



Rekenkamer Amsterdam

Verkenning Bouwen aan de stad II

Rekenkamerbrief 2013 – 14
13 november 2013

Geachte leden van de gemeenteraad,

In het onderzoeksprogramma van de Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam voor 2012 stond de verkenning naar de overeenkomst *Bouwen aan de Stad II 2011 t/m 2014* aangekondigd.

Met het uitvoeren van de verkenning hebben gewacht tot 2013, zodat we beter zicht konden krijgen op de voortgang van de gemaakte afspraken. Met deze brief willen wij u informeren over de uitkomsten van verkenning die de rekenkamer tussen maart en juni 2013 heeft uitgevoerd naar *Bouwen aan de Stad II*. Deze overeenkomst over het wonen in Amsterdam is op 19 september 2011 getekend door de centrale stad, de stadsdelen, de Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties en de Huurdersvereniging Amsterdam.¹ Gegeven de regiefunctie van de centrale stad leek het ons zinvol u van onze bevindingen op de hoogte te brengen en het college te verzoeken om een bestuurlijke reactie te vragen.

Met de verkenning wilde de rekenkamer inzicht krijgen in twee centrale aspecten van *Bouwen aan de Stad II*. Ten eerste wilden we zicht krijgen op de *uitvoering* die werd gegeven aan de afspraken in *Bouwen aan de Stad II*. Daarbij hebben we specifiek gekeken naar de aanbiedingsafspraken², de afspraken over extra investeringen in energiebesparing en de afspraken over de verkoop van sociale huurwoningen. Ten tweede wilden we ons een beeld vormen over de *samenwerking* tussen de partners in *Bouwen aan de Stad*. Het doel was na te gaan of één van deze onderwerpen zich leende voor een meer diepgaand onderzoek.

¹ De overeenkomst *Bouwen aan de Stad II* en de bijhorende aanvullende afspraken staan in een lange traditie van afspraken over het wonen in Amsterdam tussen de genoemde partners. De eerste afspraken werden gemaakt in de Beleidsovereenkomst Volkshuisvesting Amsterdam 1994 – 1995.

² Aanbiedingsafspraken zijn afspraken over de verhuur van sociale huurwoningen aan lagere inkomensgroepen.

In de verkenning hebben we ons hiertoe 4 vragen gesteld. De vragen worden in bijlage 1 bij deze brief uitgebreider besproken.

1. Wat zijn de karakteristieken van Bouwen aan de Stad II?
2. Hoe wordt uitvoering gegeven aan de afspraken?
3. Hoe wordt gemonitord?
4. Wat vinden de betrokken partijen van de uitvoering en samenwerking?

Om het nut van nader diepgaand onderzoek te kunnen beoordelen, hebben we ons daarnaast verdiept in de recente ontwikkelingen die er spelen rond woningbouwcorporaties. Geconstateerd kan worden dat het speelveld op de woningbouwmarkt sterk in beweging is. De financiële speelruimte van de meeste corporaties is verzwakt door de economische crisis. Als de voornemens uit het Regeerakkoord worden doorgevoerd zal het takenpakket van corporaties beperkt worden tot sociale woningbouw en komen corporaties onder directe aansturing van de gemeente.³

De bevindingen van onze verkenning kunnen als volgt worden samengevat.

1. Wat zijn de karakteristieken van Bouwen aan de stad II?

Bouwen aan de Stad II is een overeenkomst over wonen in Amsterdam, maar met grote verschillen tussen de belangen van de betrokken partijen. Hoewel alle partijen het belang van de ongedeelde stad onderschrijven was *Bouwen aan de Stad II* voor de gemeente in de eerste plaats een kans om het tekort van het Vereveningsfonds met € 225 miljoen te verminderen. Het wisselgeld tegenover deze opbrengsten voor de gemeente is meer vrijheid voor corporaties, met name in de verkoop van woningen.

2. Hoe wordt uitvoering gegeven aan de afspraken?

In *Bouwen aan de Stad II* zijn op bestuurlijk niveau afspraken gemaakt over een groot aantal onderwerpen, van aanbiedingsafspraken tot energiebesparing. Er worden geen prestatieafspraken gemaakt op corporatieniveau, wel wordt in bestuurlijke overleggen tussen de Federatie en individuele corporaties gepolst of de corporaties een passende bijdrage leveren aan de gemaakte afspraken. Stadsdelen kunnen met individuele corporaties, binnen de kaders van de overeenkomst, nadere uitvoeringsafspraken maken. De *aanbiedingsafspraken* zijn in 2011 en 2012 met passen en meten gehaald, maar zullen naar verwachting in 2013 en 2014 niet meer gehaald worden. Ook was er een discussie tussen de gemeente, Federatie en Huurdersvereniging over welk type woningen meegerekend mochten worden. Er zijn inmiddels nieuwe aanbiedingsafspraken gemaakt, met een looptijd tot 30 september 2013. De reden hiervoor is dat het Rijksbeleid – de verhuurderheffing, de Vestia-heffing en de novelle van minister Blok op de Herzieningswet – nog onzeker zijn. Wanneer deze maatregelen onverkort doorgaan zullen ook de nieuwe aanbiedingsafspraken volgens de corporaties niet meer haalbaar zijn.

³ *Regeerakkoord VVD – PvdA 'Bruggen Slaan'*, p. 32

Wanneer duidelijk wordt hoe het Rijksbeleid eruit zal komen te zien, willen de partijen invulling geven aan de afspraken tot en met het einde van de looptijd van *Bouwen aan de Stad* (31 december 2014). De nieuwe tijdelijke aanbiedingsafspraken zijn overigens niet ondertekend door de Huurdersvereniging. De Huurdersvereniging is daarom van mening dat de oorspronkelijke aanbiedingsafspraken nog onverkort gelden.⁴

Er worden *extra investeringen in energiebesparing* gedaan, maar er zijn aanzienlijk minder labelstappen⁵ gerealiseerd dan geraamd. Dit komt doordat er minder nieuwe woningen zijn gebouwd.⁶ De ambitie was dat er 12.000 tot 18.000 labelstappen op jaarbasis gerealiseerd zouden worden. In 2011 en 2012 zijn er gemiddeld 10.000 gerealiseerd. Het zijn met name de labelstappen bij sloop/nieuwbouw en mutatie die achterblijven. De labelstappen bij renovatie lopen wel in de pas bij de ambitie.

