



7 Samenspel corporatie en gemeente

7.1 Inleiding

In de twee voorgaande hoofdstukken werd ingegaan op het samenspel tussen woningcorporaties en respectievelijk beleggers en (ontwikkende) bouwers. In dit hoofdstuk staat de samenwerking tussen woningcorporaties en gemeenten centraal, die als gevolg van de gewijzigde Woningwet en cyclus van prestatieafspraken is veranderd. Er wordt antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvraag: “Op welke andere samenwerkingswijze kunnen woningcorporaties, gemeenten en huurdersorganisaties elkaar onder het regime van de nieuwe Woningwet door middel van samenwerkings- en prestatieafspraken stimuleren om te investeren in stedelijke vernieuwing en wijkontwikkeling?”

Om inzicht te krijgen in deze deelvraag worden de volgende deelvragen onderscheiden.

- Hoe kunnen corporaties gestimuleerd worden om te investeren in stedelijke vernieuwingswijken door middel van samenwerkings- en prestatieafspraken?
- Hoe kunnen gemeenten bijdragen aan investeringen in stedelijke vernieuwingswijken door middel van samenwerkings- en prestatieafspraken met woningcorporaties?
- Op welke wijze kunnen huurdersorganisaties en marktpartijen hieraan bijdragen?

Op basis van dezelfde methodiek als in de twee voorgaande hoofdstukken zijn vijf veronderstellingen geformuleerd in relatie tot deze vragen, gebaseerd op literatuuronderzoek en interviews. Deze veronderstellingen worden diepgaand onderzocht aan de hand van een gamesimulatie met de nadruk op het samenspel tussen corporaties en gemeente. De interviews zijn gehouden voorafgaand aan deze gamesimulatie, identiek aan hoofdstuk 5, omdat dit een goede volgorde is gebleken. Op basis van de bevindingen wordt de onderzoeksvraag van dit hoofdstuk beantwoord en worden conclusies getrokken.

In de volgende paragraaf komt allereerst de achtergrond en het speelveld aan bod. In paragraaf 7.3 worden de interviews behandeld, waarna in paragraaf 7.4 en 7.5 de opzet en resultaten van de gamesimulatie uiteen worden gezet. Tot slot worden in paragraaf 7.6 conclusies getrokken.

7.2 **Achtergrond en speelveld**

Sinds de herziening van de Woningwet in 2015 ervaren partijen de volkshuisvesting veel meer als een gezamenlijke opgave van woningcorporaties, gemeenten en huurders (Beuzenberg et al., 2017). Woningcorporaties moeten één regio kiezen als primair werkgebied. De achterliggende gedachte is dat de schaal van een woningcorporatie in overeenstemming moet zijn met de schaal van de regionale woningmarkt en de daar benodigde kerntaak. Bezit in andere regio's mogen ze blijven beheren en herstructureren, maar buiten hun kernregio nieuw bouwen op grond die niet van hen is mag niet meer. Een gemeente kan wel ontheffing bij de minister vragen als zij geen andere partij kan vinden voor de gewenste bouwwerkzaamheden (Rijksoverheid, 2015).

Woningwet 2015

Volgens de Woningwet zijn gemeenten verantwoordelijk voor het opstellen van de woonvisie en brengen corporaties daarop jaarlijks een bod uit dat is afgestemd met de huurdersvertegenwoordiging (Woningwet 2015, art. 43. Lid 2). Corporaties, gemeenten en huurders maken vervolgens op lokaal niveau prestatieafspraken. Effecten van de nieuwe Woningwet zijn ten eerste dat prestatieafspraken een centralere plaats krijgen in de volkshuisvesting en ten tweede dat corporaties

en gemeenten rijksprioriteiten scherper in het vizier hebben. Ten derde is de woonvisie een belangrijk sturingsinstrument voor gemeenten. Gemeenten krijgen inzicht in de bestedingsruimte van corporaties via de Indicatieve Bestedingsruimte Woningcorporaties (IBW) waardoor er meer onderhandeling ontstaat tussen partijen. Gemeenten gebruiken prestatieafspraken als politiek instrument; wethouders kunnen hier druk mee uitoefenen. Corporaties merken bij de prestatieafspraken meer politieke belangen van wethouders en verlangen wederkerige afspraken en inzet van de gemeente. Voor huurdersorganisaties blijkt het lastig te zijn om in de onderhandeling positie in te nemen (Beuzenberg et al., 2017).

Drie jaar na de introductie van de herziene Woningwet is de balans opgemaakt en heeft de Commissie-Van Bochove (2018) een evaluatie van de Woningwet uitgevoerd in opdracht van Aedes, de landelijke branchevereniging van woningcorporaties in Nederland. De commissie constateert dat de doelen van de Woningwet grotendeels zijn behaald en dat woningcorporaties zich aan de wet houden (Commissie van Bochove, 2018). De commissie constateert echter ook dat de Woningwet lokaal minder goed werkt. De Woningwet kent te stringente landelijke regels met te weinig mogelijkheden voor lokaal maatwerk, terwijl het woonbeleid vooral door gemeenten, huurders en corporaties wordt vormgegeven. De commissie schrijft: 'De Woningwet is een landelijk confectiepak dat lokaal knelt'. De lokale maatschappelijke opgave blijkt groter dan de handelingsruimte, zowel qua ontwerp als qua handhaving van de Woningwet. De herziene Woningwet heeft te krappe generieke grenzen en er is te weinig mogelijkheid om (lokaal) af te wijken. Daarnaast is er hier en daar een angstcultuur waarneembaar, zowel bij de Autoriteit Wonen (Aw) die vreest voor nieuwe incidenten als bij de corporaties, die bang zijn om het fout te doen en sancties opgelegd te krijgen. In combinatie met een hoge administratieve lastendruk leidt dit tot corporatiebestuurders die in hun schulp kruipen. Corporaties zien af van volledige gebruik van de geboden ruimte en ondernemingszin verdwijnt, waardoor toekomstige maatschappelijke opgaven in de knel dreigen te komen (Commissie van Bochove, 2018).

De commissie doet een aantal praktische suggesties om de Woningwet meer op de 'bedoeling' te richten. Eén van de suggesties is om generieke grenzen vast te stellen met ruimere kaders (bandbreedtes) en om de versterkte lokale driehoek (gemeente-corporatie-huurdersorganisatie) meer mogelijkheden te bieden om lokaal maatwerk af te spreken: 'Landelijk wat moet, lokaal wat kan'. Lokaal kan een ruimere kerntaak vervuld worden als landelijk een ruimere bandbreedte wordt toegestaan, maar die taak moet dan ook volgens de wet een kerntaak zijn en als DAEB betiteld worden. De huidige knelpunten in de woningmarkt zouden hiermee volgens de Commissie van Bochove (2018) opgelost kunnen worden. Een andere bevinding van de commissie is dat wat lokaal tussen drie partijen is afgesproken en al gecontroleerd is door intern

toezicht, niet nog eens landelijk hoeft te worden overgedaan. Bovendien moet de administratieve lasten- en regeldruk verminderd worden en juridische knelpunten worden opgelost door het inbouwen van experimenteerruimte voor uitzonderlijke of schrijnende gevallen.

Prestatieafspraken

In een terugblik op het eerste jaar prestatieafspraken na de herziening blijkt dat partijen de meerwaarde inzien van een tripartiet overleg. Zij zien echter ook verbeterpunten. Ten eerste de samenwerking en rolverdeling, ten tweede het proces en de te doorlopen stappen en ten derde qua inhoud en kennis (Beuzenberg en Lustenhouwer, 2017). Dit is in lijn met de verbeterpunten die voortkomen uit onderzoek van De Vernieuwde Stad (2017). Partijen zien verbeteringen in de wederkerigheid van de afspraken, in de scope en mate van gedetailleerdheid en in het proces met de eigen organisatie en de externe partners. Een andere analyse van de prestatieafspraken in 2016 (De Jong et al., 2017) geeft soortgelijke inzichten, zoals hierna wordt omschreven. De prestatieafspraken helpen om de prestaties van de woningcorporaties inzichtelijk en meetbaar te maken. Er worden meer afspraken gemaakt: het aantal bilaterale afspraakrelaties is in 2016 explosief toegenomen van ruim 100 per jaar in de voorgaande jaren tot ruim 600 in 2016. In 78% van de gemeenten zijn in 2016 afspraken gemaakt. In de afspraakrelaties zijn vooral de investeringen van de corporatie opgenomen. Corporaties missen soms de wederkerigheid. Afspraken zijn concreter en meestal zijn er naast concrete afspraken ook procesafspraken gemaakt. De breedheid van onderwerpen waarover afspraken gemaakt worden neemt toe. Naast kwantitatieve afspraken over de woningvoorraad worden ook kwalitatieve afspraken gemaakt over nieuwbouw, duurzaamheid, leefbaarheid en gebiedsgerichte aanpak. Er is een toenemende aandacht voor de huisvesting van statushouders als gevolg van de gemeentelijke taakstellingen. Volgens De Rooij (2018) wordt de invloed van de Woningwet op de totstandkoming en nakoming van prestatieafspraken overwegend als positief gezien en draagt de Woningwet positief bij aan het mobiliseren en creëren van commitment.

Stedelijke vernieuwing

De scope waarbinnen corporaties en gemeente samenwerken vraagt om keuzes en prioritering binnen het kader van de gemeentelijke woonvisie en portefeuillestrategie van corporaties. Investeringen in stedelijke vernieuwingswijken maken hiervan onderdeel uit en moeten afgewogen worden tegen andere doelen zoals betaalbaarheid, beschikbaarheid, kwaliteit en duurzaamheid. Nemen

corporaties investeringen in stedelijke vernieuwingswijken nog wel ter hand binnen het totale palet aan keuzes en zo ja onder welke voorwaarden? Hoe zijn zij door middel van samenwerkings- en/of prestatieafspraken te stimuleren om te investeren in stedelijke herstructurering en wijkontwikkeling? Verwacht wordt dat verbeteringen in de samenwerkings- en/ of prestatieafspraken kunnen leiden tot betere resultaten, meer investeringen of snellere besluitvorming in stedelijke vernieuwingswijken. Deze verbeterpunten zijn verwerkt in vijf veronderstellingen, die in de volgende paragrafen aan bod komen. De achterliggende hoofdvraag is: "Op welke andere wijze kunnen woningcorporaties en gemeenten elkaar stimuleren door middel van prestatieafspraken, zodat dit leidt tot meer investeringen in stedelijke herstructurering en vernieuwing en meer synergie en samenwerking?"

7.3 Interviews

Respondenten

In totaal zijn achttien personen geïnterviewd in twaalf semigestructureerde interviews, die grotendeels voorafgaand aan de gamesimulatie hebben plaatsgevonden en een beperkt aantal na afloop van de gamesimulatie. De respondenten zijn directeurs, managers en projectleiders werkzaam bij drie woningcorporaties, een wethouder, managers en projectleiders werkzaam bij vijf grote gemeenten, twee deskundigen bij adviesbureaus en daarnaast twee vertegenwoordigers van huurdersorganisaties. Bovendien is een directeur bij een ontwikkelbedrijf geïnterviewd, die als marktpartij actief heeft bijgedragen aan de lokale woonvisie en mede invulling wil geven aan lokale prestatieafspraken samen met de lokale corporaties. Alle interviews hebben plaatsgevonden in 2018.

Bevindingen

Woningcorporaties ervaren het traject om tot prestatieafspraken te komen veelal als een heel 'circus'. Sommige corporaties stellen er speciaal een projectleider voor aan, omdat dit er niet even bij gedaan kan worden. Het kost onevenredig veel tijd en het wordt als een gedrocht ervaren met veel gedoe er omheen, terwijl zij zich afvragen wat de meerwaarde ervan is. Het lijkt een doel op zich te worden. Corporaties doen

niet veel anders vanwege de nieuwe Woningwet. Ze doen in principe wat ze anders toch al van plan waren, alleen op bepaalde onderwerpen doen ze wat extra's. Of corporaties individuele afspraken met de gemeente maken of gezamenlijk als collectief verschilt per gemeente. Zo worden er bijvoorbeeld in Rotterdam individuele afspraken gemaakt, terwijl de corporaties in Amsterdam en Utrecht gezamenlijke afspraken maken. Bereidheid om samen te werken en commitment onderling kunnen hierin een rol spelen, maar ook cultuur en historie. Er is openlijk kritiek geuit op de gedetailleerdheid van de afspraken, soms zelfs tot op woningniveau, en corporaties vragen zich af waarom het hele circus elk jaar opnieuw moet plaatsvinden. Het detailniveau van de prestatieafspraken gaat soms vrij ver: er worden concrete locaties en soms ook woonadressen genoemd.

