

**Prestatieafspraken vergeleken;
Prestatieafspraken in West-Brabant
tussen gemeenten en woningcorporaties**

Koepelnotitie

Augustus 2010

Postbus 5000
4700 KA ROOSENDAAL

www.rekenkamerwestbrabant.nl

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	5
1.1.	Aanleiding en achtergrond.....	5
1.2.	Aanpak van het onderzoek	6
1.3.	Leeswijzer	8
2.	Algemene context	9
2.1.	CPB-studie, de woningcorporatie uit de verdwijn driehoek	9
2.2.	NIROV-studie, overcapaciteit dreigt op de woningmarkt	10
2.3.	Financiële druk door nieuwe regelgeving	10
2.4.	Prestatieovereenkomsten in Nederland, een overzicht.....	11
3.	Onderzoeksresultaten in negen gemeenten vergeleken	16
3.1.	Inleiding	16
3.2.	De zwakste schakel en de sterkte van de keten	18
3.3.	Totstandkoming van beleid.....	20
3.4.	Aard en invulling van de prestatieafspraken.....	21
3.5.	Monitoring van de afspraken.....	22
3.6.	Realisatie van de doelen	23
3.7.	Rol van de gemeenteraden.....	23
3.8.	Inspirerende voorbeelden.....	24
4.	Lessen en tips	26
4.1.	Realiseren van de gemaakte prestatieafspraken	26
4.2.	Cruciale punten in de keten	26
4.3.	Meerwaarde prestatieafspraken	27
4.4.	Regionale samenwerking nog nauwelijks lokaal vertaald	27
4.5.	Tips bij het werken met prestatieafspraken	28

1. Inleiding

1.1. Aanleiding en achtergrond

De Rekenkamer West-Brabant is ingesteld als een samenwerkingsverband tussen negen gemeenten, en doet onderzoek in de gemeenten Oosterhout, Bergen op Zoom, Geertruidenberg, Rucphen, Zundert, Roosendaal, Etten-Leur, Halderberge en Moerdijk.

Voor alle deelnemende gemeenten is in het onderzoeksprogramma 2010 van de rekenkamer opgenomen dat een onderzoek wordt uitgevoerd naar prestatieafspraken met woningcorporaties. Aanleiding voor dit onderzoek is dat zowel gemeenten als woningcorporaties een belangrijke rol vervullen bij maatschappelijke ontwikkelingen op het gebied van wonen, welzijn en zorg. Regelmatig werken gemeenten en woningcorporaties nauw samen om tot een maatschappelijk optimaal resultaat te komen. Afstemming tussen beide partijen over gezamenlijke doelstellingen, rol en taakverdeling krijgt vaak gestalte in de vorm van prestatieafspraken.

In deze koepelnotitie worden de onderzoeksresultaten van de negen gemeenten vergeleken en gerelateerd aan landelijke trends en ontwikkelingen.

Voor dit onderzoek heeft de rekenkamer West-Brabant de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

In hoeverre leidt de samenwerking tussen gemeenten en woningcorporaties c.q. de concretisering daarvan in prestatieafspraken tot een doeltreffende en doelmatige bijdrage aan beleidsdoelen op het gebied van wonen, zorg en welzijn?

Bovenstaande hoofdvraag is vervolgens uitgesplitst in de volgende deelvragen:

- a Op welke wijze komt het beleid van de gemeente op het gebied van wonen, welzijn en zorg tot stand, en op welke wijze wordt daarbij gebruik gemaakt van de kennis, ervaring en visie van woningcorporaties?
- b Op welke wijze wordt invulling gegeven aan de regiefunctie van de gemeente? Hoe komen binnen dat kader prestatieafspraken tussen gemeente en woningcorporaties tot stand, en biedt het proces c.q. de aard van de gemaakte afspraken voldoende grondslag voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering?
- c Op welke wijze wordt de voortgang van de afspraken gemonitord en bewaakt? Spreken betrokken partijen elkaar aan op het daadwerkelijk nakomen van afspraken? En, indien de ontwikkelingen daar aanleiding toe geven, op welke wijze wordt tot aanpassing van gemaakte afspraken gekomen?
- d Leidt het proces er toe dat de beoogde maatschappelijke doelen worden gerealiseerd? Wordt op basis van een evaluatie van het proces c.q. inhoudelijk bereikte resultaten tot bijstelling van de wijze van samenwerking c.q. opzet en werking van prestatieafspraken gekomen?
- e Op welke wijze geeft de gemeenteraad invulling aan haar kaderstellende en controlerende rol?

Het onderzoek heeft betrekking op de periode 2005-2009. Als de situatie daar aanleiding voor geeft zijn ook gegevens voor of na deze periode meegenomen in het onderzoek.

1.2. Aanpak van het onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd onder leiding van een projectteam van twee leden uit de rekenkamer West-Brabant drs. R.J.A. Clayden en mw. L. de Jong-Stabel. De feitelijke onderzoekswerkzaamheden zijn uitgevoerd door een onderzoeksteam van PricewaterhouseCoopers bestaande uit dr. Leon van den Dool (projectleider) en drs. Hayat Ihataren, Maarten Nieland RA, drs. Mohammed Essafi, drs. Neeltje Schoenmakers, drs. Brendy Boogaard, drs. René van Kuijk, drs. Saskia Schutz en drs. Pauline Mbundu (projectsecretaris).

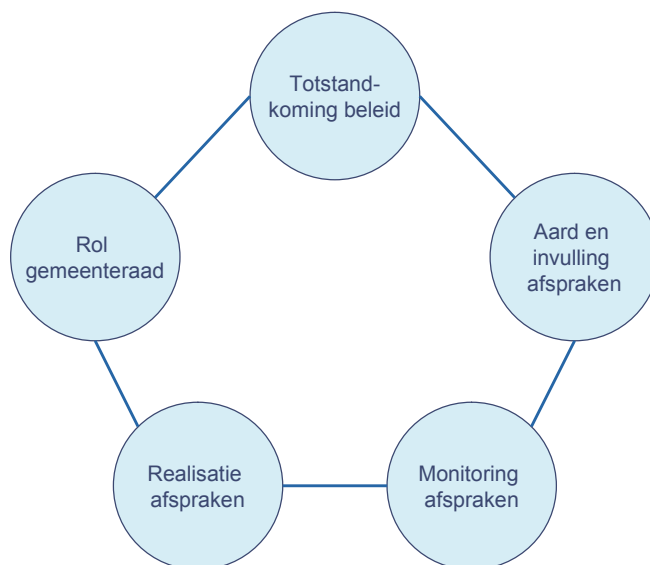
Het onderzoek is verdeeld in een drietal fasen. Begin januari 2010 is gestart met een pilot bij de gemeente Oosterhout. Vervolgens is vanaf februari 2010 gelijktijdig in vier gemeenten onderzoeken gedaan naar de prestatieafspraken met woningcorporaties (fase 1). In deze eerste fase zijn de gemeenten Geertruidenberg, Bergen op Zoom, Rucphen en Zundert betrokken. De tweede fase van het onderzoek is in maart 2010 gestart bij de gemeenten en woningcorporaties in Roosendaal, Etten-Leur, Halderberge en Moerdijk.

In het onderzoek zijn per gemeente de woningcorporaties betrokken, die een substantiële woningvoorraad hebben en waarmee gemeenten al dan niet prestatieafspraken hebben gemaakt. Onderstaand zijn de betrokken gemeenten en woningcorporaties aangegeven.

Betrokken woningcorporaties	Gemeenten
Wonen West-Brabant Soomland Castia Wonen	Bergen op Zoom
Woonstichting Etten-Leur	Etten-Leur
WSG Volksbelang	Geertruidenberg
Bernardus Wonen	Halderberge
Bernardus Wonen Stichting Woningbouw Zevenbergen Brabants Westhoek Goed Wonen	Moerdijk
Thuisvester Stichting Huisvesting Bejaarden Oosterhout	Oosterhout
Allee Wonen WSG Wonen West-Brabant	Roosendaal
Thuisvester	Rucphen
Thuisvester	Zundert

Tabel 1. Betrokken woningcorporaties en gemeenten bij het rekenkameronderzoek

De rekenkamer heeft een normenkader ontwikkeld, waarin voor alle onderzoeksvragen normen opgesteld zijn. Aan de hand van het normenkader kan worden getoetst of het onderzoeksobject wel of niet voldoet aan de gestelde norm. Om de resultaten van dit onderzoek te kunnen vergelijken met landelijke onderzoeksgegevens is gekozen voor de indelingen en definities die ook gehanteerd zijn in het rapport 'Analyse van de prestatieovereenkomsten tussen gemeenten en woningcorporaties in 2008' dat in opdracht van het ministerie van VROM is uitgevoerd door het bureau Severijn. In dit onderzoek worden prestatieafspraken ingedeeld in prestatievelden, worden zes typen prestatieafspraken onderscheiden en wordt verschil gemaakt tussen kwantitatieve en kwalitatieve afspraken. Deze indelingen worden in dit onderzoek gevolgd. Het normenkader en het onderzoek volgen de opbouw van de onderzoeksvragen. Dit wordt schematisch als volgt weergegeven:



Figuur 1. Opbouw rekenkameronderzoek West-Brabant prestatieafspraken gemeenten - woningcorporaties

Op basis van documentstudie, (groeps)interviews en een enquête, zowel bij gemeenten als bij woningcorporaties, is de benodigde informatie verkregen en getoetst aan het normenkader. Bij het onderzoek zijn tevens relevante instellingen (o.a. welzijnsorganisaties, huurdersverenigingen etc.) betrokken die van toegevoegde waarde waren voor dit onderzoek.

