# Waarom lokale prestatieafspraken niet echt werken (en nationale ook niet)

**Erik Timmer** (Senior Adviseur BMC wonen en woningcorporaties)
**Claudia Siewers** (Directeur-bestuurder Stichting Visitatie Woningcorporaties Nederland)

Stellingen:

1. Uit de lokale prestatieafspraken zijn lessen te trekken voor de nationale afspraken. Wij zien deze nu niet terug, dat vergroot de kans op niet slagen van de afspraken.
2. Goed functionerende prestatieafspraken komen bijna altijd voort uit een duidelijke en gedeelde (woon)visie. De visie die onder de landelijke prestatieafspraken ligt, is wel duidelijk maar wij twijfelen in hoeverre deze echt gedeeld wordt.
3. Evaluatie en monitoring is essentieel voor goed functionerende prestatieafspraken, maar met cijfers alleen vertel je maar het halve verhaal.

## Inleiding

Prestatieafspraken zijn een overeenkomst tussen de gemeente, de huurdersorganisatie(s) en de corporatie. De inhoud van de prestatieafspraken volgen geen vaste structuur.[1] De enige verplichting waaraan prestatieafspraken moeten voldoen, is opgenomen in art 44 Woningwet. In dat artikel is opgenomen dat er een bieding uitgebracht moet worden door de corporatie aan de gemeente. De gemeente houdt het totaaloverzicht over de uitgebrachte biedingen. Evaluatie en verantwoording van prestatieafspraken vindt plaats binnen de afsprakencyclus op het lokale/regionale schaalniveau.

Recent zijn er landelijke prestatieafspraken gekomen in ruil voor afschaffing van de verhuurderheffing[2]. De sector heeft afgesproken om de prestaties landelijk te monitoren om te laten zien dat de opgaven worden gerealiseerd. Maar is dat voldoende? Voldoen de prestatieafspraken wel aan de lokale opgaven? Zijn de corporaties voldoende ambitieus bij

[1] Kijk voor meer informatie over de geschiedenis van de introductie van prestatieafspraken in de publicatie De lokale driehoek wonen op https://svwn.h5mag.com/het_functioneren_van_de_lokale_driehoek/1_de_lokale_driehoek_wonen
[2] Nationale prestatieafspraken, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, 30 juni 2022

het maken van de prestatieafspraken? Wat vinden stakeholders van de gemaakte prestatieafspraken en de nakoming ervan?

In visitatiemethodiek 6.0 wordt sinds 1 januari 2019 al gemonitord bij alle woningcorporaties óf partijen de prestatieafspraken nakomen, of de afspraken ambitieus genoeg zijn en hoe stakeholders dat ervaren. Daarmee is de 'optelsom' van deze monitor het meest complete beeld van wat zeven jaar werken met verplichte prestatieafspraken de volkshuisvesting en de maatschappij hebben opgeleverd.

In dit artikel tellen we de som van de uitkomsten van de afgelopen jaren op. We verwonderen ons dat er geen relatie lijkt te zijn gelegd tussen mogelijke lessen uit de lokale prestatieafspraken en de opzet van de landelijke afspraken. Met dit essay betogen we dat dit van belang is, en willen we een aantal lessen meegeven uit de lokale praktijk, die ook landelijk relevant zijn.

## Visitatiemethodiek

De kern van het visitatiestelsel is de dialoog met de stakeholders over het maatschappelijk presteren van de woningcorporatie over de afgelopen vier jaar. De dialoog wordt gevoerd aan de hand van een methodiek die voor alle woningcorporaties hetzelfde is. Zo is in de meest recente methodiek 6.0 het onderdeel 'Presteren naar Opgaven en Ambities' opgenomen. Het uitgangspunt voor Presteren naar Opgaven zijn de feitelijke maatschappelijke prestaties van de corporatie in de afgelopen vier jaar. Deze beoordeling richt zich met name op de prestatieafspraken zoals die zijn vastgesteld in het lokale overleg met de lokale overheid en huurdersorganisaties.

## Verbeterpunten Presteren naar Opgaven en Ambities

Sinds de inwerkingtreding van methodiek 6.0 zijn vrijwel alle corporaties gevisiteerd. De visitatiecommissie waardeert de inspanningen van de corporatie met een cijfer. Uit de analyse van de uitkomsten van blijkt dat de cijfers die door de visitatiecommissies aan de corporaties zijn gegeven op dit prestatieveld zeer positief zijn: weinig verbeterpunten en bijna alleen maar ruime voldoendes.[3] De aanbevelingen die gegeven worden richten zich op:

- meer 'SMART' maken van prestatieafspraken;
- in overleg met stakeholders duidelijker opgaven formuleren en evalueren;

[3] Er zijn 180 voldoendes en slechts 2 onvoldoendes gegeven (n=182).

