarbij de kosten voor de maatschappij zo beperkt mogelijk worden gehouden, sober en rechtvaardig, zonder dat dit zou leiden tot verdringing van reguliere woningzoekenden in de sociale huursector. Het kan bijvoorbeeld gaan om nieuwbouw of transformatie van kantoren of andere gebouwen zonder woonfunctie.

Gezamenlijk moeten deze twee regelingen er voor zorgdragen dat de uitstroom van vergunninghouders uit de COA opvanglocaties wordt bevorderd en versneld.

2.2 Beoogd maatschappelijk effect/ doel

Het doel van de TRSHV is een versnelde realisatie van nieuwe huisvestingsvoorzieningen voor vergunninghouders door rechtspersonen of natuurlijke personen. Het gaat daarbij om de realisatie van sobere, betaalbare huisvesting die bijdraagt aan doorstroming van vergunninghouders uit de COA opvanglocaties zonder dat dit leidt tot verdringing van

¹ Bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom, 27 november 2015

reguliere woningzoekenden op de sociale woningmarkt. De vergunninghouder wordt in een gemeente gehuisvest en kan gaan deelnemen aan de samenleving. Bijkomend effect is dat door middel van de regeling doorstroming ontstaat en capaciteit vrij komt op de COA opvanglocaties en er minder behoefte is aan extra AZC's of noodopvang in de gemeenten.

Daarnaast is beoogd dat de inzet van de TRSHV (mogelijk) lagere maatschappelijke kosten voor huisvesting met zich meebrengt dan dat huisvesting in een reguliere huurwoning zou betekenen. Dit betreft de beperking van uitgaven voor huurtoeslag daar waar het om onzelfstandige huisvesting gaat en de beperking van uitgaven aan bijstand indien de nieuwe kostendelersnorm door gemeenten onverkort wordt toegepast.

2.3 De voorwaarden

Wie aanspraak wil maken op een subsidie uit de TRSHV moet aan verschillende voorwaarden voldoen. De subsidie heeft alleen betrekking op woonvoorzieningen die worden toegevoegd aan de bestaande woningvoorraad. Het kan gaan om nieuwbouw of om transformatie van kantoor- of winkelpanden die voorheen geen woonbestemming hadden. Het ombouwen van voor wonen bestemde ruimte is een expliciete afwijzingsgrond. De subsidie geldt voor woonvoorzieningen die na 30 november 2015 gerealiseerd zijn. De huisvesting kan bestaan uit zelfstandige of onzelfstandige woningen.

De woonvoorziening moet geschikt zijn voor bewoning door minimaal vier meerderjarige vergunninghouders en moet ten minste voldoen aan de woonfunctie-eisen uit het Bouwbesluit 2012. Voor de woonvoorziening moet een verklaring van budgetreservering zijn aangevraagd en afgegeven (voor 31 december 2018) en vervolgens moet binnen 24 maanden een definitieve subsidie aanvraag zijn ingediend. Ten tijde van de definitieve subsidieaanvraag moeten op zijn minst vier meerderjarige vergunninghouders in de voorziening gehuisvest zijn.

De aanvraag betreft één woonvoorziening met meerdere onzelfstandige woningen of één zelfstandige woning; verschillende voorzieningen dienen afzonderlijk te worden aangemeld. In de woonvoorziening mogen ook andere doelgroepen gehuisvest worden, zodat een mix van bewoners ontstaat. Deze andere doelgroepen komen echter niet in aanmerking voor de subsidieregeling.

De huurprijs mag gedurende de gehele subsidieperiode niet hoger zijn dan € 153,00 (prijspeil 2020) per vergunninghouder per maand bij verhuur van onzelfstandige woonruimten of € 118,71 bij verhuur van woonvoorzieningen als geheel, behalve als meer dan vier vergunninghouders in de woning worden gehuisvest. De subsidieregeling vereist dat de woonvoorziening ten minste vijf jaar in stand blijft. De regeling is, gegeven de maximale huurprijzen en de minimale bezetting van vier personen, zo vormgegeven dat geen aanspraak kan worden gedaan op huurtoeslag en het bijstandsbudget wordt beperkt door toepassing van de kostendelersnorm.

Er is een subsidieplafond vastgesteld van € 87,5 miljoen. Dit bedrag voorziet in de huisvesting van 14.000 vergunninghouders.

2.4 Uitvoering

De TRSHV wordt uitgevoerd door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en kent twee fasen. De eerste fase, de budgetreserveringsfase, liep tot 31 december 2018. Iedereen met een voornemen om te investeren in een woonvoorziening voor de TRSHV kon een aanvraag voor budgetreservering indienen. Daarmee werd een deel van het beschikbare

subsidiebudget gereserveerd. Indien de aanvraag aan de voorwaarden voldeed gaf RVO een verklaring van budgetreservering (VBR) af.

In de tweede fase werd, na realisatie van het project en bij de eerste bewoning, de definitieve subsidieaanvraag ingediend. Dit kon tot maximaal twee jaar na het verkrijgen van de verklaring van budgetreservering. RVO toetst vervolgens de subsidievraag. Indien de subsidieaanvraag aan de voorwaarden voldoet wordt het gereserveerde subsidiebudget uitbetaald in de vorm van een voorschot.

Na vijf jaar controleert het RVO of de woonvoorziening voor vergunninghouders nog steeds voldoet aan de voorwaarden. Indien dat het geval is wordt de subsidie definitief vastgesteld. Indien de woonvoorziening niet aan de voorwaarden voldoet moet het voorschot terug betaald worden.

2.5 Tussentijdse evaluatie

In mei 2016 is aan de landelijke regietafel verhoogde asielinstroom op aangeven van en in overleg met gemeenten gewerkt aan een tussentijdse evaluatie van de TRSHV aan de hand van concrete casuïstiek. De aanleiding was een geadresseerd knelpunt van de VNG tijdens de landelijke regietafel migratie en integratie in april 2016, waarna besloten werd de subsidieregeling nader te bezien. In de evaluatie zijn de VNG, Stedennetwerk G32, OTAV, Platform Opnieuw Thuis en RVO bevestigd naar de grootste knelpunten bij de regeling. Ook zijn partijen die een budgetreservering was toegekend gevraagd naar hun ervaringen met de subsidieregeling tot dan toe.

