

# Bieden op de gemeentelijke woonvisie

De zogeheten Decemberbrief van de minister van VROM eind 2005 kondigde het aan: corporaties brengen een bod uit op de gemeentelijke woonvisie. Om corporaties te stimuleren zich optimaal in te zetten voor de gemeentelijke problematiek, is een zorgvuldig gekozen pad in dit nieuwe onderdeel van het woonvisietraject van belang. Deze bijdrage wil daar enkele wegwijzers bij plaatsen.

**Jochum Deuten**  
SEV, Rotterdam  
Quattro Advies, Utrecht

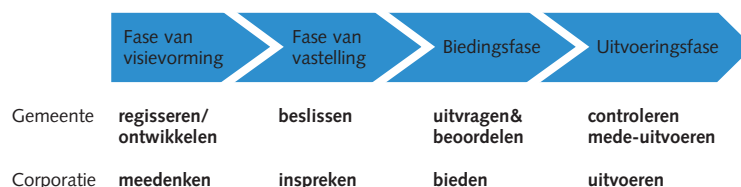
**I**n de woonvisie verwoordt de gemeente haar ambitie op het gebied van wonen voor de komende jaren. Voor volkshuisvestelijke zaken is de corporatie dé partner. Ook op andere fronten binnen de woonvisie doet de gemeente zaken met de corporatie. Het activiteitenpakket van de corporatie is namelijk breder: koopwoningen, maatschappelijk vastgoed, welzijn, zorg, onderwijs en werk. Vanuit haar missie, 'de brede zorg voor wonen', schenken moderne corporaties ook aandacht aan de huurder achter de voordeur en het opbouwen van vitale wijken.

De relatie tussen gemeente en corporatie is aan het veranderen. Mede door fusies zijn steeds meer corporaties regionaal of zelfs landelijk actief. Sommige corporaties verwerven doelbewust posities in 'vreemde' gemeenten. Corporaties zijn zelfbewust ondernemer, met eigen vermogen, met eigen ideeën, met eigen verantwoordelijkheden, die zelf ja of nee zeggen tegen een investering. Een relatie die nog meer dynamiek krijgt als we inzoomen op de verschillende fasen van een woonvisietraject. In de fase van visievorming is de inbreng van de corporatie nodig om de juiste agenda op te stellen. De corporatie is leverancier van lokale kennis: wat zijn de opgaven, wat is mogelijk? Aan de woonvisie is een investerings-

plan gekoppeld dat de opgaven concreet benoemt. In de fase van vaststelling is de corporatie een van de insprekende partijen, voordat de gemeenteraad aan de woonvisie haar zegen geeft. De corporatie heeft daarbij belang bij de opgaven in het investeringsplan, want dat is namelijk de opstap voor de biedingsfase. Dit is een nieuwe fase die de minister in de 'Decemberbrief' inbrengt. Corporaties brengen een bod uit op (onderdelen van) het investeringsplan, al dan niet in concurrentie. De gemeente is onderhandelingspartner en beoordelaar van het bod. Deze fase resulteert in prestatieafspraken. Lukt het gemeente en corporatie niet tot afspraken te komen, dan is er de weg van 'mediation' of zelfs ingrijpen vanuit Den Haag, zo geeft de minister aan in de zogeheten Decemberbrief.<sup>1</sup> Zodra duidelijk is welke partij welk deel van het investeringsplan ter hand neemt, begint de uitvoeringsfase. De start van het echte werk. De gemeente is (bewakend en regisserend) opdrachtgever. Maar natuurlijk ook coproductent, schouder aan schouder met de corporatie.

Zowel gemeente als corporatie wisselen regelmatig van rol tijdens het hele proces. Het vraagt nogal wat om het hele traject, van opstellen tot uitvoeren, zonder kletscheuren tot een goed einde te brengen. Soms is openheid gewenst, bijvoorbeeld bij het opstellen van de

Figuur 1  
Proces rond de gemeentelijke woonvisie.





