

Dynamiek in de driehoek: prestatieafspraken, visies en instituties

Over het samenspel tussen gemeente, woningcorporatie
en huurdersorganisatie – lessen uit visitaties.

SVWN

Stichting Visitatie
Woningcorporaties Nederland



Dr. J.J. (Jos) Koffijberg MPA
Prof. mr. dr. J.A. (Hans) de Bruijn

INHOUDSOPGAVE

Over dit essay	3
II. Visie	12
III. Institutionele verhoudingen	19
IV. Perspectief	28
Over de auteurs	30
Literatuursuggesties	31

OVER DIT ESSAY

Het lokale volkshuisvestingsbeleid wordt in hoge mate bepaald door de verhoudingen tussen de gemeente, de lokaal werkzame woningcorporaties en de huurdersorganisaties. In de herziene Woningwet van 2015 heeft deze 'lokale driehoek' een belangrijke positie gekregen. De wet voorziet in een procedure waarlangs partijen tot afstemming van hun activiteiten moeten komen. Prestatieafspraken, een gemeentelijke woonvisie, een bod van de corporatie op die woonvisie en gezamenlijk overleg vormen daarin centrale elementen.

Dit essay bevat een beschouwing over het functioneren van de lokale driehoek, op basis van ervaringen en inzichten uit visitaties. Iedere woningcorporatie in Nederland laat zich eens in de vier jaar visiteren. Aan de hand van een vaste methodiek onderzoekt een visitatiecommissie de maatschappelijke prestaties van de corporatie over de afgelopen periode en hoe de corporatie functioneert in het overleg met gemeente, huurders en andere lokale belanghebbenden. Sinds 2019 vraagt de methodiek van de commissie ook een beschouwing over de kwaliteit van de prestatieafspraken en het proces - in de lokale driehoek - waarin die afspraken tot stand zijn gekomen.

Voor dit essay hebben we gebruik gemaakt van de inzichten uit ruim honderd visitatierapporten die tussen april 2019 en augustus 2020 zijn verschenen. Daarbinnen zijn dertig rapporten uitgebreider bestudeerd. Ook hebben we twee groepsgesprekken gevoerd met enkele ervaren visitatoren en *practitioners* - wethouders, corporatiebestuurders en vertegenwoordigers van huurdersorganisaties.

De afgelopen jaren is het functioneren van de lokale driehoek al vaker onderzocht. We noemen de evaluatie van de Woningwet en de studies die daaraan voorafgingen (2018), onderzoek van Platform31 naar lokale samenwerking (2018) en de jaarlijkse Staat van de Volkshuisvesting (inmiddels Staat van de Corporatiesector). Dat onderzoek gaan we niet herhalen. Ook ligt het accent niet op een analyse van aard en inhoud van de prestatieafspraken; daarvoor verwijzen we naar de tweejaarlijkse monitor prestatieafspraken, in opdracht van BZK opgesteld door Companen.

In dit essay kijken we bestuurskundig, op zoek naar beelden en patronen die we in de visitaties tegenkomen, waarbij we ons laten voeden door wat we weten uit wetenschappelijke literatuur en ervaringen elders. (We zien daarbij overigens af van uitvoerige literatuurverwijzingen; het essay biedt vooral - hopen we - *food for thought*. Wie zich verder wil oriënteren op wetenschappelijke publicaties, vindt daarvoor in de bijlage enkele suggesties.) We kijken naar het heden en recente verleden, maar doen dat vooral met het oog op de toekomst: wat kunnen we leren van het functioneren van de lokale driehoek, welke dynamiek en welke dilemma's doen zich voor, en welke *ways out* zijn er voor punten waarop de driehoek soms niet goed functioneert?

Het essay kent drie ingangen: (I) prestatieafspraken, (II) visies en (III) institutionele verhoudingen. We beginnen bij het concrete instrumentarium van de prestatieafspraken, die een belangrijk vehikel zijn om de samenwerking vorm te geven. Prestatieafspraken veronderstellen een visie op wonen - het volgende thema. Prestatieafspraken en woonvisie zijn beiden ingebed in een netwerk van spelers of, anders geformuleerd, een institutionele structuur - het derde thema. We sluiten af met enkele gedachten over wat de inzichten uit ons verhaal kunnen betekenen voor het functioneren van de driehoek in de nabije toekomst en voor de inrichting van visitaties.

I PRESTATIEAFSPRAKEN

Prestatieafspraken zijn het vehikel van de samenwerking in de driehoek. Welke beelden treffen we aan?

Prestatieafspraken hebben positieve effecten ...

Het is overduidelijk dat de systematiek van prestatieafspraken een groot aantal positieve effecten heeft. In de visitatie-rapporten komen we die met grote regelmaat tegen. Over het algemeen bevestigen de visitatierapporten de conclusies die in de evaluatie van Woningwet en onderzoek van Platform31 al over prestatieafspraken en het functioneren van de lokale driehoek getrokken zijn:

- de systematiek van prestatieafspraken disciplineert, ze stimuleert partijen om met elkaar in gesprek te gaan; uit de visitaties blijkt dat dat laatste voordien niet overal vanzelfsprekend was;
- in veruit de meeste gemeenten zijn er inmiddels prestatieafspraken, en de meeste prestatieafspraken zijn ook minder vrijblijvend dan vóór 2015; wel wordt vaak opgemerkt dat de afspraken nog onvoldoende concreet, bindend en wederkerig zijn;
- de samenwerking tussen gemeente en corporatie is vrijwel overal verdiept en verloopt meer gestructureerd, al zijn er ook hier uitzonderingen;
- de samenwerking is uitgebreid met de inbreng van huurdersorganisaties, in veruit de meeste sets van prestatieafspraken zijn zij mede-ondertekenaar; wel klinkt in de visitaties zorg over de inhoudelijke complexiteit en de forse tijdsbelasting die de prestatieafspraken van huurdersorganisaties vragen;
- gemeenten krijgen meer invloed, nemen vaker regie, al zijn er nog opvallend veel visitaties waarin juist gewezen wordt op een gebrek aan gemeentelijk initiatief en sturing;
- lokale prestatieafspraken sluiten vaak aan op regionale afspraken, al zorgen regionale (verdelings) vraagstukken soms ook voor spanning met lokale wensen.
- de onderwerpen die als 'rijksprioriteit' zijn aangemerkt komen over het algemeen goed aan bod in de prestatieafspraken.

... en bovendien zijn er vaak interessante bijvangsten

Daarnaast heeft het systeem van prestatieafspraken nog een aantal 'bijvangsten' - effecten die niet expliciet beoogd waren, maar die wel belangrijk zijn:

- de relatie tussen gemeente en corporatie is verbeterd: dit ligt in het verlengde van het hierboven genoemde eerste effect, maar gaat een stap verder; partijen grijpen het systeem van prestatieafspraken aan om van de nood een deugd te maken en te investeren in hun relatie; in bijvoorbeeld Dokkum, Poortugaal en Vlissingen heeft dat geleid tot betere verhoudingen;
- de betrokkenheid van huurdersorganisaties leidt vaak tot inhoudelijk rijkere gesprekken en afspraken, onder meer doordat zij perspectieven, vraagstukken en taal uit de 'leefwereld' inbrengen die afwijken van de 'standaardthema's', zoals opgemerkt in de visitaties van Rentree (Deventer) en Sité (Doetinchem);
- de Raad van Commissarissen (RVC) van een corporatie heeft met de prestatieafspraken een instrument in handen om zowel zijn klankbord- als toezichtsrol beter te vervullen; in visitaties wordt hier uitdrukkelijk op gelet, visitatoren constateren dat veel RvC's de prestatieafspraken hiervoor actief aangrijpen;

'De Woningwet en de daaruit volgende opgave om gezamenlijk prestatieafspraken te maken was een mooie relatietest.' (visitatie Domesta, Emmen)

- corporaties worden opnieuw gewaardeerd om wat ze maatschappelijk kunnen betekenen: de verankering van de cyclus rond prestatieafspraken in de herziene Woningwet was primair bedoeld om corporaties te binden en te disciplineren, maar lijkt er - natuurlijk naast andere factoren - aan te hebben bijgedragen dat sommige gemeenten bewuster zijn gaan zijn nadenken over wat corporaties kunnen betekenen voor de aanpak van lokale vraagstukken; in dat proces zijn zij soms positief verrast door het initiatief, de kennis, het netwerk en de realisatiekracht van corporaties, ook als het om sociale problematiek gaat.