De belangrijkste aangedragen bezwaren bij de tussentijdse evaluatie van de subsidieregeling zijn aan de Tweede kamer gerapporteerd^{2 3}. Het grootste bezwaar betrof de voorwaarde van het huisvesten van tenminste vier vergunninghouders tegen een lage huurprijs. Deze voorwaarde drukte op de rentabiliteit van projecten. Enerzijds was er geen (financiële) ruimte voor het aanpassen van deze voorwaarden. Het fundament van de subsidieregeling was gelegen in deze voorwaarden waarmee een balans is gezocht tussen de opbrengsten voor de exploitant, de belangen van de vergunninghouders en de kosten voor de samenleving. Anderzijds werd op het moment van de tussentijdse evaluatie de noodzaak tot het aanpassen van de subsidievoorwaarden niet onderschreven door de realisatiecijfers. Ten tijden van de tussentijdse evaluatie, drie maanden na openstelling van de regeling, was 12% van het beschikbaar gestelde budget gereserveerd. Dit was conform de verwachting. Als deze lijn gedurende de looptijd van de regeling door zou zetten, zou de regeling op 31 december 2018 goed benut zijn. Daarnaast was er bij potentiële subsidieaanvragers behoefte aan het delen van goede voorbeelden en ervaringen. Dit is opgepakt door het ministerie van BZK samen met RVO, VNG en het Ondersteunings Team Asielzoekers en Vergunninghouders (OTAV) het Ministerie van Veiligheid en Justitie en Platform Opnieuw Thuis.

² Kamerstukken II, 2015–2016, 19 637, nr. 2193
<https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=4ae4b0e6-6b65-454f-809d-a7b8d0dd9454&title=Voortgang%20huisvesting%20vergunninghouders.pdf>

³ Kamerstukken II, 2015–2016, 34 454, nr. 6
<https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=1093eeb2-78b4-4090-b04c-d4e2422979cc&title=Nota%20naar%20aanleiding%20van%20het%20verslag.pdf>

3 Subsidieaanvragers en -ontvangers

Waar de subsidieregeling ten tijden van de tussentijdse evaluatie (mei 2016) nog conform verwachting werd benut, is bij beëindiging van de regeling (1 januari 2021) sprake van een onderbenutting van de subsidieregeling.

Drie maanden na openstelling van de regeling was 12% van het beschikbare budget gereserveerd. Aan het einde van fase 1, die liep tot 31 december 2018, was € 23.318.750 aan budgetreserveringen toegekend om 3.731 vergunninghouders te huisvesten. Dit is 27% van het beschikbare budget.

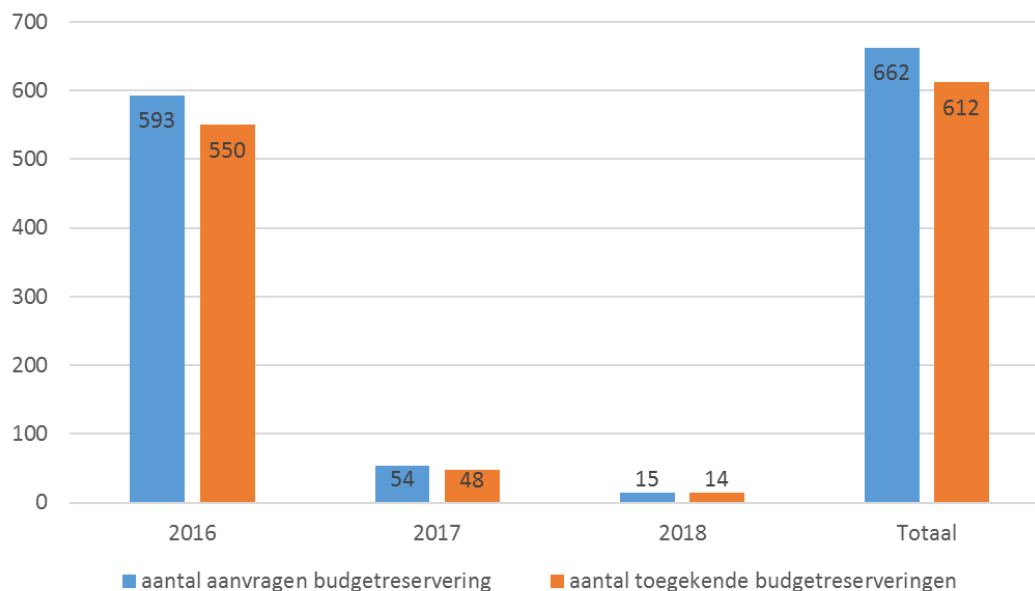
Op 1 januari 2021, de einddatum van de subsidieregeling, is € 3.437.500 verstrekt aan subsidie, waarmee 550 vergunninghouders zijn gehuisvest. Dit is 4% van het beschikbare budget.

In dit hoofdstuk wordt de data van de RVO geanalyseerd. Naast de data-analyse is ook een gesprek gevoerd met drie uitvoerende medewerkers van de RVO. Waar relevant zijn de gepresenteerde cijfers voorzien van een korte toelichting van de RVO medewerkers.

3.1 Fase 1 Budgetreserveringsfase

In totaal zijn in fase 1 (2016 t/m 2018) 662 aanvragen voor budgetreservering gedaan. Zie figuur 3-1. De overgrote meerderheid van deze aanvragen is gedaan in 2016, bij aanvang van de regeling. Voor 612 aanvragen heeft het RVO, na een eerste controle, een verklaring van budgetreservering verstrekt.