(Illustratie: Witmor, Madrid)

woonvisie, om met elkaar te begrijpen wat de opgave in een wijk is. Soms gaat het om een zakelijke relatie, bijvoorbeeld bij het onderhandelen over de prestatieafspraken. De ingevoegde biedingsfase verhoogt de spanning op de relatie. Waarom zou een corporatie bijvoorbeeld vrijuit willen meedenken in de fase van visievorming, en alle kaarten op tafel leggen, om later in de biedingsfase een concurrerend bod te moeten uitbrengen over hetzelfde onderwerp?

Om die potentiële spanningen hanteerbaar te houden, moet de gemeente een goede regie voeren. Met name in de nieuwe biedingsfase moet de gemeente keuzes maken; in ieder geval twee:

- hoe organiseren we de biedingsfase, en
- welke sturingsfilosofie hanteren we?

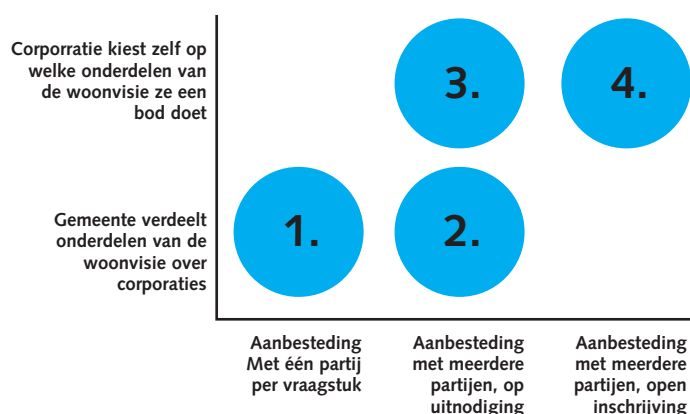
Hoe de biedingen te organiseren?

De eerste keuze betreft de constellatie waarbinnen corporaties een bod doen. Hoe organiseert de gemeente de biedingsfase? Nodigt de gemeente één corporatie uit een bod te doen, of organiseert ze concurrentie tussen de corporaties, en in welke mate dan? Koppelt de gemeente corporaties aan onderdelen van de woonvisie, of kan de

corporatie zelf kiezen op welke onderdelen ze een bod doet? Grofweg zijn vier vormen te onderscheiden:

1. Aanbesteding met één partij: de gemeente benadert één corporatie om een bod uit te brengen op een specifiek onderdeel van de woonvisie en komt in onderhandeling tot prestatieafspraken.
2. Aanbesteding in concurrentie, op uitnodiging: de gemeente nodigt meerdere corporaties uit een bod te doen op hetzelfde onderdeel van de woonvisie, beoordeelt deze biedingen en kiest de meest aantrekkelijke.
3. Aanbesteding in concurrentie, met keuze voor de corporatie: de gemeente vraagt de in de gemeente actieve corporaties om een bod uit te brengen op de verschillende onderdelen van de woonvisie. Corporaties kiezen zelf voor welke onderdelen ze een bod doen. Indien het geheel van biedingen in onvoldoende mate aansluit op de woonvisie heeft de gemeente verschillende opties: a) ze past de woonvisie aan, b) beweegt corporaties tot een ander bod, of c) vraagt een corporatie van buiten om het missende deel van de woonvisie te realiseren (mits dat deel zich daar voor leent).
4. Aanbesteding in concurrentie, met open inschrijving: corporaties (ook die nog niet actief zijn in de gemeente) kunnen op eigen initiatief een bod uitbrengen op elk onderdeel van de woonvisie.

Figuur 2  
Schematische weergave van de aanbestedingsvarianten.



Bij de eerste twee vormen is de complexiteit beperkt: het is duidelijk welke partijen in het spel zijn en op welk onderdeel van de woonvisie zij een bijdrage leveren. Gemeente en corporatie moeten er samen uit komen. Maar bij de derde en vierde vorm is er sprake van concurrentie en zijn de corporaties vrij om te kiezen op welke onderdelen van de woonvisie zij een bod doen. Het onderhandelingspel wordt strategischer. De gemeente verheft zich boven de partijen om tot een goede keuze te komen. En de corporatie moet haar bod scherp maar uit-

voerbaar formuleren, zonder garantie op uitvoering. De relatie krijgt daarmee een duidelijk zakelijk karakter.

