



Vertrouwen als basis voor een partnership¹

De verhouding tussen woningcorporaties en gemeenten is vanouds een onderwerp van heftige discussie. Het speelveld, de spelregels en het spel zijn het afgelopen decennium sterk veranderd. De gemeenten zijn een aantal (financiële) sturingsinstrumenten kwijtgeraakt. Het toezicht is naar het Rijk gegaan. Ondanks deze veranderingen beschikt de gemeente nog over een repertoire van invloedsmiddelen. De woningcorporaties zijn in financieel opzicht sterker en onafhankelijker geworden. Ook zijn ze opgeschaald en hebben ze meer professionaliteit ontwikkeld. Onderling en met andere spelers is de concurrentie toegenomen. Tegelijkertijd is er een belangrijke constante. Om prestaties te leveren zijn de partijen sterk afhankelijk van elkaar. Het zijn natuurlijke partners. De gemeente kan belangrijke delen van haar woonbeleid niet uitvoeren als de corporaties daar niet toe bereid zijn. Dit geldt ook voor de corporaties.

In zekere zin is er sprake van een gearrangeerd huwelijk. De partijen zijn niet of slechts in beperkte mate in staat elkaar te selecteren, ze hebben ook geen mogelijkheid om te scheiden. Daardoor kan de onderlinge samenwerking als een verplichting worden ervaren in plaats van als een kans om betere woonoplossingen te bedenken. Sommige corporaties werken in meerdere gemeenten maar hebben in een of maximaal twee gemeenten zeer omvangrijke vastgoedposities in buurten en wijken. Gemeenten kunnen met betrekking tot specifieke locaties competitities organiseren maar hebben in veel wijken en buurten met één of een beperkt aantal corporaties van doen. In die gebieden zijn de gevestigde eigendomsrechten bepalend voor de keuze van de herontwikkelingspartner. In feite worden de partijen met een herhaald dilemma van de gevangene geconfronteerd. De beste manier om dit dilemma op te lossen is kiezen voor constructieve samenwerking omdat dan het meeste maatschappelijke nut wordt gerealiseerd.²

De opbouw van het verhaal is als volgt. Eerst sta ik kort stil bij een onderzoek dat Binnenlands Bestuur heeft gehouden naar het vertrouwen van lokale wethouders in hun corporatie. Daarna sta ik stil bij het begrip vertrouwen. Vertrouwen wordt immers vaak beschouwd als het belangrijkste element van een goed werkbare relatie. Vervolgens ga ik in op de veranderende relatie tussen gemeente en corporaties en op vier ideaaltypische relatiepatronen. Tot slot doe ik enige suggesties voor verbeteringen voor samenwerking binnen het veranderde speelveld van woningcorporaties en gemeenten.

1 Dit essay is eerder, in een langere versie, verschenen in de Futura-uitgave: 'Leren schakelen - naar effectieve samenwerking in wijken en buurten', 2008

2 Robert Axelrod, 'De evolutie van samenwerking', 1990

Wethouders hebben vertrouwen in prestaties

Het vertrouwen van de lokale bestuurders in 'hun lokale corporaties' groeit. Vorig jaar hield Binnenlands Bestuur een enquête onder 120 wethouders wonen.³ In tegenstelling tot het beeld dat in de landelijke politieke arena bestaat, worden de verhoudingen tussen de corporaties en de gemeente als goed ervaren.

De kamerleden Depla (PvdA) en Van Bochove (CDA) reageren echter onmiddellijk als ongelovige Thomassen wanneer zij met de resultaten van het onderzoek van Binnenlands Bestuur worden geconfronteerd.

'Als iedereen zo tevreden is, maak ik mij zorgen', aldus PvdA kamerlid Depla. De CDA-er van Bochove: 'De VNG heeft als belangenbehartiger vorig jaar gesproken over instrumenten om corporaties te dwingen actie te ondernemen. Ik kan mij dus niet voorstellen dat wethouders nu zo tevreden zijn.'⁴

Bijna 90% van de wethouders is van mening dat er bij de woningcorporaties voldoende bereidheid is om te investeren in nieuwbouw. Wel vinden de wethouders dat de corporaties een actievere bijdrage kunnen leveren aan de leefbaarheid van de wijken waar ze actief zijn. Een van de geïnterviewde wethouders is zich er expliciet van bewust dat de gemeenten niet gebaat zijn bij 'het op de kast jagen' van de corporaties. Hij formuleert het als volgt: 'Corporaties zijn strategische partners voor de komende dertig jaar, geen melkkoeien. Ik zeg niet dat het verkeerd is de druk wat op te voeren, want er zijn corporaties in het land die hun maatschappelijke doelstelling uit het oog zijn verloren. Ik waarschuw wel dat het improductief is om uit kinnensinne het geld van de corporaties af te nemen. Voor je het weet sta je in plaats van naast tegenover elkaar.'⁵