Per gemeente is een rapportage opgesteld waarin de resultaten worden gepresenteerd. Daarnaast is deze koepelnotitie opgesteld waarin vergelijkingen tussen gemeenten worden getrokken en leerpunten worden weergegeven.

1.3. Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk schetsen we enkele belangrijke trends en ontwikkelingen aan de hand van studies van het CPB, NIROV en nieuwe financiële regelgeving voor de sector van woningcorporaties. Verder wordt een eerder onderzoek uit 2008 naar 374 prestatieovereenkomsten samengevat en vergeleken met enkele resultaten uit het rekenkameronderzoek in de negen gemeenten. Hoofdstuk 3 vergelijkt de negen gemeenten onderling. Niet om tot een rangorde te komen, wel om van de vergelijking te leren. Het vierde hoofdstuk concludeert met enkele belangrijke lessen en tips.

2. Algemene context

Woningcorporaties worden vaak aangeduid als maatschappelijke ondernemingen (zie o.a. Brandsen en Van den Donk 2005, Gruis 2010). Dat betekent dat deze maatschappelijke ondernemingen zowel profit als non-profit kenmerken hebben, zowel formele als ook informele arrangementen kennen en zowel publieke als ook private belangen dienen. Het CPB meent in een recente en ook bekritiseerde studie dat het stelsel van woningcorporaties inefficiënt is en 'scheef wonen' bevordert. Het NIROV waarschuwt voor overcapaciteit in de woningbouwplannen en de Europese en Nederlandse overheid stellen regels en maatregelen op die de samenwerking financieel onder druk zetten. Hieronder gaan we kort in op deze algemene trends. Wat betekenen deze trends voor West-Brabant? Daarna geven we een overzicht van 374 prestatieovereenkomsten die in 2008 in opdracht van het ministerie van VROM zijn geanalyseerd. Waar mogelijk relateren we onze onderzoeksgegevens aan deze landelijke studie.

2.1. CPB-studie, de woningcorporatie uit de verdwijndriehoek

De titel 'de woningcorporatie uit de verdwijndriehoek' is een studie van het Centraal Planbureau van maart 2010 die aangeeft dat de woningcorporaties niet gestuurd worden door de markt en ook niet door de overheid (rapport beschikbaar op www.cpb.nl). Volgens het CPB wordt er jaarlijks 3,3 miljard euro te weinig huur gevraagd, het verschil tussen de huidige huur en de maximale huur die mag worden gevraagd. Ongeveer 1,3 miljard daarvan komt terecht bij mensen met een laag inkomen die behoren tot de doelgroep voor sociale woningbouw. De andere twee miljard euro gaat naar mensen met een hoger inkomen die profiteren van een goedkoop huurhuis. Daarnaast geven corporaties jaarlijks ongeveer 340 miljoen euro uit aan verbetering van wijken. Het CPB vindt dat dit geld beter door gemeenten besteed zou kunnen worden. Er is tenslotte volgens het CPB te weinig prikkel op efficiency, inefficiënt opererende woningcorporaties kunnen dit gemakkelijk oplossen door enkele huizen te verkopen. De studie heeft geleid tot veel kritische reacties, onder andere van dhr. Calon, voorzitter van de koepelorganisatie voor woningcorporaties AEDES. Hij gaf onder andere aan dat niet in alle situaties de maximale huur gevraagd kan worden, anders zou dit echt wel gebeuren. Verder gaf hij aan dat het corporatievermogen wel maatschappelijk geld is, maar geen staatsgeld. Ook de Woonbond reageerde kritisch. De Woonbond had vooral een integrale studie gewenst waarin ook de koopsector betrokken zou zijn.

Uit ons onderzoek blijkt dat gemeenten en woningcorporaties zich realiseren dat prestatieafspraken over de beschikbaarheid van woningen voor doelgroepen met een bescheiden inkomen geen garantie zijn dat juist deze doelgroepen ook goed bedient kunnen worden. De wachtlijsten voor een goedkope huurwoning zijn in heel Nederland lang, West-Brabant is daarop geen uitzondering. In reactie werken een aantal corporaties (vaak ook in samenwerking) aan data-analyse om meer inzicht te verkrijgen in vraag en aanbod. Vaak blijkt op lokaal niveau dan een andere analyse. Niet het 'scheef wonen' is een prioriteit, maar woningaanbod dat is aangepast aan eisen van specifieke groepen zoals starters of zorgwoningen voor senioren.

2.2. NIROV-studie, overcapaciteit dreigt op de woningmarkt

Het Nederlandse Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting (NIROV) heeft alle bestemmingsplannen en structuurvisies geanalyseerd. In totaal is er voor de komende 15 jaar ruim 1 miljoen woningen gepland. Prognoses laten echter zien dat er vraag zal zijn naar ongeveer 700.000 woningen (Primos). Nu worden lang niet alle plannen ook op tijd uitgevoerd. Het NIROV vindt daarom een planning voor ongeveer 125% van de behoefte heel verstandig. De werkelijke behoefte bleek echter in de afgelopen jaren telkens veel lager dan de geraamde behoefte. Volgens de prognoses waren er tot 2006 jaarlijks 100.000 woningen nodig, maar dat is volgens de NIROV-directeur sinds 1989 niet meer gehaald (Binnenlands Bestuur, 19-2-2010, p. 16). Vanaf 2006 wordt gerekend met 80.000 – 85.000 woningen per jaar, maar ook dat is de afgelopen 10 jaar niet meer gehaald. Voor de regio West-Brabant voorziet het NIROV een planning van 160-320% van de geraamde behoefte. Dat is een beeld dat door de gezamenlijke regionale woonvisie van vijf woningcorporaties rond Bergen op Zoom wordt bevestigd. De woningcorporaties Wonen West Brabant, woningstichting Dinteloord, Castria Wonen, woningstichting Woensdrecht en woningstichting Soomland pleiten niet voor een complete bouwstop, maar zijn wel bezorgd over de te grote ambities en het feit dat de bouwplannen te veel van hetzelfde zijn en te weinig aansluiten op de toekomstige vraag en ontwikkelingen. Uit het rekenkameronderzoek blijkt dat er in regionaal verband wel overleg wordt gevoerd, maar dat overleg leidt nog nauwelijks tot aanwijsbare concrete aanpassingen van lokale woonvisies en prestatieafspraken.

2.3. Financiële druk door nieuwe regelgeving

De financiële druk op woningcorporaties en gemeenten zet de prestatieafspraken voor de komende periode onder druk. Corporaties zijn bezorgd over de negatieve financiële gevolgen van de invoering van vennootschapsbelasting voor woningcorporaties, de heffing bijzondere projectsteun en de integrale BTW-heffing (zie oa. www.aedesnet.nl). Gemeenten zien een korting vanuit het gemeentefonds tegemoet van ongeveer 10%.

Regelgeving uit Brussel maakt een onderscheidt noodzakelijk tussen activiteiten voor huisvesting van de primaire doelgroep (toegestane activiteiten), andere vastgoedactiviteiten en overige activiteiten bijvoorbeeld in het kader van verbetering van de leefbaarheid van wijken. Corporaties dienen aan te tonen dat zij de staatssteun gebruiken voor de toegestane activiteiten. In de praktijk betekent dit dat corporaties op een andere, gedetailleerdere, wijze moeten gaan administreren hetgeen een aanzienlijk beslag op de medewerkers van de corporatie zal doen. Ook zal dit tot een lastenverzwaring leiden aangezien systemen en procedures moeten worden aangepast. Uit de regelgeving volgt ook dat corporaties hun projecten opnieuw tegen het licht moeten houden en vaststellen of wordt voldaan aan de vanuit Brussel opgelegde financieringseisen. Dit zal met name bij gemengde projecten (projecten met zowel toegestane als niet-toegestane activiteiten) de financieringskosten verhogen omdat deze financiering voor de niet-toegestane activiteiten in de commerciële markt, tegen marktconforme voorwaarden geregeld moet worden. Al deze maatregelen tezamen verminderen de financiële

ruimte voor de corporatie voor samenwerking met gemeenten en andere belanghebbenden. Hoeveel deze vermindering bedraagt is op voorhand niet goed in te schatten.