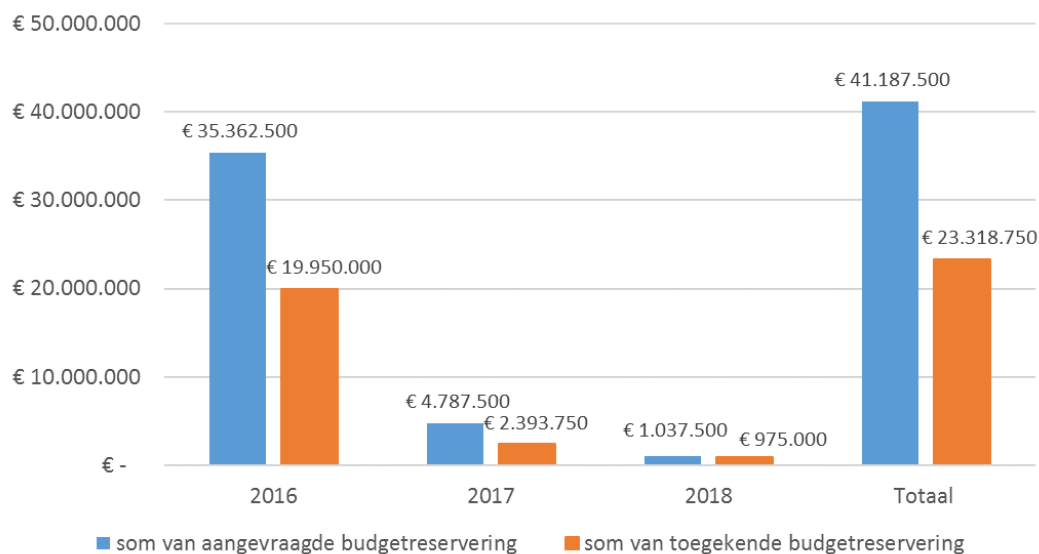
figuur 3-1 TRSHV: Aantal budgetreserveringen in fase 1 per jaar



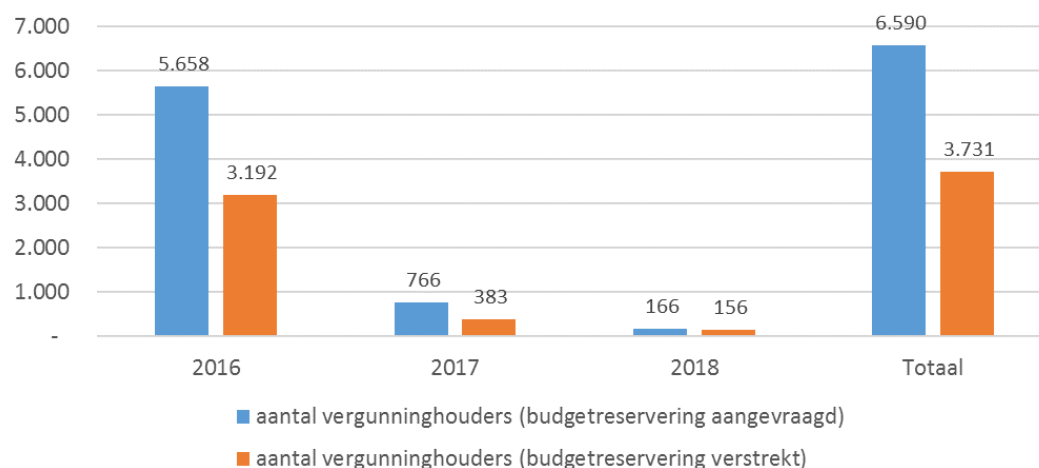
De 612 verstrekte verklaringen van budgetreservering vertegenwoordigen gezamenlijk een budget van 23.318.750 euro (figuur 3-2) en daarmee de huisvesting van 3.731 vergunninghouders (figuur 3-3). In totaal zijn er vijftig (662 minus 612) niet verstrekte verklaringen van budgetverstrekking. Deze vertegenwoordigen een aanzienlijk deel (€17.868.750; 43%) van het totaal aangevraagde reserveringsbudget.

Uit het interview met RVO is gebleken dat de vijftig niet verstrekte verklaringen van budgetverstrekking verband houden met administratieve onvolkomenheden. Zo dient een aanvraag betrekking te hebben op één woonvoorziening met meerdere onzelfstandige woningen of één zelfstandige woning. Voor meerdere voorzieningen dienen afzonderlijk te worden aangemeld. Dit ging bij het aanvragen van de subsidie niet altijd goed. Vaak zijn de aanvragen voor budgetreservering vervolgens opnieuw ingediend. Administratief zijn de foutieve aanvragen echter verwerkt als afgewezen aanvragen.

figuur 3-2 TRSHV: Som budgetreserveringen in fase 1 per jaar



figuur 3-3 TRSHV: aantal vergunninghouders waarvoor subsidie is aangevraagd en/of verstrekt in fase 1 per jaar



3.2 Fase 2 Definitieve subsidieaanvraag, toetsing en uitbetaling

In totaal hebben 113 van de 612 (18,5%) aanvragers die in fase 1 een verklaring van budgetreservering hebben gekregen een definitieve subsidieaanvraag ingediend in fase 2 (tabel 3-1).

De geïnterviewde medewerkers van de RVO geven aan dat de plannen die ingediend werden bij de aanvraag van budgetreservering (fase 1) vaak nog pril en weinig concreet waren. Indien de plannen aan de gestelde voorwaarden voldeden werd een verklaring van budgetreservering afgegeven. Een deel van de aanvragers is bij het (financieel) uitwerken van de plannen tegen onmogelijkheden en knelpunten aangelopen, waardoor vele plannen niet in de beoogde vorm tot realisatie zijn gekomen en daarmee niet tot een definitieve subsidieaanvraag hebben geleid.

De definitieve subsidieaanvraag mag na realisatie van het project, bij de eerste bewoning en binnen twee jaar na het verkrijgen van de VBR ingediend worden. De definitieve subsidieaanvraag wordt vervolgens getoetst door de RVO. Na goedkeuring volgt de uitbetaling van een subsidievoorschot. Van de 113 definitief ingediende subsidieaanvragen zijn er 96 goedgekeurd, waarna een subsidievoorschot is uitgekeerd (tabel 3-2). Deze 96 goedgekeurde definitieve aanvragen beslaan gezamenlijk een subsidiebudget van 3.437.500 euro en voorzien gezamenlijk in de huisvesting van 550 vergunninghouders (tabel 3-2 en tabel 3-3). Dertien ingediende definitieve aanvragen zijn ingetrokken en drie ingediende definitieve aanvragen zijn afgewezen door RVO. Zij voldeden niet aan de voorwaarden.