Deze Maastrichtse wethouder pleit voor een krachtig partnership tussen de gemeente en woningcorporaties om de vraagstukken op het gebied van het wonen en de wijkvernieuwing aan te pakken. Een partnership waarin partijen verschillende verantwoordelijkheden, taken en rollen hebben maar dat uitgaat van gelijkwaardigheid van de partijen en van een samenwerking waarin de woningcorporaties als maatschappelijke ondernemingen ruimte krijgen om de vraagstukken op het gebied van het wonen op te lossen. Een partnership waarin de partijen op basis van wederzijds vertrouwen afspraken vastleggen in contracten waarin prestaties duidelijk benoemd zijn en waarin prestaties ook tot stand komen. In plaats van terug te vallen op de klassieke sturingsreflexen van de overheid is wederzijds vertrouwen het fundament van de coalitie. Wat is vertrouwen nu precies?

Werken aan vertrouwen

In een fascinerende studie over het begrip vertrouwen schrijft de hoogleraar organisatie Nooteboom: 'Vertrouwen is van alle tijden. Het is alomtegenwoordig en onmisbaar. Het is ook kwetsbaar voor verraad en onvoorwaardelijk vertrouwen is niet wijs. In de praktijk van menselijk verkeer heeft vertrouwen altijd al aandacht gekregen. Het is echter een glibberig en complex begrip'.⁶

Nooteboom onderscheidt vier dimensies waar ons vertrouwen betrekking op kan hebben. Het gaat in de eerste plaats om intenties. Is de andere partij voldoende toegewijd en welwillend? Staat hij voor zijn toezeggingen of gedraagt hij zich voortdurend opportunistisch? Integer handelen is een belangrijk deel van deze dimensie van vertrouwen. Voorspelbaarheid is een andere factor. In de tweede plaats competenties. Is de organisatie in staat om volgens de verwachting te presteren? Is hij voldoende professioneel en is de organisatie op orde, zijn dan relevante vertrouwensvragen. In de derde plaats het leervermogen. Hoe snel en effectief kan een organisatie bepaalde vraagstukken onder de knie krijgen? Dit is met name van belang bij vraagstukken waar een organisatie nog weinig prestaties heeft laten zien. De organisatie beschikt niet over een trackrecord waaruit blijkt dat zij een bepaalde prestatie kan waarmaken. Het leervermogen heeft echter ook te maken met het openstaan voor kritiek en feedback. Het goed naar de belangen van de andere partij kunnen luisteren en niet alleen de belangen van de eigen organisatie najagen. Tot slot gaat het om de omstandigheden. Zijn de marktomstandigheden bevorderlijk

voor het waarmaken van de prestaties of werken ze juist tegen? Met name bij processen als wijkvernieuwing of de transformatie van een locatie die zich per definitie kenmerken door lange doorlooptijden kan er veel veranderen. Exogene factoren als de beschikbaarheid van subsidies kunnen van grote invloed zijn. Zicht op en kennis van de veranderende omstandigheden zijn dan ook van belang. Het goed volgen en bespreekbaar maken van de noodzakelijke aanpassingen in de aanpak van een project en traject zijn hierin wezenlijk.



vertrouwen speelt een cruciale rol in relaties

Vertrouwen speelt een cruciale rol in relaties. Waar vertrouwen ontbreekt ontstaan verborgen agenda's, worden positie- en machtspeletjes gespeeld, wordt er defensief gecommuniceerd. Het leidt tot vastlopende onderhandelingen en hoge transactiekosten. Er wordt veel energie en tijd besteed aan het in de gaten houden van elkaar. Waar veel vertrouwen bestaat ontstaat energie. De relaties worden dan waardevol omdat ze gemeenschappelijk voordeel opleveren. Als het vertrouwen tussen partijen groeit dan neemt de snelheid van handelen toe, worden de kosten lager en worden er betere prestaties geleverd.⁷ Er zijn drie verschillende bronnen voordeel die samenkomen in het begrip

vertrouwen: betrouwbaarheid, wederkerigheid en verhaal kunnen halen.