Partijen hebben er wellicht meer baat bij als de woonvisie vaker tussentijds herijkt zou worden en flexibeler zou zijn qua aantallen, zodat ingespeeld kan worden op veranderingen in de tijd. Het is ook maar de vraag wat de houdbaarheid is van een gemeentelijke woonvisie als deze naast de portefeuillestrategie van de verschillende lokale corporaties wordt gelegd. Zo wordt er in specifieke wijken ingezet op meer marktwohnungen in de vrije sector, terwijl de afnemende sociale voorraad niet wordt gecompenseerd. Als de corporatie er vanuit gaat dat de sociale voorraad niet zal afnemen, sluit in dit geval de woonvisie dus niet aan op de portefeuillestrategie van de corporatie. Bovendien is voor sloop met vervangende nieuwbouw medewerking nodig van de gemeente, anders krijg je daar als corporatie niet de handen voor op elkaar. Als de gemeente geen ruimte biedt om sociaal te ontwikkelen en sloop-/nieuwbouw niet accepteert, betekent dit dat de corporatie geen uitvoering kan geven aan haar strategie.

In het aanleveren van informatie aan de gemeente zijn sommige woningcorporaties op hun hoede, omdat het ook tegen hen gebruikt kan worden bijvoorbeeld als aantallen of planningen niet waargemaakt worden. Het is de vraag welke informatie een corporatie wel of niet levert en op welk detailniveau. In het algemeen accepteren gemeenten het wel als afspraken niet gehaald worden, mits het goed uitlegbaar is en onderbouwd. De gemeentelijke uitvraag voor de prestatieafspraken vereist een zeer hoog detailniveau. Formats zien eruit als een samenraapsel van allerlei soorten termijnen en schaalniveaus door elkaar. In plaats daarvan zou de termijn gekoppeld kunnen worden aan de collegeperiode en het schaalniveau van afspraken op het niveau van gebieden of wijken volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Gemeenten en corporaties zouden gezamenlijk prioritaire thema's of keuzes per gebied kunnen bepalen en vastleggen in een matrix met thema's versus de gebieden. Prestatieafspraken per collegetermijn van vier jaar doen meer recht aan de lopende thema's en kost minder tijd dan jaarlijkse afspraken. In sommige gemeenten worden ook wel tweejaarlijkse afspraken gemaakt. De focus moet meer op de lange termijn komen te liggen op basis van een gezamenlijke langetermijnvisie.

Meer samenwerking en verevening van aantallen of thema's tussen lokale corporaties zou een mooie ambitie kunnen zijn. Dit zou ook in een samenwerkingsovereenkomst vorm kunnen krijgen voor een bepaald gebied. Met het sectoraal beleid binnen gemeenten kan dit nuttig zijn, omdat verschillende secties en afdelingen soms alleen vanuit hun eigen belang denken en werken in plaats van integraal en gebiedsoverstijgend. Grote thema's of programma's worden in separate werkgroepen voorgekookt voor de prestatieafspraken, zoals betaalbaarheid, beschikbaarheid, duurzaamheid, wonen en zorg. Het helpt dat prestatieafspraken steeds breder zijn en niet alleen kwantitatief en fysiek, maar ook kwalitatief en sociaal. Dit kan tot meer investeringen leiden in kansrijke wijken.

Huurdersorganisaties hebben moeite om positie in te nemen in de onderhandeling tussen gemeente en corporaties. Sinds de nieuwe Woningwet kunnen zij weliswaar mee tekenen met de prestatieafspraken, maar het blijft lastig voor huurdersorganisaties om mee te onderhandelen. In de praktijk zijn zij er veelal in het begin bij en vervolgens aan het eind als de gemeente en corporaties er min of meer uit zijn. Tussentijds wordt er hoofdzakelijk onderhandeld tussen gemeente en corporaties. Desondanks wordt de betrokkenheid van huurdersorganisaties als positief ervaren en wordt hun inbreng gewaardeerd. De rol en positie van huurdersorganisaties verschilt erg per gemeente en per corporatie. Huurdersorganisaties zelf willen graag serieus genomen worden. Hun positie is echter niet gelijkwaardig, omdat ze geen gronden of woningen kunnen inbrengen in de onderhandeling.

Gemeenten nemen sinds de nieuwe Woningwet in het algemeen meer de regie. De focus ligt nu meer op de uitkomst en output in plaats van het aanleveren van lijstjes door de corporaties. De nieuwe werkwijze lijkt een positief effect te hebben op de samenwerkingsrelatie tussen gemeente en corporaties. Er wordt respectvol met elkaar omgegaan, maar er worden ook duidelijk grenzen aangegeven. Het verschilt per gemeente of er bilaterale of gezamenlijke afspraken gemaakt worden. Zo worden er in Utrecht bilaterale afspraken gemaakt over onder andere individuele productieprogramma's, met daarnaast gezamenlijke stedelijke afspraken over de hoofdlijnen. De biedingen van de individuele corporaties zijn vooraf onderling afgestemd. Vanuit de gemeente bezien is het prima als corporaties zelf onderling de verdeling en samenwerking afstemmen. Dit leidt ertoe dat er meer gezamenlijk gekeken wordt naar de lokale opgave in plaats van ieder voor zich.

Prestatieafspraken zijn in het algemeen meer intenties en procesafspraken dan harde concrete afspraken. Er zijn in principe geen sancties als afspraken niet worden nagekomen. Er vindt wel tussentijdse monitoring plaats van de prestaties. Beloningen voor prestaties die goed gehaald worden zouden voor woningcorporaties

stimulerend kunnen werken, zoals bijvoorbeeld bouwlocaties die in het vooruitzicht kunnen worden gesteld. Corporaties kunnen het stoppen met investeren in projecten en herstructurering gebruiken als stok richting gemeente om mee te slaan, maar daarmee schieten ze zichzelf ook in hun eigen voet. Door sancties gaan corporaties niet harder lopen, bovendien zou dat niet goed voelen. Je hebt elkaar juist nodig: stad maken doe je met elkaar! Als afspraken niet nagekomen worden is het aan de gemeente om daar het gesprek over aan te gaan. De gemeente kan mogelijk helpen of er kan elders gecompenseerd worden. Als de lokale corporaties het niet voor elkaar krijgen om de opgave te realiseren, dan kan de gemeente een corporatie van buiten de gemeente betrekken.

7.4 Opzet gamesimulatie

Om tot de derde gamesimulatie te komen is hetzelfde stappenplan gehanteerd als in de eerste twee simulaties, gebaseerd op de methodologie van Peters en Van de Westelaken (2014). Hierbij is de complexe realiteit gereduceerd tot een eenvoudiger model. De gevolgde stappen zijn kort samengevat in paragraaf 1.4 van het eerste hoofdstuk. De gamesimulatie is ontwikkeld om het samenspel tussen woningcorporaties en gemeente te onderzoeken en heeft dezelfde opbouw en vorm als de vorige gamesimulaties.

De belangrijkste verschillen ten opzichte van de eerste en tweede game zijn de inhoud van het spel en de rollen en doelen van de deelnemers. Deze zijn in de derde game gericht op de samenwerking tussen corporaties en gemeente. Vaststaand gegeven in de game is de nieuwe Woningwet (2015), waarin jaarlijkse prestatieafspraken verplicht worden gesteld. Op basis van literatuur en interviews zijn relevante elementen voor de samenwerking tussen corporaties en gemeente bepaald en meegenomen als variabele in de simulatie. Deze variabelen zijn gerelateerd aan de zogenoemde gemeenschapskenmerken en gebruiksregels in het model van Ostrom (2011) zoals toegelicht in het theoretische hoofdstuk. Variabele gemeenschapskenmerken in de game zijn wederkerigheid en gedeelde opvattingen. Variabele gebruiksregels zijn de zogenoemde grensregels (bilateraal of multilaterale afspraken), pay-off regels (concreetheid en hardheid van de afspraken en incentives, beloningen en/of sancties) en scoperegels (inhoud en proces).

Doelen van de gamesimulatie

Het doel van de gamesimulatie is tweeledig. Het eerste doel is het krijgen van inzicht in de wijze waarop woningcorporaties en gemeenten elkaar door middel van samenwerkings- en prestatieafspraken kunnen stimuleren om te investeren in stedelijke vernieuwingswijken. Onder welke voorwaarden investeren partijen en op welke wijze? Wat is de toegevoegde waarde van prestatieafspraken op de prestaties en investeringen van woningcorporaties?

Dit komt in de game naar voren in de uitgesproken voorkeuren, de keuzes die partijen maken en de gemaakte afspraken over de te leveren individuele en collectieve prestaties.

Het tweede doel van de gamesimulatie is het inzichtelijk maken van het verloop van de samenwerking tussen corporaties en gemeente en van de wederzijdse beïnvloeding van corporaties onderling en van corporaties en gemeente. Dit komt in de game met name naar voren in de gedeelde opvattingen, wederkerigheid, relatiekwaliteit en transparantie van de deelnemers en in de gehanteerde strategieën om bepaalde doelen te behalen.

Vanuit de rol van de woningcorporaties is onderzocht hoe zij door andere corporaties en gemeente gestimuleerd kunnen worden om te komen tot investeringen in stedelijke vernieuwingswijken en hoe het instrument prestatieafspraken daaraan kan bijdragen.

Vanuit de rol van de gemeente is onderzocht hoe zij bij kunnen dragen aan investeringen in stedelijke vernieuwingswijken door middel van het instrument prestatieafspraken en hoe gemeente en corporaties elkaar daarin kunnen stimuleren. Huurdersorganisaties en marktpartijen zijn geen fysieke rollen in de game, maar kunnen wel van invloed zijn op de afspraken die gemaakt worden over investeringen en prestaties. De doelen van de huurdersorganisaties maken onderdeel uit van de doelen van de corporaties. De corporaties kunnen de realisatie van vrije sector huur en koop in de game overlaten aan marktpartijen.

In de evaluatie aan het eind van de game is ruimte voor terugkoppeling op inhoudelijke aspecten van de investeringskeuzes en afspraken, maar ook op houding, gedrag en wederzijdse beïnvloeding van de deelnemers. Daarnaast wordt in de evaluatie gereflecteerd op het realiteitsgehalte van de game en op de effecten van de gewijzigde Woningwet. Voorafgaand aan de gamesimulatie met professionals is eerst een proefsimulatie gehouden met managers van woningcorporatie Portaal (werkgever van de onderzoeker). Op basis daarvan bleek de game goed te zijn opgezet en zijn alleen de cijfers beperkt aangepast.

Veronderstellingen

In relatie tot de onderzoeksvraag en deelvragen van dit hoofdstuk (zie paragraaf 7.1) zijn vijf veronderstellingen geformuleerd over het samenspel tussen corporatie en belegger op basis van de interviews en literatuuronderzoek.

