

7638374042356209383



Rapport

Colofon

Uitgave

Rekenkamercommissie Gemeente Den Haag

Oplage

250 exemplaren

Ontwerp en productie

Intern Dienstencentrum

Datum

april 2008

Voorzijde

Renovatie van de Maerlantlaan in de wijk Moerwijk

Foto van H. van Reeken

Aan dit rapport hebben meegewerkt: Arjen Zandstra en Anne van Grinsven, beiden werkzaam voor bureau Rigo.
Als adviseur heeft meegewerkt Vincent Smit, lector grootstedelijke ontwikkeling, aan de Haagse Hogeschool en verbonden aan de VROM-raad.

Beoordelingsrapport

Inhoudsopgave:

1.	Beoordelingsrapport	
	Bestuurlijke conclusies en aanbevelingen	
1.1	Inleiding	11
1.2	Prestatieafspraken	12
1.3	Herstructurering	13
1.4	Leefbaarheid en veiligheid	14
1.5	Productie	14
1.6	Monitoring en evaluatie	15
1.7	Conclusies	16
2.	Reactie van het college van B&W	19
3.	Nawoord	22
Bijlage:	Feitenrapport	
0.	Inleiding	27
1.	Het Haagse afsprakenstelsel	35
2.	De kwaliteit van afspraken	41
3.	Van stad naar project	67
4.	Betekenis van prestatieafspraken	78
5.	Vijf bijlagen bij het feitenrapport	81

Bestuurlijke conclusies en aanbevelingen

Woord vooraf

De rol van de woningbouwcorporaties in het lokale woonbeleid staat op dit moment sterk in de belangstelling. Wij signaleren nieuwe bestuurlijke ontwikkelingen zoals de discussies over wonen, wijken en integratie, de overheveling van corporatievermogen, de mogelijke invoering van vennootschapsbelasting voor de corporaties en verdere schaalvergroting. Deze ontwikkelingen kunnen er toe leiden dat er nieuwe verhoudingen gaan ontstaan tussen de gemeente Den Haag en de woningbouwcorporaties. Daarnaast is het beleidsterrein Wonen door de Haagse burgers en het gemeentebestuur als een van de belangrijkste beleidsonderwerpen in Den Haag aangewezen. Dit was voor de Rekenkamercommissie de belangrijkste reden om op dit beleidsterrein een onderzoek uit voeren.

Tegen deze achtergrond heeft de Rekenkamercommissie een onderzoek uitgevoerd op het terrein van het lokale woonbeleid in Den Haag. Met het voorliggende onderzoeksrapport willen wij hernieuwde aandacht vragen voor het Haagse woonbeleid, met als doel bij te dragen aan mogelijke verdere verbeteringen in het lokale woonbeleid.

Wij hebben in onze ogen een essentieel onderdeel van het lokale woonbeleid onderzocht, namelijk de afspraken die de gemeente Den Haag heeft gemaakt met de woningbouwcorporaties om belangrijke doelen van het gemeentelijk woonbeleid te realiseren. Deze zogenoemde prestatieafspraken tussen de gemeente Den Haag en de verzelfstandigde woningbouwcorporaties Vestia, HaagWonen en Staedion bepalen in grote mate de ontwikkelingen in het wonen in Den Haag. Zo zijn er bijvoorbeeld afspraken gemaakt over voldoende geschikte woningen van diverse categorieën en over leefbare en veilige wijken.

We hebben de rol en betekenis van die prestatieafspraken voor het Haagse woonbeleid in kaart gebracht en ons daarbij de vraag gesteld, in welke mate deze prestatieafspraken bij (kunnen) dragen aan de realisatie van de doelstellingen van het Haagse woonbeleid. We hebben ons daarbij geconcentreerd op de afspraken die nu gelden: de prestatieafspraken 2003 – 2010 rondom herstructurering van woonwijken, de kaderafspraken over leefbaarheid en veiligheid, de afspraken over de herstructurering van Zuid-West, de productieafspraken uit 2006 en de regionale afspraken voor de periode 2005 – 2009.

Conclusies van het onderzoek

Uit ons onderzoek blijkt dat prestatieafspraken tussen de gemeente en de woningbouwcorporaties een belangrijk instrument zijn om de doelen van het woonbeleid te realiseren. De prestatieafspraken vormen de ‘papieren’ neerslag van en versterken de goede verstandhouding en samenwerking tussen de gemeente en de corporaties. De betrokkenen bij de gemeente en de corporaties zijn dan ook positief over de wijze waarop deze samenwerkingsstructuur functioneert.

Voorwaarde voor het succes van zulke prestatieafspraken is dan wel dat beide partijen er belang bij hebben dat de afspraken worden nagekomen. Dat betekent dat er voor beide partijen iets ‘in de afspraken moet zitten’, dat het iets oplevert voor alle partijen om de afspraken na te komen.

Dit is een belangrijk gegeven, aangezien er met de verzelfstandiging van de corporaties in de jaren negentig nu sprake is van een horizontale en gelijkwaardige verhouding tussen de corporaties en de gemeente. Dit betekent dat beide partijen van elkaar afhankelijk zijn en elkaar nodig hebben om hun doelstellingen op het terrein van wonen te verwezenlijken.

Goede prestatieafspraken over herstructurering leiden tot versnelling

Een goed voorbeeld van vruchtbare prestatieafspraken tussen de gemeente en de woningbouwcorporaties zijn de afspraken over de herstructurering van de door de gemeente aangewezen centrale vernieuwingsgebieden. Over deze belangrijke doelstelling van het gemeentelijke woonbeleid zijn in 2003 prestatieafspraken gemaakt tussen de gemeente en de corporaties, met als belangrijkste doel het brengen van tempo in de herstructurering.

Kern van de afspraken is dat de corporaties de rol én verantwoordelijkheid van integrale gebiedsontwikkelaar krijgen bij de herstructurering. Dit betekent dat de prestatieafspraken over herstructurering tussen de gemeente en corporaties niet langer op projectniveau worden gemaakt, maar op het hoger liggende gebiedsniveau of het niveau van het herstructureringsprogramma. Hiermee wordt de kans op detaildiscussies duidelijk verminderd. Elementair bij deze prestatieafspraken is verder de afspraak dat de gemeente afziet van het innen van extra erfpachtinkomsten bij de corporaties in de herstructureringsgebieden (als gevolg van de waardeinstijgingen van de woningen van de corporaties) en dat de corporaties in ruil daarvoor niet alleen de woningen, maar ook de openbare ruimte daar aanpakken. De betrokken partijen hadden hiermee een gemeenschappelijk belang om de gemaakte prestatieafspraken na te komen.

Deze financiële afspraak en de verantwoordelijkheidsverdeling uit de prestatieafspraken van 2003 hebben geleid tot een vereenvoudiging in de procedures rond de herstructurering en een daarmee tot een daadwerkelijke versnelling van de herstructurering in de vernieuwingsgebieden.

Prestatieafspraken over leefbaarheid en veiligheid zijn nog te ‘leeg’

Op het terrein van leefbaarheid en veiligheid in de wijken onderkennen de betrokken partijen ook het belang van afspraken. In de prestatieafspraken tussen de gemeente en de corporaties uit 2005 over het bevorderen van de leefbaarheid en veiligheid in de wijken ontbreekt echter een gemeenschappelijke visie op leefbaarheid en veiligheid en daarmee logisch samenhangende activiteiten. De prestatieafspraken over leefbaarheid en veiligheid blijven hangen in het stadium van ‘afvinklijstjes’.

Daarnaast is er, in tegenstelling tot de prestatieafspraken over de herstructurering en de woningbouwproductie, geen duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling tussen betrokkenen (wie, wat, waar, wanneer en waarom) en ontbreekt een gemeenschappelijk belang om de gewenste leefbaarheid en veiligheid daadwerkelijk te realiseren (wederzijdse stimulansen). Hiermee is het risico aanwezig dat beoogde doelen voor leefbaarheid en veiligheid niet zullen worden behaald.

Prestatieafspraken over woningbouwproductie leiden wellicht niet tot de beoogde versnelling

Ook bij de prestatieafspraken over de woningbouwproductie is, net als bij de afspraken rond de herstructurering, weer duidelijke sprake van een wederzijdse inzet van de gelijkwaardige partners gemeente en corporaties. In deze prestatieafspraken wordt namelijk door de corporaties een garantie gegeven voor het minimum aantal te bouwen (soorten) woningen, terwijl de gemeente in ruil financiële middelen ter beschikking stelt om deze versnelling te bewerkstelligen (versnellingsgelden).

Goede prestatieafspraken, met een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling en een motivatie om de afspraken na te komen, zijn overigens niet automatisch een garantie voor het daadwerkelijk behalen van de beoogde prestaties. Uit onze informatie blijkt dat een flink deel van de afgesproken woningproductie nog gerealiseerd moet worden in het laatste uitvoeringsjaar 2009, waardoor er een reëel risico is dat deze prestatieafspraken niet volledig gehaald zullen worden. Dit staat overigens los van het feit dat met de prestatieafspraken over de woningbouwproductie wel degelijk een versnelling van die productie tot stand is gebracht.

Belang van goede monitoring en evaluatie wordt onderschat

Uit ons onderzoek blijkt dat er weinig aandacht van de betrokken partijen is om de uitvoering van de prestatieafspraken actief te monitoren ('vinger aan de pols') en achteraf te evalueren ('wat kunnen we er van leren'). Dit geldt met name voor de prestatieafspraken over *herstructurering* en de kaderafspraken over *leefbaarheid en veiligheid*. Wanneer de afspraken eenmaal tot stand zijn gekomen, raakt de aandacht voor het volgen van de realisatie van de afspraken naar de achtergrond. Hierdoor wordt het (pro-) actief inspelen op belangrijke veranderingen in het veld of eventuele tegenvallers lastig.

Opvallend is overigens dat de monitoring van de prestatieafspraken voor de *woningproductie* organisatorisch duidelijk beter is opgezet. Hierdoor wordt de voortgang van de woningbouwproductie goed gevolgd en spreken gemeente en corporaties elkaar aan op problemen in de voortgang.

Aanbevelingen

Op basis van de hiervoor geformuleerde conclusies van ons onderzoek willen wij een aantal aanbevelingen doen aan de gemeente Den Haag, gericht op het verder verbeteren van het instrument prestatieafspraken in het woonbeleid.

Wij doen deze aanbevelingen tegen de achtergrond, dat de huidige prestatieafspraken tussen de gemeente Den Haag en de Haagse woningcorporaties de neerslag vormen van een goede verstandhouding en samenwerking tussen deze partijen en tot resultaten hebben geleid. Dit is de verdienste van zowel de gemeente als de corporaties en geeft vertrouwen voor de toekomst.

Het moment van publicatie van ons rapport lijkt ons echter een geschikt moment voor de gemeente Den Haag en de woningbouwcorporaties om na te gaan denken over nieuwe prestatieafspraken en de voorbereidingen daartoe te starten. Enerzijds omdat de huidige prestatieafspraken tussen gemeente en corporaties aflopen in 2010. Anderzijds omdat de huidige discussies over de maatschappelijke rol en positie van de woningbouwcorporaties ongetwijfeld invloed zal hebben op de vigerende en toekomstige (prestatie)afspraken. Een herijking van prestatieafspraken lijkt in dit licht gewenst.

Beboudt het goede:

Zorg opnieuw voor voldoende wederzijds voordeel voor betrokken partijen.

Dit is voor een belangrijk deel de oorzaak van het gezamenlijk optrekken bij de prestatieafspraken over herstructurering en de prestatieafspraken over *woningbouwproductie*. Door middel van een creatieve uitruil van prestaties, kunnen gemeenschappelijke belangen worden gerealiseerd.

Zorg opnieuw voor een duidelijke rol- en verantwoordelijkheidsverdeling.

Waarbij idealiter de gemeente de beleidsmatige, strategische verantwoordelijkheid op gebieds- en programma-niveau op zich neemt en de corporaties de uitvoeringsgerichte verantwoordelijkheid op projectniveau's.

Het gaat daarbij om een telkens om een goede afweging tussen de richting uitzetten en ruimte geven en nemen.

Noodzakelijke verbeteringen:

Betere prestatieafspraken over leefbaarheid en veiligheid in de wijken gewenst

In het licht van recente politieke en bestuurlijke ontwikkelingen op het terrein van wonen en (pracht)wijken is het nog meer van belang dat ook voor het onderdeel *leefbaarheid en veiligheid* betere afspraken worden gemaakt tussen de gemeente en de corporaties.

Dit betekent concreet een heldere analyse van de problemen, en duidelijke afspraken wie wat gaat doen aan welke problemen (te leveren prestaties) en wie waarvoor verantwoordelijk en dus aanspreekbaar is. Zorg ook hierbij voor voldoende wederzijds voordeel voor de betrokken partijen wanneer de prestatieafspraken worden nagekomen, dat vergroot de kans op succes.

Houdt beter een vinger aan de pols...

Wij achten het van groot belang voor het succes van de prestatieafspraken dat er voldoende aandacht is voor het monitoren van de voortgang bij de uitvoering van de afspraken. Niet vanuit de gedachte ‘vertrouwen is goed, maar controle is beter, of ‘controle om de controle’, maar om een vinger aan de pols te houden en samen gericht bij te kunnen sturen wanneer dat nodig is. Een gebrekkige monitoring kan er toe leiden dat er geen of te laat signalen naar boven komen die aanleiding geven om lopende afspraken aan te passen. Zeker in een dynamisch beleidsveld als Wonen is een goede monitoring van belang.

...én probeer te leren van resultaten

Daarnaast is een goede evaluatie van de resultaten van de prestatieafspraken van belang om vast te stellen wat goed is gegaan en dus behouden kan blijven en wat minder goed ging en dus verbetering behoeft. Het gaat daarbij zowel om de evaluatie van de daadwerkelijk bereikte resultaten (herstructurering, woningen, leefomgeving) maar ook om de evaluatie van het uitvoeringsproces (de samenwerkingsrelatie tussen de gemeentelijke organisatie, de corporaties en eventuele andere betrokkenen). Op deze manier kan geleerd worden van de voorgaande prestatieafspraken en kunnen lessen meegenomen worden bij de opstelling van nieuwe prestatieafspraken.

Wij beseffen dat monitoring en evaluatieverplichtingen administratieve lasten vormen voor alle betrokken partijen. Zij dienen daarom selectief te worden toegepast, dat wil zeggen alleen als ze nodig zijn voor (bij)sturing en het vergroten van het lerend vermogen. Wij adviseren de informatiebehoefte van de gemeente, de corporaties en de gemeenteraad vooraf te bepalen en voor partijen zichtbaar vast te leggen. Een van de uitgangspunten is daarbij wat ons betreft dat niet de koude outputgegevens (aantal stenen) op zichzelf centraal staan maar ook en vooral de wereld ‘achter de cijfers’: wat zijn de verklaringen voor de mee- of tegenvallers in het proces of de resultaten en wat kunnen belanghebbenden daarvan leren?

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Inleiding

Onderwerp

Het onderwerp ‘prestatieafspraken tussen het gemeentebestuur van Den Haag en woningcorporaties’ heeft de rekenkamercommissie gekozen op grond van een scan van de belangrijkste wensen en klachten van Haagse burgers. Daarbij bleek het wonen en het woonbeleid tot de top vijf te behoren. Dit was reden voor de rekenkamercommissie om een onderzoek te starten naar een cruciaal instrument voor het gemeentebestuur voor de realisatie van, samengevat, diverse categorieën woningen en leefbare wijken. Daarbij kwamen de huidige brede maatschappelijke en politieke discussies over de rol en positie van de woningbouwcorporaties.

Probleemstelling

De rekenkamercommissie heeft dit onderzoek uitgevoerd uitgaande van de volgende probleemstelling:

- 1. In hoeverre worden de prestatiedoelstellingen van het Haagse woonbeleid bereikt waarop de prestatieafspraken met de woningcorporaties zijn gericht?*
- 2. Welke verklaringen zijn aan te wijzen voor het (eventueel) niet of niet volledig realiseren van de prestatiedoelstellingen van het Haagse woonbeleid waarop de prestatieafspraken met de woningcorporaties zijn gericht?*

Het onderzoek is daarmee primair gericht op het vaststellen van de realisatie van de beoogde beleidsprestaties (doelrealisatie). De focus lag op dié prestaties van het woonbeleid waarover prestatieafspraken zijn gemaakt met de woningcorporaties. Het onderzoek richt zich daarmee dus op een klein deel van het woonbeleid. Voor het eventueel niet aansluiten van de beoogde en de gerealiseerde beleidsprestaties zocht de rekenkamercommissie naar verklaringen. Hierbij lag de focus met name op een nadere beoordeling van het instrument van de prestatieafspraken.

Onderzoekperiode

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode mei – september 2007. In het najaar van 2007 zijn de feitelijke bevindingen van het onderzoek voorgelegd aan de bij het onderzoek betrokken partijen. Na de onderzoeksperiode zijn nog enkele relevante (gemeentelijke) documenten verschenen. Voor zover deze documenten informatie bevatten die relevant waren voor het beeld dat uit ons onderzoek naar voren komt, zijn deze documenten nog meegenomen als onderzoeksbevindingen.

Het college van B&W is in maart 2008 om een reactie gevraagd op de conclusies en aanbevelingen van ons onderzoek. Hun reactie is opgenomen in hoofdstuk 2 van het Beoordelingsrapport.

Leeswijzer

Het rapport kent na deze inleiding het vervolg van de conclusies en aanbevelingen. Hiervóór heeft de lezer de bestuurlijke conclusies en aanbevelingen kunnen lezen. Na een algemene karakterisering van de prestatieafspraken in het Haagse komen in de volgende paragrafen de conclusies en aanbevelingen aan de orde over de afspraken rondom de herstructurering, de woningproductie en de leefbaarheid/veiligheid. Aansluitend volgt de bestuurlijke reactie van het college van B&W, gevolgd door een Nawoord van de rekenkamercommissie. Het feitenrapport dat de weergave vormt van de fact finding is een bijlage bij dit rapport.

1.2 Prestatieafspraken

In Den Haag zijn, naast enkele instellingen met een beperkt woningbezit, drie woningcorporaties actief: Vestia, HaagWonen en Staedion. Deze woningcorporaties kennen prestatieafspraken met de gemeente Den Haag. Deze prestatieafspraken hebben geen wettelijke status, er is ook geen verplichting om ze te maken. Het zijn instrumenten in een horizontale, gelijkwaardige verhouding tussen gemeente en corporaties. In steeds meer gemeenten worden prestatieovereenkomsten afgesloten, onder verschillende benamingen.

We kunnen in Den Haag niet spreken van ‘de’ prestatieafspraken in één document. Welbeschouwd gaat het om een stelsel van afspraken, uit verschillende jaargangen en met verschillende onderwerpen die bij elkaar het beleidsterrein goeddeels afdekken. Tot dat stelsel behoren:

1. Beleidsovereenkomst en Prestatieafspraken 2003-2010 (2003)
2. Kaderafspraken Leefbaarheid en Veiligheid (2005)
3. Samenwerkingsovereenkomsten herstructurering (m.n. in Zuidwest)
4. Productieafspraken woningbouw gemeente – corporaties (2006/2007)
5. Regionale prestatieafspraken Stadsgewest – SVH (2005-2009).

Het stelsel van prestatieafspraken zoals die vanaf 2003 tussen de gemeente Den Haag en de Haagse woningbouwcorporaties zijn gemaakt zorgen voor een duidelijke structuur waarbinnen de samenwerking tussen de corporaties en de gemeente vorm gegeven kon en kan worden. De betrokkenen bij de gemeente en de corporaties zijn positief over de wijze waarop deze samenwerkingsstructuur functioneert. Dit is belangrijk, aangezien er met de verzelfstandiging van de corporaties in de jaren negentig nu sprake is van een horizontale en gelijkwaardige verhouding tussen de corporaties en de gemeente. Dit betekent dat beide partijen van elkaar afhankelijk zijn en elkaar nodig hebben om hun doelstellingen op het terrein van wonen te verwezenlijken.

De prestatieafspraken starten niet of nauwelijks met een aanduiding van de te bereiken inhoudelijke doelen die in prestaties worden uitgewerkt. De voornaamste betekenis van deze afspraken ligt erin dat ze de samenwerking tussen gemeente en corporaties structureren (het ‘hoe’). Een verklaring hiervoor lijkt te zijn dat er breed gedeelde overeenstemming bestaat over de te bereiken doelen: het verminderen van de segregatie naar inkomen in de stad. Deze doelen zijn wel elders, in de gemeentelijke documenten rondom woonvisie en structuurvisie vastgelegd waarnaar in de afspraken wordt verwezen.

De Haagse afspraken worden ‘gaande de rit’ gemaakt en vormen eigenlijk de neerslag van een duidelijke structuur waarbinnen de samenwerking tussen de corporaties en de gemeente vorm gegeven kon en kan worden. Ze vormen meer een samenwerkingsmodel dan een contract. De afspraken kennen inhoudelijke doelen waarop partijen elkaar kunnen aanspreken (zoals toewijzingspercentages en aantallen woningen) en concrete activiteiten (bijvoorbeeld hang- en sluitwerk voor beveiliging), maar in aanzienlijke mate procesdoelen gericht op soepele samenwerking. Deze procesdoelen zijn niet voorzien van een indicator om het succes vast te kunnen stellen en zijn dus lastig hierop te beoordelen. Wel kunnen partijen in dat geval beoordelen of de werkwijze gevolgd wordt.

1.3 Herstructurering

In 2003 ondertekenen de gemeente Den Haag (vertegenwoordigd door de wethouder ROSW) en de samenwerkende Haagse corporaties (vertegenwoordigd door de directeurs van HaagWonen, Vestia en Staedion) de Prestatieafspraken 2003-2010. Als hoofddoelstellingen worden benoemd: voldoende huisvestingsmogelijkheden voor aandachtsgroepen, een aantrekkelijk woonaanbod voor huishoudens met een midden of een hoog inkomen en nieuwe diensten en producten. De prestatieafspraken gaan ook in op het onderwerp Leefbaarheid. Die afspraken worden later verder uitgewerkt in de kaderafspraken Leefbaarheid en Veiligheid (zie hierna onder 1.4).

De kern van de overeenkomst bestaat uit afspraken over de rol van de corporaties als integrale ‘gebiedsverantwoordelijke’ in de herstructureringsgebieden. Daartoe wordt een financiële spelregel afgesproken: de gemeente ziet af van het incasseren van de extra erfpachtinkomsten als gevolg van de herstructurering en de corporaties pakken niet alleen de woningen maar ook de openbare ruimte aan. Van deze financiële afspraak gaat een duidelijke versnelling uit. Die afspraak wordt op gebiedsniveau uitgewerkt in een samenwerkingsovereenkomst. Daarin worden op hoofdlijnen de kaders en doelen van de herstructurering vastgelegd, terwijl ook het saldo van de vermoedelijke kosten en opbrengsten wordt benoemd. Dat saldo komt in de meeste gevallen uit op een tekort, dat voor rekening van de betrokken corporatie(s) komt. De corporatie is vervolgens de risicodragende uitvoerder van deze overeenkomst.

De betrokken gesprekspartners bij gemeente en corporatie oordelen positief over deze afspraken. Door op gebiedsniveau een overkoepelende afspraak te maken (volgens de spelregels uit de prestatieafspraken) hoeft niet over elk project weer opnieuw gediscussieerd te worden over erfpacht. Dat levert een aanzienlijke tijdswinst op. Die tijdswinst wordt verder behaald in de wijze van samenwerking: de gemeente bepaalt de kaders op stadsdeel en wijkniveau, terwijl de corporaties op gebieds en projectniveau het voortouw nemen. De essentie van de Haagse werkwijze is dat op deze vier schaalniveaus parallel gewerkt wordt, met een frequente schakeling tussen ‘tekenen en rekenen’, het van bovenaf benoemen van kaders en van onderaf uitwerken van projecten.

Gemeente en corporaties kunnen op deze manier werken, met als achterliggende veronderstelling dat de financiële uitkomst van alle herstructureringsoperaties bij elkaar een tekort zal opleveren dat voor de corporaties draagbaar is. Op basis van die veronderstelling is het niet nodig om op voorhand alles tot achter de komma uit te rekenen en op detailniveau discussies over kosten en opbrengsten te voeren, waardoor voorbereidingstrajecten minder tijd in beslag nemen. Formeel luidt de afspraak dat de corporaties vooraf berekende exploitatieresultaten van de verschillende vernieuwingsgebieden kunnen salderen, en dat er een eindafrekening zal plaatsvinden als alle operaties zijn afgerond. De meeste gesprekspartners betwijfelen of dit laatste ervan zal komen: zeer waarschijnlijk resteert er een tekort voor de corporaties. Aangezien nog niet voor alle gebieden een (voorcalculatorisch) saldo bekend is, is deze stelling nog niet vast te stellen of te weerleggen.

Uit dit onderzoek bleek verder dat bij partijen weinig behoefte bestaat om achteraf precies vast te stellen hoe de kosten en opbrengsten van de financiële afspraak zijn uitgevallen. Een centrale boekhouding die – op hoofdlijnen – zicht geeft op de baten en lasten van deze afspraak ontbreekt.

De gemeente formuleert de kaders en richting voor de herstructurering van woongebieden maar laat daarbinnen ruimte aan de corporaties. Die ruimte is nodig om op projectniveau in te kunnen spelen op actuele woonwensen en marktomstandigheden. Uit een reconstructie van de aanpak in Moerwijk-Zuid komt geen grote spanning naar voren tussen deze ‘richting en ruimte’. Daarop geldt één uitzondering: volgens de corporaties is het beoogde aandeel appartementen in de nieuwbouwproductie te hoog, gelet op de vraag en daarmee de afzetbaarheid.

1.4 Leefbaarheid en veiligheid

In 2005 ondertekenen de gemeente Den Haag (vertegenwoordigd door de wethouder ROSW) en de samenwerkende Haagse corporaties (vertegenwoordigd door de directeuren van HaagWonen, Vestia en Staedion) de Kaderafspraken. Deze afspraken kennen de volgende onderwerpen:

- leefbaarheid met afspraken over de aanpak van illegale bewoning, jongerenoverlast, vervuiling en graffiti, de inzet van buurtbeheerbedrijven, mediation en het voorkomen van huisuitzettingen: dit alles in algemene termen en vooral in de sfeer van de intenties. Concreter wordt het bij de afspraken over de leefbaarheid in de herstructureringsgebieden, onder meer in de vorm van middelentoezeggingen;
- veiligheid, met concrete ‘productieafspraken’ over het voorzien van corporatiewoningen van het politiekeurmerk veilig wonen, inclusief gemeentelijke subsidiebijdragen. Ook worden er concrete afspraken vastgelegd over het aanstellen van buurtconciërges en het (ook door de gemeente financieel) ondersteunen van buurtpreventie;
- openbare ruimte met concrete vermelding van de locaties die worden aangepakt;
- bewonersinitiatieven en werkgelegenheid worden algemeen behandeld: ze zetten de toon voor uitwerkingsacties, voor werkgelegenheid in de vorm van stage- en ervaringsplekken bij corporaties.

Het belang van het thema, en juist op dit terrein van goede samenwerking tussen gemeente en corporaties, is onomstreden. De afspraken blijven echter hangen in een opsomming van weliswaar nuttige maar ook willekeurige activiteiten. Een scherpe analyse van waar het op het terrein van leefbaarheid en veiligheid aan schort, welke prestaties waar en waarom gewenst zijn en waar ze aan moeten bijdragen, ontbreekt. Een soepele samenwerking, waarin de betrokken gemeentelijke disciplines hun bijdragen samenhangend inzetten, wordt gemist.

Het ontbreekt ook aan een heldere aanduiding van rollen en verantwoordelijkheden op dit terrein. Het is niet helder wie de verantwoordelijkheid draagt voor een samenhangende aanpak. De nieuwe stadsdeelteams worden genoemd als een mogelijke oplossing. Over het ‘hoe en wat’ zouden volgens geïnterviewden betere afspraken moeten worden gemaakt dan nu bestaan.

1.5 Productie

De productieafspraken woningbouw zijn tot stand gekomen in 2006 en 2007 en bestaan uit:

- een garantie van corporaties voor het minimum aan te bouwen woningen en het aandeel sociaal daarin
- de inzet gemeentelijke financiële bijdragen voor versnelling van bouwproductie (gebouwd parkeren en voorverkooppercentages)
- afspraken over de procesgang tussen de corporaties en de gemeente.

Wat betreft de inhoud vormen de productieafspraken een vertaling van bestaand beleid (woonvisie en structuurvisie) en afspraken tussen de gemeente Den Haag en het Rijk. De productieafspraken hebben tot doel het opvoeren van het tempo van de productie.

De corporaties geven elk afzonderlijk de garantie af 2.100 (en zo mogelijk meer) woningen te bouwen inclusief enkele programmatische bepalingen. In de afspraken wordt de corporaties een bonus in het vooruitzicht gesteld bij het realiseren van de afspraak. Die bonus bestaat uit het kunnen deelnemen aan de nieuwbouwproductie die na

2010 is voorzien op de interessante locaties die in de Structuurvisie 2020 worden aangewezen. Daartegenover staat een malus: het niet verkrijgen van een positie op deze locaties. Eigenlijk markeert dit de overgang naar een andere benaderingswijze, waarin de gemeente de corporaties minder als één partij benadert maar juist de onderlinge concurrentie stimuleert.

De productieafspraken kennen ook een financiële component. De systematiek van de grondprijzen voor sociale huurwoningen blijft gedurende de contractperiode gelijk: ze kunnen sociaal worden genoemd. Daarnaast kunnen op grond van de afspraken versnellingsgelden worden ingezet voor gebouwd parkeren en voor risicoafdekking, zodat koopprojecten ook bij lage voorverkooppercentages van start kunnen gaan. Hier mag een tempoverhogend effect van verwacht worden.

De grootste versnelling zit vermoedelijk niet in de productieafspraken zelf, maar in de werkwijze die door de Taskforce 16.200 is geïntroduceerd. In die werkwijze wordt voorzien in programmasturing: op dat niveau (en niet meer alleen op projectniveau) spreken gemeente en corporatie elkaar nu aan. Om dat te kunnen doen, bleek het nodig om de administratie en registratie nadrukkelijk te verbeteren. Dat was ook nodig. Met de productieafspraken lijkt de gemeente weer grip op de voortgang te hebben, maar die constatering betekent ook dat die grip voorheen ontbrak. In dit verband gold de typering: “de tijdwinst zit in het voorkomen van tijdverlies”.

De productieafspraken zijn van recente datum, nog te recent om getalsmatig een oordeel te kunnen geven over het succes ervan. Niettemin blijkt volgens een voortgangsrapportage van april van 2007 een flink deel van de productie voor oplevering gepland te staan voor eind 2009. Hierdoor is het niet ondenkbaar dat allerlei mogelijke praktische problemen vertraging opleveren en de productie pas na de einddatum doen realiseren. Dit wordt in de voortgangsrapportages van de gemeente ook onderkend.

1.6 Monitoring en evaluatie

Een goede monitoring en evaluatie van het proces en de resultaten van de prestatieafspraken is van belang om vast te stellen wat goed is gegaan en dus behouden kan blijven en wat minder goed ging en dus verbetering behoeft. Op deze manier kunnen belanghebbenden leren van de voorafgaande afspraken en kunnen deze lessen meegenomen worden bij nieuwe afspraken.

Prestatieafspraken 2003 - 2010

In de prestatieafspraken 2003 - 2010 stellen partijen vast dat een goed monitorsysteem onmisbaar is: ‘Monitoring voorziet niet alleen in de noodzakelijke beleidsinformatie, het is tevens een middel om invulling te geven aan de wens om elkaar [als] partners te kunnen aanspreken op controleerbare afspraken.’ Invulling wordt gegeven aan deze afspraak door halfjaarlijkse voortgangbespreking en tweejaarlijkse evaluatie, waarbij DSO fungeert als aanspreekpunt voor alle afspraken met de gemeente.

Ondanks deze afspraken is de monitoring en evaluatie tot op heden zeer beperkt van de grond gekomen. Gestructureerde voortgangsrapportages en evaluaties ontbreken, met uitzondering van de afspraken over het huisvesten van doelgroepen. Blijkens een overleg in 2005 zijn de prestatieafspraken ‘zeer grof en (dus) op hoofdlijnen geëvalueerd.’ Meerdere gesprekspartners geven aan weinig meerwaarde te zien in een uitgebreide, op papier vastgelegde evaluatie: “we weten immers wel of het werkt of niet”. Een goede aanzet tot monitoring bleek in de eindfase van het rekenkameronderzoek uit de zogenoemde ‘Staat van de herstructurering’ waarbij de prestaties over de stad tot dan toe voor het eerst gemonitord worden en het college een globaal beeld van de

actuele maatschappelijke situatie krijgt. De rekenkamercommissie ziet hierin een belangrijke aanzet tot verbetering van de monitoring maar tekent daarbij aan dat nog niet van effecten van de herstructurering gesproken kan worden zolang niet duidelijk is wat het effect is van andere factoren dan het gemeentebeleid (zoals autonome verhuisbewegingen, economische factoren, migratie-invloeden).

Kaderafspraken Leefbaarheid

In deze overeenkomst hebben partijen geen afspraken vastgelegd over de wijze waarop de voortgang en nakoming van de afspraken worden gevolgd. Dit feit sluit niet uit dat de voortgang in de bestuurlijke overlegmomenten in 2006 en 2007 aan de orde is geweest. Daarbij is geconstateerd dat aan alle afspraken vervolg is gegeven. Partijen hebben kritisch gesproken over de geringe voortgang in het denken over leefbaarheid (probleemanalyse, doelstelling en instrumentenkeuze) over de afstemming van leefbaarheidactiviteiten aan de zijde van de gemeente (verkokering in de gemeentelijke organisatie).

Productieafspraken woningbouw

Over monitoring hebben partijen afgesproken, dat projecten en programma kwartaalsgewijs worden gemonitord, de gemeenteraad jaarlijks over projectenvoortgang en uitputting van versnellingsgelden wordt geïnformeerd evenals halfjaarlijks over de voortgang van de nieuwbouw. Het opzetten van een gedegen administratie, die de voortgangsmonitoring mogelijk maakt, is nodig om de nakoming van afspraken te volgen. Deze is vastgelegd in de afspraken zelf. Een waarborg voor bewaking is gelegen in de organisatie in de vorm van de Taskforce. Deze waarborg en elementen uit de productieafspraken tussen gemeente en corporaties, kunnen beschouwd worden als een bewakings- en afstemmingsregime. Het daarvoor benodigde inzicht wordt onder meer met voortgangsrapportages aan college en raad gegenereerd.

1.7 Conclusies

Prestatieafspraken

De drie grootste Haagse woningcorporaties en de gemeente Den Haag hebben in lijn met eerdere afspraken sinds 2003 met elkaar een stelsel van afspraken gemaakt over herstructurering van aangewezen vernieuwingsgebieden, de productie van nieuwbouwwoningen en verbetering van de leefbaarheid van buurten. Dit stelsel zorgt voor een duidelijke structuur waarin de samenwerking tussen de gemeente en de corporaties vorm heeft gekregen. De betrokken partijen spreken zich positief uit over deze samenwerkingsstructuur.

Dit is een belangrijke bevinding vanwege de nevenschikkende verhouding waarin partijen zich bevinden sinds de verzelfstandiging van de woningbouwcorporaties in de jaren negentig van de vorige eeuw, waarin zij elkaar vanuit gescheiden verantwoordelijkheden nodig hebben om hun ambities op het gebied van wonen te realiseren. De gemeente kan daarin haar brede publiekrechtelijke verantwoordelijkheid nemen, terwijl de corporatie als maatschappelijke ondernemer haar eigenstandige verantwoordelijkheid kan nemen. De gemeente is ertoe gehouden in deze structuur zowel ruimte als richting te geven aan de woningbouwcorporaties.

Herstructurering

Een belangrijk doel van de prestatieafspraken is de herstructurering van de aangewezen vernieuwingsgebieden in Den Haag en het brengen van tempo in deze operatie. De kern van de overeenkomst uit 2003 tussen de gemeente en de corporaties bestaat uit het scheppen van ruimte voor de corporaties zodat zij als integrale ‘gebiedsverantwoordelijke’ in de herstructureringsgebieden kunnen acteren en naast de woningen tevens de openbare ruimte aanpakken.

De kosten daarvan kunnen zij nemen omdat de gemeente afziet van de extra erfpachtinkomsten als gevolg van de waardestijging van het vastgoed. Deze afspraak werkt bovendien als een financiële prikkel voor de corporaties omdat de waardestijging niet onmiddellijk wordt afgeroomd in de vorm van extra erfpachtinkomsten voor de gemeente. De verwachting, breed gedragen, is dat de afspraak uiteindelijk in een licht negatief saldo voor corporaties zal resulteren. Bij partijen bestaat geen behoefte om op termijn nacalculatorisch de balans vast te stellen en een ‘administratie’ van baten en lasten die samenhangen met deze financiële afspraak bestaat dan ook niet.

De afspraken bevatten een werkwijze waarin de gemeente stedelijke visies uitwerkt in gebiedsplannen terwijl de corporaties hun voorraadplannen voor woningbouw maken. In deze structuur wordt vrijwel gelijktijdig op verschillende schaalniveaus ‘getekend en gerekend’, een wijze van samenwerken die recht doet aan ieders rol en verantwoordelijkheid.

De financiële afspraak, de duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling en het gelijktijdig op verschillende niveaus werken aan plannen hebben een aanwijsbare versnelling van de herstructurering van de vernieuwingsgebieden opgeleverd.

Leefbaarheid en veiligheid

In 2005 hebben de gemeente en de drie corporaties kaderafspraken ondertekend, gericht op het vergroten van de leefbaarheid in de door de corporaties beheerde woonwijken. Bestaat bij de afspraken over de herstructurering en de nieuwbouwproductie, zoals gezegd, een duidelijke rolverdeling, bij de kaderafspraken Leefbaarheid is eerder sprake van lijst met nuttige acties zonder een duidelijke aanwijzing van ruimte en richting voor partijen.

De afspraken ontberen een duidelijke gedeelde visie die richting geeft aan het handelen van partijen en een rolverdeling waarbij de gemeente haar beleidsdoelen formuleert en de corporaties ruimte en prikkels krijgen om op een creatieve wijze vaart te maken in de realisatie.

Woningbouwproductie

Ook in de in 2006 ondertekende productieafspraken tussen dezelfde partijen zijn opvattingen te herkennen van onderscheiden rollen en verantwoordelijkheden van betrokkenen. De corporaties binden zich aan minimum aantallen te realiseren woningen, terwijl de gemeente subsidies ter beschikking stelt (‘versnellingsgelden’) binnen omschreven voorwaarden. Tevens is een bonus/malusregeling afgesproken die de corporaties bij het tijdig voldoen aan de productieaantallen toegang verschaft tot voorkeurslocaties. De corporatie die de aantallen niet haalt krijgt geen locaties aangeboden voor de productie van na 2010 en krijgt bovendien geen versnellingsgelden.

Een belangrijk doel van de productieafspraken vormt de vergroting van het tempo, mogelijk door de gekozen werkwijze, waarbij met een verbeterde periodieke meting van resultaten partijen elkaar aanspreken op het eventueel achterblijven bij de ‘targets’ en belemmeringen tijdig bespreekbaar maken.

Tijdens het onderzoek bleken ondanks het gevoel van urgentie dat bij de partijen leeft, het risico te bestaan dat de aantallen niet behaald zouden worden binnen de tijdgrens – uiterlijk 2010 – die daarvoor in overleg was bepaald. De gemeente onderkent dit risico.

Monitoring en Evaluatie

Zien we bij de productieafspraken voor nieuwbouw een transparante wijze van voortgangsmeting en -bewaking, bij de afspraken rondom de herstructurering van de vernieuwingsgebieden en de bevordering van leefbaarheid in de door de corporaties beheerde wijken ontbreekt een periodieke evaluatie van effecten in relatie tot de voornemens en de wijze van werken.

Ondanks de afspraak om de tweejaarlijks de herstructurering van gebieden te evalueren is daarvan in de praktijk weinig van terecht gekomen en ontbreekt daardoor het zicht op de effecten.

Rondom de kaderafspraken Leefbaarheid wordt door partijen kritisch gesproken over het ontbreken van duidelijke doelen die een voorwaarde vormen voor een bezinning op de vraag of en hoe de beoogde doelen in de praktijk tot effecten leiden.

2. Reactie van het college van B&W

Het college van B&W reageerde op de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamercommissie in zijn brief van 15 april 2008. De tekst van de brief luidde als volgt.

Geachte voorzitter van de Rekenkamercommissie,

Het college van B&W heeft met instemming kennisgenomen van het onderzoek van de Rekenkamercommissie naar de realisatie van het gemeentelijk woonbeleid via de prestatieafspraken. In het rapport van de Rekenkamercommissie vinden wij enerzijds de erkenning dat de gemeente met de corporaties op een goede wijze samenwerkt. Anderzijds constateren wij ook met de commissie dat daar waar het de monitoring en evaluatie van de afspraken betreft nog een verbeterslag gemaakt moet worden. Wij concluderen met de Rekenkamercommissie dat de prestatieafspraken een belangrijk, zo niet onmisbaar, instrument zijn bij de realisatie van de doelen van het woonbeleid.

In het algemeen constateren wij evenals de Rekenkamercommissie dat de verhouding tussen gemeenten en corporaties de laatste jaren sterk aan verandering onderhevig is. De partijen zijn de afgelopen jaren steeds meer in een horizontale verhouding met elkaar gebracht. Anders dan de Rekenkamercommissie menen wij echter dat de verhoudingen niet geheel gelijkwaardig zijn. Het BBSH bepaalt dat corporaties bij hun investeringen het gemeentelijke woonbeleid in acht dienen te nemen. De toenmalige minister van VROM, mevrouw Dekker, heeft dit geoperationaliseerd (MG circulaire december 2005) door te stellen dat wanneer gemeenten een Woonvisie hebben opgesteld, hierop een “bod” door de corporaties moet worden uitgebracht. In het proces naar het maken van nieuwe prestatieafspraken (voor de periode na 2009) zal de herziening van de woonvisie uit 2004 daarom ook een belangrijke positie krijgen. Overigens zal ook bij de nieuwe prestatieafspraken wederkerigheid als centraal uitgangspunt overeind blijven.

De conclusies en aanbevelingen die de Rekenkamercommissie trekt omtrent de afspraken over herstructurering, leefbaarheid en veiligheid en de woningbouwproductie achten wij van groot belang bij het verbeteren van de effectiviteit en doelmatigheid van ons beleid. In de onderstaande inhoudelijke reactie geven wij onze interpretatie van de belangrijkste conclusies en de wijze waarop wij noodzakelijke verbetering en gaan bewerkstelligen. Wij zullen de aanbevelingen nadrukkelijk meenemen in het proces van het opstellen van nieuwe prestatie- en productieafspraken met de corporaties na 2009.

