

Naar ontvlechting en verzakelijking

**Modernisering samenwerking gemeente
Amsterdam en woningcorporaties**

Advies aan gemeente Amsterdam en woningcorporaties
Bart Teulings, Johan Conijn
Amsterdam, 4 april 2014

Inhoud

Voorwoord	4
Samenvatting	5
1. Inleiding	8
Aanleiding	8
Vraagstelling	8
Proces	9
2. Bouwen aan de stad	10
Historie prestatie-afspraken.....	10
Bouwwerk van zakelijk afspraken	11
Financiële vervlechting.....	13
Effecten van vervlechting	15
3. Decor voor nieuw arrangement	16
Ambitie om te verzakelijken.....	16
Drie decorstukken	16
Veranderende maatschappelijke opgave.....	17
Nieuwe wet- en regelgeving.....	17
Herziening erfpachtstelsel?	18
4. Denkraam voor modernisering	20
Maatschappelijk en bedrijfseconomisch kapitaal	20
Publiekrechtelijke en privaatrechtelijke samenwerking	21
Governance doordenken: het DrieKamerModel.....	22
Drie kamers in de relatie gemeente-corporaties	23
Financiële ontvlechting	25
Liberalisering en het midden-segment	27

5. Scenario's voor toekomstige samenwerking	29
Basisuitgangspunten voor toekomstige samenwerking	29
Vier scenario's	29
Ontvlechtingsscenario	30
Transparantiescenario	31
Coöperatiescenario	32
Optimalisatiescenario	33
Scheiding van tafels	34
Slotbeschouwing	35
Bijlage 1: Overzicht bedragen, aantallen en omvang geldstromen Bouwen aan de stad	36
Bijlage 2: Vergelijking RIGO opzet prestatieafspraken in andere steden	38
Bijlage 3: Gesprekspartners in kader van adviestraject	48

Voorwoord

Voor u ligt het rapport *‘Naar ontvlechting en verzakelijking’* over modernisering van de samenwerking tussen de gemeente Amsterdam en de woningcorporaties. Wij hebben dit rapport opgesteld in opdracht van de gemeente Amsterdam en de Amsterdamse woningcorporaties.

Dit advies brengen wij uit aan de vooravond van een nieuwe bestuursperiode bij de gemeente en van het overleg over nieuwe prestatie-afspraken. Het advies loopt vooruit op de vorming van een nieuw College van B&W. Daarom wordt in dit rapport geen advies gegeven over de inhoud van de nieuwe prestatieafspraken. Dat zou prematuur zijn. De nieuwe volkshuisvestelijke accenten moeten immers door de bestuurders van het nieuw College worden ingebracht.

In dit advies draait het om de inrichting van het stelsel van bestuurlijke en zakelijke samenwerking. De afgelopen decennia is dat uitgegroeid tot een complex bouwwerk van afspraken. Deze vergaande vervlechting leidt tot onproductieve bestuurlijke, inhoudelijke en zakelijke gedragseffecten. De gemeente en de corporaties hechten onverminderd aan hun partnerschap, maar voelen de behoefte de vorm van hun samenwerking te moderniseren.

Wij adviseren de onderlinge omgangsvormen en verantwoordelijkheden in het stelsel te moderniseren door over te gaan tot ontvlechting en verzakelijking. Wij menen dat dat voor partijen meerwaarde zal bieden – onafhankelijk van de aan te brengen accenten in de volkshuisvestelijke doelen. Wij gaan er van uit daarmee een goede basis aan te reiken voor het vormgeven van een productievere inrichting van de samenwerking in de komende bestuursperiode en de totstandkoming van prestatieafspraken tussen gemeente en corporaties.

Bart Teulings
Johan Conijn

Samenvatting

De gemeente Amsterdam en de corporaties hebben ons gevraagd in een advies scenario's te schetsen voor de onderlinge omgangsvormen en verantwoordelijkheden in de bestuurlijke en financiële samenwerking voor de komende bestuursperiode. De adviesaanvraag gaat dus niet over het formuleren van een gezamenlijke beleidsagenda voor de komende bestuursperiode, maar om het moderniseren van het stelsel van onderlinge samenwerking.

Deze vraag is gesteld tegen het decor van veranderende maatschappelijke opgaven, nieuwe wet- en regelgeving en ontwikkelingen in het Amsterdamse grondbeleid. Door de vastgoedcrisis is het accent in de gezamenlijke opgave verschoven van bouwen en herstructureren naar het beter benutten van de huidige woningvoorraad en de zorg voor beheer en leefbaarheid. Door de voorgenomen herziening van de Woningwet moeten corporaties zich meer richten op hun kerntaak – diensten van algemeen economisch belang - in het licht van het volkshuisvestingsbeleid van de gemeente. Tot slot is het Amsterdamse grondbeleid in beweging – enerzijds door de druk op de grondprijzen en de resultaten van de grondexploitaties – anderzijds door de discussie over het erfpachtstelsel.

Sinds 1994 maken de gemeente Amsterdam en de woningcorporaties prestatie-afspraken – de afgelopen bestuursperiodes onder de noemer 'Bouwen aan de stad'. Onder deze prestatieafspraken ligt een bouwwerk aan zakelijke afspraken, zoals het erfpachtconvenant uit 1998, het aanvullende convenant erfpacht en diverse convenanten splitsen en verkoop sociale woningbouw. Deze convenanten bevatten gedetailleerde afspraken over een sociale grondprijs bij nieuwbouw, bij herziening van de erfpachtperiode, bij wijziging van de bebouwing, bij splitsing van woningen. Afgezien van de grondprijs bij nieuwbouw worden de opbrengsten hiervan gestort in een gezamenlijk te beheren Stimuleringsfonds Volkshuisvesting. De helft van dit fonds wordt ingezet voor gemeentelijke investeringen in grondexploitaties, de andere helft op basis van een verordening met verschillende subsidiegrondslagen voor investeringen van corporaties in vastgoed. Tot slot is in deze convenanten vastgelegd dat de corporaties bij verkoop een bedrag afdragen aan het gemeentelijke Vereveningsfonds, waarin grondexploitaties worden verrekend.

Wij hebben een analyse van deze geldstromen gemaakt. Over de komende jaren stroomt middels dit complexe bouwwerk aan zakelijke afspraken jaarlijks circa 35 miljoen aan grond- en erfpachtopbrengsten naar de gemeente al dan niet via het Stimuleringsfonds. De corporaties betalen globaal 45 miljoen en ontvangen over de jaren circa 10 miljoen uit het Stimuleringsfonds. Door de vastgoedcrisis en het achterblijven van de afgesproken prestaties bestaat er een achterstand in deze geldstroom vanuit het fonds naar de corporaties.

De mate van zakelijke vervlechting tussen gemeente en corporaties is in Amsterdam veel groter dan in andere gemeenten, waar de samenwerkingsafspraken tegen het licht zijn gehouden. Dit leidt tot onproductieve bestuurlijke, inhoudelijke en financiële gedragseffecten bij partijen. Bij partijen hebben wij de urgentie geconstateerd om de onderlinge samenwerking te verzakelijken en te ontvlechten. Tegelijkertijd constateren wij dat iedere partij ook hecht aan een specifiek deel van deze erfenis. Het moderniseren van de onderlinge samenwerking zal van ieder van de partijen

vragen afstand te doen van een waardevol erfstuk om werkelijk tot ontvlechting te komen. Het resultaat daarvan zal een transparanter stelsel zijn waar effectiever op hoofdlijnen wordt gestuurd. Wij reiken daarvoor een denkraam aan waarbij de publiekrechtelijke samenwerking voortvloeiend uit het volkshuisvestingsbeleid van de gemeente beter onderscheiden is van de privaatrechtelijke samenwerking voortvloeiend uit het grondbeleid. De gemeente en de corporaties maken daarbij afspraken om af te zien van optimalisatie van hun huur- cq. grondopbrengsten omwille van hun gezamenlijke maatschappelijke doel van een dynamische, breed toegankelijke, ongedeelde stad.

Het DrieKamerModel biedt de mogelijkheid om de governance en bedrijfsvoering van corporaties transparanter te maken door onderscheid te maken naar een vastgoedkamer, een vermogenskamer en een maatschappelijke kamer. In de vastgoedkamer staat de exploitatie en de transformatie van het vastgoed centraal, in de vermogenskamer het beheer van eigen en vreemd vermogen. In de maatschappelijke kamer kan dan gestuurd worden op de inzet voor betaalbaarheid en leefbaarheid met het maatschappelijk budget dat voortvloeit uit de verdiensten van het vastgoed. Dit DrieKamerModel laat zich spiegelen naar de gemeente met een openbare ruimtekamer, een erfpachtkamer en een bestuurskamer. Zo zijn bestuurlijke, operationele en zakelijke samenwerking beter te onderscheiden en zakelijker in te richten.

Wij stellen voor te komen tot een financiële ontvlechting analoog aan de brutering die landelijk in de corporatiesector heeft plaats gevonden in de jaren '90. Deze brutering vergt radicaal het terugbrengen van de zakelijke samenwerking tot z'n essentie: een aangepaste sociale grondprijs bij realisatie van sociale woningbouw en omzetting naar een marktconforme grondprijs bij verkoop. De geldstromen laten zich dan salderen door uit te gaan van een verlaging van de sociale grondprijs bij nieuwbouw tot residueel niveau en het verhogen van de grondprijs/erfpacht tot marktconform niveau bij verkoop. Het Stimuleringsfonds en bijbehorende subsidieregeling kunnen dan worden afgeschaft. Voorwaarde daarvoor is wel dat er een evenwichtige balans is in zoet en zuur voor partijen – mede omdat er een overeenkomst is gesloten over het Stimuleringsfonds tot 2025. Dat is mogelijk door voor corporaties over te gaan tot een drastische verlaging tot een symbolisch niveau van de erfpacht bij herziening tijdvak.

Wij zien drie uitgangspunten om te komen tot verzakelijking in de onderlinge samenwerking:

- a) een heldere verdeling van verantwoordelijkheden tussen gemeente en corporaties, zoals geschetst door de commissie Dekker
- b) een striktere scheiding in de samenwerking vanuit een publiekrechtelijke rol enerzijds en een privaatrechtelijke rol anderzijds
- c) het ordenen van de onderlinge samenwerking naar verschillende tafels die een andere dynamiek kennen: bestuurlijk overleg, ordenen van feiten, verkennen van nieuw wegen en wijksamenwerking.

Wij zien vier mogelijke scenario's voor de toekomstige samenwerking onderscheiden naar twee assen: enerzijds de as van verzakelijking versus vervlechting; anderzijds de as van beperkte transparantie versus grote transparantie.

1. Het ontvlechtingsscenario waarin wordt gekozen voor prestatieafspraken over outcome-doelen, zakelijk wordt samen gewerkt vanuit hierboven geschetste brutoering en operationeel wordt wederzijds samengewerkt vanuit eigen verantwoordelijkheden
2. Het transparantiemodel waarin partijen onderling veel inzicht bieden in hun financiële positie, van daar uit afspraken maken over resultaten en de inzet van middelen en operationeel samenwerken
3. Het coöperatiescenario waarin partijen onderling niet alleen inzicht bieden in hun financiële positie, maar hun (investerings-)middelen ook samenbrengen in een gezamenlijke holding, waaronder zeven werkmaatschappijen op wijkniveau uitvoering geven aan de afgesproken doelen
4. Het optimalisatie-scenario waarin partijen vasthouden aan hun huidige samenwerkingsmodel en het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting, maar er naar streven dit eenvoudigere en doelmatiger in te vullen.

Wij bevelen de partners aan hun samenwerking vorm te geven vanuit het transparantiescenario. Dit leidt tot een zakelijke onderlinge samenwerking, maakt goed zichtbaar welke volkshuisvestelijke doelen en investeringen met de beschikbare middelen kunnen worden gerealiseerd en sluit het beste aan bij het advies van de commissie Dekker en de voorgenomen herziening van de Woningwet.

1. Inleiding

Aanleiding

De gemeente Amsterdam en de Amsterdamse corporaties werken al meer dan een eeuw intensief samen aan het ontwikkelen, beheren en herstructureren van wijken met een omvangrijk sociale woningbestand. Het heeft geresulteerd in een dynamische stad met internationale allure, waar zeer uiteenlopende mensen hun plek hebben gevonden en vinden, zich ontwikkelen en hun talenten ontplooiën.

De gemeente Amsterdam en de woningcorporaties maken al sinds de jaren '90 van de vorige eeuw voor iedere bestuursperiode van het gemeentebestuur bestuurlijke afspraken over hun onderlinge doelstellingen en samenwerking. De afgelopen twee bestuursperiodes zijn deze afspraken vastgelegd in convenanten 'Bouwen aan de stad'. In deze convenanten staan afspraken over bestuurlijke prioriteiten en onderliggende zakelijke afspraken. Dit heeft geleid tot een complex bouwwerk van onderlinge afspraken.

De corporaties en de gemeente vragen zich af of deze uitgebreide en gedetailleerde afspraken nog passen bij het huidige tijdsgewricht. Voor de komende periode zien de gemeente en de corporaties nieuwe opgaven liggen en hebben ze behoefte aan een meer eigentijdse vorm van samenwerking. Deze gedachte reflecteert het veranderende decor voor het volkshuisvestingsbeleid. Er is behoefte aan een nieuw paradigma in de sector.

Vraagstelling

In deze context hebben de Amsterdamse corporaties en de gemeente Amsterdam op 12 december 2013 met elkaar in een bestuurlijke sessie verkend, welke vormen van onderlinge samenwerking zij de komende jaren wenselijk vinden. Zij hebben daarbij afgesproken om hierover extern advies in te winnen uitgaande van de volgende vraagstelling:

Schets in het licht van de globale maatschappelijke ambities voor de komende bestuursperiode scenario's voor de onderlinge omgangsvormen en verantwoordelijkheden in de bestuurlijke en financiële samenwerking tussen de gemeente Amsterdam en de Amsterdamse woningcorporaties.

In de vraagstelling staat niet het formuleren van een gezamenlijke beleidsagenda voor de komende periode centraal. Deze was immers over de jaren op hoofdlijnen vrij stabiel. Nieuwe volkshuisvestelijke accenten moeten juist door de bestuurders in het nieuw te vormen College van B&W worden ingebracht. Onze opdrachtgevers realiseren zich dat het hart van de onderlinge samenwerking wordt gevormd door de gezamenlijke beleidsagenda voor de woningmarkt in de stad, maar wat dat aangaat heeft extern advies vooruitlopend op de nieuwe Collegevorming geen meerwaarde.

Het draait in de adviesaanvraag om het moderniseren van de onderlinge omgangsvormen en verantwoordelijkheden. De adviesvraag wordt geacht te leiden tot een compacte rapportage, die kan dienen als leidraad voor het vormgeven van de samenwerking in de komende bestuursperiode –

met name bij het voorbereiden van een nieuwe prestatieovereenkomst. Het gaat om de vernieuwing van de onderlinge bestuurlijke en financiële verhoudingen.

Deze focus neemt niet weg dat het vaststellen en vervolgens realiseren van de maatschappelijke agenda voor de stad het doel is van de door een ieder gewenste samenwerking. De vernieuwing van de verhoudingen is een middel. Wel een belangrijk middel dat bij dient te dragen aan de totstandkoming van effectieve afspraken over de agenda voor de stad.

De opdracht is in beperkte tijd uitgevoerd en kent een afgebakend onderwerp. Daarmee komen andere evenzeer relevante invalshoeken niet dan wel onvoldoende aan bod. Zo bezien we niet expliciet de interne organisatie binnen de gemeente en de verscheidenheid onder de corporaties. Bij de gemeente is er nog (deels) sprake van een interne versnippering. Dit leidt ertoe dat vanuit de gemeente niet altijd een eenduidig en afgestemd beleid wordt gevoerd. Interne coördinatie komt de kwaliteit van het afstemmingproces met de corporaties ten goede. Aan de kant van de corporaties is er sprake van verscheidenheid. De corporaties zijn verschillend van elkaar in velerlei opzicht, niet in het minst wat betreft de financiële mogelijkheden. Ook dit compliceert de totstandkoming van een gemeenschappelijke beleidsagenda. Deze factoren werken we niet verder uit, maar zijn wel van belang bij een vernieuwing van de onderlinge verhoudingen.

Proces

De gemeente en de corporaties hebben Johan Conijn, directeur bij Ortec Finance en bijzonder hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam en Bart Teulings, zelfstandig adviseur over publieke bestuurlijke en financiële vraagstukken, gevraagd om voor 1 april te komen met een advies. De laatste is opsteller van dit rapport.

Ter voorbereiding van deze rapportage hebben wij een gespreksronde gehouden langs:

- De wethouders Wonen en Grondzaken
- De directies/het management van de betrokken gemeentelijke diensten (OGA en DWZS)
- Een selectie van directeuren van Amsterdamse woningcorporaties
- De directies van de AFWC en de Amsterdamse Huurdersvereniging

In bijlage 3 zijn de namen van deze gesprekspartners opgenomen

In dit rapport maken wij in hoofdstuk 2 kort de balans op van de huidige vormgeving van de samenwerking. Vervolgens zetten we dit in hoofdstuk 3 af tegen het decor, tegen de achtergrond waarvan nieuwe prestatieafspraken gemaakt zullen gaan worden. In hoofdstuk 4 reiken we een raamwerk aan om een verzakelijking in de wijze van samenwerken te doordenken en komen op grond hiervan in hoofdstuk 5 tot vier scenario's voor de samenwerking.

Ter voorbereiding van de gesprekken is een compact paper opgesteld door onderzoek- en adviesbureau RIGO over de vormgeving van de bestuurlijke en financiële samenwerkingsovereenkomsten en de invulling van de bestuurlijke en financiële samenwerking in Rotterdam, Utrecht en Tilburg. Deze paper is als bijlage 2 bij dit rapport gevoegd.