Betrouwbaarheid is het eenvoudige idee dat iedere partij levert wat hij de ander heeft beloofd.⁸ Daardoor worden zoekkosten (de kosten van het zoeken en doorlichten van geschikte partners), transactiekosten (de kosten van eindeloze onderhandelingen en het opstellen van gedetailleerde contracten) en monitoring kosten (het controleren of je partners doen wat ze hebben beloofd) beperkt. Naast de betrouwbaarheid is ook de norm van de wederkerigheid van belang. Met name voor de relatie tussen gemeente en corporatie een belangrijk beginsel. Beide partijen hebben een groot belang om een duurzame relatie tot stand te brengen. Ze zijn voortdurend op elkaar aangewezen om oplossingen te vinden voor de lokale woonvraagstukken. Ze kunnen mede daardoor een portfolio van deals in de tijd opbouwen. Een deal die op tijdstip 1 wordt gesloten en enkele nadelen heeft voor een van de partijen kan op een later tijdstip weer worden gecompenseerd. Zij kunnen samen proberen om voor de buurten en wijken in hun stad zoveel mogelijk maatschappelijke waarde te scheppen en de eventuele financiële voordelen die uit de daarbij noodzakelijke transacties voortvloeien weer terug te ploegen in hun stad.

Tot slot is het van belang dat partijen verhaal kunnen halen wanneer verplichtingen niet worden nagekomen. Het is van belang om goede mechanismen te ontwikkelen om conflicten te kunnen oplossen en patstellingen te kunnen doorbreken. In de relatie tussen gemeente en woningcorporaties zit hier een van de manco's.

Vertrouwen houdt per definitie in dat men zich kwetsbaar wil opstellen en dat men bepaalde marges van onzekerheid aanvaardt. Werken aan vertrouwen veronderstelt dat men de onderlinge relaties bespreekbaar maakt. Het is van groot belang om zicht te krijgen op elkaars referentiebeelden, mogelijkheden en grenzen. Werken aan vertrouwen is het

3 Binnenlands Bestuur, 9 februari 2007

4 *ibid.*

5 *ibid.* De uitspraak is van de Maastrichtse PvdA wethouder Jacques Costongs.

6 Bart Nooteboom, 'Vormen, grondslagen, gebruik en gebreken van vertrouwen', Schoonhoven 2002, pag. 9

7 Stephen M.R. Covey, *The speed of trust*, NY 2006

8 M. Watkins, 'Slagen als onderhandelaar', 2006, pag. 63 en 64

managen van wederzijdse verwachtingen. Veel voorkomende kortsluitingen in de relaties zijn het gevolg van projecties waarin doelen aan een andere partij worden toegedicht die niet getoetst worden of dat men gedrag dat in het verleden bestaan heeft extrapoleert naar de toekomst. Aan de andere partij worden dan verborgen agenda's toegekend. 'Als het over vertrouwen gaat, denken we bijna altijd aan de betrouwbaarheid van de ander'.⁹ De andere partij wordt dan een gemakkelijke zondebok zonder het eigen organisatiegedrag kritisch te beoordelen.

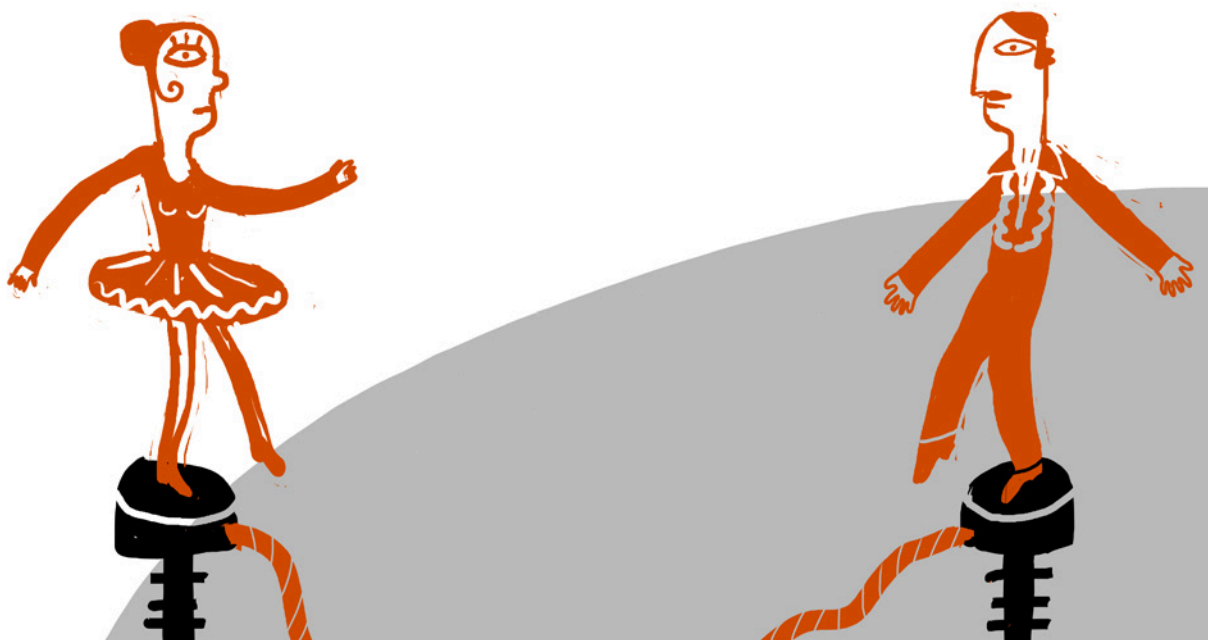
Over de veranderende relatie tussen gemeente en corporaties