- 1 Woningcorporaties investeren in stedelijke herstructurering en wijkontwikkeling als gemeenten daar het volgende tegenoverstellen (wederkerigheid):
 - a concrete beschikbare nieuwbouw- of uitbreidingslocaties;
 - b korting op reguliere grondprijzen;
 - c investeringen in de leefomgeving/ openbare ruimte;
 - d subsidies of fondsgelden (bijv. stadsfonds of wijkfonds).
- 2 Lokale verevening tussen corporaties door middel van het gezamenlijk prioriteren en verdelen van thema's en activiteiten (nieuwbouw, wijkvernieuwing, verduurzaming, leefbaarheid, huisvesting specifieke doelgroepen) stelt partijen in staat om de gezamenlijke lokale doelen in stedelijke vernieuwingswijken te realiseren (verevening).
- 3 Het maken van niet alleen kwantitatieve prestatieafspraken (aantallen) maar ook kwalitatieve prestatieafspraken en het verbreden van de onderwerpen binnen het fysieke (betaalbaarheid, beschikbaarheid, toegankelijkheid, wijkontwikkeling, nieuwbouw, kwaliteit en duurzaamheid) en sociale domein (wonen-zorg-welzijn) leidt eerder tot investeringen in stedelijke herstructurering en wijkvernieuwing (scope - inhoud).
- 4 Door meerjarige prestatieafspraken te maken over een periode langer dan 5 tot 10 jaar en door deze jaarlijks te actualiseren en aan te passen aan veranderingen in de tijd, pakken corporaties nu zaken op die nodig zijn om langetermijndoelen in stedelijke vernieuwingswijken te kunnen realiseren (scope - proces).
- 5 Het vergroten van de concreet- en hardheid van afspraken (geen intenties en inspanningsverplichtingen maar harde afspraken) en het monitoren en koppelen van prikkels (incentives, beloningen en/of sancties) aan het nakomen van deze samenwerkings- of prestatieafspraken, leidt tot meer investeringen in stedelijke vernieuwingswijken (pay-off).

Deze veronderstellingen worden diepgaand onderzocht in de gamesimulatie. Per veronderstelling wordt hierna aangegeven hoe deze naar voren komt in de game.

- 1 Woningcorporaties investeren in stedelijke herstructurering en wijkontwikkeling als gemeenten daar het volgende tegenoverstellen (wederkerigheid):
 - a concrete beschikbare nieuwbouw- of uitbreidingslocaties;
 - b korting op reguliere grondprijzen;
 - c investeringen in de leefomgeving/ openbare ruimte;
 - d subsidies of fondsgelden (bijv. stadsfonds of wijkfonds).

Dit wordt in de game afgemeten aan de opties die de gemeente inzet als tegenprestatie: beschikbare locaties, lagere grondprijs, investeringen in de leefomgeving en fondsgelden.

Vanuit de corporaties komt dit naar voren in de keuzes die zij maken met betrekking tot:

- *de gestelde voorwaarden en tegenprestaties die zij van de gemeente vragen;*
- *de mate van beïnvloeding door de gemeente op hun investeringsbeslissing;*
- *de afspraken die de corporaties met de gemeente maken.*

- 2 Lokale verevening tussen corporaties door middel van het gezamenlijk prioriteren en verdelen van thema's en activiteiten (nieuwbouw, wijkvernieuwing, verduurzaming, leefbaarheid, huisvesting specifieke doelgroepen) stelt partijen in staat om de gezamenlijke lokale doelen in stedelijke vernieuwingswijken te realiseren (verevening).

Dit wordt in de game afgemeten aan de keuzes van corporaties met betrekking tot:

- *omvang, aard en moment van hun investering in relatie tot de andere corporaties;*
- *de gestelde voorwaarden en zekerheden die zij van de andere corporaties vragen;*
- *de mate van beïnvloeding door de andere actoren op hun investeringsbeslissing;*
- *de afspraken die zij met de andere woningcorporaties en de gemeente maken.*

- 3 Het maken van niet alleen kwantitatieve prestatieafspraken (aantallen) maar ook kwalitatieve prestatieafspraken en het verbreden van de onderwerpen binnen het fysieke (betaalbaarheid, beschikbaarheid, toegankelijkheid, wijkontwikkeling, nieuwbouw, kwaliteit en duurzaamheid) èn sociale domein (wonen-zorg-welzijn) leidt eerder tot investeringen in stedelijke herstructurering en wijkvernieuwing (scope - inhoud).

Dit wordt afgemeten in de game aan de keuzes die de actoren maken met betrekking tot:

- *de onderwerpen waar de corporaties en gemeente afspraken over maken;*
- *de mate van detail van de afspraken (op hoofdlijnen of gedetailleerd per gebied).*

- 4 Door meerjarige prestatieafspraken te maken over een periode langer dan 5 tot 10 jaar en door deze jaarlijks te actualiseren en aan te passen aan veranderingen in de tijd, pakken corporaties nu zaken op die nodig zijn om langetermijndoelen in stedelijke vernieuwingswijken te kunnen realiseren (scope - proces).

Dit wordt afgemeten aan de keuzes die de actoren in de game maken met betrekking tot:

- *de termijn van de afspraken in relatie tot de doorlooptijd van de gestelde doelen;*
- *de frequentie waarin de actoren afspraken willen maken of bijstellen;*
- *de tussenresultaten die de actoren opnemen en de afspraken over monitoring;*
- *de mogelijkheid die actoren geven om de afspraken aan te passen en bij te stellen.*

- 5 Het vergroten van de concreet- en hardheid van afspraken (geen intenties en inspanningsverplichtingen maar harde afspraken) en het monitoren en koppelen van prikkels (incentives, beloningen en/of sancties) aan het nakomen van deze samenwerkings- of prestatieafspraken, leidt tot meer investeringen in stedelijke vernieuwingswijken (pay-off).

Dit wordt in de gamesimulatie en evaluatie afgemeten aan:

- *de concreet- en hardheid van de afspraken die corporaties en gemeente maken;*
- *de beloningen en/of sancties die de gemeente inzet bij het wel of niet nakomen van de afspraken en het behalen van de resultaten;*
- *de voorwaarden die de corporaties en gemeente stellen.*

Deelnemers en rollen

De deelnemers van de gamesimulatie zijn professionals die werkzaam zijn in de praktijk. De selectie en samenstelling van de groep deelnemers heeft plaatsgevonden op basis van kennis en kunde met als uitgangspunt dat de participanten zoveel mogelijk representatief moeten zijn voor grootstedelijke woningcorporaties en gemeenten. Er zijn ruim twintig personen via eigen en vakgerelateerde netwerken benaderd, waarvan er elf hebben deelgenomen aan de gamesimulatie. In de spelsituatie kregen zij een vergelijkbare rol als de rol die zij in werkelijkheid vervullen. Van de elf deelnemers zijn er negen werkzaam bij woningcorporaties en twee bij de gemeente. De deelnemers hebben in het algemeen in de praktijk een belangrijke functie binnen hun organisatie. In de praktijk zijn dit veelal hoogopgeleide mannen en (beperkt) vrouwen met ruime en relevante werkervaring in de sector van corporaties en gemeenten. Enkele deelnemers hebben in de loop van hun carrière meerdere rollen in de praktijk ervaren wat de representativiteit vergroot. In bijlage D is een overzicht opgenomen van de respondenten met organisaties, functies en rollen.

De rollen van de deelnemers zijn uitgewerkt in een omschrijving van de visie, doelen, mogelijke strategieën en middelen per deelnemer. Er is gekozen voor twee tot drie deelnemers per partij die gezamenlijk hun rol invullen, om het uitspreken van gedachten en overwegingen over de invulling van hun rol en hun keuzes te stimuleren. Aan de gamesimulatie namen elf spelers deel in de rol van vier fictieve partijen: drie woningcorporaties en een gemeente. Deze zijn weergegeven in tabel 7.1.

TABEL 7.1 Fictieve partijen en aantal deelnemers

Rollen	Gemeente Oppidum	Woningcorporatie Het Huis	Woningcorporatie Woonpoort	Woningcorporatie Stabulum
Deelnemers	2	3	3	3

In de gamesimulatie zijn drie woningcorporaties ingebracht die verschillen qua omvang, type bezit, locaties (uitleg-/binnenstedelijk) en doelen. De doelen zijn niet geheel in lijn met de woonvisie van de gemeente. Het doel is om tot prestatieafspraken te komen. De deelnemers krijgen mee dat de vorige prestatieafspraken helaas niet voldoende bijgedragen hebben aan de volkshuisvestelijke opgave binnen de gemeente en dat daar verandering in moet komen. Bovendien moet de vrijblijvendheid eruit. Om dat te bereiken kunnen ze verschillende opties inzetten op het gebied van wederkerigheid, verevening, scope en pay-off, zoals weergegeven in tabel 7.2.

TABEL 7.2 Opties van de deelnemers en korte toelichting

Opties	Korte toelichting op de opties
Wederkerigheid	De gemeente geeft een tegenprestatie tegenover de investeringen van corporaties, zoals beschikbare locaties, de verplichting van marktpartijen om sociaal te realiseren, korting op grondprijzen, investeringen in de leefomgeving en/of subsidies of fondsgelden en bijvoorbeeld lagere parkeernormen.
Verevening	Lokale verevening tussen corporaties door middel van het gezamenlijk prioriteren en (her-)verdelen van thema's en activiteiten.
Scope	Het maken van meerjarige prestatieafspraken over een periode langer dan vijf jaar om beter te kunnen sturen op langetermijndoelen en/of het maken van kwalitatieve afspraken in plaats van alleen kwantitatieve afspraken.
Pay-off	Het vergroten van de concreet- en hardheid van afspraken (in plaats van intentie/ inspanningsverplichting) en het beter monitoren van prestaties, waarbij prikkels (beloningen of sancties) gekoppeld worden aan het nakomen van de afspraken.

De meegekregen financiële en maatschappelijke doelen zijn kort samengevat per fictieve rol in tabel 7.3.

TABEL 7.3 Rollen en korte toelichting op de doelen

Rol	Korte toelichting op de doelen
Woningcorporatie Woonpoort	Grootste speler in de lokale woningmarktregio met aparte niet-DAEB tak, stelt een wijkgerichte en integrale aanpak centraal. Streeft naar een groei van 500 woningen in de komende vijf jaar.
Woningcorporatie Het Huis	Middelgrote speler in de lokale woningmarktregio, heeft geen aparte niet-DAEB tak. Stelt de klant centraal en heeft de focus op het thema beschikbaarheid en betaalbaarheid. Streeft naar een groei van 300 woningen in de komende vijf jaar.
Woningcorporatie Stabulum	Kleinere speler in de lokale woningmarktregio, heeft geen aparte niet-DAEB tak. Heeft een portefeuille met een bijzonder slechte energie-index en legt de focus daarom op verduurzaming van de portefeuille, Wil de komende vijf jaar een groei van 300 woningen.
Gemeente Oppidum	Wil woningcorporaties stimuleren om te investeren in de stad en ervoor zorgen dat de woonvisie wordt gerealiseerd. Wil liever geen gebruik maken van het stimuleringsfonds en geen concessies doen aan ingerekende grondopbrengsten.

Ontwerp van de gamesimulatie

Belangrijke elementen in de gamesimulatie zijn drie voor de deelnemers belangrijke thema's (trade-offs) om te prioriteren, verdelen en uit te ruilen met verschillende interventies zoals weergegeven in tabel 7.4.

TABEL 7.4 Thema's (trade-offs) en interventies

Thema	Interventie
Beschikbaarheid en betaalbaarheid	Nieuwbouw – Inbreiding NOM – Uitbreiding NOM – Vervangende sloop-/nieuwbouw NOM
Duurzaamheid en kwaliteit	Verduurzaming – Verbetering naar EI=1,5 – Renovatie naar EI=1 – Renovatie naar NOM
Leefbaarheid en gemengd wonen	Verkoop of liberalisatie – Verkoopopbrengst – Opbrengst liberalisatie – Verbetering leefomgeving

Het uitgangspunt voor de game is dezelfde context en variabelen als in de vorige twee gamesimulaties. Deze aannames komen voort uit het theoretisch kader en de ondersteunende casestudy, zoals uitgewerkt in paragraaf 4.6.

In de gamesimulatie is een aantal aannames gedaan ter vereenvoudiging van de werkelijkheid. Ten eerste wordt uitgegaan van een middelgrote stad in de Randstad met economische en demografische groei en een grote druk op de sociale huurmarkt. Ten tweede wordt uitgegaan van een gemeente, die in haar woonvisie streeft naar gedifferentieerde en duurzame wijken met een evenwichtige verdeling van sociale huur over de gebieden. Ten derde wordt aangenomen dat er drie stedelijke gebieden zijn: een vernieuwingsgebied, een inbreidingsgebied en een uitbreidingsgebied. Voor elk gebied is de volkshuisvestelijke opgave gedefinieerd, de huidige voorraad sociaal en de wensvoorraad over 5 jaar. De praktijk is uiteraard veel complexer, maar hier is voor gekozen om de game eenvoudig te houden. De laatste aanname is dat de corporaties hun voorraad willen laten groeien, willen bijdragen aan het realiseren van de woonvisie en het belang inzien van gemengde wijken.