- achterblijven van de ambities bij de opgaven in het werkgebied.

Inhoudelijk zijn dit herkenbare kritiekpunten, maar ze komen in veel mindere mate voor dan je zou verwachten, gezien de wooncrisis. Het recent uitgevoerde onderzoek naar de

optimalisering van maatschappelijke visitaties in opdracht van SVWN noemt dit ‘de olifant in de kamer bij visitaties volgens de huidige methodiek’[4].

*Figuur 1. Protestdemonstratie tegen wooncrisis (ANP, Koen van Weel)*

## Verantwoording en monitoring

Iedereen heeft recht op een goede, betaalbare woning in een veilige en leefbare wijk of buurt, schrijft Minister De Jonge.[5] Dat is aanleiding voor nationale prestatieafspraken, waarvan op voorhand de haalbaarheid ter discussie lijkt te staan.[6] Voor ons is met name ook de manier waarop de monitoring voorzien is (via de dVI) reden voor zorg. Omdat de dVI cijfermatige informatie is, wekt dit de indruk dat gezocht wordt naar verantwoording in cijfers of KPI’s.

Het essay *Vormgeven aan Verantwoorden* beargumenteert dat verantwoording op basis van het principe ‘meten is weten’ moeizaam past bij de complexiteit van de handelingspraktijk[7].

[4] Timmer, E.R., Wingelaar, E., Yalcin, Ö, Ntagengerwa, J. & De Jong, P. (2022) Optimalisatie maatschappelijke visitaties, BMC

[5] Kamerbrief BZK 30 juni 2022, Nationale prestatieafspraken woningcorporaties

[6] Zie de Opiniebijdrage van Bram Klouwen in NRC 31 juli 2022, Versnel de bouw door een sterker lokaal bestuur en berichtgeving NOS Nieuwsuur 'Plan minister voor bouw sociale huurwoningen onhaalbaar', 1 juni 2022

[7] Schram, J., van der Steen, M., van Twist, M. & Van Yperen, T. (2015), Vormgeven aan verantwoording, Publieke verantwoording in de jeugdhulp: een handboek voor praktisch houvast, NSOB

De auteurs adviseren verantwoording met cijfers én verhaal, tellen én vertellen, objectivering én zingeving. “De uitdaging ligt in het zoeken naar een verantwoordingsvorm die inzicht verschaft in de feiten maar óók aandacht geeft aan de betekenisgeving achter en voorbij die feiten.” [8]

Schematisch geven ze de volgende basisprincipes van verantwoording weer:

| Basisprincipes | Bijbehorende vraagstelling | Facetten van verantwoording |
|---|---|---|
| **Actor(en)** | Wie legt verantwoording af? | Vormen van aansprakelijkheids-toerekening:<br>• Corporatieve aansprakelijkheid<br>• Hiërarchische aansprakelijkheid<br>• Collectieve aansprakelijkheid<br>• Individuele aansprakelijkheid |
| **Forum/fora** | Aan wie wordt verantwoording afgelegd? | Fora van verantwoording:<br>• Politieke verantwoording<br>• Juridische verantwoording<br>• Administratieve verantwoording<br>• Professionele verantwoording<br>• Maatschappelijke verantwoording |
| **Onderwerp** | Wanneer wordt verantwoording afgelegd? | Onderwerp van verantwoording:<br>• Activiteiten<br>• Bevoegdheden<br>• Beslissingen<br>• Domeinen |
| **Timing** | Waarover wordt verantwoording afgelegd? | Momentum van verantwoording:<br>• Voorafgaand aan handelen<br>• Tijdens handelen<br>• Na afloop van handelen<br><br>Ritme van verantwoording:<br>• Ad-hoc verantwoording<br>• Regelmatige verantwoording<br>• Structurele verantwoording |