2.4. Prestatieovereenkomsten in Nederland, een overzicht

Het ministerie van VROM heeft in 2008 onderzoek gedaan naar de prestatieovereenkomsten tussen gemeenten en woningcorporaties. Woningcorporaties zijn verplicht te melden of ze prestatieovereenkomsten hebben gesloten en de inhoud toe te sturen aan het ministerie van VROM. In de praktijk blijkt dit niet altijd te gebeuren. Verder merken wij op dat bij het rekenkameronderzoek bewust gekozen is voor een onderzoek naar *prestatieafspraken*. Zo konden ook gemeenten onderzocht worden, waar geen formele overeenkomst was opgesteld. Wanneer er geen overeenkomst was heeft het onderzoek zich gericht op de afspraken. Deze afspraken moesten dan wel aan de volgende voorwaarden voldoen:

- de afspraken zijn gericht op de gebieden wonen, zorg en welzijn;
- het betreft afspraken tussen de gemeente en woningcorporatie(s);
- beide partijen hebben formeel of informeel ingestemd met de afspraken (dat kan bijvoorbeeld ook door in te stemmen met een verslag waarin de afspraken staan).

Hieronder geven wij kort de belangrijkste bevindingen aan en relateren die waar mogelijk aan het onderzoek in West-Brabant.

Niet alle samenwerking is verwoord in de prestatieovereenkomst

In het rapport van VROM (Severijn, 2008) wordt aangegeven dat niet alle samenwerking tussen gemeenten en corporaties in prestatieovereenkomsten wordt geregeld. Zo wordt woonruimteverdeling vaak geregeld in een regionaal convenant en wordt voor de aanpak van een wijk vaak een contract gesloten tussen alle in die wijk werkzame partijen. Ons onderzoek bevestigt deze bevinding. Naast overeenkomsten voor een wijkaanpak komen ook projectovereenkomsten vaak voor, meestal regelt zo'n overeenkomst de grondtransactie, sloop, nieuwbouw en renovatie.

Theoretisch en werkelijk aantal overeenkomsten

In totaal zijn in 2008 in opdracht van VROM 374 overeenkomsten geanalyseerd tussen gemeenten en corporaties. Theoretisch zijn er 1728 overeenkomsten mogelijk tussen gemeenten en corporaties, waarmee het scoringspercentage 21.6% is. Uit ons onderzoek blijkt echter dat gemeenten alleen een overeenkomst sluiten met die corporaties die een substantieel woningbezit in de gemeente hebben. Het scoringspercentage is daarom wel erg theoretisch en het lijkt onwaarschijnlijk dat alle corporaties met alle gemeenten waar zij woningbezit hebben een prestatieovereenkomst zullen sluiten.

Zorgvuldige analyse van de VROM-gegevens laat zien dat corporaties het vaakst een prestatieovereenkomst hebben als zij meer dan 500 woningen in een gemeente heeft en niet tegelijk nog in een groot aantal andere gemeenten actief is (Severijn 2008, tabel 3 en 4).

Los van alle theoretische mogelijkheden heeft landelijk 56% van de corporaties een prestatieovereenkomst en beschikt 42% van de gemeenten hierover (cijfers 2008).

Duur van de overeenkomst

Landelijk komt een looptijd van vijf jaar het meeste voor, daarna scoort een looptijd van vier jaar of van zes jaar het hoogst. Verder blijkt dat het aandeel jaarafspraken (dus prestatieovereenkomsten met een looptijd van 1 jaar) toeneemt.

Hetzelfde beeld komt voor bij de onderzochte gemeenten. Ter vergelijking is de looptijd van de huidige of meest recente prestatieovereenkomst van de onderzochte gemeenten hieronder aangegeven.

Gemeente	Looptijd huidige/meest recente overeenkomst
Oosterhout	5 jaar (2006-2010)
Bergen op Zoom	3 jaar (2008-2010)
Roosendaal	5 jaar (2010-2014)
Rucphen	5 jaar (2006-2010)
Zundert	Niet afgebakend (2008)
Moerdijk	Niet afgebakend (2007)
Etten-Leur	7 jaar (2008-2015)
Geertruidenberg	Geen afspraken
Halderberge	4 jaar (2009-2012)
Gemiddelde looptijd	Bijna 5 jaar

Tabel 2: looptijd prestatieovereenkomst

Handhaafbaarheid

De handhaving of nakoming van de afspraken is vaak ook in de overeenkomst geregeld. Daarvoor worden vier vormen onderscheiden: overleg, monitoring, afrekening (bij niet nakomen van afspraken) en geschilbeslechting. Landelijk levert dit het volgende beeld. In 86% van de gevallen zijn afspraken gemaakt over onderling overleg, in 83% over monitoring, in 16% over afrekening en in 45% over geschilbeslechting.

Uit ons onderzoek in West-Brabant blijkt dat met name afspraken over overleg worden gemaakt, dit komt voor bij vijf van de negen onderzochte gemeenten. Afspraken over monitoring (evaluatie) komen eveneens bij vijf van de negen gemeenten terug. Er zijn geen afspraken gemaakt over afrekening. Alleen door de gemeente Halderberge zijn expliciet afspraken gemaakt over geschilbeslechting.

Gemeente	Afspraken over handhaafbaarheid
Oosterhout	Ja: overleg, monitoring
Bergen op Zoom	Nee
Roosendaal	Ja: overleg, evaluatie
Rucphen	Ja: overleg
Zundert	Ja: overleg
Moerdijk	Ja: evaluatie
Etten-Leur	Ja: evaluatie, geschilbeslechting
Geertruidenberg	Geen afspraken
Halderberge	Ja: overleg, evaluatie, geschilbeslechting
Meest voorkomende vorm	Overleg, evaluatie

Tabel 3 afspraken over handhaafbaarheid

Type afspraken

De gemaakte afspraken kunnen verdeeld worden in verschillende typen. Deze afspraken verbeelden een schaal naar steeds concretere/hardere afspraken. De afspraken variëren van procesafspraken, via uitspraken en intenties naar de wat hardere handelingsafspraken, garantieafspraken en transactieafspraken (Severijn 2008). Uit de gegevens van 2008 blijkt dat het aandeel procesafspraken is toegenomen (van 23% in 2006 naar 29% in 2008). Verder blijkt dat het aandeel uitspraken (13%) en intenties (21%) gelijk is gebleven. Tenslotte is het aandeel handelingsafspraken gedaald (van 34% in 2006 naar 29% in 2008) evenals het aandeel garantieafspraken (van 6% in 2006 naar 5% in 2008) en transactieafspraken (van 4% in 2006 naar 2% in 2008).

Ook in de negen onderzochte gemeenten is dit herkenbaar. Er worden overwegend intentieafspraken en handelingsafspraken gemaakt. Uitspraken, garantieafspraken en procesafspraken komen voor, maar zijn minder frequent. Transactieafspraken zijn in geen enkele gemeente gemaakt. Dat kan onterecht de indruk wekken dat er bijna geen garantie- en transactieafspraken worden gemaakt. In afzonderlijke projectovereenkomsten en raamovereenkomsten worden deze afspraken tussen gemeenten en corporaties wel degelijk gemaakt. Kennelijk worden in de praktijk prestatieovereenkomsten niet gezien als de juiste overeenkomst voor dergelijke afspraken. Deze concrete afspraken zijn vaak het resultaat van een ontwikkelingsproces van een (woningbouw)locatie en/of een onderhandelingsproces. Afronding daarvan gebeurt als dit kan en sluit niet aan op de vaak vaste periodiciteit van de prestatieovereenkomst.