## Het onderhandelingspel wordt strategischer

### Welke sturingsfilosofie?

De tweede keuze betreft de sturingsfilosofie van de gemeente. Als het goed is geeft de woonvisie duidelijkheid over de maatschappelijke effecten die de gemeente wil bewerkstelligen: de *outcome*. Daarvoor is een bepaalde 'productie' nodig: de *output*. Deze is te vinden in het investeringsplan. Tussen *output* en *outcome*, tussen 'productie' en de uiteindelijke effecten daarvan, zit een geheel van aannames over de 'doorwerking' van de productie: een veranderingstheorie. Tot slot zijn er natuurlijk bronnen nodig om de activiteiten te ondernemen die de *output* leveren: *input*. Geld is daarbij de belangrijkste *input*.

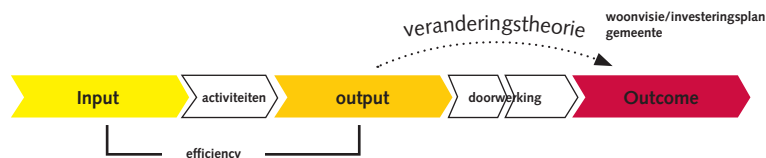
Ter illustratie een gesimplificeerd voorbeeld: een gemeente wil de daklozenproblematiek het hoofd bieden. Gewenste *outcome* kan bestaan uit 1) daklozen een kans bieden op een leefbaarder bestaan en 2) het verminderen van overlast voor andere inwoners. Mogelijke *output* die daarvoor nodig is dag- en nachtopvang, met een begeleidingsprogramma. De gehanteerde veranderingstheorie luidt dan: als opvang wordt aangeboden, dan zijn daklozen van de straat, en als daklozen een programma krijgen aangeboden dan hebben ze een kans op 'normaler' leven.

Nu kan de gemeente op twee manieren de betrokkenheid van corporaties sturen. Bij *output*-sturing heeft de gemeente zelf een beeld van de effecten die bereikt moeten worden. Ook heeft de gemeente voor ogen hoe die effecten tot stand moeten komen: welke productie nodig is en hoe die uitwerkt (veranderingstheorie). De benodigde *output* staat benoemd in het investeringsplan. In het daklozenvoorbeeld: de gemeente weet zelf hoeveel opvangplaatsen nodig zijn en welk programma daaromheen georganiseerd moet worden. De gemeente rekent het tot haar verantwoordelijkheid om de beste maatregelen te formuleren. De corporatie is vooral uitvoerder en het bod richt zich vooral op het zo efficiënt mogelijk realiseren van de *output*.

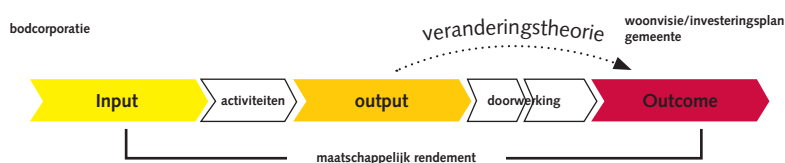
Bij *outcome*-sturing concentreert de gemeente zich op de gewenste effecten. Hoe willen we dat mensen in de toekomst wonen in deze gemeente? Welke bevolkingsgroepen vragen dan aandacht? Hoe willen wij omgaan met zwakke groepen op de woningmarkt, zoals gehandicapten of jongeren? Hebben we als gemeente voor ogen welk perspectief, welke mogelijkheden we deze mensen willen bieden? Het is vervolgens aan de biedende partijen



Figuur 3  
Sturingsfilosofie van de gemeente.



Figuur 4  
Model van output-sturing door de gemeente.