Goede afspraken over herstructurering

Het college herkent zich in de positieve beoordeling van de afspraken over herstructurering uit de prestatieafspraken 2003-2010. De positieve effecten van dit beleid zijn inmiddels over de hele stad te zien. Wel wijzen wij erop dat in de prestatieafspraken 2003-2010 naast de herstructurering ook een belangrijke uitwerking van de woonruimteverdeling is geregeld. Wij constateren dat de Rekenkamercommissie ervoor kiest om de afspraken over de woonruimteverdeling buiten beschouwing te laten in haar onderzoek. Bij deze afspraken is ook de monitoring goed geregeld door de jaarlijkse aanbod- en verhuurrapportages.

De belangrijkste financiële regeling omtrent de herstructurering betreft inderdaad, zoals de Rekenkamercommissie concludeert, de financiële spelregel waarin de gemeente afziet van het incasseren van extra erfpachtinkomsten op grond van de grondwaardestijging door de nieuwe bebouwing in ruil voor de herinrichting van de woonomgeving in de plangebieden. Nauw daarmee verbonden is de procesafpraak, dat de corporaties de integrale gebiedsverantwoordelijkheid voor de planontwikkeling voor eigen rekening en risico nemen. Deze spelregel voorkomt dat per (plan)gebied opnieuw afspraken moeten worden gemaakt over rolverdeling en geld.

De Rekenkamercommissie betwijfelt of de in de prestatieafspraken afgesproken eindafrekening omtrent erfpachtderving en exploitatieresultaten van de corporaties er zal komen. In het traject om te komen tot nieuwe prestatieafspraken zal er een zo duidelijk mogelijk beeld van de financiële resultaten van de huidige afspraakperiode worden opgesteld. Het opstellen van een dergelijke eindafrekening wordt echter gehinderd door de ongelijksoortigheid van de afspraken die per (deel)plangebied zijn gemaakt. De verwachting is overigens op voorhand dat daarbij een tekort voor rekening en risico van de corporaties zal blijken. Wanneer uit de afrekening een positief saldo volgt zal deze 50-50 over de corporaties en de gemeente worden verdeeld.

Leefbaarheid en Veiligheidsafspraken moeten beter

De discussie over leefbaarheid en veiligheid en de rol van corporaties is er nadrukkelijk een van de laatste jaren. Tot voorkort rekenden corporaties dit niet geheel tot hun primaire taken. Inmiddels zijn corporaties en gemeente er van overtuigd dat ze daar een gezamenlijke verantwoordelijkheid hebben. In 2005 is er bij het opstellen van deze prestatieafspraken voor gekozen om op een pragmatische wijze afspraken te maken over leefbaarheid en veiligheid. Op deze wijze werd de voortgang toen niet belast met een moeizame en abstracte discussie over bevoegdheden en kerntaken van de corporaties en de gemeente. Dat is de totstandkoming en realisatie van de afspraken sterk ten goede gekomen. De afspraken zijn echter wel gemaakt in het volle bewustzijn dat dit slechts een eerste stap was in de samenwerking tussen gemeenten en corporaties bij leefbaarheids- en veiligheidsvraagstukken.’

De Rekenkamercommissie constateert een gebrek aan visie en analyse ten grondslag liggen aan de prestatieafspraken over leefbaarheid en veiligheid. Het college acht het ontbreken van een scherpe visie en analyse ook een gemis in deze set afspraken. Wij delen eveneens de kritiek dat de afspraken te veel zijn blijven hangen in algemene termen en intenties. De afspraken zijn daardoor weinig meetbaar en afrekenbaar. Daar staat overigens tegenover dat op de verschillende onderdelen van de afspraken grote vorderingen zijn gemaakt. Zo zijn de afspraken op het gebied van keurmerken veilig wonen nu al gehaald en hebben de gemeente en de corporaties belangrijke slagen gemaakt bij de aanpak van woonfraude en het voorkomen van huisuitzettingen.

De analyse en de visievorming over leefbaarheid en veiligheid worden inmiddels deels vormgegeven bij de onderhandelingen over de krachtwijken. Wij zullen dit verder gaan uitwerken in het kader van de nieuwe prestatieafspraken die na 2009 van kracht worden. Het doel is daarbij om te komen tot een zoveel mogelijk gedeelde visie waarbij ook de rollen en verantwoordelijkheden voor de verschillende betrokkenen helder worden omschreven.

Productieafspraken: een flinke inspanning maar nog wel op koers

Het college onderschrijft de bevindingen van de Rekenkamercommissie omtrent de productieafspraken. Wel merken wij op dat het doel van de productieafspraken met de corporaties niet alleen moet worden gezien in het opvoeren van het productietempo. Wij zien de productieafspraken voornamelijk als een instrument om de corporaties te binden aan de afspraak om in Den Haag in de periode 2005 t/m 2009 16.200 woningen op te leveren. Door productieafspraken te maken kunnen wij de corporaties aanspreken op hun aandeel, 6.3600 woningen in het totaal aan op te leveren woningen. Daarmee is ook het aandeel sociale woningbouw bij de productie gewaarborgd. Vanzelfsprekend betekent dit dat niet alleen van de corporaties inspanningen worden verwacht. Ook van de gemeente worden – naast het beschikbaar stellen van versnellingsgelden – inspanningen verwacht, zo zijn procedures versneld en is de een speciale Taskforce 16.200 woningen belast met het aanjagen van de productie.

Voor de gemeente, maar ook van corporatiezijde, was duidelijk dat samenwerking en gezamenlijke sturing op de productie niet eindigt met het maken van een afspraak, maar dat uitvoering van de productieafspraken en de voortgang van de (voorgenomen) productie nauwgezet moet worden gevolgd. Om elkaar aan te kunnen spreken

op de wederzijdse inspanningen hebben wij een vorm van programmasturing en monitoring geïntroduceerd. Daarbij wordt partijen de mogelijkheid geboden om elkaar – op verschillende niveaus via een escalatielijn – aan te kunnen spreken. Bij problemen in de voortgang bij projecten wordt gezamenlijk naar oplossingen gezocht. De nauwgezette manier van monitoren en de escalatielijn bieden volgens ons voldoende mogelijkheden om aan te geven wat goed en minder goed werkt.

Tot slot delen wij de conclusie van de Rekenkamer dat de productieafspraken geen garantie bieden op het daadwerkelijk behalen van de beoogde prestaties. Desalniettemin zien wij dat de productie door de corporaties het afgelopen jaar goed op stoom komt. Ondanks dat er nog een flinke inspanning moet worden geleverd – een aanzienlijk deel van de productie staat in het uitvoeringsjaar 2009 gepland – lijkt de productieafpraak 6.3600 woningen zeker realiseerbaar. Voor de periode na 2009 zullen er nieuwe productieafspraken met de corporaties gemaakt worden. Het ligt daarbij voor de hand dat we, na een goede evaluatie, voortbouwen op de huidige succesvolle aanpak.

Monitoring en evaluatie

De voortgang en knelpunten bij de realisatie van alle prestatieafspraken worden zowel bestuurlijk als ambtelijk een aantal maal per jaar besproken. Dat gebeurt bij de financiële afspraken over herstructurering niet, zoals de Rekenkamercommissie terecht concludeert, op een gestructureerde wijze op basis van integrale voortgangsrapportages en evaluaties. Bij de productieafspraken en de afspraken over woonruimteverdeling is de monitoring en evaluatie daarentegen wel formeel en gestructureerd geregeld.

Inmiddels is voor de monitoring van de herstructureringsafspraken de eerste ‘Staat van de herstructurering’ opgesteld. Daarin wordt ingegaan op de gerealiseerde prestaties (sloop/nieuwbouw/woningverbetering en -innovaties) en op de effecten die op het wijkniveau waarneembaar zijn. Aangezien fysieke stedelijke vernieuwingsprojecten vaak minimaal 6-8 jaar vergen zou een eerdere monitoring van effecten bij de herstructurering weinig hebben opgeleverd en dus niet veel zin gehad hebben. De net verschenen eerste ‘Staat van de herstructurering’ kan worden gezien als een nulmeting en is de opmaat voor een periodieke tweejaarlijkse rapportage. Wij zijn voornemens om deze rapportage voor de volgende ronde uit te breiden naar sociaaleconomische ontwikkelingen en leefbaarheidsaspecten. Daarmee zal ook de monitoring van de leefbaarheidsafspraken een structurele vorm krijgen.

Vervolgstappen naar aanleiding van het Rekenkameronderzoek

Zoals in het begin van deze reactie op het onderzoek van de Rekenkamercommissie naar de prestatieafspraken is gesteld heeft het college met instemming kennisgenomen van het rapport en de conclusies van de Rekenkamercommissie. De goede timing van het onderzoek geeft het college de gelegenheid om direct vervolg te geven aan nagenoeg alle aanbevelingen van de commissie.

Het college is voornemens om eind 2009 nieuwe prestatieafspraken met de corporaties te maken. Daarin nemen wij de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamercommissie mee. Een eerste stap is daarbij de visievorming die wij omtrent de woonvisie in 2008 afronden.

Hoogachtend,

Het college van burgemeester en wethouders,
de secretaris,

de burgemeester,

mw. A.W.H. Bertram

J.J. van Aartsen

3. Nawoord

De rekenkamercommissie heeft met belangstelling kennis genomen van de bestuurlijke reactie van het college van B&W op het rapport over de prestatieafspraken tussen de gemeente en woningcorporaties. De instemming van het college met ons rapport en de toezegging onze aanbevelingen nadrukkelijk mee te nemen bij het opstellen van nieuwe afspraken waarderen wij als zeer positief. In dit nawoord willen wij de betrokkenen nog op de volgende punten wijzen.

In zijn uiteenzetting over de financiële afspraken na herstructurering wijst het college op de regeling voor verdeling van een positief dan wel negatief saldo. In beide gevallen valt de regeling ten gunste van de gemeente uit (een nadelig saldo is voor rekening van de corporaties, een positief saldo wordt verdeeld over partijen). Wij wijzen er op dat het eenduidig vaststellen van de eindafrekening een vereiste is voor een deugdelijke uitvoering van de regeling. Het college constateert echter dat de eindafrekening gehinderd wordt door de ongelijksoortigheid van de afspraken per (deel) plan gebied. Dat mag in onze ogen geen reden zijn om geen eindafrekeningen op te maken.

Wij wijzen de raad erop dat op het terrein van herstructurering het inbouwen van wederzijdse stimulansen in de afspraken procesversterkend werkt. In casu ziet de gemeente af van de toename van erfpacht in ruil voor wijkverantwoordelijkheid voor de corporaties. Het college komt in zijn uiteenzetting over de leefbaarheids- en veiligheidsafspraken op dit element niet terug. In ons onderzoek is dit echter een waardevol element gebleken. Wij brengen dit daarom hier nogmaals onder uw aandacht als mogelijk onderdeel voor nieuwe afspraken over leefbaarheid en veiligheid.

De visievorming en het maken van nieuwe afspraken met de corporaties op het beleidsterrein bouwen en wonen en de bijbehorende aspecten als leefbaarheid, veiligheid en duurzaamheid is een proces van lange adem. Dit vergt van het college en de raad de nodige alertheid voor het komende proces van totstandkoming van ruim anderhalf jaar. In lijn met de nieuwe verordening op de rekenkamer is het nu aan de raad om een standpunt te bepalen en zo het college de vereiste politieke duidelijkheid te verschaffen in de aanloop naar nieuwe afspraken. Wij wensen alle betrokkenen bij de vorming van de nieuwe woonvisie veel succes met de opstelling van nieuwe afspraken.

Feitenrapport

Inhoudsopgave

Feitenrapport

0.	Inleiding	
0.1	De waarde van prestatieafspraken	27
0.2	Woningcorporaties als bijzonder fenomeen	27
0.3	Prestatieafspraken als beleidsinstrument	30
0.4	De vraag van de Rekenkamercommissie	32
1.	Het Haagse afsprakenstelsel	
1.1	Een afsprakenstelsel	35
1.2	Het stelsel onder de loep	36
2.	De kwaliteit van de afspraken	
2.1	Inleiding	41
2.2	Prestatieafspraken 2003-2010	41
2.3	Kaderafspraken leefbaarheid en veiligheid	50
2.4	Productieafspraken woningbouw	54
2.5	Regionale prestatieafspraken Stadsgewest - SVH	59
3.	Van stad naar project	
3.1	Moerwijk-Zuid ter illustratie	67
3.2	Doelbeschrijving	68
3.3	De afspraken	72
3.4	De realisatie	73
3.5	Bevindingen	76
4.	De betekenis van prestatieafspraken	
	Bij wijze van slotbeschouwing	78
	Binden en aanspreken op het juiste niveau	78
	Sturingskracht van afspraken	79
	Geen gewoonte om te leren	79
	Gemiddeld een hoog rapportcijfer	80
Bijlage 1:	Haagse afspraken in vogelvlucht	
1.1	Een partnermodel als uitgangspunt	81
1.2	Verbreiding in de jaren negentig	85
1.3	Het huidige afsprakenstelsel	90
Bijlage 2:	gesprekspartners	104
Bijlage 3:	documentatie	105
Bijlage 4:	woningcorporaties in Den Haag	107
Bijlage 5:	lijst met afkortingen	108

0. Inleiding

0.1 De waarde van prestatieafspraken

De Rekenkamercommissie van de gemeente Den Haag is benieuwd naar de waarde en betekenis van de tussen gemeente en woningcorporaties overeengekomen prestatieafspraken. Den Haag beschikt sinds een flink aantal jaren over dergelijke afspraken. Van rijkswege (Ministerie VROM) worden prestatieafspraken nadrukkelijk bepleit: ze zouden een onmisbaar instrument in de lokale gereedchapkast zijn. In steeds meer gemeenten worden prestatieovereenkomsten afgesloten en er liggen tal van publicaties die het belang ervan benadrukken. Tegelijk geldt: er is geen verplichting tot het afsluiten ervan – afspraken zijn uit hun aard en per definitie vrijwillig – net zomin als er voorschriften bestaan voor de inhoud en wijze van totstandkoming. Maar vooral geldt: niemand weet goed wat nu eigenlijk de betekenis van prestatieafspraken is. Aan de ene kant wordt er de loftrompet over gestoken – een moderne gemeente kan niet zonder, zou je bijna denken – maar aan de andere kant horen we ook kritische geluiden: prestatieafspraken zouden meer woorden dan afdwingbare daden bevatten.

Hoe zit dat nu? Meer in het bijzonder: hoe zit dat in Den Haag? Zijn prestatieafspraken daar van betekenis? Vormen ze voor de gemeente een nuttig instrument bij het vertalen van beleidsdoelen naar praktijkdaden? Bieden ze een scherp zicht op de prestaties die gemeente en corporaties gaan leveren? Worden die prestaties ook daadwerkelijk gerealiseerd of blijft het bij mooie woorden?

Het voorliggende rapport gaat op zoek naar de waarde van de Haagse prestatieafspraken. De opzet van het onderzoek, tevens leeswijzer voor dit rapport, komt in paragraaf 0.4 aan bod. Daaraan voorafgaand formuleren we eerst een aantal algemene noties, over achtereenvolgens woningcorporaties (0.2) en prestatieafspraken (0.3).

0.2 Woningcorporaties als bijzonder fenomeen

De positie van woningcorporaties¹ is de laatste jaren veel in discussie, niet in het minst vanwege de bijzondere positie van deze instellingen: geen overheidsorganen maar wel werkzaam in het publieke belang, voor eigen rekening en risico ‘op de markt’ opererend maar zonder aandeelhouders of winstuitkering. Voor een beter begrip van deze bijzondere positie schetsen we hier kort de ontwikkelingsgang van de sector.

- De eerste instellingen zien we in het midden van de negentiende eeuw, veelal voorkomend uit vakbeweging of kerk (particulier initiatief), en gericht op het verbeteren van de woonsituatie die destijds nog niet als voorwerp van overheidszorg werd beschouwd.
- Dat veranderde met de Woningwet van 1901. Deze wet opende ondermeer de mogelijkheid tot subsidiering (door het Rijk) van woningbouwinitiatieven. Deze mogelijkheid werd geboden aan ‘toegelaten instellingen’. Om voor geldelijke steun (in eerste instantie in de vorm van laagrentende leningen) in aanmerking te komen, moesten woningcorporaties ‘de toelating’ aanvragen. Aan die toelating was een aantal voorwaarden verbonden, die zich centreerden rond de in de statuten op te nemen bepaling dat batige saldi niet worden uitgekeerd maar worden ingezet in het belang van de volkshuisvesting. Met deze constructie verzekerde de rijksoverheid zich ervan dat subsidiemiddelen niet zouden ‘weglekken’. Met de mogelijkheid tot subsidiering in het vooruitzicht, vroegen vrijwel alle woningbouwverenigingen de toelating aan.

1. Bijlage 4 presenteert een aantal kerngegevens over de Haagse woningcorporaties Vestia, HaagWonen en Staedion.

- De voordelen van die status als toegelaten instelling, namelijk de toegang tot subsidiefaciliteiten, zijn in de afgelopen jaren (onder verwijzing naar het belang van een gelijk speelveld met vrije concurrentieverhoudingen) afgenomen. Maar de formele band met de overheid, die op grond van de ooit verkregen toelating voorwaarden kan stellen aan de statuten en het beleid van corporaties, bestaat nog steeds. Hoewel daar vast belangstelling voor zou zijn, kunnen corporaties de toelatingsstatus niet inleveren om vervolgens als volledig zelfstandige organisatie verder te gaan.
- In de eerste helft van de vorige eeuw bleef het woningbezit van woningcorporaties, doorgaans aangeduid als de sociale huursector, van overzichtelijke omvang.
- Dat veranderde na de Tweede Wereldoorlog. Er was een groot tekort aan woningen en aan (dus dure) bouwmaterialen. Tegelijkertijd werd met het oog op herstel van de economie, een geleide loonpolitiek gevoerd die was gebaat bij betaalbare huren. Dit vroeg om intensieve subsidiëring van de bouw van nieuwe woningen.
- De woningcorporaties werden het voertuig van het dit beleid. Zij hadden niets te zeggen over de nieuwbouwproductie maar traden wel op als verhuurders/beheerders van deze woningen, die vanaf midden jaren vijftig in grote aantallen werden gerealiseerd. In deze periode ontstond de omvangrijke sociale huursector die we nu nog kennen. Tegelijk ontstond een deel van de hedendaagse opgaven: een groot aantal woningen van een matige kwaliteit in eenzijdig samengestelde wijken.
- De woningnood bleef in de jaren zestig aanhouden en daarmee er behoefte aan een omvangrijk nieuwbouwprogramma. De corporaties bleven het voor de hand liggende instrument om een dergelijk programma te realiseren.
- Eind jaren zestig werden politieke voorstellen gedaan om de verhoudingen op de woningmarkt wat meer marktconform te maken. In de jaren zeventig veranderde die teneur echter weer. De stadsvernieuwing kwam op als nieuw beleidsthema en subjectgebonden ondersteuning in de vorm van Individuele Huursubsidie deed haar intrede, beide als uitvloeisel van de politieke stellingname dat de woonkwaliteit omhoog zou moeten.
- Eind jaren zeventig, na de tweede oliecrisis, steeg de rente en stortten de koopmarkt en de nieuwbouwproductie in. Woningbouw was niet meer rendabel. Wederom werden de corporaties het voertuig voor de rijksoverheid om langs de weg van intensieve subsidiëring toch een aanvaardbare nieuwbouwproductie op gang te houden. In deze jaren bestond de nieuwbouwproductie voor meer dan 90% uit gesubsidieerde woningen.
- Gaandeweg rezen de kosten van de (exploitatie)subsidies echter de pan uit. Niet in het minst vanuit deze budgettaire achtergrond ontstonden eind jaren tachtig de contouren van een ingrijpende beleidsherziening, vormgegeven door Staatssecretaris Heerma in zijn Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig. Decentralisatie (van rijksbeleid richting gemeenten) en verzelfstandiging (van de woningcorporaties) zijn in die nota kernbegrippen. De decentralisatie kreeg aanvankelijk vorm door gemeenten meer ruimte te geven in de besteding van subsidiebudgetten, die echter aanzienlijk in omvang afnamen. De exploitatiesubsidies (die het verschil tussen de kostprijs huur en de gevraagde huur afdekten) werden vervangen door eenmalige investeringsubsidies, waar niet veel mee te sturen viel.
- De verzelfstandiging van woningcorporaties mag beschouwd worden als een beleidsprestatie van formaat. Twee bewegingen vormen er de kern van: de bestuurlijke verzelfstandiging in 1993 en de financiële verzelfstandiging in 1995.
- De *bestuurlijke verzelfstandiging* kreeg vorm met de invoering van het Besluit beheer sociale huursector (BBSH). Met het BBSH werd een belangrijke omslag gemaakt van instructie vooraf naar verantwoording achteraf. Onder de voorgangers van het BBSH (het BTIV, Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting) waren de meeste handeling van corporaties ofwel exact voorgeschreven (ondermeer in de zogenaamde Wenken & Voorschriften) of er moest vooraf toestemming voor worden gevraagd. Het BBSH draaide dit om: corporaties maken binnen de wettelijke kaders hun eigen beleid en verantwoorden zich daarover achter in het jaarverslag.
- Het BBSH kent in dit verband twee belangrijke begrippen: het gebied en het belang van de volkshuisvesting. Het gebied van de volkshuisvesting is de afbakening van werkzaamheden die corporaties mogen verrichten. Het belang van de volkshuisvesting wordt gevormd door de terreinen waarover corporaties hun activiteiten

moeten verantwoorden. Daaronder worden van meet af aan werkzaamheden als het huisvesten van doelgroepen het verbeteren van de kwaliteit van het woningbezit verstaan. In de loop der jaren zijn hier nieuwe velden aan toegevoegd, zoals het thema leefbaarheid en het afstemmen van wonen en zorg. Deze verbreding laat zien dat er steeds meer verwacht wordt van corporaties: niet alleen het verhuren van betaalbare woningen maar ook het bijdragen aan een fijn leefklimaat in de wijk. De systematiek is echter ongewijzigd gebleven: het gebied van de volkshuisvesting wordt limitatief omschreven terwijl het belang van de volkshuisvesting welbewust in vrij algemene bewoordingen wordt aangeduid.

- Het is aan de corporatie zelf om op lokaal niveau in te vullen wat er precies onder dat belang moet worden verstaan, in samenspraak met de bewoners, de gemeente en andere belanghouders. Hier is de beleidsvrijheid aanzienlijk.
- De *financiële verzelfstandiging* kreeg vooral vorm met de zogenaamde bruteringsoperatie uit 1995. Met de bruteringsoperatie werden de nog te ontvangen exploitatiesubsidies weggestreept tegen de leningen die corporaties nog bij het Rijk moesten aflossen.
- Hoewel dit in de kern een financieel/administratieve operatie is, zorgde het voor wezenlijk andere verhoudingen tussen corporaties en rijksoverheid. Dat komt vooral doordat de subsidiestroom richting corporaties voor het Rijk een belangrijk sturingsinstrument was, vermoedelijk zelfs het belangrijkste instrument. Deze gouden koorden verdwenen met de bruteringsoperatie en met de gelijktijdige beleidslijn om geen nieuwe exploitatiesubsidies meer te verstrekken. Deze exploitatiesubsidies (die op zeer veel huurwoningen van toepassing waren) dekten achteraf het verschil tussen de kostprijs huur en de feitelijk gevraagde (lagere) huur. Het Rijk beschikte hier over verschillende draaiknoppen: als de jaarlijkse huurverhogingen op een hoog percentage werd gesteld, dan kwam de feitelijke huur dichterbij de kostprijs huur en was er minder subsidie nodig. De hogere huren zorgden wel voor extra uitgaven aan Individuele Huursubsidie. Vanwege deze samenhangen had de rijksoverheid belang bij een zorgvuldige inrichting van het huurbeleid, de objectsubsidies en de subjectsubsidies. Deze samenhang verdween echter met de bruteringsoperatie en dat zorgde voor andere verhoudingen. Het Rijk had sindsdien bijvoorbeeld belang bij lagere huurstijgingen (politiek aantrekkelijk en minder IHS-uitgaven) ‘op kosten’ van de corporaties.
- Op diverse punten zijn de verhoudingen sinds de bruteringsoperatie omgedraaid. Zo was het voor corporaties voordien bijvoorbeeld verboden om onrendabel te investeren bij nieuwbouw, want dat zou een ‘uitkering aan huurders’ zijn, vergelijkbaar met het weggeven van geld. Deze dagen lijken onrendabele investeringen de normaalste zaak van de wereld. Ze hebben de rol van de subsidiemiddelen van voorheen overgenomen, zij het dat de overheid niet meer aan de koorden trekt.
- In de afgelopen ruim tien jaar heeft het fenomeen woningcorporatie met grote regelmaat in de belangstelling van politiek, publiek en media gestaan. Die belangstelling zal zeker deels te maken hebben met één van de successen van de verzelfstandiging: de financiële ontwikkeling van de sector. Dat succes is goeddeels te danken aan de lage rente en de waardeinstijging van vastgoed, en heeft ervoor gezorgd dat veel corporaties over aanzienlijke investeringsmogelijkheden beschikken. Dat roept (kennelijk) al snel de vraag op wie over de inzet van die middelen mag beslissen, meer precies welke mogelijkheden Rijk en gemeenten hebben om daar invloed op uit te oefenen.
- Het is verleidelijk om daar digitale antwoorden op te geven, in termen van corporaties zouden naar verder naar de markt of terug naar de overheid moeten. Vanuit de sector wordt het concept van maatschappelijk ondernemerschap als een volwaardig alternatief voorgesteld. Daarin is de corporatie een risicodragende onderneming die zich richt op het bereiken van maatschappelijke resultaten (in plaats van financiële winst), die geen winsten uitkeert maar ze herinvesteert, die geen natuurlijke kapitaaleigenaren kent maar wel belanghouders (die last van of baat bij het werk van de corporatie hebben). Een corporatie bepaalt zelf haar beleid en is zelf verantwoordelijk voor investeringskeuzen. Van een corporatie wordt wel verwacht dat ze het gemeentelijke woonbeleid in acht neemt, haar beleid in samenspraak met de belanghouders bepaalt en achteraf aan deze belanghouders verantwoording aflegt over de geleverde prestaties.

Hoe men ook tegen het fenomeen woningcorporatie aankijkt, en welke toekomst men ermee voor ogen heeft; vast staat dat de overheid welbewust afscheid heeft genomen van haar mogelijkheden om de instellingen (verticaal, hiërarchisch) te sturen met regels, instructies of geld. Woningcorporaties zijn op lokaal niveau in een nevenschiktelijke (horizontale) verhouding met de gemeente gebracht, en in die verhouding ontstond er behoefte aan nieuwe instrumenten om de samenwerking vorm te geven: *prestatieafspraken*.

0.3 Prestatieafspraken als beleidsinstrument

Over prestatieafspraken wordt al jarenlang gesproken. In de eerste jaren na de invoering van het BBSH, de kaderstellende regelgeving voor woningcorporaties, speelden ze een rol in het gemeentelijk toezicht op corporaties, dat toen nog bestond. Het maken van prestatieafspraken was een manier om vooraf een beoordelingskader op te stellen, zodat de gemeente achteraf kon bekijken of de afgesproken prestaties ook geleverd waren.

Die gemeentelijke rol in het toezicht verdween in 1997 – om de dubbele petten van de gemeente op te heffen – maar prestatieafspraken bleven. Hun functie in de lokale verhoudingen werd echter minder duidelijk.

Nog regelmatig zien we dat prestatieafspraken worden gezien als een instrument in een hiërarchische verhouding tussen gemeente en corporatie. Ruim een decennium na de verzelfstandiging van de corporaties gaan veel prestatieafspraken nog steeds meer over de vraag ‘wie het voor het zeggen heeft’ dan over wat er zou moeten gebeuren.

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

Het Besluit beheer sociale huursector bevat de bepaling dat corporaties bij hun werkzaamheden ‘het gemeentelijke beleid in acht moeten nemen’. Die ietwat cryptische formulering wil zeggen dat corporaties geen uitvoerders van gemeentelijk beleid zijn, maar dat ze dat beleid ook niet links kunnen laten liggen. In dát grijze gebied vervullen prestatieafspraken hun rol. Voor corporaties – maatschappelijke ondernemingen – vormen ze het ‘bewijsmateriaal’ dat ze in goed overleg met belanghouders hun doelstellingen en werkzaamheden bepalen. En voor gemeenten vormen ze een instrument waarin de (soms kleine) bijdragen van diverse beleidsdisciplines worden samengebonden (‘geregisseerd’) tot een samenhangend (‘integraal’) aanbod.

Tot zo’n tien, vijftien jaar geleden heette ‘wonen’ nog ‘volkshuisvesting’ en waren er gemeentelijke afdelingen met die naam die door middel van subsidieverstreking sturing konden geven aan de nieuwbouwproductie (verantwoordelijk waren voor de woningdistributie, richting gaven aan het gemeentelijk woningbedrijf et cetera). Sindsdien hebben zich echter drie ontwikkelingen voorgedaan:

- *Verlies aan sturingsinstrumenten*: subsidiemogelijkheden zijn er nauwelijks meer, de corporaties zijn verzelfstandigd, de woonruimteverdeling is geregionaliseerd en op afstand geplaatst enzovoorts.
- *Verbreiding van het beleidsterrein*: volkshuisvesting ging wonen heten, heeft te maken met leefbaarheid, met zorg, met ruimtelijke inrichting en openbaar gebied, met sociale samenhang enzovoorts.
- *Fragmentatie van beleid*: de vele kleine bijdragen die in samenhang het woonbeleid vormen, zijn verdeeld over tal van gemeentelijke organisatieonderdelen en externe partijen – met bijbehorende coördinatievraagstukken.

Prestatieafspraken zijn een instrument om weer samenhang en stuurkracht in het gemeentelijk beleid aan te brengen. Zo zou de onderzoekshypothese kunnen luiden.

Al die jaren bleef er wel discussie bestaan over de waarde van prestatieafspraken als lokaal beleidsinstrument. Lokaal komt men immers nogal eens de paradox van de prestatieafpraak tegen: als je ze nodig hebt lukt het niet om ze te maken en als je daar wel in slaagt heb je ze eigenlijk niet nodig. Die paradox wijst op een wezenskenmerk van afspraken: *ze zijn vrijwillig en geen instrument waarmee een gemeente prestaties kan afdwingen bij een onwillige corporatie*. Er is een minimumniveau aan onderling vertrouwen nodig om tot afspraken te kunnen komen en als de verhouding tussen gemeente en corporatie ernstig is verstoord kun je er beter niet aan beginnen. Overigens – nog een paradox – roepen gemeente en corporatie juist in zó'n situatie vaak om een (hard) prestatiecontract. Als je elkaar niet vertrouwt, wil je zaken namelijk op papier vastleggen.

Hoe het ook zij: het is intussen duidelijk dat de verhouding tussen gemeente en corporatie er een is van horizontaal bestuur, en in zo'n verhouding horen afspraken thuis. De afgelopen jaren is, onder andere van VROM-zijde, met regelmaat benadrukt dat veel meer gemeenten en corporaties prestatieafspraken zouden moeten maken, en dat die afspraken een stuk concreter moeten worden. Die boodschap is onder meer te lezen in de Nota Mensen, Wensen, Wonen van Staatssecretaris Remkes. In die Nota werd gekozen voor een oplossing met planverplichtingen; dat alles te regelen in een Woonwet die de Tweede Kamer echter nooit bereikte.

In december 2006 heeft toenmalig minister Dekker van VROM haar 'Beleidsvisie toekomst woningcorporaties' vastgelegd in een brief aan de Tweede Kamer. In deze brief benadrukt ook Dekker het belang van prestatieafspraken. Ze kiest daarbij nadrukkelijk voor een stelsel van checks and balances in plaats van de planverplichtingen die Remkes voor ogen had. In de voorstellen van de minister dienen de corporaties als het ware een bod uit te brengen op de door de gemeente gewenste prestaties, zoals die in een woonvisie worden neergelegd. Dat bod zou vooral een investeringsbod moeten zijn, gelet op de politieke wens om veel meer tempo te brengen in de nieuwbouw- en herstructureringsopgaven. Vanuit die optiek wordt aan corporaties een 'investeringsdoelstelling' meegegeven, die aangeeft welke investeringsomvang in de komende jaren in redelijkheid van de corporatie mag worden verwacht. Loopt het lokale proces zoals het hoort, dan wordt de gemeentelijke woonvisie beantwoord met een aantrekkelijk investeringsbod, en wordt het geheel met heldere prestatieafspraken bekrachtigd.

Loopt het lokale proces echter mager of zelfs stuk, dan voorzien de voorstellen in een vorm van mediation, die voor bemiddeling zorgt en terzake ook een gezaghebbend oordeel uit kan spreken.

Hoe het met die brief van Dekker verdergaat, weten we nog niet. Vermoedelijk zullen aardig wat gemeenten er moeite mee hebben om een woonvisie te ontwikkelen die zó concreet is dat corporaties er daadwerkelijk een bod op kunnen uitbrengen. Dat alles ligt echter nog in het verschiet.

Inmiddels hebben we een nieuwe minister voor Wonen, Wijken en Integratie, mevrouw Vogelaar. Het is nog onduidelijk in hoeverre het onlangs gesloten akkoord tussen haar en Aedes² het lokale speelveld gaat beïnvloeden. We hebben het dan niet alleen over de uitspraken ten aanzien van het corporatiebestel, maar ook (of met name) over de financiële afspraken in dat akkoord. Tijdens de gesprekken die in het kader van voorliggend onderzoek zijn gevoerd, zijn regelmatig zorgen geuit over de effecten van een extra financiële inzet van corporaties op de afspraken in Den Haag. In dit onderzoek kijken we naar de Haagse praktijk van dit moment en in het recente verleden. Over de uitwerking van voornoemd akkoord en de effecten daarvan op de situatie in Den Haag kunnen op dit moment eenvoudigweg nog geen uitspraken worden gedaan.

2. Onderbandelaarsakkoord Rijk-Aedes d.d. 17 september 2007

Samengevat: prestatieafspraken zijn:

- niet verplicht maar vrijwillig;
- geen vorm van hiërarchische sturing, maar van horizontale samenwerking;
- goed toepasbaar waar je met geld of regels niet of nauwelijks kunt sturen.

Prestatieafspraken kunnen verschillende functies vervullen:

- partijen binden aan doelen en ambities;
- partijen binden aan een programma;
- zorgen voor het afstemmen van activiteiten en investeringen (het principe ‘1+1=3’, wat betreft effect en in de tijd);
- coördineren van processen (overleggen, informatie uitwisselen, samen werken of ‘produceren’);
- helder maken waar partijen elkaar op aan kunnen spreken: vastleggen van rollen, inzet en condities;
- legitimeren van de inzet van corporaties.

Prestatieafspraken vergroten de voorspelbaarheid wederzijds, uitermate belangrijk bij keuzen ten aanzien van investeringen of inzet van middelen anderszins.

Kortom: prestatieafspraken zijn een middel om de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het realiseren van woonambities te expliciteren, te richten en te organiseren.

0.4 De vraag van de Rekenkamercommissie

De Rekenkamercommissie van de gemeente Den Haag wil zicht krijgen op de waarde van prestatieafspraken in het bereiken van de gemeentelijke volkshuisvestingsambities. Worden afspraken nagekomen en draagt dat bij aan het bereiken van de gestelde doelen?

De beantwoording van deze vragen heeft langs de volgende stappen plaatsgevonden. Als eerste stap heeft een documentanalyse³ plaatsgevonden van de (voornaamste) afspraken tussen gemeente en woningcorporaties sinds medio jaren tachtig van de vorige eeuw. Een beschrijving daarvan in vogelvlucht is opgenomen in bijlage 1. Op basis van deze inventarisatie is een selectie gemaakt van de prestatieafspraken die nader in het onderzoek zijn betrokken. Kenmerkend voor de Haagse praktijk is namelijk dat we moeten spreken van een stelsel aan afspraken. Tot dat stelsel rekenen we op dit moment de volgende overeenkomsten:

- **Beleidsovereenkomst en Prestatieafspraken 2003-2010** (12 maart 2003)
- **Kaderafspraken Leefbaarheid en Veiligheid** (20 december 2005)
- **Samenwerkingsovereenkomsten (SOK's) herstructurering** (m.n. Zuidwest)
- **Productieafspraken** woningbouw gemeente - corporaties (medio 2006)
- **Regionale prestatieafspraken** Stadsgewest - SVH, 2005 tot en met 2009

3. Zie bijlage 3 voor een overzicht van de documentatie.

Tijdens een gespreksronde langs direct betrokkenen bij gemeente en corporaties zijn we ingegaan op de totstandkoming en werking van de prestatieafspraken. Een overzicht van de gesprekspartners is in bijlage 2 opgenomen. Gespreksverslagen zijn hen ter accordering voorgelegd.

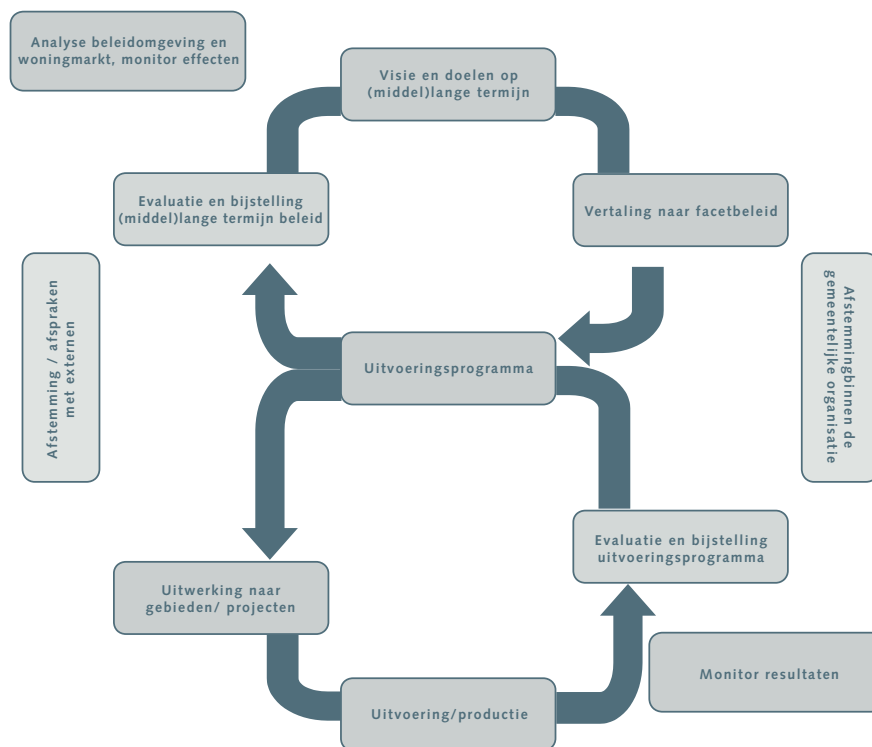
Analysemodel

Het analysemodel dat we hanteren, gaat ervan uit dat prestatieafspraken kunnen worden beschouwd als instrumenten met een plaats in de beleidscyclus die gemeente en woningcorporaties doorlopen bij het vormgeven aan het lokale woonbeleid. Dat beleidsproces kunnen we beschrijven als een achtbaan waarin twee cirkels aan elkaar worden gehaakt. Er is een ‘bovenkant van beleid’, waarin een woonvisie wordt uitgewerkt in deelonderwerpen, en er is een onderkant waarin het beleid wordt omgezet in daden en effecten, die gevolgd en geëvalueerd worden. Tenminste: dat is de normatieve veronderstelling.

Het analysemodel staat op de volgende pagina schematisch weergegeven.

In de bovenste cirkel zien we de langjarige beleidscyclus, waarin een woonvisie wordt uitgewerkt in het beleid op onderdelen van betrokken gemeentelijke organisatieonderdelen en externe partijen. Dat vergt spelregels en kaderafspraken, met de corporaties bijvoorbeeld in de vorm van procesafspraken.

Figuur 1: De cyclus van het woonbeleid, met haar ijkpunten



De langetermijnvisie vergt uitwerking in korte termijnacties, die opgenomen kunnen worden in begrotingen en jaarwerkplannen. Daarmee ontstaat een tweede cirkel, onderaan, waarin afspraken over de ‘jaarproductie’ worden gemaakt en worden uitgevoerd. Dat is het ‘dagelijks werk’ van diverse gemeentelijke afdelingen en partijen als projectontwikkelaars, zorgaanbieders én woningcorporaties.

De cirkels worden aan elkaar gehaakt door op verschillende momenten de resultaten te monitoren en te evalueren. Die leermomenten zouden een logische plek in de beleidscirkel moeten hebben, zodat praktijkervaringen worden benut bij de bijstelling van het beleid.

Deze cyclus vormt de beleidscontext van waaruit we de functie en betekenis van prestatieafspraken bezien.

Opzet

De bevindingen van het onderzoek zijn in de volgende hoofdstukken neergelegd. De opzet is als volgt.

Hoofdstuk 1 bevat een eerste typering van het afsprakenstelsel. Het derde hoofdstuk gaat in op de afzonderlijke onderdelen van het stelsel. Bij elk van de overeenkomsten lopen we langs doel, karakter en resultaat.

Hoofdstuk 3 gaat nader in op de uitwerking van de herstructureringsafspraken door één gebied als voorbeeld te presenteren. In hoofdstuk 4 volgt een slotbeschouwing over de betekenis van de Haagse prestatieafspraken als beleidsinstrument.

De bijlagen bevatten:

1. Een beschrijving van de (geschiedenis van de) Haagse afspraken in vogelvlucht
2. Een overzicht van de gesprekspartners
3. Geraadpleegde documenten
4. Enkele kenmerken van de woningcorporaties in Den Haag
5. Een lijst met afkortingen.

