

# In de steigers

Bestuurlijke Nota onderzoek Prestatieafspraken Wonen



Gemeente Brummen

## Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b> .....	<b>3</b>
<b>Leeswijzer</b> .....	<b>4</b>
<b>1 Focus en afbakening van het onderzoek</b> .....	<b>5</b>
1.1 Aanleiding voor dit onderzoek .....	5
1.2 Samenwerkingspartners .....	5
1.3 Vaststelling en kader voor de prestatieafspraken .....	5
1.4 Opzet van dit onderzoek.....	5
1.5 Praktische uitvoering .....	6
<b>2 Conclusies</b> .....	<b>6</b>
2.1 Beleid en kaderstelling .....	6
2.2 Resultaten en uitvoering .....	7
2.3 Bestuurlijk proces .....	8
<b>3 Aanbevelingen</b> .....	<b>9</b>

## Voorwoord

“Zijn de prestatieafspraken tussen woningcorporatie Veluwonen, huurdersorganisatie Samen Eén en de gemeente Brummen een rituele dans?”, vroeg de rekenkamercommissie zich eind 2020 af. In veel gemeenten hebben de prestatieafspraken namelijk wel iets weg van een rituele dans, omdat het nu eenmaal verplicht is. Sinds de herziene Woningwet van 2015 zijn woningcorporaties en gemeenten verplicht prestatieafspraken te maken over de gezamenlijke inzet voor een goede volkshuisvesting. Ook huurdersorganisaties kunnen deze afspraken ondertekenen. Hoewel de prestatieafspraken bedoeld zijn als een krachtig instrument voor lokaal maatwerk, is de praktijk in veel gemeenten weerbarstiger. Jaarlijks worden ongeveer dezelfde afspraken gemaakt, met bovendien een erg vrijblijvend karakter.

Of dat in Brummen het geval is, kunt u in dit onderzoeksrapport lezen. Met dit rapport draagt de rekenkamercommissie graag bij aan een verbetering van de prestatieafspraken. De titel ‘In de steigers’ zegt daarom niet alleen iets over de situaties waarin de feiten niet stroken met de gehanteerde norm, maar is vooral bedoeld om u aan het denken te zetten over welke verbeteringen in Brummen kunnen worden opgepakt. Het is dus onze wens dat dit rapport bijdraagt om toekomstige prestatieafspraken beter ‘in de steigers’ te zetten.

Het feitelijk onderzoekswerk (het rapport van bevindingen) is uitgevoerd door Koen Laarman en Hanjo Lagas van Atrivé.

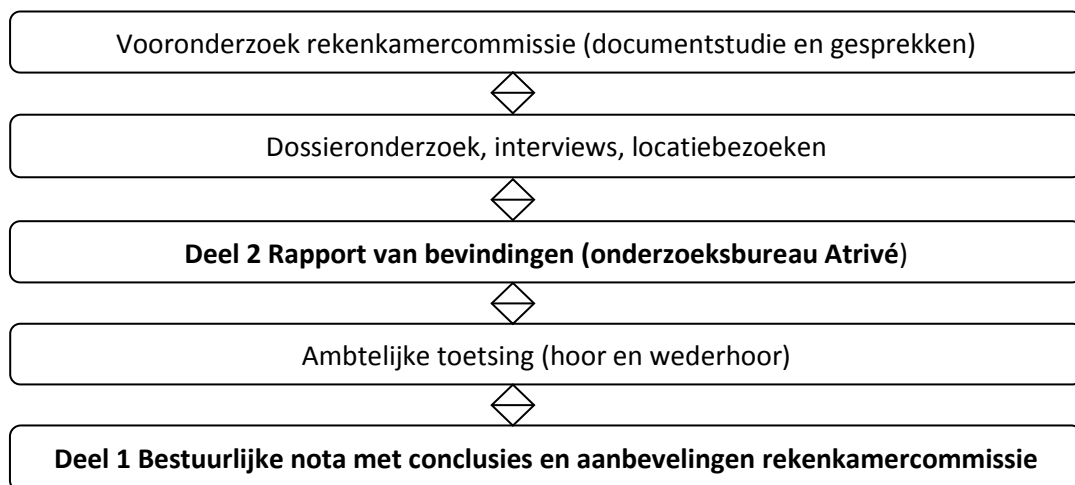
Marisan Noordermeer was de secretaris bij dit onderzoek. Contactpersoon binnen de ambtelijke organisatie was Miriam Peters. De rekenkamercommissie dankt alle betrokkenen voor hun constructieve medewerking aan het onderzoek.

## Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit twee delen. Het feitenonderzoek is uitgevoerd door Atrivé. Deel 2 bevat het door Atrivé opgestelde rapport van bevindingen. Als bijlage bij dit deel zijn onder andere een bronvermelding en het gebruikte normenkader opgenomen.

Op grond van dit rapport van bevindingen heeft de rekenkamercommissie - na de fase van ambtelijk hoor en wederhoor - een bestuurlijke nota opgesteld. Deze bestuurlijke nota is Deel 1. De nota bevat de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer en kan daarom ook als samenvatting gelezen worden.

Schematisch ziet het verloop en de weergave van het onderzoek er als volgt uit:



# 1 Focus en afbakening van het onderzoek

## 1.1 Aanleiding voor dit onderzoek

In het jaarplan 2020 heeft de rekenkamercommissie aangekondigd een quick scan te willen uitvoeren naar de prestatieafspraken sociale woningbouw in de gemeente Brummen. Op basis van een kort vooronderzoek is daarvoor een onderzoeksopzet geformuleerd.

Uitgangspunt voor het onderzoek is de verplichting uit de Woningwet voor woningbouwcorporaties en gemeenten om prestatieafspraken met elkaar te maken. Ook de huurdersorganisatie kan hieraan deelnemen.

## 1.2 Samenwerkingspartners

In de gemeente Brummen worden deze afspraken gemaakt met Veluwonen. Naast de woningen van Veluwonen is er maar een heel klein aantal andere sociale huurwoningen in de gemeente Brummen. Veluwonen bezit ongeveer 3000 woningen in Brummen. Daarnaast heeft ze nog ongeveer 50 woningen in de gemeenten Rheden en de kleinere kernen rond Apeldoorn (1000). Veluwonen is in 2017 ontstaan uit een fusie tussen Sprengenland Wonen en Woningstichting Brummen. De huurders van Veluwonen worden vertegenwoordigd door Stichting Huurdersbelangen Samen Eén. Omdat het zwaartepunt van de activiteiten en van het bezit van Veluwonen in de gemeente Brummen ligt zijn de gemeente en Veluwonen erg van elkaar afhankelijk om hun doelstellingen te realiseren.

## 1.3 Vaststelling en kader voor de prestatieafspraken

De prestatieafspraken worden in Brummen als een uitvoeringskwestie gezien en deze afspraken worden daarom door het college gemaakt. Het besluit omtrent de Prestatieafspraken 2020 (genomen in 2019) is via de besluitenlijst van B&W aan de raad kenbaar gemaakt. In 2020 heeft een presentatie aan de raad plaatsgevonden van de voorgenomen afspraken. In de toekomst wil het college de raad nader betrekken bij de formulering van de prestatieafspraken.

De door de raad vastgestelde nota's (Uitvoeringsprogramma 2016-2025 Wonen en Woonagenda Brummen 2019-2023) dienen als kader voor de prestatieafspraken. Daarnaast is er in 2018 in de Cleantechregio een overkoepelende regionale woonagenda vastgesteld, waarin de woningbehoeften per gemeente zijn vastgelegd. Deze afspraken zijn eind 2020 vernieuwd en dit leidt tot een extra woningbouwopgave. Dit heeft echter niet geresulteerd in een nieuwe door de raad vastgestelde woonagenda.

## 1.4 Opzet van dit onderzoek

Doel van het rekenkameronderzoek is om de doeltreffendheid (effectiviteit) van de prestatieafspraken te beoordelen. Kern van het onderzoek is de vraag in welke mate de prestatieafspraken tussen Veluwonen en de gemeente Brummen daadwerkelijk worden gerealiseerd? Daarbij hoort de vaststelling of de raad voldoende zicht en grip krijgt op de uitvoering om invloed op de prestatieafspraken uit te oefenen. De feitelijke stand van zaken met betrekking tot de sociale woningbouw is ook in kaart gebracht om het onderzoek in context te plaatsen.

De vraagstelling richt zich op drie onderdelen:

1. Beleid en kaderstelling: welke kaders hebben raad en college afgesproken?
2. Resultaten en uitvoering: in hoeverre zijn de gestelde doelen bereikt?