2. Bouwen aan de stad

Historie prestatie-afspraken

Met de verzelfstandiging via het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) in 1993 en de bruteringsoperatie in 1995 krijgen corporaties een nieuwe positie in het volkshuisvestingsbestel. Het BBSH leidt tot de bestuurlijke verzelfstandiging. Het geeft de corporaties een veel grotere handelingsvrijheid met een overigens niet duidelijk omschreven werkterrein en takenpakket. Met de bruteringsoperatie, het tegen elkaar wegstrepen van aflossingen van omvangrijke leningen en stromen objectsubsidie, worden de corporaties vervolgens financieel verzelfstandigd. Vervolgens zijn in de jaren negentig en ook de eerste helft van deze eeuw de vermogens van de corporaties sterk gestegen, mede door de waarde-ontwikkeling van de woningen. Met deze vermogens, en met name de opbrengsten daarvan, kunnen corporaties hun maatschappelijke functie op de woningmarkt vormgeven – het voorzien in betaalbare woningen voor minder draagkrachtigen in leefbare wijken.

In samenhang met deze verzelfstandiging bestaat er de noodzaak om de relatie met de lokale overheid die verantwoordelijk is voor het volkshuisvestingsbeleid en de leefbaarheid van wijken, opnieuw vorm te geven. In het BBSH wordt oorspronkelijk geregeld dat gemeente en corporaties met elkaar prestatieafspraken zullen maken. Daarnaast hebben gemeenten in het BBSH uit 1993 een toezichthoudende taak naar corporaties. Deze dubbele relatie is in 1997 uit het BBSH geschrapt. De bepaling dat gemeenten en corporaties prestatieafspraken dienen te maken wordt aangescherpt, waarbij de corporaties het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid in acht dienen te nemen – mits de gemeente deze in een woonvisie heeft vastgelegd.

Vanaf 1998 hebben de gemeente Amsterdam en de woningcorporaties verenigd in de Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties hun onderlinge samenwerking vorm gegeven in een serie bestuursovereenkomsten en onderliggende convenanten. Deze samenwerking staat vanaf de jaren '90 in het teken van de integrale stedelijke vernieuwing. Na de succesvolle afronding van de stadvernieuwing vooral in de 19^e eeuwse wijken rond het centrum, doemt in die jaren een enorme vernieuwingsopgave op voor de veelal na-oorlogse wijken buiten de ring en aan de overkant van het IJ: de Westelijke Tuinsteden, Zuid-oost en Noord. Het is deze herstructureringsopgave die centraal staat in een serie onderlinge afspraken. In de bestuursovereenkomsten Bouwen aan de stad uit 2007 en Bouwen aan de stad II uit 2011.

In 2007 staan als maatschappelijke opgave in Bouwen aan de stad het streven naar een ongedeelde stad en de nieuwbouwoopgave boven aan de agenda. Achterliggende thema's waren het denken over integrale gebiedsontwikkeling, het opwaarderen van de bestaande voorraad, de beschikbaarheid van voldoende betaalbare woningen en woningen voor doelgroepen. In dat kader worden afspraken gemaakt, dan wel hernieuwd, over grondprijzen, erfpacht, splitsen en verkoop.

In Bouwen aan de Stad II is de invloed van de economische recessie en de vastgoedcrisis terug te vinden. Als een donkere wolk boven de gesprekken over dit convenant ligt de noodzaak voor de

gemeente om het Vereveningsfonds van haar ontwikkelingsbedrijf te saneren. Er worden afspraken gemaakt over de verkoop van sociale woningen door de corporaties en een afdracht aan het gemeentelijke Vereveningsfonds. Nieuwbouw krijgt veel minder nadruk. Gemeente en corporaties zijn bezig hun woningbouwprogramma te heroverwegen en kiezen voor programmatische afspraken 'van onderaf'. De transformatie blijft actueel, maar wordt meer in het perspectief van leefbaarheid en herstructurering geplaatst. Ook duurzaamheid krijgt meer aandacht. De aandacht voor betaalbaarheid en doelgroepen blijft onverminderd hoog.

In 2014 worden nadere afspraken gemaakt bij Bouwen aan de stad II. In Bouwen aan de stad IIa staan betaalbaarheid en armoedebeleid centraal. Vrijkomende sociale woningen worden voor 50% beneden de toeslagengrens aangeboden, voor 25% geliberaliseerd en voor 25% in het segment daartussen aangeboden. Daarnaast worden afspraken gemaakt over de financiering van duurzaamheidsmaatregelen uit het Stimuleringsfonds, over bevordering van de doorstroming en de gekoppelde verhuur van sociale huurwoningen en parkeerplaatsen.

Bouwwerk van zakelijk afspraken

Om de maatschappelijke ambities uit de prestatieafspraken waar te maken hebben partijen in de loop der jaren een set aan onderliggende zakelijke afspraken uitgewerkt. De behoefte aan deze zakelijke afspraken komt ten eerste voort uit het Amsterdamse grondbeleid dat uitgaat van een residueel grondprijnsbeleid en voortdurende erfpacht. Ten tweede komt deze voort uit de aanzienlijke herstructureringsopgave die zowel in de vastgoedexploitaties van de corporaties als in de grondexploitaties van de gemeente leidt tot aanzienlijke onrendabele investeringen, die alleen via verevening met rendabele investeringen en desinvestering in de bestaande voorraad zijn te bekostigen.

De basis voor deze zakelijke afspraken ligt in het Erfpachtconvenant uit 1998. De kern van dit convenant is dat de gemeente en de corporaties voor sociale huurwoningen een afwijkende grondprijnsafspraken en een prijs bij herziening van erfpachtcontracten na afloop van de eerste erfpachtperiode. Partijen spreken af dat bij de herziening na verloop van de erfpachtperiode van corporatiewoningen de gemeentelijke meeropbrengst stroomt in een gezamenlijk te beheren fonds – het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting. De middelen in dit fonds worden ingezet voor de financiering van de herstructureringsopgave. De helft van het fonds zal worden ingezet voor de afdekking van onrendabele investeringen in grondexploitaties van de gemeente (het gronddeel), de andere helft voor onrendabele investeringen in vastgoedexploitaties van de corporaties (het vastgoeddeel). Het fonds wordt beheerd door een gezamenlijke commissie. Uiteindelijk beslist de Gemeenteraad over besteding. Deze overeenkomst heeft een looptijd tot 2025.

De erfpachtafspraken leiden tot een dusdanig intensief zakelijk verkeer tussen de gemeente en de corporaties dat er behoefte bestaat aan nadere regulering. In 2001 wordt het Aanvullend convenant erfpacht (ACE) gesloten. In het ACE spreken partijen af de inzet van het Stimuleringsfonds te concentreren op de drie stedelijke vernieuwingsgebieden. Ze maken afspraken over de verantwoordelijkheidsverdeling en de proceskosten bij de herstructurering. Corporaties kunnen tot 110% van het bruto vloeroppervlakte uitbreiden zonder de bestaande erfpachtafspraken te hoeven openbreken – mits 30% van de nieuwbouw wordt gerealiseerd in de sociale sector.

In het Convenant verkoop sociale huurwoningen uit 2002 en het Convenant splitsen en verkoop sociale huurwoningen uit 2008 worden afspraken gemaakt over versnelde herziening van erfpacht bij splitsing en over een afkoopsom bij verkoop. Aanvankelijk stromen al deze middelen naar het Stimuleringsfonds – in de convenanten Bouwen aan de stad worden de verkoopafdrachten in de loop der tijd naar het gemeentelijke Verveningfonds geleid. In de loop der jaren worden de afspraken steeds verder aangevuld tot een bouwwerk aan zakelijke afspraken, waarin het Stimuleringsfonds dat onder regie van een gezamenlijke commissie staat de kern vormt.

Globaal wordt bestaat dit bouwwerk nu uit de volgende afspraken:

- Voor nieuwbouw van sociale woningen is een normatieve grondprijs afgesproken, die ten goede komt van de gemeentelijke grondexploitaties. Deze grondprijs is gedifferentieerd naar drie marktgebieden binnen de stad en ligt hoger dan de residuele waarde van de grond bij sociaal gebruik van de woning.
- Voor de herziening van de erfpacht aan het einde van het tijdvak of bij splitsing zijn voor sociale huurwoningen afkoopsommen afgesproken die aanzienlijk lager liggen. Voor zover deze liggen boven de boekwaarde in de erfpachtadministratie (voor circa 2/3) wordt deze gestort in het Stimuleringsfonds
- Corporaties kunnen in stedelijke vernieuwingsgebieden tot 110% van het vloeroppervlakte hun bestand herstructureren binnen de bestaande erfpacht. Daarboven moet aanvullende erfpacht worden betaald, die eveneens wordt gestort in het Stimuleringsfonds
- Het volume van het Stimuleringsfonds is verdeeld in 50% gronddeel en 50% vastgoeddeel. Uit de inkomsten die al voorzien waren vóór Bouwen aan de stad II wordt het gronddeel ingezet om de gemeentelijke grondexploitaties in stedelijke vernieuwingsgebieden te dekken en het vastgoeddeel om verschillende onrendabele elementen voor corporaties in deze gebieden af te dekken.
- Op grond van de subsidieverordening Stimuleringsfonds kunnen corporaties subsidies krijgen voor:
 - Het realiseren van vijf- of meerkamerwoningen – gedifferentieerd naar stadsdeel
 - Het verbeteren van panden met een architectuurorde - 1 tot en met 3
 - Het samenvoegen van kleine woningen – gedifferentieerd naar stadsdeel
 - Het realiseren van geclusterde ouderenwoningen
 - Het realiseren van rolstoelgeschikte woningen – gedifferentieerd naar stadsdeel
 - Het uitvoeren van ingrijpende woningverbetering – gedifferentieerd naar wijk
- De extra inkomsten voor het Stimuleringsfonds die in Bouwen aan de Stad II zijn voorzien worden voor 50% doorgestort naar het gemeentelijke Vereveningsfonds, waarin de resultaten van de grondexploitaties worden gesaldeerd en voor 50% uitgekeerd aan corporaties als subsidie voor labelstappen voor energiezuinige woningen.
- Bij de verkoop van sociale woningen door corporaties wordt door de corporaties een afkoopbedrag gestort in het gemeentelijke Vereveningsfonds (deels in Stimuleringsfonds).
- Als de verkoop van sociale woningen achterblijft, is een garantiebepaling van kracht waardoor uit het vastgoeddeel van het Stimuleringsfonds geld naar het Vereveningsfonds stroomt. Indien echter de productie van sociale huurwoningen in grondexploitaties tegenvalt, komt deze garantie te vervallen.

Voilà, een geweldig complex bouwwerk van onderlinge afspraken, dat leidt tot grote financiële en operationele verwevenheid tussen de corporaties en de gemeente.

De uitwerking die de prestatieafspraken en de onderliggende zakelijke afspraken in Amsterdam hebben gekregen is niet vanzelfsprekend. Het onderzoeks- en adviesbureau RIGO heeft voor dit adviestraject een kort onderzoek gedaan naar de vormgeving van de prestatieafspraken en de zakelijke onderleggers daarvoor in een aantal andere steden: Rotterdam, Utrecht en Tilburg. Het resultaat van dit korte onderzoek is opgenomen in bijlage 2 bij dit rapport. Het laat zien dat in andere steden het bouwwerk van de prestatieafspraken veel eenvoudiger is. Er is een veel striktere scheiding aangebracht tussen de prestatie-afspraken die zien op de publieke volkshuisvestelijke doelen en op de zakelijke afspraken over grondbeleid. Het is waar dat het erfpachtstelsel dat Amsterdam kent leidt tot een complexere zakelijke verhouding. De studie van RIGO laat echter zien dat ook in andere steden een erfpachtstelsel bestaat en dat dit niet een scheiding tussen publieke prestatieafspraken en zakelijke afspraken over grondbeleid in de weg staat. Alleen in Tilburg is er sprake van een samenloop tussen prestatie-afspraken en zakelijke afspraken via een fonds met middelen voor volkshuisvestelijke doelen. Anders dan in Amsterdam is dit fonds echter geheel onder regie en beheer van de gemeente.

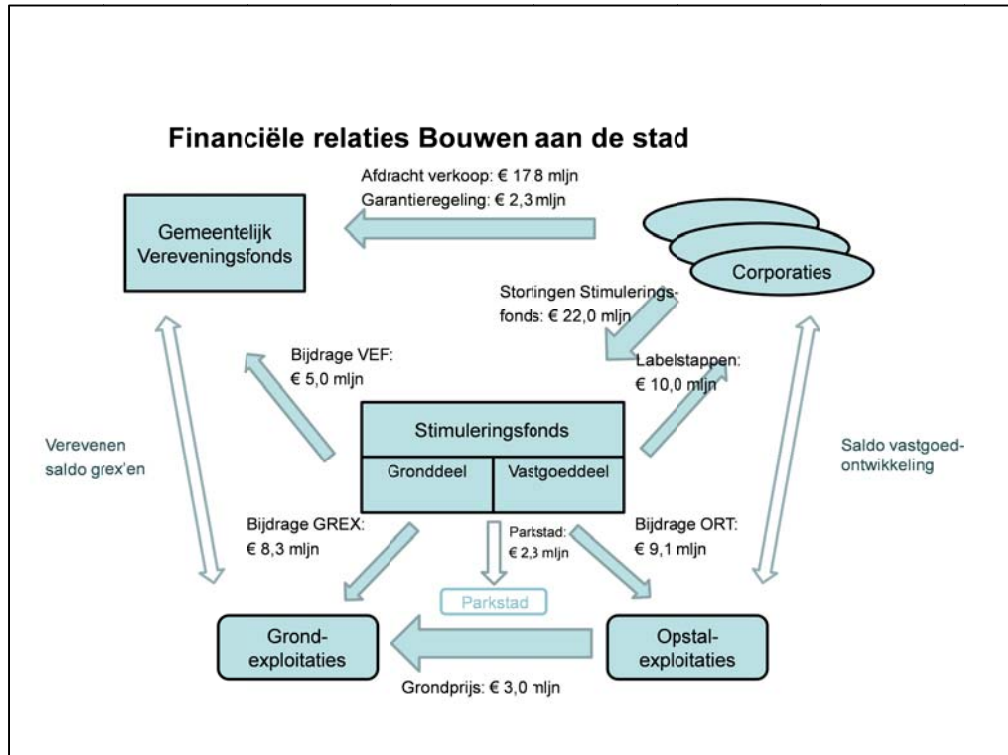
Financiële vervlechting

Het bouwwerk van onderlinge relaties tussen de gemeente en de Amsterdamse corporaties in het kader van Bouwen aan de stad leidt tot een sterke financiële vervlechting. Het is niet eenvoudig daar een eenduidig financieel beeld van te geven. Eigenlijk is dat alleen maar mogelijk als de hele periode 1998-2019 in beschouwing wordt genomen. Dit is geen zinvolle benadering omdat in die 22 jaar de omstandigheden op de markt en in de financiële positie van gemeenten en corporaties ingrijpend zijn gewijzigd en de onderlinge afspraken in het kader van Bouwen aan de stad en eerdere bestuursovereenkomsten ook mee zijn bewogen met deze veranderingen van de omgeving.

In de bijlage zijn zo goed als mogelijk de actuele geldstromen in het kader van Bouwen aan de stad weergegeven. Voor het grootste deel op basis van prognoses van het OGA voor de periode 2013-2019 uitgaande van de actuele afspraken. Het schema is gevalideerd door het OGA.

Voor sommige geldstromen, zoals de bijdragen aan grondexploitaties, is het alleen mogelijk de geldstromen in beschouwing te nemen over de hele periode, omdat de waarde van de grondexploitaties over deze hele periode wordt bepaald. Onderstaand schema geeft de meest actuele raming van de jaarlijks geldstromen in het kader van Bouwen aan de Stad.

Schema: financiële vervlechting in het kader van Bouwen aan de stad



Het schema laat zien dat het bouwwerk aan bestuurlijke afspraken leidt tot een hoge mate van financiële vervlechting. Als we het schema verdichten tot de hoofdstromen dan laat het zich als volgt samenvatten:

- De corporaties betalen de gemeente jaarlijks circa € 3 miljoen voor grond voor nieuwbouw van sociale huurwoningen
- De corporaties betalen de gemeente jaarlijks circa € 20 miljoen voor de verkoop van sociale huurwoningen
- De corporaties betalen het Stimuleringsfonds jaarlijks circa € 22 miljoen voor herziening van erfpachtafspraken, transformatie en splitsing
- De corporaties ontvangen jaarlijks circa € 19 miljoen aan bijdragen uit het Stimuleringsfonds;
- De gemeente ontvangt jaarlijks circa € 13 miljoen uit het Stimuleringsfonds.

Gemiddeld bedraagt de bijdrage uit het Stimuleringsfonds aan de corporaties over de periode 1998 – 2022 circa € 10 miljoen. Omdat de prestaties van de corporaties zijn achtergebleven bij hetgeen werd beoogd toen de afspraken gemaakt zijn, is uitkering van het fonds afgelopen jaren achtergebleven en vindt er komende jaren als het vastgoeddeel geheel wordt uitgekeerd een versnelling plaats tot € 20 miljoen per jaar.

Uiteindelijk laat de financiële vervlechting zich als volgt uiteenrafelen en samenvatten.

De gemeente ontvangt via de grondprijs voor nieuwbouw, de herziening van erfpacht en de afkoopsom bij verkoop van sociale huurwoningen jaarlijks circa € 35 miljoen – al dan niet via tussenkomst van het Stimuleringsfonds. De corporaties betalen aan de gemeente – al dan niet via het Stimuleringsfonds – € 45 miljoen en ontvangen uit het Stimuleringsfonds gemiddeld over de looptijd van het fonds € 10 miljoen per jaar.

Effecten van vervlechting

De financiële vervlechting roept uiteraard bij de partners reacties op en heeft grote gevolgen voor hun onderlinge samenwerking. Van het vlechtwerk gaan bedoelde en onbedoelde incentives uit naar eigen beleid en bedrijfsvoering en de onderlinge samenwerking. Globaal kunnen deze consequenties worden geordend naar bestuurlijke, inhoudelijke en financiële incentives.

