

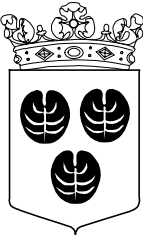
Rekenkamer Bloemendaal

Onderzoek Fonds Sociale Woningbouw

2006

Rekenkamer Bloemendaal
Bloemendaal, 4 januari 2006
Lex van Drooge en Frits Roemers

Registratienummer 2006002106





Inhoudsopgave

Aanleiding voor het onderzoek	4
Afbakening en methodiek van het onderzoek	5
Probleemstelling	6
Bevindingen	7
Conclusies	10
Aanbevelingen	12
Bijlage	13



Aanleiding voor het onderzoek

Aanleiding voor het onderzoek zijn de onduidelijke rol en functie van het Fonds Sociale Woningbouw, de discussie die daarover is ontstaan bij de bespreking van de Meerjarenbegroting 2005-2008 en het raadsbesluit om het Fonds een rol te laten spelen bij de dekking van de tekorten in de Meerjarenbegroting.



Afbakening en methodiek van het onderzoek

Afbakening

Het onderzoek richt zich in de tijd met name op de periode vanaf de privatisering van het Gemeentelijk Woningbedrijf in 1997 tot heden en inhoudelijk op de wijze waarop de privatisering heeft plaatsgevonden en de wijze waarop het geld uit het Fonds in de loop der jaren is besteed.

Aanpak

Het onderzoek is voornamelijk uitgevoerd in de periode september- november 2005.
In deze periode is literatuuronderzoek verricht en zijn gesprekken gevoerd met de volgende personen:

Mr. V.H. Bruins Slot, wethouder gemeente Bloemendaal
Mr. J.C.M. van Hooft, hoofd sector Grondgebied gemeente Bloemendaal
De heer L.J.G. Salman, directeur van de woningbouwvereniging Brederode

Daarnaast is telefonisch informatie verkregen van de Inspectie Volkshuisvesting van het Ministerie van VROM.



Probleemstelling

Op basis van het onderzoeksvorstel is de volgende probleemstelling gedefinieerd:

Is er een helder beleid ten aanzien van het Fonds Sociale Woningbouw; en zo ja, hoe werkt het en welke functie vervult het, c.q. zou het moeten vervullen?

Het onderzoek richt zich op twee clusters van vragen:

- Wat waren/zijn de doelstellingen van het Fonds en op welke wijze heeft het Fonds in het verleden bijgedragen aan de realisatie van deze doelstellingen?
- Op welke wijze wordt het Fonds op dit moment ingezet om de gewenste doelstellingen te realiseren?



Bevindingen

Voorgeschiedenis

Het Fonds Sociale Woningbouw is ontstaan bij raadsbesluit van 17 april 1980 en bij de oprichting wordt een bedrag van € 385.713,- in het Fonds gestort.

In het raadsbesluit wordt het doel van het Fonds omschreven als noodzakelijke investering ten behoeve van het oplossen van de grote woningnood onder lagere inkomensgroepen.

Pas 15 jaar later, in maart 1995 wordt voor de eerste keer een aanzienlijk beroep gedaan op het Fonds. Woningbouwvereniging Brederode ontvangt dan een bijdrage van ongeveer € 190.000,- voor een drietal sociale woningbouwprojecten gezamenlijk: Blekersveld, Stoopplein en Bos en Duinlaan. Brederode zelf draagt ongeveer € 170.000,- bij aan die projecten.

Privatisering gemeentelijk Woningbedrijf

In december 1996 wordt het Gemeentelijk Woningbedrijf als gevolg van het rijksbeleid geprivatiseerd. Het rijksbeleid is erop gericht dat gemeentelijke woningbedrijven of verzelfstandigd worden, of worden ondergebracht bij een bestaande woningbouwvereniging. De gemeente Bloemendaal besluit tot het onderbrengen bij een woningbouwvereniging en nodigt een drietal woningbouwverenigingen uit een bod uit te brengen op de 360 woningen van het Gemeentelijk Woningbedrijf die zij wil overdoen. (Die drie corporaties zijn Brederode uit Bloemendaal en Randstad en De Vonk uit Haarlem.)

Aanvankelijk gaat bij de gemeente de voorkeur uit naar een Haarlemse corporatie, maar na het nodige lobbywerk wordt besloten om eerst met de "eigen" corporatie, woningbouwvereniging Brederode, te gaan onderhandelen. Over een groot aantal punten wordt onderhandeld en tot overeenstemming gekomen waarbij de voorwaarden in belangrijke mate door de gemeente gedictieerd worden.