In de handreiking die de VNG onlangs uitbracht over de totstandbrenging van woonvisies en prestatieafspraken wordt een aantal spelveranderingen wat preciezer benoemd.¹⁰ De gemeente beschikt over veel minder financiële stuurmiddelen dan in de jaren negentig. De zilveren koorden tussen gemeente en woningcorporatie zijn verdwenen. In zekere zin zijn de rollen zelfs gekanteld. In toenemende mate is de gemeente de vragende en verleidende partij geworden. Woningcorporaties verstrekken 'subsidies' (onrendabele toppen) om het wonen betaalbaar te maken of buurten leefbaar te houden. Deze verandering is het gevolg van de succesvol verlopen financiële verzelfstandiging. In het onderhandelingspel tussen gemeente

en corporaties blijven deze onrendabele toppen echter een bron van spanningen. Veel woningcorporaties willen voor deze onrendabele toppen gecompenseerd worden. Veel gemeentebesturen zien de onrendabele top echter in toenemende mate als een gevolg van de veranderende rolverdeling. Zij zien het als een kerntaak van de corporaties om betaalbaar wonen mogelijk te maken. Bovendien hebben zij het beeld dat de corporaties vermogend genoeg zijn. Een van de gevolgen hiervan is dat de sociale grondprijzen onder druk staan.

Ook de grondmarkt is sterk veranderd.¹¹ Tot voor kort had de lokale overheid de teugels op deze markt stevig in handen. Via de gronduitgifte had zij een sterk sturende rol. De posities op de grondmarkt zijn gewijzigd. Marktpartijen nemen vooral in uitleglocaties en transformatiegebieden grondposities in om langs deze weg bouwclaims op te bouwen. In de herstructureringsgebieden hebben de corporaties weer veel grondposities. Daarnaast voeren ook steeds meer woningcorporaties een actief grondbeleid.

de zilveren koorden tussen gemeente en woningcorporatie zijn verdwenen



Tegelijkertijd is het gemeentelijk grondbeleid verzakelijk. Europese spelregels leiden ertoe dat de gemeente de gronduitgifte vaak dient aan te besteden. Verder wordt de gemeente door de komst van de nieuwe grondexploitatiewet beter in staat gesteld een faciliterend grondbeleid te voeren. Daarnaast is het grondbedrijf voor veel gemeenten een wezenlijke bron om inkomsten te verwerven. Veel spanningen tussen de partijen hebben met deze gewijzigde rollen te maken.

sommige corporaties houden hun focus op een beperkt geografisch speelveld, andere kiezen voor schaalvergroting

Ook hebben de marktpartijen bij het realiseren van het lokale bouwprogramma een belangrijke rol verworven. Het aandeel van de bouwproductie die door middel van woningcorporaties tot stand komt is beperkter van omvang. Tot slot wordt het beleidsveld wonen veel breder gedefinieerd. Het gaat om veel meer dan het realiseren van een bouwopgave. Naast de motorfunctie in de woningmarkt zijn corporaties ook gangmakers in wijkvernieuwing waarin ze naast de fysieke opgave ook proberen om de sociale agenda inhoud te geven, onder meer op het gebied van wonen welzijn en zorg.