Na vijf jaar volgt een laatste controle door RVO waarna de subsidie definitief wordt vastgesteld. Deze controle zal dan ook op zijn vroegst in 2021 plaatsvinden.

tabel 3-1 Aantal subsidieaanvragen fase 2 naar status per indieningsjaar

Jaar indiening	afgewezen	ingetrokken	in behandeling	subsidie betaald	totaal
2016				7	7
2017	3	10		51	64
2018		3		37	40
2019			1	1	2
totaal	3	13	1	96	113

tabel 3-2 Uitbetaalde subsidievoorschotten per indieningsjaar

jaartal indiening	uitbetaalde subsidievoorschot	aantal vergunninghouders
2016	€ 231.250	37
2017	€ 1.875.000	300
2018	€ 1.293.750	207
2019	€ 37.500	6
totaal	€ 3.437.500	550

tabel 3-3 Aantal vergunninghouders fase 2 naar status van de aanvraag per indieningsjaar

Jaar indiening	afgewezen	ingetrokken	in behandeling	subsidie betaald	totaal
2016				37	37
2017	31	79		300	410
2018		40		207	247
2019			6	6	12
totaal	31	119	6	550	706

Gerealiseerd projecten

De 96 gerealiseerde projecten die in fase twee een subsidievoorschot hebben ontvangen zijn het vaakst gerealiseerd door gemeenten, corporaties en vastgoed/projectontwikkelaars. Eén gesubsidieerd project is gerealiseerd door een particuliere aanvrager. Dit betreft een subsidievoorschot van 25.000 voor het huisvesten van vier vergunninghouders.

tabel 3-4 Kenmerken definitieve subsidieaanvragen waarvoor voorschot is verstrekt

categorie subsidieaanvrager	aantal aanvragen	totaal uitbetaalde subsidie	aantal vergunninghouders
gemeente	39	€ 1.212.500	194
particulier	1	€ 25.000	4
vastgoed/ projectontwikkelaar	25	€ 737.500	118
woningcorporatie	31	€ 1.462.500	234
totaal	96	€ 3.437.500	550

Ongeveer de helft van de gerealiseerde woonvoorzieningen voor vergunninghouders waarvoor een subsidievoorschot is uitgekeerd in het kader van de TRSHV betreft nieuwbouw, de andere helft de transformatie van gebouwen die voorheen geen woonbestemming hadden.

tabel 3-5 Aantal gehuisveste vergunninghouders naar type project per indieningsjaar

jaartal indiening	nieuwbouw	transformatie	totaal
2016	12	25	37
2017	183	117	300
2018	73	134	207
2019	6		6
totaal	274	276	550

3.3 Conclusie data-analyse: onderbenutting

Met de subsidieregeling werd de huisvesting van 14.000 vergunninghouders beoogd. In de eerste maanden van de regeling liepen de aanvragen voor budgetreserveringen daarmee in de pas. Drie maanden na openstelling van de regeling was 12% van het beschikbare budget gereserveerd.

Het aantal ingediende aanvragen voor budgetreserveringen is na deze beginperiode echter nagenoeg opgedroogd. Aan het einde van fase 1, die liep tot 31 december 2018, was € 23.318.750 aan budgetreserveringen toegekend om 3.731 vergunninghouders te huisvesten. Dit is 27% van het beschikbare budget.

Van de plannen behorende bij de verstrekte verklaringen van budgetreservering is echter slechts een klein deel daadwerkelijk gerealiseerd. Eind 2020, nu de subsidieregeling bijna ten einde loopt, is € 3.437.500 verstrekt aan subsidie, waarmee 550 vergunningshouders zijn gehuisvest. Dit is slechts 4% van het beschikbare budget. Geconcludeerd kan worden dat sprake is van een stevige onderbenutting van de regeling.

4 Resultaten gespreksronde

Om praktijkervaringen met de TRSHV op te halen heeft een gespreksronde plaatsgevonden met corporaties, gemeenten en andere bij de regeling betrokken partijen. In de interviews stonden de ervaringen met de regeling centraal. Dit hoofdstuk beschrijft de resultaten van de gespreksronde.

De gespreksronde bestond in totaal uit twaalf gesprekken met verschillende type organisaties die betrokken waren bij het ontwerp, de uitvoering en/of gebruik van de regeling (zie bijlage 1):

- Twee gemeenten:
 - Een gemeente die gebruik heeft gemaakt van de TRSHV;
 - Een gemeente die geen gebruik heeft gemaakt van de TRSHV.
- Vier corporaties:
 - Een corporatie die gebruik heeft gemaakt van de TRSHV;
 - Twee corporaties die een verklaring van budgetreservering hebben ontvangen, maar geen definitieve subsidieaanvraag hebben ingediend;
 - Een corporatie die geen gebruik heeft gemaakt van de TRSHV.
- Een organisaties die betrokken is geweest bij de opzet van de regeling⁴:
- De RVO, verantwoordelijk voor de uitvoering van de regeling.
- VNG, betrokken bij de opzet van de regeling.
- Platform Huisvesting Vluchtelingen (PHV), het interprovinciaal platform voor het stimuleren van innovatie en de uitwisseling van kennis over de huisvesting van vluchtelingen. Het PHV is een platform van het IPO (Interprovinciaal Overleg); een vereniging van, voor en door de provincies.
- Platform Opnieuw Thuis; heeft vanaf 2015 tot juli 2017 gemeenten en andere lokale partijen geholpen om vergunninghouders te huisvesten.
- De uitvoeringsorganisatie van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA), het COA koppelt vergunninghouders aan gemeenten.
- Ministerie van J en V.

Bij de gesprekken is gebruikgemaakt van een gespreksleidraad met verschillende thema's die de regeling in de uitvoering volgen van introductie tot uitvoering. Per gesprekspartner is bekeken welke thema's al dan niet relevant waren.