1. Het Haagse afsprakenstelsel

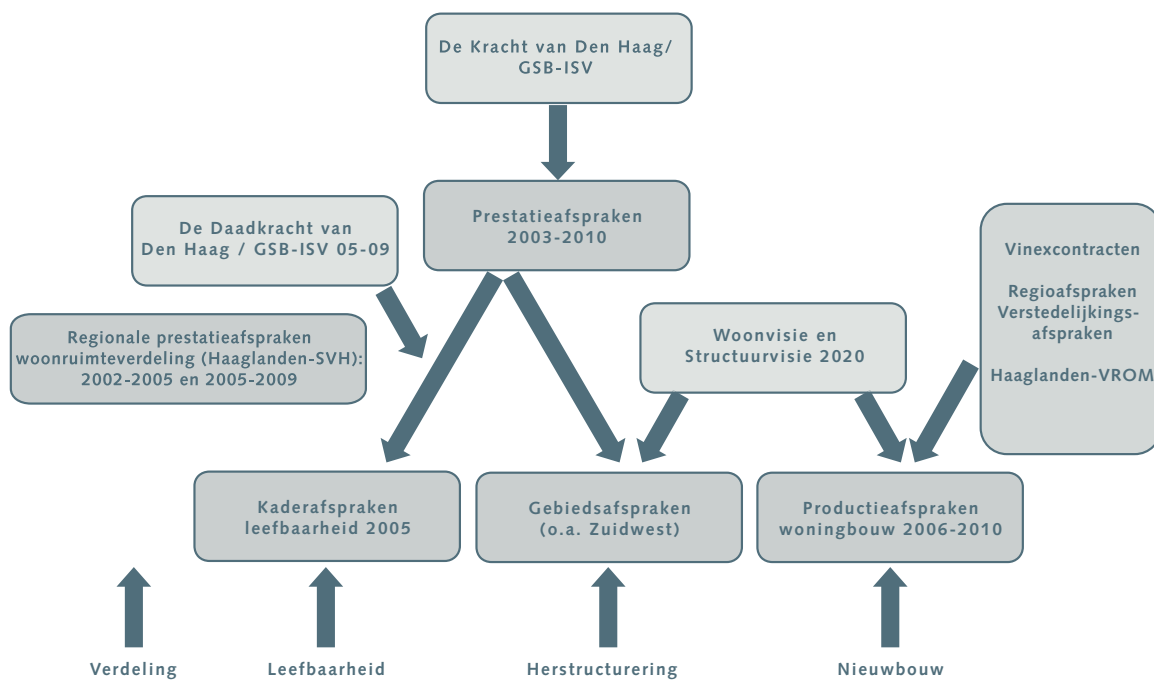
1.1 Een afsprakenstelsel

De Haagse prestatieafspraken kennen een voorgeschiedenis die teruggaat tot in de jaren tachtig van de vorige eeuw, toen de verhouding en wijze van samenwerking tussen gemeente en instellingen nadrukkelijk onderwerp van overleg was. Het huidige stelsel aan afspraken dateert in de kern van begin deze eeuw. Rond die tijd ontstond zowel bij gemeente als corporaties de wens om de relatie (die ook onder druk stond⁴) ter herijken, en de wederzijdse verwachtingen en vorm van samenwerking vast te leggen in nieuwe prestatieafspraken. Dat gebeurt in de uit 2002 daterende Beleidsovereenkomst en Prestatieafspraken 2003-2010.

Deze overeenkomst kunnen we beschouwen als het hart van een stelsel aan afspraken, waartoe ook de kaderafspraken leefbaarheid en veiligheid, de regionale prestatieafspraken over woonruimteverdeling, de gebieds-gerichte samenwerkingsovereenkomsten over herstructurering en de recente productieafspraken kunnen worden gerekend.

In hoofdstuk 2 worden deze overeenkomsten uitgebreid beschreven. In deze paragraaf starten we met een korte typering van de onderdelen die gezamenlijk het Haagse afsprakenstelsel vormen. Dat stelsel kan als volgt in schema worden weergegeven (zie figuur volgende pagina)

Figuur 2: Het Haagse afsprakenstelsel in schema



4. Zie voor een uitgebreide beschrijving van de verhouding tussen gemeente en corporaties in deze periode *Ordering en Sturing in de Haagse Volkshuisvesting*, A. Ourveband en G. van Daalen, OTB Delft, 2000.

De **prestatieafspraken 2003-2010** vormen een centraal element in het stelsel. De inhoudelijke achtergrond ervan wordt met name gevormd door de GSB-nota (Grootestedenbeleid) De Kracht van Den Haag, die een aantal centrale vernieuwingsgebieden benoemt met een omvangrijke herstructureringsopgave.

De prestatieafspraken regelen de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de gemeente en de corporaties en leggen enkele basale financiële principes vast, bedoeld om de samenwerking in de wijken zelf te versoepelen. Kort samengevat: in de vernieuwingsgebieden krijgen de corporaties de rol van gebiedsontwikkelaar (met bijbehorende kansen en risico's). De gemeente ziet hier af van het middels de erfpacht incasseren van de waardeverhoging van het vastgoed. Daarmee worden herhalingsdiscussies op projectniveau overbodig en kunnen op gebiedsniveau plussen en minnen worden gesaldeerd. Deze principes worden uitgewerkt in **samenwerkings-overeenkomsten per gebied**, waarvan de inhoud mede bepaald wordt door de beleidslijnen uit woon- en structuurvisie.

De prestatieafspraken 2003-2010 gaan ook in op het onderwerp leefbaarheid. De betreffende afspraken worden in 2005 verder uitgewerkt in de **kaderafspraken leefbaarheid en veiligheid**.

Aan de linkerzijde van het schema zien we de **regionale prestatieafspraken** tussen het Stadsgewest Haaglanden en de Sociale Verhuurders Haaglanden (SVH). In die regionale afspraken (die vanaf 1997 worden gemaakt) komen vooral de toewijzingsprestaties aan bod. Zo moet (onder meer) ten minste 70% van de vrijkomende sociale huurwoningen bij huishoudens uit de doelgroep terecht komen. Deze afspraken beogen bij te dragen aan een regionale, gespreide opvang van woningzoekenden met een bescheiden inkomen, zodat deze niet geconcentreerd in Den Haag terecht komen. In de prestatieafspraken 2003-2010 worden de regionale afspraken bevestigd en worden er binnen de gemeente Den Haag afspraken aan toegevoegd over de toewijzing van sociale huurwoningen in de eenzijdige (goedkope) en de overige wijken.

De **woningproductieafspraken uit 2006** zijn een latere aanvulling op de overeenkomst 2003-2010.

Beleidsinhoudelijk staan ze in verband met de Woonvisie 2020 en in meer praktische zin met de GSB/ISV-afspraken tussen stad en rijk en de zogenaamde verstedelijkingsafspraken tussen regio en rijk. Dit cluster aan afspraken benoemt de (getalsmatige) Haagse woningbouwopgave en de productieafspraken uit 2006 beogen het corporatiedeel daarvan vast te leggen.

1.2 Het stelsel onder de loep

Hoe kunnen we dit stelsel typeren? We starten met een aantal constatering.

Een stelsel met verschillende overeenkomsten

Eerste constatering is dat er in Den Haag niet sprake is van één document, dat over de volle breedte van het beleidsterrein wonen prestatieafspraken tussen gemeente en corporaties bevat. In Den Haag zijn de afspraken verdeeld over verschillende documenten, uit verschillende jaargangen, die bij elkaar evenwel het beleidsterrein goeddeels afdekken.

Van tijd tot tijd gaan er geluiden op om al die afspraken samen te vatten in één document, wat op z'n minst de overzichtelijkheid en toegankelijkheid ten goede zou komen. Inhoudelijk zou dat als voordeel kunnen hebben dat de gemeente een bredere inzet kan 'aanbieden' (door bijdragen vanuit verschillende beleidsterreinen te verzamelen) en zodoende 'sterker' het overleg met de corporaties in kan gaan. Daar staat tegenover dat bundeling van al die onderwerpen het overleg ingewikkelder kan maken, met een afnemende kans op succesvolle afronding.

Relatie tussen beleid en afspraken

Een tweede constatering (van belang voor een goed begrip van de waarde van dat stelsel) is dat de prestatieafspraken niet (of nauwelijks) starten met een aanduiding van de te bereiken inhoudelijke doelen, die vervolgens in te leveren prestaties worden uitgewerkt. In veel gemeenten kennen prestatieafspraken een opzet waarin

overeenstemming over de beleidsdoelen wordt vastgelegd (wat willen we bereiken?), gevolgd door een opsomming van acties (wie gaat wat doen?). De Haagse afspraken zijn veel meer te typeren als samenwerkingsafspraken, die over het ‘hoe’ gaan. Het ‘waarheen’ ontbreekt veelal: de overeenstemming over de hoofddoelen van beleid hoeft niet uitgebreid bevestigd en vastgelegd te worden.

Een verklaring hiervoor lijkt te zijn dat het belang van het verminderen van de segregatie naar inkomen onomstreden is. Iedereen lijkt het er over eens dat dit doelstelling nummer 1 is, en vanuit die consensus hoeven er geen diepgravende discussies te worden gevoerd over nut en noodzaak van herstructurering van de eenzijdige wijken of het verhogen van het aantal toewijzingen aan lagere inkomens in de regiogemeenten. Deze doelen zijn vastgelegd in de woon- en structuurvisie, waarnaar in de toelichting op afspraken wordt verwezen. Overigens ontbreekt zo’n overkoepelend beleid op het deelterrein van de leefbaarheid. De afspraken op dat terrein lijken daardoor ook wat willekeurig: ze zijn stuk voor stuk nuttig maar welk doel ze dichterbij willen brengen is minder helder.

De overeenkomsten bestrijken het terrein van bouwen, herstructureren, kansen voor doelgroepen en leefbaarheid. Afzonderlijke afspraken over duurzaamheid en wonen met zorg, vrij gebruikelijke onderwerpen voor prestatieafspraken, treffen we niet aan. Dat betekent overigens niet dat er op die terreinen niets gebeurt.

Meer een samenwerkingsmodel dan een contract

De Haagse afspraken worden ‘tijdens de rit’ gemaakt en niet, zoals in veel andere gemeenten gebeurt, in een tijdelijke projectstructuur. In Den Haag functioneert een regulier Bestuurlijk Overleg, met ‘ambtelijke’ voorbereiding, dat op haar agenda van tijd tot tijd – wanneer dat aan de orde komt – over de wederzijdse afspraken praat. Afspraken maken, zouden we kunnen zeggen, is in Den Haag zodoende onderdeel van het normale verkeer tussen gemeente en corporaties en is geen bijzondere, tijdelijke activiteit. De Haagse prestatieafspraken zijn, mede daardoor, geen doel op zich maar een middel. De aanleiding ervoor ligt doorgaans in een knelpunt bij of zorg over de uitvoering.

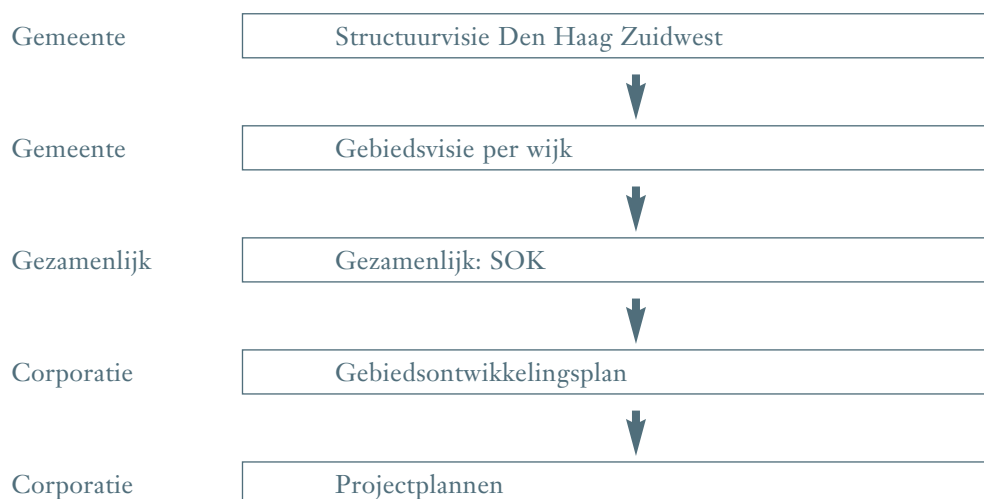
Het afsprakenstelsel richt zich in hoge mate op het vormgeven aan de samenwerking tussen gemeente en corporaties. Het is geen contractmodel, waarin de gemeente als het ware laat ‘bieden’ op de te leveren prestaties en de scherpste aanbieder contracteert. Het is ook geen beleidsmodel, waarin gemeente en corporaties vaststellen welke doelstellingen gehaald moeten worden en welke activiteiten daartoe verricht moeten worden.

De typering als samenwerkingsmodel zien we vooral bij de afspraken over de herstructurering en bij die over de nieuwbouwproductie. In beide gevallen is er namelijk aandacht besteed aan de wijze waarop gemeente en corporatie(s) door samen te werken tot betere resultaten kunnen komen. Niet door (alleen maar) aan te geven dat er X woningen moeten worden gebouwd of Y wijken moeten worden geherstructureerd, maar door een werkwijze in te richten waarin gemeente en corporaties tempo kunnen maken.

Bij de afspraken over herstructurering wordt er *opgeschaald* van het niveau van het afzonderlijke *project* naar het niveau van het *gebied*. Bij de afspraken over de nieuwbouw wordt er opgeschaald van *project* naar *programma*. Door op een hoger schaalniveau afspraken te maken, kunnen de corporaties zich richten op de projectaanpak en de gemeente op de kaderstelling – gescheiden verantwoordelijkheden – waarmee (ook) tijdwinst ontstaat.

Bij de afspraken over de herstructurering van de centrale vernieuwingsgebieden is een indeling in vier schaalniveaus ontworpen, met daarachter een taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeente en corporaties.

De gemeente benoemt de doelen en kaders op het niveau van stadsdeel (Zuidwest bijvoorbeeld) en wijk (zoals Morgenstond), terwijl de corporaties het voortouw nemen op het niveau van gebied (zoals Morgenstond-Midden) en project. Op het scharnierpunt sluiten gemeente en corporatie(s) een samenwerkingsovereenkomst (SOK).



In de praktijk worden de wijkvisie (gemeente), het gebiedsontwikkelingsplan (corporatie) en de SOK (samen) goeddeels gelijktijdig opgesteld: parallelle planvorming. Het benoemen van hoofdlijnen en kaders, het uitwerken in plannen en het berekenen van de kosten en opbrengsten daarvan zijn niet strikt gescheiden. Deelproducten en tussenresultaten worden in een gezamenlijke werkgroep besproken. Zo kijken de corporaties als het ware over de schouders van de ambtenaren mee als een gemeentelijke wijkvisie wordt opgesteld, net zoals de gemeente over de schouders van de corporaties meekijkt als deze rekenen aan het vermoedelijke exploitatieresultaat van de herstructureringsoperatie. Deze werkwijze zorgt (samen met de financiële spelregels, waarover verderop meer) voor tempo.

Het productietempo bij de nieuwbouw van woningen wordt opgevoerd door een programmaoverleg in te schuiven in de bestaande overlegstructuur.



Het (al bestaande) Projectoverleg kent als deelnemers de projectleider bij de corporatie en de opdrachtnemer van de gemeente. In dit overleg komen – de naam zegt het al – louter projectgebonden kwesties aan de orde. Van recente datum is het Programmaoverleg, dat met elk van de drie corporaties wordt gevoerd door een medewerker van de gemeentelijke Taskforce 16.200 en een stafmedewerker van de corporatie. Dit overleg heeft betrekking op het met de corporatie overeengekomen productieprogramma, i.c. de prestatieafspraken om voor 2010 tenminste 2.100 woningen te realiseren. Tijdens dit overleg ligt de vraag voor welke projecten vertraging lijken op te gaan lopen, waardoor de programmarealisatie in gevaar komt. De deelnemers zorgen aan eigen zijde voor het wegnemen van belemmeringen en opvoering van het tempo, voor zover dat binnen hun (relatief beperkte) mogelijkheden ligt. Knelpunten die daar bovenuit steken, worden doorgevoerd naar het zogenaamde ‘mandjesoverleg’, waaraan de directeur van het Haags Ontwikkelingsbedrijf en de corporatiedirecteur deelnemen. Dit overleg bestaat al geruime tijd maar werd in het verleden gevoerd door knelpunten rond specifieke projecten. Nu is het overleg meer strategisch van karakter, gevoerd vanuit het programmaoverleg. Tot slot is er (al sinds jaar en dag) het Bestuurlijk overleg tussen de gemeente en de gezamenlijke corporaties (eens per kwartaal).

5. In de praktijk zijn aan het project- en programmaoverleg geen namen gegeven. Deze termen zijn hier geïntroduceerd om het onderscheid kort neer te kunnen zetten.

Met deze werkwijze kunnen gemeente en corporatie(s) elkaar op programmaniveau op de voortgang aanspreken. Door het onderlinge overleg beter te structureren, en te voeden met betrouwbare informatie over de projectvoortgang (gegevens die eerder ontbraken), komen de vertragers eerder in beeld. Vermoedelijk zit hierin de grootste bijdrage aan de versnelling (samen met de bonusregeling en de afspraken over grondkosten en parkeer- en voorverkoopbijdragen, waarover verderop meer). Overigens kan hierbij worden aangetekend dat de afspraken over de werkwijze bij herstructurering hun tijd misschien wel vooruit waren, terwijl de recente afspraken over de nieuwbouwproductie er eigenlijk al een aantal jaren hadden moeten zijn.

Andere aanpak bij woonruimteverdeling en leefbaarheid

Waar de functie van afspraken bij herstructurering en nieuwbouw in belangrijke mate de onderlinge samenwerking betreft, is dat anders bij woonruimteverdeling (regioafspraken) en leefbaarheid.

De regioafspraken, die inmiddels een flinke historie kennen, borduren voort op de wens om de regionale voorraad betaalbare huurwoningen doelmatig te benutten. Woningzoekenden met een bescheiden inkomen zouden niet alleen in Den Haag terecht moeten komen maar ook in de regiogemeenten. Daartoe de afspraak dat ten minste 70% van de sociale huurvoorraad zou moeten worden toegewezen aan woningzoekenden uit de (naar inkomen afgebakende) doelgroep. In het verleden werd dat percentage in een deel van de regiogemeenten niet gehaald. Inmiddels gebeurt dat overal, waarmee de afspraken op dit punt als een succes kunnen worden beschouwd. Dat succes is na te lezen in de gedegen jaarlijkse rapportages.

De afspraken over leefbaarheid vormen een ander verhaal. In de prestatieafspraken 2003-2010 wordt de wethouder ROSW aangewezen als de eerstverantwoordelijke aan de kant van de gemeente, die zorgt voor beleidsafstemming binnen de gemeente en als aanspreekpunt voor de corporatie kan optreden. Deze afspraak werd in de praktijk vervangen door een andere aanpak, waarin het bestuurlijk overleg (tussen gemeente en corporaties) wordt uitgebreid met de betrokken vakwethouder (of de burgemeester) als er leefbaarheidvraagstukken aan de orde zijn. Een samenhangende aanpak van deze vraagstukken, waar ‘iets of iemand’ zich ook echt voor verantwoordelijk voelt, lijkt daarmee echter nog niet gewaarborgd. Hoewel nagenoeg alle gesprekspartners in dit verband wijzen op het belang van een wijkgerichte aanpak, waarin de nieuwe stadsdeel MT's een cruciale rol kunnen spelen, zijn er tegelijk de nodige zorgen en aarzelingen. Zo wordt diverse malen gewezen op de mate van verkokering binnen de gemeentelijke organisatie. Aan de inhoudelijke kant valt op dat de afspraken een verzameling op zichzelf nuttige projecten omvatten, echter zonder zicht op het hogere doel waaraan ze moeten bijdragen.

Vorm volgt functie

De afspraken zijn doorgaans zodanig geformuleerd dat vastgesteld kan worden of ze zijn nagekomen. Dat geldt in ieder geval voor de wijze waarop inhoudelijke prestaties (zoals toewijzingspercentages en aantal te realiseren woningen) of concrete activiteiten (zoals het aanbrengen van hang- en sluitwerk) zijn geformuleerd. De prestatieafspraken kennen echter in aanzienlijke mate ook procesdoelen. Dit is een logisch gevolg van de hiervoor beschreven functies van de Haagse afspraken (met de nadruk op het versoepelen van de onderlinge samenwerking). Dergelijke procesafspraken zijn niet van een succesindicator voorzien, aan de hand waarvan vastgesteld kan worden of het doel is bereikt. Wel kan worden nagegaan of de afgesproken werkwijzen worden gevolgd. De uiteindelijk te bereiken beleidsdoelen, die vooral betrekking hebben op het werken aan een minder gedeelde stad, worden niet in de prestatieafspraken verwoord maar in de daarachterliggende beleidsvizies (zoals de GSB-nota's en de woonvisie). Deze hoofddoelstellingen van beleid lijken relatief weinig discussie op te roepen. Het belang van het verminderen van de scherpe tegenstellingen tussen de eenzijdig goedkope en de duurdere wijken – Den Haag is de meeste gesegregeerde stad van het land – staat voor alle partijen buiten twijfel. De afspraken kunnen, mede daardoor, snel overgaan tot de aanpak.

Een systematiek van evaluatie die periodiek in beeld brengt in hoeverre die aanpak nu daadwerkelijk de beleidsdoelen dichterbij brengt, ontbreekt. Of de afspraken zijn uitgevoerd kan worden vastgesteld, of daardoor ook (bijvoorbeeld) de segregatie vermindert is niet eenvoudig te achterhalen.

Nadruk (nog) op gezamenlijke afspraken

De afspraken zijn niet of nauwelijks per corporatie gedifferentieerd. De prestatieafspraken 2003-2010 en de kaderafspraken leefbaarheid en veiligheid zijn overeengekomen tussen de gemeente en de gezamenlijke corporaties. De regionale afspraken zijn gesloten tussen het stadsgewest en de in de vereniging Sociale Verhuurders Haaglanden verzamelde corporaties. Weliswaar zijn de productieafspraken uiteindelijk tussen de gemeente en de afzonderlijke corporaties afgesloten, maar hier valt weer op dat de gemeentelijk gewenste nieuwbouwproductie eenvoudig door drie is gedeeld, los van de verschillen in omvang en profiel van de corporaties. Dit was oorspronkelijk niet bewust de opzet. De gemeente heeft als voorstel een inschatting voorgelegd met een gelijke opgave voor elke corporatie. De corporaties hebben deze taakstelling onderschreven.

Het Haagse afsprakenstelsel is in hoge mate een arrangement waarin de corporaties als één partij worden benaderd en behandeld. Zowel van de kant van de gemeente als van de corporaties wordt overigens de verwachting uitgesproken dat de afspraken in de komende jaren steeds meer zullen worden toegesneden op het specifieke profiel en de prestaties van elk van de corporaties.

2. De kwaliteit van de afspraken

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk nemen we de samenstellende delen van het Haagse afsprakenstelsel onder de loep.

Achtereenvolgens komen aan bod:

- de Prestatieafspraken 2003-2010 (par. 2.2);
- de Kaderafspraken leefbaarheid en veiligheid (par. 2.3);
- de Productieafspraken woningbouw (par. 2.4);
- de Regionale prestatieafspraken (par. 2.5).

De opbouw van de paragrafen is steeds nagenoeg dezelfde, en verloopt aan de hand van de volgende vragen:

- 1 Wat zijn de doelen van de overeenkomst?
- 2 Wat staat er in de overeenkomst?
- 3 Worden de afspraken nagekomen?

2.2 Prestatieafspraken 2003-2010

2.2.1 Doel van de overeenkomst

De doelstellingen van de Prestatieafspraken 2003-2010 kunnen we in drieën uiteenleggen:

- a) Het voornaamste doel van de overeenkomst is een procesdoel: **tempo maken in de herstructurering**. De afspraken uit de overeenkomst borduren daarbij voort op de analyse en doelstellingen van de GSB-nota De Kracht van Den Haag ('vitaal, duurzaam en ongedeeld'). Inhoudelijk willen die de scherpe scheiding naar inkomen verminderen door meer variatie aan te brengen in het aanbod aan woonmilieus in Den Haag.
- b) Een tweede doelstelling van de Prestatieafspraken ligt in het bieden van **'huisvestingsmogelijkheden voor iedereen'**. Deze (ambitieuze) koptekst richt zich in het bijzonder op het bieden van passende huisvesting aan woningzoekenden uit de zogenaamde BBSH-doelgroep, de huishoudens met een bescheiden inkomen. Daarnaast richten de afspraken zich op het voorzien in voldoende aanbod voor specifieke aandachtsgroepen (zoals grote gezinnen, ouderen, gehandicapten en asielzoekers). Voor wat betreft de motivering van deze beleidsdoelen en de achterliggende analyse wordt in de overeenkomst verwezen naar de regionale afspraken.
- c) Een derde doelstelling van de Prestatieafspraken ligt op het terrein van het **verbeteren van de leefbaarheid en veiligheid**. Inhoudelijke doelstellingen worden op dit punt echter nauwelijks geformuleerd, ook niet in de vorm van verwijzingen naar andere beleidsdocumenten.

Nagenoeg alle gesprekspartners vinden de eerstgenoemde doelstelling, die uitwerking heeft gekregen in de vorm van de rol als integraal gebiedsontwikkelaar voor de corporaties inclusief bijbehorende financiële spelregels, met afstand de belangrijkste. Deze afspraken werken door in de actuele herstructureringspraktijk en hebben daar grote betekenis. Ze vormen het hart van de overeenkomst; de rest is welhaast omlijsting.

2.2.2 Inhoud van de overeenkomst

De inhoud van de Prestatieafspraken 2003-2010 kunnen we dus uiteenleggen in afspraken over de herstructurering van de centrale vernieuwingsgebieden, afspraken over de leefbaarheid en afspraken over het huisvesten van doelgroepen van beleid. We lopen ze in deze volgorde langs.

a) Afspraken over de herstructurering

De kern van de overeenkomst uit 2003 wordt gevormd door afspraken over de herstructureringsopgave. De essentie ervan wordt in het voorwoord van de overeenkomst kort en krachtig benoemd: ‘Kern van de afspraken is dat de corporaties bereid zijn in de herstructureringsgebieden de rol van gebiedsverantwoordelijke op zich te nemen, onder de voorwaarde dat de gemeente de meeropbrengsten erfpacht (inclusief uit verkoop) uit de herstructurering direct inzet voor de openbare ruimte en de proceskosten van de gemeente in de herstructurering’. In de overeenkomst wordt dit uitgewerkt in achtereenvolgens algemene afspraken, programmatische uitgangspunten, financiële afspraken, kostendragers en afspraken over de aanpak op plangebiedsniveau en het opstellen van een sociaal statuut.

In de afspraken wordt wat betreft de te bereiken doelen volstaan met de vaststelling dat ‘partijen zich conformeren aan de uitgangspunten van De Kracht van Den Haag’ uit 1999. Dit behelst het realiseren van gevarieerde woonmilieus en sloop van ongeveer 10.000 woningen in de centrale vernieuwingsgebieden, in de periode tot 2010. In een (vertrouwelijk) programma dat als bijlage bij de afspraken is gevoegd, is aangegeven welke projecten onder de vlag van de bedoelde herstructurering vallen. De afspraken hebben betrekking op Duindorp, Transvaal, Spoorwijk, Zuidwest, Stationsbuurt en Schildersbuurt. De overeenkomst bevat twee programmatische uitgangspunten: een terugbouwpercentage van 80% en een programma van 70% dure en 30% goedkope woningen.

Centraal staan de financiële afspraken, over de verdeling van kosten en opbrengsten bij herstructurering en daarmee dus ook over de verdeling van risico's en verantwoordelijkheden.

- Bij de meeste plannen werd tot dat moment gewerkt met een gescheiden grond- (verantwoordelijkheid gemeente) en bouwexploitatie (verantwoordelijkheid corporatie).
- Daaraan gekoppeld liepen er geldstromen van corporatie naar gemeente in verband met de meerwaarde erfpacht en andersom in verband met gemeentelijke kosten in de openbare ruimte.
- De overeenkomst maakt daar in de herstructureringsgebieden een eind aan. De kosten en opbrengsten van zowel de grond- als de bouwexploitatie komen voor rekening van de corporatie, inclusief de aanpak van de woonomgeving.
- De eventuele extra erfpachtafdracht wordt niet per project maar op gebiedsniveau bezien. Per gebied wordt bekeken wat de meerwaarde is, en deze kan als dekkingsbron worden ingezet bij plannen met een negatief saldo. Dat gebeurt door per gebied voorcalculatorisch het vermoedelijke exploitatieresultaat op het niveau van het gebied vast te leggen.
- Tussentijds wordt zodoende geen (eventuele) erfpachtsuppletie betaald. Uiteindelijk wordt gesaldeerd op het niveau van het totaal aan centrale vernieuwingsgebieden: ‘na afloop van de periode waarvoor de afspraken gelden, wordt een eventueel positief saldo van alle voorcalculaties 50/50 verdeeld tussen gemeente en corporatie’, zo is afgesproken. Bij een negatief resultaat ligt dat voor 100% bij de corporatie en wordt er uiteindelijk niets verdeeld.
- De afspraak over de verdeling van een eventueel positief resultaat kent de volgende aanvulling: ‘het gemeentelijke deel zal nooit meer zijn dan het totaal bedrag dat de corporatie de gemeente als grondwaardesuppletie verschuldigd is, maar op grond van [afspraken over niet tussentijds afdragen van die meerwaarde maar inzet voor plannen met een negatief saldo] nog niet is betaald.

Om bovenstaande rekensommen te kunnen maken, is het nodig om af te spreken welke kosten voor rekening en risico van de gemeente ofwel de corporatie komen. De overeenkomst benoemt deze kostendragers uitgebreid.

Bovenwijkse voorzieningen komen voor rekening van de gemeente, tenzij deze aantoonbaar leiden tot waardeverhoging van het corporatiebezit. De kosten van bovengrondse en ondergrondse infrastructuur komen voor rekening van de corporatie. De basiskwaliteit die daarbij moet worden geleverd wordt aangeduid in verwijzingen (naar onder andere de kadernota Kwaliteitsimpuls Openbare Ruimte). Als de gemeente een hogere kwaliteit wil, betaalt zij daarvan de meerkosten.

De afspraken worden per plangebied gepreciseerd in een Samenwerkingsovereenkomst (SOK). Daarnaast zijn afspraken vastgelegd over het opstellen van een sociaal statuut herstructurering, met bepalingen over onder meer een verhuis- en herinrichtingskostenvergoeding, en een sociaal plan per plangebied.

Veranderingen samengevat:

Verantwoordelijkheden in de uitvoering	
Oude situatie	- Gemeente is verantwoordelijk voor de grondexploitatie - Corporatie is verantwoordelijk voor de bouwexploitatie
Prestatieafspraken	- Corporaties nemen de rol van integrale gebiedsontwikkelaar op zich - Kosten en opbrengsten van de grond- en de bouwexploitatie (incl. woonomgeving) komen voor rekening en risico van de corporaties - Gemeente zet de meeropbrengsten uit erfpacht in voor openbare ruimte en proceskosten van de gemeente
Financiering	
Oude situatie	- Corporatie draagt meerwaarde erfpacht aan de gemeente af - Gemeente bekostigt aanpak openbare ruimte
Prestatieafspraken	- Voorkomen onnodige geldstromen - Salderen van de verschillende plannen - Investeringsstimulans voor de corporaties

b) Afspraken over leefbaarheid en veiligheid

Aan het onderwerp leefbaarheid en veiligheid wordt in de prestatieafspraken uit 2003 een apart artikel gewijd. De wethouder ROSW wordt voor dit thema als eerstverantwoordelijk portefeuillehouder voor de samenwerking tussen gemeente en corporaties aangewezen. De operationele samenwerking bij de uitvoering van de prestatieafspraken zou echter op stadsdeelniveau moeten plaatsvinden, zo wordt afgesproken.

Inhoudelijk worden er afspraken gemaakt over:

- het uitbreiden van de Karavaan;
- een gemeentelijke evaluatie van het graffiti beleid;
- beveiliging van woningen volgens het Politiekeurmerk Veilig Wonen;
- stimulering van buurtbeheerbedrijven;
- bevordering van leerlingbouwplaatsen;
- evaluatie van de regeling waarin de gemeente leefbaarheidsinvesteringen van corporaties met een financiële bijdrage stimuleert.

Over deze onderwerpen worden vooral in de sfeer van intenties, en in weinig concrete formuleringen, afspraken gemaakt.

c) Afspraken over doelgroepen

Op het punt van het huisvesten van de doelgroep (huishoudens met een bescheiden inkomen) verwijzen de prestatieafspraken onverkort naar de regionale afspraken tussen het Stadsgewest Haaglanden en de SVH (de gezamenlijke corporaties). Deze komen in paragraaf 2.5 aan de orde.

In aanvulling daarop spreken gemeente en corporaties af in zogenaamd ‘overig Den Haag’ (Haagse Hout, Scheveningen, Loosduinen, Segbroek en Leidschenveen/Ypenburg) de differentiatie naar inkomen te laten toenemen, door hier meer woningzoekenden uit de doelgroep te huisvesten.

- De afspraak luidt dat in deze gebieden minimaal 75% van de corporatiewoningen wordt toegewezen aan de BBSH-doelgroep. Elders is dat 70%.
- Aanvullend wordt afgesproken dat gemeente en corporaties zich zullen inspannen om in de eenzijdige wijken het percentage toewijzingen aan de doelgroep te verlagen of te laten vervallen, als uit de monitoring blijkt dat de instroom van de BBSH-doelgroep niet afneemt.

Voor woningzoekende jongeren en grote gezinnen worden afspraken gemaakt over de slaagkansen. Voor grote huishoudens zou de slaagkans gelijk moeten zijn aan de gemiddelde slaagkans van alle woningzoekenden.

De slaagkans van jonge starters (18 tot en met 26 jaar) mag hooguit vijf procentpunt lager zijn.

Voor ouderen, gehandicapten, asielzoekers en bijzondere aandachtsgroepen worden vooral afspraken gemaakt over ‘het ontwikkelen van voorstellen’. De te bereiken resultaten worden daarbij niet scherp geformuleerd.

Enkele voorbeelden van dit type afspraken:

- gemeente en corporatie gaan na hoeveel woningen op moment voldoen aan het criterium ouderenwoning;
- de gemeente en de corporaties leggen een register “woningen geschikt voor gehandicapten” aan;
- partijen zullen voorstellen doen om te komen tot andere vormen van ‘structurele, kwantitatieve opvang van asielzoekers’;
- de corporaties werken mee aan een onderzoeksvoorstel voor de huisvesting van drugsverslaafden.

De overeenkomst bevat tevens drie afspraken over de verkoop van woningen. Ze houden in dat partijen bij verkoop rekening zullen houden met het belang van een voldoende gedifferentieerde woningvoorraad; dat de corporatie een verkoopvoorstel vergezeld laat gaan van een beleidsmatige onderbouwing en dat met subsidie voor specifieke doelgroepen gebouwde woningen slechts mogen worden verkocht als er garanties zijn dat ze blijvend voor de betreffende doelgroep beschikbaar blijven. In het voorwoord wordt aangegeven dat HaagWonen en Staedion zich ieder inzetten voor verkoop van 300 woningen per jaar en dat Vestia jaarlijks 100 woningen te koop aan zal bieden.

2.2.3 Nakoming van de afspraken

Monitoring en evaluatie

De prestatieafspraken stellen vast dat een goed systeem van monitoring door beide partijen als onmisbaar wordt gezien. ‘Monitoring voorziet niet alleen in de noodzakelijke beleidsinformatie, het is tevens een middel om invulling te geven aan de wens om elkaar [als] partners te kunnen aanspreken op controleerbare afspraken.’

De overeenkomst bevat de volgende afspraken over monitoring en evaluatie:

- De voortgang van de gemaakte afspraken komt tenminste tweemaal per jaar aan de orde in het Bestuurlijk Overleg.
- Een tussentijdse evaluatie zal plaatsvinden eind 2004 en vervolgens (tot 2010) elke twee jaar.
- De afdeling Wonen van de Beleidsdirectie van de Dienst Stedelijke Ontwikkeling (DSO) wordt aangewezen als aanspreekpunt voor alle gemaakte afspraken met de gemeente. ‘De corporaties leggen verantwoording af over de in het kader van deze afspraken geboekte resultaten’, de gemeente legt ‘door middel van de BMJ-cyclus’ verantwoording af.

Ondanks deze afspraken is de monitoring en evaluatie tot op heden zeer beperkt van de grond gekomen.

Gestructureerde voortgangsrapportages en evaluaties ontbreken, met uitzondering van de afspraken over het huisvesten van doelgroepen. Blijkens een verslag van het Bestuurlijk Overleg van 29 juni 2005 zijn de prestatieafspraken ‘zeer grof en (dus) op hoofdlijnen geëvalueerd.’ Meerdere gesprekspartners geven aan weinig meerwaarde te zien in een uitgebreide, op papier vastgelegde evaluatie: “we weten immers wel of het werkt of niet”.

Resultaten en effecten

a) De herstructureringsafspraken

Voornaamste doel van de overeenkomst is een procesdoel: tempo maken in de herstructurering. De gesprekspartners zijn allen van mening dat de afspraken uit 2003 daartoe daadwerkelijk hebben bijgedragen. Belangrijk daarin is de schaa sprong in het denken: van detaildiscussies over financiën per afzonderlijk project naar een debat over de toekomst van een gebied of wijk. Er hoeft niet of nauwelijks meer per project te worden onderhandeld. De snelheid van het proces gaat daardoor omhoog: in elk geval wat betreft de voorbereiding omdat daar niet meer per project over erfpacht gediscussieerd hoeft te worden. “De winst zit voornamelijk in de afspraken over erfpacht: waar dit voorheen per project werd bediscussieerd wordt daar nu niet meer over gesproken.”

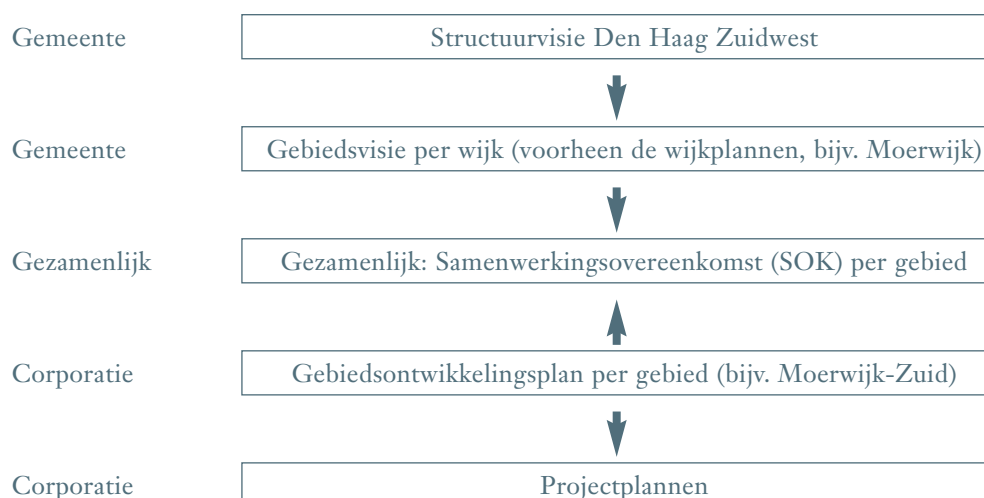
Uit verslagen van het Bestuurlijk Overleg blijkt dat de afdracht van erfpacht bij verkoop van huurwoningen op termijn een discussiepunt blijft. De gemeente stelt zich op het standpunt dat hier de reguliere erfpachtre gels gelden. De corporaties zijn van mening dat ook in deze gevallen geen aanvullende afdracht aan de gemeente nodig is. In een procesafpraak, die aan enkele gebiedsgerichte samenwerkingsovereenkomsten is toegevoegd, is het streven vastgelegd in goed overleg tot een oplossing te komen.

“De overeenkomst heeft ertoe geleid dat we geen gesteggel meer hebben op projectniveau over de toedeling van middelen. En dat is echt een verandering. We kunnen hierdoor veel sneller tot overeenstemming komen”

De afspraken over de aanwending van erfpachtsuppletie hebben niet alleen tussen gemeente en corporaties maar ook binnen de gemeente betekenis gehad. De extra baten ‘verdwijnen’ niet in de algemene middelen maar worden ingezet voor de wijkvernieuwing. “Het heeft ook DSO geholpen in de interne discussies over het bestemmen van de erfpachtbaten. Met de afspraken uit 2003 is uitgesproken deze aan te wenden voor de herstructurering.”

“Er is daadwerkelijk een gedeeld gevoel van urgentie. Partijen zijn bereid de doelen centraal te stellen en geld als middel te zien.”

Een belangrijk element in de aanpak van de herstructureringsgebieden is de gekozen werkwijze: **helderheid over de rollen en verantwoordelijkheden op elk schaalniveau**. Weliswaar is die werkwijze in letterlijke zin niet opgenomen in de prestatieafspraken, maar zij sluit direct aan op de rol van gebiedsontwikkelaar die de corporaties in de overeenkomst krijgen. In de werkwijze worden meerdere schaalniveaus onderscheiden. Daarbij is de gemeente eerstverantwoordelijke voor het duiden van de richting en het stellen van de kaders op het niveau van stad, stadsdeel en wijk. De corporaties zijn dat op het niveau van gebied en project. De crux is echter dat hierin geen sterke hiërarchie of volgtijdelijkheid zit maar juist een nadrukkelijke wisselwerking.



De gemeente stelt de gebiedsvisie per wijk vast (voorheen de wijkplannen). Daarin zijn de uitgangspunten (inclusief stedenbouwkundige randvoorwaarden) voor de betreffende wijk verwoord. Tussen het niveau van de wijk en de afzonderlijke gebieden vindt een regiewisseling plaats. De corporaties zijn belast met het uitwerken van gebiedsontwikkelingsplannen en plannen per project. De gemeente heeft hier een meer toetsende rol. Afspraken worden vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst (SOK) voor het betreffende gebied. Dit is vervolgens het kader voor verdere uitwerking van projecten door de corporatie. Met deze afspraak zijn geen overeenkomsten per afzonderlijk project meer nodig.

Deze **documenten worden parallel vervaardigd** en voorbereid door een gezamenlijke werkgroep. Dit betekent dat bij het vaststellen van de gebiedsvisie al helderheid bestaat over de realisatiemogelijkheden: er wordt immers tegelijkertijd getekend en gerekend. Deze werkwijze wordt zowel aan de kant van de gemeente als bij de corporaties als succesvol betiteld.

De stand van zaken rond de uitwerking van de algemene prestatieafspraken in gebiedsgerichte samenwerkingsovereenkomsten is in Zuidwest als volgt:

- de Structuurvisie Zuidwest 2020 is in 2004 afgerond;
- de corporaties presenteerden in 2002 (met een herziening in 2005) hun strategisch voorraad op een zogenaamde garantiekaart;
- voor Bouwlust werd in 2000 een wijkplan gepresenteerd;
- voor De Raden stelde de gemeente in februari 2005 een projectdocument vast. De samenwerkingsovereenkomst werd in juli 2006 ondertekend;
- voor De Oorden werd in 2006 een begin gemaakt met de planvorming;
- voor Moerwijk werd in 2005 een gebiedsvisie gepresenteerd;
- de samenwerkingsovereenkomst voor Moerwijk-Zuid was in juni 2007 in concept gereed;
- voor Moerwijk-Oost werd in 2006 een begin gemaakt met de planvorming;
- voor Morgenstond werd in 2003 een gebiedsvisie gepresenteerd;
- voor Morgenstond-Midden stelde de gemeente in oktober 2002 een projectdocument op (vastgesteld bij raadsbesluit in februari 2003). De samenwerkingsovereenkomst werd in december 2004 ondertekend;
- voor Vrederust werd in 2000 een wijkplan gepresenteerd;
- voor De Steden werd in 2006 een begin gemaakt met de planvorming.