Veranderende positie gemeente

In de handreiking van de VNG worden twee conclusies getrokken die ook voor dit betoog van belang zijn. In de eerste plaats wordt vastgesteld dat de gemeente voor de uitvoering van haar woonbeleid niet meer beschikt over macht en dat het van haar gezag afhangt of zij erin slaagt haar beleid tot uitvoering te brengen. In de tweede plaats is zij op het gebied van wonen niet langer de partij die over verorderende bevoegdheden beschikt maar een netwerker die door onderhandelingen en samenwerkingsrelaties resultaten kan boeken. Hier gaat het dus om de bekende regierol

van de gemeente. Die rol heeft zowel een interne alsmede een externe component. De gemeente is immers een complexe matrixorganisatie. Zij is een samenstel van posities, rollen belangen en arena's. Zij is onder andere beheerder van de openbare ruimte, ruimtelijke ordenaar, handhaver, armoedebestrijder en economische ontwikkelaar. Het organiseren van de interne achterban in een gemeente is minstens zo ingewikkeld als het organiseren van de externe partijen die betrokken zijn bij het ontwikkelen en uitvoeren van beleid. Voor de relatie met de woningcorporatie is dit van grote betekenis omdat deze speler op steeds meer domeinen actief is. Voor wat betreft de interne arena is het van belang een goed onderscheid te maken tussen de politieke arena waarin sinds de dualisering de rol van de gemeenteraad sterk veranderd is en de bestuurlijke/ambtelijke arena's. In deze laatste arena's is een onderscheid te maken in de fysieke arena en de sociale arena. In de praktijk is er sprake van een fijnmazige werkverdeling. Voor het succesvol implementeren van de gewenste veranderingen op het speelveld wonen is het van groot belang dat met name de interne en externe coördinatie door de gemeente goed opgepakt wordt.

Veranderende positie corporaties

Veranderingen volgen elkaar in hoog tempo op. Verandering is de constante in ons bestaan. Dit geldt ook voor de maatschappelijke positionering van de woningcorporaties waarover de laatste jaren een maatschappelijk en politiek debat plaatsvindt. Van de in de anonimiteit opererende organisaties zijn de corporaties voorpaginanieuws geworden. De legitimiteit van woningcorporaties is niet vanzelfsprekend maar dient door prestaties verworven te worden. De missie is de brede zorg voor de kwaliteit van het wonen en leven in buurten en wijken. De woningcorporaties staan voor een aantal uitdagingen waar maatschappelijke prestaties verwacht worden. In de eerste plaats wordt verwacht dat woningcorporaties weer motoren van de woningmarkt worden door voldoende te bouwen. Daarnaast worden zij ook gezien als gangmakers in de wijkvernieuwing en versnellers van de vermaatschappelijking van de zorg. Voorts

9 R. Fisher, S. Brown, 'Met open vizier', 1989, pg 113

10 H. Wilhelm, S. Reith, 'Handreiking van Woonvisie tot prestatieafspraken', VNG, 2006

11 G. de Kam, 'Grondbeleid belangrijk fundament onder prestatieafspraken', B&G juli/augustus 2007



zijn ze belangenbehartigers voor verschillende specifieke doelgroepen waarbij ook een 'empowerment' van deze groepen van belang is. De investerings- en prestatiedruk is hoog. Soms vertonen overheden en andere belanghebbenden het gedrag dat ook bij hedgefondsen gebruikelijk is. Dit betekent dat woningcorporaties zelf heel goed hun financiële grenzen en mogelijkheden inzichtelijk dienen te maken. Het is leren besturen onder grote maatschappelijke en financiële druk. Hier ligt de grootste nieuwe uitdaging voor de corporatiebestuurders, met name ook in hun relatie met gemeenten. In dit veranderende speelveld maken corporaties verschillende keuzen. Sommigen houden hun focus op een beperkt geografisch speelveld. Andere corporaties kiezen voor schaalvergroting en proberen in meerdere gemeenten posities op te bouwen. De onderlinge concurrentie tussen corporaties is daardoor ook toegenomen. De relaties met de gemeenten worden hierdoor ingewikkelder. Er is sprake van zowel coöperatieve als competitieve relaties.