- Hoe is de regeling tot stand gekomen?
- Was de regeling voldoende bekend bij gemeenten en corporaties?
- Voorzag de regeling in een behoefte (nut en noodzaak)?
- Sloten de voorwaarden aan bij de behoefte?

⁴ Ook Aedes is gevraagd om mee te werken aan de evaluatie. Zij waren helaas niet in de gelegenheid om mee te werken aan het onderzoek.

- Hoe werd de procedure van subsidieaanvraag (fase 1 en/of 2) ervaren?
- Was de uitvoering haalbaar?

4.1 Totstandkoming regeling

Vanaf 2015 was sprake van een verhoogde instroom van asielzoekers in de COA opvanglocaties. Om het aantal vergunninghouders die in de opvanglocaties wachten op huisvesting te beperken en de (tijdelijke) huisvestingsmogelijkheden van vergunninghouders te vergroten, is de TRSHV in het leven geroepen. Het ministerie van BZK heeft hierin het initiatief genomen. De regeling is opgesteld in samenspraak met Aedes en de VNG. Afzonderlijke gemeenten en/of corporaties zijn niet betrokken geweest bij de totstandkoming van de regeling.

De totstandkoming van de regeling kende een korte doorlooptijd. Het bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom tussen het Rijk en gemeenten werd op 27 november 2015 vastgesteld. Op 1 januari 2016 moest de daaruit voortvloeiende TRSHV in werking treden. De TRSHV en de bijbehorende voorwaarden dienden vorm te krijgen binnen de kaders en de randvoorwaarden van het bestuursakkoord.

Ondanks de korte totstandkomingsperiode is intensief samengewerkt met verschillende partijen om de regeling vorm te geven binnen de gestelde randvoorwaarden. In die periode kwam vanuit Aedes, de VNG en het Platform Huisvesting Vergunninghouders (IPO) naar voren dat de concept-regeling als te complex werd ervaren. Nut en noodzaak van de regeling werd erkend, maar er was behoefte aan een eenvoudigere en flexibelere regeling. Dit betrof met name de enge opzet van de regeling. Door de gestelde voorwaarden, zoals het minimum van vier vergunninghouders per wooneenheid en de gestelde maximale huurprijs bij de regeling, was de verwachting bij verschillende partijen dat de regeling in de uitvoering als onaantrekkelijk zou worden ervaren.

Veel ruimte om de knellende voorwaarden van de regeling aan te passen was er echter niet. De voorwaarden vonden hun grondslag immers in het vastgestelde bestuursakkoord. De voorwaarden dienden bij te dragen aan een financiële balans tussen de opbrengsten voor de exploitant, de belangen van de vergunninghouders en de kosten voor de samenleving.

Bekendheid

De TRSHV is op 17 december 2015 gepubliceerd in de Staatscourant⁵ en per 1 februari opengesteld (fase 1). Uit de gesprekken met de verschillende partijen blijkt dat de regeling ten tijde van de openstelling bekend was bij corporaties, provincies en gemeenten.

Naast de tekst van de regeling zelf is een informatiebrochure beschikbaar gesteld met een uitgebreide toelichting op de subsidieregeling, gemaakt in samenwerking met Aedes, VNG, RVO en het ministerie van BZK. Ook via de websites van RVO, Aedes en de VNG is toelichting (plus uitgebreide FAQ) bij de regeling beschikbaar gesteld.

Vanuit Platform Opnieuw Thuis is de regeling, als onderdeel van de gereedschapskist met alle mogelijke regelingen en opties om tot een goede businesscase te komen, bij verschillende provincies en gemeenten onder de aandacht gebracht. Ook het Platform Huisvesting Vergunninghouders (IPO) geeft aan de regeling actief te hebben gecommuniceerd en gemeenten te hebben gewezen op de regeling.

⁵ Staatscourant 2015 nr. 45925 17 december 2015

Gemeenten klopten op hun beurt vaak weer aan bij de corporaties. Het algemene gevoel is dat alle gemeenten en corporaties van de regeling af hadden kunnen weten. Ook bij de VNG is het beeld dat veel gemeenten en corporaties bekend waren met de regeling. Ten tijde dat de regeling werd opengesteld is de VNG door veel gemeenten benaderd met vragen omtrent de voorwaarden behorende bij de regeling. De corporaties konden met vragen ook bij Aedes terecht.

Ook de medewerkers van de RVO zijn bij de openstelling van de regeling veelvuldig door verschillende partijen benaderd met vragen. Dit betrof met name vragen over de bij de regeling gestelde voorwaarden.

Betrokkenheid

Uit de gesprekken met diverse partijen komt naar voren dat na de openstelling van de regeling in februari 2016 de regeling al snel naar de achtergrond is geraakt. Partijen hebben de regeling bekeken en veelal geconcludeerd dat de TRSHV niet aantrekkelijk was ofwel dat er beter passende alternatieve regelingen waren. Op gemeenteniveau lijkt in beperkte kring een eerste schifting te hebben plaatsgevonden door vergelijking met bestaande gemeentelijke en/of provinciale stimuleringsregelingen voor financiering en subsidie. Hierbij werd de TRSHV veelal te licht werd bevonden. Daarna hebben zij de regeling dan ook naast zich neer gelegd. De regeling is mede daardoor niet altijd verder onder de aandacht gebracht bij uitvoeringsafdelingen. Ook bij het uitvoeringsdeel van het COA is de regeling snel van het vizier verdwenen.

Het aanvragen van een verklaring van budgetreservering in het kader van de TRSHV kon tot 31 december 2018. Aangezien daarna geen nieuwe aanvragen meer ingediend konden worden, zijn veel partijen ook niet meer recentelijk met de regeling bezig geweest. Daarnaast kwam uit de gesprekken naar voren dat op dit dossier veel wisselingen van personen zijn geweest bij o.a. de G40 themagroep Vergunninghouders en Asiel en de gemeenten.

Bovenstaande zaken hebben bijgedragen aan het feit dat de regeling (anno 2020) bij een deel van de gemeenten en corporaties weggezaakt is.