Bestuurlijk is het effect dat partijen hun investeringsgedrag op elkaar moeten afstemmen. Dat leidt tot onderlinge coördinatie, maar ook tot onderlinge afhankelijkheid. Partijen stemmen hun onderlinge strategie op elkaar af, maar kunnen nog slecht keuzes maken om hun eigen bedrijfsvoering te optimaliseren. De middelen staan centraal in plaats van de beoogde resultaten. Door de hoge mate van detaillering is het slecht te overzien wat de samenhang is en gaan partijen op onderdelen hun gedrag optimaliseren. De onderlinge samenwerking wordt een onderhandelingsarena, waarin alle parameters openstaan voor onderhandeling en calculerend gedrag. Deze bestuurlijke verhouding vertaalt zich op operationeel niveau in hoge onderlinge proces- en transactiekosten.

Inhoudelijk zijn de incentives door de verfijning niet altijd te voorzien. Duidelijk is dat de grondprijfsafspraken bijdragen aan condities voor betaalbare woningen en dat de afspraken in het Stimuleringsfonds bijdragen aan focus op herstructurering in stedelijke vernieuwingsgebieden en investeringen in energiebesparing. De stimulans aan de vastgoedzijde is gedifferentieerd over vele doelstellingen. Daardoor is de stimulus financieel versnipperd en is het materiële effect ervan beperkt. Maar er treden ook andere onbedoelde effecten op. Een aantal is evident aan te geven: bij herstructurering wordt verdichting ontmoedigd, een sterke focus op sociale huurwoningvoorraad. Daarnaast hebben de afspraken een sterke focus op nieuwbouw en herstructurering, waar het huidige tijdgewricht minder gericht is op productie- en meer transformatiegericht en juist vraagt om een betere benutting van de woningvoorraad door het bevorderen van doorstroming en beschikbaarheid van middensegment.

Financieel interfereren de afspraken met de effecten van de vastgoedcrisis en de beleidsreacties daarop, op de financiële huishouding van de gemeente en de corporaties. Het gemeentelijk ontwikkelingsbedrijf staat onder druk en de afspraken uit Bouwen aan de stad II wekken de indruk sterk ingegeven te zijn door de noodzaak van sanering op dit punt. De afgelopen jaren heeft de gemeente daar belangrijke stappen in gezet. De financiële positie van corporaties is door de vastgoedcrisis onder druk komen te staan – zeker daar waar de nadruk sterk op ontwikkelen was komen te liggen. De Kabinet heeft er voor gekozen corporaties te dwingen hun focus weer meer op hun kerntaak te richten, maar tegelijkertijd middels de verhuurderheffing hun ruimte om die in te vullen te beperken. Voor corporaties vormen financiering en kasgeld steeds meer een aandachtspunt. De afspraken in het kader van Bouwen aan de stad halen kosten naar voren door het in één keer afkopen van de erfpacht. Daarmee wordt financieringslast verschoven van de gemeente naar de corporaties, terwijl de financieringsruimte wellicht groter is bij de gemeente. Door de regulering van het Stimuleringsfonds komen de middelen in het vastgoeddeel van het Stimuleringsfonds moeizaam vrij, waardoor de financieringsruimte van de corporaties niet wordt verruimd en het stimulerende effect van het fonds per saldo nauwelijks werkt. Verder ontmoedigen de afspraken het onderbrengen van woningen in een samenwerkingsverband met commerciële partijen, omdat dan direct de afkoopsom moeten worden betaald.

3. Decor voor nieuw arrangement

Ambitie om te verzakelijken

De gemeente en de corporaties hebben bij de start van dit adviestraject uitgesproken in de komende bestuursperiode te willen komen tot een nieuw arrangement voor hun onderlinge samenwerking. In onze gesprekken hebben wij bij de partners deze ambitie tot vereenvoudiging ook aangetroffen. Alle partijen onderkennen dat de onderlinge vlevlechting leidt tot een verstrengeling met de hiervoor geschetste onwenselijke gedragseffecten. Er is behoefte aan een overlegstelsel en –cultuur waarin de gezamenlijke doelen meer voorop staan en minder direct wordt geschoten in het belangen- en onderhandelingspel. Wat ons daarbij opviel is dat de motieven van de partners om te streven naar vereenvoudiging en de zoekrichtingen waar die gevonden moeten worden uiteenlopen. Deze wens tot vereenvoudiging gaat overigens wel gepaard met een uitdrukkelijke wens het partnership te continueren

Bij de wethouders troffen wij een ambitie om te komen tot een andere bestuurscultuur en verzakelijking in de geldstromen, maar tegelijkertijd een behoefte om beter te sturen op primaire doelstellingen, beschikbaarheid van betaalbare woningen respectievelijk investeringen in nieuwbouw en herstructurering. Bij de corporaties troffen wij een behoefte om beter zichtbaar te maken wat de keuzes, mogelijkheden en beperkingen zijn in de inzet van maatschappelijk kapitaal. Zij hechten aan de financiële afspraken over het Stimuleringsfonds, maar willen deze vooral vereenvoudigen zodat de middelen makkelijker inzetbaar worden. De huurdersvereniging herkent de behoefte aan een andere meer volkshuisvestelijk gedreven overlegcultuur, maar vindt wel dat de afspraken minder vrijblijvend en beter afdwingbaar moeten zijn. Ambtelijk lopen de motieven bij de gemeente uiteen. Enerzijds is er behoefte aan sterke vereenvoudiging van het onderlinge verkeer, anderzijds is er behoefte aan sturingsinstrumentarium en afdwingbaarheid.

Wij herkenden deze ervaring met een glimlach in het essay van Jeroen Frissen “Comakers voor de stad”, waarin hij het Amsterdamse overlegstelsel tussen gemeente en corporaties vergelijkt met een familie die een rommelzolder wil opruimen. Uiteindelijk wordt de zolder niet leger omdat ieder familielid hecht aan een ander deel van de opgeslagen spullen. Als we deze metafoer goed verstaan voor het arrangement en overlegcircuit Bouwen aan de stad, is de voorliggende vraag hoe groot de urgentie van de partners gezamenlijk is. Wij menen de ambitie te hebben aangetroffen om de zolder op te ruimen. Maar ieder van de partners zal van een waardevol erfstuk afstand moeten doen om werkelijk tot een ontvlochten stelsel te komen. Het resultaat daarvan kan een transparanter stelsel zijn, waar op de belangrijke hoofdlijnen gestuurd wordt en zakelijke relaties effectiever zijn ingericht.

Drie decorstukken

Het is goed deze ambitie te plaatsen in het decor dat in 2014 het podium voor de onderlinge samenwerking beheerst. Wij zien op dit podium drie belangrijke decorstukken staan, die het kader zullen zijn voor het onderlinge samenspel in de komende periode. Het gaat daarbij om:

- De veranderende maatschappelijke opgaven in tijden van crisis en krapte
- De nieuwe wet- en regelgeving vanuit Den Haag en Brussel
- Het mogelijk veranderende grondbeleid van de gemeente – met het (met onlangs ingetrokken) voorstel van het demissionaire College om te komen tot herziening van het erfpachtstelsel.

Veranderende maatschappelijke opgave

De maatschappelijke opgaven van gemeenten en corporaties zijn in de afgelopen jaren verschoven. Op hoofdlijnen is de gezamenlijke agenda voor de stad blijven staan. De consensus lijkt over de afgelopen jaren groot dat het de opgave is de dynamiek en openheid van de stad te koesteren. Amsterdam als emancipatiemachine, die openstaat voor vele soorten mensen, waar mensen zich ontwikkelen en hun talenten ontplooiën en zo bijdragen aan de maatschappelijke en economische vitaliteit van de stad.

Na afronding van de stadsvernieuwing in de 19^e eeuwse wijken en de 20-40-gordel is de consensus gegroeid rond de groei- en herstructureringsagenda voor de stad. In hoofdlijnen wordt die agenda bepaald door de doelstelling Amsterdam te laten groeien – de afgelopen jaren met 5.000 woningen per jaar -, fors te investeren in de herstructurering en leefbaarheid van de naoorlogse wijken, de menging in de stad te koesteren en een geleidelijke terugloop van het aandeel sociale huurwoningen mogelijk te maken – verkoop van sociale woningen en 30% sociaal in nieuwbouw. In het verdienmodel dat bij deze agenda hoort staat het benutten van de overwaarde op sociale woningen ten opzichte van de bedrijfswaarde en het herinvesteren van de opbrengst van de verkoop van sociale waarde centraal

Door de vastgoedcrisis is de opgave van de stad veranderd. De prognoses spreken nog wel van een aanzienlijke aanvullende woningbehoefte. De effectieve vraag is door de vastgoedcrisis grotendeels weggevallen en door de nieuwe financiële kaders voor corporaties zijn daar minder mogelijkheden om aanbod te realiseren. Voorlopig is de nieuwbouw en herstructureringsopgave, zoals de stad die rond de eeuwwisseling kende, sterk gereduceerd. Transformatie van onbenut vastgoed en het beter uitnutten van de bestaande voorraad zijn wel centrale thema's. De combinatie van de wens ruimte te maken voor meer menging in de stad, ook ruimte te bieden aan middengroepen en de druk op de sociale woningvoorraad leiden tot de behoefte de bestaande voorraad beter te benutten. Punten die daardoor met meer nadruk op de agenda komen zijn het koesteren van de betaalbare woningvoorraad, het bevorderen van doorstroming, het creëren van ruimte in het middensegment. Specifieke doelgroepen als studenten en ouderen krijgen meer aandacht. Daarnaast verschuift het accent naar kwaliteit van beheer en leefbaarheid.

Nieuwe wet- en regelgeving

Een tweede decorstuk vormt de veranderde wet- en regelgeving. Het gaat hierbij om nieuwe staatssteunregels van de Europese Commissie en om een modernisering van de relatie tussen gemeenten en corporaties. Beide veranderingen zijn opgenomen in de Novelle op de Herzieningswet die momenteel in procedure is.

De afgelopen decennia hebben corporaties hun werkveld verbreed van aanbieders van sociale huurwoningen naar vastgoedbedrijven met een brede maatschappelijke missie. Dit gaat gepaard met een vervaging van de missie van corporaties, risico's die manifest werden in de vastgoedcrisis en ongelukken die zich daarbij voordeden. Hiermee komen de corporatie ook in concurrentie met commerciële beleggers en is er sprake van een verstoring van het 'level playing field'. Dit vormt de basis voor de nieuwe staatssteunregels. Deze regels leiden ertoe dat de staatssteun, waaronder de borging van de leningen door het Waarborgfonds Sociale Woningbouw, beperkt dient te worden tot diensten van algemeen economisch belang (DAEB-activiteiten) Ook dienen de gereguleerde

huurwoningen voor minimaal 90% te worden toegewezen aan huishoudens met een inkomen niet hoger dan € 34.678. In samenhang hiermee worden corporaties geacht zich weer meer op hun kerntaak te concentreren. Tegelijkertijd wordt beoogd het gat tussen de marktsector en de sociale sector te verkleinen om zo de doorstroming van de ene sector naar de andere te bevorderen. Het nieuwe woningwaarderingstelsel biedt corporaties de ruimte hun huren te verhogen. Zeker op de Amsterdamse woningmarkt dreigt hier een forse opwaartse druk vanuit te gaan. Corporaties staan onder druk om deze ruimte te benutten door de introductie van de verhuurderheffing. In hun nieuwbouw worden corporaties met een forse onrendabele top geconfronteerd. Het dwingt hen om hun verdienmodellen te heroverwegen.

Het wetsvoorstel herijkt ook de sturing op corporaties. Corporaties zijn zelfstandige organisaties met over het algemeen een stichtingsvorm. Het zijn toegelaten instellingen met een publieke doelstelling in de volkshuisvesting (doelstellingen van algemeen economisch belang). Meer dan in het verleden wordt in dit wetsvoorstel aangegeven dat corporaties in alle redelijkheid dienen te handelen binnen het perspectief van het lokale volkshuisvestingsbeleid dat gemeenten formuleren. Gemeenten dienen dit uit te werken in een woonvisie die met de andere gemeenten in de regio is afgestemd. Als er een dergelijke woonvisie ligt dienen corporaties met de gemeente prestatie-afspraken te maken, waarbij de gemeentelijke woonvisie richtinggevend is. De besturen van de stichtingen zijn zelfstandig verantwoordelijk voor hun bedrijfsvoering. De minister is verantwoordelijk voor het toezicht hierop en dit toezicht zal worden gestroomlijnd. Indien er spanning ontstaat tussen de gemeente en de corporatie(s) kan de gemeente een beroep doen op de toezichthoudende rol van de minister ten opzichte van de corporatie. In de Memorie van Toelichting wordt aangegeven dat gemeenten en corporatie in dat geval ook eerst een onderlinge geschillenregeling in gang kunnen zetten.

Herziening erfpachtstelsel?

Het derde decorstuk vormt de discussie over het herzien van het erfpachtstelsel. Zoals bekend is de gemeente Amsterdam eigenaar van een groot deel van de gronden binnen de gemeente. Zij verkoopt haar gronden niet, maar geeft deze uit in erfpacht. Dit betekent dat er een doorlopende financiële pachtrelatie is tussen de gemeente en de vastgoedeigenaar, die op lange termijn wordt geacht mee te ontwikkelen met de waarde van de grond. In de huidige praktijk bestaan er langlopende contracten (veelal 50 jaar voor particulieren en 75 jaar voor corporaties) met een vaste pacht, die vaak in één keer is afgekocht.

Het nu demissionaire College van B&W had het voornemen om over te gaan naar een nieuw stelsel, waarbij de waarde niet na een tijdvak, maar bij aankoop van de woning wordt geactualiseerd. Overweging hiervoor was dat het systeem in de relatie met particulieren leidt tot schoksgewijze aanpassingen, die de woningeigenaar veelal overvallen. Vaak is men vergeten dat de grond nog in gemeentelijke handen is en is de stijging van de pacht na een aantal decennia plotseling fors. De koper zou dan bij aankoop van de gemeente een voorstel voor het nieuwe erfpachtniveau krijgen. Dit zou zijn gebaseerd op een nog te bepalen rekenformule, waarbij de waarde van de grond is afgeleid van de feitelijke prijs van het vastgoed. Er zou dan kunnen worden gekozen om deze al dan niet voor een periode af te kopen. Voordeel is dat de herziening minder schoksgewijs plaatsvindt en bij transacties herkenbaar blijft dat voor de grond pacht betaald moet worden.

Dit is meteen ook de reden dat de herziening omstreden is. Een aantal van de politieke partijen die nu verwickeld zijn in een gesprek over Collegevorming heeft in de verkiezingsprogramma's aangegeven voorstander te zijn van afschaffing van het erfpachtstelsel. Ondertussen zijn de voorstellen voor de herziening ingetrokken en is het ongewis of, en zo ja op welke wijze, het Amsterdamse erfpachtstelsel zal worden herzien.

4. Denkraam voor modernisering

In de voorgaande hoofdstukken hebben we laten zien hoe de Amsterdamse invulling van de prestatieafspraken heeft geleid tot een complex bouwwerk van inhoudelijke en zakelijke afspraken. Voor de gemeente en de corporaties vormt dit de achtergrond om te streven naar een ontvlechting en verzakelijking in de relatie. We hebben daarbij geschetst tegen welk decor deze modernisering van de onderlinge relatie gestalte zal moeten krijgen. In dit hoofdstuk presenteren we een denkraam om scenario's te kunnen ontwikkelen voor de toekomstige samenwerking.

Maatschappelijk en bedrijfseconomisch kapitaal

De basis voor de samenwerking tussen de gemeente en de corporaties is een gedeelde volkshuisvestelijke agenda voor de stad. De brede toegankelijkheid en het ongedeelde karakter van de stad vormen daarin de al decennia gezamenlijke waarden. De andere pijler van de samenwerking is het kapitaal waarover de gemeente en de corporaties beschikken.

Wel beschouwd beschikken de gemeente en de corporaties beiden over een groot maatschappelijk kapitaal en een groot financieel potentieel. De gemeente Amsterdam bestuurt een dynamische stad van internationale allure, waar zeer uiteenlopende groepen een plaats kunnen vinden en zich kunnen ontwikkelen en hun talenten ontplooiën. Een maatschappelijk kapitaal waar de stad trots op is. Tegelijkertijd zorgt de vitaliteit van de stad voor een groot verdienpotentieel – zeker omdat de gemeente voor een groot deel eigenaar is van de grond.

De corporaties op hun beurt hebben sinds de Woningwet van 1901 een groot maatschappelijk vermogen opgebouwd, dat gestoken is in 190.000 woningen. Dit vermogen is vooral benut door de huurwoningen te bestemmen voor mensen met een laag inkomen.

Box: Verschil maatschappelijke en marktwaarde sociale woningen en onderliggende grond

De corporaties in Amsterdam beschikken over circa 190.000 woningen. De bedrijfswaarde van de corporatiewoningen wordt geschat op gemiddeld € 50.000,-. Deze is afgeleid van het huidige feitelijk gebruik. De WOZ-waarde bedraagt daarentegen € 170.000,-. Het vermogen van corporaties bedraagt uitgaande van de WOZ-waarde 32 miljard euro. Op basis van de bedrijfswaarde bedraagt de waarde van de woningen echter circa 10 miljard euro.