*Figuur 2. Basisprincipes bij het ontwerpen van verantwoordingsvormen*

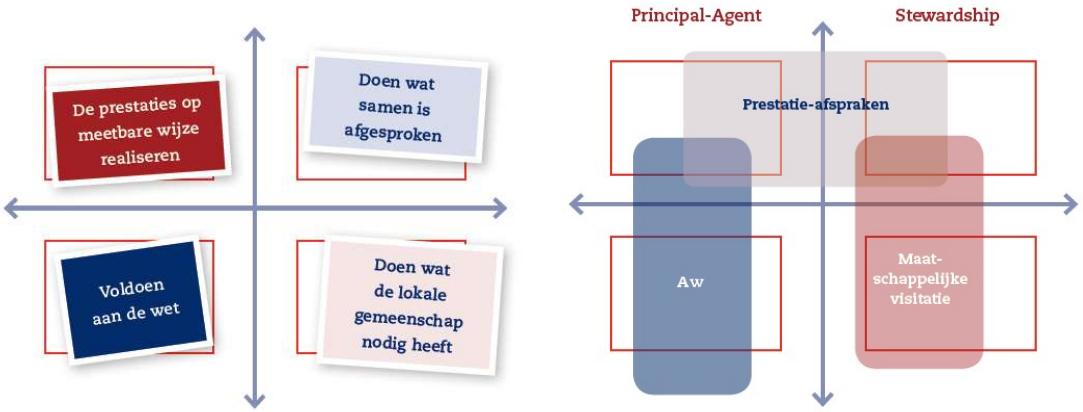
## Waarderen van wonen

In opdracht van SVWN schreven Van der Steen e.a. een essay over ‘*Het waarderen van wonen*’.[9] Ze onderscheiden vier verschillende sturingsperspectieven voor maatschappelijke

[8] Idem, p. 37.
[9] Steen, M. van der, J. Schram en J. Scherpenisse, 2018, *Het waarderen van wonen. Een reflectie op het instrument van maatschappelijke visitaties van woningcorporaties.* NSOB via NSOB (2018) Waarderen van Wonen.pdf (visitaties.nl)

organisaties zoals overheden en corporaties. In principe sturen woningcorporaties op alle vier de vormen, maar de manier waarop de aandacht verdeeld wordt wisselt in de tijd en plaats.[10]

Bij deze verschillende vormen van sturen, horen ook verschillende perspectieven op hoe een maatschappelijke organisatie verantwoording over die sturing aflegt.




*Figuur 3. De vier rollen en verantwoordelijkheden van de corporatie, Nederlandse School voor het Openbaar Bestuur, 2018*

Aan de linkerkant van het schema gaat het om wat wel 'principal-agent' genoemd wordt, aan de rechterkant 'stewardship'. In het kort is principal-agent verticaal, hiërarchisch en meetbaar: van de corporatie wordt verantwoording geëist. Stewardship is horizontaal, intrinsiek gedreven en vanuit gedeelde doelen: de corporatie legt zelf verantwoording af. Links zit het domein van de Autoriteit Woningcorporaties, rechts dat van de maatschappelijke visitatie vanaf methodiek 6.0. Prestatieafspraken raken twee vormen van sturing (*prestaties meetbaar realiseren* en *doen wat samen is afgesproken*). Van der Steen e.a. waarschuwen dat de hiërarchische aanpak van controle en verantwoording in de principaal-theorie ten koste gaat van gelijkwaardigheid van partijen in de lokale context. Goede prestatieafspraken zijn dus zowel in vorm, inhoud als relatie een mix van beide perspectieven (én meetbaar en concreet, én gelijkwaardig en gebaseerd op een gedeelde visie).

## Prestatieafspraken: middel of doel?

Tot zover het ideaalplaatje, terug naar de weerbarstige praktijk. De optelsom van de visitaties in methodiek 6.0 op het prestatieveld Opgaven en Ambities oogt vreemd in het licht van de huidige wooncrisis. Hoe kunnen midden in een wooncrisis woningcorporaties gemiddeld een ruime voldoende scoren op hun maatschappelijk presteren? In het antwoord op die vraag zien

[10] Idem, p. 27.

we mechanismen optreden die naar onze verwachting ook bij de landelijke prestatieafspraken een rol gaan spelen.

