



**Tien jaar
Samen werken
aan
Samen wonen
Wat werkt?**

**Een onderzoek naar
het proces rondom de
prestatieafspraken wonen
in de gemeente Delft**

**A.W. Postma
Studentnummer 292602**

**Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale Wetenschappen
Rotterdam, november 2006**

Op de kaft zijn foto's van Delftse
huurwoningen weergegeven.
De afbeeldingen zijn gevonden
via de volgende (internet)adressen: www.vestia.nl
www.vidomes.nl
www.woonnet-haaglanden.nl
www.jvb.tudelft.nl

Van geen van de foto's is de fotograaf bekend.

Tien jaar samen werken aan samen wonen.

Wat werkt?

Een onderzoek naar het proces rondom de
prestatieafspraken wonen in de Gemeente Delft

Arjan Wiebe Postma

Studentnummer 292602

Scriptiebegeleiding: dr. E.H. Klijn

Tweede lezer: dr. J. Edelenbos

Erasmus Universiteit Rotterdam

Faculteit der Sociale Wetenschappen

Studierichting Bestuurskunde

Bestuur en Management van

Complexe Ruimtelijke Vraagstukken



Voorwoord

Op deze plaats maak ik graag van de gelegenheid gebruik om eens terug te blikken op de periode die vooraf is gegaan aan het schrijven van dit “werkstuk”. Daartoe neem ik de lezer even mee terug in de tijd.

Eind 1998, om preciezer te zijn in november van dat jaar, kwam ik aan ‘de verkeerde kant’ van de tafel te zitten, zoals ik dat destijds noemde. Na mijn studie Culturele en Maatschappelijke Vorming, was ik klaar om de arbeidsmarkt te bestormen met het doel professionele ondersteuning te bieden aan het particulier initiatief. Ik wilde bouwen aan samenhang in buurten, aan agogische relaties, en bewoners ondersteunen in hun worsteling met de overheidsbureaucratie. Maar toen ik daarover mijn mond opendeed, toevallig tegen één van de beste scouts van de gemeente Delft, zat ik daar ineens. Vol idealisme en enthousiasme, midden in de ‘black box’ waartegen ik ten strijde had willen trekken.

Na te hebben gewerkt in verschillende beleidsterreinen binnen de maatschappelijke sector, groeide de vertrouwdheid met het ambtelijk apparaat, maar de nieuwsgierigheid bleef. Ik wilde meer weten over de mechanismen die ten grondslag liggen aan het krachtenspel tussen belangen: waarom adviseer ik negatief over dit voorstel, wat is er goed aan deze beleidslijn, welke maatregelen zijn in deze situatie het meest adequaat en waarom?

De parttime Master Bestuurskunde bood hierin uitkomst. In de avonduren leerde ik met zielsverwanten over democratische beginselen; het beleidsproces; de juridische en economische rationaliteit; en natuurlijk nog veel meer. Ondertussen vond in mijn werkomgeving een verschuiving van taken plaats, die ertoe leidde dat ik me steeds meer ging richten op sociale en maatschappelijke ontwikkeling binnen ruimtelijke processen. Het was er de oorzaak van, dat ik - na uitgebreid overleg op verschillende fronten en veel wikken en wegen - na het parttime schakeljaar koos voor een voltijds master: Bestuur en Management van Complexe Ruimtelijke Vraagstukken.

De aangereikte stof kon direct worden toegepast. Inderdaad brak een hevige ‘Strijd om de ruimte’ los, maar dat was er één die zich met name in mijn agenda manifesteerde. Immers, naast werk en gezin, stond het eerste half jaar ook in het teken van het collectief onderzoek naar de werking van stedelijke netwerken: het “Nirov-drieluik”. De handen konden meteen uit de wetenschappelijke mouwen gestoken worden; Martijn, Maurice, Joost en mij viel het stedelijk netwerk Tripool te beurt (Maastricht, Heerlen, Sittard-Geleen). Bestuurskundig erg interessant vanwege het relatief prille stadium van ontwikkeling, maar het was vooral de vorm van onderwijs die me erg

aansprak: praktijkgericht wetenschappelijk onderzoek, met een onderlinge competitieve prikkel voor de studenten. De presentatie van het onderzoek aan de opdrachtgever vormde tenslotte de spreekwoordelijke kers op de taart.

Tijdens het afstudeertraject, waarvan dit verslag het resultaat is, kreeg ik de gelegenheid om op visite in eigen huis te gaan. De ervaring van acht jaar werken binnen de lokale overheid leverde weliswaar een vrijstelling voor de stage op, maar tevens de gelegenheid om nu eens een ander - voor mij tot dan toe onontgonnen - beleidsterrein van binnenuit te onderzoeken. Ik heb door de ogen van een student (opnieuw) kennis kunnen maken met het overheidsapparaat en de wederzijdse invloeden daarvan op de maatschappelijke context. Ik kreeg dus eigenlijk een tweede kans voor een eerste indruk.

Op het moment waarop ik dit schrijf, is die 'tweede' eerste indruk nog te vers om aan het papier toe te vertrouwen. Bovendien hebben de ideeën daarover nog niet tot volle wasdom kunnen komen, omdat mijn aandacht de laatste tijd vooral uitging naar het afronden van de studie.

Maar het zoeken naar een juiste balans in het verdelen van aandacht heeft niet alleen in de laatste fase van de studie plaatsgevonden. Vanaf september 2004 hebben verschillende mensen ondervonden dat ik ervoor koos om deze studie te volgen; sommigen beduidend meer dan anderen. Degene die daarvoor het grootste applaus verdient is uiteraard José, zonder wiens vertrouwen en ongelofelijke steun het nooit, maar dan ook nooit zover gekomen zou zijn. Maar ook Thies en Evi hebben hun uiterste best gedaan om steeds weer begrip op te brengen voor mijn fysieke of mentale afwezigheid. Steeds heb ik ervaren, dat ik zowel aan het thuisfront, als van familie, vrienden en collega's de ruimte kreeg, die ik dacht nodig te hebben. Degenen die daar in het bijzonder aan hebben bijgedragen zijn Lenny en Ans geweest, maar mijn dank gaat uit naar heel veel meer mensen, die ik hier onmogelijk allemaal bij naam noemen. Mensen die interesse toonden, me hebben aangespoord, een voorbeeld voor me waren, en wat al niet nog meer. Al die mensen hebben mede aan dit succes bijgedragen.

Een laatste woord van dank richt ik - tot besluit - aan het adres van mijn werkgever. Met het sponsorcontract dat ik bij aanvang van de studie kreeg aangeboden, heeft de gemeente Delft niet alleen in materiële zin voor studiefaciliteiten gezorgd; ook betekende het voor mij een wederzijds commitment, wat op diverse andere manieren een positieve bijdrage aan het afronden van de opleiding heeft geleverd.

Wiebe Postma, Delft, november 2006

Samenvatting

Vanaf 1995 maken de woningcorporaties die in Delft actief zijn en de gemeente Delft, prestatieafspraken met elkaar. Het proces waarbinnen dat gebeurt, is onderwerp van dit onderzoek. De aanleiding hiervoor wordt gevormd door de verbazing over het achterblijven van een gezamenlijk gedeelde visie of missie, ondanks de jarenlange samenwerking. Bovendien worden partijen sinds 1993 als gevolg van het Besluit Beheer Sociale Huurwoningen geacht om op regelmatige basis afspraken met elkaar te maken over het lokale woonbeleid. Op basis daarvan zou verondersteld mogen worden, dat de samenwerking inmiddels heeft geleid tot gedeelde percepties en een geïnstitutionaliseerde vorm van samenwerking.

In dit onderzoek is ervoor gekozen het besluitvormingsproces inzichtelijk te maken door het strategisch gedrag van de actoren in het beleidsnetwerk in verband te brengen met de ontwikkeling binnen de prestatieafspraken gedurende de afgelopen tien jaar. Het doel is daarvan, om te komen tot uitspraken over welk strategisch gedrag een gunstige invloed heeft op het proces.

De netwerktheorie en de procesmanagementbenadering zijn richtinggevend geweest bij de analyse en aanbevelingen van het besluitvormingsproces rondom het maken van prestatieafspraken. Uit deze theorieën is met name het gedachtegoed over actoren, percepties en strategieën gebruikt; ook is het procesontwerp een belangrijk uitgangspunt bij de conclusies en aanbevelingen.

Het onderzoek is opgezet als een casestudy, waarbij het beleidsnetwerk binnen de gemeente Delft is onderzocht, door de betrokken bestuurders te interviewen en deskresearch te verrichten aan de hand van de beschikbare schriftelijke bronnen. Daartoe worden de formele besluiten gerekend, maar ook notulen, persberichten en informatie die via internet is gepubliceerd. Het theoretische model bestaat eruit, dat de gehanteerde strategieën onder invloed van percepties tot stand zijn gekomen en dat de kwaliteit van het proces afhankelijk is van die strategieën.

Het onderzoek heeft geleid tot een drietal aanbevelingen. De eerste heeft betrekking op de regie in het proces, in de tweede aanbeveling wordt aandacht gevraagd voor het onderscheid tussen het maken van een procesontwerp en 'werkafspraken', en als laatste wordt openheid in het proces benoemd als een belangrijk aandachtspunt.

Uit de empirische gegevens is gebleken, dat de perioden waarin strategieën waren gericht op het voeren van de regie een positieve uitwerking hadden op het besluitvormingsproces rondom de prestatieafspraken. Uit de interviews is naar voren gekomen dat er een duidelijke behoefte ligt voor het aanbrengen van een duidelijkere structuur in het ontwikkelen van de prestatieafspraken. Aan de hand van het theoretisch kader is gebleken dat het maken van een procesontwerp tegemoet komt aan deze behoefte. Tenslotte blijkt de mate van openheid een belangrijke invloed te hebben op de ontwikkeling van de prestatieafspraken. In de periode waarin er sprake van openheid, in de zin van toegankelijkheid naar elkaar, bleek dat de afspraken inhoudelijk beter waren geformuleerd en konden bogen op een groter bestuurlijk draagvlak.

Gebleken is, dat de publiek-private samenwerking met betrekking tot het woonbeleid zeker tot een meerwaarde kan leiden. Het gebruik van prestatieafspraken als sturingsinstrument heeft bewezen positieve invloed te hebben op de wijze waarop in Delft wordt samengewerkt. Een gedragen visie; openheid en een heldere structuur zijn echter belangrijke voorwaarden om de samenwerking verder te optimaliseren.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
	1.1 Sturingsvraagstuk	1
	1.2 Onderzoeksvraag	3
	1.3 Opbouw van de scriptie	4
	DEEL I: Theoretisch kader	7
2	Netwerktheorie	7
	2.1 Inleiding	7
	2.2 Het ontstaan van de netwerksamenleving	7
	2.3 Netwerktheorie als kader	11
3	Sturing in netwerken	19
	3.1 Inleiding	19
	3.2 Modellen voor besluitvorming	19
	3.3 Procesontwerp en -management	25
4	Onderzoeksdesign	31
	4.1 Inleiding	31
	4.2 Onderzoeksvraag en deelvragen	31
	4.3 Operationalisering	34
	4.4 Methodologische verantwoording	36
	DEEL II: Empirische onderzoeksgegevens	41
5	Actoren en percepties	41
	5.1 Inleiding	41
	5.2 Het Delftse netwerk in beeld	41
	5.3 Percepties van actoren over prestatieafspraken en elkaar	47
	5.4 Samenvatting	56

6	Ontwikkeling binnen de prestatieafspraken	57
6.1	Inleiding	57
6.2	Ontwikkeling op inhoud	59
6.3	Ontwikkeling op karakter	62
6.4	Ontwikkeling op voortgang	66
6.5	Resultaten van de prestatieafspraken	70
6.6	Samenvatting	71
7	Spelanalyse en processturing	75
7.1	Inleiding	75
7.2	Context van het proces	75
7.3	Analyse van het proces in vijf rondes	77
7.4	Strategisch gedrag per ronde	88
7.5	Invloed van strategisch gedrag op het proces	92
7.6	Samenvatting	101
	DEEL III: Conclusies en aanbevelingen	103
8	Lessen uit het proces	103
8.1	Inleiding	103
8.2	Conclusies	104
8.3	Aanbevelingen	112
8.4	Suggestie voor verder onderzoek	114
	Bronnen	115
	Bijlagen	119
1	BBSH, artikelen 25a t/m 25f	121
2	Opbouw van het interview en voorbeeldvragen	123
3	Tijdbalk	127
4	Prestatieafspraken Gemeente Delft - Corporaties	129

1 Inleiding

Tien jaar samen werken aan samen wonen. Wat werkt?

1.1 Sturingsvraagstuk

In de gemeente Delft wordt uiteraard sinds jaar en dag gewoond en ook bestaat reeds decennialang een samenwerkingsrelatie tussen de gemeente en de woningcorporaties. Vanaf begin jaren '90 van de vorige eeuw zijn echter veranderingen in die relatie gaan plaatsvinden die grote invloed hebben (gehad) op de onderlinge verhoudingen en de wederzijdse afhankelijkheid. Inmiddels is de samenwerking tussen gemeente en woningcorporaties ruim tien jaar gebaseerd op die veranderde verhoudingen.

Terugkijkend op deze tien jaar van samenwerking, wordt in dit onderzoek met name gekeken naar welk (strategisch) gedrag binnen het samenwerkingsproces goede resultaten tot gevolg heeft, kortom: wat werkt?

1.1.1 Aanleiding

De gemeenteraadsverkiezingen van 1998 brachten een verandering in politiek Delft teweeg. Links won aan zetels en er werd een volledig nieuw college geformeerd. De koerswijziging die dit nieuwe college voorstond, vertaalde zich in tal van nieuwe doelen, waaronder ook ambities op het huisvestingsbeleid. In het najaar van 1999 kwam op dit gebied een beleidsvisie gereed, waarin een aantal flinke uitdagingen voor de komende jaren werden benoemd.¹ Hierbij valt vooral de uitgesproken intentie tot samenwerking op, die expliciet wordt geformuleerd:

“Deze uitdagingen kunnen alleen in samenwerking met de partners in de stad succesvol worden aangegaan. (...) Wij vinden het dan ook noodzakelijk om met de corporaties wederzijdse prestatieafspraken te maken. Een zoveel mogelijk gemeenschappelijk gedragen visie moet hiervoor de basis zijn. Die visie ligt nu voor u.” (Gemeente Delft, 1999a:6).

Het citaat doet vermoeden dat de gewenste samenwerking reeds was geëffectueerd, maar nuancering is op zijn plaats. Hoewel het document in overleg met de corporaties tot stand gekomen is, verwoordt de 'gemeen-

¹ In de nota worden drie uitdagingen genoemd: 1) de sterk veranderende woningvraag; 2) nieuwbouw op vinexlocaties en 3) de stedelijke herstructureringsopgave. (Gemeente Delft, 1999a).

schappelijk gedragen visie' uitsluitend het gemeentelijk standpunt, zo lezen we enkele alinea's later (Gemeente Delft, 1999a:7).

Enkele jaren later verschijnt in maart 2002 namens het Centraal Overlegorgaan Woningcorporaties Delft (COW) een woonvisie, waarin met name aandacht is voor twee ontwikkelingen die het COW waarneemt.² Ten eerste de veranderende samenstelling van huishoudens (meer én anders), en ten tweede het toegenomen belang dat aan de kwaliteit van de woning wordt gehecht. Deze ontwikkelingen bieden volgens het COW nieuwe perspectieven en kansen waarover de corporaties graag (met de gemeente) in gesprek gaan (COW, 2002:3). Ook deze visie is tot stand gekomen in overleg met gemeente en corporaties, zonder dat het de standpunten van de gemeente verwoordt.

Nadat in 2003 de gemeente opnieuw met een woonvisie kwam ('Toekomstvisie omvang woningvoorraad Delft'; Gemeente Delft, 2003) is zowel vanuit de gemeente als vanuit de corporaties meer energie gestoken in samenwerking. Inmiddels wordt met een gezamenlijke projectenlijst gewerkt en er vindt afstemming plaats over de inzet van capaciteit en (financiële) middelen. Voor het huidige jaar 2006 staat de gezamenlijke ontwikkeling van een woonvisie op de agenda, waarbij de woonvisies van het COW en de gemeente, respectievelijk uit 2002 en 2003 als uitgangspunt zullen worden gehanteerd.

1.1.2 Probleemanalyse

Uit het voorgaande komt weliswaar de wederzijdse wens tot samenwerking naar voren, maar voorlopig zonder dat dat lijkt te landen in een gezamenlijke visie of missie. De manier waarop partijen naar elkaar verwijzen en elkaar uitnodigen tot gesprek komt zelfs enigszins clownesk over; de situatie doet denken aan een kruising waar twee partijen elkaar voorrang behoren verlenen, maar waar niets gebeurt door wederzijdse beleefdheid (nee, gaat ú maar voor...).

Wanneer we echter letten op de ontwikkelingen die door de actoren worden gesignaleerd, en de belangen die zij hebben om daarbinnen invloed uit te oefenen, valt iets anders op. Hoewel partijen in woord belijden om samen te willen werken, lijken zij op visie-niveau -ieder in hun eigen stukken- niet veel verder te komen dan het formuleren van de eigen belangen. Partijen erkennen in de genoemde visies dus impliciet dat zij wederzijds van elkaar afhankelijk zijn, maar maken dat niet altijd even zichtbaar in concreet gedrag.

² Sinds eind jaren '70 hebben de woningcorporaties die in de gemeente Delft actief zijn, zich verenigd in dit overlegorgaan. Op dit moment maken de corporaties Vidomes Delft, Woonbron Delft, Duwo en Vestia Delft daar deel van uit.

Enigszins vreemd is dat wel, want de betrokken partijen maken inmiddels sinds 1995 op regelmatige basis afspraken met elkaar, hetgeen als een cruciale tussenliggende stap gezien kan worden.³ In het proces dat leidt tot de ondertekening van die afspraken, worden partijen min of meer gedwongen om gezamenlijk na te denken over de wijze waarop de voorgenomen (eigen) handelingen aansluiten op de handelingen van andere partijen. En hoewel ook dergelijke afspraken niet noodzakelijkerwijs tot daadkrachtige actie hoeven te leiden (al dan niet gezamenlijk), mag toch worden verondersteld dat het maken en bewaken van afspraken meer verbindend is dan het uitwisselen van beleefdheden.

De vraag dient zich dan vervolgens aan, wat er dan wél gebeurt in dat proces waarbinnen de prestatieafspraken tot stand komen: waarover worden die prestatieafspraken dan gemaakt; en wat wordt er dan eigenlijk afgesproken? Maar vooral ook: waarom leidt dat er niet toe dat partijen ingaan op elkaars uitnodigingen en nu eens écht samen aan de slag gaan?

Er moet dus worden gezocht naar antwoorden op de vragen hoe prestatieafspraken tot stand komen, op welke manier de betrokkenen invloed uitoefenen op dat proces en op welke manier daar verbetering in aangebracht kan worden.

1.1.3 Doelstelling

De uitdaging die daarom in dit onderzoek wordt opgepakt, richt zich op het inzichtelijk maken van het strategisch gedrag in het besluitvormingsproces, waarmee in feite het maken van prestatieafspraken van de afgelopen tien jaar op hoofdlijnen wordt geëvalueerd. Uiteindelijk is daarvan het doel, om te komen tot aanbevelingen die leiden tot optimalisering van het proces van samenwerking. Optimalisering moet daarbij worden opgevat als het verrichten van bijstellingen aan het proces, waardoor sneller (of efficiënter) meerwaarde voor de deelnemende partijen bereikt kan worden.

1.2 Onderzoeksvraag

Vanuit de probleemanalyse en de doelstelling voor dit onderzoek is het allereerst van belang de samenstelling van het netwerk in beeld te krijgen dat zich bezig houdt met het ontwikkelen en uitvoeren van het woonbeleid. Welke actoren zijn betrokken, welke (formeel)

³ De basis voor deze afspraken worden in het Besluit Beheer Sociale Huurwoningen (BBSH) gelegd, waarin gemeenten en woningcorporaties uitdrukkelijk worden uitgenodigd afspraken met elkaar te maken.

verantwoordelijkheden en taken hebben zij en welke invloed heeft dat op de posities van de actoren in het netwerk? Vervolgens moet gekeken worden naar de handelingen van die actoren die van invloed zijn op de prestatieafspraken. Welke handelingen vertragen het proces, en welke handelingen kunnen voor doorbraken zorgen? Tenslotte kunnen conclusies worden verbonden aan de antwoorden op deze vragen, waarmee uitspraken gedaan kunnen worden over strategieën die tot meerwaarde leiden tijdens de onderhandelingen over de prestatieafspraken in Delft. Gecomprimeerd tot centrale onderzoeksvraag in deze scriptie, leidt dat tot de volgende formulering:

Hoe ziet de wisselwerking tussen strategisch gedrag van de betrokken actoren en de ontwikkeling van prestatieafspraken eruit binnen het Delftse volkshuisvestingsbeleid, en welk strategisch gedrag heeft een gunstige invloed op het proces?

In dit onderzoek wordt dus gekeken naar de mate waarin strategisch gedrag van de betrokken actoren (on)gunstig uitwerkt op de onderlinge afspraken, met het doel om tot aanbevelingen te komen waarmee verbetering in dit proces kan worden aangebracht.

1.3 Opbouw van de scriptie

Het onderzoek naar dit vraagstuk is in een drietal fasen verlopen. De eerste fase richtte zich op bestudering van de theorie en het ontwerpen van het onderzoek. Dit iteratieve proces tussen het formuleren van de onderzoeksvragen en het zoeken naar de relevante theorie, heeft geresulteerd in de behandeling van twee theorieën in het theoretisch kader, welke als een rode draad door het onderzoek heen lopen. In hoofdstuk twee komt als eerste theorie met betrekking tot netwerken aan bod, en vervolgens staat in het derde hoofdstuk theorie met betrekking tot sturing door strategie centraal. Dit theoretisch kader heeft de basis gelegd voor de vormgeving van het onderzoek. Hoofdstuk vier vervolgt daarom met een beschrijving van de wijze waarop het theoretisch kader zich heeft vertaald in de onderzoeksopzet. Daarin wordt in eerste instantie de centrale onderzoeksvraag uiteen gelegd in vier deelvragen, vervolgens vindt operationalisering van het theoretisch raamwerk plaats, en tenslotte wordt verantwoording afgelegd ten aanzien van de gehanteerde methodieken.

De tweede fase stond in het teken van gegevensverzameling, zowel door middel van deskresearch als door het afnemen van interviews. Bestudering van schriftelijk materiaal heeft in eerste instantie plaatsgevonden om inzicht te verkrijgen in de context, daarnaast is van dit materiaal zowel gebruik gemaakt bij de actor- en strategieanalyse als bij de beschrijving

van het procesverloop. Hoofdstuk vijf begint - mede ter introductie van de casus - met een actoranalyse en een analyse van de door hen gehanteerde percepties. Daarmee worden de eerste empirische gegevens gepresenteerd.

Vervolgens volgen in hoofdstuk zes drie analyses op de ontwikkeling van de prestatieafspraken: op inhoud, op karakter en op voortgang. Het vormt een opmaat voor de bespreking van de context van het proces en het procesverloop zelf, waarmee hoofdstuk zeven in het teken staat van de spelanalyse en processturing. In de tweede helft van hoofdstuk zeven wordt namelijk verder ingegaan op de in het proces gehanteerde strategieën en de invloed die dat heeft (gehad) op het proces.

Tenslotte wordt in het derde deel van het onderzoek lering getrokken uit het onderzochte proces rondom de prestatieafspraken wonen in de gemeente Delft. Na de inleiding, waarin reeds twee opmerkelijke bevindingen worden gepresenteerd, volgen de conclusies, de aanbevelingen en tenslotte nog een suggestie voor nader onderzoek.

DEEL I: THEORETISCH KADER

2 Netwerktheorie

2.1 Inleiding

Binnen de sociale wetenschappen is de netwerktheorie een actuele en veelgebruikte theorie. Deze theorie biedt een beproefd raamwerk voor een analyse van de situatie die in dit onderzoek centraal staat; ook kan deze theorie behulpzaam zijn bij het verklaren van het interactiepatroon tussen de actoren. Het theoretisch kader voor dit onderzoek wordt daarom met name gevormd door de netwerktheorie. Maar om uitspraken te kunnen doen over de invloed van strategieën op het maken van onderlinge afspraken kan niet worden volstaan met uitsluitend het behandelen van de netwerktheorie. In dit hoofdstuk wordt daarom - in aansluiting op de netwerktheorie - ook specifieke aandacht besteed aan strategieën voor sturing in netwerken en aan de procesmanagement benadering. Daarmee ontstaat een kader dat een theoretisch fundament biedt tijdens dit onderzoek.

Voor een goed begrip van de theorie wordt hieronder echter eerst de achtergrond geschetst tegen welke de netwerktheorie begrepen moet worden. Eerst wordt daarom antwoord gegeven op de vraag waarom de huidige samenleving als netwerksamenleving gezien kan worden, waarna de netwerktheorie wordt behandeld. Nadat de netwerktheorie ons dan een theoretisch kader heeft verschaft om naar de besluitvorming in netwerken te kijken, worden enkele modellen behandeld hoe die besluitvorming zelf inzichtelijk gemaakt kan worden. Beargumenteerd wordt, waarom het rondommodel voor dit onderzoek als het meest adequaat wordt gezien.

Tenslotte wordt stil gestaan bij de procesmanagement benadering. Deze benadering biedt een aantal aanknopingspunten om antwoord te kunnen geven op de vraag hoe het interactieve besluitvormingsproces in (beleids)-netwerken bestuurd en geregisseerd kan worden. Vanuit deze benadering wordt uiteindelijk een link gelegd met de prestatieafspraken, waardoor deze als een instrument gezien kunnen worden om te werken aan dat procesontwerp.

2.2 Het ontstaan van de netwerksamenleving

Hieronder wordt eerst ingegaan op veranderingen die in de afgelopen jaren hebben geleid tot het huidige denken over de samenleving als een netwerksamenleving. Daaruit blijkt, dat dit denken ook consequenties heeft voor vormen waarop sturing in het openbaar bestuur plaatsvindt.

Allereerst worden enkele oorzaken genoemd voor het denken in netwerken. Daaruit wordt duidelijk, dat de traditionele manier van sturing door de overheid (ook wel aangeduid met klassiek-hiërarchische, of unicentristische manier van sturing) plaats heeft moeten maken voor meer horizontale manieren van sturing.

2.2.1 De samenleving als netwerk

Uit de jaren '60 en '70 hebben we de les kunnen trekken dat het overheids-handelen niet meer op zichzelf bekeken kan worden: steeds vaker bleek dat de overheid sterk afhankelijk is geworden van een groot aantal maatschappelijke groeperingen of organisaties, waarbij deze laatsten niet zelden over een flinke achterban bleken te beschikken.

De Bruijn en Ten Heuvelhof noemen vier specifieke maatschappelijke ontwikkelingen die hebben bijgedragen aan de opkomst van het denken over de samenleving als netwerk (1999:18-23). Deze ontwikkelingen hebben ieder op hun eigen wijze een toename van wederzijdse afhankelijkheden tot gevolg, hetgeen een belangrijk leidend principe is binnen de netwerktheorie (zie paragraaf 2.3). De vier factoren die zij noemen, zijn: toenemende professionalisering, globalisering, toenemende vervlechting van publieke en private sector, en tenslotte informatisering. Ik belicht ze hieronder.

Binnen het kader van 'toenemende professionalisering' signaleren De Bruijn en Ten Heuvelhof een drietal samenhangende factoren in de samenleving. Ten eerste zien zij het belang van inhoudelijke expertise toenemen bij *beslissingen* op managementniveau. Managers staan volgens hen onder steeds grotere (maatschappelijke) druk en baseren hun keuzes daarom meer en meer op betrouwbare argumentatie; er wordt dankbaar gebruik gemaakt van de inhoudelijke experts binnen organisaties. Ten tweede menen zij dat een toename van specialistische kennis tot *fragmentatie van samenwerking* leidt. De inhoudelijke experts binnen een organisatie raken zodanig gespecialiseerd op 'hun' terrein, dat een zekere mate van verkokering of fragmentatie vaak het gevolg is. Hoewel daarmee vaak de associatie gepaard gaat van een min of meer doelbewuste handeling om een zekere mate van afzondering te bewerkstelligen, is een toename van afhankelijkheid meestal het gevolg. Tenslotte zien De Bruijn en Ten Heuvelhof dat ook de samenleving steeds beter op de hoogte is van ontwikkelingen en dat *burgers steeds mondiger worden*. Zij willen vaker betrokken worden bij beslissingen die hen aangaan, en bovendien op een andere manier. Geïnformeerd worden is niet langer voldoende, burgers willen echt meedoen. Zo leiden elk van deze drie factoren tot sterkere afhankelijkheden door toegenomen professionalisering.

Als tweede ontwikkeling wordt 'globalisering' genoemd. De Bruijn en Ten Heuvelhof noemen in dit kader de ontwikkelingen op technologisch, politiek

en economisch terrein, die elkaar in versneld tempo opvolgen. Deze ontwikkelingen hebben ertoe bijgedragen dat beleidsprocessen steeds meer het nationale niveau overstijgen en (internationale) samenwerking vereisen van verschillende actoren. Op deze manier raken actoren over de hele wereld steeds meer van elkaar afhankelijk.

Met betrekking tot de derde ontwikkeling wijzen De Bruijn en Ten Heuvelhof op de maatschappelijke trend van deregulering en liberalisering die in de jaren tachtig is ingezet. Grenzen tussen het publieke en het private domein zijn steeds meer gaan vervagen en het publieke en private domein zijn steeds meer met elkaar verstrengeld geraakt. De manier waarop deze toename van afhankelijkheden tot stand komt, benoemen zij als 'vervlechting van de publieke en private sector'.

Tenslotte brengen De Bruijn en Ten Heuvelhof als vierde ontwikkeling de razendsnelle ontwikkeling van de informatiesamenleving onder de aandacht, onder de noemer 'informatietechnologie'. Op tal van terreinen is het inmiddels technisch mogelijk om nieuwe producten en diensten te ontwikkelen en ook de concurrentie vereist nieuwe en creatieve combinaties van conservatieve concepten. Samenwerking met andere sectoren is daarvoor meestal vereist, of tenminste gewenst. Hierdoor kunnen nieuwe coöperatieve verbanden ontstaan, en dus ook nieuwe afhankelijkheden.

Maar in feite is de boodschap die De Bruijn en Ten Heuvelhof brengen, dat de ontwikkelingen in de samenleving, verandering heeft aangebracht in de manier waarop we met elkaar omgaan. Interactiepatronen binnen de samenleving zijn steeds meer van invloed op elkaar en dat heeft gevolgen voor de metaforen waarmee we de ons omringende werkelijkheid willen verklaren. Ook heeft dat gevolgen voor de manier waarop de overheid sturing geeft aan processen van beleidsontwikkeling.

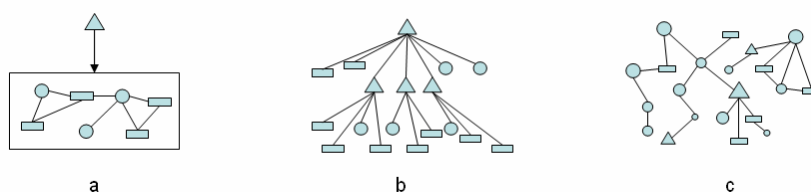
2.2.2 De noodzaak van horizontale (vormen van) sturing

Voor de manier waarop de overheid sturing geeft aan (beleids)processen, heeft de toename van afhankelijkheden grote betekenis. Want terwijl vroeger nauwelijks discussie hoefde te worden gevoerd over wat het algemeen belang was, is de samenleving tegenwoordig zodanig gefragmenteerd geraakt, dat de eenzijdige manier van sturen 'van toen', voorgoed verleden tijd is.

De verandering die optreedt in de relatiepatronen tussen overheden en overige actoren noemen Klijn, et al. (2000:11) de 'horizontalisering' van relaties. Daarmee karakteriseren ze de overgang 'van bevels- naar onderhandelingshuishouding', tijdens welke nieuwe vormen van sturing worden verkend en bijpassende sturingsinstrumenten worden toegepast:

“Vaker wordt gekozen voor instrumenten die meer ruimte laten voor overleg en samenwerking zoals subsidies, convenanten en contracten.” (Klijn, et al. 2000:11)

Ook De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991) leggen met betrekking tot de wijze van sturing nadruk op de veranderende rol van de overheid. De manier waarop de overheid voorheen sturing gaf aan een ‘bestuurd systeem’ (Figuur 1a) heeft via een hiërarchie-model, waarin de overheid ondergeschikte actoren aanstuurde (Figuur 1b), plaats moeten maken voor een netwerk als sturingsmodel (Figuur 1c). Zo is de positie van de overheid verschoven van bovengeschiedte actor in een ‘ouderwets’ sturingsmodel, naar gelijkgeschikte actor in een netwerkmodel.



Figuur 1: Drie sturingsmodellen. Overgenomen uit: De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991).

Door de toename van afhankelijkheden en de complexiteit in relatiepatronen is het inmiddels dus niet meer zo vanzelfsprekend dat de overheid (Δ) *stuurt*, en dat semi-publieke (\circ) en private partijen (\square) *gestuurd worden* (De Bruijn en Ten Heuvelhof 1991:25-27).

Overigens heeft Teisman een dergelijke driedeling benoemd, beredeneerd vanuit de sturende, of besluitvormende eenheid. In eerste instantie benoemt Teisman het unicentrisme, waarbij besluitvorming geheel en al in het teken staat van dat ene besluit waarmee het beleid wordt vastgelegd; vervolgens noemt hij het multicentrisme, waarbij meerdere actoren beslissingen nemen die vooral op eigen belang zijn gericht, en waarbij de ‘perfectie van de markt’ alles op zijn pootjes terecht doet komen; en tenslotte noemt hij het pluricentrisme, waarbij “de kluwen van reeksen beslissingen, genomen door verschillende partijen ... bepalend is voor de verandering” (Teisman, 1998:23-41).

De conclusie van De Bruijn en Ten Heuvelhof is uiteindelijk, dat overheden vooral op zoek moeten gaan naar horizontale vormen van sturing, omdat de oude (verticale) vormen niet meer aansluiten bij de toegenomen afhankelijkheden in de huidige samenleving (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991).

Maar voordat er gezocht kan worden naar ideale vormen van (horizontale) sturing, is eerst een nadere verkenning van de netwerktheorie nodig. De netwerktheorie verschaft ons het kader waarmee in dit onderzoek wordt gekeken naar besluitvorming. En het is uiteindelijk toch de besluitvorming waar sturing (in welke vorm dan ook) op is gericht.

2.3 Netwerktheorie als kader

In deze paragraaf wordt nauwkeuriger naar netwerken gekeken en worden deze gekarakteriseerd. Na definiëring van het begrip beleidsnetwerken wordt op een aantal kenmerkende elementen uit die definitie nader ingegaan. Ten eerste is dat het begrip 'afhankelijkheid' en vervolgens wordt stilgestaan bij de actoren, hun percepties en de strategieën die zij daarop baseren. Tenslotte wordt aangegeven hoe binnen de netwerktheorie gedacht wordt over het verduurzamen van netwerken, hetgeen aan de hand van de begrippen 'institutionele capaciteit' en 'procesregels' wordt gedaan.

2.3.1 Beleidsnetwerken: enkele definities

Verschillende definities van netwerken doen binnen de netwerktheorie de ronde. Om de centrale begrippen binnen de netwerktheorie te kunnen benoemen, geef ik hier enkele definities.

Als algemene definitie voldoet die van De Bruijn en Ten Heuvelhof (1999:15) al heel goed. Zij definiëren een netwerk als volgt:

"Een aantal actoren met verschillende belangen, die voor de realisering van hun doelstellingen van elkaar afhankelijk zijn".

Maar de definitie van De Bruijn, et al. (1993:11,19) brengt toch wat meer scherpte. Volgens hen kunnen beleidsnetwerken worden opgevat als:

"... [min of meer stabiele] patronen van interactie tussen wederzijdse afhankelijke actoren die zich formeren rondom beleidsproblemen of beleidsprogramma's".⁴

Tenslotte ziet Godfroy (1993:31) beleidsnetwerken als:

"... een interactiestelsel waarin participatie van een verscheidenheid van actoren in de besturing van een beleidsterrein gestalte krijgt".

⁴ De tekst tussen vierkante haken is overgenomen uit een andere definitie van beleidsnetwerken door De Bruijn, et al.. Deze formuleerden zij in hetzelfde stuk op pagina 11. Ik heb hier naar eigen inzicht beide definities samengevoegd.

Aan de definities valt op, dat het steeds gaat over de *interactie* tussen *actoren* die van elkaar *afhankelijk* zijn. De Bruijn, et al. brengen dat kernachtig onder woorden, maar Godfroj doet een belangrijke toevoeging door een verband aan te geven tussen een *interactiestelsel* en de *besturing* van een beleidsterrein. Ik wil dan ook de definitie van De Bruijn, et al. overnemen inclusief de toevoeging die Godfroj biedt. In deze scriptie zal ik daarom onder het begrip ‘beleidsnetwerken’ het volgende verstaan:

“Beleidsnetwerken zijn min of meer stabiele interactiepatronen tussen wederzijdse afhankelijke actoren, die zich rondom beleidsproblemen of beleidsprogramma’s formeren. Deze interactiepatronen bepalen de sturing van het beleidsterrein”.

Voor dit onderzoek is het van belang om enkele elementen uit deze definitie nader te omschrijven. Het gaat om de wederzijdse afhankelijkheid, het begrip ‘actoren’ en de stabiliteit van interactiepatronen. Deze begrippen worden hieronder nader verklaard.

2.3.2 Afhangelijkheid

Om het begrip van afhankelijkheid te duiden, wordt in de literatuur vaak teruggegrepen op werk van Scharpf en Emerson (zie bijvoorbeeld Klijn en Van Twist, 2000). Zij hebben laten zien dat de afhankelijkheid van bepaalde bronnen in kaart gebracht kan worden door aan te geven in welke mate de bron *vervangbaar* is, en in welke mate *belang* wordt gehecht aan die bron. Met andere woorden: naarmate men meer belang hecht aan iets waar weinig van is, neemt de afhankelijkheid toe. Dit kan worden verduidelijkt door zich de situatie van een levensbedreigende verwonding voor te stellen. Het belang om spoedeisende hulp te verlenen is enorm, terwijl het aantal ambulances beperkt is: de afhankelijkheid van het ambulancepersoneel reikt tot in het oneindige.

In Tabel 1 is dit neergezet in een schema. Het belang van de bron en de vervangbaarheid is langs de twee assen van het schema uitgezet.

		VERVANGBAARHEID	
		<i>Groot</i>	<i>Klein</i>
BELANG VAN BRON	<i>Groot</i>	Laag	Hoog
	<i>Klein</i>	Geen	Laag

Tabel 1: Mate van afhankelijkheid. Overgenomen uit: Klijn en Van Twist (2000).

Wanneer we vervolgens geïnteresseerd zijn in de mate waarin die afhankelijkheid *wederzijds* is, is het nodig om te kijken of de ene eenheid net zo afhankelijk van de ander is, als andersom. Om in hetzelfde voorbeeld als hierboven te blijven, zou de vraag zijn: is de ambulancebroeder net zo afhankelijk van de gewonde, als de gewonde van de diensten van het ambulancepersoneel? In dit voorbeeld is duidelijk sprake van een eenzijdige afhankelijkheid.

Ook dit is in neergezet in een schema. Tabel 2 laat zien hoe de mate van wederzijdse afhankelijkheid kan worden afgelezen wanneer dat voor twee verschillende actoren is uitgezet op de twee assen van het schema.

		<i>A's afhankelijkheid van B</i>	
		<i>Hoog</i>	<i>Laag</i>
<i>B's AFHANKELIJKHEID VAN A</i>	<i>Hoog</i>	Wederzijds afhankelijk	Eenzijdig (on)afhankelijk
	<i>Laag</i>	Eenzijdig (on)afhankelijk	Onafhankelijk

Tabel 2: Mate van wederzijdse afhankelijkheid. Overgenomen uit: Klijn en Van Twist (2000)

In netwerken is echter nagenoeg altijd sprake van meer dan twee actoren, waarbij de mate van wederzijdse afhankelijkheid beïnvloed wordt door tal van (verschillend gewaardeerde) variabelen. Om inzicht te verkrijgen in actoren en de elementen die van invloed zijn op hun onderlinge interacties, ga ik in de volgende subparagraaf verder op dit thema.

2.3.3 Actoren, percepties en strategieën

In de definitie van beleidsnetwerken is benoemd dat het gaat om interactiepatronen tussen wederzijds afhankelijke actoren. Deze actoren, die deel uitmaken van beleidsnetwerken staan centraal in deze subparagraaf, ook wordt ingegaan op hun percepties, waarop strategieën gebaseerd worden.

Actoren

Actoren kunnen natuurlijke personen zijn, maar ook organisaties (of delen daarvan). Het meest bepalend voor het benoemen als actor is echter, of die persoon cq. organisatie invloed heeft op de besluitvorming in een netwerk. Wanneer dat het geval is, kan worden gesproken van een actor. Actoren worden daarom ook wel gedefinieerd als 'handelingseenheden', of 'sturingseenheden' (Teisman 1998:44; Klijn en Van Twist 2000:46).

De invloed die actoren hebben op de besluitvorming, kan vervolgens nog eens worden onderverdeeld in verschillende soorten invloed. Grosso modo worden twee vormen van invloed onderscheiden: realisatiemacht en blokkademacht. Wanneer actoren bij (kunnen) dragen aan de totstandkoming van een bepaald besluit wordt gesproken over *realisatiemacht*, wanneer zij juist het nemen van een bepaald besluit tegen (kunnen) houden, dan wel ernstig (kunnen) vertragen, wordt gesproken over *blokkademacht*.

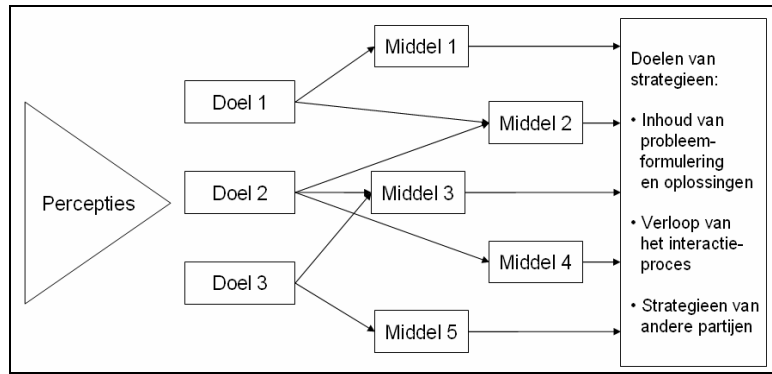
Percepties

Het gedrag van actoren, of de invloed die actoren uitoefenen, is voornamelijk gebaseerd op de referentiekaders (of ook: percepties) die zij hanteren. De ene actor kan een bepaalde ontwikkeling als een belangrijke kans zien, terwijl een andere actor het juist als een belemmerende factor ziet. Koppenjan en Klijn (2004:48) onderscheiden een viertal categorieën waarover actoren verschillende percepties kunnen hanteren. Zij noemen problemen, oplossingen, andere actoren en tenslotte ontwikkelingen in de omgeving.

Actoren kunnen bijvoorbeeld in hun percepties verschillen over de urgentie of de betekenis van het probleem, maar ook als zij dezelfde probleempceptie hanteren, kunnen actoren nog van mening verschillen over de manier waarop het probleem opgelost moet worden. Verder kan uiteraard verschillend gedacht worden over de andere actoren in het netwerk: door actor A kan actor Y als een belangrijke medestander worden gezien bijvoorbeeld omdat deze over bepaalde middelen beschikt, terwijl de inschatting van actor B daarover heel anders kan zijn. Tenslotte kunnen actoren van mening verschillen over ontwikkelingen in de omgeving, zoals bijvoorbeeld de economie.

Verder is met betrekking tot percepties van belang te onderkennen dat deze als het ware onderdeel uitmaken van de identiteit van de actor. Percepties zijn gebaseerd op ervaringen uit het verleden en zijn daarom vaak ook diepgeworteld. De gestage en incrementele totstandkoming ervan maakt dat Koppenjan en Klijn (2004:48) in percepties een stabiele factor binnen het beleidsspel zien. Overigens betekent dat niet, dat percepties niet zouden kunnen veranderen. Signalen uit de omgeving worden voortdurend geanalyseerd en geïnterpreteerd, en zo kunnen bijvoorbeeld nuancerings in het handelen van andere actoren gevolgen hebben voor de eigen percepties (Klijn, et al. 2000:21).