Wat betreft de overige centrale vernieuwingsgebieden:

- het Wijkplan Transvaal is in 2004 vastgesteld. De fysieke aanpak is in 2002 gestart;
- het Wijkplan Duindorp is in 2000 vastgesteld. De uitvoering loopt en is vermoedelijk in 2009 afgerond;
- ook in Spoorwijk wordt geherstructureerd. Aanpak zal in 2008 zijn afgerond;
- voor de Stationsbuurt is in 2002 een Wijkplan vastgesteld en een Ontwikkeldkader WOM Stationsbuurt medio 2007.

Het heeft betrekkelijk lang geduurd voordat de eerste SOK werd getekend (december 2004). De overeenkomst heeft er echter volgens betrokkenen wel toe geleid dat het vertrouwen eruit te komen groot was en er intussen wel al volop werd gesloopt en gebouwd. “Gelukkig ging het werk wel door: er werd al gesloopt voordat de handtekening was gezet. Gaandeweg was er al op zoveel punten overeenstemming dat er voldoende vertrouwen was.” Dat vertrouwen schuilt in de afspraken over financiën, maar zeker ook in de afspraken over de verantwoordelijkheidsverdeling. Die afspraken creëren ruimte voor de corporatie om binnen de plannen te zoeken naar optimalisatie, binnen de uitgangspunten die door de gemeente vooraf zijn vastgelegd. Uit voorgaande kan worden geconstateerd dat de in de afgesproken werkwijze voor planvorming en kaderstelling wordt gevolgd, ook al is er voor veel gebieden nog een lange weg te gaan: de herstructurering van bijvoorbeeld Zuidwest zal nog tot circa 2020 duren.

Van de daadwerkelijke realisatie (worden de voorgenomen maatregelen uitgevoerd en achterliggende doelen gehaald) wordt niet periodiek een overzicht gegenereerd. De corporaties brengen voor elk gebied jaarberichten

uit met daarin de stand van zaken voor het betreffende gebied. Een beeld van de voortgang van activiteiten en confrontatie met de beoogde effecten op gemeenteniveau ontbreekt.

In hoofdstuk 4 bekijken we in meer detail de afspraken en realisatie daarvan in Moerwijk-Zuid.

Narekenen?

In de overeenkomst 2003-2010 is afgesproken om de erfpachtsuppletie die een gevolg is van herstructurering vooralsnog niet af te dragen aan de gemeente maar, als het ware, in het gebied te laten. Omdat de waarde van het vastgoed als gevolg van de herstructurering (huurwoningen worden verkocht of vervangen door koopwoningen, bijvoorbeeld) toeneemt, zouden de corporaties in principe extra erfpacht aan de gemeente moeten afdragen. Op basis van de overeenkomst 2003-2010 zijn de corporaties in de centrale vernieuwingsgebieden echter integraal verantwoordelijk voor de gebiedsexploitatie. Aan de vooravond van de herstructurering worden alle (vermoedelijke) kosten en opbrengsten in beeld gebracht. Deze (en vooral ook het risico dat ze anders uitpakken dan vooraf gedacht) liggen op het bordje van de betreffende corporatie(s). Tot de kosten behoren ook de kosten van ingrepen in de openbare ruimte, die normaalgesproken voor rekening van de gemeente komen. De gemeente bespaart hier, maar derft anderzijds de extra erfpachtinkomsten.

Voor elk van de herstructureringsgebieden wordt vooraf berekend wat het saldo van de kosten en opbrengsten is. Er is vervolgens sprake van een salderingsregeling: tekorten in het saldo van een gebiedsexploitatie kunnen worden ‘weggestreept’ tegen overschotten in andere gebieden. Volgens de prestatieafspraken zal na afloop van de looptijd van de overeenkomst de balans worden opgemaakt. Als het saldo op basis van voorcalculatie voor de gebieden samen positief blijkt te zijn, wordt het 50/50 tussen gemeente en corporaties verdeeld. De corporaties zullen daarbij niet meer afdragen dan het geval zou zijn geweest bij toepassing van de reguliere erfpachtregels. De meeste gesprekspartners betwijfelen of het tot zo’n eindafrekening zal komen. Daarbij komen verschillende argumenten naar voren.

In de interviews is regelmatig benoemd dat de financiële spelregels overeengekomen zijn in de veronderstelling dat, wanneer alle kosten en opbrengsten op het niveau van de centrale vernieuwingsgebieden in beschouwing worden genomen, er een (voor de corporaties) acceptabel en te financieren tekort overblijft. Op basis van die veronderstelling zijn gemeente en corporaties aan de slag gegaan, kan er nu tempo gemaakt worden, en is er weinig behoefte om achteraf precies vast te stellen hoe de kosten en opbrengsten daadwerkelijk zijn uitgevallen. Een enkeling vindt het echter vanzelfsprekend dat er, als onderdeel van evaluatie van de prestatieafspraken, op hoofdlijnen wordt nagerekend wat er van de financiële afspraken terecht is gekomen. Een ‘centrale boekhouding’ (die bijvoorbeeld zicht biedt op de verhouding tussen de bespaarde uitgaven in de openbare ruimte enerzijds en de gederfde erfpachtstijging anderzijds) ontbreekt echter.

Mocht het uiteindelijk toch tot een positief saldo leiden, dan is een nacalculatie nodig om te kunnen bepalen of de corporaties met het betalen van 50% van dat saldo niet boven het af te dragen bedrag uitkomen dat er volgens toepassing bij de reguliere erfpachtregels uit zou zijn gekomen. Tijdens één van de interviews wordt opgemerkt dat een dergelijke berekening sowieso niet is te maken: “de huidige afspraken leiden ertoe dat de corporaties extra investeren in de kwaliteit van woning en woonomgeving.” Het zou onterecht zijn die prikkel achteraf weer te niet te doen, zo luidt de redenering.

Het voorcalculatorisch verwachte saldo wordt vastgelegd in de samenwerkingsovereenkomst:

- voor Morgenstond-Midden wordt dit ingeschat op plus 1,8 miljoen euro;
- in Moerwijk-Zuid wordt een tekort berekend van 12 miljoen euro;
- in de samenwerkingsovereenkomst voor De Raden is, op grond van eerdere afspraken, geen saldo van de gebiedsexploitatie genoteerd;
- ook Transvaal is deels een verhaal apart: daar was het vooraf berekende tekort zo omvangrijk (€60 miljoen) dat werd besloten om het 50/50 tussen corporaties en gemeente te delen.

Aangezien nog niet voor alle gebieden een (voorcalculatorisch) saldo bekend is, is nog geen uitspraak te doen over of de verwachting ten aanzien van het saldo van de totale centrale vernieuwingsgebieden de juiste is.

b) De leefbaarheidafspraken

De afspraken over de leefbaarheid uit de overeenkomst van 2003 zijn naar het oordeel van veel gesprekspartners als het ware blijven hangen. Niemand lijkt zich echt verantwoordelijk te hebben gevoeld voor de nakoming ervan. De primaire verantwoordelijkheid die in de afspraken aan de wethouder ROSW werd toebedeeld, is later vervangen door de aanwezigheid van de betrokken vakwethouder in het Bestuurlijk Overleg, op het moment dat daar leefbaarheidsvraagstukken aan de orde kwamen.

De afspraken over leefbaarheid en veiligheid zijn in 2005 verder uitgewerkt in Kaderafspraken: zie paragraaf 3.3.

c) De doelgroepafspraken

Van de afspraken die een lokale aanvulling zijn op de regionale prestatieafspraken over de verhuur van sociale huurwoningen, wordt in jaarlijkse rapportages over het verhuurbeleid verslag gedaan. De kwaliteit van deze informatie is hoog: zie ook paragraaf 3.5. De resultaten van de lokale aanvulling laten we hierna per afspraak de revue passeren.

Artikel 1.2 Passend huisvesten van BBSH-doelgroep

In aanvulling op de regionale afspraken spreken partijen het volgende af:

- 1 Om de differentiatie in overig Den Haag (Haagse Hout, Scheveningen, Loosduinen, Segbroek en Leidschenveen/Ypenburg) te laten toenemen, wijzen de corporaties in dit gebied jaarlijks minimaal 75% van de corporatiewoningen toe aan de BBSH-doelgroep;
- 2 Als uit monitoring blijkt dat de instroom van de BBSH-doelgroep in corporatiewoningen in de eenzijdige wijken in Den Haag niet afneemt, zullen de gemeente en de corporaties zich inspannen om voor deze wijken de afspraak over een jaarlijks percentage verhuringen aan de doelgroep te verlagen of te laten vervallen.

Gemeentelijk/artikel 1.2, toewijzing doelgroep 75% verhuringen overige wijken

		Eenzijdig goedkoop	Overige wijken	Totaal
Corporaties (met gemeentelijke afspraken)	Doelgroep	77%	72%	76%
	Niet-doelgroep	22%	26%	23%
	Kandidaten niet in te delen	1%	2%	1%
	Totaal	100%	100%	100%
Overige corporaties	Doelgroep		48%	48%
	Niet-doelgroep		51%	51%
	Kandidaten niet in te delen		1%	1%
	Totaal		100%	100%
Totaal	Doelgroep	77%	67%	75%
	Niet-doelgroep	22%	31%	24%
	Kandidaten niet in te delen	1%	2%	1%
	Totaal	100%	100%	100%

Bron: Rapportage Verhuurbeleid Den Haag sociale huursector 2005

De algemene 70% norm (toewijzing aan de doelgroep, regionale afspraken) wordt zeker gerealiseerd; de beweging om de instroom van lage inkomens van de eenzijdig goedkope Haagse wijken af te buigen naar ander wijken kost meer moeite. Het streven om in de eenzijdige wijken een lager percentage woningen toe te wijzen aan de doelgroep en in de overige wijken een hoger, wordt bij lange na niet gehaald. Dit beeld is al meerdere jaren zichtbaar. Een verklaring hiervoor wordt in de rapportage niet gegeven. De gesprekspartners wijzen erop dat de verdelingsafspraken op dit punt niet de doorslag kunnen geven. Omdat de sociale huurvoorraad in de eenzijdige wijken als gevolg van herstructurering in omvang afneemt, is het goed verklaarbaar

dat de resterende woningen vooral bij de doelgroep terecht komen. Pas als de woningvoorraad beter gespreid is over de wijken, en het aanbod minder eenzijdig goedkoop of duur(der) is, zal het beter lukken om ook de inkomens gelijkmatiger over de wijken te huisvesten.

Artikel 1.3 Huisvesting grote gezinnen

- 1 De slaagkans van grote huishoudens (5 of meer personen) in Den Haag moet gelijk zijn aan de gemiddelde slaagkans van alle woningzoekenden.

Artikel 1.4 Huisvesten jongeren

- 1 De slaagkans van jonge starters (18 tot en met 26 jaar) in Den Haag mag hooguit 5% (procentpunten) kleiner zijn dan de gemiddelde slaagkans van alle woningzoekenden.

Slaagkans groepen woningzoekenden in Den Haag

	Slaagkans
Gemiddelde alle woningzoekenden	15%
Grote gezinnen	12%
Jonge starters 18-26 jaar	13%

Bron: Rapportage Verhuurbeleid Den Haag sociale huursector 2005

De afspraak om de slaagkansen voor jonge starters niet meer dan vijf procentpunt onder het gemiddelde te laten uitkomen wordt al jarenlang gehaald. Uit de rapportages verhuurbeleid Den Haag blijkt dat het al meerdere jaren niet lukt om de slaagkansen voor grote gezinnen gelijk te laten worden aan de gemiddelde slaagkans. Ook hier wordt een verklaring voor het niet halen van de afspraken in de voortgangsrapportages niet gegeven.

Overige doelgroepafspraken

Van de overige afspraken die in de overeenkomst uit 2003 over doelgroepen zijn gemaakt, ontbreekt een voortgangsverslag. Het is onduidelijk wat er van deze afspraken terecht is gekomen.

2.3 Kaderafspraken leefbaarheid en veiligheid

2.3.1 Doel van de overeenkomst

In 2005 ondertekenden de gemeente Den Haag en de drie corporaties – Staedion, HaagWonen en Vestia – de Kaderafspraken leefbaarheid en veiligheid. De kaderafspraken kunnen worden beschouwd als een nadere uitwerking van het aan dit onderwerp gewijde hoofdstuk in de prestatieovereenkomst 2003-2010. Er wordt van kaderafspraken gesproken omdat het bedoeling is om de gezamenlijke overeenkomst uit te werken in bilaterale prestatieafspraken tussen de gemeente en de afzonderlijke corporaties. Daarvan is het tot op heden nog niet gekomen.

In de overeenkomst wordt de doelstelling als volgt omschreven: “doel van deze afspraken is te komen tot een betere afstemming van de gezamenlijke investeringen en een beter resultaat te boeken en meerwaarde te bereiken.” Daarbij wordt 2006 overigens nog gezien als een overgangsjaar, waarin de nodige procesafspraken verder worden geconcretiseerd.

De kaderafspraken voorzien een samenwerkingsstructuur waarin twee keer per jaar op bestuurlijk niveau, in het Bestuurlijk Overleg, over leefbaarheid en veiligheid wordt gesproken. In het voorjaar “om de lijnen uit te zetten zodat dit ook wordt meegenomen in de voorbereiding van de begroting”. En in het najaar “om de voortgang te bespreken en eventuele knelpunten op te lossen”. De (ambtelijke) voorbereiding zou moeten plaatsvinden in het Stedelijk Overleg Leefbaarheid en Veiligheid; de uitvoering van de afspraken vindt plaats via concrete projecten die worden afgestemd in het stadsdeel MT of ‘in de op buurtniveau functionerende uitvoeringsoverleggen”.

2.3.2 Inhoud van de overeenkomst

De overeengekomen afspraken zijn zeer praktisch, niet beschouwend van aard of strategisch van karakter.

Een overkoepelend doel -het met de uitvoering van de afspraken te bereiken resultaat- wordt in de overeenkomst niet genoemd. De inleiding verwijst op dit punt naar de GSB-nota De Daadkracht van Den Haag 2005-2010.

De afspraken bestrijken vijf onderwerpen:

1. Veiligheid
2. Leefbaarheid
3. Openbare ruimte
4. Ondersteuning bewonersinitiatieven
5. Werkgelegenheid

Het onderwerp veiligheid bevat concrete ‘productieafspraken’ over het voorzien van corporatiewoningen van het politiekeurmerk veilig wonen, inclusief gemeentelijke subsidiebijdragen. Ook worden er concrete afspraken vastgelegd over het aanstellen van buurtconciërges en het (ook door de gemeente financieel) ondersteunen van buurtpreventie.

Onder de noemer leefbaarheid worden afspraken gemaakt over de aanpak van illegale bewoning, jongerenoverlast, vervuiling en graffiti, de inzet van buurtbeheerbedrijven, mediation en het voorkomen van huisuitzettingen: dit alles in algemene termen en vooral in de sfeer van de intenties. Concreter wordt het bij de afspraken over de leefbaarheid in de herstructureringsgebieden, onder meer in de vorm van middelentoezeggingen.

Onder het kopje openbare ruimte worden heel concreet de locaties benoemd die in 2006 worden aangepakt. In totaal moeten in 2009 50 locaties zijn aangepakt.

Wat betreft het ondersteunen van bewonersinitiatieven onderschrijven beide partijen het belang ervan en wordt op enkele punten de inzet van de gemeente en de corporaties beschreven.

Bij werkgelegenheid bevestigen de afspraken het belang en de intentie van de corporaties om te zorgen voor stage- en werkervaringplekken.

2.3.3 Nakoming van de afspraken

Monitoring en evaluatie

In de overeenkomst zijn geen afspraken vastgelegd over de wijze waarop de voortgang en nakoming van de afspraken wordt gevolgd.

Resultaten en effecten

In oktober 2006 is de voortgang van de afspraken in het Bestuurlijk Overleg aan de orde geweest, waarbij ook nieuwe onderwerpen zijn benoemd waar gemeente en corporaties met elkaar samenwerking zijn aangegaan. Een kort voortgangsverslag, besproken in het Bestuurlijk Overleg van 7 maart 2007, blikt daar op terug en noemt die werkwijze ook conform “het beoogde karakter van de samenwerkingsafspraken: voortdurend kijken of beide partijen op de goede weg zijn om rekening houdend met positie en verantwoordelijkheden de veiligheid en leefbaarheid van de stad te verbeteren. Met andere woorden een groeimodel.” In die lijn vermeldt de voortgangsnotitie een kort overzicht van nieuwe samenwerkingsinitiatieven tussen de gemeente en de corporaties, dat in de woorden van de notitie aangeeft “dat betrokken diensten en corporaties elkaar steeds beter weten te vinden. Er is wederom reële voortgang geboekt.” In deze doelinterpretatie zijn de prestatieafspraken in hoge mate gericht op het verbeteren van de samenwerking tussen diverse gemeentelijk diensten de corporaties. Enkele voorbeelden daarvan (afkomstig uit het voortgangsverslag):

- OCW heeft de corporaties betrokken bij uitwerking van het meerjarenbeleidsplan voor de WMO waarbij ook de huisvestingsmogelijkheden van specifieke groepen aan de orde komen. OCW wil in dit kader ook afspraken maken over inrichting van levensloopbestendige wijken waardoor het niet meer nodig is over aparte woonzorgzones te spreken.
- OCW heeft de corporaties ook betrokken bij de uitwerking van het plan van aanpak Maatschappelijke opvang. Verwachting is dat in het bestuurlijk overleg van juni 2007 concrete afspraken kunnen worden gemaakt.
- SZW heeft afspraken gemaakt over vergoeding van kleine ingrepen in en rond woningen in het kader van de WMO. Hergebruik van voorzieningen/aanpassingen is ook een thema dat zich in de ogen van deze dienst leent voor verdere uitwerking.
- SZW wil met de corporaties – en OCW – ook kijken hoe de ketens in relatie tot in – en uitstroom in de maatschappelijke opvang en voorkoming huisuitzettingen kunnen worden verbeterd.
- SZW bezint zich ook hoe de taskforce Uitstroom (uit de bijstand) gebruik kan maken van gegevens van de kant van de corporaties.
- DSB en de corporaties hebben inmiddels de nodige ervaring opgedaan hoe investeringen in de openbare ruimte het beste kunnen worden afgestemd.

De notitie bevat verder een overzicht van de voortgang van de kaderafspraken. Aan elk van de gemaakte afspraken blijkt een vervolg te zijn gegeven; wel blijft het een verzameling van losse projecten. De kadertekst, geciteerd uit een voortgangsnotitie, geeft daarvan een goed beeld.

Voortgang kaderafspraken leefbaarheid & veiligheid

Uit de voortgangsnotitie ronde de kaderafspraken leefbaarheid en veiligheid, zoals besproken in het bestuurlijk overleg van 7 maart 2007:

Keurmerk veilig wonen

De drie corporaties hebben de afgelopen twee jaar al ongeveer 4.600 woningen extra beveiligd. In 2007 worden nog eens 3.100 woningen van inbraakwerende maatregelen voorzien. Het gaat daarbij ook om maatregelen op het niveau van het complex. De afspraken om in 2009 7.500 woningen aan te pakken zullen ruim worden gehaald.

Buurtpreventie

De gemeente heeft in overleg met diverse buurtpreventie-teams een beleidskader opgesteld voor nacht- en buurtpreventie, gericht op het stroomlijnen van diverse initiatieven in stad en samenleving. De stadsdeel MT's toetsen subsidieaanvragen aan de vastgestelde normkostensystematiek. Er wordt een netwerk van zoveel mogelijk preventieteams uit de stad ontwikkeld om de kennis en ervaring die in de diverse teams aanwezig zijn, uit te wisselen. Nieuwe initiatieven om teams op te zetten zijn welkom.

De gemeente ondersteunt nacht- en buurtpreventieteams in de stad. Tot en met 2009 stelt de gemeente hiervoor €300.000,- per jaar beschikbaar voor alle teams (buurtpreventie en buurtinterventie, nachtpreventie en buurtvaders, op moment bijna 30 teams verspreid over de gehele stad.)

Bemiddeling en mediation

Na de zeer succesvolle pilot zorgen gemeente en corporaties samen voor de structurele voortzetting van dit initiatief. Het bureau Bemiddeling en Mediation heeft nu een permanente status, en wordt ondergebracht bij het bureau Vrijwilligers van de Politie Haaglanden. De verbreding van het project naar de andere gemeenten binnen de politieregio is in gang is gezet.

Verbetering openbare ruimte

Gemeente en corporaties hebben afgesproken om de voorgenomen investeringen in de openbare ruimte onderling af te stemmen. Dat gebeurt in de herstructureringsgebieden, waar de gemeente tot en met 2009 minimaal 200.000 m2 openbare ruimte wil herinrichten en verbeteren. Dat gebeurt ook bij de verbetering van de openbare ruimte in de beheergebieden in de stad. De corporaties zijn ook betrokken geweest bij de aanwijzing van de verloederde plekken die in 2007 en 2008 worden aangepakt.

Graffiti

Het gemeentelijk graffiti-beleid valt feitelijk in drie delen uiteen. Het gaat ten eerste om het schoonhouden van het eigen bezit zoals buurthuizen, sportaccommodaties en dergelijke. Ten tweede wil de gemeente afspraken maken met grote eigenaren van vastgoed zoals de corporaties, ENECO, HTM, Casema en anderen om het eigen bezit schoon te houden. De corporaties zien daar ook nauwlettend op toe. In de derde plaats gaat het om het aansporen van particulieren om hun bezit schoon te houden. De gemeente heeft goede ervaring opgedaan met een gebiedsgerichte inzet in de binnenstad, waarbij winkeliers met een minimum van €50 kunnen waarborgen dat hun bezit wordt schoon gehouden. De gemeente overweegt deze aanpak ook in andere gebieden in te zetten. Dit is echter afhankelijk van de voor dit doel beschikbare middelen.

Tussen braak en bouw

De gemeente stelt een bedrag van €150.000 ter beschikking, waarmee lege plekken in de stad een nuttige, tijdelijke bestemming krijgen. In Zuidwest Den Haag zijn twee terreinen ingericht als resp. voetbalveld en skatebaan. Daarnaast is in dit stadsdeel ook een aantal andere locaties aangedragen die voor een tijdelijke voorziening in aanmerking komen. In stadsdeel Centrum wordt binnenkort een basketbalveld aangelegd bij het Schenkviaduct.

Pilot vermindering huisuitzettingen

Sinds maart 2006 zijn twee ‘multidisciplinaire teams’ (MDT’s) actief; één voor Laak en één voor Morgenstond. De teams bestaan uit medewerkers van de drie corporaties, SZW (Gemeentelijke Kredietbank), Algemeen Maatschappelijk Werk, Parnassia en onder leiding van OCW (GGD). De pilot wordt begeleid door een projectgroep bestaande uit de diensten OCW, SZW en DSO (trekker). De ambitie is om in deze gebieden het aantal op handen zijnde huisuitzettingen – waarvoor al een vonnis tot ontruiming is geveld – met de helft te verminderen. Uit de rapportages tot en met januari 2007 blijkt dat van de 108 afgeronde dossiers in bijna de helft van de gevallen geen uitzetting heeft plaatsgevonden. De inzet van het MDT heeft er vaak toe geleid dat een uitzetting alsnog kon worden voorkomen. Per januari waren van de 173 aanmeldingen en 65 gevallen in behandeling. De pilot zou aanvankelijk tot februari 2007 lopen, maar wordt nog enkele maanden verlengd omdat nog niet is besloten of de pilot een vervolg krijgt. Er vindt nu onderzoek plaats naar de resultaten in de pilotperiode. Rond april/mei zal aan de hand van de resultaten een voorstel worden gedaan aan het gemeentebestuur over een eventueel vervolg van deze werkwijze.

Scholing en werkgelegenheidsinitiatieven

De Haagse jeugd kan via de regeling leerlingbouwplaatsen ervaring opdoen met het werk in de bouw. Vanaf begin 2006 zijn ruwweg 15 leerlingbouwplaatsen gestart waaraan volgens opgave van SZW in totaal een 25-tal Haagse leerlingen hebben deelgenomen. Het aantal bouwplaatsen is afhankelijk van de vraag of het werk voldoende opleidingsdisciplines herbergt. Dit is bij nieuwbouw het geval, maar niet bij bijvoorbeeld het klachten- en mutatieonderhoud. Aanbestedingsregels maken het lastig om te eisen dat leerlingen uit Den Haag komen. De gemeente is zeer actief om jongeren te helpen een plek op de arbeidsmarkt te verwerven. Dat gebeurt onder meer door afspraken te maken met brancheorganisaties om stageplaatsen mogelijk te maken. De gemeente doet dat ook zelf. De gemeente organiseert binnen de eigen diensten ook werkstages voor jongeren die moeite hebben met het vinden van werk. Het project “Start me up” biedt 50 jongeren die bij het leerwerkcentrum een traject of training volgen een werkstage, vatten als een bijzondere vorm van een werkstage.

Haagse Hopjes

De gemeente garandeert dat de dienstverlening van de kleinschalige speelvoorzieningen voor basisschooljongeren, de zogenoemde Haagse Hopjes in de stad op peil blijft.

Bewonersparticipatie

Gemeente en corporaties werken in de SMT’s samen om de bewonersondersteuning vorm te geven. Dat gebeurt ook in de vorm van experimenten zoals in de vorm van de buurtkamers, als nieuw middel om bewonersparticipatie vorm te geven. In 2006 starten twee buurtkamers. Bij gebleken succes overwegen beide partijen dit aantal tot tien uit te breiden.

De voortgangsnotitie laat zien dat de afspraken goeddeels zijn uitgevoerd. Daarvoor werd al geconstateerd dat de samenwerking tussen gemeentelijke disciplines en corporaties gaandeweg lijkt te groeien. Toch zijn de commentaren, geuit tijdens de gespreksronde voor dit onderzoek, kritisch. Deze kritiek richt zich op het verder brengen van het denken over leefbaarheid (wat willen we bereiken en welke middelen kunnen we daarvoor het beste inzetten?) en op de afstemming van leefbaarheidactiviteiten (de sterke schotten binnen de gemeente tussen de afzonderlijke afdelingen). Vanuit de corporaties wordt gesuggereerd om afspraken over leefbaarheid veel meer te bezien (en te maken) op het niveau van de afzonderlijke gebieden. De actuele ontwikkelingen rond de stadsdelen stemmen hoopgevend. De gesprekspartners vermoeden echter dat er weinig budgetten worden overgeheveld naar de stadsdelen en dat alsnog via de traditionele lijn naar afstemming gezocht zal moeten worden.

2.4 Productieafspraken woningbouw

2.4.1 Doel van de overeenkomst

Het initiatief voor de afspraken komt van de gemeente, vanuit zorg ten aanzien van het behalen van de productieafspraken met het Rijk en de regio. De gemeente zag in dat het daarvoor nodig was niet alleen het interne proces beter te structureren, maar ook externe partijen te binden. Deze constatering werd gemaakt door de Taskforce 16.200, die door de gemeente is ingesteld om het productieproces te versnellen.

Wat betreft de *inhoud* (programma in aantal en type) kennen de productieafspraken geen nieuwe elementen. De discussies over de omvang en samenstelling van het nieuwbouwprogramma zijn al eerder en elders gevoerd. Het totale aantal (16.200) is inhoudelijk gemotiveerd in de Woonvisie 2020 en de Structuurvisie Den Haag, en vastgelegd in afspraken tussen Den Haag en het Rijk (in het kader van ISV) en in regionale afspraken over nieuwbouw (in het kader van de verdeling van de BLS gelden die via de regio lopen). In het overlegtraject tussen gemeente en corporaties over de productieafspraken is deze inhoudelijke component ook zo goed als niet aan de orde geweest.

De productieafspraken hebben als primair doel het opvoeren van het productietempo. De afspraken regelen de condities daarvoor zo goed mogelijk. Dat biedt op zich nog geen garantie dat de afgesproken aantallen ook worden gerealiseerd, maar beoogt duidelijk te maken dat de gemeente ‘alles uit de kast heeft gehaald’.

De productieafspraken bestaan uit:

- een (vertrouwelijke) brief van het college aan de drie afzonderlijke corporaties (11 juli 2006) en een brief aan de Gemeenteraad waarin zij over de afspraken wordt geïnformeerd (11 juli 2006);
- een ‘paneel’ waarop de bepalingen in de brieven nader zijn uitgewerkt en dat door beide partijen wordt ondertekend, met brieven voor elke corporatie afzonderlijk (juni 2007);
- een werkprogramma (projectenboek met per project hele concrete afspraken over wat moet gebeuren en wie daarvoor aan zet is).

De eerste brieven zijn in korte tijd tot stand gekomen: het doel was helder en werd door alle partijen onderschreven. De nadere uitwerking tot de afspraken op het ‘paneel’ heeft meer tijd gekost: het gaat om ingewikkelde materie (met name waar het gaat om het ontwikkelen van subsidieregels voor gebouwd parkeren) en om veel geld.

2.4.2 Inhoud van de overeenkomst

De afspraken omvatten drie onderdelen:

- 1) een garantie van de corporaties ten aanzien van een minimum aantal te bouwen woningen en het aandeel sociaal daarbinnen;
- 2) de inzet van gemeentelijke financiële bijdragen om versnelling te bewerkstelligen (gebouwd parkeren en voorverkooppercentages, en de mogelijkheid dat koopwoningen kunnen worden omgezet in huurwoningen);
- 3) afspraken over een meer gestructureerde procesgang.

We lopen deze onderdelen hierna langs.

1) Garantieafspraken

Met de afspraken geven de corporaties een garantie af ten aanzien van het aantal te realiseren woningen in de periode 2006-2010, inclusief een aantal programmatische uitgangspunten. Deze zijn afkomstig uit andere beleidsdocumenten:

- BLS-afspraken: Den Haag bouwt in de periode 2005-2009 16.200 woningen, waarvan 30% (4.860 woningen) sociaal.
- In de Vinexcontracten zijn 1.800 sociale woningen opgenomen, 180 woningen worden door regiogemeenten gerealiseerd.
- De overige 2.880 sociale woningen worden in bestaand stedelijk gebied gerealiseerd en zijn opgenomen in de productieafspraken (3 keer 960).

Met elke corporatie is een productie van minimaal 2.100 woningen overeengekomen, te realiseren in de periode 2006 tot 2010. Deze afspraak wordt aangevuld met de volgende bepalingen:

- minimaal 960 sociaal op binnenstedelijke locaties (incl. ingrijpende woningverbetering⁶);
- 50% van de sociale woningen in de huur tot de aftoppingsgrens en 50% in de huur tot de huurtoeslaggrens of sociale koop;
- elke corporatie levert ten minste één (groepswoon)project voor ouderen per jaar;
- tenminste 5% van de sociale huurwoningen bestaat uit grote woningen;
- in totaal bouwen de drie corporaties 1.000 woningen voor jongeren en studenten.

Om de corporaties extra te prikkelen de garantieafpraak waar te maken is een bonus/malus regeling opgenomen. De bonus bestaat uit het verkrijgen van een positie op een voorkeurslocatie van de corporatie in de Masterplannen (Structuurvisie 2020). De corporatie die de garantie niet kan waarmaken, krijgt geen locaties aangeboden voor de productie na 2010 en krijgt geen toegang tot de versnellingsgelden (zie hierna).

2) Versnellingsgelden

Op twee punten waarop veel projecten vertraging hebben opgelopen, zet de gemeente versnellingsgelden in. De gemeente stelt (onder voorwaarden) subsidie beschikbaar voor (1) gebouwde parkeervoorzieningen en (2) voor het afdekken van de risico's zodat de bouw ook bij lage voorverkooppercentages van start kan gaan (en de betreffende koopwoning eventueel later kan worden omgezet tot huurwoning. Wanneer dat voor minimaal tien jaar het geval is, is tevens subsidie beschikbaar). Beide regelingen kennen een vast bedrag per woning en een maximum per corporatie. In totaal stelt de gemeente maximaal 2 keer € 6 miljoen beschikbaar. Deze gelden worden niet uitgekeerd indien de afgesproken aantallen woningen niet worden gerealiseerd.

Bij projecten waarvoor geen projectdocument is opgesteld zal de gemeente werken met het principe van de bouwenvolp. Daarin krijgt de ontwikkelaar vanuit de gemeente een te realiseren programma, beleidskaders en planning mee, liefst voorzien van een uitgiftecontract waarin vooraf de definitieve grondprijs wordt bepaald. De ontwikkelaar kan vervolgens binnen de kavel gaan optimaliseren.

De gemeente handhaaft tot 2010 de huidige systematiek voor het bepalen van de normgrondkosten voor woningen tot de huurtoeslaggrens, zoals vastgelegd in de nota Uitgiftebeleid 2006-2007 van de gemeente. Dat betekent dat de corporaties tot 2010 uit kunnen gaan van redelijke grondprijzen bij de bouw van sociale huurwoningen. Dat biedt enerzijds meerjarige zekerheid – belangrijk bij het plegen van investeringen – en lokt anderzijds uit om die investeringen vóór 2010 te doen.

3) Proces

De bouwprojecten zijn per corporatie in een werkprogramma gezet, voorzien van wederzijdse inspanningen (wie, wat, wanneer) en een aanduiding van de kritische planningsmomenten. Dat werkprogramma dwingt op zichzelf al tot tempo en maakt eventuele knelpunten in het proces snel zichtbaar, zodat ze verholpen kunnen worden.

6. De corporaties stelden zich aanvankelijk op het standpunt dat deze woningverbeteringen volledig mee dienden te tellen bij de totale productie. In het Bestuurlijk Overleg van 8 maart 2007 is afgesproken dat deze voor de helft mogen meetellen.

Dit geheel is omlijst met afspraken die als het ware een programmastructuur bovenop de reguliere projectstructuur zet. In die programmastructuur houdt de Taskforce voortdurend zicht op de voortgang van het programma (de optelsom van de projecten). Daartoe is er frequent overleg met de projectbetrokkenen (vergunningverlenende afdelingen bijvoorbeeld) aan gemeentezijde en met stafmedewerkers aan corporatiezijde. De Taskforce krijgt aldaar zicht op de voortgang en knelpunten en probeert waar mogelijk knelpunten aan gemeentelijke zijde aan te pakken. Knelpunten van meer algemene aard worden ingebracht in het ‘mandjesoverleg’, waar ze op directieniveau kunnen worden opgelost. Zie het navolgende schema.

Projectoverleg	Programmaoverleg	Mandjesoverleg	Bestuurlijk overleg
Per project: projectleider bij de corporatie en de opdrachtnemer van de gemeente. Dit overleg bestond al.	Per corporatie: stafmedewerker van de corporatie en medewerker Taskforce gemeente, op basis van het werkprogramma. Dit overleg is nieuw	Per corporatie: directeur corporatie en ontwikkelingsbedrijf, 4 keer per jaar. Bestond al, nu een meer strategisch karakter door het programmaoverleg	Gemeente en gezamenlijke corporaties, eens per kwartaal. Bestond al.
Werkprogramma per corporatie.			
Escalatielijn			

2.4.3 Nakoming van de afspraken

Monitoring en evaluatie

Over monitoring en evaluatie is het volgende afgesproken:

- de projectenlijst en het gezamenlijk werkprogramma worden per kwartaal gemonitord;
- de raad wordt jaarlijks geïnformeerd in de voortgang van de projecten met de corporaties en in de uitputting van het budget voor de versnellingsgelden;
- de Taskforce 16.200 informeert de Raad twee keer per jaar over de voortgang van de nieuwbouwproductie.

Dit staat los van de productieafspraken met de corporaties.

Het ritme van monitoren, bijhouden en evalueren (via werkprogramma en escalatielijn) wordt volgens betrokkenen tot nu toe gevolgd.

Om inzicht te krijgen in de voortgang en de risico's bij het realiseren van de productieafpraak wordt per corporatie een kwartaalrapportage opgesteld. In de eerste plaats wordt de daadwerkelijke productie en de juridische status van de geplande woningen doorgelicht. Een belangrijk aspect bij het volgen van de voortgang is namelijk de juridische hardheid van het aantal te realiseren woningen. In de tweede plaats wordt de voortgang op projectniveau gevolgd. De kwartaalrapportage wordt per kwartaal besproken tussen de betreffende corporatiedirecteur en de directeur van het Haags Ontwikkelingsbedrijf (HOB).

De kwartaalrapportages vormen de onderlegger voor het voortgangsbericht aan het Bestuurlijk Overleg.

Doel van het voortgangsbericht is om inzicht te geven in de realisatie van de totale productieafpraak van 6.300 woningen in de periode 1 januari 2006 tot 1 januari 2010. In het Bestuurlijk Overleg van 6 december 2006 is afgesproken dat de voortgang van de productie als vast agendapunt aan de orde komt.

Het opzetten van een gedegen administratie, die voortgangsmonitoring mogelijk maakt, is niet alleen nodig om de nakoming van de afspraken te kunnen volgen maar is in dit geval één van de kernafspraken zelf.

Binnen de gemeente lijkt, in de jaren na de eeuwwisseling, het zicht op de planning en realisatie van nieuwbouw-woningen op de achtergrond te zijn geraakt. Vermoedelijk is, zoals in vele andere gemeenten en ook bij de rijksoverheid het geval was, met het grotendeels wegvallen van de nieuwbouwsubsidies ook het bijbehorende planning- en programmeringinstrumentarium verdwenen.

Tot medio jaren negentig van de vorige eeuw werden subsidies voor woningbouw verdeeld via een zogenaamde opgaande en neergaande lijn. In de opgaande lijn inventariseerden gemeenten de bouwplannen die zij voor subsidie in aanmerking wilden laten komen. Door tussenkomst van de provincies kwamen deze planningslijsten bij het Ministerie van VROM, dat mede op deze basis vervolgens een verdeelvoorstel maakt van het beschikbare subsidiebudget. In de neergaande lijn werd dit budget via de provincies over de gemeenten verdeeld, die het vervolgens (vooral) bij woningcorporaties ‘wegzetten’.

Deze cyclus was in de kern een manier om subsidie te verdelen, maar had een veel bredere betekenis.

Omdat niemand subsidie wilde mislopen, werd er doorgaans een overmaat aan plannen ontwikkeld.

De plancapaciteit (ook de in eerste instantie nog ‘zachte’) werd op lokaal en vervolgens landelijk niveau verzameld. Gemeenten, provincies en Rijk hadden zodoende een scherp en meerjarig zicht op de beschikbare bouwcapaciteit en dat bood ondermeer de mogelijkheid om plannen naar voren te halen als er ergens een gat in de productie dreigde. De planning- en programmeringcyclus, met de subsidiemiddelen als wortel, zorgde ervoor dat gemeenten en corporaties doorgaans voldoende bouwplannen en bouwlocaties op de plank hadden liggen en actuele informatie daarover met elkaar afstemden. In het bouwproces is die afstemming cruciaal: een plan, een vergunning, een locatie, een investeerder, een bouwer en een potentiële afnemer komen niet vanzelf op het juiste moment bij elkaar.

Met het afnemen van de subsidiemogelijkheden verdween vaak ook het regime dat de bij de bouw betrokken partijen verleide tot afstemming van hun plannen. En tot het bijhouden van de voor die afstemming benodigde gegevens: hoeveel plannen zijn er in ontwikkeling, hoeveel locaties komen de komende jaren beschikbaar, hoe staat het met de afgifte van bouwvergunningen enzovoorts.

Het werk van de Taskforce, en elementen uit de productieafspraken tussen gemeente en corporaties, kunnen beschouwd worden als de ‘wederopbouw van zo’n afstemmingsregime’. Het daarvoor benodigde inzicht wordt met het projectenboek en de voortgangsrapportages weer gegenereerd.

Resultaten en effecten

De stand van zaken met betrekking tot de voortgang van de productieafspraken met de corporaties is als volgt (opgemaakt per april 2007): van de te realiseren productie (opgeleverde nieuwbouw plus de helft van de gerealiseerde woningverbeteringen) is op dit moment 13% gerealiseerd: 651 woningen en de helft van 347 ingrijpende woningverbeteringen.

De tabel laat de voortgang zien, met als bron het Voortgangsbericht aan het Bestuurlijk Overleg (nummer 2, 14 juni 2007), met de gegevens tot en met het eerste kwartaal van 2007⁷.

7. In november 2007 verschijnt een volgende Voortgangsrapportage Taskforce.

Gerealiseerde nieuwbouw en ingrijpende woningverbetering

	HaagWonen	Staedion	Vestia	Totaal
Taakstelling	2.100	2.100	2.100	6.300
Nieuwbouw opleveringen	264	253	134	651
Helft woningverbeteringen	-	157	17	174
Totaal	264	410	151	825
% van taakstelling	13%	20%	7%	13%

Gerealiseerde sociale nieuwbouw en ingrijpende woningverbetering in bestaand stedelijk gebied

	HaagWonen	Staedion	Vestia	Totaal
Taakstelling	960	960	960	2.880
Sociale nieuwbouw opleveringen	73	130	55	258
Gerealiseerde woningverbeteringen	-	314	33	347
Totaal	73	444	88	605
% van taakstelling	7%	46%	9%	21%

Aantal nieuwbouwwoningen in verschillende stadia van het bouwproces

	HaagWonen	Staedion	Vestia	Totaal
Opgeleverde nieuwbouw	264	253	134	651
In aanbouw	954	863	1.372	3.189
Bouw nog starten met vergunning	211	397	359	967

Aantal sociale nieuwbouwwoningen in binnenstedelijk gebied in verschillende stadia van het bouwproces

	HaagWonen	Staedion	Vestia	Totaal
Opgeleverde sociale nieuwbouw	73	130	55	258
In aanbouw	159	163	644	966
Bouw nog starten met vergunning	47	0	212	259

Geplande en gerealiseerde ingrijpende woningverbeteringen

	HaagWonen	Staedion	Vestia	Totaal
Geplande woningverbeteringen	177	727	434	1.338
Gereed	-	314	33	347
In voorbereiding	177	413	401	991

Het voorgaande overzicht laat zien dat:

- per april 2007 258 sociale nieuwbouwwoningen zijn opgeleverd. Vermeerderd met 347 woningverbeteringen betekent dit dat circa 21% van de sociale taakstelling in bestaande stedelijk gebied is gerealiseerd;
- er 3.189 woningen in aanbouw zijn, terwijl voor 967 woningen de bouwvergunning wel al is verleend maar de bouw nog van start moet gaan. De totale planvoorraad van de corporaties (hard en zacht) omvat 8.920 woningen;
- in bestaande stedelijk gebied 258 sociale nieuwbouwwoningen zijn opgeleverd en 966 in aanbouw zijn. De planvoorraad omvat 2.721 woningen;
- ingrijpende woningverbeteringen tellen volledig mee voor de sociale taakstelling en voor de helft in de productietaakstelling. De corporaties hebben circa 1.338 verbeteringen gepland, waarvan er per peildatum 347 van zijn gerealiseerd.