Er wordt ook geleerd over hoe je prestatieafspraken maakt

Een belangrijk aspect hier is ook dat in veel lokale driehoeken wordt geleerd over het gebruik van prestatieafspraken. Afspraken worden bijvoorbeeld ieder jaar concreter en er ontstaat meer routine in de samenwerking. Ook inhoudelijk groeien de gesprekken, waardoor de prestatieafspraken die daaruit voortkomen, aan betekenis en kwaliteit winnen. En na afspraken over de klassieke, vaak fysieke woon-thema's komen nu steeds vaker sociale opgaven aan de orde. Veelal kiezen partijen er ook voor om het proces minder arbeidsintensief te maken - bijvoorbeeld door één keer in de vier jaar meerjarenafspraken te maken, met jaarlijks een update. Degelijke leerprocessen duiden erop dat prestatieafspraken een zekere mate van volwassenheid hebben bereikt - ze zijn ingebed in de driehoek en het systeem van prestatieafspraken wordt aangepast en verbeterd, waar nodig.

Van fysiek naar sociaal: dat vraagt om een attitude waarbij Wonen Zuid van andere partijen mag vragen hun deel van de samenwerking vorm te geven en waar te maken. Dat leidt bij partijen tot een 'andere mindset' (visitatie Wonen Zuid, Roermond)

De Wet van de Afnemende Effectiviteit dreigt

Deze laatste constatering heeft ook een keerzijde. In de literatuur over prestatieafspraken wordt gesproken over de Wet van de Afnemende Effectiviteit. Het idee is dat prestatieafspraken positieve effecten hebben, maar dat het instrument na verloop van tijd minder effectief wordt. Het wordt onderdeel van de dagelijkse routines en kan daardoor bureaucratiseren en ritualiseren: het wordt een jaarlijkse invuloefening, wordt meer een instrument voor de staf dan voor de bestuurders, en verliest daardoor zijn rol in bestuurlijke relaties.

Zo af en toe komen we signalen tegen dat deze wetmatigheid ook de kop op steekt in de lokale driehoek. De afspraken dreigen bijvoorbeeld te juridificeren - ze zien eruit als een contract, dus gaan partijen zich ook terughoudender gedragen en ontstaat het beeld van prestatieafspraken als een afvinklijst. Dat mag, maar heeft als risico dat het instrument een meer beperkte rol gaat spelen. In diverse visitatierapporten wordt gesteld dat prestatieafspraken niet zozeer een af te vinken en 'in beton gegoten' contract moeten zijn, maar veel meer een richtinggevend kompas voor de bestuurders in de driehoek (visitaties Waardwonen en Dunavie). Andere signalen die we tegenkomen die wijzen op het risico van afnemende effectiviteit:

- afspraken worden te uitgebreid en te gedetailleerd. Daardoor zijn ze niet langer goed communiceerbaar en bureaucratiseren ze (Rotterdam, Huissen);

'Wij produceren met de verschillende gemeenten waarin we actief zijn jaarlijks zo'n 300 bladzijden aan prestatieafspraken. Het lijkt wel een telefoonboek.' (gesprek met visitatoren en practitioners)

- het proces verdringt de inhoud: het jaarlijks uitbrengen van biedingen en de vele overleggen over prestatieafspraken kosten zóveel tijd en energie, dat de aandacht meer naar de procedure en het halen termijnen dan naar de inhoud gaat;
- een variant daarop: het overleg beperkt zich tot de formele procedure en overlegmomenten volgens de wet. Daardoor is er niet of nauwelijks (informeel) contact tussen partijen voorafgaand aan het bod, met als gevolg een starre wij-wij-situatie die productieve samenwerking (ook bij de realisatie van afspraken) in de weg staat (Amsterdam);
- de cyclus van jaarlijks nieuwe afspraken is (te) kort, prestatieafspraken worden een verplicht nummer, de scherpste en energie lekken weg (o.a. visitatie IJsseldal Wonen, Lochem).

In veel gemeenten is de praktijk van prestatieafspraken betrekkelijk recent (van ná 2015). Maar als het nieuwe eraf is en partijen zich voor de zoveelste keer moeten opmaken voor het sluiten van prestatieafspraken, neemt het risico van afnemende effectiviteit toe. Dat is een serieus aandachtspunt voor de komende jaren, waar in de rapporten af en toe ook voor gewaarschuwd wordt (bv visitatie SSH over de situatie in Rotterdam).

Prestatieafspraken vormvrij of standaardiseren? Een trilemma

En dan speelt hier nog een belangrijk vraagstuk rond standaardisatie van prestatieafspraken. Prestatieafspraken zijn momenteel vormvrij. Dat biedt iedere lokale driehoek de mogelijkheid om op een eigen wijze invulling te geven aan de prestatieafspraken: meer of minder gedetailleerd, concreet, uitgebreid - et cetera. De Autoriteit woningcorporaties (Aw) heeft zich in de Staat van de corporatiesector 2019 kritisch uitgelaten over deze vormvrijheid, en stelt de vraag of er geen landelijke eisen gesteld moeten worden aan de vorm en inhoud van prestatieafspraken. Die kritiek levert een trilemma op:

- enige standaardisatie van de prestatieafspraken kan voordelen hebben: het is bevorderlijk voor de vergelijkbaarheid van de prestatieafspraken (zowel onderling als in de tijd) en levert een extra controlemechanisme op voor de toezichthouder;
- tegelijk: standaardisatie van prestatieafspraken kan op lokaal niveau processen van bureaucrativering en ritualisering aanjagen - wanneer de standaardisatie niet past op de lokale situatie of wanneer het beeld ontstaat dat de prestatieafspraken meer van de Aw dan van de lokale driehoek zijn;
- daar staat weer tegenover dat het voor kleinere gemeenten aantrekkelijk kan zijn om over een soort standaardformaat te beschikken, vanuit de gedachte dat deze gemeenten minder capaciteit hebben om een eigen systematiek van prestatieafspraken te maken. Risico is dus dat goedbedoelde support voor kleine gemeenten resulteert in meer bureaucratie en ritueel in grote gemeenten.

'Als visitor heb ik nooit gemerkt dat de vorm een probleem is – wel de uitgangssituatie: of partijen elkaar vertrouwen.' (gesprek met visitatoren en practitioners).

Uiteraard is het trilemma oplosbaar door een goede *trade off* te vinden tussen de drie perspectieven, of door verschillende formats die in de praktijk blijken te werken als inspirerende voorbeelden te verspreiden - de boodschap hier is dat enkel een pleidooi voor meer standaardisatie de Wet van de Afnemende Effectiviteit kan activeren.

De noodzaak en het risico van integraliteit: systemen van prestatieafspraken dijen uit

Nauw verbonden met de Wet van de Afnemende Effectiviteit is het risico dat systemen van prestatieafspraken teveel uitdijen. Een eerste oorzaak daarvoor bespreken we al eerder: een systeem van prestatieafspraken kan uitdijen doordat de afspraken ieder jaar gedetailleerder worden. Wanneer partijen elkaar bijvoorbeeld wantrouwen, is er de natuurlijke neiging om afspraken meer te detailleren, om zo allerlei *loopholes* te voorkomen.

Hier staan we stil bij de andere belangrijke oorzaak: de inhoudelijke agenda van de driehoek wordt steeds breder. Zo is er de toenemende urgentie van de groeiende sociale problematiek in buurten en wijken, waardoor samenwerkingspartners in dit domein steeds meer in beeld komen. Menige visitatiecommissie geeft de lokale partijen in overweging te verkennen of partners in dat domein niet meer dan nu het geval is, bij de prestatieafspraken moeten worden betrokken en de afspraken misschien zelfs wel moeten mee-ondertekenen. Het andere grote thema op de agenda van de driehoek is de energietransitie, die verstrekkende gevolgen voor de corporaties heeft.

Hoe met deze ontwikkeling om te gaan in de prestatieafspraken?