Er is in totaal € 11,4 miljoen uitgekeerd voor de gemaakte labelstappen; ongeveer een derde van het totale bedrag van € 33,1 miljoen dat beschikbaar is.⁷ De gerealiseerde labelstappen zouden in totaal hebben geleid tot 2,7 miljoen m³ minder gasverbruik en totale verlaging van de gasrekening met € 1,8 miljoen. Daarnaast zou het hebben geleid tot een totale verlaging van 4,8 kiloton CO₂.

Corporaties hebben meer vrijheid gekregen in de *verkoop van sociale huurwoningen*: het verkoopcontingent is vergroot en corporaties mogen zelf de vergunningen voor de verkoop van sociale huurwoningen afgeven. De stadsdelen zullen de afgegeven vergunningen steekproefsgewijs controleren. Over de wijze waarop dat vorm moet krijgen is nog overleg gaande tussen de stadsdelen, de corporaties en de gemeente.

3. Hoe wordt er gemonitord?

In de monitor *Bouwen aan de Stad II* (mei 2013) wordt over de uitvoering van de meeste afspraken redelijk uitvoerig gerapporteerd. Op 19 juni 2013 is de monitor besproken in de commissie BWK. Over een aantal afspraken uit *Bouwen aan de Stad II* wordt niet volledig gerapporteerd, zoals de afspraken over het Middensegment, Leefbaarheid en de Wijkaanpak.

4. Wat vinden de betrokken partijen van de uitvoering en samenwerking?

De partijen betrokken bij *Bouwen aan de Stad II* zijn wisselend in hun meningen over de uitvoering en samenwerking. De centrale stad en de Federatie zijn overwegend positief.

Wel geeft dWZS aan weinig mogelijkheden te hebben 'genuanceerd te sanctioneren'. De gemeente heeft weinig 'lichte' sanctiemogelijkheden om corporaties aan hun afspraken te houden.

De Huurdersvereniging en stadsdelen hebben wel een aantal punten van

⁴ Brief Huurdersvereniging Amsterdam aan de rekenkamer, 7 oktober 2013

⁵ Woningen kunnen ingedeeld worden aan de hand van energie-index. De energie-index loopt van energielabel A (meest energiezuinig) tot en met G (minst energiezuinig). Corporaties ontvangen een subsidie voor het verbeteren van de energie-index van de woning met ten minste twee labelstappen (bijvoorbeeld van D naar B).

⁶ Brief dienst Wonen, Zorg en samenleven aan de rekenkamer, 26 september 2013.

⁷ Monitor *Bouwen aan de Stad II*, 30 mei 2013, p. 26

kritiek. Zo zouden te koop staande corporatiewoningen te lang leeg staan, zou het steeds moeilijker zijn afspraken te maken met corporaties over leefbaarheid en lijken de afspraken niet altijd te leven op het uitvoerend niveau van corporaties. De Huurdersvereniging is van mening dat corporaties, door het ontbreken van de mogelijkheid genuanceerd te sanctioneren, te veel ruimte krijgen om zich niet aan de gemaakte afspraken te houden.⁸

Verder hoorden we van de stadsdelen dat ze weinig vrijheid hebben om uitvoering te geven aan de gemaakte afspraken. Volgens de centrale stad is dit het logische gevolg van de taakverdeling regie (centrale stad) versus uitvoering (stadsdelen). Het stadsdeel Nieuw-West geeft in zijn ambtelijke reactie aan dat *de regie op de uitvoering* een taak is voor de stadsdelen.⁹ Ook meldt dit stadsdeel dat het niet mogelijk is om gebiedsgerichte afspraken te maken over de gewenste differentiatie van de woningvoorraad (Bouwen aan de stad II) in relatie tot de overige afspraken in de stedelijke vernieuwing (Raamovereenkomst Parkstad).

Beslissing

We hebben besloten op dit moment geen diepgaand onderzoek uit te voeren. We hebben hiervoor twee redenen.

In de eerste plaats zien we in de *uitvoering*, die aan de gemaakte afspraken wordt gegeven, geen aanleiding voor een diepgaand onderzoek. De uitvoering van de meeste afspraken wordt redelijk uitgebreid gemonitord. Daar waar afspraken niet gehaald werden, wordt veelal een goede verklaring gegeven. We hebben naar een paar onderwerpen specifiek gekeken. Het niet meer kunnen halen van aanbiedingsafspraken en de discussie over de meetmethode was een probleem voor de houdbaarheid van de overeenkomst. Door de nieuwe aanbiedingsafspraken is hier voorlopig een oplossing voor gevonden. Los van de inhoud van de aanbiedingsafspraken, vindt de rekenkamer dat de nieuwe afspraken duidelijker zijn. Mede omdat de nieuwe afspraken lopen tot 1 oktober 2013 en een vervolgoverleg tussen de partijen staat gepland, zien we daarom voor dit onderwerp geen aanleiding nader onderzoek te doen.

Dit ligt anders met de extra investeringen die worden gedaan voor de energiebesparing van corporatiewoningen. De wens van de gemeente om woningen energetisch te verbeteren heeft drie belangrijke motieven: het streven om minder afhankelijk te worden van fossiele brandstoffen, de zorg om stijgende energieprijzen en de betaalbaarheid van de energierekening en het doel om in 2025 40% minder broeikasgas uit te stoten dan in 1990. Om de mate van succes van de labelstappen in het licht van deze doelstellingen te beoordelen, is een wat breder perspectief nodig. We hebben daarom besloten om de maatregelen voor energiebesparing van (corporatie)woningen te

⁸ De Huurdersvereniging pleit ervoor dat op de naleving van gemaakte afspraken wordt toegezien door een onafhankelijk orgaan.