Uit het voorgaande wordt duidelijk, dat het handelen van actoren voornamelijk gebaseerd is op percepties. Koppenjan en Klijn (2004:48-49) zien percepties dan ook aan de basis staan van doel-middel relaties en dus aan de basis van strategisch handelen (zie Figuur 2).



Figuur 2: Strategieën als combinatie van doelen en middelen op basis van percepties. Overgenomen uit: Koppenjan en Klijn (2004:49).

Strategieën

Strategieën zijn gericht op het (bij)sturen van processen. De actor die strategisch handelt, doet dat, om het verloop van een proces te beïnvloeden in een voor hem gunstige richting. Wanneer bijvoorbeeld besluitvorming voor een actor ongunstig dreigt uit te pakken, zal hij overgaan tot (strategische) actie. Dat kan bijvoorbeeld betekenen dat hij het proces zal proberen te vertragen; maar ook kan hij het proces juist willen versnellen. De methoden waarover de actor beschikt om het gewenste doel te bereiken, zijn onder andere afhankelijk van de omgeving, de overige actoren, en de middelen die hij tot zijn beschikking heeft. Op basis van de literatuur van onder andere Klijn (1996), Bekkers (1994) en Koffijberg (2005) is een definitie van het begrip strategieën geformuleerd die in deze scriptie gehanteerd zal worden:

Een strategie is een set van handelingen, die een bepaalde eenheid kent en gericht is op het bereiken van een zeker doel.

Bij verschillende auteurs kunnen diverse indelingen van soorten strategieën worden gevonden. De meeste zijn specifiek gericht op het bereiken van specifieke doelen (bijv. 't Hart, 2000, gevonden in: Koffijberg 2005:49-50); of op het managen van processen (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991:59; maar ook: De Bruijn en Ten Heuvelhof 1999:61-64 en 86 e.v.).

Koppenjan en Klijn (2004:49) hebben bestaande of mogelijke strategieën in een vijftal, vrij algemene categorieën ingedeeld die ik hier graag overneem. Merk op, dat de vijf categorieën oplopen in de mate waarin ze tegemoet komen aan het gezamenlijk belang (in tegenstelling tot het eigenbelang van de handelende actor).

Go alone strategieën. Dit type strategieën wordt gehanteerd door de actor die al een oplossing heeft voor zijn probleem. Het doel van de

handelende actor is om deze oplossing gekozen te laten worden. Dit type strategieën kan veel weerstand oproepen.

Conflictueuze strategieën. Strategieën die gericht zijn op het blokkeren of verhinderen van oplossingen of maatregelen van andere actoren.

Vermijdende strategieën. Een actor die het conflict mijdt en een passieve houding aanneemt, hanteert strategieën van vermindering. Hij is bijvoorbeeld niet echt geïnteresseerd, of ziet op tegen de kosten die een oplossing met zich meebrengt.

Strategieën gericht op coöperatie. Actoren accepteren dat zij afhankelijk zijn van anderen en doen er alles aan om anderen te interesseren in hun plannen. Op deze manier hopen zij positieve resultaten in een onderhandelingsproces te behalen.

Faciliterende strategieën. Strategieën die ervan uitgaan dat samenwerking nodig is voor een resultaat dat gunstig is voor beide partijen. Ze zijn gericht op het samenbrengen van partijen, bemiddelen in conflicten, etc.

Tenslotte is het hier nog van belang om te onderstrepen dat het toepassen van strategieën in een netwerk-setting gebonden is aan bepaalde (proces)regels. Door formele of informele regels met elkaar vast te stellen worden onderlinge (strategische) onzekerheden gereduceerd, hetgeen een zekere stabiliteit binnen het netwerk tot gevolg heeft (Klijn en Van Twist, 2000:42; zie ook: Koppenjan en Klijn, 2004). Hierover volgt meer in de volgende subparagraaf.

Percepties bepalen dus voor een groot deel welke strategieën worden gehanteerd. Om nu strategisch gedrag tot een minimum te beperken, zouden deze percepties (bijvoorbeeld over het eigen- en gezamenlijk belang) zo veel mogelijk op elkaar moeten aansluiten. Klijn, et al. (2000:25) spreken in dit verband ook wel over *doelvervlochtening*, waarmee een zoektocht naar inhoudelijke alternatieven wordt bedoeld, die doelen en belangen combineren, en nadelen reduceren of compenseren. De mate waarin actoren wederzijds van elkaar afhankelijk zijn, is medebepalend voor het succes van deze doelvervlochtening: hoe hoger de wederzijdse afhankelijkheid, hoe groter de ambitie samen tot succesvolle besluitvorming te komen.

Het streven naar optimale doelvervlochtening is overigens ook indirect gericht op het reduceren van onzekerheid in netwerken. Strategisch gedrag wordt gezien als de onzekere factor in besluitvormingsprocessen (er wordt ook wel gesproken over dubbele of geheime agenda's), en wanneer percepties over het eigen- en gezamenlijk belang op elkaar aansluiten, zijn actoren minder

snel geneigd zich strategisch te gedragen. Het reduceren van strategisch gedrag is dus gericht op het stabiliseren van interactiepatronen.

2.3.4 Stabiliteit in netwerken: het 'verduurzamen' van interactiepatronen

De interactiepatronen waaruit beleidsnetwerken bestaan, zijn gedefinieerd als 'min of meer stabiel'. Hierboven is aan de orde geweest welke factoren deze (in)stabiliteit beïnvloeden, namelijk actoren en hun gedrag. In deze subparagraaf komt aan de orde *hoe* het samenspel van deze factoren van invloed is op de stabiliteit in netwerken. Het werken aan die stabiliteit noem ik het *verduurzamen* van interactiepatronen, maar elders wordt in dit verband ook wel gesproken over het *afspreken van procesregels* (De Bruijn, et al. 2002:15), van *institutioneel leren* (Klijn, et al. 2000:32) of van *institutional capacity building* (Healy, et al. 2003:60-67). Waar het hier feitelijk om gaat, is dat er nieuwe manieren gevonden worden voor de onderlinge interactie, waardoor de relatie een duurzaam karakter kan krijgen.

Hierna, wanneer in dit hoofdstuk over procesmanagement wordt gesproken, komen deze procesregels terug, die volgens De Bruijn, et al. (onder andere) kunnen zorgen voor de verduurzaming van interactiepatronen. Om aan te geven dat het spectrum waarlangs die verduurzaming kan plaatsvinden veel breder is dan dat, bespreek ik hier hoe Scott op zoek zou gaan naar nieuwe manieren voor interactie, met verduurzaming als doel. Volgens Scott (1995:33-47) kan dat namelijk langs drie pijlers: de cognitieve, de normatieve en de regulatieve. Deze benoemt hij als volgt in zijn definitie van instituties:

"Instituties bestaan uit cognitieve, normatieve en regulatieve structuren en activiteiten die stabiliteit en betekenis verschaffen aan sociaal gedrag. Instituties worden door verschillende factoren verder gebracht - cultuur, structuur en routine - en worden uitgevoerd op verschillende niveaus van wetgeving" (Scott 1995:33).

Onder de *cognitieve* structuren en activiteiten kunnen volgens Scott onder andere symbolen verstaan worden, die betekenis geven aan de sociale interactie. Een goed voorbeeld van de cohesieve, stabiliserende kracht die van symbolen uit kan gaan, zien we in het gebruik van het volkslied, diverse handgebaren in de hip-hop scène, kleding'codes' in studentenkringen, et cetera.

Als tweede punt noemt hij het hanteren van *normatieve* regels die interactiepatronen een duurzame basis kunnen geven. Deze interactiepatronen bestaan uit (gedeelde!) normen- en waardenpatronen, en hoewel daar meestal alleen het beperkende karakter van wordt gezien, betreft het hier zowel rechten als plichten, en zowel privileges als verantwoordelijkheden die consequenties zijn van gezamenlijk gedeelde normen en waarden. Wanneer

actoren allemaal drukke agenda's hebben en dit wordt collectief als zodanig ervaren, kan daar de norm uit voortvloeien dat iedereen altijd stipt op tijd op vergaderingen komt. Het afwijken van die norm kan een breuk in het vertrouwen tot gevolg hebben, oftewel: instabiliteit.

Tenslotte noemt Scott de *regulatieve* structuren, waarbij het gaat om het afspreken van regels. Op nationaal niveau kan dan bijvoorbeeld gedacht worden aan wetgeving, op kleinere schaal zou ook gedacht kunnen worden aan het maken van afspraken, inclusief eventuele sancties.

Concluderend kan gezegd worden dat de netwerktheorie als volgt is opgebouwd. Actoren zijn in toenemende mate wederzijds van elkaar afhankelijk geworden en baseren hun (strategisch) handelen op percepties. Ten behoeve van de stabiliteit in de onderlinge interactie, is het van belang dat strategieën van de actoren voorspelbaar zijn, hetgeen wordt bereikt door het op elkaar aan laten sluiten van percepties. Er zijn diverse manieren om daar met elkaar aan te werken, maar het belangrijkste is dat er afspraken over worden gemaakt: procesregels.

3 Sturing in netwerken

3.1 Inleiding

In de navolgende paragraaf worden enkele modellen voor besluitvorming behandeld. Gekeken wordt, in hoeverre deze modellen aansluiten bij de netwerktheorie. De complexiteit, waardoor netwerken onder andere worden gekenschetst, speelt een cruciale rol in de keuze voor één van de besluitvormingsmodellen voor dit onderzoek.

3.2 Modellen voor besluitvorming

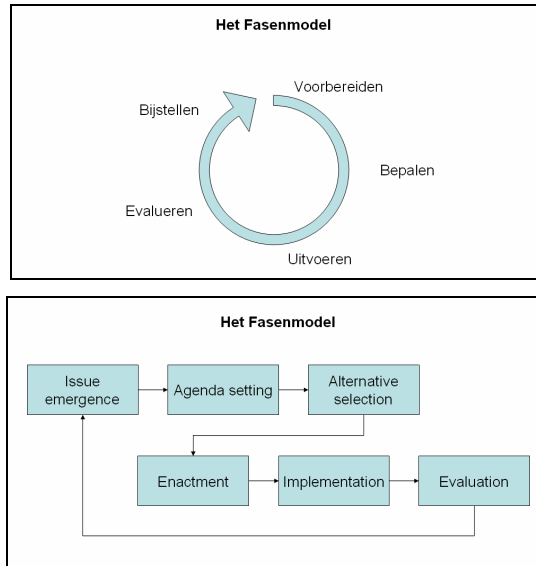
In zijn bijdrage aan 'Publieke besluitvorming' van 't Hart, et al. (1995) stelt Teisman dat besluitvorming zich voor het grootste gedeelte aan de directe waarneming onttrekt. Onderzoekers die zich op besluitvorming richten, moeten zich daarom volgens Teisman in eerste instantie baseren op een "perspectief op de kern en de afbakening van het verschijnsel besluitvorming", en ten tweede hanteren zij een aantal verwachtingen waarmee orde wordt aangebracht in de onderdelen van een besluitvormingsproces. Verder neemt Teisman waar, dat in hedendaags bestuurskundig onderzoek de gehanteerde conceptuele perspectieven rond drie vormen uiteen blijken te vallen; deze vormen verschillen voornamelijk van elkaar door de manier waarop ze aankijken tegen de totstandkoming van een besluit. Tenslotte moet nog worden opgemerkt, dat het begrippenkader van Teisman, waarvan zojuist sprake was ten aanzien van sturingsmodellen, in relatie gebracht kan worden met de driedeling in besluitvormingsmodellen. Die drie besluitvormingsmodellen worden hieronder kort toegelicht.

Fasen

Onderzoekers die menen dat er een centraal punt aan te wijzen is waarop het besluit genomen wordt, gaan uit van een model dat het fasenmodel genoemd wordt. Hoewel zij zich over het algemeen realiseren dat de werkelijkheid afwijkt van dit eenvoudige model, wordt het nog regelmatig gehanteerd als een ideaaltype. Het model gaat ervan uit, dat in iedere fase een stapje genomen wordt waarmee men het centrale besluit steeds dichterbij nadert. Andere benamingen voor dit conceptuele perspectief wordt aangeduid met 'incrementeel model' of 'textbook model' (zie o.a. Birkland, 2001:221-223).

Als grootste nadelen van dit model worden genoemd dat besluitvorming niet stap-voor-stap verloopt, maar dat fasen ook door elkaar kunnen lopen, of sommige fasen helemaal niet aan de orde komen. In het model waar de naam van Kingdon vooral aan verbonden is, is een oplossing gevonden voor

dergelijke kritiek; het model dat hij heeft ontwikkeld wordt het stromenmodel genoemd.

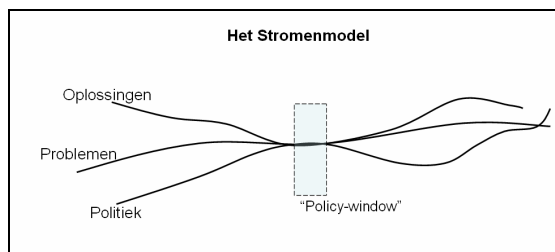


Figuur 3: Het fasen model, op twee manieren weergegeven

Figuur 3 geeft het fasenmodel op verschillende wijzen weer, het lineaire 'stappenplan' is echter in beide afbeeldingen duidelijk zichtbaar.

Stromen

Vanuit het cabbage-can model dat Cohen, March en Olsen in 1972 ontwikkelden, is Kingdon verder gegaan en kwam in 1984 met het stromenmodel. Het model is gebaseerd op drie stromen die onafhankelijk van elkaar een eigen dynamiek kennen: oplossingen, problemen en de politiek. Op sommige momenten raken twee stromen elkaar, dan past bijvoorbeeld een oplossing op een probleem, maar is er nog onvoldoende politiek draagvlak voor de uitvoering ervan. Ook kan het uiteraard gebeuren dat alle drie de stromen elkaar raken. Op zo'n moment ontstaat een kans voor beleidsontwikkeling, oftewel er heeft een moment van besluitvorming plaats. In tegenstelling tot het fasenmodel, gaat dit conceptuele perspectief er dus van uit dat besluitvorming min of meer toevallig tot stand komt, als gevolg van een samenloop der omstandigheden.



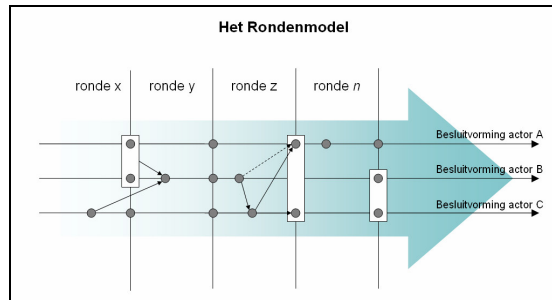
Figuur 4: Het stromenmodel van Kingdon.

In Figuur 4 zien we de drie stromen onafhankelijk van elkaar bewegen in de ruimte. Op het moment dat de drie stromen elkaar raken wordt gesproken van een 'window of opportunity', of in het geval van een beleidscontext, een 'policy window'.

Ronden

Tenslotte gaat het rondenmodel feitelijk nog een stap verder, en gaat ervan uit dat er helemaal geen moment aan te wijzen is, waarop de besluitvorming plaatsvindt. Dit conceptuele perspectief gaat uit van een uiterst grillig verloop van besluitvorming, dat wordt gedefinieerd als "een reeks van beslissingen, genomen door verschillende actoren" (Teisman, 1998:33). Dit besluitvormingsmodel gaat uit van verschillende actoren die - ieder voor zich - handelingen verrichten die tot beslissingen leiden. De beslissingen van de ene actor beïnvloeden weliswaar de beslissingen van de andere actor, maar er is niet één actor die het beleid bepaalt, dat doen de actoren gezamenlijk in onderlinge interactie. Wanneer de onderzoeker dus geïnteresseerd is in besluitvorming rond een bepaald thema, zal hij in kaart moeten brengen welke actoren betrokken zijn bij het thema, en door middel van welke handelingen zij invloed hebben uitgeoefend op de besluitvorming. Verder is de meeste kenmerkende eigenschap van het model dat besluitvorming niet 'lineair', maar in ronden plaatsvindt.

In Figuur 5 is dat gevisualiseerd door de handelingen van afzonderlijke actoren in een dunne, horizontale pijl te verbeelden, terwijl de grote pijl de totale besluitvorming uitdrukt. De beslissingen die door iedere actor afzonderlijk genomen worden, zijn aangegeven met de kleine cirkeltjes. Met de kleine diagonale lijntjes tussen de cirkeltjes wordt de invloed in beeld gebracht die de ene beslissing op de ander kan hebben.



Figuur 5: Het rondenmodel.

Van de drie soorten van besluitvormingsmodellen die hier in kort bestek zijn behandeld, lijkt het rondenmodel (of ook, in termen van Teisman, het pluricentristische model), het meest aan te sluiten bij de netwerktheorie, zoals die in de eerste paragraaf aan de orde is geweest. Het zoeken naar horizontale vormen van sturen begint bij een besluitvormingsmodel die dergelijke sturingsmogelijkheden toelaten. Nu is hiermee niet gezegd, dat horizontale vormen van sturen niet mogelijk zouden zijn in het fasen of stromenmodel, maar in het rondenmodel erkent expliciet dat ook de overige betrokken actoren sturen in het besluitvormingsproces. Het rondenmodel wordt daarom in dit onderzoek gehanteerd als besluitvormingsmodel.

3.2.1 Het rondenmodel nader beschouwd

Het kenmerk waaraan het besluitvormingsmodel haar naam te danken heeft, is dat besluitvorming niet een duidelijk begin- of eindpunt kent en niet 'lineair', maar in ronden verloopt. Iedere ronde wordt afgesloten met een set van cruciale beslissingen voor het totale proces, die gezamenlijk als 'doorbraak' betiteld kunnen worden (deze doorbraken zijn in Figuur 5 aangegeven met de verticale lijnen). Cruciale beslissingen moeten daarbij worden opgevat als die beslissingen, waarvan later is gebleken dat die het gedrag van actoren in ernstige mate hebben beïnvloed.

Overigens wanneer de besluitvorming over een bepaald onderwerp afgerond lijkt te zijn, kan zich heel gemakkelijk een nieuwe 'ronde' aandienen, bijvoorbeeld omdat nieuwe informatie beschikbaar is gekomen, waardoor eerdere beslissingen herzien moeten worden (Teisman 1995:43; De Bruijn, et al. 2004:30; Koffijberg 2005:36; Postma, et al. 2006:11).

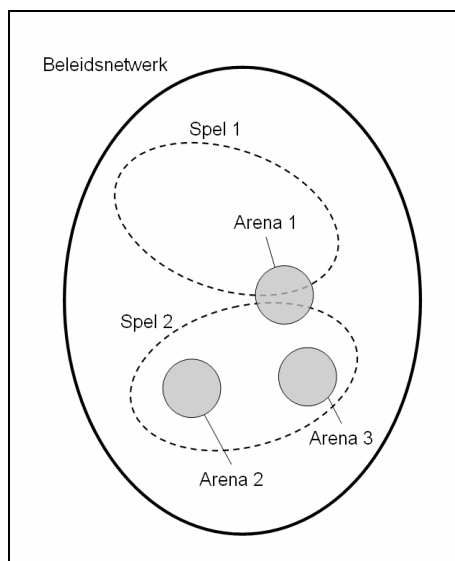
In iedere ronde vinden tal van interacties tussen de actoren plaats, die ook wel 'beleidsspelen' worden genoemd. Klijn, et al. (2000:16) verstaan daar onder:

“Reeksen van interacties tussen actoren gericht op de beïnvloeding van probleemformuleringen, oplossingen en te hanteren werkwijzen”.

Deze interacties vinden vervolgens plaats in een imaginaire ruimte, die ook wel aangeduid wordt met de term ‘beleidsarena’. Het is plek waar actoren elkaar ontmoeten en hun spel spelen (Koppenjan en Klijn, 2004:50; Klijn, et al. 2000: 16-17).

Wanneer we met dit concept naar de werkelijkheid kijken, zien we dat de complexiteit om twee redenen snel toeneemt. Ten eerste zien we in de praktijk dat actoren meestal in meerdere arena’s tegelijk optreden. Het gedrag van die actor zal in de verschillende arena’s weliswaar grotendeels overeenkomen, maar als gevolg van de interactie met andere actoren kunnen ook afwijkingen geconstateerd worden. Ten tweede wordt het beleidsspel zelden gedomineerd door de actoren in één enkele arena. Meerdere arena’s bepalen dus het beleidsspel, waarbij bovendien ook wederzijdse beïnvloeding plaatsvindt door de interactie tussen de verschillende arena’s (Koppenjan en Klijn 2004:50-55; Koffijberg 2005; Postma, et al. 2006:11).

In Figuur 6 hebben Klijn, et al. een visuele weergave van het concept neergezet. Verschillende arena’s zijn zichtbaar, terwijl die arena’s zowel in één spel als meerdere tegelijk actief kunnen zijn. In deze afbeelding zijn lijnen van invloed, cq interactie niet opgenomen, die zowel *in* de arena’s als *tussen* de arena’s zouden kunnen worden geplaatst.



Figuur 6: Beleidsnetwerken, -spelen en -arena’s. Overgenomen uit Klijn, et al. (2000).

Concluderend kan gezegd worden, dat besluitvorming in netwerken bepaald wordt door de (individuele) beslissingen van actoren, maar dat een grotere rol wellicht is weggelegd voor de interacties die zowel tussen actoren onderling als en de individuele beslissingen plaatsvinden; waarbij moet worden benadrukt dat die interacties op verschillende niveau's binnen het netwerk plaatsvinden (individueel, arena- en spel-niveau).

3.2.2 Interactie als sturend principe, een vlucht vogels als metafoor

Teisman (2005:45-46) maakt de sturingspotentie van interacties aan de hand van de beschrijving van een vlucht vogels duidelijk.⁵ In dat voorbeeld wordt een vlucht vogels gebruikt als metafoor voor het beleidsnetwerk. Vaak worden immers de prachtige vormen die zo'n vlucht vogels kan aannemen, geassocieerd met centrale sturing en planning. Hoewel we geneigd zijn te denken dat één van de vogels die leidende functie vervult (bijvoorbeeld de voorste vogel), beredeneert Teisman dat de gemeenschappelijke luchtdans voortkomt uit het vrije gedrag van de individuele vogels. Want eigenlijk zijn er maar twee spelregels, namelijk: 1) vlieg zo dicht mogelijk op anderen, zodat je optimaal gebruik maakt van de slipstream van de anderen, en 2) houd voldoende afstand van de anderen zodat je elkaar niet raakt.

Zoals het voorbeeld aangeeft, kan het weliswaar in veel gevallen onduidelijk zijn waar zich nu het sturende element bevindt, maar dat wil niet zeggen dat er geen ordeningsprincipe aan ten grondslag ligt. De interacties die voor het menselijk oog niet of nauwelijks waarneembaar zijn, maar wel degelijk tussen de vogels plaatsvinden, bepalen de luchtdans van de vogels. Dergelijke interacties vinden ook plaats in beleidsnetwerken.

En ook in beleidsnetwerken bepaalt het interactiepatroon de richting van het beleidsproces, alleen is het aantal spelregels nu toegenomen tot een niet nader te definiëren aantal. Voor actoren in een beleidsvormingsproces is het daarom veel moeilijker dan de vogels in een vlucht, om hun positie te bepalen. Volgens Koffijberg (2005:55) zijn actoren in beleidsvormingsprocessen daarom constant op zoek naar het gedrag van andere actoren om hun eigen positie te bepalen:

“De strategisch handelende actor denkt na over de mogelijke acties en reacties van andere actoren, en baseert mede daarop zijn gedragskeuze”

⁵ Het voorbeeld van de vlucht vogels heeft Teisman overgenomen uit: Reynolds, C.W. (1987). *Flocks, herds and schools: A distributive behavioural mode*, Computer Graphics 21:25-34.

Ook De Bruijn en Ten Heuvelhof (1999:157) zien de dynamiek in strategisch gedrag en noemen net als Koffijberg het voortdurende proces van actie en reactie op strategieën van andere actoren.

En wanneer partijen zich realiseren dat zij slechts in interactie met elkaar tot verandering kunnen komen (lees: dat ze wederzijds van elkaar afhankelijk zijn), kunnen partijen 'over de manier waarop dat proces zal verlopen procesafspraken maken', zo geven De Bruijn, et al. elders aan (2004:15). Het 'maken van procesafspraken' moet echter worden opgevat als: 'het met elkaar volgen van een procesmanagement benadering', want dat is volgens De Bruijn, et al. de manier om de stabiliteit in netwerken te verduurzamen.

3.3 Procesontwerp en -management

Bij de bespreking van de netwerktheorie in paragraaf 2.2. kwam de stabiliteit van interactiepatronen al ter sprake, en ook de manier hoe daar volgens Scott aan gewerkt kon worden. In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de benadering die De Bruijn, et al. (2004) aanreiken om te kunnen sturen in het dynamische proces van strategisch handelende actoren.

De kern van de benadering bestaat eruit, dat een proces ontworpen kan worden, zoals een architect een gebouw ontwerpt. Vier kernelementen moeten zich in dat ontwerp op evenwichtige manier tot elkaar verhouden, maar ook moeten deze tijdens het proces voortdurend met elkaar in evenwicht zijn. Hoewel de auteurs vervolgens toegeven dat het sturen in dergelijke processen een lastige klus is, doen ze in het tweede deel van het boek suggesties voor het managen van het proces.

3.3.1 Vier kernelementen in proces

In het procesontwerp onderscheiden De Bruijn, et al. vier kernelementen (De Bruijn, et al., 2004). Aandacht voor alle van de vier kernelementen is van groot belang, want het samenspel tussen de vier elementen is van belang om tot een goed procesontwerp te komen.

Het gaat om de volgende vier elementen: Openheid; Bescherming van Core Values; Voortgang en Inhoud. Deze begrippen worden hieronder toegelicht.

Openheid

Het proces moet een open karakter hebben, waarmee vooral nadruk gelegd wordt op het betrekken van de juiste actoren. Er worden een aantal redenen gegeven waarom actoren bij het proces betrokken zouden moeten worden. Actoren kunnen bijvoorbeeld belangrijk voor het proces zijn omdat ze bepaalde dingen voor elkaar zouden kunnen krijgen, of juist de macht hebben om zaken tegen te houden (resp. realisatie- en blokkademacht; zie ook

paragraaf 2.3.3). Maar ook kan het belangrijk zijn om actoren bij het proces te betrekken wanneer zij een bepaald belang hebben bij de besluitvorming tijdens het proces. Wanneer dat het geval is, zouden zij gevraagd kunnen worden deel te nemen vanuit morele overwegingen, of om het uiteindelijke resultaat van het proces meer gewicht te geven (draagvlak).

Aan het kernelement 'openheid' wordt voldaan, wanneer alle deelnemende actoren in staat zijn de besluitvorming te beïnvloeden.

Bescherming core values

Vervolgens moet het proces voor de deelnemers ook veilig zijn. Want actoren kunnen weliswaar gevraagd zijn om aan het proces deel te nemen omdat zij het draagvlak kunnen vergroten; maar het uiteindelijke resultaat is er zeker niet bij gebaat als dat betekent dat actoren worden aangetast in hun core values. Dit zijn de fundamentele waarden van een organisatie die dan ook het belang van een enkele kwestie overstijgen. Dat betekent, dat actoren zich vooraf nooit kunnen committeren aan het resultaat (maar wel aan het proces). Daarom kunnen in een proces exit-regels van grote waarde zijn. Deze regels geven actoren de mogelijkheid om gaandeweg uit het proces te stappen wanneer de besluitvorming zich in een richting ontwikkelt die onverenigbaar is met de core values.

Wanneer actoren het proces ervaren als een fuik waarin ze gedwongen worden te zwemmen, wordt onvoldoende rekening gehouden met de core values in het proces.

Voortgang

Deze eerste twee kernelementen lijken natuurlijk mooi, maar het is goed mogelijk dat er helemaal geen besluitvorming plaatsvindt wanneer alleen aan die twee elementen voldaan wordt. Wanneer tijdens het proces onvoldoende zicht is op de uiteindelijke winst waar het allemaal om te doen was, ontstaat het gevaar van stroperige besluitvorming, of de voortgang stagneert dermate dat er helemaal geen besluitvorming meer plaatsvindt.

Een aantal zaken kunnen van invloed zijn op de voortgang van het proces, waaronder: de samenstelling van de deelnemers, de wijze waarop met conflicten wordt omgegaan en de mogelijkheid tot het uitoefenen van macht.

Ten aanzien van de personele bezetting wordt door De Bruijn, et al. Bena-drukt dat in het procesontwerp voldoende aandacht moet zijn voor het uitnodigen van deelnemers met de juiste mandaten. Wanneer ze bij ieder besluit terug naar de achterban voor overleg moeten, kost dat uiteraard veel tijd, maar ook ergernis en frustratie.

Met betrekking tot de conflicten wordt erop gewezen, dat de actoren hun onderlinge strijdpunten niet 'front-stage' moeten hoeven uit te vechten. Wanneer conflicten dieper in de organisatie (op lagere niveaus) achter de schermen kunnen worden opgelost, bespaart dat opnieuw tijd en frustratie.

In een proces is sprake van voortgang wanneer de besluitvorming vlot verloopt en partijen gemotiveerd zijn om te participeren in het proces. Ook is een criterium voor de voortgang dat er voldoende besluitvorming plaatsvindt.

Inhoud

Tenslotte wordt aandacht gevraagd voor de inhoud, als vierde kernelement in het procesontwerp. Vanwege de veelheid aan actoren is vaak in processen een inhoudelijk gezaghebbende oplossing niet mogelijk. Alleen al vanwege het feit dat meerdere actoren er verschillende percepties van problemen en oplossingen op na houden. Iedere actor kan zo dus zijn eigen inhoudelijk beste oplossing hebben. Op zoek naar een oplossing voor dit vraagstuk, brengen De Bruijn, et al. een duidelijk onderscheid aan tussen de inhoudelijk deskundigen enerzijds, en de beslissers anderzijds. De deskundigen kunnen de (technisch) beste oplossingen aandragen, maar het blijft uiteindelijk toch aan de beslissers om daarin de keuzes te maken. Door met elkaar in discussie te treden verloopt het proces van inhoudelijke variëteit naar selectie. Maar wanneer te weinig aandacht is voor de inhoudelijke kwaliteit van de besluitvorming, zal dat leiden tot kleurloze besluitvorming. Op die manier kan een proces verworden tot het vaststellen van bleke compromissen, waar eigenlijk niemand op zat te wachten.

In een proces is er sprake van voldoende inhoudelijke kwaliteit, wanneer de gekozen oplossingen zijn voortgekomen uit een breed scala van mogelijkheden (grote variëteit).

3.3.2 Procesmanagement

Vanuit de netwerktheorie werd al duidelijk, dat actoren hun strategieën baseren op (individuele) percepties over problemen en oplossingen (paragraaf 2.2). Uit de procesbenadering zoals die hierboven uiteen is gezet, kan vervolgens worden afgeleid, dat strategieën het meest effectief zijn wanneer ze zijn gericht op de beïnvloeding van één van de kernelementen van het proces. Omgezet in een causaal model levert dat het volgende op. De 'mismatch' van percepties leidt tot uiteenlopende strategieën, die vervolgens zichtbaar worden door de verstoring van de balans tussen de vier kernelementen.

Om nu het proces opnieuw in balans te brengen, moeten de strategieën van actoren worden bijgestuurd, hetgeen (onder meer) bereikt kan worden door

het 'matchen' van percepties. Daarbij kan de procesmanager dus twee vertrekpunten hanteren: enerzijds een analyse van de percepties en strategieën; anderzijds een analyse van de mate waarin aan de kernelementen van het proces wordt voldaan.

Openheid

Zoals gezegd, geven De Bruijn, et al. (2004) in het tweede deel van hun boek per kernelement handvaten voor het managen ervan. Met betrekking tot het eerste kernelement wordt als belangrijkste mechanisme aangegeven, dat openheid bevordert kan worden door het uitstellen van inhoudelijke beslissingen en vooral afspraken te maken over het proces; dus in plaats van de discussie te voeren over het 'wat', te praten over het 'hoe'. Hoewel hierdoor het vertrouwen in elkaar kan toenemen, draagt deze methode tevens het risico in zich, dat hierdoor de voortgang wordt belemmerd en het dat het proces te weinig inhoudelijk van aard is.

Core Values

Ten aanzien van het beschermen van de core values tijdens het proces geven De Bruijn, et al. aan, dat er een belangrijke functie is weggelegd voor procesafspraken. Deze moeten er enerzijds toe leiden dat respect voor ieders core values kan groeien; anderzijds moet het vertrouwen ontstaan dat partijen niet te snel een beroep doen op hun core values, als 'handrem' in het proces. Voor een werkbare samenwerking zullen partijen zich dus op één of andere manier moeten committeren aan de core values van de ander (jouw probleem is ook mijn probleem). De voornaamste methode die op dit punt wordt aangereikt, betreft het bieden van ruimte om dilemma's met betrekking tot de core values in te brengen, en het bespreekbaar maken van manieren om daar mee om te gaan. In de meeste gevallen betekent dat, dat (tenminste) één van de partijen water bij de wijn moet doen: het proces leidt minder snel tot resultaten, oplossing A wordt A', et cetera. Hoewel dit op de korte termijn een stap terug lijkt, is het voornaamste pluspunt dat de kwaliteit van de uiteindelijke oplossing enorm toeneemt.

Voortgang

De Bruijn, et al. geven aan, dat de procesmanager op meerdere manieren in staat is om de dynamiek van de samenwerking te beïnvloeden. Omwille van de voortgang in het proces is het belangrijkste doel daarvan, dat tijdens het proces voldoende zicht blijft op de winst die de partijen met elkaar kunnen behalen. Een lonkende buit nodigt immers uit tot coöperatief gedrag. Diverse methoden worden behandeld, waarvan voor dit onderzoek het beïnvloeden van de omgeving, en het gebruik van command en control de meest relevante zijn. Bij de eerstgenoemde methode kan de procesmanager bijvoorbeeld de maatschappelijke druk opvoeren om tot oplossingen te komen,

door de verwachtingen van (invloedrijke) derden te sturen. Bij het gebruik van command en control kan gedacht worden aan het dreigen met, of het inzetten van machtsmiddelen waardoor een doorbraak geforceerd kan worden. Een gemeenschappelijk aspect van de in dit verband behandelde strategieën, is dat het spel op twee borden tegelijk gespeeld gaat worden: winst op het ene bord resulteert in verlies op het andere bord. De Bruijn, et al. spreken in dit verband dan ook wel over het multi-dimensionaliseren van het proces.

Inhoud

Tenslotte is het aan de procesmanager om (voortdurend) af te wegen waar de prioriteit naar uit moet gaan op het continuüm van variëteit en selectie. Wanneer - naar het oordeel van de procesmanager - de besluitvorming op een kleurloos compromis dreigt af te stevenen, kan het nodig zijn het probleem nog eens vanuit een ander perspectief te bekijken door extra (inhoudelijke) expertise in te brengen. Andersom, wanneer nauwelijks voortgang wordt geboekt omdat alle opties opengehouden worden, kan het juist nodig zijn om aan te sturen op selectie en tussenstappen of deelbesluiten te laten nemen ten behoeve van de voortgang. In deze afweging is een grote rol weggelegd voor het analytisch vermogen van de procesmanager, want het onderscheid tussen inhoud en strategisch gedrag is erg lastig te maken. Een partij zal er zeker van overtuigd zijn dat de oplossing die het meest in zijn belang is, ook inhoudelijk de beste oplossing is. Wanneer hij inspanningen doet om de andere partijen te overtuigen van het nut van deze oplossing, heeft hij dan het eigen- of gezamenlijk belang voor ogen? Met andere woorden: handelt hij op dat moment strategisch, of is hij op zoek naar inhoudelijke verrijking? De Bruijn, et al. komen tot de conclusie dat strategisch gedrag nu eenmaal een feit is bij het streven van partijen om tot een besluit te komen. Strategisch gedrag moet daarom (tot op zekere hoogte) worden geaccepteerd volgen de auteurs. Het is daarom juist van belang om voldoende ruimte te laten voor dergelijk strategisch gedrag. Uiteindelijk komen De Bruijn, et al. tot de conclusie, dat wanneer voldoende ruimte wordt geboden voor onderhandeling, de vraag eigenlijk niet eens meer interessant is of gedrag nu strategisch is of niet.

De theoretische achtergronden die in de hoofdstukken twee en drie aan de orde zijn geweest, waren richtinggevend bij het maken van het onderzoeksdesign, en zijn tevens gehanteerd bij de analyse van de onderzoeksgegevens.

4 Onderzoeksdesign

4.1 Inleiding

Het onderzoeksdesign vormt de vooraf gekozen bewegwijzering om antwoord te kunnen krijgen op de onderzoeksvraag. De centrale onderzoeksvraag wordt allereerst uiteengelegd in een viertal deelvragen. Vervolgens vindt operationalisering plaats van die deelvragen, waarmee hanteerbare instrumenten worden verkregen om dit onderzoek uit te kunnen voeren.

Het onderzoek is een n=1 studie en richt zich op het beleidsnetwerk rondom het woonbeleid van de gemeente Delft. Kenmerkend voor het casestudy onderzoek, is dat datgene wat hier als conclusies uitkomt, alleen voor de prestatieafspraken geldt zoals ze in Delft worden gemaakt. Maar natuurlijk zullen er ook lessen uit getrokken kunnen worden waar andere gemeenten baat bij hebben, echter voor de geldigheid van die conclusies zou feitelijk ook empirisch onderzoek in die plaatsen moeten worden uitgevoerd.

4.2 Onderzoeksvraag en deelvragen

4.2.1 Onderzoeksvraag

In de inleiding is het spanningsveld aan de orde geweest tussen enerzijds de intentie tot samenwerking tussen de gemeente en de diverse woningcorporaties, en de - op het eerste gezicht niet direct zichtbare - concretisering daarvan anderzijds. Toch mag een zeker verband verondersteld worden tussen het gedrag van de betrokken partijen en de manier waarop daar formeel uiting aan gegeven wordt via de prestatieafspraken. In de inleiding is de centrale onderzoeksvraag daarom als volgt geformuleerd:

Hoe ziet de wisselwerking tussen strategisch gedrag van de betrokken actoren en de ontwikkeling van prestatieafspraken eruit binnen het Delftse volkshuisvestingsbeleid, en welk strategisch gedrag heeft een gunstige invloed op het proces?

Of, in klare taal: Hoe worden de prestatieafspraken beïnvloed door het gedrag van actoren en welk gedrag leidt tot goede samenwerking?

4.2.2 Deelvragen

Deze centrale vraag is opgesplitst in een viertal deelvragen, om gefundeerd antwoord te kunnen geven op deze vraag en passende aanbevelingen te kunnen doen. De factoren die een rol hebben gespeeld bij de opsplitsing in

deelvragen, worden hieronder toegelicht, waarna de betreffende deelvraag wordt geformuleerd.

Eerste deelvraag: Actoren en percepties

Allereerst moet inzicht ontstaan in de situatie in Delft. Wanneer het gedrag van 'betrokken actoren' wordt bestudeerd, is het nodig dat de actoren worden voorgesteld en hun betrokkenheid binnen het beleidsproces wordt toegelicht. Vervolgens is het van belang om te weten waar de strategieën van deze actoren op gebaseerd zijn. In hoofdstuk 2.3.3 (zie pag. 13) is aangegeven dat percepties daar een grote rol in spelen.

Naast de introductie van de betrokken actoren moeten daarom ook hun percepties worden geanalyseerd. In de eerste plaats ten aanzien van de prestatieafspraken zelf, maar omdat zij zich binnen het beleidsnetwerk ook tot elkaar verhouden, ook ten aanzien van elkaar. De eerste deelvraag luidt daarom:

Welke **actoren** zijn betrokken bij de ontwikkeling van prestatieafspraken met betrekking tot het Delftse volkshuisvestingsbeleid en welke **percepties** worden door hen gehanteerd?

Tweede deelvraag: Ontwikkeling van prestatieafspraken

Het tweede belangrijke element in de centrale onderzoeksvraag betreft de ontwikkeling van de prestatieafspraken door de jaren heen. Deze ontwikkeling is immers één van de meest concrete producten van het besluitvormingsproces dat in dit onderzoek centraal staat; het verschaft informatie over de interactie tussen de actoren. De tweede deelvraag is daarom als volgt geformuleerd:

Hoe hebben de **prestatieafspraken** zich in de loop van de tijd ontwikkeld en welke resultaten hebben ze opgeleverd?

Derde deelvraag: Procesverloop en gehanteerde strategieën

Na beantwoording van de eerste twee deelvragen moet een meer integraal beeld van het proces gepresenteerd worden, opdat de strategieën die daarin werden gehanteerd, herleid kunnen worden. Ook is een presentatie van het totaalbeeld nodig, om uitspraken te kunnen doen over hoe die strategieën van invloed zijn geweest op het proces. De derde deelvraag is als volgt verwoord:

Hoe ziet het **proces** eruit waarin gekomen wordt tot de ontwikkeling van de prestatieafspraken en welke **strategieën** zijn daarin te herkennen?

Vierde deelvraag: Positieve bijdrage aan het proces

Wanneer vervolgens alle factoren verzameld zijn die een rol spelen bij ontwikkelingen in het proces, moet nog worden onderzocht op welke manier strategisch gedrag van invloed is geweest op de wendingen en ontwikkelingen in het proces. Daarbij is het met name voor de betrokken actoren zeer wenselijk om vooral aandacht te schenken aan de strategieën die op een positieve manier hebben bijgedragen aan ontwikkelingen in het proces. De vierde deelvraag, waarmee feitelijk ook antwoord wordt gegeven op de centrale onderzoeksvraag, luidt als volgt:

Welk strategisch gedrag levert een **positieve bijdrage** aan het proces?

In dit onderzoek staat dus in eerste instantie het (strategisch) gedrag van betrokken actoren centraal, dat in relatie wordt gebracht met de ontwikkeling van de prestatieafspraken. Op deze manier wordt onderzocht welk (strategisch) gedrag een gunstige uitwerking heeft op de (cyclus van jaarlijks terugkerende) prestatieafspraken.

Inzicht in deze causale relatie levert kennis op, waarmee betrokken actoren verbetering kunnen aanbrengen in de manier waarop zij stappen zetten in het volkshuisvestingsbeleid in Delft.

4.2.3 Doelstelling

Het doel dat dit onderzoek voor ogen heeft is dus tweeledig. Ten eerste wordt grondig gekeken naar het proces dat in de afgelopen tien jaar heeft plaatsgevonden rondom het maken van prestatieafspraken binnen de gemeente Delft. Het strategisch gedrag van de actoren wordt daaruit gedistilleerd en de consequenties die dat gedrag heeft gehad op het proces worden inzichtelijk gemaakt.

Ten tweede richt dit onderzoek zich op uitspraken over de wijze waarop deze conclusies zich verhouden tot de -wetenschappelijk ontwikkelde- benadering van procesmanagement, die in het theoretisch kader aan de orde is geweest. Uiteindelijk leiden conclusies ten aanzien van deze aspecten tot aanbevelingen, die zich zowel richten op de onderlinge samenwerking, als op de optimalisering van de prestatieafspraken (waarbij de prestatieafspraken als sturingsinstrument worden gezien in het proces van samenwerking).

4.3 Operationalisering

Om empirische gegevens te kunnen verzamelen op zoek naar antwoorden op de deelvragen, is het van belang concreet te definiëren aan welke gegevens behoefte is. In deze paragraaf worden per deelvraag criteria benoemd die leidend zijn tijdens de fase van dataverzameling.

4.3.1 De betrokken actoren en hun percepties

In het proces rondom de prestatieafspraken zijn diverse actoren betrokken. De actoren die in het kader van dit onderzoek van belang zijn, zijn de vier woningcorporaties die in Delft actief zijn en uiteraard de gemeente Delft zelf. Omdat de vier woningcorporaties allen over meerdere vestigingen beschikken, wordt hier alleen gekeken naar de Delftse vestigingen als (meest) betrokken actoren. Ook binnen de gemeente Delft is het van belang een onderscheid te maken tussen verschillende portefeuilles, namelijk die van volkshuisvesting, van ruimtelijke ordening en tenslotte die van sociale zaken en volksgezondheid & zorg. Alle portefeuilles hebben een sterke relatie met de prestatieafspraken.

In dit onderzoek worden onder de 'betrokken actoren' de personen bedoeld die deelnemen aan het overleg waarin op bestuurlijk niveau wordt gewerkt aan de prestatieafspraken. Vanuit de woningcorporaties zijn dat de directeuren van de lokale vestigingen, vanuit de gemeente nemen momenteel twee wethouders deel aan het proces.