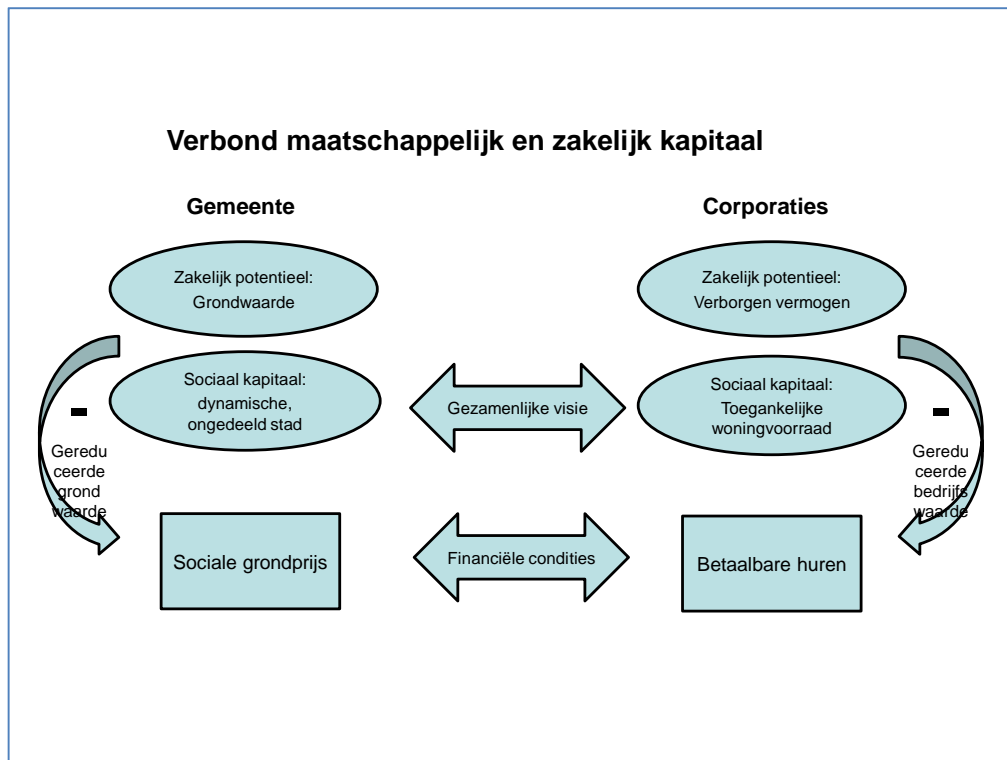
De grondopbrengst van de gemeente voor een sociale huurwoning bedraagt momenteel gemiddeld € 20.000,- bij nieuwbouw. Dat is de afkoopsom voor 75 jaar met een vergelijkbare onderliggende grondwaarde. Uitgaande van de WOZ-waarde van de woning (marktwaarde bij vrije verhandeling) zou de grondwaarde een factor 2,5 hoger liggen.

Bij de herziening van het tijdvak is het gat tussen de grondwaarde bij marktconform gebruik en bij maatschappelijk gebruik nog groter: het gemiddelde bedrag voor de afkoop van het volgende tijdvak is € 7.000,-

Wat het overzicht van geldstromen in het kader van Bouwen aan de stad in hoofdstuk 2 niet laat zien is de contramal van de geldstromen. Dat is de reductie van de grondprijzen die de gemeente en de corporaties overeen komen om aan hun onderling gedragen maatschappelijke doelstellingen tegemoet te komen: het realiseren van een betaalbare woningvoorraad die voor Amsterdammers met een uiteenlopende sociaal-economisch profiel toegankelijk is. Corporaties zien met het oog op de gezamenlijke maatschappelijke doelstellingen af van een marktconforme opbrengst op hun vastgoed. De gemeente ziet af van een residuele grondwaarde, die zou zijn vastgesteld bij een marktconforme opbrengst van de woningen. Zo zien partijen gezamenlijk af van een opbrengstmaximalisatie om hun gezamenlijke maatschappelijke doelstellingen te realiseren.

Dit mechanisme vormt de zakelijke onderlegger van de samenwerking tussen de gemeente en de corporaties aan de kwaliteit van Amsterdam als ongedeelde stad. Dit verbond tussen bedrijfseconomisch en maatschappelijk kapitaal maakt de samenwerking tussen de gemeente en de corporaties vitaal. Gemeente en corporaties zien af van het maximaliseren van hun bedrijfseconomisch potentieel om zo een bijdrage te leveren aan de bijzondere maatschappelijke kwaliteiten van Amsterdam.

Schema: Bouwen aan de stad als verbond tussen maatschappelijke en zakelijk kapitaal



Publiekrechtelijke en privaatrechtelijke samenwerking

Deze schets maakt ook duidelijk dat er in de loop der jaren een samenloop is ontwikkeld tussen het volkshuisvestelijke instrumentarium van de gemeente als lokale overheid en het instrumentarium op basis van het grondbeleid van de gemeente als grondeigenaar. Er is dus een samenloop tussen de publiekrechtelijke rol en de privaatrechtelijke rol van de gemeente.

De publiekrechtelijke rol van de gemeente richting corporaties vindt zijn doorvertaling in en wordt verder versterkt in de voorgenomen herziening van de Woningwet (Novelle van Blok). Het gaat om de verantwoordelijkheid van de lokale overheid voor een lokaal volkshuisvestingsbeleid. Corporaties voeren hun taak uit binnen deze publieke kaders, maar zijn zelfstandig verantwoordelijk voor hun bedrijfsvoering. Dat is ook de ratio achter de te maken prestatieafspraken. Corporaties voeren deze maatschappelijke taak uit door inzet van de opbrengsten van het eigen vermogen waarover zij de beschikking hebben. In beginsel behoeft er geen bekostigingsrelatie tussen lokale overheid en corporaties te lopen omdat corporaties hun eigen middelen in de vorm van een maatschappelijk budget kunnen inzetten voor de realisaties van gemeentelijke, volkshuisvestelijke doelstelling.

De privaatrechtelijke rol van de gemeente komt voort uit haar grondeigendom. De gemeente kan haar grond aan commerciële en/of maatschappelijke partijen ter beschikking stellen om vastgoed te realiseren. Dat kan zij doen door de grond te verkopen, of door deze in erfpacht uit te geven. Zoals bekend heeft de gemeente Amsterdam al lang geleden gekozen voor een stelsel van voortdurende erfpacht. Of de grond nu verkocht of verpacht wordt, onder beide vormen ligt een grondwaardebepaling. Amsterdam volgt daarbij het residuele systeem, waarbij de grondwaarde het verschil is van de waarde van het opstal minus de stichtingskosten van het opstal.

In beginsel is de privaatrechtelijke relatie op grond van het grondbeleid van een geheel andere aard dan de publiekrechtelijke relatie op grond van het volkshuisvestingsbeleid. Er ontstaat hier wel een vervlechting tussen de publiekrechtelijke en de privaatrechtelijke relatie. Door de maatschappelijke bestemming van sociale woningbouw neemt de bedrijfswaarde van de opstal af. Net als veel andere gemeenten heeft Amsterdam daarom voor sociale woningbouw een afwijkende grondprijs. Deze grondprijs is niet residueel bepaald omdat er veel beleidsaannames onder liggen. In Amsterdam ligt deze met een bandbreedte van € 14.000,- tot 30.000,- (afhankelijk van het marktgebied van de stad) duidelijk hoger dan in andere gemeente, waar deze tussen € 10.000,- en 15.000,- ligt.

Wat opvalt in de Amsterdamse samenwerking tussen gemeente en corporaties is de vergaande verknoping tussen samenwerking vanuit publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rollen van de gemeente. Het verdient aanbeveling de publiekrechtelijke en de privaatrechtelijke rol van de gemeente in de relatie met corporaties helder te scheiden. Anders ligt het risico van misbruik van bevoegdheden, of ongeoorloofde staatssteun op de loer. De aangepaste grondprijs voor sociale woningbouw kent volkshuisvestelijke motieven, maar heeft een zakelijke onderbouwing – evenals de verrekening van de grondprijs bij verkoop van de sociale woning. Het is een vorm van staatssteun, die is toegestaan zolang het diensten met een algemeen economisch belang betreft (DAEB).

Governance doordenken: het DrieKamerModel

Om te komen tot een vereenvoudiging van de bestuurlijke en financiële relaties tussen gemeente en corporaties is het goed de aard van de onderlinge relaties te ordenen – uitgaande van de opgave waar corporaties en gemeente samen voor staan vanuit hun maatschappelijke doelstellingen en hun zakelijke relatie ten aanzien van de pacht van gemeentelijke grond.

Het is van belang daarbij onderscheid te maken tussen de gezamenlijke doelstellingen ten aanzien van de woningmarkt, de wederzijdse operationele taken ten aanzien van vastgoed en openbaar domein en de zakelijke kaders van partijen.

Het DrieKamerModel als denkraam voor de governance van corporaties dat Conijn heeft uitgewerkt biedt hierbij inspiratie¹. In het DrieKamerModel worden drie functionaliteiten onderscheiden, waarop binnen een corporatie dient te worden gestuurd en die onderling financieel verbonden zijn.

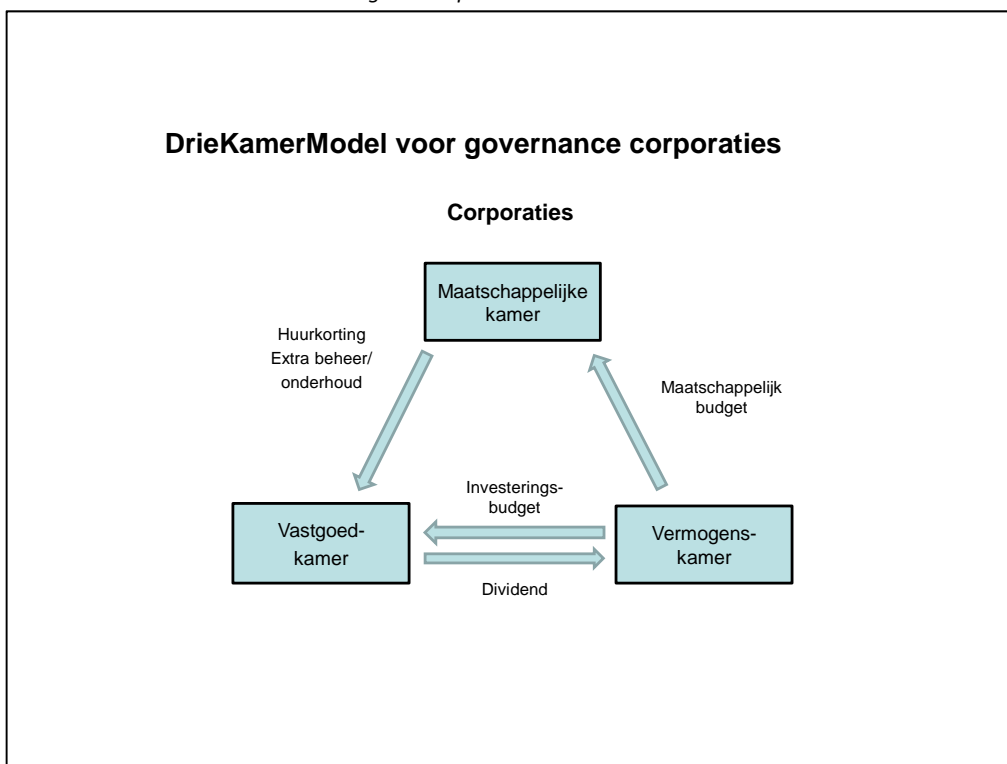
- In de *vastgoedkamer* vinden de vastgoedactiviteiten van de corporatie plaats, waar zij haar woningen exploiteert tegen in beginsel marktconforme, of maximale gereguleerde huurprijzen
- In de *vermogenskamer* stuurt de corporatie op haar financiële continuïteit: rendement op vermogen, ontwikkeling van liquiditeit. In hoofdlijnen bestaat het vermogen van de

¹ J. Conijn, Het Driekamermodel, 12 september 2012, Ortec-finance

corporatie uit de waarde van het vastgoed op basis van marktwaarde verhuurd minus het vreemd vermogen. Er wordt vermogen beschikbaar gesteld aan de vastgoedkamer voor investeringen. Met het rendement uit de vastgoedkamer worden de rentelasten van het vreemd vermogen betaald. Het surplus is beschikbaar om het eigen vermogen te laten stijgen, dan wel om de maatschappelijke rol te bekostigen (het maatschappelijke budget).

- In de *maatschappelijke kamer* wordt gestuurd op de maatschappelijke doelstellingen van de corporatie. Met het maatschappelijke budget dat vanuit de vermogenskamer beschikbaar komt, kan de corporatie haar maatschappelijke agenda vervullen door de toegankelijkheid van haar woningen te borgen via lagere huren, of niet-kostendekkende uitgaven in de leefbaarheid van wijken waar haar vastgoed staat. Kortom met een deel van het rendement dat verdiend wordt met het vastgoed, kunnen vanuit deze kamer maatschappelijke doelstellingen intern worden gesubsidieerd.

Schema: DrieKamerModel voor sturing van corporaties



Conijn beschrijft dat deze kamers onderling een samenhangend geheel vormen, die corporaties in staat stellen om strategische te sturen op de samenhang van vastgoedeconomische, financiële en maatschappelijke doelen. De kracht van het model is dat het in staat stelt het functioneren van corporaties te analyseren enerzijds als een zakelijk vastgoedbedrijf en anderzijds als een maatschappelijke onderneming. De allocatie van het maatschappelijk budget stelt het bestuur van de corporatie in staat transparant maatschappelijke prioriteiten te stellen en hierover aan de buitenwereld verantwoording af te leggen.

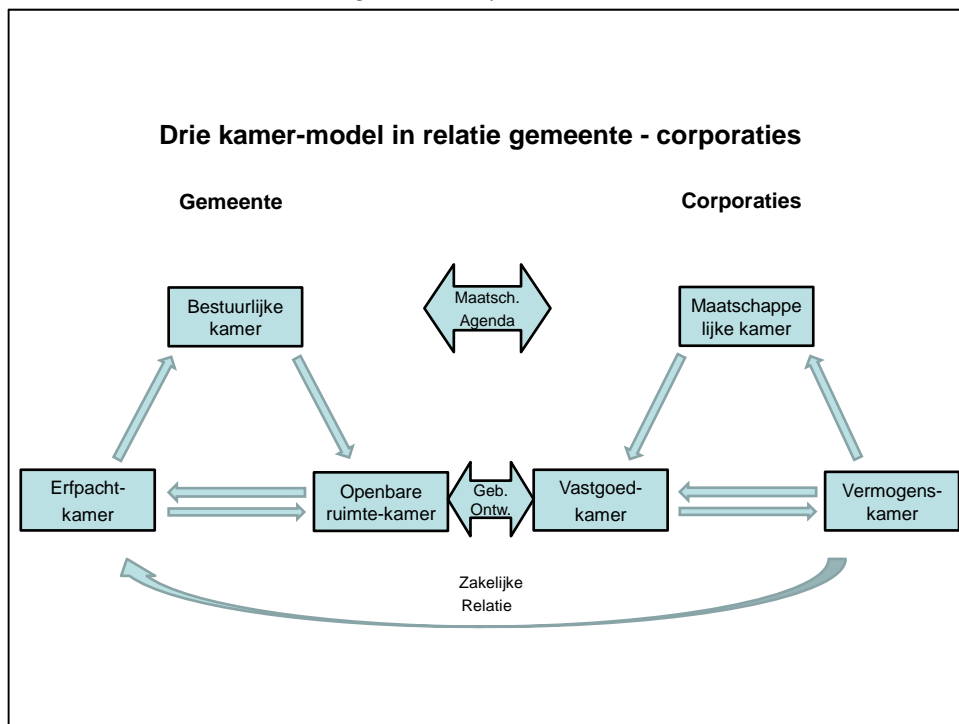
Drie kamers in de relatie gemeente-corporaties

Op een zelfde manier als het DrieKamerModel het mogelijk maakt de maatschappelijke en financiële doelstellingen binnen een corporatie te onderscheiden en in samenhang te analyseren, kunnen we ook kijken naar de relatie tussen de gemeente en de corporaties. Ook daar spelen zakelijke en

maatschappelijke relaties, die kunnen worden onderscheiden en vervolgens in samenhang worden gebracht. Een dergelijke ontvlechting kan bijdragen aan een verzakelijking van de relaties met behoud van de gezamenlijke maatschappelijke agenda.

De opgaven en sturingsniveaus voor de woningmarkt kunnen binnen de gemeente worden gespiegeld ten opzichte van de drie kamers van de corporaties. Ook aan gemeentezijde zijn drie kamers te onderscheiden: in de *bestuurlijke kamer* worden de maatschappelijke doelen geformuleerd, de vastgoedkamer van de gemeente is de *openbare ruimtekamer* en de vermogenskamer van de gemeente is de *erfpachtkamer*.

Schema: DrieKamerModel in relatie gemeente-corporaties



In de openbare ruimtekamer realiseert de gemeente in gebiedsontwikkeling de openbare ruimte en beheert deze na realisatie. In principe streeft de gemeente in gebiedsontwikkeling sluitende grondexploitaties na. Het rendement wordt afgedragen aan de erfpachtkamer. In deze kamer wordt gestuurd op een maximalisatie van het rendement op de grond. Het resultaat in de grond/erfpachtkamer komt voor het College van B&W beschikbaar om maatschappelijke doelen mee te realiseren. Het bestuur kan kiezen om via verevening onrendabele investeringen te doen in grondexploitaties – bijv. door korting te geven op grondprijzen voor woningen met niet marktconforme prijzen of te investeren in extra kwaliteit in de openbare ruimte. In de openbare ruimte kamer werkt de gemeente operationeel samen met corporaties aan gebiedsontwikkeling. In de erfpachtkamer is er sprake van een zakelijke relatie tussen gemeente en corporatie en in de bestuurlijke kamer wordt met de maatschappelijke kamer van corporaties afspraken gemaakt over de gezamenlijke agenda en specifieke condities om de gezamenlijke maatschappelijke doelen mogelijk te maken.

