

Rekenkamercommissie



Bouwen is meer dan stenen stapelen



“In hoeverre draagt de samenwerking van de gemeente Voorst met woningcorporatie Goed Wonen bij aan een doelmatig en doeltreffend gemeentelijk woonbeleid?”

16 juni 2015 (2015-30026)

Rapportage van bevindingen

Auteurs: Thierry Wever en Eline van Kessel

Foto's: IJsseldal Wonen, gemeente Voorst en Rekenkamercommissie Voorst

Rapportnummer: P29510

Uitgave: 22 april 2015

RIGO Research en Advies BV

De Ruyterkade 112C, 1011 AB Amsterdam / Postbus 2805, 1000 CV Amsterdam

020 522 11 11, info@rigo.nlwww.rigo.nl

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

Voorwoord

De Rekenkamercommissie Voorst biedt u met veel genoegen het rapport ‘Bouwen is meer dan stenen stapelen’ aan.

Onderzocht is in hoeverre de samenwerking van de gemeente Voorst met woningcorporatie Goed Wonen (vanaf 1 januari 2013 IJsseldal Wonen) bijdraagt aan een doelmatig en doeltreffend gemeentelijk woonbeleid. De prestatieafspraken staan, als concretisering van de samenwerking, centraal in dit rekenkameronderzoek. Door de actuele ontwikkelingen op het terrein van de volkshuisvesting, is dit onderzoek niet alleen gericht op de bestaande maar ook op de toekomstige samenwerking tussen gemeente en woningcorporatie.

De conclusies en aanbevelingen van dit rekenkameronderzoek staan in hoofdstuk 1. Hoofdstuk 3 geeft de onderzoeksresultaten weer. In bijlage 2 staat achtergrondinformatie over de onderwerpen die in dit onderzoek centraal staan.

Vanuit de Rekenkamercommissie was Frida Disselhorst eerstverantwoordelijke voor het onderzoek. Het feitelijk onderzoekswerk (hoofdstuk 2 en 3 van dit rapport) is uitgevoerd door Eline van Kessel en Thierry Wever van RIGO Research en Advies BV. Dini Vriezekolk was de secretaris bij dit onderzoek. Contactpersoon binnen de ambtelijke organisatie was Lisette Wolbers.

Het onderzoek vond plaats in de periode december 2014 tot april 2015. Aan het onderzoek hebben directie en medewerkers van IJsseldal Wonen meegewerkt, alsook (ex)wethouders, ambtenaren en raadsleden van de gemeente Voorst. In aanvulling op de reguliere onderzoekswerkzaamheden is een raadsconferentie georganiseerd voor vertegenwoordigers van IJsseldal Wonen en voor raadsleden, college en betrokken ambtenaren van Voorst. In de raadsconferentie zijn de belangrijkste onderzoeksresultaten actief gedeeld en werd de betekenis van actuele ontwikkelingen met betrokkenen besproken, dit met het oog op de toekomstige samenwerking. De resultaten van de raadsconferentie zijn in de bevindingen opgenomen.

De Rekenkamercommissie dankt alle betrokkenen voor hun constructieve medewerking aan het onderzoek.

Inhoud

1	Conclusies en aanbevelingen	pagina 1
1.1	Conclusies	pagina 1
1.2	Aanbevelingen	pagina 2
1.3	Toelichting bij de conclusies	pagina 3
2	Inleiding	pagina 7
2.1	Onderzoeksvragen en afbakening	pagina 7
2.1.1	Onderzoeksvragen	pagina 7
2.1.2	Operationalisatie en normenkader	pagina 8
2.2	Werkwijze	pagina 9
2.3	Leeswijzer	pagina 9
3	Bevindingen	pagina 10
3.1	Vooraf	pagina 10
3.2	Totstandkoming gemeentelijk woonbeleid	pagina 11
3.3	Prestatieafspraken: op basis van wederzijds vertrouwen	pagina 14
3.3.1	Totstandkoming prestatieafspraken: richtinggevend voor de uitvoering	pagina 14
3.3.2	De prestatieafspraken: een bundeling van afspraken	pagina 14
3.3.3	Praktisch functioneren: monitor en evaluatie	pagina 18
3.4	Casus Brede School Twello	pagina 23
3.5	Fusie en maatschappelijk presteren van de corporatie	pagina 26
3.5.1	Fusie: behoud van positie in de regio als plattelandscorporatie	pagina 26
3.5.2	Maatschappelijk presteren: anticiperend op de veranderende wet- en regelgeving	pagina 27
3.6	Achtervangovereenkomsten in Voorst	pagina 32
3.6.1	Gelimiteerde achtervangovereenkomst Goed Wonen	pagina 32
3.6.2	Achtervang in prestatieafspraken	pagina 33
3.7	Vooruitblik toekomstige samenwerking	pagina 35
4	Wederhoor	pagina 39

Bijlage 1	Normenkader	pagina 41
Bijlage 2	Een theoretische basis	pagina 46
A)	Korte theoretische inleiding	pagina 46
2.1	Prestatieafspraken	pagina 46
2.2	Een fusie van een corporatie	pagina 47
2.3	Borgstelling en achtervang	pagina 48
B)	Uitgebreide theoretische inleiding	pagina 50
2.4	Prestatieafspraken, een korte geschiedenis	pagina 50
2.4.1	Op zoek naar een samenwerkingsvorm tussen gemeente en woningcorporatie	pagina 50
2.4.2	BBSH als basis voor het maken van prestatieafspraken	pagina 51
2.5	Een nieuwe Woningwet ofwel prestatieafspraken nieuwe stijl	pagina 52
2.5.1	Naar redelijkheid bijdragen aan het gemeentelijk woonbeleid	pagina 52
2.5.2	Rekening houden met een nieuw werkgebied van de corporaties	pagina 53
2.6	Prestatieafspraken en hun functie	pagina 53
2.6.1	Definitie en typen prestatieafspraken	pagina 53
2.6.2	De functies van prestatieafspraken	pagina 55
2.7	Wat en hoe bij de fusie van een corporatie?	pagina 57
2.7.1	Procesregels bij een fusie	pagina 57
2.7.2	Toetsingscriteria	pagina 57
2.7.3	Gemeentelijke zienswijze bij fusie	pagina 58
2.8	Borgstelling en Achtervang	pagina 59
2.8.1	Borgstelling en zekerheidsstructuur	pagina 59
2.8.2	Achtervang van rijksoverheid en gemeenten	pagina 60
2.8.3	Achtervang in de praktijk	pagina 61
2.8.4	Risicomanagement van het WSW	pagina 62
2.8.5	Informatie gemeenten	pagina 64
2.8.6	Achtervang in prestatieafspraken	pagina 65
Bijlage 3	Lijst van geïnterviewden	pagina 66
Bijlage 4	Gespreksthema's	pagina 67
Bijlage 5	Geraadpleegde bronnen	pagina 70
Bijlage 6	Programma raadsconferentie	pagina 72
Bijlage 7	Deelnemers raadsconferentie	pagina 73

1

Conclusies en aanbevelingen

1.1 CONCLUSIES

De Rekenkamercommissie concludeert:

1. De samenwerking met woningcorporatie Goed Wonen (vanaf 1 januari 2013 IJsseldal Wonen) draagt bij aan een **doelmatig** gemeentelijk woonbeleid. Er is samenhang tussen de prestatieafspraken en het woonbeleid van de gemeente Voorst: in de prestatieafspraken is rekening gehouden met speerpunten uit de woonvisie.
2. De samenwerking met de woningcorporatie draagt bij aan een **doeltreffend** gemeentelijk woonbeleid. Het merendeel van de prestatieafspraken is nagekomen c.q. gerealiseerd. Een aantal afspraken is gedeeltelijk gerealiseerd en een beperkt aantal afspraken is niet gerealiseerd.
3. De gemeenteraad had **geen zicht** op het presteren van de corporatie. Monitoring vond alleen mondeling plaats tussen college en corporatiebestuur, uitgezonderd de eindevaluatie van de prestatieafspraken (april 2015).
4. De samenwerking tussen Goed Wonen en de gemeente Voorst vond op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau plaats op basis van **wederzijds vertrouwen**.
5. De (effecten van de) fusie en de veranderende wet- en regelgeving in corporatieland hadden gevolgen voor de samenwerkingsrelatie en zetten het **onderlinge vertrouwen onder druk**. Beide partijen (willen) investeren om de vertrouwens- en samenwerkingsrelatie te herstellen c.q. te herbevestigen.
6. IJsseldal Wonen is ook in de toekomst een **belangrijke samenwerkingspartner** voor de gemeente Voorst. Het speelveld van de woningcorporaties is wel veranderd. Enerzijds waar het de taakafbakening betreft en anderzijds de financiële speelruimte. Daarnaast is (wordt) de positie van huurders in het woonbeleid en in de samenwerking met gemeente en woningcorporaties versterkt.

1.2 AANBEVELINGEN

Prestatieafspraken 2.0

1. **College**, wees u bewust van het gewijzigde speelveld van de woningcorporatie. Stel uw verwachtingen bij wat betreft het takenpakket van de woningcorporatie en laat u informeren over de financiële ruimte van de woningcorporatie. Benut dit inzicht bij het maken van nieuwe, heldere prestatieafspraken die aansluiten bij het gemeentelijke woonbeleid.
2. **College**, zorg in de nieuwe woonvisie en de nieuwe prestatieafspraken voor een goede lokale borging van de wettelijk versterkte belangen van huurders in het sociale woonbeleid.
3. **Gemeenteraad**, geef in de nieuwe woonvisie ook kaders mee voor de prestatieafspraken die het college met de woningcorporatie maakt. Houd daarbij rekening met het gewijzigde speelveld van de woningcorporatie (zie aanbeveling 1 en 2).
4. **College**, investeer in verder herstel van de vertrouwensrelatie met IJsseldal Wonen. Succesvolle samenwerking begint met wederzijds vertrouwen.

Monitoring en evaluatie

5. **College**, zorg ervoor dat monitoring en evaluatie onderdeel is van de prestatieafspraken. Maak ook goede afspraken over hoe te handelen wanneer zich wijzigingen voordoen en bijstelling van de afspraken nodig is.
Monitoring en evaluatie faciliteren de gemeenteraad in zijn controlerende en kaderstellende taak. Bovendien zorgen monitoring en evaluatie voor transparant bestuur en doelgerichte samenwerking met de woningcorporatie.
6. **Gemeenteraad**, houd bij of het college de afspraken met uw raad over monitoring en evaluatie nakomt. Spreek het college aan op het niet nakomen van deze afspraken.
7. **Gemeenteraad**, benut daarnaast de mogelijkheid om het college schriftelijke vragen te stellen. Passend gebruik van dit instrument faciliteert uw raad eveneens in zijn controlerende en kaderstellende taak.

1.3. Toelichting bij de conclusies

Vooraf

De centrale onderzoeksvraag is:

“In hoeverre draagt de samenwerking van de gemeente Voorst met woningcorporatie Goed Wonen bij aan een doelmatig en doeltreffend gemeentelijk woonbeleid?”

De prestatieafspraken staan, als concretisering van de samenwerking, centraal in dit rekenkameronderzoek. Mede geïnspireerd door de actuele ontwikkelingen op het terrein van de volkshuisvesting, is dit onderzoek niet alleen een terugblik op de samenwerkingsrelatie in de afgelopen jaren, maar ook een vooruitblik op de toekomstige relatie tussen gemeente en woningcorporatie.

Doelmatig

De Rekenkamercommissie concludeert dat de samenwerking met woningcorporatie Goed Wonen bijdraagt aan een **doelmatig** gemeentelijk woonbeleid.

1. De woningcorporatie Goed Wonen kon actief meedenken en meewerken aan de voorbereiding van “Woonvisie: ‘diversiteit in wonen 2011-2015’”.
2. Er is samenhang tussen de prestatieafspraken en het woonbeleid van de gemeente Voorst. In de prestatieafspraken is rekening gehouden met de volgende speerpunten uit de woonvisie:
 - o Door nieuwbouw ruimte ontwikkelen voor gezinnen en senioren;
 - o Mogelijkheden in de bestaande voorraad benutten voor starters en voor lage en middeninkomens;
 - o Regie nemen bij ontwikkelingen voor wonen en zorg;
 - o Concentratie ontwikkelingen in middelgrote kernen en de hoofdkern Twello;
 - o Uitwerking naar een Kwalitatief Woonprogramma (KWP): maatwerk in planning;
 - o Solidariteit organiseren (verevening op nieuwbouwlocaties ten gunste van sociale woningbouw).
3. De prestatieafspraken dienden als instrument om volkshuisvestelijke ambities te realiseren, om het gemeentelijk beleid te integreren, om de onderlinge verhoudingen helder te maken en als instrument voor afstemming en stroomlijning van de samenwerking.
4. Bij het tot stand komen en vaststellen van de woonvisie heeft de gemeenteraad invulling gegeven aan zijn kaderstellende en volksvertegenwoordigende rol. De raad heeft kennis genomen van de prestatieafspraken (het maken van prestatieafspraken is een bevoegdheid van het college).

Doeltreffend

De Rekenkamercommissie concludeert dat de samenwerking met de woningcorporatie bijdraagt aan een **doeltreffend** gemeentelijk woonbeleid.

1. In de prestatieafspraken zijn verschillende typen afspraken gemaakt.
 - o Er zijn voornamelijk intentie- en procesafspraken gemaakt. Intentieafspraken zijn onder andere gemaakt over Collectief Particulier Opdrachtgeverschap (CPO), de verkoop van huur- en kluswoningen en het aanpakken van scheefwonen. Procesafspraken zijn onder meer gemaakt over grondprijzen, eerder gesloten overeenkomsten en het thema wonen, zorg en welzijn.
 - o Een deel van de prestatieafspraken is SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden) geformuleerd, een deel niet. Dit heeft (onder meer) te maken met de keuze van de samenwerkingspartners om voldoende ruimte voor de uitvoering in de afspraken te behouden.
2. In de prestatieafspraken zijn afspraken gemaakt over de bijdrage van de corporatie aan betaalbaarheid, beschikbaarheid en kwaliteit (de ijzeren driehoek). Er is rekening gehouden met vijf van de zes prestatievelden uit het BBSH. Enkel over de betrokkenheid van bewoners bij beleid en beheer van de corporatie zijn geen concrete afspraken geformuleerd.
3. Het merendeel van de prestatieafspraken is nagekomen c.q. gerealiseerd. Dat concludeert de Rekenkamercommissie op basis van de 'Evaluatienotitie van de prestatieafspraken' die het college april 2015 aan de gemeenteraad heeft voorgelegd.
 - o Afspraken over betaalbaarheid en beschikbaarheid zijn ruimschoots nagekomen
 - i. Er zijn in de gemeente Voorst 2.423 woningen beschikbaar voor huishoudens met lagere inkomens (afpraak: minimaal 2.000 woningen). Ook blijkt dat 85 % van de corporatiewoningen een huurprijs heeft tot € 574,35.
 - ii. Meer dan 95 % van de sociale huurwoningen is toegewezen aan de doelgroep met een bruto inkomen van € 34.085,- (afpraak: tenminste 90 %).
 - o Over kwaliteit van de woningen staat alleen vermeld dat de afspraken zijn nagekomen.
 - o Nagekomen zijn eveneens de afspraken over planprocedure woningbouw, grondprijzen, exploitatieovereenkomsten, doorstroombeleid, terugdringen van scheefwonen, woonruimteverdeling en leefbaarheid.
4. De volgende afspraken zijn gedeeltelijk gerealiseerd: omvang en aard nieuwbouwprogramma van woningcorporatie (aandeel van huur- en koopcategorieën, bouwen van nultredenwoningen), wijk- en dorpsontwikkelfonds, startersleningen gemeente, huisvesten specifieke doelgroepen (vrouwenopvang en statushouders) en wonen, zorg en welzijn (waaronder opplussen, scheiden wonen en zorg).

5. In de periode 2012-2014 zijn niet gerealiseerd: verkoop van kluswoningen, starterslening IJsseldal Wonen en Goed Kopen (dit is kopen met erfpacht).
6. De woningbouwcorporatie heeft plannen ontwikkeld die niet expliciet in de prestatieafspraken waren vastgelegd. Dit geldt met name op het gebied van vastgoedontwikkeling. Een voorbeeld hiervan is een financiële impuls om de realisatie van het multifunctionele centrum in Klarenbeek mede mogelijk te maken. Ook de poging om de Brede School in Twello te realiseren is hier een voorbeeld van. Zij het dat dit een ontwikkeling is waaruit IJsseldal Wonen zich uiteindelijk heeft teruggetrokken.
7. Goed Wonen heeft in het kader van het borgstelsel een gelimiteerde achtervangovereenkomst met de gemeente Voorst. Deze eindigt 1 december 2015. De achtervangovereenkomst biedt de woningcorporatie toegang tot financiële middelen (leningen) tegen een lage rente.
 - o Het risico en de kosten van de garantstelling zijn gering voor de gemeente. Alle mogelijke limiteringen zijn in de garantstelling aan de woningcorporatie toegepast. Daarnaast zijn in het borgstelsel zelf een aantal zekerheden ingebouwd.
 - o De garantstelling heeft voor de woningcorporatie financiële meerwaarde en verschaft de woningcorporatie bovendien zekerheid.
8. De gemeenteraad heeft bij het aangaan van deze achtervangovereenkomst invulling gegeven aan zijn kaderstellend, volksvertegenwoordigende en controlerende rol.

Wederzijds vertrouwen

De Rekenkamercommissie concludeert dat de samenwerking tussen Goed Wonen en de gemeente Voorst op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau plaats vond op basis van vertrouwen.

1. De gemeenteraad had geen zicht op het realiseren van de prestaties uit de prestatieafspraken. De raad heeft hierdoor geen invulling (kunnen) geven aan zijn controlerende rol.
 - o Monitoring vond, uitgezonderd de eindevaluatie uit april 2015, mondeling plaats tussen gemeente en woningcorporatie. De gemeenteraad is van deze resultaten niet op de hoogte gesteld, dit ondanks de afspraak met het college dat de raad over eventuele afwijkingen wordt geïnformeerd.
 - o Tot april 2015 waren er geen documenten waarin de monitoring en evaluatie van de prestatieafspraken zijn vastgelegd.
2. De (effecten van de) fusie en de veranderende wet- en regelgeving in corporatieland hadden gevolgen voor de samenwerkingsrelatie en zetten het onderlinge vertrouwen onder druk. Beide partijen (willen) investeren om de vertrouwens- en samenwerkingsrelatie te herstellen c.q. te herbevestigen.

Nieuwe tijden

1. Bij het fusieproces heeft de raad invulling gegeven aan zijn kaderstellende en controlerende rol. De raad was vooraf geïnformeerd over het voornemen tot de fusie en heeft gemotiveerd afgezien van het indienen van een zienswijze.
2. Na de fusie sorteert IJsseldal Wonen voor op de veranderende wet- en regelgeving en beschikbare investeringsruimte in deze nieuwe context. Een aantal projecten wordt stopgezet of afgebouwd.
3. De belangrijke wetwijzigingen betreffen: scherpere definitie van de kerntaak van woningcorporatie en een grotere rol voor huurders. In de onderlinge samenwerking tussen gemeente en woningcorporatie wordt het gemeentelijk woonbeleid een sterker sturingsinstrument en is het maken van prestatieafspraken minder vrijblijvend. In dit licht verandert ook de financiële ruimte en daarmee de investeringsruimte van de woningcorporatie en wordt kiezen vaker noodzakelijk.
4. De woningcorporatie heeft de afgelopen jaren een beweging gemaakt van 'ontwikkelaar naar sociale huisvester'. De prestaties van de corporatie op het gebied van vastgoedontwikkeling zijn getemperd in het bijzonder door ontwikkelingen in de volkshuisvesting (wet- en regelgeving en financiële (on)mogelijkheden).
5. Met enige marge (situatie eind 2013) voldoet IJsseldal Wonen aan de aangescherpte normen die het WSW stelt.



2

Inleiding

De Rekenkamercommissie van de gemeente Voorst heeft in haar onderzoeksprogramma een onderzoek naar het praktisch functioneren van de prestatieafspraken tussen de gemeente Voorst en de in de gemeente actieve woningcorporatie¹ opgenomen. Met het voorliggende onderzoek geeft de Rekenkamercommissie invulling aan dit voornemen.

2.1 Onderzoeksvragen en afbakening

Zoals gezegd staan in dit Rekenkameronderzoek de prestatieafspraken tussen de gemeente Voorst en de woningcorporatie centraal. De Rekenkamercommissie heeft een hoofdvraag en een aantal deelvragen geformuleerd. Deze vragen zijn voorzien van een nadere operationalisatie², waarmee het onderzoek is afgebakend. Dit is tevens een aanzet voor het te hanteren 'normenkader' (waarover later meer).

2.1.1 Onderzoeksvragen

Als hoofdvraag voor dit onderzoek heeft de Rekenkamercommissie geformuleerd:

"In hoeverre draagt de samenwerking van de gemeente Voorst met woningcorporatie Goed Wonen bij aan een doelmatig en doeltreffend gemeentelijk woonbeleid?"

Afgeleid van deze hoofdvraag zoomen wij in op een **zestal** onderwerpen die de Rekenkamercommissie aan de orde wil stellen.

1. Het tot stand komen van het gemeentelijke woonbeleid³, de samenwerking in deze met de woningcorporatie en de betrokkenheid van de gemeenteraad.
2. Het tot stand komen van de prestatieafspraken⁴, de samenwerking in deze met de woningcorporatie en de betrokkenheid van de gemeenteraad.

1 De woningcorporatie Goed Wonen (actief in de gemeente Voorst), is sinds 1 januari 2013 gefuseerd met Woningstichting De Groene Waarden (met bezit in de gemeente Lochem, in de kern Gorssel) tot de corporatie IJsseldal Wonen.

2 Hiermee wordt bedoeld dat begrippen (uit de onderzoeksvragen) concreet meetbaar c.q. waarneembaar worden gemaakt.

3 Lees de Woonvisie 'Diversiteit in wonen 2011-2015'.

4 De prestatieafspraken zoals ondertekend op 18 december 2012, die ook na de fusie van Goed Wonen met Woningstichting De Groene Waarden per 1 januari 2013 blijven gelden.

3. Het praktisch functioneren van de prestatieafspraken en de samenwerking tussen gemeente en corporatie.
4. De gemeentelijke risico's van de achtervangafspraken⁵ (borgstelling Waarborgfonds Sociale Woningbouw, WSW).
5. Het maatschappelijk presteren van de corporatie en het effect van de fusie van de corporatie hierop.
6. Een vooruitblik naar de toekomstige samenwerkingsrelatie tussen gemeente en corporatie als gevolg van onder meer de Herzieningswet in relatie tot de gemaakte prestatieafspraken.

2.1.2 Operationalisatie en normenkader

Bovengenoemde onderwerpen zijn alle zeer relevante thema's in de samenwerkingsrelatie tussen gemeente en woningcorporatie en aan elk van deze onderwerpen zouden we, qua aard en omvang van de vraag, een apart (rekenkamer)onderzoek kunnen wijden. Ook is het lang niet eenvoudig de verschillende onderzoeksvragen te operationaliseren. Bij de meeste genoemde onderwerpen zijn bijvoorbeeld geen harde normen beschikbaar waaraan kan worden getoetst. Zo is bijvoorbeeld zowel het proces als de vorm waarin prestatieafspraken gemaakt worden 'vormvrij' en is er geen harde verplichting om over elk onderwerp (uit de woonvisie) prestatieafspraken te maken.