Inhoud van de afspraken

In navolging van het rapport 'Analyse van de prestatieovereenkomsten tussen gemeenten en woningcorporaties in 2008' (Severijn, 2009) wordt onderscheid gemaakt in tien gemeentelijke doelen. Uit het onderzoek van Severijn blijkt dat doorgaans voor de onderstaande doelen prestatieafspraken worden gemaakt. Bij

onze analyse gebruiken we deze beschrijving van doelen inclusief de uitwerking in concrete onderwerpen. De te gebruiken omschrijvingen van de doelen zijn:

1. Verruimen slaagkansen en keuzemogelijkheden woningzoekenden met bescheiden inkomen(de doelgroep). Daarbij is afzonderlijk gekeken naar het verschijnsel 'krimp'.
2. Beperken van de woonlasten voor mensen met een bescheiden inkomen.
3. Creëren van huisvestingsmogelijkheden voor:
 - ouderen en gehandicapten of andere personen die zorg of begeleiding nodig hebben;
 - andere huishoudens in kwetsbare positie (bijvoorbeeld daklozen).
4. Versterken van de samenhang tussen woon-, zorg- en welzijnsdiensten en het verbreden van het assortiment aan woondiensten;
5. Vergroten van de differentiatie van het woonaanbod en het verhogen van de woonkwaliteit;
6. Bevorderen van het eigen woningbezit en in het bijzonder onder lage inkomensgroepen;
7. Verhogen van de kwaliteit van de leefomgeving en het versterken van de sociale samenhang. Dit onderwerp zal worden getoetst aan de hand van 13 stellingen over de leefbaarheid, om zo te onderzoeken welke onderwerpen in de prestatieovereenkomsten aan de orde komen.
8. Bevorderen van duurzaamheid, levensloopbestendigheid en energiezuinigheid van woningen en woonmilieus;
9. Vergroten van de zeggenschap van bewoners, zowel bij de ontwikkeling van nieuwe als bij het beheer van bestaande woningen en woonmilieus.
10. Afspraken over kostenverdeling en andere financiële afspraken.

In de landelijk geanalyseerde overeenkomsten worden vooral afspraken gemaakt over:

- kernvoorraad (veld 1)
- nieuwbouwproductie (veld 1)
- senioren (veld 3)
- gehandicapten (veld 3)
- woonruimteverdeling (veld 2)
- herstructurering (veld 5)
- verkoopbeleid (veld 6)
- verdeling van kosten (veld 10)
- grondbeleid (veld 10).

De inhoud bepaalt mede het type afspraak. Bij het landelijke onderzoek vallen een aantal dingen op. De verdeling van kosten, duurzaam bouwen, levensloopbestendig bouwen, woonruimteverdelingsbeleid, verkoopbeleid en grondbeleid levert vaak (meer dan 50%) harde afspraken op. Voor doelgroepen (zoals starters en gehandicapten) worden vaak resultaatafspraken gemaakt. Voor woon-zorg arrangementen blijven opvallend genoeg deze resultaatafspraken vaak uit (15%). Afspraken over de leefomgeving en interactieve beleidsvorming krijgen vaak de vorm van procesafspraken.

Uit ons onderzoek herkennen we eenzelfde patroon. Met name de prestatievelden 1, 2, 3, 4 en 5 worden gebruikt om prestatieafspraken te maken. In een aantal gemeenten zijn geen afspraken gemaakt voor het prestatieveld 6 'bevorderen woningbezit, voor lage inkomens' en 9 'vergroten zeggenschap bewoners'. Vooral prestatieveld 6 (verkoopbeleid) is afhankelijk van de specifieke situatie in een gemeente en blijkt minder prioriteit te hebben als er niet al te veel mensen zijn met lage inkomens. De zeggenschap van bewoners wordt in veel gemeenten op andere manieren bevorderd (bewonersavonden, inspraak etc.), waardoor deze niet specifiek in de prestatieafspraken zijn opgenomen.

Kwantitatief of kwalitatief

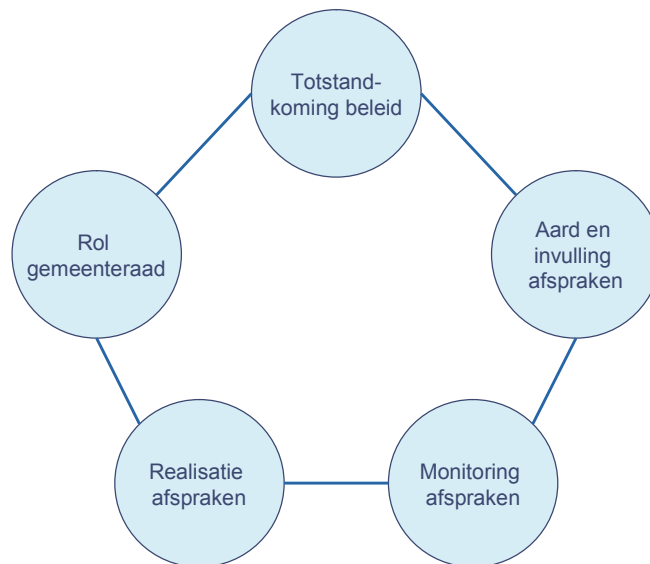
Bij het onderscheid tussen kwantitatief en kwalitatief blijkt dat het landelijk eenvoudiger is om kwantitatieve afspraken te maken over fysieke of financiële inspanningen (bijv. nieuwbouwproductie). Voor andere aspecten, zoals leefbaarheid, komen kwalitatieve afspraken veel vaker voor.

Dit beeld komt overeen met het beeld bij de onderzochte gemeenten. Er worden meer kwalitatieve afspraken gemaakt dan kwantitatieve afspraken. De kwantitatieve afspraken hebben met name betrekking op fysieke en financiële inspanningen.

3. Onderzoeksresultaten in negen gemeenten vergeleken

3.1. Inleiding

In dit hoofdstuk vergelijken we de resultaten in de negen onderzochte gemeenten. Dat doen we niet om een 'rangorde' te bepalen, dat is op basis van dit onderzoek niet mogelijk en ook niet gewenst. Wel kan de onderlinge vergelijking meer inzicht geven in het proces van beleid naar prestatieafspraken en realisatie. We baseren onze vergelijking daarom op het schema van de vijf schakels.



Per schakel definieerden we een onderzoeksvraag en enkele normen. In de rapportages per gemeente werd aangegeven of gemeenten en corporaties voldeden, deels voldeden of niet voldeden aan deze norm. In de tabel hieronder is dit voor alle gemeenten weergegeven.

	Gem. 1	Gem. 2	Gem. 3	Gem. 4	Gem. 5	Gem. 6	Gem. 7	Gem. 8	Gem. 9	
Totstandkoming beleid										
Overleg maatschappelijke partners	+	+	+	+/-	+	+	+/-	+	+	8
Betrekken corporaties bij beleid wonen, welzijn en zorg	+	+	+	+/-	+	+	+/-	+/-	+	7,5
Overeenstemming over visie	+	+/-	+	+	+/-	+	+/-	+	+	7,5
	3	2,5	3	2	2,5	3	1,5	2,5	3	
Aard en invulling prestatieafspraken										
Regiefunctie gedefinieerd	+	+/-	+/-	+	+	+	+	+/-	+	7,5
Praktische invulling regiefunctie	+	-	+	+/-	+/-	+	+/-	+/-	+/-	5,5
Doelen vertaald in prestatieafspraken	+	+/-	+	-	+	+	+	+	+	7,5
Planmatige uitwerking door gemeente	-	-	+/-	-	+/-	+/-	-	-	+/-	2
Planmatige uitwerking door corporatie	-	-	+/-	-	+/-	+/-	-	+/-	+/-	2,5
	3	1	3,2	1,5	3,5	4	2,5	2,5	3,5	
Monitoring										
Periodieke rapportages	-	-	+/-	+/-	+/-	+	-	-	-	2,5
Afspraken over handhaafbaarheid	+	-	+/-	-	-	+	+	+	+	5,5
Overleg, aanspreken en bijsturing	+/-	-	+	+/-	-	+/-	-	-	-	2,5
Aanpassing afspraken aan ontwikkelingen	-	n.v.t.	+	-	+/-	+	-	+/-	-	3
Open staan voor verbetering	+	n.v.t.	+/-	-	+/-	+	+	+/-	+/-	5
	2,5	0	3,5	0,5	1,5	4,5	2	2	1,5	
Realisatie doelen										
Verantwoording over maatschappelijke doelen	+/-	-	-	-	+/-	+	-	+/-	-	2,5
Doelen worden gerealiseerd	+/-	-	+/-	+	+/-	-	+/-	-	-	3
Evaluatie proces en inhoud	-	+	+	+/-	-	+/-	-	+/-	+	4,5
Evaluatie leidt tot bijstelling	-	+	+	-	-	-	-	-	+	3
	1	2	2,5	1,5	1	1,5	0,5	1	2	
Rol gemeenteraden										
Informatie trends, ontwikkelingen	-	+/-	+/-	-	+	+	+/-	+	+/-	5
Raad stelt doelen en randvoorwaarden vast	+	+/-	+/-	-	+	+	+	+	+/-	6,5
Voortgangsrapportages	-	-	-	-	+/-	+	-	-	-	1,5
Voortgangsrapportages leiden tot bijsturing	-	-	-	-	+/-	-	-	-	-	0,5
	1	1	1	0	3	3	1,5	2	1	
Totaal	10,5	6,5	13,5	6	11,5	16	8	10	11	