⁹ Brief stadsdeelsecretaris Stadsdeel Nieuw-West aan de rekenkamer, p. 2, 25 september 2013.

plaatsen in het kader van een onderzoek naar energie- en klimaatbeleid, en daarbij een aantal verschillende casussen te onderzoeken.

Een ander punt in onze verkenning was de *samenwerking* tussen de partijen in Bouwen aan de Stad II. Door de aanhoudende crisis op de woningmarkt, de verhuurdersheffing als resultaat van het Woonakkoord¹⁰ en de mogelijke maatregelen uit het Regeerakkoord, is de positie van de woningbouwcorporaties in beweging. Het lijkt ons daarom nu niet het aangewezen moment nader onderzoek te doen naar de samenwerking tussen de gemeente en de corporaties.

Aandachtspunten

Op basis van ons onderzoek willen we over de aansturing van de woningcorporaties en de relatie stadsdelen – centrale stad het volgende onder uw aandacht brengen.

** directe aansturing door de gemeente van woningcorporaties*

De verhouding tussen de gemeente en de woningcorporaties kan mogelijk veranderen. Door de economische crisis is de positie van de corporaties verzwakt en door de verhuurdersheffing van het Woonakkoord neemt de financiële speelruimte van corporaties verder af. In de woningbouwproductie spelen corporaties nu al een minder belangrijke rol en betreden nieuwe partijen het speelveld, waaronder (binnen- én buitenlandse) beleggers, zelfbouwgroepen, kleine collectieven en particulieren. Tegelijkertijd hebben gemeente en corporaties elkaar vooralsnog nodig. De helft van alle woningen in Amsterdam is in het bezit van corporaties en de gemeente is verantwoordelijk voor huisvesting van haar burgers.

Wanneer aan de voornemens uit het Regeerakkoord uitvoering wordt gegeven – woningbouwcorporaties terug naar hun kerntaak en onder directe aansturing van de gemeente – zal de positie van de gemeente ten opzichte van corporaties sterk veranderen. Het is vooralsnog niet duidelijk hoe de minister wil dat gemeenten invulling geven aan de directe aansturing.¹¹ In de brief aan de commissie BWK van 12 november 2012 geeft het college aan dat met de bestaande traditie van overeenkomsten tussen de gemeente en corporaties al vorm wordt gegeven aan de sturing van het woonbeleid van corporaties. Wat

¹⁰ Op 13 februari 2013 sloot het kabinet (VVD en PvdA) samen met oppositiepartijen D66 en SGP het Woonakkoord. De belangrijkste punten waren de verhuurdersheffing voor corporaties € 1,7 miljard, een huurverhoging van maximaal 6,5% en een aflossingstermijn voor nieuwe hypotheeklen van 35 jaar. De afspraken uit het Woonakkoord werden als milder beschouwd dan de voorgenomen € 2 miljard verhuurdersheffing, maximaal 9% huurverhoging en aflossingstermijn van 30 jaar uit het Regeerakkoord.

¹¹ Wel heeft in april 2013 een commissie onder leiding van Sybilla Dekker advies uitgebracht aan de VNG over de aansturing van corporaties door de gemeente. De commissie pleit ervoor om afspraken tussen corporaties en gemeenten minder vrijblijvend te maken. De gemeenten zouden inzicht moeten kunnen krijgen in de investeringscapaciteit van de corporaties, er zou een verplichte gemeentelijke woonvisie moeten komen, deze zou in de Woningwet moeten worden opgenomen en prestatieafspraken zouden moeten leiden tot een heldere overeenkomst met heldere afspraken. Minister Blok heeft aangegeven het advies mee te nemen bij de uitwerking van dit onderdeel van het Regeerakkoord.

betreft het college kan deze samenwerkingsvorm ook het uitgangspunt voor de toekomst blijven. De afspraken tussen corporaties en de gemeente kunnen een meer verplichtend karakter krijgen. Het college benadrukt dat daar wel een passend sanctie-instrument bij hoort.¹² Dit wordt door ons onderschreven. Het is belangrijk goed na te denken over de invulling van deze aansturing, zeker nu het speelveld op de woningmarkt in beweging is.

** taakverdeling stadsdelen/bestuurscommissies en centrale stad*

Een ander aandachtspunt voor de nabije toekomst is de mate van vrijheid die de stadsdelen krijgen om de uitvoering zelf vorm te geven. In Bouwen aan de Stad worden tussen partijen afspraken gemaakt op zowel strategisch, tactisch als uitvoeringsniveau. De afspraken worden gemaakt voor de stad als geheel waarbij de centrale stad de regiefunctie heeft. De stadsdelen vinden echter dat de gemaakte afspraken hun eigen mogelijkheden voor gebiedsgerichte oplossingen te veel beperken. De centrale stad vindt dat ook logisch gegeven haar regiefunctie. Stadsdelen kijken daar anders tegen aan. Het lijkt ons nuttig om de discussie over centrale regie versus gebiedsgerichte integrale uitvoering expliciet te voeren.

Bestuurlijke reactie college van burgermeester en wethouders

Wij hebben van het college van burgermeester en wethouders een bestuurlijke reactie ontvangen op deze rekenkamerbrief en de reactie voorzien van een nawoord. Het college kan zich vinden in de bevindingen en aandachtspunten van de rekenkamer. Zowel de integrale bestuurlijke reactie als het nawoord zijn opgenomen in bijlage 2.

Met vriendelijke groet,



dr. J.A. de Ridder
directeur Rekenkamer Metropool Amsterdam

Colofon Rekenkamer Amsterdam
Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam
Projectleider: dhr. E.G. Visser
Onderzoeker: mevr. M. Hoffman

¹² Brief van de wethouder Wonen en de wethouder Grondzaken aan de commissie BWK, *Regeerakkoord 2012*, 29 november 2012

Bijlage 1

Om na te gaan of een van de onderwerpen binnen Bouwen aan de Stad II zich leent voor nader onderzoek, hebben we de volgende vragen beantwoord:

1. Wat zijn de karakteristieken van Bouwen aan de Stad II?
2. Hoe wordt uitvoering gegeven aan de afspraken?
3. Hoe wordt gemonitord?
4. Wat vinden de betrokken partijen van de uitvoering en samenwerking?