3. Bestuurlijk proces: welke besluiten zijn genomen en op welke wijze is de gemeenteraad betrokken?

### 1.5 Praktische uitvoering

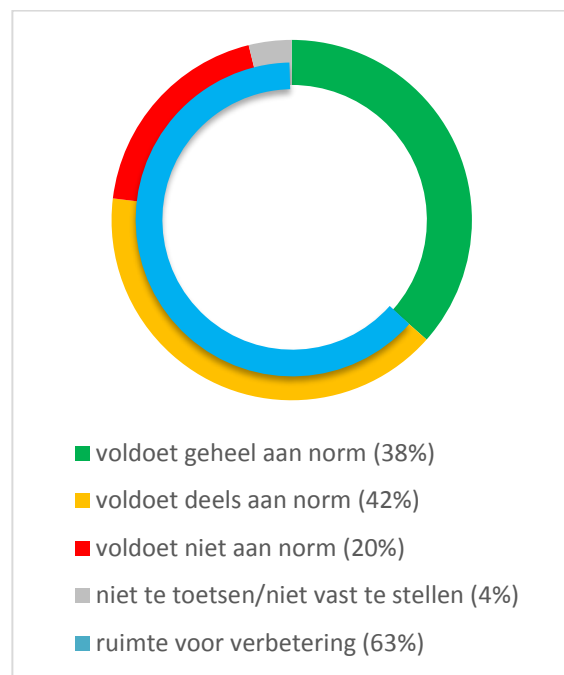
Het onderzoek is uitgevoerd door Atrivé en bestond uit documentenanalyse, interviews en een groepsgesprek met de raad. Het documentenonderzoek diende om de prestatieafspraken, het beleidskader, de realisatie en de betrokkenheid van de raad in kaart te brengen. Vervolgens is de uitkomst van de documentanalyse aangevuld op basis van de informatie uit de interviews en het groepsgesprek. Tenslotte zijn de verzamelde feiten getoetst op doeltreffendheid aan de hand van een normenkader met 50 normen.

## 2 Conclusies

Er is veel ruimte voor verbetering van de doeltreffendheid van de prestatieafspraken tussen Veluwonen, Samen Eén en de gemeente Brummen. In de figuur hiernaast is aangegeven in welke mate de praktijksituatie voldoet aan het normenkader van de rekenkamercommissie.

De figuur geeft het totaaloverzicht van alle 50 normen weer. 38 procent hiervan voldoet volledig aan de norm, wat betekent er bij het resterende deel ruimte is voor verbetering.

Niet uit de figuur (maar wel uit Deel 2 - Rapport van bevindingen) is af te leiden dat het bestuurlijk proces het beste voldoet aan de normen die de rekenkamercommissie hanteert. Voor wat betreft de praktijk van uitvoering en realisatie voldoet geen enkel aspect volledig aan de normen. Een uitgebreide toelichting hierover wordt hieronder aan de hand van de driedeling Beleid en kaderstelling, Resultaten en uitvoering en Bestuurlijk proces gegeven.



Bron: Deel 2 - Nota van Bevindingen (bijlage 4)

### 2.1 Beleid en kaderstelling

1. De woonvisie en prestatieafspraken voldoen aan de eisen van de Woningwet, omdat ze inhoud geven aan de thema's die door het op nationaal niveau verantwoordelijke Ministerie van BZK als prioriteit zijn benoemd en gekoppeld zijn aan de door de raad vastgestelde lokale Woonagenda 2019-2023.
2. De regionaal vastgelegde ambitie om 900 woningen toe te voegen tussen 2020 en 2030 is nu leidend voor de gemeente Brummen. Daarnaast is in de gemeentelijke Woonagenda aangegeven dat binnen deze totale woningbouwambitie 95 tot 200 woningen als sociale huurwoning moet worden gerealiseerd. Deze ambitie is verwerkt in de prestatieafspraken van 2020. Daarbij is geen onderscheid gemaakt naar doelgroepen, huurprijssegmenten en/of kernen.

3. De jaarlijkse prestatieafspraken hebben een vaste indeling, zodat een vergelijking met voortgaande jaren mogelijk is. Een aantal van de afspraken kunnen niet binnen een jaar worden gerealiseerd en worden vervolgens in het volgende jaar opnieuw opgenomen. De meeste doelstellingen zijn realistisch geformuleerd en hebben draagvlak bij de drie samenwerkende partners. De mate van specificiteit, tijdgebondenheid en meetbaarheid is echter beperkt. Ongeveer de helft van de prestatieafspraken is meetbaar en te verbinden aan de speerpunten uit de Woonagenda. De overige afspraken zijn procesmatig of spreken een intentie uit. Dit is voor een deel eigen aan het maken van prestatieafspraken; voor een ander deel bemoeilijkt dit het bepalen van de mate van doelrealisatie in een latere fase, waardoor het voor de raad lastig kan zijn om zijn controlerende taak uit te voeren.
4. De taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor het totstandkomingsproces en de uitvoering van Woonagenda en prestatieafspraken liggen met elkaar in lijn. Hierover bestaat bij elke betrokken partij (gemeente Brummen, woningcorporatie Veluwonen en huurdersorganisatie Samen Eén) hetzelfde beeld. Ook bij de totstandkoming en vaststelling van Woonagenda en prestatieafspraken wordt binnen de gemeente gehandeld conform de formele rolverdeling tussen gemeenteraad en college.
5. In de prestatieafspraken is voldoende aandacht voor de gewenste beleidsharmonisatie vanuit het oogpunt van het thema Wonen. Good practice aan de prestatieafspraken in Brummen is dat er in de prestatieafspraken óók aandacht is voor gemeentelijke ambities op de thema's Sociaal Domein en Duurzaamheid. Er binnen de gemeentelijke organisatie echter geen structureel ingebed overleg over deze beleidsharmonisatie. Deze is daardoor kwetsbaar en afhankelijk van de omstandigheden.

