

Resultaatgerichtheid van prestatieafspraken met corporaties: een Catch 22 voor gemeenten?

Er is vaak onvrede over de maatschappelijke prestaties van woningcorporaties. Er zijn de bekende incidenten die duiden op desinvesteringen, maar er is ook een groep corporaties die onderinvesteert. Vanuit het Rijk is het moeilijk, en wellicht ook onwenselijk, om corporaties te bewegen tot maatschappelijk zinvolle investeringen. Daarvoor ontbreken de instrumenten en de kennis van de lokale situatie. Gemeenten worden geacht hierin een belangrijke rol te spelen. Maar hebben zij genoeg wisselgeld om de daarvoor benodigde wederkerigheid waar te maken? Of zitten zij – net als in de roman Catch 22 van Joseph Heller – in een vicieuze cirkel?

Volkshuisvesting

Gemeentelijke woonvisies zouden vertaald moeten worden in prestatieafspraken met corporaties. Uit onderzoek blijkt echter dat iets minder dan de helft van de Nederlandse gemeenten een of meer van deze prestatieafspraken heeft (Severijn, 2009). Maar belangrijker is de constatering in dit onderzoek dat maar weinig afspraken resultaatgericht zijn. Verreweg de meeste zijn procesafspraken of inspanningsverplichtingen. Hierbij moet overigens opgemerkt worden dat het hebben van een prestatieafpraak geen noodzakelijke voorwaarde is om te komen tot een vergelijk tussen gemeente en corporatie over de gezamenlijke strategie en de uitvoering daarvan. Het is zeer wel denkbaar dat corporaties en gemeenten een cultuur van samenwerking hebben en een gemeenschappelijk beeld van maatschappelijk gewenste prestaties. In dat geval kunnen ook zonder afspraken goede resultaten worden geboekt. Toch is de vraag gerechtvaardigd hoe gemeenten kunnen sturen op resultaat indien die samenwerking niet vanzelfsprekend is en corporaties niet, te weinig of maatschappelijk gezien verkeerd investeren.

Geringe wederkerigheid

Essentieel voor resultaatgerichte overeenkomsten is het begrip wederkerigheid: ik doe wat voor jou, als jij wat voor mij doet. Wat corporaties kunnen doen is duidelijk. Ze kunnen een bepaald aantal woningen van een bepaald type bouwen, verkopen of slopen. Daarnaast kunnen ze zich

inspannen voor de herstructurering van oude wijken, voor het energiezuiniger maken van hun woningbestand, voor combinaties van wonen, zorg en welzijn, en voor investeringen in de leefbaarheid van buurten. Maar wat kan de gemeente daar tegenover stellen? Het belangrijkste wisselgeld is juridisch-planologische medewerking bij nieuwbouw en, met name voor goedkope huurwoningen, een aantrekkelijk grondprijnsbeleid. De vraag is alleen wat dat waard is in de praktijk.

Juridisch-planologische medewerking hangt van vele zaken af die los staan van de individuele aanvrager, zoals in dit geval de corporatie, en ook niet zomaar kunnen worden aangepast op die aanvrager. Er moet hierbij een onderscheid worden gemaakt in de inhoudelijke beoordeling en de procesduur van de aanvraag. Een gemeente kan besluiten medewerking te verlenen aan een door een corporatie geïnitieerde ontwikkeling. Maar die inhoudelijke beoordeling dient wel te voldoen aan de nodige randvoorwaarden die verband houden met de vaak benodigde herziening van het bestemmingsplan. Bestemmingsplannen moeten worden voorzien van een goede ruimtelijke onderbouwing, mede gebaseerd op allerlei onderzoeken, vooral voortvloeiend uit milieuwetgeving. Dit dient uiteraard zonder aanzien des persoons te gebeuren, anders bestaat het gevaar dat de Raad van State het plan blokkeert. Ook wat betreft de snelheid van de behandeling van een

voorstel kan een gemeente een corporatie maar zeer beperkt bevoordelen. Er zijn vaste wettelijke termijnen, vaste vergaderfrequenties van de gemeenteraad en het college, en er zijn gestandaardiseerde ambtelijke processen.