4.2 Voorzien in een behoefte (nut en noodzaak)

De vraag naar woonruimte voor vergunninghouders was ten tijde van de openstelling van de regeling enorm. De vergunninghouders concurreerden met andere (urgente) doelgroepen op een krappe woningmarkt, vooral in de sociale voorraad. Een subsidieregeling waarmee nieuwe (tijdelijke) woonruimte speciaal voor vergunninghouders kon worden gestimuleerd – en daarmee de reguliere voorraad ontlastte – was dan ook meer dan welkom. Daarmee voorzag de regeling in de kern in een behoefte. De omvang van de financiële prikkel, los van de voorwaarden, wordt in de interviews dan ook als passend omschreven.

Echter, juist door de noodzaak van het snel realiseren van geschikte huisvesting voor vergunninghouders waren provincies en gemeenten zelf ook actief in het stimuleren van het realiseren van allerlei (tijdelijke) vormen van huisvesting. Er was dus een behoorlijk “concurrerend” aanbod van regelingen.

Meerdere provincies, waaronder Friesland en Overijssel, hebben een provinciale subsidieregeling voor tijdelijke huisvesting voor vergunninghouders in het leven geroepen. Deze regeling ontstond ongeveer gelijktijdig met de komst van de TRSHV, omdat de provincie de problematiek van gemeenten om vergunninghouders goed te kunnen huisvesten herkenden. In deze eigen regeling werden provinciale gelden beschikbaar gesteld

voor het transformeren van leegstaande gebouwen om daar vervolgens (deels) vergunninghouders in te kunnen huisvesten. Door de Friese gemeenten is bijvoorbeeld veel gebruik gemaakt van de provinciale regeling en niet van de TRSHV. De regionale regeling was vaak aantrekkelijker voor gemeenten en corporaties dan de TRSHV. Het PHV (IPO) geeft aan dat ook andere provincies, zoals Gelderland en Zuid-Holland, tijdelijke stimuleringsregelingen hebben opgesteld.

Vanuit het Rijk was er ook een concurrerende ‘zusterregeling’ van de TRSHV: de GVA. De GVA voorzag in tijdelijke huisvesting van vergunninghouders voor maximaal 24 maanden. Vervolgens moesten de vergunninghouders worden gehuisvest in de reguliere woningvoorraad. Deze regeling lijkt met name aantrekkelijk te zijn voor gemeenten met een lagere druk op de woningmarkt, waar de wachttijden voor de reguliere sociale huurwoningen lager liggen.

Daarnaast bestond vanaf 1 april 2017 (tot 1 juli 2018⁶) de mogelijkheid voor corporaties om korting op de verhuurdersheffing te krijgen van € 10.000 per woning (€ 20.000 per woning in de zogenoemde schaarstegebieden) bij het realiseren van goedkope zelfstandige wooneenheden met een huur tot de eerste aftoppingsgrens.

Uit de gesprekken komt naar voren dat het uiteindelijk een financiële afweging is of en zo ja, van welke regeling gebruik wordt gemaakt. Corporaties moeten het plan financieel rond kunnen rekenen.

De grote stedelijke gemeenten, zoals Amsterdam en Den Haag, hebben veelal zelf geld beschikbaar gesteld voor de huisvesting van vergunninghouders. Uit de gesprekken is gebleken dat voor (grote) gemeenten de financiën niet het (grootste) probleem waren bij de huisvesting van vergunninghouders. Het vinden van geschikte locaties voor nieuwbouw of panden voor transformatie, het vergroten van maatschappelijk draagvlak en het wegnemen van juridische obstakels werden vaker als probleem ervaren dan de financiële haalbaarheid van plannen. Ze zochten vooral naar regelingen die handvatten boden om al die problemen meer integraal aan te pakken. Daarnaast hielp het Platform Opnieuw Thuis gemeenten om ook zonder subsidie een positieve businesscase neer te zetten. Dit bleek in de praktijk ook goed mogelijk.

Dit alles overwegende kan gezegd worden dat een subsidieregeling enerzijds als nuttig werd ervaren door de verschillende partijen, anderzijds waren er andere regelingen die aantrekkelijker werden bevonden. Voor grote gemeenten waren de financiën niet het grootste probleem en lijkt de regeling minder noodzakelijk te zijn geweest.

4.3 De voorwaarden en de gewenste huisvesting

De gesproken corporaties geven aan de regeling goed bestudeerd te hebben, zo ook de corporatie die veel vergunninghouders huisvest maar bewust heeft gekozen géén gebruik te maken van de regeling. Ook uit de andere gesprekken komt het beeld naar voren dat er door gemeenten en corporaties serieus gekeken is naar de regeling, maar dat de regeling veelal niet aansloot bij de lokale vraag en uitdagingen (wet- en regelgeving en lokaal draagvlak).

⁶ Deze heffingsvermindering leidde tot veel aanvragen en zo tot overschrijding van het beschikbare budget. Daardoor werd het aanvraagproces per 1 juli 2018 gesloten. Het kunnen aanvragen van de TRSHV liep nog door tot het eind van dat jaar maar anderhalf jaar lang was deze meer aantrekkelijke regeling van kracht tijdens de looptijd van de TRSHV.

Het onzelfstandig huisvesten van vergunninghouders werd in de gesprekken vaak genoemd als onwenselijk. Zowel vanuit de visie van de huisvestende partij, als vanuit de behoefte van vergunninghouders. Gemeenten en corporaties geven aan dat het onzelfstandig huisvesten van vergunninghouders de integratie van de vergunninghouders niet ten goed komt, vaker tot problemen leidt als het gaat om maatschappelijk draagvlak van omwonenden en tot hogere beheerkosten kan leiden. De voorwaarden om alleen huisvesting te subsidiëren per minimaal vier gehuisveste vergunninghouders maakte het ook lastig om projecten waarbij vergunninghouders gemengd wonen met andere doelgroepen te financieren. De andere doelgroepen kwamen niet voor de subsidie in aanmerking. Andere regelingen die op een ander schaalniveau (project) subsidieerden of andere voorwaarden hanteerden, waren daarin meer flexibel en dus aantrekkelijker.