## **2.2 Resultaten en uitvoering**

1. Ondanks de vaste indeling van de prestatieafspraken (die een vergelijking met voortgaande jaren mogelijk maken), werd het doelbereik in het verleden onvoldoende gemonitord (tijdens de uitvoering) en geëvalueerd (achteraf). De voortgang van prestatieafspraken wordt op ambtelijk niveau jaarlijks mondeling geëvalueerd bij de start van het proces om te komen tot nieuwe prestatieafspraken. Het initiatief voor deze evaluatie ligt bij Veluwonen. Doordat het initiatief voor de monitoring volledig aan de woningcorporatie wordt overgelaten, ontbrak het bij de gemeente aan regie en inzicht in de voortgang van prestatieafspraken. Door het mondelinge karakter werd er ook geen institutioneel geheugen opgebouwd. Met ingang van 2020 is hierin verandering gekomen doordat aan de hand van de 'stoplichtenmethode' per prestatieafpraak is nagegaan in welke mate de afspraken worden uitgevoerd. Zo waren van de 41 prestatieafspraken voor 2020 aan het einde van april 2020 14 afspraken afgerond, 22 afspraken in uitvoering en 5 afspraken nog niet opgepakt.
2. In totaal zijn in de periode 2017-2021 339 nieuwe woningen gebouwd, waarvan 71 sociale huurwoningen. Tussen 2017 en 2020 is de totale woningvoorraad van Veluwonen in Brummen niet toegenomen, maar met 128 woningen afgenomen. De samenwerkingspartners lopen achter op de ambities uit de prestatieafspraken. Een belangrijke verklaring hiervoor is de vertraging in het bestemmingsplan voor de woningbouw Eerbeek. In de periode tot en met 2027 zal een inhaalslag moeten plaatsvinden om de afname van 128 woningen om te zetten in een toename van 95-200 woningen.

- De klassenindeling in de opleveringen en de woningbehoefte van de Woonagenda verschillen van elkaar. Na bewerking is het verschil tussen behoefte en realisatie als volgt:

Segment	Behoefte (in woningen)	Realisatie 2017 - 2021
Sociale huur	95 – 200	71
Middenhuur (levensloopgeschikt)	100- 150	0
Middenhuur / betaalbare koop	150 – 200	63
Koop levensloopgeschikt	150	6
Koop duur (rij, 2 <sup>^</sup> kap, vrijstaand	50-70	117

De realisatie in het middensegment bestaat volledig uit betaalbare koopwoningen in plaats van uit (midden)huurwoningen. De opgave in het sociale huursegment wordt slechts gedeeltelijk gerealiseerd. Zoals onder 2.2.2 genoemd is het aantal opleveringen onvoldoende om de netto afname in te lopen.

- Tegelijkertijd met de netto afname van het aantal sociale huurwoningen, is de slaagkans van woningzoekenden in de sociale huur in Brummen in drie jaar tijd afgenomen van 30 procent in 2017 tot 26 procent in 2019.
- Er zijn tussen college en raad geen afspraken gemaakt over de wijze, frequentie en inhoud van verantwoording over de doelrealisatie. De raad ontvangt hierover op onvolledige basis informatie. Gevolg is dat de gemeenteraad onvoldoende in staat is om zijn controlerende rol uit te voeren.