Een eerste opvatting noemen we 'integrale afspraken'. Wanneer de agenda van de driehoek zich verbreedt, moeten ook prestatieafspraken worden verbreed. Zoals gezegd, meerdere visitatiecommissies hebben hiervoor gepleit - zo wordt in de visitatierapporten van de Huismeesters, Dunavie, Rentree en de Alliantie een pleidooi gevoerd voor het betrekken van zorg- en welzijnspartijen bij de prestatieafspraken en van andere wethouders dan wonen alleen. Het voordeel hiervan is duidelijk: als corporaties een bredere, meer integrale agenda krijgen, en als prestatieafspraken een cruciaal instrument zijn, is het logisch dat prestatieafspraken ook breder en meer integraal worden.

'Verbreed het bod op de woonvisie naar een bod op de omgevingsvisie of het gemeentebestuur, en betrek het hele college.' (suggestie deelnemer gesprek met visitatoren en practitioners)

Daarmee is ook het nadeel gegeven: meer thema's, meer afspraken en meer partijen kunnen leiden tot over-complexiteit - inhoudelijk, maar zeker ook in het proces van totstandkoming en monitoring van de afspraken. En over-complexiteit zal onherroepelijk tot bureaucrativering en ritualisering leiden.

Een tweede opvatting is dat prestatieafspraken juist beperkt gehouden moeten worden - en dat uitdijende afspraken het begin van het einde zijn. Prestatieafspraken kunnen alleen hun werk doen als ze relatief eenvoudig en beperkt, en daardoor ook goed communiceerbaar zijn. De elegantie van prestatieafspraken is de kracht van prestatieafspraken. In de literatuur wordt dit ook benadrukt: partiële systemen zijn vaak effectiever dan integrale systemen. Het risico is uiteraard dat ze daarmee hun relevantie verliezen voor belangrijke onderwerpen.

'We moeten voorkomen dat alles in detail vast komt te liggen, want daar worden partijen veel te voorzichtig van.' (visitatie de Alliantie)

Uiteraard is het belangrijk dit enerzijds, anderzijds te erkennen. Vervolgens kan er worden gezocht naar uitwegen. Het systeem van prestatieafspraken kan bijvoorbeeld meer gelaagd worden gemaakt: (1) meerjarige afspraken voor de lange termijn, die bovendien (2) globaal en kaderstellend zijn. Partijen kunnen (3) vervolgens een aantal thema's selecteren voor meer concrete jaarlijkse afspraken - waarbij geen poging wordt gedaan om voor alle terreinen gedetailleerde afspraken te maken. Voor sommige terreinen wordt dan alleen gewekt met de meerjarige, globale afspraken.

In de praktijk zien we volop voorbeelden hiervan, zowel in stedelijke als meer landelijke gebieden (Breda, Roosendaal, Helmond, Deventer, Wassenaar, Veenendaal, Krimpenerwaard, Noord-West Drenthe, Eemsdelta). Toch is de praktijk nog lang niet zover als veel partijen zouden willen. In een groot aantal visitaties klinkt de dringende behoefte aan meer meerjarige kaderafspraken, zodat de 'hitte van de jaarschijf' vermindert. Niet iedereen is er overigens gelukkig mee, soms willen gemeenten of huurdersorganisaties vasthouden aan het systeem van jaarlijkse afspraken (Arnhem, Maastricht, Wageningen).

Systemen van prestatieafspraken ritualiseren - maar dat is te vermijden

De Woningwet vraagt van een corporatie dat zij elk jaar een bod (overzicht van voorgenomen activiteiten) uitbrengt aan de gemeente en daarover prestatieafspraken maakt. Ook al is er inmiddels wat meer ruimte om die afspraken voor een langere periode te maken, het blijft een periodiek terugkerende opdracht. Dat is logisch en onvermijdelijk, de werkelijkheid van het wonen is immers veranderlijk, de economische en politieke conjunctuur hebben grote invloed en ook migratiestromen, ontwikkelingen op aanpalende beleidsterreinen of rechtszaken (stikstof, PFAS) kunnen voor onverwachte nieuwe situaties zorgen. Tegelijk kent zo'n afspraken cyclus het risico van sleetsheid of ritualisering. Dat geldt zeker voor het derde of vierde jaar van een (nieuw) college, en al helemaal als er sprake is van weinig wisseling van betrokken partijen en personen. We vinden dat regelmatig terug in de visitatierapporten (bijvoorbeeld Lochem, Arnhem). Het voordeel van ieder jaar dezelfde cyclus - bij gelijkblijvende omstandigheden - is de efficiëntie: partijen kennen elkaar, de systematiek en inhoud van prestatieafspraken zijn bekend, partijen hoeven ze slechts te actualiseren. De keerzijde is sleetsheid, het risico dat de prestatieafspraken en voorbereiding ervan een verplicht nummer worden, dat belangrijke ontwikkelingen over het hoofd worden gezien, tunnelvisie ontstaat, verminderde alertheid, gebrek aan inspiratie en gebrek aan ambitie.

Hoe daarmee om te gaan? Uiteraard kan de frequentie simpelweg worden verlaagd: mik op een systeem van tweejaarlijkse prestatieafspraken, zoals sommige visitatoren voorstellen. Een gelaagd systeem van prestatieafspraken, zoals hierboven beschreven, kan eveneens uitkomst bieden. Maar er zijn ook andere voorzieningen om het jaarlijkse gesprek over prestatieafspraken levendig en inspirerend te houden. Uit de literatuur weten we dat waar partijen elkaar in steeds dezelfde samenstelling tegenkomen, 'cognitieve fixatie' op kan treden. Een sociale interventie blijkt dan vaak effectief: de introductie van een derde partij met nieuwe opvattingen en ideeën. We zien dat ook in de praktijk van de lokale driehoek terug, in de vorm van het inroepen van een externe onderzoeker of procesbegeleider. Zo hebben partijen in Arnhem vorig jaar een gezaghebbend wijkexpert uitgenodigd om de gesprekken ter voorbereiding van nieuwe prestatieafspraken vanuit een heel ander perspectief te starten.

Lokale optimalisatie, dus regionale sub-optimalisatie

In de literatuur wordt veelvuldig gewezen op een belangrijk nadeel van prestatieafspraken: de betrokken partijen zijn geneigd deze afspraken te optimaliseren - en dat kan problematisch zijn en elders tot sub-optimalisatie leiden. Concreet: wanneer lokale driehoeken prestatieafspraken maken, kan dat tot negatieve neveneffecten leiden op regionaal niveau. Of, minder scherp: een lokale afspraak kan geen goede afspraak zijn, als regionale aspecten niet zijn meegewogen.

Regionale afspraken tussen gemeenten en corporaties kunnen bijvoorbeeld gaan over woonruimteverdeling of over de omvang en spreiding van het bestand aan sociale huurwoningen. Idealiter worden er regionale afspraken gemaakt, die zich vervolgens vertalen in lokale prestatieafspraken, onder meer over nieuwbouw, sloop en verkoop. De werkelijkheid is minder ideaal wanneer:

- de *processen* van totstandkoming van de prestatieafspraken niet op elkaar zijn afgestemd - reeds gemaakte lokale afspraken bemoeilijken bijvoorbeeld regionale afspraken. Wanneer er sprake is van regionale problematiek, is het belangrijk dat lokale prestatieafspraken voldoende ruimte bieden om regionaal afspraken te kunnen maken - dichtgetimmerde en gedetailleerde lokale prestatieafspraken kunnen dat ernstig belemmeren;
- het *inhoudelijk* lastig blijkt goede afspraken te maken, bijvoorbeeld omdat het regionaal overleg is gepolitiseerd;
- er allerlei *operationele problemen* kunnen zijn - operationeel wordt het maken van afspraken een stuk lastiger als iedereen andere kaders, begrippen en formats hanteert.

Wat is de *way out*? Wat de laatstgenoemde operationele problemen betreft: die zijn uiteraard oplosbaar als ze aandacht krijgen. Een voorbeeld: in de regio Eindhoven wordt een 'regionale begrippenlijst wonen' gehanteerd, met daarin definities van de begrippen die nodig zijn om de afspraken te maken en/of toe te lichten. Daardoor worden regionaal en lokaal hetzelfde kader en dezelfde taal gehanteerd. Ook volgen de prestatieafspraken in de negen betrokken gemeenten een gezamenlijk afgesproken format met nagenoeg dezelfde indeling in thema's. Een vorm van standaardisatie die voor deze regio voorlopig effectief lijkt.