In het onderzoek staat vooral het bieden van inzicht aan de gemeenteraad op de genoemde onderwerpen centraal. Dit door terug te kijken, de stand van zaken in kaart te brengen en (samen met de gemeenteraad en woningcorporatie) vooruit te blikken naar de veranderende samenwerkingsrelatie in de toekomst en ieders wensen in deze. Dit laatste in het licht van de komst van de nieuwe Woningwet en de grote veranderingen die dit met zich meebrengt in de samenwerkingsrelatie tussen gemeente(raad), woningcorporatie en huurders. Daar waar we normen kunnen hanteren doen we dit, het gaat immers om een rekenkameronderzoek

In dit kader verwijzen we naar bijlage 1 bij deze rapportage. Hierin is het normenkader voor dit onderzoek uitgewerkt door elke onderwerp uit te splitsen in bijbehorende (deel)vragen, zoals geformuleerd door de Rekenkamercommissie en te voorzien van normen bij wijze van toetsingskader. De gehanteerde normen zijn gebaseerd op diverse algemene bronnen en literatuur. Deze inzichten worden beschreven in bijlage 2 bij deze rapportage.



5 De achtervang van het Rijk (50%) en de gemeenten (50%) vormt het sluitstuk van de zekerheidsstructuur binnen het [borgstelsel](#). Deze zekerheidsstructuur maakt het mogelijk dat corporaties met voordelige financiering sociale volkshuisvesting kunnen realiseren. Zie bijlage 2 voor een nadere toelichting.

2.2 Werkwijze

Op basis van een documentenstudie is een eerste aanzet gedaan ter beantwoording van de onderzoeksvragen. Tijdens deze studie zijn onder andere de gemeentelijke woonvisie 'Diversiteit in Wonen 2011-2015' en de prestatieafspraken tussen de gemeente en de corporatie⁶ bestudeerd. Daarnaast zijn ook (ambtelijke) procesvoorstellen, verslagen en (raads)stukken rond de totstandkoming van de prestatieafspraken, de fusie van Goed Wonen met De Groene Waarden en de gesloten achtervangovereenkomsten bestudeerd. Voor een overzicht van de geraadpleegde bronnen verwijzen we naar bijlage 5.

Vervolgens is een verdiepingsslag gemaakt aan de hand van een viertal interviews, gehouden op maandag 9 februari 2015. Een overzicht van de gesprekspartners vindt u in bijlage 3.

Tot slot is ter verkenning van de toekomstige samenwerkingsrelatie een raadsconferentie georganiseerd waarbij de verschillende betrokkenen, waaronder de wethouder, de directeur-bestuurder van IJsseldal Wonen, de raad en de geïnterviewden zijn uitgenodigd. Een overzicht van het programma en de deelnemers vindt u in bijlage 6 en 7.

2.3 Leeswijzer

In het vorige hoofdstuk zijn de conclusies en aanbevelingen van dit Rekenkameronderzoek gepresenteerd. In hoofdstuk 3 worden de bevindingen gepresenteerd die hieraan ten grondslag liggen, ofwel de resultaten van de documentenstudie en de interviews. Ter illustratie van de samenwerkingsrelatie wordt ingezoomd op een casus: de brede school in Twello. De rapportage sluit af met de resultaten van het technisch wederhoor.

In het licht van de vraagstelling van dit onderzoek en bijbehorende complexiteit van sommige onderwerpen is in bijlage 2 bij deze rapportage een theoretische basis gegeven voor de onderwerpen die in dit onderzoek centraal staan. Dit als achtergrond bij het lezen van deze rapportage. Bijlage 2 start met de voor dit onderzoek belangrijkste theoretische inzichten. In het tweede deel van deze bijlage komen de theoretische achtergronden uitgebreider aan de orde.

6 Het gaat hierbij om de prestatieafspraken zoals ondertekend op 18 december 2012 die ook na de fusie van Goed Wonen met Woningstichting De Groene Waarden tot IJsseldal Wonen per 1 januari 2013 zijn blijven gelden.

3

Bevindingen

In dit hoofdstuk worden de bevindingen van de documentenstudie en de interviews samengebracht om tot een beantwoording van de onderzoeksvragen te komen. Er wordt stilgestaan bij de totstandkoming van de gemeentelijke woonvisie, de prestatieafspraken, de achtervangovereenkomst(en), de fusie en het maatschappelijk presteren van de corporatie. Ter illustratie van de samenwerkingsrelatie wordt ingezoomd op de casus “de Brede School in Twello”. Tot slot wordt vooruitgekeken naar de toekomstige samenwerkingsrelatie tussen beide partijen. De bevindingen van de raadsconferentie zijn bij de beantwoording van deze blik naar de toekomst verwerkt (daar over later meer).

3.1 Vooraf

Op 1 januari 2013 is Woningstichting Goed Wonen gefuseerd met Woningstichting De Groene Waarden tot corporatie ‘Ijsseldal Wonen.’ Ijsseldal Wonen heeft bezit in de gemeenten Voorst en Lochem. De woningen liggen verspreid over 14 kernen en buurtschappen. Waar het de fusie, het maatschappelijk presteren en de toekomstige samenwerking betreft spreken we over Ijsseldal Wonen, in de andere gevallen over Goed Wonen.

Figuur 1: Werkgebied Ijsseldal Wonen (Ondernemingsplan 2013, Ijsseldal Wonen, p.4)



In totaal heeft IJsseldal Wonen 3.344 woningen in bezit (per 1 januari 2014), waarvan er 2.423 zijn gelegen in de Gemeente Voorst en 921 in de Gemeente Lochem (zie ook onderstaande tabel 1).

Tabel 1: *Woningbezit IJsseldal Wonen naar gemeente en kern (per 1 januari 2014)*⁷

Gemeente Voorst		Gemeente Lochem	
Twello	1.775	Gorssel	359
Voorst	250	Eefde	352
Terwolde	133	Epse	75
Wilp	145	Almen	65
Klarenbeek	67	Harfsen	63
Teuge	35	Joppe	7
Nijbroek	12	-	-
De Vecht	6	-	-
	2.423		921
		Totaal	3.344

3.2 Totstandkoming gemeentelijk woonbeleid

Bij de totstandkoming van het gemeentelijk woonbeleid, specifiek de ‘Woonvisie: diversiteit in wonen 2011-2015’⁸, zijn door de gemeente diverse partijen betrokken middels een woonforum en projectgroep. Het gaat hierbij zowel om betrokkenen binnen de gemeentelijke organisatie alsook daar buiten, denk aan de corporatie, marktpartijen, zorgpartners en bewoners. Om een beeld te krijgen van de toekomstige bevolkingssamenstelling zijn aanvullend demografische ontwikkelingen geanalyseerd in de vorm van een woningmarktonderzoek.⁹

Woonvisie in de vorm van een structuurvisie, bedoeld als stip op de horizon

Het college heeft destijds gekozen om de woonvisie in de vorm van een structuurvisie vorm te geven. Dit maakte dat in de woonvisie een aantal zaken gemakkelijker juridisch verankerd kon worden. Denk aan de verevening voor sociale woningbouw en een doorvertaling van het woonbeleid in bestemmingsplannen. Bijkomend effect was dat een structuurvisie behoort tot het ruimtelijk instrumentarium van de gemeente onder de Wet Ruimtelijke Ordening en daarom een uitgebreide inspraakprocedure (ter inzage legging) vereist was. Iedereen kon op deze manier inspraak hebben op het woonbeleid.¹⁰

Het college heeft gekozen voor een thematische visie waarin richtinggevend en koersbepalend beleid is geformuleerd. Het woningmarktonderzoek is leidend geweest

7 IJsseldal Wonen (2013), Ondernemingsplan, p.4.

8 Vastgesteld op 10 oktober 2011. Tegelijkertijd met de woonvisie zijn vier moties aangenomen over: Collectief Particulier Opdrachtgeverschap (CPO), hervestigers, bouwen voor starters en eerst de feiten dan de visie. Zo blijkt uit de raadsmededeling van 22 februari 2012.

9 Ten behoeve van de nieuwe woonvisie heeft de gemeente recentelijk opnieuw een woononderzoek laten uitvoeren. Zie hiervoor ‘Woononderzoek gemeente Voorst 2014’, maart 2015.

10 Interview wethouders, gemeentelijke organisatie en de raad.

in het bepalen van de opgave. Anders gezegd de woonvisie is bedoeld als stip op de horizon. Als gevolg hiervan is het beleid niet “dichtgetimmerd” en laat het ruimte voor bijstelling.¹¹

Het doel van de woonvisie is om te komen tot een evenwichtig functionerende woningmarkt door:

- kansen te bieden voor kwetsbare groepen met te beperkte keuzemogelijkheden op de woningmarkt;
- te zorgen voor een gedifferentieerd aanbod in de woningbouw;
- en door sturing te geven aan de gewenste samenstelling van de bestaande voorraad en nieuwbouw.

Op deze manier biedt de woonvisie houvast, voor de gemeente en ook houvast voor andere partijen als de corporatie, marktpartijen en zorginstellingen.¹²

De woonvisie is uitgewerkt langs de volgende speerpunten:

- bij of door nieuwbouw ruimte ontwikkelen voor gezinnen en senioren;
- voor starters, lage en middeninkomens mogelijkheden in bestaande voorraad benutten;
- regie nemen bij ontwikkelingen voor wonen met zorg;
- concentratie ontwikkelingen in middelgrote kernen en de hoofdkern Twello;
- uitwerking naar een Kwalitatief Woonprogramma (KWP): maatwerk in planning;
- en solidariteit organiseren (verevening op nieuwbouwlocaties ten gunste van sociale woningbouw).

Doorstroming, specifiek de doorstroming van senioren, is een belangrijk speerpunt uit de woonvisie. Daarnaast maakt de gemeente in de woonvisie de keus om kerngericht beleid te voeren.¹³

Betrokkenheid raad: kaderstellend en informierend

Bij de totstandkoming van de woonvisie is de gemeenteraad nauw betrokken. Zo kon de raad tijdens ronde-tafelgesprekken vragen stellen over de ‘nieuwe’ woonvisie. Door de raad zijn destijds vragen gesteld over onder andere het (gemeentelijk) woonbeleid in relatie tot het huurbeleid, het aantal geplande nieuwbouwwoningen en de verwachte realisatie daarvan en het verkoopprogramma van de corporatie in combinatie met de gemaakte afspraken hierover.¹⁴

Vervolgens is er tijdens de raadsvergadering gedebatteerd over de woonvisie. Vanuit de raad is meegegeven dat rekening dient te worden gehouden met het KWP-3¹⁵, ook

11 Interview wethouders

12 Gemeente Voorst (2011), Woonvisie: diversiteit in wonen 2011-2015, p.1.

13 Interview met wethouders en IJsseldal Wonen

14 In februari 2011 zijn hierover schriftelijke vragen gesteld door de raad.

15 Kwalitatief Woonprogramma 2010-2019 van de provincie Gelderland: In dit programma zijn provinciale afspraken vastgelegd over de ontwikkeling van het woningaanbod in de periode 2010-2019.

voor sociale woningbouw. Tijdens de ontwikkeling van de woonvisie is de raad over de verschillende processtappen door het college geïnformeerd. Uiteindelijk is de visie volgens de RO-(inspraak)procedure, die bij een structuurvisie vereist is, aan de raad voorgelegd.¹⁶ Bij het vaststellen van de woonvisie zijn vier moties aangenomen over: Collectief Particulier Opdrachtgeverschap (CPO), hervestigers, bouwen voor starters en eerst de feiten dan de visie.¹⁷

Betrokkenheid corporatie: meedenken en meewerken

Goed Wonen was op verschillende manieren betrokken bij de totstandkoming van de gemeentelijke woonvisie. Zo maakte de corporatie deel uit van de projectgroep, was ze aanwezig bij diverse bijeenkomsten en werd ze betrokken bij de duiding van de resultaten van het woningmarktonderzoek. Hierdoor kon de corporatie actief meedenken en meewerken aan de totstandkoming van de visie. Dit resulteerde in een gezamenlijke visie ten aanzien van de volkshuisvestelijke opgaven, met vanuit de corporatie vooral een nadruk op duurzaamheid, kwaliteit en wonen & zorg.

De brede betrokkenheid van diverse partijen resulteerde uiteindelijk in een breed gedragen visie van de Voorster gemeenschap.



16 Interview met de raad.

17 Raadsmededeling: Uitvoeringsplan moties woonvisie, 22 februari 2012.

3.3 Prestatieafspraken: op basis van wederzijds vertrouwen

3.3.1 Totstandkoming prestatieafspraken: richtinggevend voor de uitvoering

Op verzoek van de raad, die graag meer helderheid wilde hebben over de uitvoering van het beleid, zijn na de woonvisie een uitvoeringsplan¹⁸ en een uitvoeringsagenda¹⁹ opgesteld. Verder zijn op verzoek van de raad, in lijn met de ingediende moties, afspraken over CPO en bouwen voor starters in de prestatieafspraken opgenomen. De woonvisie, het uitvoeringsplan en de uitvoeringsagenda vormden de basis van de prestatieafspraken die op 18 december 2012 door het college zijn vastgesteld.²⁰

De prestatieafspraken zijn in overleg en op basis van wederzijds vertrouwen tussen de gemeente en de corporatie tot stand gekomen. Dit was kenmerkend voor de samenwerking en de cultuur tussen beide partijen op dat moment.²¹ Bij de afspraken is gekozen voor het vastleggen van de richting van de uitvoering en niet het vastleggen van de concrete uitvoering zelf. Deze keuze is gemaakt om enige flexibiliteit in de uitvoering te behouden. Het wederzijds vertrouwen en de flexibiliteit in de uitvoering is onder andere terug te zien in het feit dat er geen sancties zijn verbonden aan het niet nakomen van afspraken.²²

In de prestatieafspraken is expliciet opgenomen dat de afspraken betrekking hebben op het Voorster grondgebied en deze ook na de fusie blijven gelden. Dit anticiperend op de aanstaande fusie (waarover meer in paragraaf 4.5).²³

Voor de corporatie zijn de prestatieafspraken de sleutel tussen het gemeentelijk beleid en het beleid van de corporatie. Ze vormen daarnaast een basis voor commitment (waar kun je elkaar op vinden) en waarborg (wat mag je van elkaar verwachten).

3.3.2 De prestatieafspraken: een bundeling van afspraken

Bij het vastleggen van de afspraken is naast de woonvisie en bijbehorend uitvoeringsplan en – agenda ook gekeken naar al lopende afspraken en actuele onderwerpen. Als gevolg hiervan zijn de prestatieafspraken (uit 2012) breder dan enkel ‘wonen.’²⁴

Er zijn prestatieafspraken gemaakt op tien thema’s. Dit zijn: het woningbouwprogramma in huur- en koopcategorieën, nieuwbouw, financiën, bestaande voorraad, woonruimteverdeling, leefbaarheid, duurzaamheid, handhaving, informatie-uitwisseling en overlegvormen, de looptijd van de prestatieafspraken en de geschillenregeling. Vervolgens zijn enkele van deze tien thema’s nog onderverdeeld naar sub-thema’s.

18 Gemeente Voorst, Uitvoeringsplan 2011-2015, vastgesteld op 26 maart 2012.

19 Gemeente Voorst, Uitvoeringsagenda 2011-2015, vastgesteld op 17 december 2012.

20 Interview met de raad.

21 Interview met de wethouders, de ambtelijke organisatie en IJsseldal Wonen.

22 Zo blijkt op basis van de interviews met de verschillende betrokkenen.

23 Gemeente Voorst en Goed Wonen/ IJsseldal Wonen (2012), Prestatieafspraken Gemeente Voorst – Woningcorporatie Goed Wonen, p. 2.

24 Gemeente Voorst (2015), Evaluatie notitie prestatieafspraken.

In de prestatieafspraken wordt meerdere malen verwezen naar afspraken in andere overeenkomsten c.q. convenanten.²⁵ Op deze manier is er voor gezorgd dat ook deze afspraken zijn geborgd. De prestatieafspraken (uit 2012) zijn dus nadrukkelijk een bundeling van verschillende (bestaande) afspraken tussen de gemeente en de corporatie.

Afspraken die al concreet waren geformuleerd zijn ook op deze manier opgenomen. Het gaat dan met name om afspraken die al in andere overeenkomsten/convenanten zijn opgenomen of afspraken over de vormen van overleg/afstemming.²⁶ Als gevolg hiervan is een deel van de afspraken wel en een deel niet SMART geformuleerd. Het is niet noodzakelijk om prestatieafspraken SMART te formuleren (zie bijlage 2, paragraaf 2.4), het is wel een handig hulpmiddel voor monitoring van de afspraken.



Het merendeel van de afspraken kan worden getypeerd als intentieafspraken. Deze zijn bedoeld als stip op de horizon en dus richtinggevend voor de uitvoering van het beleid geformuleerd. Dit komt overeen met de insteek van de woonvisie. Dit type afspraken wordt meestal geformuleerd in de vorm van 'gemeente en woning corporaties streven naar... of de woningcorporatie zal zich inspannen om...'. Wanneer de gemeente of corporatie afhankelijk is van anderen (voor de kans van slagen) kan er voor dit type afspraken gekozen worden. De gemeente Voorst en Goed Wonen hebben onder andere intentieafspraken gemaakt over Collectief Particulier Opdrachtgeverschap (CPO), de verkoop van huur- en kluswoningen en de aanpak van scheefwonen.

Daarnaast is een groot deel van de afspraken in de vorm van procesafspraken opgenomen. Dit zijn afspraken over waar je met elkaar *afstemming* over hebt en waar je elkaar bij *betreft*. Zo zijn er bijvoorbeeld procesafspraken gemaakt over de grondprijzen, samenwerking, eerder gesloten convenanten/overeenkomsten en het thema wonen, zorg en welzijn.

Er is bewust voor deze typen afspraken gekozen. Beide partijen wilden een set afspraken maken die de samenwerking zou borgen en die voldoende ruimte zou laten om in gezamenlijkheid situaties aan te pakken waarin de prestatieafspraken niet (vooraf) voorzien.

25 Concreet gaat het om de samenwerkingsovereenkomst 'wijk- en dorpontwikkelfonds', verordening startersleningen, convenant woonruimteverdeling, woon-zorgvisie 2013, verordening verwerking persoonsgegevens, draaiboek ontruiming en het Henneconvenant IJsselstreek.

26 Zo blijkt op basis van de interviews met de wethouders, IJsseldal Wonen, de ambtelijke organisatie en de raad.

Het BBSH en de ijzeren driehoek²⁷

Het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) is een belangrijke basis voor het maken van prestatieafspraken. In de prestatieafspraken, tussen de gemeente Voorst en Goed Wonen, zijn over de volgende verantwoordingsvelden uit het BBSH prestatieafspraken geformuleerd:

- de kwaliteit van de woongelegenheden;
- de leefbaarheid;
- wonen en zorg;
- verhuren van woningen;
- betrekken van bewoners bij beleid en beheer;
- en het financieel beleid.

Enkel over de betrokkenheid van bewoners bij het beleid en beheer (van de corporatie) zijn geen concrete prestatieafspraken geformuleerd. Dit betekent echter niet dat de corporatie huurders niet betreft bij haar beleid, zo blijkt uit het Jaarplan 2013 van de corporatie (2014). Hieruit is af te leiden dat de huurdersbelangenvereniging één van de belangrijkste stakeholders is van de corporatie bij het opstellen van het beleid. Dit is vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst.²⁸

Verder zijn afspraken gemaakt over de betaalbaarheid, beschikbaarheid en kwaliteit van de woningvoorraad. Zo zijn onder andere afspraken gemaakt over de definitie van de huurwoningen, de procentuele verdeling van de sociale sector over de kernen, de totale huurvoorraad, de toewijzing van huurwoningen, de aanpak van scheefwonen en de kwaliteit (veiligheid) van huurwoningen.



27 De ijzeren driehoek van de volkshuisvesting wordt gevormd door: betaalbaarheid, beschikbaarheid en kwaliteit.

28 IJsseldal Wonen (2014), Jaarplan 2013, p. 8 en 19.

Toets aan de normen:

Totstandkoming van het gemeentelijk woonbeleid en prestatieafspraken	Toets (voldaan/ deels voldaan/ niet voldaan)
<p>Norm: Er is sprake van samenhang tussen de prestatieafspraken en het woonbeleid van de gemeente Voorst. Daarbij is rekening gehouden met de volgende speerpunten uit de woonvisie:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bij of door nieuwbouw ruimte ontwikkelen voor gezinnen en senioren; • Voor starters, lage en middeninkomens mogelijkheden in bestaande voorraad benutten; • Regie nemen bij ontwikkelingen voor wonen met zorg; • Concentratie ontwikkelingen in middelgrote kernen en de hoofdkern Twello; • Uitwerking naar een Kwalitatief Woonprogramma (KWP): maatwerk in planning; • Solidariteit organiseren (verevening op nieuwbouwlocaties ten gunste van sociale woningbouw). 	<p>Voldaan.</p>
Totstandkoming van de prestatieafspraken	Toets (voldaan/ deels voldaan/ niet voldaan)
<p>Norm: De gemeenteraad is geïnformeerd en betrokken bij de totstandkoming van de prestatieafspraken.</p>	<p>Voldaan.</p>
<p>Norm: De raad heeft invulling gegeven aan haar kaderstellende en volksvertegenwoordigende rol.</p>	<p>Voldaan.</p>
<p>Norm: In de prestatieafspraken is rekening gehouden met de prestatievelden uit het BBSH, namelijk:</p> <ul style="list-style-type: none"> • kwaliteit van de woongelegenheden; • leefbaarheid; • wonen en zorg; • verhuren van woningen; • betrekken van bewoners bij beleid en beheer; • en financieel beleid. 	<p>Gedeeltelijk voldaan. Enkel over de betrokkenheid van bewoners bij het beleid en beheer (van de corporatie) zijn geen concrete prestatieafspraken geformuleerd.</p>

<p>Norm: Er zijn prestatieafspraken gemaakt over de bijdrage van de corporatie aan betaalbaarheid, beschikbaarheid en kwaliteit (de ijzeren driehoek).</p>	<p>Voldaan.</p>
<p>Norm: In aansluiting op fase van de beleidscyclus waarvoor de prestatieafpraak wordt gemaakt (diagnose, doelen, aanpak, evaluatie) zijn verschillende typen afspraken gemaakt. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt naar: uitspraak, intentie-, handelings-, garantie-, transactie- of procesafpraak.</p>	<p>Gedeeltelijk voldaan. Er zijn voornamelijk intentie- en procesafspraken gemaakt.</p>
<p>Norm: De prestatieafspraken dienen één of meer van de onderstaande functies:</p> <ul style="list-style-type: none"> • instrument om ambities in de volkshuisvesting te realiseren; • integratie van gemeentelijke beleid; • alternatief sturingsinstrument voor de gemeente; • instrument voor afstemming; • maatschappelijke legitimering (voor de corporatie); • stroomlijnen van het samenwerkingsproces; • en het scheppen van helderheid in onderlinge verhoudingen. 	<p>Voldaan. De prestatieafspraken tussen de gemeente Voorst en Goed wonen dienen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • als instrument om volkshuisvestelijke ambities te realiseren; • integratie van het gemeentelijk beleid; • als instrument voor afstemming; • om het samenwerkingsproces te stroomlijnen; • en het scheppen van helderheid in de onderlinge verhoudingen.
<p>Norm: De prestatieafspraken zijn SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden) geformuleerd.</p>	<p>Niet voldaan. Een deel van de prestatieafspraken is SMART geformuleerd en een deel niet. Hiervoor is gekozen om voldoende ruimte voor de uitvoering in de afspraken te behouden.</p>

3.3.3 Praktisch functioneren: monitoring en evaluatie

Monitoring en evaluatie van de afspraken vonden plaats in diverse vormen van mondeling overleg tussen de gemeente en de corporatie, zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau.