Vier relatietypen

Ideaaltypisch kenmerken de relaties tussen gemeenten en woningcorporaties zich door vier patronen: hiërarchie, competitie, onderhandelen en samenwerken. Bij hiërarchische sturing heeft de lokale overheid wel degelijk doorzettingsmacht. Bestemmingsplannen zijn er een typisch voorbeeld van. Wel worden bij de totstandkoming van deze 'verordeningen' steeds meer de belanghebbenden betrokken. Er is dus meer en meer sprake van een onderhandelingsplanologie. De culturele genen van veel gemeentelijke organisaties zijn echter nog steeds doordrongen van een hiërarchische mentaliteit. Met name bij de vertaling van het woonbeleid in prestatieafspraken is dit een contraproductieve benadering. Prestatieafspraken zijn immers instrumenten in een horizontale, gelijkwaardige verhouding tussen gemeente en corporaties. Ook te diepgaand interveniëren in de opdrachtgevende rollen van woningcorporaties kan tot botsingen leiden.

In toenemende mate maakt de gemeentelijke overheid ook gebruik van de mogelijkheid om competities tussen partijen te houden. Op het gebied van welzijn en zorg zijn de aanbestedingen van de WMO er een voorbeeld van. Ook locaties worden regelmatig getenderd. Deze vormen van competitie kunnen de bestaande samenwerkingsrelaties onder druk zetten. In die competities ligt de focus dan teveel op prijsconcurrentie en wordt er te weinig gekeken wat de effecten van de competitie voor andere trajecten kunnen zijn of voor de wat langere termijn. De schaduw van de toekomst wordt dan veronachtzaamd.

mede als gevolg van hun geografische binding zijn woningcorporaties en gemeenten op elkaar aangewezen

Verder is onderhandelen van belang. Bij onderhandelen denken mensen al snel aan handje klap op een automarkt. Dit is het dealgerichte onderhandelen. Het gaat daarbij vaak om eenmalige transacties met partijen waarmee je in de toekomst niet meer te maken krijgt. Mede als gevolg van hun geografische binding zijn woningcorporaties en gemeenten bijna voortdurend op elkaar aangewezen. Het gaat dus om vormen van onderhandelen waarin je elkaar bijna dagelijks tegenkomt. Betrouwbaarheid is dan een kritische succesfactor. Daarnaast is het van wezenlijk belang om oog te hebben voor de reële belangen van de andere partij. Het gaat dus ook om inclusief denken en handelen. Relatiegericht onderhandelen is van groot belang omdat op die manier het wederzijdse vertrouwen sterk toeneemt. Van belang hierbij is ook om de uitvoerbaarheid van voorstellen tot een gedeelde verantwoordelijkheid te maken.

Van samenwerking is sprake wanneer partijen proberen om een gemeenschappelijk doel te realiseren. De belangen van de partijen lopen in een dergelijk geval parallel. Op tal van gebieden wordt er geprobeerd om ketensamenwerking op gang te brengen. Voorbeelden zijn te vinden op het gebied van wonen, welzijn en zorg. Dit type van ketensamenwerking komt alleen van de grond als oplossing voor een dominant (keten)probleem. Er wordt dan samengewerkt op basis van door alle betrokken partijen herkende en erkende problemen.

Een dominant (keten)probleem is een vraagstuk waarvan alle betrokken partijen last hebben of een voordeel verwerven en dat alleen door samenwerking kan worden opgelost. De bereidheid tot samenwerking wordt onder meer gevoed door:

- > Gelijkwaardigheid: er is niet een partij die anderen de wet voorschrijft;
- > Bescherming kernwaarden: het samenwerkingsproces stelt geen eisen aan een van de partijen die zij niet kan honoreren omdat het in strijd is met een kernwaarde van de betrokken organisatie;
- > Voortgang en inhoudelijke kwaliteit: bij de partijen is er sprake van een gedeeld urgentiegevoel, er is slagkracht en er worden resultaten geboekt die op eigen kracht niet te realiseren zijn.

Tot slot

Een sterk partnership van gemeente en woningcorporatie ontstaat alleen als er voldoende vertrouwen is in elkaar. Vertrouwen ontstaat niet vanzelf. Het vraagt om een investering in de relatie. Net als in een huwelijk dus.

Het is daarbij van belang dat geen van de partijen op de ander gaat zitten wachten. Zelf initiatief nemen om de relatie te versterken. Durf ook te experimenteren. Breng professionals uit beide organisaties bij elkaar en laat ze een agenda van de toekomst maken. Creëer verrijkende gemeenschappen die buiten de grenzen van de eigen organisatie kunnen denken. Durf de klassieke hiërarchische sturing los te laten. Kortom, durf te vertrouwen.

de relaties tussen gemeenten en woningcorporaties kenmerken zich door vier patronen: hiërarchie, competitie, onderhandelen en samenwerken