Eindresultaat is onder meer dat de woningen tegen bedrijfswaarde verkocht worden aan woningbouwvereniging Brederode, minus 64 woningen die zonder rijkssteun gebouwd zijn en die de gemeente zelf in bezit houdt om deze, wanneer zij leeg komen, zelf te verkopen.

De behaalde boekwinst op de over te dragen woningen, plus een deel van de Algemene Bedrijfsreserve van het Gemeentelijk Woningbedrijf en de onderhoudsvoorziening, worden ten gunste van het Fonds Sociale Woningbouw gebracht.

De verkoop van de woningen tegen bedrijfswaarde was tegen de wens van woningbouwvereniging Brederode die gepleit had voor overname tegen boekwaarde met een voorziening voor toekomstig onderhoud. Nu de boekwinst en een deel van de Algemene bedrijfsreserve en de onderhoudsvoorziening bij de gemeente in het Fonds blijven, stelt woningbouwvereniging Brederode voor om het Fonds gezamenlijk te gaan beheren, zodat zij toch enige invloed heeft op deze gelden. Door de gemeente wordt dit afgewezen. De beslissingsbevoegdheid over de gelden wordt aangemerkt als een gemeentelijke aangelegenheid waarin medebeslissingsrecht niet past.

De gemeente kent woningbouwvereniging Brederode het recht toe advies uit te brengen in de bestedingen.

De verkoop tegen bedrijfswaarde was ook tegen de wens van het rijk. Bovendien werd van rijkswege geëist dat de door gemeentelijke woningbedrijven opgebouwde reserves bij privatisering beschikbaar dienden te blijven en aangewend dienden te worden voor volkshuisvestingsdoeleinden. De inspectie van VROM stelt zich op het standpunt dat de boekwinst dient te worden overgedragen aan de overnemende corporatie zodat zeker was dat deze gelden aangewend zouden worden voor de volkshuisvesting en de corporatie de gewenste beleidsruimte en middelen zou krijgen om de gestelde kerntaken op te pakken.

Van gemeentewege werd dit standpunt niet gevolgd en werd besloten om de boekwinst te storten in het Fonds Sociale Woningbouw, waarmee voldaan werd aan de eis dat het geld beschikbaar bleef voor volkshuisvestingsdoeleinden.



De inspectie bleef het oneens met deze beslissing maar beschikte niet over de juridische middelen om een ander standpunt af te dwingen. In de discussie met het rijk heeft de gemeente aangeboden om over de besteding van het Fonds met de staatssecretaris een convenant af te sluiten. Dit convenant, waarin de gemeente toezeit een subsidieverordening voor het Fonds op te stellen, is ook daadwerkelijk opgesteld maar nooit ondertekend. Uiteindelijk bloedt de discussie met de inspectie dood na vertrek van de betrokken ambtenaar bij de inspectie zonder dat overeenstemming bereikt wordt.

Resultaat van de privatisering van het gemeentelijk woningbedrijf is dat een bedrag van € 3.852.800,- in het Fonds wordt gestort en dat een bedrag van € 1.507.700,- wordt toegevoegd aan de algemene reserve van de gemeente. Het Fonds is daarmee aanzienlijk in omvang toegenomen maar de - ook aan de gemeenteraad - toegezegde verordening is tot op heden niet vastgesteld.

Van de kant van de gemeente wordt aangekondigd dat de inzet van het Fonds in de toekomst verbreed zal gaan worden en zich dan niet meer zal beperken tot alleen woningen van toegelaten instellingen maar ook tot voorzieningen in de woon- en leefomgeving en mogelijk ook tot sociale koopwoningen die door toegelaten instellingen in de gemeente gebouwd worden.

Een besluit over deze verbreding van de inzet van het Fonds wordt officieel echter nooit genomen. Wel wordt later bij toekenning van een bijdrage uit het Fonds in 2003 voor het project Vogelsanck gesteld en gehandeld alsof die verbreding in 1997 wel gerealiseerd is.

Voor woningbouwvereniging Brederode betekent de aankoop van het Gemeentelijk woningbedrijf dat er een flink aantal jaren sprake is van een negatief bedrijfsresultaat temeer daar aanzienlijke investeringen in de overgenomen woningen gedaan moeten worden waar geen extra huurinkomsten tegenover staan.