Tot april 2015 waren er geen documenten waarin de monitoring en evaluatie van de prestatieafspraken is vastgelegd. Als reden hiervoor is in de interviews benoemd dat er geen aanleiding bestond tot constante monitoring vanuit de gemeente, omdat de ‘breed gedeelde’ ervaring is dat de corporatie haar afspraken na komt.²⁹

²⁹ Interviews met wethouders, gemeentelijke organisatie en de raad.

Begin april (2015) kwam hier verandering in met de 'Evaluatie notitie van de prestatieafspraken' die toen aan de gemeenteraad is voorgelegd.³⁰ In de notitie zijn de prestatieafspraken met de corporatie IJsseldal Wonen over de periode 2012-2014 geëvalueerd. Per thema waarover afspraken zijn gemaakt is aangegeven wat er is gerealiseerd, wat er is bereikt en welke inzet daarvoor is gedaan.³¹

Het merendeel van de afspraken die de gemeente met de corporatie heeft gemaakt is nagekomen c.q. gerealiseerd.³² Dit geldt ook voor de afspraken op het gebied van betaalbaarheid, beschikbaarheid en kwaliteit. Uit de notitie blijkt dat de afspraken op het gebied van de eerste twee ruimschoots zijn nagekomen. De afspraak is dat IJsseldal Wonen ten minste 2.000 woningen, van de totale huurwoningvoorraad in de sociale huurvoorraad, beschikbaar houdt voor huishoudens met lagere inkomens. Uit de evaluatie blijkt dat de corporatie 2.423 beschikbaar had voor deze doelgroep. Ook blijkt dat 85% van de corporatiewoningen een huurprijs tot €574,35 heeft. Daarnaast is afgesproken dat de corporatie bij mutatie ten minste 90% van de sociale categorie zal toewijzen aan de doelgroep met een bruto inkomen van maximaal €34.085,-. De cijfers van het 3^e kwartaal 2014 laten zien dat het om 96,2% gaat. Over de kwaliteit van de woningen staat enkel dat de afspraken zijn nagekomen.³³

Een deel van de afspraken is gedeeltelijk gerealiseerd.³⁴ Redenen die hiervoor gegeven worden zijn een langere looptijd van de afspraak dan de periode 2012-2014 en externe factoren die de afspraken moeilijker realiseerbaar maakten (daarover later meer). Een klein deel van de thema's waarover afspraken is gemaakt zijn volgens de evaluatie "niet aan de orde geweest" (er heeft zich geen situatie voorgedaan waarop deze afspraken van toepassing zijn) of de rol van de corporatie erin was niet duidelijk.³⁵ Dit laatste geldt voor (garantie)afspraken over gemeentelijke bijdrage rond CPO en de gemeentelijke startersleningen.



30 Tegelijkertijd is de raad ook geïnformeerd over de evaluatie van de woonvisie. Echter de woonvisie maakt geen onderdeel uit van dit onderzoek. Vandaar dat hier verder niet op wordt ingegaan. De evaluatienotitie van de prestatieafspraken vormt samen met de evaluatie van de woonvisie, de consultatie van (markt)partijen en het woonwensenonderzoek een voorzet voor de actualisatie van de woonvisie en bijbehorende prestatieafspraken.

31 Raadsmededeling: Evaluatienotitie van de Woonvisie en de prestatieafspraken, 31 maart 2015.

32 Nagekomen afspraken: planprocedure woningbouw, grondprijzen, exploitatieovereenkomst, betaalbaarheid woningvoorraad (ruimschoots gerealiseerd), doorstroombeleid, scheefwonen, woonruimteverdeling, leefbaarheid/ wijkbeheer en veiligheid, duurzaamheid en handhaving.

33 Gemeente Voorst (2015), Evaluatie notitie prestatieafspraken, p. 19 en p. 31.

34 Deels gerealiseerd: huur- en koopcategorieën, nieuwbouw(programma) IJsseldal Wonen, bouwen nultredenwoningen, wijk- en dorppontwikkelfonds, startersleningen gemeente, specifieke doelgroepen en wonen, zorg en welzijn.

35 Niet aan de orde: omzetten van koop naar huur, CPO en cultuurhistorische waarde.

Uit het interview met de wethouders en de ambtelijke organisatie blijkt dat de afspraken over het bevorderen van de doorstroming in mindere mate van de grond zijn gekomen, doordat de corporatie voor het slagen van de uitvoering (hoofdzakelijk) afhankelijk was van de huurders. Vandaar dat de gemeente, het college en de ambtelijke organisatie, de corporatie er niet op hebben afgerekend.

In de periode 2012-2014 zijn enkele afspraken niet gerealiseerd. Concreet gaat het om de afspraken over: de verkoop van kluswoningen³⁶ (of eigenlijk huurwoningen), startersleningen IJsseldal Wonen en Goed Kopen: kopen met erfpacht. De redenen die hiervoor genoemd worden zijn:

- druk op de financiële positie van/ ruimte bij de corporatie;
- strengere eisen c.q. voorwaarden in de wet- en regelgeving (Rijksbeleid, WSW en hypotheekverstrekkers);
- en/ of vraag en aanbod sluiten niet op elkaar aan.

Dit zijn dezelfde redenen die genoemd worden waarom bepaalde afspraken gedeeltelijk zijn gerealiseerd c.q. moeilijk realiseerbaar waren.

Daarnaast heeft de corporatie de afgelopen jaren een bijdrage geleverd aan de realisatie van plannen c.q. initiatieven die niet (expliciet) in de prestatieafspraken zijn vastgelegd. Dit geldt met name op het gebied van vastgoedontwikkeling. Een voorbeeld hiervan is de realisatie van het multifunctionele centrum in Klarenbeek.³⁷

Enkele afspraken die in 2012 zijn gemaakt tussen de gemeente en de corporatie komen niet aan bod in de evaluatienotitie. Concreet gaat het om de afspraken over de verkoop van kluswoningen, informatie-uitwisseling en overlegvormen en looptijd van de prestatieafspraken en geschillenregeling.³⁸ Anders gezegd zijn er meer prestatieafspraken gemaakt dan in de evaluatie zijn opgenomen. Een toelichting hierop is in de evaluatie niet terug te vinden.

Verder blijkt uit de evaluatienotitie, dat enkele afspraken gedurende de looptijd van de prestatieafspraken zijn bijgesteld.³⁹ Hierbij is niet (altijd) aangegeven waarom dit is gebeurd. Dit geldt bijvoorbeeld voor de afspraken over woonruimteverdeling (paragraaf 6.1 in de evaluatienotitie) en startersleningen IJsseldal Wonen (paragraaf 5.4 in de evaluatienotitie). In de woonvisie is opgenomen dat er jaarlijks prestatieafspraken met Goed Wonen worden gemaakt.⁴⁰ Gedurende de looptijd van de prestatieafspraken heeft er geen officiële jaarlijkse bijstelling plaats gevonden.

Een ander opvallend punt is dat de thema indeling in de evaluatie niet geheel overeenkomt met de prestatieafspraken uit 2012. Zo is het thema wonen, zorg en welzijn als apart hoofdstuk opgenomen, waar het in het document uit 2012 nog onder het

36 De evaluatie hiervan is wel in de notitie opgenomen als subkop, maar de afspraken die er onder staan hebben betrekking op de verkoop van huurwoningen.

37 Interviews met de wethouders, IJsseldal Wonen, de raad en de ambtelijke organisatie.

38 Hierbij is eveneens opgenomen dat de prestatieafspraken jaarlijks zullen worden geëvalueerd en indien nodig met wederzijdse instemming kunnen wijzigen.

39 De raad is hierover niet geïnformeerd, zo blijkt uit het interview met enkele van hen.

40 Gemeente Voorst (2011), Woonvisie: diversiteit in wonen 201102015. Structuurvisie, p. 34 en 35

hoofdstuk leefbaarheid viel. Dit laatste is mogelijk te verklaren door de toegenomen aandacht en belang van deze thematiek.

Tot slot wordt in de evaluatie van de prestatieafspraken de intentie uitgesproken om nieuwe afspraken te maken c.q. de afspraken te heroverwegen over: woonruimteverdeling, scheefwonen, doorstromen, verkoop van huurwoningen, startersleningen, kluswoningen, betaalbaarheid, wijk- en dorpontwikkelfonds en grondprijzen. Hiermee ontstaat een agenda voor een nieuwe prestatieovereenkomst. Er is echter (nog) niet concreet benoemd wat de gemeentelijke inzet of insteek is op de betreffende thema's.

Betrokkenheid van de raad

In de prestatieafspraken wordt verwezen naar verschillende convenanten. Dit maakt het voor de raad onoverzichtelijk wat er concreet is afgesproken en maakt het lastig hierop te sturen en controleren. Ondanks dat begrijpt de raad wel waarom er voor deze vorm gekozen is, ook met het oog op de aanstaande fusie.⁴¹

Momenteel (op het moment van de interviews) heeft de raad geen concreet zicht op het presteren van de corporatie c.q. de uitvoering van de prestatieafspraken. Het algemene beeld is dat de corporatie haar afspraken na komt.⁴² Met het college is afgesproken dat de raad wordt geïnformeerd over eventuele afwijkingen in het presteren van de corporatie. De praktijk is dat dit niet is gebeurd. Hier tegenover staat dat de raad ook niet actief naar deze informatie gevraagd heeft. Ondanks dat zou de raad graag informatie over het presteren van de corporatie willen ontvangen in het kader van zijn sturende en controlerende verantwoordelijkheid. In het kader daarvan wordt een overzicht(sdocument) met de stand van zaken gemist, dit geldt zowel voor de uitvoering van de woonvisie alsook voor de prestatieafspraken. Mogelijk dat het maken van meer concrete afspraken met de corporatie daarbij kan helpen.

De corporatie heeft regelmatig rechtstreeks contact met de raad(fracties). Tijdens dit contact worden actuele onderwerpen besproken.⁴³

Toets aan de normen:

Praktisch functioneren van de prestatieafspraken	Toets (voldaan/ deels voldaan/ niet voldaan)
Norm: De prestatieafspraken worden periodiek gemonitord.	(Deels) Voldaan. Dit gebeurt mondeling. Er zijn geen documenten beschikbaar waarin dit is vastgelegd.
Norm: De prestatieafspraken worden periodiek geëvalueerd.	(Deels) Voldaan. Dit gebeurt mondeling. Tot april 2015 waren er geen documenten beschikbaar waarin dit is vastgelegd. Op 2 april 2015 heeft de gemeenteraad een raadsmededeling ontvangen van het college met een evaluatie van de prestatie-

41 Het college was in die tijd (2011) informeel al op de hoogte van de aanstaande fusie en anticipeerde hier al op bij de totstandkoming van de prestatieafspraken.

42 Interview met de raad, wethouders en ambtelijke organisatie.

43 Interview met de raad.

Praktisch functioneren van de prestatieafspraken	Toets (voldaan/ deels voldaan/ niet voldaan)
	afspraken tussen 2012-2014.
<p>Norm: Er is inzicht in de realisatie van prestatieafspraken of inzicht in de redenen van afwijken.</p>	<p>(Deels) Voldaan. Tot april 2015 was dit inzicht er enkel aan de hand van mondelinge overleggen tussen de corporatie en de gemeente. Sinds 2 april 2015 is een evaluatienotitie beschikbaar die inzicht geeft in de realisatie van de prestatieafspraken en eventuele redenen van afwijken in de periode 2012-2014.</p>
<p>Norm: De raad heeft invulling gegeven aan zijn controlerende rol.</p>	<p>Niet voldaan. De raad heeft geen concreet zicht op het presteren van de corporatie c.q. de uitvoering van de prestatieafspraken. Hierbij spelen verschillende factoren mee: allereerst wordt er in de prestatieafspraken verwezen naar verschillende overeenkomsten/ convenanten waardoor het voor de raad onoverzichtelijk is wat er concreet is afgesproken. Dit maakt het lastig hierop te sturen en te controleren. Daarnaast is de raad (tussentijds) niet geïnformeerd over de realisatie van de prestatieafspraken of eventuele redenen van afwijken. Echter de raad heeft ook niet actief naar informatie gevraagd.</p>



3.4 Casus Brede School Twello

Via een motie van de raad (2011) is het college opgedragen om een brede school in Twello te realiseren. Al enige jaren was het de intentie om de drie scholen samen te brengen onder één dak, maar tot dan toe was dit nog niet gerealiseerd. Argumenten van de raad voor de komst van een brede school waren:

- de kans om kind gerelateerde instanties samen te brengen onder één dak;
- de mogelijkheid om te bezuinigen op het gebied van energie-, arbeids- en exploitatiekosten;
- het beter benutten van de gebouwen;
- en de integratie van onderwijs, opvang, zorg & welzijn, sport, cultuur en een bibliotheek.⁴⁴

De samenwerking: rollen en verantwoordelijkheden

Voor de ontwikkeling van de Brede School Twello stelde de gemeente budget beschikbaar vanuit nog niet geïnvesteerde gelden voor onderwijshuisvesting. De verantwoordelijkheid voor ontwikkeling/ realisatie lag bij de schoolbesturen. In eerste instantie was de corporatie niet betrokken bij de realisatie van de brede school. Later werd ze betrokken als ontwikkelende partij en medefinancier. Er hebben meerdere gesprekken plaatsgevonden tussen de gemeente en Goed Wonen over de uitgangspunten van de Brede School. Daarnaast is een haalbaarheidsonderzoek uitgevoerd. Na afloop van dit onderzoek heeft de corporatie aangegeven in staat te zijn de Brede School te kunnen realiseren volgens de besproken uitgangspunten (onder andere investeren in kinderopvang, peuterspeelzaal en buitenschoolse opvang).

De scholen, de kinderopvang, peuterspeelzaal en de buitenschoolse opvang zouden het door hen gebruikte deel van het gebouw huren van de woningcorporatie. De gemeente stelde vervolgens ten behoeve van de onderwijshuisvesting de nog niet geïnvesteerde onderhoudsgelden voor onderwijshuisvesting en de nog te realiseren (geëraamde) opbrengsten uit vrijkomende (school) locaties beschikbaar. Het restant van de investering zou gefinancierd worden door Goed Wonen.⁴⁵

Tussen de corporatie, de stichtingsbesturen van de scholen en de kinderopvang en peuterspeelzaal is uiteindelijk een intentieovereenkomst voor de ontwikkeling gesloten.⁴⁶

De samenwerking die hier is ontstaan, met de corporatie, is destijds niet expliciet aangekondigd of vastgelegd in de woonvisie of prestatieafspraken.⁴⁷

Meerwaarde brede school

De meerwaarde van de realisatie van een brede school lag voor de scholen in het hebben en delen van voorzieningen onder één dak, denk aan het aanbod voor-/ naschoolse opvang en het hebben van een goed onderhouden c.q. nieuw gebouw. Het

44 Aangenomen motie 'Brede school Twello' tijdens de raadsvergadering van 22 juni 2011 (2011-20218).

45 Zie ook raadsvoorstel dd. 27 september (20112011-30092).

46 Rondetafelgesprekken van de raad, 14 november 2011.

47 Dit wordt door alle geïnterviewde benoemd tijdens de gesprekken.

onderhoud van de scholen liep al enige tijd achter, omdat in der tijd al intenties waren voor de ontwikkeling van een nieuwe accommodatie. Vandaar dat de onderzoeksbudgetten werden gespaard om de nieuwbouw te kunnen realiseren.⁴⁸

De meerwaarde voor de corporatie lag in het leveren van een maatschappelijke bijdrage voor haar huurders en het feit dat nieuwe ontwikkellocaties beschikbaar zouden komen voor (sociale) woningbouw. Het risico zou worden gedekt door de gegarandeerde huuropbrengst.⁴⁹

Knelpunten in (ontwikkelings)proces

Tijdens het (ontwikkelings)proces van de Brede School liep men tegen verschillende knelpunten aan:

- het beschikbaar gestelde budget van de gemeente bleek niet toereikend te zijn voor de realisatie van de brede school. Er was nog een aanvullend budget nodig voor de realisatie van de kinderopvang, peuterspeelzaal en buitenschoolse opvang;
- er was onduidelijkheid over (in)vulling van de Brede School;
- de aankoop van de grond was (nog) niet meegenomen in de financieringslast voor de corporatie;
- en er was onzekerheid rondom de toekomstige vraag en financiering van kinderopvang.

Als gevolg van bovenstaande ontwikkelingen werd het (verwachte) rendement door de corporatie onvoldoende geacht. Daarnaast kon er geen externe financiering (via bijvoorbeeld WSW) voor het project worden aangetrokken. Ook werd de realisatie bemoeilijkt door de (verwachte) wijzigingen in landelijke wet- en regelgeving en de beperkte investeringsruimte van de corporatie. Door de veranderende omstandigheden en het feit dat diverse verkenningen voor alternatieven geen oplossingen brachten, heeft de corporatie uiteindelijk besloten zich terug te trekken uit de ontwikkeling en alle plannen beschikbaar te stellen aan de gemeente en de eventueel (toekomstige) betrokken partijen.⁵⁰

Het college en de raad hebben begrip voor de keuze die de corporatie heeft gemaakt, maar vinden het jammer dat de gemaakte afspraken (eenzijdig) zijn opgezegd. Hiermee werd afbreuk gedaan aan de vertrouwensrelatie tussen de gemeente en de corporatie.⁵¹ Ook werd hiermee voor de gemeente(raad) duidelijk dat niet alles meer zonder meer mogelijk is bij de corporatie.⁵²

Ondanks het terugtrekken van de corporatie uit het project is de ontwikkeling van de Brede School niet van de baan. Het college staat nog steeds achter het concept van de Brede School in Twello. De gemeente is met de schoolbesturen op zoek naar nieu-

48 Rondetafelgesprekken van de raad, 24 juni 2013.

49 Interview met IJsseldal Wonen.

50 Op 28 mei 2013 is de raad door het college geïnformeerd over het besluit van IJsseldal Wonen om zich terug te trekken uit het project tot realisatie van de brede school in Twello (2013-22928).

51 Interview met de wethouders.

52 Interview met de wethouders, de raad en de ambtelijke organisatie.

we financieringsmogelijkheden.⁵³ Daarnaast is de verwachting dat de vorm en uitvoering zal veranderen als gevolg van de ontwikkelingen in het onderwijs en de kinderopvang.^{54 55}



53 Op 7 november 2013 heeft het college de raad geïnformeerd over de mogelijke realisatie van de Brede School door samenwerking te zoeken met de Stichting Maatschappelijk Vastgoed in Alkmaar.

54 In september 2014 is de koepelorganisatie van de kinderopvang 'Estro Groep', die de intentieovereenkomst heeft meegetekend, failliet verklaard.

55 Inmiddels is een samenwerkingsovereenkomst getekend tussen de gemeente Voorst, de drie betrokken schoolbesturen, de buitenschoolse- en peuteropvang en Stichting Maatschappelijk Vastgoed (de nieuwe ontwikkelaar van de Brede School). De bestemmingsplanwijziging is in maart 2015 in procedure gebracht en volgens planning wordt de school in 2017 opgeleverd.

3.5 Fusie en maatschappelijk presteren van de corporatie

3.5.1 Fusie: behoud van positie in de regio als plattelandscorporatie

Aanleiding voor de fusie was dat de corporatie (Goed Wonen) haar positie in de regio wilde behouden als sterke plattelandscorporatie binnen de Stedendriehoek. Goed Wonen heeft expliciet de samenwerking gezocht met een corporatie met hetzelfde profiel. De corporatie heeft in beginsel met een drietal corporaties (Woningstichting Brummen, Sprengenland Wonen en De Groene Waarden) gesprekken gevoerd over een eventuele fusie. Toen duidelijk werd dat De Groene Waarden een mogelijke fusiepartner zou zijn, hebben de corporaties de mogelijkheden voor fusie laten onderzoeken, waarna vervolgens ter onderbouwing een rapport is opgesteld.⁵⁶ Hieruit komt naar voren dat een gefuseerde corporatie organisatorisch en financieel minder kwetsbaar zal zijn en het mogelijk zal blijven om de volkshuisvestelijke ambities (van beide 'oude' corporaties) te verwezenlijken.⁵⁷

Betrokkenheid gemeente: geen gegronde redenen om zienswijze in te dienen

De gemeente is zowel via de formele als informele weg, op bestuurlijk en ambtelijk niveau, door de corporatie geïnformeerd over (de op handen zijnde) fusie. Daarbij is de gemeente tevens geïnformeerd over de mogelijkheid voor het indienen van een zienswijze. Nadat het college het verzoek voor een zienswijze aan de raad heeft voorgelegd, is besloten om geen zienswijze in te dienen, omdat daar geen gegronde redenen voor waren:

- omdat de gemeentelijke woonvisie en de prestatieafspraken (met Goed Wonen), ook na de fusie geborgd blijven;
- omdat er samenwerking gezocht is met een gelijksoortige partner (plattelandscorporatie);
- omdat beide corporaties financieel gezond zijn;
- en omdat de binding met Voorst behouden blijft, zowel in fysieke zin door de vestiging van het hoofdkantoor van de 'nieuwe' corporatie in Twello alsook in financiële zin (inzet van middelen blijft in de gemeente Voorst).⁵⁸

Betrokkenheid raad: indienen van schriftelijke vragen

Het college heeft de raad schriftelijk geïnformeerd over de fusie van Goed Wonen. Deze mededeling is niet behandeld in een ronde-tafelgesprek of raadsvergadering. Daarnaast is de raad ook geïnformeerd over het onderzoek dat Goed Wonen heeft uitgevoerd naar de mogelijkheden van fusie met Woningbouwstichting de Groene Waarden en het feit dat beide corporaties een intentieovereenkomst tot fusie hebben ondertekend. Daarbij is de raad ook geattendeerd op de wettelijke mogelijkheid om een zienswijze in te dienen.⁵⁹

56 Interview met IJsseldal Wonen, de raad en de wethouders

57 KPMG (2012), Meerwaardeonderzoek fusie Goed Wonen en De Groene Waarden, p.13 en 14.

58 Interview wethouders, raad en de gemeentelijke organisatie

59 Raadsmededeling, 'fusie woningstichtingen Goed Wonen en de Groene Waarden', 25 september 2012.

Naar aanleiding hiervan zijn door een raadsfractie schriftelijke vragen ingediend. De vragen hadden betrekking op de consequenties van de fusie voor de lopende afspraken met Goed Wonen en de garantstelling via de achtervangovereenkomst. Het stellen van deze vragen door de raad toont naast de betrokkenheid ook kennis van zaken, omdat het anders niet mogelijk is om dergelijke vragen te stellen.⁶⁰

Zoals hiervoor al is benoemd blijven de lopende afspraken geborgd. WSW heeft in haar (positieve) verklaring voor de (financiële) fusie tussen Goed Wonen en De Groene Waarden opgenomen dat de afgegeven (mede-)borgstellingen na fusie blijven gelden. Voor de gemeente Voorst betekent dit concreet dat de versterkte en gewaarborgde leningen aan Goed Wonen gehandhaafd blijven. De gelimiteerde achtervangovereenkomst met Goed Wonen loopt tot 1 december 2015 en blijft gehandhaafd voor projecten die betrekking hebben op het Voorster grondgebied.⁶¹

Merkbare effecten van de fusie

Voor de betrokkenen (gemeente⁶², corporatie en de raad) is het lastig te duiden wat het effect van de fusie is. Aan de ene kant, omdat het nog zo kort geleden is, aan de andere kant, omdat er tegelijkertijd meerdere ontwikkelingen speelden, zoals de ontwikkelingen op de woningmarkt en de aanscherping van de wet- en regelgeving. Effecten die volgens de betrokkenen direct zijn toe te schrijven aan de fusie zijn de (tijdelijke) interne gerichtheid van de corporatie op de eigen organisatie, personele verschuivingen en de komst van een nieuwe directeur-bestuurder.⁶³

De fusie heeft, volgens de geïnterviewden, geen (negatief) effect gehad op de realisatie van de beleidsdoelen uit de afspraken en de kernactiviteit van de corporatie.