Naast alleenstaande vergunninghouders, waren er ook gezinnen te huisvesten of alleengaanden met nareizende gezinnen. Deze vergunninghouders waren niet goed te huisvesten met behulp van de TRSHV. Dit maakte het onder andere lastig om in te schatten of de woonvoorzieningen vijf jaar lang in stand gehouden konden worden voor vergunninghouders. Ook het COA kon aan de voorkant geen garantie geven dat ze voldoende vergunninghouders aan de woonvoorzieningen konden koppelen in de komende vijf jaar.

Weliswaar bleek in het eerste anderhalf jaar een groot aanbod te zijn van jonge alleenstaande vergunninghouders voor wie dit type huisvesting passend zou kunnen zijn, later in de looptijd (met name in 2018) was van deze groep juist minder uitstroom uit de COA opvanglocaties. Eén van de geïnterviewde corporaties heeft de geplande woonvoorzieningen wel gerealiseerd, maar heeft bij gebrek aan voldoende gekoppelde vergunninghouders de woningen aan andere doelgroepen moeten toewijzen.

Ook de periode ná de vijf jaar exploitatie gaf hoofdbrekens. De grote vraag was welk type doelgroep geïnteresseerd zou zijn in of behoefte zou hebben aan woonvoorzieningen die met minimaal vier personen worden gedeeld en welke huur ze daarvoor zouden willen betalen.

De maximaal gestelde huurprijs maakte het voor corporatie niet alleen lastig om de exploitatie rond te krijgen, maar druiste bij sommige ook in tegen hun principes. Zij vinden dat vergunninghouders ook recht hebben op huurtoeslag en/of bijstand. Daarnaast zou het vragen van een lagere huur aan vergunninghouders, dan de standaard sociale huurprijs die gevraagd wordt aan huurders uit een andere doelgroep, kunnen bijdragen aan het onterechte imago dat vergunninghouders “alles cadeau krijgen”. Dit werd als onwenselijk beschouwd.

4.4 Het gemak van de procedure

In totaal hebben vier van de geïnterviewde partijen (een deel van) de procedure van de subsidieaanvraag doorlopen. Het beeld wat in de gesprekken is ontstaan, is dat het aanvragen van de verklaring van budgetreservering (fase 1) redelijk soepel is verlopen. Er werden niet veel gegevens gevraagd en de plannen mochten onuitgewerkt zijn. RVO controleerde alleen op de gestelde voorwaarden en gaf vervolgens een verklaring van budgetreservering af.

Bij het indienen van de definitieve subsidieaanvraag (fase 2) melden de geïnterviewde partijen meer problemen. Het digitale systeem werkte niet altijd mee, er waren veel gegevens nodig en het indienen van de subsidieaanvragen werden als omslachtig ervaren. Zeker als het om grote aantallen vergunninghouders ging.

4.5 Haalbaarheid en realiseerbaarheid

Binnen de gestelde voorwaarden zijn 550 woonvoorzieningen gerealiseerd. Uit de gesprekken is echter gebleken dat het lastig was om binnen de gestelde tijd van 24 maanden de wooneenheden te realiseren. Om dit voor elkaar te krijgen, mocht er weinig tegen zitten.

Bij het binnen 24 maanden realiseren van zowel transformatie als nieuwbouw is een sterk betrokken en actieve gemeente noodzakelijk. Dit betreft zowel een soepel verloop van het aanpassen en goedkeuren van bestemmingsplannen, de inzet van middelen, het gunstig verwerven van locaties en het pleiten en zorgen dragen voor draagvlak in de gemeenteraad en in de directe omgeving. De projecten die het traject binnen de voorwaarden succesvol hebben doorlopen, bleken meestal al in gang te zijn gezet voordat de regeling bekend werd gemaakt eind 2015. Er was als het ware sprake van een rijdende trein met betrokken en actieve partners en een plan dat voldeed aan de gestelde voorwaarden.

In andere gevallen bleek vooral de twee jaar ontwikkelingstijd voor nieuwbouw een brug te ver. Het COA dat bij veel trajecten betrokken is geweest, gaf aan dat zij trajecten binnen deze regeling zagen stranden omdat het realiseren van draagvlak en het rondkrijgen van de juiste vergunningen te lang ging duren.

Naast de beperkte tijd, speelde ook de financiële haalbaarheid een belangrijke rol in de overweging al dan niet gebruik te maken van de regeling. Het maximale huurbedrag wordt door meerdere partijen gezien als een obstakel voor het realiseren van een kloppende exploitatie, ondanks het subsidiebedrag. Dat geldt vooral voor gemeenten met hoge grondprijzen. Het lijkt erop dat de regeling werd beoordeeld op het rendabel kunnen maken van de huisvesting en het onderhoud daarvan. Het was niet de bedoeling om verlies te leiden of te schipperen met onderhoud. De corporaties kozen dan ook liever een alternatieve regeling waar rendement meer is gegarandeerd.

5 Conclusie en aanbevelingen

In dit afsluitende hoofdstuk trekken we conclusies uit de evaluatie. Daarbij staat centraal in hoeverre de TRSHV doeltreffend was, wat de effecten van de regeling zijn geweest en hoe de regeling meer doeltreffend had kunnen zijn.

5.1 Doeltreffendheid

Doel van de TRSHV was een versnelde realisatie van nieuwe huisvestingsvoorzieningen voor vergunninghouders door rechtspersonen of natuurlijke personen. Het ging daarbij om de realisatie van sobere, betaalbare huisvesting die bijdraagt aan doorstroming van vergunninghouders uit de COA opvanglocaties zonder dat dit leidt tot verdringing van reguliere woningzoekenden op de sociale woningmarkt.

Daarnaast is beoogd dat de inzet van de TRSHV (mogelijk) lagere maatschappelijke kosten voor huisvesting met zich meebrengt dan dat huisvesting in een reguliere huurwoning zou betekenen. Dit betreft de beperking van uitgaven voor huurtoeslag daar waar het om onzelfstandige huisvesting gaat en de beperking van uitgaven aan bijstand indien de nieuwe kostendelersnorm door gemeenten onverkort wordt toegepast.