Het geheel overziend, concludeert de voortgangsrapportage: 'vooruitzichten redelijk, maar behalen taakstelling vergt nog een behoorlijke inspanning'. Ruim 50% van de productietaakstelling is in aanbouw, en datzelfde geldt voor de sociale taakstelling. Circa 80% van de taakstelling is zogenaamd juridisch 'hard' (heeft een bouwvergunning) en er is een behoorlijke overmaat aan plannen. Een gelopen koers is het echter allerminst: de aantallen moeten over ongeveer 2,5 jaar gerealiseerd zijn. Zo kunnen zaken als tegenvallende aanbestedingen, personeelstekorten bij aannemers of herhuisvestingperikelen voor vertraging zorgen, ook als de benodigde vergunningen al zijn afgegeven. Een flink deel van de productie staat gepland in de tweede helft van 2008

(start bouw), met een oplevering eind 2009. Er hoeft weinig te gebeuren of deze woningen schieten over de tijdshorizon van de afspraken heen. Ook zal, als er uiterlijk in 2009 opgeleverd moet worden, nog voor groot aantal woningen in 2007 een bouwvergunning moeten worden afgegeven. Deze factoren zetten, in de woorden van het voortgangsbericht, ‘een tijdige realisatie van de productieafpraak onder druk’.

Tijdens de interviews wordt opgemerkt dat de afspraken wel degelijk van betekenis zijn voor extra inzet op het behalen van de aantallen.

- Alle gesprekspartners hebben het gevoel dat de urgentie bij beide partijen is aangescherpt, wat de aandacht en daarmee daadkracht zal doen toenemen. De bonusregeling speelt hierin nadrukkelijk een rol: voor de corporaties is het verkrijgen van productiemogelijkheden van groot belang.
- De versnellingsgelden worden ingezet op onderwerpen die regelmatig tot vertraging hebben geleid. De afspraken beperken tijdverlies in discussies over voorverkoop en parkeren.
- Uit de gesprekken blijkt voorts dat de grootste winst zit in het beter structureren van het onderlinge overleg. “Het voornaamste belang zit erin dat we elkaar nu op programmaniveau kunnen aanspreken, ook op de voortgang.” Het overleg is met het werkprogramma zakelijker geworden: heldere mijlpalen en verantwoordelijkheden waaraan de voortgang kan worden getoetst. “Het is niet meer vrijblijvend.”
- De procedures leiden tot een goede administratie van de in ontwikkeling zijnde plannen zodat mogelijke veroorzakers van tijdverlies snel in beeld komen en kunnen worden aangepakt. Veel waardering is er voor de Taskforce, waar tegelijkertijd kanttekeningen worden geplaatst bij het feit dat de Taskforce wel kan masseren maar binnen de gemeente niet kan afdwingen.
- Knelpunten blijven zitten in de complexiteit van diverse juridisch planologische procedures, het vinden van aannemers en stijgende bouwkosten, maar ook in de afzetbaarheid van appartementen, met name in Zuid West. De corporaties plaatsen dan ook kanttekeningen bij de appartementenstrategie.

Het initiatief om afspraken te maken is eigenlijk te laat genomen: “de afspraken met het Rijk lopen van 2005 tot 2010. Dat betekent dat we al een eind op weg zijn.” Met name aan de afspraken over de administratie van de ontwikkelingen en navolgende aanpak van knelpunten was eigenlijk al veel eerder behoefte geweest.

2.5 Regionale prestatieafspraken Stadsgewest - SVH

2.5.1 Doel van de overeenkomst

Sinds 1997 worden er meerjarige prestatieovereenkomsten afgesloten op regionaal niveau. Contractpartners daarbij zijn het stadsgewest Haaglanden en de gezamenlijke corporaties, vertegenwoordigd door de vereniging Sociale Verhuurders Haaglanden (SVH). De kern van de overeenkomst bestaat uit afspraken over de toewijzing van sociale huurwoningen. Deze afspraken beogen de voorraad sociale huurwoningen zo doelmatig mogelijk te laten bewonen door huishoudens uit de doelgroep van beleid, oftewel de huishoudens met een bescheiden inkomen. Daartoe worden er afspraken gemaakt die ertoe strekken dat vrijkomende sociale huurwoningen voor minimaal 70% terecht komen bij woningzoekenden uit de doelgroep.

De betekenis van deze afspraken wordt door de betrokken partijen zeer groot genoemd. De afspraken worden bovendien als succesvol betiteld. De voorraad betaalbare huurwoningen is ongelijk over de regio verdeeld. In Den Haag staan er relatief veel, in de regiogemeenten minder. Den Haag huisvest dan ook zowel relatief als absoluut de meeste lage inkomens. Partijen wijzen erop dat het voor Den Haag van groot belang is dat de regiogemeenten naar vermogen bijdragen aan het huisvesten van lagere inkomens. In het verleden wilde het nog wel eens voorkomen dat sociale huurwoningen in de regiogemeenten niet met voorrang aan woningzoekenden

met een laag inkomen werden toegewezen. De regioafspraken hebben bijgedragen aan correctie daarvan.

Door een op zichzelf eenvoudige afspraak te maken, en vervolgens jarenlang het belang van nakoming daarvan te blijven benadrukken, wordt de norm van 70% inmiddels nagenoeg overal gehaald.

Sinds 1997 zijn er drie meerjarige regionale overeenkomsten afgesloten (1997-2001, 2002-2005 en 2005-2009).

Momenteel vigeert de regio-overeenkomst 2005-2009. Deze kent vijf hoofddoelstellingen:

1. Het realiseren van een ongedeelde regio door het versterken van de kwaliteit met een diversiteit aan woonmilieus. Een open woningmarkt en het vergroten van de keuzemogelijkheden voor de doelgroep zijn daarvoor belangrijke instrumenten;
2. Het consolideren van de positie van de BBSH-doelgroep;
3. Het verbeteren van de positie van de lage middeninkomens tot maximaal het niveau van de BBSH-doelgroep;
4. Het realiseren van een nieuwbouwprogramma gericht op bovenstaande doelstellingen;
5. Het verbeteren van de leefbaarheid in buurten en wijken, door onder meer maatregelen ten behoeven van sociaal en fysiek beheer in een compleet en samenhangend pakket.

Volgens de gesprekspartners is het hoofddoel van de overeenkomst echter allereerst de bijdrage van de regio-gemeenten aan de huisvesting van lagere inkomens. “Belang voor Den Haag is de erkenning dat de regio-gemeenten ook een rol hebben in de problematiek van Den Haag.” Met de regionale afspraken hebben de gemeenten en corporaties in de regio een gemeenschappelijk regionaal beleid neergezet ten aanzien van het huisvesten van lage inkomens.

2.5.2 Inhoud van de overeenkomst

De overeenkomst kent twaalf artikelen, waarvan er zes betrekking hebben op inhoudelijke afspraken over achtereenvolgens:

- passend huisvesten BBSH-doelgroep;
- nieuwbouw;
- herstructurering;
- verkoop;
- woonruimteverdeling;
- woonwagens en standplaatsen.

De voornaamste afspraken luiden als volgt.

- De SVH draagt er zorg voor dat per gemeente jaarlijks minimaal 70% van de vrijkomende voorraad (exclusief nieuwbouw) aan de BBSH-doelgroep wordt verhuurd.
- In de eenzijdige wijken van Den Haag (in de overeenkomst bij name genoemd) wordt naar datzelfde percentage gestreefd maar ligt het minimum op 60%.
- Bij nieuwbouw met een huur onder de aftoppingsgrens (voor de Huursubsidie/toeslag) wordt minimaal 90% aan de BBSH-doelgroep verhuurd.
- De regionale slaagkansen bij het zoeken naar een sociale huurwoningen moeten voor minima ten minste gelijk zijn aan die van de BBSH-doelgroep. De slaagkansen voor deze groep dienen op hun beurt minstens gelijk te zijn aan die van de groep lage middeninkomens.
- Voor vijf gemeenten geldt dat als de zogenaamde woonkans er 15% onder het gemiddelde in deze gemeenten ligt, er aanleiding kan zijn voor lokale uitzonderingsmaatregelen. Dat vergt echter nog wel regionale besluitvorming. Aanleiding tot tijdelijke lokale maatregelen kan er ook zijn als de slaagkans van de BBSH-doelgroep 25% hoger is dan die van lage middeninkomens.
- Op het punt van nieuwbouw spreken partijen af dat 30% van de totale nieuwbouw in de sociale sector wordt gerealiseerd. “Tenminste de helft hiervan wordt gebouwd onder de aftoppingsgrens. Regionaal wordt afgesproken dat minimaal 25% van de totale nieuwbouwproductie in de sociale huur wordt gerealiseerd. Per gemeente mag maximaal 10% in de sociale koop worden gerealiseerd.”

- Het stadsgewest kent een preferentie positie toe aan de SVH-corporaties bij de productie in de sociale sector. Het stadsgewest zal bevorderen “dat de gemeente bij de toewijzing en uitgifte deze preferente positie aan de SVH-corporaties verlenen en dat zij de SVH-corporaties ondersteunen en medewerking verlenen, opdat de SVH-corporaties tot deze productie kunnen komen”.
- Voor nieuwbouw in het middensegment worden corporaties in staat gesteld om mee te dingen in de openbare aanbesteding. Nieuw gebouwde woningen met een huur onder aftoppings- en huurgrens zullen de eerste tien jaar bij nieuwe verhuringen onder die grenzen worden gehouden en niet worden verkocht.

De overeenkomst bevat verder, met name op het punt van herstructurering, verkoop en woonruimteverdeling, intentie- en procesafspraken die het belang benadrukken van regionale afstemming.

In de volgende subparagraaf komt de nakoming van de afspraken het passend huisvesten van de BBSH-doelgroep – immers de kern van de overeenkomst – aan bod.

2.5.3 Nakoming van de afspraken

Monitoring en evaluatie

De overeenkomst bevat een afzonderlijk artikel met afspraken over monitoring en verslaglegging. Eén van die afspraken behelst het jaarlijks opstellen van een Monitor Woningmarkt Haaglanden. “Partijen leveren jaarlijks hun bijdragen aan de Woningmarktmonitor Haaglanden. Voor gemeenten houdt dit in invulling van de woningbouwprogrammeringslijsten” (artikel 8, lid 1).

Deze monitor verschijnt jaarlijks en bevat een schat aan informatie over de stand van zaken en ontwikkelingen op de regionale woningmarkt. De gegevens over en uit Den Haag zijn echter beperkt. Zo laat de meeste recente monitor, medio 2007 verschenen, juist op het genoemde punt van de woningbouwprogrammering bij Den Haag regelmatig zien dat de betreffende gegevens ontbreken. Van de zijde van het stadsgewest, waar de monitor wordt opgesteld, wordt gemeld dat gegevens uit Den Haag vaak moeizaam verkregen worden. Daar komt bij dat Den Haag op het punt van de woningbouwprogrammering andere definities gebruikt om de planologische status (‘hardheid’) van plannen in beeld te brengen. Dat maakt de regionale vergelijkbaarheid van de planningsgegevens gering.

Ten behoeve van eenduidige informatieverstrekking hebben partijen het ‘Protocol uitwisseling van gegevens voor informatie’ ondertekend. Op basis van dat protocol worden jaarlijks een regionale rapportage prestatieafspraken en gemeentelijke rapportages over aanbod en voorraad vervaardigd (artikel 8, lid 3 en 4).

Deze rapportages verschijnen zowel op het niveau van Haaglanden als dat van Den Haag. In Den Haag worden ze voorzien van een bestuurlijke begeleidende notitie aangeboden aan de Raad. De navolgende feitelijke informatie over de nakoming van de afspraken komt uit deze rapportages.

Resultaten en effecten

Uit de rapportages blijkt dat de regionale afspraak om ten minste 70% van de vrijkomende corporatiewoningen aan de BBSH-doelgroep toe te wijzen, over het geheel genomen wordt gehaald. De rapportages beperken zich overigens tot de feitelijke nakoming van de afspraken; ze gaan niet in op de vraag of het daarmee beoogde effect – afname van de segregatie op regionaal niveau – ook wordt bereikt.⁸

8. Dobbelaere en Jankipersadzing concluderen in hun afstudeerscriptie dat de segregatie in de stadsregio Rotterdam sterker is afgenomen dan in het stadsgewest Haaglanden. Het verschil in afname wordt verklaard door de omvang van de sociale buursector, die in de regio Rotterdam vergeleken met de omvang van de doelgroep aanmerkelijk groter is dan in Haaglanden, en daarmee meer mogelijkheden biedt tot een grotere spreiding van lagere inkomensgroepen. In Haaglanden is de woonruimteverdeling (inclusief de afspraken over de toewijzingspercentages) het voornaamste instrument om een betere spreiding te realiseren.

Een recente studie van het Sociaal en Cultureel Planbureau spreekt van een ‘aankpak die veelbelovend lijkt’ vanwege de combinatie van herstructurering en woonruimteverdeling: “Getracht wordt om lagere inkomens over een groter gebied – dat wil zeggen vanuit Den Haag naar de randgemeenten – te spreiden. Daarbij wordt gedifferentieerd gebouwd in combinatie met gerichte afspraken tussen gemeenten over de verdeling van woonruimte. Wat dit project ook duidelijk maakt is dat spreiding van lage-inkomensgroepen een zaak van lange adem is. Het beleid in de regio Haaglanden loopt al bijna tien jaar en de verschuivingen in woningvoorraad en bevolkingssamenstelling zijn nog betrekkelijk beperkt.”⁹

We laten de voornaamste afspraken, voorzien van hun resultaten, hierna de revue passeren. De meeste gegevens zijn ontleend aan de verhuurrapportage over het jaar 2005, die in september 2006 aan de Raad is aangeboden en de meest recent beschikbare gegevens bevat.

Artikel 2 Passend huisvesten BBSH-doelgroep

Lid 1, Bodemgarantie voor jaarlijkse huisvesting van BBSH-doelgroep

De SVH draagt er zorg voor dat per gemeente jaarlijks minimaal 70% van de vrijkomende voorraad (exclusief de nieuwbouw) aan de BBSH-doelgroep wordt verhuurd. Teneinde de positie van de lage middeninkomens te versterken telt vanaf 1 juli 2005 nieuwbouw met een huur boven de aftoppingsgrens, waarvoor de gereedmelding is ingediend en goedgekeurd, niet mee bij de vaststelling van de 70%.

De tabel laat zien hoe in de eerste helft van 2005 de toewijzing in Den Haag verliep: 82% van de vrijkomende sociale huurwoningen kwam bij een doelgroepphuishouden terecht.

Artikel 2.1, toewijzing doelgroep 70% bestaande voorraad (excl. nieuwbouw) in Den Haag, 1e helft 2005

		Aantal	Aandeel
Haagse corporaties	Doelgroep	2.155	82%
	Niet-doelgroep	431	16%
	Kandidaten niet in te delen	42	1%
	Totaal	2.617	100%
niet-Haagse corporaties	Doelgroep	49	86%
	Niet-doelgroep	6	11%
	Kandidaten niet in te delen	2	4%
	Totaal	57	100%
Totaal	Doelgroep	2.204	82%
	Niet-doelgroep	437	16%
	Kandidaten niet in te delen	33	1%
	Totaal	2.674	100%

Bron: Rapportage Verhuurbeleid Den Haag sociale huursector 2005

Hoe verliep de toewijzingsafpraak in de overige regiogemeenten? De volgende tabel laat de verdelingsresultaten in de Haaglandse gemeenten zien over de tweede helft van 2005.

9. *Interventies voor integratie, Mérove Gijsberts en Jaco Dagevos (red.), SCP, juli 2007.*

Artikel 2.1, toewijzing bestaande voorraad (excl. woningen met een huur boven de aftoppingsgrens die na 1-7-2005 voor het eerst zijn verhuurd) in stadsgewest Haaglanden, 2e helft 2005

	Doelgroep		Niet-doelgroep		Kandidaten niet in te delen		totaal	
	Aantal	Aandeel	Aantal	Aandeel	Aantal	Aandeel	Aantal	Aandeel
Delft	967	78%	219	18%	49	4%	1.235	
Den Haag	2.783	77%	801	22%	41	1%	3.625	100%
Leidschendam-Voorburg	320	75%	98	23%	6	1%	424	100%
Pijnacker-Nootdorp	61	65%	32	34%	1	1%	94	100%
Rijswijk	225	82%	45	16%	4	1%	274	100%
Wassenaar	66	67%	28	29%	4	4%	98	100%
Zoetermeer	548	77%	159	22%	6	1%	713	100%
Midden-Delfland	33	67%	16	33%			49	100%
Westland	222	68%	101	31%	5	2%	328	100%
Totaal	5.225	76%	1.499	22%	116	2%	6.840	100%

Bron: Rapportage Verhuurbedeid Den Haag sociale huursector 2005

De afspraak van 70% wordt in de meeste gemeenten gehaald. In de gemeenten met getalsmatig de minste toewijzingen (Pijnacker-Nootdorp en Wassenaar) geldt dat niet maar werd in de eerste helft van 2005 met 77 resp. 71% wel aan de afspraak voldaan. De nieuwe gemeenten Midden-Delfland en Westland, waar bovendien in 2005 wijzigingen werden aangebracht in de Huisvestingsverordening in de vorm van het laten vervallen van de subregionale bindingsvereiste, haalden in de tweede helft van 2005 de afspraak niet. In de eerste helft lukte dat in Westland (74%) wel maar in Midden-Delfland (57% van in totaal 35 toewijzingen) niet.

Voor de regiogemeenten, zo meldde een gesprekspartner, werkt de dreiging dat partijen niet bij het stadsgewest hoeven aan te kloppen voor maatwerk als ze niet voldoen aan de afspraak 70% aan de doelgroep toe te wijzen. Een ander winstpunt, volgens de interviews, is de grotere transparantie. “We zien wat er gebeurt en hebben de mogelijkheid anderen aan te spreken als zaken niet volgens afspraak lopen. Dat werkt: niemand vindt het leuk om keer op keer in ambtelijke en bestuurlijke overleggen aangesproken te worden op het niet nakomen van afspraken.”

Artikel 2, lid 1

Voor eenzijdig Den Haag geldt overeenkomstig de overweging van de Huisvestingsverordening stadsgewest Haaglanden 2005 dat Den Haag er naar streeft om ook in de eenzijdige wijken 70% van de vrijkomende voorraad aan de BBSH-doelgroep te verhuren met een minimum van 60%.

Het streven om in de eenzijdig goedkope wijken het aandeel verhuringen aan doelgroephuishoudens terug te brengen tot 60 à 70% komt niet van de grond. De tabel laat zien dat het aandeel gehuisveste doelgroephuishoudens zeer hoog blijft.

Artikel 2.1, toewijzing doelgroep bestaande voorraad (min 60% eenzijdig) Den Haag, 2e helft 2005

		Eenzijdig goedkoop		Overige wijken	
		Aantal	Aandeel	Aantal	Aandeel
Haagse corporaties	Doelgroep	2.099	83%	501	88%
	Niet-doelgroep	416	16%	58	10%
	Kandidaten niet in te delen	21	1%	10	2%
	Totaal	2.536	100%	569	100%
niet-Haagse corporaties	Doelgroep			77	86%
	Niet-doelgroep			11	12%
	Kandidaten niet in te delen			2	2%
	Totaal			90	100%
Totaal	Doelgroep	2.099	83%	578	88%
	Niet-doelgroep	416	16%	69	10%
	Kandidaten niet in te delen	21	1%	12	2%
	Totaal	2.536	100%	659	100%

Bron: Rapportage Verhuurbeleid Den Haag sociale huursector 2005

De afspraken om binnen Den Haag anders, spiegelbeeldig, toe te wijzen dan regionaal het geval is worden niet gehaald. “In de eenzijdige wijken neemt de goedkope voorraad als gevolg van herstructurering af en dan is het logisch dat het resterende deel voornamelijk bij de doelgroep terecht komt.”

Artikel 2, lid 1

Voor de nieuwbouw met een huur onder de aftoppingsgrenzen geldt, dat minimaal 90% aan de BBSH-doelgroep wordt verhuurd.

Over het gehele jaar 2005 gezien, slagen de Haagse corporaties erin om meer dan 90% van de nieuwbouw met een huurprijs onder de aftoppingsgrens (voor de huurtoeslag) toe te wijzen aan huishoudens uit de doelgroep.

Artikel 2.1, toewijzing doelgroep 90% nieuwbouw onder aftoppingsgrens in Den Haag, 1e helft 2005

		Aantal	Aandeel
Haagse corporaties	Doelgroep	52	87%
	Niet-doelgroep	8	13%
	Totaal	60	100%
niet-Haagse corporaties	Doelgroep	10	50%
	Niet-doelgroep	10	50%
	Totaal	20	100%
Totaal	Doelgroep	62	78%
	Niet-doelgroep	18	23%
	Totaal	80	100%

Bron: Rapportage Verhuurbeleid Den Haag sociale huursector 2005

Artikel 2.1, toewijzing doelgroep 90% nieuwbouw onder aftoppingsgrens in Den Haag, 2e helft 2005

		Aantal	Aandeel
Haagse corporaties	Doelgroep	22	96%
	Niet-doelgroep	1	4%
	Totaal	23	100%
niet-Haagse corporaties	Doelgroep	12	100%
	Niet-doelgroep		
	Totaal	12	100%
Totaal	Doelgroep	34	97%
	Niet-doelgroep	1	3%
	Totaal	35	100%

Bron: Rapportage Verhuurbeleid Den Haag sociale huursector 2005

Artikel 2, lid 1

Voor de nieuwbouwwoningen met een huur boven de aftoppingsgrens tot de huurprijsgrens geldt dat minimaal 80% aan huishoudens met een inkomen tot aan de grens van de lage middeninkomens wordt verhuurd.

Van de wat duurdere nieuwbouw, in het huursegment tussen de aftoppingsgrens en de huurprijsgrens (de maximale grens waarbij nog huurtoeslag kan worden verkregen) moet volgens de prestatieafspraken tenminste 80% bij de zogenoemde lage middeninkomens (met een bruto jaarinkomen tot € 33.000) terecht komen. Deze afspraak geldt vanaf juli 2005. In de tweede helft van dat jaar realiseerden de Haagse corporaties (Staedion, Vestia, Haagwonen) in Den Haag 77%. De andere corporaties wezen de nieuwbouw in dit huursegment vooral toe aan hogere inkomens. In alle gevallen gaat het om geringe aantallen.

Artikel 2.1, toewijzing aan lage middeninkomens 80% nieuwbouw tussen aftoppingsgrens en huurprijsgrens, 2e helft 2005

		Aantal	Aandeel
Haagse corporaties	Doelgroep	11	65%
	Lage middeninkomens (tot € 33.000)	2	12%
	Niet-doelgroep/vanaf € 33.000	2	12%
	Kandidaten niet in de te delen	2	12%
	Totaal	17	100%
niet-Haagse corporaties	Doelgroep		
	Lage middeninkomens (tot € 33.000)	1	17%
	Niet-doelgroep/vanaf € 33.000	5	83%
	Kandidaten niet in de te delen		
	Totaal	6	100%
Totaal	Doelgroep	11	48%
	Lage middeninkomens (tot € 33.000)	3	13%
	Niet-doelgroep/vanaf € 33.000	7	30%
	Kandidaten niet in de te delen	2	9%
	Totaal	23	100%

Bron: Rapportage Verhuurbeleid Den Haag sociale huursector 2005

Artikel 2, lid 2 Slaagkansen

Partijen spreken af dat de slaagkans in de regio op een sociale huurwoning voor minima minstens gelijk moet zijn aan die van de BBSH-doelgroep, die weer minstens gelijk moet zijn aan de niet BBSH-doelgroep. De slaagkans van de BBSH-doelgroep moet minstens gelijk zijn aan die van de huishoudens die tot de lage middeninkomens behoren. Wanneer de slaagkans van de groep lage middeninkomens minder dan de helft is van de slaagkans van de BBSH-doelgroep, dan kan dit aanleiding zijn om de percentages genoemd in lid 1 aan te passen.

Onder slaagkans wordt verstaan: het aantal geslaagde kandidaten in de gemeente, gedeeld door het aantal (unieke) woningzoekenden dat kansrijke (=goede) reacties heeft ingezonden op het verhuurde aanbod van die gemeente.

De gerealiseerde slaagkansen liggen in Den Haag in lijn met de afspraken. Ze zijn het hoogst voor de minima (in 2005 17%) en nemen af naarmate het inkomen van de woningzoekende stijgt. Zie de tabel.

Slaagkansen groepen woningzoekenden naar inkomen in Den Haag in 2005

	Slaagkans
Minima	17%
Doelgroep	16%
Lage midden inkomens, tot € 33.000	14%
Niet-doelgroep, inkomen vanaf € 33.000	15%

Bron: Rapportage Verhuurbeleid Den Haag sociale huursector 2005

3. Van stad naar project

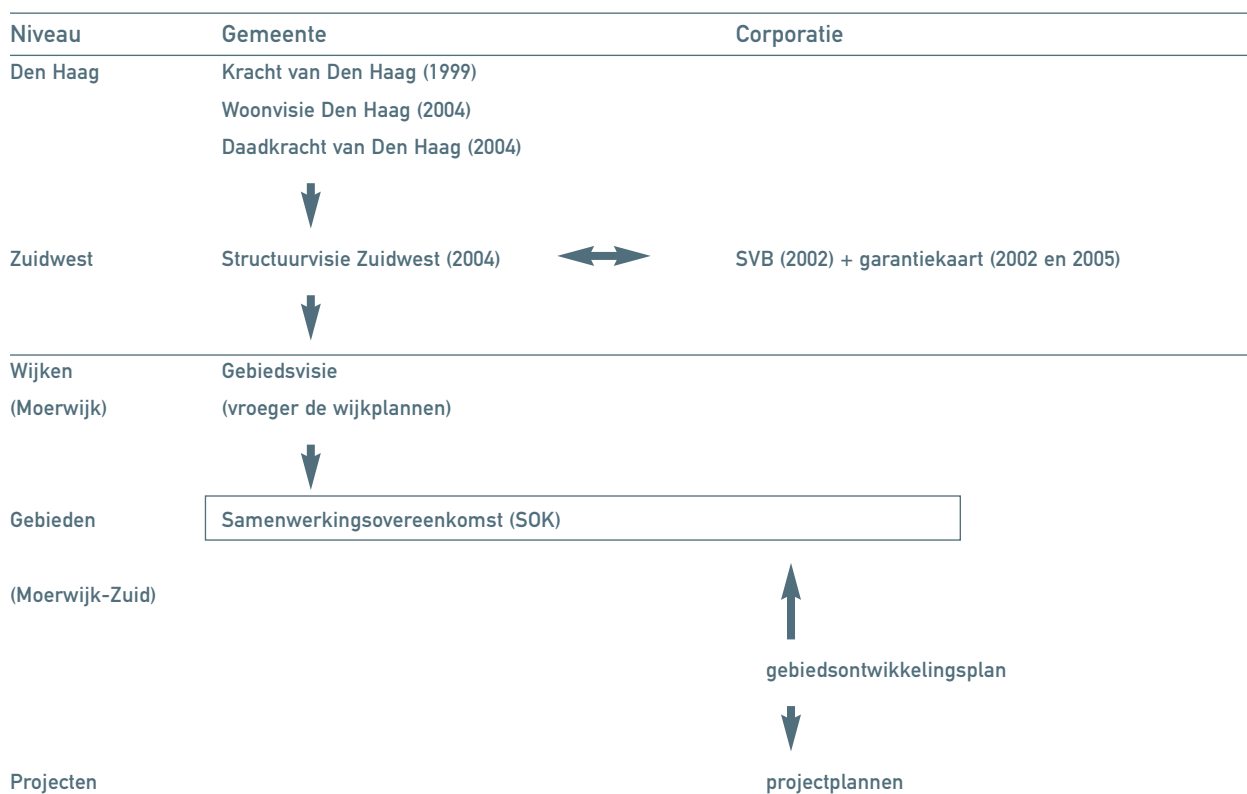
3.1 Moerwijk-Zuid ter illustratie

Bij de aanpak van een herstructureringsgebied worden gemeentelijke beleidsdoelstellingen (zoals bijvoorbeeld verwoord in de woonvisie) uitgewerkt in gebiedsvisies en worden door de corporaties concrete projecten ('slopen en bouwen') voorbereid, passend bij hun strategisch portefeuillebeleid en lange-termijndoelen. De overeenstemming over de aanpak wordt vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst.

In dit traject formuleert de gemeente de kaders en de richting maar is er voor de corporatie ruimte om bij te sturen, naar gelang marktomstandigheden en niet in het minst de woonwensen van de consument daar om vragen. Hoe verhouden deze 'richting en ruimte' zich tot elkaar? Moerwijk-Zuid volgt hier ter illustratie.

Werkwijze kaderstelling en uitwerking herstructurering

De werkwijze wordt gekenmerkt door een opschaling in het stellen van kaders en door een parallelle planvorming. Waar voorheen per project afspraken werden gemaakt, worden de uitgangspunten nu op het niveau van een gebied vastgelegd. De achterliggende filosofie luidt als volgt. Voor de gemeente is het van belang te sturen op het gewenste doorbreken van de eenzijdigheid en dus op een goede mix tussen sociaal en markt in de verschillende wijken en gebieden in Den Haag. Wat betreft de invulling op het niveau van projecten en buurten, is het zaak kwaliteit te leveren en de wens van de klant nauwgezet te kunnen volgen. De expertise daarvoor ligt bij de corporaties. De belangen lopen hier parallel. De corporaties hebben net als de gemeente belang bij optimalisatie: het gaat immers om de waardeontwikkeling van hun eigen vastgoed. Met de voorgestelde werkwijze menen partijen tegemoet te kunnen komen aan beide sporen: variatie op gebiedsniveau en optimalisatie op projectniveau. Sterk punt van de werkwijze is dat tegelijkertijd gewerkt wordt aan plannen op de verschillende niveaus: terwijl de gemeente werkt aan het stellen van doelen op gebiedsniveau, werken de corporaties aan plannen voor projecten en buurten (tekenen en rekenen). Op die manier is bij het vaststellen van de gebiedsvisies al zicht op wat haalbaar is, waar kansen liggen en welke knelpunten zich eventueel voor doen. Achterliggende gedachte is dat dit tijdswinst oplevert ten opzichte van het hiërarchische model waarin de gemeente eerst bepaalt wat er moet gebeuren zonder dat helder is of (of onder welke omstandigheden) dat ook haalbaar is.

In schema**3.2 Doelbeschrijving****De (Daad-)Kracht van Den Haag (1999 resp. 2004), de Woonvisie 2020 (feb. 2004)**

Centrale ambitie is het vergroten van de verscheidenheid en kwaliteit van de woningvoorraad. Daarmee wil de gemeente het tij keren wat betreft de migratie: behouden én aantrekken van midden- en hogere inkomens. Den Haag kent een relatief eenzijdige woningvoorraad en een sterke scheidslijn tussen woongebieden op het zand (luxe) en het veen (eenzijdige wijken met veel portieketageflats). Daartoe moeten verouderde sociale huurwoningen door nieuwe worden vervangen en de kwaliteit van de openbare ruimte worden verbeterd. De ambitie te groeien in aantal inwoners vraagt ook om het toevoegen van nieuwe woningen. Den Haag wil kwalitatief hoogwaardige woonmilieus toevoegen, op uitleglocaties en op functieveranderinglocaties in de bestaande stad.

In de periode 2000-2015 worden 20.000 woningen geherstructureerd en 50.000 gebouwd. Een verhouding in de nieuwbouw van 30% goedkoop en 70% markt als stedelijke richtlijn.

Van de te herstructureren woningen (2000-2015) staan er ruim 15.500 in de centrale vernieuwingsgebieden: Zuidwest, Transvaal, Duindorp en Spoorwijk. In deze gebieden worden in dezelfde periode bijna 12.500 woningen gebouwd.

Den Haag streeft naar verdichting van bestaand stedelijk gebied. Het terugbouwpercentage is echter wel afhankelijk van het karakter van het gebied. In sommige gebieden is verdichting mogelijk. In andere gebieden leidt verdichting tot ongewenste afname van openbare ruimte en zal juist verdunning plaatsvinden.

De Daadkracht van Den Haag (2005) bevestigt de koers die in de Kracht van Den Haag en de Woonvisie is

uitgezet. In de Daadkracht van Den Haag constateert de gemeente dat het niet snel genoeg gaat en legt de nadruk op groeien (tempo maken) en boeien (kwaliteit).

Maatregelen gemeentebreed samengevat:

- Herstructureren 20.000 woningen in de periode 2000-2015, waarvan ruim 15.500 in de centrale vernieuwingsgebieden
- Nieuwbouw 50.000 woningen in de periode 2000-2015, waarvan bijna 12.500 in de centrale vernieuwingsgebieden
- Van de nieuwbouw wordt 30% in het sociale segment gerealiseerd

Structuurvisie Zuidwest 2020 (dec. 2004)

Zuidwest bestaat uit vier wijken: Bouwlust, Moerwijk, Morgenstond en Vrederust. In Zuidwest zijn bijna 33.000 woningen gebouwd in de wederopbouwperiode, voornamelijk kleine flats. Daarmee is het een van de grootste naoorlogse woongebieden in Nederland. Doel van de herstructurering is het behouden en aantrekken van midden- en hogere inkomens door meer differentiatie in de woningvoorraad aan te brengen. De grootste opgaven liggen in Moerwijk-Zuid en Morgenstond-Midden.

De Structuurvisie Zuidwest 2020 legt de ruimtelijke hoofdstructuur en de programmatische hoofdthema's vast.

- Ongeveer 16.000 woningen worden vervangen of grondig aangepakt waarbij meer grondgebonden, meer koop en meer variatie in prijsklasse wordt gerealiseerd:
Het aandeel sociaal gaat van bijna 90 naar 50%
Het aandeel koop van bijna 15 naar 50%
Het aandeel gestapeld van 90 naar 60%.
- Bij nieuwbouw wordt 30% in de huur en de rest in de koop gerealiseerd.
- Het terugbouwpercentage ligt gemiddeld op 80 tot 85%, waarvan gemiddeld 75% op corporatiegrond. Dit varieert per gebied.
- De structuurvisie benoemt drie woonsferen:
Gemengde woonvelden: woongebieden met op de woonfunctie toegesneden voorzieningen. Variatie in woningtypen en architectuur, ongeveer 60% grondgebonden. Groen is met name wonen-gerelateerd.
Dynamische zones: woningbouw in hogere dichtheid, meer variatie in woningtype en menging van functies. Voorzieningen worden in deze gebieden geconcentreerd. Circa 25% grondgebonden woningen.
Rustige enclaves: ruim opgezette woongebieden met veel groen en openbare ruimte, ongeveer 40%.
- Het voorzieningenaanbod wordt grondig vernieuwd. Speciale aandacht gaat uit naar de voorzieningen voor ouderen. Er worden verschillende woonzorgzones gerealiseerd, waarvan Moerwijk de voorloper is. Woningaanbod, openbare ruimte, voorzieningen en dienstverlening worden in samenhang aangepakt. Corporaties gaan daarvoor de samenwerking aan met zorgaanbieders.
- De herstructurering is geconcentreerd in grote deelgebieden. In de periode 2005-2015 wordt gewerkt in De Oorden en Raden (Bouwlust), Morgenstond-Midden en Moerwijk-Zuid.

Maatregelen Zuidwest samengevat (periode 2005-2020):

- Herstructureren circa 16.000 woningen
- Nieuwbouw 30% sociale huur
- Terugbouwpercentage gemiddeld op 80 tot 85%

Resultaat:

- Circa 18.000 sociale huur behouden in Zuidwest
- Meer koop: aandeel sociaal van bijna 90 naar 50%, aandeel koop van bijna 15 naar 50%
- Meer eengezins: aandeel gestapeld van 90 naar 60%

Strategisch voorraadbeleid (SVB) Zuidwest

Rond 2000 hebben de corporaties besloten het strategisch voorraadbeleid in Zuidwest op elkaar af te stemmen: zowel ruimtelijk (in enkele concentratiegebieden daadwerkelijk een verandering teweeg brengen) als in de tijd (faseren met het oog op wat de woningmarkt aankan wat betreft herhuisvesting en oplevering).

Het SVB is neergezet op de zogenaamde garantietaart. Op deze kaart zijn garantietaartcomplexen en vernieuwingscomplexen aangegeven. Bij de eerste categorie complexen worden geen ingrepen gepleegd.

De vernieuwingscomplexen worden wel aangepakt. De eerste Garantietaart versijnt in 2002 en kent een looptijd tot 2010, in het najaar van 2005 versijnt de tweede Garantietaart die de periode 2010-2013 betreft. Het strategisch voorraadbeleid dat de corporaties hebben opgesteld past binnen de beleidslijn zoals voorgesteld in de stedelijke kaders en de structuurvisie voor Zuidwest (bron: rm 281/2005, brief aan de gemeenteraad d.d. 22 november 2005 waarin het college concludeert dat het voorraadbeleid en de garantietaart 2005-2013 passen binnen de beleidslijn van de gemeente).

Gebiedsvisie Moerwijk; Moerwijk straks (april 2005)

In Moerwijk staan ongeveer 10.000 woningen, voornamelijk klein, goedkoop en kwalitatief minder (het grootste deel is een portiekwoning zonder lift). De sociale huurwoningen zijn in het bezit van Staedion, HaagWonen en Vestia. In april 2005 is de gebiedsvisie voor Moerwijk vastgesteld. De gemeente legt daarin de ambitie vast de positie van Moerwijk op de woningmarkt te verbeteren en de leefbaarheid in de wijk te versterken.

Naast ingrepen in de woningvoorraad en voorzieningen, krijgen sociale aspecten als overlast en veiligheid ruim aandacht. Wat betreft ingrepen in de woningvoorraad vindt het merendeel van de maatregelen plaats in Moerwijk Zuid. De gebiedsvisie gaat concreet in op de maatregelen tot 2010 (zie onderstaand kader). De totale ontwikkeling neemt ruim 10 jaar in beslag en zal eind 2016 worden afgerond.

Maatregelen Gebiedsvisie Moerwijk samengevat (periode 2005 tot 2010):

- Sloop: 1.760 woningen
- Nieuwbouw: 1.350 woningen (405 sociaal en 945 markt)
- Verkoop 280 woningen
- Opplussen: 270 woningen
- Samenvoegen 130 tot 45 woningen
- Renovatie: 40 woningen
- Intensieve Beheer aanpak: 880 adressen/appartementen

Figuur 3: Overzicht maatregelen Moerwijk tot 2010



Bron: verbeterkrant Moerwijk (dec. 2004)

3.3 De afspraken

Samenwerkingsovereenkomst Moerwijk Zuid

Medio 2007 ligt er een concept SOK voor Moerwijk Zuid. Deze SOK omvat de activiteiten van de corporaties en afspraken over de verantwoordelijkheidsverdeling, programmatische uitgangspunten en het saldo van de herstructurering.

Wat betreft het **programma**:

- Aantal te slopen (1.981) en nieuw te realiseren woningen (minimaal 1.251)
- Samenstelling van het programma: 40% eengezins en 60% appartementen, 70% marktsector en 30% sociale huur.
- Conform de verdeling in de Woonvisie leidt dat tot onderstaand programma:

aantal	type	Prijsklasse
338	Appartementen in 4 tot 12 bouwlagen	Koop 140.000 tot 220.000
119	Appartementen in urban villa's	Koop 220.000 tot 260.000
123	Eengezins in 2 of 3 bouwlagen	Koop 140.000 tot 220.000
134	Eengezins in 2 of 3 bouwlagen	Koop 220.000 tot 260.000
169	Eengezinswoningen (drie onder een kap, parkwoningen, herenhuizen)	Koop vanaf 260.000
261	Appartementen in 4 tot 12 bouwlagen	Sociale huur
107	Eengezins in 2 of 3 bouwlagen	Sociale huur
1.251	subtotaal	
100	Intensivering	Mag in marktsector

Nadere bepalingen bij dit programma:

- De corporaties zullen per bouwplan bezien in hoeverre als gevolg van marktontwikkelingen de programmatische uitgangspunten bijstelling behoeven. De corporaties kunnen binnen het programma voor het marktsegment besluiten welke woningen als huurwoning in de vrije sector en welke als koop worden gerealiseerd.
- Het v.o.n. prijsniveau voor de koopwoningen kan worden aangepast als de lokale marktontwikkelingen daartoe aanleiding geven.
- De aanvangshuur voor sociale huurwoningen mag niet hoger zijn dan de maximale huurtoeslaggrens. Deze grens wordt aangepast aan de hand van de aanpassingen in de huurtoeslagregelgeving.
- Met dit programma komt het terugbouwpercentage uit op 63%.

Ruimtelijke kenmerken: wat betreft het stedenbouwkundige kader wordt verwezen naar het projectdocument Gebiedsontwikkeling Moerwijk Zuid en Stedenbouwkundig plan Moerwijk Zuid (april 2005). Enkele aanvullende afspraken op deelgebiedniveau zijn vastgelegd in de SOK.

Saldo: € 12,21 miljoen negatief (de grond- en bouwexploitatie zoals die door de corporatie zijn opgesteld zijn als bijlage bij de overeenkomst opgenomen)

Tijdsplanning: de corporaties zullen Moerwijk-Zuid aanpakken (gefaseerd in vijf deelgebieden, onderverdeeld in zes fasen en tien bouwplannen) voor 1 januari 2017. De corporaties stellen jaarlijks samen met de projectleider Moerwijk Zuid van het Ontwikkelingsbedrijf een activiteitenplan op. Na elk kalenderjaar wordt er een voortgangsrapportage voor het gemeentebestuur opgesteld.