### 2.3 Bestuurlijk proces

- Er is structureel bestuurlijk overleg over het thema Wonen tussen de portefeuillehouder van de gemeente en de directeur-bestuurder van Veluwonen. Dit overleg is er niet tussen gemeente en Samen Eén.
- Gemeente en Veluwonen beoordelen hun onderlinge ambtelijke en bestuurlijke samenwerking positief. Ook de huurdersorganisatie Samen Eén en gemeenteraadsleden kijken overwegend positief naar de rol en taakinvulling van Veluwonen op de woningmarkt van de gemeente Brummen.
- Doordat de gemeenteraad niet structureel wordt geïnformeerd over de voortgang van doelstellingen/prestatieafspraken, kan hij zijn controlerende rol onvoldoende uitvoeren (zie conclusie 2.2.5). In de praktijk heeft dit niet tot een meer actieve rol van de gemeenteraad geleid om alsnog het gewenste inzicht te verkrijgen. In principe zou de raad wel een actievere rol op zich willen nemen. Bij de prestatieafspraken 2021 (vastgesteld in het najaar 2020) is de raad wel betrokken maar heeft dit niet tot aanpassingen geleid.
- Vanwege het gebrek aan monitoring en evaluatie op bestuurlijk niveau, kan de beleidscyclus niet worden afgerond: informatie over de realisatie van de ambities uit Woonagenda en prestatieafspraken ontbreekt immers. De mogelijkheid tot het bestuurlijk bijstellen van beleid en/of een leereffect gaan hierdoor grotendeels verloren.



### 3 Aanbevelingen

Op basis van onderzoek en conclusies doet de rekenkamercommissie de volgende aanbevelingen aan de gemeenteraad:

**1. Neem het initiatief om de monitoring en evaluatie van de Woonagenda te verbeteren.**

Dit initiatief past bij de behoefte van de raad om meer inzicht te krijgen in de ontwikkelingen van de totale woonvoorraad. Door hier jaarlijks gericht aandacht aan te besteden, vergroot de raad zijn inzicht in de doelrealisatie en de mogelijkheid zijn controlerende rol goed in te vullen. De periode van voor- tot najaar is voor een jaarlijkse agendering om meerdere redenen geschikt:

- de realisatiecijfers over het voorgaande kalenderjaar zijn beschikbaar;
- de inbreng van de raad kan door het college worden verwerkt in de nieuw te maken prestatieafspraken;
- de relevante informatie over thema's die met wonen samenhangen (duurzaamheid, zorg) uit jaarstukken (verleden) en de perspectiefnota (toekomst) kan worden gebruikt.

**2. Vraag het college om in de monitoring en evaluatie voor de raad inzichtelijk te maken:**

- hoe prestaties zich verhouden tot de oorspronkelijke doelen;
- in welke mate de aan de doelstelling gekoppelde streefcijfers zijn behaald;
- hoe eventuele afwijkingen kunnen worden verklaard (oorzaken) en hoe hiermee wordt omgegaan (accepteren, ambitie bijstellen, extra inzet plegen et cetera).

Dit is van toepassing voor zowel de door de raad vastgestelde Woonagenda als de door het college overeengekomen prestatieafspraken. Het op deze manier verkregen inzicht kan aanleiding zijn voor de raad om wensen ten aanzien van de prestatieafspraken aan de portefeuillehouder mee te geven, die de inhoud van de prestatieafspraken beïnvloeden.

**3. Vergroot de doelmatigheid door te werken met meerjarige prestatieafspraken**

1. Om de doelmatigheid te vergroten kan de raad het college de suggestie meegeven om meerjarige prestatieafspraken te maken, bijvoorbeeld gekoppeld aan de looptijd van de Woonagenda. Voor nu betekent dit dat het voor de hand ligt om in najaar 2021 tweejarige afspraken te maken voor de periode 2022-2023. De nadruk komt daardoor minder op het jaarlijks repeterende patroon (met bijbehorende tijdsbesteding en symboliek) te liggen en meer op de inhoudelijke ambities. Meerjarige afspraken doen ook recht aan het feit dat het vaak enkele jaren van planning en voorbereiding kost om woningen te realiseren.
2. Een suggestie om als raad aan het college mee te geven is om de beleidsharmonisatie tussen het thema Wonen en andere relevante thema's een structurele plek te geven in het proces van formuleren, monitoren en evalueren van de prestatieafspraken met Veluwonen. Een opgavegerichte aanpak is hiervoor geschikt, zodat de aandacht meer komt te liggen op een gezamenlijk maakproces. Een waardevolle aanvullende reflectie op dit proces van beleidsharmonisatie is mogelijk door periodiek (bijvoorbeeld jaarlijks) de stand van zaken, visie en behoeften te delen met relevante stakeholders, zoals zorgpartijen, welzijnsinstellingen, dorps- en wijkraden, energiecoöperaties en dergelijke.
3. Er kan meer recht worden gedaan aan het tripartite overleg en de zelfstandige positie van Samen Eén door een jaarlijks bestuurlijk overleg te organiseren tussen portefeuillehouder en Samen Eén als inwoner-huurdersorganisatie.