Verder kunnen we wijzen op een soortgelijk arrangement als in de voorgaande paragraaf. Regionale afspraken zijn meerjarig en bieden lokale driehoeken ruimte in de uitvoering. Daardoor ontstaat *loose coupling* van verschillende sets van afspraken - al is dat geen garantie voor effectiviteit en optimalisatie van maatschappelijk resultaat of het wegnemen van regionale belangentegenstellingen. Daarvoor ligt de sleutel eerder in de kwaliteit van het proces, waarbij overigens ook de provincie of het Rijk een rol kunnen spelen in de vorm van regionale agenda's en het bieden van een ruimtelijk investeringsperspectief (NOVI), en de inzet van financiële instrumenten onder voorwaarden van regionale afstemming, zoals in het verleden bij het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing.

Van prestatieafspraken naar proces

Prestatieafspraken gaan over de relatie tussen aan aantal partijen - en dus is uiteraard het proces dat deze partijen met elkaar doormaken van groot belang. Het gaat daarbij om het proces van totstandkoming van prestatieafspraken, maar ook om het proces van monitoring, herbevestiging of actualisering van afspraken nadat deze zijn gemaakt.

Het is bijna een natuurlijke ontwikkeling van prestatieafspraken dat de aandacht in de loop der tijd verschuift van de inhoud van de afspraken naar de processen rondom deze prestatieafspraken. In die processen ligt namelijk een belangrijke sleutel om om te gaan met enkele van de genoemde risico's rond prestatieafspraken - zoals bureaucrativering en ritualisering. Een goed vormgegeven proces heeft een aantal voordelen.

Het kan leiden tot meer *draagvlak voor en eigenaarschap* van de prestatieafspraken. Wie bij het maken en monitoren daarvan is betrokken, weet zich immers daar ook meer aan gebonden. Een goed proces betekent ook dat de afspraken gaan leven bij de deelnemers - en kan daarmee een belangrijk wapen zijn tegen bureaucrativering en ritualisering.

Een goed proces is het antwoord op allerlei vormen van complexiteit waarmee partijen worden geconfronteerd. In een proces kunnen partijen investeren in *gemeenschappelijke beeldvorming* over die complexiteit. Als eerste voorbeeld noemen de keuze tussen integrale en partiële prestatieafspraken. Dat is, zo gaven we aan, een dilemma. Enerzijds zullen de partijen in de driehoek recht willen doen aan de brede agenda waarmee zij worden geconfronteerd (ook sociale issues, ook energietransitie), anderzijds mogen de prestatieafspraken ook niet overmatig complex worden. In een proces kan een dilemma als dit worden gedeeld en kunnen er gemeenschappelijke keuzes worden gemaakt. Iedere keuze in een dilemma heeft risico's en tekortkomingen en ook daarover kunnen afspraken worden gemaakt.

Een tweede voorbeeld heeft betrekking op de vraag of prestatieafspraken meer SMART gemaakt moeten worden dan ze nu zijn. Daarvoor zijn argumenten voor en tegen en vaak luidt het antwoord op de vraag of een afspraak SMART moet zijn - 'it depends'. Het hangt af van een groot aantal, voornamelijk lokale factoren. SMART kan een oplossing zijn, maar ook een probleem. 'It depends'-vragen kennen geen eenduidig inhoudelijk antwoord - het is aan de betrokken partijen om in een proces tot een gemeenschappelijk antwoord te komen, dat draagvlak heeft.

Verder is een goed proces voorwaarde voor het *ontstaan van vertrouwen*. In een aantal visitatierapporten gaat het over een gebrek aan vertrouwen in de lokale driehoek (visitaties Dunavie, Sité, Sint Willibrordus, Volkshuisvesting Arnhem, de Alliantie). Dat kan zich vertalen in zeer gedetailleerde prestatieafspraken - of in een gemeente die stuurt op uitvoeringsniveau in plaats van resultaatsniveau. Over vertrouwen valt veel te zeggen en beschadigd vertrouwen laat zich niet makkelijk herstellen - maar een ding is duidelijk: vertrouwen kan alleen ontstaan en groeien in een proces. Zonder proces geen herstel van vertrouwen.

Een goed proces is context-afhankelijk...

Nu is natuurlijk de vraag: wat is een goed proces? We komen een variëteit aan opties tegen in de visitatierapporten. Een paar voorbeelden:

- nauwelijks een proces (I): het bod van de corporatie(s) wordt dan 'zonder veel inhoudelijke discussie tot prestatieafspraken verheven' (visitatie Wonen NW Friesland);
- nauwelijks een proces (II): de corporatie doet een voorstel voor prestatieafspraken volgens een vast format en stuurt dat naar de gemeente, waarna de gemeente al dan niet reageert (visitatie Habion, landelijke werkende ouderenhuisvester, met in veel gemeenten beperkt bezit);
- een ambtelijk, soms slechts telefonisch proces waarna bestuurders instemmen met prestatieafspraken en ondertekening per post plaatsvindt (visitatie SSH over situatie in Bunnik);

- een proces met indiening bod door corporaties conform Woningwet waarbij de gemeente klankbordbijeenvakomsten organiseert om huurdersorganisaties met elkaar in gesprek te brengen en extra gelegenheid te bieden gesprekspunten aan te dragen (Utrecht);
- een proces waarbij de corporatie het initiatief neemt en de gemeente bevrageet op de thema's die in bod en afspraken aan de orde moeten komen (visitatie Wonen Zuid);
- een combinatie van één-op-één gesprekken tussen partijen (ook tussen gemeente en huurders) en gesprekken waarbij alle partijen aanwezig zijn (Coevorden);
- een participatief proces met een begeleidingscommissie of thematische werkgroepen (Breda, Doetinchem, Maastricht, Wageningen);
- een tweedaagse waarbij gemeente, corporaties en huurdersorganisaties met elkaar aan het werk gaan, waarna de corporaties een bieding doen die vervolgens wordt omgezet in prestatieafspraken (Eindhoven);
- een proces waarin afspraken gemaakt worden op koepelniveau (gemeente, federatie van corporaties en federatie van huurdersorganisaties), met daaronder processen van overleg met achterbannen (Amsterdam).

Elk van deze typen processen kan werken; er is zeker geen 'one best process' aan te wijzen. Ook het antwoord op de vraag wat het goede proces is, luidt daarom: 'it depends'. Sommige (stevige) bestuurders zijn van mening dat de beste prestatieafspraken worden gemaakt na scherpe gesprekken over keuzes en afwegingen, gesprekken 'waarin het knettert'. Maar in een situatie waarin partijen elkaar (nog) niet vertrouwen, kan dat juist averechts werken. Een uitvoerig participatief traject kan inspirerend zijn en door visitatiecommissies zelfs als lichtend voorbeeld worden toegejuicht. Maar het roept bij betrokken (gemeente, corporatie én huurders) - en zeker bij een tweede ronde - ook verzuchtingen op over stroperigheid, inefficiency en praatcircuits (Emmen, Wageningen). Iedere driehoek moet daarom zijn eigen proces bepalen, en de inrichting daarvan is afhankelijk van veelal lokale factoren (aard problematiek, omvang en positie gemeente in regio, omvang corporatiebezet, onderlinge verhoudingen, organisatiegraad huurders, bestaande tradities en routines, last van het verleden, inhoudelijke expertise etc.).

II. VISIE

Prestatieafspraken krijgen pas betekenis als duidelijk is waarom ze er zijn - en dat is de vraag naar de onderliggende visie. De woonvisie is dan ook een onmisbaar element in de driehoek. En zo schrijft de Woningwet het ook voor: corporaties brengen een bod uit op de gemeentelijke woonvisie - op voorwaarde dát er een woonvisie is; ze geven met dat bod aan hoe ze met hun investeringen en activiteiten willen bijdragen aan het beleid van de gemeente.

Geen visie = meer gedoe - de noodzaak van visie als gemeenschappelijke beeldvorming

Zonder actuele woonvisie kan de gemeente niet sturen en kunnen partijen geen goede afspraken maken. We komen dat beeld in verschillende visitatie-rapporten tegen. Zo klaagde de Almeerse corporatie GoedeStede dat er door de zwaar verouderde gemeentelijke woonvisie uit 2009 onvoldoende zicht bestond op de behoefte aan woningen met zorg en begeleiding en ook een meerjarige programmatische basis voor beleid ontbrak (inmiddels is er een nieuwe woonvisie).