3.4 De realisatie

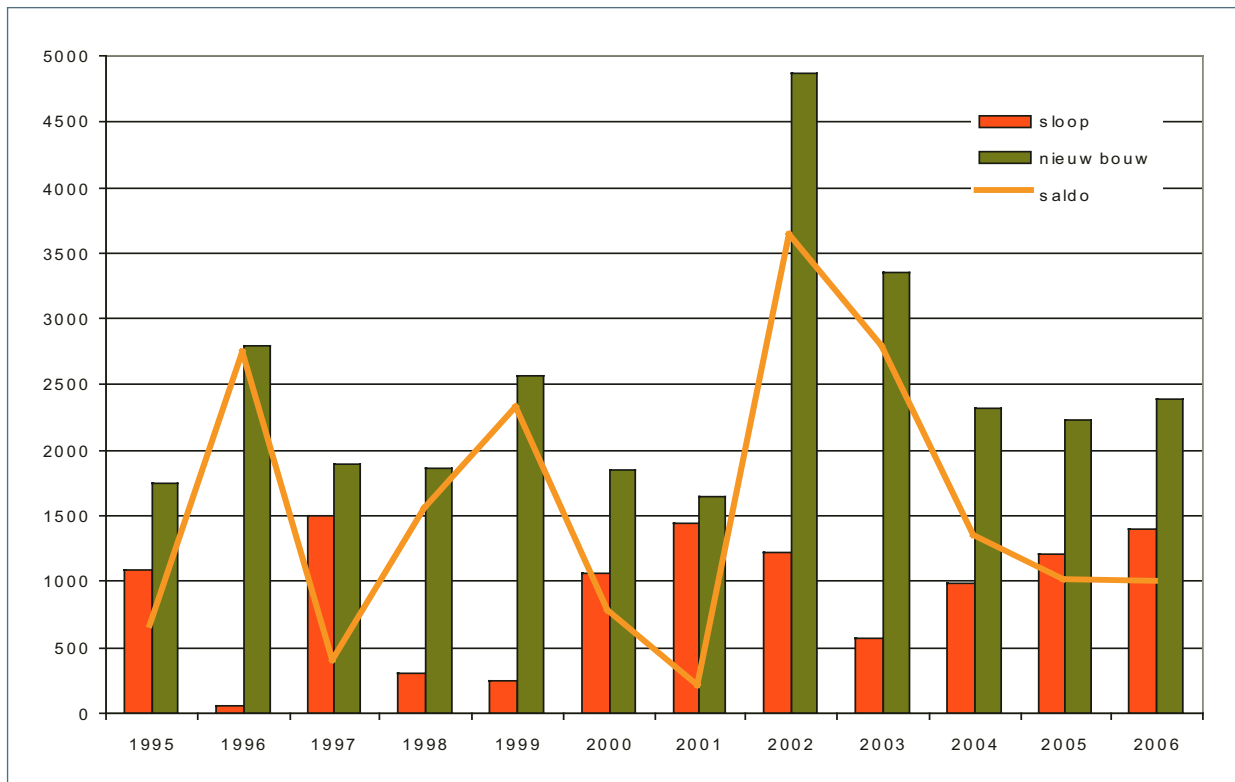
Den Haag

Het ontbreekt aan een totaaloverzicht van de stand van zaken wat betreft de woonvisie en de GSB-nota's.

Onderstaand enkele kenmerken voor Den Haag als geheel, voordat wordt ingezoomd op Zuidwest.

Doel was in de periode 2000-2015 20.000 woningen te slopen en 50.000 woningen nieuw te bouwen; ruim 1.300 resp. 3.300 woningen per jaar met een uitbreiding van de woningvoorraad van per saldo 2.000 woningen per jaar.

Figuur 4: Realisatie sloop en nieuwbouw Den Haag in de periode 1995-2006 (bron: CBS)



In de periode 2000 tot en met 2006 zijn gemiddeld 1.130 woningen per jaar gesloopt en 2.670 nieuw gebouwd. De voorraad is in die periode met circa 1.540 woningen per jaar toegenomen.

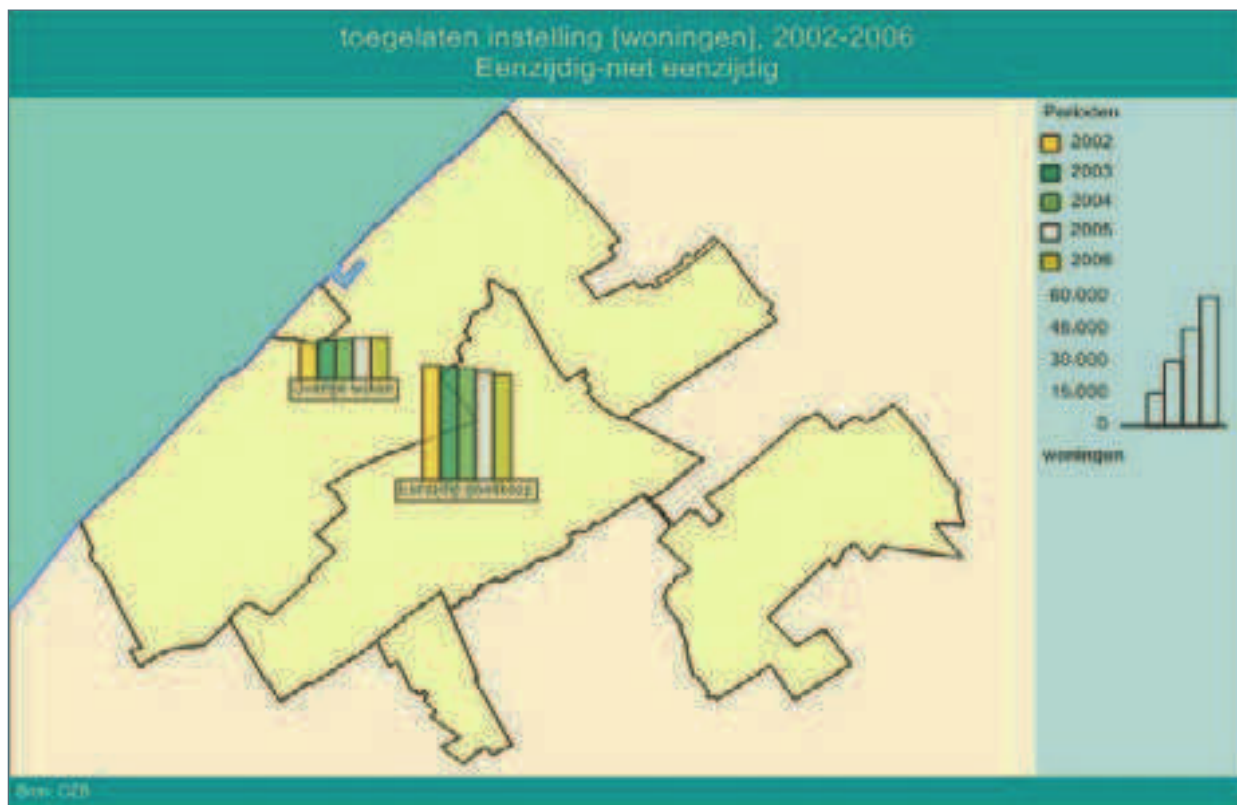
Aandeel sociaal¹⁰:

- De taakstelling voor Den Haag is het realiseren van 16.200 woningen in de periode 2005 tot 2010, waarvan 2.880 (18%) sociaal (BLS-Vinac).
- In de jaren 2005 en 2006 zijn in Den Haag bijna 5.000 woningen opgeleverd, waarvan 18% in het sociale segment.

De verhouding tussen het aandeel sociale huur in de eenzijdige wijken en de niet eenzijdige wijken is enigszins veranderd: waar in de eenzijdige wijken de sociale huurvoorraad per saldo is afgenomen (-950 per jaar in de periode 2002 tot en met 2006, in totaal een afname van per saldo circa 3.800), is de sociale huurvoorraad in overig Den Haag per saldo toegenomen (met circa 2.300 woningen, circa 575 per jaar).

10. Bron: woningmarktmonitor Haaglanden 2006 (aantallen en percentages 2006 voor accountantscontrole).

Figuur 5: Ontwikkeling sociale huurvoorraad Den Haag 2002-2006



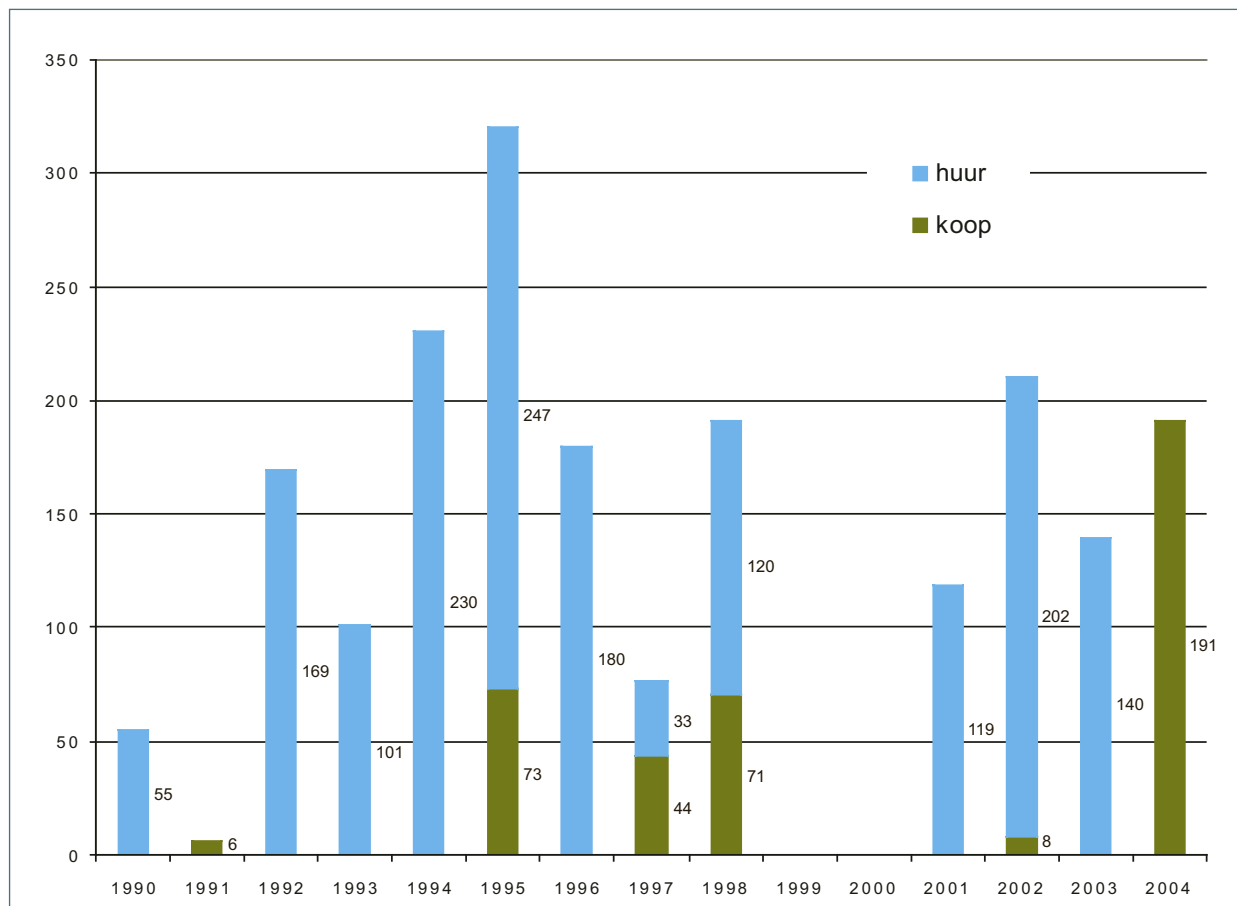
Bron: DSO, bewerking RIGO

Den Haag Zuidwest

Een periodieke rapportage met daarin een totaaloverzicht van de voortgang van de herstructurering, afgezet tegen de beoogde doelen, ontbreekt. Elk jaar maken de corporaties een jaarverslag waarin de voortgang in Morgenstond-Midden en Moerwijk Zuid worden gemeld. Een terugblik over meerdere jaren wordt wel gegeven in het strategisch voorraadbeleid van de corporaties in Den Haag Zuidwest (getiteld: Samen aanpakken, november 2006). Dit plan geeft eveneens inzicht in de planning voor de komende periode.

Sinds 1990 wordt er gewerkt aan de vernieuwing van Zuidwest: van 1990 tot en met 2005 zijn ongeveer 2.300 woningen opgeleverd, waarvan bijna een kwart in de koop (toenemend aandeel) en een groot aantal woningen voor ouderen. Daarnaast zijn in de zelfde periode 1.700 woningen ingrijpend gerenoveerd en 500 huurwoningen verkocht. In totaal zijn ongeveer 2.250 woningen aangewezen voor verkoop, waarvan inmiddels dus een kwart daadwerkelijk verkocht.

Figuur 6: Realisatie nieuwbouw Zuidwest 1990 tot 2005



Bron: SVB corporaties 2006

Sinds 2001 is een groot deel van de vernieuwing geconcentreerd in Morgenstond-Midden, De Raden en Moerwijk-Zuid.

Uit de planning blijkt dat de vernieuwing na 2004 (dus na de totstandkoming van de structuurvisie Zuidwest) wordt geïntensiveerd: in de periode 2005-2013 worden ongeveer 8.400 woningen vernieuwd.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	totaal
Moerwijk	17	222	318		469	299	211	1.523	3.059
Morgenstond	244	478	146	1.064	168	392	183	2.675	
Bouwlust	48	311	178	600	591	241	288	131	2.188
Vrederust	210					280			490
	519	1.011	642	1.464	1.228	932	962	1.654	8.412

Met bovenstaande vernieuwing neemt de woningvoorraad in Zuidwest af van circa 31.400 woningen in 2005 tot 28.500 in 2013. Het aandeel sociale huur zal zijn afgenomen van 80 tot 60%, ten gunste van het aandeel koop. Het aantal woningen kan nog iets toenemen door herbestemming van locaties waar bijvoorbeeld scholen vrijkomen. De vernieuwing is in 2013 niet afgerond. De ingrepen na die periode worden te zijner tijd in een herijkt strategisch voorraadbeleid (SVB) met garantietaak neergezet.

Moerwijk-Zuid jaarbericht 2005 en 2006 (juni 2007)

Het eerste *jaarbericht* van Moerwijk Zuid verschijnt in juni 2007 en beschrijft de jaren 2005 en 2006.

Daaruit blijkt dat in 2005 gestart is met de planontwikkeling en begin 2007 een start is gemaakt met de sloop. Het jaarbericht beschrijft de stand van zaken per deelgebied.

- Het programma dat in het jaarbericht wordt beschreven sluit aan bij dat uit de SOK: slopen van 1.980 woningen, bouwen van 1.250 woningen waarvan 40% eengezins en 70% in het marktsegment.
- In 2005 en 2006 is gestart met de ontwikkeling van drie van de vijf deelgebieden in Moerwijk Zuid. In deelgebied 1 wordt in het derde kwartaal van 2007 gestart met bouwen. Dit gebied omvat 226 woningen, waarvan 11% sociaal.
De plannen voor deelgebied 2 worden momenteel uitgewerkt. Dit gebied omvat 118 woningen waarvan 40% sociaal.
Gestart is met de planvorming van deelgebied 3. In dit gebied worden ongeveer 345 woningen gerealiseerd. Bouw start in de 2e helft van 2008.

Deelgebied 1	Stadspark Overvoorde	226
eengezinswoningen	markt	60
herenhuizen	markt	47
parkwoningen	markt	38
3-onder 1 dak	markt	12
app in urban villa	markt	44
appartementen	sociale huur	25
	Aandeel sociaal in totale programma	11%
	Aandeel eengezins	69%
Start bouw 3e kwartaal 2007		
Deelgebied 2a	Totaal	118
	Waarvan sociale huur	48 (41%)
ontwerp gereed medio 2007, start bouw begin 2009		
Deelgebied 3	totaal woningen ongeveer	345
Start bouw 2e helft 2008		

- In 2008 start de voorbereiding van gebied 4. Volgens planning wordt alles in 2016 opgeleverd.

3.5 Bevindingen

Partijen in Den Haag zijn niet gewend op een systematische manier bij te houden wat de voortgang is in de herstructurering en hoe zich dat verhoudt tot de gestelde doelen. Het kost dan ook moeite om scherp zicht te krijgen op de voortgang. De gemeente werkt ten tijde van dit onderzoek aan een ‘staat van de herstructurering’. Daarin wordt de voortgang van de herstructurering zowel in termen van fysieke veranderingen in de woningvoorraad als wat betreft de daarmee beoogde effecten (met name op het punt van inkomensspreiding) beschreven en beoordeeld. Naar verwachting zal deze publicatie in het voorjaar van 2008 beschikbaar komen. De planvorming en realisatie van Moerwijk-Zuid bevindt zich nog in de beginfase. Nadat in april 2005 de kaders voor de herontwikkeling van Moerwijk zijn vastgesteld is een start gemaakt met de uitwerking van de plannen voor deelgebied 1. De bouw start in het derde kwartaal van 2007. Het jaarbericht gaat uit van het programma zoals dat in de SOK is vastgelegd, zowel wat betreft samenstelling van de nieuwe voorraad als de planning in de tijd.

De gemeentelijke kaders zijn vastgelegd op het niveau van wijken (gebiedsvisies) en vertaald in afspraken per gebied (SOK's). De voortgang wordt per gebied neergelegd in jaarberichten die door de corporaties worden opgesteld.

De gemeenteraad krijgt via de jaarberichten en de bestemmingsplannen die ter vaststelling worden aangeboden inzicht in wat er gebeurt. Dit inzicht is echter versnipperd waardoor het voor de raad erg lastig is zich een beeld te vormen van de voortgang van de vernieuwing op het niveau van de stad en de wijken. Daartoe zou de gemeente systematisch moeten bijhouden of de realisatie en planning in de pas loopt met de gestelde kaders in de structuurvisie en de gebiedsvisies.

Uit de voorgaande beschrijving kan worden opgemaakt dat er weinig licht zit tussen de afspraken (de gestelde kaders) en de realisatie, dat wat er daadwerkelijk gebeurt. Het aantal sociale huurwoningen in de eenzijdige wijken neemt wat af, terwijl dit aantal in de overige wijken groeit. We zien de omvang van de vernieuwing toenemen, met een verschuiving in de betreffende wijken in de richting van meer koop- en meer eengezinswoningen.

De corporaties hebben binnen de geformuleerde kaders ruimte om te optimaliseren en daarmee in te spelen op marktomstandigheden. Deze constructie werkt, met die kanttekening dat er een discussie aankomt over de appartementenstrategie. “De afzetbaarheid van appartementen baart zorgen gezien de productie die eraan komt en de ervaringen van de afgelopen jaren.” Dat speelt in Zuidwest wellicht nog nadrukkelijker dan op andere plekken in Den Haag, omdat het imago hier (nog) niet rooskleurig is.

4. De betekenis van prestatieafspraken

Bij wijze van slotbeschouwing

Wat is nu uiteindelijk de betekenis van prestatieafspraken als instrument in het Haagse woonbeleid? Afspraken zijn geen doel op zich. De hoofdlijn in Den Haag is dat ze uiteindelijk meestal niet veel meer zijn dan de papieren bevestiging van een inmiddels gegroeide praktijk of van een bereikte overeenstemming in het Bestuurlijk Overleg. Je zet van tijd tot tijd op papier waarover je het eens bent en op welke manier je met elkaar samenwerkt: ongeveer in die bewoordingen hoorden we de Haagse afspraken getypeerd worden.

Binden en aanspreken op het juiste niveau

Prestatieafspraken zijn de neerslag van een manier die gemeente en corporaties hebben gevonden om het woonbeleid in daden om te zetten. Zo beschouwd lijkt er op het gebied van herstructurering en nieuwbouw gaandeweg een ‘Haagse manier’ te zijn ontwikkeld. In beide gevallen worden er geen afspraken op projectniveau gemaakt maar op gebieds- of programmaniveau. Daarachter ligt de opvatting dat het projectniveau de primaire verantwoordelijkheid van de corporaties is, terwijl de gemeente zich primair dient te richten op de kaderstelling. In de Haagse afspraken is deze verantwoordelijkheidsverdeling naar schaalniveau goed terug te zien, met name bij de productieafspraken en de afspraken over herstructurering.

De betekenis daarvan is erin gelegen dat gemeente en corporaties elkaar aanspreken op de prestaties die op gebieds- of programmaniveau geleverd moeten worden. Dat zorgt voor versnelling (omdat niet of minder per project onderhandeld hoeft te worden), ‘dwingt’ de gemeente in haar rol als kadersteller (detailsturing is op dat hogere schaalniveau immers niet mogelijk) en ‘dwingt’ de corporatie in een ondernemender rol (optimalisatie binnen het gebieds/programmakader). De wijze waarop de productie- en herstructureringsafspraken zijn ingericht, heeft elementen van marktwerking in zich: de gemeente formuleert haar vraag (en aanbod) op zo’n manier dat het voor de corporaties loont om binnen het herstructureringsgebied het programma te optimaliseren, de kosten te reduceren en de opbrengsten te verhogen, en wat betreft de nieuwbouw, het bouwprogramma niet alleen te halen maar te overtreffen.

Op deze constatering valt overigens het nodige af te dingen. Zo waren de herstructureringsafspraken wellicht hun tijd vooruit, maar het merendeel van de daden moet nog volgen. En waar de opzet van de productieafspraken veelbelovend is, staat daar tegenover dat de realisatie ervan hoogst onzeker is en dat deze afspraken eigenlijk veel (lees enkele jaren) te laat komen.

Deze kanttekeningen laten echter onverlet dat de beide Haagse afspraken de bezegeling zijn van steeds scherper uitgewerkte opvattingen over de verdeling van rollen en verantwoordelijkheden tussen gemeente en corporaties. Althans: op het gebied van nieuwbouw en herstructurering, want op het gebied van leefbaarheid is een goede taakverdeling nog niet gevonden. Hier ontbreekt nog een achterliggende visie op de verantwoordelijkheidsverdeling en het (daarbij bijbehorende) niveau waarop je prestaties definieert en elkaar aanspreekt op de realisatie ervan. Het blijft nog teveel een opsomming van projecten, plannen en initiatieven.

De betekenis van de regionale prestatieafspraken is zonder twijfel groot. Tegelijk zijn ze een enigszins vreemde eend in de bijt: het zijn niet alleen afspraken tussen gemeenten en corporaties maar ook (en vooral) afspraken tussen gemeenten onderling. Nog scherper: afspraken tussen Den Haag en de andere gemeenten. Overal in het land worden tussen stad en ommeland discussies gevoerd over de huisvesting van lagere inkomensgroepen. Die discussies hebben overal dezelfde teneur: de grote stad meent een bovenmatige bijdrage te leveren aan de huisvesting van lagere inkomens, en vraagt een grotere inspanning van de omliggende gemeenten (die daar veelal genuanceerder opvattingen over hebben). De betekenis van de afspraken in Haaglanden is gelegen in de bevestiging van een gezamenlijke verantwoordelijkheid, vertaald in de eenvoudige norm om de inspanningen daartoe meetbaar én bespreekbaar te maken: ‘ten minste 70%’. Op het halen van dat percentage kunnen gemeenten elkaar concreet aanspreken, en dat heeft bij consequent vasthouden ook resultaat. De 70% vormt hier als het ware een eenvoudige metafoor voor een complexe vraag: kunnen de regiogemeenten een evenredige bijdrage leveren aan de huisvesting van woningzoekenden met een bescheiden inkomen?

Sturingskracht van afspraken

In hoofdstuk 1 werd geconstateerd dat prestatieafspraken voor gemeenten een middel zijn om (weer) stuurkracht en samenhang in het gemeentelijk woonbeleid aan te brengen, waar wetten en geld niet of nauwelijks meer voorhanden zijn. Met andere woorden: afspraken dragen bij aan het realiseren van gemeentelijk woonbeleid. Hierna volgen enkele constateringten ten aanzien van de sturingskracht van de Haagse afspraken.

- De Haagse afspraken hebben, zoals hiervoor al benoemd, geen betekenis in het binden van partijen aan doelen en ambities. Dat is anders in het binden van partijen aan een programma, hetgeen het beste tot uitdrukking komt in de SOK's per gebied, waarmee beide partijen zich conformeren aan een concreet uitgewerkt programma, en de recent afgesloten productieafspraken. Via concrete uitspraken ten aanzien van het aandeel sociaal of specifieke woonvormen, bindt de gemeente de corporaties aan een gewenste samenstelling van de voorraad. Deze gewenste samenstelling komt voort uit de GSB-nota's en de woonvisie.
- De productieafspraken zijn ook van betekenis voor het 'afstemmen van activiteiten en investeringen', sterker nog, dat is een van de belangrijkste doelen van deze afspraken. Ervaringen tot nu toe laten zien dat er een sturende werking vanuit gaat, zowel binnen de gemeente als richting de corporaties: uit de gesprekken blijkt dat partijen de energie richten op dezelfde en kansrijke projecten en 'harder gaan lopen'. Volgens geïnterviewden spelen de bonus-malus afspraak en de versnellingsgelden hierin een belangrijke rol. De gemeente stuurt hiermee voornamelijk op het productie tempo.
- De prestatieafspraken 2003-2010 leggen condities vast, waarmee corporaties worden uitgedaagd binnen kaders te optimaliseren: sturen via enkele vaststaande kaders en via prikkelen tot investeren (zie ook hiervoor). Daarnaast ligt ook bij deze afspraken de betekenis voor een belangrijk deel in het verhogen van het productie tempo.
- Gesprekspartners kennen aan de leefbaarheidafspraken geringe betekenis toe. Deze afspraken worden goeddeels nagekomen (zie hoofdstuk 3), maar spelen geen rol van betekenis in de gewenste afstemming van activiteiten en het gewenste leren op een complex en nog relatief onontgonnen terrein.
- Aan de regionale afspraken wordt grote sturingskracht toegedicht: waar in buurgemeenten de sociale huurvoorraad voorheen relatief beperkt werd toegevoerd aan de doelgroep, is dat nu in bijna alle gemeenten 70%.

Geen gewoonte om te leren

Dat prestatieafspraken in Den Haag niet als doel op zich worden beschouwd, zien we ook terug in de summier wijze van evaluatie. De gekozen insteek lijkt pragmatisch: op de afspraken die werken bouw je voort en de rest verdwijnt 'vanzelf' uit beeld. En wat werkt, dat merken de betrokken partijen in de praktijk wel, daar heb je geen evaluatiestudies voor nodig.

Met de positieve uitzonderingen van de regionale prestatieafspraken, waarvan de resultaten jaarlijks worden verzameld, en de voortgang van de nieuwbouwproductie die dankzij de inspanningen van de Taskforce steeds beter in beeld komt, geldt overigens dat het niet eenvoudig is om te achterhalen welke afspraken zijn nagekomen en – vooral – welke effecten daardoor zijn bereikt.

Met in het achterhoofd het plaatje van de beleidscyclus uit paragraaf 1.4 (figuur 1), kunnen we de volgende bevindingen noteren:

- De doelen op (middel)lange termijn blijven buiten de prestatieafspraken. Ze zijn vastgelegd in diverse beleidsnota's (GSB, woonvisie etc.), met een relatief beperkte betrokkenheid van de corporaties bij de totstandkoming ervan. Veel discussie lijkt de doelkeuze niet op te leveren, met name omdat het streven naar een ongedeelde stad bij alle partijen bovenaan staat.

- Waar in veel gemeenten prestatieafspraken betrekking hebben op de bovenkant van de beleidscyclus (bevestiging van overeenstemming over doelen, programmering van de uitwerking daarvan) zien we dat in Den Haag veel nadrukkelijker de op uitvoering gerichte onderkant in beeld komt. De afspraken bevinden zich als het ware op het kruispunt van de bovenste (doelen voor lange termijn) en onderste (acties voor korte termijn) cirkel.
- Waar de prestatieafspraken duidelijk een rol vervullen in de ‘afdeling’ van de beleidsachtbaan, is hun bijdrage ‘naar boven’ minder helder. De monitoring van de uitvoering (hebben we gedaan wat we hadden afgesproken?) is met voornoemde uitzonderingen beperkt te noemen. Het is ook niet goed te traceren op welke manier er wordt geleerd van de resultaten uit het verleden (zouden we niet beter wat anders kunnen afspreken?).
- Ook in de opgaande lijn van de bovenste beleidsdijk lijken witte plekken waar te nemen. Het is niet goed na te gaan of gemeente en corporaties (periodiek) evalueren of de geleverde prestaties de beoogde beleidsdoelen ook dichterbij brengen, en of dat op de meest efficiënte en effectieve manier gebeurt. Wordt de stad daadwerkelijk minder gedeeld? Of zien we vooral probleemverplaatsing? Waar is dat te wijten of te danken aan onze inspanningen? En wat betekent dat voor het bijstellen van de beleidsdoelen of juist de uitvoeringsstrategie?

De ‘opgaande lijn’, waarin afgesproken en behaalde resultaten worden beoordeeld op hun bijdrage aan de doelstellingen van het woonbeleid, is beperkt ontwikkeld. Daarmee ontnemen gemeente en corporaties zich de kans om van hun ervaringen te leren en om behaalde successen te vieren. Bovendien is het voor de raad niet eenvoudig om vast te stellen welke afspraken zijn nagekomen en welk resultaat daardoor is bereikt.

Gemiddeld een hoog rapportcijfer

De gesprekspartners, betrokkenen bij gemeente en corporaties, kennen het afsprakenarrangement desgevraagd een hoog rapportcijfer toe, in de richting van een 8.

Dat positieve oordeel geldt in het bijzonder voor de afspraken over herstructurering, waarbij specifiek wordt gewezen op de financiële spelregels. Door de algemene afspraak om waardevermindering als gevolg van de herstructurering niet via de erfpacht te incasseren, maar ‘in het gebied te laten’, worden vele, tijdrovende discussies per project overbodig. De corporaties kunnen, mede daardoor, hun rol als gebiedsontwikkelaar beter oppakken. Deze afspraken worden over het algemeen als bijzonder succesvol getypeerd.

In iets mindere mate geldt dat voor de productieafspraken, met als kanttekeningen dat het nog wat vroeg is om het succes te beoordelen terwijl anderzijds een zakelijke, op productieprestaties gerichte samenwerking er eigenlijk al eerder had moeten zijn en nog wel scherper aangezet kan worden ook.

Hoog gewaardeerd worden de regionale afspraken over de verdeling van betaalbare huurwoningen.

Het inhoudelijk belang daarvan – de regiogemeenten laten bijdragen aan de huisvesting van woningzoekenden met een bescheiden inkomen – is onomstreden en de cijfers laten zien dat er op dit punt in de loop der jaren ook daadwerkelijk succes is geboekt.

Kritisch van toonzetting zijn de opmerkingen over de afspraken over leefbaarheid en veiligheid. Ze ontberen een bovenliggend doel, lijken geen echte ‘eigenaar’ te hebben die zich verantwoordelijk voelt voor de nakoming terwijl een goed functionerende samenwerkingsstructuur nog ontbreekt. Hier blijft het vooralsnog bij een verzameling van losse initiatieven, die overigens – neem het aanbrengen van inbraakveilig hang- en sluitwerk – allemaal wel relevant zijn.

Bijlage 1: Haagse afspraken in vogelvlucht

1.1 Een partnermodel als uitgangspunt

De verzelfstandiging van woningcorporaties kunnen we bestuurlijk markeren in 1993 (het Besluit beheer sociale huursector) en financieel in 1995 (de bruteringsoperatie). Prestatieafspraken tussen gemeenten en corporaties komen daarna steeds meer in zwang. Eerst als onderdeel van de rol van gemeenten in het toezicht op corporaties en toen dat werd afgeschaft als instrument in een horizontale bestuurlijke verhouding. In Den Haag was men al jaren eerder begonnen met het verkennen van de relatie tussen gemeente en corporaties en het uitwerken daarvan in afspraken. Deze discussies vonden haar beslag in de Samenwerkings-overeenkomst tussen de gemeente 's-Gravenhage en de corporaties verenigd in de “Federatie van Haagse woningcorporaties” uit augustus 1989. Deze overeenkomst laat zien dat discussies over de relatie tussen gemeente en corporaties welhaast van alle tijden zijn. De overeenkomst is op onderdelen opmerkelijk actueel. Delen ervan zouden zonder veel moeite in een overeenkomst van recente datum kunnen worden opgenomen.

1.1.1 De werkgroep samenwerking

De samenwerkingsovereenkomst bestaat uit drie delen. Het eerste deel, feitelijk de overeenkomst zelf, bevat een raamafpraak over de samenwerking tussen gemeente en (verenigde) corporaties bij nieuwbouw en woningverbetering. Hier worden verantwoordelijkheden afgebakend, taken toebedeeld en voorzien van een proceduregang. Op de inhoud ervan komen we verderop terug. Het tweede deel van de overeenkomst bevat een inhoudelijk toelichting. Deel drie bevat de eindrapportage van de werkgroep samenwerking gemeente - federatie, die de overeenkomst heeft voorbereid.

De werkgroep werd ingesteld¹¹ omdat de corporaties het gevoel kregen dat de gemeente hen niet meer serieus nam. Kritiekpunt was dat “de gemeente kennelijk corporaties slechts ziet als uitvoerder van een door de gemeente bepaald beleid en ontkent dat de corporaties ook een (eigen) beleid voeren”. Bij de federatie ontstond behoefte ‘aan een uitspraak van de gemeenteraad over de positie van de corporaties in Den Haag, teneinde meer duidelijkheid te krijgen over de rol en taken van de corporaties in de Haagse volkshuisvesting’. De gemeente kon zich daarin vinden en zo werd een werkgroep met vertegenwoordigers van beide partijen ingesteld met als opdracht: “Het maken van een nota over de samenwerking tussen de gemeente 's-Gravenhage en de Haagse corporaties, verenigd in de Federatie van Haagse woningcorporaties. De nota zal een basis moeten vormen voor het sluiten van een breed samenwerkingsverband tussen de gemeente en Haagse corporaties”.

Erkenning, zekerheid, overleg en verantwoording

Voor de werkgroep was één zaak duidelijk: gemeente en corporaties zijn op elkaar aangewezen, hebben elkaar nodig en kunnen dus maar het beste kiezen voor een samenwerkingsrelatie. De werkgroep spreekt in dit verband van een partnermodel, waarin vier kernbegrippen centraal staan: erkenning (van elkaars positie), zekerheid (over de doelstellingen van beleid), overleg en verantwoording.

11. Bij brief van de wethouder van Financiën en Volkshuisvesting G.F. van Otterloo d.d. 23 februari 1987

De vraag naar de positie van gemeente en corporaties wordt uitgewerkt aan de hand van de beleidscyclus. Dat levert de volgende globale taakverdeling op:

- Beleidsvoorbereiding: gemeente in samenwerking met federatie
- Beleidsbepaling: gemeente
- Beleidsuitvoering: corporaties in samenwerking met gemeente
- Beleidsevaluatie: gemeente en federatie gezamenlijk

Als aanvullende notitie tekent de werkgroep hier aan dat samenwerking vaak gelijk wordt gesteld aan gedeelde verantwoordelijkheid. Maar juist die opvatting maakt bij een concrete handeling zo vaak onduidelijk wie nu eigenlijk aanspreekbaar is. De werkgroep probeert dan ook zoveel mogelijk om de verantwoordelijkheid toe te bedelen aan de afzonderlijke partijen. Dit uitgangspunt is in de raamovereenkomst goed herkenbaar.

De werkgroep constateert een nadrukkelijke behoefte aan zekerheid over het optreden van beide partijen (“Er is een groot gebrek aan kennis over elkaars doelstellingen en prestaties”). Die constatering gaat beide kanten op. De gemeente zou duidelijker aan moeten geven ‘wat zij heeft gepresteerd, wat zij wil gaan presteren en wat zij vindt dat anderen moeten kunnen presteren’. Maar de gemeente kent tal van afdelingen en apparaten en zal, wil zij meer duidelijkheid kunnen bieden, de coördinatiefunctie van de Dienst Volkshuisvesting moeten versterken. Gesproken wordt van een servicepunt binnen de dienst dat als intermediair kan dienen tussen andere diensten en de federatie, dat ‘loketisme’ binnen de gemeente terug zou kunnen dringen en ‘als een soort belangenbehartiger’ in een vroegtijdig stadium gemeentelijke uitingen richting federatie zowel procedureel als inhoudelijk zou kunnen kanaliseren. Tegenwoordig zouden we het waarschijnlijk over ‘regisseren’ hebben maar de opvattingen zijn ook nu nog relevant.

De werkgroep bepleit een veel explicietere beleidsformulering, zowel aan de kant van de gemeente als bij de corporaties. Voor de gemeente is dat zowel intern (organisatorisch) als extern (zekerheid voor andere organisaties) van betekenis. Ook voor de federatie kan het van groot belang zijn de kennis over het doen en laten van corporaties te vergroten: ‘met name het zichtbaar maken van geleverde prestaties kan hierin een grote rol spelen’. Nieuwe beleidsprogramma’s van het College van B en W zouden in overleg met het federatiebestuur moeten leiden tot bijgestelde afspraken. De jaarverslagen van de Dienst Volkshuisvesting en de Federatie spelen vervolgens een rol bij de evaluatie van het beleidsprogramma. “Het doel moet zijn dat ieder aanspreekbaar is op afspraken”.

Op het punt van overlegvormen constateert de werkgroep dat vertrouwen de basis moet zijn, en dat op die basis niet alleen over uitgekristalliseerde nota’s maar juist ook in eerder stadium moet worden overlegd.

De werkgroep geeft daarbij prioriteit aan het versterken van de coördinerende rol van het directeurenoverleg. Dat overleg zou veel meer als kritisch bewaker van ‘de hele trits van overlegvormen op allerlei deelgebieden’ moeten gaan functioneren: opdrachtverlening en rapportage via het directeurenoverleg evenals de doorkoppeling naar het bestuurlijk niveau. Bedacht moet worden dat de functie van directeurbestuurder bij de corporaties in die jaren nog geen ingang had gevonden. De directeur was uitvoerder van bestuursbesluiten, maar claimt in deze rapportage nadrukkelijk een grotere rol.

‘Een sluitstuk op het samenwerkingsmodel is de verantwoording’, zo stelt de werkgroep. ‘Juist door een scherpe positiebepaling en taakafbakening tussen beide partijen wordt het achteraf toetsen van de afspraken beter mogelijk.’ De werkgroep heeft ook nagedacht over de consequenties die aan de uitkomsten van de verantwoording verbonden zouden kunnen zijn. Bij de beleidsprestaties van corporaties op punten als woonruimteverdeling en ouderenhuishuisvesting zijn de openbaarheid van de rapportages en het bestuurlijk overleg daarover de eerste instrumenten waaraan wordt gedacht. Soms kan het niet nakomen van afspraken financiële consequenties hebben (bij vertraging in de bouwplanontwikkeling bijvoorbeeld) maar de werkgroep is van mening ‘dat het alleen al opnemen van een prestatietoets of verantwoording, positieve effecten oplevert voor de kwaliteit van de samenwerking’.

Een nog steeds actuele boodschap?

De rapportage van de werkgroep samenwerking is ook nu, bijna twintig jaar na dato, op vele punten nog actueel. De basisprincipes die de werkgroep schetst rond de verhouding tussen gemeente en corporaties en de wijze van samenwerking tussen deze partijen, zouden goed een plaats kunnen vinden in moderne beschouwingen over ‘besturing van horizontale beleidsnetwerken’. De werkgroep laat er geen twijfel over bestaan dat de relatie tussen gemeente en corporaties op vertrouwen gebaseerd dient te zien en kiest nadrukkelijk voor een partnermodel. Die keuze wordt ook consequent uitgewerkt. Zo ontstaat een raamwerk met structurerende uitgangspunten: startpunt is een heldere beleidsformulering, verantwoordelijkheden moeten per procesfase worden toebedeeld en mogen niet blijven hangen, overleggen doe je bij voorkeur in een vroeg stadium, verantwoording afleggen over de beleidsprestaties is het logische sluitstuk en dat doe je in het openbaar.

1.1.2 Een ‘raamafpraak inzake de samenwerking’

De samenwerkingsovereenkomst uit 1989 gaat vooral over de taakverdeling en werkwijze bij nieuwbouw. Een bijzonder punt daarbij was de positie van het gemeentelijk woningbedrijf (GWB), dat op het punt stond om (langzaamaan en in delen) verzelfstandigd te worden. Het GWB moest een plek krijgen in de verdeling van het opdrachtgeverschap, waar inmiddels in de praktijk een werkwijze voor was gegroeid. In die werkwijze werd het opdrachtgeverschap op nieuwbouwlocaties door het federatiebestuur over de corporaties verdeeld. In de samenwerkingsovereenkomst werd vastgelegd dat het GWB als gelijkwaardige partner deelneemt aan het directieurencontact, en meedraait bij de verdeling van het opdrachtgeverschap. Wel is er een ontsnappingsclausule. In de praktijk verdeelt de federatie het opdrachtgeverschap over de corporaties maar formeel is er sprake van een voordracht aan de wethouder. Die neemt de voordracht in beginsel direct over. Mocht de wethouder ‘van mening zijn dat op zichzelf gerechtvaardigde wensen van het GWB niet of nauwelijks zijn terug te vinden’, dan zal hij in gesprek gaan met het federatiebestuur alvorens een besluit te nemen.

Taken en verantwoordelijkheden verdeeld

De samenwerkingsovereenkomst kent als harde kern een scherpe toedeling van taken en verantwoordelijkheden bij locatie- en bouwplanontwikkeling. Het uitgangspunt van de werkgroep, dat verantwoordelijkheden niet gedeeld maar juist *vé*rdeeld moeten worden, krijgt hier nadrukkelijk vorm. ‘Om een dergelijk proces gestroomlijnd en planmatig te laten verlopen is het nodig dat de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende participanten helder zijn omschreven,’ heet het in de toelichting. ‘Het dwingt de gemeentelijke participanten in dit proces de werkzaamheden goed te coördineren en uit te gaan van een realistische planning’. ‘Het doel is met de beschikbare middelen en menscapaciteit een optimale produktie op gang te houden waarmee tevens de beschikbare rijksmiddelen (contingenten) volledig worden benut.’

Productieversnelling als doel

De afspraken richten zich zodoende in de eerste plaats op een efficiënt verloop van het productieproces, zodat daarin tempo kan worden gemaakt en geen middelen verloren gaan. Hoewel dat laatste argument met het goeddeels vervallen van de nieuwbouwsubsidies tegenwoordig minder speelt, geldt het eerste nog onverkort. Ook de meest recente prestatieafspraken richten zich in de eerste plaats op een voortvarende nieuwbouwproductie.

De meeste afspraken in de samenwerkingsovereenkomst zijn te vinden onder het kopje planontwikkeling en realisatie. Onderdeel ervan vormt een nauwkeurige taakverdeling in de verschillende stappen van het voorbereidings- en bouwproces. Men kan denken aan stappen als het opstellen van een programma van eisen, een geluidsrapport, voorlopig en definitief ontwerp enzovoorts. Ze worden omlijst met afspraken over de te volgen procedures en de verdeling van kosten en (subsidie)bijdragen (volgens het toen geldende normkostensysteem, NKS).

Al deze afspraken moeten bijdragen aan de vlotte totstandkoming van projectovereenkomsten. Daarin wordt voor elk project in detail vastgelegd wie wat gaat doen, volgens welke planning en met welk budget en doel. Deze projectovereenkomsten vormen volgens de toelichting ‘het draaipunt voor de gehele raamafpraak’. Hierin onderscheidt de overeenkomst uit 1989 zich van haar modernere varianten. Daarin is het immers juist de bedoeling om projectovereenkomst overbodig te maken door op een hoger schaalniveau, gebiedsgericht dus, afspraken te maken. In 1989 zit de versnelling in het dankzij raamafspraken snel kunnen afsluiten van projectovereenkomsten; op dit moment zit de beoogde versnelling in het weg kunnen laten van die overeenkomsten door op wijkniveau ‘de deal te maken’.