Met de procesmanagementbenadering als vertrekpunt, kan vervolgens een onderscheid gemaakt worden in percepties ten aanzien van het proces en van de inhoud. Dat betekent, dat naar percepties wordt gekeken die betrekking hebben op de totstandkoming van de prestatieafspraken, alsmede die betrekking hebben op de inhoud, het karakter en de voortgang ervan. Voor een goed begrip van het interactieproces is het tenslotte van belang om zicht te krijgen op de percepties over elkaar. Deze percepties zijn immers voor een aanzienlijk deel bepalend voor de richting van de strategie, en daarmee voor de totstandkoming van de afspraken.

4.3.2 Prestatieafspraken

De afspraken die worden gemaakt tussen de woningcorporaties en de gemeente, hebben betrekking op de wijze waarop de corporaties uitvoering willen geven aan hun wettelijke taken, voor zover die een relatie hebben met plannen en verantwoordelijkheden van de gemeente. Met andere woorden: de prestatieafspraken hebben betrekking op de wederzijdse afhankelijkheid van de corporaties en de gemeente.

In de gemeente Delft is ervoor gekozen om zowel afspraken te maken over procedurele zaken, waarin de actoren afspreken naar een bepaald doel te streven; als over producten waarin concrete aantallen afgesproken zijn. In beide gevallen wordt gestreefd naar het maken van afspraken die zoveel mogelijk SMART zijn.⁶ (Gemeente Delft en woningcorporaties, 2002). Beide soorten afspraken worden prestatieafspraken genoemd.

De wijze waarop de prestatieafspraken worden geanalyseerd, gebeurt opnieuw aan de hand van het onderscheid tussen de inhoud, het karakter en de voortgang van de afspraken. Per item wordt geanalyseerd welke ontwikkelingen hebben plaatsgevonden: voor wat betreft de inhoud wordt dat gedaan aan de hand van een globale voor-inventarisatie, op basis waarvan inhoudelijke categorieën kunnen worden benoemd. Voor wat betreft het karakter van de prestatieafspraken zal gebruik gemaakt worden van een methode die door onderzoeks- en adviesbureau RIGO aan de hand van het fasenmodel van besluitvorming is ontwikkeld. Voor wat betreft de voortgang van de prestatieafspraken, zal worden gekeken naar de inhoudelijke relaties die tussen de afspraken uit verschillende periodes bestaat. Voorafgaand aan iedere analyse wordt een nadere operationalisering gegeven van de gehanteerde begrippenkaders.

4.3.3 Strategisch gedrag

In het theoretisch kader is een strategie benoemd als 'een set van handelingen die een bepaalde eenheid kent en gericht is op het bereiken van een zeker doel' (zie pag. 15). In dit onderzoek worden daarom die handelingen van actoren als strategie(ën) beschouwd, die -alleen of in gezamenlijkheid- bedoeld waren om het besluitvormingsproces te beïnvloeden, of waarbij dat in ieder geval als resultaat gezien kan worden.

Hoewel in principe die strategische handelingen altijd gericht zijn op het nastreven van het eigenbelang, is in de theoretische hoofdstukken hiervoor reeds uiteengezet dat ook strategieën gericht op gemeenschappelijk belang, het eigenbelang kunnen versterken. Vanwege de complexiteit van het beleidsnetwerk wordt daarom bewust gekozen voor deze ruimere definitie van het begrip strategisch gedrag.

Onder strategisch gedrag kunnen dan bijvoorbeeld formele besluiten worden verstaan, maar ook uitspraken van de actoren (zowel tijdens vergaderingen, als in het openbaar). Andere voorbeelden van handelingen met invloed op het besluitvormingsproces kunnen zijn: het organiseren van openbare bijeenkomsten (expertiseontwikkeling, workshops) of het aangaan van partnerships, fusies, of andere samenwerkingsverbanden. Wanneer derge-

⁶ Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden

lijke handelingen bijeen worden gebracht, is het mogelijk om de strategieën met elkaar te vergelijken.

4.3.4 Positieve bijdrage van strategisch gedrag

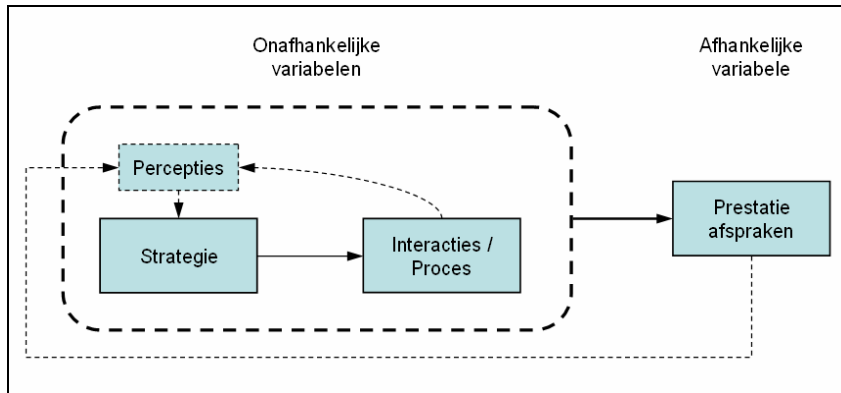
In dit onderzoek is het, mede vanwege het kwalitatieve karakter, niet eenvoudig om concrete, objectieve criteria te benoemen waarmee de mate waarneembaar is waarin factoren gunstig hebben bijgedragen aan het proces. Door verschillende actoren kan een bepaalde ontwikkeling immers op verschillende wijzen worden gewaardeerd. In dit onderzoek wordt daarom enerzijds nadruk gelegd op die waardering door de actoren, maar wordt anderzijds gekeken naar de mate waarin de kernelementen van het proces (zie pag. 25) in evenwicht zijn.

Van een gunstige invloed is dus sprake wanneer de mate waarin de verandering die -als gevolg van strategisch gedrag van de actoren- is opgetreden, positief wordt gewaardeerd door de betrokken actoren. Daarbij kunnen die veranderingen zowel optreden in de prestatieafspraken zelf (bijvoorbeeld door een nieuw inhoudelijk onderwerp op te nemen), maar ook in het proces (er is bijvoorbeeld meer of minder sprake van openheid binnen het proces). Het causale verband tussen het strategisch gedrag van de actor en de opgetreden verandering moet daarvoor echter wel in zekere mate aantoonbaar zijn. In gewoon Nederlands zouden we eigenlijk zeggen: is er van geleerd?

4.4 Methodologische verantwoording

4.4.1 Object van studie en causaal model

In dit onderzoek bestaat het object van studie uit de prestatieafspraken tussen de gemeente Delft en de woningcorporaties. Om uiteindelijk aanbevelingen te kunnen doen die daarop betrekking hebben, wordt de dynamiek onderzocht die in de afgelopen jaren binnen het proces heeft plaatsgevonden, zowel op het niveau van actorstrategieën als op het niveau van de interacties. De prestatieafspraken worden in dat kader zowel als sturingsinstrument gezien, en tevens als het product van de interacties. Een en ander is in Figuur 7 schematisch weergegeven.



Figuur 7: Onafhankelijke en afhankelijke variabele(n)

Het strategisch gedrag van de actoren wordt beïnvloed door de percepties die zij hanteren en geeft richting aan de interacties die binnen het proces met de overige actoren plaatsvinden. Deze interacties kunnen aanleiding zijn om (via aanpassing van de percepties) het strategisch gedrag van de actoren te wijzigen. De relatie die deze dynamiek in het proces heeft op de prestatieafspraken wordt in dit onderzoek onderzocht. Daarbij moet worden opgemerkt, dat ook de (mate waarin de actoren tevreden zijn over de) prestatieafspraken van invloed (is/) zijn op de percepties die de actoren hanteren in de dynamiek van het proces.

Overigens zijn in dit schema niet de contextuele factoren opgenomen die uiteraard ook van invloed zijn op de manier waarop de actoren zich in een proces tot elkaar verhouden. Daarbij kan gedacht worden aan factoren zoals beleid en wet- en regelgeving van andere (hogere) overheden, maar ook aan (landelijke) trends in de huisvestingsbranche. Sociaal-wetenschappelijk onderzoek, zoals waartoe ook dit bestuurskundig onderzoek behoort, heeft echter als eigenschap dat een laboratorium opstelling onmogelijk is. Om die reden is het niet mogelijk om deze contextuele factoren uit te sluiten van dit onderzoek en zal deze 'vervuiling' van de empirische gegevens moeten worden geaccepteerd.

4.4.2 Technieken van dataverzameling

In dit onderzoek worden twee methoden gebruikt voor het verzamelen van gegevens, namelijk deskresearch en interviews. Deze worden achtereenvolgens besproken.

Deskresearch

De methode van deskresearch is met name gebruikt voor het bestuderen van de prestatieafspraken zelf; maar ook zijn bij de reconstructie van het proces-

verloop diverse beleidsstukken, notulen en collegebesluiten gebruikt. Ook zijn rapportages van ander onderzoek naar prestatieafspraken meegenomen in de deskresearch. De analyses die zijn uitgevoerd op prestatieafspraken, hebben zich gericht op de inhoud, het karakter en de voortgang van die afspraken. Om de betrouwbaarheid van deze analyses te verhogen (het indelen in categorieën is immers subjectief), zijn de analyses onafhankelijk door twee personen verricht. Deze bevindingen zijn naast elkaar gelegd en bediscussieerd, wat tot enkele aanpassingen heeft geleid ten opzichte van de eerste indeling.

In dit onderzoek zijn de prestatieafspraken onderzocht die in de jaren 1995, 1999, 2002, 2005 en 2006 zijn gemaakt met betrekking tot het woonbeleid van de gemeente Delft. Waarom voor deze afspraken is gekozen, behoeft nog enige toelichting.

In eerste instantie werd er -op basis van het Besluit Beheer Sociale Huursector (afgekort: BBSH)- van uitgegaan, dat jaarlijks prestatieafspraken werden gemaakt.⁷ Al snel bleek, dat dat niet het geval was. De eerste afspraken die namelijk het karakter van prestatieafspraken hebben, zijn de afspraken van 1995 en die vormen meteen de grootste uitzondering op de genoemde reeks. Waarschijnlijk kunnen deze afspraken nog het best gezien worden als prestatieafspraken "avant-la-lettre". Want nadat begin jaren negentig de bruteringsoperatie had plaatsgevonden,⁸ zijn gemeente en woningcorporaties begin 1995 bij elkaar gekomen om te praten over de nieuwe verhoudingen en de richting van het woonbeleid. De besluitenlijst van die vergadering is later ter vaststelling aangeboden aan de gemeenteraad, onder de noemer 'prestatieafspraken'. Vervolgens zijn pas weer initiatieven genomen om prestatieafspraken te maken bij het aantreden van het nieuwe college in 1998. Dit heeft geleid tot de prestatieafspraken van 1999.

Daarna is in 2000 in het geheel niet gewerkt aan het maken van nieuwe afspraken (maar wel aan de uitvoering van de prestatieafspraken van 1999), terwijl in 2001 op basis van een evaluatie slechts enkele afspraken zijn bijgesteld. De status van deze afspraken uit 2001 is echter onbekend, daar er geen versie gevonden kon worden die formeel is vastgesteld. Vervolgens heeft er pas in 2002 opnieuw een bestuurlijk traject plaatsgevonden dat heeft geleid tot het maken van prestatieafspraken. Het moment waarop deze werden vastgesteld (november 2002) heeft er mede toe geleid dat deze voor twee jaar zijn vastgesteld, dus ook voor het jaar 2003. Vervolgens heeft er in 2004 opnieuw louter een bijstelling plaatsgevonden zonder dat daar een formeel vastgestelde versie beschikbaar van is. Tenslotte zijn voor de jaren 2005 en 2006 prestatieafspraken vastgesteld met een jaarlijkse frequentie.

⁷ Zie bijlage 1

⁸ In paragraaf 7.2 wordt hier nader op ingegaan

Gebleken is, dat het beschikbare schriftelijke materiaal niet altijd even adequaat antwoord bood op de gestelde vragen. De discussies waaruit het strategisch gedrag herleid moest worden, bleken niet of nauwelijks te zijn opgenomen in de notulen. Ook waren sommige archiefdossiers niet compleet, en zijn een aantal stukken überhaupt niet gevonden, zoals de evaluatie van de prestatieafspraken uit 1995 en 2002.

Interviews

Ten tweede hebben interviews plaatsgevonden met de actoren die actief betrokken zijn in het maken van de prestatieafspraken op dit moment. Hiervoor is het criterium gehanteerd van deelname aan het Bestuurlijk Woon Afstemmingsoverleg Delft (BWAD). Hieraan nemen op dit moment negen mensen aan deel: zeven bestuurders (directeuren van de corporaties en wethouders van de gemeente) en twee ambtenaren van de gemeente. De interviews zijn afgenomen bij de bestuurders.

Tijdens de interviews is gewerkt met een topics-lijst, waarvan de onderwerpen voornamelijk als aandachtspunten tijdens het gesprek zijn gehanteerd. Deze lijst is als bijlage opgenomen bij dit verslag (Bijlage 2, pagina 123). Vragen binnen de topics zijn in de interviews zo open mogelijk geformuleerd, zodat de eigen reflecties van respondenten ook meegenomen kon worden in het onderzoek.

De structuur van de interviews is rond drie blokken opgebouwd. Het eerste blok diende vooral ter oriëntatie en als een eerste plaatsbepaling: hoe beschouwt de respondent zijn positie in het besluitvormingsproces en hoe kijkt de respondent tegen de prestatieafspraken aan? Het tweede blok van het interview stond in het teken van reflectie op het totale proces: ervaren de actoren bepaalde sturing in dit proces, en in welke mate zien zij de vier kernelementen van het proces terug? Tenslotte is in het derde blok vanaf een nog grotere hoogte getracht met de respondent terug te kijken op de resultaten van het totale proces tot nu toe: wat kan als resultaat worden gezien van het gezamenlijk werken aan de prestatieafspraken?

De interviews hebben plaatsgevonden in de maanden juli en augustus 2006 en zijn ten behoeve van de analyse vastgelegd met opnameapparatuur en schriftelijk uitgewerkt.

Ter voorbereiding van de interviews is de topics-lijst tenminste een week voorafgaand aan de interviews aan de respondenten verstuurd, opdat zij zich konden kunnen voorbereiden op het interview.

DEEL II: EMPIRISCHE ONDERZOEKSGEGEVENS

5 Actoren en percepties

5.1 Inleiding

Voor dit onderzoek is het van belang om de door de actoren gehanteerde strategieën in beeld te krijgen, teneinde deze in verband te kunnen brengen met de ontwikkeling in de prestatieafspraken. Om uiteindelijk zicht te krijgen op de door de betrokken actoren uitgevoerde strategieën, wordt in dit hoofdstuk gestart met een actoranalyse en een analyse op de door hen gehanteerde percepties. Daarmee staat in dit hoofdstuk de eerste deelvraag centraal, namelijk:

Welke actoren zijn betrokken bij de ontwikkeling van prestatieafspraken met betrekking tot het Delftse volkshuisvestingsbeleid en welke percepties worden door hen gehanteerd in het proces? (Deelvraag 1)

Als startpunt in het onderzoek wordt dus in beeld gebracht welke actoren in het proces betrokken zijn en welke opvattingen zij er op na houden: enerzijds ten aanzien van de prestatieafspraken, maar anderzijds ook ten opzichte van elkaar. Deze bepalen immers voor een groot deel de strategieën die worden gehanteerd in het besluitvormingsproces. Kortom, in dit hoofdstuk wordt gekeken naar de manier waarop de gemeente en de corporaties tegen de prestatieafspraken aankijken en tegen elkaar.

In paragraaf 4.2 wordt gestart met het in kaart brengen van het Delftse netwerk rondom het beleidsveld 'wonen': wie zijn betrokken en op welke manier? Vervolgens wordt in paragraaf 4.3 aan de hand van de interviews gekeken naar de percepties ten aanzien van de prestatieafspraken en van elkaar. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met enkele conclusies die tot dusver getrokken kunnen worden, waarmee dit hoofdstuk in paragraaf 4.4 wordt afgesloten.

5.2 Het Delftse netwerk in beeld

Binnen het proces dat in dit onderzoek centraal staat is een overzienbaar aantal actoren actief. Eén van de respondenten zegt daarover:

“Uiteindelijk doe je het altijd wel met meer mensen, maar als het gaat om het brede (lokale) volkshuisvestingsbeleid, ben je echt uitgesproken met 15 mensen. (...) De bestuurders en een aantal van

hun adjuncten; de ambtenaren, en dan heb je het gewoon gehad. Ja, en de wethouder dan nog.”

Grofweg kan gezegd worden dat er drie soorten actoren gedurende het proces actief zijn (geweest), wier handelingen in de navolgende hoofdstukken onder de loep worden genomen. Het betreft in eerste instantie de publieke (gemeentelijke) actoren: de gemeenteraad en de verschillende wethouders. Vervolgens de private actoren, met aan de ene kant de corporaties en aan de andere kant tenslotte de woonconsumenten. In deze paragraaf komen deze drie groepen actoren aan bod. Overigens is de betrokkenheid van de woonconsumenten gedurende de gehele periode relatief klein geweest (meer hierover in paragraaf 5.2.3); het onderzoek richt zich dan ook met name op de gemeentelijke actoren en de corporaties.

5.2.1 Gemeente

Gemeenteraad

Het volkshuisvestingsbeleid is een taak die op de schouders rust van de gemeente. Sinds het dualisme is ingevoerd, hoort het zo te werken dat vanuit de gemeenteraad de kaders worden aangegeven, en dat het college van b&w daar vervolgens uitvoering aan geeft. In de praktijk worden de kaders echter nog steeds vooral vanuit het college opgewerkt en vindt de discussie in de raad voornamelijk plaats op onderdelen. Toch bestaat de indruk, dat gemeenteraad zich in de afgelopen jaren wel steeds meer is gaan interesseren voor het bredere kader van het beleidsveld ‘wonen’.

Een goed voorbeeld hiervan zijn de bezoeken die vanuit de verschillende fracties worden ondernomen in de richting van de woningcorporaties; bovendien is in de zomer van 2004 een kennismakingsontmoeting georganiseerd tussen de raad en de corporaties. Weliswaar gebeurde dit op initiatief van de corporaties, maar van beide kanten werd deze middag zeer op prijs gesteld. Ook blijkt de toegenomen interesse uit de motie die in september 2004 door de raad werd aangenomen waarin onder andere werd gevraagd naar sturingsmogelijkheden voor de vele afspraken die met de corporaties worden gemaakt.⁹

Wethouders

Binnen het college is de meeste cruciale wethouder voor dit onderzoek uiteraard de degene die het volkshuisvestingsbeleid in zijn portefeuille heeft, toch speelt ook de portefeuillehouder Ruimtelijke Ordening (RO) een belangrijke rol.

⁹ De notitie die hierop het antwoord geeft, is op 10 februari 2005 behandeld in de commissie Leefbaarheid (Gemeente Delft, 2005b).

	Volkshuis-vesting	Ruimtelijke Ordening	Sociaal beleid
1998	Torenstra (PvdA)	Grashoff (GroenLinks)	Torenstra / Rensen (PvdA)
2002	Balje (VVD)	Grashoff (GroenLinks)	Torenstra / Rensen (PvdA)
	Vuijk (VVD)		
2006	Rensen (PvdA)	Anne Koning (PvdA)	Rensen (PvdA)

Figuur 8: Schematische weergave van de invulling van de portefeuilles Volkshuisvesting en RO tussen 1998 en 2006.

In de gemeenteraadsperiode 1998-2002 behoort de portefeuille Volkshuisvesting tot het takenpakket van Torenstra (PvdA). Hierin wordt hij terzijde gestaan door Grashoff (Groen Links), die twee periodes lang wethouder RO is. In de periode daarop schuift Torenstra de portefeuille Volkshuisvesting door naar Baljé (VVD), terwijl hij zelf een aantal andere portefeuilles houdt. Baljé raakt tegen het einde van zijn periode verwickeld in een affaire, waardoor uiteindelijk fractiegenoot Vuijk het laatste jaar wethouder Volkshuisvesting is.

In de huidige periode heeft wethouder Rensen (PvdA) het volkshuisvestingsbeleid in zijn portefeuille. Hij is reeds vanaf 1998 wethouder en heeft zich in die periode met name bezig gehouden met werk, zorg en onderwijs.

Overigens wordt het volkshuisvestelijke beleid in Delft nadrukkelijk gezien als een instrument van sociaal beleid en, zoals inmiddels duidelijk is geworden, is met name de PvdA vanaf 1998 in de gelegenheid geweest om haar stempel hierop te drukken. Ook wordt op dit moment de portefeuille RO vanuit de PvdA bestuurd, door wethouder Koning.

5.2.2 Corporaties

Aan het eind van de jaren '80 en aan het begin van de jaren '90 heeft in de volkshuisvestelijke sector (op nationaal niveau) een grootscheepse verandering plaatsgevonden met flinke consequenties voor de verhouding tussen overheid en corporaties. Koffijberg beschrijft in zijn proefschrift hoe deze omslag in drie ronden heeft plaatsgevonden, met de bruteringsoperatie als 'grande finale' (Koffijberg, 2005).

Halverwege de jaren tachtig werden reeds de eerste aanzetten gegeven voor verzelfstandiging van de corporatiesector, maar dat proces werd pas onomkeerbaar met het verschijnen van de nota 'Volkshuisvesting in de jaren negentig'.¹⁰ Tijdens de bruteringsoperatie die daarop volgde, werd uiteindelijk een streep gezet onder alle lopende financiële betrekkingen tussen corporaties en overheid en vanaf dat moment zijn de woningcorporaties autonome, onafhankelijke en zelfstandige organisaties.

Eén van de gevolgen van de bruteringsoperatie is, dat enkele jaren later een golf van organisatieontwikkelingen en fusies volgt. Voor Delft betekent dat, dat van de oorspronkelijke zeven corporaties er uiteindelijk anno 2006 nog vier actief zijn in Delft: DuWo, Vestia, Vidomes en Woonbron. Overigens werd eind jaren '70 reeds een platform opgericht waarin deze corporaties (en hun voorlopers) zich hebben verenigd: het Centraal Overlegorgaan Wonen (COW).

Centraal Overlegorgaan Wonen

Dit platform wordt als spreekbuis gebruikt op de momenten waarop de corporaties gezamenlijk hun belangen willen behartigen of wanneer de behoefte bestaat aan onderlinge coördinatie. Het is destijds op aandringen van de gemeente opgericht toen de nieuwbouwwijk Tanthof ontwikkeld moest worden. De gemeente had er toen belang bij dat er één gesprekspartner namens de corporaties zou deelnemen aan de ontwikkeling van de wijk, met name vanwege het tempo dat gemaakt moest worden (Gemeente Delft, 1994).

Inmiddels bestaat het COW niet meer in de vorm zoals het toen werd opgericht, maar het is wel altijd als een orgaan blijven bestaan waarbinnen de corporaties onderling kunnen afstemmen en gezamenlijke activiteiten kunnen ontwikkelen. Ondanks dat het COW niet duidelijk zichtbaar is in het proces (de gezamenlijke partijen vormen immers het 'onzichtbare' COW), speelt het een vrij cruciale rol in het proces rondom de prestatieafspraken.

Vanuit het COW-kader vindt eens per twee maanden een directeurenoverleg (DO) plaats, waarin onder andere het overleg met de gemeente wordt voorbereid. De prestatieafspraken worden tijdens dit overleg, het Bestuurlijk Woon Afstemmingsoverleg Delft (BWAD), bestuurlijk voorbereid.

¹⁰ Ook bekend als de Nota Heerma.

DuWo

Vanwege de specifieke doelgroep (studenten) neemt DuWo een tamelijk bijzondere positie in tussen de overige corporaties. Het gebeurt niet zelden, dat het belang van DuWo afwijkt van dat van de overige corporaties; bijvoorbeeld wanneer het gaat om het besteedbaar inkomen van huurders of over het begrip wooncarrière. Ook wijkt de woningbehoefte van studenten behoorlijk af van dat van de gemiddelde huurder; zowel qua locatie, als de kwaliteit van de woning zelf. Het Delftse bezit van DuWo is met name gelegen op locaties nabij het centrum en in de buurt van de campus.

DuWo is sinds 1945 actief in Delft, waar sinds die tijd altijd al het hoofdkantoor staat. In de loop van de tijd zijn daar woningen en kantoorvestigingen in Den Haag en Amsterdam bij gekomen en door diverse fusies heeft DuWo inmiddels ook bezit in Leiden, Amstelveen en Hoofddorp. Ook in die laatstgenoemde plaatsen is een kantoor gevestigd.

Vestia

Vestia Delft richt zich met name op de doelgroep van 'wonen en zorg'. Daarnaast kenmerkt Vestia zich, door hard te werken aan het op orde brengen van de huidige woningvoorraad. De inmiddels in gang gezette herstructurering in de Bomenwijk is daar een goed voorbeeld van. Ook is de huidige ontwikkeling van de Vermeertoren kenmerkend voor Vestia: een woontoren voor senioren, inclusief maatschappelijke (zorg)voorzieningen.

Vestia maakt onderdeel uit van een grote organisatie: dertien Vestia-vestigingen hebben in totaal een bezit van ruim 77.000 woningen (www.vestia.nl). Deze organisatie heeft met name tijdens de eerste jaren van deze eeuw zo kunnen groeien, door fusies aan te gaan met diverse corporaties in Zuid-Holland.

Vidomes

De kleinste van de Delftse woningcorporaties is Vidomes Delft en die heeft met name bezit dat door senioren wordt bewoond. Belangrijke pijlers in het beleid van Vidomes zijn: de ontwikkeling van nieuwe diensten; Leefkwaliteit; en Wonen, Zorg en Welzijn. In Delft heeft zich dat vertaald in een voortrekkersrol tijdens de ontwikkeling van de prestatieafspraken Wonen, Zorg en Welzijn; en in de ontwikkeling van het concept van de 'woon-zorg-zone'. Daarbij gaat onder andere aandacht uit naar het toepassen van domotica.¹¹

Ook Vidomes ondergaat enkele fusies vanaf 2001. Het concern Vidomes verwerft bezit in Rijswijk, Leidschendam en Voorburg door fusies met

¹¹ Domotica omvat alle apparaten en infrastructuren in en rond woningen, die elektronische informatie gebruiken voor het meten, programmeren en sturen van functies ten behoeve van bewoners en dienstverleners. Definitie: Het Domotica Platform Nederland (www.domotica.nl)

corporaties aldaar; ook wordt begin 2003 het werkterrein uitgebreid naar de gemeenten Leiden en Voorschoten.

Woonbron

Woonbron heeft in Delft het meeste woningen in bezit. Met een totaal bezit van ruim 50.000 woningen in de regio Rotterdam, Delft en Dordrecht is ze echter ook op landelijke schaal een corporatie van formaat. De focus van deze corporatie is vooral gericht op de bewoners met een krappe beurs en het bieden van woonruimte voor de sociaal-economisch achtergestelden in de maatschappij. In Delft uit zich onder andere door samenwerking met de gemeente in het project Speelbal/Balspel.¹² Ook probeert Woonbron zich te profileren met het concept van het souterrain, waarbij met name openingen op de woningmarkt worden gecreëerd voor mensen die aan het begin van hun wooncarrière staan. Tenslotte is vermeldenswaard dat Woonbron het concept 'Te Woon' heeft geïntroduceerd in Delft, waarbij woningen zowel verhuurd als verkocht kunnen worden, al naar gelang de wensen en de portemonnee van de klant.

Van alle Delftse wooncorporaties heeft Woonbron de meest turbulente achtergrond als het gaat om fusies en reorganisatieprocessen. Per 1 juni 2000 vindt een fusie plaats tussen drie Delftse corporaties: Onze Woning, Hippolytus en de Algemene Woningstichting Volkshuisvesting. Deze corporatie gaat sindsdien onder de naam Delftwonen door het leven. Enkele jaren later fuseert Delftwonen verder met de - van oorsprong - Rotterdamse corporatie Woonbron-Maasoever. Tenslotte kiest het bedrijf er in 2005 voor, om voortaan met één gezicht naar buiten te treden onder de naam Woonbron.¹³

5.2.3 Bewoners

Ter behartiging van de belangen van de woonconsument (de bewoners) heeft in Delft een tijd lang een organisatie bestaan onder de naam Woonkoepel. Deze organisatie werd steeds betrokken bij de afspraken die tussen corporaties en gemeente werden gemaakt, maar uit de bestudeerde stukken wordt niet direct duidelijk welke waarde de Woonkoepel heeft kunnen toevoegen aan de overleggen tussen gemeente en corporaties. Eerder kan de betrokkenheid van de woonconsument aangemerkt worden als een streven om de transparantie van het openbaar bestuur te bevorderen door participatie van de doelgroep. De mensen die aan de overleggen in het kader van het volkshuisvestingsbeleid deelnemen, vormen een afvaardiging van de

¹² Dit is een variant op de Haagse Hopjes projecten en de Duimdrop-containers, waarbij containers in achterstandswijken worden neergezet van waaruit aan de jeugd speelgoed uitgeleend wordt.

¹³ Bronnen: www.woonbron.nl en www.nesseweb.nl

Woonkoepel, die op haar beurt weer bestond uit afvaardigingen van de diverse huurdersraden van de verschillende corporaties.

Door uiteenlopende meningen en interne meningsverschillen heeft de Woonkoepel eind 2001 moeten besluiten om er een punt achter te zetten. Vanaf dat moment zijn bewoners niet meer zelf direct betrokken in het proces rondom het volkshuisvestelijk beleid; wel worden zij uiteraard vertegenwoordigd door leden van de gemeenteraad.

5.3 Percepties van actoren over prestatieafspraken en elkaar

In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de percepties die gehanteerd worden door de actoren. Voor deze analyse zijn de interviews gebruikt, waarin op verschillende manieren naar percepties is gevraagd.

5.3.1 Opzet van de analyse

Met het doel beter te kunnen begrijpen welke strategieën door de actoren worden gehanteerd, zijn twee analyses uitgevoerd naar percepties van de actoren. Gebleken is, dat uitspraken met betrekking tot deze twee aspecten zich rond een aantal thema's concentreerden, op basis waarvan een inhoudelijke indeling is gemaakt.

De eerste analyse heeft betrekking gehad op de percepties ten aanzien van de prestatieafspraken. Deze percepties zijn op de volgende vier thema's geclusterd: de totstandkoming; de inhoud; het karakter; en tenslotte de voortgang & frequentie van de prestatieafspraken.

De tweede analyse is uitgevoerd op de percepties die zich richten op de andere actoren, dus percepties over elkaar. Bij deze percepties waren twee hoofdthema's te onderscheiden. Het eerste thema is het belang dat actoren hebben bij de prestatieafspraken (gezamenlijk of individueel), en het tweede thema betreft de onderlinge samenwerking in het proces.

De twee analyses worden hieronder per subparagraaf behandeld.

5.3.2 Percepties ten aanzien van de prestatieafspraken

Totstandkoming van de prestatieafspraken

Ten aanzien van de totstandkoming van de prestatieafspraken, wordt door meerdere actoren aangegeven dat de prestatieafspraken op dit moment "vooral vanuit de lopende agenda worden gedicteerd":

"Wat je ziet, is dat we reactief zijn naar het stuk wat er ligt."

En over het proces van de totstandkoming wordt gezegd:

“Dan gaat een ambtenaar van de gemeente (...) en één van de corporaties (...) kijken wat er wegkan, iets aanpassen, wat teksten heen en weer mailen... en op een gegeven moment is er een gevoel van prima.”

“We nemen er nu te weinig tijd voor; (...) het is te veel van: ‘Punt vier?’, ‘punt vier, o ja, is ook van toepassing’, ‘Oké dan laten we het staan...’. ‘Oké, volgende punt’. Want zo gaat het.”

Het is dan ook niet verwonderlijk, dat men het op dit punt met elkaar eens is, dat het op dit ogenblik ontbreekt aan bestuurlijk krachtenspel, durf en ambitie. Eigenlijk vinden alle actoren dat er meer uit de prestatieafspraken te halen is. En hoe het dan wél zou moeten? Daarover werd het volgende opgemerkt:

“Prestatieafspraken zouden eigenlijk iets bestuurlijks moeten zijn (...), waarbij je tegen elkaar zegt: ‘Als we hier geen afspraak over maken, dan gebeurt het niet; ... maar we willen het wel’.”

“Het zou misschien wel beter zijn om met z’n allen bij elkaar te komen (...) en dan bespreken wat we het komende jaar, twee jaar, vier jaar belangrijk vinden in de stad (...). En dat je dat dan gewoon eens open met elkaar bespreekt, waardoor je elkaar raakt, en inspireert. En dan heb je uiteindelijk een set van doelen en intenties waar iedereen van zegt: ‘Ja! Daar moeten we mee verder!’”

Door één van de actoren werd het bovendien als een gemis ervaren, dat er niet zoiets is als een ‘plan’ of een ‘ontwerp’ voor de prestatieafspraken. Aangegeven werd, dat de prestatieafspraken en de thema’s daarbinnen eigenlijk min of meer zijn ‘ontstaan’, zonder dat er over na is gedacht aan welke eisen (goede) prestatieafspraken zouden moeten voldoen.

Inhoud van de prestatieafspraken

Iets minder eensgezind zijn de actoren over de inhoud van de afspraken. Zo geven sommigen tijdens de interviews bijvoorbeeld aan, dat de afspraken wel wat meer richting de harde kant zouden mogen gaan en dat de volkshuisvestelijke kant soms wat te veel in beeld is. Hoewel deze mening niet echt breed wordt gedragen, geeft het aan, dat iedere actor zo zijn opvattingen heeft over de inhoud van de prestatieafspraken.

Ook volgt uit hetgeen hierboven reeds aan de orde is geweest, dat de actoren zich storen aan het feit dat er te veel huidige en lopende acties als prestatieafspraken worden vastgelegd. Inhoudelijk maakt dat de prestatieafspraken meteen ook minder spannend, omdat de meeste acties toch al gebeuren. Er zou daarom eerder behoefte zijn aan een gezamenlijk antwoord op de vraag waar de prioriteiten liggen: wat vinden we nu écht belangrijk? Volgens

sommigen zou het beter zijn om een (klein) aantal prioriteiten te benoemen en die inhoudelijk uit te werken. Ook wordt een goede en stevige, inhoudelijke visie als een zeer belangrijke voorwaarde gezien voor inhoudelijk goede afspraken.

“Want als je geen goeie visie hebt, zul je ook nooit goede prestatieafspraken kunnen maken die méér zijn dan een vertaling van de agenda van vandaag. Daar zijn we nu weer aan toe om dat te doen.”

Ten aanzien van de visie is overigens opgevallen, dat door alle respondenten is aangegeven dat er een behoorlijk goede visie ligt; en dat die nog niets aan actualiteit heeft ingeboet. Belangrijk om te constateren is echter, dat de respondenten van corporatiezijde het in dit kader over een andere visie hadden (namelijk COW, 2002), dan de respondenten van gemeentezijde (namelijk Gemeente Delft, 2003)!

Karakter van de afspraken

Over het karakter van de prestatieafspraken zijn de actoren het ook over het algemeen eens met elkaar. Toch blijkt het karakter van de afspraken vooral een dilemma op te leveren, waar niet zo gauw een antwoord op is gevonden.

De meeste actoren zijn nogal negatief over het overwegend procesmatige karakter van de afspraken, hoewel door enkelen wordt benadrukt dat dergelijke afspraken ook soms nodig kunnen zijn. Toch is vooral gretigheid te beluisteren om de afspraken maar zo concreet mogelijk en gericht op handelingen en prestaties te maken; tegelijkertijd wordt dan echter ook zichtbaar, hoe lastig het eigenlijk is om zaken zo concreet neer te zetten:

“Wonen, zorg en welzijn bijvoorbeeld: daar gebeuren goeie dingen, maar leefbaarheid is niet maakbaar. Kijk, bij wonen kun je nog zeggen: hoeveel palen heb je in de grond gekregen? Maar het is heel moeilijk om dit soort thema's SMART te maken.”

Door een aantal respondenten wordt het grijze gebied genuanceerd tussen de procesafspraken en de afspraken die meer op handelingen zijn gericht. Van beide soorten afspraken wordt het nut en de noodzaak wel ingezien. Voorts is met name door de gemeente aangegeven, dat de fase waarin de discussie rond het betreffende thema zit, vooral de bepalende factor is voor het karakter van de afspraak:

“De balans wordt bepaald door wat er op het totaal en de deelthema's aan de hand is. Als een bepaald deelthema wel belangrijk is, maar het is niet duidelijk hoe het moet worden 'aangelopen', dan moet je een procesafpraak maken. (...) Maar je zult ook SMART aantallen, vierkante meters, functionele afspraken moeten maken; afhankelijk van de thema's.”

Maar ondanks de erkenning voor dit dilemma, bestaat er toch vooral bij de corporaties een voorkeur voor het maken van concretere afspraken. Want in het meest gunstigste geval kunnen procesgerichte afspraken dan weliswaar nodig zijn, in de praktijk ligt volgens hen de nadruk te weinig op het bereiken van overeenstemming over concrete zaken. Overigens wordt dat laatste over het algemeen beargumenteerd vanuit een vrij positieve perceptie ten aanzien van de betrokkenheid van de actoren en de inmiddels (met elkaar) behaalde resultaten:

“[Een procesafpraak] zegt vooral iets over de inzet, nou en die heb je al. Terwijl ik zou zeggen: waar klinkt de ambitie?”

Voortgang en frequentie van de prestatieafspraken

Tenslotte worden hier de percepties en meningen weergegeven over de voortgang en de frequentie van de prestatieafspraken: wat wordt er nu eigenlijk mee gedaan? Sommige actoren zijn er stelliger in dan anderen, maar over het algemeen wordt niet positief gedacht over de frequentie waarmee de prestatieafspraken worden gemaakt. In dit kader wordt over de prestatieafspraken ook wel als een ‘rituele dans’ gesproken.

“Er ligt weinig prioriteit op het nakomen van de afspraken. Wanneer ze eenmaal zijn gemaakt hoor je er eigenlijk nooit meer wat van.”

Ook is een aantal keer aangegeven, dat het niet zinvol zou zijn om op deze frequentie prestatieafspraken te maken:

“Ik vraag me af, of een jaarcyclus ook de meest handige is. Want voordat je ‘m hebt opgestart, moet je alweer evalueren en dan heb je geen resultaat.”

De frequentie van afspraken maken, wordt dus tamelijk hoog gevonden. Dit standpunt wordt door de actoren onderbouwd met twee soorten oorzaken: ten eerste hebben de actoren hierdoor volgens eigen zeggen te weinig tijd om zaken echt goed met elkaar te doorgronden, waardoor je met elkaar veel beter toekomt aan een gedeelde inhoudelijke visie die ten grondslag ligt aan de prestatieafspraken; ten tweede vinden de actoren dat er niet zo heel veel verandert in een jaar:

“... doe er nou gewoon weer een nieuw kaftje omheen en noem het dan nieuwe. (...) Wat mij betreft had hier [op de kaft van de prestatieafspraken 2006] kunnen staan “Prestatieafspraken 2006 – 2009.”

Vanuit het kader van monitoring, werden de prestatieafspraken regelmatig in verband gebracht met wat '(maatschappelijke) verantwoording' genoemd kan worden. De meeste corporaties zien als een soort gunstig neveneffect van de prestatieafspraken dat zij door middel van de prestatieafspraken beter in staat zijn om aan de maatschappij duidelijk te maken waar zij zich allemaal mee bezig houden. En dat is op dit moment extra van belang, omdat de corporaties maatschappelijk nogal onder vuur liggen.¹⁴

Tijdens enkele interviews is opgemerkt, dat het kader eigenlijk te onduidelijk is om te kunnen beoordelen of partijen erin zijn geslaagd om te doen wat er is afgesproken. Want zeker bij een relatief hoog gehalte aan procesgerichte afspraken, is het lastig om te kunnen afvinken of afspraken nu wel of niet zijn gehaald.

Verder wordt aangegeven over de relatie tussen de gemeenteraad en de corporaties, dat het jammer is dat de gemeenteraad nauwelijks betrokken is bij het werk van de woningcorporaties, maar dat daarin al wel verbetering merkbaar is.¹⁵ Enigszins verklaarbaar is het wel, want de raad is tot op heden ook nauwelijks op de hoogte gesteld van de resultaten van de prestatieafspraken. Daarover wordt door alle respondenten met verbazing gesproken.

Om elkaar onderling aan te spreken op niet behaalde resultaten daarover verschillen de meningen enigszins. Door de één wordt het erg lastig gevonden, omdat er immers vaak heel legitieme redenen zijn waarom afspraken niet na worden gekomen. Als voorbeeld worden de afspraken genoemd over het 'opplussen' van woningen.¹⁶ Tevens wordt aangegeven dat de actoren ook gewoon 'te netjes' voor elkaar zijn om met de vuist op tafel te slaan. Voor de ander is het probleem überhaupt niet aan de orde, want die geeft aan, dat alle afspraken eigenlijk altijd wel na worden gekomen.

Percepties over de prestatieafspraken laten op deze manier een gevarieerd beeld zien. Actoren zijn van met elkaar van mening dat er te weinig een bestuurlijk traject ten grondslag ligt aan de totstandkoming ervan, terwijl over de inhoud van de prestatieafspraken uiteenlopende meningen bestaan. Wel zit men redelijk met elkaar op één lijn ten aanzien van het karakter van de afspraken, men vindt immers dat de afspraken wel wat concreter zouden mogen worden. Ook over de voortgang bestaan overeenkomstige meningen;

¹⁴ Getuige de diverse berichten in de media over de hoge salarissen van de bestuurders en de enorme voorzieningen die de corporaties hebben opgebouwd met maatschappelijke kapitaal.

¹⁵ Inmiddels heeft twee keer een ontmoeting plaatsgevonden tussen de corporaties en de gemeenteraad.

¹⁶ Hierover werd tot nu toe iedere keer een SMART-e afspraak vastgelegd. Het daadwerkelijke 'opplussen' lukt echter slechts mondjesmaat omdat de bewoners er het belang niet van inzien. Het gaat om de afspraken 1999-1; 2002-2; 2005-20; 2006-24.

men vindt dat gesproken zou moeten worden over de frequentie van de prestatieafspraken en dat de afspraken (en de monitoring ervan) meer als een documenten gezien zouden moeten worden als het afleggen van verantwoording.

5.3.3 Percepties ten aanzien van de overige actoren

Gemeenschappelijk versus individueel belang: Twee of vijf partijen?

In de actoranalyse is al aangegeven dat er met betrekking tot het lokale volkshuisvestingsbeleid sprake is van een klein netwerk. Hoewel beweerd zou kunnen worden dat het zelfs om slechts twee partijen gaat (gemeente en corporaties) is dat een te eenvoudige voorstelling van zaken. Iedere organisatie heeft een eigen identiteit en missie, bovendien staan verschillende personen aan het hoofd van de organisaties. Iedere organisatie wordt daarom beschouwd als soevereine entiteit.

Dat neemt niet weg, dat in de percepties over de andere partijen binnen het netwerk (in het algemeen) een wij-zij denken is waar te nemen. Vanuit de gemeente wordt al snel over 'de corporaties' -als ware het één partij- gesproken, terwijl het er van de kant van de corporaties vaak op lijkt, dat ze met slechts één partner het overleg te voeren omtrent de prestatieafspraken.

Als verklaring voor het feit dat de corporaties met één mond lijken te praten, werd in de interviews door de respondenten regelmatig aangegeven dat de corporaties nu eenmaal gelijke belangen hebben:

“Wij corporaties onderscheiden ons niet op de visie. (...) We moeten gewoon met elkaar 70% van de BBSH doelgroep huisvesten. En we hebben er ook met elkaar belang bij dat de buurten er goed bij staan. En verwacht nou niet dat de één dat heel erg anders doet dan de ander.¹⁷”

Ook kan de wijze waarop de corporaties zich in het COW hebben georganiseerd hiervoor als reden worden gezien.

Maar tijdens in de interviews is ook expliciet gevraagd naar elementen waarin corporaties zich van elkaar onderscheiden. Verschillen tussen de corporaties zijn in de meeste gevallen terug te voeren op de woningvoorraad, omdat het karakter van het bezit in hoge mate de bewonerssamenstelling beïnvloedt. Dat wordt goed zichtbaar bij DuWo, die de meest specifieke (en homogene) doelgroep kent.

¹⁷ BBSH is de afkorting van Besluit Beheer van Sociale Huurwoningen. In dit besluit is onder andere het bestaansrecht van de corporaties geregeld, maar ook Voor wie de sociale huurwoningen zijn bedoeld.