3.5.2 Maatschappelijk presteren: anticiperend op de veranderende wet- en regelgeving

In deze paragraaf wordt ingezoomd op het maatschappelijk presteren van IJsseldal Wonen, vanaf 1 januari 2013, tegen de achtergrond van de veranderende wet- en regelgeving.

Uit het jaarverslag (2013) van IJsseldal Wonen blijkt dat de corporatie in haar huidige beleid rekening houdt met het aangescherpte beleid van de (rijks)overheid (Herzieningswet) op het gebied van investeringen ten behoeve van de primaire doelgroep en leefbaarheid.



60 Op 12 december 2011 zijn er door de raad schriftelijke vragen gesteld over de achtervangovereenkomst WSW, het gevoerde beleid van Goed Wonen en de prestatieafspraken.

61 Zie 'Verklaring juridische fusie', 8 oktober 2012

62 Wethouders en ambtelijke organisatie

63 De huidige directeur-bestuurder van IJsseldal Wonen, mevrouw Y. Winkelhorst, was voorheen de bestuurder van Woningstichting De Groene Waarden. Eén van de rechtsvoorgangers van IJsseldal Wonen.

Investerings leefbaarheid: verantwoordelijkheid huurders

In het jaarverslag van de corporatie staat expliciet vermeld dat 'de inzet van de corporatie moet passen binnen de wettelijke kaders, nu en in de toekomstige Herzieningswet' (lees Woningwet). Daarnaast is het belangrijkste uitgangspunt bij investeringen in leefbaarheid: 'dat de huurders in eerste instantie zelf verantwoordelijk zijn voor hun eigen leefomgeving'. Verder is de inzet beperkt tot huurders of andere kwetsbare inwoners in het werkgebied van de corporatie, moet de inzet een relatie vertonen met het woningbezit in de betreffende kern en moeten de activiteiten die worden ontwikkeld op het gebied van leefbaarheid een (maatschappelijk) rendement opleveren.⁶⁴

De omgevingskwaliteit is een belangrijke waarde in de gemeente Voorst. De corporatie is voor de gemeente een belangrijke partner in het bewaken van de kwaliteit van de leefomgeving.⁶⁵ In de prestatieafspraken is opgenomen dat de gemeente verantwoordelijk is voor de investeringen in de leefbaarheid in de gemeente Voorst en dat de corporatie de verantwoordelijkheid draagt voor de huurwoningen en de directe leefomgeving.⁶⁶ Daarbij zijn geen afspraken gemaakt over het investeringsbedrag.

In het ondernemingsplan van IJsseldal Wonen uit 2013 worden geen uitspraken gedaan over de leefbaarheid en investeringen daarin. Wel wordt aangegeven dat de investeringsruimte van de corporatie beperkt is en dat het steeds lastiger wordt om investeringen gefinancierd te krijgen.

Scheiding DAEB⁶⁷ / niet- DAEB

In het investeringsprogramma van de corporatie zijn enkel investeringen opgenomen voor de primaire doelgroep (DAEB). Projectposities voor niet-DAEB ontwikkelingen worden door de corporatie gestaakt en verkocht.⁶⁸

Druk op investeringscapaciteit

De investeringscapaciteit van de corporatie staat onder druk als gevolg van de verhuurdersheffing, saneringsheffing (als gevolg van Vestia en andere corporaties in problemen), verscherpte criteria van externe toezichthouders (denk aan borging door het WSW⁶⁹) en de ontwikkelingen op de woningmarkt. Als gevolg hiervan heeft de corporatie keuzes moeten maken (bezuinigen) in onder andere het huurbeleid, onderhoudsplanning, de omvang en planning van de investeringen en de omvang van de 'eigen' formatie. Dit heeft er mede toe geleid dat de corporatie enkel nog investeert ten behoeve van sociale woningbouw c.q. de primaire doelgroep.⁷⁰ Met name de herijking door het WSW van de financieringsruimte van IJsseldal Wonen kostte enige tijd. Als gevolg hiervan zijn nieuwbouwplannen die op de planning stonden niet door de corporatie gerealiseerd c.q. vertraagd. Het uitblijven van investeringen in nieuwbouw

64 IJsseldal Wonen (2014), Jaarplan 2013, p.18.

65 Interview met de wethouders.

66 Gemeente Voorst en Goed Wonen/ IJsseldal Wonen (2012), Prestatieafspraken Gemeente Voorst – Woningstichting Goed Wonen, p. 8.

67 Diensten van Algemeen Economisch Belang

68 IJsseldal Wonen (2014), Jaarplan 2013, p. 24 en 25.

69 Waarborgfonds Sociale Woningbouw.

70 IJsseldal Wonen (2014), Jaarplan 2013, p. 4, 5, 13 en 27.

door de corporatie zorgde opnieuw voor enige onzekerheid bij de gemeente over de financiële situatie van de corporatie.⁷¹

Het ondernemingsplan van IJsseldal Wonen (2013) geeft aan dat de ‘Meerjarenbegroting toont dat de huidige financiële positie van IJsseldal Wonen broos is.’⁷² Uitgangspunt hierbij is dat de beschikbare investeringsruimte regionaal wordt afgestemd en de corporatie verantwoording zal afleggen over de beschikbaarheid en inzet van middelen (resultaten) op het gebied van vastgoedbeheer, vermogensontwikkeling en maatschappelijke meerwaarde.

Tabel 2: *Score van IJsseldal Wonen op de belangrijkste parameters uit het WSW Risico Score Model*⁷³

Ratio	Uitkomst	Norm
Interest coverage ratio	1,93	>1,4
Debt service coverage ratio	1,42	>1,0
Loan to value (bedrijfswaarde)	64%	< 75%
Solvabiliteit	35%	> 20%
Dekkingsratio	21%	< 50%

De meerjarenbegroting bevat een overzicht van de financiële kengetallen op basis waarvan de financiële continuïteit van IJsseldal Wonen op hoofdlijnen kan worden beoordeeld. Hieruit blijkt dat indien de voornemens worden gerealiseerd IJsseldal Wonen zich zal ontwikkelen tot een financieel stabiele organisatie:

- Jaarresultaat: in 2013, 2014 en 2016 negatief en in de andere jaren positief;
- Eigen vermogen: neemt in de periode 2013-2017 toe;
- Balanstotaal: neemt over de periode 2013-2017 met €4.000 (x1000) af;
- Solvabiliteit (weerstandsvermogen): neemt toe van 35,2 % in 2013 naar 44,6% in 2017.⁷⁴

Hierbij benoemt IJsseldal Wonen wel een aantal risico's. Zoals de onzekerheid over de precieze uitwerking van de nieuwe wet- en regelgeving, mogelijkheden van samenwerking voor de realisatie van maatschappelijke doelen, het moeten stellen van grenzen aan de eigen verantwoordelijkheid. Maar ook aan (verdere) beperking van de financiële ruimte als gevolg van extra heffingen door de rijksoverheid en de vaststelling van de beschikbare financieringsruimte door het WSW: *“Het WSW bepaalt onze*

71 “IJsseldal Wonen heeft als uitgangspunt bij het aangaan van verplichtingen, dat de financiering van deze verplichtingen geborgd moet zijn. De ontwikkeling van een nieuw toetsingskader en de transitie van beleid naar uitvoering zijn voor het WSW reden geweest om in 2013 haar oordeel over kredietwaardigheid van corporaties uit te stellen en slechts voor een beperkte periode faciliteringsvolume beschikbaar te stellen. Uiteindelijk heeft IJsseldal Wonen in maart 2014 € 15,2 miljoen faciliteringsvolume beschikbaar gesteld gekregen. De vertraging, als gevolg van het transitieproces binnen het WSW, in de beschikbaarstelling van het faciliteringsvolume is voor IJsseldal Wonen aanleiding geweest om het aangaan van nieuwe verplichtingen aan te houden”. (Zie Jaarplan 2013, IJsseldal Wonen (2014), p. 24.) Zie ook noot 73.

72 IJsseldal Wonen (2013), Ondernemingsplan, p. 3

73 IJsseldal Wonen (2013), Jaarverslag 2013, p. 25

74 IJsseldal Wonen (2013), Ondernemingsplan, p. 23-26

financieringsruimte aan de hand van het faciliteringsvolume⁷⁵ en de wijze waarop we de borging in stand houden. Wanneer de eisen hieraan aangescherpt worden, zal het volume neerwaarts worden bijgesteld. Dit heeft een negatieve invloed op ons investeringsvermogen. Dit ondernemingsplan past binnen de beoordelingskaders van het Risico score model die het [WSW] eind 2013 heeft gepresenteerd.”⁷⁶

Solvabiliteit en liquiditeit (eisen WSW)

Zoals het zich laat aanzien voldoet de meerjarenbegroting 2014 (met voldoende marge) aan de financiële normen die het WSW stelt (Jaarplan 2013, IJsseldal Wonen (2014), p. 24 en 25).

IJsseldal Wonen heeft van het WSW voor €15,2 miljoen faciliteringsvolume (ook wel borgingsplafond (zie noot 73)) voor geborgde financieringen , toegekend gekregen. Hiermee kunnen naar verwachting alle activiteiten die IJsseldal zich tot medio 2015 heeft voorgenomen worden gefinancierd (Jaarplan 2013, IJsseldal Wonen (2014), p.27).

Toets aan de normen:

Het maatschappelijk presteren van de corporatie en het effect van de fusie hierop	Toets (voldaan/ deels voldaan/ niet voldaan)
Norm: De gemeente is vooraf geïnformeerd over de fusie en heeft daarbij de mogelijkheid gehad om een zienswijze in te dienen.	Voldaan.
Norm: De raad heeft invulling gegeven aan zijn kaderstellende, volksvertegenwoordigende en controlerende rol.	Voldaan.
Norm: Er is een zienswijze door de gemeente ingediend.	(Deels) voldaan. Wel is nadrukkelijk de afweging gemaakt al dan niet een zienswijze in te dienen, waarbij men tot de conclusie kwam van deze mogelijkheid geen gebruik te maken.

75 Het begrip borgingsplafond vervangt met ingang van 2014 het tot dan toe gebruikelijke begrip faciliteringsvolume. Het borgingsplafond van een corporatie is de maximale omvang van de geborgde leningportefeuille van een corporatie gedurende het betreffende kalenderjaar.

76 IJsseldal Wonen (2014), Jaarplan 2013, p. 27.

Het maatschappelijk presteren van de corporatie en het effect van de fusie hierop	Toets (voldaan/ deels voldaan/ niet voldaan)
<p>Norm: In de zienswijze is aandacht besteed aan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • de gevolgen voor de huurontwikkeling; • het behoud van de lokale binding; • de inzet van de investeringscapaciteit ten behoeve van de lokale en/of regionale behoeften; • doelmatigheid van de ‘nieuwe corporatie’ en de (verbetering van de) kwaliteit van de dienstverlening aan de huurders; • de matching van de middelen van de corporaties. 	<p>Voldaan. Hoewel er geen zienswijze is ingediend door de gemeente, heeft zij wel gekeken of aan de hiernaast beschreven punten werd voldaan.</p>
<p>Norm: Er is (door de corporatie) al rekening gehouden met de nieuwe kerntaak van woningcorporaties zoals deze in de voorstellen voor de Herzieningswet wordt beschreven. In het ondernemingsplan (na de fusie) en/ of het jaarverslag (2013) van IJsseldal Wonen worden uitspraken gedaan over:</p> <ul style="list-style-type: none"> • de veranderende rol van de corporatie waar het de investeringen in leefbaarheid betreft; • de omvang van en scheiding tussen DAEB/ niet-DAEB en hoe daar in de toekomst mee omgegaan wordt; • en de investeringscapaciteit (of hierin inzicht geven). 	<p>Voldaan.</p>

3.6 Achtervangovereenkomsten in Voorst

3.6.1 Gelimiteerde achtervangovereenkomst Goed Wonen

Goed Wonen heeft in het kader van het borgstelsel een gelimiteerde achtervangovereenkomst gesloten met de gemeente Voorst. Deze overeenkomst is gelimiteerd in tenaamstelling (Woningstichting Goed Wonen), in tijd (1 december 2015) en in bedrag (maximaal €67 miljoen).⁷⁷

De gemeente tekent mee...

Voor andere overeenkomsten met corporaties tekent de gemeente mee per lening. Anders gezegd, per lening voor de realisatie van een project in de gemeente Voorst wordt apart een achtervangovereenkomst afgesloten met de betreffende corporatie.⁷⁸ In de gemeente Voorst is dit eerder (in 2010 en in 2011) gebeurd voor herontwikkeling van het project het Grotenhuis in Twello, dat gerealiseerd is door Woonzorg Nederland. Woonzorg Nederland heeft hiertoe een aanvraag bij het college ingediend voor het innemen van de achtervangpositie. Volgens de 'voorhangprocedure', uit de Gemeentewet, is de raad in de gelegenheid gesteld om wensen en bedenkingen kenbaar te maken, alvorens het college een besluit nam.⁷⁹

Meerwaarde voor de corporatie: financiële middelen tegen een lage rente

Door alle betrokkenen (gemeente, corporatie en raad) wordt aangegeven dat de meerwaarde van de garantiestelling, middels een achtervangovereenkomst, voor de corporatie is dat zij op deze manier beschikking heeft over financiële middelen die tegen een lage rente kunnen worden verkregen. De ervaring is dat het een snel en efficiënt systeem is en tevens een waarborg biedt voor investeringen. Anders gezegd zonder deze mogelijkheid is het voor de corporatie een stuk lastiger om haar doelen te verwezenlijken.⁸⁰

Risico gemeente is beperkt/ hanteerbaar

Zowel gemeente (college en ambtelijke organisatie), de corporatie alsook enkele geïnterviewde raadsleden zijn van mening dat het risico van de garantiestelling middels de achtervangovereenkomst, voor de gemeente beperkt is. Allereerst, omdat het een gelimiteerde overeenkomst (naam, tijd en bedrag) is en daarnaast, omdat er pas wanneer alle ander buffers de problemen niet hebben kunnen oplossen (zie bijlage 2, paragraaf 2.8) een beroep gedaan wordt op de gemeentelijke middelen en dan in de vorm van een renteloze lening en samen met de rijksoverheid.⁸¹ Vanwege de goede vertrouwensrelatie en het feit dat de corporatie haar afspraken na komt is risico geen punt van grote zorgen voor het college geweest.

77 Raadsmededeling 'Achtervangovereenkomst Waarborgfonds Sociale Woningbouw', 17 november 2011.

78 Raadsbesluit van 25 november 1996.

79 Raadsmededeling 'Achtervangbesluit financiering investeringskosten vervangende nieuwbouw Het Grotenhuis', 22 februari 2011

80 Zo blijkt uit de interviews met alle betrokkenen: wethouders, raad, gemeentelijke organisatie en IJseldal Wonen.

81 Het Rijk en de gemeente Voorst staat ieder voor de helft borg.

De raad heeft de kaders gesteld

De kaders waarbinnen de waarborg geboden wordt, in de achtervangovereenkomst, zijn gesteld door de raad. Alle overeenkomsten die gesloten worden met een corporatie worden aan de raad voorgelegd. Dit neemt niet weg dat de gemeente tekent voor grote sommen geld. Ook al wordt het risico dat er een beroep wordt gedaan op de achtervang klein geacht, is dit voor de gemeenteraad lastig te beoordelen. Ook zou de gemeenteraad graag meer inzicht willen hebben in het voordeel van de gemeente bij het verlenen van achtervang: wat krijgt de gemeente Voorst ervoor terug?

Ook in individuele contacten tussen raadsleden en de corporatie worden geregeld vragen over de achtervangovereenkomst gesteld. De corporatie heeft de indruk dat door het een en ander te verduidelijken veel zorgen bij de raad kunnen worden weggenomen. Zowel de corporatie alsook de wethouders en ambtelijke organisatie vermoeden dat dit komt door een zekere informatieachterstand bij enkele raadsleden over met name het risico dat de gemeente loopt.

Daartegenover staat dat enkele raadsleden wel degelijk kennis hebben over de rol en functie van de achtervang. Dit blijkt namelijk uit twee ingediende moties door een raadsfractie op 28 november 2011, naar aanleiding van het collegevoorstel over de garantstelling ten behoeve van Goed Wonen. In de eerste motie wordt het college verzocht beleid te ontwikkelen met betrekking tot het bedingen van zekerheden en van tegenprestaties bij garantstellingen. In de tweede motie wordt benoemd dat, gezien de financiële positie van de gemeente Voorst, een toename van af te geven garanties onwenselijk is en dat de verstrekte informatie onvoldoende inzicht geeft in de financiële positie van Goed Wonen. Beide moties zijn uiteindelijk verworpen, omdat (de meerderheid van) de raad van mening was dat er al voldoende zekerheden (in de overeenkomst) zijn geregeld.

Overeenkomst na de fusie gehandhaafd

Na de fusie is afgesproken dat de overeenkomst gehandhaafd zal blijven voor de duur van de overeenkomst, voor projecten die betrekking hebben op het Voorster grondgebied.⁸²

3.6.2 Achtervang in prestatieafspraken

In de prestatieovereenkomst uit 2012 zijn geen afspraken opgenomen over de (financiële) achtervang die nodig is voor het realiseren van volkshuisvestelijke plannen. Dit betekent eveneens dat er niet is getoetst in hoeverre de plannen passen binnen de investeringsruimte van de corporatie.⁸³

⁸² Raadsmededeling 'Fusie Goed Wonen', 20 november 2012.

⁸³ Dit is niet verplicht, maar wordt wel door het WSW geadviseerd (zie bijlage 2, paragraaf 2.5).



Toets aan de normen:

De gemeentelijke risico's van de achtervangovereenkomst (borgstelling WSW)	Toets (voldaan/ deels voldaan/ niet voldaan)
<p>Norm: De raad heeft invulling gegeven aan zijn kaderstellende, volksvertegenwoordigende en controlerende rol.</p>	<p>Voldaan.</p>
<p>Norm: Eisen WSW: score van de corporatie ten opzichte van de ondergrenzen voor solvabiliteit en liquiditeit. Voor gegevens hierover is men afhankelijk van openbare bronnen. De beoordelingen van het WSW op zich zijn niet openbaar.</p>	<p>Voldaan. IJsseldal Wonen voldoet, eind 2013, met enige marge aan de normen gesteld door het WSW. Wel is het zaak dit in een meerjarig perspectief te bezien (voortuitblik).</p>

3.7 Vooruitblik toekomstige samenwerking

Op basis van vertrouwen...

De samenwerking tussen Goed Wonen en de gemeente Voorst – op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau - is van oorsprong gebaseerd op vertrouwen. De onderlinge lijnen waren kort en partijen wisten elkaar eenvoudig te vinden. Dit geldt overigens ook voor de relaties tussen de corporatie en de gemeenteraad. Dit resulteerde in regelmatig contact en afstemming.⁸⁴ Zo is de onderlinge relatie zelfs gekarakteriseerd als “familieband”.⁸⁵

De corporatie heeft de afgelopen tijd een beweging gemaakt van ‘ontwikkelaar naar sociale huisvester’. Waar Goed Wonen een (project)ontwikkelaar voor alle facetten van de markt was ligt de focus bij IJsseldal Wonen meer op het beheer en de realisatie van sociale woningbouw. Deze verandering resulteerde (parallel aan de fusie) eveneens in een interne reorganisatie, waardoor voor de gemeente ‘bekende gezichten’ bij de corporatie vertrokken. Ook vond de koerswijziging plaats tegen de achtergrond van de veranderende wet- en regelgeving, ontwikkelingen op de woningmarkt en een toenemende druk op de investeringsruimte van de corporatie. Dit had een beperking van investeringen in nieuwbouw tot gevolg. Al deze ontwikkelingen hadden een effect op de samenwerkingsrelatie tussen de gemeente en de corporatie en zetten het onderlinge vertrouwen onder druk.⁸⁶

Herbevestigen van de samenwerking

De wens van beide partijen is dat geïnvesteerd wordt in het herstellen c.q. herbevestigen van de vertrouwens- en samenwerkingsrelatie. Door beide partijen wordt hierin al geïnvesteerd door elkaar actief op te zoeken en informatie met elkaar te delen. Openheid en eerlijkheid zijn daarbij belangrijke voorwaarden.

Het herbevestigen van de relatie is ook van belang om samen op te kunnen trekken in de voorbereiding van de ‘nieuwe’ woonvisie. Daarbij willen beide partijen meer gebruik maken van elkaars kennis en visie om zo samen toekomstige opgaven te bepalen. Denk bijvoorbeeld aan duurzaamheid en het beleid aangaande de kleine kernen.

Verder zal de toekomstige samenwerking gericht zijn op het vormgeven aan de kanteling naar een situatie waarin de corporatie zich richt op de sociale woningbouw en er vanuit de corporatie waarschijnlijk in mindere mate focus zal liggen op nieuwbouw en meer aandacht zal zijn voor de bestaande voorraad.⁸⁷



84 Zo blijkt uit de interviews met zowel IJsseldal Wonen, de wethouders alsook de gemeentelijke organisatie.

85 Genoemd tijdens het interview met de wethouders.

86 Idem.

87 Genoemd tijdens de interviews met zowel IJsseldal Wonen, als de wethouders.

Raadsconferentie

In het kader van dit Rekenkameronderzoek is over de wensen en ideeën over de toekomstige samenwerking tussen gemeente, woningcorporatie en huurders met betrokkenen gesproken in de vorm van een raadsconferentie op 23 maart 2015.⁸⁸ Hieronder volgen de belangrijkste inzichten uit de raadsconferentie.

'Bod' op de woonvisie

De verwachting van de aanwezigen is dat er procesmatig als gevolg van nieuwe wet- en regelgeving (herziende Woningwet) weinig zal veranderen in Voorst. De gebruikelijke werkwijzen rond het opstellen van woonvisies en prestatieafspraken kunnen nog steeds gevolgd worden. Wel zullen de diverse wetwijzigingen invloed hebben op het werk- en speelveld van beide partijen en de financiële (on)mogelijkheden van de corporatie.