Besteding gelden fonds

De eerste keer dat gesproken wordt over een beroep op het Fonds na de privatisering is in verband met de bebouwing van het voormalig Provinciaal Ziekenhuisterrein. Om de bouw van 90 sociale huurwoningen hier mogelijk te maken besluit de Raad in december 2001 hiervoor een bedrag van 90 keer € 22.700,- (i.c. € 2.043.000,-) uit het Fonds te reserveren. Voorwaarde is dat woningbouwvereniging Brederode, die de sociale huurwoningen te zijner tijd in bezit zal krijgen, een zelfde bedrag per woning beschikbaar stelt, hetgeen wordt toegezegd. Deze heeft daar in augustus 2001 mee ingestemd. Dit ging evenwel niet van harte en hierbij werd gewezen op de slechte financiële positie als gevolg van de dure overname van het Gemeentelijk woningbedrijf.

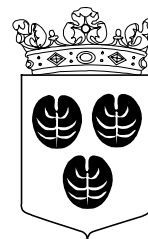
In 2003 wordt uit het Fonds € 845.125,- beschikbaar gesteld voor het project De Voghelsanck.

Hiervan is € 181.400,- bestemd als bijdrage in de kosten voor de bouw van 20 sociale huurwoningen voor ouderen door Woonzorg Nederland en een bedrag van € 663.725,- als eenmalige bijdrage om het (contant gemaakte) jaarlijkse exploitatie tekort van de gemeenschappelijke voorzieningen in het wijksteunpunt te dekken.

In de toelichting bij de aanvraag wordt gesteld dat de inzetbaarheid van het Fonds in 1997 verbreed is met de opties van subsidie voor de realisatie van koopwoningen door toegelaten instellingen en van subsidie voor voorzieningen in de woon- en leefomgeving van sociale huurwoningen.

Verder wordt in de toelichting bij de aanvraag gesteld dat het inzetten van het fonds voor algemene voorzieningen in de woonomgeving geen kernactiviteit van het fonds is maar in dit geval zeer wenselijk geacht wordt. Het ontbreken van een subsidieverordening waaraan aanvragen getoetst kunnen worden doet zich hier gevoelen.

Dat laatste is wederom het geval als eind 2004 discussie ontstaat om de gelden uit het Fonds in te zetten ter dekking van de tekorten in de Meerjarenbegroting 2005 t/m 2008.



Het Fonds en de Meerjarenbegroting 2005-2008

Bij de begrotingsbehandeling 2005-2008 wordt voorgesteld om alle gelden uit het Fonds Sociale Woningbouw te koppelen aan specifieke projecten en daarmee het Fonds volledig uit te putten.

In het voorstel wordt het geld gekoppeld aan vier toekomstige projecten, deze zijn:

- de reeds eerder genoemde 90 woningen op het voormalig Provinciaal Ziekenhuisterrein,
- de renovatie van 28 duplexwoningen,
- de bouw van 27 sociale huurwoningen op het voormalig Marinehospitaalterrein
- een bijdrage aan het wijksteunpunt Overveen.

Daarmee is voor al het geld uit het Fonds een verplichting aangegaan.

Woningbouwvereniging Brederode heeft geprotesteerd tegen het feit dat de gemeenteraad besluiten nam over "verregaande wijzigingen in het Fonds" (= het leegmaken van het Fonds) zonder overleg met woningbouwvereniging Brederode maar heeft wel ingestemd met de koppeling van de gelden aan de genoemde vier projecten.

Het "leeghalen" van het Fonds leidt er toe dat een deel van het Fonds alsnog een rol speelt bij het dekken van de tekorten op de meerjarenbegroting. Het Fonds heeft namelijk een rol gespeeld bij de dekking van het begrotingstekort via de projecten "Marinehospitaalterrein" en het project "Wijksteunpunt Overveen".

Voor het project "Marinehospitaalterrein" waren drie partijen uitgenodigd een bod uit te brengen op het plan. Twee van de drie (waaronder woningbouwvereniging Brederode in combinatie met een projectontwikkelaar) waren daarbij uitgegaan van aankoop van de grond van de gemeente tegen kostprijs (aankoopkosten + financieringskosten).

Projectontwikkelaar BAM bood een hogere prijs voor de grond en werd gekozen om het plan te realiseren. Daarbij werd door de gemeente als voorwaarde gesteld dat in het plan 27 sociale huurwoningen moesten worden gerealiseerd zonder dat daarbij subsidie verstrekt zou worden. Anders gezegd: de onrendabele top van sociale woningbouw moest binnen het totale project verevend worden. De BAM heeft deze verplichting uitgewerkt door in het totaalplan voor de sociale woningbouw met een negatieve grondwaarde te rekenen van € 22.700,- per woning. In juni 2004 werd hierover tussen de BAM en woningbouwvereniging Brederode, die de sociale huurwoningen zou overnemen, onderhandeld en in augustus 2004 op globale gronden tot overeenstemming gekomen.