Doordat de corporaties op verschillende terreinen bezig zijn, worden door de corporaties ook eigen producten ontwikkeld en individuele convenanten afgesloten; met de gemeente, maar ook met andere partijen. Daaruit blijkt het 'persoonlijk ondernemerschap' van de corporatie, want naast collega's zijn de corporaties ook concurrenten:

"Je houdt dus altijd persoonlijk ondernemerschap. Daar verschillen de corporaties ook in. We zijn toch continu bezig om te zoeken naar kansen, ontwikkelingen, vernieuwende concepten. (...) Dus in de kernconcepten, de cultuur, daar onderscheid je je als corporatie in. En verder verschilt het niet zo."

Deze verschillen zorgen er ook voor, dat in de uitvoering van de prestatieafspraken sommige corporaties een meer prominente rol spelen dan andere. Naarmate een corporatie zich meer met een onderwerp identificeert, neemt die partij eerder het voortouw:

"(...) Maar als je het hebt over bijvoorbeeld schuldsanering, is dat iets wat gezamenlijk wordt opgepakt, alhoewel Woonbron en Vestia daar net iets harder aan trekken omdat het bij Vidomes en DuWo gewoon minder speelt."

Hieruit blijkt, dat corporaties elkaar in het kader van de prestatieafspraken vooral als collega's zien en lijkt er alleen buiten de arena van de prestatieafspraken sprake te zijn van persoonlijk ondernemerschap. De expertise die wordt opgedaan in de onderlinge concurrentie wordt echter wel binnen het kader van de prestatieafspraken ingezet, ten behoeve van het algemene belang.

Met betrekking tot de identiteit van de gemeente is ook reeds eerder aangegeven dat er twee onderdelen te onderscheiden zijn: enerzijds de puur volkshuisvestelijke kant waarin zaken als urgenties, woonruimteverdeling, veiligheid en leefbaarheid aan de orde zijn; anderzijds de kant waarin ruimtelijke ontwikkeling en grondbeleid centraal staan. Door alle respondenten wordt deze ambigue identiteit echter gezien als twee kanten van dezelfde medaille, waarbij de aandacht voor het volkshuisvestelijke deel licht overheerst.

Onderlinge samenwerking

Meerdere malen komt in de interviews naar voren, dat de corporaties echt gezien moeten worden als autonome partijen, waar de gemeente in hiërarchische lijn niets (en in financiële zin nauwelijks) iets over te zeggen heeft. Dat betekent echter geenszins een blokkade voor samenwerking, integendeel:

"Je hebt te maken met autonome besturen, er is geen directe financiële relatie. (...) Corporaties kunnen ervoor kiezen om zich

niets van de gemeente aan te trekken en toch een prima corporatie zijn. (...) Maar gelukkig snapt iedereen dat het eindproduct veel beter wordt als je de inspanningen bij elkaar optelt.”

Van die goede samenwerking worden tijdens de interviews diverse voorbeelden aangehaald, waarin opvalt dat bij de corporaties flinke bereidheid is om zich in te spannen voor het publieke belang. Tijdens alle interviews is ook aangegeven, dat de corporaties en de gemeente in de afgelopen jaren naar elkaar toe zijn gegroeid:

“Er is erkenning gekomen voor het feit dat corporaties iets te zeggen moeten hebben over wat er in de openbare ruimte gebeurt, of wat er aan sociale vraagstukken in de stad aan de hand is; en vice versa, dat de gemeente ook weer iets te zeggen moet hebben over hoe de voorraad in elkaar zit.”

Vanuit de corporaties is wel aangegeven dat het werken in een politieke omgeving enkele haken en ogen kent. De praktijk laat volgens hen bijvoorbeeld zien, dat beleidsmatige uitgangspunten vaak voor niet langer dan vier jaar vaststaan, en dat tijdens perioden van verkiezingen (en erna) een geruime tijd onzekerheid over het beleid heerst. Ook wordt de terughoudendheid waarmee wethouders soms afspraken maken, ervaren als onhandig voor het proces, doch begrijpelijk: meestal hebben zij met veel meer belangen rekening te houden dan de corporaties, waardoor het voor hen soms wat lastig laveren is.

Tijdens de interviews zijn ook een aantal inhoudelijke punten aan de orde gekomen waar vanuit het verleden nog een nasmaakje aan zit. Zo is door alle respondenten in dit kader de woonvisie genoemd die door het COW in 2002 werd uitgebracht. Nog steeds blijft bijvoorbeeld onduidelijk waarom de gemeente die visie destijds niet volledig heeft onderschreven, terwijl toch werd geparticipeerd in de ontwikkeling ervan. Ook zijn thema's genoemd die plotseling in de prestatieafspraken opgenomen 'moesten' worden, terwijl daar inhoudelijk nauwelijks commitment over was. In dit kader zijn met name genoemd: het tegengaan van ongewenste segregatie en duurzaamheid. Daarover is opgemerkt:

“(...) het kan ook wel eens voorkomen dat over een thema wordt gezegd: 'Ik snap eigenlijk niet waarom ze dat nou willen. Komen ze daar nou weer mee?' (...) Wat je dan krijgt, is dat je gedurende het proces heel veel energie in zo'n item gaat stoppen, omdat er een zekere mate van conflict is over zo'n onderwerp...”

Toch overheerst bij de corporaties een gevoel van prettige samenwerking en tevredenheid over de korte lijnen. De corporaties geven immers ook aan, dat bij potentiële conflictsituaties altijd ruimte bestaat om er met elkaar uit te komen:

“... en als we daar rustig met elkaar over praten zit je al gauw weer op één lijn. Dus het zit 'm vaak in twee, drie of vier zinnen waardoor het lijkt alsof we het niet met elkaar eens zijn.”

Opvallend is overigens, dat alle respondenten aan hebben gegeven dat deze prettige samenwerking zich met name in de afgelopen twee à drie jaar heeft ontwikkeld. Terwijl in het verleden iedere partij vanuit zijn eigen belang ging onderhandelen, wordt tegenwoordig meer naar het totaal gekeken, vanuit een gemeenschappelijke agenda:

“[Corporaties en gemeente] komen uit een zekere mate van onderhandelingscultuur (...): je wil met elkaar iets, daar ga je over onderhandelen en dan kom je er uit met elkaar. En wat je op meer en meer onderwerpen ziet ontstaan, is dat we steeds meer vanuit een partnership handelen. En als je vanuit partnership gaat werken zorg je er ook voor dat je een gemeenschappelijke agenda hebt, waarbij je afspraken maakt die je ook daadwerkelijk nakomt.”

Tenslotte is ten aanzien van de regie over het proces aangegeven, dat in een ander kader al eens behoorlijk is gediscussieerd over publiek-private samenwerking. Eén van de respondenten geeft aan, dat binnen het netwerk van Wonen, zorg en Welzijn de gemeente wordt geaccepteerd in de rol van procesmanager. Deze respondent heeft daarin drie lagen aangegeven waarop die regie zichtbaar wordt:

“Het mogen voeren van een proces; het mogen sturen op integraliteit (...), en de mogelijkheid om te interveniëren. (...) Dat zijn de drie niveaus waarop die geaccepteerde regie dan zit, allemaal binnen een context van transparantie en overleg.”

Kortom, ondanks enig gemorrel overheerst een positief gevoel met betrekking tot de samenwerking; er is duidelijk sprake van een 'open dialoog'. Dit gevoel wordt overigens mede veroorzaakt door de perceptie over de behaalde resultaten in vergelijking met andere steden. Zonder uitzondering geven de respondenten met gepaste trots aan, dat ze vinden dat het heel goed gaat met het wonen in Delft: zaken zijn goed geregeld, en er wordt hard gewerkt aan het verstevigen van het sociale klimaat.

5.4 Samenvatting

Uit de analyses blijkt, dat de actoren redelijk eensgezind zijn in de manier waarop ze tegen de prestatieafspraken aankijken.

Het algemene beeld is, dat alle actoren behoorlijk tevreden zijn over het feit dát er in Delft prestatieafspraken zijn, en dat die bovendien naar redelijkheid worden nagekomen. Meerdere malen is tijdens de interviews aangegeven dat er nog heel wat gemeenten zijn waar dat niet het geval is.

Toch vindt men zeker ook dat het beter kan: er staan te veel afspraken in die gericht zijn op procesmatige aspecten, en ze zijn te weinig concreet om als echte aanjagers te dienen. Er is behoefte aan een duidelijkere verantwoordingsstructuur, en ook zou de relatie met een onderliggende visie versterkt moeten worden.

Over de gepleegde inzet om de afspraken te maken zijn de respondenten wisselend in hun perceptie: enerzijds wordt aangegeven dat veel afspraken gelijk blijven, en dat ze slechts op detail wijzigen (“verander de jaartallen en we hebben nieuwe afspraken”). Aan de andere kant wordt ook door de actoren wel aangegeven, dat soms ‘tot in het oneindige’ gediscussieerd wordt om het volledig met elkaar eens te worden over de precieze tekst van een bepaalde afspraak. Het is echter niet zo, dat deze uiteenlopende meningen aan bepaalde actoren toegeschreven kunnen worden, bij alle actoren worden beide meningen teruggevonden.

Ook hebben de meeste respondenten aangegeven het jammer te vinden dat er zo weinig mee gedaan wordt. Met name vanwege de naam ‘prestatie’-afspraken dragen ze de schijn in zich, dat men elkaar er aan kan (en zal) houden; in de praktijk gebeurt dat echter niet altijd even consequent.

Verbeterslag nodig

Actoren zijn het in grote lijnen met elkaar eens, dat er een verbeterslag gemaakt moet worden met de prestatieafspraken, of dat daar in ieder geval eens gezamenlijk naar gekeken zou moeten worden. Met name het ontbreken van een gemeenschappelijk gedragen visie is een aantal keer genoemd als oorzaak voor de matige, inhoudelijke kwaliteit van de afspraken.

6 Ontwikkeling binnen de prestatieafspraken

6.1 Inleiding

Nadat in het vorige hoofdstuk met een actoranalyse en een weergave van de percepties het proces is geïntroduceerd, staat in dit hoofdstuk de tweede deelvraag centraal. Deze vraag gaat over de prestatieafspraken die partijen onderling met elkaar maken en vooral de ontwikkelingen die zichtbaar worden wanneer ze met elkaar worden vergeleken.

Hoe hebben de prestatieafspraken zich in de loop van de tijd ontwikkeld en welke resultaten hebben ze opgeleverd?
(Deelvraag 2)

Door middel van deskresearch is onderzocht hoe de prestatieafspraken in de loop der jaren zijn geëvolueerd, en op welke momenten de meest ingrijpende veranderingen hebben plaatsgevonden en waar die betrekking op hadden.

Om deze verschillen te kunnen waarnemen, vindt op drie punten een analyse plaats. In eerste instantie gaat het om de **inhoud** van de prestatieafspraken: in paragraaf 6.2 wordt gekeken in hoeverre ontwikkeling zichtbaar is op de onderwerpen die in de prestatieafspraken centraal staan. In tweede instantie wordt in paragraaf 6.3 aan de hand van een typering van de afspraken gekeken of een trend zichtbaar is in het **karakter** van de prestatieafspraken. In derde instantie wordt tenslotte in paragraaf 6.4 gekeken naar de mate van **voortgang**. Daarbij is gekeken of er regelmatig nieuwe afspraken worden gemaakt, of dat de oude afspraken vooral bevestigd worden. Tenslotte wordt in paragraaf 6.5 kort stil gestaan bij de resultaten van de afspraken, alvorens de belangrijkste conclusies uit dit hoofdstuk op een rij worden gezet in paragraaf 6.6.

Kortom, in dit hoofdstuk wordt gekeken naar verschillen die tussen de prestatieafspraken onderling waarneembaar zijn.

6.1.1 Prestatieafspraken door de jaren heen

Voor de analyses waarvan de resultaten in dit hoofdstuk zijn weergegeven, zijn de prestatieafspraken bekeken die op vijf momenten in het verleden zijn gemaakt, namelijk in 1995, 1999, 2002, 2005 en 2006. In Tabel 3 is aangegeven op welke datum in het betreffende jaar de prestatieafspraken zijn vastgesteld en tevens het aantal afspraken dat op die datum werd vastgelegd. Ten behoeve van de analyses zijn sommige afspraken gesplitst in deel-

afspraken, omdat in die gevallen meerdere zaken tegelijk in één afspraak werden afgesproken. Het aantal afspraken dat in dit onderzoek is gehanteerd wijkt daarom af van de nummeringen zoals die in de oorspronkelijk documenten staan.

	1995 <i>(10 feb)</i>	1999 <i>(28 okt)</i>	2002 <i>(11 nov)</i>	2005 <i>(25 jan)</i>	2006 <i>(27 feb)</i>
Oorspronkelijk	19	41	30	24	33
In dit onderzoek	29	42	35	25	36

Tabel 3: Aantal prestatieafspraken per jaar: volgens de oorspronkelijke telling en de in dit onderzoek gehanteerde telling.

Alle prestatieafspraken die in dit onderzoek zijn bekeken, zijn in Bijlage 4 onder elkaar gezet. Bij de bespreking van de prestatieafspraken wordt in sommige gevallen verwezen naar bepaalde prestatieafspraken; in dat geval wordt de afspraak aangeduid met een nummer dat overeenkomt met de nummering in de bijlage.

In 1995 werd in februari een belangrijke vergadering belegd met het karakter van een miniconferentie. Met name de gevolgen van de privatiseringsoperatie werden besproken, maar ook stonden onderwerpen op de agenda als bouwplannen, doelgroepenbeleid en woonruimteverdeling. De besluitenlijst van die vergadering is als 'prestatieafspraken' benoemd en als zodanig door het toenmalige college ter besluitvorming voorgelegd aan de raad. De nummering die later aan de besluitenlijst is toegevoegd, geeft aan dat er sprake was van 19 afspraken. Deze nummering is weliswaar in de bijlage overgenomen, maar zoals gezegd zijn sommige afspraken onderverdeeld in deelafspraken. Al deze deelafspraken zijn als volledige afspraken geteld, waardoor het totaal op 29 afspraken komt.

In oktober 1999 werden door de gemeenteraad de beleidsvisie 'Wonen in Delft' aangenomen. De beleidsvisie bestaat uit twee delen: een inhoudelijk deel, met daarin vooral de visie van het college op het volkshuisvestelijk beleid; en een deel waarin afspraken zijn geformuleerd tussen de gemeente, de corporaties en de woonkoepel. Beide delen zijn in een gezamenlijk proces tot stand gekomen, onder begeleiding van een extern bureau. In verschillende rubrieken (later wordt gesproken van thema's) zijn oorspronkelijk 41 afspraken vastgelegd, daarbij de indeling volgend van de beleidsvisie. Tijdens dit traject is getracht om de afspraken zo SMART mogelijk te formuleren, gericht op concrete prestaties.

Enkele jaren later, worden in november 2002 de eerstvolgende afspraken afgesloten. Het voortraject is nu uitsluitend gericht op het maken van de afspraken. Het resultaat, in de oorspronkelijke telling in totaal 30 afspraken, wordt samen met enkele bijlagen bijeengebracht in een boekje. De thema's zijn iets gewijzigd ten opzichte van de rubrieken van de vorige keer.

Vervolgens worden de prestatieafspraken van januari 2005 bekeken in de analyses. Voortbordurend op de inmiddels opgedane ervaring in het maken van de prestatieafspraken, worden oorspronkelijk 24 afspraken vastgelegd. En tenslotte zijn in februari 2006, slechts een jaar na de vorige, de tot op heden laatste prestatieafspraken vastgelegd, er werden toen 33 afspraken geformuleerd.

Hieronder volgen nu de analyses van de prestatieafspraken. Per analyse worden eerst de uitgangspunten en toetsingcriteria behandeld. Vervolgens komen de onderzoeksresultaten aan bod. Tenslotte worden de meest opmerkelijke resultaten nog eens samengevat.

6.2 Ontwikkeling op inhoud

6.2.1 Opzet van de analyse

Na bestudering van de afspraken is geconstateerd, dat het aantal thema's waarbinnen de afspraken worden gemaakt weliswaar wijzigen, maar op hoofdlijnen wel ongeveer gelijk blijven. Toch zijn er substantiële verschillen waar te nemen in het aantal afspraken dat per (hoofd)thema gemaakt wordt. Dit zou kunnen duiden op wijzigingen in het belang dat aan het betreffende thema wordt gehecht.

Naar aanleiding van deze constatering is op basis van een kort vooronderzoek een indeling op inhoud gemaakt, waarbij het (inhoudelijke) doel van de afspraak leidend is geweest. De volgende thema's zijn ten behoeve van deze analyse benoemd:

- | | |
|--------------------------------|--|
| 1. Beheer woningvoorraad | Afspraken over nieuwbouw & herstructurering; het (ver)kopen van woningen; investeringen (gericht op de woningvoorraad); en de waardering van woningen. |
| 2. Positie van partijen | Afspraken over de positionering van partijen ten opzichte van elkaar. |
| 3. Zorg, welzijn, Leefbaarheid | Afspraken over het opplussen van woningen; toepassing en gebruik van, en |

ontwikkelingen binnen de WVG¹⁸;
zorgbeleid; veiligheid; en leefbaarheid.

4. Woonruimteverdeling

Afspraken over de woonruimteverdeling naar specifieke doelgroepen.

5. Overige

Afspraken over het ontwikkelen van visie en/of beleid; over duurzaamheid; monitoring; etc.

Per afspraak is gekeken wat er nu precies wordt afgesproken, waarbij het uiteindelijke doel van de afspraak de doorslag gaf. Op basis daarvan is de afspraak ingedeeld in één van de vijf categorieën. Tenslotte is per thema geteld hoeveel afspraken op dat thema betrekking hadden, waarmee een beeld is ontstaan over het belang dat wordt gehecht aan het betreffende onderwerp.

6.2.2 Resultaten

In onderstaande tabel is per jaar weergegeven hoeveel afspraken in iedere categorie zijn gemaakt. Het daarachter weergegeven (afgeronde) percentage geeft aan hoe groot het aandeel van die categorie was op het totaal van de afspraken in dat jaar.

	1995		1999		2002		2005		2006	
	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%
Beheer woningvoorraad	11	(38)	9	(21)	7	(20)	7	(28)	9	(25)
Positie van partijen	5	(17)	9	(21)	1	(3)	2	(8)	2	(6)
Zorg, Welzijn, Leefbaarheid	2	(7)	2	(5)	12	(34)	5	(20)	9	(25)
Woonruimteverdeling	3	(10)	14	(33)	7	(20)	7	(28)	8	(22)
Overige	8	(28)	8	(19)	8	(23)	4	(16)	8	(22)
Totaal	29		42		35		25		36	

Tabel 4: Aantal prestatieafspraken per categorie op inhoud, per jaar.

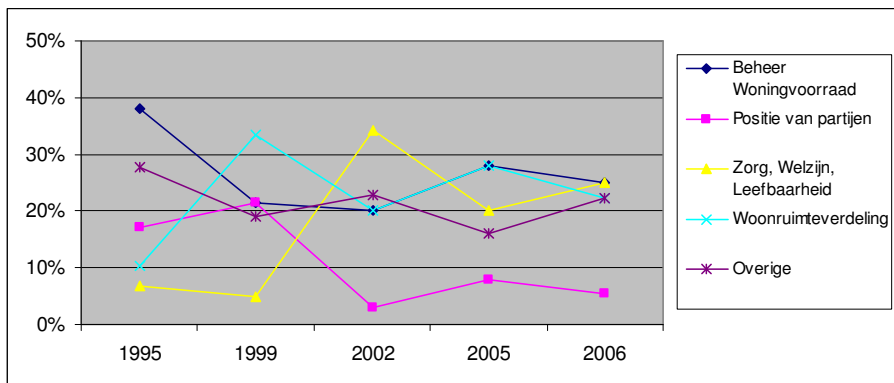
Hieruit blijkt in eerste instantie, dat bij aanvang van het maken van prestatieafspraken de agenda vooral werd bepaald door afspraken over het beheer van de woningvoorraad en de investeringen die daar vanuit beide kanten mee gemoeid waren. Ook werden in 1995 nog relatief veel afspraken gemaakt over de positie die partijen ten opzichte van elkaar innamen.

Vervolgens wordt zichtbaar, dat per set van prestatieafspraken andere issues van belang werden geacht. In 1999 werden de eerste aanzetten gegeven voor een dynamisch systeem van woonruimteverdeling, op basis van de

¹⁸ Wet Voorziening Gehandicapten. Deze wet wordt overigens per 1 januari vervangen door de WMO: Wet Maatschappelijke Ondersteuning

slagkans per doelgroep. Het grootste deel van de afspraken in 1999 gaat dan ook over de woonruimteverdeling. Ook blijven afspraken over de posities van partijen nog erg belangrijk. Vervolgens nemen in 2002 de afspraken rondom zorg, welzijn en leefbaarheid een grote vlucht; dit komt met name door het grote aantal afspraken rondom het thema 'opplussen'. Hoewel dergelijke afspraken terug blijven komen, verschuift de aandacht binnen deze categorie daarna enigszins naar afspraken met betrekking tot de wijkaanpak en over het aanbieden van zorg. Afspraken die betrekking hebben op de posities van partijen verdwijnen vanaf dit moment naar de achtergrond.

In 2005 gaat opnieuw een groot deel van de afspraken over 'beheer van de woningvoorraad' en 'woonruimteverdeling'. In de eerstgenoemde categorie zijn de afspraken inmiddels meer gericht op het kwantitatieve aspect van de woningvoorraad, namelijk nieuwbouw en herstructurering; terwijl met betrekking tot de woonruimteverdeling nauwelijks inhoudelijke verschuiving plaatsvindt.



Figuur 9: Aantal afspraken per categorie op inhoud, weergegeven in percentages van het totaal aantal afspraken in het betreffende jaar.

Door middel van deze analyse zijn uiteindelijk twee duidelijke ontwikkelingen zichtbaar geworden. De eerste betreft het belang dat in het begin nog wordt gehecht aan de positionering van de partijen, terwijl die interesse enkele jaren later is gedaald tot een aandeel van maximaal 8%. De tweede waarneming die van belang is, betreft de stijging van het aantal afspraken dat te maken heeft met zorg, welzijn en leefbaarheid. Het is opvallend te noemen dat deze categorie in 1995 nog met 7% de laatste plaats inneemt, terwijl deze categorie na 1999 een stevige plaats (25%) tussen de overige afspraken inneemt.

6.2.3 Samenvatting

Gelet op de inhoud van de prestatieafspraken van de afgelopen tien jaar, valt ten eerste op, dat steeds veel afspraken worden gemaakt over het beheer van de woningvoorraad. Een tweede constatering is, dat het aandeel van de afspraken die betrekking hebben op de positionering van de partijen relatief snel is gedaald. De laatste jaren is steeds slechts één afspraak gemaakt over de verdeling van de verantwoordelijkheden tussen de partijen. Voorts is duidelijk geworden dat het aantal afspraken met betrekking tot de woonruimteverdeling na een fikse groei tussen de jaren 1995 en 1999 redelijk stabiel is gebleven. Hetzelfde geldt eigenlijk voor de afspraken rondom het thema Leefbaarheid (inclusief zorg- en welzijnscomponenten), maar daarvan vindt de groei tussen de jaren 1999 en 2002 plaats.

6.3 Ontwikkeling op karakter

6.3.1 Opzet van de analyse

In deze analyse wordt gekeken naar de ontwikkeling in het karakter van de afspraken. Voor een indeling in verschillende typen afspraken is gebruik gemaakt van de typering die Zandstra en Van Grinsven met betrekking tot de prestatieafspraken hebben benoemd in opdracht van Aedes en de VNG (Zandstra en Van Grinsven, 2002:53-57).

Zij benoemden zes categorieën, op basis van de positie die de afspraak inneemt in de beleidscyclus. Daarbij vormt het doel van de afspraak het onderscheidende element. In Tabel 5 zijn de zes categorieën van afspraken benoemd, inclusief een voorbeeld uit de Delftse praktijk. De nummers van de afspraken verwijzen naar Bijlage 4, op pagina 129.

Categorie	Doel van de afspraak	Voorbeeld
Procesafspraken	ordenen en regelen; geeft structuur aan de manier van samenwerken	"Aanvullend op de hier geformuleerde afspraken dient de mogelijkheid te blijven bestaan dat corporaties en gemeente bi-lateraal tot afspraken komen." (afspraken 1995-18)

Categorie	Doel van de afspraak	Voorbeeld
Uitspraken	bevestigen en vastleggen van meningen en percepties	"Partijen onderschrijven de rol van de woonconsumenten, corporaties en gemeente zoals die is vastgelegd in de beleidsvisie Wonen in Delft." (afspraak 1999-36)
Intentieafspraken	uitspreken van intenties en doelstellingen; de afspraak beschrijft een doel dat aan handelen is gerelateerd	"Gemeente en corporaties streven in 2006 naar het toepassen van domotica in Dock van Delft, Vermeertoren en woon-servicezone Buitenhof." (afspraak 2006-26)
Handelingsafspraken	plannen en afstemmen van activiteiten; de afspraak gaat over het doen van iets of de planning daartoe	"Corporaties spreken af om voor 1 jan. 2004 de maximale oppluscapaciteit van de woningvoorraad te inventariseren." (afspraak 1999-2)
Garantieafspraken	bieden van waarborgen; toezeggingen	"Corporaties spreken af, minimaal 50% van de eengezinswoningen aan de te bieden aan huishoudens met minimaal één kind jonger dan 12 jaar." (afspraak 2002-12).
Transactieafspraken	vastleggen van het ruilen, of het resultaat van een onderhandeling	"De gemeente draagt voor 1.7.2000 het eigendom van de woonwagenstandplaatsen over aan de corporaties." (afspraak 1999-10).

Tabel 5: Zes categorieën van typen afspraken, inclusief voorbeelden.

Overigens is in 2004 in opdracht van VROM een analyse uitgevoerd naar de prestatieafspraken tussen gemeenten in corporaties, waarbij dezelfde indeling is gehanteerd (Kromhout en Van Grinsven, 2004). Mede vanwege het feit dat dat mogelijkheden zou bieden voor vergelijking met gegevens van elders, is er voor gekozen om deze indeling hier over te nemen.

Tenslotte is het zinvol te benadrukken dat de indeling van deze categorieën op basis van de beleidscyclus heeft plaatsgevonden. Dat betekent, dat er in principe niet kan worden aangegeven dat het ene type afspraken waardevoller is dan een ander type; noch kan louter vanuit dit onderscheid worden aangegeven, dat van een bepaald type te weinig of te veel afspraken worden gemaakt.

Per afspraak is gekeken wat het achterliggende doel was van de betreffende afspraak, gebruik makend van indeling zoals die in Tabel 5 is weergegeven. Maar hoewel de indeling in categorieën vrij solide en beproefd oogt, is een deel van de beoordelingen vatbaar voor discussie. Dit is gebleken tijdens de analyse, die om die reden dubbel is uitgevoerd (zie paragraaf 4.4.2, pagina 37). Vaak bevinden afspraken zich op een grensvlak van twee of meer categorieën. In dergelijke gevallen heeft met name de context van de afspraak de doorslag gegeven.

6.3.2 Resultaten

In onderstaande tabel is opgenomen hoeveel afspraken per categorie werd gemaakt. Het weergegeven percentage (erachter, tussen haakjes) geeft aan hoe groot het aandeel is van die categorie, ten opzichte van het totaal van het betreffende jaar.

	1995		1999		2002		2005		2006	
	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%	<i>n</i>	%
Procesafspraken	3	(10)	5	(12)	0	(0)	1	(4)	3	(8)
Uitspraken	7	(24)	11	(26)	2	(6)	2	(8)	2	(6)
Intentieafspraken	11	(38)	4	(10)	3	(9)	2	(8)	8	(22)
Handelingsafspraken	2	(7)	14	(33)	20	(57)	11	(44)	14	(39)
Garantieafspraken	3	(10)	6	(14)	7	(20)	8	(32)	7	(19)
Transactieafspraken	3	(10)	2	(5)	3	(9)	1	(4)	2	(6)
Totaal	29		42		35		25		36	

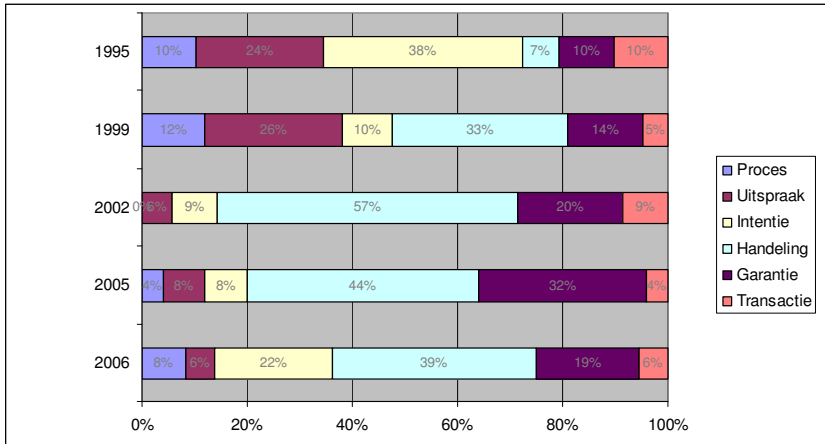
Tabel 6: Karakter van de prestatieafspraken, onderverdeeld in zes typen (de indeling naar type is gebaseerd op Zandstra en Van Grinsven (2002), en Kromhout en Van Grinsven (2004))

Wat opvalt, is dat in de jaren '95 en '99 behoorlijk veel afspraken in de eerste drie categorieën zijn gemaakt: in totaal respectievelijk 72% en 48%. Dergelijke waarden komen daarna niet meer voor.

Vanaf 2002 gaat het karakter van de afspraken al snel over tot handelings- en garantieafspraken. Deze vormen in de jaren 2002 en 2005 respectievelijk 77% en 76% van het totaal van de afspraken. En terwijl het aantal handelingsafspraken in 2006 voor het eerst maar weinig ontwikkeling laat zien ten

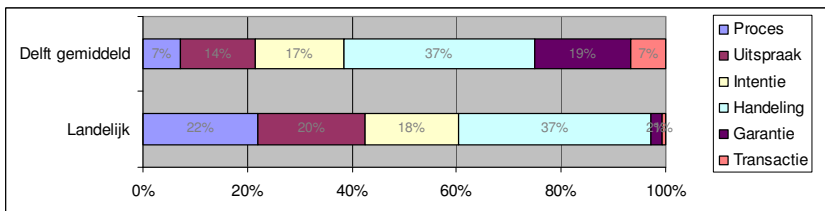
opzichte van de voorgaande set van prestatieafspraken, (afname van slechts 5%), vindt op dat moment een andere ontwikkeling plaats die de aandacht trekt. Tussen 2005 en 2006 is het percentage intentieafspraken plotseling verdrievoudigd, terwijl het aantal garantieafspraken bijna gehalveerd is.

In Figuur 10 zijn deze verschuivingen gevisualiseerd, waarbij de percentages nog eens in de gekleurde balken zijn weergegeven.



Figuur 10: Karakter van de afspraken, weergegeven in percentages van het totaal aantal afspraken in het betreffende jaar.

Zoals aangekondigd in de opzet van de analyse, is tevens een vergelijking gemaakt met de gegevens die Kromhout en Van Grinsven verzamelden in hun analyse van de prestatieafspraken van 2003.



Figuur 11: Karakter van de afspraken, weergegeven in percentages van het totaal aantal afspraken: gemiddeld voor Delft (over de jaren 1995-2006) en landelijk (2003). De landelijke cijfers zijn overgenomen uit: Kromhout en Van Grinsven, 2004.

Van de gegevens van Delft is een gemiddelde berekend over de prestatieafspraken die van de verschillende jaren zijn geanalyseerd. In Figuur 11 zijn deze gegevens naast het landelijk gemiddelde gezet, die Kromhout en Van Grinsven analyseerden bij de afspraken die zij tot hun beschikking hadden.

Deze afspraken hadden allen uitsluitend betrekking op het jaar 2003. Daarbij waren in totaal 177 gemeenten betrokken.

Uit vergelijking van de gegevens wordt zichtbaar, dat het percentage handlingsafspraken weliswaar gelijk is (voor beide 37%), maar dat het aantal procesafspraken en uitspraken in Delft beduidend minder is dan het landelijk gemiddelde. Met de oorsprong van de indeling in categorieën in het achterhoofd (de categorieën komen overeen met de verschillende stadia in de beleidscyclus), kan worden gesteld dat Delft relatief ver is in het proces van het maken van prestatieafspraken, in vergelijking met het gemiddelde van Nederland.

6.3.3 Samenvatting

Aan het begin van de onderzochte periode, direct volgend op de bruteringsoperatie, hebben de prestatieafspraken duidelijk nog een procesmatig karakter (merendeel van de afspraken zijn procesafspraken, uitspraken en intenties). In 2002 worden afspraken plotseling veel 'operationeler' en concreter (handelingsafspraken en garanties), dit karakter verschuift in 2005 en 2006 echter weer langzaam in de richting van de meer procesmatige afspraken. Transactieafspraken worden nauwelijks gemaakt.

Vergelijking met landelijk onderzoek toont aan, dat het percentage procesafspraken in Delft (gemiddeld over de jaren 1995 t/m 2006) behoorlijk lager ligt, dan landelijk in 2003. Daarentegen zijn in Delft veel meer garantieafspraken gemaakt. In Delft werden naar verhouding minder uitspraken als prestatieafspraken vastgelegd dan landelijk, en meer transacties. Het aantal intentieafspraken en handelingsafspraken bleef nagenoeg gelijk.

6.4 Ontwikkeling op voortgang

6.4.1 Opzet van de analyse

In deze analyse staat de vraag centraal of, en zo ja welke, ontwikkeling zichtbaar is tussen de verschillende afspraken die achtereenvolgens zijn gemaakt. Is er inderdaad sprake van ieder keer "een nieuw kaftje, aangepaste jaartallen en dus 'nieuwe' afspraken", zoals in interviews regelmatig werd opgemerkt, of blijkt uit een 'relatieschema' dat er toch steeds weer vernieuwing in de afspraken is gebracht? In de interviews is een aantal keer aangegeven dat het maken van de prestatieafspraken slechts gebeurt als formaliteit, of als "rituele dans". Gebaseerd op dergelijke uitspraken tijdens de interviews, wordt verondersteld dat de verhouding tussen 'oude' en 'nieuwe' afspraken een beeld oplevert over de mate van voortgang in het proces. Deze verhouding is als volgt in kaart gebracht.

Alle afspraken zijn in een relatieschema gerangschikt om per afspraak te kunnen aangeven in hoeverre er een relatie bestaat met een eerdere afspraak. Met de afspraken van 1995 is gestart, waarbij van iedere afspraak is bekeken of er in 1999 over dat onderwerp ook een soortgelijke afspraak werd gemaakt. Was dat het geval, dan werd deze in het relatieschema achter de betreffende afspraak geplaatst. Andere afspraken die in 1999 werden gemaakt (en daar inhoudelijk bij aansloten) werden daar vervolgens onder geplaatst. Wanneer er verder geen afspraken meer in verband gebracht konden worden met afspraken uit 1999, werden de overige afspraken geacht 'nieuwe afspraken' te zijn.

Nadat de afspraken op deze manier met elkaar in verband gebracht waren, is per afspraak een waardering gegeven aan de relatie die eventueel met de eerdere afspraak bestond. Dat is met behulp van een vierpuntsschaal gedaan, die de mate van relatie weergeeft: Geen relatie, Zwakke relatie, Sterk relatie, Maximale relatie. De categorieën die hiermee zijn ontstaan, zijn de volgende (zie ook de tekstbox met voorbeelden op pagina 68):

- 1) Geen: Er is geen relatie met een eerdere afspraak, de afspraak is nieuw en is tot stand gekomen in interactie tussen de actoren tijdens de voorbereidingen van de prestatieafspraken in dat jaar.
- 2) Zwak: De afspraak kan afgeleid zijn van (een) eerdere afspraak(en): een dergelijke afspraak is in het verleden al eens gemaakt ofwel de vorige keer, waarbij het huidige onderwerp op een ander abstractieniveau een relatie heeft met de vorige afspraak; ofwel verder terug in het verleden.
- 3) Sterk: Over dit onderwerp is de vorige keer (tenminste) één afspraak gemaakt. Het is aannemelijk dat deze afspraak naar aanleiding van de vorige keer is gemaakt.
- 4) Maximaal: De afspraak komt inhoudelijk zeer sterk overeen met een afspraak die de vorige keer is gemaakt. De tekst is letterlijk overgenomen, of slechts op details gewijzigd.

Door van iedere afspraak de herkomst te traceren, ontstaat bovendien een genuanceerder zicht op de continuïteit van de inhoud, waarmee inzichtelijk gemaakt kan worden welke onderwerpen regelmatig terugkomen in de afspraken.

Tenslotte is ook hier de opmerking op zijn plaats dat het niet de bedoeling is om een mathematische weergave van de werkelijkheid te schetsen, maar een manier is gezocht om een bepaalde ontwikkeling in beeld te krijgen.

Tekstbox: Voorbeelden van relaties tussen afspraken

Geen relatie

Een afspraak die geen relatie heeft met een eerdere afspraak is een afspraak die nieuw is. Een goed voorbeeld daarvan is afspraak 32 uit 2006, waarin sprake is van een recent ontwikkelde aanpak:

Corporaties en gemeente spreken af dat de samenwerking die in 2005 vorm heeft gekregen rondom de aanpak van overlastgevende huishoudens in 2006 wordt voortgezet en zich in de gewenste richting verder ontwikkelt (afpraak 2006-32).

Zwakke relatie

Een voorbeeld van een zwakke relatie is afspraak 9 uit 1999 die min of meer in verband gebracht kan worden met afspraak 8c uit 1995. Wat beide afspraken gemeen hebben, is dat partijen expliciet uitspreken aandacht te willen schenken aan asielzoekers/statushouders:

Herbevestigd wordt het stedelijk uitgangspunt 15 aangaande huisvesten asielzoekers. Toegevoegd wordt aan bijzondere doelgroepen huisvesting dak- en thuislozen, drugsverslaafden en overige bijzondere doelgroepen, waarbij de hulp noodzakelijk is van andere instanties (afpraak 1995-8c).

Partijen stellen voor 1.7.2000 een plan op voor de gezamenlijke aanpak van de opvang en de integratie van statushouders (afpraak 1999-9).

Sterke relatie

Afspraak 24 uit 2002 is sterk te relateren aan afspraak 27 uit 2002. Er is sprake van een convenant Duurzaam bouwen, waar in 1999 intenties over zijn uitgesproken, terwijl in 2002 een concrete afspraak opgenomen kon worden:

Partijen spreken uit te willen komen tot een convenant Duurzaam Bouwen waarin afspraken zijn opgenomen over toepassing van duurzame materialen, energiebesparing en duurzame energie (afpraak 1999-27).

Corporaties en gemeente spreken af dat er voor 1 jan. 2003 een raamwerk voor een convenant Duurzaam beheer is en er voor 1 okt. 2003 dan wel zoveel eerder als mogelijk, een convenant is met daarin concrete maatregelen (afpraak 2002-24).

Maximale relatie

En tenslotte is sprake van een maximale relatie tussen afspraken wanneer die (nagenoeg) identiek zijn aan elkaar. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de afspraken 15 uit 2002; 14 uit 2005; en 17 uit 2006:

Corporaties spreken af bij woningtoewijzing te streven naar een terughoudend beroep op huursubsidie. Huursubsidie is mogelijk voor alle huishoudens bij woningen met een huur tot de aftoppingsgrens (afpraak 2002-15).

Corporaties spreken af bij woningtoewijzing te streven naar een terughoudend beroep op huursubsidie. Huursubsidie is mogelijk voor alle huishoudens bij woningen met een huur tot de aftoppingsgrens (afpraak 2005-14)

Corporaties spreken af bij woningtoewijzing te streven naar een terughoudend beroep op huurtoeslag. Huurtoeslag is mogelijk voor alle huishoudens bij woningen met een huur tot de aftoppingsgrens (afpraak 2006-17).

6.4.2 Resultaten

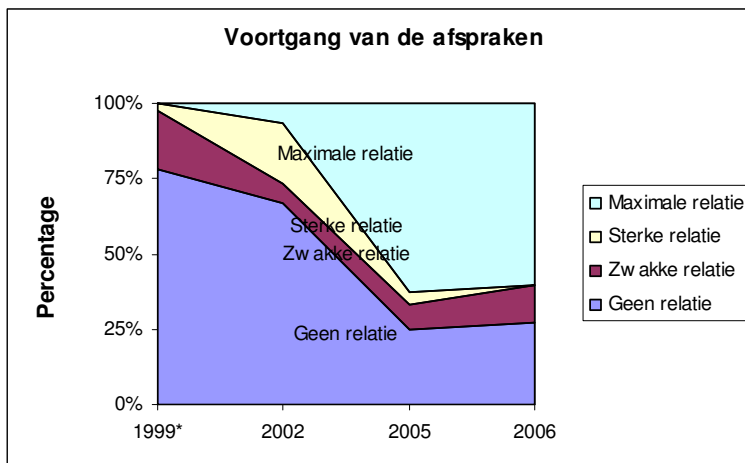
De trend die verwacht kon worden naar aanleiding van de interviews, wordt inderdaad bevestigd in de resultaten van de analyse. Direct valt op, dat er steeds minder nieuwe afspraken worden gemaakt en dat er in toenemende mate bevestigd wordt wat reeds eerder was afgesproken, of dat in ieder geval wordt teruggegrepen op eerdere afspraken.

De gegevens laten zien, dat het percentage nieuwe afspraken ('geen relatie') daalt van 78% in 1999, naar een percentage van 27% in 2006. Tegelijkertijd wordt zichtbaar, dat het percentage (min of meer) 'letterlijk overgenomen' afspraken met name tussen 2002 en 2005 een explosieve stijging laat zien. Dit gaat ten koste van het aantal nieuwe afspraken dat vanaf dat moment werd gemaakt.

T	a	1995 *		1999		2002		2005		2006	
		n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Geen relatie	b	27	(100)	32	(78)	21	(70)	6	(25)	9	(27)
Zwakke relatie	c			8	(20)	1	(3)	2	(8)	4	(12)
Sterke relatie	d			1	(2)	6	(20)	1	(4)		
Maximale relatie	e					2	(7)	15	(63)	20	(61)
Totaal	f	27		41		30		24		33	

Tabel 7 Afspraken ingedeeld in vier categorieën.
(* Geen van de afspraken uit 1995 kon in verband gebracht worden met eerdere afspraken)

In Figuur 12 is weergegeven hoe de ontwikkeling tijdens de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden.



Figuur 12: Afspraken ingedeeld in vier categorieën van relaties ten opzichte van de voorgaande prestatieafspraken.

Hierbij moet voor de duidelijkheid worden opgemerkt, dat in de aanloop van de prestatieafspraken 2006 uiteraard wel degelijk nieuwe afspraken zijn gemaakt, maar dat het aantal nieuwe afspraken naar verhouding vergelijkbaar is met het aantal nieuwe afspraken dat in 2005 werd gemaakt.

6.4.3 Samenvatting

Uit de analyse op voortgang van de afspraken blijkt, dat de grootste beweging in het beeld ten aanzien van de voortgang heeft plaatsgevonden in de jaren 2002-2005. Die beweging bestaat eruit, dat er aanzienlijk minder nieuwe afspraken zijn gemaakt ten opzichte van de jaren ervoor, en dat er aanzienlijk meer afspraken min of meer letterlijk zijn overgenomen van de vorige keer.

Vanaf dat moment, ontstaat een stabiel beeld, waarin naar verhouding ongeveer evenveel afspraken worden gemaakt die geen relatie hebben met de vorige prestatieafspraken. Ook worden ongeveer evenveel afspraken vastgelegd met een maximale relatie tot de voorgaande prestatieafspraken.

6.5 Resultaten van de prestatieafspraken

Na deze uiteenzetting over de ontwikkelingen die binnen de prestatieafspraken waargenomen kunnen worden, rijst al snel de vraag in hoeverre de afspraken ook nagekomen zijn. In de beschikbare stukken zijn geen evaluaties gevonden van de prestatieafspraken die in 1995 en 2002 werden gemaakt. Van de overige prestatieafspraken volgt hieronder een korte toelichting op de behaalde resultaten. Overigens is deze exercitie vooral gedaan om zicht te krijgen op de mate van nakomen van de afspraken. Er is niet gekeken naar redenen waarom de afspraken al dan niet zijn nagekomen.

6.5.1 Evaluaties

Resultaten van de afspraken uit 1999

Een jaar nadat de afspraken van 1999 werden gemaakt, is eind november 2000 een evaluatie opgemaakt. Daarmee is overigens meteen de laatste afspraak uit 1999 nagekomen; deze hield namelijk in dat jaarlijks geëvalueerd zou worden. In de aanbiedingsbrief wordt over de 41 prestatieafspraken geschreven:

“Van deze afspraken zijn er 39 vóór 1 december 2000 met een positief resultaat afgerond. Voor enkele afspraken geldt dat deze niet zijn afgerond binnen de termijn die wij ons zelf (te ambitieus) hadden gesteld. Van de afspraken kwamen er 2 nog niet tot

een afronding, te weten: afspraak 4 (huisvestingsgarantie eerstejaarsstudenten) en afspraak 6 (WVG). Al met al een goede score.”