Om antwoord te geven op deze vragen hebben we de volgende documenten bestudeerd:

- *Bouwen aan de Stad 2007 t/m 2011, incl. Toelichting op de afspraken* (november 2006)
- *Bouwen aan de Stad II 2011 t/m 2014* (19 september 2011)
- *Overleg en escalatieprocedure* (14 juli 2011)
- *Afspraken uitwerking Bouwen aan de Stad II 2011 t/m 2014* (20 maart 2012)
- *Convenant Splitsen en Verkoop Sociale Huurwoningen 2011 t/m 2020* (1 juli 2011)
- *Concept nieuwe aanbiedingsafspraken* (29 mei 2013)
- *Regionale Huisvestingsverordening stadsregio Amsterdam 2013*
- *Programma-akkoord 2010-2014* (27 april 2010)
- *Begroting 2012 en 2013*
- *Jaarrekening 2011 en 2012*
- *Jaarboek AFWC 2012* (juni 2012)
- *Jaarboek AFWC 2013* (juni 2013)
- *Monitor Bouwen aan de Stad II* (mei 2013)
- *Wonen in Nieuw-West: uitwerking tot 2020* (inspraakversie, 8 januari 2013)
- *Woonvisie 2011 – 2014 Stadsdeel Zuid* (30 mei 2012)

Daarnaast hebben we gesproken met de volgende functionarissen:

- de clustermanager Wonen van de dienst Wonen, Zorg en Samenleving (dWZS),
- de teammanager Stedelijke ontwikkeling en medewerker beleidsrealisatie Stedelijke ontwikkeling van stadsdeel Zuid,
- de beleidsmedewerker Wonen en beleidsadviseur stedelijke ontwikkeling van stadsdeel Nieuw-West,
- de directeur en een beleidsadviseur van de Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties (Federatie),
- het bestuur van de Huurdersvereniging Amsterdam (Huurdersvereniging).

Alle partijen hebben de gelegenheid gekregen te reageren op de concept-rekenkamerbrief. De partijen hebben hiervan gebruik gemaakt. De reacties hebben de rekenkamer aanleiding gegeven de brief op een aantal onderdelen aan te passen.

1. Wat zijn de karakteristieken van Bouwen aan de Stad II?

Tijdens de verkenning hebben we ons een beeld gevormd van het karakter van Bouwen aan de Stad II. Hoewel het een overeenkomst is over wonen in Amsterdam, is het duidelijk ook een overeenkomst waar intensief over onderhandeld is en zitten niet alle partijen hier gelijk in.

Het doel van *Bouwen aan de Stad II* was in de eerste plaats het tekort van het Vereveningsfonds met € 225 miljoen te verminderen. Dit doel én bedrag was al geformuleerd in het Programmakkoord 2010 – 2014 en dus vooraf aan de onderhandelingen bij alle partijen bekend. Het wisselgeld tegenover deze opbrengsten voor de gemeente is meer vrijheid voor corporaties, met name in de verkoop van woningen.¹³ Anders dan bij *Bouwen aan de Stad I* waren de Huurdersvereniging en de stadsdelen betrokken bij de onderhandelingen. Voor de stadsdelen werden de onderhandelingen gevoerd namens de portefeuillehouder Wonen van stadsdeel Zuid.

De overeenkomst *Bouwen aan de Stad II* bevat minder harde afrekenbare afspraken dan *Bouwen aan de Stad I*. Er zijn een paar oorzaken waarom de partijen akkoord zijn gegaan met minder concrete afspraken. Door de economische recessie is de doorstroming op de woningmarkt gestagneerd en de verdien capaciteit van corporaties verslechterd. Dit maakt het voor de corporaties moeilijker afspraken na te komen. Daarnaast is er tussen corporaties, de centrale stad, stadsdelen en de Huurdersvereniging altijd sprake van belangen die (deels) tegengesteld zijn of een andere prioriteiten-volgorde hebben. Tenslotte was het hoogste doel van de onderhandelingen het ophalen van € 225 miljoen voor het Vereveningsfonds, iets wat de ruimte voor andere ambities logischerwijs beperkte. *Bouwen aan de stad II* heeft hierdoor op veel punten meer het karakter van een gezamenlijk visiedocument. Dit sluit aan bij de procesfunctie van *Bouwen aan de Stad II*, die met name dWZS en de Federatie onderstreepten: ‘een manier om met elkaar in gesprek te blijven en om gezamenlijk na te gaan hoe doelstellingen kunnen worden gerealiseerd’.

2. Hoe wordt uitvoering gegeven aan de afspraken?

In Bouwen aan de Stad II zijn op bestuurlijk niveau afspraken gemaakt over een groot aantal onderwerpen, van woningbouwproductie tot energiebesparing. Deze afspraken worden niet letterlijk doorvertaald naar prestatieafspraken voor individuele corporaties.

In de bestuurlijke overleggen tussen de Federatie en individuele corporaties wordt wel gepolst of alle corporaties een passende bijdrage leveren aan de gemaakte afspraken. Stadsdelen kunnen, binnen de kaders van de overeen-

¹³ Het Convenant Splitsen en Verkoop Sociale Huurwoningen 2008 t/m 2016 is verlengd tot 2020 en de verkoopruimte is uitgebreid tot totaal 30.000 sociale huurwoningen. Dit betekent dat corporaties ervan verzekerd zijn dat zij tot 2020 gemiddeld 3.000 woningen per jaar mogen verkopen. Ook zijn corporaties zelf verantwoordelijk geworden voor de kwaliteit van de verkochte woningen en mogen stadsdelen geen quota meer stellen voor het aantal verkochte woningen per buurt.

komst, met individuele corporaties nadere afspraken maken over de wijze waarop de feitelijke uitvoering plaatsvindt.

