

Aan
Burgemeester en wethouders van Delft
Afschrift aan

Nota

Datum
08-11-2004
Ons kenmerk

Onderwerp
Sturingsmogelijkheden voor afspraken met corporaties.

Opsteller
J.G. van der Bie
Bijlage

Geacht college,

In de raadsvergadering van 28 september jl. is door de raad een motie aangenomen die het college opdraagt om:

- Te zoeken naar sturingsmogelijkheden voor de vele afspraken die met corporaties worden gemaakt;
- De raad zo snel mogelijk te informeren indien sprake is van vertraging zodat de raad hier mogelijk consequenties aan kan verbinden

Tijdens de behandeling van deze motie hebt u aangegeven dat u de motie onderschrijft en een notitie over de sturingsmogelijkheden toegezegd.

De notitie bestaat uit 3 onderdelen:

1. Aansturing van het volkshuisvestelijk beleid.
2. Aansturing op planningen nieuwbouw en herstructurering.
3. Samenvatting en conclusies.

In de motie wordt gesproken van de vele afspraken die met de corporaties in Delft worden gemaakt. Om die reden wordt een onderscheid gemaakt in twee soorten van afspraken namelijk: de aansturing van afspraken over het volkshuisvestelijk beleid en de aansturing van afspraken over planningen in het kader van nieuwbouw en herstructurering.

1. Aansturing van het volkshuisvestelijk beleid.

De afspraken die in dit kader worden gemaakt hebben betrekking op de uitoefening van de publieke taak van de corporaties. Deze afspraken worden periodiek vastgelegd in de zogenaamde prestatieafspraken met de corporaties. Zij gaan over de verantwoordingsvelden van corporaties waaronder de zorg voor het huisvesten van de doelgroep (lagere inkomens), de zorg voor de kwaliteit van de woningen en voldoende passende woningen voor mensen met een functiebeperking, opstellen van criteria voor het verkopen van woningen.

De verantwoordingsvelden zijn vastgelegd in het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH). Hierin is ook de relatie geregeld tussen gemeente en corporaties. Deze relatie wordt in het BBSH als volgt omschreven.

1.1. Relatie gemeente corporaties (BBSH).

De zelfstandiger positie, de schaalvergroting van corporaties en de afname van gemeentelijke subsidiemiddelen maken dat de vormgeving van de relatie tussen gemeente en corporaties is veranderd. De grote hoeveelheid noodzakelijke investeringen in de volkshuisvesting kan door de gemeente niet of nauwelijks worden aangestuurd door subsidies. De gemeente heeft dan ook belang bij een goede taakuitoefening van corporaties. De volkshuisvestingsopgaven zullen immers in belangrijke mate door corporaties ter hand moeten worden genomen.

Naast de bewoners, zijn de gemeente en de corporatie elkaars belangrijkste partners in de volkshuisvesting. Zij onderhouden niet alleen een duurzame relatie door de regels die de wet stelt, maar vooral vanwege de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de volkshuisvesting. Bij het vervullen van de opgaven op lokaal niveau zijn zij in hoge mate op elkaar aangewezen. De corporatie en de gemeente hebben daarbij ieder een eigen positie en beschikken over eigen middelen en instrumenten voor de uitvoering van het volkshuisvestingsbeleid. De nadruk in de relatie tussen gemeente en corporaties ligt in de voorbereidende fase van beleidsbepaling. Zij voeren overleg over de te leveren prestaties en maken hierover afspraken. De afspraken gaan over de prestaties van de corporaties bij de uitoefening van hun publieke taak. Een tegenprestatie van de gemeente in de zin van 'voor wat, hoort wat' is daarvoor niet noodzakelijk, maar omdat de gemeente en corporatie beide verantwoordelijk zijn voor de volkshuisvesting, kunnen zij elkaar ook aanspreken op bijdragen daaraan.

Prestatieafspraken geven uitdrukking aan de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de lokale volkshuisvesting. Zij zijn niet bedoeld als instrument voor de gemeente om de corporaties eenzijdig op te leggen wat in de ogen van de gemeente verstandig is op het gebied van de volkshuisvesting. De gemeente is niet verplicht om prestatieafspraken te maken. Dat zou zich niet verhouden met het wezen van het maken van afspraken, namelijk contractvrijheid. Die verplichting ligt wel bij de corporaties. Alleen als de gemeente geen volkshuisvestingsbeleid heeft vervalt deze verplichting voor de corporaties, maar is desgevraagd overleg op verzoek van de corporaties noodzakelijk. De corporaties moeten wel bij het rijk melden of er afspraken zijn gemaakt, maar dat is ter informatie. Het maken van afspraken over te leveren prestaties is het beste middel om het beleid van beide partijen concreet te maken.