Tabel 4. overzicht score negen gemeenten op normen en deelvragen

We hebben medewerkers van de gemeente, woningcorporaties en andere betrokken instellingen (zoals welzijnsorganisaties en huurdersverenigingen) een vragenlijst toegestuurd met stellingen over deze vijf schakels. In totaal hebben we 84 ingevulde vragenlijsten uit de negen gemeenten retour gekregen. De resultaten daarvan zijn verwerkt in dit hoofdstuk. In het algemeen gaf 69% van de respondenten aan op de hoogte te zijn van de prestatieafspraken die tussen gemeente en woningcorporatie zijn gemaakt. Als men niet op de hoogte was, gaf men vaak aan slechts één onderdeel te kennen waar men in de praktijk mee te maken had. Van de respondenten is 61,4 % tevreden over samenwerking, heeft 28,9 % geen mening en is 9,6% niet tevreden. Het valt hierbij op dat de gemeentelijke medewerkers veel vaker tevreden zijn over de samenwerking dan de corporatiemedewerkers. Bij gemeenten is 81% tevreden, bij de corporaties is dit 37,5%, de andere instellingen zijn voor 33,4% tevreden.

In dit hoofdstuk gaan we eerst in op de verbindingen tussen de schakels. Vervolgens bekijken we iedere schakel afzonderlijk.

3.2. De zwakste schakel en de sterkte van de keten

Onze veronderstelling was dat de sterkte van de schakels de sterkte van de gehele keten bepaalt. Anders gezegd: de keten is zo sterk als de zwakste schakel. Klopt die veronderstelling nu ook? We lopen de verbindingen in de keten langs aan de hand van onze onderzoeksresultaten.

Van beleid naar prestatieafspraken

Een goede betrokkenheid bij de totstandkoming van beleid en overeenstemming in visie resulteert in een sterkere invulling van prestatieafspraken, maar ook een wat minder breed en uitvoerig traject kan tot goede prestatieafspraken leiden.

In onze groep van negen gemeenten zijn er vier gemeenten die én overleg voeren met maatschappelijke partners over wonen, zorgen welzijn én de corporaties betrekken bij belangrijke beleidsnota's op dit terrein én overeenstemming hebben bereikt over de visie. Deze gemeenten 'scoren' 3 punten op de eerste deelvraag en zijn tevens de gemeenten die ook het hoogste scoren op de aard en invulling van de prestatieafspraken. Dit blijkt echter geen noodzakelijke voorwaarde te zijn. Enkele gemeenten blijken met een minder brede en uitvoerige consultatie bij de totstandkoming van beleid in staat prestatieafspraken te maken op (vrijwel) alle BBSH-velden en daar een duidelijke regierol op papier en in de praktijk voor in te vullen.

Van Prestatieafspraken naar monitoring

Om tot gezamenlijke monitoring te komen is een planmatige uitwerking van de prestatieafspraken heel belangrijk.

Bij een aantal gemeenten zijn de prestatieafspraken in de uitvoeringsperiode wat op de achtergrond geraakt. Dat is te voorkomen door direct na vaststelling van de prestatieafspraken een goed uitvoeringsplan te maken. In vier gemeenten hebben gemeenten en corporaties een plan van aanpak voor de uitvoering van de

prestatieafspraken gemaakt. Drie van deze vier gemeenten monitoren de afspraken tijdens de uitvoeringsperiode. Van de gemeenten die geen gezamenlijk plan van aanpak uitwerken, monitort geen enkele gemeente de uitvoering gezamenlijk. Ook de respondenten geven aan dat een planning voor de uitvoering van de prestatieafspraken vaak ontbreekt. 40,9% weet van een planning, terwijl 41% daar niet van weet en 15,6% aangeeft dat er geen planning is.

Invloed op realisatie van de prestatieafspraken

Goede beleidsvoorbereiding, regie en invulling van de prestatieafspraken en monitoring zijn wel belangrijk maar niet voldoende om gemaakte prestatieafspraken te realiseren.

Gemeenten die goed overleg voeren over het beleid, dit vertalen naar prestatieafspraken en dit monitoren scoren niet allemaal hoog op de realisatie. Deze gemeenten zien dit overleg, hun onderlinge samenwerking en de gezamenlijke monitoring wel als een belangrijke basis voor succes, maar het is nog niet voldoende. Dat blijkt ook bij gemeenten die relatief goed scoren bij de realisatie, maar die bijvoorbeeld minder consequent hebben gemonitord. Er zijn volgens de onderzochte gemeenten nog een aantal factoren die samen het succes bij de realisatie bepalen. Zonder te claimen dat onderstaande factoren uitputtend zijn, willen we de volgende zaken noemen.

- **Overeenstemming over belangrijke zaken**
Bij enkele gemeenten was er een belangrijke zaak waarover partijen nog geen overeenstemming hadden bereikt. Dat kan een groot project zijn, financiële inbreng in activiteiten of projecten of de verdeling van bouwlocaties met de bijkomende winst of verlies. Na een oplossing blijkt de samenwerking ook op andere terreinen veel beter te werken. Het expliciet maken en adresseren van deze issues helpt de samenwerking vaak sneller vooruit.
- **Ambities en de realiteit**
Prestatieafspraken moeten worden uitgevoerd in een weerbarstige praktijk. De ambities die verwoord worden in de prestatieafspraken werden in enkele gemeenten achteraf als te ambitieus gezien. Dat kan simpelweg liggen aan het aantal afspraken. Bij te veel afspraken is er een risico dat het overzicht tijdens de uitvoering verloren raakt. Verder kan de geplande periode niet passen bij de gemaakte afspraken. Woningbouwprojecten realiseren vanaf de initiatieffase, maar ook het verbeteren van de tevredenheid over de leefbaarheid of veiligheid in een wijk, is nauwelijks mogelijk binnen een periode van 2 jaar.
- **Beschikbare middelen**
Prestatieafspraken kosten vaak geld en vereisen ook inzet van medewerkers. Enkele gemeenten gaven aan dat te weinig budget of te weinig (ambtelijke) capaciteit voor vertraging in de uitvoering had gezorgd. Ook ict-hulpmiddelen, bijvoorbeeld bij databases voor woonruimteverdeling, bleken een vertragende factor te kunnen zijn.
- **Afhankelijk zijn van andere partijen**
Veel prestatieafspraken tussen gemeenten en woningcorporaties vereisen instemming en medewerking van andere partijen, zoals bewonersorganisaties, politie, welzijnsorganisaties, grondeigenaren en ontwikkelaars. Zodra er een

derde partij nodig is, gelden in principe alle hierboven genoemde factoren opnieuw voor deze partij.

De gemeenteraad, verbindende schakel of kink in de kabel?

Gemeenteraden vervullen in de onderzochte gemeenten nauwelijks een rol in de keten, corporaties voelen zich daardoor minder gesteund en er wordt een kans gemist om de prestatieafspraken op de agenda te houden.

Gemeenteraden worden in de onderzochte gemeenten over het algemeen geïnformeerd over trends en ontwikkelingen op het gebied van zorg, wonen en welzijn. De Raad stelt ook meestal wel een beleidsnota vast op dit terrein, zoals een woonvisie. Bijna geen enkele Raad wordt vervolgens geïnformeerd over de realisatie van de belangrijkste prestatieafspraken. Raden vervullen daarmee op dit moment nauwelijks een functie in de geschetste keten. Dat levert een risico op en er wordt een kans gemist. Het risico is dat Raden dan op eigen initiatief kunnen komen met moties of kritische vragen. Woningcorporaties in ons onderzoek zijn daar meestal bezorgd over en weten zich graag gesteund in het afgesproken beleid. In vrijwel alle gevallen is de Raad het eens met de gemaakte afspraken. Door op hoofdlijnen periodiek geïnformeerd te worden over de uitvoering, kan de Raad helpen voorkomen dat de prestatieafspraken in de uitvoeringsperiode op de achtergrond raken. Zo kan de Raad een verbindende functie in de keten vervullen.