Bouwen van de gamesimulatie

Voor het uitwerken en 'bouwen' van de gamesimulatie zijn de documenten uit de eerste twee gamesimulaties gebruikt als basis. De documenten voor de game zijn deels vooraf en deels tijdens de game uitgereikt. Het programma bestond uit een introductie met presentatie, de spelsimulatie zelf met daarna een terugkoppeling over de uitkomst door de deelnemers en tot slot evaluatie en discussie. Voor de gamesimulatie is gebruik gemaakt van een grote ruimte met opstelling van de partijen aan aparte tafels en audioapparatuur om de data te kunnen registreren. Tijdens de gamesimulatie zijn opnames gemaakt en er was ondersteuning indien daar behoefte aan was. Na afloop van de gamesimulatie zijn individuele evaluatieformulieren ingevuld. Aan het eind vond een plenaire evaluatie en discussie plaats.

De deelnemers ontvingen voorafgaand aan de game een uitnodigingsbrief met woonvisie van de gemeente om het gesprek aan te gaan, een rolbeschrijving en krantenbericht met de problematiek rondom betaalbaarheid en de context in beeld. De rolbeschrijving omvat achtergrondinformatie over de organisatie waarvoor ze werkzaam zijn, de beschikbare middelen, de financiële en maatschappelijke doelen en een lijst met indicatieve investeringen en opbrengsten per interventie. Tijdens de gamesimulatie kregen de deelnemers invulformulieren om de prestatieafspraken bilateraal of gezamenlijk vast te leggen.

Over de fictieve gemeente is de volgende informatie verstrekt.

Oppidum bestaat uit drie stadsdelen: een vernieuwingsgebied (Noord), een inbreidingsgebied (Zuid) en een uitbreidingsgebied (West) met in totaal 20.000 sociale huurwoningen. Het tekort aan sociale huurwoningen zal de komende 5 jaar oplopen tot 1.000. In de vrije sector huur (huur > 700) loopt het tekort over 5 jaar op tot 1.500 woningen, waarvan 500 woningen niet opgepakt worden door de markt. Het tekort van de vrije sector koop (1.000) wordt volledig opgepakt door marktpartijen.

De huidige verdeling van de sociale voorraad onder de drie lokale corporaties is als volgt:

- Woningcorporatie Woonpoort 10.000 woningen (50%)
- Woningcorporatie Het Huis 6.000 (30%)
- Woningcorporatie Stabulum 4.000 (20%).

De context van de gamesimulatie is in de vorm van een krantenbericht in beeld gebracht, dat voorafgaand aan de game werd verspreid onder de deelnemers (zie figuur 7.1).



Gemeente maakt uitleglocatie bekend
pagina 2/3



Mismatch tussen gemeentelijk woon- en grondbeleid
pagina 4



Burgerinitiatief wint aan populariteit
5/6

Oppidum gemeente
Zon Temp.: 11 graden
Wind: N2

donderdag 29 april 2018 | Oplage 3.000 | Nederland: 1,20 euro

Forse winsten geboekt

Corporaties hebben de afgelopen jaren forse winsten geboekt. Gemiddeld maken ze 23% winst op de huurophbrengst, maakt de Woonbond vandaag bekend.
door Woonbond
AMSTERDAM - De gemiddelde huurprijs van een sociale huurwoning ligt inmiddels op 535 euro. Voor veel huurders zijn de huurprijzen amper op te brengen. Elk jaar krijgen huurders een huurverhogingsvoorstel op de mat

van hun verhuurder. Wij draaien het dit jaar om. Huurders kunnen een oproep tot huurverlaging sturen aan hun verhuurder, aldus Woonbonddirecteur Ronald Paping. Via de website actiehuurverlaging.nl kunnen huurders de winst van hun corporatie opzoeken en direct een oproep versturen. De corporatiesector behaalde in 2016 3,3 miljard euro winst. Paping: Er worden enorme winsten gemaakt, terwijl steeds meer huurders financieel in de knel komen. Wij pleiten daarom voor 10% huurverlaging.

Betaalbaarheid
De betaalbaarheid van het huren holt al jaren achteruit en steeds meer huurders zitten financieel in de knel. Een half miljoen huurders heeft moeite om naast de huur de meest basale kosten voor levensonderhoud op te brengen. Paping: Het is onverteerbaar dat huurders met armoede kampen terwijl er zulke forse winsten worden geboekt.

Achterban woonbond
De Woonbond bespreikt de komende weken met de aangesloten huurdersorganisaties over het verlagen van de woonlasten. Huurdersorganisaties hebben onder de overlegwet inspraak op het huurbeleid van verhuurders. Over deze inzet wordt tijdens de Provinciale vergaderingen van de Woonbond gesproken.

Bron: Woonbond (2018) Corporaties boeken forse winsten 1 maart 2018 [bewerkt]

De prestatieafspraken. Hoe verder?

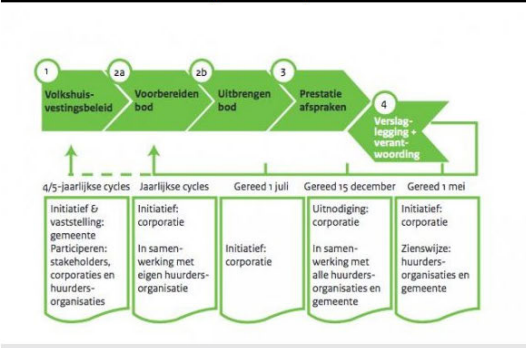
door werkgroep Ordening AMSTERDAM - Wat zijn de leerpunten wat betreft de prestatieafspraken? Uit onderzoek blijkt dat alle gemeenten in Nederland tot onderkende prestatieafspraken zijn gekomen. Een zeer grote meerderheid (90%) van de respondenten geeft aan dat de gemeentelijke woonvisie werkelijk sturend is geweest voor het maken van de prestatieafspraken.

De overgrote meerderheid van de respondenten (90%) geeft aan tevreden te zijn over de gemaakte afspraken.

Gevraagd is naar belangrijke lessen voor wat betreft de inhoud:
- Meer inzetten voor wederkerigheid;
- Concreet waar het kan, globaal waar dat nuttig is;
- De juiste mate van detail.

Bron: De vernieuwde stad (2017). Werkgroep Ordening. Prestatieafspraken 2016 [bewerkt]

Proces om te komen tot de prestatieafspraken



DUURZAAMHEID WONINGCORPORATIES
Door Bouwverreld
Duurzaamheid is voor de meerderheid van de woningcorporaties van ondergeschikt belang. Dit blijkt uit een onderzoek van Corporatiell. Uit het onderzoek blijkt ook dat er veel voldoende geld en kennis aanwezig is om duurzame ambities te realiseren, maar dat er meer belang wordt gehecht aan de betaalbaarheid en de beschikbaarheid van woningen.
Bron: Bouwverreld (2018) [Bewerkt]

ONBELANGRIJK
HOEVEL DE VOORKEUR VAN DE GEMEENTERAAD NAAR BINNENSTEDELIJKE LOCATIES EN TRANSFORMATIE VAN BESTAAND VASTGOED GAAT OM AAN DE TOENEMENDE WONINGVRAAG TE VOLDOEN, IS ER TOCH GEKOZEN VOOR EEN UITLEGLOCATIE TEN ZUIDEN VAN OPPIDUM. VOLGENS JONATHAN MULDER, VERHOUDER Wonen, is de toenemende vraag niet op te lossen in bestaand stedelijk gebied. De gemeenteraad bezocht een gemengd woonprogramma in het gebied, met ruimte voor sociale huur, middeldure huur en koop. Aantallen woningen zijn nog niet openbaar gemaakt.

Woonvisie vastgesteld

door onze redactie
OPPIDUM - Op 1 april 2018 heeft de gemeenteraad de nieuwe woonvisie voor de periode 2018-2023 vastgesteld. De ambitie is om van Oppidum een toekomstbestendige stad te maken. Speerpunten hierin zijn gevarieerde en duurzame wijken die voorzien in de woningbehoefte. Ook over vijf jaar.

De woonvisie vormt de basis voor de prestatieafspraken tussen de gemeente, woningcorporaties en huurdersorganisaties. Wat gaan de corporaties bijdragen aan de volkshuisvestelijke doelen? Corporaties dienen zowel op een kwalitatieve als kwantitatieve wijze bij te dragen, afhankelijk van de grootte en de investeringsruimte van de corporatie. Dat er een noodzaak is voor sociale huur, staat buiten kijf. Uit studies blijkt dat deze vraag door de demografische groei alleen maar zal toenemen.



Het weer

door Piet Paulusma
OPPIDUM - Het wordt vandaag een frisse, maar zonnige dag.

In de loop van de ochtend maakt de sluierbewolking plaats voor de zonn en loopt het kwik in het westen van het land op tot circa 11 graden. Met een matige zuidwestelijke wind ligt de temperatuur iets hoger dan gemiddeld. In de avond neemt de wind toe en is er kans op zwaardere windstoten



FIG. 7.1 Krantenbericht met context van de gamesimulatie corporatie-gemeente

7.5 Resultaten gamesimulatie

In deze paragraaf wordt allereerst het verloop van de gamesimulatie weergegeven in de vorm van een samenvatting. Vervolgens worden de resultaten van de game weergegeven in relatie tot de indicatoren. Naast de concrete bevindingen van de gamesimulatie wordt een relatie gelegd met de praktijk en de voorspellende waarde. Dit wordt gedaan op basis van de interviews en de evaluatie van de deelnemers van de gamesimulatie. Aan het eind van deze paragraaf wordt nagegaan of de veronderstellingen worden ondersteund door de uitkomsten van de gamesimulatie en de interviews.

Samenvatting van het verloop van de game

De woningcorporaties gaan na kort individueel overleg als corporaties onderling bij elkaar zitten en voeren gezamenlijk overleg over de opgave. De grondhouding is dat ze gezamenlijk willen optrekken richting gemeente, omdat ze het als stedelijke opgave zien die ze vanuit hun gezamenlijke volkshuisvestelijke belang als collectief willen oppakken. Terugvalscenario is dat ze individueel afspraken maken met de gemeente, maar dit heeft niet hun voorkeur en lijkt hun minder effectief. Ze willen in een open en transparant proces gezamenlijk met de gemeente tot realistische afspraken komen en stellen voor om eerst het proces te bespreken.

De gemeente zit er anders in; zij wil eerst een afzonderlijke bieding vragen per corporatie en daarna de gemeenschappelijke onderdelen bekijken als basis voor gezamenlijke afspraken. Bij grote afwijkingen wil de gemeente bilaterale afspraken maken per corporatie. De gemeente besluit om op basis van het bod van de afzonderlijke corporaties te bezien of ze bilaterale of multilaterale afspraken gaan maken.

Corporaties en gemeente komen bij elkaar. Ze willen bespreken hoe ze het proces gaan vormgeven. De corporaties zien de gemeente als trekker, in de lead om het traject vlot te trekken, maar ze voelen zich wel als collectief verantwoordelijk voor de volkshuisvestelijke opgave. De gemeente wijst erop dat de kans bestaat dat ze er gezamenlijk niet uitkomen vanwege de grote verschillen. Het alternatief van de gemeente om te beginnen met individuele biedingen en vanuit daar afspraken te maken over de gezamenlijke onderdelen, sluit niet aan op wat de corporaties voor ogen hebben. Partijen trekken zich nog even terug.