Om doeltreffend te zijn zou op zijn minst veel gebruik gemaakt moeten zijn van de regeling. Met de subsidieregeling werd de huisvesting van 14.000 vergunninghouders beoogd. Eind 2020, nu de subsidieregeling bijna ten einde loopt, is echter slechts € 3.437.500 verstrekt aan subsidie. Met dit subsidiebedrag zijn 550 vergunninghouders gehuisvest. Dit is slechts 4% van het beschikbare budget. Er is dan ook sprake van stevige onderbenutting van de regeling.

Deze onderbenutting is als volgt te verklaren. De regeling voorzag deels in een vraag. Veel gemeenten kampten met tekort aan huisvesting voor vergunninghouders. De regeling is opgezet als een financiële prikkel om de businesscase van partijen positief te maken. Voor een deel van de gemeenten (met name de grotere gemeenten) was geld echter niet het grootste probleem bij het realiseren van huisvesting van vergunninghouders. Gebrek aan locaties en maatschappelijke weerstand vormden een groter obstakel. Met name de maatschappelijke weerstand wordt groter zodra vier alleenstaande vergunninghouders een woning gaan delen. De regeling bood daar geen oplossing voor.

Voor partijen die wel financiële hulp konden gebruiken, met name kleinere gemeenten en corporaties, waren er vaak aantrekkelijkere alternatieve subsidieregelingen vanuit de provincie (voor gemeenten), de GVA (voor gemeenten) en de korting op de verhuurdersheffing of gemeentelijke regelingen voor corporaties. Daarnaast leverde een hogere huurprijs (met mogelijkheid tot aanvraag huursubsidie) de corporaties meer geld op dan het subsidiebedrag van de TRSHV. Voor corporaties was er dan ook niet zozeer sprake van een financieel voordeel. Voor commerciële partijen was het door de lage maximale huurprijs al helemaal onmogelijk om met behulp van de TRSHV een aantrekkelijke businesscase neer te zetten.

Dit vertaalt zich in een forse onderbenutting van de regeling. Door deze onderbenutting is de regeling zeer beperkt tot niet doeltreffend geweest.

5.2 Effecten van de regeling

Er zijn in totaal 550 vergunninghouders gehuisvest met behulp van de regeling. Doordat de voorwaarden van de regeling en de bijbehorende financiële voordelen als weinig

aantrekkelijk werden ervaren en er vaak aantrekkelijkere alternatieve regelingen voorhanden waren, is de regeling bij veel partijen al snel in de vergetelheid geraakt.

De effecten van de regeling zijn daarmee dan ook zeer beperkt gebleven. Dit geldt zowel voor mogelijke positieve als negatieve effecten.

5.3 Aanbevelingen: doeltreffendheid vergroten

Het financiële fundament onder de regeling (het bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom), waarbij een balans gezocht is tussen het verstrekken van subsidie, maar besparen op de huurtoeslag en de bijstand, heeft als gevolg gehad dat de regeling voor met name corporaties financieel onaantrekkelijk is gebleken. Het vragen van een hogere huurprijs voor zelfstandige wooneenheden, waarbij de vergunninghouder wel recht had op huurtoeslag, leverde al snel meer op dan de subsidieregeling. Andere regelingen stelde minder knellende voorwaarden en leverde financieel meer voordelen op.

Door de gestelde voorwaarden is de TRSHV door veel partijen als een onaantrekkelijke en te enge regeling ervaren. De voorwaarden sloten onvoldoende aan bij de lokale opgaven en behoeften. Dit maakte dat de regeling door veel partijen al snel terzijde is geschoven.

Een regeling met meer flexibiliteit, zoals beschikbaar voor verschillende (urgente) doelgroepen en met een ruimere doorlooptijd, biedt een aantrekkelijker alternatief. Op lokaal niveau is sprake van verschillende typen woningmarkten, met bijbehorende problemen. Waar in de ene gemeente de hoge grondprijs een probleem is, speelt in andere gemeenten een tekort aan reguliere woningen of veel maatschappelijke weerstand. Een flexibele regeling, die meer ruimte biedt voor lokaal maatwerk, was dan ook een passender instrument geweest om de huisvesting van vergunninghouders te stimuleren. De “nieuwe” Stimuleringsaanpak Flexwonen lijkt daar een goed voorbeeld van te zijn.

Bijlage 1 Gespreksronde

De gespreksronde die voor deze evaluatie gehouden is, bestond in totaal uit twaalf gesprekken met verschillende type organisaties die betrokken waren bij het ontwerp, de uitvoering en/of gebruik van de regeling. In de onderstaande lijst is te zien welke organisaties we gesproken hebben. De resultaten zijn weergegeven in hoofdstuk 4.

(Potentiële) subsidieaanvragers

- Gemeente Amsterdam; geen gebruik gemaakt van de regeling.
- Gemeente Den Haag; wel gebruik gemaakt van de regeling.
- Woningcorporatie De Kernen; wel gebruik gemaakt van de regeling.
- Woningcorporatie De Key; geen gebruik gemaakt van de regeling.
- Woningcorporatie Staedion; wel gebruik gemaakt van de regeling.
- Woningcorporatie Uwoon; VBR aangevraagd en ontvangen, maar uiteindelijk geen gebruik gemaakt van de regeling.

Betrokken partijen

- De uitvoeringsorganisatie van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA), het COA koppelt vergunninghouders aan gemeenten.
- Platform Huisvesting Vluchtelingen (PHV), het interprovinciaal platform voor het stimuleren van innovatie en de uitwisseling van kennis over de huisvesting van vluchtelingen. Het PHV is een platform van het IPO (Interprovinciaal Overleg); een vereniging van, voor en door de provincies.
- Ministerie van J en V.
- Platform Opnieuw Thuis; heeft vanaf 2015 tot juli 2017 gemeenten en andere lokale partijen geholpen om vergunninghouders te huisvesten.
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO); verantwoordelijk voor de uitvoering van de regeling.
- Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG); betrokken bij opzet van de regeling.