Volkshuisvestingstaken nog onderbelicht

De overeenkomst uit '89 gaat vrijwel uitsluitend over het ontwikkelingsproces. Afspraken over te bereiken volkshuisvestingsdoelen worden er niet in gemaakt. De toelichting gaat er wel op in. Daarin wordt geconstateerd dat de aanspreekbaarheid van de corporaties op de door de gemeente geformuleerde volkshuisvestingstaken een terugkerend discussiethema is. Op dat moment is het onderwerp actueel vanwege de voorgenomen verzelfstandiging van het GWB, immers uitvoerder van gemeentelijk beleid pur sang. Het onderwerp wordt volgens de toelichting ‘van gemeentelijke zijde (raad) met het nodige wantrouwen bezien’. Aan de andere kant geven de corporaties aan “bereid te zijn om aan het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid een maximale inspanning te leveren”. De werkgroep concludeert dat het explicieter formuleren van de volkshuisvestingstaken en het inbouwen van toetspunten een groot deel van de minst over de problematiek zou kunnen wegnemen. Dat wordt nog niet inhoudelijk uitgewerkt maar wel in de vorm van een procedureafpraak. Daaraan ten grondslag ligt de beginselafpraak ‘dat de corporaties aanspreekbaar zijn op door de gemeente geformuleerde taken’.¹² Het streven moet erop gericht zijn, stelt de werkgroep, om per taak expliciet te formuleren wat de doelen van de gemeente zijn, de condities waaronder de corporaties de taak zullen realiseren en de bijbehorende toetspunten. Op die manier ontstaat de mogelijkheid om achteraf te beoordelen of de beleidsprestaties van de corporaties in overeenstemming zijn met de doelen.

De toelichting op de overeenkomst bevat een voorstel om een werkwijze te introduceren waarin de gemeente aangeeft welke beleidsprestaties (inclusief toetsmomenten) zij verwacht op de volgende onderwerpen.

- | | |
|-------------------------------|--------------------------------------|
| • overdracht aangekocht bezit | • bejaarden/ouderenbeleid |
| • aanpak naoorlogse wijken | • Noodopvang |
| • stadsvernieuwing | • Experimenten |
| • herhuisvesting | • Woonlastenbeleid |
| • woonruimteverdeling | • nieuwbouw inspanningen |
| • minderheden | • financiële beleidsinformatie |
| • woonwagens (centra) | • aankoop/verkoop van woningen |
| • studentenhuusvesting | • sloop en vervanging bestaand bezit |

12. *We zouden het een voorloper van het latere BBSH artikel 21 kunnen noemen: de corporatie neemt bij haar werkzaamheden het gemeentelijk beleid in acht.*

De corporaties zouden vervolgens in juni 1988 (in het jaarverslag over 1987) de gemeente rapporteren over de vraag hoe de beleidsprestaties zich verhouden tot de geformuleerde eisen. De gemeente schrijft daarop een commentaar, waarna bespreking in het directeurenoverleg kan plaatsvinden. ‘Het bestuurlijk overleg bespreekt tenslotte het aldus ontstane totaalbeeld.’ De resultaten worden afsluitend verwerkt in de jaarlijkse gemeentenota over toezicht en beleidscontrole. ‘Hiermee wordt een van de doelen die de werkgroep zich had gesteld, bereikt namelijk: de verwachtingen van de gemeente en de beleidsprestaties van de corporatie zichtbaar te maken.’

1.2 Verbreding in de jaren negentig

1.2.1 Begin jaren negentig

De samenwerkingsovereenkomst uit 1989 heeft nog een aantal jaren doorgewerkt in de Haagse praktijk. Bij het vaststellen van de Volkshuisvestingsplan 1994 stelt de gemeente voor om haar ontbonden te verklaren. In de tussenliggende jaren heeft zich een flink aantal veranderingen voorgedaan, onder de noemers decentralisatie (richting gemeenten) en verzelfstandiging (van de corporaties). De rol van de Federatie krijgt minder gewicht. ‘Toekomstige prestatieovereenkomsten zijn de formele neerslag van bilaterale afspraken tussen een corporatie en de gemeente’, zo stelt de gemeente. Tegelijk speelt nog het gemeentelijk toezicht op de corporaties en moet er ‘een onderscheid gemaakt worden tussen het zogenaamde wettelijke BBSH-toezicht, met de beperkte mogelijkheid om sancties te laten opleggen, en de toetsing van de gemaakte afspraken. Immers bij de prestatieafspraken is sprake van een overeenkomst tussen twee gelijkwaardige partijen die vrijwillig een aantal prestaties met elkaar overeenkomen.’¹³

Sinds 1993 werden er tussen de gemeente en de destijds zes grote Haagse corporaties prestatieafspraken gemaakt. In 1993 gingen deze alleen nog maar over de woonruimteverdeling. Vanaf 1994 werd de inhoud breder:

- 1 huur- en voorraadbeleid
- 2 woonruimteverdeling
- 3 productie
- 4 specifieke onderwerpen (maatschappelijk herstel, leefbaarheid, et cetera)

De prestatieafspraken uit 1995 zijn uitgebreid geëvalueerd. Puntsgewijs waren de afspraken en resultaten als volgt.

Huur- en voorraadbeleid: onder deze noemer was een afspraak gemaakt over de omvang van de bereikbare woningvoorraad. ‘De corporaties dragen er gezamenlijk zorg voor dat er ten behoeve van de huisvesting van de primaire doelgroep 60.000 bereikbare woningen zijn in het jaar 2000.’ In 1994 waren er 62.651 bereikbare woningen terwijl de teller in 1995 op 63.550 eindigt: een toename van bijna duizend woningen. Bij nadere analyse blijkt deze toename te worden verklaard door de overname door de corporaties van bijna 3.000 woningen uit door de gemeente aangekocht particulier bezit. De werkelijke ontwikkeling is zodoende een dalende lijn, die onderwerp van indringende gesprek tussen gemeente en corporaties is geweest.

13. Dit alles is na te lezen in de aanbestedingsbrief van het Volkshuisvestingsplan 1994 aan de gemeenteraad, nr. 930719, 4 januari 1994.

De corporaties benadrukken aldaar zich te zullen houden aan de afspraak, die het jaar 2000 als uiteindelijke peildatum kent. De afname van de bereikbare voorraad blijkt overigens selectief te zijn: vooral grote (en daardoor duurder) woningen vallen aan de bovenkant uit het bereikbare segment, terwijl aan de onderkant daarvan de voorraad kleine en goedkope woningen (vooral voor jongeren van belang) afneemt. Over het behoud van deze segmenten worden in 1996 dan ook nadere afspraken gemaakt.

Woonruimteverdeling: in 1995 was het aanbodmodel gloednieuw. In de prestatieafspraken ging bijzondere aandacht uit naar de positie van urgenten, die in het aanbodmodel zelf moesten zoeken. Elk van de corporaties kreeg in de prestatieafspraken een aantal te huisvesten urgenten toebedeeld. De rapportage over de resultaten bleek problematisch. Ondanks herhaald aandringen in de Werkgroep Volkshuisvesting (het ambtelijk overleg tussen gemeente en corporaties) leverden slechts twee corporaties cijfers aan. Uit die cijfers bleek bovendien dat het afgesproken aantal te huisvesten urgenten (bij lange na) niet gehaald werd. Bij nader inzien bleek het voor de corporaties onder het aanbodmodel nagenoeg niet mogelijk te zijn om zelf te sturen op het aantal te huisvesten urgenten. Ze waren immers afhankelijk van het aantal reacties. Om die reden werd besloten om vanaf 1996 te werken met een ‘overall afspraak’, waarin de corporaties gezamenlijk garanties leveren ten aanzien van de tijdige huisvesting van urgent woningzoekenden.

Productie: in de afspraken zijn per corporatie de te ontwikkelen nieuwbouwprojecten benoemd. Dat zou houvast moeten bieden over de uitvoering van het bouwprogramma. Terugblikkend bleek dat tegen te vallen: er werden afspraken gemaakt over 29 projecten maar daarvan werden er slechts 10 ingediend. Dit wordt blijkens de evaluatie mede geweten aan het nog ontbreken van meerjarige productieafspraken, ‘hoewel er op dit gebied duidelijke voortgang is geboekt’.

Specifieke onderwerpen: onder deze noemer werden onder meer afspraken gemaakt over het realiseren van een ‘snurkhuis’, waarvoor de gemeente een pand ter beschikking zou stellen. De evaluatie meldt het volgende: ‘De toezegging van de corporaties om een “snurkhuis” te realiseren, is nog steeds van kracht. Helaas is het tot nu toe niet gelukt om een geschikte locatie te vinden. Het zoeken wordt voortgezet.’ De geschiedenis laat onvermeld of het snurkhuis er ooit gekomen is.

1.2.2 Het Actieplan 1997/1998

Tussen 1993 en 1996 werden weliswaar jaarlijks bilaterale prestatieafspraken gemaakt maar een brede, gezamenlijke overeenkomst over de te bereiken volkshuisvestingsdoelen ontbrak. Dat veranderde in 1997, op initiatief van de corporaties. Een Actieplan voor de Volkshuisvesting in Den Haag: zo luidt de kop boven de toelichting op de overeenkomst die de gemeente en de Vereniging Federatie van Haagse Woningcorporaties in juni 1997 ondertekenen. Het voortouw ervoor werd genomen door de corporaties.

Afnemende verhuurbaarheid en toenemende segregatie

Volgens het Actieplan 1997/1998 sluiten de gemeente en de zes grote Haagse corporaties voor het eerst een overeenkomst over hun gezamenlijke doelstellingen en beoogde prestaties. ‘Tot nu toe was het in Den Haag gebruikelijk dat de gemeente met afzonderlijke corporaties overeenkomsten sloot over de uitvoering van concrete projecten.’

Typerend voor het actieplan is de verbreding van thematiek. Het gaat in deze overeenkomst nauwelijks over bouwen maar des te meer over de grote thema’s die zich in deze jaren aandienen onder noemers als leefbaarheid en segregatie. De woningmarktsituatie van dat moment geeft mede aanleiding voor het agenderen daarvan. Zo merken de corporaties, volgens de toelichtende tekst, dat de verhuurbaarheid van een deel van de bestaande voorraad terugloopt. In sommige buurten staan woningen steeds langer leeg en neemt de verhuisfrequentie toe: ‘De jaren van de gegarandeerde afzet van huurwoningen zijn voorbij’. De corporaties merken dat de prijs-kwaliteitverhouding en de kwaliteit van de woonomgeving een scherpere rol gaan spelen in de afwegingen van woningzoekenden. Daar komt de sterk toenemende belangstelling voor de koopsector bij. Erachter ligt een

economische voorspoed, die velen de mogelijkheid biedt om hun woonsituatie te verbeteren. Juist in een dergelijke situatie is het risico op ongewenste segregatie-effecten groot. ‘De gemeente constateert dat de segregatie naar inkomen in de stad verder toeneemt.’ Een minder gesegregeerde en op termijn ongedeelde stad is een belangrijk doel van het gemeentelijk beleid; het terrein van de volkshuisvesting beschikt over de instrumenten om daaraan bij te dragen. Dat vereist, zo stelt de toelichting, een open, toegankelijke en inzichtelijk woningmarkt in de regio Haaglanden, terwijl binnen de stad de stadsvernieuwing met kracht moet worden doorgezet en de herstructurering van wijken met een eenzijdig goedkope voorraad op gang moet worden gebracht. Tegen deze achtergrond bevat het actieplan tien paragrafen met afspraken en intenties.

Het actieplan nader beschouwd

Het actieplan bevat, naast afspraken over organisatie en communicatie, afspraken over tien onderwerpen.

- | | |
|--|-------------------------------|
| • Leefbaarheid | • Instrumenten |
| • Werkgelegenheid | • Onderkant woningmarkt |
| • Regionaal en stedelijk volkshuisvestingsplan | • Volkshuisvestingsfonds |
| • Gedifferentieerde wijken en herstructurering | • Particuliere woningvoorraad |
| • Bereikbare voorraad en betaalbaarheid | • Prognosemodel |

De verbreding van de thematiek is opvallend. Zo wordt het onderwerp leefbaarheid uiteengelegd in de vraagstukken kwaliteit van de woonomgeving, veiligheid en openbare orde en werkgelegenheid. Een samenhangende aanpak is hier wenselijk, en die wordt onder de vlag van de volkshuisvesting gebracht. Dat uit zich onder meer in verbreding van het bestuurlijk overleg tussen gemeente en federatie, waar in geval van leefbaarheidzaken ook de wethouder LMPBO en eventuele andere portefeuillehouders aan deel zullen nemen. De boodschap is duidelijk: volkshuisvesting is meer dan woningen bouwen, terwijl juist dát het onderwerp van de overeenkomst uit 1989 en ook die van 2006 is.

Het actieplan stelt vast dat de federatie en de gemeente de op regionaal niveau geformuleerde afspraken als richtinggevend voor het lokaal te formuleren volkshuisvestingsbeleid beschouwen. Op regionaal niveau (binnen het Stadsgewest Haaglanden) fungeren op dat moment ontwerpafspraken tussen het Stadsgewest en de Vereniging Sociale Verhuurders Haaglanden (SVH) over de huisvesting van minima en de omvang van de kernvoorraad. Die afspraken worden in het Actieplan herhaald, en wat betreft de omvang van de kernvoorraad vertaald naar Den Haag. Voor de eenzijdig samengestelde goedkope wijken in Den Haag wordt er een afspraak aan toegevoegd. Daar zullen per jaar 400 kernvoorraadwoningen minder aan minima worden toegewezen. Dat wordt gecompenseerd door in de overige Haagse wijken 200 bereikbare woningen extra voor minima beschikbaar te stellen en in de regiogemeenten nog eens 200.

De herstructureringsopgave krijgt met de afspraken in het actieplan een steviger beleidsbodem. De gemeente, zo luidt één van de afspraken, zal in de periode 1997-1999 wijkplannen gaan ontwikkelen. Die ‘vormen de grondslag voor een programma waarin verbetering van de voorraad, strategische investeringen, economische ontwikkeling en leefbaarheid worden geïntegreerd’. De corporaties hebben in deze periode een sterke behoefte aan gemeentelijk beleid, waarop zij hun (investerings)beslissingen kunnen afstemmen. Ook de afspraak dat de gemeente in 1997 een nieuwe volkshuisvestingsplan zal ontwikkelen (‘dat voor de komende jaren de hoofdlijnen van beleid vastlegt en richting geeft aan het investeringsprogramma’) wijst daarop.

In 1998 verschijnt het beleidsplan Wonen. Het plan richt zich op het vergroten van de verscheidenheid, vitaliteit en duurzaamheid op de Haagse woningmarkt. Het plan hanteert een bredere definitie van het beleidsterrein dan tot op dat moment gebruikelijk. Wonen gaat niet alleen over de huisvesting van aandachtsgroepen en omvat ook thema’s als openbare ruimte, leefbaarheid en de positie van Den Haag in de regio. Het beleidsplan Wonen heeft zodoende de boodschap van het Actieplan (waarin dit alles geagendeerd werd) goed begrepen.

Overige afspraken

Kort samengevat bevat het Actieplan 1997/1998 de volgende opvallende elementen.

- De ingrijpende wijzigingen van de Huursubsidiewet nopen tot afspraken over de toepassing van fiatteringen en de prestatienormering.
- De corporaties bereiden plannen voor om in maximaal 2,5% van hun woningvoorraad te verkopen. De gemeente zal in haar volkshuisvestings- en wijkplannen uitspraken doen over de wenselijkheid daarvan.
- ‘Gemeente en corporaties zullen zich maximaal inspannen om de huurwoningmarkt in Haaglanden voor woningzoekenden tot één markt te maken.’
- Gemeente en federatie ‘spannen zich in’ om het aantal grote woningen uit te breiden. Dat zal onder meer gebeuren door onderzoek van de corporaties naar de mogelijkheden om via samenvoeging extra grote woningen te realiseren, waarbij de gemeente extra subsidie in het vooruitzicht stelt.
- Een aantal afspraken richt zich specifiek op wat ‘maatschappelijk herstel’ wordt genoemd. Zo stelt de federatie ‘in beginsel voor een periode van 4 jaar elk jaar 100 woningen beschikbaar voor de huisvesting van bewoners die specifieke begeleiding nodig hebben’. Naast het in 1997 geopende Hostel zullen de corporaties in 1997/1998 tenminste twee projecten in het kader van maatschappelijk herstel ontwikkelen, waar bij het om 50 à 100 plaatsen gaat. Ook het tweede- en laatste-kansbeleid, voor overlastveroorzakende huurders, komt aan bod net zoals het voorkomen van huurachterstanden.
- Op het punt van de woonlastenproblematiek koerste de overeenkomst in de conceptfase aan op een gemeentelijke bijdrage van 200.000 gulden aan de Stichting Samenwerkende Sociale Fondsen. Daarmee zou deze stichting ruimere armslag worden geboden bij het oplossen van schrijnende gevallen op het gebied van woonlasten. Deze toezegging werd in laatste instantie echter veranderd in een onderzoek naar ondersteuning van deze stichting.
- In het actieplan constateren gemeente en federatie dat de financiële uitvoerbaarheid van ‘belangrijke bestanddelen van het volkshuisvestingsbeleid’ staat of valt met het investeringsvermogen van de corporaties. Het inzicht daarin zal worden vergroot met behulp van het landelijke prognosemodel, dat ook door het Ministerie van VROM en het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV) wordt gebruikt. Partijen spreken af om met dat model in oktober 1997 inzicht te verkrijgen in de ontwikkeling van het investeringsvermogen van de corporaties. Elke partij trekt daaruit zijn of haar eigen conclusies en beide partijen onderzoeken of er gezamenlijke conclusies ‘ten aanzien van de inhoud van dit actieplan 1997/1998 kunnen worden getrokken’. Opvallend is de afspraak die daaraan wordt verbonden: ‘De gemeente zal vooruitlopend op deze gezamenlijke conclusies geen afspraken met niet-Haagse corporaties maken voor zover het gaat om programmapunten die in dit actieplan zijn opgenomen.’

De meeste afspraken zijn in algemene en weinig scherpe bewoordingen geformuleerd. Voor een groot deel gaat het om het programmeren van gezamenlijke acties en het agenderen van nieuwe onderwerpen. Voor de uitwerking daarvan wordt de frequentie van het bestuurlijk overleg verhoogd naar vier keer per jaar.

1.2.3 Een afspraakloos tijdperk

Na het Actieplan 1997/1998 blijft het meerdere jaren stil aan het front van de prestatieafspraken. Rond de eeuwwisseling ontbreken overeenkomsten tussen de gemeente en de Haagse corporaties. Afspraakloos betekent niet beleidloos, want de gemeente is in deze jaren onder meer druk bezig met het Grootstedenbeleid (GSB). Het GSB-plan De Kracht van Den Haag kan worden gezien als de inhoudelijke beleidsnota achter de prestatieafspraken die in 2002 voor de periode 2003-2010 worden overeengekomen.

Naast die inhoudelijke achtergrond is er ook een meer procesmatige. Eind jaren negentig voelden gemeente en corporaties, verenigd in de federatie, de behoefte aan vernieuwing van de prestatieafspraken à la het Actieplan. Eén van de aanleidingen tot een herziene behoefte aan afspraken, was het wegvallen van de gemeentelijke rol in

het toezicht op de corporaties (geformaliseerd in het BBSH 1998). Vanuit die achtergrond, maar ook vanuit onvrede over het functioneren van de Werkgroep Volkshuisvesting en het actieplan, werd aan onderzoeksinstituut OTB een bijdrage te leveren aan het tot stand komen van nieuwe afspraken. Volgens de OTB-rapportage¹⁴: ‘De doelstelling is een set heldere en goed controleerbare afspraken voor de komende periode waarin duidelijk wordt welke prestaties door beide partijen worden geleverd op het gebied van de volkshuisvesting en stedelijke vernieuwing’. De studie geeft een beoordeling van de huidige werkwijze, gebaseerd op gesprekken met vertegenwoordigers van gemeente en corporaties, en pleit voor een nieuwe aanpak. De waardering voor het Actieplan 1997/1998 is buitengewoon gering, zo blijkt uit de OTB-rapportage. Daarvoor worden verschillende redenen genoemd: er komen teveel verschillende onderwerpen aan bod, waardoor het overleg over de voortgang moeilijk te sturen is, de omschrijving van de afspraken was in veel gevallen te globaal, de verantwoordelijkheid voor de te leveren prestaties was niet evenwichtig verdeeld, er zijn geen goede afspraken gemaakt over ‘wie, wanneer en op wat voor manier zou rapporteren’. Kortom: lage rapportcijfers (in tegenstelling tot wat we deze dagen horen). Als voornaamste pijnpunt arresteert het OTB de overlegstructuur, die niet goed functioneert. ‘Eerst moeten er nieuwe afspraken komen over de wijze waarop de partijen met elkaar omgaan en over het uitvoeringssysteem voordat het zin heeft om de prestatieafspraken meer concreet in te vullen’.

In haar aanbeveling voor het vervolg, benadrukt het OTB het belang van een aangepaste overlegstructuur. De vigerende Werkgroep Volkshuisvesting zou het veld moeten ruimen. In de plaats daarvan wordt een nieuw overleg ingesteld dat functioneert als het eerste niveau waarop onderhandeld kan worden: het Haags Volkshuisvesting Overleg, gevormd door de directeur beleidsdirectie Wonen, de directeur Haags Ontwikkelingsbedrijf, een ambtelijk secretaris en de directeuren van de corporaties. Daarnaast wordt een Bestuurlijk Overleg voorgesteld, waarin ook de verantwoordelijk portefeuillehouder zitting heeft. Hier komen de onderwerpen ter tafel waarover in het Volkshuisvestingsoverleg geen overeenstemming kon worden verkregen.

De voorgestelde overlegstructuur is in grote lijnen overgenomen. Wel duurde het geruime tijd, enkele jaren, voor een nieuwe set prestatieafspraken – bedoeld voor de periode 2003-2010 – het licht zag. Over die afspraken, die de kern van het vigerende arrangement vormen, gaat het navolgende.

14. “Prestatieafspraken Den Haag”, A.L. Ouwehand en G.M. van Daalen, OTB Delft 1998

1.3 Het huidige afsprakenstelsel

1.3.1 Opkomst gebiedsontwikkeling

Tegen het jaar 2000 wordt overal in het land gesproken van het belang van een integrale, gebiedsgerichte aanpak, waarin een fysieke, sociale en economische peiler in samenhang zouden moeten worden opgepakt. Beleidsmatig krijgt dit haar vertaling in het Grotestedenbeleid van het Ministerie van BZK en in het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) van VROM, welbeschouwd de dragende, fysieke kolom van het GSB. De eerste GSB/ISV periode beslaat de jaren 2000-2005. De steden die voor rijksbijdragen in aanmerking willen komen, dienen een meerjarenontwikkelingsprogramma in. Zo ook Den Haag, onder de noemer De Kracht van Den Haag.

Vitaal, duurzaam en ongedeeld

Inhoudelijk luidt de analyse dat Den Haag voluit moet inzetten op kwaliteitsverbetering van het woonaanbod. De woningvoorraad is te eenzijdig, met een te sterk accent op (bescheiden) huisvesting voor de doelgroep van beleid, gevormd door huishoudens met een bescheiden inkomen. Een van de ongewenste gevolgen daarvan is dat de stad al enige tijd moet constateren dat huishoudens met een midden en hoger inkomen en gezinnen met kinderen Den Haag verlaten. Dat tij dient gekeerd te worden. Daarvoor is het nodig niet alleen de kwaliteit van het woonaanbod te verbeteren maar ook veel meer differentiatie aan te brengen in het aanbod aan woonmilieus. Onder de noemer ‘vitaal, duurzaam en ongedeeld’ presenteert De Kracht van Den Haag een palet aan strategieën:

- Versterken van de woonfunctie in het centrum en aangrenzende gebieden
- Meer differentiatie in de voorraad aanbrengen in de herstructureringsgebieden
- Vervangen van verouderde sociale huurwoningen door nieuwe
- Verbeteren van de kwaliteit van de openbare ruimte
- Ontwikkelen bijzondere woonmilieus in het topsegment op nieuwbouwlocaties
- Intensief ruimtegebruik, met een hoge dichtheid in de herstructureringsgebieden
- Een verhouding goedkoop/duur van 30/70 als stedelijke richtlijn

Uit deze strategie volgt een omvangrijk herstructureringsprogramma, met jaarlijks de herstructurering van 1.500 woningen door sloop en vervangende nieuwbouw in het middeldure en dure segment (7.500 woningen in de periode 2000-2004, vervolgens in de periode tot 2010 nog eens te verdubbelen). Daarboven komt de vervanging van verouderde sociale huurwoningen, samenvoeging van kleine woning en verbetering van de openbare ruimte. Het programma voorziet in de periode tot 2010 de sloop van circa 10.000 corporatiewoningen!

De Kracht van Den Haag kent een uitgebreide analyse van de positie en ontwikkelingsrichting van de Haagse wijken. Dat leidt tot een driedeling:

- Centrale vernieuwingsgebieden met een grote transformatieopgave, die concreet betekent dat kleine appartementen in de sociale huursector worden vervangen door middeldure en dure woningen.
- Pioniersgebieden, waar de opgave is gericht op het opwaarderen van veel kleine particuliere gestapelde woningen, vooral via samenvoeging.
- Beheergebieden, waar de aandacht van de gemeente zich vooral richt op het beheren, stimuleren en faciliteren van marktontwikkelingen.

De ambitieuze herstructureringsopgave blijkt in de praktijk niet eenvoudig te realiseren. Het kost moeite om er tempo in te brengen. Die wens is er bestuurlijk echter zeker. Hierin lijkt de voornaamste aanleiding te liggen om te komen tot een prestatieovereenkomst met de corporaties.

1.3.2 Beleidsvereenkomst en Prestatieafspraken 2003 - 2010

Op 12 maart 2003 ondertekenen de gemeente Den Haag (vertegenwoordigd door de wethouder ROSW) en de samenwerkende Haagse corporaties (vertegenwoordigd door de directeurs van HaagWonen, Vestia en Staedion) de Prestatieafspraken 2003-2010. Als hoofddoelstellingen worden het bieden van voldoende huisvestingsmogelijkheden voor aandachtsgroepen, het bieden van een aantrekkelijk woonaanbod voor huishoudens met een midden of een hoog inkomen en het aanbieden van nieuwe diensten en producten benoemd. Maar de kern van de overeenkomst bestaat zonder twijfel uit afspraken over de rol van de corporaties als ‘gebiedsverantwoordelijke’ in de herstructureringsgebieden.¹⁵

Financiële spelregels op gebiedsniveau

In de prestatieafspraken zijn spelregels vastgelegd over de wijze waarop gemeente en corporaties omgaan met de kosten en opbrengsten van herstructureringsprojecten. Bij de meeste plannen werd tot dusver gewerkt met een gescheiden grond- (verantwoordelijkheid gemeente) en bouwexploitatie (verantwoordelijkheid corporatie). Daaraan gekoppeld liepen er geldstromen van corporatie naar gemeente in verband met de meerwaarde erfpacht en andersom in verband met subsidiebijdragen. De overeenkomst maakt daar een einde aan: ‘Kern van de afspraken is dat de corporaties bereid zijn in de herstructureringsgebieden de rol van gebiedsverantwoordelijke op zich te nemen, onder de voorwaarde dat de gemeente de meeropbrengsten erfpacht (inclusief uit verkoop) uit de herstructurering direct inzet voor de openbare ruimte en de proceskosten van de gemeente in de herstructurering’.

De kosten en opbrengsten van de zowel de grond- als de bouwexploitatie komen voor rekening van de corporatie, inbegrepen de aanpak van de woonomgeving. De eventuele extra erfpachtafdracht wordt niet per project maar op gebiedsniveau gezien. Per gebied wordt bekeken wat de meerwaarde is, en deze kan als dekkingsbron worden ingezet bij plannen met een negatief saldo. Als volgt:

Artikel 2.3 Financiële afspraken

4. Voor plangebieden binnen de herstructureringsgebieden worden afspraken gemaakt op basis van voorcalculatie over inkomsten en uitgaven van alle onderdelen van het programma en het daaruit resterende saldo.
5. In de herstructureringsgebieden wordt de verschuldigde grondwaardesuppletie (inclusief die voortvloeiende uit verkoop van corporatiewoningen) niet aan de gemeente betaald, maar opgenomen in de voorcalculatie van inkomsten en uitgaven als bedoeld in voorgaand artikellid.

15. De prestatieafspraken verwijzen naar een bijbehorend maar vertrouwelijk herstructurerings en verkoopprogramma in de periode 2000-2009.

6. Partijen spreken af dat over de gehele looptijd van deze afspraken saldering tussen plannen mogelijk is en dus tussentijdse afdracht van opbrengsten achterwege kan blijven. Na afloop van de periode waarvoor deze afspraken gelden, vindt met de afzonderlijke corporaties een verrekening plaats, waarbij het eventuele op basis van voorcalculatie berekende positieve saldo van de plangebieden gelijkelijk (50/50) wordt verdeeld tussen gemeente en corporatie, met dien verstande dat het gemeentelijk deel nooit meer zal zijn, dan het totaal bedrag dat de corporatie de gemeente als grondwaardesuppletie verschuldigd is, maar op grond van het bepaalde in het vorige lid nog niet is betaald.

Met deze afspraken verandert de verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeente en corporaties. De gemeente beperkt zich tot het vaststellen van de programmatische uitgangspunten en het creëren van goede investeringscondities. De corporaties opereren als ‘integrale gebiedsontwikkelaar’, met alle daaraan verbonden lusten en lasten en dus ook de uitdaging en het belang om inkomsten en uitgaven zo efficiënt mogelijk te organiseren. Omdat de voornaamste kostenposten zijn toebedeeld, hoeven ze niet meer per project bevochten te worden. Zo wordt het makkelijker om op gebiedsniveau afspraken te maken, zo luidt althans de veronderstelling. Financiële onderhandelingen kunnen beperkt blijven tot eventuele extra door de gemeente gewenste voorzieningen of kwaliteitsniveaus. Dat vereist wel een terughoudende opstelling van de gemeente, zo ook het vermogen om de uitgangspunten scherp te definiëren en het vergt van de corporaties een ondernemende en risicodragende werkwijze.

De kaderafspraken over de verdeling van kosten en opbrengsten worden op gebiedsniveau verder uitgewerkt in afzonderlijke afspraken. Opmerkelijk is lid 5 van het artikel dat over deze gebiedsafspraken handelt: ‘Op plangebiedsniveau komen partijen de sancties en prikkels overeen’.

Overige afspraken

De Prestatieafspraken 2003-2010 gaan in de kern over het versoepelen en versnellen van de herstructurering. Eromheen worden afspraken over de volgende onderwerpen gemaakt.

- Huisvesten van de doelgroep: hier sluiten de prestatieafspraken onverkort aan bij de regionale afspraken tussen het Stadsgewest en de SVH¹⁶. In aanvulling daarop spreken gemeente en corporaties af om in zogenaamd ‘overig Den Haag’ (Haagse Hout, Scheveningen, Loosduinen, Segbroek en Leidschenveen/Ypenburg) de differentiatie te laten toenemen door hier minimaal 75% van de corporatiewoningen toe te wijzen aan de BBSH-doelgroep (elders is dat 70%). Daar wordt aan toegevoegd dat gemeente en corporaties zich zullen inspannen om in de eenzijdige wijken het percentage toewijzingen aan de doelgroep te verlagen of te laten vervallen, als uit de monitoring blijkt dat de instroom van de BBSH-doelgroep niet afneemt.
- Voor woningzoekende jongeren en grote gezinnen worden uitgangspunten geformuleerd in termen van slaagkansen. Voor grote huishoudens zou deze gelijk moeten zijn aan de gemiddelde slaagkans van alle woningzoekenden. De slaagkans van jonge starters (18 tot en met 26 jaar) mag hooguit vijf procentpunt lager zijn.
- Rond ouderen, gehandicapten, asielzoekers en bijzondere aandachtsgroepen worden vooral voorstellen ontwikkeld; te bereiken resultaten worden echter niet scherp geformuleerd.
- Ook het onderwerp leefbaarheid en veiligheid komt aan bod, als zelfstandig artikel. De wethouder ROSW wordt op dit punt als eerste verantwoordelijke portefeuillehouder voor de samenwerking tussen gemeente en corporaties aangewezen. De operationele samenwerking bij de uitvoering van de prestatieafspraken vindt echter op stadsdeelniveau plaats. ‘Het stadsdeelplan is hier het instrument voor’.
- De prestatieafspraken stellen (artikel 4.2) vast dat een goed systeem van monitoring door beide partijen als onmisbaar wordt gezien bij de uitvoering van afspraken. ‘Monitoring voorziet niet alleen in de noodzakelijke beleidsinformatie, het is tevens een middel om invulling te geven aan de wens om elkaar [als] partners te kunnen aanspreken op controleerbare afspraken.’
- De overeenkomst bevat in artikel 4.3 een evaluatiebepaling: ‘Aan het einde van 2004 zal een tussentijdse evaluatie van de gemaakte prestatieafspraken plaatsvinden. Vervolgens zal tot 2010 elke twee jaar een evaluatie plaatsvinden’.¹⁷
- De afdeling Wonen van de Beleidsdirectie van de Dienst Stedelijke Ontwikkeling (DSO) wordt aangewezen als aanspreekpunt voor alle gemaakte afspraken met de gemeente. ‘De corporaties leggen verantwoording af over de in het kader van deze afspraken geboekte resultaten’, stelt artikel 5.3. De gemeente legt ‘door middel van de BMJ-cyclus’ verantwoording af.

1.3.3 Een Haagse Woonvisie 2020

Niet lang na het ondertekenen van de Prestatieafspraken 2003-2010 zag de Haagse Woonvisie 2020 het licht.¹⁸ Deze woonvisie bouwt voort op het beleidsplan Wonen en De Kracht van Den Haag. Het terugwinnen van hogere inkomens en het stopzetten van de selectieve migratie van midden en hogere inkomens staat centraal.

16. Overeenkomst prestatieafspraken 2002 tot en met 2004.

17. Blijkens een verslag van het Bestuurlijk Overleg Gemeente/Samenwerkende corporaties van 29 juni 2005 zijn de prestatieafspraken ‘zeer grof en (dus) op hoofdlijnen geëvalueerd. De wethouder geeft ook aan dat wat hem betreft de evaluatie niet veel diepgang hoeft te hebben.’

18. Concept november 2003, vastgesteld door de gemeenteraad op 12 februari 2004.

De woonvisie zoomt met name in op de fysieke transformatieopgave van de woningvoorraad. De kwantitatieve ambities voor de periode 2000-2015 zijn niet gering. Ze omvatten een herstructureringsprogramma van circa 20.000 woningen en een nieuwbouwprogramma van 50.000 woningen. De voorraad groeit daarmee met 30.000 woningen; nodig om bij te dragen aan stabiel inwonertal van circa 500.000 mensen. De transformatieopgave is verdeeld over de betrokken gebieden. Niet alleen kwantitatief maar ook in de vorm van ontwikkelingsstrategieën. De woonvisie hanteert twee begrippen om de woningmarkt in beeld te brengen: woongebieden en woonmilieus. De term woongebied verwijst naar wijken met overeenkomstige kenmerken. De term woonmilieu is een aanduiding van een specifieke woonkwaliteit, op basis van een aantal samenhangende kenmerken. Deze aanpak maakt het mogelijk om per woongebied zowel het huidige als het gewenste woonmilieu te typeren, met daartussen de benodigde ingrepen en strategie.

De Haagse woonvisie geeft nadrukkelijk richting aan de veranderopgaven, in het bijzonder van de bestaande wijken. Over de manier waarop die papieren opgaven in daden worden omgezet, is de woonvisie minder uitgesproken. Dat hoeft ook niet, want de prestatieafspraken 2003-2010 stippelen op dat punt al goeddeels de koers uit. Waar de prestatieafspraken de rol van de corporaties als gebiedsontwikkelaar uitwerken, geeft de woonvisie aan welke inhoudelijke richting die gebiedsontwikkeling uit zou moeten gaan.

1.3.4 Kaderafspraken over leefbaarheid en veiligheid

De Prestatieafspraken 2003-2010 bevatten een hoofdstuk over leefbaarheid en veiligheid, met daarin nog redelijk abstracte afspraken. Het onderwerp wordt verder uitgewerkt in het GSB-plan voor de periode 2005-2010, De Daadkracht van Den Haag.

Concrete kaderafspraken

In 2005¹⁹ maken gemeente en corporaties een verdiepingsslag op het onderwerp leefbaarheid. Dat gebeurt in wat kaderafspraken worden genoemd, maar dan wel behoorlijk concrete. Gemeente en corporaties willen, zo stelt de inleiding, hun investeringen in verbetering van de veiligheid en leefbaarheid beter op elkaar afstemmen, zodat ze een hoger resultaat opleveren. Dat moet uiteindelijk vorm krijgen ‘door op basis van een gezamenlijke analyse van de kansen en mogelijkheden van de Haagse wijken jaarlijks afspraken te maken over ieders inzet’. Twee keer per jaar, zo is de bedoeling, wordt er aan dit thema een bestuurlijk overleg gewijd. In het voorjaar om de lijnen uit te zetten; in het najaar om de voortgang te bespreken en knelpunten op te lossen. Ambtelijke voorbereiding vindt plaats in het nieuw ingestelde Stedelijk Overleg Leefbaarheid en Veiligheid. Het jaar 2006 wordt daarbij als een overgangsjaar gezien. Van de beoogde jaarafspraken is het nog niet gekomen.

De kaderafspraken kennen vijf onderwerpen:

1. Veiligheid
2. Leefbaarheid
3. Openbare ruimte
4. Ondersteuning bewonersinitiatieven
5. Werkgelegenheid

19. Ondertekend op 20 december 2005 door de wethouder ROSW (Norder) en de directeurs van HaagWonen (Gestel), Staedion (Geelboed) en Vestia (van Eijkeren).

Het onderwerp veiligheid bevat concrete ‘productieafspraken’ over het voorzien van corporatiewoningen van het politiekeurmerk veilig wonen, inclusief gemeentelijke subsidiebijdragen. Ook worden er concrete afspraken vastgelegd over het aanstellen van buurtconciërges en het (ook door de gemeente financieel) ondersteunen van buurtpreventie.

Onder de noemer leefbaarheid worden afspraken gemaakt over de aanpak van illegale bewoning, jongerenoverlast, vervuiling en graffiti, de inzet van buurtbeheerbedrijven, mediation en het voorkomen van huisuitzettingen: dit alles in algemene termen en vooral in de sfeer van de intenties. Concreter wordt het bij de afspraken over de leefbaarheid in de herstructureringsgebieden, onder meer in de vorm van middelentoezeggingen.

Onder het kopje openbare ruimte worden heel concreet de locaties benoemd die worden aangepakt.

De afspraken over het ondersteunen van bewonersinitiatieven en het bevorderen van werkgelegenheid zijn daarentegen weer algemeen: ze zetten de toon voor uitwerkingsacties.

1.3.5 Regionale afspraken: het Stadsgewest en de SVH

De bestuurlijke regio waar Den Haag deel van uitmaakt, het Stadsgewest Haaglanden, heeft al sinds 1997 een traditie op het gebied van regionale prestatieafspraken. Contractpartners daarbij zijn het Stadsgewest en de vereniging Sociale Verhuurders Haaglanden (SVH), waarin de in de regio werkzame corporaties zich hebben verenigd. Momenteel vigeert de ‘Overeenkomst regionale prestatieafspraken tussen het stadsgewest Haaglanden en de Sociale Verhuurders Haaglanden voor de periode 2005 tot en met 2009’. Dit is de opvolger van de ‘Overeenkomst prestatieafspraken 2002 tot en met 2004’, op haar beurt de opvolger van afspraken over het tijdvak 1997-2001. De overeenkomsten hebben in essentie betrekking op de verdeling van vrijkomende woonruimte en dan niet in ‘technische’ zin – over de systematiek van woonruimteverdeling is een afzonderlijk convenant gesloten – maar gericht op de beoogde verdelingsresultaten. Het realiseren van een grotere ruimtelijke spreiding in het regionale (goedkope) woonaanbod is daarbij het hoofddoel. De resultaten worden jaarlijks verzameld in de Rapportage Verhuurbeleid sociale huursector Den Haag. Deze rapportages laten de verhuring van de Haagse corporaties (via het aanbodmodel) in Den Haag zien. De wijze waarop de regionale prestatieafspraken al dan niet zijn nagekomen komt daar specifiek bij aan bod. Ook gaan de rapportages in op een aantal verdelingsafspraken die zijn opgenomen in de Haagse Prestatieafspraken 2003-2010.

Regionale afspraken 2005-2009

De vigerende regio-overeenkomst zetten in op het voorkomen van ruimtelijke segregatie naar inkomen en op adequate huisvesting van woningzoekenden met lage en middeninkomens. Vooral het punt van de segregatie vraagt een regionale aanpak. Den Haag kent een aantal zeer eenzijdig opgebouwde wijken, met een flinke herstructureringsopgave. Afname van het aanbod aan goedkope en betaalbare woningen in het Haagse zal gekoppeld moeten zijn aan behoud en waar nodig toename van dat aanbod in de omringende gemeenten. Dat vergt regionale afspraken over verdeling, nieuwbouw en herstructurering, als kaderstelling voor het handelen van de afzonderlijke gemeenten en corporaties en voor de afspraken die zij op lokaal niveau maken. De regio-overeenkomst 2005-2009 kent vijf hoofddoelstellingen:

1. Het realiseren van een ongedeelde regio door het versterken van de kwaliteit met een diversiteit aan woonmilieus. Een open woningmarkt en het vergroten van de keuzemogelijkheden voor de doelgroep zijn daarvoor belangrijke instrumenten;
2. Het consolideren van de positie van de BBSH-doelgroep;
3. Het verbeteren van de positie van de lage middeninkomens tot maximaal het niveau van de BBSH-doelgroep;
4. Het realiseren van een nieuwbouwprogramma gericht op bovenstaande doelstellingen;
5. Het verbeteren van de leefbaarheid in buurten en wijken, door onder meer maatregelen ten behoeven van sociaal en fysiek beheer in een compleet en samenhangend pakket.

In de uitwerking van deze doelen zijn in ieder geval de navolgende afspraken relevant.