De gemeente bespreekt haar strategie. Als de corporaties de opgave gezamenlijk op zich nemen en de woonvisie uitvoeren, klinkt het alsof je snel klaar bent. Maar de gemeente vraagt zich wel af hoe om te gaan met de hardheid van afspraken: wat als deze niet worden nagekomen? Het gemeentefonds van 5 miljoen willen ze zelf gebruiken voor duurzaamheid voor particuliere eigenaars. Omdat de gemeente niet weet of de corporaties op de hoogte zijn van dit fonds besluiten ze er maar niet over te beginnen. Ze kunnen hooguit in een laatste ronde 1 of 2 miljoen ervan inzetten, maar willen eerst zien waar de corporaties mee komen want daar zit immers geld genoeg. De gemeente wil dat de corporaties in Noord voor sloop gaan vanwege de slechte kwaliteit en duurzaamheid en ze verwachten nogal wat op het gebied van leefbaarheid. Ze vragen zich af of de gestelde EI van 0 in 2035 niet onrealistisch is. De gemeente wil afspraken voor vier jaar parallel aan de collegeperiode, met jaarlijkse monitoring en een doorkijk naar het eindresultaat. Als de afspraken gehaald worden mogen de corporaties als beloning meedoen bij tenders voor nieuwe locaties. Als ze de afspraken niet nakomen wil de gemeente andere corporaties van buiten betrekken als een soort sanctie.

De corporaties delen hun portefeuillestrategie, doelen en cijfers met elkaar. Ze vragen zich af of de doelen in de woonvisie wel realistisch zijn. Het kost ze aardig wat tijd om de opgave en cijfers goed in beeld te krijgen. Vanuit wederkerigheid willen ze de gemeente om korting op de grondprijzen vragen. Ook verwachten ze dat de gemeente bijdraagt aan de leefomgeving en openbare ruimte. Om korting op de grondprijzen te bedingen, moeten ze wel een goede onderbouwing hebben met cijfers waaruit blijkt dat ze de doelen anders niet halen.

De gemeente schuift aan bij de corporaties om samen hun eerste verkenningen te delen. Omdat de duurzaamheidsambitie zeer hoge investeringen voor de corporaties met zich meebrengt, vragen zij of de ambitie van EI-1 in 5 jaar tijd echt gehaald moet worden. Ze hebben anders te maken met een gapend gat en ze vragen de gemeente hoe zij hen daarbij kan helpen. Bovendien verschilt de opgave en financiële polsstok per corporatie dus daar ligt nog een flinke opgave voor de corporaties zelf. De gemeente wijst de corporaties op subsidiemogelijkheden zoals de STEP-subsidie. De gemeente concludeert dat de corporaties gezamenlijk niet in de buurt komen van wat de gemeente wil en vindt het gezamenlijke proces wel erg lang duren. Bovendien staat de indicatieve bestedingsruimte van de woningcorporaties (IBW) er goed voor, dus de gemeente vraagt om maximaal te investeren. De corporaties kunnen het qua beschikbaarheid aardig rond rekenen, maar als de duurzaamheid daar bovenop komt gaat dat niet lukken en dan kijken zij ook naar de gemeente. Ze willen weten wat de gemeente nu precies wil.

Partijen trekken zich terug om zich te beraden wat ze kunnen doen om eruit te komen. De gemeente is bereid wat meer ruimte te geven in de duurzaamheidsdoelstelling over 5 jaar, mits vastgehouden wordt aan de langetermijndoelstelling van EI=0 in 2035. De gemeente start dan een lobby op bij het Rijk voor extra duurzaamheidssubsidie via de verhuurdersheffing. Als beloning wil de gemeente potentiële locaties in het vooruitzicht stellen, maar de corporaties willen dit gelijk al. De gemeente is bereid toch een korting op de grondprijs te geven van 2,5 miljoen uit het gemeentefonds. De rest behouden ze dan voor de particuliere voorraad. Wat de gemeente betreft kunnen de corporaties ook middelen halen uit de verkoop van vrije sector huur aan beleggers. Omdat de gemeente op het gebied van duurzaamheid concessies doet, doen ze dat niet op het gebied van leefbaarheid.

De corporaties vinden het absurd dat de gemeente aangeeft dat ze willen dat de corporaties hun bezit slopen, daar gaan zij toch niet over? Bovendien willen de corporaties de verantwoordelijkheid voor de vrije sector huur en koop bij de gemeente laten. Ze willen insteken op een korting op de grondprijs van 10.000 per woning en vinden niet dat de corporaties verantwoordelijk zijn voor de realisatie van de gehele woonvisie; er zijn immers ook andere partijen die bijdragen. Ze maken een gezamenlijk bod op stedelijk niveau en splitsen dit nog niet uit per corporatie. Ze discussiëren over de onderhandelingsruimte in het bod, maar willen tegelijkertijd een transparant proces. Is er dan wel onderhandelingsruimte?

Na het beraad presenteren de corporaties hun bod aan de gemeente. Ze zijn bereid meer dan 200 miljoen te investeren in de stad onder een aantal voorwaarden. De gemeente moet korting geven op de grondprijs en een deel van de duurzaamheidsinvestering subsidiëren. Een andere voorwaarde is instemming van de bewoners en inzet van de gemeente om de woonlasten (gemeentelijke heffingen) voor deze groep huurders te verlagen. Het bod van de corporaties voldoet niet aan het wensenlijstje van de gemeente. De corporaties zijn teleurgesteld over de duurzaamheidsdoelstelling en vragen zich af hoe reëel deze is. De gemeente begrijpt dit, maar vraagt zich af waarom de corporaties niet meer verkopen en liberaliseren. Partijen trekken zich weer even terug.

De corporaties verbazen zich erover dat ze zo weinig afweten van de situatie en mogelijkheden van de gemeente; dit lijkt wel erg op de praktijk. De corporaties willen niet 1-op-1 verder als de gemeente dat gaat voorstellen. Ze blijven bij hun bod. De gemeente geeft aan dat zij als ambtenaren, op basis van het bod dat er nu ligt, geen afspraken kunnen maken. Het bod staat te ver af van de woonvisie. De korting op de grondprijs kunnen zij niet geven omdat de grondopbrengsten al zijn ingerekend en hun financiële polsstok veel te beperkt is. De corporaties vinden dat de ambitie dan bijgesteld moet worden en vragen de gemeente wat hun bijdrage

is. De gemeente vindt dat de corporaties een veel grotere financiële inspanning vragen dan de gemeente kan leveren. De corporaties geven aan dat ze niet eens weten wat de gemeente wel kan doen, terwijl zij zelf heel transparant zijn. Wat is hun 'indicatieve bestedingsruimte' eigenlijk? De gemeente zegt wel wat ruimte te hebben in hun leefbaarheidsfonds, eventueel 2,5 miljoen, maar daar redden ze het lang niet mee. De corporaties vinden dat geen evenredige inspanning van de gemeente. Kan de gemeente niet ook sociale huur opleggen bij marktpartijen? De corporaties stellen voor om samen alle cijfers transparant op tafel te leggen om te kijken of de aannames en berekeningen wel kloppen. De gemeente heeft een ander voorstel: 1-op-1 verder gaan om te komen tot bilaterale afspraken. De corporaties geven aan dat dit niet hun intentie is. Er zal ook geen betere deal uit voortkomen en de corporaties hebben gezamenlijk het optimum gezocht.

Partijen concluderen dat ze niet tot overeenstemming kunnen komen en dat de opgave niet haalbaar is. De gemeente is tevreden met het feit dat de corporaties 1.300 nieuwe sociale huurwoningen willen toevoegen, maar ze komen niet uit de grondprijzen. De gemeente waardeert de verduurzamingsopgave die de corporaties willen oppakken: het verduurzamen van 11.000 woningen naar EI=1,5 in 2024, maar kan niet voldoen aan de subsidievoorwaarde die de corporaties hieraan verbinden. De gemeente zal daarom kijken of er andere corporaties betrokken kunnen worden. De verwachting van de gemeente was dat er door het vrije sector en koopprogramma ruimte zou zijn waarmee de corporaties investeringen zouden kunnen compenseren. De corporaties geven op hun beurt aan dat “verkoop niet in hun hart zit”. Zij hadden juist verwacht dat de gemeente hogere grondprijzen zou realiseren in de vrije sector bij marktpartijen, zodat ze daarmee de corporaties korting zouden kunnen geven.



FIG. 7.2 Impressie van de gamesimulatie corporatie-gemeente

Resultaten van de game in relatie tot de indicatoren – fysieke kenmerken

In de game en evaluatie komt naar voren dat de woningmarkt een grote rol speelt in het investeringsgedrag van corporaties. De gunstige markt en schaarste aan ontwikkellocaties maakt dat de gemeente beschikbare locaties voor hoge opbrengsten tendert onder marktpartijen, wat de kansen voor woningcorporaties om te investeren in nieuwbouw aanzienlijk beperkt. Een Utrechtse corporatie zegt hierover tijdens de evaluatie het volgende.

Woningmarkt (corporatie)

“In Utrecht heeft de gemeente het tenderen als instrument helemaal omarmd. De corporaties moeten mee tenderen met de markt, terwijl het sociale programma niet hard wordt voorgeschreven. Belachelijk, want dan ga je ook nog eens onderling concurreren met andere corporaties, dus daar heeft de koepelorganisatie van de woningcorporaties tegen geageerd. Vervolgens is er discussie hoeveel ‘sociaal’ erin moet en wat de definitie is van sociaal, anders wordt er verhuurd voor € 710 en wordt na een jaar de huur opgetrokken boven de liberalisatiegrens. Daar zijn we nu echt tegen aan het vechten, zeker nu de markt volledig overspannen is en het een 'tendermarkt' is. Want waarom zou je mee moeten tenderen als corporatie, terwijl je weet dat de gemeente stelt dat minimaal 30% sociaal moet zijn?”

In tabel 7.5 worden de resultaten van de gamesimulatie en evaluatie schematisch weergegeven in relatie tot de fysieke kenmerken volgens het IAD framework van Ostrom (2011). Naast de bevindingen in de gamesimulatie wordt een relatie gelegd met de praktijk en de voorspellende waarde. Dit wordt gedaan op basis van de evaluatie door de deelnemers na afloop van de game.

TABEL 7.5 Fysieke kenmerken – bevindingen gamesimulatie en evaluatie

Indicatoren	Bevindingen in de gamesimulatie	Evaluatie door de deelnemers
Woningmarkt	– Woningcorporaties laten vrije sector huur en koop bij voorkeur aan marktpartijen over, ook in gunstige woningmarkt.	– Woningcorporaties maken in overspannen markt geen kans in concurrentie met marktpartijen. – De woningmarktregio en lokale waardeontwikkeling wegen zwaar mee in investeringsbeslissingen.
Demografie	– Demografische groei van lage inkomens stimuleert corporaties om te investeren in nieuwbouw.	– Demografische groei stimuleert corporaties om te investeren in uitbreiding van hun portefeuille. – In economisch zwakke wijken voelen corporaties zich geroepen om te investeren.
Planologie	– Corporaties grijpen de kans om te investeren in grote aantallen nieuwbouw om beschikbaarheid en duurzaamheid te verbeteren.	– Corporaties richten zich op minder aantrekkelijke locaties vanwege de schaarste aan beschikbare stedelijke locaties. – Verdichting is noodzakelijk om ambitie te realiseren, maar lijkt bij gemeenten soms nog taboe.

Resultaten van de game in relatie tot de indicatoren – gemeenschapskenmerken

Uit de game en evaluatie blijkt dat het proces om tot prestatieafspraken te komen belemmerd wordt door de mate waarin partijen hun opvattingen over de haalbaarheid in relatie tot beschikbare middelen met elkaar delen. Daarnaast is de relatiekwaliteit, vertrouwen en transparantie over en weer een belemmerende factor, terwijl de corporaties daar aan de voorkant wel op insteken. De gemeente vertrouwt de corporaties niet in hun financiële ruimte, terwijl de corporaties juist van de gemeente niet weten wat er op tafel ligt en hoeveel budget de gemeente beschikbaar heeft om bij te dragen aan de woonvisie. Corporaties en gemeente doen hierover onder andere de volgende uitspraken in de evaluatie.