Daarbij zijn overigens in de evaluatie twee aantekeningen gemaakt. Ten eerste is aangegeven dat de afspraken bestaan uit een mix van concrete actiepunten en van voornemens om te komen tot beleidsafspraken. Ten tweede kent een aantal van de afspraken een doorlooptijd tot in 2001. Hoewel deze nog niet afgerond konden zijn ten tijde van de evaluatie, is dit wel aangegeven, omdat zij ruim op schema lagen van de oorspronkelijk vastgestelde termijn.

Resultaten van de afspraken uit 2005

Uit de evaluatie van de prestatieafspraken vanuit 2005 blijkt, dat feitelijk slechts één van de gemaakte afspraken niet is nagekomen. Het gaat om afspraak 1 (nieuwe woonvisie per 1 januari 2006), waarvan de datum niet is gehaald. Om die reden is de afspraak herhaald in 2006, met een aangepaste datum.

Toch kan van één afspraak worden aangegeven dat deze niet volledig is nagekomen. Bij afspraak 9 kan worden opgemerkt dat de corporaties weliswaar aan de hand van het begrip ‘slaagkans’ worden beoordeeld, maar dat concrete percentages per doelgroep nog niet konden worden benoemd (overigens is dat wel gebeurd in termen van ‘evenveel kans als ...’). Hiervoor is de gemeente afhankelijk van cijfers die via het stadsgewest Haaglanden worden verzonden.

Voorlopige resultaten van de afspraken uit 2006

De periode waarop de prestatieafspraken van 2006 betrekking hebben is nog gaande op het moment dat dit onderzoek wordt uitgebracht. Na het bestuderen van de voorlopige evaluatie is de verwachting echter, dat ook de prestatieafspraken van 2006 nagenoeg allemaal met positieve resultaten zullen worden afgerond, of in ieder geval op schema liggen.

6.5.2 Conclusie

Uit de evaluaties is gebleken, dat de prestatieafspraken - behoudens enkele uitzonderingen - naar tevredenheid worden nagekomen. Hoewel er enkele afspraken niet positief zijn afgerond (of niet binnen de gestelde termijn), mag worden geconcludeerd dat nagenoeg alle afspraken worden gehaald.

6.6 Samenvatting

In dit hoofdstuk zijn de resultaten weergegeven van een drietal analyses naar de ontwikkelingen in de prestatieafspraken, die door middel van

deskresearch hebben plaatsgevonden. Er hebben analyses plaatsgevonden op de inhoud; het karakter en de voortgang van de prestatieafspraken. Per analyse zijn alle afspraken ingedeeld in categorieën, waarna de ontwikkeling door de jaren heen in kaart is gebracht.

Inhoud

Ten aanzien van de inhoud zijn (na een voor-inventarisatie) vijf thema's benoemd waar de afspraken steeds binnen gemaakt werden: Beheer van het bezit; Positie van de partijen; Woonruimteverdeling; Zorg, welzijn & leefbaarheid; en Overige.

Een tweetal sterke ontwikkelingen werden ten aanzien van de inhoud waargenomen. De eerste ontwikkeling betreft de afname van afspraken rondom het Beheer van het bezit, ten gunste van afspraken met betrekking tot het thema Zorg, welzijn en leefbaarheid. Terwijl afspraken rondom 'Beheer van het bezit' aanvankelijk het grootste aandeel in de afspraken had, werden de laatste afspraken gedomineerd door het thema Zorg, welzijn en leefbaarheid.

De tweede opvallende ontwikkeling is de snelle afname van afspraken rondom het thema 'Positie van partijen'. Je zou kunnen zeggen dat het alleen tijdens het opwerken van de prestatieafspraken van 1995 en 1999 een issue van belang is geweest, daarna werd er nauwelijks aandacht aan besteed.

Karakter

Het karakter van de prestatieafspraken is geanalyseerd aan de hand van een indeling in categorieën die door RIGO werd ontwikkeld, waarbij iedere categorie overeen komt met een stadium in de beleidscyclus. Uit de analyse komt naar voren, dat de prestatieafspraken in 1995 voornamelijk een procesmatig karakter hebben, terwijl de afspraken daarna steeds meer gericht zijn op concrete handelingen. In 2002 is het aantal handelingsafspraken op haar hoogtepunt; daarna worden geleidelijk aan toch weer meer Procesafspraken gemaakt, Uitspraken gedaan en Intenties uitgesproken. Het totaal van de Handelings-, Garantie-, en Transactieafspraken komt in de jaren 2002-2006 echter niet onder de 64%.

Een vergelijking met landelijke cijfers maakt duidelijk, dat Delft tijdens de afgelopen tien jaar relatief voorop gelopen heeft met het maken van prestatieafspraken.

Voortgang

Tenslotte is ook in beeld gebracht in hoeverre er sprake is van vernieuwing binnen de prestatieafspraken. Daarbij is gelet op de overeenkomst die de afspraken vertoonden met afspraken die daarvoor waren gemaakt. De relatie

met eerdere afspraken is in vier categorieën ondergebracht: Geen relatie; Zwakke relatie; Sterke relatie; en tenslotte Maximale relatie.

Twee zaken zijn sterk opgevallen naar aanleiding van deze analyse. Verwacht mag worden dat de eerste prestatieafspraken (1995 en 1999) vooral uit nieuwe afspraken bestaan. Tegelijk mag logischerwijs verwacht worden dat het aantal nieuwe afspraken geleidelijk aan afneemt. Toch is het opmerkelijk te noemen, dat het aandeel nieuwe afspraken in 2005 en 2006 slechts ongeveer een kwart bedraagt; terwijl van de overige afspraken circa 85% (min of meer) exact gekopieerd was van voorgaande jaren.

In tweede instantie is het opvallend, dat deze ontwikkeling niet geleidelijk is gegaan, maar dat deze vrijwel uitsluitend in de periode 2002-2005 heeft plaatsgevonden.

Daarmee is zicht ontstaan op de ontwikkelingen binnen de prestatieafspraken, en is antwoord gegeven op de tweede deelvraag. De resultaten van de analyses en de conclusies die daaruit naar voren kwamen, bieden alvast een doorkijkje naar de beschrijving van het procesverloop, waarmee in het volgende hoofdstuk wordt verder gegaan.

7 Spelanalyse en processturing

7.1 Inleiding

Inmiddels is gekeken naar actoren en de percepties die zij hanteren; ook is gekeken naar de ontwikkelingen in de prestatieafspraken. Om nu conclusies te kunnen trekken over succesvolle strategieën, ontbreekt het alleen nog aan zicht op het proces, en daar gaat de derde deelvraag over:

Hoe ziet het proces eruit waarin gekomen wordt tot de ontwikkeling van de prestatieafspraken en welke strategieën zijn daarin te herkennen? (Deelvraag 3)

Voorafgaand aan de procesbeschrijving, wordt in paragraaf 7.2 eerst kort stil gestaan bij de veranderingen die begin jaren negentig op landelijk niveau werden doorgevoerd binnen het woonbeleid. Daarna wordt in paragraaf 7.3 een beschrijving gegeven van het proces; dit gebeurt aan de hand van een indeling in rondes.

Nadat vervolgens in paragraaf 7.4 de strategieën uit het procesverloop zijn gedistilleerd, kan het proces in paragraaf 7.5 in verband gebracht worden met de kernelementen van het proces, zoals daar in hoofdstuk 3 over is gesproken.

In de laatste paragraaf (7.6) worden tenslotte de belangrijkste elementen uit dit hoofdstuk nog eens op een rijtje gezet.

7.2 Context van het proces

Onderzoek naar het proces van prestatieafspraken is praktisch onmogelijk zonder stil te staan bij de decentralisatie die zich aan het eind van de vorige eeuw op het gebied van de volkshuisvesting voltrok. In zijn proefschrift beschrijft Koffijberg die omslag in drie rondes: de voorbereiding, de implementatie en tenslotte het bredere kader, inclusief de bruteringsoperatie. Hij geeft aan, dat het met name die bruteringsoperatie is geweest, waardoor de impact van het decentralisatieproces op de positie van gemeenten duidelijk werd (Koffijberg, 2005).

De verzelfstandigingstrend binnen het openbaar bestuur en de bruteringsoperatie die daarop volgde, heeft in Delft in twee fases invloed gehad op het proces dat in dit onderzoek centraal staat. In eerste instantie is van deze landelijke ontwikkelingen een grote invloed uitgegaan naar de onderlinge verhoudingen, welke begin jaren '90 opnieuw (wettelijk) werden

gedefinieerd. Daarna konden op lokaal niveau nog enkele naschokken waargenomen worden in de vorm van diverse organisatieontwikkelingen. Maar hoewel zowel bij de gemeente als bij de corporaties tegelijkertijd organisatieontwikkelingen plaatsvonden, kunnen alleen die bij de woningcorporaties direct causaal in verband gebracht worden met de verzelfstandigheidstrend en de bruteringsoperatie. De veranderde verhoudingen hebben immers bij de corporaties tot een evolutie in de exploitatie van de onderneming geleid, waarbij marktmechanismen in werking traden die tot dan toe onbekend waren binnen de sociale woningbouw. De beide contextuele factoren worden hieronder toegelicht.

7.2.1 De bruteringsoperatie als 'grande finale' van de decentralisatietrend in het openbaar bestuur

Tijdens het proces van decentralisatie van de volkshuisvestingssector werd begin jaren negentig het totale wetgevingskader aangepast: een nieuwe woningwet, aanpassing van de huisvestingswet, en tenslotte het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH). Met betrekking tot de prestatieafspraken is het meest relevante wetgevingskader het BBSH, omdat daarin expliciet staat aangegeven wat tot de taken van de corporaties¹⁹ hoort, en waartoe de corporaties verplicht zijn. In de artikelen 25a tot en met 25f van het BBSH (zie Bijlage 1, pagina 121) staat aangegeven, dat de corporaties jaarlijks aan de gemeenten waarin zij werkzaam zijn, aangeven welke activiteiten zij van plan zijn uit te voeren. Op basis van die activiteitenplannen worden gemeenten geacht de corporaties uit te nodigen om gezamenlijk afspraken te maken over de uitvoering van die plannen. Cruciaal in dit traject is echter, of de betreffende gemeente duidelijk heeft aangegeven hoe haar volkshuisvestingsbeleid er uit ziet (BBSH, artikelen 25a tot en met 25f). In ieder geval bieden deze wetgevingsartikelen een juridisch kader voor het maken van onderlinge afspraken.

De verzelfstandiging van de corporaties was daarmee weliswaar een feit, maar ook moest op enig moment een cesuur getrokken worden in relatie tot de financiële betrekkingen. Met de bruteringsoperatie, welke werd ingezet door de nota 'Volkshuisvesting in de jaren negentig',²⁰ kwam definitief een eind aan de bankiersfunctie die gemeenten vervulden (verstrekken van leningen en garantstellingen) in de richting van de woningcorporaties (Koffijberg, 2005:245). Het komt erop neer, dat een streep onder alle rekeningen is gezet en alle schulden en tegoeden bij elkaar zijn opgeteld. Het

¹⁹ In het wetgevingsjargon wordt gesproken van 'de toegelaten instellingen'. In de artikelen 70 t/m 70k van de Woningwet is geregeld, dat verenigingen en stichtingen bij Koninklijk Besluit toegelaten kunnen worden als 'instellingen uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting werkzaam'.

²⁰ Ook bekend als de Nota Heerma.

verschil is toen in één keer afgekocht en vanaf dat moment kon met een schone lei in de nieuwe verhoudingen begonnen worden.

Koffijberg geeft twee redenen waarom de bruteringsoperatie zo'n impact heeft gehad op de positie van de gemeenten. In de eerste plaats verdween met de bruteringsoperatie het financiële instrumentarium van gemeenten, waarmee corporaties (financieel) veel minder afhankelijk van gemeenten werden. In de tweede plaats werd de verzelfstandiging van de corporaties nog eens extra versterkt door de impuls die van de bruteringsoperatie uitging. Hoewel de verhoudingen tussen de corporaties en het openbaar bestuur inmiddels in wetgeving waren geregeld, ziet Koffijberg dat de machtsbalans sindsdien in de richting van de corporaties is gaan verschuiven (Koffijberg, 2005:245).

7.2.2 Veranderde verhoudingen leiden tot (bedrijfseconomische) organisatieontwikkelingen

Als gevolg van deze operatie zijn de verhoudingen tussen betrokken partijen op het volkshuisvestelijke terrein dus volledig veranderd. Waar de lokale overheid het vóór de bruteringsoperatie als eigenaar en financier voor het zeggen had, is deze autonomie inmiddels voor een groot deel overgegaan naar de verschillende wooncorporaties. De gemeente is vanaf dat moment weliswaar verantwoordelijk gebleven voor het volkshuisvestelijk beleid waarmee ze lokale kaders aangeeft; maar de corporaties zijn zelf verantwoordelijk geworden voor de bedrijfsvoering van de organisatie en de financiële exploitatie.

Daarmee heeft een verschuiving plaatsgevonden van de hoofdtaken van het management van de corporaties. Ten opzichte van de periode vóór de bruteringsoperatie, is meer nadruk komen te liggen op het financieel gezond houden van het bedrijf, terwijl de corporaties nog steeds als maatschappelijke organisaties gezien moeten worden.

Dit dilemma heeft ertoe bijgedragen dat aan het begin van deze eeuw allerlei fusies en organisatieontwikkelingen hebben plaatsgevonden: tussen en binnen de corporaties. Terwijl de grootscheepse (landelijke) ontwikkeling dus medio jaren '90 afgerond leek te zijn, heeft deze op lokaal en regionaal niveau dus nog enige tijd 'doorgezeurd', met als gevolg dat de beschikbare aandacht ook opging aan deze fusies en organisatieontwikkelingen.

7.3 Analyse van het proces in vijf rondes

Om de besluitvorming te kunnen analyseren en de invloed die de verschillende actoren daarop hebben uitgeoefend, is ervoor gekozen om het zogenaamde rondesmodel te hanteren. Dit model biedt de mogelijkheid om de

periode waarop het onderzoek zich richt, hanteerbaar te maken door een verdeling in verschillende perioden, of 'ronden'.

Op basis van een vooronderzoek, waarin inventarisatie heeft plaatsgevonden van belangrijke beslismomenten (zie Bijlage 3, op pagina 127), heeft zich een eerste beeld gevormd over het proces. Later zijn deze indrukken naast notulen van bestuurlijke overleggen gelegd en uiteindelijk is gebleken, dat vanaf circa 1995 tot eind 2006, vijf perioden te onderscheiden zijn in het maken van de prestatieafspraken. Deze perioden verschillen voornamelijk van elkaar in de wijze waarop aan de prestatieafspraken is gewerkt en om die reden zijn de prestatieafspraken bepalend geweest voor de indeling in rondes. Tussen de werkwijzen die voor de prestatieafspraken van 2005 en 2006 werden gehanteerd waren echter nauwelijks verschillen waar te nemen, om die reden zijn deze in één en dezelfde ronde opgenomen.

De rondes zijn met hun kenmerken in Tabel 9 in schema gezet (pagina 79).

7.3.1 Ronde 1: Aanloop (... - 1998)

De eerste ronde start met de effectivering van de bruteringsoperatie. Het is de periode waarin ook een start wordt gemaakt met het reguleren van de onderlinge verhouding van de actoren. Uit een plotselinge toename van convenanten en andere formeel vastgelegde (proces)afspraken, blijkt een toename van het aantal interacties. Vanaf 1991 worden onder andere vastgelegd: het samenwerkingsstatuut ('91); Het convenant woonruimteverdeling ('91), Intentieverklaring Driehoeksoverleg ('91), Package deal kostenverdeling ('93) en het Convenant overdracht taken ('94). Het zijn met name deze afspraken die de beleidshorizon vormen voor de eerste prestatieafspraken.

Het initiatief tot deze samenwerking ligt zowel bij de gemeente als bij de corporaties, maar de bijeenkomsten van het bestuurlijk driehoeksoverleg (gemeente; bewonerskoepel en corporaties) worden steeds voorgezeten door het COW, die in deze periode een vrij stevige organisatie kent. Vanaf 1994 hanteert het COW de volgende doelstelling:

*“Het COW richt zich uitsluitend op die zaken waar het gezamenlijk belang groter is dan het individuele en dient zich geheel afzijdig te houden van zaken waar de belangen niet parallel lopen”
(COW, 1994).*

RONDE	periode (afspraken)	typering in kernwoorden	betrokken actoren	initiatief
Aanloop 1	-1998 (feb 1995)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nieuwe verhouding zorgt voor 'aftastende' houding ▪ Prioriteit ligt bij financiële afspraken 	Gemeente COW (7 Corporaties)	Corporaties
Verkenning 2	1998-1999 (okt 1999)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nieuwe verhouding nog steeds ietwat onwennig ▪ Grenzen soms streng bewaakt ▪ Men is voorzichtig, maar zeker enthousiast ▪ Energiek en spannend proces 	Gemeente 6 Corporaties (DuWo; Vestia; Vidomes; Onze Woning; Hippolytus; AWW) Woonkoepel Companen (adviesbureau)	Gemeente
Verwarring 3	2000-2002 (nov 2002)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nakomen van afspraken blijkt best lastig ▪ Fusietrajecten (corporaties) en reorganisatie (gemeente) zorgen voor miscommunicatie ▪ Proces vooral bij Gemeente op achtergrond ▪ COW ontwikkelt woonvisie: gemeente neemt die niet over ▪ Relatie is koel 	Gemeente Corporaties - DuWo - Vestia - Vidomes - Delftwonen	Corporaties (Woonvisie)
Verzoening 4	2003-2005 (jan 2005) (feb 2006)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gemeente maakt nu ook woonvisie, hernieuwde energie voor relatie ▪ Opleving echter van korte duur: corporaties voelen zich voor de kar gespannen ▪ Sense of urgency raakt op de achtergrond ▪ Individuele initiatieven nemen toe na convenant Wonen Zorg Welzijn 	Gemeente Corporaties - DuWo - Vestia - Vidomes - Delftwonen	Gemeente en corporaties gezamenlijk
Verwachting 5	2006 (???)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Samenwerking verloopt goed, men weet elkaar te vinden ▪ Vertrouwen krijgt een kans ▪ Ontwikkeling van gezamenlijke woonvisie 	Gemeente Corporaties - DuWo - Vestia - Vidomes - Delftwonen	Gemeente en corporaties gezamenlijk

Tabel 9: Typering van de ronden in het proces.

Het COW kan in deze periode dan ook worden gezien als een belangrijke facilitator van het proces. Overigens valt in de stukken uit die tijd ook op, hoe de verhoudingen (zowel tussen de corporaties onderling, als tussen het COW en de gemeente) inmiddels zijn geïnstitutionaliseerd. Hoewel het COW oorspronkelijk was opgericht om in nieuwbouw situaties als gesprekspartner op te treden, blijkt de gemeente niet alleen in dergelijke gevallen, maar ook over andere zaken eerst overleg te voeren met het COW. Gezien de “gegroeide verhoudingen” wordt dat als “correct” ervaren en bovendien geeft het COW aan, dat dit een vereenvoudiging van de werkwijze voor de gemeente tot gevolg heeft (COW, 1994).

Tijdens het bestuurlijk overleg dat op 10 februari 1995 plaatsvindt (met het karakter van een miniconferentie) wordt door corporaties en gemeente een dag lang uitvoerig stil gestaan bij de uitvoering van het vigerende volkshuisvestingsplan en de investeringen die daarmee gemoeid zijn. Tijdens dit overleg worden de eerste lijnen uitgezet naar een toekomst waarin de gemeente en de corporaties in een gewijzigde verhouding tot elkaar komen te staan. Hoewel er harde noten gekraakt moeten worden (met name op financieel gebied), slagen de partijen er in om daar samen uit te komen. Het gaat in deze fase vooral om de investeringen die de corporaties en de gemeente bereid zijn te doen. Want hoewel de bruteringsoperatie nog vers in het geheugen ligt, is het toch nog zoeken naar de juiste verdeling: van verantwoordelijkheden, en dus ook van financiële ‘grenzen’. De besluitenlijst van deze vergadering wordt aan het college van b&w aangeboden als ‘prestatieafspraken’.²¹

In het persbericht dat de gemeente Delft naar aanleiding van dit akkoord laat uitgaan, wordt gesproken van een afronding van het volkshuisvestingsplan voor deze collegeperiode.

Na het bestuurlijk overleg van februari 1995 is het een hele tijd stil, tot wethouder Van Leeuwen aan het eind van zijn periode de betrokken partijen uitnodigt voor een verkennend overleg over het concept beleidsplan Wonen gemeente Delft.²² Dit overleg wordt in de volgende ronde voortgezet.

Kortom, in deze ronde bereiden partijen zich vanuit een geïnstitutionaliseerde verhouding voor op de nieuwe onderlinge relatie en de wederzijdse afhankelijkheden die het proces voortaan zullen gaan bepalen.

²¹ In het besluitvormingsformulier staat: “... De besluitenlijst van het bestuurlijk overleg bevat de overeengekomen prestatie-afspraken op volkshuisvestelijk gebied alsmede de afstemming van investeringen met de corporaties. ...” (Gemeente Delft, 1995)

²² Het overleg vindt plaats in januari 1998. Deelnemende partijen zijn op dat moment het COW, de Woonkoepel en de gemeente.

7.3.2 Ronde 2: Verkenning (1998 - 1999)

In de periode 1998 - 1999 vindt een (door)start plaats in het maken van de prestatieafspraken. Deze doorstart moet gezien worden tegen de achtergrond van de decentralisatie zoals die hierboven aan de orde is geweest; de nieuwe situatie brengt nog veel onzekerheden met zich mee.

De gemeenteraadsverkiezingen van maart 1998 brengen Delft een linkse coalitie en een ambitieus college. De bekende spelers (gemeente, corporaties, woonkoepel) staan sinds de bruteringsoperatie nog onwennig tegenover elkaar en hebben nog maar net de kans gehad om de grenzen van de eigen verantwoordelijkheden te ontdekken. Er wordt afgetast wie nu precies waarover de baas is, en vertrouwen heeft nog nauwelijks fundament gevonden.²³

Tijdens de eerste vergaderingen van het bestuurlijk overleg sinds 5 jaar, doet de gemeente allerlei voorstellen voor de vormgeving van het proces dat ze nieuw leven in wil blazen. Eén van die voorstellen is het opstarten van een overleg op ambtelijk niveau, naast het bestuurlijke overleg. Daar kunnen voortaan de lopende zaken worden besloten, zodat in het bestuurlijk overleg meer ruimte is om "beleidsvormend met elkaar van gedachten te kunnen wisselen".²⁴

Ook worden al snel de prioriteiten voor de komende periode bepaald; onder andere wordt besloten dat aandacht voor de bestaande voorraad als zwaartepunt vastgehouden wordt in het lokale corporatiebeleid. Na enkele bijeenkomsten wordt bovendien - eveneens op voordracht van de gemeente - besloten dat het voorzitterschap voortaan zal rouleren.

Het is dus met name het ambitieuze college dat in deze ronde duidelijk de rol van facilitator op zich neemt, en daar overigens vanuit de gemeenteraad positieve feedback op krijgt:

"Voorzitter. Allereerst iets over het hele proces. De regie die sinds oktober 1998 is gevoerd om corporaties en andere belanghebbenden, zoals de woonconsumenten (...) met elkaar om de tafel te krijgen, heeft een stroomversnelling teweeggebracht in het proces van samenwerking. (...) Dat verheugt onze fractie."
(Handelingen gemeenteraad Delft, dd. 28 oktober 1999)

Ondertussen is adviesbureau Companen door de gemeente ingehuurd om op ambtelijk niveau in gezamenlijkheid te werken aan de nieuwe woonvisie (deel I) en de bijbehorende prestatieafspraken (deel II). Het wordt ervaren als een energiek en spannend proces, waar betrokkenen in de gelegenheid zijn om invloed uit te oefenen op de uitkomst ervan. Actoren leggen veel nadruk

²³ Bron: Interview wethouder Rensen en verslag BWAD dd 10 juni '99, punt 3, ad cc.

²⁴ Bron: Agenda voor de vergadering van het bestuurlijk driehoeksoverleg op 4 maart 1999, inclusie stukken.

op het concretiseren van de afspraken. Uiteindelijk worden de prestatieafspraken vastgesteld in oktober 1999.

Van een tweetal afspraken is het overigens aardig om een korte toelichting te geven. De eerste afspraak betreft de verkoop van woningen (afspraak 1999-25). Deze afspraak is door een fractie van de oppositie destijds tot een politiek strijdpunt gemaakt, door te betogen dat door deze afspraak het aantal woningen waar juist veel behoefte aan is, namelijk de eengezinswoningen, snel kan afnemen. De tweede afspraak gaat over de vervanging van het statische systeem van kernvoorraad door een meer dynamische benadering (afspraak 1999-17). Deze afspraak werd met name ingegeven vanuit de belangen van jongeren en studenten, die daarmee een betere positie op de woonmarkt konden krijgen. Het is een afspraak waar wethouder Jansen zich met name hard voor heeft gemaakt, die op dat moment de jongste wethouder van Nederland was.

In een breder maatschappelijk kader is in deze periode zichtbaar dat binnen de corporatiesector over en weer bij elkaar over de schutting wordt gekeken met oriëntatie en coalitievorming als doel. Voor corporaties is het nog een tamelijk onzekere periode waarin allerminst duidelijk is hoe de toekomst er uit zal komen te zien. Binnen de corporaties worden strategieën ontwikkeld om ook op de langere termijn overeind te blijven.

Er is dus sprake van een behoorlijk dynamische beleidsomgeving, doordat er beweging op meerdere fronten tegelijk plaatsvindt. Enerzijds wordt dat ervaren als spannend, omdat het betekent dat actoren nog volop in staat zijn de toekomst te beïnvloeden, anderzijds is het met name voor de corporaties een periode van strategische onzekerheid.

7.3.3 Ronde 3: Verwarring (1999 - 2002)

Na het afronden van de prestatieafspraken gaan partijen aan de slag om de afspraken ook daadwerkelijk na te komen, maar het blijkt zeker niet vanzelf te gaan. Met name het 'opplussen' (afspraak 1999-1) wordt erg lastig gevonden.²⁵ Dit is diverse interviews aan de orde gekomen.

Gelijktijdig met de uitvoering van de prestatieafspraken spelen er bij de corporaties allerlei fusietrajecten die de nodige aandacht vragen, terwijl ook de gemeente in een grootscheeps reorganisatieproces verkeert. De wethouder volkshuisvesting is bovendien tevens verantwoordelijk portefeuillehouder voor de gemeentelijke reorganisatie. Alle actoren lijken hun prioriteiten elders te leggen dan bij de prestatieafspraken.

²⁵ Hieronder wordt een flinke renovatie verstaan, waardoor de (oude) woningen voldoen aan de eisen voor het gebruik door ouderen en minder-validen.

De organisatieontwikkelingen hebben flinke invloed op het proces en dat is met name zichtbaar op drie punten: ten eerste wordt de beleidsontwikkeling ten aanzien van het wonen min of meer losgeknipt van de 'bouwtechnische' kant; het wordt ondergebracht bij de sector Leefbaarheid. Dit heeft met name consequenties voor de lengte van de onderlinge communicatielijnen in het gemeentelijk apparaat. Het tweede punt met grote gevolgen voor het woonbeleid, is dat behoorlijk werd gesneden in de personeelsformatie van het vakteam Wonen. Waar voorheen nog diverse beleidsmedewerkers beschikbaar waren op dit terrein, bleef na de reorganisatie slechts een handjevol medewerkers over. Tenslotte kan als derde punt meer in het algemeen worden geconstateerd, dat de aandacht van de actoren (en daarmee hun strategieën) vooral naar binnen was gericht.

Ook de uitvoering van afspraak 1999-40, met betrekking tot de facilitering van de Woonkoepel komt al snel onder druk te staan. De fusietrajecten van de corporaties dragen bij aan die druk, maar ook interne spanningen leiden er uiteindelijk toe dat de Woonkoepel zich uiteindelijk eind 2001 opheft.²⁶ Wegens het wegvallen van de derde 'hoek' wordt de naam van het (bestuurlijk/ambtelijk) driehoeksoverleg daarom veranderd in Bestuurlijk Woonbeleid Afstemmingsoverleg Delft (BWAD), met als ambtelijke variant het Woonbeleid Afstemmingsoverleg Delft (WAD).

In deze periode kost het nadenken over nieuwe prestatieafspraken veel hoofdbrekens, tijd en energie. Waar aanvankelijk de intentie was om begin 2002 afspraken met elkaar te maken voor het jaar 2002, wordt gaandeweg besloten om deze periode te verlengen naar twee jaar. Maar zelfs met deze verlenging moet nog alles op alles gezet worden om tenminste eind 2002 met een aantal afspraken te komen. Wat in de tweede ronde nog redelijk als vanzelf leek te gaan, blijkt nu veel meer moeite te kosten.

Ondertussen nemen corporaties het initiatief om samen met de gemeente een nieuwe woonvisie te schrijven. Deze zou de vorige, uit 1999, moeten vervangen en een basis bieden voor de nieuwe prestatieafspraken. Het is niet helemaal duidelijk waarom, maar uiteindelijk wordt de visie die hieruit volgt wel in maart 2002 uitgebracht, maar niet onderschreven door de gemeente (COW, 2002). Tijdens de interviews hebben alle respondenten dit voorval genoemd als een onverklaarbare gebeurtenis. Als meest relevante factor werd 'miscommunicatie' genoemd, maar ook een 'onhandige strategie' en zelfs het 'disfunctioneren van medewerkers'. Dat de partijen elkaar slecht kunnen vinden, is tekenend voor de wijze van samenwerking in deze ronde.

²⁶ Bron: Aboriginal 11, februari 2002. Tijdschrift voor DUWO-huurders, verschijnt 3 à 4 keer per jaar.

Toch vindt op de valreep van deze ronde nog een bestuurlijk overleg plaats waarin partijen nader tot elkaar komen.²⁷ Tijdens dit overleg, waarin het voltallig college aanwezig is, staat de woonvisie van het COW op de agenda, alsmede het nieuwe collegeprogramma en de afronding van de prestatieafspraken. Van de kant van de gemeente wordt de corporaties verweten dat ze in hun visie voornamelijk oog hebben voor de 'bovenkant' van de woningmarkt, terwijl de kwaliteitsverbetering van de 'onderkant' juist aandacht behoeft en uiteraard de samenhang daartussen. Ook wordt over de positie van de corporaties nog inhoudelijk gediscussieerd. Namens de corporaties wordt verwoord, dat zij als maatschappelijke ondernemingen (h)erkend willen worden, waarbij veiligheid, wijkaanpak en wijkeconomie kernpunten van het beleid zijn. Feitelijk wordt daarmee aangegeven, dat de corporaties zich medeverantwoordelijk voelen voor datgene wat er in de stad en op wijkniveau gebeurt, en als volwaardige sociale partners in de stad gezien willen worden. Tenslotte wordt gezamenlijk vastgesteld, dat de inspanningen die van beide kanten worden gedaan om zicht te krijgen op de woningmarkt niet gering zijn, en beter gebundeld zouden kunnen worden.

Geconcludeerd kan echter worden, dat de goede voornemens en de frisse start uit de vorige ronde diep zijn weggezaakt en dat dat frustratie heeft opgeleverd. Het opheffen van de Woonkoepel zorgt ervoor dat de prestatieafspraken 'slechts' tussen gemeente en corporaties wordt afgesproken, en over de woonvisie die aanvankelijk gezamenlijk opgepakt zou worden, werd (nog steeds) tijdens de interviews met verbazing gesproken. Partijen weten elkaar in deze ronde nauwelijks te vinden en werken langs elkaar heen. Desondanks wordt in het najaar van 2002, na gezamenlijke inspanning en enige bestuurlijke wrijving, toch een set van prestatieafspraken opgeleverd, die lange tijd de leidraad voor het gezamenlijk handelen vormt.

7.3.4 Ronde 4: Verzoening (2003 - 2005)

De organisatieontwikkelingen die zowel bij de gemeente als bij de corporaties speelden, zijn aan het begin van deze ronde goeddeels afgerond en op dat vlak is de grootste onrust inmiddels voorbij. In de tweede helft van 2003 komt de nieuwe wethouder voor Volkshuisvesting (Baljé, VVD) met een woonvisie, die zeer sterk lijkt op de woonvisie die een jaar eerder door de corporaties werd uitgebracht. Daarmee komt de gemeente enigszins tegemoet aan de verontwaardiging van de corporaties na het noodgedwongen eenzijdig uitbrengen van de woonvisie uit 2002. Vanuit corporatie Woonbron (toen nog Delftwonen) maakt de directeur-bestuurder aan de BWAD-tafel plaats voor de bedrijfsdirecteur, en ook binnen het (gemeentelijk)

²⁷ Dit overleg vond plaats op 2 juli 2002.

apparaat verschijnen al snel in deze ronde enkele nieuwe gezichten op het toneel.

De corporaties starten in deze ronde met initiatieven om zich beter te profileren en duidelijk te maken welke inspanningen er door de corporaties worden gedaan ten behoeve van het wonen. In de eerste plaats gebeurt dat enigszins onverwachts in een brief waarin het COW aangeeft, dat de corporaties niet bereid zijn om de prestatieafspraken die voor 2004-2005 waren voorbereid, te ondertekenen. De hoofdreden waarom de corporaties zich op dit standpunt hebben gesteld, wordt als volgt verwoord:

“Door de ervaringen van de laatste tijd (...) is het beeld van de corporaties bevestigd, dat de gemeente de afspraken in toenemende mate ziet als taakstellingen die aan de corporaties opgelegd worden. De wederkerigheid van de afspraken - tot uiting komend in de prestaties die de gemeente moet leveren - verdwijnt meer en meer uit beeld. Dit is in strijd met de functie die de corporaties aan de afspraken verbinden; gezamenlijk realiseren van doelstellingen uit het volkshuisvestingsbeleid.”²⁸

In haar reactie gaat de gemeente uitgebreid in op de inspanningen die daar vanuit de gemeente tegenover staan. Het gaat bijvoorbeeld om (niet in de prestatieafspraken concreet benoemde) kosten die de gemeente maakt om bij te dragen aan de openbare ruimte en de leefbaarheid; maar ook wordt door het college het gemeentelijk standpunt ten aanzien van andere - regelmatig terugkerende - discussies nog eens belicht. Bijvoorbeeld over de preferente positie die de corporaties bij projecten hebben (gekregen), en de (wettelijke) onmogelijkheid voor de gemeente om in te gaan op voorstellen van het COW over de hoogte en bestemming van de OZB inkomsten.

Verder wordt de gemeenteraad door het COW uitgenodigd voor een ('kennis makings'-) gesprek in augustus 2004 en wordt door de corporaties een workshop georganiseerd waar gemeente en corporaties in breed verband (maar vooral gezamenlijk) naar de opgaven kijken waar Delft voor staat. Tijdens deze workshop wordt onder andere geëxperimenteerd met het concretiseren van de abstracte 'woonmilieus', die in de woonvisie van het COW worden benoemd, naar concrete uitwerking.²⁹

Waar in de vorige ronde actoren nog aan het zoeken waren naar rollen en verantwoordelijkheden, lijken de partijen (en met name de corporaties) die inmiddels gevonden te hebben. Overigens met uitzondering van de gemeenteraad, die in september 2004 een motie aanneemt waarin ze het college

²⁸ Bron: Brief van het COW, dd. 8 juni 2004, reg.nr. 04U2404.

²⁹ Tijdens de interviews worden deze acties overigens genoemd als een reactie op de miscommunicatie rondom de woonvisie uit 2002 van het COW.

opdracht geeft om te zoeken naar sturingsmogelijkheden voor de vele afspraken die met de corporaties worden gemaakt.

Want corporaties bewegen zich gaandeweg steeds makkelijker binnen het maatschappelijk veld en vinden op diverse terreinen aansluiting, zowel met de gemeente als met andere (maatschappelijke) organisaties. Het leidt tot diverse convenanten en samenwerkingsverbanden, met resultaten zoals het aanbieden van zorgconcepten in Die Delfgauwse Weije (Woonbron en zorginstellingen Pieter van Foreest) en de Vermeertoren (Vestia en zorginstellingen Pieter van Foreest); het energieproject van DuWo (i.s.m. Gemeente Delft en het Delfts Energie Agentschap); de ontwikkeling van het PolitieKeurmerk Veilig Wonen (PKVW); het bewonersparticipatie project 'Wijkaandelen' (gemeente Delft en Woonbron); Straatspeelproject Balspel / Speelbal (gemeente Delft, Breed Welzijn Delft, Woonbron); etc.

Ook worden in deze periode door de gezamenlijke corporaties convenanten gesloten en projecten gestart (in samenwerking) met de gemeente. Voorbeelden daarvan zijn onder andere het convenant in het kader van de WVG (afpraak 2002-1) en de pilot 'One Stop Shopping voor huurders'³⁰. Opvallend is daarbij, dat dergelijke acties niet per definitie eerst afgesproken hoeven te zijn in prestatieafspraken, maar dat men elkaar weet te vinden en op zoek gaat naar activiteiten die wederzijds meerwaarde opleveren. Langzaamaan levert dit het vertrouwen op dat nodig is voor de goede samenwerking en het maken van goede prestatieafspraken. In één van de interviews werd dat als volgt verwoord:

"(...) Waar het in principe om gaat, is dat er vertrouwen is: een aantal goede samenwerkingsrelaties tussen de partners in de stad. En dan heb ik het over gemeente, corporaties, maar ook met andere samenwerkingspartners. Op het moment dat dit vertrouwen er is, kun je goede prestatieafspraken maken, maar eigenlijk is dat dan niet eens nodig, want dan doe je toch al met elkaar de goede dingen."

Maar ook wordt regelmatig in de interviews aangegeven, dat in de eerste helft van 2004 een soort omslag heeft plaatsgevonden in de onderlinge relaties.

Ook worden in deze periode bij de gemeente intern de lijnen weer 'hersteld': na enige druk vanuit de corporaties neemt de 'harde' kant weer deel aan de accountoverleggen, en met elkaar worden instrumenten bedacht om plannen met betrekking tot het ontwikkelen van (bouw)projecten op elkaar af te stemmen.

³⁰ Dit pilot-project is in januari 2004 gestart en had tot doel de dienstverlening aan huurders te optimaliseren. Dit is uiteindelijk gelukt door een (beperkt) deel van de GBA-gegevens open te stellen voor gebruik door de corporaties.

De prestatieafspraken die in deze periode worden afgesproken (in januari 2005 en februari 2006) lijken sterk op elkaar.

7.3.5 Ronde 5: Verwachting (2006 - ...)

Met de gemeenteraadsverkiezingen van in 2006 breekt een nieuwe ronde aan; nog zonder einddatum en nog zonder nieuwe prestatieafspraken. Toch is het aardig om een beeld te schetsen van de huidige situatie, waarin wel het één en ander staat te gebeuren.

De kleur van het college is na de verkiezingen niet echt veranderd, maar een aantal 'beeldbepalende' wethouders van de afgelopen acht jaar hebben inmiddels plaatsgemaakt voor nieuwe bestuurders, terwijl de wethouder met de meeste bestuurservaring het volkshuisvestingsbeleid in zijn portefeuille heeft gekregen. Maar belangrijker voor het vertrouwen in de toekomst is wellicht het feit dat de corporaties in het verleden al eens met deze wethouder te maken hebben gehad, hetgeen een succesvolle samenwerking in het kader van Wonen, Zorg en Welzijn opleverde.³¹

Het vertrouwen dat inmiddels voorzichtig heeft kunnen groeien tussen de gemeente en de woningcorporaties, krijgt hierdoor een extra duwtje in de rug. Tijdens de interviews richten alle actoren hun blik gretig op de toekomst, hetgeen door één van de respondenten als volgt werd verwoord:

“We zijn wel door schade en schande wijs geworden. We leren er wel van, merk ik. Want nu zitten we zowel aan tafel met mensen vanuit de sector wijkzaken & projecten en RO, maar ook vanuit het sociale deel. Ook vanwege de huidige wethouder Volkshuisvesting, heb ik wel de verwachting dat het veel meer een gecombineerd geheel gaat worden.”

Tenslotte kan op dit moment nog worden vermeld, dat de voorbereidingen voor het gezamenlijk ontwikkelen van een nieuwe woonvisie inmiddels in volle gang zijn; ook is het gesprek ter voorbereiding van de nieuwe prestatieafspraken inmiddels gestart. Uit de interviews wordt duidelijk, dat er draagvlak lijkt te bestaan om een nieuwe insteek te kiezen voor het ontwikkelen van de nieuwe prestatieafspraken. De aanbevelingen die naar aanleiding van dit onderzoek in het volgende hoofdstuk worden gedaan, kunnen wellicht een impuls leveren aan die ontwikkeling.

Het overzicht dat met de beschrijving van het procesverloop in deze paragraaf gegeven is, biedt nog onvoldoende zicht op het tweede deel van deelvraag 3, namelijk welke strategieën in het proces te herkennen zijn. Daar wordt in de volgende paragraaf dieper op ingezoomd.

³¹ In december 2004 werd het convenant Wonen, Zorg en Welzijn afgesloten, tussen de gemeente Delft, de woningcorporaties en organisaties op het gebied van zorg en welzijn.

7.4 Strategisch gedrag per ronde

De onderzoeksgegevens die tot op dit punt gepresenteerd zijn, maken het mogelijk om de door de actoren gehanteerde strategieën te bespreken. In deze paragraaf staat daarom het strategisch gedrag per ronde centraal, waarbij voornamelijk gebruik gemaakt wordt van het empirisch materiaal dat hiervoor in het procesverloop werd gepresenteerd. Ten aanzien van de laatste ronde heeft op dit moment echter nog onvoldoende zicht kunnen ontstaan op het strategisch gedrag; om die reden worden uitsluitend de strategieën gepresenteerd die tot en met de vierde ronde in kaart konden worden gebracht.

Aangegeven wordt, waarop de handelingen van de actoren in die ronde waren gericht, welke initiatieven werden genomen, en of die inspanningen succesvol waren.

In Tabel 10 is zowel voor de gemeente als voor de corporaties aangegeven hoe het strategisch gedrag getypeerd kan worden en waarop de strategieën voornamelijk gericht waren. De strategische houding is in steekwoorden gekarakteriseerd en aangegeven is, wat de doelstellingen was van de strategie. Samenvattend is tenslotte in de laatste rij van de tabel aangegeven welk inhoudelijk onderwerp voornamelijk inzet was van de discussie in de betreffende ronde.

Ronde *	1	2	3	4	
Gemeente	Typering strategie	passief (conflictmijdend)	actief (faciliterend)	introvert ('go alone')	gematigd actief (conflictmijdend/faciliterend)
	Doel strategie	vertrouwen schenken	doorstart proces, bepalen richting, regie nemen	focus op buurtniveau, ontw. wijkaanpak	samenwerking, proces 'vlot trekken'
Corporaties	Typering strategie	actief (coöperatie)	volgend (conflictmijdend)	introvert ('go alone')	zoekend, actief (conflictmijdend/faciliterend)
	Doel strategie	financiële zekerheid	versterken positie	bundelen kennis, spreiden risico's, ontwikkelen visie	legitimatie, autonomie, samenwerking
Inzet van discussie	financiën	ontwikkelen nieuw beleid	schaal van beleid (buurtniveau vs planologie)	bijdrage aan samenwerking	

Tabel 10: Strategieën van de actoren per ronde: typering en doel.
 (*) Met betrekking tot de vijfde (huidige) ronde zijn te weinig gegevens beschikbaar om uitspraken te kunnen doen over de gevolgde strategie.

Per ronde wordt hieronder stilgestaan bij de strategieën van de gemeente en van de corporaties.

7.4.1 Ronde 1

In de eerste ronde vindt tussen de partijen zowel een afstotende als een aantrekkende beweging plaats. Enerzijds worden de corporaties en de gemeente als gevolg van de decentraliseringstrend en de daaruit voortvloeiende nationale wetgeving uiteen gedreven, terwijl het tegelijkertijd de wederzijdse afhankelijkheid benadrukt (zie hiervoor ook paragraaf 2.2.1: 'De samenleving als netwerk', pagina 8).

De corporaties worden immers autonome organisaties en komen los te staan van gemeentelijke financiën. Vanuit de maatschappij worden de corporaties vooral aangesproken op hun rol als beheerder van de woningvoorraad, en om die rol voldoende te kunnen oppakken, is hun actieve strategie richting de gemeente vooral gericht op (financiële) zekerheid.