3.3. Totstandkoming van beleid

Betrokkenheid externe partners vaak beperkt tot totstandkoming

Over het algemeen blijkt dat gemeenten de diverse lokale partners betrekken bij de totstandkoming van het beleid. De score op de eerste deelvraag is duidelijk het hoogst (zie tabel in paragraaf 3.1). Bijna 70% van de respondenten vindt dan ook dat de gemeente hen goed betreft bij de formulering van beleid. Een opvallend hoge score, als men bedenkt dat de respondenten uit negen verschillende gemeenten komen. Overigens vindt 80% van de medewerkers van gemeenten dat zij corporaties goed betrekken, terwijl 50% van de medewerkers van de corporaties dit ook vinden.

Opvallend is dat de betrokkenheid van de partners zich beperkt tot de totstandkoming van beleid. Na deze fase is er over het algemeen weinig concrete afstemming over de voortgang, uitvoering of bijstelling van het beleid met de lokale partners.

Beperkte interne integrale focus

Bij verschillende gemeenten is de afstemming over de prestatieafspraken beperkt of niet aanwezig. De afstemming is ook hier het sterkst in de fase van beleidsformulering. Maar ook in deze fase worden niet altijd andere relevante afdelingen betrokken bij de totstandkoming van een woonvisie. In de meeste gemeenten wordt in de fase van de uitvoering de afstemming vervolgens minder.

Commitment zowel intern als extern is van belang

Het is van cruciaal belang om van meet af aan commitment en draagvlak te creëren bij de interne relevante afdelingen. Naast draagvlak komt dit ook de inhoudelijke kwaliteit van beleid ten goede.

Voor externe partners is het belangrijk om niet alleen bij de totstandkoming van beleid betrokken te worden, het is ook relevant om geïnformeerd te blijven over de voortgang en de uitvoering van beleid. Op deze manier blijf je als gemeente investeren in de betrokkenheid van de partners. Mochten zaken in de uitvoering misgaan of op een andere manier anders gaan dan gepland, dan zijn de lijntjes kort met de partners en kan er snel geschakeld en afgestemd worden.

Actuele ontwikkelingen kunnen reden zijn om beleid te herijken

Door actuele ontwikkelingen, kan het zijn dat beleid dat is geformuleerd aangepast moet worden. Omdat de partners bij de totstandkoming van beleid vaak wel betrokken zijn, is het goed om bij eventuele veranderingen, de partners te blijven betrekken. Hierdoor kan ook de denkkraft van meerdere (interne en externe) partners gebruikt worden. Op deze manier kan *gezamenlijk* weer aansluiting worden gevonden bij de veranderende nieuwe werkelijkheid.

Kortom, gemeenten zullen zich zelf moeten uitdagen om zowel intern als extern regelmatig te blijven communiceren met partners om na de beleidsontwikkeling, ook de uitvoering gezamenlijk in goede banen te leiden.

3.4. Aard en invulling van de prestatieafspraken

Gemeenten geven beperkt invulling aan de regierol

De respondenten op onze vragenlijst geven met een kleine meerderheid (53%) aan tevreden te zijn over de wijze waarop de gemeente de regierol vervult. 31% van de medewerkers van corporaties is tevreden en 68% van de respondenten van gemeenten is hierover tevreden. Een vrij grote groep (36,1%) weet het niet, voor hen is de regierol kennelijk onvoldoende herkenbaar om er een oordeel over te geven. 12% is ontevreden over de regierol van de gemeente.

Door een aantal gemeenten wordt de regierol expliciet benoemd in de bestudeerde documenten, voorbeelden daarvan zijn Bergen op Zoom, Halderberge en Oosterhout. In de meeste gevallen is de regierol van de gemeente echter niet expliciet gemaakt in de bestudeerde documenten, dit is bijvoorbeeld het geval in Rucphen, Zundert en Geertruidenberg. Het beschrijven van de regierol impliceert niet altijd dat de regierol wordt ingevuld. Andersom geldt dat het niet beschrijven van de rol niet per definitie leidt tot het niet invullen van de regierol. Een voorbeeld daarvan is Rucphen, die deze rol in de praktijk wel degelijk opakt.

Prestatieafspraken vaak niet meetbaar

Uit de bestudeerde documenten blijkt dat de meeste prestatieafspraken niet of onvoldoende meetbaar zijn geformuleerd. De respondenten vinden dat in mindere mate ook; 39,5% vindt dat de doelen meetbaar zijn geformuleerd, 42% heeft geen oordeel en 17,3% vindt de afspraken niet concreet. Bij de corporaties is men iets

kritischer en vindt 31% dat de afspraken niet concreet zijn. In een aantal gevallen leidt dit ertoe dat er bij partners andere beelden bestaan ten aanzien van de afspraken. Het is dan lastig de voortgang van de afspraak met elkaar te bespreken en elkaar daar op aan te spreken. Ook komt het voor dat de prestatieafspraken niet leidend zijn in de contacten met de corporatie (bijv. Halderberge en Moerdijk). Dit werkt door in de realisatie, monitoring en sturing ten aanzien van deze afspraken. De mate waarin afspraken bijdragen aan de gefomuleerde beleidsdoelen is daardoor niet goed vast te stellen.

De samenwerking op uitvoeringsniveau is belangrijk

Uit de interviews blijkt dat een goede samenwerking tussen gemeente en corporaties op uitvoeringsniveau belangrijk is voor de uiteindelijke realisatie. Zijn zaken op uitvoeringsniveau eenmaal goed afgestemd dan gaan veel zaken goed, ook buiten de prestatieafspraken om. Voorbeelden die we daarbij tegenkwamen zijn de afhandelingen van meldingen rondom leefbaarheid en het snel doorgeven van problemen rond schulden en huurachterstanden. Dit hangt vaak nauw samen met de informele persoonsgebonden contacten tussen partners.

Zijn er prestatieafspraken gemaakt, dan leidt dit er wel toe dat het mogelijk is elkaar aan te spreken en een integraal overzicht te behouden. Bij een aantal gemeenten geldt dat de prestatieafspraken kleinere corporaties meer kansen geven ook aan hun maatschappelijke verantwoordelijkheid invulling te geven.

3.5. Monitoring van de afspraken

De wijze waarop monitoring plaatsvindt, verschilt per gemeente. In een aantal gevallen vindt monitoring van de prestatieafspraken plaats, vaak wordt niet bijgestuurd indien wordt geconstateerd dat afspraken niet worden behaald. Van de respondenten geeft ongeveer eenderde (36,3%) dat er sprake is van monitoring. Verder geeft 28,8% aan dat bijstelling plaatsvindt als dreigt dat afspraken niet gehaald worden, 27,6 % ziet geen bijstelling en 40% heeft geen oordeel.

De monitoring is ook niet in alle gevallen gestructureerd en vindt plaats bij ontmoetingen tussen gemeente en woningcorporaties. Daarnaast is geconstateerd dat monitoring vooral plaatsvindt ten aanzien van afspraken inzake de bouwproductie en in mindere mate en aanzien van afspraken inzake leefbaarheid, zorg en welzijn. Dat komt overeen met de waarneming van onze respondenten die voor een groot deel (59,2%) aangeven dat gemeente en woningcorporatie elkaar wel aanspreken op de realisatie van afspraken. Dat gebeurt dan dus regelmatig zonder dat er een voortgangsrapportage beschikbaar is.

Om het proces van prestatieafspraken te verbeteren, zouden vooraf bij het opstellen van de prestatieafspraken, afspraken kunnen worden gemaakt over de wijze van monitoren en hoe kan worden bijgestuurd indien afspraken niet gehaald. Het is van belang dat afspraken volledig zijn en de relevante beleidsterreinen omvatten. Tegelijkertijd kan een drempel ontstaan om te monitoren wanneer afspraken te omvangrijk worden

3.6. Realisatie van de doelen

De mate waarin de gemaakte afspraken worden gerealiseerd verschilt per gemeente en is afhankelijk van een groot aantal (externe) factoren. Uit ons onderzoek blijkt dat geen enkele gemeente die prestatieafspraken heeft gemaakt ze ook allemaal realiseert. In het algemeen geldt overigens wel dat de gemaakte afspraken nagenoeg altijd gedeeltelijk worden gerealiseerd. Uit de vragenlijst blijkt dat een kleine meerderheid (53,6%) van mening is dat de afspraken over het algemeen gerealiseerd worden, slechts 10,9% vindt dat de afspraken over het algemeen niet gerealiseerd worden.

Een belangrijke factor voor succesvolle realisatie is een goede verhouding en samenwerking tussen de gemeenten en de woningcorporatie(s). Een goede relatie tussen de partijen leidt vaak tot een goede afstemming en een gezamenlijke aanpak. Factoren die de realisatie van de gemaakte afspraken negatief kunnen beïnvloeden en/of vertragen, hebben enerzijds betrekking op het proces en de organisatie (interne factoren) en anderzijds op veranderende omgevingsfactoren.