Belangrijkste wetwijzigingen

- Scherpere definitie van de kerntaak van de woningcorporatie.
- *Waar het de onderlinge samenwerking betreft wordt de woningcorporatie meer dan vroeger geacht "naar redelijkheid bij te dragen aan" de uitvoering van het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid ofwel de woonvisie, in de gemeente of gemeenten waar zij actief is. Het gemeentelijk woonbeleid wordt een sterker sturingsinstrument en het maken van prestatieafspraken minder vrijblijvend. Al bij al krijgt de gemeente(raad) dus een grotere rol.*
- *Huurders krijgen een grotere rol. Zo worden de huurders uitgenodigd voor het overleg over de prestatieafspraken en wordt de overeenkomst tripartite.*

Pitch van directeur-bestuurder van IJsseldal Wonen en wethouder



Het gesprek met alle aanwezigen werd afgetrapt met twee *pitches* door de directeur-bestuurder van IJsseldal Wonen en de wethouder.

IJsseldal Wonen verwees hierin naar een gezamenlijke reis op weg naar "mooi wonen in Voorst" met als aandachtspunt passend woningaanbod voor (potentiële) huurders met een smalle beurs. Een reis waarin je soms slecht weer tegenkomt. Wat dan nodig is, is samenwerking. IJsseldal Wonen maakt de reis kort gezegd niet alleen.

88 Zie voor het programma van en de aanwezigen bij de raadsconferentie bijlage 6 en 7.

De wethouder geeft aan dat het naast het vernieuwen en versterken van de onderlinge banden en relaties van belang is ook vooral te werken aan een goed onderbouwde visie op wonen en leefbaarheid in Voorst met als richtpunt een jaar of 15 na nu. Het is zaak rekening te houden met de demografische ontwikkelingen⁸⁹ en (veranderende) patronen in de woonwensen en woningmarkt bijvoorbeeld. Met daarbij een beeld van de wijze waarop daar gekomen kan worden en aandacht voor de verschillen tussen de grotere en kleinere kernen en beleidskeuzes hierin. Uiteindelijk komt deze visie terecht in de woonvisie en zullen op die thema's waar het de sociale huursector betreft prestatieafspraken met IJsseldal Wonen gemaakt gaan worden.



Wie zit achter het stuur?

Na beide pitches ontspint zich een discussie met de zaal. Voortbouwend op de in de pitch van IJsseldal Wonen genoemde metafoor van de reis wordt de vraag gesteld wie nu eigenlijk welke rol en verantwoordelijkheid heeft; wat is de 'zitplaats' van de gemeente, de corporatie en de huurders in de auto of bus? Wie zit er eigenlijk achter het stuur? Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van een "bestuurder en navigator", maar ook van een "lesauto met dubbele bediening". Maar wellicht gaan we wel op reis in een bus waar de huurders meereizen of ook achter het stuur zitten.

De hamvraag is misschien wel wie de route en eindbestemming bepaalt? De verwachting van de aanwezigen is dat 'bestemming' in onderling overleg worden bepaald. In overleg tussen de gemeente en corporatie, maar ook in overleg met huurders, makers, zorgpartijen en anderen. Omdat je elkaar nodig hebt is het zaak elkaar te vinden op visie en in de definitie van de opgaven. In deze fase is er ook nadrukkelijk een rol voor de gemeenteraad weggelegd.

Hierbij zou niet zozeer een hiërarchische relatie leidend moeten zijn, in beginsel gaat het om vertrouwen in elkaar. Wanneer dit er is "laat je juist de ander ook eens sturen, omdat je nieuwsgierig bent waar je dan terecht komt".

Hierbij wordt opgemerkt dat niet vergeten moet worden dat de gemeente en de corporatie zelfstandig opererende organisaties zijn met ieder eigen verantwoordelijkheden. Het zal dus aan de individuele organisaties zijn om uitvoering te geven aan het beleid ofwel de route te bepalen.

Thematische focus

De bestemming zal dus worden vastgelegd in de woonvisie. Tijdens de conferentie kwamen een aantal belangrijke inhoudelijke thema's voor deze visie naar voren. Er zal wat de aanwezigen betreft aandacht blijven voor de *beschikbaarheid* van voldoende woningen – van voldoende kwaliteit – voor mensen met een smalle beurs in zowel

⁸⁹ Eind 2014 heeft de gemeente een woononderzoek laten uitvoeren ten behoeve van de ontwikkeling van de nieuwe woonvisie. Zie hiervoor 'Woononderzoek gemeente Voorst 2014', maart 2015.

nieuwbouw als bestaande bouw. Hierbij is een belangrijk aandachtspunt de betaalbaarheid (huurprijs en totale woonlasten) in relatie tot de kwaliteit van de woningen (denk bij kwaliteit bijvoorbeeld aan de technische kwaliteit, maar ook aan wooncomfort en energiezuinigheid). Of te wel wat zijn de gewenste *prijskwaliteit verhoudingen*.⁹⁰

Daarbij zal goed moeten worden nagegaan hoe om te gaan met huur- (in zowel het sociale- als particuliere segment) als de koopsector op de korte, middellange en lange termijn. De verwachting van het college is dat de focus meer zal komen te liggen op herstructurering (de bestaande woningvoorraad) dan op nieuwbouw, gegeven de demografische verwachtingen en huidige marktsituatie. In die zin is er sprake van een wezenlijke verandering ten opzichte van het recente verleden. Zeker waar het de huisvesting van de lage inkomensgroepen aangewezen op sociale huur betreft is overleg met de corporaties nodig en zullen keuzes gemaakt moeten worden. Zet je in op nieuwbouw in dit segment of probeer je voldoende woningen langs andere wegen beschikbaar te maken (denk aan inzet op doorstroming).

Prestatieafspraken

De verwachting van de aanwezigen is dat prestatieafspraken nog steeds van belang zijn om de samenwerking vorm te geven. In relatie tot beschikbaarheid en betaalbaarheid is het van belang dat er prestatieafspraken worden gemaakt over hoe hier mee om te gaan, ook in het kader van nieuwe vereisten in de Woningwet rond het passend toewijzen van sociale huurwoningen. Zowel gemeenteraad als corporatie vindt het wenselijk om te werken met een cyclus van afspraken om het een en ander te borgen in het kader van sturing en controle.⁹¹ Een (gezamenlijk) monitoringsinstrument wordt door de corporatie gemist, om bijvoorbeeld te kunnen bijsturen of afspraken te herijken indien noodzakelijk.

Met betrekking tot de prestatieafspraken, verwacht IJsseldal Wonen dat haar rol op het gebied van leefbaarheid beperkt zal blijven, in overeenstemming met de nieuwe wet- en regelgeving. Op het gebied van betaalbaarheid verwacht de corporatie dat haar rol zal groeien.

Huurdersbetrokkenheid

De wens van de raad is dat huurders, door zowel het college als de corporatie meer worden betrokken bij het beleid. Dit in lijn met de versterkte positie van de huurders in de herziende Woningwet die binnenkort van kracht wordt.

De groep huurders is echter groter dan enkel de huurders van de corporatie; denk o.a. aan potentiële huurders en huurders in de particuliere sector. Een aandachtspunt is ook hoe je toekomstige huurders (denk aan nu nog eigenaar-bewoners of potentiële starters) betreft bij het beleid, groepen die vaak geen deel uitmaken van bestaande huurders- of bewonersvertegenwoordigingen. Een van de aanwezige raadsleden stelt voor om huurders te betrekken in de vorm van een adviserende commissie.

90 Ook genoemd tijdens de interviews met bestuurders, ambtelijke organisatie, corporatie en raadsleden.

91 Ook genoemd tijdens het interview met de raad en het interview met de corporatie IJsseldal Wonen.

4

Wederhoor

De concept onderzoeksresultaten zijn voor technische reactie voorgelegd aan alle geïnterviewden. De reacties zijn beoordeeld op de aard van de reactie (feit of mening) en op de bijdrage aan de doelstelling van het onderzoek (wel/geen toegevoegde waarde).

De technische reactie heeft ertoe geleid dat er enkele tekstuele aanpassingen in het rapport zijn gedaan. Daarnaast is de tekst over de Brede School uitgebreid, waarmee de rol van zowel de gemeente alsook de woningcorporatie bij dit project in balans is gebracht.

De bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders wordt direct gericht aan de gemeenteraad in de vorm van een raadsmededeling.



Bijlagen

Bijlage 1 Normenkader

Onderwerpen	(deel)Vragen	Normen/ toetsingskader
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Het tot stand komen van het gemeentelijk woonbeleid, de samenwerking in deze met de woningcorporatie en de betrokkenheid van de gemeenteraad. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ In hoeverre wordt het gemeentelijke woonbeleid betrokken bij de prestatieafspraken? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Er is sprake van samenhang tussen de prestatieafspraken en het woonbeleid van de gemeente Voorst. Daarbij is rekening gehouden met de volgende speerpunten uit de woonvisie: <ul style="list-style-type: none"> ○ Bij nieuwbouw ruimte ontwikkelen voor gezinnen en senioren; ○ Voor starters en lagere inkomens mogelijkheden in de bestaande voorraad benutten; ○ Regie nemen bij ontwikkelingen voor wonen en zorg; ○ Concentratie ontwikkelingen in middelgrote kernen en de hoofdkern Twello; ○ Uitwerking naar een Kwalitatief Woonprogramma (KWP): maatwerk in planning; ○ Solidariteit organiseren (verevening op nieuwbouwlocaties ten gunste van sociale woningbouw).
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Het tot stand komen van de prestatieafspraken, de samenwerking in deze met de woningcorporatie en de betrokkenheid van de gemeenteraad. ▪ Het praktisch functioneren van de prestatieafspraken en de samenwerking tussen gemeente en cor- 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hoe zijn de prestatieafspraken tot stand gekomen? ▪ Welke afspraken zijn gemaakt? ▪ In hoeverre zijn de prestatieafspraken SMART geformuleerd? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De gemeenteraad is geïnformeerd en betrokken bij de totstandkoming van de prestatieafspraken. ▪ De raad heeft invulling gegeven aan zijn kaderstellende, volksvertegenwoordigende

Onderwerpen	(deel)Vragen	Normen/ toetsingskader
<p>poratie.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ In hoeverre sluiten de afspraken aan bij de prestatievelden uit het BBSH? ▪ Hoe wordt omgegaan met het meten van prestaties voortvloeiend uit de overeenkomst en hoe wordt omgegaan met eventuele afwijkingen van de prestatieafspraken in het jaar 2013 en in (een gedeelte van) 2014? 	<p>en controlerende rol.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ In de prestatieafspraken is rekening gehouden met de prestatievelden uit het BBSH, namelijk: <ul style="list-style-type: none"> a. kwaliteit van de woongelegenheden; b. leefbaarheid; c. wonen en zorg; d. verhuren van woningen; e. betrekken van bewoners bij beleid en beheer f. en financieel beleid. ▪ Er zijn prestatieafspraken gemaakt over de bijdrage van de corporatie aan betaalbaarheid, beschikbaarheid en kwaliteit. ▪ In aansluiting op fase van de beleidscyclus waarvoor de prestatieafpraak wordt gemaakt (diagnose, doelen, aanpak, evaluatie) zijn verschillende typen afspraken gemaakt. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt naar: uitspraak, intentie-, handelings-, garantie-, transactie- of procesafpraak. ▪ De prestatieafspraken dienen één of meer van de onderstaande functies: <ul style="list-style-type: none"> a. instrument om ambities in de volkshuisvesting te realiseren; b. integratie van gemeentelijke beleid; c. alternatief sturingsinstrument voor de gemeente; d. instrument voor afstemming; e. maatschappelijke legitimering (voor de

Onderwerpen	(deel)Vragen	Normen/ toetsingskader
		corporatie); f. stroomlijnen van het samenwerkingsproces; g. en het scheppen van helderheid in onderlinge verhoudingen. <ul style="list-style-type: none"> ▪ De prestatieafspraken zijn SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden) geformuleerd. ▪ De prestatieafspraken worden periodiek gemonitord. ▪ De prestatieafspraken worden periodiek geëvalueerd. ▪ Er is inzicht in de realisatie van prestatieafspraken of inzicht in de redenen van afwijken.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ De gemeentelijke risico's van de achtervangovereenkomst (borgstelling WSW) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hoe werkt de achtervangregeling? ▪ Wat voor achtervangovereenkomst(en) is/zijn er in de gemeente Voorst? ▪ Wat zijn de gemeentelijke risico's van de achtervangovereenkomst? ▪ Op welke wijze heeft de raad invulling gegeven aan zijn kaderstellende, volksvertegenwoordigende en controlerende rol rond het sluiten van een generieke achtervangovereenkomst of bij het 'meetekenen' voor een lening (afhankelijk van de gekozen vorm)? ▪ Wat is de meerwaarde van de achtervang voor de inwoners van de gemeente Voorst en wat zien zij hiervan terug? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De raad heeft invulling gegeven aan zijn kaderstellende, volksvertegenwoordigende en controlerende rol. ▪ Eisen WSW: score van de corporatie ten opzichte van de ondergrenzen voor solvabiliteit en liquiditeit. Voor gegevens hierover is men afhankelijk van openbare bronnen. De beoordelingen van het WSW op zich zijn niet openbaar.

Onderwerpen	(deel)Vragen	Normen/ toetsingskader
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Het maatschappelijk presteren van de corporatie en het effect van de fusie hierop 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wat is het volkshuisvestelijke effect van de prestatieafspraken c.q. wat hebben de prestatieafspraken opgeleverd op het gebied van betaalbaarheid, beschikbaarheid en kwaliteit? ▪ Welke afspraken zijn gemaakt over de ontwikkeling van de huren, over de omvang van de sociale huursector, over de uitstroom van hogere inkomens uit de sociale huur, over onderhoud en verbetering van de voorraad en de kwaliteit/prijs verhouding van nieuwe sociale huurwoningen? ▪ Heeft de gemeenteraad een rol gehad of genomen rond de fusie van de corporaties tot IJsseldal Wonen? Zo, ja op welke wijze heeft de gemeente hierin invulling gegeven aan haar kaderstellende, volksvertegenwoordigende en/of controlerende taak? ▪ In hoeverre is (door de corporatie) al rekening gehouden met de nieuwe kerntaak van woningcorporaties zoals deze in de voorstellen voor de Herzieningswet wordt beschreven? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De gemeente is vooraf geïnformeerd over de fusie en heeft daarbij de mogelijkheid gehad om een zienswijze in te dienen. ▪ De raad heeft invulling gegeven aan zijn kaderstellende, volksvertegenwoordigende en controlerende rol. ▪ Er is een zienswijze door de gemeente ingediend. ▪ In de zienswijze is aandacht besteed aan: <ul style="list-style-type: none"> a. de gevolgen voor de huurontwikkeling; b. het behoud van de lokale binding; c. de inzet van de investeringscapaciteit ten behoeve van de lokale en/of regionale behoeften; d. doelmatigheid van de 'nieuwe corporatie' en de (verbetering van de) kwaliteit van de dienstverlening aan de huurders; e. de matching van de middelen van de corporaties. ▪ Er is (door de corporatie) al rekening gehouden met de nieuwe kerntaak van woningcorporaties zoals deze in de voorstellen voor de Herzieningswet wordt beschreven. In het ondernemingsplan (na de fusie) en/ of het jaarverslag (2013) van IJsseldal Wonen worden uitspraken gedaan over: <ul style="list-style-type: none"> a. de veranderende rol van de corporatie waar het de investeringen in leefbaarheid betreft; b. de omvang van en scheiding tussen

Onderwerpen	(deel)Vragen	Normen/ toetsingskader
		DAEB/ niet-DAEB en hoe daar in de toekomst mee omgegaan wordt; c. de investeringscapaciteit (of inzicht geven hierin).
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Een vooruitblik naar de toekomstige samenwerkingsrelatie tussen gemeente en corporatie als gevolg van bijvoorbeeld de Herzieningswet in relatie tot de gemaakte afspraken 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De uitgangspunten van de nieuwe wetgeving (Herzieningswet) worden kort geschetst. Daarnaast is dit bij uitstek een vraag om in gesprek met verschillende betrokkenen te verkennen. Gedacht kan worden aan de volgende gesprekspunten: <ul style="list-style-type: none"> a. Actueel woonbeleid als basis voor prestatieafspraken? b. Inzicht in investeringsmogelijkheden en -onmogelijkheden? c. Afspraken op welke thema's? d. Het bod op de woonvisie? e. Betrokkenheid van huurders en raad? 	N.v.t.

Bijlage 2 Een theoretische basis...

In het licht van de vraagstelling wordt hier een theoretische basis gegeven voor de onderwerpen die in dit onderzoek centraal staan. Dit theoretisch hoofdstuk vormt ook de basis voor het normenkader in dit onderzoek, opgenomen in bijlage 1. Dit alles als achtergrond bij het lezen van deze rapportage.

Allereerst komen in deze bijlage kort de prestatieafspraken, de fusie van corporaties, het borgstelsel en de gemeentelijke achtervang aan de orde, bij wijze van samenvatting voor de snelle lezer. Een meer gedetailleerde beschrijving van de theoretische achtergronden volgt daarna. In deze uitgebreidere beschrijving wordt ook vooruitgekeken naar de toekomst van de prestatieafspraken. Deze toekomst wordt grotendeels bepaald door nieuwe wet- en regelgeving, in het bijzonder in de vorm van een aanstaande wijziging van de Woningwet (via de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting).

A) Korte theoretische inleiding

2.1 Prestatieafspraken

Gemeenten en woningcorporaties (en huurders) zijn samen voor een belangrijk deel verantwoordelijk voor het lokale woonbeleid (in het bijzonder het sociale segment). Dat is eenvoudig op te schrijven maar lang niet altijd eenvoudig in praktijk te brengen. Want hoewel er gedeelde verantwoordelijkheden zijn, zijn gemeenten en woningcorporaties tegelijk wezenlijk andere organisaties, die soms tegenstrijdige belangen hebben. Sinds de verzelfstandiging van de corporatiesector, medio jaren negentig, is het in veel gemeenten nog steeds zoeken naar een samenwerkingsvorm die recht doet aan gezamenlijke doelen, maar ook aan gescheiden belangen en eigen verantwoordelijkheden. Duidelijk is wel dat (het maken van) prestatieafspraken in deze samenwerking vaak een belangrijke plaats inneemt.

Het huidige Besluit Beheer Sociale Huursector bevat de bepaling dat corporaties bij hun werkzaamheden 'het gemeentelijke beleid in acht moeten nemen' (art. 11, BBSH⁹²). Die ietwat cryptische formulering wil enerzijds zeggen dat corporaties geen uitvoerders van gemeentelijk beleid zijn. Anderzijds kunnen ze dat beleid ook niet links laten liggen. In dát grijze gebied vervullen prestatieafspraken hun rol. Voor corporaties – maatschappelijke ondernemingen – vormen ze het 'bewijsmateriaal' dat ze in goed overleg met belanghouders hun doelstellingen en werkzaamheden bepalen. En voor gemeenten vormen ze een instrument waarin de (soms kleine) bijdragen van

92 De volledige tekst van het BBSH kan worden geraadpleegd via www.wetten.overheid.nl.

diverse beleidsdisciplines worden samengebond ('geregisseerd') tot een samenhangend ('integraal') aanbod.

Nieuwe regels

Met het inwerkingtreden van nieuwe regels (aanpassing van de Woningwet naar verwachting per juli 2015) zal er een samenwerkingsrelatie 'nieuwe stijl' ontstaan. De wet gaat er dan vanuit dat de gemeente het volkshuisvestingsbeleid maakt en dit vastlegt in bijvoorbeeld een woonvisie. De corporatie die in de gemeente werkzaam is, wordt vervolgens geacht naar 'redelijkheid bij te dragen' aan de uitvoering van het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid. De corporatie geeft de gemeente jaarlijks (en tijdig) inzicht in de wijze waarop zij invulling geeft aan het bijdragen aan dat volkshuisvestingsbeleid; het zogenaamde 'bod' van de woningcorporatie(s) aan de gemeente (concreet in de vorm van een activiteitenoverzicht met een doorkijk naar de komende 5 jaar). De corporatie nodigt de gemeente daarbij uit tot overleg, waarin het voor de hand ligt om te komen tot het maken van afspraken. Voor dit overleg worden ook de huurdersorganisaties uitgenodigd. De woningcorporatie is niet verplicht de gemeente uit te nodigen voor een dergelijk overleg wanneer de gemeente niet beschikt over een vastgelegd en met de regio afgestemd volkshuisvestingsbeleid.

Verschillende typen afspraken mogelijk

In de praktijk komen verschillende typen afspraken voor. Denk aan uitspraken, intentieafspraken, handelingsafspraken, garantieafspraken, transactieafspraken en procesafspraken. Per onderwerp kunnen verschillende afspraken gemaakt worden en niet alle afspraken hebben een even SMART-karakter (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden). Er kan **niet** gezegd worden dat het ene type afspraak beter is dan een ander type; dat bijvoorbeeld een garantie- of transactieafpraak beter is dan een intentie of uitspraak. Door verschillende typen afspraken overeen te komen kan recht gedaan worden aan de fase in de beleidscyclus van een onderwerp en de verschillende doelen die de overlegpartners met de afspraak nastreven. Het maken van SMART afspraken (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden) is dan ook niet altijd wenselijk (of haalbaar). Iets wat dus ook geen probleem hoeft te zijn, mits duidelijk is waarom (destijds) voor een afspraaktype gekozen is.

2.2 Een fusie van een corporatie

Wanneer een corporatie met een andere corporatie wil fuseren⁹³ gelden procesregels die zijn vastgelegd in een zogenaamde MG-circulaire van de rijksoverheid. In beginsel moet de Minister instemmen met de fusie van een woningcorporatie. Hij zal dat doen wanneer 'het belang van de volkshuisvesting zich niet tegen de fusie verzet'. Dit op grond van opnieuw het BBSH.⁹⁴ Wanneer de voorgenomen wijziging van de statuten van de woningcorporaties betrekking heeft op haar werkgebied, kan de Minister de

93 Een fusie als bedoeld in artikel 309 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.

94 In artikel 10b van het BBSH is aangegeven, dat bij een fusie van een corporatie en een andere rechtspersoon (die al dan niet een corporatie is), de artikelen 9, eerste, tweede en derde lid, en 10 van toepassing zijn. Deze artikelen regelen de criteria en de procedure, waaronder de betrokkenheid van de gemeente(n) en van het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV) bij wijziging van statuten van een corporatie (als gevolg van een fusie(voornemen)).

gemeenten waar de gefuseerde corporatie naar verwachting werkzaam zal zijn in de gelegenheid stellen hun zienswijzen over de gevolgen van die wijziging voor de volkshuisvesting ter plaatse te geven (artikel 9, tweede lid BBSH).⁹⁵ Ook hanteert de minister een heldere set beoordelingscriteria (zie hieronder). In de MG-circulaire wordt het uitgangspunt benadrukt, dat zowel de gemeente(n) als de huurdersorganisatie(s)⁹⁶ een volwaardige gesprekspartner van de corporaties zijn en dat dit inhoudt dat de corporatie hen zodanig tijdig informeert, dat zij in de gelegenheid zijn hun zienswijze te geven.⁹⁷

2.3 Borgstelsel en achtervang

In Nederland is er een systeem gecreëerd voor een zo optimaal mogelijke financiering van de volkshuisvesting; een **borgstelsel** waarmee deelnemende corporaties toegang hebben tot de kapitaalmarkt tegen zo optimaal mogelijke financieringskosten (lees lage rente). Het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) is hiervoor verantwoordelijk. Met deze middelen kunnen corporaties nieuwbouw financieren, maar ook bijvoorbeeld een lopende lening herfinancieren tegen gunstigere voorwaarden of onder voorwaarden liquiditeitstekorten aanvullen⁹⁸.