Financiële ontvlechting

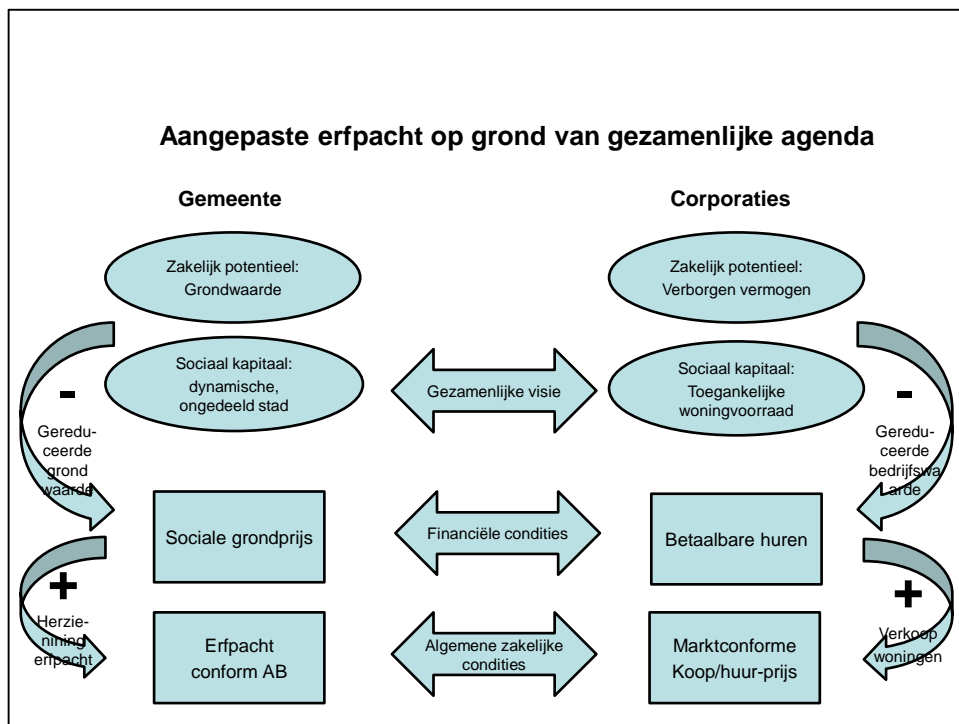
Het complexe bouwwerk in de financiële relatie tussen gemeente en de corporaties dat is geschetst in hoofdstuk 2, vindt haar basis in een lange historie van afspraken over gronduitgifte en erfpacht. In de loop der jaren is er een stelsel gemaakt van onderlinge afspraken en amendementen op onderlinge afspraken. Zoals in het voorafgaande is uitgewerkt, leidt, dit bouwwerk tot vergaande onderlinge vervlechting, rolverwarring en ongewenste gedragseffecten.

Het is mogelijk te komen tot een verzakelijking van de relaties door een financiële ontvlechting toe te passen. Vergelijkbaar met de landelijke bruteringsoperatie in de jaren '90 kan dit door het aantal geldstromen drastisch te reduceren, in feite te salderen en terug te gaan naar de essentie van de onderlinge zakelijke relatie en wederzijds de onderliggende financiële belangen op hoofdlijnen te respecteren.

De basis van de zakelijke relatie is het beschikbaar stellen van grond door de gemeente aan corporaties. De gemeente en de corporaties hechten vanuit hun wederzijdse maatschappelijke doelstellingen aan een sociale bestemming. Dat is voor de corporaties aanleiding om afspraken te maken over de beschikbaarheid en betaalbaarheid van de te ontwikkelen woningen en genoeg te nemen met een relatief laag rendement. Het is voor de gemeente reden om de residuele grondprijs bij de ontwikkeling van de woning lager te stellen en genoeg te nemen met een lagere grondopbrengst.

Wanneer de corporatie op een later tijdstip de sociale bestemming van de woning los laat wordt alsnog een marktconforme residuele grondprijs in rekening gebracht. Het eerdere schema over het verbond tussen maatschappelijk kapitaal en financieel vermogen krijgt bij ontbinding een logisch vervolg.

Schema: Aangepaste zakelijke condities bij (opheffing van) sociale bestemming



Met deze aanpassing komt de afdracht bij verkoop door corporaties te vervallen.

Doordenking van een verzakelijkte relatie tussen de gemeente en corporaties leidt tot een radicale aanpassing in de onderlinge financiële samenwerking:

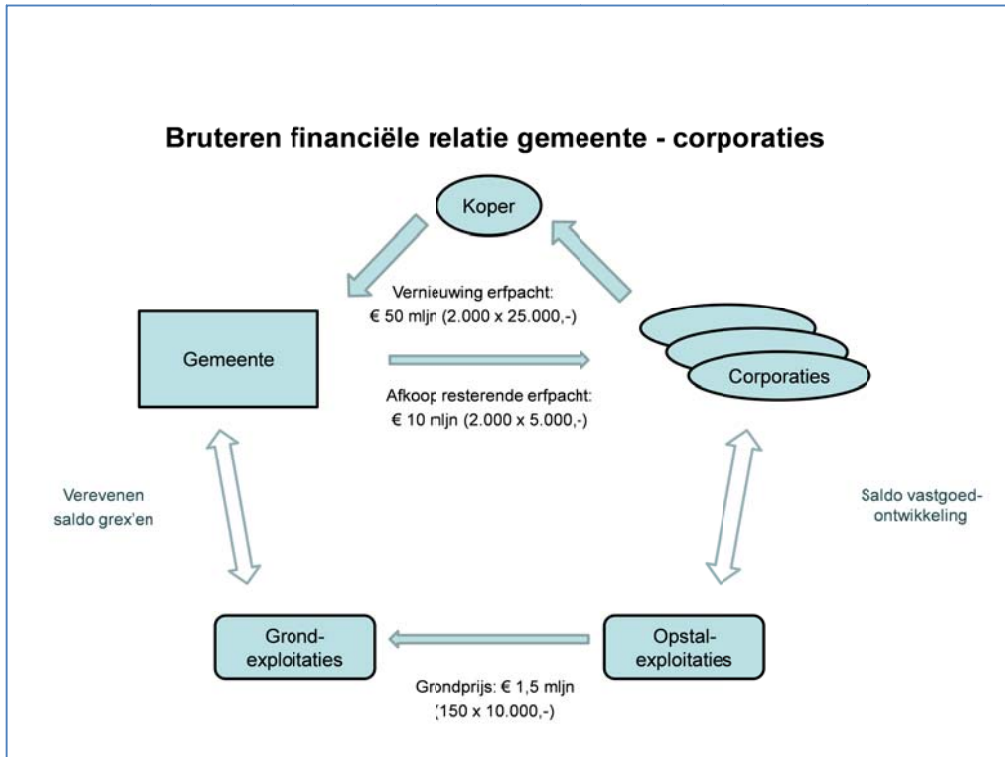
- Gemeente en corporaties komen voor sociale nieuwbouw een voor de stad uniforme sociale grondprijs overeen met een meer residueel karakter². Als werkhypothese nemen we een sociale grondprijs van € 10.000,- aan
- Bij verkoop van sociale woningen door corporaties wordt de erfpacht herzien naar marktconform niveau; de corporatie krijgt de nog openstaande erfpachtperiode gerestitueerd. De afdracht van corporaties bij verkoop vervallen
- Corporaties krijgen in de toekomst conform de Algemene bepalingen erfpacht (AB) de keuze om de grond te betalen via een erfpacht of om de canon af te kopen
- Bij herstructurering gelden de regels van de AB
- Het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting komt te vervallen.
- Op een nog nadere te bepalen wijze vindt de uitfasering plaats van het Stimuleringsfonds, ineens of in een beperkt aantal jaren. Het naar rato-deel van het vastgoeddeel van het fonds dat over afgelopen jaren niet is uitgekeerd, blijft nog beschikbaar voor subsidies, waarbij gedacht kan worden aan labelstappen (circa 66 miljoen³)
- De gemeente vormt uit haar erfpachtinkomsten van nieuwbouw en verkoop van sociale woningen een fonds voor de bekostiging van het onrendabele deel van de grondexploitaties bij herstructureringsopgaven.

Om te komen tot een financiële ontvlechting is een brutering van bestaande geldstromen nodig, waarbij er een balans dient te zijn in het zoet en het zuur voor elke partij. Dit is zeker ook nodig omdat partijen in 1998 zich middels het erfpachtconvenant juridisch tot 2025 hebben gebonden aan de huidige systematiek met een gezamenlijk beheerd Stimuleringsfonds waarin de betalingen van corporaties bij herziening van erfpacht bij einde tijdvak en splitsing en voor de helft beschikbaar komen voor investeringen in vastgoed van de corporaties.

Een dergelijk brutering van geldstromen is realiseerbaar als er evenwicht ontstaat in de geldstromen die komen te vervallen. Dat evenwicht zou kunnen worden bereikt als de erfpacht na het verloop van de eerste erfpachtperiode wordt herzien tegen nul euro of een symbolisch bedrag.

² De huidige sociale grondprijs is beleidsmatig bepaald en ligt in vergelijking met andere gemeenten hoog. Bij het bepalen van een normatieve sociale grondprijs op residuele basis spelen de aannames over stichtingskosten, sociale opbrengsten en rekengrondslagen een grote rol. Om te komen tot een gezamenlijk gedragen norm verdient het met name aanbeveling aandacht te besteden aan de parameter voor de discountvoet

³ Voor de gehele periode van 22 jaar is 215 miljoen beschikbaar in het Vastgoeddeel. Over de afgelopen 15 jaar was bij naar rato uitkering van deze middelen 147 miljoen besteed. Defacto is 81 miljoen uitbesteed.



Liberalisering en het midden-segment

Een apart punt van aandacht vormt de consequentie van liberalisering van huurwoningen in het bovenstaande ontvlochten arrangement. Immers door liberalisering wordt een woning onttrokken aan het sociale segment van de woningmarkt dat de reden is voor een afwijkende sociale grondprijs. Daarmee zou de basis vervallen voor het afwijken van de niet- marktconforme grondprijs. Bovendien dwingt de herziening van de Woningwet corporaties om geliberaliseerde of te liberaliseren woningen administratief of juridisch af te zonderen. Wanneer wordt gekozen ze in een aparte rechtspersoon onder te brengen, is er juridisch sprake van een nieuwe eigenaar. Een afwijkende sociale grondprijs zou in dit geval zelfs in strijd kunnen zijn met de Europese mededingingsregels.

Aan de andere kant kan een zekere mate van liberalisering bijdragen aan de gewenste verruiming van het middensegment. Zo lang de woning nog in het middensegment is ondergebracht is er nog geen sprake van een maximale marktconforme opbrengst. De liberalisering naar het middensegment zou worden ontmoedigd door in één keer een overgang te maken naar een marktconforme grondprijs. Voor dit dilemma zijn drie opties denkbaar

1. Gekozen zou kunnen worden voor een systeem waarbij liberalisering en onderbrenging van de woning in het niet-DAEB-deel van de corporatie wordt beschouwd als verkoop van de sociale huurwoning door de corporatie. In deze optie wordt vanaf dat moment een marktconforme grondprijs berekend. Dit zal een drempel opwerpen voor liberalisatie naar het middensegment, die deze beweging ontmoedigt. Corporaties zullen bij liberalisatie meteen gaan voor een maximalisatie van de huuropbrengst.
2. Een alternatief zou zijn om de sociale grondprijs van de woning te handhaven zolang de woning in bezit van de corporatie en in het middensegment blijft. De definitie van dit segment zou dan nader afgebakend moeten worden. De vraag is of dit niet in strijd is met de mededingingsregels. In ieder geval zal het de samenwerking tussen corporaties en

commerciële partijen ontmoedigen, omdat hier een verandering van grondprijs door ontstaat.

3. Een derde optie is om naast een sociale grondprijs ook een grondprijs voor middensegment huur te berekenen. Dit kan op residuele basis uitgaande van een te bepalen maximale huuropbrengst in het middensegment die in het erfpachtcontract wordt vastgelegd. Dit is een zakelijke privaatrechtelijke bepaling die voor iedere verhuurder van toepassing is.

In onze ogen kan deze laatste optie een elegante oplossing inhouden voor de nu erg scherpe overgang tussen het sociale en het marktconforme grondprijsregime.

5. Scenario's voor toekomstige samenwerking

Basisuitgangspunten voor toekomstige samenwerking

Op basis van bovenstaande analyse van de huidige bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen gemeente en corporaties, en de geschetste mogelijkheden om de vervlochten en intransparante verhoudingen te verzakelijken, zullen we in dit hoofdstuk enkele mogelijke scenario's voor de toekomstige samenwerking schetsen. Hierbij zullen we enkele basisuitgangspunten hanteren. Deze basisuitgangspunten zijn in het voorafgaand ook al aan de orde geweest en we zullen die puntsgewijs herhalen:

- In het voorstel van Blok voor de Novelle van de Herzieningswet schetst hij gemoderniseerde verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeenten en corporaties. Hij sluit hierbij in grote mate aan bij de adviezen van de door de VNG ingestelde commissie Dekker. Deze adviezen zijn ook door de VNG overgenomen. In de kern komen de adviezen van de commissie Dekker erop neer dat de corporatie zich richt naar het volkshuisvestelijk beleid van de gemeente. De uitwerking hiervan vindt plaats in niet-vrijblijvende prestatie-afspraken. Bij de uitwerking van onze scenario's gaan we uit van deze gemoderniseerde verantwoordelijkheidsverdeling.
- Een belangrijk aspect van de huidige verhoudingen in Amsterdam is dat de publiek(rechtelijk)e rol van de gemeente als behartiger van de publieke belangen op het terrein van het wonen enerzijds, en de private positie van de gemeente als grondeigenaar, die op basis daarvan ook privaatrechtelijke overeenkomsten aangaat, anderzijds, in een kluwen door elkaar lopen. Volgens ons is dat voor alle partijen onzuiver en mede daarom ongewenst. Een basisuitgangspunt voor ons is dat de publiek(rechtelijk)e rol en de private rol duidelijk van elkaar onderscheiden en ook geschieden worden.
- De relatie tussen de gemeente en de corporaties laat zich het best structuren door in lijn met het DrieKamerModel verschillende relaties te onderscheiden. De bestuurlijke kamer van de gemeente en de maatschappelijke kamer van corporatie komen tot een gemeenschappelijke maatschappelijke agenda. De erfpachtkamer van de gemeente en de vermogenskamer van de corporaties hebben een zakelijke relatie met elkaar. Tot slot hebben de openbare-ruimte kamer van de gemeente en de vastgoedkamer van de corporaties een relatie gericht op ontwikkeling en transformatie van de woningvoorraad en de woonomgeving.

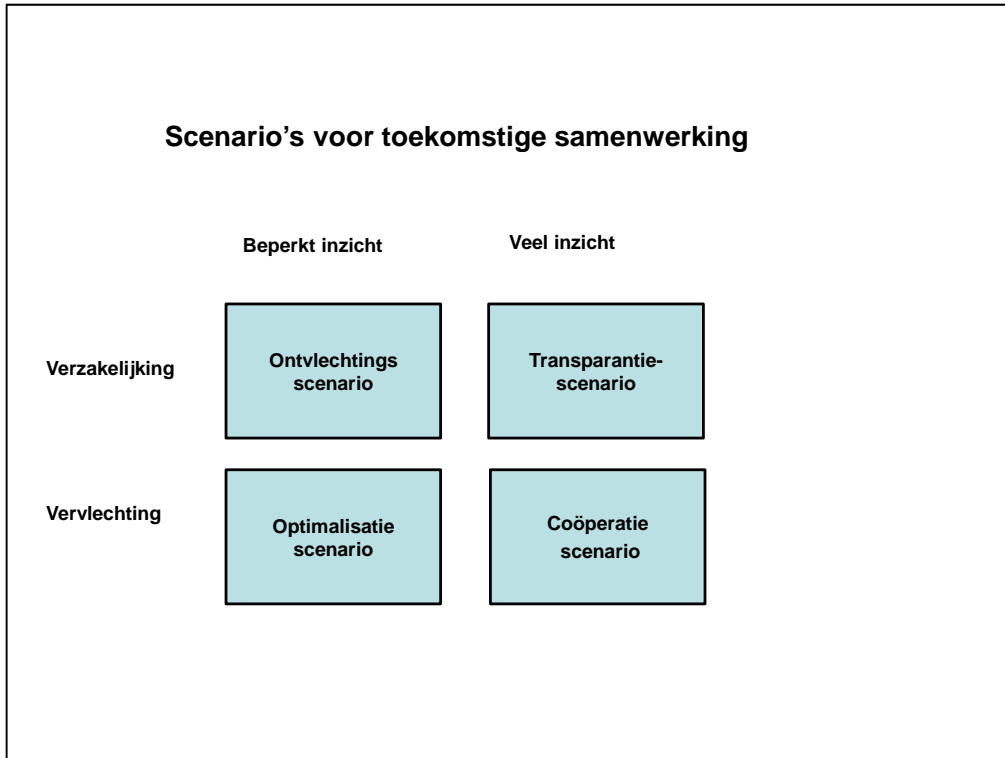
Vier scenario's

Met deze drie gemeenschappelijk basisuitgangspunten onderscheiden we drie scenario's voor de wijze waarop de onderlinge verhoudingen veranderd zouden kunnen worden. Deze vier scenario's ontstaan door twee dimensies te onderscheiden:

- De mate van inzicht in elkaars positie en mogelijkheden, uiteenlopend van weinig tot veel inzicht.
- De mate van verzakelijking in de onderlinge verhoudingen, waarbij verzakelijking aan de ene kant staat, en vervlechting aan de andere kant.

Door deze twee dimensies in een assenstelsel te plaatsen ontstaan de vier scenario's zoals in onderstaande figuur is weergegeven.

Schema: Vier scenario's voor de onderlinge verhoudingen



Ontvlechtingsscenario

In het ontvlechtingsscenario komen beperkt inzicht en verzakelijking samen. Dit scenario zou er in zijn uitwerking als volgt uit kunnen zien.

Op het niveau van de bestuurskamer en de maatschappelijke kamer maken de gemeente en corporatie afspraken over hun gezamenlijke agenda. Bij voorkeur worden deze afspraken gemaakt op het niveau van het gewenste maatschappelijk resultaat ('outcome'). Gezien de aangegeven maatschappelijke opgaven, gaan die afspraken onder meer over (geen limitatieve opsomming) :

- Het aantal beschikbare sociale corporatiewoningen in de stad (sociale huurvoorraad)
- Het aantal sociale corporatiewoningen beneden de aftoppingsgrens (betaalbaarheid)
- Het minimum aantal sociale corporatiewoningen op gebiedsniveau en in nieuwbouwprojecten (ongedeelde stad)
- Het aantal beschikbare corporatiewoningen in het middensegment (doorstroming)
- Het aantal beschikbare woningen voor specifieke toewijzingen (doelgroepen)

Vanuit de openbare ruimte- en vastgoedkamer werken gemeente en corporatie samen vanuit hun eigen verantwoordelijkheid aan gebiedsontwikkeling en gebiedsbeheer.