Een visie leidt tot gemeenschappelijke beelden en prioriteiten. Is er geen sprake van zo'n gemeenschappelijk beeld, dan kan dat tot heel veel overleg zonder resultaat leiden - een beeld dat ook uit visitatierapporten naar voren komt (Mechelen, Eijsden-Margraten, Leiden). Een visie kan bovendien fungeren als schild tegen de waan van de dag: het risico dat incidenten en kortetermijnoverwegingen het overleg en de afspraken in de driehoek gaan overheersen: huurders die lage huren voor zichzelf voorop stellen, raadsleden die nú toch nieuwbouw wensen al is er het vooruitzicht van krimp op termijn, corporatiebestuurders die dat innovatieve-showproject willen doordrukken terwijl de duurzaamheid meer geholpen is met klassieke isolatiemaatregelen. Afwezigheid van een woonvisie kan ook leiden tot zeer gedetailleerde procesafspraken, eenvoudigweg omdat er te weinig inhoudelijk houvast is (visitatie SCW, Tiel). Geen visie is dus ook meer bureaucratisch gedoe.

'Trajecten van visie-ontwikkeling schieten te snel het instrumentarium in: corporaties zijn instrumentenbeestjes en de gemeente wil vaak direct resultaten zien.' (gesprek met visitatoren en practitioners)

Levendige en doodse visies

Als het gaat om de positie van woonvisies in de lokale driehoek, zien we twee contrasterende beelden. Er zijn gemeenten waar de visie zich in de driehoek echt als een sturingsinstrument laat gelden. Gemeenten formuleren een visie die inhoudsvol is en richting kan geven aan het bod van de corporaties - en zo bepalend is voor de inhoud van de prestatieafspraken. Dit beeld treffen we vooral in de grote gemeenten aan, zo bleek al uit eerder onderzoek van Platform31. De woonvisie inspireert, geeft richting - is een levendig document.

Tegelijk zien we daarnaast een ander beeld: de woonvisie kan ook verworden tot een wat formeel, weinig inspirerend en doods beleidsdocument. Ze is er omdat het moet, maar heeft verder weinig betekenis. Nauw hiermee verbonden is het beeld dat gemeentelijke woonvisies in de ogen van corporaties vaak niet passend of concreet genoeg zijn, zoals bleek uit de evaluatie van de Woningwet - en dus weinig richtinggevend voor het bod. We zien hier hetzelfde als bij prestatieafspraken - ook de visie loopt het risico dat ze ritualiseert. Bij

prestatieafspraken betekent het frequente gebruik tot ritualisering dreigt. Bij visies, die minder frequent worden ontwikkeld, is dat juist de bedreiging. De praktische Impact van een visie kan beperkt zijn - dus wordt het toch een beetje corvee.

Visie is een proces

Daar waar visies levendig zijn - en dus ook de betrokken actoren enthousiasmeren -, zien we dat aan de visie-als-document vaak een uitgebreid proces van visievorming is voorafgegaan. Dat is een cruciale constatering: visievorming is in de eerste plaats een goed proces - het document is 'slechts' het resultaat daarvan. Een dergelijk proces is een *sine qua non* om tot een levendige visie te komen. De partijen in de driehoek moeten over een groot aantal thema's tot gemeenschappelijke beeldvorming komen, over de omvang en spreiding sociale voorraad, nieuwbouw, verkoop, betaalbaarheid, wonen-zorg, inzet op verduurzaming van woningen, leefbaarheid, etc. - waarbij het lange- en het korte-termijnperspectief tot heel verschillende standpunten kunnen leiden.

Visie-als-proces kan ook een zekere relativering opleveren van de constatering in de voorgaande paragraaf: er zijn levendige en doodse visiedocumenten. Soms is een visie-op-papier een weinig inspirerend document, maar is er wel sprake van een levendig onderliggend proces - partijen hebben gemeenschappelijke beelden over de gewenste toekomstige richtingen en investeren eenvoudigweg niet in het goed opschrijven daarvan (kwadrant II). De vraag is dus altijd belangrijk wat het proces achter het document is. Het is zelfs denkbaar dat de visie-op-papier er fantastisch uitziet, maar het onderliggende proces ontbreekt - bijvoorbeeld omdat een gespecialiseerde consultant, die goed met taal is, het document heeft geschreven (kwadrant I).

	Document goed	Document slecht
Proces goed	I	II
Proces slecht	III	IV

In een proces van visievorming laat het begrip 'proces' zich nader inkleuren, langs drie ingangen:

- visievorming is een leerproces: partijen wisselen hun ervaring, kennis en overwegingen uit en leren van elkaar;
- visievorming is een onderhandelingsproces: aan tafel zitten immers ook partijen met verschillende belangen - die tot een zekere consensus moeten komen, omdat zij nu eenmaal tot elkaar veroordeeld zijn;
- visievorming is ook een rationeel of ontwerpproces: een goede visieproces is gebaat bij het ambachtelijke werk van onderzoek, analyses en scenario's - inclusief moderne vormen als datamining of simulaties - om de bestaande en toekomstige situatie in beeld te krijgen.

Die drie moeten in balans zijn, waarbij het ontwerpen vaak ten dienste staat van het leren en gebruikt wordt in onderhandelingen. Zo melden visitatierapporten regelmatig dat partijen de hulp van een onderzoeksbureau inroepen om een gezamenlijk beeld te ontwikkelen van de feitelijke situatie en vraag en aanbod op de lokale of regionale woningmarkt - 'zo is er eensgezindheid over de basis: de cijfers' (visitaties

'Mooi in de ogen van de visitatiecommissie is het inroepen van externe ondersteuning, met als resultaat meerjarige afspraken, vertrouwen tussen partijen en jaarafspraken die goed gemonitord en geëvalueerd worden. (visitatie Woonborg, Drenthe)

Domesta, Woonborg, Dunavie, Woonborg). Dat is al helemaal van belang als de onzekerheid extreem is, zoals rond de Groningse aardbevingsproblematiek, maar wel in combinatie met procesafspraken omdat onderzoek de onzekerheid nooit geheel kan wegnemen (visitatie De Delthe).

Er is hier vooraf geen optimum aan te geven - er zijn immers allerlei lokale omstandigheden, die kleuring geven aan het gewenste proces. Een proces is goed als de betrokken partijen het goed vinden. Wel is belangrijk dat partijen goed nadenken over de vraag hoe ze het proces willen ontwerpen - zodat het echt recht doet aan de expertise en opvattingen van partijen en er een serieuze gedachtenuitwisseling ontstaat. Dat kan leiden tot meer begrip voor wederzijdse posities en overwegingen, vooral rond onderwerpen die lokaal en regionaal tot polarisatie leiden (zoals omvang sociale huurvoorraad, duurzaamheid, afweging duurzaamheid-betaalbaarheid). We spreken wel van de noodzaak van een goed procesontwerp.

Visievorming verplaatst zich naar het proces van prestatieafspraken

Zeker in het geval van doodse visies, maar soms ook als er wèl een levendige, goed voorbereide woonvisie is, betekent dat niet dat het maken van prestatieafspraken dat op de woonvisie volgt, slechts een kwestie van invulling en uitvoering is. In tegendeel: als er iets opvalt in veel visitatierapporten en - nog sterker - in gesprekken hierover met visitatoren en practitioners, dan is het dat zij de voorbereiding van nieuwe prestatieafspraken vooral als een richting-zoekend en visie-vormend proces zien. Dáár ligt volgens hen ook de echte waarde van het systeem van prestatieafspraken: met elkaar overeenstemming krijgen over wat je samen wilt bereiken en over de weg daar naartoe. Oók als er al een woonvisie is. Hoe kan dat? Daar was die woonvisie toch juist voor bedoeld? We zien de volgende redenen:

1. *De gemeentelijke woonvisie is niet goed genoeg*: de visie is niet volledig, te abstract, laat nog teveel mogelijkheden open of bevat geen echte keuzes. De woonvisie biedt dan onvoldoende richting, met als gevolg dat het gesprek over prestatieafspraken een gat moet dichten en partijen dat aangrijpen om koers te bepalen.
2. *De ontwikkelingen in de praktijk gaan sneller dan in de woonvisie voorzien*: de woonvisie raakt snel verouderd. Zeker de afgelopen jaren zijn de ontwikkelingen in het woondomein hard gegaan, we lezen dat voortdurend terug in de visitatierapporten: snel wisselende politieke prioriteiten op nationaal niveau die lokaal direct doorwerken (denk aan de energietransitie); het gecombineerde effect van passend toewijzen enerzijds en uitstroom uit beschermd wonen en jeugdzorg anderzijds die sociale problematiek in korte tijd urgent heeft gemaakt; onvoorziene gebeurtenissen als stikstof, PFAS en (nog recenter) de corona-pandemie die game changers kunnen zijn. De woonvisie heeft daar vaak geen rekening mee gehouden, en het aanpassen van de visie is meestal een hele toer (lange cyclus). De jaarlijkse procedure voor de prestatieafspraken biedt in deze situatie een bedding waarin de noodzakelijke gesprekken over koers en richting alsnog gevoerd kunnen worden.
3. *De woonvisie is onvoldoende toegespitst op de problematiek van de driehoek*: woonvisies betreffen doorgaans de gehele gemeentelijke woningmarkt. Ze gaan dus ook over koop (eigenwoningbezit) en particuliere huur. Dat betekent dat er veel meer partijen bij betrokken zijn dan alleen de lokale driehoek: ook marktpartijen, eigenaar-bewoners en burgers in alle soorten en baten. Als de woonvisie als gevolg daarvan onvoldoende ingaat op specifieke problemen van de sociale huur en daarvoor onvoldoende perspectief biedt, ligt het voor de hand dat partijen dat alsnog zoeken en willen ontwikkelen in het gesprek over de prestatieafspraken. Dit risico zou kunnen toenemen als de woonvisie straks opgaat in of wordt vervangen door de veel bredere omgevingsvisie.

4. *De prestatieafspraken bieden een betere gelegenheid voor partijen om hun belangen te realiseren:* dit gaat een stap verder dan het vorige punt. De lokale driehoek vormt een veel kleinere arena dan het uitvoerige proces ('circus') dat vaak rond de woonvisie wordt georganiseerd. Voor corporaties en huurdersorganisaties kan het strategisch rationeel zijn om het gesprek over visie en langetermijndoelen te voeren binnen de procedure van de prestatieafspraken. Zij maken dan de inschatting dat dat meer kansen biedt om de eigen belangen en opvattingen over het voetlicht te brengen dan een actieve inbreng in het proces rond de woonvisie, waarin zij slechts één van de vele partijen zijn. En zelfs als zij dat óók doen, biedt het gesprek over prestatieafspraken op zijn minst een tweede gelegenheid.
5. *De prestatieafspraken bieden meer ruimte in de politieke luwte:* de gemeenteraad is bij de prestatieafspraken gewoonlijk veel minder betrokken dan bij de woonvisie – het gesprek over prestatieafspraken vindt daardoor meer in de politieke luwte plaats. Natuurlijk werken wensen en opvattingen van de raad ook door in de gesprekken over de prestatieafspraken (en de rapporten bevatten hiervan diverse voorbeelden); ook verschilt de situatie per gemeente. Maar toch heeft de verantwoordelijke wethouder in de gesprekken over de prestatieafspraken minder last van een raad die direct meekijkt. Corporaties en huurdersorganisaties weten dat, de driehoek kan daardoor wat rustiger spreken over de koers op termijn.
6. *Nieuwe toetreders tot de driehoek voelen zich niet aan de woonvisie gebonden:* als enige tijd na vaststelling van de woonvisie nieuwe personen of partijen tot de lokale driehoek toetreden die het niet eens zijn met de koers uit de visie, kunnen zij het gesprek over de prestatieafspraken aangrijpen om die koers ter discussie te stellen. Denk aan het aantreden van een nieuw college of wethouder of de komst van een nieuwe corporatiebestuurder. Zeker bij scherpe lokale politieke tegenstellingen of in een kleine gemeente waarin de enige corporatie een dominante positie heeft, kan dat een rol spelen. Dat kan positief of negatief uitpakken – hier is slechts van belang dat het kan verklaren waarom het gesprek over prestatieafspraken een gesprek over visie wordt.

Het is dus niet vreemd dat visie pas - of opnieuw - wordt gevormd binnen het kader van de prestatieafspraken. Dat relateert wederom het belang van de woonvisie, in elk geval van de woonvisie-als-document. Tegelijkertijd ligt hier ook een relativering van de prestatieafspraken-als-document: betrokkenen (visitatoren en bestuurders) zien de essentie en belangrijkste waarde van de prestatieafspraken in het gesprek dat de afspraken op gang brengen over wat de kernspelers in de sociale huisvesting met elkaar willen bereiken en - daarvan afgeleid - hoe ze daarbij hun activiteiten op elkaar kunnen afstemmen.

Visievorming als continu proces van leren en onderhandelen

Dat brengt ons tot de notie dat visievorming het beste kan worden opgevat als een doorlopend interactieproces, waarvan begin en eind soms moeilijk zijn aan te geven. In de verschillende processen van woonvisie enerzijds en prestatieafspraken anderzijds kunnen visievorming en het maken van prestatieafspraken daarom enigszins door elkaar lopen. We gaven hiervoor al enkele redenen. Verder geldt:

- in een proces van visievorming zullen de betrokken partijen de te maken prestatieafspraken reeds in hun achterhoofd hebben. Ze zullen af en toe zichzelf of de andere partijen bevragen hoe een idee over een visie concreet en instrumenteel vorm moet krijgen;
- in een proces over prestatieafspraken kunnen in de onderhandeling over concrete afspraken, nieuwe inzichten ontstaan, die van invloed kunnen zijn op de visie of de visievorming. Een concrete ervaring *on the ground* kan inspirerend zijn voor visievorming.

Het feit dat beide processen in de praktijk regelmatig door elkaar lopen, hoeft geen probleem te zijn - sterker, het kan zelfs bevorderlijk zijn voor de kwaliteit van die processen. Die doorgaande interactie is bovendien nog in twee andere opzichten merkbaar:

- de woonvisie is ook een *schakel naar andere visies*: een woonvisie moet vertaald kunnen worden 'naar beneden' - naar de wijk en 'naar boven' - naar de regio. Met de wijk en de regio wordt opnieuw een proces van overleg en onderhandeling gevoerd. Dat betekent dat de woonvisie niet alleen resultaat is van een proces, maar ook de input voor een volgend proces - en die schakelfunctie moet kunnen vervullen. Ze moet ook vertaald kunnen worden naar 'opzij': op gemeentelijk niveau, maar naar aanpalende terreinen (sociaal domein, ruimtelijk domein (omgevingsvisie). Bovendien vernieuwen de meeste corporaties om de vier à vijf jaar hun ondernemingsplan, vaak in een proces met uitgebreide consultatie van grotendeels dezelfde partijen; ook in deze processen vind visievorming plaats;
- er vinden ook processen van *monitoring en evaluatie* plaats: partijen moeten tot gemeenschappelijke beelden komen over de uitvoering van de afspraken, waar die goed en waar die minder goed is, wat verklaringen daarvoor zijn. De uitkomsten van de monitoring kunnen weer van invloed zijn op de visie - die wellicht aanpassing behoeft - en dus is visievorming een continu proces.

'Bij visie-ontwikkeling op wijkniveau gaat het om heel andere, bredere thematiek dan in de woonvisie op gemeentelijk niveau. Die niveaus moeten wel worden gekoppeld.' (gesprek met visitatoren en practitioners)

Hoe beter de monitoring, hoe beter de visievorming

We expliciteren de laatste opmerking: monitoring en evaluatie zijn cruciaal in het proces van visievorming. Monitoring begint bij het volgen van de uitvoering van gemaakte afspraken en heeft zowel een technische (meten, registreren en rapporteren) als een sociale kant (het bespreken van de resultaten). We komen in de visitatierapporten maar weinig voorbeelden tegen van vormen van monitoring die eruit springen of echt aanspreken. Wel geven partijen soms aan dat zij de manier waarop en frequentie waarmee ze de voortgang van de afspraken volgen en bespreken, bevredigend vinden. Een aantal beelden:

- In Eindhoven is een gericht monitoringsysteem opgezet voor het bewaken van de prestatieafspraken (stoplichtsysteem) (visitatie Woonbedrijf).
- In Breda en Roosendaal maken partijen elke drie maanden de balans op over de uitvoering van de prestatieafspraken en bespreken de onderwerpen uit de jaarschijven in thematisch opgezette werkgroepen, zodat tussentijds bijgestuurd kan worden. (visitatie Alwel)
- In Etten-Leur is er aanvullend ook een voortgangsrapportage die wordt aangeboden aan de drie betrokken bestuurders; dat houdt de prestatieafspraken 'actueel en actief hanteerbaar'. (idem)
- In Deventer wordt de voortgang van de prestatieafspraken besproken in het Bestuurlijk Overleg Wonen aan de hand van een projectenkaart (visitatie Rentree).
- In Amsterdam zorgt de federatie van woningcorporaties voor een accurate datastroom om prestaties te monitoren en te actualiseren, waardoor afwijkingen van de afspraken tijdig in beeld zijn. (visitatie Alliantie)
- Een specifieke vorm van monitoring zien we in Amsterdam, waar Stadgenoot op basis van het werkelijk energiegebruik van de huurders een CO2 monitor heeft gebouwd waarmee werkelijk resultaat van de duurzaamheidsinvesteringen in beeld komt, en die ook geldt als onderlegger voor de prestatieafspraken.