Ook moet er bij de realisatie rekening worden gehouden met de positie van de gemaakte afspraken in het proces. De afspraken zijn veelal gebaseerd op de Woonvisie en andere beleidsvisies en doelstellingen. De kwaliteit van het onderliggende beleid is van invloed op de uiteindelijke realisatie van de afspraken. Wanneer bijvoorbeeld de Woonvisie onvoldoende meetbaar geformuleerd is, is het moeilijk om de gestelde doelstellingen door te vertalen in concrete prestatieafspraken. Prestatieafspraken worden dan ook regelmatig op een hoog abstractieniveau geformuleerd waardoor monitoring en (bij)sturing lastig is. Daarnaast wordt in de praktijk het merendeel van de afspraken niet (volledig) gerealiseerd als gevolg van een te optimistische planning (zowel in tijd als in het aantal gemaakte afspraken), tegenvallende procedures, langer benodigde voorbereidingstijd, veranderende regelgeving en onvoldoende doorvertaling van de afspraken naar de interne organisatie.

3.7. Rol van de gemeenteraden

De rol die de gemeenteraad in de negen gemeenten inneemt, is over het algemeen die van een kaderstellende Raad. Belangrijke beleidsnota's op het gebied van wonen, welzijn en zorg worden doorgaans in alle gemeenten door de Raad vastgesteld. Daarmee worden de kaders gesteld voor het uit te voeren beleid. Voor de gemeente Geertruidenberg, waar geen prestatieafspraken zijn gemaakt, geldt dat de Raad een minder kaderstellende rol heeft, maar vooral geïnteresseerd is in de voortgang op projectniveau.

Wanneer het gaat om de rol die de gemeenteraad heeft bij de prestatieafspraken tussen gemeenten en woningcorporaties, is de rol van de Raad beperkt. Over het algemeen wordt de gemeenteraad door het College van B&W geïnformeerd over het feit dat er prestatieafspraken worden of zijn gemaakt. In een enkel geval stelt de Raad hierover aanvullende vragen (o.a. Oosterhout, Moerdijk) en stelt de Raad kaders aan de manier waarop met de prestatieafspraken moet worden omgegaan. In de gemeente Oosterhout komt dit tot uiting door een motie om meer geïnformeerd

te worden over de prestatieafspraken en eerst het woonbeleid vast te stellen alvorens prestatieafspraken te maken. In de gemeente Moerdijk heeft de Raad opdracht gegeven om de prestatieafspraken met meer woningcorporaties te maken en worden uiteindelijk met vier in plaats van met drie woningcorporaties afspraken gemaakt.

Nadat het beleid is vastgesteld en prestatieafspraken zijn gemaakt, vindt in de verschillende gemeenten in zeer beperkte mate een terugkoppeling plaats naar de Raad over de voortgang van de prestatieafspraken. In bijna alle gemeenten worden geen periodieke voortgangsrapportages specifiek voor de prestatieafspraken opgesteld (Oosterhout, Halderberge, Moerdijk, Zundert, Rucphen, Roosendaal). Hierdoor vindt in vele gemeenten geen bijsturing plaats van de prestatieafspraken op basis van voortgangsrapportages en is de controlerende rol van de Raad beperkt. In de gemeenten Bergen op Zoom en Etten-Leur worden wel periodieke voortgangsrapportages gemaakt. Op beleid- en projectniveau wordt de Raad via monitoring, beleidsevaluatie etc. in sommige gemeenten zijdelings geïnformeerd over zaken die ook in de prestatieafspraken zijn verwerkt (o.a. Roosendaal). Het detailniveau van de voortgangsrapportages verschilt per gemeente en gaat tot op het aantal gerealiseerde woningen.

In de gemeenten Halderberge, Etten-Leur en Moerdijk wordt de Raad ook op de hoogte gesteld van trends en ontwikkelingen door middel van interactieve sessies. In de gemeente Moerdijk is de interactieve beleidsvorming zodanig, dat deze door de Raad zelf wordt geïnitieerd. Op initiatief van de Raad worden diverse maatschappelijke partners uitgenodigd om een beeld te vormen over een bepaald beleidsonderwerp, dat wordt vervolgens verder uitgewerkt door de ambtelijke organisaties. Ook zijn de woningcorporaties in de gemeente Moerdijk actief in de manier waarop zij de Raad betrekken. In deze gemeente nodigen de woningcorporaties de Raad op eigen initiatief één keer per jaar uit om deze te informeren over trends, ontwikkelingen en de stand van zaken rondom projecten.

3.8. Inspirerende voorbeelden

Gedurende het onderzoek is in de verschillende gemeenten een aantal goede initiatieven en/of afspraken naar voren gekomen die bijdragen aan de samenwerking tussen de gemeente, corporaties en andere partijen en daarmee de realisatie van afspraken en doelstellingen. De voorbeelden variëren van stimuleren van burgerparticipatie tot grootschalige projecten, zoals een gezamenlijk WMO loket.

Wij hebben uit het onderzoek drie 'best practices' gekozen die wij hieronder toelichten, namelijk het WMO loket in Roosendaal, de actieve rol van de Raad in Moerdijk en het investeringsbod van woningcorporaties in Etten-Leur.

WMO loket

Op het gebied van informatie, advies en ondersteuning in het kader van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning is HetPunt (WMO loket van Roosendaal) in 2009 uitgeroepen tot beste WMO loket van het jaar. De stichting HetPunt is op initiatief van Aramis AlleeWonen, Stichting Groenhuysen en de gemeente Roosendaal opgericht met als doel het centraal aanbieden van hun producten en diensten op het

gebied van wonen, zorg en welzijn. De stichting wordt bestuurlijk ondersteund door onder andere Thuiszorg West Brabant en het GGZ Westelijk Noord Brabant

Actieve rol van de Raad bij interactieve beleidsontwikkeling en participatie

De gemeenteraad in Moerdijk speelt een belangrijke en bijzondere rol bij de totstandkoming van beleid. Al bij het begin van de beleidsontwikkeling nodigt de Raad relevante partijen uit om informatie te verstrekken over een onderwerp / beleidsveld en daarover van gedachten te wisselen. De avond dient dan als basis voor de Raad om vanuit diverse invalshoeken meer zicht te krijgen op verschillende aspecten van het beleidsveld. Bewoners worden afhankelijk van het thema uitgenodigd om mee te praten over het beleid. Op basis van de resultaten van de beeldvormende avond, wordt het beleid door de ambtelijke organisatie verder ontwikkeld. Ook in de latere fasen worden partners door de gemeente Moerdijk betrokken bij de beleidsontwikkeling.

Investeringsbod van woningcorporaties

Om concreet te maken hoe de gemeente en de woningcorporatie, ieder vanuit een eigen verantwoordelijkheid, in het belang van de gemeenschap van Etten-Leur de komende jaren invulling wensen te geven aan het wonen in Etten-Leur, heeft WEL een investeringsbod uitgebracht. Dit bod heeft ertoe geleid dat nieuwe prestatieafspraken tussen de gemeente en de woonstichting zijn gemaakt. Het bod heeft een nieuwe impuls gegeven aan de onderlinge samenwerking.

4. Lessen en tips

In dit laatste hoofdstuk vatten we de belangrijkste lessen uit de voorgaande analyse samen. Wat zijn nu de cruciale punten in de geschetste keten van prestatieafspraken? Hoe kan de vaak gedeeltelijke realisatie van prestatieafspraken worden verbeterd? Welke meerwaarde hebben prestatieafspraken? Tenslotte vragen we aandacht voor regionale afstemming. Daarnaast geeft dit hoofdstuk een aantal praktische tips in de vorm van een kleine checklist voor iedereen die werkt met prestatieafspraken tussen gemeenten en woningcorporaties.

4.1. Realiseren van de gemaakte prestatieafspraken

Vrijwel in alle gemeenten worden de prestatieafspraken gedeeltelijk gerealiseerd. Het is in de weerbarstige praktijk van wonen, zorg en welzijn ook niet te verwachten dat alle afspraken binnen de planperiode geheel gerealiseerd kunnen worden. Toch zijn er wel factoren aan te geven die de realisatie versterken.

Prestatieafspraken verschillen vaak van karakter. De ene afspraak is snel uit te voeren, de andere afspraak duurt jaren, is op te knippen in vele deelactiviteiten en afhankelijk van veel externe factoren. Een oplossing daarvoor is het werken met een meerjarige raamovereenkomst en daarnaast met prestatieafspraken voor kortere periodes. Per periode kan dan worden bijgestuurd en kan ook beter worden ingespeeld op veranderingen, bijvoorbeeld op de woningmarkt.