Prestatieafspraken richten zich op de output, het resultaat. Dit vanuit de veronderstelling dat de achterliggende opgaven en doelen, de outcome, daarmee gerealiseerd worden. De afgesproken resultaten zijn dan een middel om die doelen te halen. Maar die achterliggende doelen hebben de neiging in de loop van de tijd te veranderen. Voor een deel omdat maatschappelijke problemen snel kunnen veranderen, voor een deel omdat de perceptie van die problemen sterk kan veranderen. De woningmarkt die nu al een jaar of vier zich in verschillende stadia van crisis en oververhitting bevindt, was voorjaar 2017 volgens de toenmalige minister "af" en "draaide als een zonnetje"[11]. In de periode van 2017-2019 hebben we in snel tempo de omvang, en de perceptie, van de crisis in de woningmarkt zien veranderen.

*Figuur 4. Voorpagina Duurzaam Gebouwd, 2017*

Prestatieafspraken hebben als effect dat het nakomen van gemaakte afspraken, feitelijk een middel, een doel in zichzelf wordt. Lang niet overal is het monitoren van die afspraken expliciet gekoppeld aan het monitoren van de vorderingen in het behalen van de achterliggende doelen. Dus als de opgaven groter worden (zoals in de afgelopen jaren gebeurde), dan is er niet automatisch een prikkel om een tandje erbij te zetten. En, terug naar de manier waarop daar in visitaties naar gekeken werd, de waardering (in rapportcijfers) ging vooral uit naar het halen van de resultaten, en veel minder naar het verminderen van de achterliggende opgaven. Het middel wordt dus een doel.

[11] Interview Stef Blok in Duurzaam gebouwd, februari 2017

Op zich is dit te rechtvaardigen, in die situaties waar corporaties zich maximaal hebben ingespannen en het onderste uit de kan hebben gehaald. Dat geldt voor een deel van de corporaties, maar zeker niet altijd, en zeker niet overal. De praktijk laat zien dat, met name bij productieafspraken (bouw, verduurzamen), praktisch haalbaar voor ambitieus gaat. Het bod is vaak sterker gelinkt aan de zekere bouwproductie van een jaarschijf, dan aan de portefeuillestrategie. Ook afspraken waar partijen het niet over eens zijn worden meestal niet opgenomen in de prestatieafspraken. Dat geeft een vertekend beeld van de opgaven en daarmee ook van de behaalde resultaten.

Op deze manier creëren corporaties en lokale overheden in zekere zin een parallelle realiteit, die weinig raakvlakken heeft met de leefwereld en problemen van huurders, of mensen uit de doelgroep die geen huis vinden. Het nakomen van op voorhand haalbare afspraken krijgt de voorkeur boven het hoog leggen van de lat en accepteren dat die niet op alle punten gehaald wordt. En ook hiervoor geldt dat in visitaties de rapportcijfers voor het halen van minder ambitieuze afspraken hoger zijn dan voor het niet volledig halen van afspraken die wel een hoog ambitieniveau hebben.

Samengevat zijn er dus drie risico's bij prestatieafspraken:

1. Het middel komt centraal te staan, doelen en opgaven verdwijnen naar de achtergrond;
2. Mede hierdoor wordt niet op tijd gesignaleerd dat door maatschappelijke, politieke of sociaaleconomische omstandigheden die opgaven aan verandering onderhevig zijn;
3. Afspraken worden gemaakt op basis van haalbaarheid, niet op basis van ambitie.

Voor al die drie risico's geldt dat met een manier van monitoren en verantwoorden die te eenzijdig focust op meten=weten, deze risico's buiten beeld blijven. Wij verwachten deze risico's ook een rol gaan spelen bij de landelijke afspraken:

**Ad 1.** Inspanningsverplichtingen zijn lastig meetbaar en lopen het risico té vrijblijvend te zijn, maar SMART-afspraken lopen het risico op "hitting the point, missing the target". Dit risico is ook aanwezig bij de doelstelling 900.000 woningen te bouwen (waarvan 250.000 sociale huur), zeker als te weinig werk wordt gemaakt van een hervorming van de woningmarkt op andere terreinen (bewoningsplicht, fiscale stelsel) en zeker ook gezien de politieke dimensie die erbij komt kijken als een minister zich verbindt aan een dergelijke concrete doelstelling;

**Ad 2.** De prestatieafspraken hebben een doorlooptijd van 8 jaar, het enige wat we zeker weten is dat de wereld in 2030 er niet uit zal zien zoals we nu verwachten, de vraag is dan ook hoe wendbaar we gaan zijn in het inspelen op die omstandigheden;

**Ad 3.** Het laatste punt lijkt getackeld te zijn doordat de ambitie hoog en als vaststaand gegeven neer is gezet. Tegelijkertijd wordt het spannend om te zien hoe corporaties (en andere bouwers) met deze verantwoordelijkheid omgaan. Dit zeker gezien het feit dat de hierboven geschetste cultuur en het feit dat deze verantwoordelijkheid verdeeld is een groot aantal corporaties (en partijen uit de bouwkolom waar zij afhankelijk van zijn).