We hebben specifiek gekeken naar de aanbiedingsafspraken en de extra investeringen in energiebesparing. De *aanbiedingsafspraken* waren in de verkenning een punt van zorg voor de rekenkamer. Deze aanbiedingsafspraken houden het streven in per jaar tenminste 7.500 sociale huurwoningen onder de hoogste 'aftoppingsgrens' (€ 562 in 2012) te verhuren. Of de aanbiedingsafspraken in 2011 en 2012 zijn gehaald, is een punt van discussie tussen de Huurdersvereniging, de Federatie en de gemeente. In 2011 en 2012 zijn naast de reguliere sociale huurwoningen ook zelfstandige én onzelfstandige studentenwoningen (kamers) meegerekend. Hierdoor kwam het totaal op 7.818. Wanneer de onzelfstandige studentwoningen niet worden meegerekend zijn er in 2012 5.986 woningen onder de € 562 verhuurd. Wanneer studentenwoningen helemaal niet worden meegerekend zijn er slechts 3.145 woningen onder de € 562 verhuurd. Volgens de Huurdersvereniging zouden de studentenwoningen niet mogen worden meegerekend, volgens de Federatie en de gemeente wel. Maar ook al zijn de aanbiedingsafspraken in 2011 en 2012 met passen en meten gehaald, naar verwachting zal dit in 2013 en 2014 ook met meetelling van studentenwoningen niet meer lukken. De gemeente, Federatie en Huurdersvereniging zijn daarom opnieuw in overleg getreden over de aanbiedingsafspraken.¹⁴ Er zijn nieuwe aanbiedingsafspraken opgesteld, die met terugwerkende kracht gelden van 1 januari 2013 en aflopen op 1 oktober 2013. De Federatie heeft definitief met de nieuwe aanbiedingsafspraken ingestemd. De Huurdersvereniging niet, met name vanwege het meetellen van onzelfstandige woonruimte voor studenten in de afspraken. Wanneer er meer duidelijkheid is over het Rijksbeleid – de verhuurderheffing, de Vestia-heffing en de novelle van minister Blok op de Herzieningswet – zullen opnieuw nieuwe aanbiedingsafspraken worden gemaakt die moeten gelden tot en met 31 december 2014. De Huurdersvereniging kan zijn standpunt inbrengen in het overleg over de nieuwe afspraken die zullen worden opgesteld.

De concepttekst met nieuwe aanbiedingsafspraken is op 19 juni 2013 besproken in de commissie BWK.¹⁵ De belangrijkste aanpassingen zijn dat percentages zijn opgenomen in plaats van absolute aantallen¹⁶, nu expliciet is

¹⁴ Onderdeel van de overeenkomst Bouwen aan de Stad II was de afspraak "(...) opnieuw met elkaar in overleg te treden over de uitwerking van de afspraken wanneer zich externe omstandigheden voordoen - zoals ontwikkelingen in het Rijksbeleid of economische ontwikkelingen - die het nakomen van afspraken sterk bemoeilijken" (Bouwen aan de Stad II, artikel 6). De nieuwe aanbiedingsafspraken gaan met name over de artikelen 20 t/m 22.

¹⁵ De commissie was enigszins verdeeld over de nieuwe afspraken. Groenlinks betreurde het dat de absolute aantallen worden losgelaten. Wanneer er al percentage zouden worden opgenomen wilde Groenlinks dat de studentenwoningen niet zouden worden meegerekend. Ook Red Amsterdam vond dat studentenwoningen niet zouden mogen worden meegerekend. De PvdA en VVD konden zich overwegend vinden in de nieuwe afspraken. Volgens de SP dreigt met de nieuwe afspraken het principe van de ongedeelde stad te worden aangetast.

¹⁶ "Corporaties verhuren minimaal 50% van alle verhuringen onder de hoge aftoppingsgrens (€ 574)."

geformuleerd welk type woningen wel en niet wordt meegerekend¹⁷ en er aandacht is gekomen voor verhuringen aan het middensegment.¹⁸ Los van de inhoud van de aanbiedingsafspraken vindt de rekenkamer de nieuwe afspraken duidelijker op het punt van het type woningen dat meegerekend wordt.

Er worden *extra investeringen in energiebesparing* gedaan, maar er worden minder labelstappen gerealiseerd dan geraamd. De ambitie was dat er 12.000 tot 18.000 labelstappen op jaarbasis gerealiseerd zouden worden. Over 2011 en 2012 was dit gemiddeld 10.000. De labelstappen bij renovatie lopen wel redelijk in de pas: gemiddeld 6.285 labelstappen per jaar bij een ambitie van 5.000 tot 6.500 labelstappen per jaar.¹⁹ Het zijn met name de labelstappen bij sloop/nieuwbouw en mutaties die achterblijven.

Er is in totaal € 11,4 miljoen uitgekeerd voor de gemaakte labelstappen. Dit is ongeveer een derde van het totale bedrag van € 33,1 miljoen dat beschikbaar is voor de hele looptijd van *Bouwen aan de Stad II*.²⁰

Controle op kwaliteitseisen verkochte sociale huurwoningen

De gemeente Amsterdam, stadsdelen, Federatie en de Huurdersvereniging hebben aparte afspraken gemaakt over het splitsen en verkopen van huurwoningen van woningcorporaties. Deze afspraken zijn vastgelegd in het herziene convenant *Splitsen en Verkoop Sociale Huurwoningen 2011 tot en met 2020* (1 juli 2011) en als bijlage gevoegd bij *Bouwen aan de Stad II*.²¹ In het convenant zijn afspraken gemaakt over onder meer de uitbreiding van de verkoop van huurwoningen van woningcorporaties, de verdeling daarvan over de stadsdelen en de kwaliteitseisen van de verkochte woningen. In het convenant is de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de verkochte huurwoningen grotendeels weggehaald bij de gemeente en veel meer bij de corporaties gelegd. Wel is afgesproken dat de gemeente na het afgeven van de vergunningen steekproefsgewijs controleert of de verklaring van de corporatie klopt met de gestelde kwaliteitseisen. De stadsdelen hebben voor de uitvoering van de steekproefgewijze controle een concept-protocol opgesteld.²² Tegen dit concept hebben de corporaties bezwaar gemaakt. In het overleg van eind september zullen de stadsdelen, de corporaties en de gemeente hierover spreken.