Concreet staat het WSW borg voor de rente- en aflossingsverplichtingen van door WSW geborgde leningen van corporaties, waardoor de financieringskosten lager kunnen liggen. De borgstelling van WSW is ingebed in een **zekerheidsstructuur**. Die structuur moet ervoor zorgen dat er voldoende financiële middelen beschikbaar zijn om eventuele financiële problemen van een of meerdere WSW-deelnemers (corporaties) op te lossen zonder dat het borgstelsel in gevaar komt. Het WSW neemt de betaalverplichtingen voor een lening over wanneer de corporatie (ondanks de voordelige financieringsvoorwaarden) de rente en aflossing op een door WSW geborgde lening niet meer kan betalen.



Om te voorkomen dat het WSW een aanspraak krijgt op zijn borgstelling zijn er verschillende vangnetten en buffers gecreëerd. Bij problemen wordt als eerste de **kas-**

95 Zie art. 9, 10, 10a, 10b, BBSH; via www.wetten.overheid.nl en MG-circulaire 2002-18 over het Besluit beheer sociale huursector m.b.t. fusies, dd. 11-07-2002.

96 Conform de Wet overleg huurders verhuurder en de artikelen 17a, 18 en 19 BBSH.

97 Dat wil zeggen op een zodanig tijdstip dat die zienswijze van invloed kan zijn op vaststelling of wijziging van het beleid of de voornemens van de toegelaten instelling.

98 Zie voor de bestemming van de aangetrokken middelen met WSW-borging: artikel 15, eerste lid van het Reglement van deelneming van het WSW en bijbehorende bijlage.

stroom en de vermogensbuffer van de corporatie zelf aangesproken. Vervolgens kan de corporatie aanspraak maken op **saneringssteun**, opgebracht door de sector en geaccordeerd door de minister.⁹⁹

Wanneer dit niet voldoende is, is het daartoe aangehouden **risicovermogen** van het WSW (ca. € 480 miljoen) de eerstvolgende buffer. Deze reserve kan het WSW zo nodig aanvullen door het **onderpand** van de noodlijdende corporatie te gelde te maken. De volgende buffer is de **onderlinge waarborg van corporaties**¹⁰⁰. Als laatste buffer is er nog de afspraak met de Rijksoverheid en gemeenten: de zogenaamde '**achtervang**'. Op basis hiervan kan het WSW indien nodig beschikken over renteloze leningen. Deze **achtervang van het Rijk (50%) en de gemeenten (50%)** is het sluitstuk van de zekerheidsstructuur binnen het borgstelsel. Alleen als het WSW de betaalverplichting van de corporatie niet uit de overige buffers in de zekerheidsstructuur kan voldoen, moeten Rijk en gemeenten bijspringen. Op grond van hun rol als achtervanger moeten zij in dat geval renteloze leningen aan het WSW verstrekken.

Om de achtervang van de gemeente mogelijk te maken, kan de gemeente een (on)gelimiteerde generieke achtervangovereenkomst¹⁰¹ sluiten met WSW of mee tekenen op iedere afzonderlijke leningovereenkomst.

Het WSW probeert via risicomanagement de risico's voor het borgstelsel als geheel te beperken en aanspraken op de borg van en incidenten binnen individuele corporaties zoveel mogelijk te voorkomen. Het hanteert een uitgebreid risicobeoordelingsmodel. Wanneer corporaties niet voldoen aan de normen van het WSW kan het WSW beheersmaatregelen treffen. De achtervangafspraken tussen WSW en de gemeenten bepalen daarnaast dat het WSW de gemeenten zodanig informeert dat zij vanuit hun achtervangpositie redelijkerwijs hun financiële belangen kunnen bewaken (zie hiervoor ook bijlage 2, § 2.8).

99 Corporaties die niet voldoen aan de kredietwaardigheidseisen van WSW komen in beginsel voor sanering in aanmerking.

100 Het obligo van ca. 3.2 miljard euro. Corporaties voldoen wanneer zij hier een verzoek voor krijgen 3,85% van hun geborgde schuldrestant aan WSW.

101 Gemeenten kunnen ervoor kiezen om hun generieke achtervangovereenkomst te limiteren naar corporatie, bedrag, tijd of een combinatie van deze drie. Een limitering naar corporatie beperkt de geldigheid van de overeenkomst tot één of meerdere specifieke corporaties. Een limitering naar bedrag stelt een maximum aan de leensom waarvoor de gemeente kan worden vermeld in nieuwe leningen zonder dat de gemeente deze leningen zelf ondertekent. Een limitering naar tijd leidt ertoe dat de generieke achtervangovereenkomst na die tijd komt te vervallen.

B) Uitgebreide theoretische inleiding

2.4 Prestatieafspraken, een korte geschiedenis.

2.4.1 Op zoek naar een samenwerkingsvorm tussen gemeente en woningcorporatie

Gemeenten en woningcorporaties (en huurders) zijn samen voor een belangrijk deel verantwoordelijk voor het lokale woonbeleid. Dat is eenvoudig op te schrijven maar lang niet altijd eenvoudig in praktijk te brengen. Want hoewel er gedeelde verantwoordelijkheden zijn, zijn gemeenten en woningcorporaties tegelijk wezenlijk andere organisaties, die soms tegenstrijdige belangen kunnen hebben. Sinds de verzelfstandiging van de corporatiesector, medio jaren negentig, is het in veel gemeenten nog steeds zoeken naar een samenwerkingsvorm die recht doet aan gezamenlijke doelen, maar ook aan gescheiden belangen en eigen verantwoordelijkheden. Duidelijk is wel dat (het maken van) prestatieafspraken in deze samenwerking vaak een belangrijke plaats inneemt.

Over prestatieafspraken wordt al jarenlang gesproken. In de eerste jaren na de invoering¹⁰² van het Besluit Beheer Sociale Huursector (het BBSH, de kader stellende regeling voor corporaties) speelden ze een rol in het gemeentelijk toezicht op corporaties, dat toen nog bestond. Het maken van prestatieafspraken was dan een manier om vooraf een beoordelingskader op te stellen, zodat de gemeente achteraf kon bekijken of de afgesproken prestaties ook geleverd waren. Die gemeentelijke rol in het toezicht verdween in 1997 – de gemeente zou te veel dubbele petten ophebben - maar prestatieafspraken bleven. Hun functie in de lokale verhoudingen werd echter minder duidelijk. Nog regelmatig worden prestatieafspraken vooral gezien als een instrument in een hiërarchische verhouding tussen gemeente en corporatie. Een ruim decennium na de verzelfstandiging van de corporatiesector gaan veel (processen leidend tot) prestatieafspraken over de vraag ‘wie het voor het zeggen heeft’ en in mindere mate over wat er zou moeten gebeuren.

Vanaf 1997 zijn prestatieafspraken meer een instrument in een horizontale bestuurlijke verhouding geworden. De gemeente heeft veel minder dan vroeger de beschikking over haar vertrouwde sturingsinstrumenten: geld en regels. Subsidies die door tussenkomst van de gemeente de nieuwbouwproductie door corporaties konden sturen, zijn goeddeels afgeschaft. Verordenende bevoegdheden heeft de gemeente, in ieder geval richting corporaties, ook niet meer in ruime mate. Tegelijk zijn die corporaties wel de partijen die cruciaal zijn voor het realiseren van de gemeentelijke beleidsdoelstellingen op het terrein van wonen. Er zit, in een negatieve formulering, dan ook weinig anders op dan ‘afspraken maken’.

Het huidige BBSH bevat de bepaling dat corporaties bij hun werkzaamheden ‘het gemeentelijke beleid in acht moeten nemen’ (art. 11, BBSH¹⁰³). Die ietwat cryptische formulering wil enerzijds zeggen dat corporaties geen uitvoerders van gemeentelijk

¹⁰² Ingevoerd op 19 oktober 1992.

¹⁰³ De volledige tekst van het BBSH kan worden geraadpleegd via www.wetten.overheid.nl.

beleid zijn. Anderzijds kunnen ze dat beleid ook niet links (of rechts) laten liggen. In dát grijze gebied vervullen prestatieafspraken hun rol. Voor corporaties – maatschappelijke ondernemingen – vormen ze het ‘bewijsmateriaal’ dat ze in goed overleg met belanghouders hun doelstellingen en werkzaamheden bepalen. En voor gemeenten vormen ze een instrument waarin de (soms kleine) bijdragen van diverse beleidsdisciplines worden samengebond (‘geregisseerd’) tot een samenhangend (‘integraal’) aanbod.

Al die jaren bleef er discussie bestaan over de waarde van prestatieafspraken als lokaal beleidsinstrument. Lokaal komt men immers nogal eens de paradox van de prestatieafspraken tegen: als je ze nodig hebt, lukt het niet om ze te maken en als je daar wel in slaagt, heb je ze eigenlijk niet nodig. Die paradox wijst op een wezenskenmerk van afspraken: ze zijn vrijwillig en geen instrument waarmee een gemeente prestaties kan afdwingen bij een onwillige corporatie. Er is een minimumniveau aan onderling vertrouwen nodig om tot afspraken te kunnen komen.

2.4.2 BBSH als basis voor het maken van prestatieafspraken

Het BBSH is dus een belangrijke basis voor het maken van prestatieafspraken. Gemeenten dienen te signaleren of woningcorporaties (officieel toegelaten instellingen) hun taken voldoende vervullen. Hiertoe stellen de corporaties een toekomstgericht activiteitenoverzicht op en verzoeken zij de gemeente te overleggen over het lokale en regionale volkshuisvestingsbeleid. In het kader van dit overleg “dienen” waar mogelijk afspraken te worden gemaakt die schriftelijk worden vastgelegd en vermeld worden in de samenvatting van het activiteitenoverzicht die door de woningcorporaties toegezonden wordt aan de Minister (art. 25a,e en f, BBSH).

Het is gangbaar deze afspraken aan te duiden als prestatieafspraken. Er lijkt dan ook voor het maken van prestatieafspraken vooral sprake te zijn van een wettelijk aanknopingspunt, in plaats van een duidelijke wettelijke grondslag.¹⁰⁴

Wel worden in het BBSH een zestal verantwoordingsvelden, waarover prestatieafspraken kunnen worden gemaakt gedefinieerd:

- de kwaliteit van de woonegelegenheden; (art. 12, BBSH);
- de leefbaarheid; (art. 12a, BBSH);
- wonen en zorg; (art. 12b, BBSH);
- het verhuren van woningen; (art. 13, BBSH);
- het betrekken van bewoners bij beleid en beheer; (art. 16, BBSH)
- het financiële beleid (art. 21, BBSH).¹⁰⁵

Ook is in het BBSH vastgelegd dat woningcorporaties hun goedkope woonruimte zoveel mogelijk passend moeten toewijzen (concreet woningaanbod onder de aftop-

¹⁰⁴ Zie: Buuren van P.J.J. e.a., 1997, p. 33/35/42/47/54.

¹⁰⁵ Zie ook: Buuren van P.J.J. e.a., 1997, p. 50.

pingsgrenzen zo veel mogelijk (met voorrang) toewijzen aan woningzoekenden met een inkomen dat recht geeft op huurtoeslag).¹⁰⁶

2.5 Een nieuwe Woningwet ofwel prestatieafspraken nieuwe stijl

2.5.1 Naar redelijkheid bijdragen aan het gemeentelijk woonbeleid

Recent is de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting (hierna Herzieningswet) door de Tweede Kamer vastgesteld die wijzigingen aanbrengt in de Woningwet¹⁰⁷. Deze wet herdefinieert de samenwerking tussen gemeente en woningcorporaties. De taken die de corporatie op zich neemt zullen meer dan voorheen een bijdrage moeten leveren aan het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid. Hiermee krijgen de prestatieafspraken een (nog) prominentere rol.

In de samenwerkingsrelatie 'nieuwe stijl' maakt de gemeente het volkshuisvestingsbeleid en legt dit vast in bijvoorbeeld een woonvisie. De corporatie die in de gemeente werkzaam is, wordt vervolgens geacht naar 'redelijkheid bij te dragen' aan de uitvoering van het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid. De corporatie geeft de gemeente jaarlijks (en tijdig) inzicht in de wijze waarop zij invulling geeft aan het bijdragen aan dat volkshuisvestingsbeleid; het zogenaamde 'bod' van de woningcorporatie(s) aan de gemeente (in de vorm van een activiteitenoverzicht met een doorkijk naar de komende 5 jaar). De corporatie nodigt de gemeente daarbij uit tot overleg, waarin het voor de hand ligt om te komen tot het maken van afspraken. Voor dit overleg worden ook de huurdersorganisaties uitgenodigd. De woningcorporatie is niet verplicht de gemeente uit te nodigen voor een dergelijk overleg wanneer de gemeente niet beschikt over een vastgelegd en met de regio afgestemd volkshuisvestingsbeleid.

Voor gemeenten wordt het zo belangrijker actueel volkshuisvestingsbeleid op te stellen om op basis daarvan het gesprek met de woningcorporaties aan te kunnen gaan. Er is echter (net als in het verleden) geen sprake van een harde verplichting om tot prestatieafspraken te komen. Er is - zo geeft de wetgever aan - per slot van rekening 'wilsovereenstemming' nodig bij het maken van afspraken tussen betrokken partijen.¹⁰⁸

Wanneer overleg wordt gevoerd en partijen prestatieafspraken gaan maken is het wel zaak dat we ons realiseren dat dit niet automatisch wil zeggen dat de gemeentelijke vraag ook voor de volle 100% de uitkomst is van de prestatieafspraken. Er volgt een proces van overleg en onderhandeling met de corporaties wat als uitkomst soms meer en soms minder dan de gemeentelijke wens kan hebben.

Om een beter inzicht te krijgen in de (investerings)mogelijkheden van corporaties ten behoeve van het maken van prestatieafspraken, krijgen gemeenten en huurders in de

106 Art. 13, BBSH. Met de aanstaande aanpassing van de nieuwe Woningwet wordt dit artikel verscherpt tot een passendheidstoets met een voor de woningcorporaties verplichtend percentage.

107 Dd. 11 december 2014; zie ook:

http://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33966_novelle_herzieningswet

108 Zie onder andere p. 36-41 van de Memorie van Toelichting bij de Herzieningswet toegelaten instellingen; Kamerstukken II, vergaderjaar 2013-2014, 33 699, nr. 3 (dd. 20 juni 2014) en artikel 42/43/44 in de bijlage bij Kamerstukken I, 32.769, G.

nieuwe regelgeving meer (financiële) informatie over de financiële (on)mogelijkheden van de corporatie(s) in kwestie. Dit onder meer op basis van het oordeel van de financieel toezichthouder, informatie in het kader van de achtervang bij de borging van leningen, het zelfstandig recht om inlichtingen te vragen en de jaarrekening, het jaarverslag en het volkshuisvestelijk verslag van de corporatie.

2.5.2 Rekening houden met een nieuw werkgebied van de corporaties

De herzieningswet bakent ook het werkgebied van de woningcorporaties verder af; de prestatievelden uit het BBSH komen te vervallen en worden vervangen door een lijst van toegestane werkzaamheden van de woningcorporaties op het “gebied van de volkshuisvesting”. Centraal staat het bouwen, verwerven, verhuren en beheren van sociale huurwoningen (met een huurprijs van ten hoogste de maximale huurgrens). Corporaties mogen ook activiteiten ontplooiën op het gebied van maatschappelijk en bedrijfsmatig vastgoed en het verlenen van diensten die verband houden met de huisvesting van personen en aan leden van wooncoöperaties. Wel stelt de wet hierbij scherpere eisen dan voorheen.

Het werkgebied wordt ook beperkt naar aanleiding van de regels rond het verlenen van staatssteun op basis van Europese regelgeving; de scheiding tussen diensten van Algemeen Economische Belang (DAEB) en niet-DAEB. Corporaties mogen ook een bijdrage leveren aan de leefbaarheid in de directe nabijheid van hun woongelegenheden of andere onroerende zaken van de woningcorporaties of ten behoeve van de huurders van die woongelegenheden. Wel moeten hier dan prestatieafspraken over gemaakt zijn en wordt het investeringsbedrag per woongelegenschap gemaximeerd (bij AMvB).¹⁰⁹

Zoals eerder beschreven is in het BBSH reeds vastgelegd dat woningcorporaties hun goedkope woonruimte zoveel mogelijk passend moeten toewijzen. Deze regel wordt in de Herzieningswet verder aangescherpt. Corporaties worden geacht personen te huisvesten die door hun inkomen of door andere omstandigheden moeilijkheden ondervinden bij het vinden van hun passende huisvesting. Bij AmvB zullen hierover nadere regels gesteld worden. Concreet in de vorm van het stellen van een norm voor het percentage potentiële huurtoeslaggerechtigden dat dient te worden gehuisvest in een woning met een huurprijs tot aan de voor een huishouden toepasselijke aftoppingsgrens. Ofwel de woningen die een corporatie verhuurt aan huurtoeslaggerechtigden hebben voor 95% een huurprijs onder de van toepassing zijnde aftoppingsgrens.¹¹⁰

2.6 Prestatieafspraken en hun functie

2.6.1 Definitie en typen prestatieafspraken

Wat zijn prestatieafspraken nu precies en welke typen prestatieafspraken kunnen worden gemaakt? Prestatieafspraken kunnen als volgt worden gedefinieerd:

¹⁰⁹ Artikel 45 in de bijlage bij Kamerstukken I, 32.769, G.

¹¹⁰ Artikel 46 in de bijlage bij Kamerstukken I, 32.769, G en Kamerstukken II, vergaderjaar 2014-2015, 33 966, nr. 14. In de concept AMvB bij de wet wordt het percentage van 95% genoemd.

*“... schriftelijke afspraken tussen gemeente en woningcorporatie en eventuele andere partijen over de verwezenlijking van het voorgenomen volkshuisvestingsbeleid.”*¹¹¹

In twee handreikingen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Aedes¹¹² aan gemeenten en woningcorporaties, wordt aan deze definitie nadere invulling gegeven en wordt aangegeven dat het type prestatieafspraken wisselt met de fase van de beleidscyclus waarvoor de prestatieafspraken wordt gemaakt, te weten:

- Diagnose: wat is er aan de hand?
- Doelen: wat willen we bereiken?
- Aanpak: wat gaan we doen?
- Evaluatie bereiken we wat we willen?

Wanneer bijvoorbeeld het ontwikkelen van nieuw beleid centraal staat, behelzen de afspraken het uitzoeken en analyseren van de situatie. Wanneer het gaat om de uitvoering van bestaand beleid gaan de afspraken over het plannen van concrete activiteiten. De verschillende typen afspraken worden in zes groepen ondergebracht, allen met hun eigen bedoeling.¹¹³

Mogelijke typen afspraken zijn:

1. Uitspraken

Het gaat hier om afspraken die vooral beschrijvend van aard zijn: er worden uitgangspunten vastgelegd, posities omschreven, stellingen betrokken, er wordt overeenstemming bevestigd, enzovoort.

2. Intentieafspraken

Intentieafspraken kenmerken zich vooral door het uitspreken van goede bedoelingen: ‘Gemeente en woningcorporatie streven naar ... de woningcorporatie zal zich inspannen om ...’. Wanneer de kans van slagen niet bij voorbaat vaststaat of gemeente of corporatie afhankelijk zijn van anderen kunnen deze afspraken worden gemaakt. Ook in gevallen dat gemeente en woningcorporatie hoge ambities hebben en daar afspraken over willen maken, maar elkaar er niet op af willen rekenen, wordt dit type afspraak gemaakt. Ook kan via een intentieafspraken een nieuw onderwerp, waarover het beleid nog niet is uitgekristalliseerd maar juist nog ontwikkeld moet worden, worden gemaakt.

3. Handelingsafspraken

Handelingsafspraken tussen gemeente en woningcorporatie hebben tot doel het afstemmen en plannen van activiteiten. Deze afspraken verwijzen naar handelingen en gaan over de uitvoering van beleid. Dit veelal in de vorm van concrete (gekwantificeerde) activiteiten die gemeente en woningcorporatie gaan verrichten. De afspraken

¹¹¹ Definitie volgens Buuren van P.J.J. e.a., 1997, p. 54.

¹¹² Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), 2007, “Handreiking: Van woonvisie tot prestatieafspraken”, Den Haag: VNG. + Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) / Aedes vereniging van woningcorporaties, 2002, “Samen meer presteren”, Den Haag: VNG uitgeverij, ISBN 90 322 7773 1.

¹¹³ VNG e.a., 2002, p. 48/54.

bieden dan zekerheid over de prestaties die worden geleverd. Ook kunnen afspraken worden gemaakt over het gedrag en handelen van de partijen in een mogelijke toekomstige situatie via 'als-dan' formules, waarmee zekerheid en voorspelbaarheid tussen beide partijen gecreëerd wordt.

4. Garantieafspraken

Bij een garantieafpraak worden harde garanties en waarborgen geboden voor het leveren van een bepaalde prestatie. Deze 'borgingsafspraken' worden veelal gemaakt over het huisvesten van specifieke groepen en over de omvang van de kernvoorraad. Waarbij dient te worden aangetekend dat een waarborg alleen geboden kan worden als men deze daadwerkelijk kan waarmaken.

5. Transactieafspraken

Tussen gemeenten en corporaties vinden (economische) transacties plaats, er wordt geruild en gehandeld. Bijvoorbeeld wanneer er sprake is van de afkoop van erfpacht of van de overdracht van woonwagens en standplaatsen. Opname van het onderhandelingsresultaat in een bredere prestatieovereenkomst, in combinatie met afspraken over andere onderwerpen, kan dan een manier zijn om de onderhandelingsuitkomsten begrijpelijk en acceptabel te maken. Door het ruilakkoord op te nemen in een bredere prestatieovereenkomst, kan het maatschappelijke belang van een op zichzelf zakelijke transactie worden geaccentueerd.

6. Procesafspraken

Deze afspraken structureren het overleg en regelen op welke manier gemeente en woningcorporatie met elkaar omgaan samen met de wijze van monitoring, evaluatie en bijstelling van de overeenkomst (proces en procedures).¹¹⁴

Er kan **niet** gezegd worden dat een type afspraak beter is dan een ander type; dat bijvoorbeeld een garantie- of transactieafpraak beter is dan een intentie of afspraak. Door verschillende typen afspraken overeen te komen kan recht gedaan worden aan de fase in de beleidscyclus van een onderwerp en de verschillende doelen die de overlegpartners met de afspraak nastreven. Het maken van SMART afspraken (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden) is niet altijd wenselijk (of haalbaar). Iets wat dus ook geen probleem hoeft te zijn, mits duidelijk is waarom (destijds) voor een afspraaktype gekozen is.

2.6.2 De functies van prestatieafspraken

Welke functies worden aan prestatieafspraken toegedicht, naast het geven van een invulling aan de verhouding tussen de overheid en woningcorporaties?