De corporaties beheren een groot deel van de woningvoorraad en beschikken in het algemeen ook over de middelen om de opgaven te verwezenlijken. Bovendien hebben zij de kennis die nodig is voor het beheren van woningen en de aanpak van de leefbaarheid van buurten en wijken. Ook gemeenten hebben een belangrijke taak bij het beheer van de woonomgeving, het zorgdragen voor de veiligheid en de infrastructuur. De gemeente zal de lokale volkshuisvesting op een grotere afstand aansturen.

Zij zal zich meer moeten concentreren op het vormgeven van het lokale volkshuisvestingsbeleid. Alleen door een nauwe samenwerking en afstemming tussen de gemeente en de corporaties kunnen volkshuisvestingstaken optimaal totstandkomen.

1.2. Rol van de gemeente.

De verantwoordelijkheid van de gemeente voor de volkshuisvesting is vastgelegd in de Grondwet en de Woningwet. Deze verantwoordelijkheid wordt gedeeld met de rijksoverheid. De rijksoverheid stelt de randvoorwaarden vast waaronder de gemeente haar werk moet doen.

De volkshuisvesting heeft veel raakvlakken met andere beleidsterreinen, zoals ruimtelijke ordening, milieu, welzijn en veiligheid. Het is belangrijk dat de uitvoering van de taken op deze beleidsterreinen wordt afgestemd met die op het gebied van de volkshuisvesting. Het is de taak van de gemeente ervoor te zorgen dat een integraal beleid tot stand komt. Zij kan aangeven wat de volkshuisvestingsopgave op lokaal niveau is, welk beleid hiervoor nodig is en ook welke inspanningen de gemeente zelf zal verrichten op dit terrein. Op die manier schept de gemeente voor een deel de voorwaarden waaronder corporaties hun taken vervullen. De gemeente geeft aan welke prestaties zij van de corporaties verwacht. Hun activiteiten zijn immers van groot belang voor de mogelijkheden om het integrale beleid zo veel mogelijk te doen slagen.

Het is de gemeente niet toegestaan om aan de in het BBSH genoemde onderwerpen nadere voorschriften aan corporaties te geven. De bedoeling van dit verbod is dat alle uitvoeringsregelingen die met het van kracht worden van het BBSH zijn vervallen, niet in de vorm van plaatselijke voorschriften terugkomen. Ze passen niet in het systeem waar het gaat om het leveren van prestaties van corporaties binnen de aangegeven kaders en niet om de manier waarop.

1.3. Rol van corporaties.

Corporaties hebben een maatschappelijke taak. Deze taak heeft zijn grondslag in de Woningwet en het BBSH. Hierin zijn de kaders vastgelegd voor het werkterrein en de prestaties van de corporaties. De corporatie moet zich over haar prestaties verantwoorden. Woningcorporaties zijn in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor de invulling van de sociale taken. Zij hebben daarbij een grote mate van vrijheid. De rijksoverheid houdt hierop toezicht. De vervulling van de taken op het gebied van de volkshuisvesting zal in belangrijke mate op lokaal en regionaal niveau invulling moeten krijgen. In het BBSH is daarom vastgelegd dat corporaties het gemeentelijk beleid in acht moeten nemen. Hiermee komt tot uitdrukking dat afstemming tussen de activiteiten van corporaties en de gemeente belangrijk is voor de vervulling van de volkshuisvestingsopgaven op lokaal en regionaal niveau. Verder wordt hiermee tot uitdrukking gebracht dat de corporatie zich niet alleen verantwoordelijk moeten voelen voor het eigen beleid maar ook voor het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid. Die bepaling is opgenomen omdat de gemeente voor het realiseren van haar volkshuisvestingsbeleid in hoge mate afhankelijk is van de prestaties van de corporaties. De gemeente moet dan ook kunnen rekenen op voldoende prestaties en kan corporaties hierop aanspreken. Het is echter niet zo dat de corporatie verplicht is om het

gemeentelijk beleid te volgen. In het BBSH is aangegeven dat afwijkingen mogelijk zijn. Die afwijkingen moeten dan wel worden gemotiveerd.