¹⁷ "Onder alle verhuringen wordt verstaan de verhuur van alle zelfstandige en onzelfstandige woningen en eenheden in de sociale huur (inclusief jongeren- en studentenwoningen) en in de vrije sector. Tijdelijke verhuur is niet inbegrepen."

¹⁸ "Corporaties verhuren maximaal 25% van alle verhuringen boven de liberalisatiegrens (€ 681)." en "Boven de liberalisatiegrens wordt tenminste de helft in het middensegment (huur tussen € 681 en € 930) aangeboden."

¹⁹ Wel moet worden opgemerkt dat dit gemiddelde gebaseerd is op een schatting. De monitor rapporteert namelijk alleen over de labelstappen die zijn gemaakt in 2011 en de *eerste helft* van 2012. Zie: monitor *Bouwen aan de Stad II*, 30 mei 2013, p. 25

²⁰ Monitor *Bouwen aan de Stad II*, 30 mei 2013, p. 26

²¹ Het convenant is een verlening van het *Convenant Splitsen en Verkoop Sociale Huurwoningen 2008 t/m 2016* tot 2020 met daarbinnen de herziening van een aantal afspraken.

²² Brief stadsdeelsecretaris Stadsdeel Zuid aan de rekenkamer, 18 september 2013

3. Hoe wordt gemonitord?

In de monitor Bouwen aan de Stad II (mei 2013) is over de uitvoering van de meeste afspraken redelijk uitvoerig gerapporteerd. De monitor is op 19 juni 2013 besproken in de commissie BWK. Er is inzicht gegeven in de resultaten van de meeste afspraken en achterblijvende resultaten zijn onderbouwd.

Het valt ons op dat de monitor weinig aandacht besteedt aan de afspraken over het *middensegment*. Over het middensegment rapporteert de monitor alleen dat er in de periode 2010 tot nu geen woningen zijn samengevoegd en er 7 woningen zijn verkocht met Koopgarant. De meeste verkochte sociale huurwoningen waren bereikbaar voor het middensegment. In 2011 zijn 1.042 van de 1.584 verkochte corporatiewoningen onder de € 183.000 verkocht (ofwel 66%).²³ In 2012 lagen 1.690 van de 1.828 verkochte corporatiewoningen onder de grens van anderhalf keer modaal van € 222.750 (ofwel 92%). Ook meldt de monitor dat de aangekondigde aanvullende afspraken over het middensegment in voorbereiding zijn.

De monitor rapporteert echter *niet* over de voortgang van de pilot flexibel huren, het transparanter maken van het aanbod van huurwoningen voor het middensegment en afspraken meer te bouwen voor het middensegment²⁴ terwijl dit toch gezien werden als belangrijke afspraken.

Daarnaast is er in de monitor geen aandacht voor de afspraken over *Leefbaarheid* en de *Wijkaanpak*. Over de Wijkaanpak wordt elders gerapporteerd: in de 'Staat van de stad' en 'Staat van de aandachtswijken'. Over een aantal afspraken in *Bouwen aan de Stad II* over Leefbaarheid wordt gerapporteerd in de factsheet 'Leefbaarheid' bij Wonen in Amsterdam 2011 (februari 2012), zoals over de leefbaarheidsscore. Over het actualiseren van de leefbaarheidsaanpak, de initiatieven op het gebied van schoon, heel, veilig en prettig samenleven, de uniformering van meetmethodes door de stadsdelen en het verbeteren van de samenwerking tussen de Meldpunten Zorg en Overlast en de corporaties wordt niet of beperkt gerapporteerd.²⁵

²³ In de metingen van 2011 is niet de grens gebruikt van anderhalf keer modaal (€ 219.375). Wel is er gemeten met een grens van € 183.000.

²⁴ Dit zijn aanvullende afspraken op artikel 34. Zie: *Afspraken uitwerking Bouwen aan de Stad II 2011 t/m 2014*. In een brief van 19 juli 2012 van de wethouders Wonen en Grondzaken aan de raadscommissie BWK is voor het laatst gerapporteerd over de voortgang woonbeleid voor de middeninkomens.

²⁵ Afspraken verwoord in artikel 39 van *Bouwen aan de Stad II* en bijbehorende aanvullende afspraken

4. Wat vinden de betrokken partijen van de uitvoering en samenwerking?

De gemeente en de Federatie waren redelijk positief over de uitvoering van Bouwen aan de Stad II. De Huurdersvereniging en de stadsdelen waren kritischer.

We noemen een aantal punten die de partijen naar voren brachten.

Weinig mogelijkheden (genuanceerd) te sanctioneren

Volgens dWZS mist het afsprakenstelsel van Bouwen aan de Stad de mogelijkheid 'genuanceerd te sanctioneren'. Bij disfunctioneren van woningcorporaties kan de gemeente feitelijk geen zware ingreep doen. Het is aan de Minister om in te grijpen (zoals bij Vestia gebeurd is).²⁶ De gemeente heeft echter ook weinig 'lichte' mogelijkheden om corporaties te houden aan de afspraken uit Bouwen aan Stad II. In theorie kan de gemeente een corporatie verbieden sociale huurwoningen te verkopen. Hiermee zou de gemeente echter haar eigen doelen dwarsbomen (de verkoop van sociale huurwoningen levert de gemeente immers ook geld op). Ook boetes zouden mogelijk een te sterke juridisering betekenen. Het corporatiestelsel mist, kortom, een genuanceerdere manier in te grijpen. Hierdoor heeft het voor alle partijen weinig consequenties als afspraken niet worden gehaald. De Huurdersvereniging is van mening dat corporaties te veel ruimte krijgen om zich niet aan de gemaakte afspraken te houden.