Figuur 5  
Model van outcome-sturing door de gemeente.

om tot een goede aanpak te komen en dit te realiseren: op basis van welke veranderingstheorie en welke *output* kunnen we deze effecten bereiken? Wederom het daklozenvoorbeeld: de gemeente laat in het midden welke *output* nodig is en beschrijft juist zo scherp mogelijk de te bereiken maatschappelijke effecten: daklozen een kans op een regulier leven geven en de overlast voor andere inwoners wegnemen.

De gemeente concentreert zich op het zo concreet mogelijk formuleren van de gewenste maatschappelijke effecten. Aan corporaties vervolgens de vraag om tot een goed bod te komen. Dit bod heeft dan drie ingrediënten:

- de productie die men denkt nodig te hebben (*output*),
- de mechanismen die maken dat die productie ook daadwerkelijk de beoogde effecten bewerkstelligen (veranderingstheorie) en
- de kosten die daarmee verbonden zijn (*input*).

Om zo'n bod te kunnen uitbrengen, moet de corporatie zich de problematiek eigen maken: ze wordt als het ware mede-eigenaar van de opgave.

De sturingsfilosofie is van invloed op de beoordeling van de biedingen. Bij *output*-sturing is de corporatie vooral uitvoerder en zal de nadruk liggen op *efficiency*: met zo weinig mogelijk *input* de gevraagde *output* realiseren, of met het beschikbare budget zoveel mogelijk daklozen opvangen. Bij *outcome*-sturing is een bredere beoordeling nodig. Het beoordelingscriterium is het maatschappelijk rendement: wat is de verhouding tussen de maatschappelijke effecten (*outcome*) en de benodigde investering



Input/ output/ outcome.  
(foto: C. Barton van  
Flymen/ Hollandse  
Hoogte)

(*input*)? Als maatschappelijk ondernemer, met een eigen visie, eigen middelen, een eigen netwerk en eigen competenties kan een corporatie een slimme aanpak ontwikkelen, zodat ze met minder *input* meer maatschappelijk effect weet te bereiken. Juist omdat *outcome*-sturing meer ruimte laat aan corporaties, loont het om creatief na te denken. Ook de geloofwaardigheid van de onderliggende veranderingstheorie is onderdeel van de beoordeling. Kan de corporatie hard maken dat het zo werkt, bijvoorbeeld op basis van goed onderzoek, of ervaringen elders?

De gemeente kan nog een extra variabele inzetten aan de *input*-kant: het budget dat de gemeente zelf beschikbaar stelt. De gemeente kan dit vooraf bekend maken, zodat corporaties dat in hun biedingen meenemen. Maar de gemeente kan het ook nog in het midden laten, of enkel een bandbreedte aangeven. Daarmee ontlokt ze biedende partijen meer duidelijkheid over de *input* die ze van de gemeente verlangt. Ook in andere vorm dan geld: voorwaarden, beleidsverandering, personele inzet, enzovoorts. Dit stimuleert de corporatie om creatief te zijn en een bod op te bouwen vanuit de gewenste effecten. Door ook in de *input* flexibel te maken, variëren biedingen en kunnen ze scherper op hun maatschappelijk rendement beoordeeld worden.

#### De praktijk vraagt om maatwerk

In de praktijk van de woonvisie is er geen noodzaak om de posities zo scherp in te nemen. Het zal zonder twijfel maatwerk zijn: voor de verschillende opgaven in de woonvisie verschilt de organisatie van de biedingsfase en de gehanteerde sturingsfilosofie. Ter illustratie drie voorbeelden.

Soms lijkt het klip en klaar wat er moet gebeuren om bepaalde effecten te bereiken. Dan kan het gesprek gaan over *output* en is het zaak dat zo goed en efficiënt mogelijk te realiseren; wat soms al lastig genoeg is. Een voorbeeld hiervan betreft de productie van starterswoningen. Simpel gezegd kan het dan gaan om de vraag welke corporatie de meeste starterswoningen voor het minste geld kan bouwen. Toch kan de gemeente ook bij een relatief