Het COW neemt dan ook in deze ronde het initiatief om afspraken met de gemeente te maken, met name over het beheer van de woningvoorraad en de financiële inspanningen die de gemeente bereid is hieraan te leveren. Voor de gemeente staan er nauwelijks belangen op het spel en is daarom passief in haar strategie. Het enige waar de gemeente op dat moment sterk baat bij heeft, is het handhaven van de relatie met de corporaties, hetgeen leidt tot conflictmijdend gedrag.

Het resultaat van deze interacties zien we in de prestatieafspraken van 1995, die voor een groot deel uit procesafspraken en uitspraken bestaan, waarmee de (financiële) positie van de corporaties voorlopig wordt veilig gesteld. De gemeente spreekt daarmee in feite het vertrouwen uit, dat de corporaties als een belangrijke partner in het woonbeleid worden gezien.

7.4.2 Ronde 2

In de tweede ronde trekt de gemeente het initiatief meer naar zich toe. Inmiddels is de behoefte ontstaan, om duidelijkheid te verschaffen over de richting van het toekomstige woonbeleid. Dit resulteert in een actieve strategische houding in het besluitvormingsproces, dat er op is gericht om het proces te faciliteren.

De wederzijdse afhankelijkheid manifesteert zich in deze ronde met name op visie niveau. Het is voor de gemeente dan ook van strategisch belang, om die partijen bij elkaar te brengen van wie ze bij het formuleren van een gemeenschappelijk gedragen richting afhankelijk is. Mede onder druk van de woonconsumenten (en met steun van - met name - de studentenhuysvester) lukt het, om met elkaar afspraken te maken over de ontwikkeling van een nieuw systeem voor de verdeling van de woonruimteverdeling. Daarover gaat dan

ook een groot deel van de prestatieafspraken. Daarbij benutten de corporaties de gelegenheid om hun positie ten opzichte van de gemeente te verstevigen, door zich volgend (conflictmijdend) op te stellen bij onderwerpen die met name voor de gemeente van belang zijn (tegengaan ongewenste segregatie, ontwikkelen energiefonds, duurzaam bouwen).

7.4.3 Ronde 3

In de derde ronde komen strategieën vooral voort uit de reorganisatieprocessen die zowel bij de gemeente als bij de corporaties spelen. Zowel bij de gemeente als bij de corporaties is de blik met name op de individuele ontwikkeling gericht. Dit leidt zowel bij de gemeente als bij de corporaties tot introverte strategieën tot gevolg, met een sterk 'go alone' karakter. Maar terwijl die strategie bij de corporaties is gericht op schaalvergroting en een bundeling van expertise, is de gemeente juist meer op zoek naar het niveau van de individuele burger en wordt de tijd genomen om een nieuwe organisatiecultuur te ontwikkelen. Het komt erop neer, dat men elkaar binnen de gemeente (tijdelijk) niet goed weet te vinden.

Ondertussen ontplooiën de corporaties initiatief om een woonvisie te ontwikkelen, maar de tegengestelde ontwikkelstrategieën van de actoren leiden er uiteindelijk toe, dat de ambitie om deze in gezamenlijkheid te ontwikkelen niet waargemaakt kan worden. Uiteindelijk realiseren partijen zich aan het eind van deze derde ronde dat meerwaarde bereikt kan worden door de individuele strategieën te koppelen. Corporaties profileren zich meer als sociale partners in de wijk, terwijl de gemeente hen - erkennend in deze rol - ook in toenemende mate serieus neemt op het gebied van projectontwikkeling.

7.4.4 Ronde 4

In de vierde ronde wordt door beide partijen voortgeborduurd op het inzicht dat aan het eind van de vorige ronde ontstond. Zowel vanuit de gemeente als de corporaties wordt eind 2003 ingezet op een meer inhoudelijke invulling van de agenda van de bestuurlijke overleggen. Dit wordt onder andere ingevuld door de intentie om twee à drie themamiddagen per jaar te houden. Dit initiatief komt voornamelijk vanuit de gemeente, die zich daarmee gematigd actief opstelt en een poging waagt om inhoudelijk op één lijn te komen en percepties te stroomlijnen.

Maar medio 2004 wordt duidelijk, dat uitsluitend praten niet helpt. Door schriftelijk aan te geven dat de corporaties de prestatieafspraken 2004-2005 niet zullen ondertekenen, trekt het COW aan de handrem van het proces. Kennelijk is het de corporaties onduidelijk welke inzet de gemeente levert aan de prestatieafspraken (met name op financieel gebied) en lijken de corporaties te willen benadrukken hoezeer de gemeente afhankelijk van hen

is. Het maakt duidelijk, dat er nog steeds sprake is van een wankel evenwicht in de relatie. Toch heeft de strategisch bedoelde actie nauwelijks effect. De gemeente reageert vooral met verbazing over de wijze van communiceren, en geeft aan hoe zij invulling geeft aan de prestatieafspraken. Een half jaar later worden er gewoon weer prestatieafspraken getekend, die ook nog eens sterk lijken op de vorige afspraken. Het incident wordt al snel vergeten (niet één van de respondenten heeft het voorval bijvoorbeeld genoemd tijdens de interviews).

Verder kan over deze botsing nog worden opgemerkt, dat precies op dat moment de bedrijfsdirecteur van Woonbron plaatsmaakt voor de huidige directeur. De vroegere directeur, die in de in de bestuurlijke overleggen regelmatig in pittige discussie placht te treden met de wethouder(s), wordt lid van de raad van bestuur van Woonbron.

De strategie van de corporaties in het vervolg van deze ronde staat vooral in het teken om te tonen welke resultaten behaald worden binnen het woonbeleid. Ze doen hun uiterste best om aan te tonen dat ze op eigen benen kunnen staan en autonome organisaties zijn. De corporaties realiseren zich, dat zij hun bestaansrecht ook naar de maatschappij moeten legitimeren.

Het karakter van de strategieën manifesteert zich vooral in de manier waarop partijen nader tot elkaar willen komen, maar wat niet snel lukt (er worden diverse voorstellen over en weer gedaan om het proces 'vlot te trekken' door vooral inhoudelijke discussies te faciliteren). De frequentie van overleggen in deze periode, gecombineerd met de magere inhoudelijke resultaten die geboekt worden, wekken de indruk, dat men om de hete brij heen draait.

7.4.5 Conclusie

Naar aanleiding van het in kaart brengen van het strategisch gedrag, valt op dat de actoren relatief veel conflictmijdend gedrag laten zien. Bovendien kan geconstateerd worden, dat de gehanteerde strategieën per ronde nauwelijks gelijke richting kennen (de gehanteerde strategieën in de derde ronde zijn op zichzelf wel gelijk, maar de richting ervan verschilde enorm). Op grond van de theorie met betrekking tot percepties en strategieën, kan dat verklaard worden door uiteenlopende percepties over problemen, oplossingen of exogene ontwikkelingen (zie paragraaf 2.3.3, pagina 13). Deze conclusie is opmerkelijk, omdat juist steeds (van beide kanten) initiatief genomen wordt, om tot die gedeelde percepties te komen.

Geconcludeerd kan dus worden, dat de juiste balans niet echt gevonden wordt, en dat partijen ofwel reserves hebben om zich (volledig) open te stellen voor deelname aan het proces (er is te weinig vertrouwen om het achterste van de tong te laten zien); ofwel vindt er onvoldoende sturing op het proces plaats, waardoor de structuur ontbreekt om nader tot elkaar te komen.

7.5 Invloed van strategisch gedrag op het proces

Op grond van de procesmanagementbenadering van de Bruijn, et al. is in paragraaf 3.3.1 aangegeven (pagina 25), dat in een procesontwerp rekening gehouden dient te worden met het samenspel tussen de vier kernelementen. De procesmanager houdt (ook tijdens het proces) de onderlinge verhouding van de kernelementen in de gaten en stuurt bij waar nodig met het doel zoveel mogelijk tegemoet te komen aan de kernelementen van het proces. De mate waarin hij daarin slaagt, is bepalend voor het resultaat van het proces. Het causale model dat hieraan ten grondslag ligt bestaat eruit, dat er sprake is van een goed proces wanneer aan de vier kernelementen van het proces wordt voldaan. Daarmee is komt de vierde deelvraag in beeld, namelijk:

Welk strategisch gedrag levert een positieve bijdrage aan het proces? (Deelvraag 4)

Want wanneer het door De Bruijn, et al. gehanteerde causale model wordt overgenomen, ontbreekt het voor de beantwoording van deze vraag alleen nog aan een analyse, naar aanleiding waarvan iets over de kwaliteit van het proces gezegd kan worden. In deze analyse wordt daarom per ronde gekeken in hoeverre aan de vier kernelementen werd voldaan, en er dus sprake kan zijn van een goed proces.

7.5.1 Opzet analyse

Op basis van de onderzoeksgegevens in de voorgaande hoofdstukken, de beschrijving van het procesverloop en de strategieën die daaruit naar voren kwamen, is in deze analyse gekeken naar de invloed van het strategisch gedrag op de ontwikkeling van het proces.

Per kernelement is gekeken naar de (eerste vier) ronden in het proces en vooral in hoeverre de mate waarin per ronde aan de kernelementen voldaan werd toe-, of juist afnam. Naar aanleiding van de actorstrategieën zoals die in paragraaf 7.4 zijn behandeld, kunnen vervolgens conclusies getrokken worden, die licht werpen op de vraag welk strategisch gedrag een positieve bijdrage levert aan het proces. Omdat het er vooral om gaat om zicht te krijgen op de ontwikkelingen van de kernelementen door de ronden heen, is ervoor gekozen op dit punt een beschrijvende analyse uit te voeren.

Bij het vaststellen van de criteria voor de mate waarin aan de kernelementen werd voldaan, is gebruik gemaakt van de theoretische benadering met betrekking tot het procesontwerp zoals die in hoofdstuk 3 werd benoemd. Dat heeft geleid tot de volgende operationalisering van de begrippen:

Openheid: Er is sprake van 'openheid' wanneer alle belanghebbende partijen (kunnen) deelnemen aan het proces en op die manier invloed uitoefenen op de agenda en de besluitvorming. Deelnemende actoren aan het proces staan open voor elkaars ideeën, wensen en belangen.

Bescherming van de Core Values: In het proces moeten actoren hun eigenheid kunnen behouden. De identiteit van iedere actor is gewaarborgd in het proces en in de samenwerking. De core values van de actoren worden beschermd wanneer er sprake is van respect voor elkaars belangen.

Voortgang: De voortgang in het proces is in deze analyse gericht op het feit of partijen elkaar snel kunnen vinden en of het proces beheersbaar is. Een indicator hiervoor is het tempo van de besluitvorming.

Inhoud: Tenslotte is in een proces sprake van het element 'inhoud', wanneer gekozen oplossingen vanuit inhoudelijke discussies tot stand zijn gekomen en helder beargumenteerd kunnen worden. De betrokken actoren onderschrijven de argumentatie.

Per kernelement wordt hieronder nu aangegeven hoe deze zich heeft ontwikkeld tijdens het proces.

7.5.2 Onderzoeksgegevens

Openheid

Bij het kernelement 'openheid' gaat het erom, dat het proces zodanig is ingericht, dat die partijen meedoen, die een belangrijke positie in de besluitvorming (kunnen) innemen. Daarbij moeten zowel de partijen in aanmerking worden genomen die realisatiemacht bezitten, maar ook de partijen met blokkademacht.

Over het totale proces beschouwd, is er slechts matig sprake van dit kernelement.

ronde:	1	2	3	4	5
Mate van Openheid	-	+	-	-/+	+
Typering	COW en gemeente vnl. op elkaar gericht	Consument actief betrokken in proces	Samenwerking lukt slecht door introverte houding	Er ontstaat ruimte voor meerdere belangen in het proces, men is op zoek naar win-win	

Tabel 11: De mate waarin openheid per ronde aanwezig is en de typering ervan.

In de eerste ronde vinden weliswaar gesprekken plaats binnen een relatief breed kader, waarbij zowel de gemeente, als de corporaties, als de woonkoepel deelnemen, maar de agenda wordt nog vooral gedicteerd vanuit het belang van de woningcorporaties. Binnen het besluitvormingsproces, waarvan de prestatieafspraken van 1995 het resultaat zijn, heeft de woonkoepel nauwelijks invloed uitgeoefend. Bovendien overschaduwden defensieve mechanismen vanuit de periode van de bruteringsoperatie nog te veel het proces. Het COW (als belangrijke facilitator van het proces), formuleert haar doelstelling erg nauw, met weinig ruimte voor individuele inbreng. In de eerste ronde is nog nauwelijks sprake van openheid.

In de tweede ronde neemt de openheid toe. De gemeente neemt op dit moment in het proces het initiatief en nodigt de consument nadrukkelijk uit om invloed uit te oefenen op het besluitvormingsproces. De gemeente biedt hiertoe tevens de faciliteiten, in de vorm van ondersteuning door een extern bureau. Maar hoewel ook het roulerend voorzitterschap en de mate waarin men met elkaar het nieuwe beleid vormgeeft, bijdragen aan de openheid, blijft de besluitvormingsagenda nog redelijk één-dimensionaal: de prestatieafspraken gaan voor het grootste gedeelte over de verdeling van de woonruimte.

Een terugval in de mate van openheid is in de derde ronde waarneembaar. De woonkoepel haakt af als belanghebbende actor, en de interesse in het besluitvormingsproces lijkt ver te zoeken. De corporaties en de gemeente zijn - ieder voor zich - bezig met hun eigen organisatieontwikkeling en het kost (te) veel moeite om het eens te worden over de besluitvormingsagenda en de gewenste invloed op het proces van anderen. Dit laatste blijkt onder andere uit het eenzijdig uitbrengen van de woonvisie door de corporaties, maar ook uit de energie die het heeft gekost om de prestatieafspraken in 2002 te maken.

In de vierde ronde neemt de openheid binnen het proces weer toe. Door de corporaties worden diverse samenwerkingsverbanden aangegaan, met verschillende organisaties vanuit de zorgsector, maar ook met marktpartijen zoals bijvoorbeeld de Rabobank. Daarmee worden meerdere partijen (indirect) toegelaten tot het proces. Zij zitten weliswaar niet aan tafel bij het ondertekenen van de prestatieafspraken, maar wel worden de belangen en wensen van deze partijen meegenomen in het besluitvormingsproces. Dat laatste blijkt bijvoorbeeld uit de diversiteit van de onderwerpen waarover prestatieafspraken worden gemaakt. De sfeer wordt nu ook wat meer ongedwongen, waardoor het klimaat een open karakter krijgt.

In de vijfde ronde wordt deze sfeer voortgezet en blijft de mate van openheid aanwezig.

Bescherming Core Values

Wanneer in het proces de core values goed beschermd worden, is er respect voor elkaars belangen en wordt rekening gehouden met de ander. Een mogelijkheid om dit kernelement te institutionaliseren is het concreet afspreken van de situaties waarin een partij zijn veto mag uitspreken. Toch is het ook zonder dergelijke afspraken mogelijk om van een dergelijke blokkademacht gebruik te maken; bijvoorbeeld door aan de 'noodrem' van het proces te trekken en verdere medewerking te staken tot het conflict naar tevredenheid is opgelost. Hoe minder er gebruik gemaakt hoeft te worden van zulke noodmaatregelen, hoe meer er sprake is van bescherming van de core values.

Dit kernelement is over het algemeen goed vertegenwoordigd gedurende het totale proces.

ronde:	1	2	3	4	5
Mate van Bescherming van Core Values	+	+	-	-/+	+
Typering	Gezamenlijke zoektocht naar wederzijdse afhankelijkheden	Individueel belang = gezamenlijk belang	leder gaat zijnsweegs; men kent elkaar onvoldoende	COW aan de noodrem; maar snel opgelost	Men helpt elkaars identiteit te verstevigen

Tabel 12: De mate waarin de bescherming van core values per ronde aanwezig is en de typering ervan.

Hoewel het lastig is om te achterhalen in hoeverre er in de eerste ronde sprake is geweest van bescherming van de core values in het proces, kan worden aangenomen dat het proces voldoende 'veilig' was en core values voldoende werden beschermd. De situatie die na de bruteringsoperatie ontstond, zorgde ervoor dat de betrokken actoren (vanwege de veranderde verhoudingen) hun eigen identiteit allemaal opnieuw moesten ontwikkelen. In deze periode bloeien de strategische onzekerheden nog volop, en dus wordt in deze ronde nog enigszins de kat uit de boom gekeken. Uit het feit dat deze 'zoektocht' in gezamenlijkheid werd ondernomen, zonder dat één van beide partijen de ander onder druk zette, blijkt de aanwezigheid van het kernelement bescherming van de core values.

In de tweede ronde wordt gewerkt aan de ontwikkeling van het woonbeleid, waarbij het klimaat van het proces zodanig is, dat alle betrokken partijen de ruimte krijgen om hun belangen in te brengen. Hoewel de woonkoepel feitelijk geen partij is in de prestatieafspraken, zijn zij toch betrokken in het voortraject en wordt bij het formuleren van de afspraken rekening gehouden met de belangen van de woonconsument. De 'neuzen' staan in deze ronde

allemaal in dezelfde richting, er is duidelijk sprake van bescherming van de core values van de belanghebbende partijen.

In de derde ronde neemt de mate waarin aan dit kernelement wordt voldaan af. Hoe het spel strategisch gespeeld moet worden is nog niet helemaal duidelijk en de organisatieontwikkelingen tijdens deze periode zorgen voor veel ruis op de lijn. Hoewel de belangen van de woonconsument niet meer door de woonkoepel worden behartigd, zou gesteld kunnen worden dat de gemeente zich hiervoor opwerpt. Deze is immers druk bezig met het ontwikkelen van 'externe oriëntatie' als werkwijze in de beleidsontwikkeling. Maar de belangen van de corporaties liggen in deze periode op een heel ander vlak. De corporaties richten zich met name op de grote lijnen van het woonbeleid, waarbij vooral de waarde en het beheer van de woningvoorraad inzet zijn in het spel van de fusies tussen de corporaties. Wederzijds is er nauwelijks oog voor de belangen van de andere partij(en), hetgeen onder andere blijkt uit het feit dat de gemeente de woonvisie van de corporaties niet ondertekent. Ook blijkt uit de notulen van de bestuurlijke overleggen, dat de corporaties zich in deze periode steeds meer onder druk gezet voelen om uitvoering te geven aan afspraken die wel door de gemeente, maar niet door de corporaties van belang worden geacht.

Deze situatie bereikt haar hoogtepunt aan het begin van de vierde ronde, wanneer de corporaties de prestatieafspraken te tekenen die voor 2004-2005 werden voorbereid. De corporaties voelen zich te weinig gerespecteerd voor de inspanningen die zij leveren aan de uitvoering van de prestatieafspraken. Maar al vrij snel komen de corporaties en de gemeente weer nader tot elkaar. Het ziet er naar uit, dat de confrontatie heeft geleid tot het wederzijds besef dat de partijen ieder op hun eigen manier verantwoordelijkheid dragen voor het behalen van resultaten in het proces en dat het samenwerken beter gaat wanneer oog is voor elkaars belangen. De Delftse corporaties mogen de 30% sociale huurwoningen die in een nieuwbouwwijk ontwikkeld moeten worden, onderling verdelen en ook nemen vanaf het 'leermoment' de vakteams RO, mobiliteit en projecten van de gemeente wat vaker deel aan de overleggen. Het zijn voorbeelden waaruit blijkt dat de gemeente meer respect toont voor de belangen van de corporaties en hen daarin meer tegemoet probeert te komen.

Het lijkt er sterk op, dat er geleerd is van de voorgaande rondes. In de vijfde ronde - zo blijkt tijdens enkele interviews - heeft men oog voor elkaars positie en identiteit. Zo wordt bijvoorbeeld zowel door de corporaties als door de gemeente aangegeven dat alle partijen er baat bij hebben dat er een positief imago over het volkshuisvestingsnetwerk bestaat. En men is ook bereid om daar inspanningen voor te verrichten: men schiet elkaar te hulp bij het nakomen van (de prestatie)afspraken, maar ook zijn afspraken tussen

de woningcorporaties onderling mogelijk waardoor de corporaties kunnen werken aan hun identiteit.³²

Voortgang

De voortgang van het proces kan worden afgemeten aan het tempo waarmee de besluitvorming tot stand komt. Het gaat er bij dit kernelement echter in de hoofdzaak om, dat partijen elkaar (snel) weten te vinden en dat het proces beheersbaar blijft door een beperkt aantal onderwerpen op de agenda en het vertrouwen dat de 'Core Values' voldoende beschermd worden.

In het procesverloop is reeds aangegeven, dat - met uitzondering van de prestatieafspraken van 2002 - de besluitvorming gedurende het totale proces steeds tamelijk vlot verloopt. Aan de besluitvorming gaat steeds een traject vooraf dat een looptijd kent van enkele maanden tot een jaar.

ronde:	1	2	3	4	5
Mate van Voortgang	+	+	-	-/+	+
Typering	Beperkte agenda: vlotte besluitvorming	Motivatie en ext. bureau zorgen voor tempo	Elkaar (inhoudelijk) vinden kost veel tijd	Incident zorgt voor vertraging	'nieuwe' wethouder, verder geen veranderingen

Tabel 13: De mate waarin voortgang per ronde aanwezig is en de typering ervan.

In de eerste ronde staan partijen in een nieuwe verhouding tot elkaar en dat was één van de achtergronden van de prestatieafspraken van 1995. De hoofdzaak was destijds om een aantal procesafspraken te maken en de onderlinge verhouding op hoofdlijnen te structureren. Met name wanneer we dit in de context plaatsen van die periode, kan worden gesteld dat partijen elkaar behoorlijk snel wisten te vinden en ook relatief snel tot besluitvorming kwamen.

Toen in de tweede ronde opnieuw afspraken werden gemaakt, trad de woonkoepel toe tot de beleidsarena, hetgeen had kunnen betekenen dat het proces daardoor minder beheersbaar zou worden door een toename van belangen en percepties. Het bleek echter een goede stap om de regie over de beleidsontwikkeling uit handen te geven, want ook in deze ronde was het besluitvormingsproces snel afgerond.

³² Oorspronkelijk zouden de 30% nieuw te bouwen sociale huurwoningen in de wijk Harnaschpolder verdeeld worden over de vier corporaties. Onderhandelingen hebben opgeleverd, dat Woonbron het aandeel van Duwo overneemt in Harnaschpolder, terwijl Woonbron (ten gunste van Duwo) afstand doet van haar 'bouwrechten' op de Spoorzone. Beide corporaties zijn daardoor beter in staat om aan te sluiten bij de behoeften van hun doelgroepen.

Daarna werd iets minder voldaan aan het kernelement 'voortgang'. Tijdens de derde ronde verslaptte het tempo in het proces behoorlijk en ook is inmiddels duidelijk geworden, dat partijen in deze ronde meer moeite hadden om elkaar te vinden. Uiteenlopende percepties zorgden voor een expliciete conflictsituatie, die met name tot uiting kwam in het 'beleidsvisie-incident'. Ook het formuleren van de prestatieafspraken kostte destijds veel tijd en energie. Tijdens één van de interviews is daar over gezegd:

“Daar hebben we eindeloos over gedaan. Ik geloof dat we daar wel 2 jaar mee bezig zijn geweest!”

Toch is er uiteindelijk een set van afspraken gemaakt die op dat moment zeer adequaat was en waar men in de volgende perioden bijzonder goed mee uit de voeten kon. In deze ronde was het met de voortgang dus weliswaar niet zo goed gesteld, maar het is een feit dat in deze conflictueuze periode de basis is gelegd voor de prestatieafspraken die zowel in 2005 als in 2006 zijn gemaakt. Na de prestatieafspraken van 2002 zijn namelijk steeds slechts een beperkt aantal nieuwe afspraken gemaakt (ca. 25-30% van het totaal van de afspraken), terwijl de goede afspraken uit 2002 steeds werden herhaald (zie vorig hoofdstuk).

De vierde ronde begint nauwelijks hoopgevend voor de voortgang in het proces. De brief waarin de corporaties aangeven dat ze de prestatieafspraken van 2004-2005 niet willen ondertekenen, wordt in eerste instantie door de gemeente schouderophalend beantwoord, en bovendien niet op andere wijze dan ook in de bestuurlijke overleggen mondeling steeds werd meege-deeld. Partijen kunnen elkaar slecht vinden, wat achteraf verklaard kan worden doordat de gemeente onvoldoende had ingeschat hoezeer de corporaties hun Core Values in het proces terug wilden zien. Nadat het conflict is weggenomen, komen partijen toch relatief snel tot besluitvorming.

Tenslotte kan ten aanzien van de vijfde ronde aangegeven worden, dat in een aantal interviews is aangegeven dat het voor de woningcorporaties lastig is om in een politieke omgeving te werken. Eén van de nadelen, heeft zich ook in de vijfde ronde voorgedaan, namelijk het feit dat er dan opnieuw een nieuwe wethouder tegenover hen komt te zitten, die ook weer zijn eigen ideeën heeft over waar het naartoe moet in het proces. Overigens is ook in alle interviews aangegeven, dat de huidige wethouder en de corporaties in het verleden al eens met elkaar te maken hadden gehad en elkaar vanuit die periode naar verwachting snel zullen kunnen vinden.

Inhoud

De mate waarin aan het kernelement 'inhoud' is voldaan, verwijst naar de mate waarin de gekozen oplossing voort is gekomen uit een grote variëteit van mogelijke oplossingen.

Gedurende het totale proces is dit kernelement met name aanwezig tijdens de tweede ronde en aan het eind van de derde ronde. Daarna neemt de aanwezigheid snel af.

ronde:	1	2	3	4	5
Mate van Inhoud	-/+	+	+	-	-
Typering	Vorm van proces staat centraal	Gezamenlijke ontwikkeling van visie	Veel inzet voor inhoudelijke discussie	Bestuurlijk neemt inhoudelijke discussie af. Visie is onduidelijk, dus ook gekozen oplossingen	

Tabel 14: De mate waarin inhoud per ronde aanwezig is en de typering ervan.

Voor de eerste ronde is weinig materiaal beschikbaar om de inhoud en de diepte van de discussie te kunnen kenmerken. In deze fase van het proces is dit kernelement echter ook minder van belang, omdat het in deze ronde vooral gaat om het opstarten van het proces en het afspreken van de juiste procesregels. Uiteraard is daarbij de inhoud wel relevant, maar de gepercipieerde problemen zijn voornamelijk gerelateerd aan de vorm die het proces moet krijgen. Overigens kan op grond van de agenda voor het bestuurlijk overleg in 1995 en de uitgebreide voorbereidingen die daar destijds voor zijn getroffen, niet gesteld worden dat er sprake was van onvoldoende inhoud.

In de tweede ronde heeft 'inhoud' als kernelement in het proces een veel prominentere rol. Deze ronde staat in het teken van de ontwikkeling van een visie, terwijl gelijktijdig de prestatieafspraken in deze ronde zijn geformuleerd. Eén van de respondenten, die destijds heeft deelgenomen aan het traject, merkte over de werkwijze in deze ronde het volgende op:

“(...) en ik moet zeggen dat dat proces erg voorspoedig ging. Juist omdat er een externe was ingehuurd die de penvoering deed. Dus wij discussieerden steeds met elkaar en vervolgens kwam er een nieuw voorstel.”

De combinatie van de 'nieuwigheid' van de doorstart van het proces en de ruimte om met elkaar inhoudelijk te discussiëren maakt, dat in deze tweede ronde zeker sprake is van het kernelement 'inhoud'.

Vervolgens wordt in de derde ronde een flinke stap gemaakt op het gebied van inhoud. Dit kan worden afgeleid uit de werkwijze bij de totstandkoming van de prestatieafspraken van 2002: de (latent aanwezige) interesse in de

ander uit zich door de uitvoerige discussies die plaatsvonden tijdens het werken aan de prestatieafspraken van 2002. In een interview werd daarover gezegd:

“Bijvoorbeeld over de WVG: dan gingen we daar met een groepje de hele middag over discussiëren en dan hadden we 2 zinnen op papier voor de prestatieafspraken.”

Elders in dit onderzoeksrapport is reeds aangegeven dat tijdens deze ronde een gespannen sfeer tussen de gemeente en de corporaties werd opgebouwd. Deze situatie heeft er uiteindelijk wel voor gezorgd, dat er vanuit een brede, inhoudelijke discussie kwalitatief hoogwaardige besluitvorming heeft plaatsgevonden. In de derde ronde wordt daarom optimaal voldaan aan dit kernelement.

Medio 2004 krijgt de inhoudelijke discussie uit de derde ronde nog een staartje in de vorm van de onduidelijkheid over de inzet die de partijen leveren bij het nakomen van de prestatieafspraken. Maar na dit voorval wordt de mate waarin aan het kernelement ‘inhoud’ wordt voldaan echter snel minder. Hierover hebben de respondenten zich uitgebreid over uitgelaten tijdens de interviews, hetgeen in paragraaf 5.3 aan de orde is geweest (percepties). Inmiddels bestaat echter wel weer sterke behoefte om opnieuw stevig met elkaar van gedachten te wisselen over de inhoud van het beleid en een slag te maken met de prestatieafspraken.

7.5.3 Conclusies

In deze analyse is gekeken naar de aanwezigheid van de vier kernelementen in het proces. Gebleken is, dat van het kernelement openheid het minst sprake is (volledig afwezig in de eerste en derde ronde) en dat aan de overige kernelementen steeds behoorlijk werd voldaan (aan Core Values en Voortgang werd steeds drie keer voldaan, een keer half en een keer niet; aan Inhoud werd twee keer geheel voldaan, en twee keer half).

Ook kan worden geconcludeerd, dat de mate waarin de kernelementen zich per ronde vertonen, inderdaad enige samenhang vertoont. Dat wordt het meest duidelijk, wanneer de aanwezigheid van de kernelementen per ronde weergegeven wordt (zie Tabel 15).

ronde:	1	2	3	4	5
Openheid	-	+	-	+	+
Besch. Core Values	+	+	-	-/+	+
Voortgang	+	+	-	-/+	+
Inhoud	-/+	+	+	-/+	-

Tabel 15: Mate waarin aan de vier kernelementen is voldaan, per ronde.

De ronde waarin de grootste onderlinge samenhang zichtbaar is, is de tweede ronde. In deze ronde wordt aan alle kernelementen in gelijke mate voldaan. Bovendien wordt *het meest* voldaan aan alle kernelementen. De tweede ronde wordt daarom gezien als de periode waarin het proces het best verliep.

Het is in schril contrast met de derde ronde, waarin eveneens samenhang zichtbaar is tussen de kernelementen, maar waarin juist *het minst* aan de kernelementen werd voldaan. Het kernelement dat er positief uitschiet is Inhoud, wegens het feit dat de actoren zo enorm met elkaar in discussie zijn gegaan aan het eind van de derde ronde, hetgeen inhoudelijk zeer sterke prestatieafspraken opleverde.

Naar aanleiding van paragraaf 7.4 werd geconcludeerd, dat strategieën relatief vaak als 'conflictmijdend' konden worden gekenschetst. Een belangrijke uitzondering daarop, vormden de strategieën die werden gehanteerd door de corporaties in de eerste ronde (actief, coöperatie), en die van de gemeente tijdens de tweede ronde (actief, faciliterend).

Wanneer die conclusies worden vergeleken met de onderzoeksgegevens uit deze paragraaf, levert dat het volgende beeld op: Als één van de partijen zich actief opstelt en de regie over het proces naar zich toetrekt, ontstaat er een positief evenwicht tussen de kernelementen (eerste en tweede ronde). Als daarentegen geen van de partijen zich verantwoordelijk voelt voor het proces (of zich als verantwoordelijk voor het proces opstelt), ontstaat een negatief evenwicht tussen de kernelementen (derde ronde). Indien tenslotte beide partijen welwillend een bijdrage leveren aan het proces, zonder dat er sprake is van overtuiging of duidelijke regie, heeft dat weliswaar een redelijk positief effect op de samenwerking; toch is de slotsom dat het proces als geheel relatief kleurloos blijft, door matig (of in het geheel niet) te voldoen aan het kernelement Inhoud (vierde en vijfde ronde).

Als antwoord op de vierde deelvraag kan daarom worden gesteld, dat strategisch gedrag tot een positieve bijdrage aan het proces leidt, wanneer er sprake is van een (actieve) strategie, en bovendien is gericht op het voeren van de regie (vgl. ook Tabel 10, pagina 88).

7.6 Samenvatting

De decentraliseringstrend die in de jaren '80 van de vorige eeuw tot verzelfstandiging van de woningcorporaties leidde, en de bruteringsoperatie halverwege de jaren negentig, heeft grote invloed op de onderlinge verhou-

dingen binnen het beleidsnetwerk rondom het volkshuisvestingsbeleid. Niet alleen vanwege de autonomie die de corporaties daarmee verkregen, maar ook de consequenties van die omslag, die als een 'tweede golf' voor vele fusies en organisatieontwikkelingen zorgden.

Met name tijdens de eerste ronde zijn de directe gevolgen van de verzelfstandiging (en die van de bruteringsoperatie!) nog goed voelbaar. Deze ronde staat in het teken van de zoektocht van de corporaties naar financiële zekerheid. Het zijn daarom met name de corporaties die initiatief nemen om gezamenlijk een proces te voeren. Er moeten echter nog heel wat afspraken gemaakt worden over de manier waarop je dan tot elkaar staat.

In de tweede ronde trekt de gemeente het initiatief en de regie meer naar zich toe. De omslag die met de raadsverkiezingen van 1998 heeft plaatsgevonden, vraagt om een omslag in het (woon)beleid, waar - mede als gevolg van de maatschappelijke participatie-trend - de woonconsument zeer actief aan deelneemt. Het is één van de redenen waarom deze ronde als bijzonder open kan worden gekarakteriseerd. Ook wordt in deze ronde (als enige ronde in het totale proces) aan alle andere kernelementen van het proces voldaan.

De derde ronde staat geheel in het teken van fusies en organisatieontwikkelingen, verschillende 'vlieghoogtes' en miscommunicatie. Zowel de gemeente als de corporaties hebben de blik met name op de eigen organisatie gericht, hetgeen tot allerhande miscommunicatie leidt. Het eenzijdig uitbrengen van de woonvisie door de corporaties is daar een goed voorbeeld van. Toch weten partijen elkaar aan het eind van deze ronde toch weer te vinden door met elkaar stevig te discussiëren over de inhoud van het beleid.

Dat lijkt haast een goed excuus om de inhoud in de volgende rondes niet meer te bespreken. De inhoudelijke diepgang verdwijnt namelijk langzaam maar zeker, het begint de partijen te ontbreken aan ambitie; eigenlijk lijkt de fut er uit te zijn. De weigering van de corporaties om de prestatieafspraken te ondertekenen die voor 2004 waren voorbereid, schudt de gemeente en corporaties weer even door elkaar, waardoor nieuwe coalities gezocht worden op het terrein van de zorg. Er wordt energie gestoken in deze nieuwe vormen van samenwerking, echter ten koste van een duidelijke structuur en de inhoudelijke visie.

Hiermee wordt het empirische deel afgesloten. In dit deel zijn antwoorden verzameld op de vier deelvragen die naar aanleiding van de centrale onderzoeksvraag zijn geformuleerd. In het volgende hoofdstuk volgen de conclusies en aanbevelingen.

DEEL III: CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

8 Lessen uit het proces

8.1 Inleiding

Twee algemene bevindingen

Na de samenwerking tussen de woningcorporaties en de gemeente van de afgelopen tien jaar te hebben onderzocht, zijn er twee belangrijke bevindingen naar voren gekomen. In de eerste plaats kan, terugkijkend op de afgelopen tien jaar, terecht met trots teruggekeken worden. Er is in de afgelopen tien jaar met veel inzet gewerkt aan de ontwikkeling en uitvoering van het Delftse woonbeleid, waardoor veel expertise is ontwikkeld, lijnen korter zijn geworden en vertrouwen in een succesvolle verdere samenwerking is ontstaan. Ieder levert naar vermogen, maar vooral passend bij de eigen identiteit, zijn bijdrage aan het Delftse woonbeleid. Daarbij wordt bovendien op creatieve wijze gezocht naar samenwerkingspartners in de vorm van andere (maatschappelijke) organisaties die ook kunnen bijdragen aan het bereiken van de geformuleerde doelen. Met betrekking tot het karakter van de afspraken werd aangetoond, dat Delft het in vergelijking met de landelijke cijfers behoorlijk goed doet.

In de tweede plaats moet echter ook worden aangegeven, dat een zeker gemis aan belangstelling ten aanzien van de prestatieafspraken en de onderlinge samenwerking is waargenomen. Hoewel partijen regelmatig aangeven dat er veel waarde wordt gehecht aan de prestatieafspraken en de onderlinge samenwerking (waarvoor inderdaad voldoende empirisch bewijs is gevonden), blijft toch tussen de regels van notulen, beleidsstukken en notities, maar ook in de non-verbale communicatie tijdens de interviews, een bepaalde vorm van desinteresse merkbaar. Uitgaande van de theorie van Koppenjan en Klijn met betrekking tot percepties (zie paragraaf 2.3.3., pag. 13), kan die bepaalde vorm van desinteresse als een belangrijke, stuwende kracht voor de gehanteerde strategieën worden gezien. Koppenjan en Klijn geven tegelijkertijd ook aan, dat deze percepties beïnvloed worden door verschillende factoren, waaronder de onderlinge interacties, maar ook door invloeden vanuit de omgeving (Koppenjan en Klijn, 2004).

Hoewel deze twee bevindingen elkaar regelrecht lijken tegen te spreken, blijken deze beide waarheden naast elkaar te bestaan. Voor de tweede bevinding kunnen niet echt concrete oorzaken worden benoemd; het is daarom raadzaam dit onderwerp nog eens terug te laten komen in het

bestuurlijke overleg, wanneer gesproken wordt over de toekomst van het proces (zie ook paragraaf 8.3).

Samenvatting werkwijze

In dit onderzoek is gekeken naar de interacties die binnen het Delftse beleidsnetwerk Wonen vanaf 1995 tot het voorjaar van 2006 hebben plaatsgevonden. Als voornaamste kader is daarvoor bestuurskundige netwerktheorie gehanteerd, met het accent op de procesmanagement benadering. Door gebruik te maken van het rondemodell van besluitvorming is zicht ontstaan op het strategisch gedrag van de actoren in deze periode en op welke manier dat heeft geleid tot de huidige onderlinge verhoudingen in het beleidsproces.

De focus van het onderzoek is enerzijds gericht geweest op de prestatieafspraken die tussen de gemeente en de woningcorporaties zijn gemaakt, deze afspraken worden gezien als het resultaat van de interacties tussen de actoren. Anderzijds is nadrukkelijk gekeken naar het strategisch gedrag van de actoren en de invloed die dit heeft gehad op het proces.

Op basis van informatie over de totstandkoming van de prestatieafspraken en de ontwikkelingen daarbinnen, heeft zich een beeld kunnen vormen van het beleidsproces en de rondes die daarin te onderscheiden zijn. Het strategisch gedrag van de actoren is vervolgens per ronde geanalyseerd en in verband gebracht met de ontwikkelingen in het proces, waarbij zowel gebruik is gemaakt van de analyses van de prestatieafspraken, als een procesanalyse aan de hand van de kernelementen uit de procesmanagementbenadering. Daarmee kan worden aangetoond welk strategisch gedrag een gunstige invloed heeft op het proces.

Leeswijzer

In dit hoofdstuk worden de conclusies van dit onderzoek gepresenteerd, alsmede de aanbevelingen die naar aanleiding van deze conclusies gedaan kunnen worden aan het adres van de betrokken actoren in dit proces. Nadat in paragraaf 8.2 de conclusies naar aanleiding van de centrale onderzoeksvraag en de deelvragen zijn weergegeven, volgen in paragraaf 8.3 de aanbevelingen. Daarna volgt in paragraaf 8.4 tot slot nog een suggestie voor nader onderzoek.

8.2 Conclusies

In het onderzoeksdesign is naar aanleiding van enkele markante gebeurtenissen binnen het Delftse beleidsnetwerk rondom het wonen en op basis van literatuurstudie de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

Hoe ziet de wisselwerking tussen strategisch gedrag van de betrokken actoren en de ontwikkeling van prestatieafspraken er uit binnen het Delftse volkshuisvestingsbeleid, en welk strategisch gedrag heeft een gunstige invloed op het proces? (Centrale onderzoeksvraag)

Deze centrale onderzoeksvraag is uiteengelegd in een viertal deelvragen. Door het beantwoorden van deze deelvragen wordt daarom antwoord verkregen op de centrale onderzoeksvraag. De vier deelvragen luiden:

1. Welke **actoren** zijn betrokken bij de ontwikkeling van prestatieafspraken met betrekking tot het Delftse volkshuisvestingsbeleid en welke **percepties** worden door hen gehanteerd?
2. Hoe hebben de **prestatieafspraken** zich in de loop van de tijd ontwikkeld en welke resultaten hebben ze opgeleverd?
3. Hoe ziet het **proces** eruit waarin gekomen wordt tot de ontwikkeling van de prestatieafspraken en welke **strategieën** zijn daarin te herkennen?
4. Welk strategisch gedrag levert een **positieve bijdrage** aan het proces?

Bij het zoeken naar antwoorden op deze deelvragen is op basis van de behandelde theorie een causaal model gehanteerd, dat ervan uitgaat dat strategisch gedrag onder invloed van percepties tot stand komt (zie Figuur 7, op pagina 37). Van het strategisch gedrag gaat vervolgens een sturende werking uit op de interacties die gedurende het proces plaatsvinden. Deze interacties, beïnvloeden opnieuw de percepties, waardoor er een gesloten systeem is ontstaan. Dit gesloten (besluitvormings)systeem is - als geheel - bepalend voor de prestatieafspraken.

Op zoek naar de meest efficiënte mix in dat gesloten systeem, moet het proces dus worden geanalyseerd op de onderdelen die zojuist zijn genoemd. In het empirisch deel is daar, door middel van verschillende analyses, naar gezocht. De conclusies die daaruit van belang zijn voor het antwoord op de centrale onderzoeksvraag, worden hieronder gepresenteerd.

8.2.1 Betrokken actoren en hun percepties

Vanaf de bruteringsoperatie die aan het begin van de jaren '90 van de vorige eeuw plaatsvond, zijn de belangrijkste spelers op lokaal niveau binnen het woonbeleid: de woningcorporaties, de gemeente en de bewoners. Bij de start van de onderzochte periode nemen deze partijen allen deel aan het proces; tijdens het proces zijn de bewoners als actor in het besluitvormingsproces afgehaakt.

Actoren

De Delftse woonconsumenten (de bewoners) werden tot eind 2001 vertegenwoordigd door de Woonkoepel. Hoewel deze organisatie wel als partij steeds betrokken werd in de ontwikkeling van het beleid, en uitgenodigd werd om mee te praten aan de bestuurlijke tafel, hebben zij formeel nooit een rol van betekenis gespeeld. Wanneer het uiteindelijk op formele besluitvorming aankwam, waren het toch de corporaties en de gemeente die de besluiten namen en uitvoerden. Vanwege de minimale betrokkenheid van de bewoners bij het besluitvormingsproces zijn, dan ook uitsluitend de strategische handelingen onderzocht van de corporaties en de gemeente.

De woningcorporaties hebben zich reeds van het eind van de jaren '70 verenigd in het Centraal Overlegorgaan Wonen (COW), een organisatie die namens de gezamenlijke corporaties handelt. Door allerlei fusies en organisatieontwikkelingen is het aantal woningcorporaties anno 2006 van zeven corporaties (eind jaren '90) teruggebracht naar vier. Deze zijn allen onderdeel van grotere concerns, die niet uitsluitend in Delft woningen bezitten.

De gemeente Delft is als derde actor benoemd in het proces rondom het Delftse woonbeleid. Vanuit verschillende portefeuilles zijn gedurende de onderzochte periode verschillende wethouders betrokken geweest bij het beleidsproces, vanuit de portefeuille Volkshuisvesting, en in mindere mate vanuit die van Ruimtelijke Ordening.

Percepties

Door middel van de interviews is zicht gekregen op de percepties van de actoren ten aanzien van de prestatieafspraken. Benadrukt moet echter worden, dat met name zicht is ontstaan op de *huidige* percepties daarover. Op dit moment zegt men over het algemeen erg positief te zijn over de tot nu toe behaalde resultaten; in menig stad van gelijke omvang zou men nog niet zo ver zijn als in Delft. Hoewel de 'kloof' tussen publiek en private bedrijfsvoering met name door de corporaties soms als lastig wordt ervaren, is door middel van diverse voorbeelden is aangegeven dat men elkaar goed weet te vinden. De (huidige) goede relatie heeft zich met name vanaf medio 2004 ontwikkeld.