Op grond van deze exploitatieopzet is enkele maanden later bij de begrotingsbehandeling, toen het Fonds ter sprake kwam als optie om tekorten op de begroting te dekken, de redenering gevolgd dat de gemeente in feite de grond te goedkoop aan de BAM had verkocht (gelet op de negatieve grondprijs die de BAM rekende voor sociale woningbouw) en daarmee indirect het project had gesubsidiëerd.

Op basis van deze redenering vond het College van B&W het gerechtvaardigd een bedrag van 27x € 22.700,- = € 613.900,- van het Fonds over te hevelen naar de algemene middelen. De gemeenteraad heeft hiermee op 16 december 2004 ingestemd. Daarmee was een deel van het tekort op de meerjarenbegroting gedekt.

Zoals eerder opgemerkt heeft woningbouwvereniging Brederode ingestemd met deze onttrekking uit het Fonds. Dit blijkt uit een brief van woningbouwvereniging Brederode aan de gemeente van 15 december 2004 waarin staat: "...Ook zijn wij er niet tegen dat de bijdrage van de gemeente aan de sociale woningen op het voormalig Marinehospitaal terrein betaald wordt uit het Fonds Sociale Woningbouw in plaats van uit de exploitatie van het totale plan, zoals eerder bedoeld was. Wij hadden echter liever de oude situatie gehandhaafd omdat het meer financiële ruimte zou geven voor de volkshuisvesting...".

Tegelijkertijd werd het laatste restant van het Fonds (€ 181.095,-) ook ingezet voor de dekking van het begrotingstekort, waarbij werd vermeld dat het een bijdrage betrof voor het wijksteunpunt Overveen. Welke redenering hieraan ten grondslag ligt is onhelder, omdat er geen afspraak was met de projectontwikkelaar om via de grondprijs € 181.000,- bij te dragen aan het te ontwikkelen wijksteunpunt Overveen. Ook met deze laatste onttrekking hebben gemeenteraad en woningbouwvereniging Brederode ingestemd.



Conclusies

In dit hoofdstuk wordt een antwoord gegeven op de twee onderzoeksvragen die bij aanvang van het onderzoek zijn gesteld waarna nog een aantal conclusies volgen.

De eerste onderzoeksvraag luidde:

Wat waren / zijn de doelstellingen van het Fonds en op welke wijze heeft het Fonds in het verleden bijgedragen aan de realisatie van deze doelstellingen?

Oorspronkelijk was er één specifieke doelstelling voor het Fonds: bouwen voor lage inkomensgroepen, het Fonds zou worden ingezet om de woningnood onder lage inkomensgroepen te verminderen. Geconstateerd kan worden dat het Fonds de eerste jaren niet is gebruikt. Pas 15 jaar na instelling van het Fonds, in 1995, wordt er een aanzienlijk beroep gedaan bij de realisatie van een drietal sociale woningbouwprojecten.

In 1997 wordt, na de verkoop van het gemeentelijk woningbedrijf aan woningbouwvereniging Brederoode, aangekondigd dat het gemeentebestuur voornemens is de doelstellingen van het Fonds te verbreden. Hierover wordt geen formeel besluit genomen. Wel wordt vanaf 2003, wanneer er besluiten worden genomen over bijdragen uit het Fonds, uitgegaan van een bredere doelstelling zoals verbetering van de woonomgeving en vergroting van de leefbaarheid zonder deze exact in een subsidieverordening vast te leggen.

De tweede vraag was:

Op welke wijze wordt het Fonds op dit moment ingezet om de gewenste doelstellingen te realiseren?

Doordat de doelstellingen niet exact zijn omschreven is deze vraag slechts in algemene zin te beantwoorden. In algemene zin kan geconcludeerd worden dat het Fonds in een breed volkshuisvestelijk kader is ingezet, bijvoorbeeld om de exploitatieopzet van projecten als de nieuwbouw op het voormalig Provinciaal Ziekenhuisterrein en het wijksteunpunt de Vogelsanck financieel sluitend te krijgen. De inzet van het Fonds ten behoeve van de meerjarenbegroting van de gemeente heeft geen bijdrage geleverd aan de realisatie van volkshuisvestingsdoelstellingen.