Bij nalatigheid kan de corporatie door het rijk worden aangesproken hetzij in bestuurlijke zin, hetzij via een aanwijzing. Andersom kan de corporatie het rijk aanspreken als de gemeente geen volkshuisvestingsbeleid heeft.

1.4. Het belang van gemeentelijk beleid.

De gemeente heeft belang bij een helder, samenhangend en vastgelegd gemeentelijk beleid. Zonder volkshuisvestingsbeleid kan de toegelaten instelling het gemeentelijk beleid niet in acht nemen en haar eigen beleid niet goed afstemmen op de ontwikkelingen binnen de gemeenten. Een gemeente zonder eigen beleid heeft bovendien weinig mogelijkheden om een corporatie op haar volkshuisvestelijke prestaties aan te spreken. Een goed gemeentelijk beleid is tevens voorwaarde voor het maken van afspraken met corporaties.

Het gemeentelijk beleid dient in goed overleg met de betrokken partijen tot stand te komen. Over het volkshuisvestingsbeleid overlegt de gemeente met de corporaties

1.5. Beleid van de corporaties.

Net als de gemeente dient ook de corporatie inzicht te verschaffen in haar beleidsvoornemens. In het BBSH is vastgelegd dat de corporatie jaarlijks voor 1 december een overzicht van voorgenomen activiteiten moet opstellen en over te leggen aan de gemeente. Het activiteitenoverzicht moet een overzicht geven van de activiteiten die de corporatie het komende jaar wil gaan verrichten op de verantwoordingsvelden van het BBSH. Daarbij ligt het voor de hand dat ook inzicht wordt gegeven in de plannen voor opvolgende jaren. Het overzicht moet zo zijn opgesteld dat de gemeente eruit kan afleiden welke activiteiten op haar grondgebied zullen worden verricht. Het activiteitenoverzicht kan de gemeente onder meer inzicht geven in:

- De samenhang tussen investeringen, de reserves en de huurontwikkeling in relatie tot de exploitatie van de bestaande woningvoorraad;
- Beleidsvoornemens op het gebied van het aankopen, bezwaren, slopen of verkopen van woningen;
- Voorgenomen activiteiten op het gebied van het kwaliteitsbeleid en de leefbaarheid;
- De wijze waarop overleg zal worden gevoerd met de bewoners over het beleid en beheer

2. Aansturing op plannen nieuwbouw en herstructurering.

De wijze waarop de woningbouwplanning tot stand komt is het afgelopen decennium drastisch gewijzigd. De beschikbare subsidiestromen, zoals BWS-subsidies, stadsvernieuwingssubsidies en locatiesubsidies waren in belangrijke mate leidend voor de planning en de sturing hierop. De gemeente had veelal het voortouw en de corporaties waren volgend. Sinds de subsidiestromen zijn opgedroogd en corporaties zijn verzelfstandigd zijn de rollen omgedraaid. Net als marktpartijen nemen corporaties nu

initiatieven voor projectontwikkeling en vragen vervolgens om medewerking van de gemeente. Tot op heden leidt dit tot een ad hoc planning met de nodige knelpunten. Knelpunten die voor een deel te maken hebben met beschikbare capaciteit bij de gemeente en voor een ander deel door onvoldoende afstemming tussen corporatie en gemeente.

In het algemeen is het zo dat de sturingsmogelijkheden van de gemeente maximaal zijn door het actief verwerven van grondposities. Dit is echter kapitaalsintensief, dus kostbaar en slechts in heel bijzondere gevallen haalbaar (Spoorzone, Harnaschpolder). Delft heeft immers in zeer beperkte mate uitbreidingsmogelijkheden en zal het daarom moeten doen met de stad zoals die nu is. Het overgrote deel van Delft is bebouwd en de binnenstedelijke ontwikkelingsmogelijkheden zijn beperkt. Het zelf actief grondposities verwerven is slechts beperkt mogelijk.

Waar Delft het van moet hebben zijn de bouwinitiatieven die marktpartijen ontplooiën. Hieronder moeten ook de woningcorporaties worden gerekend. Omdat initiatieven door derden worden ontplooid is de aansturing op de planning van de woningproductie indirect en wel op verschillende manieren, namelijk het inzetten van het instrumentarium in het kader van de ruimtelijke ordening, door voorwaarden te stellen aan de projectorganisatie waarin ook de gemeente participeert, goede afstemming met ontwikkelende partijen (met name woningcorporaties), en goede afstemming en procedures binnen de eigen gemeentelijke organisatie.