In enkele gemeenten werd onderkend dat een belangrijk issue de onderlinge relatie 'overschaduw' is. Het onderwerp komt vaak terug bij overleg, maar wordt niet opgelost. Onderhuids kan dit de samenwerking op andere terreinen gaan frustreren. Daar waar het issue expliciet is gemaakt en gericht wordt geadresseerd, wint de samenwerking aan kracht. Soms is een aparte sessie met een externe gespreksleider een oplossing, in andere gevallen een heldere afspraak op schrift.

Ambitie en realiteit zijn niet altijd in balans bij de prestatieafspraken. Het aantal afspraken is soms te groot. De uitvoeringsperiode is soms ook wel erg optimistisch kort gekozen. Een goede balans tussen ambitie en realiteit voorkomt teleurstelling over de uitvoering.

Bij prestatieafspraken horen middelen, zoals budget, inzet in uren, kennis en andere ondersteuning als ict. Door de benodigde middelen voor de uitvoering van de prestatieafspraken globaal in beeld te brengen, wordt de slaagkans hoger.

Prestatieafspraken zijn soms afhankelijk van de medewerking van derden. Het in beeld brengen van deze afhankelijkheidsrelaties kan ook helpen de realisatie te versterken.

4.2. Cruciale punten in de keten

Alle schakels in de keten zijn van belang. Toch blijkt uit ons onderzoek dat in veel gevallen op drie plaatsen gemakkelijk aan kracht is te winnen.

Als direct na het vaststellen van de prestatieafspraken een plan van aanpak wordt gemaakt door gemeente en woningcorporatie(s), zal daarna een veel betere

monitoring plaatsvinden. Alle gemeenten in ons onderzoek die een plan van aanpak opstelden voor de prestatieafspraken, bleven de afspraken beter en consequenter monitoren. De prestatieafspraken bleven daardoor ook integraal onderdeel van het bestuurlijk overleg tussen de gemeente en de woningcorporatie(s).

Een tweede kans op versterking van de keten is de betrokkenheid van de gemeenteraad. Een periodieke rapportage op hoofdpunten aan de gemeenteraad is een voortdurende prikkel om scherp te blijven op de realisatie van de prestatieafspraken.

In de derde plaats betrekken veel gemeenten veel partners bij het opstellen van een woonvisie. Bij de uitvoering van de prestatieafspraken die daaruit voortkomen worden andere partners, zoals welzijnsorganisatie en wijkorganisaties, echter veel minder betrokken. Een bespreking van de voortgang van de realisatie in breder verband biedt kansen om ook andere partijen meer te betrekken bij de uitvoering. Huurderscommissies spelen in dat opzicht vaak wel al een bijzondere rol richting de corporaties.

4.3. Meerwaarde prestatieafspraken

Terugkijkend op het onderzoek kan de vraag gesteld worden wat nu de meerwaarde is van het maken van prestatieafspraken. Ons onderzoek geeft in ieder geval de volgende antwoorden.

Prestatieafspraken versterken de integraliteit en samenhang tussen de activiteiten en projecten op het terrein van wonen, zorg en welzijn.

Prestatieafspraken bieden een kans om alle corporaties in een gemeente te betrekken, ook de woningcorporaties die een gering aantal woningen in de gemeente bezitten. De woningcorporaties met een gering aantal woningen zijn vaak niet in staat bijeenkomsten en overleg over meerdere aparte deelonderwerpen bij te wonen. Het overleg over alle afspraken wel. In de praktijk maakt men dan afspraken tussen de corporaties over een onderlinge taakverdeling. Prestatieafspraken dwingen om beleid concreet te maken.

Prestatieafspraken bieden tegenwicht tegen de dwingende dynamiek van woningbouwprojecten met hun financiële druk en risico's. Die dynamiek neigt gemeenten en corporaties om vooral over de woningbouwprojecten te overleggen. Integrale prestatieafspraken laten dan zien dat overleg en actie ook over andere zaken nuttig en nodig is.

Prestatieafspraken bieden een basis om elkaar aan te spreken. Het is een zakelijke basis om concrete activiteiten van elkaar te verwachten.

4.4. Regionale samenwerking nog nauwelijks lokaal vertaald

De woningmarkt is een regionale markt. Verhuisbewegingen en de oriëntatie van huurders en kopers van woningen wijzen daar op. Er vindt in West-Brabant regionaal overleg plaats tussen de gemeenten in verschillende overlegvormen. Ook een aantal coöperaties heeft initiatief genomen tot regionaal overleg en een regionale visie. De resultaten van dit regionale overleg zijn echter nog weinig zichtbaar vertaald in gemeentelijke woonvisies en prestatieafspraken. Daarmee bestaat er een risico dat gemeenten en corporaties ongewild met elkaar concurreren door bijvoorbeeld te veel woningen voor dezelfde doelgroepen te

plannen. De risico's daarvan kunnen groot zijn, omdat woningbouwprojecten veel geld kosten. Voor de toekomst is het daarom een grote uitdaging om te komen tot een goede regionale afstemming en dit helder te vertalen naar lokale plannen. Een regionale kaderovereenkomst met globale prestatieafspraken voor meerdere gemeenten en corporaties zou hiervoor een goed middel kunnen zijn.

4.5. Tips bij het werken met prestatieafspraken

Tijdens ons onderzoek kwamen diverse praktische oplossingen en werkwijzen tegen die we hieronder vertaald hebben naar tips. De tips hebben allemaal betrekking op het werken met prestatieafspraken tussen gemeenten en woningcorporaties. Ze kunnen als een soort cheklist worden beschouwd, zonder dat we zouden willen claimen dat dit een uitputtende lijst is.

1. Stel een woonvisie op samen met de belangrijkste partners, maar doe daar niet te lang over. Maak als start gebruik van een evaluatie van de vorige woonvisie.
2. Formuleer de woonvisie voldoende concreet, zodat er een basis is voor de te maken prestatieafspraken. Geef bijvoorbeeld per thema duidelijke accenten aan.
3. Maak onderscheidt tussen een meerjarige raamovereenkomst en periodieke prestatieafspraken voor een kortere termijn die passen binnen dat kader. Zorg tijdens het proces vervolgens dat de afspraken telkens in het juiste document terecht komen.
4. De Raad stelt niet alleen de woonvisie vast, maar geeft ook aan op welke speerpunten of hoofdlijnen er periodiek gerapporteerd zal worden aan de Raad.
5. Werk de gemeentelijke regiefunctie duidelijk uit, door er praktische afspraken aan te koppelen.
6. Maak de prestatieafspraken meetbaar en verdeel de bijbehorende taken helder, zo kun je elkaar later aanspreken op de afspraak.
7. Beperk het aantal afspraken per periode.
8. Stel met de vaststelling van de prestatieafspraken ook een plan van aanpak vast.
9. Gebruik het plan van aanpak voor de monitoring van de uitvoering en basis voor periodiek overleg tussen woningcorporatie en gemeente.
10. Let er bij de uitvoering en bij het overleg op dat de aandacht voor realisatie van woningbouwprojecten de andere afspraken niet naar de achtergrond doet verdwijnen.
11. Betrek andere partners niet alleen bij het opstellen van de woonvisie, maar ook bij de uitvoering en overleg over de voortgang.
12. Sta open voor verbeteruggesties van andere partijen, vooral als het gaat om hun expertise. Huurdersverenigingen hebben bijvoorbeeld vaak nuttige tips over de huisvesting van doelgroepen en buurtorganisaties over de leefbaarheid in de wijk.
13. Evalueer de prestatieafspraken en de onderlinge relatie. Gebruik de uitkomsten voor bijstellingen en hernieuwde afspraken.

Bijlage 1: Literatuur

Branden en Van den Donk, International Journal of Public Administration, 2005, 28, p 749-765;

Binnenlands Bestuur, 340 duizend woningen te veel in de pijplijn, februari 2010, p. 16, 17

CPB, De woningcorporaties uit de verdwijn driehoek, maart 2010

Gruis, Building Business, feb. 2010

Severijn, 2008, Analyse van de prestatieovereenkomsten tussen gemeenten en woningcorporaties in 2008, rapport in opdracht van ministerie van VROM

Rekenkameronderzoeken Prestatieafspraken Gemeenten – Woningcorporaties in de gemeenten Oosterhout, Bergen op Zoom, Geertruidenberg, Rucphen, Zundert, Rosendaal, Etten-Leur, Halderberge en Moerdijk van de Rekenkamer West-Brabant in 2010