## Samenwerken

In het essay 'Dynamiek in de lokale driehoek' van Koffijberg en De Bruijn reflecteren zij aan de hand van 100 visitatierapporten op de positieve effecten van prestatieafspraken die decentraal worden gemaakt. De waarde van prestatieafspraken lijkt opvallend genoeg meer in het proces dan in het behalen van doelen te liggen.

Ook op dit vlak gaan de landelijke prestatieafspraken spannend worden. Immers, als alle partijen die verantwoordelijk zijn voor het realiseren van de afspraken aan één tafel zouden moeten zitten, dan is die tafel meer dan een voetbalveld lang. Dus vindt het proces van het versterken van de onderlinge relatie vooral plaats tussen de organisaties en bestuurders die die afspraken feitelijk getekend hebben: Ministerie, Woonbond, Aedes. De twee laatstgenoemden vertegenwoordigen echter ook een achterban. De kans is aanwezig dat bij het naar elkaar toegroeien, de relatie met (een deel van) die achterban onder druk komt te staan. Zij zullen dan, meer nog dan nu al het geval, het verwijt krijgen meer met de Haagse politieke realiteit bezig te zijn dan met de volkshuisvestelijke praktijk of de problemen van gewone huurders.

In het geval van de woningcorporaties speelt daarbij een rol dat de landelijke prestatieafspraken ingrijpen in de handelingsvrijheid van corporaties. Enerzijds door de afgesproken huurverlaging[12], anderzijds doordat corporaties met name afgerekend zullen worden op hun bouwproductie. Het merendeel van de werkzaamheden van een corporatie is niet opgenomen in de prestatieafspraken, en zeker het sociale domein (leefbaarheid, huurachterstanden) zal de komende jaren vele aandacht vragen, en op deze gebieden zijn de landelijke prestatieafspraken weinig concreet en voorzichtig in de ambitie.

[12] Peter Hendriks. VVD dwingt met hervorming huurtoeslag kleinere sociale woningen af. Follow the money, 13 juli 2022.

## Concluderend

De titel van ons artikel is 'Waarom lokale prestatieafspraken niet echt werken (en nationale ook niet)'. Prestatieafspraken zijn richtinggevend en geen absoluut doel, maar hebben op de contractpartijen het onweerstaanbare effect dat wél te worden. Een combinatie van prestatieafspraken met monitoring en evaluatie waarbij steeds afgestemd kan worden op de lokale (en nationale) behoeften is daarom essentieel: cijfers én verhaal, tellen én vertellen, objectivering én behalen van de achterliggende maatschappelijke doelen.

## Literatuur


Hendriks, P. (2022) VVD dwingt met hervorming huurtoeslag kleinere sociale woningen af. Geraadpleegd van: https://www.ftm.nl/

Klouwen, B (2022), Versnel de bouw door een sterker lokaal bestuur. Geraadpleegd van: https://www.nrc.nl/

NOS Nieuwsuur (2022), Plan minister voor bouw sociale huurwoningen onhaalbaar, Geraadpleegd van: https://www.nos.nl/

Koffijberg, J.J. (2021) Het functioneren van de 'lokale driehoek' op basis van uitgevoerde visitaties. Geraadpleegd van: https://www.svwn.nl/

Koffijberg, J.J. & De Bruijn, J.A. (2021) Dynamiek in de lokale driehoek, Geraadpleegd van: https://www.svwn.nl/

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (2022) Nationale prestatieafspraken. Geraadpleegd van: https://www.rijksoverheid.nl/

Schram, J., van der Steen, M., van Twist, M. & Van Yperen, T. (2015), Vormgeven aan verantwoording, Publieke verantwoording in de jeugdhulp: een handboek voor praktisch houvast, Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Steen, M. van der, J. Schram en J. Scherpenisse (2018) Het waarderen van wonen. Een reflectie op het instrument van maatschappelijke visitaties van woningcorporaties. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Timmer, E.R., Wingelaar, E., Yalcin, Ö, Ntagengerwa, J. & De Jong, P. (2022) Optimalisatie maatschappelijke visitaties, BMC