Corporaties kunnen zich inspannen voor de herstructurering van oude wijken, voor het energiezuiniger maken van hun woningbestand, voor combinaties van wonen, zorg en welzijn, en voor investeringen in de leefbaarheid van buurten.

Ook de mogelijkheden voor een gunstig grondprijnsbeleid zijn beperkt. Toen er nog objectgebonden subsidies voor sociale woningbouw bestonden konden corporaties bouwrijpe grond tegen een vaste prijs verwerven, een prijs die lag rond kostprijsniveau. Dat is nu niet meer. Corporaties betrekken hun grond dan ook steeds vaker van andere aanbieders (Buitelaar, Van den Broek & Segeren, 2009). Een grondprijnsbeleid dat corporaties voor al hun investeringen impliciet subsidieert en bevoordeelt ten opzichte van andere partijen is in strijd met Europese staatssteunregels (Groetelaers et al., 2009), en blijkt in de praktijk ook niet veel voor te komen (Matthijsse & Buitelaar, 2011). Verreweg de meeste gemeenten rekenen 'residueel' – oftewel hanteren de marktwaarde voor de betreffende functie – en behandelen corporaties hierbij niet anders dan andere woningaanbieders. Dit betekent logischerwijs dat grond voor woningen in het sociale segment een lagere marktwaarde heeft en tegen een lagere prijs wordt verkocht dan grond voor woningen in de vrije sector.

Wat mag je dan als gemeente van een corporatie verwachten als je niet veel in te brengen hebt? Hoe kan wederkerigheid worden vergroot? Er zijn verschillende manieren waarop dat zou kunnen, zij het in beperkte mate. Die zouden tegen de



achtergrond van het staatssteundossier echter niet op corporaties sec gericht moeten zijn, maar op de functies, gebieden en typen vastgoed waarvoor de corporatie de (enige) aangewezen partij is.

Oplossingsrichtingen

Om de activiteiten die corporaties voor hun rekening nemen te stimuleren, kunnen gemeenten voorwaarden stellen aan het grondgebruik. Dit kan zowel wanneer de gemeente zelf de grond bezit als wanneer anderen de grond in handen hebben. Als gemeenten de grond bezitten kunnen ze voorwaarden stellen aan de gronduitgifte. Er bestaat echter het gevaar van overtreding van aanbestedings- en staatssteunregels wanneer de grond onderhands gegund wordt aan een corporatie. Dit hangt uiteraard af van de mate waarin het beoogde gebruik als sociaal kan worden getypeerd. Bij een tender of openbare biedprocedure loopt de gemeente dat risico in ieder geval niet. De gemeente schrijft het programma van eisen uit en alle geïnteresseerde partijen kunnen dan laten weten wat ze gegeven die eisen bieden, vaak gekoppeld aan een plan voor die locatie. Gemeenten kunnen ervoor kiezen om een tender uit te schrijven voor een mix van commerciële en maatschappelijke bestemmingen. Onmiskenbaar zijn dan partijen die een maatschappelijk rendementsprofiel hebben – zoals corporaties – eerder of beter in staat om een bod uit te brengen dan partijen met hogere rendementseisen.

Wanneer gemeenten de grond niet hebben dan moeten ze terugvallen op hun publiekrechtelijke bevoegdheden. Ook dan heeft de gemeente mogelijkheden om commercieel onaantrekkelijke functies te stimuleren. Gronden kunnen bijvoorbeeld een maatschappelijke bestemming krijgen, waardoor commerciële grondbezitters doorgaans genoodzaakt zijn om een gebied samen met een maatschappelijk ondernemer te realiseren. Daarnaast biedt de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) mogelijkheden om de woonbestemming verder te verbijzonderen door grond als sociale huur (maximaal de huurtoeslaggrens) of sociale koop (maximaal 200.000 euro) te bestemmen. Ook dit biedt mogelijkheden voor ontwikkelingen door corporaties. Verder verdient de NIMBY-problematiek ('not in my back yard') rond zorg en welzijn aandacht. Het komt nog vaak voor dat

initiatieven die aansluiten bij breed gedragen wensen van cliënten, zorgaanbieders en vanuit het zorgbeleid bij de ruimtelijke inpassing stranden omdat gemeenten hiervoor onvoldoende ruimte bieden in hun bestemmingsplanvoorschriften (Verhagen, Visser & De Kam, 2010). Uiteraard kan niet alles in een woonwijk, maar van corporaties kunnen op het gebied van wonen en zorg alleen prestaties worden verwacht als er in bestaande of nieuwe woonwijken ruimte is voor kleinschalige woonvormen met een vorm van begeleiding.