2.1. Instrumentarium in kader ruimtelijke ordening (passieve aansturing)

- a. op projectniveau. Het in een ontwikkelingsplan of bestemmingsplan mogelijk maken van (extra) bebouwingsmogelijkheden en wijzigingen in de omvang, hoogte en structuur van de bebouwing en wijziging van de inrichting van een gebied. Dit kan gekoppeld worden aan een pakket van kwaliteitseisen op diverse terreinen, zoals waterberging, groenstructuur, verkeer en parkeren, duurzaam bouwen, monumentenbeleid, ondersteunende wijkvoorzieningen/functies, woningtypologie etc.
- b. functieverandering via ontwikkelingsplannen en bestemmingsplannen.

2.2. Financiële sturingsmiddelen.

Financiële middelen die de gemeente beschikbaar kan stellen om plannen te helpen realiseren zijn:

- a. Investeringsbijdragen Stedelijke Vernieuwing (ISV);
- b. Locatiesubsidies (BLS);
- c. Bijdragen via investeringsplannen;
- d. Grondprijsbeleid.

2.3. Ontwikkelingsstrategieën (actieve aansturing).

- a. Gemeente heeft grondpositie, neemt initiatief en maakt een ontwikkelingsvisie. Gemeente opent grondexploitatie en kiest ontwikkelaar, al dan niet in competitie. Voorbeelden hiervan zijn: Sporthal Buitenhof en Zuidpoort.

- b. Gemeente heeft grondpositie. Corporatie neemt initiatief. Gemeente maakt ontwikkelingsplan en opent grondexploitatie. Voorbeeld: Vermeertoren.
- c. Gemeente én Corporatie hebben beide een grondpositie. Eén van beide neemt initiatief en zoekt directe en intensieve samenwerking met de andere partij, in de vorm van een samenwerkingsovereenkomst of een PPS (Publiek Private Samenwerking)). Gemeente en corporatie delen op enigerlei wijze in de onrendabele kosten en/of het financieel risico. Voorbeeld: Delfgaauwse Weije, Poptahof.
- d. Corporatie heeft grondpositie en corporatie neemt initiatief. Gemeente is kaderstellend middels bestemmingsplan of ontwikkelingsplan (conform punt 2.1.) en verstrekt eventueel een beperkte bijdrage ten behoeve van specifieke gemeentelijke beleidsdoelen. Voorbeelden: Wippolder, Bomenwijk, Ceram/Boeroe.

2.4. Stellen van voorwaarden aan de projectorganisatie waarin de gemeente participeert.

Model 1. samenwerken in projectorganisatie.

Deze vorm van betrokkenheid van de gemeente komt nagenoeg alleen voor met corporaties in de gevallen waar het gaat om het delen in onrendabele investeringen en het delen in risico's (PPS). Voorwaarde voor de projectorganisatie is:

- a. rollen van partijen helder zijn;
- b. partijen een duidelijke visie hebben op wat er moet gebeuren;
- c. vooraf als gemeente goed weten wat je wilt;
- d. gemeente niet betrokken is bij de uitvoering. Hiervoor projectmanager verantwoordelijk;
- e. aansturing op het sociale programma door gemeente via de stuurgroep

Model 2. Samenwerken op basis van een samenwerkings- of exploitatieovereenkomst.

Dit model gaat uit van het schema:

- 1. ontwikkelingsfase in het eerste jaar;
- 2. uitvoeringsfase in het tweede jaar.

In de ontwikkelingsfase brengt de gemeente in beeld welke capaciteit vanuit de verschillende gemeentelijke disciplines in uren nodig is voor de ontwikkeling en de uitvoering van het project. De uren worden vervolgens vastgelegd en de kosten hiervan in beeld gebracht. Aan de initiatiefnemer wordt een betalingsregeling voorgelegd op basis van 'kostenverhaal'. In de betalingsregeling is het ook mogelijk om het inhuren van externen door de gemeente op te nemen.