Transparantie (woningcorporatie)

“De grootste misser was dat we van elkaar niet wisten wat er nou precies op tafel lag. De gemeente was in onze ogen niet transparant: aan de achterkant werd pas gezegd dat er over de grondprijzen niet onderhandeld kon worden en dat er 2,5 miljoen beschikbaar was vanuit hun leefbaarheidsfonds. Als dat de kaarten zijn aan het begin van het spel, waarom legt de gemeente die dan niet op tafel door daar aan de voorkant duidelijk over te zijn?”

Middelen (woningcorporatie)

“Het tekort aan middelen onder de corporaties drijft ons ook wel in elkaars armen. Dit is ook merkbaar bij de enorme energietransitie-opgave, waardoor je elkaar makkelijker opzoekt. Het verbinden van de duurzaamheidsdoelen met de volkshuisvestelijke prestatieafspraken maakt het erg complex. Bijvoorbeeld de ambitie gasloos in 2030; we hebben nog geen idee wat dit gaat kosten!”

De relatiekwaliteit is een belangrijke factor en het maakt uit of een corporatie in 1 gemeente werkzaam is of in meerdere gemeenten. In het eerste geval is de corporatie meer partner van de gemeente, wat het gemakkelijker maakt om afspraken over investeringen te maken dan als de corporatie in meerdere gemeenten zit. In het laatste geval is er vanuit de gemeente weinig zicht op hoeveel investeringen er in de eigen gemeente gedaan worden en hoeveel in andere gemeenten. Ook de mate van transparantie van woningcorporaties speelt voor gemeenten een belangrijke rol. Een gemeente zegt hierover in de evaluatie.

Relatiekwaliteit (gemeente)

“Over het totaal gezien is het traject van prestatieafspraken sinds de nieuwe Woningwet wel een verbetering, maar er zijn wel grote verschillen tussen corporaties. De ene is meteen heel open en communiceert alles transparant, terwijl dit bij andere corporaties tegenover gesteld is. Met sommige corporaties is het veel beter samenwerken en afspraken maken, anderen zien het meer als ballast.”

In tabel 7.6 worden de resultaten van de gamesimulatie en de evaluatie schematisch weergegeven in relatie tot de zogenoemde gemeenschapskenmerken.

TABEL 7.6 Gemeenschapskenmerken - bevindingen gamesimulatie en evaluatie

Indicatoren	Bevindingen in de gamesimulatie	Evaluatie door de deelnemers
Relatiekwaliteit	<ul style="list-style-type: none">– Wederzijdse verwachtingen sluiten niet op elkaar aan en partijen vertrouwen elkaar niet.– Gemeente en corporaties zijn maatschappelijk partners, maar staan financieel tegenover elkaar.	<ul style="list-style-type: none">– Corporaties voelen zich als uitvoeringsorganisatie van de gemeente niet gelijkwaardig.– Gemeente geeft sturing aan investeringen van corporaties, maar andersom kan dit niet.
Transparantie	<ul style="list-style-type: none">– Gemeente houdt kaarten voor de borst, waardoor corporaties neigen buffers in te bouwen.– Gemeente heeft wel inzicht in DPI van corporaties, maar andersom is het budget van de gemeente niet duidelijk.	<ul style="list-style-type: none">– Gemeenten zijn ook in de praktijk veelal niet transparant. Kaarten niet gelijk op tafel en reserves worden ingebouwd.– Openheid aan de voorkant biedt kansen om gezamenlijk de middelen optimaal in te zetten.

>>>

TABEL 7.6 Gemeenschapskenmerken - bevindingen gamesimulatie en evaluatie

Indicatoren	Bevindingen in de gamesimulatie	Evaluatie door de deelnemers
Middelen	<ul style="list-style-type: none"> – Gemeente laat aan de achterkant pas weten dat de grondprijs niet onderhandelbaar is en dat zij een leefbaarheidsfonds heeft. – De volkshuisvestelijke opgave lukt wel, maar de duurzaamheid daar bovenop is niet haalbaar. 	<ul style="list-style-type: none"> – De duurzaamheidsopgave lijkt leidend te worden in wat corporaties kunnen doen. Het tekort drijft hen in elkaars armen. – Energiedoelen lijken ook in de praktijk niet haalbaar; zowel qua middelen als productiecapaciteit.
Aantal actoren	<ul style="list-style-type: none"> – De gemeente wil eerst per corporatie een bod en eventueel bilaterale afspraken als ze er niet uitkomen. De corporaties willen als collectief afspraken maken. – Als de corporaties de afspraken niet nakomen betreft de gemeente corporaties van buiten. 	<ul style="list-style-type: none"> – Gezamenlijke of bilaterale afspraken verschilt per gemeente. – Een corporatie in 1 gemeente is meer partner van de gemeente; in meerdere gemeenten is er minder zicht op investeringsvermogen.
Type actoren	<ul style="list-style-type: none"> – De corporaties trekken als soortgenoten samen op. De gemeente staat meer alleen. – Ondanks het maatschappelijke karakter van alle actoren gaat het gesprek vooral over cijfers. 	<ul style="list-style-type: none"> – Grote gemeenten hebben het traject met woonvisie en afspraken beter in de vingers dan kleinere. – De huurdersorganisatie kan de doorslag geven in het tripartite overleg, als ze het spel slim spelen.
Wederkerigheid	<ul style="list-style-type: none"> – De corporaties verwachten dat de gemeente veel meer zou bijdragen en stellen dat ook voorwaardelijk in hun bod (o.a. grondprijs, locaties). – Het beeld van de corporaties is dat zij samen met andere (markt-) partijen bijdragen aan de woonvisie en dat de gemeente kan compenseren in grondopbrengsten. 	<ul style="list-style-type: none"> – Er is niet echt wederkerigheid vanwege het eenzijdige systeem van 'het bod' van de corporaties. – Grote verschillen per gemeente: planologische beklemmingen, corporatielocaties, parkeernorm. – Gemeentelijke bijdrage is noodzakelijk om de forse opgave te kunnen realiseren.
Gedeelde opvattingen	<ul style="list-style-type: none"> – Het gesprek gaat meer over financiën dan over het gezamenlijke volkshuisvestelijke belang en de woonvisie. – De corporaties vinden de woonvisie van de gemeente niet reëel en te ambitieus; met name de duurzaamheidsopgave. 	<ul style="list-style-type: none"> – De woonvisie zou gezamenlijk met corporaties en andere partijen in de stad gemaakt moeten worden om van daaruit tot prestatieafspraken te komen. – Er moet meer afstemming aan de voorkant plaatsvinden over haalbaarheid en realiteitszin.
Cultuur	<ul style="list-style-type: none"> – Corporaties schakelen makkelijk en bespreken de financiële polsstok ook met de gemeente. – De gemeente wil steeds zelf beraden alvorens een uitspraak te doen en verschuilen zich achter bestuurlijke goedkeuring. 	<ul style="list-style-type: none"> – De openheid en transparantie tussen lokale corporaties is in de praktijk minder vergaand. – Meerdere betrokken wethouders maakt het onderhandelen lastig. Zodra het bestuurlijk wordt ontstaat een andere dynamiek.

Resultaten van de game in relatie tot de indicatoren – gebruiksregels

Uit de game en evaluatie blijkt dat vooral de verdeling van kosten- en opbrengsten bepalend zijn voor de investeringsbeslissingen en te maken afspraken. Verevening tussen corporaties op een hoger niveau binnen de sector of afroming als corporaties niet naar vermogen presteren ligt politiek gevoelig; of dat nu via

verhuurdersheffing gaat lopen of via een bijdrage aan een saneringsfonds of via een rechtstreekse afoming naar de minister. De corporaties verwachten echter ook dat de gemeente financieel bijdraagt. Daarnaast is de scope op inhoud van belang en dan met name de verbreding van volkshuisvestelijke prestatieafspraken met duurzaamheidsdoelstellingen. Dit maakt het erg complex en wordt gezien als een belemmerende factor, terwijl corporaties hier tegelijkertijd ook de noodzaak van inzien. Hierna volgen een paar uitspraken van gemeente en corporaties in de evaluatie.

Kosten/opbrengsten- en risicoverdeling (corporatie)

“Verevening tussen corporaties om de opgave beter te kunnen realiseren zou vanuit het ministerie moeten komen, want dat kunnen corporaties zelf niet oplossen en ligt politiek veel te gevoelig. Als je daarin te ver gaat haal je de benzine uit een bedrijf als de corporatie, omdat die ook als geheel goed wil presteren. Aan de andere kant gaan corporaties wel erg hard rennen door alleen al een dreigement van afromen. Het is ook een verkeerde keuze als corporaties door een dergelijk mechanisme juist heel veel geld gaan verbranden, nieuw gaan bouwen en verkeerde beslissingen nemen in de bestaande voorraad.”

Kosten/opbrengsten- en risicoverdeling (gemeente)

“In Den Haag werkte de gemeente ruim tien jaar geleden met een bonussysteem. Woningbouwtaakstellingen, waaraan de corporaties zich committeerden, waren opgeknipt in evenredige delen per corporatie. Twee van de drie corporaties haalden het toen niet en de derde die het wel haalde kreeg nieuwe locaties in het vooruitzicht als bonus. De corporaties gingen daardoor wel harder lopen om projecten te realiseren.”

Scope (corporatie)

“Eigenlijk is het een beetje diffuus: aan de ene kant heb je een verre stip op de horizon en kan je nog geen concrete afspraken maken vanwege de vele afhankelijkheden. Aan de andere kant kijk je door het maken van jaarlijkse prestatieafspraken over aantallen met name naar het jaar daarna en nog niet naar de horizon op lange termijn. Dat klinkt alsof het toch niet de juiste manier is om aan de langetermijnopgave van de stad te werken. Je moet eigenlijk meer samen aan de visie werken: een gezamenlijke beleidsagenda voor corporaties en gemeente. En je moet transparanter zijn naar elkaar en in die transparantie concreter proberen te worden.”

In tabel 7.7 worden de resultaten van de gamesimulatie en de evaluatie schematisch weergegeven in relatie tot de zogenoemde gebruiksregels.

TABEL 7.7 Gebruiksregels – bevindingen gamesimulatie en evaluatie

Indicatoren	Bevindingen in de gamesimulatie	Evaluatie door de deelnemers
Flexibiliteit in toe- en uitbreiding	<ul style="list-style-type: none"> – Uitgangspunt is afspraken met alle lokale corporaties, maar als ze er niet uitkomen betreft de gemeente corporaties van buiten. 	<ul style="list-style-type: none"> – In de praktijk komt het bijna niet voor dat corporaties van buiten de gemeente worden betrokken (is een enkele keer gebeurd bijvoorbeeld in Den Haag).
Posities actoren	<ul style="list-style-type: none"> – De posities van de actoren zijn niet gelijkwaardig. De gemeente heeft meer te zeggen over de corporaties. – De corporaties worden als uitvoeringsorganisatie van de gemeente gezien. 	<ul style="list-style-type: none"> – De posities van partijen in de tripartite samenwerking zijn niet gelijkwaardig door verschil in professionaliteit en capaciteit. – De positie van de gemeente en van de huurdersorganisaties verschilt sterk per gemeente.
Wetgeving	<ul style="list-style-type: none"> – De corporaties richten zich op de sociale huur en laten de vrije sector huur en koop aan marktpartijen over. – De gemeente verwacht dat de corporaties ook niet-DAEB oppakken, om daarmee hun onrendabele investeringen te kunnen compenseren. 	<ul style="list-style-type: none"> – De corporaties kunnen niet meer zomaar 'weglopen'. Dit was voorheen vrijblijvender. – De cyclus van de Woningwet is van invloed op de interne cyclus van de corporaties. – De volkshuisvestelijke opgave verandert inhoudelijk niet, maar is wel duidelijker voor bewoners.
Keuzes actoren	<ul style="list-style-type: none"> – De corporaties prioriteren hun keuzes gezamenlijk. – De gemeente zegt geen keuze te hebben in beschikbare locaties of grondprijnsbeleid; dat ligt op bestuurlijk niveau. 	<ul style="list-style-type: none"> – De keuzes van corporaties zijn veel complexer geworden door duurzaamheid bovenop de volkshuisvestelijke doelen. – Een corporatie kan met een gemeente niet eigen keuzes maken als het gaat om de omvangrijke energietransitie.
Informatie	<ul style="list-style-type: none"> – De corporaties hebben geen zicht op het budget van de gemeente; andersom wel. – De gemeente verwijst naar de DPI, maar dat is niet de werkelijke bestedingsruimte. 	<ul style="list-style-type: none"> – Corporaties moeten gemeenten inzicht geven in hun financiële ruimte (DPI), investeringen en meerjarenbegroting terwijl de beschikbare budgetten van de gemeente voor corporaties niet inzichtelijk zijn.
Zeggenschapsverdeling	<ul style="list-style-type: none"> – De corporaties hebben zeggenschap over hun investeringen en willen invloed op gemeentelijke grondprijzen en budgetten. – De gemeente wil mee beslissen over sloop-/ nieuwbouw, maar hebben geen zeggenschap over sloop van corporatiebezit. 	<ul style="list-style-type: none"> – Discussie met de gemeente over uitstel van gemeentelijke investeringen ten gunste van grondprijsverlaging is bijna niet te voeren. Maar de gemeente heeft met de prestatieafspraken wel zeggenschap over waarin corporaties investeren; alsof zij uitvoeringsorganisatie zijn van de gemeente.