Ook op het punt van strategische ruimtelijke en sociale beleidsvorming liggen mogelijkheden voor het vergroten van de wederkerigheid. Het gaat hier niet alleen om hele concrete condities maar vooral ook om de opstelling van gemeenten en het gevoel bij het werkveld van corporaties in relatie tot de belangen van de stad als geheel. Gemeenten zijn op grond van de Wro verplicht een structuurvisie op te stellen voor het gehele grondgebied, hetgeen vaak wordt nagelaten. Hiermee kunnen ze anticiperen op de ontwikkeling van lokale behoeften op het gebied van wonen, zorg en welzijn. Dat betekent dat de realisatie van voorzieningen, zoals steunpunten voor zorg in de wijk (als alternatief voor dure intramurale voorzieningen), even vanzelfsprekend worden als het plannen van groen, infrastructuur en onderwijsvoorzieningen. Opname in een structuurvisie betekent ook dat de gemeente helder maakt aan alle marktpartijen wat haar uitgangspunten zijn bij gebiedsontwikkeling. Daarnaast kan de structuurvisie op basis van de afdeling grondexploitatie van de Wro in voorkomende gevallen een grondslag vormen voor een financiële bijdrage van andere (winstgevende) exploitatiegebieden aan deze voorzieningen (De Kam & Schellekens, 2010). Een structuurvisie kan een goede onderlegger zijn voor prestatieafspraken, omdat wonen, zorg en welzijn in samenhang kunnen worden bekeken met het functioneren van de stad als geheel (Rekenkamer West-Brabant, 2010; 27).

Zoek de grenzen

Ook al is het voor gemeenten moeilijk om corporaties privileges te verschaffen, het gaat bij het vergroten van wederkerigheid vooral ook om de bereidheid om de grens op te zoeken van wat kan binnen de regels.

Dit niet omwille van de corporatie maar vanwege het optimaliseren van de bijdragen van corporaties aan lokale investeringen en het beheer van woningen en de woonomgeving. Afspraken zijn hierbij van belang, maar er moet ten minste net zo veel gewicht worden gehecht aan een informeel coöperatief klimaat, met respect voor elkaars belangen, mogelijkheden en posities.

Literatuur

- Buitelaar, E., L. van den Broek & A. Segeren (2009), *De nieuwbouwproductie van woningcorporaties: het belang van lokale omstandigheden*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Groetelaers, D. M. Haffner, H. van der Heijden, W. Korthals Altes & T. Tasaan-Kok (2009), 'Lage grondprijzen corporatiewoningen en staatssteun', *Tijdschrift voor vastgoedrecht* 2: 27-33.
- Kam, G. de & T. Schellekens (2010), *Structuurvisie en grondexploitatie als ondersteuning van gemeentelijk beleid voor woonservicegebieden: een verkenning van de mogelijkheden van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening*. Nijmegen, Radboud Universiteit, Faculteit der Managementwetenschappen, Leerstoelgroep Planologie.
- Matthijssse, J. & E. Buitelaar (2011, te verschijnen), 'Grondprijzen voor sociale woningbouw: tussen impliciete belasting en subsidie'.
- Rekenkamer West-Brabant (2010), *Prestatieafspraken vergeleken: Prestatieafspraken in West-Brabant tussen gemeenten en woningcorporaties – Koepelnotitie*. Roosendaal, Rekenkamer West-Brabant.
- Severijn, C.R.M. (2009), *Analyse van de prestatieovereenkomsten tussen gemeenten en woningcorporaties in 2008*. Zoetermeer: Severijn BV.
- Verhagen, L, G. Visser en G. de Kam, *Samen werken aan ruimtelijk beleid voor wonen met zorg en begeleiding in de wijk: een handreiking voor gemeenten, zorgorganisaties en corporaties*. Utrecht: Aedes Actiz Kenniscentrum Wonen-Zorg (KCWZ).