Verschillende inhoudelijke en procedurele functies van prestatieafspraken worden genoemd:

1. *Prestatieafspraken als instrument om ambities in de volkshuisvesting te realiseren;*
Hoe worden gezamenlijk de lokale woonopgaven aangepakt? Een prestatie-

114 VNG e.a., 2002, p. 54-57.

overeenkomst is daarmee een instrument om de beleidsdoelstellingen die gemeente en woningcorporatie voor ogen hebben dichterbij te brengen. Gemeente en woningcorporatie sluiten een prestatieovereenkomst vanuit de overtuiging dat ze samen meer kunnen bereiken dan alleen.¹¹⁵

2. *Prestatieovereenkomsten leiden tot integratie van gemeentelijk beleid;*
De gemeente beschikt over relatief weinig zelfstandige instrumenten, zoals het verlenen van subsidies of vergunningen. Voor het realiseren van haar beleid zal ze bijdragen uit andere beleidssectoren (grond, ruimtelijke ordening, openbare werken, zorg en welzijn) bijeen moeten brengen. Het maken van afspraken met een woningcorporatie is een moment om zo'n integratieslag te maken. De woningcorporatie krijgt zo via een loket toegang tot de gemeente.¹¹⁶
3. *Prestatieafspraken kunnen een alternatief sturingsinstrumenten vormen voor de gemeente.* Dit na het verdwijnen van het belangrijkste "sturingsinstrument": de (object)subsidies.¹¹⁷
4. *Prestatieafspraken als instrument voor afstemming;*
Door middel van het maken van prestatieafspraken kan regionale afstemming worden verwezenlijkt en kan uitvoering worden gegeven aan een herstructureringsplan of aan samenwerking met derde partijen als zorgaanbieders.¹¹⁸
5. *Prestatieafspraken kunnen leiden tot maatschappelijke legitimering van de betrokken woningcorporaties;*
Voor de woningcorporatie kan het afsluiten van een prestatieovereenkomst een instrument zijn om haar maatschappelijk functioneren te legitimeren. De gemeenteraad bezegelt dan als het ware haar prestaties. Het afsluiten van een overeenkomst met de gemeentelijke overheid is een manier om te laten zien dat de corporatie vanuit die maatschappelijke invalshoek 'de goede dingen doet' en legitimeert de middeleninzet van woningcorporaties.¹¹⁹
6. *Prestatieafspraken stroomlijnen het samenwerkingsproces;*
Prestatieafspraken worden gezien als een middel om de bij volkshuisvesting betrokken actoren, in het proces van beleidsafstemming inzicht te geven in elkaars doelstellingen en problemen. Door de verschillende visies scherp te formuleren is het mogelijk helderheid te creëren, wederzijds begrip tot stand te brengen, te komen tot een betere onderlinge verstandhouding en het doorbreken van patstellingen. Het maken van prestatieafspraken / sluiten van een convenant kan ook een de-escalerende werking hebben en conflicten verminderen.¹²⁰
7. *Prestatieafspraken scheppen helderheid in de onderlinge verhoudingen;*
Prestatieafspraken maken het gedrag van de andere speler voorspelbaar,

115 Buuren van P.J.J. e.a., 1997, p. 15 en VNG e.a., 2002, p. 23/32.

116 VNG e.a., 2002, p. 34) (Schaar van der J., 1996, p. 6.

117 VNG e.a., 2002, p. 35.

118 Idem, p. 32.

119 Buuren van P.J.J. e.a., 1997, p. 16 en VNG e.a., 2002, p. 32/35.

120 Schaar van der J., 1996, p. 6 / Buuren van P.J.J. e.a., 1997, p. 14 en Zon van der F.M.J., 1996, p. 35.

scheppen helderheid over rollen en verwachtingen, bakenen het gezamenlijke beleidsdomein af en geven aan (tot) waar partijen handelingsvrijheid hebben.¹²¹

2.7 Wat en hoe bij de fusie van een corporatie?

2.7.1 Procesregels bij een fusie

De toenmalige staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer heeft in 2002 een zogenaamde MG-circulaire gepubliceerd waarin procesregels worden uitgewerkt voor fusies¹²² van woningcorporaties. In beginsel moet de Minister instemmen met de fusie van een woningcorporatie. Hij zal dat doen wanneer 'het belang van de volkshuisvesting zich niet tegen de fusie verzet'. Dit op grond van opnieuw het BBSH.¹²³

Op grond van artikel 9, tweede lid BBSH geeft de Minister het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting de gelegenheid een zienswijze over de financiële aspecten van die wijziging aan hem kenbaar te maken, als de voorgenomen wijziging van de statuten (als gevolg van een fusie(voornemen)) van de woningcorporatie gevolgen heeft voor haar financiële situatie. Wanneer de voorgenomen wijziging van de statuten van de woningcorporaties betrekking heeft op haar werkgebied, kan de Minister de gemeenten waar de gefuseerde corporatie naar verwachting feitelijk werkzaam zal zijn in de gelegenheid stellen hun zienswijzen over de gevolgen van die wijziging voor de volkshuisvesting ter plaatse te geven (artikel 9, tweede lid BBSH).¹²⁴

De Wet op het overleg huurders verhuurder regelt de betrokkenheid van de huurdersorganisaties / bewonerscommissies van de corporaties bij een fusie. Op grond van artikel 3 hebben zij recht op informatie over het voorstel tot fusie. Op grond van artikel 4 moet de verhuurder hen uit eigener beweging informeren over de fusievoornemens. Artikel 5 geeft de huurdersorganisaties / bewonerscommissies de mogelijkheid een schriftelijk advies uit te brengen.¹²⁵

2.7.2 Toetsingscriteria

In de MG-circulaire worden ook toetsingscriteria geformuleerd die de Minister zal toepassen bij het beoordelen van de vraag of met een voorgenomen fusie kan worden ingestemd. Hiertoe wordt een nadere invulling gegeven aan het criterium "het belang van de volkshuisvesting" en "financiële continuïteit" (uit art. 9, eerste lid BBSH).

121 VNG e.a., 2002, p. 32/35 en Schaar van der J., 1996, p. 6.

122 Een fusie als bedoeld in artikel 309 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.

123 In artikel 10b van het BBSH is aangegeven, dat bij een fusie van een corporatie en een andere rechtspersoon (die al dan niet een corporatie is), de artikelen 9, eerste, tweede en derde lid, en 10 van toepassing zijn. Deze artikelen regelen de criteria en de procedure, waaronder de betrokkenheid van de gemeente(n) en van het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV) bij wijziging van statuten van een corporatie (als gevolg van een fusie(voornemen)).

124 Zie art. 9, 10, 10a, 10b, BBSH; via www.wetten.overheid.nl en MG-circulaire 2002-18 over het Besluit beheer sociale huursector m.b.t. fusies, dd. 11-07-2002.

125 Zie de volledige wetstekst op www.wetten.overheid.nl.

Daarbij wordt aangegeven dat de rijksoverheid ook van de gemeenten (en de huurdersorganisaties) verwacht, dat zij bij het geven van hun zienswijze aan de toetsingscriteria de nodige aandacht zullen schenken.

Bij de beoordeling gelden de volgende toetsingscriteria:

- wat de gevolgen van de fusie zijn voor de huurontwikkeling (prijs-kwaliteit verhouding);
- of de lokale binding behouden blijft¹²⁶;
- of de investeringscapaciteit (als bedoeld in artikel 21, tweede lid, BBSH) van de gefuseerde corporaties, in termen van meetbare jaarlijkse prestaties, wordt ingezet ten behoeve van de lokale en/of regionale behoeften. Dit zodanig, dat de huurdersorganisaties en de gemeenten de corporatie daarop – ook in de jaren na de fusie - kunnen aanspreken;
- of de professionaliteit en de doelmatigheid van de organisatie enerzijds en de kwaliteit van de dienstverlening aan de huurders anderzijds verbeteren; en
- of er sprake is van matching van middelen tussen ‘rijke’ en ‘arme’ corporaties, als bedoeld in de artikelen 21, tweede lid, en 22 BBSH.

2.7.3 Gemeentelijke zienswijze bij fusie

In de MG-circulaire wordt benadrukt dat er vanuit wordt gegaan, dat zowel de gemeente(n) als de huurdersorganisatie(s)¹²⁷ volwaardig gesprekspartners van de corporaties zijn en dat dit inhoudt dat de corporatie hen zodanig tijdig informeert. Of te wel, dat zij in de gelegenheid zijn hun zienswijze te geven.¹²⁸ In de MG-circulaire wordt dan ook het advies aan de fuserende corporaties meegegeven om voordat de betrokken besturen de goedkeuring van de Minister vragen zelf alvast de zienswijzen van de huurders en gemeente te vragen. Dit ondanks het gegeven dat dit niet in de Wet op het overleg huurders verhuurder, Woningwet of het BBSH verplicht is.

Deze werkwijze maakt ook dat corporaties, indien er sprake is van een (al dan niet op onderdelen) negatief advies, de zienswijze van een onderbouwde reactie kunnen voorzien, voordat zij het verzoek tot goedkeuring van de voorgenomen fusie aan de Minister voorleggen. Door zo te werken kan de goedkeuringsprocedure door de Minister sneller verlopen.

Waar het, het vragen van een zienswijze aan de gemeente(n) betreft wordt aangegeven dat wanneer er sprake is van een fusie van een corporatie met een (zeer) groot werkgebied en een corporatie met een beperkt werkgebied dat de zienswijze gevraagd zou kunnen worden van de gemeente waar de kleine corporatie normaliter

126 Daaronder wordt verstaan de aanwezigheid van een lokaal aanspreekpunt in die gemeenten waar de gefuseerde woningcorporatie 100 of meer huurwoningen heeft, welk aanspreekpunt minimaal de zelfstandige bevoegdheid heeft om klachten van huurders af te handelen en als aanspreekpunt voor de gemeente fungeert.

127 Conform de Wet overleg huurders verhuurder en de artikelen 17a, 18 en 19 BBSH.

128 Dat wil zeggen op een zodanig tijdstip dat die zienswijze van invloed kan zijn op vaststelling of wijziging van het beleid of de voornemens van de toegelaten instelling.

haar werkzaamheden uitoefent en die gemeente(n) waar de grote corporatie haar hoofdactiviteiten uitvoert.

In de MG-circulaire wordt ook nog aangegeven dat indien de betrokken corporaties geen advies hebben gevraagd aan de relevante gemeente(n) de Minister op grond van artikel 9 BBSH een zienswijze zal vragen.¹²⁹¹³⁰

Vooralsnog is de hierboven beschreven procedure geldig. Met de nieuwe Woningwet (na het in werking treden van de Herzieningswet toegelaten instellingen) zullen hierin veranderingen optreden. In ieder geval voegt deze wet het vereiste toe dat huurdersorganisaties moeten instemmen met een fusie¹³¹ van een woningcorporatie. Dit als uitwerking van de aanbeveling van de parlementaire enquête woningcorporaties over de versterking van de positie van de huurder en de vergroting van de maatschappelijke legitimatie.¹³²

2.8 Borgstelsel en Achtervang¹³³

2.8.1 Borgstelling en zekerheidsstructuur

In Nederland is er een systeem gecreëerd voor een zo optimaal mogelijke financiering van de volkshuisvesting; een **borgstelsel** waarmee deelnemende corporaties toegang hebben tot de kapitaalmarkt tegen zo optimaal mogelijke financieringskosten. Het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) is hiervoor verantwoordelijk. Met deze middelen kunnen corporaties nieuwbouw financieren, maar ook bijvoorbeeld een lopende lening herfinancieren tegen gunstigere voorwaarden of onder voorwaarden liquiditeitstekorten aanvullen.¹³⁴

Concreet staat het WSW borg voor de rente- en aflossingsverplichtingen van door WSW geborgde leningen van corporaties, waardoor de financieringskosten lager kunnen liggen. De borgstelling van WSW is ingebed in een **zekerheidsstructuur**. Die structuur moet ervoor zorgen dat er voldoende financiële middelen beschikbaar zijn om eventuele financiële problemen vaneen of meerdere WSW-deelnemers (corporaties) op te lossen zonder dat het borgstelsel in gevaar komt. Het WSW neemt in zo'n geval de betaalverplichtingen voor een lening over wanneer de corporatie (ondanks de voordelige financieringsvoorwaarden) de rente en aflossing op een door WSW geborgde lening niet meer kan betalen.

129 In het geval dat de betrokken fuserende woningcorporaties meer dan 100 huurwoningen in enige gemeente hebben zal de Minister ook de relevante huurdersorganisatie(s) verzoeken een zienswijze(n) te geven.

130 MG-circulaire 2002-18 over het Besluit beheer sociale huursector m.b.t. fusies, dd. 11-07-2002.

131 Behoudens de situatie waarin acute financiële redding nodig is, en die waarin een toegelaten instelling zonder de fusie niet in staat is haar vereiste bijdrage aan het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid te leveren.

132 Zoals beschreven in het Overzicht van stemmingen in de Tweede Kamer, dd. 11 december 2014 in de behandeling van wetsvoorstel: 33966 Wijziging van de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting (gewijzigd amendement Karabulut c.s. (64), bron: Kamerstukken I, vergaderjaar 2014-2015, 33 966, G. / zie voor de stand van zaken rond de Herzieningswet: http://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33966_novelle_herzieningswet, i.h.b. artikel 53 in de bijlage bij Kamerstukken I, 32.769, G voor de procedure rond fusies.

133 Zie www.wsw.nl.

134 Zie voor de bestemming van de aangetrokken middelen met WSW-borging: artikel 15, eerste lid van het Reglement van deelneming van het WSW en bijbehorende bijlage.

Om te voorkomen dat WSW een aanspraak krijgt op zijn borgstelling zijn er verschillende vangnetten en buffers gecreëerd. Bij problemen wordt als eerste de **kasstroom en de vermogensbuffer** van de corporatie zelf aangesproken. Vervolgens kan de corporatie aanspraak maken op **saneringssteun**, opgebracht door de sector en geaccordeerd door de minister.¹³⁵

Wanneer dit niet voldoende is, is het daartoe aangehouden **risicovermogen van WSW** (ca. 480 miljoen euro) de eerstvolgende buffer om aanspraken op de borg op te vangen. Deze reserve kan WSW zo nodig aanvullen door het **onderpand** van de noodlijdende corporatie te gelde te maken. Een volgende buffer is de **onderlinge waarborg van corporaties** (het obligo van ca. 3.2 miljard euro). Corporaties voldoen wanneer zij hier een verzoek voor krijgen 3,85% van hun geborgde schuldrestant aan WSW. Als laatste buffer is er nog de afspraak met de Rijksoverheid en gemeenten: de zogenaamde 'achtervang'. Op basis hiervan kan het WSW indien nodig beschikken over renteloze leningen.



2.8.2 Achtervang van rijksoverheid en gemeenten

De achtervang van het Rijk (50%) en de gemeenten (50%) is zoals gezegd het sluitstuk van de zekerheidsstructuur binnen het borgstelsel. Alleen als WSW de betaalverplichting van de corporatie niet uit de overige buffers in de zekerheidsstructuur kan voldoen, moeten Rijk en gemeenten bijspringen. Op grond van hun rol als achtervanger moeten zij in dat geval renteloze leningen aan WSW verstrekken. Hierover zijn de volgende afspraken gemaakt:

- Het Rijk verstrekt in alle gevallen de helft (= 50%) van de renteloze leningen.
- De zogenoemde "schadegemeenten" verstrekken samen een kwart (= 25%) van de renteloze leningen. De schadegemeenten zijn de gemeenten die vermeld zijn in de leningen waarvoor WSW de betaalverplichting overneemt.
- Alle gemeenten die achtervanger zijn van WSW (met inbegrip van de schadegemeenten) verstrekken samen het resterende kwart (= 25%) van de renteloze leningen.

Het afsluiten van een achtervangovereenkomst is een 'vrijwillige verplichting'. Hiermee wordt bedoeld dat gemeenten niet verplicht zijn om een achtervangovereen-

¹³⁵ Corporaties die niet voldoen aan de kredietwaardigheidseisen van WSW komen in beginsel voor sanering in aanmerking.

komst op te stellen. Maar wanneer zij wel een achtervangovereenkomst afsluiten verplichten zij zich om aan het Waarborgfonds renteloze lening(en) te verstrekken.¹³⁶

De achtervang betekent voor de gemeenten dat zij risico lopen dat zij renteloze leningen aan WSW zullen moeten verstrekken wanneer de andere buffers onvoldoende groot blijken te zijn. Het WSW is tot op heden nog nooit aangesproken op de borg en schat het risico van de gemeenten en het Rijk zelf in als zeer klein, of zelfs theoretisch. Maar uiteraard is iedere gemeente zelf verantwoordelijk voor de eigen inschatting van dit risico. Voor gemeenten is dan ook een rekenmodel beschikbaar waarmee de gemeente kan bepalen wat het risico is, wanneer het WSW een aanspraak krijgt op de borg.

Het WSW borgt alleen leningen wanneer de leningovereenkomst een gemeente vermeldt als achtervanggemeente. De corporatie bepaalt per leningovereenkomst welke gemeente het betreft. Voorwaarde is dat het totaalbedrag van alle leningen van één corporatie die één en dezelfde gemeente betreffen niet hoger is dan de zogenaamde limiet achtervang gemeenten.¹³⁷ Wanneer de gemeente eenmaal in de lening vermeld is, kan de gemeente bij toekomstige herfinanciering van die lening een nieuwe vermelding in de dan nieuw te borgen lening niet meer weigeren.

2.8.3 Achtervang in de praktijk

Om achtervang van de gemeente mogelijk te maken, kan de gemeente een (on)gelimiteerde generieke achtervangovereenkomst sluiten met WSW of mee tekenen op iedere afzonderlijke leningovereenkomst.

Generieke achtervangovereenkomst

Om een generieke achtervangovereenkomst te sluiten maken gemeenten gebruik van de standaard achtervangovereenkomst. Voorwaarde die WSW stelt is dat de betreffende gemeente een besluit van het college van B&W bijvoegt. Na sluiten van een generieke achtervangovereenkomst tussen de gemeente en WSW kan WSW de gemeente als achtervanggemeente vermelden in nieuw te borgen leningen zonder dat de gemeente deze leningen zelf ondertekent. Telkens wanneer WSW de gemeente op basis van een generieke achtervangovereenkomst in een nieuwe leningovereenkomst vermeldt, informeert WSW de gemeente hierover. Als een gemeente haar generieke achtervangovereenkomst wil opzeggen dan kan dat per brief gericht aan het WSW; de opzegtermijn is zes maanden.

Gelimiteerde achtervangovereenkomst

Gemeenten kunnen ervoor kiezen om hun generieke achtervangovereenkomst te limiteren naar corporatie, bedrag, tijd of een combinatie van deze drie. Een limitering

¹³⁶Bron: www.wsw.nl.

¹³⁷ De geldende afspraak is dat de achtervang van één gemeente voor één corporatie gelijk is aan het geborgde schuldrestant van de deelnemende corporatie op de leenovereenkomsten waarin de betreffende gemeente is vermeld. Het maximum van de achtervang van één gemeente voor één corporatie is gelijk aan de WOZ-waarde van het onderpand dat de betreffende corporatie bij WSW heeft ingezet en dat zich in de betreffende gemeente bevindt. Overschrijding van dit maximum is alleen toegestaan met expliciete instemming van de betreffende gemeente aan het WSW.

naar corporatie beperkt de geldigheid van de overeenkomst tot één of meerdere specifieke corporaties. Een limitering naar bedrag stelt een maximum aan de leensom waarvoor de gemeente kan worden vermeld in nieuwe leningen zonder dat de gemeente deze leningen zelf ondertekent. Een limitering naar tijd leidt ertoe dat de generieke achtervangovereenkomst na die tijd komt te vervallen. Als een nieuw te borgen lening niet past binnen de limitering in de achtervangovereenkomst dan kan de betreffende gemeente alleen als achtervanggemeente in de lening worden vermeld wanneer die gemeente zelf meetekent op de leningovereenkomst.

Mee tekenen per lening

Wanneer de gemeente **geen** generieke achtervangovereenkomst heeft met WSW kan zij alleen een vermelding krijgen als achtervanggemeente in een nieuw te borgen leningovereenkomst door mee te tekenen op de overeenkomst. Hetzelfde geldt wanneer de gemeente **wél** een generieke achtervangovereenkomst heeft met WSW, maar een nieuw te borgen lening niet past binnen de limitering die de gemeente in die overeenkomst heeft aangebracht. Wanneer de gemeente meetekent op de leningovereenkomst bevat deze een afzonderlijk hoofdstuk met de achtervangafspraken die de gemeente maakt met WSW. De tekenvolgorde voor de lening is: de corporatie tekent als eerste, de gemeente als tweede, WSW als derde en de financier als vierde en laatste. Voorwaarde die WSW verbindt aan meetekenen per lening is dat de gemeente een besluit van B&W bij de leningovereenkomst voegt.

Herfinanciering van leningen.

Het WSW kan onder voorwaarden¹³⁸ instemmen met de geborgde herfinanciering van eerder door de gemeente aan een corporatie verstrekte leningen. Per 1 januari 2011 mogen corporaties alleen nog geborgde leningen via WSW aantrekken voor investeringen in diensten van algemeen economisch belang (DAEB). De 'Tijdelijke regeling diensten van algemeen economisch belang toegelaten instellingen volkshuisvesting' ligt hieraan ten grondslag. In het verleden konden corporaties voor deze investeringen ook leningen bij de gemeente aantrekken. Ook konden zij leningen aantrekken waarvoor de gemeente een garantie had verstrekt.

2.8.4 Risicomanagement van het WSW

Het WSW probeert middels risicomanagement de risico's voor het borgstelsel als geheel te beperken en aanspraken op de borg van en incidenten binnen individuele corporaties zoveel mogelijk te voorkomen. Zij hanteert hierin een risicobeoordelingsmodel. Het WSW kijkt hierin naar verschillende financiële risico's die genormeerd zijn en waaraan de corporaties moeten voldoen. Daarnaast kijkt het WSW ook naar de aard, omvang en beheersing van de bedrijfsrisico's bij de deelnemende corporaties. Schematisch betreft de risicobeoordeling de volgende onderdelen¹³⁹:

¹³⁸ Zie voor deze voorwaarden:

http://www.wsw.nl/fileadmin/user_upload/Toegestane_leningen/Herfinanciering_gemeenteleningen.pdf.

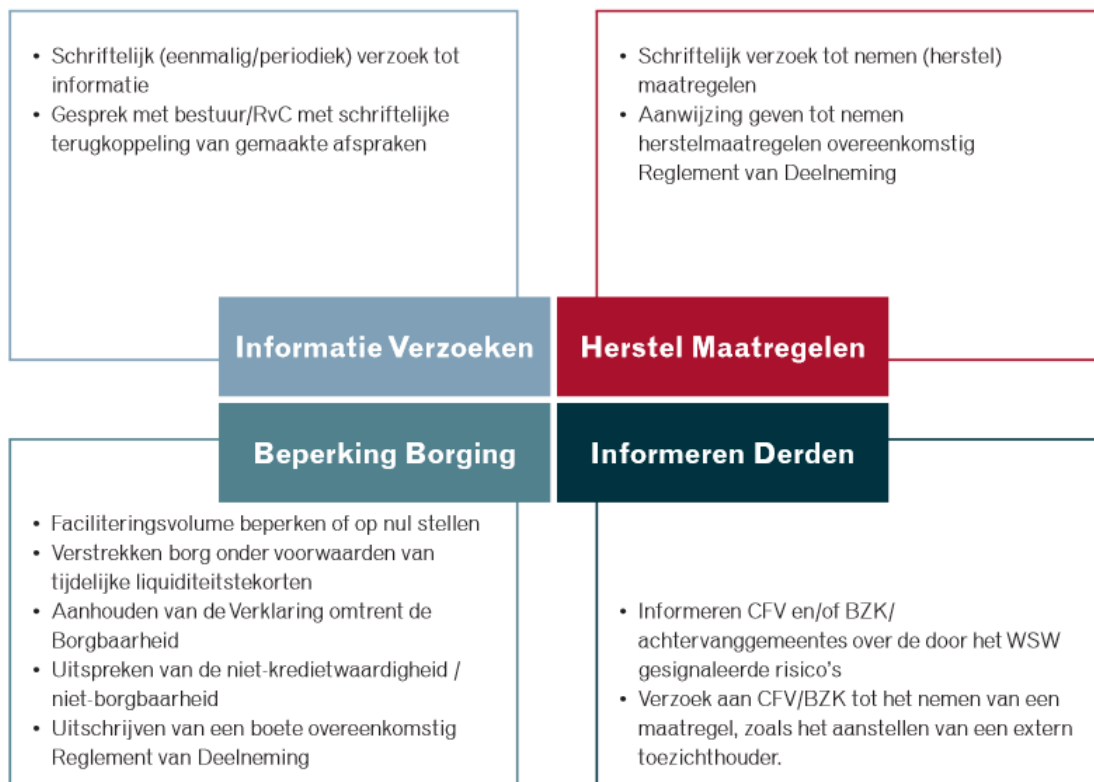
¹³⁹ Lees meer op <http://www.wsw.nl/over-wsw/borgstelsel/risicomanagement/beoordeling/>.