>>>

TABEL 7.7 Gebruiksregels - bevindingen gamesimulatie en evaluatie

Indicatoren	Bevindingen in de gamesimulatie	Evaluatie door de deelnemers
Kosten/opbrengsten- en risicoverdeling	<ul style="list-style-type: none"> - De corporaties verdelen collectief de investeringen naar vermogen en bezit. - De corporaties verwachten van de gemeente een bijdrage door korting op de sociale grondprijzen. - De gemeente verwacht dat de corporaties de vrije sector op zich nemen om hun investering te compenseren. - Als sanctie bij het niet nakomen van afspraken wil de gemeente een corporatie van buiten betrekken. 	<ul style="list-style-type: none"> - Uitgangspunt zou een slimme en transparante aanpak moeten zijn met zo hoog mogelijk rendement op de investeringen. - Lokale verevening ligt politiek gevoelig. Verevening en afroming binnen de sector is wel onderwerp van gesprek. - Sancties werken demotiverend. Als een corporatie niet naar vermogen presteert, kan de bestuurder uit functie gezet. - Door beschikbare locaties als beloning zullen corporaties harder gaan lopen.
Scope	<ul style="list-style-type: none"> - De gemeente verwacht dat de corporaties de hele woonvisie realiseren. De corporaties zien dit als gezamenlijke opgave met marktpartijen en gemeente. - De duurzaamheidsdoelen op lange termijn maken het afspraken traject te complex. - Partijen kwamen niet toe aan afspraken over de termijn en tussentijdse monitoring. 	<ul style="list-style-type: none"> - Een gezamenlijke visie, beleidsagenda of permanente strategieontwikkeling zou goed werken, zoals een routekaart. - De afweging tussen volkshuisvestelijke en duurzaamheidsdoelen is logisch maar maakt het zeer complex. - Een termijn in lijn met de collegeperiode werkt beter dan elk jaar opnieuw afspraken; jaarlijks monitoren werkt goed.

7.6 Conclusies

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de onderzoeksvraag van dit hoofdstuk: “Op welke andere samenwerkingswijze kunnen woningcorporaties, gemeenten en huurdersorganisaties elkaar onder het regime van de nieuwe Woningwet door middel van samenwerkings- en prestatieafspraken stimuleren om te investeren in stedelijke vernieuwing en wijkontwikkeling?”

Allereerst wordt getoetst in hoeverre de veronderstellingen over het samenspel tussen corporatie, gemeente en huurdersorganisatie ondersteund worden door de uitkomsten van de gamesimulatie, evaluatie en interviews. Vervolgens wordt de onderzoeksvraag van dit hoofdstuk beantwoord aan de hand van de deelvragen zoals geformuleerd in paragraaf 7.1.

Veronderstellingen

- 1 Woningcorporaties investeren in stedelijke herstructurering en wijkontwikkeling als gemeenten daar het volgende tegenoverstellen (wederkerigheid):
 - a concrete beschikbare nieuwbouw- of uitbreidingslocaties;
 - b korting op reguliere grondprijzen;
 - c investeringen in de leefomgeving/ openbare ruimte;
 - d subsidies of fondsgelden (bijv. stadsfonds of wijkfonds).

Deze veronderstelling wordt geheel ondersteund. Corporaties nemen investeringen in stedelijk vernieuwingswijken eerder ter hand binnen het totale palet aan keuzes als gemeenten daar wat tegenoverstellen. Corporaties kunnen dit bijvoorbeeld als voorwaarde stellen in hun bod in het traject om tot prestatieafspraken te komen. Corporaties zitten het meest te wachten op beschikbare nieuwbouw- en uitbreidingslocaties en maken daar bij voorkeur concrete afspraken over. Het (op termijn) beschikbaar stellen of toewijzen van locaties aan corporaties lijkt de meest kansrijke incentive om investeringen in nieuwbouw te stimuleren. Dit is ook een logisch verband, omdat corporaties locaties nodig hebben om nieuw te kunnen bouwen en de gemeente daar een actieve of faciliterende rol in kan spelen. Het feit dat steeds meer gronden in bezit zijn van private partijen, maakt het alleen lastig voor gemeenten om daar invloed op uit te oefenen.

Korting op grondprijzen van gronden in bezit van gemeenten komt niet veel voor, omdat veelal vastgehouden wordt aan regulier grondprijsbeleid met vaste grondprijzen. Afwijkingen op het gemeentelijk grondbeleid dienen bovendien voorgelegd te worden aan de gemeenteraad. Dit maakt het lastig om op ambtelijk niveau hierover te onderhandelen en snel te schakelen. Ambtenaren die aan tafel zitten om afspraken te maken zijn vaak niet bevoegd om besluiten te nemen of toezeggingen te doen over grondposities en grondprijzen. Ambtenaren kunnen zich daar ook achter verschuilen, zoals gebeurde in de gamesimulatie. Deze houding past niet bij de intentie om gezamenlijk met de corporaties uitvoering te geven aan de woonvisie. Wat daar wel bij past is gezamenlijk prioritering met volledige transparantie over beschikbare investeringsruimte en budgetten. Dit wekt bovendien vertrouwen en is belangrijk om goed te kunnen samenwerken.

Investeringsruimte in de leefomgeving en openbare ruimte financieren gemeenten normaal gesproken vanuit reguliere budgetten. Corporaties verwachten echter van een gemeente dat zij extra middelen beschikbaar stelt om te investeren in een herstructureringswijk waar corporaties gaan investeren in het vastgoed. Deze investeringen versterken elkaar immers en zowel corporaties als gemeenten hebben daar baat bij. Op het moment dat een gemeente vasthoudt aan reguliere

budgetten, kan dit bij corporaties leiden tot weerstand. Gemeenten vinden het niet altijd vanzelfsprekend om extra middelen in te zetten en beroepen zich op krappe budgetten. Gemeenten zien graag dat marktpartijen daar een rol in pakken.

Subsidies of fondsgelden worden minder snel gekoppeld aan herstructureringswijken of -gebieden. Subsidies worden het meest ingezet als incentive op het thema duurzaamheid, om corporaties aan te moedigen om te investeren in verduurzaming van hun bezit. Corporaties geven ook aan dat de gehele duurzaamheidsopgave dermate groot is, dat zij dit niet zelf kunnen bekostigen. Bovendien staat investeren in de duurzaamheid en daarmee ook de kwaliteit van hun bezit op gespannen voet met betaalbaarheid en het laag houden van de woonlasten. Voor corporaties is investeren in duurzaamheid door middel van nieuwbouw effectiever dan duurzaamheidsmaatregelen in bestaand bezit.

Naast bovengenoemde tegenprestaties kunnen gemeenten corporaties stimuleren door het verlagen van parkeernormen of van welstandseisen.

- 2 Lokale verevening tussen corporaties door middel van het gezamenlijk prioriteren en verdelen van thema's en activiteiten (nieuwbouw, wijkvernieuwing, verduurzaming, leefbaarheid, huisvesting specifieke doelgroepen) stelt partijen in staat om de gezamenlijke lokale doelen in stedelijke vernieuwingswijken te realiseren (verevening).

Deze veronderstelling wordt niet ondersteund, alhoewel de gedachte om lokaal te verevenen corporaties wel aanspreekt. Thema's blijken echter lastig te verdelen en toe te delen aan bepaalde corporaties, omdat in feite alle corporaties hun bijdrage moeten leveren aan specifieke thema's zoals bijvoorbeeld duurzaamheid. Bovendien ligt lokale verevening binnen een gemeente tussen corporaties politiek nogal gevoelig. Verevening binnen de corporatiesector met afoming als corporaties niet naar vermogen presteren is wel onderwerp van gesprek, alleen 'presteren naar vermogen' wordt opvallend genoeg niet genoemd in lokale prestatieafspraken. Ondanks dat verevenen lastig realiseerbaar is, heeft elke corporatie in de praktijk wel haar eigen focus waardoor zij elkaar binnen een gemeente kunnen aanvullen. Zo kan de ene corporatie een voortrekkersrol op zich nemen op het gebied van betaalbaarheid, terwijl een andere corporatie zich meer hard maakt voor het huurdersbelang.

- 3 Het maken van niet alleen kwantitatieve prestatieafspraken (aantallen) maar ook kwalitatieve prestatieafspraken en het verbreden van de onderwerpen binnen het fysieke (betaalbaarheid, beschikbaarheid, toegankelijkheid, wijkontwikkeling, nieuwbouw,

kwaliteit en duurzaamheid) èn sociale domein (wonen-zorg-welzijn) leidt eerder tot investeringen in stedelijke herstructurering en wijkvernieuwing (scope - inhoud).

Deze veronderstelling wordt deels ondersteund maar deels ook niet. Verbreding van kwantitatieve afspraken over beschikbare aantallen met kwalitatieve thema's zoals duurzaamheid, wonen-zorg-welzijn en bijzondere doelgroepen maakt dat het gesprek tussen corporaties en gemeente hierover beter wordt gevoerd. Dit kan leiden tot meer samenwerking waardoor corporaties eerder investeren. Aan de andere kant moeten de onderwerpen waarover afspraken gemaakt worden ook weer niet te breed gemaakt worden, omdat het anders te complex wordt. Zo kan de verbreding van de scope van de volkshuisvestelijke opgave met duurzaamheidsdoelen op de lange termijn het zo complex maken dat dit partijen belemmert om tot concrete afspraken te komen. Zij kunnen vastlopen op de financiële haalbaarheid als gevolg van stapeling van ambities.

Tegelijkertijd realiseren partijen zich dat de gehele energietransitie en verduurzaming een enorm groot en belangrijk thema is dat in korte tijd ineens de boventoon is gaan voeren, ook in het traject van prestatieafspraken met corporaties.

- 4 Door meerjarige prestatieafspraken te maken over een periode langer dan 5 tot 10 jaar en door deze jaarlijks te actualiseren en aan te passen aan veranderingen in de tijd, pakken corporaties nu zaken op die nodig zijn om langetermijndoelen in stedelijke vernieuwingswijken te kunnen realiseren (scope - proces).

Deze veronderstelling wordt niet geheel ondersteund. Corporaties en gemeente zouden meer aan een gezamenlijke visie en beleidsagenda moeten werken in de vorm van een soort permanente strategieontwikkeling om de volkshuisvestelijke en duurzaamheidsdoelen te realiseren. Hierdoor worden langetermijndoelen niet op de lange baan geschoven, maar worden nu al stappen gezet om deze te realiseren en wordt het onderwerp van gesprek. De routekaart CO₂-neutraal van Aedes is hiervan een voorbeeld. Aan de andere kant moeten langetermijndoelen het traject van prestatieafspraken niet te complex maken. Elk jaar opnieuw afspraken maken is te tijdrovend en arbeidsintensief, het werkt efficiënter en effectiever als de termijn van prestatieafspraken gekoppeld wordt aan de collegeperiode van vier jaar, omdat het erg onderhevig is aan politieke en volkshuisvestelijke ontwikkelingen zoals bijvoorbeeld de taakstelling voor statushouders. De huidige jaarlijkse frequentie van monitoring werkt voor partijen goed.