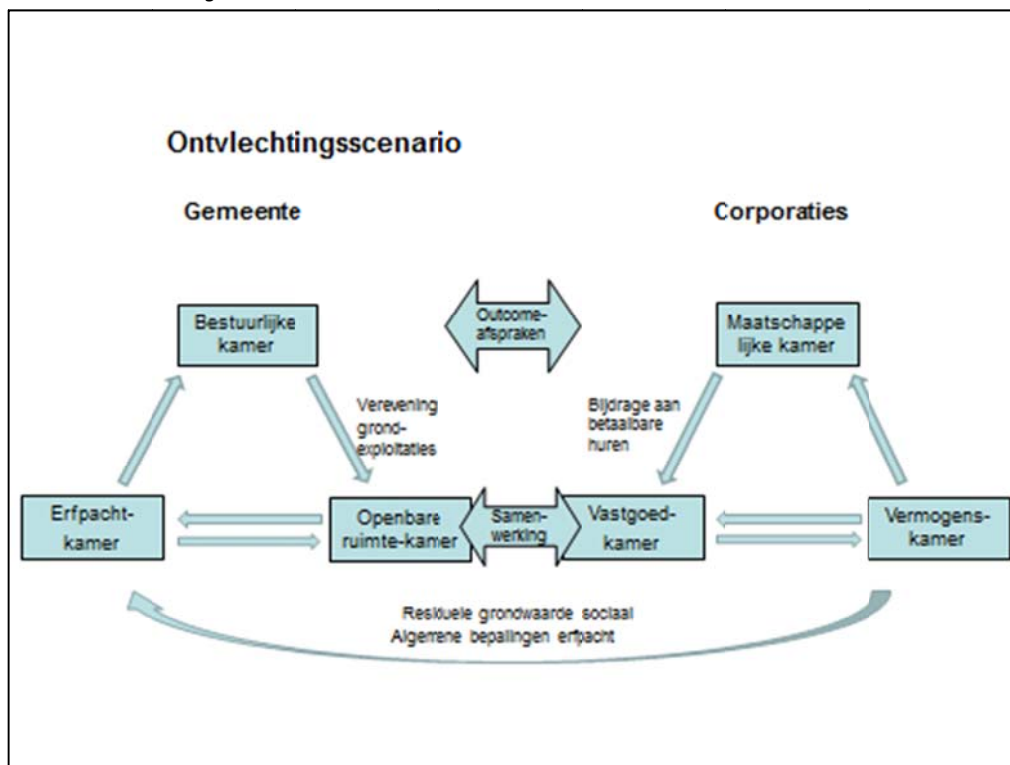
Aan deze doelstellingen hoort een afspraak over de aangepaste grondprijs bij uitgifte en herziening erfpacht voor sociale huurwoningen – uitgaande van het residu van sociale huurwoningen, waarbij veronderstellingen ten aanzien van kwaliteit, stichtingskosten en rendement nader overleg vergen. Afkoop van de erfpacht vormt niet langer automatisch het uitgangspunt. De corporatie kan zelf bepalen of zij daarvoor kiest.

Bij verkoop van sociale corporatiewoningen, geldt voor de nieuwe eigenaar een erfpachtstelsel zoals dat voor hem van toepassing is – hetgeen zou kunnen inhouden dat de koper vanaf aankoop onder de nieuwe erfpachtcondities valt en deze naar keuze kan afkopen. Naar verwachting zal hier een drukkend effect van uitgaan op de verkoopprijs.

Bij onttrekking van de huurwoning door de corporatie aan het sociale huursegment naar het niet DAEB-segment, is het voor de hand liggend de erfpacht opnieuw vast te stellen. Gemeente en corporaties kunnen ook overeenkomen hiervan af te zien, zo lang de corporatie de woning verhuurt in het – onderling nader te definiëren – middensegment van de huurmarkt.

De gemeente zal haar opbrengsten uit erfpacht inzetten om in gebiedsontwikkeling de aangepaste grondprijscodities in verband met haar sociale doelstellingen te bekostigen. De corporaties zetten hun maatschappelijk budget in om betaalbare huren in stand te houden. Dit zijn echter beide verrekeningen, die binnen eigen rekening en verantwoording plaatsvinden.

Schema: Ontvlechtingsscenario



Transparantiescenario

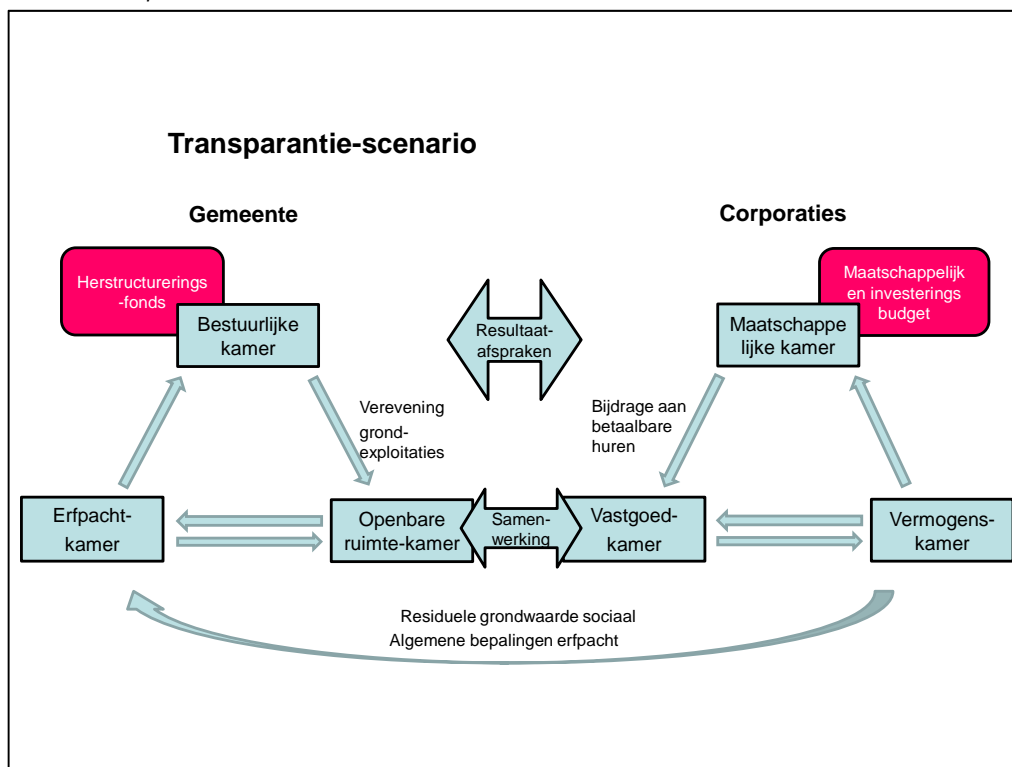
In het transparantiescenario komen veel inzicht en verzakelijking samen. Dit scenario lijkt qua resultaat sterk op het ontvlechtingsscenario, maar ziet er qua proces anders uit. In de praktijk zou het er als volgt kunnen uitzien.

De partners volgen de in deze notitie geschetste logica, zoals die uit het DrieKamerModel voortkomt. De corporaties maken zichtbaar wat op grond van de uitgangspunten van marktconforme huur, marktwaardering van het vastgoed, algemene rendementsnormen, vermogenswinst door verkoop van vastgoed en kabinetsmaatregelen als de verhuurderheffing, hun beschikbare maatschappelijk budget is. Op grond hiervan bespreken partners welke maatschappelijke doelen zij nastreven en welk

deel van het maatschappelijk budget daarvoor wordt ingezet. Op grond van deze transparante onderlegger maken zij uiteindelijk afspraken over maatschappelijke doelen en te hanteren grond- en erfpachtprijzen.

Dit scenario heeft als belangrijk verschil ten opzichte van het vorige Ontvlechtingsscenario dat de boeken open op tafel liggen. Over en weer zijn de financiële mogelijkheden en beperkingen transparant. Deze transparantie past bij de gemoderniseerde verantwoordelijkheidsverdeling zoals die in de concept Novelle van de Herzieningswet is uitgewerkt. De omvang van de investeringcapaciteit en die van het maatschappelijk budget zijn bekend. Met de investeringen en het maatschappelijke budget kunnen de corporaties hun bijdrage leveren aan de gewenste maatschappelijke prestaties.

Schema: Transparantiescenario



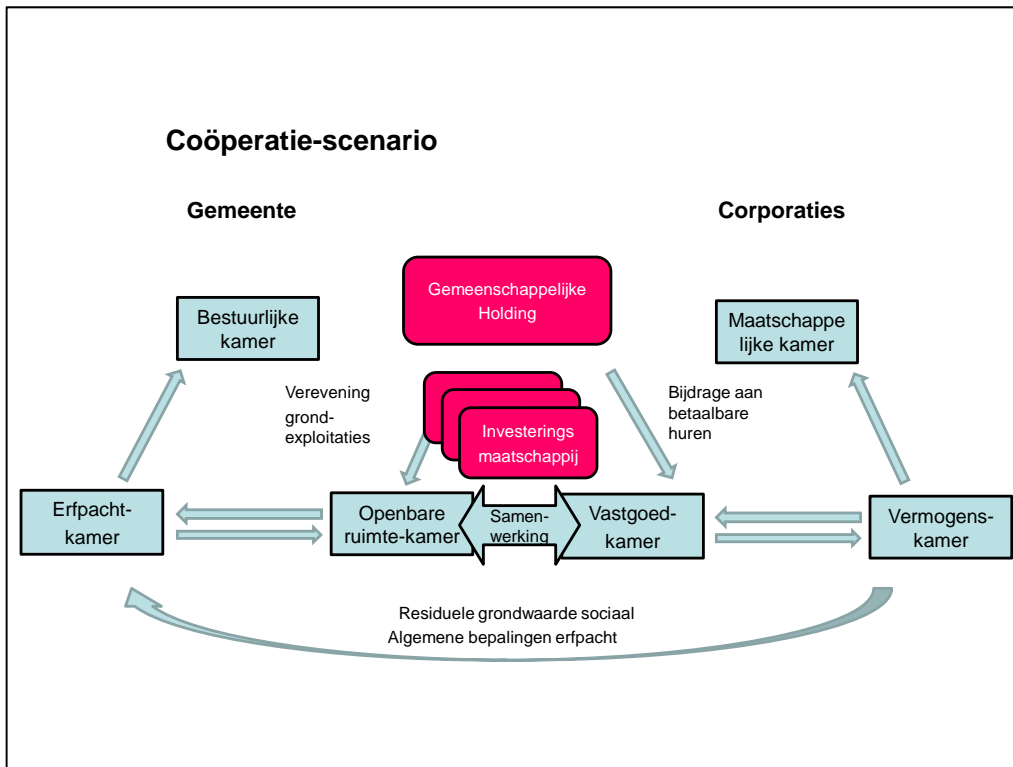
Coöperatiescenario

In het coöperatiescenario komen veel inzicht en vervlechting samen. Dit scenario zet de gedachte van het transparantiescenario een stap door, die wezenlijke consequenties heeft voor de aard van hun onderlinge betrekkingen. De uitwerking zou er als volgt uit kunnen zien.

Partijen kiezen er voor hun budgetten niet alleen transparant te maken om te komen tot zakelijke resultaat- en prijsafspraken, maar kiezen er voor hun maatschappelijke investeringsruimte te delen. Het maatschappelijk budget van corporaties en de grondexploitaties van de gemeente worden in een gezamenlijk een publiek-private samenwerking ingebracht, van waaruit zij de inzet onder gezamenlijke regie brengen. De gedachte van het DrieKamerModel wordt gebruikt om een scheiding aan te brengen tussen de operationele bedrijfsvoering en de gezamenlijke maatschappelijke prioritering en de daaruit voortvloeiende financiële sturing. Resultaat is een ontvlechting ten aanzien van de operationele bedrijfsvoering, maar een vervlechting van de maatschappelijke sturing van

middelen. Wel wordt het ontwikkelingsdeel van de corporaties onder de gezamenlijke holding gehangen in een aantal stadsdeel gericht investeringsmaatschappijen.

Schema: Coöperatiescenario

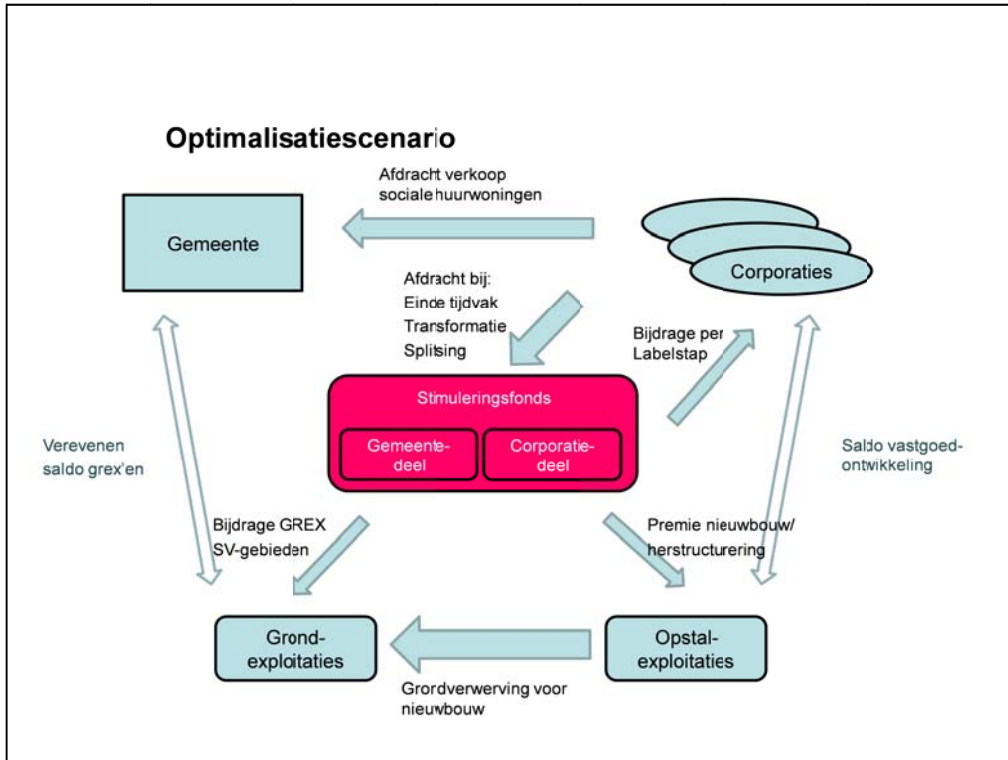


Optimalisatiescenario

In het laatste scenario komen weinig inzicht en vervlechting samen. Met dit scenario wordt voortgebouwd op de huidige verhoudingen die dan niet wezenlijk worden veranderd. Ze worden alleen geoptimaliseerd.

De reden voor dit scenario zou gelegen kunnen zijn in de overweging van partijen dat het aanpassen van de historische afspraken ten aanzien van grondprijzen en erfpachten te veel onzekerheid genereert over het niveau van de grondopbrengsten, danwel de effecten op de verkoopopbrengsten. In dit scenario wordt dicht aangesloten bij de huidige grond- en herzieningsprijzen en afspraken bij verkoop. Overweging hiervoor kan zijn dat de grondprijzen bij eerste uitgifte hoog liggen vanwege de grondproductiekosten van de gemeente (niet residuele redenering) en bij herziening juist laag liggen omdat er geen gemeentelijke kosten meer tegenover staan. Deze worden niet gebracht naar een uniform residueel bepaald grondprijsniveau. Andersom blijven de huidige afspraken over afdracht bij verkoop voortleven.

Schema: Coöperatiescenario



Scheiding van tafels

Tot slot is er nog een flankerende overweging van belang. Het proces om tot afspraken te komen kan er mee gediend zijn als er verschillende 'tafels' worden onderscheiden waarop deelaspecten aan de orde komen. Te denken valt aan de volgende tafels:

- *De feitentafel*
Het gaat bij deze tafel om gezamenlijk alle relevante feiten op een rij te krijgen. Deels zal dit via onderzoek gerealiseerd kunnen worden. Deze tafel dient ervoor te zorgen dat er over de feiten geen verschil van inzicht is.
- *De verkenningstafel*
Op deze tafel staat centraal de toekomst van de stad. Welke economische, demografische, sociale en maatschappelijke ontwikkelingen zijn te verwachten? Welke consequenties hebben deze voor het beleidsterrein Wonen? Wat is de gewenste toekomstige omvang en samenstelling van de Amsterdamse woningvoorraad? Welke relevante knelpunten zijn verder nog te verwachten. Het gaat bij deze tafel om een toekomstverkenning, zonder daar meteen consequenties aan worden verbonden wat betreft ieders verantwoordelijkheid om activiteiten te ondernemen.
- *De overlegtafel*
Mede op basis van de resultaten van de feitentafel en de verkenningstafel vindt bij de overlegtafel het daadwerkelijke overleg plaats. Bij de tafel zullen dan ook, afhankelijk van het scenario waarvoor wordt gekozen, de beleidsafspraken worden gemaakt.

- *De wijksamenwerkingstafel*

Een nadere detaillering van de stedelijke afspraken op wijkniveau is dan desgewenst een verder vervolg. Het gaat dan om de nadere uitwerking van de kaderafspraken van stad naar wijk.

Slotbeschouwing

Wij bevelen de partners aan hun samenwerking vorm te geven vanuit het transparantiescenario. Dit leidt tot een zakelijke onderlinge samenwerking, maakt goed zichtbaar welke volkshuisvestelijke doelen en investeringen met de beschikbare middelen kunnen worden gerealiseerd. Dit scenario sluit bovendien het beste aan bij het advies van de commissie Dekker en de voorgenomen herziening van de Woningwet.