Te koop staande sociale huurwoningen

Volgens de Huurdersvereniging staan te koop staande sociale huurwoningen langer leeg dan de afgesproken 12 maanden (of langer dan 18 maanden indien er renovatie voorafgaat aan de verkoop). Lang leegstaande woningen zorgen voor extra druk op de woningmarkt en tasten de leefbaarheid van buurten aan. De Federatie denkt dat er wel eens woningen langer leegstaan, maar dat er geen structureel probleem is. In een notitie aan de commissie BWK eind 2012²⁷ werd erkend dat dWZS niet nauwkeurig kan aangeven hoeveel woningen er op een bepaald moment in een bepaalde buurt te koop staan, en hoe lang deze al te koop staan.²⁸ Op basis van de notitie werd besloten de monitoring en verantwoording van de verkoop van sociale huurwoningen te verbeteren. Op dit moment is er nog geen scherper inzicht in de periode dat corporatiewoningen te koop staan. De leegstand is wel bekend, maar het is moeilijk om onderscheid te maken tussen de tijd die nodig is om de woning verkoopklaar te maken (inclusief onderhoud en renovatie) en het werkelijk te koop staan van de woning.²⁹

²⁶ Op basis van het *Besluit Beheer Sociale Huursector*, 1 juli 2005

²⁷ Notitie aan commissie BWK, *Te koop staande sociale huurwoningen en leegstand*, 20 december 2012

²⁸ Via het Basissysteem woonruimteverdeling houdt dWZS wel bij voor welke sociale huurwoningen geen bewoner bekend is en periodiek wordt ook aan corporaties een lijst voorgelegd met dergelijke woningen. Een woning kan echter al enige tijd te koop staan voordat de gemeente om informatie vraagt en als de woning is verkocht kan het enige tijd duren voor WZS in beeld krijgt dat de woning is verkocht.

²⁹ Email-bericht dWZS d.d. 9 september 2013

Handhaving door dWZS

De Huurdersvereniging stelt dat dWZS, als gevolg van de sterke bezuinigingen op de handhavingscapaciteit, moeite heeft zijn handhavende taken uit te voeren. Dit heeft onder meer gevolgen voor de controle op de duur dat sociale huurwoningen te koop staan, de handhaving van short stay, illegale hotels en de verhuur via Marktplaats.

Representativiteit van de stadsdelenvertegenwoordiging

De Huurdersvereniging is van mening dat de problemen buiten de ring minder aandacht krijgen in *Bouwen aan de Stad II*. Volgens de Huurdersvereniging komt dit doordat niet alle stadsdelen evenredig vertegenwoordigd worden in de onderhandelingen.

Status van Bouwen aan de Stad II binnen corporaties

De stadsdelen die we spraken hebben de indruk dat *Bouwen aan de Stad II* vooral een afspraken document is op het directieniveau van corporaties en afspraken niet altijd bekend zijn op het uitvoerende niveau. Dit geldt vooral voor de ontwikkeltakken van de corporaties. Wellicht komt dat omdat de corporaties de gemaakte afspraken in *Bouwen aan de Stad II* veelal niet letterlijk doorvertalen naar de individuele corporaties.

Relevantie van Bouwen aan de Stad II verschilt per stadsdeel

De relevantie van *Bouwen aan de Stad II* verschilt per stadsdeel. Zo bestaan er naast de afspraken over *Bouwen aan de stad II* bij het stadsdeel Nieuw-West ook afspraken over de stedelijke vernieuwing op basis van de Raamovereenkomst Parkstad. Dit omvat een breder palet aan onderwerpen dan *Bouwen aan de Stad II*. Het stadsdeel Nieuw-West werkt aan de fysieke verbetering en differentiatie van de woningvoorraad in het stadsdeel, maar vooral ook aan de verbetering aan de sociaaleconomische positie van de bewoners. Het stadsdeel geeft aan dat *Bouwen aan de Stad II* het uitvoeren van de ambities voor stedelijke vernieuwing bemoeilijkt.³⁰

Weinig sturingsmogelijkheden stadsdelen

De stadsdelen zijn op een aantal onderdelen verantwoordelijk voor de uitvoering van *Bouwen aan de Stad II*, maar vinden dat ze weinig vrijheid hebben om uitvoering te geven aan de gemaakte afspraken. Volgens de centrale stad is dit het logische gevolg van de taakverdeling regie (centrale stad) versus uitvoering (stadsdelen). In een reactie op de concept-rekenkamerbrief merkte het stadsdeel Nieuw-West op dat het de essentie van de stadsdelen is om op het lokale niveau de vertaalslag te maken van de generieke beleidsdoelstellingen naar de gebiedsgerichte uitwerking. Het stadsdeel benadrukt in dit verband dat *de regie op de uitvoering* een taak voor de stadsdelen is.³¹

³⁰ Brief stadsdeelsecretaris Stadsdeel Nieuw-West aan de rekenkamer, p.1, 25 september 2013.

³¹ Brief stadsdeelsecretaris Stadsdeel Nieuw-West aan de rekenkamer, p.2, 25 september 2013.

Leefbaarheid

Hoewel er in de monitor *Bouwen aan de Stad II* geen aandacht wordt besteed aan het onderwerp Leefbaarheid, is er volgens dWZS en de Federatie tot voor kort veel en goed in de leefbaarheid van wijken geïnvesteerd, mede door corporaties. Afspraken werden redelijk goed nagekomen en de leefbaarheidscijfers zijn gestegen.³² Vanaf 2014 is het geld van de gemeente voor de leefbaarheid van wijken op. Corporaties kunnen vanwege hun financiële problemen niet op dezelfde voet met hun investeringen in de wijken doorgaan.

Volgens de stadsdelen en de Huurdersvereniging zijn leefbaarheid en wijk-aanpak echter altijd al moeizame onderwerpen geweest. Zelfs in tijden dat het economisch goed ging was het volgens de twee stadsdelen die wij hebben gesproken moeilijk om met corporaties afspraken te maken over leefbaarheid. Op dit moment is dat nog moeilijker. Een aantal corporaties heeft zich teruggetrokken tot de core business en doet alleen het minimale aan de leefbaarheid van wijken.