Conclusies

- Oorspronkelijk, in 1980, was er sprake van één simpele doelstelling voor het Fonds: "bouwen voor lage inkomensgroepen". In 1997, bij de privatisering van het Gemeentelijk Woningbedrijf wordt de gemeenteraad en het ministerie van VROM toegezegd dat een subsidieverordening zal worden opgesteld en wordt aangekondigd dat de doelstellingen van het Fonds verbreed zullen worden waardoor ook sociale koopwoningen en projecten ter verbetering van de woonomgeving voor subsidiering in aanmerking kunnen komen. De toegezegde subsidieverordening komt er echter niet en een besluit tot verbreding van de doelstelling van het Fonds wordt niet genomen. Wel wordt bij de behandeling van de aanvraag voor het project Vogelsanck in 2003 de indruk gewekt dat dit besluit in 1997 genomen is en wordt dienovereenkomstig gehandeld.
- Voor de privatisering leidde het Fonds Sociale Woningbouw een sluimerend bestaan, bij de privatisering is het Fonds als instrument gebruikt om zo groot mogelijke zeggenschap te houden over volkshuisvestingsactiviteiten binnen de gemeentegrenzen. De onderhandelingen bij de verkoop van het gemeentelijk woningbedrijf zijn vanuit financieel perspectief gevoerd en zijn voor de gemeente financieel zeer succesvol. Volkshuisvestelijke aspecten lijken bij deze onderhandelingen geen of nauwelijks een rol te hebben gespeeld. Door de boekwinst van het voormalig Gemeentelijk woningbedrijf in het Fonds te storten behield de gemeente bewust de



zeggenschap over deze miljoenen waarover zij volgens het Ministerie van VROM geen zeggenschap diende te hebben. Gevolg van deze handelwijze was een aanzienlijke verzwakking van de financiële positie van woningbouwvereniging Brederode als ook een verzwakking van de onderhandelingspositie van deze laatste, zowel ten opzichte van de gemeente als ten opzichte van andere partijen in de sector. Deze onderhandelingspositie werd nog meer verzwakt door het niet toekennen van medebeslissingsrecht over de boekwinsten en het achterwege blijven van een subsidieverordening (ondanks toezeggingen), waardoor woningbouwvereniging Brederode in sterke mate afhankelijk werd van de welwillendheid van de gemeente bij de realisatie van projecten.

- Door het achterwege blijven van een subsidieverordening en door de niet nader ingevulde verbreding kreeg het gebruik van het Fonds een ad hoc karakter, meer gericht op het incidenteel oplossen van financiële problemen dan op het behalen van een maximaal volkshuisvestingsrendement. Doordat er geen heldere doelstellingen waren voor de bestedingen van het Fonds is er sprake van een maximale interpretatieruimte om onttrekkingen aan het Fonds te rechtvaardigen. Uiteindelijk heeft dat geleid tot onttrekkingen uit het Fonds die geen ander doel hadden dan het dekken van tekorten op de meerjarenbegroting van de gemeente.
- Hoewel de gemeente bij de onttrekking van gelden uit het Fonds voor het woningbouwproject op het Marinehospitaal terrein en het wijksteunpunt Overveen formeel de correcte procedure heeft gevolgd (woningbouwvereniging Brederode is om advies gevraagd en heeft met het voorstel ingestemd en ook de gemeenteraad is met het voorstel akkoord gegaan) heeft deze handelwijze niet het oogmerk om sociale woningbouw betaalbaar te maken, maar om, al dan niet met een achteraf redenering, een begrotingsprobleem op te lossen, hetgeen niet gerekend kan worden tot de intentie van het Fonds en van het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid.



Aanbevelingen

Aanbevolen wordt om eerst discussie te voeren over nut en noodzaak van het Fonds.

Indien de conclusie van deze discussie positief is en het Fonds gevoed blijft worden met een deel van de opbrengst van de verkoop van gemeentelijk onroerend goed zoals nu het geval is, is aansluitend technische uitwerking gewenst in een subsidieverordening met daarin een heldere omschrijving van de doelstellingen van het Fonds en heldere criteria waaraan een project moet voldoen om voor een bijdrage uit het Fonds in aanmerking te komen.



Bijlage

Overzicht van claims en onttrekkingen van het Fonds Sociale Woningbouw.

Omvang van het Fonds op 31 december 2002	€ 4.315.809,-
Onttrekking woningen Marine Hospitaalterrein	€ 612.603,-
Onttrekking wijksteunpunt Overveen	€ 181.095,-
Onttrekking project De Voghelsanck	€ 845.125,-
Claim 90 woningen PZ-terrein	€ 2.042.010,-
Claim renovatie duplexwoningen	€ 635.292,-

Totaal claims en onttrekkingen	€ 4.316.125,-