Vaker wordt gemeld dat de monitoring beter kan (ze ontbreekt, of gebeurt alleen mondeling), soms zijn partijen ook bezig daarvoor een systeem en structuur te op te zetten (o.a. in Groningen). We zien hier overigens een verband met het mechanisme van uitdijen en bureaucratisering: te uitgebreide prestatieafspraken maken het bewaken van voortgang en houden van overzicht lastig (visitatie Dunavie); ze dwingen bovendien tot een uitgebreid monitoringsysteem met bijbehorende afspraken, en dus tot meer bureaucratie. De afweging lijkt opnieuw tussen integraal of partieel, met in het laatste geval een beperkt aantal goed gekozen doelen of afspraken die actief worden gemeten met goede prestatie-indicatoren. Hier lijkt nog wel wat ontwikkelwerk te verrichten.

Nóg belangrijker voor leerprocessen en daarmee ook voor visievorming is evaluatie. Wie systematisch evalueert, kan ook systematisch leren, zowel over de inhoud (effectiviteit van afspraken en instrumenten, uitvoeringsproblemen, passendheid van doelstellingen in het licht van veranderde omstandigheden) als over het voorbereidend proces en de manier waarop partijen met elkaar omgaan. Visitatoren laten echter weten dat evaluatie van de prestatieafspraken en van de voorbereiding daarvan over het algemeen maar beperkt plaatsvindt. Zo verbaasde het de commissie die Stadgenoot visiteerde, dat partijen in de Amsterdamse driehoek niet de moeite namen om hun manier van werken rond de prestatieafspraken, die volgens de commissie uniek is, samen te evalueren. Maar ook evaluaties kunnen deel zijn van een onderhandelingsproces, en lokale verhoudingen staan een (goede en gezamenlijke) evaluatie soms in de weg.

Stagnerende processen en hoe daaruit te komen - de noodzaak van professionalisering van conflicthantering

Prestatieafspraken en visievorming als continue leerprocessen – dat klinkt mooi. Maar soms is de praktijk minder rooskleurig en lopen processen vast, vaak als er een conflict is. Het zijn ook onderhandelingsprocessen en die kennen conflictpotentieel, langs ten minste twee lijnen: conflicten over de inhoud van de visie en institutionele conflicten - over de rollen van de partijen in de driehoek.

Wat het eerste betreft: regelmatig is het beeld dat de gemeente vindt dat de corporatie meer moet/kan (Amsterdam, Rotterdam, Leiden, Ermelo), terwijl de corporatie vindt dat de gemeente overvraagt. Vaak zien we ook een inhoudelijk verschil van mening over de inhoudelijke koers of zelfs de achterliggende waarden. Bijna klassiek is de discussie over de gewenste omvang en spreiding van de sociale woningvoorraad, met daaraan gekoppelde ideeën over nieuwbouw, sloop en verkoop, die bovendien een regionale verdelingsdimensie heeft. De visitatierapporten laten hierover vaak frustratie en vasthoudendheid bij de corporatiebesturen zien (visitaties Dudok, de Alliantie, Rijswijk Wonen). In landelijk gebied, zoals de Achterhoek, is het krimpvraagstuk een heikel onderwerp. Op termijn wordt krimp verwacht, maar nu is er nog duidelijke vraag. De ene gemeente biedt ruimte voor nieuwbouw, de andere juist niet, waarbij corporaties zich vaak als hoeder van het langetermijnbelang opwerpen (visitaties Sité, ProWonen). Overigens kunnen conflicten ook binnen één van de partijen spelen - vooral de gemeente(raad) - maar vervolgens frustreren ze het proces van visie-ontwikkeling en het maken van prestatieafspraken.

Wat het tweede betreft: de gemeente beschouwt de corporatie soms als taakorganisatie, terwijl de corporatie dat heel anders ziet. Dat kan tot flinke irritatie leiden, waarover later meer. Ook geven de visitatierapporten blijk van conflict en stagnatie door verziekte verhoudingen, gekissebis, gebrek aan persoonlijke klik, onduidelijke afspraken of het niet-nakomen van afspraken (soms al jarenlang).

Gelukkig laten de visitaties ook zien dat partijen manieren vinden om conflicten hanteerbaar te maken en stagnerende processen vlot te trekken (o.a. visitaties Dudok, Dunavie, ProWonen, Woonbron). Een selectie:

- een van de partijen neemt initiatief tot 'constructieve gesprekken';
- er worden extra bijeenkomsten belegd, zoals een overleg tussen wethouder en de huurdersorganisaties;
- de gemeente vraagt om een nieuw of aanvullend bod;
- partijen lassen een onderzoeksperiode in;
- er wordt een externe procesbegeleider ingehuurd;
- partijen schakelen een extern onderzoeks- of adviesbureau in, met een combinatie van een inhoudelijke en procesmatige aanpak;
- er wordt een mediator ingevlogen;
- partijen (of één van hen) gaan naar de rechter;
- partijen leggen hun conflict voor aan de geschilcommissie, waarna de minister een bindende uitspraak doet.

Het belang van professionalisering van conflicthantering zal de komende jaren groeien. We zien dat de driehoek steeds meer wordt uitgedaagd om een brede agenda te voeren. Die gaat over wonen, over sociale veiligheid, over welzijn, over de energietransitie - et cetera. Daarmee wordt visievorming ook steeds meer een multi-actorproces - er zijn veel meer partijen relevant dan uitsluitend de partijen in de driehoek. Die partijen hebben soms strijdige belangen en geheel verschillende inzichten. Dat vergroot het conflictpotentieel: een bredere agenda met meer spelers kan leiden tot politisering van de visievorming - op een niveau dat corporaties en huurders misschien nog niet gewend zijn.

III. INSTITUTIONELE VERHOUDINGEN

Het derde deel van dit essay gaat over de institutionele verhoudingen. Prestatieafspraken veronderstellen een visie - en beiden vergen een goed ontworpen proces van totstandkoming. Zo'n proces veronderstelt op zijn beurt dat de betrokken partijen goed zijn gepositioneerd - zodat zij in deze processen hun rol kunnen spelen. Dat is de vraag naar de institutionele verhoudingen: de verhoudingen tussen partijen die gestructureerd worden door regelgeving, aard en aantal van betrokken partijen, traditie en gewoonte, de verdeling van hulpbronnen en machtsrelaties. Uit de literatuur weten we dat de institutionele context in hoge mate bepalend is voor de kenmerken van de processen en de spelen die daarbinnen plaatsvinden. Als we de processen rond prestatieafspraken en (woon)visievorming willen begrijpen, is daarom het zinvol naar de institutionele verhoudingen te kijken. Ook hier hebben we een aantal observaties: over de aard van de driehoek en over de verhoudingen binnen de driehoek, óm de driehoek en buiten de driehoek. Ook schetsen we een aantal dilemma's die zich binnen de institutionele verhoudingen aan partijen opdringen, waarbij die partijen positie moeten kiezen.