Bijlage 1: Overzicht bedragen, aantallen en omvang geldstromen Bouwen aan de stad

Noemer	Richting	Eenheidsbedrag	Aantal op jaarbasis	Omvang geldstroom op jaarbasis
<i>Grondprijs nieuwbouw</i>	Corporatie - Gemeente	Ca. 14.000 tot 30.000,-	150*	3,0 mln
<i>Herziening erfpacht</i>	Corporatie – Stimuleringsfonds	5.700 tot 10.000,-		22,6 mln **
<i>Splitsing</i>	Corporatie – Stimuleringsfonds	9.200,-		
<i>Transformatie</i>	Corporatie – Stimuleringsfonds	Boven 110% toepassing rekenformule		
<i>Verkoop</i>	Corporatie – gemeente	Ca. 8.900,-	2.000	17,8 mln
<i>Garantieregeling verkoop</i>	Stimuleringsfonds - gemeente	Ca. 3.400,- onder 2.700 verkopen		2,3 mln ***
<i>Grondexploitatie SV-gebied</i>	Stimuleringsfonds – gemeente			8,3 mln ****
<i>Onrendabele top SV-gebied</i>	Stimuleringsfonds - Corporatie			9,1 mln ***** (6,1 mln over hele periode)
<i>Samenwerking SV-gebied</i>	Stimuleringsfonds - Parkstad			2,3 mln *****.*
<i>Realisatie sociale huurwoning</i>	Stimuleringsfonds - Gemeente			5,0 mln *****.**
<i>Labelstap energie-zuinigheid</i>	Stimuleringsfonds - Corporatie	2.000,-	5.000	10,0 mln *****.***

*. Opgave OGA: 2.057 sociale nieuwbouwwoningen door corporaties over 2012 en 2013, waarvan circa 25% stadsvernieuwing; in deze opstelling zijn studentenwoningen buiten beschouwing gelaten omdat dit een specifiek segment vormt dat vooral door Duwo wordt aangeboden en door de algemene corporaties beperkt

** . Opgave OGA: verwachting 158 miljoen over periode 2013-2019

*** . Opgave OGA: verwachting 16 miljoen over periode 2013-2019

**** . Opgave OGA: verwachting 183 miljoen over periode 1998-2019

***** . Opgave OGA: verwachting over periode 2013-2019 $134 - 70 = 64$ miljoen; verwachting over periode 1998-2019 $215 - 81 = 134$ miljoen (incl. transformatie panden, premie basiskwaliteit, excl. Labelstappen)

*****.* Opgave OGA: verwachting 52 miljoen over periode 1998-2019
*****.** Opgave OGA: verwachting 51 – 16 = 35 miljoen over periode 2013-2019 (storting aan vereveningsfonds -
garantieregeling); volgens aangeven OGA wordt hier rekeneenheid van 30.000,- per sociale huurwoning
uit convenant Bouwen aan de Stad II de facto niet gehanteerd
*****.** Opgave OGA: verwachting 70 miljoen over periode 2013-2019

Bijlage 2: Vergelijking RIGO opzet prestatieafspraken in andere steden

VERKENNING FINANCIËLE ASPECTEN PRESTATIEAFSPRAKEN

Referentie: P27640

Datum: 31 maart 2014

Inleiding

Deze notitie omvat een beknopte verkenning van de samenwerkingsmodellen in drie grote steden. Dit verzoek past binnen het kader van het adviestraject van de heren Teulings en Conijn over de samenwerking tussen de corporaties en de gemeente Amsterdam. De verkenning betreft de vormgeving van de gedeelde verantwoordelijkheden in bestuurlijke en financiële termen. De informatie is achterhaald via documenten en telefonische interviews met enkele betrokkenen per stad. De volgende hoofdstukken belichten de situatie in Rotterdam, Tilburg en Utrecht. De notitie besluit met een duiding van de opvallende punten.

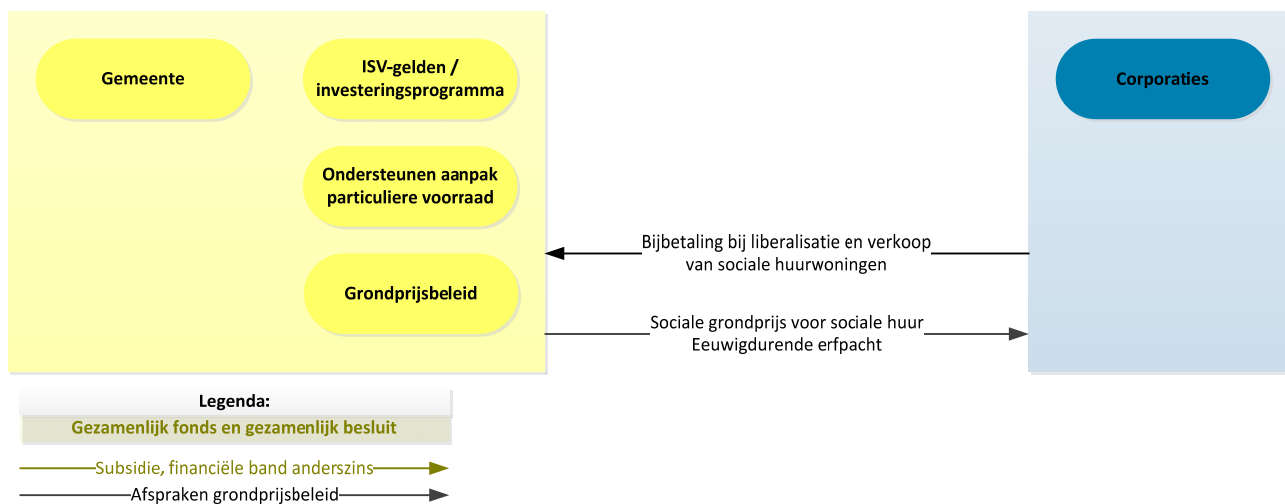
Rotterdam

Navolgend schema vat de financiële banden samen.

Convenant Samen werken aan Rotterdam – samenwerkingsafspraken 2010-2014

Doelen m.b.t. herstructurering en transformatie, nieuwbouw, duurzaamheid

Uitgewerkt in gebiedsafspraken met nieuwbouw en renovatieprogramma, programma m.b.t. sociaaleconomische aspecten van wijkaanpak
Partijen investeren conform afspraken en volgen realisatie en effecten. Per gebied zijn specifieke arrangementen afgesproken.



Gezamenlijke agenda

- Afspraken over de samenwerking tussen de gemeente Rotterdam en de Rotterdamse corporaties zijn neergelegd in het Convenant Samen werken aan Rotterdam – samenwerkingsafspraken 2010-2014.
- Per deelgemeente worden gebiedsafspraken gemaakt tussen gemeente, deelgemeente en in de deelgemeente werkzame corporaties. Na afronding van deze gebiedsafspraken worden concrete aantallen en bedragen uit de gebiedsafspraken opgeteld en toegevoegd aan de stedelijke afspraken, de z.g. stedelijke optelsom. Daarnaast zijn voor sommige thema's concrete uitwerkingen gemaakt met vooral operationele afspraken. Zie de bijlage voor het overzicht.

- Het convenant Samen werken aan Rotterdam bevat de gezamenlijk te bereiken resultaten (zoals in de aanpak van de krachtwijken, woningbouw en renovaties). Dit vooral in de vorm van targets / afspraken over aantallen en in geringe mate in financiële inspanningen. Deze financiële afspraken werden wel gemaakt op projectniveau (in (bilaterale samenwerkingsovereenkomsten)) of programmaniveau (maatwerk tussen (deel)gemeente en (individuele) corporaties).
- Beide partijen investeren in het programma krachtwijken en in woningbouw en renovaties. Afspraken daarover zijn vastgelegd door aan te geven in welke mate en in welke ingrepen gemeente en corporaties investeren. Via een monitor worden voortgang en effecten gemeten.

2013 - 2014: Naar een nieuw afsprakenstelsel in Rotterdam

De gemeente en corporaties zijn zelf nog niet met dit verhaal naar buiten gekomen omdat de afspraken nog niet zijn ondertekend. Hoewel de tekst in dit blauw gearceerde vlak op zich geen vertrouwelijke informatie bevat, het verzoek voorzichtig met de informatie om te gaan.

- Rotterdam heeft het afgelopen jaar gewerkt aan nieuwe afspraken. Waarbij de prestatieafspraken geen doel op zich moesten zijn maar de afspraken een middel zijn om doelen te bereiken. De prestatieafspraken vormen de gezamenlijke agenda of het handelingskader voor de korte termijn (jaarlijkse herziening). Gestart is met een **gezamenlijke probleemanalyse** en met het bepalen van het te doorlopen proces. Dit leidde tot meer gezamenlijkheid (en minder wij-zij): wat beschouwen we als gemeenschappelijke opgaven en wat willen we bereiken.
- Op basis van de gezamenlijke probleemanalyse en de hoofddoelen uit de gemeentelijke woonvisie heeft de gemeente een **uitvraag** (gelijk voor alle corporaties) onder de corporaties gedaan. Deze uitvraag omvatte een visie op de prioriteitsgebieden, de ontwikkeling daarvan en de gewenste rol van de corporatie per gebied. De corporaties zijn vervolgens gevraagd een **individueel bod** te doen op de uitvraag (met daarin het ‘wat’ (bijdrage aan de doelstelling (voor zover mogelijk)) en het ‘hoe’ (het in te zetten instrumentarium). Denk bij dit laatste aan (het continueren van) een aanpak of inzet in activiteiten, zo mogelijk vertaald in € en personele inzet. De corporatie kan binnen de kaders eigen prioriteiten aangeven en strategieën kiezen. Hiermee is direct sprake van een gebiedsgerichte uitwerking.
- De gemeente heeft de corporaties ook gevraagd inzicht te geven in de financiële (on-)mogelijkheden. De corporaties hebben deze **transparantie** geboden op basis van indicatoren van het CFV (investeringskracht). Deze informatie is benut in het wegen van het gedane bod van de individuele partijen.
- Vervolgens heeft de gemeente dit met de corporaties afzonderlijk vertaald in afspraken. Daarin deed de gemeente een **tegenbod** met de eigen inzet.
- De gemeente moet er in deze werkwijze voor zorgen dat de afspraken gezamenlijk voldoen aan de uitvraag (het (politieke) wensbeeld). Partijen kunnen zo naar eigen zeggen elkaars keuzen en allocatie van middelen, vanuit de gezamenlijke doelen beïnvloeden. Ook vormde de biedingen een toets op het realiteitsgehalte van de uitvraag. Wat is haalbaar? (mede gezien de financiële spankracht). Op basis hiervan kan men ook tot de conclusie komen dat er nog veel onduidelijk is eerst gezamenlijk onderzoek gedaan moet worden.
- Het resultaat is een jaarlijkse prestatieafpraak tussen de gemeente en de afzonderlijke corporaties (bilateraal). Aangesloten wordt bij de begrotingscyclus zodat het ook daadwerkelijk mogelijk is de allocatie van middelen voor het volgende jaar wederzijds te beïnvloeden. Op

financieel gebied blijven de gemeente en corporaties wel **autonoom**. Het richten van middelen van beide partijen op een specifiek doel staat centraal.

- De keuze voor de individuele afspraken komt voort uit de Novelle en de evaluatie van de vigerende overeenkomst. De afspraken op gebiedsniveau gaven op operationeel niveau onvoldoende richting. Voordeel van het huidige proces is volgens betrokkenen dat een ieder meteen tot handelen kan overgaan (direct te vertalen naar eigen programma's en goed te monitoren). Ook kan in de bilaterale afspraken gekomen worden tot maatwerk, desgewenst op projectniveau en bieden de individuele onderhandelingen de mogelijkheid tot open en vertrouwelijke gesprekken.
- Middels een regelmatig overleg van beleidsmedewerkers en bestuurders op strategisch niveau is geborgd dat het totaalbeeld niet uit het oog wordt verloren en bijvoorbeeld een vervolg wordt gegeven aan gezamenlijke onderzoekstrajecten. De prestatieafspraken zijn benut om deze meer procesmatige afspraken en werkwijzen te herbevestigen.
- Het komen tot een dergelijke nieuwe werkwijze is nadrukkelijk een groeiproces, waarin de onderlinge relaties versterkt worden en verdere samenwerking tussen o.a. de fysieke en sociale beleidsvelden ontstaat. Hierin zijn cultuurveranderingen zichtbaar.

Financiële sturing (anders dan via grondprijnsbeleid)

- Voor zover we dat zien zijn er geen andere subsidies (geldstroom van gemeente naar corporaties) of gezamenlijke fondsen. Althans deze zijn niet opgenomen in de prestatieafspraken. Op project- of programmaniveau zijn wel nadere afspraken op financieel gebied gemaakt tussen de gemeente of deelgemeente en de corporaties. Hierin betreft het vooral afspraken over grondprijzen en de inzet van beschikbare subsidies. Er zijn gedachten om ook te komen tot gezamenlijke fondsen. Maar ideeën hierover staan nog in de kinderschoenen.

Afspraken grondprijnsbeleid

- De gemeente hanteert aparte grondprijzen voor sociale woningbouw. Levering van bouwrijpe grond voor de bouw van *sociale* huurwoningen geschiedt in eeuwigdurende⁴ erfpacht met een grondprijs o.b.v. vaste normbedragen per woning, ongeacht de grootte van deze woning.
- Bij verkoop, sloop of liberalisatie van een sociale huurwoning verlangt de gemeente een bijbetaling voor het verschil in grondwaarde tussen de prijs die geldt voor een sociale huurwoning en een koopwoning.
- Levering van bouwrijpe grond voor de bouw van koopwoningen en *niet sociale huurwoningen* geschiedt in vol eigendom en grondprijs o.b.v. de normatieve residuele waarderingsmethode. Particulieren kunnen overigens ook kiezen voor *eeuwigdurende* erfpacht.
- Er zijn ook kaders voor erfpacht bij heruitgifte: de mogelijkheid wordt geboden te converteren naar eeuwigdurende erfpacht of volledig eigendom.
- Een belangrijke uitzondering op de hierboven beschreven werkwijze bij sloop van sociale huurwoningen waarvan de grond in erfpacht is uitgegeven zijn de zogenaamde 'KPSV-afspraken'. In 1996 maakte de gemeente Rotterdam met de destijds in Rotterdam actieve

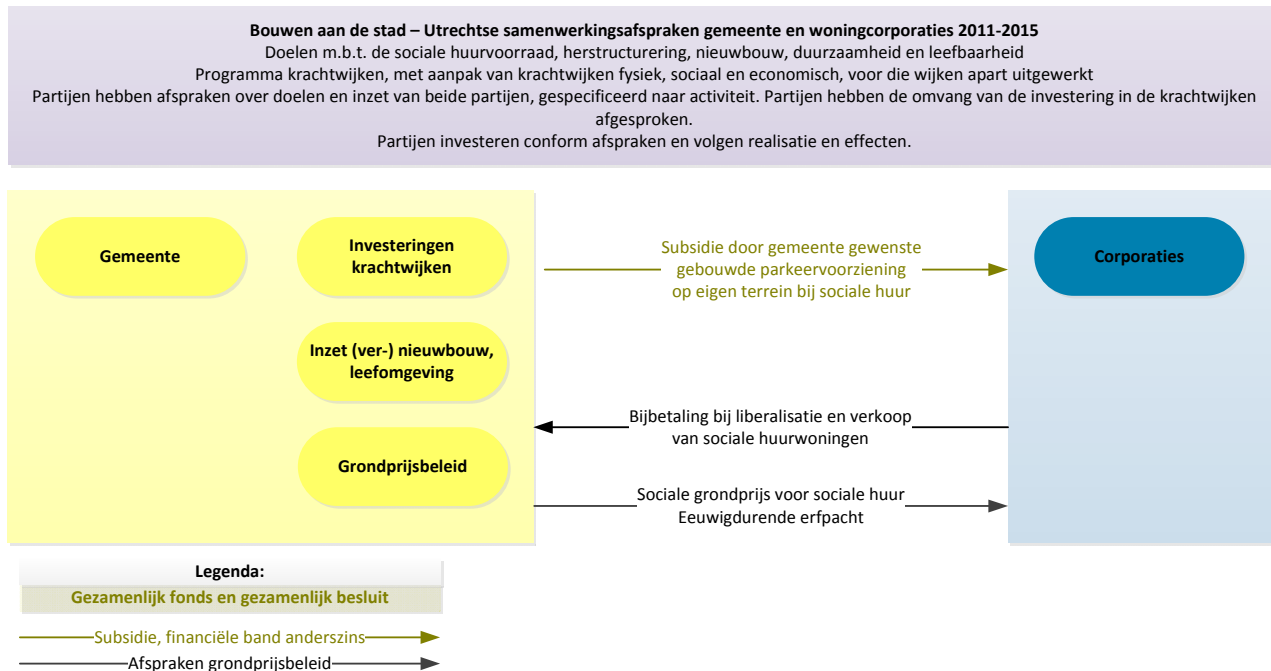
⁴ Bij eeuwigdurende erfpacht worden bij aanvang eenmalig de voorwaarden bepaald en wordt erfpacht geheel afgekocht. Dit is sterk vergelijkbaar met eigendom. Voorwaarden hebben betrekking op de situatie dat het gebruik van de grond verandert. Zie voor een overzicht van de verschillende vormen van erfpacht in de bijlage.

woningbouwcorporaties financiële afspraken in het kader van de 'Sanering Kostenplaats Stadsvernieuwing' (KPSV). Deze afspraken beoogden de onderlinge financiële banden te beëindigen.

- In het kader van de nieuwe prestatieafspraken worden ook afspraken over het grondprijnsbeleid opnieuw gedefinieerd. Op termijn gaan deze afspraken mogelijk deel uit maken van de prestatieafspraken. Tot op heden zijn deze trajecten van elkaar gescheiden.

Utrecht

Afspraken zijn neergelegd in Bouwen aan de stad – Utrechtse samenwerkingsafspraken gemeente en woningcorporaties 2011-2015. Navolgend schema vat de banden samen:



Gezamenlijke agenda

- De gemeenten en de corporaties hebben in de prestatieafspraken en via het programma Krachtwijken de inzet concreet afgesproken. Bij het programma Krachtwijken ook in geld: de gemeente draagt € 4 milj. per jaar bij. De woningcorporaties investeren in 2012 en 2013 samen € 6 milj. per jaar aan sociale en € 9 milj. extra per jaar aan fysieke maatregelen. Concrete invulling is uitgewerkt in wijkactieprogramma's.
- Het betreft toezeggingen over investeringen (richten van gelden) van de afzonderlijke partijen. Er gaan geen geldstromen van de ene naar de andere partij of naar een gemeenschappelijk fonds. Nadere invulling gebeurt of door de partijen afzonderlijk binnen het convenant, of in nader overleg.
- *Transparantie* is hier cruciaal. Daar gaat een sturende werking van uit en dwingt partijen de inzet af te stemmen: inzichtelijk maken van de inzet, niet alleen in output (resultaat in de wijken), maar ook in orde van grootte van investeringen.