simpele *output*-vraag maatschappelijke effecten (*outcome*) mee laten wegen in de beoordeling van de biedingen. Het ondernemerschap van corporaties maakt namelijk een verschil in de manier waarop de woningen tot stand komen. Krijgen corporaties zelf de vrijheid een locatie te zoeken, en het type woning te bepalen? Krijgen de starters zelf een stem in het ontwerp- en bouwproces? De ene corporatie komt bijvoorbeeld met het bod een vervallen industriecomplex om te bouwen tot 'lofts' en ateliers, die creatieve starters zelf kunnen inrichten. De andere corporatie wil het opdrachtgeverschap van groepjes starters ondersteunen door grond aan te kopen en ze te begeleiden in het bouwproces. En een laatste wil een bestaande flat verbouwen speciaal voor afgestudeerde studenten, om zo ook de kamernood voor studenten te verlichten. De *output* is in alle gevallen hetzelfde: een aantal starterswoningen. Enkel geredeneerd vanuit *output*-sturing en dus kijkend naar *output* en *efficiency* is de laatste optie misschien de meest aantrekkelijke. Maar als de woonvisie ook het ontwikkelen van creatieve broedplaatsen of het particulier opdrachtgeverschap tot speerpunt heeft dan is de eerste of tweede optie wellicht aantrekkelijker, ook al zijn ze misschien duurder en op het eerste oog minder 'efficiënt'.

## Hoe gaan gemeente en corporatie om met de verschillende gezichten in hun relatie?

Vaak hebben een of twee corporaties het leeuwendeel van het vastgoed in een wijk in handen. Dan ligt een concurrentiemodel niet voor de hand. Vanuit een bestendige relatie moet in goed overleg gezocht worden naar wat het beste is voor die wijk en welke inspanning van elk van de partijen daar bij hoort. Wel is het mogelijk dat een gemeente voor nieuwe ontwikkelingen in zo'n wijk, bijvoorbeeld de realisatie van een multifunctionele accommodatie, een bod in concurrentie laat uitbrengen. Vanuit een goed begrip van de opgave in een wijk is de behoefte in *outcome*-termen goed te beschrijven. Bijvoorbeeld, hoe kan de accommodatie (en het te organiseren programma vanuit die accommodatie) een bijdrage leveren aan de bestrijding van werkloosheid, meer beweging voor kinderen of het versterken van de sociale cohesie? De zittende corporatie kan dan bijvoorbeeld met een bod komen om een nieuwe accommodatie te bouwen met daarin een professioneel programma, gerund door een welzijnsorganisatie. Terwijl een andere corporatie het in de wijk beschikbare sociaal kapitaal tot uitgangspunt neemt en een programma bouwt rond initiatiefrijke men-

sen in de wijk; ook letterlijk door een woningblok om te bouwen tot een 'huiselijk' wijkcentrum.

Bij sommige opgaven ligt een mengvorm voor de hand. De gemeente legt een basis door een minimale *output* te formuleren. De corporatie kan zelf een aanvullend pakket formuleren, op basis van eigen visie en competentie, om te beantwoorden aan de gewenste maatschappelijke effecten zoals de gemeente die in haar woonvisie beschrijft. Zo kan het aantal te realiseren woningen voor ouderen de basis zijn en kan de gemeente corporaties vragen met een voorstel te komen voor het leveren van de bijbehorende zorg. Ook effecten uit het domein van welzijn, als het voorkomen van vereenzaming of de bestrijding van armoede onder ouderen, kunnen een plek krijgen in het bod voor de ouderenhuisvesting.

### Vraagstukken

Zoals met elke vernieuwing zijn er nog voldoende vraagstukken waar nog geen pasklaar antwoord op te formuleren is. Om enkele te noemen:

- Hoe gaan gemeente en corporatie om met de verschillende gezichten in hun relatie? Soms is de corporatie de coproductant van een betere wijk waarmee gedurende een lange periode schouder aan schouder gewerkt moet worden. Soms is dezelfde corporatie een van de bidders in concurrentie en heeft de gemeente de zakelijke rol om een bod objectief te beoordelen. Is deze rolwisseling nog werkbaar, voor bestuurders, maar zeker ook voor de mensen 'in het veld'?
- Om de gewenste *outcome* te formuleren moet de gemeente binnen de eigen organisatie het fysieke en sociale domein verbinden. Lukt het deze beleidsterreinen, afdelingen en portefeuillehouders op één lijn te krijgen?
- Bij *outcome*-sturing beoordeelt men biedingen op basis van maatschappelijk rendement: de verhouding tussen *input* en *outcome*. Ook de 'hardheid' van de veranderingstheorie kan meegenomen worden. De beoordeling is dan als het vergelijken van appels met peren. Hoe maakt de gemeente een keuze die te verantwoorden is? Lukt het eenduidige criteria op te stellen? Het gevaar bestaat dat de gemeente terugvalt op een financiële toets en het (voor de gemeente) goedkoopste bod kiest. Maar dat hoeft niet altijd het bod te zijn dat voor het realiseren van de woonvisie het beste is of het bod met het hoogste maatschappelijk rendement.
- Hoe komt de gemeente tot een evenwichtige gunning? Hoe te voorkomen dat een zittende corporatie niet aan bod komt? Of dat een gevestigde corporatie met de spreekwoordelijke pap komt te zitten, en een corporatie van buiten er met de krenten vandoor gaat?
- Wat zijn de opties voor een gemeente als corporaties niet constructief meewerken: ze brengen geen bod

### SEV-experimenten

Met het clusterexperiment 'Bod op woonvisie' wil de SEV meer duidelijkheid scheppen in het traject van woonvisie tot bod en in wat dit betekent voor de veranderende relatie tussen gemeente en corporatie. Met een aantal gemeenten en corporaties is een experiment gestart om in de praktijk te kijken hoe een woonvisie vertaald kan worden in een bod. Met het SEV-offensief 'Het maatschappelijke harder' zoekt de SEV wegen om de maatschappelijke effecten van corporatie-investeringen een sterkere positie te geven. Voor meer informatie, ook voor tussentijdse resultaten, zie [www.sev.nl](http://www.sev.nl).

uit, vraagstukken blijven liggen of ze vormen een blok en gaan geen concurrentie aan? Zijn er dan nog wegen om ze daar wel toe te verleiden?

### Tot slot

Het staat er kort, in één paragraaf in de Decemberbrief, maar het 'bod op de woonvisie' kan flinke rimpelingen veroorzaken in de toch al dynamische relatie tussen gemeente en corporatie. De gemeente heeft verschillende mogelijkheden om de biedingsfase te organiseren en ze kan daarbij verschillende sturingsfilosofieën hanteren. Keuzes hierin hebben hun weerslag op de verhouding tussen gemeente en corporatie. Om te voorkomen dat gemeente en corporatie(s) elkaar vastweven in een web van onduidelijke relaties, is het zaak het woonvisietraject weloverwogen in te zetten.

In de discussies over de inzet van het maatschappelijk gebonden vermogen van corporaties lijkt het vooral te gaan om het vergroten van de *input*. In de verschillende aanbiedingen vanuit de corporatiesector begin dit jaar duikelden de miljoenen euro's aan investeringen over elkaar heen. En een Haagse rekenmethode moet de gemeente een kijkje geven in de buidel van de corporatie: de investeringsruimte. Maar dat is slechts één element van het samenwerkingsspel. Door te denken vanuit een keten van *input-output-outcome* wordt duidelijk dat het vergroten van de *input* enkel een voorwaarde is. Zonder een duidelijk beeld van de uiteindelijke maatschappelijke effecten, op straat en achter de voordeur, kan al te veel nadruk op het maximaliseren van de *input* in het ergste geval leiden tot verspilling.

Slaagt de gemeente erin de corporatie vanuit de gemeentelijke woonvisie zo te stimuleren dat zij de beschikbare middelen ook op de goede manier maatschappelijk laat renderen? En wordt de corporatie daarbij vooral aangesproken als een efficiënte uitvoerder, of als een innovatieve investeerder met eigen ideeën over het realiseren van maatschappelijke effecten?

Noot

1. Beleidsvisie toekomst van woningcorporaties, 12 december 2005, Ministerie van VROM DBO 2005191043.