- 5 Het vergroten van de concreet- en hardheid van prestatieafspraken en het monitoren en koppelen van incentives, beloningen en/of sancties aan het nakomen van deze afspraken, leidt tot meer investeringen in stedelijke vernieuwingswijken (pay-off).

Deze veronderstelling wordt gedeeltelijk ondersteund. Het eerste deel wordt ondersteund: corporaties en gemeente zijn gebaat bij zo concreet mogelijke afspraken die specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden (SMART) zijn. Intenties en inspanningsverplichtingen zijn vaak te vrijblijvend en leiden niet tot het gewenste resultaat. Het tweede deel van de veronderstelling wordt niet ondersteund als het gaat om sancties in de vorm van bijvoorbeeld boetes. Sancties werken voor corporaties eerder demotiverend dan stimulerend. Als een corporatie niet naar vermogen presteert, kan de bestuurder uit functie worden gezet; daar zijn geen (prestatie-)afspraken voor nodig. Bovendien kan de gemeente volgens de huidige Woningwet escaleren als de corporaties niet leveren. Als corporaties niet in staat zijn om afspraken over investeringen waar te maken, kunnen gemeenten eventueel ook andere corporaties van buiten de gemeente betrekken in de lokale opgave. Op het moment dat afspraken niet worden nagekomen komt dit vaak door externe factoren. Gemeenten gaan dan liever het gesprek aan met corporaties over mogelijke oplossingsrichtingen dan dat zij sancties gaan instellen. Als zij het gevoel hebben dat corporaties zaken laten lopen, dan spreken ze hen daarop aan.

Het tweede deel van de veronderstelling wordt wel ondersteund als het gaat om incentives of beloningen. Het koppelen van incentives aan bepaalde prestaties maakt dat corporaties harder gaan lopen. Bijvoorbeeld door nieuwe locaties in het vooruitzicht te stellen als bonus als een corporatie haar woningbouwtaakstelling haalt. Partijen moeten dan wel waken voor een bonuscultuur. Dit deel van de veronderstelling over incentives hangt nauw samen met wederkerigheid zoals omschreven in de eerste hypothese.

Beantwoording deelvragen

- 1 Hoe zijn corporaties te stimuleren om te komen tot investeringen in stedelijke vernieuwingswijken door middel van samenwerkings- en prestatieafspraken?

Corporaties nemen investeringen in stedelijke vernieuwingswijken eerder ter hand als gemeenten daar een tegenprestatie tegenoverstellen in het kader van wederkerigheid. Het (op termijn) beschikbaar stellen van locaties aan corporaties lijkt de meest kansrijke incentive om investeringen in nieuwbouw te stimuleren. Gemeenten kunnen gebieden voor specifieke woningbouwcategorieën bestemmen zoals sociale huur. Bovendien kunnen zij eisen stellen aan de wijze waarop de locatie wordt ontwikkeld of juist soepeler omgaan met parkeernormen of welstandseisen. Naast deze planologische beklemmingen kunnen gemeenten ook privaatrechtelijke verplichtingen opleggen bij het tenderen van locaties. Als corporaties moeten concurreren met marktpartijen dan maken zij immers geen kans, zeker niet in een

overspannen markt. Korting op grondprijzen als incentive komt niet veel voor, omdat in de meeste gevallen vastgehouden wordt aan regulier grondprijsbeleid. Grondprijzen voor het sociale segment zijn al verlaagd en ambtenaren zijn niet bevoegd om daarover te onderhandelen. Steeds meer grondposities zijn in handen van private partijen, waarbij gemeenten geen invloed hebben op de grondprijzen. Buiten reguliere budgetten om lijken gemeenten weinig financiële mogelijkheden te hebben om extra te investeren in de leefomgeving en openbare ruimte van vernieuwingswijken. Ook subsidies of fondsgelden worden weinig ingezet op herstructureringswijken; deze worden eerder ingezet op thema's zoals duurzaamheid.

Lokale verevening tussen corporaties om de opgave te realiseren ligt politiek gevoelig. Verevening binnen de sector met afroming als corporaties niet naar vermogen presteren is onderwerp van gesprek, alleen bijzonder is dat 'presteren naar vermogen' niet echt genoemd wordt in lokale prestatieafspraken. Corporaties maken bij voorkeur gezamenlijk afspraken waarbinnen ze ieders specifieke bijdrage uitwerken. Uitruling of trade-off van thema's zou meer kunnen, maar elke corporatie zal uiteindelijk toch een bijdrage moeten leveren aan alle thema's. De energietransitie is een andere gesprekstafel op een hoger niveau; daar zijn veel meer partijen voor nodig dan alleen gemeente en corporaties.

- 2 Hoe zijn gemeenten te stimuleren om te komen tot investeringen in stedelijke vernieuwingswijken door middel van samenwerkings- en prestatieafspraken?

Gemeenten kunnen gestimuleerd worden om tot investeringen in stedelijke vernieuwing te komen door zich meer te richten op wederkerige afspraken met corporaties. De mogelijkheden hiertoe staan bij de vorige deelvraag omschreven. Het bestemmen van specifieke gebieden voor sociale huur en het stellen van eisen aan de wijze waarop locaties worden ontwikkeld zijn de meest kansrijke incentives. Dit gebeurt nu nog beperkt, maar wordt meer toegepast. Gemeenten kunnen ook soepeler omgaan met bepaalde eisen, zoals parkeernormen of welstandseisen. Bovendien kunnen gemeenten bijdragen door extra inzet op het versnellen van procedures of op het creëren van draagvlak voor vernieuwingsplannen.

Openheid en transparantie aan de voorkant van de cyclus met prestatieafspraken kan helpen om gezamenlijk tot gedragen en haalbare afspraken te komen. Een proces waarbij de gemeente samen met corporaties en andere stakeholders tot een gedeelde woonvisie komt is hiervoor een goede basis en leidt tot een goede vertrouwensrelatie. Het helpt als de kaarten gelijk open op tafel gelegd worden en er geen buffers worden ingebouwd voor de onderhandeling. De totstandkoming van de woonvisie is voor corporaties een belangrijk moment, waarop zij nog invloed kunnen uitoefenen. Het werkt voor corporaties belemmerend als de gemeente

eenzijdig een wensenlijstje neerlegt bij de corporaties, waardoor het systeem van het bod als éénrichtingsverkeer wordt ervaren. Zij voelen zich daardoor eerder uitvoeringsorganisatie van de gemeente dan gelijkwaardige partner. Ook wederzijdse transparantie over beschikbare middelen kan stimulerend werken. De indicatieve bestedingsruimte van corporaties is nu wel inzichtelijk in de dPi (de Prospectieve informatie), maar dit komt niet overeen met de feitelijke investeringsruimte en dat veroorzaakt verwarring, discussie en wantrouwen. Andersom willen corporaties dan ook inzicht in en transparantie over de beschikbare middelen van gemeenten.

Het koppelen van incentives of beloningen door gemeenten aan het nakomen van afspraken over investeringen kan stimulerend werken. Dit hangt samen met de wederkerigheid van afspraken, waarbij met name het beschikbaar stellen van concrete locaties maakt dat corporaties harder gaan lopen. Sancties werken eerder demotiverend dan stimulerend. Corporaties zouden zich dan eerder gaan indekken en aan de veilige kant gaan zitten met afspraken, zodat ze deze zeker kunnen halen. Sancties passen ook niet bij een vertrouwensrelatie, die wel nodig is voor gemeente en corporaties als lokale partners om de opgave in de stad zo goed mogelijk te kunnen realiseren. Elkaar afstraffen als een doel niet gehaald wordt past daar niet bij. In plaats daarvan wordt er afgeroomd door de overheid als corporaties niet naar vermogen presteren, bijvoorbeeld door de verhuurdersheffing, en kunnen corporatiebestuurders uit functie worden gezet. Er zijn ook gemeenten die van mening zijn dat het toetsen van de prestaties van corporaties niet nodig zou moeten zijn, omdat de corporaties daar zelf verantwoordelijk voor zijn.

3 Hoe kunnen huurdersorganisaties en marktpartijen hieraan bijdragen?

Huurdersorganisaties kunnen sinds de nieuwe Woningwet meetekenen met de prestatieafspraken, maar in relatie tot corporaties en gemeenten zijn ze feitelijk geen gelijkwaardige partner. In verband met hun achterstand in kennis en tijd, is het lastig voor huurdersorganisaties om mee te onderhandelen over investeringskeuzes. Onderhandelingen vinden vooral plaats tussen gemeente en corporaties. In het traject van de prestatieafspraken hebben huurdersorganisaties nauwelijks invloed; zij zitten meestal aan het begin en aan het eind aan tafel als de onderhandelingen op een haar na gevild zijn. Huurdersorganisaties kunnen wel vooraf input leveren over welke prestaties zij belangrijk vinden, maar hun positie is veel minder sterk dan die van Ocorporaties en gemeente. Ook zijn er grote verschillen in de positie en professionaliteit van huurdersorganisaties per gemeente en per corporatie.

Huurdersorganisaties kunnen wel bijdragen op het niveau van projecten of thema's, door uit te dragen richting de huurders dat zij een investeringsvoorstel steunen.

Marktpartijen kunnen, zij het beperkt, bijdragen door het inzetten van hun kennis en expertise in het traject van gemeenten om tot een gedeelde en gedragen woonvisie te komen. Een voorbeeld hiervan is het Zwols Concilium, een samenwerking tussen lokale woningcorporaties en een gebiedsontwikkelaar met gemeente en provincie. Het Concilium is opgericht als vereniging voor het woningprogramma en de wijkvernieuwing in Zwolle. De betrokken gebiedsontwikkelaar voelt zich lokaal verbonden met de stad en ziet het als zijn taak om bij te dragen aan het realiseren van voldoende en kwalitatief hoogwaardige en betaalbare woningen. De ontwikkelaar tekent niet mee in de prestatieafspraken, maar heeft een strategische samenwerking met de lokale corporaties voor wie zij woningen ontwikkelen.

4 Overige conclusies over samenwerkings- en prestatieafspraken.

Binnen de scope van prestatieafspraken tussen gemeente en corporaties lijkt duurzaamheid leidend te worden en dominant in de investeringsopgave van corporaties. De stapeling van duurzaamheidsdoelen bovenop volkshuisvestelijke doelen maakt het zeer complex, waar partijen op vast kunnen lopen. Corporaties koppelen hun interne begrotingscyclus steeds vaker aan de cyclus van de prestatieafspraken. Het is minder vrijblijvend sinds de nieuwe Woningwet en levert meer helderheid op, ook voor huurders. Elk jaar opnieuw prestatieafspraken werkt niet goed voor de opgave van de stad, omdat dan alleen naar de korte termijn wordt gekeken. De basis zou meer een gezamenlijke beleidsagenda moeten zijn van gemeente en corporaties, zoals bijvoorbeeld de routekaart CO₂-neutraal van de Aedes. Een termijn van vier jaar voor prestatieafspraken gekoppeld aan de collegeperiode zou goed kunnen werken, met een gezamenlijke stip aan de horizon op lange termijn en jaarlijkse monitoring van de resultaten.

Het vergroten van de concreet- en hardheid van afspraken maken prestatieafspraken minder vrijblijvend. Onzekerheden op de lange termijn zoals duurzaamheid, maken het echter lastig om op alle fronten afrekenbare afspraken te maken. Lastige problemen moeten niet doorgeschoven worden naar projectniveau maar aan de voorkant opgelost worden bij het maken van prestatieafspraken. Afspraken voor alle corporaties op stedelijk niveau kunnen op hoofdlijnen en afspraken per corporatie op gebiedsniveau kunnen gedetailleerder en concreet gemaakt worden. De moeilijkheid van prestatieafspraken is de realiteitszin op lange termijn met alle onzekerheden die er zijn. De insteek zou een slimme en gezamenlijke aanpak moeten zijn, waarbij zoveel mogelijk rendement uit investeringen gehaald wordt en afspraken steeds concreter worden uitgewerkt. Daarvoor is transparantie in investeringen en opbrengsten noodzakelijk.