Financiële sturing (anders dan via grondprijsbeleid)

- De gemeente draagt bij aan gebouwde parkeervoorzieningen bij sociale huurwoningen op eigen terrein die door de gemeente is geëist (75% van de onrendabele stichtingskosten). Hiervoor zijn vaste bedragen afgesproken per sociale huurwoning waarbij de gemeente een gebouwde parkeervoorziening eist. Bij verkoop vloeien deze gelden terug.

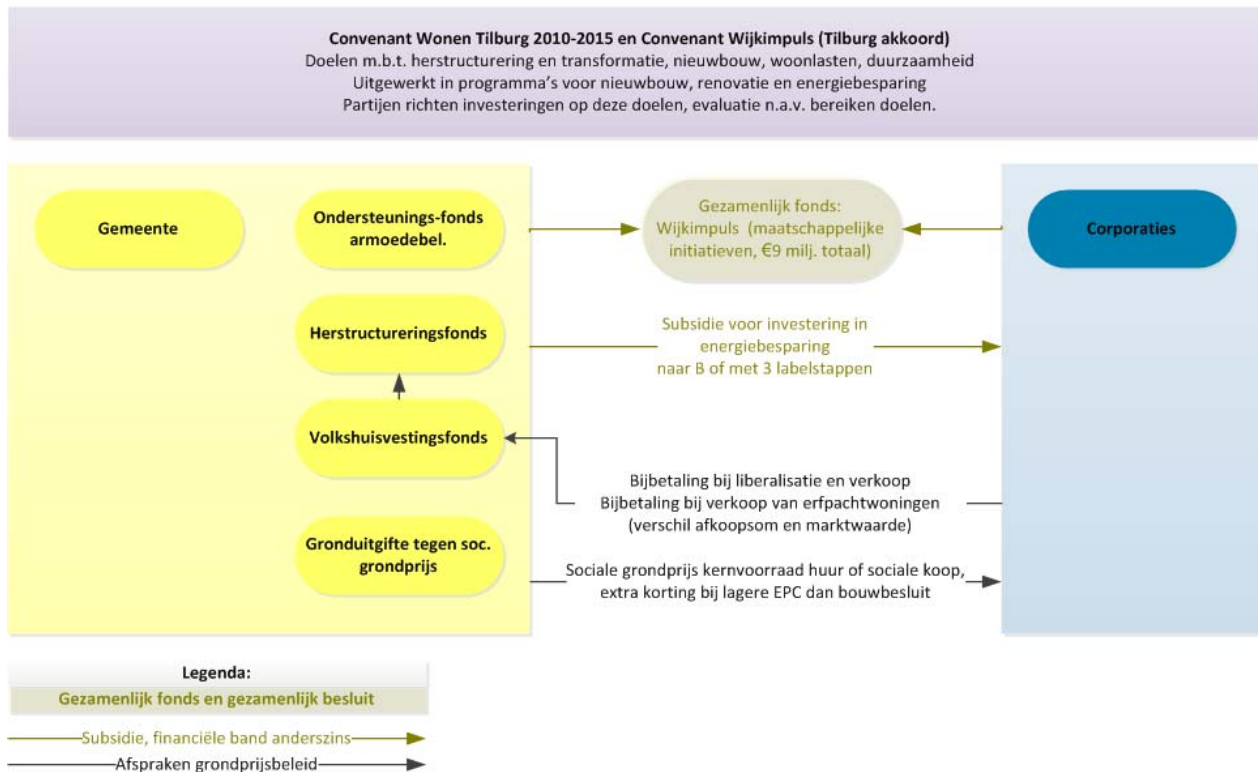
Afspraken grondprijsbeleid

- Uitgifte van grond voor sociale huur of MGE vindt plaats met *eeuwigdurende erfpacht met eenmalig af te kopen canon*. Voor nieuwe uitgiften voor sociale huurwoningen of woningen in MGE gelden vaste uitgifteprijsen per klasse.

- De woningen dienen voor minimaal tien jaar ná oplevering als zodanig te worden geëxploiteerd. Bij verkoop binnen die periode is de corporatie aan de gemeente het verschil tussen de grondprijs voor een sociale huurwoning en de grondprijs voor een vergelijkbare koopwoning verschuldigd (plus rente).
- Er zijn afspraken gemaakt over conversie van oude erfpachtrechten naar de nieuwe voorwaarden. Nadere afspraken over de afkoopsom zijn gemaakt (delen hiervan tussen corporatie en gemeente).
- De gemeente wil met het oog op verkoop het splitsen van woningen in appartementsrechten voor de corporaties vergemakkelijken. Dit maakt het de corporaties mogelijk hun verkoopvijver uit te breiden, meer woningen te verkopen zo meer middelen te verkrijgen om hun investeringsopgave te realiseren. De gemeente en corporaties willen dit uitwerken naar Amsterdams model.
- Gelden die bij woningcorporaties beschikbaar komen als gevolg van de conversie, van bestemmingswijziging voor sociale woningbouwprojecten of anderszins vanuit de afspraken (zoals de mogelijkheid om op herontwikkelingslocaties tweederde deel van de terug te bouwen woningen in koop te realiseren), worden door de woningcorporatie(s) uitsluitend besteed aan DAEB-activiteiten. Voor zover we dat kunnen zien is dit een toezegging, zonder nadere detailafspraken.

Tilburg

Afspraken over de samenwerking tussen de gemeente Tilburg en de Tilburgse corporaties zijn neergelegd in het **Convenant Wonen Tilburg 2010-2015** en het **Convenant Wijkimpuls (Tilburgs Akkoord)**. In aanvulling op dit convenant zijn afspraken vastgelegd in enkele aanvullende overeenkomsten voor specifieke thema's (zie bijlage). Navolgend schema vat de (financiële) banden samen:



Gezamenlijke doelen

- In het Convenant Wonen Tilburg en het Tilburgs Akkoord is de gemeenschappelijke agenda neergelegd en is aangegeven wat gemeente en corporaties bijdragen om de doelen uit het convenant te bereiken. Elke vijf jaar bepalen partijen gezamenlijk de prioriteiten en de manier waarop partijen samen werken om gestelde doelen te bereiken.
- De sturing op de realisatie van de strategie gebeurt door partijen afzonderlijk. Evaluatie vindt plaats op basis van de afspraken in de convenanten: hebben we gedaan wat was beloofd? Hebben we bereikt wat we hadden beoogd?
- De gemeente draagt financieel bij aan de realisatie van de doelen. Via de eigen inzet (investeringen in openbare ruimte, voorzieningen, armoedebeleid), en via gerichte ondersteuning van activiteiten van corporaties (zie financiële afspraken). De gemeente heeft in twee fondsen geld geoormerkt voor investeringen in de volkshuisvesting in Tilburg:
 - 1) Het **Volkshuisvestingsfonds** is ontstaan uit de gelden die beschikbaar kwamen door verkoop van het gemeentelijk woningbedrijf. Het fonds wordt verder gevoed door bijbetaling bij verkoop van huurwoningen waarvoor de erfpacht indertijd is afgekocht. De middelen moeten ten gunste komen van de volkshuisvesting via bijdragen aan duurzaamheid, woonlastenbeheersing en aan sociale aspecten van herstructurering. *De gemeente bepaalt de inzet met dien verstande dat deze inzet via het Convenant Wonen met de corporaties*

wordt afgestemd. Een deel van het rendement op dit volkshuisvestingsfonds vloeit naar het Herstructureringsfonds.

- 2) Het **Herstructureringsfonds** is ontstaan na afkoop van de erfpacht door de corporaties in 2000. De gemeente verduidelijkt dat deze middelen vroeger vooral werden ingezet voor grootschalige herstructurering. Inmiddels is de inzet flexibeler en meer gericht op de bestaande voorraad. *De gemeente bepaalt de inzet met dien verstande dat deze inzet via het Convenant Wonen met de corporaties wordt afgestemd.* Daarin is nu de subsidie voor het energiebesparingsprogramma opgenomen (zie onder financiële afspraken).
- Prioriteit ligt bij het sturen op woonlasten. Bij de corporaties gebeurt dat via het huurbeleid en investeren in energiebesparende maatregelen. De gemeente heeft een ondersteuningsfonds armoedebeleid voor gerichte subject gebonden bijdragen (o.a. woonkostentoeslag, schuldhulpverlening). Deze middelen worden rechtstreeks uitgekeerd aan bewoners die daarvoor in aanmerking komen. De corporaties hebben daar geen directe rol in⁵ (deze bijdrage van de gemeente aan betaalbaarheid van wonen is wel in het Tilburgs akkoord is verankerd).

Financiële sturing (anders dan via grondprijsbeleid)

- Ter stimulering van maatschappelijke initiatieven in de vijf impuls wijken hebben gemeente en corporaties gezamenlijk een fonds Wijkimpuls in het leven geroepen (€ 9 miljoen, te besteden tot 1 maart 2019). Uit dit fonds kunnen middelen worden verstrekt aan groepen bewoners/organisaties die activiteiten willen ontplooiën gericht op sociale stijging van inwoners van de impuls wijken. Aanvragen worden beoordeeld door een gezamenlijke commissie (bestuurders/managers van gemeente en corporaties). De corporaties zijn in de praktijk voornamelijk aan zet. Het blijkt dat uit de wijken weinig initiatieven aangedragen worden die daadwerkelijk bijdragen aan de doelstellingen. De betekenis lijkt in de praktijk dus kleiner dan bedoeld. Een financiële bijdrage alleen blijkt in elk geval niet genoeg (bron: interview gemeente).
- De gemeente verstrekt een subsidie voor realisatie van het energiebesparingsprogramma van de corporaties. Dit programma gaat om het maken van een grote labelsprong (naar B of drie labelstappen) bij 4.000 woningen (prioriteit ligt in gebieden met een concentratie van lage labels en lage inkomens). Bij aanvang zijn complexen geselecteerd, rekening houdend met armoede. Na realisatie ontvangt de corporatie een subsidie van de gemeente van enkele duizenden euro's per woning.

Afspraken grondprijsbeleid

- Gemeente en corporaties hebben in het Convenant Wonen geregeld dat de gemeente sociale grondprijzen hanteert voor kernvoorraad huur en sociale koop. Op deze woningen rust een kettingbeding. Bij liberalisatie of bij verkoop (exclusief MGE tot de goedkope koopprijs) volgt een bijbetaling tot de marktprijs. In de bij herstructurering tussen gemeente en corporaties te sluiten overeenkomsten hanteren de corporaties de sociale kavelprijs als inbrengwaarde, indien een sociale grondprijs is aangeboden. Met het Kader Grondprijzen 2013 is (o.m.) een premie op energiezuinig bouwen ingevoerd (dat geldt niet bij uitgifte in erfpacht).

⁵ Partijen in Tilburg hebben onderzoek gedaan naar een gezamenlijk woonlastenfonds, waaruit echter bleek dat andere reguliere instrumenten effectiever zijn. Besloten is geen gezamenlijk fonds in te stellen, maar het reguliere armoedebeleid te handhaven en gericht in te zetten voor bijvoorbeeld het reduceren van de (woon)lasten (bron: interview gemeente).

- In 2000 is erfpacht afgekocht en omgezet in eeuwigdurende erfpacht. Ook voor deze woningen geldt een bijbetalingsregeling bij liberalisatie of bij verkoop (exclusief MGE tot de goedkope koopgrens).
- Uitgifte in Erfpacht is mogelijk. De kaders hiervoor zijn vastgelegd in de Algemene voorwaarden voor de uitgifte in erfpacht. Er worden in de praktijk geen nieuwe gronden in erfpacht uitgegeven. Mogelijk komt daar verandering in met het oog op het realiseren van sociale koop, meer in het bijzonder om particulieren (bewoners en ondernemers) te ondersteunen bij koop (interview gemeente).

Uit het interview met de gemeente Tilburg blijkt dat het feit dat de gemeente middelen beschikbaar heeft en kan inzetten, bijdraagt aan het maken van concrete resultaat afspraken die verder gaan dan intenties. Goede prestatieafspraken vragen een zekere vorm van wederkerigheid – ook in financiële zin, ondanks de verschillen in positie. Dit vraagt soms scherpe, zakelijke onderhandelingen onderling. Vooral de afspraken waar de financiële bijdrage van de gemeente ‘een stok achter de deur is’ werken goed: pas bij resultaat volgt de subsidie. Ook de corporatie (WonenBreborg) die we gesproken hebben is positief over de financiële afspraken en bevestigt dat daarmee materiele betekenis aan de afspraken is gegeven (meer dan intenties). De scherpe onderhandelingen waren mogelijk omdat in Tilburg de onderlinge samenwerking goed is en het onderlinge vertrouwen groot. Wat daarin helpt is dat gemeente en corporaties doorgaans gezamenlijk opdrachtgever zijn bij onderzoeken en daardoor een gedeelde probleemdefinitie hebben. Een noodzakelijke basis voor afspraken over oplossingen en prestaties.

De veranderende relaties tussen gemeenten en corporaties en beschikbare investeringsruimte plaatst een en ander in een ander daglicht. De onderlinge afhankelijkheid neemt toe en daarmee waarschijnlijk ook de noodzaak tot gezamenlijke financiering hetzij bundeling van middelen op gezamenlijk te stellen prioriteiten.

Slotbeschouwing

De voorbeelden in de drie hiervoor behandelde steden laten zien dat een combinatie van afspraken over gewenste outcome en afspraken over richten van gelden zinvol is om prestatieafspraken meer te laten zijn dan goede bedoelingen. Daarin is het zaak te komen tot een goede balans: zorgen dat ‘de ander’ bijdraagt aan het realiseren van de doelen zonder al te stringente detailafspraken maken die de creativiteit remmen. Daar is op verschillende manieren vorm aan gegeven.

Grondprijsbeleid

- In alle gemeenten zien we afspraken over grondtransacties: een gereduceerde prijs bij sociale woningbouw met een bijbetaling op het moment dat de woning aan het sociale segment wordt onttrokken.
- Erfpacht is grotendeels afgebouwd en vereenvoudigd (beperkt tot eeuwigdurende erfpacht): in Tilburg is de erfpacht in 2000 afgekocht en vindt bijbetaling plaats bij verkoop van deze woningen. In Rotterdam wordt grond voor particulieren in vol eigendom uitgegeven en voor sociale huur in eeuwigdurende erfpacht.
- In Tilburg worden de gelden die de gemeente ontvangt met de bijbetaling geormerkt voor investeringen in de volkshuisvesting in Tilburg (via storting in het Volkshuisvestingsfonds).

Financiële sturing

- Onder overige financiële sturing verstaan we subsidies of gemeenschappelijke fondsen waarvan zowel de inbreng als de uitgaven gezamenlijk worden bepaald.
- Tilburg kent een fonds, waar uitkeringen overigens niet bedoeld zijn om handelen van gemeente of corporatie te beïnvloeden, maar om bewoners en maatschappelijke organisaties in de Impulswijken te stimuleren activiteiten te ontplooiën in het kader van sociale cohesie en empowerment. Tilburg kent ook een subsidieregeling waarmee de gemeente investeringen van corporaties in energiebesparing beloont.
- Stimuleren tot investeren in de gedeelde prioriteiten is daarbij het credo. De kunst is te zorgen dat deze investeringen lonen (aantrekkelijk maken van investeringen). Aangegeven is dat enige wederkerigheid bijdraagt aan het concreet maken van afspraken en aan de daadwerkelijke realisatie ervan.
- Verder zien we in de behandelde voorbeelden weinig direct financiële afspraken in de zin van financiële stromen heen en weer. Wel is sprake van een toenemende mate van transparantie over (voorgenomen en gerealiseerde) investeringen (zie verder).

Gezamenlijke agenda en transparantie

- Een gezamenlijke onderzoeksfase en definitie van de opgave vergemakkelijkt het maken van prestatieafspraken. Duidelijk wordt dat iedereen werk aan dezelfde doelstellingen maar daar wel een eigen bijdrage aanlevert en eigen prioriteiten stelt.
- Transparantie: afspraken over gewenste doelen worden concreet gemaakt, ook in orde van grootte van de investering. Daarmee worden partijen gedwongen duidelijk te maken wat ze doen om de gezamenlijke ambities te bereiken en partijen zelf na te gaan of het realistisch is. Zonder de financiële stromen zelf te verknopen. Partijen investeren afzonderlijk in een thema en zorgen zelf dat daar de benodigde middelen voor gereserveerd zijn.
- Naar mate men elkaar beter leert kennen en leert vertrouwen wordt het gemakkelijker om tot afspraken te komen. Transparantie t.a.v. de (on-)mogelijkheden is daarin behulpzaam. Tegelijkertijd vergt transparant zijn enig vertrouwen.

Bijlage 3: Gesprekspartners in kader van adviestraject

Freek Ossel	Wethouder Wonen
Maarten van Poelgeest	Wethouder Grondzaken
Gerard Anderiesen	Directeur Stadgenoot
Jan Benschop	Directeur DUWO
Leon Bobbe	Directeur De Key
René Grotendorst	Directeur Rochdale
Pieter de Jong	Directeur Ymere
Nico Nieman	Directeur Eigen Haard
Anne Wilbers	Directeur De Alliantie Amsterdam
Ankie Verlaan	Voorzitter Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties
Hans van Harten	Directeur Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties
Bastiaan van Perlo	Amsterdamse Huurdersvereniging
John Sedney	Amsterdamse Huurdersvereniging
Eef Meijerman	Directeur Amsterdams Steunpunt Wonen
Art Klandermans	Clustermanager wonen Dienst Wonen, Zorg, Samenleven
Elly van Sluijs	Strategisch adviseur Dienst Wonen, Zorg, Samenleven
Annius Hoornstra	Directeur Gebiedsontwikkeling OGA
Keimpe Reitsma	Strategisch adviseur OGA
Harriet Wildenberg	Strategisch adviseur OGA
Elof Nieuwenhuizen	Beleidsmedewerker erfpacht OGA