Op het gebied van passende huisvesting voor de diverse inkomensdoelgroepen, draagt de SVH er zorg voor dat per gemeente jaarlijks minimaal 70% van de vrijkomende voorraad (exclusief nieuwbouw) aan de BBSH-doelgroep wordt verhuurd. In de eenzijdige wijken van Den Haag (in de overeenkomst bij name genoemd) wordt naar datzelfde percentage gestreefd maar ligt het minimum op 60%. Bij nieuwbouw met een huur onder de aftoppingsgrens (voor de Huursubsidie/toeslag) wordt minimaal 90% aan de BBSH-doelgroep verhuurd. Voorts is er afgesproken dat de regionale slaagkansen bij het zoeken naar een sociale huurwoningen voor minima ten minste gelijke moeten zijn aan die van de BBSH-doelgroep. De slaagkansen voor deze groep dienen op hun beurt minstens gelijk te zijn aan die van de groep lage middeninkomens. De afspraken gaan ook in op de lokale kansen. Voor vijf gemeenten geldt dat als de zogenaamde woonkans er 15% onder het gemiddeld in deze gemeenten ligt, er aanleiding kan zijn voor lokale uitzonderingsmaatregelen. Dat vergt echter nog wel regionale besluitvorming. Aanleiding tot tijdelijke lokale maatregelen kan er ook zijn ook als de slaagkans van de BBSH-doelgroep 25% hoger is dan die van lage middeninkomens.

Op het punt van nieuwbouw spreken partijen af dat 30% van de totale nieuwbouw in de sociale sector wordt gerealiseerd. “Tenminste de helft hiervan wordt gebouwd onder de aftoppingsgrens. Regionaal wordt afgesproken dat minimaal 25% van de totale nieuwbouwproductie in de sociale huur wordt gerealiseerd. Per gemeente mag maximaal 10% in de sociale koop worden gerealiseerd.” Het stadsgewest kent een preferente positie toe aan de SVH-corporaties bij de productie in de sociale sector. Het stadsgewest zal bevorderen “dat de gemeente bij de toewijzing en uitgifte deze preferente positie aan de SVH-corporaties verlenen en dat zij de SVH-corporaties ondersteunen en medewerking verlenen, opdat de SVH-corporaties tot deze productie kunnen komen”. Voor nieuwbouw in het middensegment worden corporaties in staat gesteld om mee te dingen in de openbare aanbesteding. Nieuw gebouwde woningen met een huur onder aftoppings- en huurgrenzen zullen de eerste tien jaar bij nieuwe verhuringen onder die grenzen worden gehouden en niet worden verkocht. De regio-overeenkomst bevat ook afspraken over monitoring en verslaglegging van de overeengekomen prestaties. Ten behoeve van eenduidige informatieverstrekking hebben partijen het ‘Protocol uitwisseling van gegevens voor informatie’ ondertekend. Op basis van dat protocol worden de jaarrapportage prestatieafspraken en de jaarlijkse aanbodrapportage en voorraadrapportage vervaardigd. “In een jaarlijks op basis van de diverse monitoringsgegevens gezamenlijk op te stellen verslag wordt ingegaan op de nakoming van de afspraken in het voorafgaande jaar en wordt een vooruitblik gegeven naar de resterende termijnperiode van de afspraken.”

Den Haag: deels tevreden

De regio-overeenkomst is op een aantal punten gewijzigd ten opzichte van haar voorgangers (uit 1997 en 2002). Ook in die eerdere overeenkomsten was het tegengaan van ruimtelijke segregatie naar inkomen een van de belangrijkste doelen. Den Haag heeft in die regionale discussies een groot belang, omdat er veel mensen met een laag inkomen wonen, in goedkope huurwoningen. Den Haag ziet het als haar opgave om de keuzemogelijkheden voor de lagere inkomens ook buiten de stad te verruimen, zodat de regiogemeenten ook huisvestingsmogelijkheden bieden aan deze groep. Een open woningmarkt, waarin de andere regiogemeenten hun grenzen niet afschermen voor woningzoekenden (met een laag inkomen) vanuit Den Haag, is in dat verband van groot gewicht.

In de regio-overeenkomst van 2002 werden afspraken gemaakt over het percentage toewijzingen aan de BBSH-doelgroep: minimaal 70%. Dit percentage lag voor 2002 in een aantal (kleinere) gemeenten beduidend lager. Dat wordt geconstateerd in de brief van de Wethouder ROSW aan de betrokken Raadscommissie, waarin de conceptversie van de regionale prestatieafspraken 2005-2009 wordt toegelicht (DSO/2005.2610, 9 augustus 2005). De brief concludeert dat de toename van het aandeel toewijzingen aan de doelgroep sinds 2002 een stap in de goede richting is. Maar verder spreekt de brief de verwachting uit dat de “positieve effecten hoogstwaarschijnlijk” gering zullen zijn. Recent cijfermateriaal is op dat moment nog niet beschikbaar maar de eerste indicaties (onder andere uit het Woningbehoefteonderzoek) wijzen erop dat er “nog steeds een zeer groot verschil bestaat tussen de inkomenspositie van huishoudens in Den Haag en de rest van de regio”. Dat leidt tot de stellingname dat

de algemene regionale toewijzingsnorm van 70% voor Den Haag onvoldoende soelaas biedt. In de (bestuurlijke) besprekingen over de nieuwe regio-overeenkomst bepleit Den Haag dan ook een aanpassing van de toewijzingsnorm voor de eenzijdige wijken in Den Haag. Die aangepaste toewijzingsnorm (60% in plaats van 70) komt inderdaad in de overeenkomst. Minder tevreden is de verantwoordelijk portefeuillehouder over mogelijkheden tot lokaal maatwerk: die kunnen immers de voor Den Haag zo noodzakelijke open woningmarkt deels op slot doen. In een aanvullende brief aan de Commissie (DSO/2005.3021, 22 september 2005) scherpt de wethouder het verhaal nog wat aan. De mogelijkheid om in de eenzijdige Haagse wijken (waar meer dan 40% van de huishoudens tot de BBSH-doelgroep behoort) een lager toewijzingspercentage – namelijk 60% – te kunnen hanteren, wordt “zeer gewenst (zo niet noodzakelijk)” genoemd. “Om dit lagere percentage echter te compenseren heb ik er vervolgens voor gepleit dat niet-eenzijdig Den Haag en de overige gemeenten in Haaglanden een hoger toewijzingspercentage dan 70% voor haar rekening zou moeten nemen, zeg maar 75-80%. Deze insteek is helaas niet overgenomen door mijn collega bestuurders, 70% was voor hen het maximum.” De wethouder suggereert dat de betrokken Raadsleden dit in het Algemeen Bestuur van het stadsgewest nog maar eens aan de orde moeten stellen. “Met een aanscherping van het huidige compromis (eenzijdig Den Haag 60%, de rest 70%) kunnen we namelijk de gedeelde regio nog adequater aanpakken.” Het compromis verandert echter niet meer.

De verhuurprestaties

Hoe het met het in de regio-overeenkomst genoemde “gezamenlijk op te stellen verslag” gaat is niet duidelijk. Duidelijk is wel dat er al gedurende vele jaren jaarlijks trouw wordt gerapporteerd over de verhuurprestaties. De “Rapportage Verhuurbeleid Den Haag 2005 sociale huursector” (24 mei 2006) geeft een zeer overzichtelijk beeld van de (zowel lokale als regionale) prestatieafspraken die met de aanbodgegevens kunnen worden gemonitord. Uit de rapportage blijkt dat de regionale afspraak om ten minste 70% van de vrijkomende corporatiewoningen aan de BBSH-doelgroep toe te wijzen ruimschoots wordt gehaald. Het Haagse streven (zoals ook vastgelegd in de prestatieafspraken 2003-2010) om in de eenzijdige wijken een lager percentage woningen toe te wijzen aan de doelgroep en in de overige wijken een hoger, wordt echter bij lange na niet gehaald. Dit beeld is al meerdere jaren zichtbaar. De algemene 70% norm wordt zeker gerealiseerd, maar de beweging om de instroom van lage inkomens van de eenzijdig goedkope Haagse wijken af te buigen naar ander wijken en gemeenten krijgt moeizaam betekenis.

In Den Haag wordt de afspraak om van de nieuwbouw met een huur onder aftoppingsgrens tenminste 90% bij de doelgroep terecht te laten komen in de eerste helft van 2005 niet gehaald, in de tweede helft wel. Dat is een doorbraak: in eerdere jaren werd deze afspraak nog nimmer gehaald, wel werd gaandeweg een opgaande lijn zichtbaar. De afspraak om van de nieuwbouw met een huur tussen de aftoppings- en huurgrens tenminste 80% terecht te laten komen bij de huishoudens tot aan de grens van de lage middeninkomens wordt in 2005 net niet bereikt.

Wat betreft de overige afspraken: de regionale afspraak om de slaagkansen voor verschillende inkomensgroepen gelijk te zijn, laat een redelijk resultaat zien. De verschillen in slaagkansen zijn gering. Ook wordt de afspraak gehaald om de slaagkansen voor jonge starters niet meer dan vijf procentpunt onder het gemiddelde te laten uitkomen. Dat lukt overigens al jaren. En wat al jaren niet lukt, is om de slaagkansen voor grote huishoudens gelijk te laten worden aan de gemiddelde slaagkans. De afstand blijft hier groot.

1.3.6 Gebiedsafspraken in Zuidwest: samenwerkingsovereenkomsten

De Haagse Prestatieafspraken 2003-2010 willen in de eerste plaats de weg bereiden voor een voortvarende aanpak van de herstructurering van bestaande woonwijken. Daartoe bestaan afspraken over de te hanteren financiële spelregels bij het toe- en verdelen van kosten en opbrengsten. Kern ervan is dat er op gebiedsniveau gerekend wordt, en dat de betrokken corporatie ook verantwoordelijk wordt voor de integrale herontwikkeling van een gebied.

De algemene spelregels uit de Prestatieafspraken dienen, zouden we kunnen stellen, een tweeledig doel: ze zorgen ervoor dat er alleen nog naar gebiedsafspraken nodig zijn (dus geen daarachter liggende projectafspraken) én ze zorgen ervoor dat de gebiedsafspraken op een vlotte manier kunnen worden gemaakt. Inmiddels zijn er voor enkele gebieden binnen Zuidwest daadwerkelijk samenwerkingsovereenkomsten (men spreekt van een SOK) afgesloten. Dat gebeurt op basis van een gemeentelijk (door College of Raad vastgesteld) projectdocument gebiedsontwikkeling, waarin de uitgangspunten worden vastgelegd. De overeenstemming daarover, en het eindresultaat van de bijbehorende financiële rekensom, wordt vastgelegd in een SOK.

Een SOK voor Moerwijk Zuid

De samenwerkingsovereenkomst herstructurering Moerwijk Zuid heeft een lange geschiedenis. Inmiddels ligt er een concept (gedateerd 7 juni 2007) waarover overeenstemming bestaat, maar dat nog door het College moet worden vastgesteld. Aansluitend kan ondertekening plaatsvinden. Daarmee wordt dan een langdurig traject beëindigd. Het achterliggende projectdocument werd in april 2005 door het College vastgesteld terwijl de ramingen van de grond- en bouwexploitatie, van de hand van corporaties Staedion en Haag Wonen, uit 2004 dateren. De reden voor deze vertraging wordt gezocht in een langdurige discussie met de fiscus.

De SOK kent als uitgangspunt dat Haag Wonen en Staedion als samenwerkende partij de herstructurering van Moerwijk Zuid realiseren. Dat uitgangspunt is vastgelegd in een onderlinge samenwerkingsovereenkomst, als bijlage bij de SOK. De corporaties realiseren de gebiedsontwikkeling voor eigen rekening en risico, in overeenstemming met het door de gemeente vastgesteld stedenbouwkundig plan en binnen de door de gemeente gestelde randvoorwaarden. In de SOK wordt een en ander uitgewerkt. Dat gebeurt in termen van het aantal te slopen en nieuw te realiseren woningen, de samenstelling van dat bouwprogramma, ruimtelijke kenmerken, uitvoeringsaspecten, tijdplanning enzovoorts.

De kosten en opbrengsten van de herstructurering zijn door de corporaties in een grond- en bouwexploitatie verwerkt, die als bijlage bij de SOK is opgenomen. Het saldo van kosten en opbrengsten mondt uit in een tekort met een contante waarde van ruim 12 miljoen euro. Deze eindwaarde wordt in de SOK genoteerd en kan alleen op basis van een zeer beperkt en omschreven aantal omstandigheden veranderen. Afwijking van de geraamde kosten en opbrengsten (en van parameters als rente) behoren daar niet toe: dit risico ligt zowel ten voor- als ten nadele bij de corporaties. Na beëindiging van de overeenkomst (na uitvoering van het plan wordt dat in een door beide partijen te ondertekenen protocol vastgelegd) zal de eindwaarde van het saldo bij beide corporaties worden verrekend met de saldi van andere herstructureringsplannen. Zo is immers overeen- gekomen in de Prestatieafspraken 2003-2010.

Op basis van de SOK stellen de corporaties in overleg met de projectleider jaarlijks een activiteitenplan op: een herziene meerjarenplanning van te verrichten activiteiten, te ontwikkelen bouwplannen, benodigde capaciteit bij de gemeente enzovoorts. “Na afloop van ieder kalenderjaar wordt ten behoeve van het gemeentebestuur een rapportage opgesteld over de voortgang van de herstructurering in het contractgebied, waarin minimaal verslag zal worden gedaan van de voortgang van de herstructurering (uitplaatsing, sloop, nieuwbouw en inrichting), de resultaten van de herhuisvesting, de in het daaropvolgende jaar te verwachten actiegebiedaanwijzingen en de leefbaarheid in het gebied.”

Morgenstond Midden

Van eerder datum dateert de SOK Morgenstond Midden, op 7 maart 2005 ondertekend door Staedion, Haag Wonen en de gemeente. Deze SOK is gebaseerd op het projectdocument gebiedsontwikkeling Morgenstond Midden van oktober 2002 (door de Raad vastgesteld op 13 februari 2003), nog van voor de Prestatieafspraken 2003-2010 derhalve. Op enkele punten wijkt de overeenkomst daarom van die afspraken af. Dat geldt met name op het punt van (een deel van) het woonrijp maken (waarvoor de corporaties de gemeente ruim €2 miljoen betalen) en het inrichten van de openbare ruimte, wat door de gemeente zal gebeuren (in opdracht en op kosten van de corporaties). Tegelijk geldt: het traject richting SOK Morgenstond Midden heeft als

voorbeeld gediend voor de Prestatieafspraken. Dat geldt in het bijzonder op het punt van de salderingsregeling, waarin de saldi van de verschillende herstructureringsoperaties met elkaar in verband worden gebracht. Deze salderingsmethodiek wordt met Morgenstond Midden als ‘case’ ontwikkeld en “is ‘leidend’ voor de op te stellen kaderafspraken”.²⁰

De gebiedsexploitatie voor Morgenstond Midden komt voorcalculatorisch uit op een contante waarde van ruim €9,9 miljoen.²¹ Hiervan wordt door de corporaties een “algemene bijdrage” van ruim €8 miljoen afgestaan aan de gemeente. Volgens de toelichting zijn dat “voldoende middelen om de uitvoering van de herinrichting van de openbare ruimte te realiseren en eventuele proceskosten te dekken”. Na aftrek van deze bijdrage resulteert een eindwaarde van ruim €1,8 miljoen, die bij de twee corporaties (elk voor een gelijk deel) als reserve voor herstructureringsplannen beschikbaar blijft. Deze eindwaarde is lager dan de in (en ten tijde van) het projectdocument berekende eindwaarde (van ruim €4,3 miljoen). Dat wordt geweten aan een “aantal onvoorziene (verhogingen van) kostenposten”. “Gelet op de redelijkheid van het verzoek bestaat tegen deze verlaging van het eindsaldo, waarvan de gemeente overigens geen directe financiële gevolgen ondervindt, geen bezwaar”, zo stelt het Collegebesluit. Er zit wel een verschil in de bestemming. Ten tijde van het projectdocument, dus voor de Prestatieafspraken, zou het eindsaldo na afronding van het herstructureren als ‘reserve herstructureren’ aan de gemeente beschikbaar worden gesteld. In het licht van de Prestatieafspraken wordt het (in dit geval positieve) saldo als ‘reserve herstructureren voorop de centrale vernieuwingsgebieden’ bij de corporaties gesteld. “De raad is hierover geïnformeerd middels de jaarrekening 2003 van de gemeente en bijbehorende verschillenverklaring.”

Verkoop huurwoningen als discussiepunt

Zowel bij de SOK voor Morgenstond Midden als die voor Moerwijk Zuid levert de handelwijze bij eventuele verkoop van huurwoning discussie op. De gemeente stelt zich op het standpunt dat, conform het erfpachtbeleid, er sprake is van een herberekening van de grondwaarde op het moment dat een sociale huurwoning wordt verkocht. Op grond van die hogere waarde dient dan een ‘suppletie’ te worden voldaan. De corporaties hebben daar in het geval van stedelijke herstructureren ernstige bezwaren tegen. De gemeente stelt echter dat het hier een bezwaar tegen het algemene beleid ten aanzien van het erfpachtstelsel betreft, en dat het niet opportuun is “dit punt in het kader van een gebiedsontwikkeling op te lossen”. In het kader van de SOK’s is deze discussie zodoende niet tot overeenstemming gekomen. Om de voortgang van de SOK’s niet te belemmeren, is als bijlage een procesafpraak opgenomen:

“Partijen spreken af dat het geschilpunt zo spoedig mogelijk tot een oplossing wordt gebracht op basis van overleg, met behulp van deskundigen, mediation, of arbitrage, zoals als werkwijze is beschreven in het artikel geschillen van de concept samenwerkingsovereenkomst. Als eerste stap in de oplossing van het geschil zullen partijen een pleitnotitie opstellen en aan elkaar overhandigen, waarin ze hun standpunt onderbouwen. In overleg zal worden bezien, hoe de beslechting van het geschil zo spoedig mogelijk plaats kan vinden.”

Structuurvisie Zuidwest

Zuidwest bestaat uit vier wijken: Bouwlust, Moerwijk, Morgenstond en Vrederust. In Zuidwest zijn bijna 33.000 woningen gebouwd in de wederopbouwperiode, voornamelijk kleine flats. Daarmee is het een van de grootste naoorlogse woongebieden in Nederland. In de structuurvisie zijn de volgende doelstellingen voor Zuidwest geformuleerd:

- zorgdragen voor een goede inbedding van Zuidwest in de stad;
- behouden, benutten en profileren van de bestaande kwaliteiten;

20. Zo wordt vastgesteld in het Bestuurlijk Overleg Gemeente – samenwerkende corporaties van 30 september 2002.

21. De SOK (art. 12.1) maakt echter een rekensom waarin wordt gesproken van een positief saldo van ruim €9,9 miljoen als resultante van ruim €396 miljoen aan kosten en ruim €386 miljoen aan opbrengsten. Mogen we ervan uitgaan dat kosten en opbrengsten hier zijn omgewisseld?

- vergroten van de differentiatie in inkomensopbouw;
- creëren van een meer gevarieerd stadsdeel met daarbij behorend spectrum aan woonmilieus en woningtypologieën;
- behouden en versterken van het draagvlak voor voorzieningen.

Met de herstructurering beoogt de gemeente midden- en hogere inkomens voor het stadsdeel te behouden of aan te trekken door meer differentiatie in de woningvoorraad aan te brengen. De grootste opgaven liggen in Moerwijk-Zuid en Morgenstond-Midden.

De Structuurvisie Zuidwest 2020 legt de ruimtelijke hoofdstructuur en de programmatische hoofdthema's vast. Ongeveer 16.000 woningen worden vervangen of grondig aangepakt waarbij meer grondgebonden, meer koop en meer variatie in prijsklasse wordt gerealiseerd: het aandeel sociaal gaat van bijna 90 naar 50%, het aandeel koop van bijna 15 naar 50% en het aandeel gestapeld van 90 naar 60%.

Bij nieuwbouw wordt 30% in de huur en de rest in de koop gerealiseerd. Het terugbouwpercentage ligt gemiddeld op 80 tot 85%, waarvan gemiddeld 75% op corporatiegrond. Dit varieert per gebied.

De structuurvisie benoemt drie woonsferen:

- *Gemengde woonvelden*: woongebieden met op de woonfunctie toegesneden voorzieningen. Variatie in woningtypen en architectuur, ongeveer 60% grondgebonden. Groen is met name wonen-gerelateerd.
- *Dynamische zones*: woningbouw in hogere dichtheid, meer variatie in woningtype en menging van functies. Voorzieningen worden in deze gebieden geconcentreerd. Circa 25% grondgebonden woningen.
- *Rustige enclaves*: ruim opgezette woongebieden met veel groen en openbare ruimte, ongeveer 40%.

Het voorzieningenaanbod wordt grondig vernieuwd. Speciale aandacht gaat uit naar de voorzieningen voor ouderen. Er worden verschillende woonzorgzones gerealiseerd, waarvan Moerwijk de voorloper is.

Woningaanbod, openbare ruimte, voorzieningen en dienstverlening worden in samenhang aangepakt.

Corporaties gaan daarvoor de samenwerking aan met zorgaanbieders.

1.3.7 De productieafspraken woningbouw uit 2006

In regionaal verband zijn productieafspraken gemaakt, ook tussen het Stadsgewest en de Minister van VROM. Ze komen voor Den Haag uit op een nieuwbouwproductie van 16.200 woningen voor 2010. In Den Haag zijn er echter nog geen nadere afspraken gemaakt over de realisatie ervan. Dat gebeurt in 2006.

Een Taskforce

De regionale woningbouwafspraken 2005-2009 komen voor Den Haag neer op een jaarproductie van gemiddeld 3.240 woningen. De afspraken hebben financiële consequenties: als ze niet worden gehaald, zal een deel van de zogenaamde BLS-gelden (Besluit Locatiegebonden Subsidies) worden teruggevorderd. Om vaart in de productie te brengen en te houden, richt de gemeente (binnen de dienst Stedelijke Ontwikkeling) in april 2005 de Taskforce 16.200 woningen op. De Taskforce onderneemt een groot aantal activiteiten om grip op en tempo in de nieuwbouw te brengen. Periodiek rapporteert de Taskforce over de voortgang. In de voortgangsrapportage van januari 2006 wordt een onderbouwde inschatting gemaakt van de aantallen in de komende jaren te realiseren nieuwbouwwoningen. Daaruit komt naar voren dat de ambities niet gehaald lijken te gaan worden. Zoals de zaken er op dat moment voor staan, komt een realistische inschatting van de productie in de periode 2005-2009 uit op 12.220 woningen, in plaats van de beoogde 16.200. Nieuwe acties worden dan ook aangekondigd. Eén daarvan betreft het maken van productieafspraken met de corporaties, die op dat moment al kenbaar hebben gemaakt bilaterale afspraken met de gemeente te willen maken. "In de productieafspraken worden afspraken gemaakt over de aantallen op te leveren woningen. Hiermee wordt de realisatie van een deel van de

taakstelling zekerder gesteld op basis van wederzijdse verplichtingen.” Aldus de rapportage van de Taskforce. Met de betreffende corporatie wordt, aldus diezelfde rapportage, nagegaan welke knelpunten (inhoud en proces) moeten worden opgelost om het project volgens planning te laten verlopen of versnelling mogelijk te maken. Daarbij wordt dan ook bekeken of uitbreiding van het planaanbod mogelijk is. “Onderdeel van de afspraak is ook om periodiek de voortgang van de afspraak te meten en afwijkingen en knelpunten te bespreken en op te lossen.”

Drie brieven met productieafspraken

In 2006 legt de gemeente bij brief aan de drie afzonderlijke corporaties afspraken vast over de productie in de periode 2006-2010. De brieven zijn vertrouwelijk; wel zijn ze (op grond van de Wet Openbaarheid Bestuur) ter kennisneming aan de gemeenteraad voorgelegd.

De afspraken willen een deel van de voorgenomen nieuwbouwproductie zekerstellen, maar het gaat er ook om ‘meer duidelijkheid te scheppen in de wijze van samenwerken, het vasthouden en uitvoering geven aan de prestatieafspraken en het oplossen van knelpunten die bij uitvoering op dit moment tot veel discussie leiden’.

Een kwantitatieve garantstelling

Uitgangspunt bij de productieafspraken is dat elk van de corporaties een garantstelling geeft voor het leveren van 2.100 woningen tussen 2006 en 2010, waarvan minimaal 960 sociale woningen in bestaand stedelijk gebied²². De gemeente stelt daar op een aantal punten zogenoemde versnellingsgelden tegenover (en zorgt voor een vlotte procedureafhandeling). Realiseert de corporatie meer dan afgesproken, dan ontvangt zij een bonus. Die bestaat uit het verkrijgen van een positie op een voorkeurslocatie van de corporatie. Er is ook voorzien in een malus. De corporatie die haar prestaties niet levert, krijgt geen locaties aangeboden voor de productie na 2010 en krijgt ook geen toegang meer tot de versnellingsgelden.

Nadere afspraken

De productieafspraken gaan in essentie over ‘aantallen halen en tempo maken’. Op een aantal punten zijn er afspraken gemaakt over de differentiatie binnen het programma. Binnen het sociale programma kent 50% van de woningen een huur tot de zogenoemde aftoppinggrens voor de Huurtoeslag, en is ook voorzien in grote woningen. Ook worden enkele punten uit het collegeakkoord ingevuld: 1.000 woningen voor jongeren en studenten en de realisatie van 3 groepswoonprojecten per jaar.

De versnellingsgelden worden door de gemeente ingezet om de corporaties tegemoet te komen op een aantal onderwerpen waarop veel projecten vertraging hebben opgelopen. Om die weer op koers op te brengen, en zoveel mogelijk projecten voor 1 januari 2010 op te leveren, worden over de volgende thema's afspraken gemaakt.

- De vigerende systematiek voor het bepalen van de normgrondkosten (voor woningen onder de Huurtoeslaggrens) blijft tot 2010 gehandhaafd.
- Medefinanciering door de gemeente van overdekte verdiepte en halfverdiepte parkeerplaatsen op eigen terrein zolang bewoners nog gewoon op straat kunnen parkeren.
- In de prioriteitsgebieden risicoafdekking voor situaties waarbij met de bouw wordt gestart terwijl nog maar een klein deel van de woningen is verkocht.
- Werken met het principe van de bouwenvolp, waardoor het aantal onderhandelingsmomenten tussen corporatie en gemeente wordt verkleind en de flexibiliteit voor de corporatie wordt vergroot.

22. Het betreft hier een onderdeel van de BLS/VINAC-afspraken, die in de periode 2005-2009 aankoersen op 16.200 woningen waarvan 30% (4.860) in het sociale segment. Van de sociale taakstelling is een deel (1.800 woningen) al vastgelegd in de Vinex-convenanten. Over de resterende productie van 2.880 woning in bestaand stedelijk gebied zijn nog geen afspraken gemaakt. Die worden in 2006 verdeeld over de drie corporaties.

Gemeente en corporaties spreken tevens af om een gezamenlijk werkprogramma op te stellen. Daarin worden per project vooraf de wederzijdse inspanningen (wie doet wat wanneer) aan de hand van kritieke mijlpalen inzichtelijk gemaakt. De voortgang van deze projectenlijst worden per kwartaal gemonitord. Eventuele knelpunten worden dan zichtbaar zodat er bijgestuurd kan worden, kansrijke projecten kunnen een extra duw in de rug krijgen, enzovoorts. In de brief (feitelijk: de drie brieven) over de productieafspraken wordt de procesafpraak gemaakt om ‘de komende maanden de gevraagde wederzijdse inspanningen inzichtelijk te maken, deze te vertalen in organisatorische en procedurele zin en deze per kwartaal te monitoren’.

Vooralsnog veel vragen

De brief – een raadsmededeling – waarin het college de productieafspraken toelicht aan de gemeenteraad, roept een hoop technische vragen op. De schriftelijke beantwoording ervan²³ (de dato 16 november 2006) meldt dat er intussen per corporatie een projectenboek is verzameld, met daarin alle relevante informatie waarmee de voortgang van de productie kan worden gevolgd. Eraan gekoppeld wordt een voortgangsregistratie; de raad zal daarover worden geïnformeerd via een jaarlijks voortgangsbericht, aan het begin van het jaar. ‘Daarbij wordt dan ook aandacht besteed aan de uitputting van de budgetten voor versnellingsgelden.’ Verder ontvangt de raad twee keer per jaar de voortgangsrapportage Taskforce 16.200 woningen. ‘In de voortgangsrapportage die wij aan het begin van 2007 uitbrengen zullen wij u bovendien nader informeren over een aantal onderwerpen:

- de uitwerking van de regeling met betrekking tot de voorverkooppercentages;
- de uitwerking van de regeling met betrekking tot de gebouwde parkeervoorzieningen;
- de voorstellen met betrekking tot het invoeren van de Haagse variant op de bouwenvolpe.’

De bilaterale brieven

In afzonderlijke brieven tussen de gemeente en de drie Haagse woningcorporaties zijn de productieafspraken verder uitgewerkt. Die uitwerking heeft in essentie betrekking op een bij de brieven gevoegd projectenoverzicht. In dat overzicht wordt aangegeven voor welke projecten gemeente en corporatie al een overeenkomst hebben afgesloten. Bij de projecten waarvoor dat nog niet geldt, is het de bedoeling om (voor 1 november 2006) nadere afspraken te maken, op basis van de overeengekomen uitgangspunten rond grondprijzen, gemeentelijke bijdragen aan gebouwde parkeervoorzieningen en voorverkooppercentages. Bij projecten waarvoor nog geen projectdocument is opgesteld, wil de gemeente werken met het principe van de bouwenvolpe. Daarin krijgt de ontwikkelaar vanuit de gemeente een te realiseren programma, beleidskaders en een planning mee, liefst voorzien van een uitgiftecontract waarin vooraf de definitieve grondprijs wordt bepaald. De ontwikkelaar kan vervolgens binnen de kavel gaan optimaliseren.

23. DSO/2006.3584 – RIS 141925. De brief gaat ook in de op de verschillende prestatieafspraken tussen gemeente en corporaties. ‘In concrete betekent dit dat er thans 3 verschillende prestatieafspraken gelden. In het voorjaar van 2007 zullen wij – in overleg met de corporaties – deze afspraken bundelen tot één set van afspraken.’ Er bestaan overigens nog meer overeenkomsten die tot het repertoire aan prestatieafspraken kunnen worden gerekend:

* Met Staedion en HaagWonen is de gemeente begin 2002 een aanvullend verkoopprogramma van 4.500 woningen overeengekomen, nadat er eerder al overeenstemming was over een verkoopvoorraad van ongeveer 3.800 woningen.

* Op het punt van de huisvesting van asielzoekers liggen er afspraken in de ‘Raamovereenkomst centrale opvangplaatsen voor asielzoekers gemeente Den Haag’ van 4 augustus 2000, aangevuld met afspraken in de brief van 28 september 2000 (DSO/2000.2371) van de gemeente aan de Federatie van Haagse woningcorporaties.

* Tussen het Stadsgewest Haaglanden en het Ministerie van VROM zijn intentieafspraken gemaakt over de verstedelijking in 2003/2004. Deze zijn uitgewerkt in prestatieafspraken voor de termijn 2005-2010, de tweede GSB/ISV-periode.

* Gemeente en Rijk zijn 11 maart 2005 een Prestatieconvenant Grotestedenbeleid 2005-2009 overeengekomen.

Uitwerking

Op dit moment, juli 2007, zijn de productieafspraken, zoals per brief medio 2006 vastgelegd, recent feestelijk ondertekend, nadat in de tussenliggen periode een verdere uitwerking heeft plaatsgevonden. Die uitwerking houdt in dat bij elk van de drie corporaties het voorlopige projectenoverzicht is aangevuld en uitgebouwd tot een werkprogramma. In dat werkprogramma staat voor elk project de status en voortgang benoemd: het vormt de basis voor periodiek programmaoverleg op 'stafniveau' tussen gemeente (Taskforce) en corporatie. In dat programmaoverleg wordt de voortgang in beeld gebracht en worden eventuele knelpunten benoemd die vervolgens bij de respectievelijke achterbannen kunnen worden aangekaart of ingebracht in het zogenaamde 'mandjesoverleg' op directieniveau. Tevens is de inzet van de versnellingsgelden uitgewerkt, door vast te leggen onder welke condities een beroep kan worden gedaan op een gemeentelijke bijdrage in de realisatie van gebouwde parkeervoorzieningen of op een bijdrage ter afdekking van het risico van de bouwstart bij een laag voorverkooppercentage. Ook de gedachte van de bouwenvelophe is uitgewerkt: binnenkort gaan de eerste pilots met een in die gedachte aangepaste grondafname- en realisatieovereenkomst van start. Die werkwijze overstijgt echter de prestatieafspraken met de corporaties en zal bij gebleken succes breed toegepast gaan worden. Na de zomer van 2007 verschijnt een nieuwe voortgangsrapportage van de Taskforce, die een nadere blik op de resultaten zal bieden.

Bijlage 2: gesprekspartners

- G.J. Giele, Gebiedsmanager Den Haag Zuidwest
- H. Harms, hoofd Grondbedrijf gemeente Den Haag
- M. Maatman, hoofd Directie Beleid van DSO, gemeente Den Haag
- M. Norder, wethouder Bouwen en Wonen gemeente Den Haag
- R. Prudhomme van Reine, Teammanager Wonen binnen de Directie Beleid van DSO, gemeente Den Haag
- R. Teule, manager Bureau Ruimtelijke Investerings, gemeente Den Haag
- M. Vulto, hoofd Bureau Programmamanagement van het Ontwikkelingsbedrijf Den Haag en voorzitter van de Taskforce 16.200
- T. Zwietering, directeur Haags Ontwikkelingsbedrijf
- M. Besselink, senior beleidsmedewerker HaagWonen
- W. Gestel, directeurbestuurder HaagWonen
- H. Schenkel, beleidscoördinator Den Haag, Vestia
- E. Staal, directeurbestuurder Vestia
- A. van der Vlist, directeur beleid Vestia
- J. van Gaalen, beleidsmedewerker Staedion
- R. Geelhoed, directeur Vastgoed en Beleid, Staedion
- M. Hovius, medewerkster Staedion
- B. Ettekoven, sectorhoofd Wonen, Stadsgewest Haaglanden

Bijlage 3: documentatie

Titel	Eigenaar/auteur
Algemeen	
Samenwerkingsovereenkomst Federatie van Haagse Woningcorporaties en Gemeente 's-Gravenhage	Gemeente en federatie
Evaluatie prestatieafspraken 1995	
Raadsvoorstel Volkshuisvestingsplan voor Den Haag	
Actieplan voor de volkshuisvesting in Den Haag	Gemeente en federatie
Prestatieafspraken in Den Haag	OTB, Ouwehand en Van Daalen, 1999
Ordering en Sturing in de Haagse Volkshuisvesting	OTB, Ouwehand en van Daalen, 2000
Prestatieafspraken 2003-2010	Gemeente Den Haag, Staedion, HaagWonen, Vestia
Haagse Woonvisie 2020: Den Haag, dat zijn we allemaal!	Gemeente Den Haag
Prestatieconvenant Grotestedenbeleid 2005-2009	Gemeente Den Haag
Prestatie van corporaties in de stedelijke vernieuwing, casestudy Den Haag	OTB, Elsinga en Van Bortel
Overeenkomst regionale prestatieafspraken tussen het stadsgewest Haaglanden en de Sociale Verhuurders Haaglanden voor de periode 2005-2009	SGH en SVH
Kaderafspraken leefbaarheid en veiligheid	Gemeente Den Haag, Staedion, HaagWonen, Vestia
Verordening BLS Vinac Haaglanden 2005	
Concept meerjarenbeleidsplan Maatschappelijke Ondersteuning	Gemeente Den Haag
Regionale differentiatie, de effectiviteit van het volkshuisvestingsbeleid	R. Dobbelaere, A. Jankipersadsing, TU Delft, maart 2007
Interventies voor integratie. Het tegengaan van etnische concentratie en bevorderen van interetnisch contact	M. Gijsberts en J. Dagevos (red.), SCP, juli 2007
Nieuwbouw	
Afspraken woningbouwproductie 2006-2010, brief aan HaagWonen met projectenlijst	Gemeente DSO
Afspraken woningbouwproductie 2006-2010, brief aan Vestia met projectenlijst	Gemeente DSO
Afspraken woningbouwproductie 2006-2010, brief aan Staedion met projectenlijst	Gemeente DSO
Voortgangsrapportage Taskforce 16.200 woningen	Taskforce 16.200 woningen
Productieafspraken gemeente Den Haag - Corporaties	Gezamenlijk
Versnellingsbijdrage woningbouwproductie	Brief van de gemeente aan de corporaties
Herstructurering	
Structuurvisie Den Haag Zuidwest	Gemeente Den Haag
Samen aanpakken: Strategisch Voorraadbeleid van de corporaties in Den Haag Zuidwest	Corporaties
Raamovereenkomst Spoorwijk	Gemeente Den Haag en Stichting Vestia Groep
Samenwerkingsovereenkomst Project De Raden	Gemeente Den Haag en Stichting Vestia Groep
Concept Samenwerkingsovereenkomst Herstructurering	
Moerwijk Zuid	Gemeente Den Haag, Staedion en HaagWonen
Samenwerkingsovereenkomst Herstructurering Morgenstond Midden	Gemeente Den Haag, HaagWonen en Staedion
Bijlage 9 bij samenwerkingsovereenkomst Morgenstond Midden	Gemeente Den Haag, HaagWonen en Staedion
Projectdocument gebiedsontwikkeling Morgenstond Midden	Gemeente Den Haag DSO
Jaarbericht Transvaal 2006	Staedion en gemeente Den Haag
Jaarbericht Moerwijk Zuid 2005 en 2006	Staedion en HaagWonen

Woonruimteverdeling

Woningmarktmonitor Haaglanden 2006	Stadsgewest
Rapportage verhuurbeleid 2003	DSO/Beleid/Onderzoek
Rapportage verhuurbeleid 2004	DSO/Beleid/Onderzoek
Rapportage verhuurbeleid 2005	DSO/Beleid/Onderzoek

Brieven aan de gemeenteraad/commissie voor Stedelijke Ontwikkeling, Wonen en Economie

Stedelijke vernieuwing, kernvoorraad en huisvesting van de doelgroep

Prestatieafspraken gemeente/corporaties

Verkoop van corporatiewoningen

Structuurvisie Den Haag Zuidwest

Samenvoegen appartementen

Commissoriale toelichting wethouder ROSW aan Cie SWB m.b.t. begroting 2005

Aanbod-verhuurrapportage 2003

Stand van zaken toezeggingen

Aanbod-verhuurrapportage 2004

Regionale prestatieafspraken SGH-SVH 2005-2009

Regionale prestatieafspraken

Commissoriale toelichting begroting, programma wonen

Voorraadbeleid corporatiewoningen Den Haag Zuidwest en garantietaak 2005-2013

Eigen woningbezit stimuleert bewoners actief deel te nemen in de wijk (Brief van de VVD-Fractie)

Beantwoording schriftelijke vragen inzake eigen woningbezit

Woningbouwproductieafspraken met de corporaties

Actiegebiedaanwijzing complex 33067 (Staedion) in Bouwlust

Beantwoording technische vragen woningbouwproductieafspraken

Besluit van het college inzake projectdocument 'Gebiedsontwikkeling Zuidlarenstraat e.o.'

Verslagen Bestuurlijk Overleg Gemeente en Samenwerkende corporaties

12-jan-2000

5-apr-2000

13-sep-2000

13-dec-2000

18-mei-2001

16-jun-2001

27-sep-2001

25-apr-2002

28-jun-2002

30-sep-2002

15-nov-2002

12-feb-2003

4-dec-2003

15-mrt-2004

16-dec-2004

29-jun-2005

4-nov-2005

8-feb-2006

14-jun-2006

5-okt-2006

6-dec-2006

8-mrt-2007

Bijlage 4: woningcorporaties in Den Haag

In Den Haag zijn drie grote corporaties werkzaam: HaagWonen, Staedion en Vestia. Ook DuWo is actief in Den Haag. Deze corporatie richt zich alleen op studentenhuisvesting. Daarnaast hebben enkele regionaal of landelijk werkzame corporaties beperkt bezit in Den Haag.

HaagWonen is ontstaan uit een fusie tussen de Woningstichting s-Gravenhage en VZOS. Deze fusie is in 2001 voltrokken. HaagWonen bezit bijna 25.000 woningen in Den Haag. De stedelijke vernieuwingsopgave van HaagWonen ligt voornamelijk in de Schilderswijk en in Zuidwest.

Vestia is ontstaan uit het voormalige gemeentelijke woonbedrijf (1999) en heeft bijna 22.000 woningen in Den Haag. Vestia opereert landelijk en heeft in totaal ongeveer 70.000 woningen in bezit. In Den Haag concentreert de vernieuwingsopgave van Vestia zich in Duindorp, Spoorwijk en Zuidwest.

Staedion is voortgekomen uit een fusie tussen AWV, De Goede Woning en Patrimonium, in 1999.

Stadion heeft bijna 34.000 woningen in Den Haag. De vernieuwingsopgave van Stadion ligt voornamelijk in Transvaal en Zuidwest.

Haagse woningmarkt

Onderstaand enkele kenmerken van de Haagse woningmarkt, vergeleken met die in de andere grote steden.

2006	Den Haag	Amsterdam	Rotterdam	Utrecht
Woningvoorraad	230.600	381.800	287.300	120.800
Sociale huur	35%	52%	52%	38%
Particuliere huur	21%	28%	22%	15%
Koop	44%	20%	26%	47%
Eengezins	26%	15%	28%	50%
Meergezins	74%	85%	73%	50%

Bron: Cijfers over wonen 2006, Ministerie van VROM

Bijlage 5: lijst met afkortingen

BBSH	Besluit Beheer Sociale Sector
BLS	Besluit Locatiegebonden Subsidies
BMJ-cyclus	Begroting Managementrapportage Jaarrekening - cyclus
BTIV	Besluit Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting
CFV	Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting
DSO	Dienst Stedelijke Ontwikkeling (gemeentelijke dienst)
GSB	Grotestedenbeleid
GWB	Gemeentelijk Woningbedrijf (gemeentelijke dienst)
HOB	Haags Ontwikkelingsbedrijf (gemeentelijke dienst)
ISV	Interimbesluit Stedelijke Vernieuwing
LMPBO	Leefbaarheid Milieu Promotie Bestuurlijke vernieuwing en Organisatie (wethoudersportefeuille)
MDT	Multidisciplinaire teams
NKS	Normkostensysteem
OCW	Onderwijs Cultuur en Welzijn (gemeentelijke dienst)
ROSW	Ruimtelijke ontwikkeling Stadsvernieuwing en Werkgelegenheid (wethoudersportefeuille)
SMT	Stadsdeel managementteam
SOK	Samenwerkingsovereenkomst
SVB	Strategisch voorraadbeleid
SVH	Sociale Verhuurders Haaglanden
SZW	Sociale Zaken en Welzijn (gemeentelijke dienst)
VINAC	Vierde Nota Ruimtelijke ordening Actueel
VINEX	Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra
v.o.n.	Vrij op naam
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieu (ministerie)
WOM	Wijkontwikkelingsmaatschappij