Tegelijk wordt echter ook schamper gedaan over de prestatieafspraken: de meeste respondenten geven aan dat de prestatieafspraken te weinig concreet zijn en dat de zaken die moeten gebeuren toch wel gedaan worden, mét of zonder prestatieafspraken. Het beeld van een ritueel wordt meerdere keren aangehaald. Ook wordt aangegeven, dat er te weinig een inhoudelijk, bestuurlijk proces aan de afspraken ten grondslag ligt.

Conclusie: *Het ontbreekt op dit moment aan structuur als bindend element in het proces.*

In het theoretisch kader is aangegeven, dat volgens de procesmanagementbenadering een goed proces is gebaseerd op een duidelijk procesontwerp. Het maken van, en communiceren over een procesontwerp leidt ertoe, dat percepties op één lijn worden gebracht, hetgeen volgens Koppenjan en Klijn elkaar versterkende strategieën tot gevolg heeft. Het is van belang om in gezamenlijkheid een helder procesontwerp te maken, dat gerelateerd is aan een gedeelde (inhoudelijke) visie. In dat procesontwerp moet ruimte zijn voor alle kernelementen van het proces.

8.2.2 Ontwikkelingen binnen de prestatieafspraken en de resultaten ervan

De prestatieafspraken die in dit onderzoek zijn geanalyseerd, zijn de prestatieafspraken die in 1995, 1999, 2002, 2005 en 2006 zijn gemaakt. De 147 afspraken die in totaal in die jaren werden gemaakt, zijn voor dit onderzoek opnieuw genummerd tot 167 afspraken en zijn geanalyseerd op de inhoud, het karakter en de voortgang van de afspraken.

Inhoud

Met betrekking tot de inhoud van de prestatieafspraken zijn vijf categorieën onderscheiden. De afspraken zijn op basis van het (inhoudelijke) doel van de afspraak ingedeeld in deze categorieën: Beheer woningvoorraad; Positie van partijen; Zorg, welzijn en leefbaarheid; Woonruimteverdeling en Overige.

Gebleken is, dat de afspraken over de positie van de partijen al snel afnamen, terwijl afspraken over het beheer van de woningvoorraad steeds (over de gehele periode) een groot deel van de afspraken besloegen. In 1995 werden de meeste afspraken daarover gemaakt; in 1999 gingen de meeste afspraken over woonruimteverdeling; en in 2002 stonden de meeste afspraken in het teken van Zorg, welzijn en leefbaarheid. Voor de afspraken die in 2005 en 2006 werden gemaakt kon niet één bepaalde categorie aangewezen worden die boven de andere categorieën uitstak.

Hieruit kan worden geconcludeerd, dat in de eerste helft van de onderzochte periode aan bepaalde zaken duidelijk prioriteit werd gegeven. Daarna is uit de prestatieafspraken niet meer te herleiden in hoeverre op inhoud werd geprioriteerd.

Karakter

Om de ontwikkeling in het karakter van de prestatieafspraken te analyseren is gebruik gemaakt van een indeling die door het RIGO is ontwikkeld, in opdracht van Aedes en de VNG. Daarin werden de volgende typen van afspraken onderscheiden: Procesafspraken; Uitspraken; Intentieafspraken;

Handelingsafspraken; Garantieafspraken en Transactieafspraken. De categorieën zijn benoemd op basis van de positie die het type afspraak inneemt op de beleidscyclus.

Aan het begin van de onderzochte periode kunnen de prestatieafspraken met name als Procesafspraken, Uitspraken en Intenties worden geclassificeerd. In 2002 en 2005 hebben de concrete Handelings- en Garantieafspraken de overhand, terwijl in 2006 weer een toename van het aantal intentieafspraken zichtbaar wordt, voornamelijk ten koste van het aantal Garanties dat werd afgegeven.

Overigens kan op basis van een globale vergelijking tussen de gegevens uit Delft en landelijke cijfers over 2003, geconcludeerd worden dat de prestatieafspraken in Delft (gemiddeld genomen) een stuk concreter zijn dan het landelijk gemiddelde. Daarmee is enig bewijsmateriaal gevonden voor de stelling dat Delft het best goed doet in relatie tot andere steden. Maar tevens komen hierdoor uitspraken als "Onze prestatieafspraken zijn te 'zacht', ze moeten concreter." in een ander daglicht te staan.

Voortgang

Tenslotte is per afspraak bekeken in hoeverre deze (inhoudelijk) te relateren was aan een afspraak die reeds eerder werd gemaakt. De afspraken zijn op basis van die relatie in vier categorieën ingedeeld: Geen relatie met voorgaande afspraken (nieuwe afspraak); Zwakke relatie, Sterke relatie en Maximale relatie (afspraak is letterlijk overgenomen).

Gebleden is, dat het aantal nieuwe afspraken gaandeweg afneemt. Die afname is echter opvallend groot tussen de prestatieafspraken van 2002 en 2005. In diezelfde periode neemt het aantal letterlijk overgenomen afspraken explosief toe. In de prestatieafspraken van 2005 en 2006 bestaat tweederde van de afspraken uit dezelfde afspraken als het jaar ervoor.

Deze laatste conclusies bieden empirisch bewijsmateriaal voor het beeld van een rituele dans, dat met betrekking tot het maken van de prestatieafspraken door enkele respondenten werd opgeroepen.

Resultaten van de prestatieafspraken

Van de afspraken die in 1999, 2005 en 2006 zijn gemaakt, kon door middel van een evaluatie worden aangetoond dat deze afspraken over het algemeen positief zijn afgerond. Met betrekking tot de afspraken van 1995 en 2002 is geen document beschikbaar, waar uit zou kunnen blijken of de afspraken zijn nagekomen.

Conclusie: *Procesafspraken blijven nodig, ook worden veel afspraken herhaald of bevestigd*

De analyse op het karakter van de prestatieafspraken heeft uitgewezen dat het aantal procesmatige afspraken weer langzaam toe aan het nemen is. Kennelijk is hiertoe toch weer de behoefte ontstaan, wegens het ontbreken aan een duidelijke structuur of regie. Op grond van de theorie over het verduurzamen van interactiepatronen (zie paragraaf 2.3.4 op pagina 17) kan worden geconcludeerd, dat hieruit ruimte blijkt voor 'institutional capacity building'. Wanneer percepties ook op het institutionele vlak op elkaar aansluiten, bestaat er minder noodzaak om goede afspraken steeds te bevestigen.

8.2.3 Aard van het proces en gehanteerde strategieën

Op basis van het empirisch materiaal met betrekking tot de ontwikkeling in de prestatieafspraken, heeft zich een beeld van het proces afgetekend in vijf rondes. De wijze waarop aan de prestatieafspraken werd gewerkt, is bepalend geweest voor de indeling in rondes, daarom zijn de rondes begrensd door de prestatieafspraken. De vierde ronde is daarbij een uitzondering, omdat de werkwijze bij de totstandkoming van de prestatieafspraken in 2005 en 2006 nauwelijks verschillen liet zien. De periode die is ingegaan na de afspraken van 2006, is als vijfde ronde benoemd.

De eerste ronde kenmerkt zich door de overgang van de oude situatie (van vóór de bruteringsoperatie) naar de nieuwe, waarbij de prestatieafspraken bestaan uit een besluitenlijst van het bestuurlijk overleg tussen gemeente en corporaties. De discussie speelt zich met name af rondom de (financiële) investeringen in de woningvoorraad, van beide kanten. Voor de corporaties is het verkrijgen van financiële zekerheid van belang, de gemeente heeft er baat bij om hen die zekerheid te bieden en gaat daarin mee.

In de tweede ronde wordt op initiatief van de gemeente door verschillende partijen gemeenschappelijk gewerkt aan beleidsontwikkeling en gelijktijdig aan de prestatieafspraken. Een adviesbureau ondersteunt het proces. In deze ronde trekt de gemeente de regie van het proces naar zich toe, met het doel een breed maatschappelijk draagvlak voor het woonbeleid te creëren (maatschappelijke participatie en integraal werken zijn in deze periode landelijke trends). De corporaties zijn hierdoor in staat hun onderwerpen op de politieke agenda te krijgen en hun positie bij de gemeente te verstevigen.

De derde ronde staat vervolgens in het teken van de vele organisatieontwikkelingen. Bij de corporaties kennen de fusies en andere organisatieontwikkelingen in deze periode hun hoogtepunt, maar ook bij de gemeente vindt een grootscheepse reorganisatie plaats. Er wordt slecht gecommuniceerd en iedere actor heeft zo zijn eigen kijk op het woonbeleid. Dit leidt tegen het

eind van deze ronde tot een conflictueuze relatie, waardoor het veel tijd, energie en discussie kost om tot prestatieafspraken te komen. Strategieën van de actoren zijn in deze ronde voornamelijk gericht op de individuele belangen en de eigen organisatie.

De conflictueuze situatie ijlt aan het begin van de vierde ronde nog even na, maar al snel daarna komen partijen weer nader tot elkaar. Dat heeft enerzijds te maken met een aantal personele wijzigingen, maar ook lijken partijen te hebben geleerd van de miscommunicatie die in de vorige ronde plaatsvond. De sfeer wordt minder gespannen en de discussie gaat in deze ronde vooral over de vraag hoe partijen bijdragen aan de samenwerking en ontdekt wordt, dat in samenwerking met andere maatschappelijke organisaties een interessante meerwaarde gecreëerd kan worden. De prestatieafspraken hebben weinig prioriteit.

Tenslotte is de periode vanaf het voorjaar van 2006 tot het verschijnen van dit rapport als vijfde ronde benoemd. Voor deze periode zijn geen gegevens geanalyseerd, maar het lijkt erop, dat het optimisme dat zich aan het van de vorige ronde manifesteerde zich doorzet in deze vijfde ronde. Voor het eerst sinds 1999 wordt weer gezamenlijk aan beleidsontwikkeling gewerkt, ook ditmaal met ondersteuning van een adviesbureau.

Conclusie: *Strategieën zijn óf gericht op structuur en regie, óf op het vermijden van conflicten*

De afwezigheid van een de processtructuur komt op verschillende manieren tot uiting, en met name tijdens de derde, vierde en vijfde ronde. Tijdens die ronden zijn er geen strategieën gehanteerd die gericht waren op het aanbrengen van structuur, of het expliciet voeren van de regie.

Het compliment dat Torenstra vanuit de raad ontving voor de regie die hij voerde, kreeg hij zeker niet voor niets. Niet alleen was het betreffende raads-lid was verheugd over het feit dat de regie ter hand werd genomen; met terugwerkende kracht kan een ervaring in de percepties van de betrokken actoren worden waargenomen toen het proces eind 1998 opnieuw werd vormgegeven en gestructureerd. Ook is duidelijk geworden, dat ondanks de beperkte gegevens over de eerste ronde, er toch sprake was van een proces waarin in ieder geval voor eenieder duidelijk was wat men met elkaar te doen had.

Het voeren van deze regie is in de periode van organisatieontwikkelingen enigszins teruggezaakt; terwijl tijdens de interviews is gebleken, dat percepties over wie op dit moment de regisseur zou zijn van het proces uiteen lopen.

Uiteindelijk kan geconcludeerd worden, dat de terugloop van de structuur en regie in het proces ongeveer gelijke tred houdt met de motivatie van de

betrokkenen ten aanzien van de prestatieafspraken, tevens met de voortgang daarbinnen.

8.2.4 Strategisch gedrag met positieve bijdrage aan het proces

Voor beantwoording van de vierde deelvraag is het nodig geweest een analyse uit te voeren op het procesverloop, aan de hand van de kernelementen uit de procesmanagementbenadering. Slechts aan de hand daarvan kunnen uitspraken gedaan worden in hoeverre het proces een positieve wending heeft genomen. Volgens de procesmanagementbenadering is er sprake van een goed proces wanneer aan de vier kernelementen van het proces wordt voldaan: Openheid; Bescherming van de Core Values; Voortgang en Inhoud.

Per ronde is gekeken naar de mate waarin aan de kernelementen werd voldaan in de betreffende ronde. Dit is uiteindelijk naast het strategisch gedrag van de actoren gelegd en daaruit komt naar voren dat met name de actieve strategieën positieve uitwerking hebben op het proces, maar met name de strategieën die erop zijn gericht om de regie te voeren over het proces.

Een tweede gevolgtrekking naar aanleiding van de analyses, is dat de confrontatie die aan het eind van de derde ronde plaatsvond *uiteindelijk* ook een zeer positieve wending heeft gegeven aan het proces. Juist doordat iedere actor zich eerst individueel heeft kunnen bezinnen op de eigen belangen, missies en doelstellingen ten aanzien van het Delftse woonbeleid, kon een stevige en vooral inhoudelijke discussie worden gevoerd over de richting van het beleid. Deze exercitie had de afspraken tot gevolg, die steeds herbevestigd werden.

Conclusie: Actieve strategieën, gericht op het voeren van de regie, werken positief; Conflictmijdende strategieën leiden tot een kleurloos proces.

In de eerste twee rondes nam één van beide actoren het initiatief. Dit heeft positief effect gehad op de aanwezigheid van de kernelementen van het proces. In de derde en vierde ronde is vervolgens relatief veel conflictmijdend en 'go alone'-gedrag vertoond, hetgeen een negatieve invloed heeft gehad op de inhoud in het proces. De (relatieve) afwezigheid van het kernelement inhoud, kan vervolgens - op basis van het theoretisch model - een verklarende factor bieden voor de 'desinteresse' waarvan in de inleiding reeds sprake was.

Dit betekent, dat een positieve impuls aan het proces gegeven wordt, wanneer partijen zichzelf laten zien en niet schromen om percepties kenbaar te maken; hetzij door dat duidelijk kenbaar te maken door strategiekeuze (zie COW in ronde 1 en gemeente in ronde 2), hetzij door daar duidelijk over te communiceren, zoals dat aan het eind van de derde ronde is gebeurd.

8.2.5 Slotconclusie

De deelconclusies leiden uiteindelijk allemaal tot de slotconclusie dat op dit moment in het proces onvoldoende structuur aanwezig is, waardoor slechts beperkt aandacht kan worden geschonken aan het inhoudelijk stroomlijnen van percepties.

Tijdens de afgelopen tien jaar heeft deze situatie echter niet altijd bestaan. Met name aan het begin van het proces hebben actieve strategieën (gericht op regie) in de eerste, maar vooral de tweede ronde gunstige invloed gehad op het proces. Een tweede gunstige invloed is uitgegaan van de uitvoerige en open discussie die aan het eind van de derde ronde heeft plaatsgevonden. Hoewel daar voornamelijk 'go alone' strategieën aan vooraf gingen, zijn de inspanningen om in die derde ronde tot prestatieafspraken te komen beloond met inhoudelijk sterke afspraken, die tot gevolg hebben gehad, dat de actoren zich in hun strategieën meer op elkaar zijn gaan richten.

8.3 Aanbevelingen

Naar aanleiding van deze conclusies, kunnen een drietal aanbevelingen gedaan worden, die ertoe strekken, dat een duidelijkere structuur in het proces gebracht wordt, en ruimte ontstaat om te werken aan gedeelde inhoudelijke visie.

Aanbeveling 1: Voer een duidelijke regie

Geconstateerd is, dat een gunstige invloed uitgaat naar het proces, van strategieën die een actieve houding ten opzichte van dat proces laten zien. De eerste aanbeveling is er dan ook op gericht, om dit thema binnen het bestuurlijk overleg (BWAD) eens in zijn volle breedte te verkennen. Wellicht kan daarbij de discussie van dienst zijn, die heeft plaatsgevonden voorafgaand aan het ontwikkelen van de prestatieafspraken binnen het beleidsnetwerk Wonen, Zorg en Welzijn, medio 2005.

In ieder geval moet voor alle betrokken actoren duidelijk zijn, wie welke rol heeft in het proces, wie waarover gaat, en wie op welke manier afhankelijk is van anderen. Wanneer dat duidelijk is, kan vervolgens een klimaat ontstaan waarin het eenvoudiger is om te discussiëren over de wijze waarop eenieder kan bijdragen aan het gezamenlijke resultaat. Dat zou kunnen betekenen dat één van de betrokken actoren op enig moment uitsluitend de regisseursrol heeft, terwijl andere actoren actief op zoek zijn naar samenwerkingsverbanden met andere partijen die een bijdrage zouden kunnen leveren aan de doelen die (in gezamenlijkheid!) belangrijk worden gevonden.

Op grond van de procesmanagementbenadering is het daarvoor nodig, dat een duidelijk procesontwerp wordt gemaakt dat een leidraad is voor de regisseur, of procesmanager. Daar gaat de tweede aanbeveling over.

Aanbeveling 2: *Maak een knip tussen 'procesontwerp' en 'werkafspraken'*

Uit de analyse op het karakter van de afspraken is gebleken, dat zowel afspraken met een procesmatig karakter, als de meer op handelen gerichte afspraken allemaal 'prestatie'afspraken worden genoemd. Dit is enigszins in tegenstelling tot het gehanteerde theoretische kader, waarin de focus vooral ligt op het afspreken van procesregels: Vanuit de netwerktheorie wordt het stabiliseren (verduurzamen) van interacties vooral belangrijk gevonden; de procesmanagementbenadering is vooral gericht op het procesontwerp, dat vooraf gaat aan de mogelijkheid om het proces te besturen. In beide gevallen gaat het er om, dat de strategieën van actoren een meer voorspelbaar karakter krijgen en vertrouwen binnen het proces kan groeien.

Wanneer de regie duidelijker opgepakt zal worden, is het daarom noodzakelijk dat die is gebaseerd op een aantal procesafspraken, die in principe niet jaarlijks, of twee-jaarlijks hoeven te worden afgesproken. Het gaat daarbij vooral om afspraken waarin geregeld wordt hoe partijen met elkaar omgaan, welke partijen tot het proces worden toegelaten, of op welke manier de kernwaarden van de actoren worden beschermd in het proces. Ook zouden afspraken moeten worden gemaakt over de frequentie van monitoring van de afspraken, welke positie de burger van Delft hebben ten aanzien van het traject van de prestatieafspraken, enzovoorts. Het zijn afspraken die in een samenwerkingsconvenant kunnen worden afgesproken, dat voor langere tijd (bijvoorbeeld vier jaar) geldig zou kunnen zijn en waarin aangesloten zou kunnen worden bij de beleidsinhoudelijke richting die de verantwoordelijk portefeuillehouder voorstaat. In dat geval kan qua beeldvorming gedacht worden over documenten zoals een coalitieakkoord.

Vervolgens is het uiteraard ook van belang om de concrete, operationele afspraken wel te blijven maken. De inmiddels ontwikkelde werkwijze ten aanzien van de prestatieafspraken leent zich behoorlijk goed om op een frequentie van één à twee jaar dergelijke afspraken te (blijven) maken. Van belang is dan wel, dat deze werkafspraken vooral nauw aansluiten bij de werkgroepenstructuur die op dit moment reeds bestaat. Een tweede aandachtspunt dat hieruit voortvloeit, is dat deze werkafspraken wel ook werkbaar moeten blijven. Daarmee wordt bedoeld, dat de afspraken vooral moeten worden gemaakt om werkprocessen te structureren, en niet inzet zouden moeten zijn van een bestuurlijke discussies. Deze zijn immers reeds gevoerd ten behoeve van het procesontwerp.

Een belangrijke voorwaarde hiervoor is hierbij, dat er voldoende vertrouwen is in elkaar en in het proces. Ondanks de eerder genoemde

'gereserveerdheid' is daarvoor tijdens de interviews een redelijke basis gevonden. Het lijkt erop, alsof men wél heel graag met elkaar aan de slag wil, maar dat daar op de één of andere manier nog geen goede vorm voor gevonden is. De derde aanbeveling kan daar wellicht toe aanzetten.

Aanbeveling 3: Openheid is belangrijk aandachtspunt

Van de vier kernelementen van het proces is het element Openheid het minst aanwezig geweest tijdens het gehele proces tot nu toe. Openheid moet daarbij niet alleen opgevat worden zoals het begrip is geoperationaliseerd in paragraaf 7.5, maar ook in de zin van openhartigheid en toegankelijkheid. De conflictmijdende strategieën die tijdens het proces werden gehanteerd, zijn er een bewijs van, dat er nog te veel om de hete brij heen gedanst wordt.

Een voorbeeld van het tegendeel werd zichtbaar aan het eind van de derde, en aan het begin van de vierde ronde. In die periode werd behoorlijk stevig gediscussieerd, hetgeen direct resultaat opleverde. De prestatieafspraken waren inhoudelijk sterk en de confrontatie aan het begin van de vierde ronde heeft de basis gelegd voor de huidige goede onderlinge verstandhouding.

Het is dus belangrijk om open naar elkaar te zijn, waardoor prikkelende discussies kunnen ontstaan. Op grond van de procesmanagementtheorie kan bovendien aangegeven worden, dat deze vorm van openheid ook bijdraagt aan de inhoudelijke kwaliteit van de gekozen oplossingen, omdat wanneer je je openstelt voor andere partijen, je ook in staat bent om andere percepties toe te laten in je eigen denkkader.

8.4 Suggestie voor verder onderzoek

Tenslotte wordt hier nog een suggestie gedaan voor verder onderzoek. Het betreft de relatie tussen de totstandkoming van de prestatieafspraken en de resultaten die ermee worden bereikt. Eén van de conclusies in dit onderzoek is, dat er nauwelijks aandacht wordt besteed aan het monitoren van de afspraken en dat het erop lijkt, dat het maken van de afspraken nog belangrijker wordt gevonden, dan het nakomen ervan. Daarmee wordt eigenlijk de discussie over de wérkelijke resultaten van het proces buiten spel gezet. Immers, het procesverloop is in beeld gebracht, en ook de invloed die de actoren hebben gehad op het proces door middel van strategieën, maar dit onderzoek gaat niet verder dan daar. Mede dankzij de minimale monitoring van de afspraken is nauwelijks zicht kunnen ontstaan op de werkelijke resultaten van de afspraken, in de vorm van bijvoorbeeld vragen als: 'Leidt het opplussen van woningen tot meer tevreden bewoners?'. Nader onderzoek zou meer licht kunnen werpen op dergelijke vragen.

Bronnen

Literatuur

- Bekkers, V.J.J.M. (1993). Nieuwe vormen van sturing en informatisering. Eburon, Delft.
- Birkland, T.A. (2001). An introduction to the policy process. Sharpe, Inc., New York.
- Bruijn, J.A. de, E.F. ten Heuvelhof (1991). Sturingsinstrumenten voor de overheid. Over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten. Stenfert Kroese, Leiden.
- Bruijn, J.A. de, W.J.M. Kickert, J.F.M. Koppenjan (1993). Inleiding: Beleidsnetwerken en overheidssturing. In: Koppenjan, J.F.M., J.A. De Bruijn en W.J.M. Kickert (red.) (1993). Netwerkmanagement in het openbaar bestuur; over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken. VUGA, Den Haag.
- Bruijn, J.A. de, E.F. ten Heuvelhof (1999). Management in netwerken. Lemma, Utrecht.
- Bruijn, J.A. de, E.F. ten Heuvelhof, R. in 't Veld (2004). Procesmanagement. Over procesontwerp en besluitvorming. Academic service, Den Haag.
- Bruijn, J.A. de (2004). Procesmanagement gepositioneerd. In: Bruijn, J.A. de, G. R. Teisman, J. Edelenbos, W. Veeneman (red.) (2004). Meervoudig ruimtegebruik en het management van meerstemmige processen. Lemma, Utrecht.
- COW: Vlist, A. van der, en Sweep, M. (1994). Oude en Nieuwe afspraken. Delft.
- Edwards, A. en L. Schaap (red.) (2000). Vaardigheden voor de publieke sector. Coutinho, Bussum.
- Gemeente Delft (1994). Interne (ambtelijke) notitie ter voorbereiding van het bestuurlijk overleg op 10 februari 1995. Delft.
- Gemeente Delft (1995). Besluitvormingsformulier bij nota S95001476.
- Gemeente Delft (1999). Beleidsvisie Wonen, deel I en deel II. Delft.
- Gemeente Delft, DUWO, Delftwonen, Vestia-Delft, Vidomes-Delft (2002). Samen voor Wonen, Prestatieafspraken 2002-2003. Delft.
- Gemeente Delft (2003). Toekomstvisie omvang woningvoorraad Delft. Delft.
- Gemeente Delft, DUWO, Delftwonen, Vestia-Delft, Vidomes-Delft (2005a). Samen voor wonen. Prestatieafspraken 2005. Delft.

- Gemeente Delft (2005b). Sturingsmogelijkheden voor afspraken met corporaties. Delft.
- Gemeente Delft, DUWO, Woonbron Delft, Vestia-Delft, Vidomes-Delft (2006). Samen voor wonen. Prestatieafspraken 2006. Delft.
- Godfroij (1993). Besturen in netwerken: van een instrumentele naar een interactieve theorie. In: Koppenjan, J.F.M., J.A. De Bruijn en W.J.M. Kickert (red.) (1993). Netwerkmanagement in het openbaar bestuur; over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken. VUGA, Den Haag
- Hart, P. 't, M. Metselaar, B. Verbeek (red.) (1995). Publieke besluitvorming. Vuga, Den Haag.
- Healy, P., et al. (2003). Place, Identity and local politics: analysing initiatives in deliberative governance. In: Hajer, M. en H. Wagenaar (red.). Deliberative Policy Analysis. Cambridge University Press, Cambridge.
- Kickert, W., E.H. Klijn en J. Koppenjan (1997). Managing complex networks. Strategies for the public sector. Sage publications, London.
- Klijn, E.H., E.M. van Bueren, J.F.M. Koppenjan (2000). Spelen met onzekerheid. Over diffuse besluitvorming in beleidsnetwerken en mogelijkheden voor management. Eburon, Delft.
- Klijn, E.H. en M. van Twist (2000). Zicht op de omgeving: een netwerkbenadering om de omgeving te analyseren. In: Edwards, A. en L. Schaap (red.) (2000). Vaardigheden voor de publieke sector. Coutinho, Bussum.
- Klijn, E.H. en G.R. Teisman (2002). Institutional en strategic barriers to public-private partnership: an analysis of Dutch cases, paper for the British Academy of Management. In: reader 'Procesmanagement in Netwerken'. Erasmus Universiteit: Rotterdam.
- Koffijberg, J. (2005). Getijden van beleid: Omslagpunten in de volkshuisvesting. Over de rol van hiërarchie en netwerken bij grote veranderingen. Delft University Press, Delft
- Koppenjan, J.F.M., J.A. De Bruijn en W.J.M. Kickert (red.) (1993). Netwerkmanagement in het openbaar bestuur. VUGA, Den Haag.
- Koppenjan, J. en E.H. Klijn (2004). Managing uncertainties in networks. Routledge, London.
- Kromhout, S. en A. van Grinsven (2004). Prestatieovereenkomsten tussen gemeenten en woningcorporaties. Analyse van de overeenkomsten in 2003. Rigo, Amsterdam.

- Opijnen, R. van, en W. van Spijker (2003). Een vluchtig gas dat licht verandert. Operatie NEON in Delft. In: Voigt, R. en Spijker, W. van (red.). Spelen met betekenis. Verhalen over succesvol vernieuwen bij de overheid. Kon. Van Gorcum BV, Assen.
- Postma, A.W., M. Buuron, M. Rumpen en J. Hermans (2006). Een samenhangende visie op grensoverschrijdend openbaar vervoer; casusanalyse en procesontwerp. Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam.
- Schuyt, K. en R. van der Veen (1995). De verdeelde samenleving. Een inleiding in de ontwikkeling van de Nederlandse verzorgingsstaat. Stenfert Kroese, Houten.
- Scott, W.R. (1995). Institutions and Organizations. Sage Publications, Thousand Oaks.
- Teisman, G.R. (1995). De reconstructie van complexe besluitvorming: over fasen, stromen en rondten. In: Hart, P. 't, M. Metselaar, B. Verbeek (red.). Publieke besluitvorming. Vuga, 's Gravenhage.
- Teisman, G.R. (1998). Complexe besluitvorming: Een pluricentristisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen. VUGA, Den Haag.
- Teisman, G.R. (2005). Publiek management op de grens van chaos en orde. Over leidinggeven en organiseren in complexiteit. Sdu Uitgevers bv., Den Haag.
- Zandstra, A. en A. van Grinsven (2002). Samen meer presteren. Een handreiking bij het afsluiten van prestatieovereenkomsten tussen gemeenten en corporaties. VNG uitgeverij, Den Haag.

Geraadpleegde websites

abo.oli.tudelft.nl

Bewonersorganisatie Abo | (Aboriginal nr. 11, artikel: "Woonkoepel legt taken neer.")

raad.delft.nl

Raadsinformatie systeem: agenda's en verslagen van commissie- en raadsvergaderingen, nota's

wetten.overheid.nl

Wetgeving, waaronder het BBSH

www.aedes.nl

Achtergrond informatie

www.bng.nl/cgi- bin/nl/publicaties/bankbrief/bankbrief.cgi?fn=110 &id=3a8d3e1e0982	Fusie Onze Woning, Hippolytus en Delftwonen
www.domotica.nl	Definitie van Domotica
www.duwo.nl	Algemene informatie over DuWo
www.gemeentedelft.info	Diverse persberichten, gepubliceerd door de gemeente
www.nesseweb.nl	Website van en voor bewoners van Nesselande (gegevens over Woonbron)
www.nieuwsbank.nl	Diverse persberichten
www.vestia.nl	Algemene informatie over Vestia
www.vidomes.nl	Algemene informatie over Vidomes
www.woonbron.nl	Algemene informatie over Woonbron

Lijst van geïnterviewde personen

Dhr. F. van der Zon	hoofd beleid, plv. directeur Duwo
Dhr. D. Rensen	wethouder Volkshuisvesting, gemeente Delft
Dhr. G. den Ouden	directeur Vestia Delft
Dhr. E. Zwijnenburg	directeur Woonbron Delft
Mevr. M. van Leeuwen	bedrijfsdirecteur Vidomes Delft
Mevr. A. Koning	wethouder Ruimtelijke Ordening, gemeente Delft

Bijlagen

Bijlage 1 BBSH, artikelen 25a t/m 25f

Artikel 25a

1. De toegelaten instelling stelt een overzicht op van voorgenomen activiteiten, waaruit elke gemeente waar zij feitelijk werkzaam is kan afleiden welke activiteiten op haar grondgebied zijn voorzien. Dat overzicht is van toepassing op het eerstvolgende kalenderjaar en kan van toepassing zijn op een of meer daaropvolgende kalenderjaren.
2. Het overzicht verschaft op hoofdlijnen een toegelicht inzicht in de voornemens van de toegelaten instelling over de uitvoering van de artikelen 12 tot en met 22.

Artikel 25b

1. De toegelaten instelling stelt voorts jaarlijks een samenvatting op van het in artikel 25a bedoelde overzicht, uit welke samenvatting elke gemeente waar zij feitelijk werkzaam is kan afleiden welke gegevens met name op haar betrekking hebben. Die samenvatting is van toepassing op het eerstvolgende kalenderjaar.
2. De samenvatting wordt opgesteld overeenkomstig bijlage I bij dit besluit, welke bijlage voor 1 juli van een jaar met betrekking tot het daaropvolgende jaar bij ministeriële regeling kan worden gewijzigd.

Artikel 25c

De toegelaten instellingen dragen er zorg voor dat de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten waar zij feitelijk werkzaam zijn en, voor zover van toepassing, bovendien die van de gemeenten waar zij hun woonplaats hebben, op 1 december van elk jaar beschikken over de in de artikelen 25a en 25b bedoelde bescheiden die op het op die datum eerstvolgende jaar van toepassing zijn.

Artikel 25d

[Dit artikel geeft termijnen waarop de genoemde documenten in het bezit moeten zijn van het college van b & w. Ook worden de eventuele sanctiemogelijkheden genoemd]

Artikel 25e

1. De toegelaten instellingen verzoeken jaarlijks, tegelijk met de toezending van de in artikel 25b bedoelde samenvatting, om een overleg met de betrokken colleges van burgemeester en wethouders over het volkshuisvestingsbeleid in het op de in artikel 25c bedoelde datum eerstvolgende kalenderjaar.
2. Het eerste lid is niet van toepassing, indien een toegelaten instelling op de in artikel 25c bedoelde datum niet beschikt over bescheiden waarin de gemeente op hoofdlijnen een toegelicht inzicht verschaft in haar voorgenomen volkshuisvestingsbeleid voor het kalenderjaar, bedoeld in het eerste lid, waarover de gemeente overleg heeft gevoerd met de haar omringende gemeenten.

Artikel 25f

1. De toegelaten instellingen zenden de in artikel 25b bedoelde samenvatting voor 1 maart volgend op de in artikel 25c bedoelde datum aan Onze Minister.
2. Indien een toegelaten instelling in een overleg als bedoeld in artikel 25e, eerste lid, afspraken met een of meer colleges van burgemeester en wethouders van de betrokken in artikel 25c bedoelde gemeenten heeft gemaakt over haar activiteiten in het betrokken kalenderjaar, vermeldt zij die afspraken, alsmede de wijzigingen in haar voorgenomen activiteiten, in de ingevolge het eerste lid aan Onze Minister te zenden samenvatting.

Bijlage 2 Opbouw van het interview en voorbeeldvragen

Het interview kent een onderverdeling in drie elementen. Ter introductie wil ik eerst kort op zoek naar het feitelijke verloop van het proces: hoe kijkt de respondent naar het proces rondom de prestatieafspraken Wonen? Vervolgens komen we meer aan het inhoudelijke deel toe, waarin van de respondent een reflectie wordt gevraagd op het proces. De reflectie wordt geleid door specifiek naar een viertal issues te vragen. Tenslotte laten we het proces nog iets meer achter ons en bespreken we de uiteindelijke resultaten van de samenwerking.

Het zwaartepunt van het interview ligt vooral bij de laatste twee elementen.

- I. Procesverloop [Positie van de respondent in het proces / wijze van sturing]
- II. Reflectie [Mate waarin aan de kernelementen van het proces wordt voldaan]
- III. "Evaluatief" [Wat zijn uiteindelijke resultaten en hoe worden die gewaardeerd?]

Hieronder zijn deze drie elementen uitgewerkt in vragen. Deze vragen zijn vooral bedoeld om een indruk te geven naar welke informatie wordt gezocht. Daarnaast kunnen ze dienen om richting te geven aan het interview.

Ad I. Procesverloop

Positie in het beleidsproces

1. Kunt u kort aangeven welke positie u inneemt in het beleidsproces rondom de prestatieafspraken?
 - a. *Aan welke overleggen neemt u(w organisatie) deel?*
 - b. *Vanaf wanneer?*
 - c. *Hoe verhouden die overleggen zich tot elkaar?*

Totstandkoming prestatieafspraken

2. Hoe komen de prestatieafspraken tot stand?
 - a. *Op welke manier vindt besluitvorming plaats?*
 - b. *Wat is uw rol bij de totstandkoming van de prestatieafspraken?*

Toegevoegd

3. Zou wat u betreft de nadruk meer moeten liggen op afspraken over producten (aantallen, inzet van capaciteit), of over de manier van samenwerking (partijen stemmen af)?

Samenwerking

4. Hoe kijkt u aan tegen de samenwerking in dat proces?
 - a. *Met de gemeente?*
 - b. *Met de andere corporaties?*
 - c. *Evt. met andere betrokken partijen?*

Ontwikkeling op deze onderdelen

5. Welke veranderingen hebben in de afgelopen zes à zeven jaar plaatsgevonden op de bovengenoemde onderwerpen?
 - a. *Welke verandering vindt u het meest waardevol?*
 - b. *Waarom?*

Ad II. Reflectie

Procesmanagement algemeen

6. Uit de stukken lijkt het erop dat er niet één actor aan te wijzen is, die formeel sturing geeft aan het proces.
 - a. *Hoe kijkt u daar tegenaan: is dat volgens u ook werkelijk zo?*
 - b. *Wat vindt u daarvan?*

Openheid

7. Zijn alle partijen in de gelegenheid om richting te geven aan het besluitvormingsproces?
 - a. *Op welke manier wordt die openheid geboden?*
 - b. *Heeft u het idee dat ook andere partijen (die niet deelnemen aan de BWAD overleggen) invloed (zouden) kunnen uitoefenen op de besluitvorming?*

Bescherming 'core values'

8. Heeft u het idee dat de kernwaarden³³ van alle deelnemers aan het proces voldoende worden beschermd?
 - a. *Op welke manier gebeurt dat?*
 - b. *Zijn daarover ook 'afspraken' gemaakt, maw bent u het daarover eens met elkaar?*
 - c. *Wat zou u als een belangrijke kernwaarde van uw organisatie zien?*
 - d. *Zouden er redenen kunnen zijn om uit dit proces te stappen; is dat überhaupt mogelijk?*
 - e. *Voelt het proces voor u veilig aan?*
9. Is er wel eens een beroep gedaan op die kernwaarden om een bepaald onderwerp op de agenda te houden of te krijgen?
 - a. *Wat gebeurde er toen, hoe is het opgelost?*
 - b. *Wat was het resultaat van de actie?*

Voortgang

10. Vindt u dat er voldoende resultaat wordt geboekt?
 - a. *Kunt u een aantal belangrijke resultaten noemen, waar bent u (het meest) trots op?*
 - b. *Hebben die resultaten vooral te maken met voortgang in de tijd, of op het gebied van kwaliteit?*
 - c. *Heeft u wel eens het idee (gehad) dat er sprake is van 'stroperige of stagnerende besluitvorming'?*
 - d. *Wat gebeurde er toen, hoe is dat opgelost?*

³³ Voor een wethouder kan een belangrijke kernwaarde (heel algemeen geformuleerd) bijvoorbeeld 'politieke verantwoordelijkheid' zijn.

Inhoud

11. Bent u van mening dat de besluitvorming voldoende inhoudelijke kwaliteit heeft?
 - a. *Hoe vindt de besluitvorming plaats; wordt er eerder doorgediscussieerd totdat een besluit (min of meer) unaniem kan worden genomen, of is er eerder sprake van compromissen (meerderheid)?*
 - b. *Vindt ook wel eens 'uitruil' plaats? (ik ga nu met jou mee op dit onderwerp, maar dan moet jij straks met mij meegaan op mijn onderwerp).*
 - c. *Kunt u aangeven hoe naar oplossingen wordt gezocht bij een probleem waarvan verschillend wordt gedacht over de oplossing?*

Ad III. "Evaluatief"

Resultaten van de prestatieafspraken

12. In hoeverre worden alle afspraken ook daadwerkelijk gehaald?
 - a. *Hoe komt dat?*
 - b. *Wat doet u daaraan om dat voor elkaar te krijgen?*

Resultaten op het gebied van samenwerking

13. Wat zijn de uitkomsten van de samenwerking, om gezamenlijk afspraken te maken met elkaar?
 - a. *Welke gevolgen heeft het maken van prestatieafspraken (gehad) op de samenwerking, op de strategie?*

Invloed op het proces

14. Zou u kunnen aangeven welk van de vier elementen van het proces (openheid, core values, voortgang, inhoud) domineert?

Afsluiting

15. Hoe kijkt u over het algemeen terug op het proces?

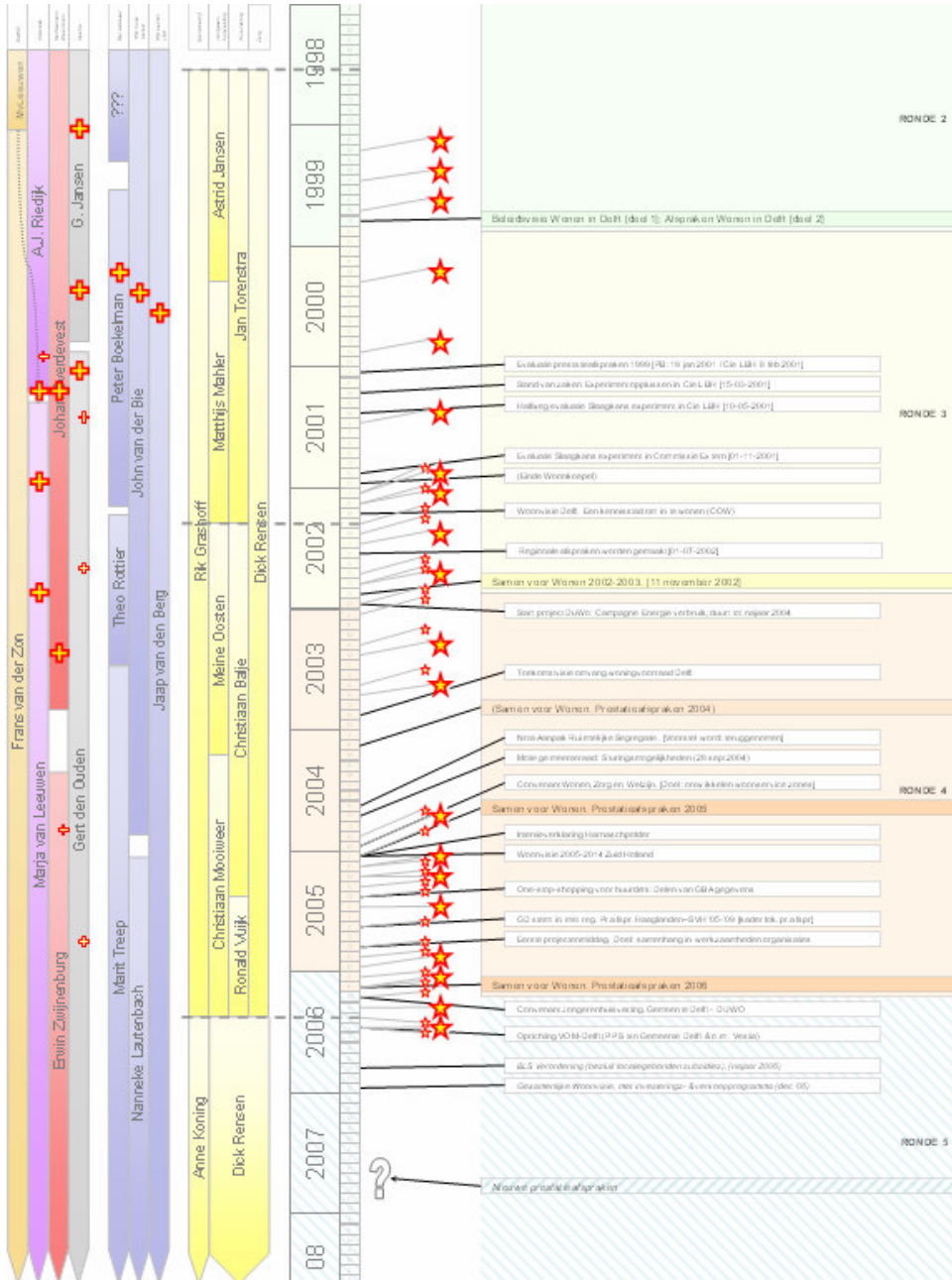
Aanvullende vraag tijdens interview:

16. Worden er nog meer afspraken gemaakt / convenanten gesloten, die als prestatieafspraken gezien kunnen worden?

Aanvullende vraag tijdens interview:

17. Heeft het zin om deze afspraken te maken? Wat levert het op? Druk op de ketel, zoals dhr Bochove (in een interview in Aedes magazine, woordvoerder CDA) zegt?

Bijlage 3 Tijdbalk



Bijlage 4 Prestatieafspraken Gemeente Delft - Corporaties

In deze bijlage zijn alle bestudeerde prestatieafspraken onder elkaar weergegeven. In de oorspronkelijke tekst van de afspraken zijn ook enkele bijlagen opgenomen, die worden hier niet weergegeven.

Per afspraak is aangegeven in welke categorie de afspraak is ingedeeld in de analyses, zoals die in hoofdstuk 6 zijn beschreven. In dat hoofdstuk zijn de analyses beschreven die hebben plaatsgevonden op de ontwikkeling van de prestatieafspraken, respectievelijk op inhoud, karakter en voortgang.