2.5. Goede afstemming met ontwikkelende partijen (corporaties)

Om de afstemming en de samenwerking te verbeteren zijn september 2004 tijdens het bestuurlijk overleg met de corporaties raamafspraken gemaakt om de regie en de aansturing van planning en woningproductie te versterken. Dit raamwerk houdt in dat jaarlijks een productieplanning wordt gemaakt voor de eerstkomende 2 jaar (2005/2006) van 'harde' plannen en deze te koppelen aan de inzet van capaciteit en middelen. Het instellen van

één coördinerend ambtenaar voor deze productieplanning en -afspraken en het regelmatig (2 maal per jaar) monitoren van de planning op bestuurlijk niveau. Dit raamwerk wordt nu nader uitgewerkt om te komen tot heldere afspraken. Het raamwerk is in de tijd voortschrijdend en voorziet er in dat de harde plannen voor de eerstkomende 2 jaar (nu, 2005/2006) ook de plannen worden gekoppeld voor de 2 daarop volgende jaren (2007/2008) die mogelijk nog kunnen schuiven. Aansluitend hierop volgt een doorkijk van de plannen voor de periode na 2008 met meer onzekerheden met betrekking tot de realisatie. Onderdeel van de monitoring zal ook zijn het jaarlijks organiseren van een projectendag over de voortgang.

3. Samenvatting en conclusies.

De zelfstandiger positie, de schaalvergroting van corporaties en de afname van gemeentelijke subsidiemiddelen maken dat de vormgeving van de relatie tussen gemeente en corporaties is veranderd. Corporaties zijn marktpartijen geworden met een bijzondere positie. Door hun toelating hebben corporaties de verplichting tot uitoefening van een publieke taak. Daarnaast bezitten de corporaties in Delft meer dan 50% van de woningen in Delft.

De gemeente heeft als aansturingsinstrumenten het maken van prestatieafspraken en zorgen dat er formeel vastgelegd volkshuisvestingsbeleid is. Corporaties moeten bij de uitvoering van hun taak het gemeentelijk beleid in acht nemen.

De gemeente kan prestatieafspraken niet eenzijdig aan corporaties opleggen. Van hun kant kunnen corporaties bij het maken van prestatieafspraken niet het principe hanteren van "voor wat, hoort wat". Gemeente en corporaties hebben voor het lokale volkshuisvestingsbeleid een gedeelde verantwoordelijkheid. Lokale (en regionale) samenwerking met corporaties is belangrijk en noodzakelijk om tot goede prestatieafspraken te komen. Niet alleen waar het de verantwoordingsvelden van corporaties betreft maar ook als het gaat om ontwikkelingen in stad zoals nieuwbouw en herstructurering.

Over het volkshuisvestelijk beleid worden in Delft jaarlijks afspraken gemaakt met corporaties. Een belangrijk deel van de prestatieafspraken heeft betrekking op de woonruimteverdeling zoals het huisvesten van doelgroepen. Verreweg de meeste van de 30 afspraken die over de periode 2002 en 2003 zijn gemaakt zijn zowel door corporaties als door gemeente op tijd nagekomen.

Aansturing op planningen nieuwbouw en herstructurering.

De aansturingsmogelijkheden van de gemeente zijn maximaal als sprake is van een actief grondbeleid en inzet van subsidies. De subsidiemiddelen zijn echter beperkt. Een actief gemeentelijk grondbeleid in Delft wordt alleen voorgestaan in de grote, strategisch van het hoogste belang geachte, projecten en gebieden. In ander gevallen zijn de sturingsmogelijkheden meer indirect en (ruimtelijk) kaderstellend. Het stellen van kaders kan door het instrument bestemmingsplannen en door samenwerkings- of ontwikkelingsovereenkomsten te sluiten. Het is belangrijk dat afstemming en samenwerking met corporaties op het gebied van planning

bouwinitiatieven goed is geregeld. Hierover zijn concrete afspraken in voorbereiding en binnenkort voor de raad beschikbaar. Over de voortgang zal jaarlijks aan de raad worden gerapporteerd. Indien zich aanzienlijke vertragingen zouden voordoen dan wordt dit, overeenkomstig de motie, tussentijds aan de raad gemeld.

Natuurlijk moeten ook binnen de eigen organisatie van de gemeente werkzaamheden en procedures goed op elkaar worden afgestemd om te zorgen dat plannings van bouwinitiatieven volgens afgesproken termijnen worden gehaald. Hierin is inmiddels voorzien.

Conclusie.

De conclusie is dat de gemeente zowel op het volkshuisvestelijk beleid, als zeker ook ruimtelijk beleid voldoende aansturingsmogelijkheden heeft, echter vrijwel nooit geheel éézijdig zaken aan corporaties kan opleggen. Kernbegrippen zijn derhalve: kaders stellen, samenwerken, gedegen overeenkomsten sluiten en (beperkt) financieel ondersteunen.

Delft, 13 december 2004

J.G. van der Bie
Hoofd vakteam Wonen