Figuur 2: WSW risicobeoordeling en score model



Wanneer corporaties niet voldoen aan de normen van het WSW kan het WSW beheersmaatregelen treffen. Afhankelijk van de aard en de ernst van de situatie bepaalt het WSW welke beheersmaatregel(en) worden toegepast. Onderstaand schema vat de mogelijke beheersmaatregelen samen:

Figuur 3: Mogelijke beheersmaatregelen WSW



2.8.5 Informatie gemeenten

De achtervangafspraken tussen WSW en de gemeenten bepalen dat WSW de gemeenten zodanig informeert dat zij vanuit hun achtervangpositie redelijkerwijs hun financiële belangen kunnen bewaken. Zo worden gemeenten geïnformeerd over / bij / wanneer:

- overzicht van de Leningen- en Schuld/ WOZ-verhouding;
- het borgingsplafond (maximale omvang van de geborgde lening portefeuille van een corporatie gedurende het betreffende kalenderjaar) van de corporatie;
- een sterk verhoogd risico of verlaagde kredietwaardigheid;
- de noodzaak tot borging van een tijdelijk liquiditeitstekort;
- het voornemen van het WSW om een aanwijzing te geven;
- een nieuwe lening die gesloten gaat worden onder de generieke achtervangovereenkomst;
- het binnenkort verlopen van de generieke achtervangovereenkomst (indien gelimiteerd naar tijd);
- het gelimiteerde bedrag voor meer dan 90% is gebruikt in het geval de gemeente een generieke achtervangovereenkomst heeft gelimiteerd naar bedrag.¹⁴⁰

¹⁴⁰ Zie voor meer informatie: <http://www.wsw.nl/gemeenten/informatie-gemeenten/informatie-van-wsw/>.

Naast informatie van WSW staan gemeenten ook nog andere bronnen ter beschikking die hen informatie kunnen geven over individuele corporaties. Denk aan activiteiten-overzichten, jaarverslag en jaarrekening, oordeelsbrieven van de minister en gegevens van het Centraal Fonds Volkshuisvesting of opvolgers.

2.8.6 Achtervang in prestatieafspraken

Het WSW benadrukt dat de samenwerking met en het vertrouwen tussen de corporaties en gemeenten van groot belang is voor de stabiliteit van de zekerheidsstructuur in het borgstelsel en adviseert dan ook in de prestatieafspraken aandacht te schenken aan de achtervang. Meer concreet aan de achtervang die nodig is om de volkshuisvestelijke plannen in de komende jaren te realiseren. Dit door te bespreken en te beschrijven hoe de gemaakte afspraken passen binnen en aansluiten op het (financiële) meerjarenplan van de corporatie waarin getoetst is of de afspraken haalbaar/ realiseerbaar zijn voor de corporatie.

Daarnaast kan in de prestatieafspraken vermeld worden:

- het bedrag waarvoor de corporatie nieuwe geborgde leningen wil sluiten;
- het gedeelte van deze leningen waarvoor de gemeente bereid is om in de achtervang te gaan;
- of de gemeente voor de corporatie een generieke achtervangovereenkomst met WSW heeft of dat zij meetekent per lening.

Eventueel kunnen ook nadere afspraken over een limitering in de generieke achtervangovereenkomst worden gemaakt.

Bij het opstellen van de woonvisie en de prestatieafspraken kan informatie worden gebruikt die de corporatie de gemeente verplicht moet toesturen, samen met informatie die het WSW aan de gemeente verstrekt en de informatie die de publieke toezichthouders publiceren. In het kader van de Herzieningswet is recentelijk ook nog een amendement aangenomen waarin de rol van borgstellers bij het WSW verder wordt versterkt. Het gaat daarbij om zowel een sterkere informatie- en monitoringpositie en meer goedkeuringsvereisten ten aanzien van de risicobereidheid van de achtervangers en het daaruit volgende risicobeleid. Ook heeft de Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties aanbevolen tevens een vorm van publiekrechtelijke regulering en toezicht voor het WSW in te stellen. Het amendement op de Herzieningswet maakt ook mogelijk dat de rijksoverheid voorschriften aan het WSW kan geven voor te stellen eisen door WSW aan de deelnemende corporaties, financiële eisen voor de borging en voorschriften voor de financiële soliditeit en kwaliteit van het WSW zelf.¹⁴¹

¹⁴¹ Zoals beschreven in het Overzicht van stemmingen in de Tweede Kamer, dd. 11 december 2014 in de behandeling van wetsvoorstel: 33966 Wijziging van de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting (amendement Van de Linde c.s. (33), bron: Kamerstukken I, vergaderjaar 2014-2015, 33 966, G.

Bijlage 3 Lijst van geïnterviewden

IJsseldal Wonen:

- Mevrouw Y. Winkelhorst (directeur-bestuurder IJsseldal Wonen)
- De heer P. Jansen (beleidsmedewerker IJsseldal Wonen)

Bestuurders:

- De heer A.B. Lagerweij (wethouder Gemeente Voorst met als portefeuille Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieu, sinds 2014)
- De heer J.N. van Muijden (wethouder Gemeente Voorst met als portefeuille Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening, milieu, bouwen, duurzaamheid, vitaal platteland, natuur en landschap, recreatie en toerisme, dierziekten, in de periode 2006-2014)

Gemeentelijke organisatie:

- Mevrouw E.J.A. Wolbers – Cents (manager)
- Mevrouw E.M. Woertman – Vlietstra (beleidsmedewerker wonen en ruimtelijke ordening)
- De heer P.J.M.G. van Bussel (financieel consultant)
- De heer B.M. Hoogslag (senior grondzaken en planeconomie)

Afvaardiging van de 6 raadsfracties:

- De heer A. Bannink (Gemeente Belangen)
- De heer E. Van de Zedde (CDA)
- De heer A.A. Jansen (CDA) (telefonisch dd. 16 februari 2015)
- Mevrouw J.M.C. Van der Ven (PvdA-GroenLinks)
- Mevrouw A.M. Lasance (D66)
- De heer G.A.J.M. D’Hert (Liberaal 2000)
- De heer R.W. Kooij (VVD)

Gesprekken gehouden dd. maandag 9 februari 2015

Bijlage 4 Gespreksthema'slijst

Hieronder volgt een totaal overzicht van de gespreksthema'slijst(en). Tijdens de interviews zijn variaties van deze thema'slijst besproken met de geïnterviewden, afhankelijk van hun rol en betrokkenheid.

In opdracht van de rekenkamercommissie van de gemeente Voorst voert RIGO een onderzoek uit naar de samenwerking tussen de gemeente Voorst en de woningcorporatie IJsseldal Wonen/ Goed Wonen. In het onderzoek ligt het accent op de vraag hoe de prestatieafspraken tussen de gemeente en de in de gemeente actieve woningcorporatie – IJsseldal Wonen/ Goed Wonen - in de praktijk functioneren.

Van het interview wordt een verslag op hoofdlijnen gemaakt dat ter verificatie en aanvulling aan u wordt voorgelegd; in het eindrapport wordt dit anoniem verwerkt.

De onderwerpen die wat ons betreft aan bod zullen komen in deze gesprekken staan hieronder weergegeven (natuurlijk is het tijdens het gesprek mogelijk om het ook over andere onderwerpen te hebben).

Het gemeentelijk woonbeleid

- Totstandkoming van het gemeentelijke woonbeleid (*Woonvisie 'Diversiteit in wonen 2011-2015'*)
- Betrokkenheid/ samenwerking met woningcorporatie
- Betrokkenheid van de gemeenteraad

De prestatieafspraken

I.h.b. de totstandkoming en praktisch functioneren van de prestatieafspraken (*het gaat hierbij om de prestatieafspraken die ondertekend zijn op 18 december 2012 en die ook na de fusie in 2013 gelijk zijn gebleven*)

- Bijdrage van de corporatie aan de doelen/ speerpunten van het gemeentelijk woonbeleid (woonvisie)
- Verschillende type afspraken worden gemaakt; wat zijn de achtergronden hierbij?
- Verwijzingen in de prestatieafspraken naar andere convenanten, reden en effect hiervan?
- Het meten van de prestaties voortvloeiend uit de overeenkomst en de omgang met eventuele afwijkingen:
 - in ambtelijk (en bestuurlijk) overleg wordt geëvalueerd / gemonitord...
 - formele evaluaties/ monitoring zijn er (tot op heden) niet...

Samenwerking (gemeente – woningcorporatie)

Mede aan de hand van de casus: **Brede School Twello** (specifiek de fase waarbij de corporatie betrokken was)

- Samenwerking in de praktijk (PPS-constructie)
- Beëindiging samenwerking vanuit IJsseldal Wonen (2013)
- Relatie met prestatieovereenkomst
- Informatie uitwisseling en overleg hierover

Maatschappelijk presteren en fusie

- Overwegingen/beweegredenen fusie (vanuit Goed Wonen) en in hoeverre is er al rekening gehouden met de Herzieningswet?
- Informatievoorziening omtrent fusie richting o.a. gemeente en huurdersbelangenvereniging en het (ontbreken van) een reactie daarop van de partij(en)
- Betrokkenheid en informatievoorziening van de gemeenteraad bij fusie (*denk bijvoorbeeld aan de schriftelijke vragen die zijn gesteld omtrent de fusie en de achtervangovereenkomst, raadsvergadering 12 december 2011*)
- Keuze en motivatie om geen zienswijze in te dienen als gemeente
- Maatschappelijk presteren van de corporatie op volkshuisvestelijk gebied: wat hebben de prestatieafspraken opgeleverd op het gebied van betaalbaarheid, beschikbaarheid en kwaliteit? En wat is niet gerealiseerd?
- Heeft de fusie effect op het (maatschappelijk) presteren van de corporatie? En zo, ja welk effect?

Achtervangregeling

Voor Goed Wonen / IJsseldal wonen is er een gelimiteerde generieke achtervangovereenkomst gesloten. Voor andere corporaties actief in de gemeente tekent de gemeente apart mee op elke lening (per project).

- Meerwaarde van de achtervang (voor de inwoners van de gemeente)
- Hoe is de risicoafweging gemaakt?
- Betrokkenheid van de gemeenteraad (bij sluiten overeenkomsten/ tekenen van leningen) en risico inschatting (ook in relatie tot de fusie)
- Betrokkenheid bij en perspectief van de corporatie hierop (evt. voor en na de fusie)

Vooruitblik toekomstige samenwerking, gemeente en corporatie

Met het in werking treden van de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting (verwachting juli 2015 of januari 2016) zal de samenwerking tussen gemeente en corporaties veranderen. Al blijft er ook veel hetzelfde. In de nieuwe situatie maakt de gemeente volkshuisvestingsbeleid (woonvisie) en wordt de corporatie geacht hier naar 'redelijkheid' aan bij te dragen. De corporatie doet de gemeente een 'bod' waarin zij aangeeft welke bijdrage de corporatie wil leveren, waarna een proces van on-

derhandeling volgt waarin gekomen wordt tot prestatieafspraken. Daarnaast bakent de Herzieningswet het taakveld van de corporaties smaller af dan voorheen.

- Woonbeleid als basis voor prestatieafspraken in de toekomst. Wat is het effect van de afbakening van het werkveld van de corporaties, denk aan de rol van corporaties rond investeringen in leefbaarheid.
- Inzicht in investeringsmogelijkheden en – onmogelijkheden bij gemeente en corporatie. Hoeveel investeringsruimte is er nog?
- Afspraken op welke thema's
- Het 'bod' op de woonvisie
- Betrokkenheid van huurders en de raad

Bijlage 5 Geraadpleegde bronnen

Gemeentelijke stukken:

- Gemeente Voorst, 2011, Motie *“Brede school Twello”* – dd. 22 juni 2011.
- Gemeente Voorst, 2011, *“Woonvisie: diversiteit in wonen 2011-2015. Structuurvisie.”*
- Gemeente Voorst, 2011, Raadsmededeling: *“Achtervangbesluit financiering investeringskosten vervangende nieuwbouw Het Grotenhuis”* - 22 februari 2011
- Gemeente Voorst, 2011, Raadsmededeling: *“Achtervangovereenkomst Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW)”* – dd. 17 november 2011.
- Gemeente Voorst, 2011, Moties VVD naar aanleiding van collegevoorstel over de garantstelling t.b.v. Goed Wonen – dd. 28 november 2011.
- Gemeente Voorst, 2011, Schriftelijke vragen CDA over achtervangovereenkomst WSW, het gevoerde beleid van Goed Wonen en de prestatieafspraken – dd. 12 december 2011.
- Gemeente Voorst (2012), Raadsmededeling: *“Uitvoeringsplan moties woonvisie”* – dd. 22 februari 2012.
- Gemeente Voorst, 2012, Raadsmededeling: *“Fusie woningbouwstichtingen Goed Wonen en De Groene Waarden”* – dd. 25 september 2012.
- Gemeente Voorst, 2012, Raadsmededeling: *“Fusie Goed Wonen”* – dd. 20 november 2012.
- Gemeente Voorst en Goed Wonen/ IJsseldal Wonen, 2012, *“Prestatieafspraken. Gemeente Voorst - Woningstichting Goed Wonen”*.
- Gemeente Voorst (2013), Raadsmededeling: *“Brede School Twello”* – dd.7 november 2013.
- Gemeente Voorst, 2013, Raadsmededeling: *“Brief IJsseldal Wonen over beëindiging participatie realisatie brede school Twello”* – dd.28 mei 2013.
- Gemeente Voorst, 2013, *“Verslag Rondetafelgesprekken van de raad”* – dd. 24 juni 2013.
- Gemeente Voorst (2015), Raadsmededeling: *“Evaluatienotitie van de Woonvisie en de prestatieafspraken”*- 31 maart 2015.
- Gemeente Voorst (2015), *Evaluatie notitie prestatieafspraken.*

Documenten corporatie:

- Goed Wonen, 2012, *“Brief over mogelijkheid indienen zienswijze”* – dd. 11 september 2012.
- IJsseldal Wonen, 2013, *“Ondernemingsplan”* .

- IJsseldal Wonen, 2013, "*Brief Brede School Twello*" – dd. 27 mei 2013
- IJsseldal Wonen, 2014, "*Jaarplan 2013*".
- KPMG, 2012, "*Meerwaardeonderzoek fusie Goed Wonen en De Groene Waarden*".

Literatuur:

- Buuren van P.J.J. / Dieleman F.M. / Hansman H. / Jobse R.B. / Ommeren van F.J., Tour van J.H., 1997, "Prestatieafspraken – Ervaringen en juridische contouren", Utrecht: Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu, DG Volkshuisvesting – Netherlands Graduate School of Housing and Urban Research (NETHUR) partnership, nr.1, ISBN 90 5405 036 5.
- Schaar van der J., 1996, "*Prestatieafspraken in de volkshuisvestingsordening*", in: Zon van der F.M.J. (red.), 1996, "*Prestatieafspraken in de volkshuisvesting*", Delft: Delftse Universitaire Pers, ISBN: 90 407 1370 7.
- Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) / Aedes vereniging van woningcorporaties, 2002, "Samen meer presteren", Den Haag: VNG uitgeverij, ISBN 90 322 7773 1.
- Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), 2007, "*Handreiking: Van woonvisie tot prestatieafspraken*", Den Haag: VNG.
- Zon van der F.M.J. / Haak van der M., 1997, "*Samenwerking in het lokale volkshuisvestingsbeleid*", Delft: Delft University Press, ISBN 90 407 1644 7.

Websites:

- Rijksoverheid: www.wetten.overheid.nl
- Waarborgfonds Sociale Woningbouw: www.wsw.nl

Bijlage 6 Programma raadsconferentie

De raadsconferentie vond plaats op maandag 23 maart 2015, in de Trouwzaal van het gemeentehuis van de gemeente Voorst.

PROGRAMMA

- 19.30 - 19.35 uur **Welkomstwoord** (door Eric Giesbers)
Met een toelichting op het programma.
- 19.35 - 19.55 uur **Nieuwe spelregels** (door Thierry Wever, RIGO)
Hoe ziet de toekomstige samenwerking tussen gemeente en woningcorporatie eruit? Wat wordt er anders?
- 19.55 - 20.20 uur **Bestaande samenwerking** (door Eline van Kessel, RIGO)
Presentatie van voorlopige resultaten van het rekenkamer onderzoek naar de prestaties van Goed Wonen.
- (gelegenheid voor vragen)
- 20.20 - 20.40 uur **Koffie/theepauze**
- 20.40 - 20.50 uur **Toekomstige samenwerking**
Arjen Lagerweij, wethouder volkshuisvesting, RO en milieu gemeente Voorst en Yolanda Winkelhorst, directeur-bestuurder IJsseldal Wonen pitchten hun wensen en ideeën over de toekomstige samenwerking.
- (gelegenheid voor reactie)
- 20.50 – 21.25 uur **Het woord aan u**
Aan de hand van stellingen en dilemma's gaat Thierry Wever met u in gesprek. Wat zijn uw wensen en onderwerpen voor de toekomstige samenwerking?
- 21.25 – 21.30 uur **Afronding** (door Eric Giesbers)
- 21.30 uur **Napraten aan de borreltafel**
De raadsconferentie wordt informeel afgesloten met een hapje en een drankje in de koffiekamer.

Bijlage 7 Deelnemers raadsconferentie

	Naam	Functie
1.	Ingrid Aarnink	raadslid Gemeente Belangen
2.	Ton Bannink	raadslid Gemeente Belangen
3.	Joke Boerkamp	raadslid CDA
4.	Cees Booster	raadslid CDA
5.	Robert Bosch	raadslid Gemeente Belangen
6.	Gerard D'Hert	raadslid VVD-Liberaal 2000
7.	Rein Hazelaar	raadslid Gemeente Belangen
8.	Arend Jansen	raadslid CDA
9.	Ruud Kooij	raadslid VVD-Liberaal 2000
10.	Annetta Lasance	raadslid D66
11.	Han Lubberink	raadslid Gemeente Belangen
12.	Erik Nobel	raadslid PvdA-GroenLinks
13.	Gerrit Schimmel	raadslid VVD-Liberaal 2000
14.	Sander Stronks	raadslid Gemeente Belangen
15.	Anneke van der Ven	raadslid PvdA-GroenLinks
16.	Bert van de Zedde	raadslid CDA
17.	Ank Oude Luttikhuis	fractievoorzitter CDA
18.	Arjen Lagerweij	wethouder
19.	Harjo Pinkster	wethouder
20.	Hans van der Sleen	wethouder
21.	Jan van Muyden	voormalig wethouder
22.	Dannie den Bekker	communicatie adviseur IJsseldal Wonen
23.	Harry Dreeyers	manager Bedrijfsvoering IJsseldal Wonen
24.	Peter Jansen	beleidsmedewerker IJsseldal Wonen
25.	Riet Kleverwal	directiesecretaresse IJsseldal Wonen
26.	Inge Veldhuis	woonconsulent IJsseldal Wonen
27.	Yolanda Winkelhorst	directeur/bestuurder IJsseldal Wonen
28.	Bas van der Holst	loco-secretaris
29.	Wim Demmers	manager
30.	Anke Mensen	manager
31.	Lisette Wolbers	manager
32.	Marije Woertman	beleidsmedewerker wonen
33.	Eric Giesbers	voorzitter Rekenkamercommissie
34.	Frida Disselhorst	lid Rekenkamercommissie
35.	Herman van den Broek	lid Rekenkamercommissie
36.	Nienke Herder	trainee Rekenkamercommissie
37.	Thierry Wever	onderzoeker
38.	Eline van Kessel	onderzoeker
39.	Dini Vriezolk	secretaris Rekenkamercommissie

Colofon

Rekenkamercommissie gemeente Voorst

De Rekenkamercommissie Voorst (verder de Rekenkamercommissie) bestaat uit twee externe leden en een externe voorzitter ondersteund door een ambtelijk secretaris. De gemeenten Brummen en Voorst hebben een samenwerkingsovereenkomst die regelt dat ambtenaren van de ene gemeente het feitelijk onderzoekswerk kunnen doen bij de andere. De Rekenkamercommissie kan ook de onderzoekswerkzaamheden uitbesteden. Bij dit onderzoek is gekozen voor de inzet van een extern onderzoeksbureau. De Rekenkamercommissie heeft een onafhankelijke positie binnen de gemeente.

De functie van de Rekenkamercommissie is de gemeenteraad een extra handvat te bieden zijn controlerende taak uit te voeren. De Rekenkamercommissie doet onderzoek naar de rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid van de gemeente. Het kan gaan om vragen als: “Zijn de doelen van het gemeentelijk beleid bereikt?”, “Zijn de voorbereiding en uitvoering van het beleid efficiënt verlopen?”, “Heeft het niet meer gekost dan vooraf was bepaald?”. De Rekenkamercommissie hanteert een brede taakopvatting en baseert zich daarbij op de aanbevelingen van Berenschot uit 2011. De Rekenkamercommissie doet niet alleen onderzoek naar gebeurtenissen die in het verleden liggen (ex-post onderzoek), maar ook naar actuele zaken (ex-ante onderzoek). De Rekenkamercommissie ondersteunt de gemeenteraad verder met adviezen, informatie uit de kring van de Rekenkamers en andere informatie.

Doel van het onderzoek is dat de gemeente lessen trekt uit het verleden en actuele ontwikkelingen beter kan duiden. Daarom formuleert de Rekenkamercommissie altijd aanbevelingen aan gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders. De Rekenkamercommissie kiest zelf haar onderzoeksonderwerpen maar staat in nauwe dialoog met de gemeenteraad.

Rekenkamercommissie gemeente Voorst

mr drs Eric Giesbers (voorzitter)
drs Frida Disselhorst (lid)
ir Herman van den Broek (lid)
drs N.B. Herder (trainee)
D. Vriezekolk-Groenewold (ambtelijk secretaris)

Met ondersteuning van:

Thierry Wever Ma MSc (RIGO Research en Advies)
drs Eline van Kessel (RIGO Research en Advies)

Contact: d.vriezekolk@voorst.nl (0571) 279 387 www.voorst.nl