De letters achter de afspraken verwijzen naar de volgende categorie indelingen:

Inhoud: Bw Beheer van de woningvoorraad
Pp Positie van partijen
Wrv Woonruimteverdeling
ZWL Zorg, Welzijn, Leefbaarheid
Ov Overige

Karakter: Proc Procesafpraak
Uitsp Uitspraak
Int Intentie afspraak
Hand Handelingsafpraak
Gar Garantie afspraak
Tra Transactie afspraak

Voortgang: Nw Nieuwe afspraak, geen relatie met eerdere afspraken
Zw Zwakke relatie met 1 of meerdere voorgaande afspraken
St Sterke relatie met 1 of meerdere voorgaande afspraken
Max Maximale relatie met 1 of meerdere voorgaande afspraken

Prestatieafspraken 1995

Nr	Afspraak	Inhoud	Karakter	Voortgang
1995-1	T.a.v. de BTW constructie is de gemeente van mening dat zolang de wetgeving mogelijkheden hiertoe biedt, de gemeente zich hiertegen niet verzet.	Ov	Int	Nw

Nr	Afspraak	Inhoud	Karakter	Voortgang
1995-2a	Het COW is brievenbus, aanspreekpunt en spreekbuis richting gemeente t.a.v. de gezamenlijke niet- financiële beleidsmatige belangenbehartiging, waarbij te denken valt aan zaken als woonruimteverdeling, voorbereiding van gemeentelijke regelgeving, e.d. Hierbij spannen de individuele corporaties zich in om te komen tot een gezamenlijk standpunt.	Pp	Proc	Nw
1995-2b	T.a.v. de verdeling van middelen is de discussie vooral geconcentreerd op individuele bouwprojecten. Afgesproken is, daarover de corporaties op gelijke wijze als projectontwikkelaars bij de groslijst toe te voegen als mogelijke gegadigde voor een bouwproject zowel in de sociale sector als in de marktsector. Uit deze groslijst selecteert de gemeente een beperkt aantal kandidaten. Indien daarbij een corporatie is geselecteerd, geldt de spelregel dat het COW een kwalitatieve voordracht doet, waarover de gemeente gemotiveerd beslist.	Pp	Hand	Nw
1995-3	De kruisjeslijst is bevestigd.	Ov	Uitsp	
1995-3a	T.a.v. punt 29 van de kruisjeslijst (vhv-fonds) spreken de corporaties zich positief uit voor het instellen van een dergelijk nieuw fonds, onder de voorwaarde dat de afbouw van de bestaande financieringen naar tevredenheid worden afgehandeld. Bij de zeggenschap is het uitgangspunt wie betaalt, bepaalt.	Pp	Int	Nw
1995-3b	T.a.v. punt 24 (huurbeleid) hebben de corporaties toegezegd dat zij de gemeente ter informatie de huurbeleidsplannen zullen doen toekomen.	Ov	Gar	Nw
1995-4	Corporaties zijn bereid zich in te spannen om 14.000 woningen bereikbaar te houden volgens de onderverdeling zoals genoemd in de stedelijke beleidsuitgangspunten 1-5 (voor de huurgrenzen gelden geïndexeerde getallen). Het getal van 14.000 is indicatief.	Wrv	Hand	Nw

Nr	Afspraak	Inhoud	Karakter	Voortgang
1995-5	Gemeente is bereid zich in te spannen om Delftse corporaties een voorrangpositie te geven bij de toedeling van bouwprojecten t.o.v. niet Delftse corporaties.	Pp	Int	Nw
1995-6a	Jongeren: gezamenlijk wordt geconstateerd dat van de 800 eenheden er door diverse gezamenlijke inspanningen (B. v/d Polweg, Zusterhuis, Kamerwinkel), nog slechts een tekort rest van 175 eenheden. Corporaties spannen zich in ook dit tekort weg te werken.	Bw	Int	Nw
1995-6b	Hiernaast loopt het jongerenexperiment in combinatie met het vallen van de 30-jaargrens en wordt nader in het SOAB onderzoek aandacht besteed aan de positie van deze doelgroep.	Ov	Uitsp	Nw
1995-7	Corporaties komen met plannen voor aanpassingen in de bestaande bouw ouderen, waarbij de gemeente de in de nota aanpasbaar bouwen genoemde grensgebieden soepel zal toepassen.	Bw	Tra	Nw
1995-8a	Alle woningen geschikt voor ouderen worden door de corporaties in de woonmarktkrant aangeboden, waarbij iedere oudere in de gelegenheid wordt gesteld te reageren. (m.u.v. wellicht één complex van Volkshuisvesting).	Wrv	Gar	Nw
1995-8b	Daarnaast spannen beide partijen zich in de beheerders van de overige ouderenwoningen tot hetzelfde te bewegen.	Ov	Int	Nw
1995-8	Herbevestigd wordt het stedelijk uitgangspunt 15 aangaande huisvesten asielzoekers. Toegevoegd wordt aan bijzondere doelgroepen huisvesting dak- en thuislozen, drugsverslaafden en overige bijzondere doelgroepen, waarbij de hulp noodzakelijk is van andere instanties.	Wrv	Uitsp	Nw
1995-9	Afgesproken wordt terughoudend te blijven omgaan met fiattering van IHS.	Ov	Int	Nw

Nr	Afspraak	Inhoud	Karakter	Voortgang
1995-10	Gezamenlijk wordt geconstateerd dat het noodzakelijk is de wijze van vuilafvoer in diverse wijken anders te organiseren. Ook corporaties zullen ideeën aandragen, t.b.v. de daartoe strekkende nota van de gemeente, inclusief een financiële paragraaf.	ZWL	Gar	Nw
1995-11	Onderzocht wordt de mogelijkheden om huismeesters te financieren via de Melkertbanen. Een aantal corporaties is bereid huismeesters aan te stellen.	ZWL	Int	Nw
1995-12	Verkoop van goede en goedkope huurwoningen wordt door de corporaties momenteel niet overwogen en afgesproken is daarmee in de toekomst terughoudend mee om te gaan.	Bw	Int	Nw
1995-13	Corporaties spreken hun bereidheid uit mee te werken aan leerlingenbouwplaatsen. Per project zal worden gezien of en hoe hieraan vorm wordt gegeven.	Ov	Int	Nw
1995-14	Geconstateerd wordt dat vanuit de groslijst van investeringen van corporaties, afspraken benodigd zijn over een beperkt aantal projecten, te weten:	Bw	Uitsp	Nw
1995-14a	Wippolder: CW investeert in de woningen, gemeente zegt toe om een bedrag van fl. 800.000 in het e.v. MRSV te reserveren, alsmede de verhuis- en herinrichtingskosten van fl. 3.500 per woning.	Bw	Tra	Nw
1995-14b	Buitenhof/Van Hasseltlaan: één van de mogelijkheden voor het aanpakken van de omgeving is dat de SDSH de grond - omnië- verkoopt aan de gemeente, waarbij de gemeente een substantiële afkoopsom ontvangt van de SDSH voor renovatie en onderhoud; een zeker optredend tekort zal door de gemeente worden gedekt.	Bw	Tra	Nw
1995-14c	Gilliswijk (Hippolytus) en Poptahof (Volkshuisvesting): worden nader gezien, waarbij de gemeente opmerkt dat zowel in de Gilliswijk als onlangs in de Poptahof fors geïnvesteerd is in de openbare ruimte. Deze problematiek zal vanuit deze invalshoek nader gezien worden.	Bw	Uitsp	Nw

Nr	Afspraak	Inhoud	Karakter	Voortgang
1995-14d	Delfgauwse Weije (Volkshuisvesting): gemeente is bereid te investeren in dit gebied, onder de voorwaarde dat overeenstemming wordt bereikt over programma, doelgroep en overige randvoorwaarden.	Bw	Int	Nw
1995-15	De gemeente is bereid t.b.v. voortschrijdend inzicht in het Volkshuisvestingsplan een p.m. post op te nemen in de MRSV, waarvoor zij "enkele miljoenen" zal reserveren.	Bw	Int	Nw
1995-16	De gemeente merkt op dat in het licht van de prestatieafspraken aanpassing van de diverse gemeentelijke onderhoudsplanningen aan de investeringsplanningen van de corporaties gepaard gaat met een kapitaalsvernietiging van circa 50%.	Bw	Uitsp	Nw
1995-1	Gezamenlijk wordt hiermee geconstateerd dat het volkshuisvestingsplan positief is afgerond en de huidige bekende investeringen wederzijds zijn afgestemd; de wijkprofielen worden verder voor kennisgeving aangenomen.	Bw	Uitsp	Nw
1995-18	Aanvullend op de hier geformuleerde afspraken dient de mogelijkheid te blijven bestaan dat corporaties en gemeente bi lateraal tot afspraken komen.	Pp	Proc	Nw
1995-19	Bovengenoemde afspraken gelden voor de huidige collegeperiode, waarbij jaarlijks in dezelfde setting deze afspraken worden geëvalueerd.	Ov	Proc	Nw

Prestatieafspraken 1999

Nr	Afspraak	Inhoud	Karakter	Voortgang
1999-1a.	In het tweede kwartaal van 1999 ontwikkelen partijen minimaal drie experimenten voor het opplussen van de bestaande voorraad op basis van de onderzoeken seniorenscore. Dit leidt tot 500 opgepluste woningen voor 1.10.2000.	ZWL	Gar	Zw

Nr	Afspraak	Inhoud	Karakter	Voortgang
1999-1b.	Op basis van deze experimenten worden op dit gebied voor 1.10.2000 prestatieafspraken voor de volgende jaren gemaakt. Het streven is daarbij om in vier jaar 2000 woningen te hebben opgeplust.	ZWL	Int	
1999-2.	Voor 1.1.2000 ontwikkelen partijen gezamenlijk plannen voor de toevoeging van 150 woningen met zorgaanbod en collectieve voorzieningen voor senioren, waarvan 100 in de sociale huursector en 50 in de vrije sector.	Wrv	Gar	Nw
1999-3.	Partijen voeren in de eerste helft van 1999 een woningbehoefte onderzoek uit onder jongeren en studenten. Dit wordt voor 1.1.2000 gezamenlijk verwerkt tot concrete plannen en activiteiten.	Ov	Gar	Zw
1999-4.	Voor 1.6.2000 maken partijen (in overleg met de TUD) afspraken over een huisvestingsgarantie voor eerstejaarsstudenten.	Wrv	Hand	Nw
1999-5.	Partijen onderzoeken voor 1.1.2000 de mogelijkheid tot het stimuleren van het keurmerk voor (goede) particuliere kamerverhuurders.	Ov	Hand	Nw
1999-6.	Voor 1.1.2000 maken partijen afspraken naar aanleiding van de uitkomsten van de werkgroep heroverweging WVG.	ZWL	Hand	Nw
1999-7.	In de komende vier jaar worden, binnen de mogelijkheden van de huursubsidiewet, vijf grote woningen (6 kamers en méér) per jaar aangeboden aan grote huishoudens (8 personen en méér) die tot de doelgroep behoren. Dit aanbod komt tot stand door of huurverlaging toe te passen op bestaande grote woningen of door verbouw danwel nieuwbouw.	Wrv	Gar	Nw
1999-8.	Partijen spreken af dat minimaal 50% van de eengezinswoningen wordt toegewezen aan huishoudens met kinderen beneden de leeftijd van 12 jaar.	Wrv	Gar	Nw
1999-9.	Partijen stellen voor 1.7.2000 een plan op voor de gezamenlijke aanpak van de opvang en de integratie van statushouders.	Wrv	Hand	Zw

Nr	Afspraak	Inhoud	Karakter	Voortgang
1999-10.	De gemeente draagt voor 1.7.2000 het eigendom van woonwagenstandplaatsen over aan de woningcorporaties.	Bw	Tra	Nw
1999-11.	Voor 1.7.2000 maken partijen (in samenwerking met zorginstellingen) afspraken over de inpassing van personen als gevolg van extramuralisering (omvorming onzelfstandig naar zelfstandig wonen).	Wrv	Hand	Nw
1999-12.	Partijen spreken af dat in gebieden waar herstructurering plaatsvindt de corporaties een preferente positie hebben bij het opdrachtgeverschap voor nieuwbouw, ook van koopwoningen (tussen f 2,5 en f 3,5 ton). Daartoe dient het Delfts Ontwikkelingsprogramma voor 1.1.2000 beschikbaar te zijn. In het geval partijen, na redelijk overleg, niet tot een akkoord komen zijn partijen niet meer aan deze afspraak gehouden.	Pp	Tra	Zw
1999-13.	Partijen spreken af dat de corporaties buiten de herstructureringsgebieden onder dezelfde voorwaarden als commerciële ontwikkelaars mee kunnen dingen naar het opdrachtgeverschap bij nieuwbouw van woningen buiten de sociale huursector. De gemeente geeft hiertoe steeds tijdig inzicht in de plannen die hiervoor in aanmerking komen.	Pp	Int	St
1999-14.	Delft moet een aantrekkelijker woonplaats worden voor huishoudens met midden- en hogere inkomens. Dit vereist een grotere differentiatie van woningen.	Bw	Uitsp	Nw
1999-15.	Door gebrek aan uitbreidingslocaties zal vergroting van differentiatie moeten plaatsvinden in de bestaande stad. Méér differentiatie is ook gewenst om de vitaliteit en het toekomstperspectief van wijken en buurten te vergroten.	Bw	Uitsp	Nw
1999-16.	Partijen spreken af dat het aanpassen van de woningdifferentiatie per wijk of buurt maatwerk moet zijn en in overleg met eigenaren, bewoners en gebruikers in de wijk moet plaatsvinden.	Pp	Uitsp	Nw

Nr	Afspraak	Inhoud	Karakter	Voortgang
1999-17.	Partijen onderzoeken de mogelijkheid om de bestaande afspraak over de (statische) kernvoorraad te vervangen door een afspraak over een meer dynamisch systeem van slaagkans. Dit onderzoek vindt plaats in de vorm van een experiment. Onderdeel van dit experiment is de labeling van specifieke groepen (zoals jongeren) om deze eerder voor woonruimte in aanmerking te laten komen. Deelname van de SEV aan dit experiment achten partijen wenselijk. Voordat met het experiment wordt gestart is regionale afstemming noodzakelijk. Voor 1.1.2000 wordt aan partijen een plan van aanpak voorgelegd over de inhoud van het experiment.	Wrv	Hand	Nw
1999-18.	Partijen spreken af dat voor woningen die worden bewoond door huishoudens die huursubsidie ontvangen en waarvan de maximale huurprijsgrens voor de huursubsidie wordt overschreden, een inflatievolgend huurbeleid van toepassing is.	Bw	Hand	Zw
1999-19.	Partijen bevestigen de regionale afspraak dat flexibiliteit kan worden toegepast in de verhouding huur-inkomen bij woningtoewijzing. Deze mogelijkheid zal vooral worden ingezet in herstructureringsgebieden.	Wrv	Uitsp	Zw
1999-20.	Partijen onderschrijven dat een belangrijke doelstelling van herstructurering de bestrijding is van ongewenste segregatie. Zij delen de opvatting dat bestrijding van segregatie integraal moet zijn. Dus inclusief de sociaal-economische problematiek. De wijksgewijze aanpak is hiervoor het meest geëigend.	ZWL	Uitsp	Nw
1999-21.	De flexibiliteit in huur-inkomensverhouding bij toewijzing zal vooral worden ingezet in herstructureringsgebieden (zie boven).	Wrv	Hand	Nw
1999-22.	Partijen spreken af dat de herstructureringsaanpak van de wijken Voorhof en Buitenhof voorrang geniet.	Bw	Uitsp	Nw

Nr	Afspraak	Inhoud	Karakter	Voortgang
1999-23.	Partijen spreken af dat voor de wijk Voorhof een wijkplan wordt ontwikkeld dat in 1999 gereed is. Voor de wijk Buitenhof is dit in 2000 het geval.	Bw	Hand	Zw
1999-24.	Partijen zijn het er over eens dat de aanpak van de herstructurering een zaak is van gemeente, corporaties, bewoners, gebruikers en andere belanghebbenden.	Bw	Uitsp	Nw
1999-25.	Woningen met een huurprijs tot f 937.- (prijspeil 1.7.1999) worden niet verkocht, tenzij passend in een integrale aanpak van herstructurering. De overige woningen kunnen worden verkocht, behoudens grote 6-kamerwoningen die (conform Afspraak 7) geschikt zijn voor huishoudens van 8 personen en méér. Het precieze aantal grote woningen wordt (met adres) voor 1.1.2000 aan de gemeente doorgegeven.	Bw	Gar	Zw
1999-26.	Particuliere woningverbetering zal deel uitmaken van het op te stellen ontwikkelingsprogramma stedelijke vernieuwing en wordt alleen nog gesubsidieerd bij een integrale aanpak van een wijk of buurt.	Bw	Int	Nw
1999-27.	Partijen spreken uit te willen komen tot een convenant Duurzaam Bouwen waarin afspraken zijn opgenomen over toepassing van duurzame materialen, energiebesparing en duurzame energie.	Ov	Int	Nw
1999-28.	Mogelijkheden voor vorming van een gezamenlijk energiefonds worden nog in 1999 onderzocht.	Ov	Hand	Nw
1999-29.	De gemeente stelt in 1999 een investeringsvisie op in het kader van het ontwikkelingsprogramma stedelijke vernieuwing.	Ov	Hand	Nw
1999-30.	Belangrijke bouwsteen hiervoor is de beleidsvisie Wonen in Delft.	Ov	Uitsp	Nw
1999-31.	Partijen ontwikkelen voor medio 2000 voorstellen voor efficiency-verbetering van de woonruimteverdeling.	Wrv	Hand	Nw
1999-32.	Voor medio 2000 doen partijen voorstellen over een eenduidig volgordecriterium voor starters en doorstromers.	Wrv	Hand	Nw
1999-33.	Particuliere huurwoningen worden voortsnog niet in het systeem opgenomen.	Wrv	Uitsp	Nw

Nr	Afspraak	Inhoud	Karakter	Voortgang
1999-34.	De afspraken over de verruiming van de huur-inkomensverhouding in herstructureringsgebieden worden voor 1.1.2000 aangevuld met afspraken over verruiming van de bezettingsnorm.	Ov	Hand	Nw
1999-35.	Voor 1.10.2000 maken partijen een voorstel over de overheveling van gemeentelijke woonruimteverdelingstaken naar de corporaties.	Pp	Hand	Nw
1999-36.	Partijen onderschrijven de rol van de woonconsumenten, corporaties en gemeente zoals die is vastgelegd in de beleidsvisie Wonen in Delft.	Pp	Uitsp	Nw
1999-37.	Het driehoeksoverleg op stedelijk niveau tussen gemeente, corporaties en Woonkoepel wordt voortgezet en van een duidelijker structuur en inhoud voorzien. Partijen overwegen uitbreiding met de marktsector. Een en ander is voor 1.12.1999 vastgelegd.	Pp	Proc	Nw
1999-38.	Partijen spreken af dat bewonersvertegenwoordigers een duidelijke plaats krijgen in het maken van wijkplannen.	Pp	Proc	Nw
1999-39.	Partijen spreken af dat de corporaties plannen voor investeringen pas na overleg met huurdersorganisaties aan de gemeente voorleggen. Het resultaat van dat overleg wordt aan de gemeente bekend gemaakt.	Pp	Proc	Nw
1999-40.	Op stedelijk niveau wordt de Woonkoepel in staat gesteld haar taak als belangenbehartiger goed uit te voeren. De gemeente faciliteert daartoe de Woonkoepel. De corporaties leveren daaraan een indirecte bijdrage via de facilitering van huurdersraden. In een convenant tussen Woonkoepel, gemeente en corporaties worden voor 1.12.1999 nadere afspraken gemaakt over de financiële grondslag van de stedelijke belangenbehartiging.	Pp	Proc	Nw
1999-41.	Er vindt een jaarlijkse evaluatie van de afspraken plaats. Op grond daarvan vindt waar nodig bijstelling plaats tot een nieuwe set afspraken.	Ov	Proc	Nw

Prestatieafspraken 2002

Nr	Afspraak	Inhoud	Karakter	Voortgang
2002-1.	Corporaties en gemeenten spreken af het convenant WVG voor 1 januari 2003 te ondertekenen.	ZWL	Hand	St
2002-2a.	Corporaties spreken af dat tot 1 januari 2004 480 woningen opgeplust worden. De gemeente stelt hiervoor een budget beschikbaar van □ 640.000,- en de corporaties van □ 1.920.000,-.	ZWL	Tra	St
2002-2b.	Daarnaast zal voor 1 januari 2004 een haalbaarheidsonderzoek afgerond zijn naar de 'opplusbaarheid' van nog eens 304 woningen.	ZWL	Hand	St
2002-3a.	Corporaties spreken af om voor 1 januari 2003 in 9 ouderencomplexen de noodzaak voor opplussen te inventariseren. In het geval deze complexen opgeplust kunnen worden, zullen ze prioriteit krijgen.	ZWL	Hand	Nw
2002-3b.	Voor 1 december 2003 maken corporaties en gemeente afspraken over de voorwaarden waaronder en de planning waarmee deze projecten vervolgens kunnen worden aangepakt.	ZWL	Hand	Nw
2002-4a.	De gemeente spreekt af om bij ouderencomplexen het toegankelijk maken van de verkeersruimten de kosten tot 50% mee te betalen met een maximum van □ 23.000,- per complex.	ZWL	Tra	Nw
2002-4b.	Corporaties en gemeente zullen hiervoor voor 1 juli 2003 gezamenlijk een lijst opstellen van complexen die als ouderencomplex gelden. Ook zal dan bij elk van die complexen aangegeven worden hoe er met WVG-toekenningen omgegaan wordt.	ZWL	Hand	Nw
2002-5.	Corporaties spreken af om voor 1 januari 2004 de maximale oppluscapaciteit van de woningvoorraad te inventariseren.	ZWL	Hand	Nw
2002-6.	Van de opgepluste woningen met 3 of meer kamers wordt 80% gelabeld voor ouderen of mensen met een handicap. Deze afspraak heeft geen betrekking op de ouderencomplexen (= 100%).	Wrv	Gar	Nw

Nr	Afspraak	Inhoud	Karakter	Voortgang
2002-7.	Corporaties en gemeente spreken af dat de regionale woonruimteverdeling het kader vormt voor de lokale woonruimteverdeling en dat de regionale prestatieafspraken hierover in de Delftse woonruimteverdeling opgenomen worden.	Wrv	Uitsp	Nw
2002-8a.	Corporaties en gemeente spreken af dat de prestaties van de corporaties bij de woonruimteverdeling beoordeeld worden aan de hand van het begrip slaagkans en niet meer aan de hand van het begrip kernvoorraad.	Wrv	Uitsp	St
2002-8b.	De gemeente geeft jaarlijks voor 1 juli, na overleg met de corporaties, aan welke slaagkans voor bepaalde groepen moet bestaan en verzorgt de rapportages over de slaagkansen.	Wrv	Hand	
2002-9.	Corporaties en gemeenten spreken af het aanbod van huurwoningen op te delen in een deel voor de reguliere woningzoekenden, voor herstructureringsurgenten en voor bijzondere aandachtsgroepen. Aangesloten wordt bij de regionale afspraken hierover (die in 2003 in de regionale woonvisie geformuleerd worden).	Wrv	Int	Nw
2002-10.	Corporaties en gemeenten spreken af jaarlijks maximaal 75 woningen aan te bieden aan groepen woningzoekenden die niet regulier dan wel via de bestaande urgentiecriteria aan woonruimte kunnen komen.	Wrv	Gar	Nw
2002-11.	Corporaties hanteren geen vrije beleidsruimte, tenzij daar volkshuisvestelijke argumenten voor zijn en vooraf afstemming met de gemeente heeft plaatsgevonden.	Ov	Gar	Nw
2002-12.	Corporaties spreken af minimaal 50% van de eengezinswoningen aan te bieden aan huishoudens met minimaal één kind jonger dan 12 jaar.	Wrv	Gar	Max
2002-13.	Gemeente spreekt af om de status van VBTA-ers te bewaken en wijzigingen in die status aan de corporatie per direct door te geven.	Ov	Gar	Nw

Nr	Afspraak	Inhoud	Karakter	Voortgang
2002-14.	Corporaties en gemeente onderzoeken voor 1 juli 2003 de woningbehoefte van grote huishoudens (8 of meer personen) uit Delft.	Ov	Hand	St
2002-15.	Corporaties spreken af bij woningtoewijzing te streven naar een terughoudend beroep op huursubsidie. Huursubsidie is mogelijk voor alle huishoudens bij woningen met een huur tot de aftoppingsgrens.	Ov	Int	Zw
2002-16.	Corporaties en gemeente spreken af om voor 1 juli 2003 een plan van aanpak voor de integratie van allochtonen en het wonen te ontwikkelen.	Ov	Hand	Nw
2002-17a.	Corporaties en gemeente spreken af dat corporaties woningen mogen verkopen. Verkoop van betaalbare eengezinswoningen (woningen met een streefhuur tot aan de aftoppingsgrens voor een 3- of meerpersoonshuishouden) is mogelijk als dit een volkshuisvestelijk doel dient.	Bw	Hand	St
2002-17b.	Over de definitie van volkshuisvestelijke doelen wordt nog nadere overeenstemming bereikt voor 1 januari 2004.	Ov	Hand	
2002-18.	Corporaties spreken af een gedragscode voor de verkoop van betaalbare eengezinswoningen te hanteren. De woningen worden eerst aan de collegacorporaties aangeboden en daarna aan zittende huurders en bij mutatie.	Bw	Gar	Nw
2002-19.	Corporaties spreken af elk jaar voor 1 december bij hun activiteitenplan een overzicht van te verkopen woningen te leveren.	Bw	Hand	Nw
2002-20.	Gemeente spreekt af om in geval van splitsing van een woongebouw ten behoeve van verkoop de vergunningen binnen maximaal 8 weken te leveren, tenzij er bouwkundige voorzieningen moeten worden aangebracht of dat er bezwaarschriften zijn ingediend.	Bw	Gar	Nw

Nr	Afspraak	Inhoud	Karakter	Voortgang
2002-21.	Corporaties en gemeente spreken af het sociaal plan herstructurering te zullen toepassen. Over de verhuiskostenvergoeding wordt afgesproken om in 2003 voort te gaan in de bestaande gemeentelijke lijn (□ 1.600 en □ 460 extra in geval van tijdelijke huisvesting), met voorwaarde dat in 2003 aangesloten wordt bij de regionale afspraak.	Bw	Hand	Nw
2002-22.	Corporaties spreken af elk jaar een overzicht te leveren van de herstructureringsprojecten en (vervangende) nieuwbouw.	Bw	Hand	Nw
2002-23.	Corporaties en gemeente spreken af om voor 1 januari 2004 per buurt/wijk/complex concrete afspraken te maken over inzet van mensen en middelen voor noodzakelijke ingrepen in de woningvoorraad en (het beheer van) de woonomgeving.	Bw	Hand	Nw
2002-24.	Corporaties en gemeente spreken af dat er voor 1 januari 2003 een raamwerk voor een convenant Duurzaam beheer is en er voor 1 oktober 2003 danwel zoveel eerder als mogelijk, een convenant is met daarin concrete maatregelen.	Ov	Hand	St
2002-25.	Corporaties en gemeente spreken af om voor 1 januari 2003 de beleidsvisie Wonen en Zorg gereed te hebben.	ZWL	Hand	Nw
2002-26.	Corporaties spreken af om voor 1 juli 2003 een inbraakpreventiepakket, dat voldoet aan de normen van het Politiekeurmerk Veilig Wonen, aan huurders aan te bieden.	ZWL	Hand	Nw
2002-27.	Gemeente spreekt af subsidie voor dit project beschikbaar te stellen ter hoogte van □ 110.000,-.	ZWL	Tra	Nw
2002-28.	De gemeente zorgt voor 1 januari 2003 voor een actuele uitwerking van de visie op wijkgericht werken, door een goede positionering van het wijkcoördinatieteam in de wijkaanpak. Op basis daarvan zullen gemeente en corporaties werkafspraken maken over een efficiënte en effectieve wijkcoördinatie.	Ov	Hand	Zw

Nr	Afspraak	Inhoud	Karakter	Voortgang
2002-29.	Corporaties en gemeente stemmen hun maatregelen in het kader van de sociale en fysieke leefbaarheid af bij de implementatie van wijkplannen, door elkaar minimaal jaarlijks de actuele planning van relevante activiteiten te doen toekomen.	ZWL	Hand	Nw
2002-30.	Corporaties en gemeenten spreken af dat de corporaties onder dezelfde voorwaarden als commerciële ontwikkelaars kunnen meedingen naar het opdrachtgeverschap bij nieuwbouw van woningen buiten de sociale huursector. De gemeente geeft hiertoe steeds tijdig inzicht in de relevante plannen.	Pp	Int	Max

Prestatieafspraken 2005

Nr	Afspraak	Inhoud	Karakter	Voortgang
2005-1.	Corporaties en gemeente spreken af om uiterlijk 1 januari 2006 een gezamenlijke stedelijke visie op het wonen tot 2015 in Delft te maken waarbij de Woonvisie Delft; een kennisstad om in te wonen van het COW en de Toekomstvisie omvang woningvoorraad Delft van de gemeente als uitgangspunt worden gebruikt.	Ov	Hand	Nw
2005-2.	Corporaties en gemeenten spreken af dat de corporaties onder dezelfde voorwaarden als commerciële ontwikkelaars kunnen meedingen naar het opdrachtgeverschap bij nieuwbouw van woningen buiten de sociale huursector. De gemeente geeft hiertoe steeds tijdig inzicht in de relevante plannen.	Pp	Int	Max
2005-3.	Gemeente en corporaties spreken af dat de corporaties een eerste aanbiederrecht hebben voor de 30% sociale sector op de locatie Harnaspolder, onder voorbehoud dat de gemeente de gelegenheid heeft om uiterlijk het eerste kwartaal 2005 de onderhandelingen met de marktpartijen af te ronden.	Pp	Gar	Zw

Nr	Afspraak	Inhoud	Karakter	Voortgang
2005-4.	In het kader van de uitwerking van de Delftse Toekomstvisie worden de concrete plannen van nieuwbouw en herstructurering voor komende jaren uitgewisseld. In 2005 wordt een regieteam ingesteld waarin zowel gemeente als woningcorporaties vertegenwoordigd zijn. Dit team houdt jaarlijks bij in welk stadium diverse lopende projecten zich bevinden.	Bw	Proc	Nw
2005-5.	Corporaties en gemeente spreken af om een convenant voor 1 april 2005 op te stellen waarin de aantallen woningen die vallen onder het opplussen, het herstructureren en de nieuwbouw in de periode 2005-2006 en 2006-2007 zijn vermeld, evenals de condities waaronder deze gerealiseerd zullen worden.	ZWL	Hand	Nw
2005-6.	Corporaties en gemeente spreken af om voor 1 juli 2005 per buurt/wijk/ complex concrete afspraken te maken over inzet van mensen en middelen voor noodzakelijke ingrepen in de woningvoorraad en (het beheer van) de woonomgeving.	Bw	Hand	Nw
2005-7.	Corporaties en gemeente spreken af het sociaal plan herstructurering te zullen toepassen.	Bw	Hand	Max
2005-8.	Corporaties en gemeente spreken af dat de regionale woonruimteverdeling het kader vormt voor de lokale woonruimteverdeling en dat de regionale prestatieafspraken hierover in de Delftse woonruimteverdeling opgenomen worden.	Wrv	Uitsp	Max
2005-9a.	Corporaties en gemeente spreken af dat de prestaties van de corporaties bij de woonruimteverdeling beoordeeld worden aan de hand van het begrip slaagkans.	Wrv	Uitsp	Max
2005-9b.	De gemeente geeft jaarlijks voor 1 juli, na overleg met de corporaties, aan welke slaagkans voor bepaalde groepen moet bestaan en verzorgt – indien nodig – als aanvulling op de rapportage vanuit het stadsgewest cijfers over specifieke slaagkansen.	Wrv	Hand	Max

Nr	Afspraak	Inhoud	Karakter	Voortgang
2005-10.	Corporaties en gemeenten spreken af jaarlijks maximaal 75 woningen aan te bieden aan groepen woningzoekenden die niet regulier dan wel via de bestaande urgentiecriteria aan woonruimte kunnen komen.	Wrv	Gar	Max
2005-11.	Corporaties hanteren geen vrije beleidsruimte, tenzij daar volkshuisvestelijke argumenten voor zijn en vooraf afstemming met de gemeente heeft plaatsgevonden.	Ov	Gar	Max
2005-12.	Corporaties spreken af minimaal 50% van de eengezinswoningen aan te bieden aan huishoudens met minimaal één kind jonger dan 12 jaar.	Wrv	Gar	Max
2005-13.	Gemeente spreekt af om de status van VBTA-ers te bewaken en wijzigingen in die status aan de corporatie per direct door te geven.	Ov	Gar	Max
2005-14.	Corporaties spreken af bij woningtoewijzing te streven naar een terughoudend beroep op huursubsidie. Huursubsidie is mogelijk voor alle huishoudens bij woningen met een huur tot de aftoppingsgrens.	Ov	Int	Max
2005-15.	Corporaties en gemeente spreken af om voor 1 april 2005 een visie op de positie van kansarmen, met name allochtonen, op de Delftse woningmarkt te ontwikkelen.	Wrv	Hand	Nw
2005-16.	Corporaties en gemeente spreken af dat corporaties woningen mogen verkopen. Verkoop van betaalbare eengezinswoningen (woningen met een streefhuur tot aan de aftoppingsgrens voor een 3- of meerpersoonshuishouden) is mogelijk als dit een volkshuisvestelijk doel dient.	Bw	Hand	Max
2005-17.	Corporaties spreken af een gedragscode voor de verkoop van betaalbare eengezinswoningen te hanteren. De woningen worden eerst aan de collegacorporaties aangeboden en daarna aan zittende huurders en bij mutatie.	Bw	Gar	Max

Nr	Afspraak	Inhoud	Karakter	Voortgang
2005-18.	Corporaties spreken af elk jaar voor 1 december bij hun activiteitenplan een overzicht van te verkopen woningen te leveren.	Bw	Hand	Max
2005-19.	Gemeente spreekt af om in geval van splitsing van een woongebouw ten behoeve van verkoop de vergunningen binnen maximaal 8 weken te leveren, tenzij er bouwkundige voorzieningen moeten worden aangebracht of er bezwaarschriften zijn ingediend.	Bw	Gar	Max
2005-20.	De corporaties spreken af om in de periode 2004-2005 505 woningen op te plussen.	ZWL	Hand	St
2005-21.	De gemeente spreekt af om bij ouderencomplexen het toegankelijk maken van de verkeersruimten de kosten tot 50% mee te betalen met een maximum van \square 24.281,- per complex.	ZWL	Tra	Max
2005-22.	Van de opgepluste woningen met 3 of meer kamers wordt 80% gelabeld voor ouderen of mensen met een handicap. Deze afspraak heeft geen betrekking op de ouderencomplexen (= 100%).	Wrv	Gar	Max
2005-23.	Corporaties en gemeente spreken af om voor 1 april 2005 een convenant op te stellen en prestatieafspraken af te spreken met de Delftse zorg- en welzijnsinstellingen op het gebied van Wonen, zorg en welzijn. In het convenant worden de afspraken over de samenwerking vastgelegd, in de prestatieafspraken de inzet en de concrete activiteiten van partijen.	ZWL	Hand	Zw
2005-24.	Corporaties en gemeente stemmen hun maatregelen in het kader van de sociale en fysieke leefbaarheid af bij de implementatie van wijkplannen, door elkaar minimaal jaarlijks de actuele planning van relevante activiteiten te doen toekomen.	ZWL	Hand	Max

Prestatieafspraken 2006

Nr	Afspraak	Inhoud	Karakter	Voortgang
2006-1a.	Corporaties en gemeente spreken af om uiterlijk 1 december 2006 een gezamenlijke stedelijke visie op het wonen tot 2015 in Delft te maken waarbij de Woonvisie Delft; een kennisstad om in te wonen van het COW en de Toekomstvisie omvang woningvoorraad Delft van de gemeente als uitgangspunt worden gebruikt.	Ov	Hand	Max
2006-1b.	De stedelijke woonopgave wordt uitgewerkt naar het schaalniveau van wijken en thema's als gewenste woonmilieus, doelgroepen, evenwichtige opbouw van wijken en tegengaan van segregatie waarbij maatregelen als verkoop van woningen, nieuwbouw, herstructurering en huurbeleid aandacht krijgen.	Ov	Uitsp	
2006-2.	Corporaties en gemeenten organiseren in 2006 een gezamenlijke expertmeeting over woonmilieus en leefstijlen.	Ov	Hand	Nw
2006-3.	Corporaties en gemeenten spreken af dat de corporaties onder dezelfde voorwaarden als commerciële ontwikkelaars kunnen meedingen naar het opdrachtgeverschap bij nieuwbouw van woningen buiten de sociale huursector. De gemeente geeft hiertoe steeds tijdig inzicht in de relevante plannen.	Pp	Int	Max
2006-4.	Gemeente en corporaties spreken af dat de corporaties een eerste aanbiedingsrecht hebben voor de beoogde 30% sociale sector op de locatie Harnaschpolder.	Pp	Int	Max
2006-5.	Corporaties en gemeente spreken af dat er in 2006 twee locaties in Delft aangewezen worden die potentie hebben om door de corporaties te worden ontwikkeld. Partijen streven ernaar beide locaties voortvarend te ontwikkelen.	Bw	Int	Nw

Nr	Afspraak	Inhoud	Karakter	Voortgang
2006-6.	In het kader van de uitwerking van de Delftse Toekomstvisie worden de concrete plannen van nieuwbouw en herstructurering voor komende jaren uitgewisseld. Het BWAD fungeert hierbij als regieteam. Dit team houdt jaarlijks bij in welk stadium diverse lopende projecten zich bevinden.	Bw	Proc	Max
2006-7.	Corporaties en gemeente spreken af jaarlijks de A-B lijst vast te stellen in het BWAD waarin de aantallen woningen die vallen onder het opplussen, het herstructureren en de nieuwbouw voor de drie daaropvolgende jaren zijn vermeld, evenals de condities waaronder deze gerealiseerd zullen worden.	Bw	Hand	Max
2006-8.	Gemeente en corporaties streven naar realisatie van de productie aantallen zoals vermeld in de A-lijst (1.675 woningen vastgesteld d.d. BWAD 14-12-05). Inzet van BLS-middelen levert hier een bijdrage aan. Voor maximale inzet van BLS-middelen realiseren corporaties in de periode 2005 tot en met 2009 minimaal 1.290 zelfstandige sociale woningen in Delft. Gemeente faciliteert dit initiatief en is verantwoordelijk voor het in gang zetten en stroomlijnen van procedures, uiteraard met inachtneming van bestaande wettelijke kaders en haar publiek-rechterlijke taak.	Bw	Tra	Nw
2006-9.	Corporaties en gemeente spreken af het sociaal plan herstructurering te zullen toepassen.	Bw	Hand	Max
2006-10.	In 2006 sluiten gemeente en corporaties een convenant waarin gemeente de haalbaarheid van de realisatie van een (regionaal) warmtebedrijf onderzoekt en corporaties zich inspannen om in aanmerking komende projecten in Delft te (doen) voorzien van een aansluiting op het beoogde warmteleveringssysteem.	Ov	Hand	Zw

Nr	Afspraak	Inhoud	Karakter	Voortgang
2006-11.	Corporaties en gemeente spreken af dat de regionale woonruimteverdeling het kader vormt voor de lokale woonruimteverdeling en dat de regionale prestatieafspraken hierover in de Delftse woonruimteverdeling opgenomen worden.	Wrv	Uitsp	Max
2006-12.	Corporaties en gemeente spreken af dat de prestaties van de corporaties bij de woonruimteverdeling beoordeeld worden aan de hand van het begrip slaagkans. De gemeente geeft jaarlijks voor 1 juli, na overleg met de corporaties, aan welke slaagkans voor bepaalde groepen moet bestaan.	Wrv	Hand	Max
2006-13.	Corporaties en gemeente spreken af jaarlijks maximaal 85 woningen aan te bieden aan groepen woningzoekenden die niet regulier dan wel via de bestaande urgentiecriteria aan woonruimte kunnen komen.	Wrv	Gar	Max
2006-14.	Gemeente spreekt af om de status van VBTA-ers te bewaken en wijzigingen in die status aan de corporatie door te geven.	Ov	Gar	Max
2006-15.	Corporaties hanteren geen vrije beleidsruimte, tenzij daar volkshuisvestelijke argumenten voor zijn en vooraf afstemming met de gemeente heeft plaatsgevonden.	Ov	Gar	Max
2006-16.	Corporaties spreken af minimaal 50% van de eengezinswoningen aan te bieden aan huishoudens met minimaal één kind jonger dan 12 jaar.	Wrv	Gar	Max
2006-17.	Corporaties spreken af bij woningtoewijzing te streven naar een terughoudend beroep op huurtoeslag. Huurtoeslag is mogelijk voor alle huishoudens bij woningen met een huur tot de aftoppingsgrens.	Ov	Int	Max
2006-18a.	Corporaties en gemeente spreken af dat de mogelijkheden tot huisvesting van grote gezinnen worden verbeterd. Voor grote gezinnen (>= 6 personen) dient de slaagkans gelijk te zijn aan de gemiddelde slaagkans van alle woningzoekenden.	Wrv	Int	Zw

Nr	Afspraak	Inhoud	Karakter	Voortgang
2006-18b.	Gemeente en corporaties participeren in een bestuurlijke taskforce die uitvoering geeft aan de in de bijlage 1 genoemde uitgangspunten.	Wrv	Proc	
2006-19.	Corporaties en gemeente spreken af dat de subset GBA-gegevens in 2006 na aanpassing van het convenant, gebruikt kan worden voor het verstrekken van urgenties, en het uitvoeren van het "laatste kans beleid".	Wrv	Hand	Nw
2006-20.	Corporaties en gemeente spreken af dat corporaties woningen mogen verkopen. Verkoop van betaalbare eengezinswoningen (woningen met een streefhuur tot aan de aftoppingsgrens voor een 3- of meerpersoonshuishouden) is mogelijk als dit een volkshuisvestelijk doel dient.	Bw	Hand	Max
2006-21.	Corporaties spreken af een gedragscode voor de verkoop van betaalbare eengezinswoningen te hanteren. De woningen worden eerst aan de collega-corporaties aangeboden en daarna aan zittende huurders en bij mutatie.	Bw	Gar	Max
2006-22.	Corporaties spreken af elk jaar voor 1 december bij hun activiteitenplan een overzicht van te verkopen woningen te leveren.	Bw	Hand	Max
2006-23.	Gemeente spreekt af om in geval van splitsing van een woongebouw ten behoeve van verkoop de vergunningen binnen maximaal 8 weken te leveren, tenzij er bouwkundige voorzieningen moeten worden aangebracht of er bezwaarschriften zijn ingediend.	Bw	Gar	Max
2006-24.	Gemeente en corporaties onderzoeken in de eerste helft van 2006 op welke wijze het opplussen een vervolg kan krijgen.	ZWL	Hand	Zw
2006-25.	De gemeente spreekt af om bij ouderencomplexen het toegankelijk maken van verkeersruimten de kosten tot 50% mee te betalen met een maximum van <input type="checkbox"/> 25.000,- euro per complex.	ZWL	Tra	Max

Nr	Afspraak	Inhoud	Karakter	Voortgang
2006-26.	Gemeente en corporaties streven in 2006 naar het toepassen van domotica in Dock van Delft, Vermeertoren en woonservice-zone Buitenhof.	ZWL	Int	Zw
2006-27.	Van de opgepluste woningen met 3 of meer kamers wordt 80% gelabeld voor ouderen of mensen met een handicap. Deze afspraak heeft geen betrekking op de ouderencomplexen (= 100%).	Wrv	Gar	Max
2006-28.	Corporaties en gemeente spreken af dat de evaluatie van het BAW-convenant voor 1-11-2006 geschiedt.	Ov	Hand	Nw
2006-29.	Gemeente en corporaties brengen de afspraken rond het thema wonen, zorg en welzijn (afspraak 24 tot en met 28) in de Stuurgroep Wonen, Zorg en Welzijn in.	ZWL	Hand	Nw
2006-30.	Corporaties en gemeente stemmen hun maatregelen in het kader van de sociale en fysieke leefbaarheid af bij het opstellen en de implementatie van wijkprogramma's, door elkaar minimaal jaarlijks de actuele planning van relevante activiteiten te doen toekomen.	ZWL	Hand	Max
2006-31.	Vanuit het partneroverleg wijkaanpak, ondernemen corporaties en gemeente gezamenlijk initiatieven gericht op het vergroten van ontmoetingskansen van allochtone en autochtone bewoners en acties gericht op het voorkomen van spanningen door verschillende leefstijlen van bewoners. Hierbij wordt in 2006 in het bijzonder aandacht gegeven aan Poptahof, Gillisbuurt en het Rode Dorp.	ZWL	Int	Nw
2006-32.	Corporaties en gemeente spreken af dat de samenwerking die in 2005 vorm heeft gekregen rondom de aanpak van overlastgevende huishoudens in 2006 wordt voortgezet en zich in de gewenste richting verder ontwikkelt.	ZWL	Proc	Nw
2006-33a	Corporaties en gemeente onderzoeken de toegevoegde waarde van het inzetten van de leefbaarheidsmonitor Lemon ten opzichte van de stadsbarometer.	ZWL	Hand	Nw

Nr	Afspraak	Inhoud	Karakter	Voortgang
2006-33b	Bij gebleken meerwaarde wordt in 2006 een pilot voor één of enkele buurten gestart.	ZWL	Int	