³² *Wonen in Amsterdam 2011 - Factsheet Leefbaarheid*, februari 2012

Bijlage 2

Op 5 november 2013 heeft de rekenkamer de bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders ontvangen. De rekenkamer heeft deze reactie voorzien van een nawoord.

1. Bestuurlijk reactie college van burgemeester en wethouders

Op 8 oktober 2013 ontvingen wij uw conceptbrief met daarin de verkenning naar de uitvoering van de afspraken in Bouwen aan de Stad II en de samenwerking tussen de partijen die bij de overeenkomst betrokken zijn. U biedt daarbij de mogelijkheid tot een bestuurlijk wederhoor. Bij deze geven we daaraan gehoor.

U komt in uw verkenning tot de conclusie geen diepgaand onderzoek te willen uitvoeren naar dit thema. U voert daarbij twee redenen aan:

1. De uitvoering geeft geen aanleiding tot een diepgaand onderzoek. Er wordt over de uitvoering van de meeste afspraken naar uw oordeel redelijk uitgebreid gemonitord. Daar waar de afspraken niet gehaald werden, wordt veelal een goede verklaring gegeven.
2. Op het punt van de samenwerking tussen partijen concludeert u dat door de aanhoudende crisis op de woningmarkt, de verhuurderheffing en andere maatregelen uit het Regeerakkoord de posities van de woningbouwcorporaties sterk in beweging is. Daardoor is het naar uw oordeel niet het geschikte moment om nader onderzoek te doen naar de samenwerking.

Wel geeft u aan naar aanleiding van uw verkennend onderzoek een aantal cases te willen onderzoeken met betrekking tot energiebesparende maatregelen van (corporatie)woningen en dit te willen plaatsen in het kader van een onderzoek naar energie- en klimaatbeleid.

Wij nemen met instemming kennis van uw conclusies. De relatie tussen gemeente en corporaties is zeer in beweging. De condities waaronder in de toekomst afspraken worden gemaakt zullen andere zijn dan die in het verleden. Het stemt ons tevreden dat u in uw verkenning concludeert dat de monitoring voldoet en een goede verklaring wordt gegeven voor het eventueel niet halen van afspraken.

In uw verkenning en de bijbehorende bijlage stipt u verder nog een aantal thema's aan waarop wij hieronder kort in willen gaan.

U geeft aan dat een aandachtspunt voor de toekomst is dat de afspraken de stadsdelen te zeer beperken in hun mogelijkheden voor gebiedsgerichte oplossingen en stelt dat het nuttig is om de discussie over centrale regie versus gebiedsgerichte uitvoering expliciet te voeren. Wij begrijpen dit aandachtspunt. Het is een belangrijk element in de discussie die nu wordt gevoerd over de bevoegdhedenverdeling tussen de centrale stad en de toekomstige bestuurscommissies in het kader van 1 Stad 1 Opgave. Overigens

tekenen wij hierbij wel aan dat de stadsdelen medeondertekenaar zijn van Bouwen aan de Stad II en voortdurend mee aan de onderhandelingstafel hebben gezeten. Bouwen aan de Stad II is ook een overeenkomst van de stadsdelen.

Over de directe aansturing van corporaties zoals die in het Regeerakkoord is opgenomen, merkt u op dat het College in een brief aan de commissie BWK van 12 november 2012 heeft aangegeven de bestaande traditie van overeenkomsten tussen gemeente en corporaties als uitgangspunt voor de toekomst te willen nemen. Wel heeft het College daarbij benadrukt dat de afspraken een meer verplichtend karakter zouden moeten krijgen en dat daarbij ook een passend instrumentarium hoort om de afspraken te handhaven. U onderschrijft dit standpunt. Wij willen hierbij nogmaals onderstrepen dat wij er aan hechten dat het verplichtende karakter van de afspraken wordt versterkt en dat de gemeente ten opzichte van de corporaties meer in een rol van *primus inter pares* wordt gebracht.

In de bijlage bij uw brief geeft u nog aan dat de Huurdersvereniging stelt dat WZS als gevolg van bezuinigingen moeite heeft de handhavende taken uit te voeren. Dat wordt door ons niet onderschreven. Door meer projectgericht te werken en vooral te handhaven op excessen blijkt het heel goed mogelijk de handhavende taken van WZS adequaat uit te voeren.

Tot zover onze reactie op uw verkenning van Bouwen aan de Stad II.

2. Nawoord rekenkamer

De rekenkamer dankt het college van burgemeester en wethouders voor zijn reactie op onze verkenning naar *Bouwen aan de Stad II*. We zijn verheugd te lezen dat het college zich in onze conclusies en aandachtspunten kan vinden.

Het college stipt in haar reactie aan dat wij op dit moment geen aanleiding zien nader onderzoek uit te voeren. Voor de goede orde. We zien wel aanknopingspunten voor nader onderzoek, zoals bijvoorbeeld de verkoop van huurwoningen, stagnatie in de nieuwbouw, de wijkaanpak en het nakomen van de aanbiedingsafspraken. Alleen niet nu. Omdat de positie van de corporaties sterk in beweging is, lijkt ons dit soort onderzoek nu niet zinvol. We overwegen overigens wel om, in het kader van een onderzoek naar het energie- en klimaatbeleid, in 2014 de energiebesparende maatregelen bij (corporatie)woningen onder de loep te nemen.

Verder benadrukt het college dat het onderwerp centrale regie versus gebiedsgerichte uitvoering een belangrijk element is in de discussie die nu wordt gevoerd over de bevoegdheidsverdeling tussen de centrale stad en de toekomstige bestuurscommissies. Wij hopen dat deze discussie zal leiden tot een heldere rolverdeling die een stimulerende uitwerking heeft op de realisatie van de afspraken uit *Bouwen aan de Stad*.