De lokale driehoek is een bedacht netwerk

De term 'lokale driehoek' is betrekkelijk nieuw in de volkshuisvesting. We kennen 'de lokale driehoek' vooral uit het veiligheidsdomein, waar ze verwijst naar het overleg tussen burgemeester, politie en Openbaar Ministerie. Binnen de gemeentelijke organisatie verwijst 'de lokale driehoek' ook wel naar het overleg tussen burgemeester, griffier en gemeentesecretaris. Met de herziening van de Woningwet is de term rond 2015 ook in het beleidsterrein wonen geïntroduceerd. Dat geeft meteen aan dat 'de lokale driehoek' een constructie is, een door de wetgever aan lokale partijen aanbevolen of zelfs opgedrongen institutie. Uiteraard vervullen de drie partijen uit de lokale woondriehoek al ruim een eeuw sleutelrollen in de lokale volkshuisvesting, maar niet eerder waren zij in deze samenstelling tot elkaar 'veroordeeld'. In bestuurskundig jargon kun je zeggen dat het Rijk hier een vorm van 'netwerkconstituering' heeft gepleegd, waarmee lokale partijen in een bepaalde verhouding tot elkaar zijn gezet en waarbij ze bepaalde spelregels moeten volgen. De lokale driehoek is niet een van onderop, in de praktijk gegroeid netwerk, maar eerder een 'regime' - een doelbewust gecreëerd normatief kader tussen een formeel vastgestelde verzameling partijen, gericht op het gezamenlijk bereiken van bepaalde doelen, volgens vooraf vastgestelde procedures. Het nieuwe is allereerst dat huurdersorganisaties een plaats hebben gekregen in het overleg dat van oudsher tussen gemeente en corporatie al bestaat; daardoor ontstaat een driehoek. Daarnaast heeft het maken van lokale prestatieafspraken een minder vrijblijvend karakter gekregen door de introductie van een verplichte procedure.

De lokale driehoek: iedereen kan de onderlinge verhoudingen anders duiden

Wat is nu de aard van de lokale driehoek als institutionele context? Hoe percipiëren de betrokken partijen de verhoudingen in de driehoek? Dat is belangrijk om de verhoudingen tussen partijen in de driehoek te begrijpen. Wat opvalt is dat er soms verschillende perspectieven op de driehoek zijn - dat partijen op soms heel verschillende manieren naar de driehoek kijken. De volgende beelden komen we tegen in discussies over de driehoek, en ook in de visitatierapporten:

- Het beeld van de *markt*: allereerst wordt van corporaties gevraagd dat zij jaarlijks een 'bod' of 'bieding' op de woonvisie uitbrengen aan de gemeente. Die termen verwijzen naar de institutionele context van de markt, waar vragers kunnen kiezen uit een groot aantal aanbieders en er via ruil transacties tot stand komen. Dat

suggereert een praktijk waarin de gemeente bijvoorbeeld via aanbesteding aan meerdere partijen tot keuze en vervolgens tot prestatieafspraken - of beter: een prestatiecontract - komt. Die praktijk komen we rond de prestatieafspraken echter niet of nauwelijks tegen. Een corporatie is in veel gemeenten de enige of een van de weinig aanbieders van sociale huurwoningen; die woningen zijn bovendien gebonden aan een locatie. De gemeente heeft daarom nauwelijks de exit-optie die zo kenmerkend is voor een (goed functionerende) markt. De praktijk is dus een andere dan de taal van bod en bieding suggereert - maar die taal kan soms wel de onderlinge omgang kleuren.

- Het beeld van de *hiërarchie*: in een hiërarchische context is er één partij die eenzijdig en dwingend haar wil op kan leggen aan een andere partij. Hoewel de wetgever dat niet heeft beoogd, speelt het beeld van de hiërarchie in de lokale praktijk wel degelijk een rol, al was het maar omdat het in de hoofden van betrokken partijen kan zitten. Vooral corporaties klagen er in menige visitatie over dat de gemeente hen beschouwt als taakorganisatie die gewoon moet uitvoeren wat de gemeente voorschrijft.
- Het beeld van het *democratisch orgaan*: sommige gemeenten zijn van mening dat de gemeente uiteindelijk het laatste woord moet hebben bij visievorming en prestatieafspraken, omdat zij als enige van de drie een democratisch gelegitimeerd orgaan is, waarin (via de gemeenteraad) het principe van meerderheidsbesluitvorming geldt. Weliswaar is dit beeld niet direct van toepassing op de driehoek als geheel, maar het is wel van invloed op de opstelling van de gemeente en kan zo het vorige mechanisme versterken (zie bijvoorbeeld het visitatierapport van Dunavie).
- Het beeld van het *netwerk*: kern van een netwerk is dat er sprake is van meerdere partijen die voor hun doelbereiking van elkaar afhankelijk zijn. Veel meer dan concurrentie of bevel zijn hier empathie en inleving in elkaars positie aan de orde. Wederzijdse afstemming vindt plaats via afspraken (veel meer 'convenant' dan 'contract'), onderhandeling en coalitievorming. Dit beeld lijkt de werkelijkheid van de lokale driehoek in de meeste gemeenten het beste te benaderen, al worden er in de visitaties nog veel opmerkingen gemaakt over het gebrek aan wederkerigheid of - fundamenteeler - gelijkwaardigheid tussen de drie partijen.
- Het beeld van de *gemeenschap*: er is een lokale *community* - de stad, de wijk en hun bewoners - voor en met wie gemeente, corporatie en huurdersorganisaties werken aan goed wonen. Iedere stem en ieders belang telt, partijen proberen in dialoog tot consensus en afspraken te komen. Dit beeld kan worden vertaald naar zowel het mechanisme van het democratisch orgaan als dat van het netwerk. Het speelt in de praktijk een rol daar waar uitvoerige participatieve trajecten worden georganiseerd met consultatie van bewoners, vooral rond (woon)visievorming.

Als het om de feitelijke verhoudingen tussen de partijen gaat, komt de lokale driehoek het meest overeen met de institutionele context van het netwerk en de omgangsvormen en coördinatiemechanismen die daarbij horen. Tegelijk zien we dat de andere beelden over de driehoek hun werk doen. Dat kan soms functioneel zijn. Er is het bekende mechanisme dat een bestuurder 'backstage' de driehoek als een netwerk ziet, en via overleg en onderhandeling tot afspraken komt. 'Frontstage' kan het beeld worden opgeroepen dat sprake is van een hiërarchische relatie - dat de wethouder, bijvoorbeeld, een corporatie heeft opgedragen bepaalde doelen te realiseren.

Het kan ook disfunctioneel zijn. Wanneer de partijen in de driehoek volstrekt verschillende beelden hebben over hun onderlinge relatie, kan dit de onderlinge omgang bemoeilijken - en verdient het aanbeveling om te investeren in enige gemeenschappelijke beeldvorming.

De lokale driehoek functioneert in de schaduw van hiërarchie

We compliceren het beeld nog wat verder. Een netwerk veronderstelt primair horizontale verhoudingen: partijen zijn gelijkwaardig en wederzijds afhankelijk, en komen vanuit die positie met elkaar tot afspraken. Toch spelen ook verticale relaties een rol, in tenminste drie opzichten:

- de gemeente functioneert binnen de staatsrechtelijke kaders van het binnenlands bestuur; dat geeft haar enerzijds wettelijke bevoegdheden waarover corporaties en huurders niet beschikken; anderzijds staat ze onder toezicht van de provincie. Een gemeente die krap bij kas zit of zelfs de artikel-12 status bezit (onder financieel toezicht staat), verliest positie in de lokale driehoek, kan minder 'tegengas' geven waardoor (te) veel ruimte voor de corporatie ontstaat (visitatie l'escaut); de corporatie kan in zo'n situatie bovendien het gevoel krijgen de prestatieafspraken 'voor spek en bonen' te maken;
- corporaties zijn ingebed in een strak wettelijk kader; ze zijn verplicht een bod uit te brengen en prestatieafspraken te maken (als er een woonvisie is) en daarbij enkele inhoudelijke 'rijksprioriteiten' in acht te nemen, en ze moeten 'naar redelijkheid een bijdrage leveren aan het gemeentelijk beleid'. Corporaties staan bovendien onder toezicht van de Aw (en WSW), die nadrukkelijk vooraf en achteraf let op de corporatiefinanciën en zo als het ware over de schouder van de corporatie meekijkt met de prestatieafspraken;
- de aanwezigheid van de 'Adviescommissie geschilbeslechting prestatieafspraken', die bij onenigheid tussen partijen in de driehoek over de totstandkoming van prestatieafspraken advies uitbrengt, waarna de minister een bindende uitspraak doet.

De aanwezigheid van deze verticale voorzieningen stimuleert én matigt het gedrag van partijen. Een corporatie zal niet teveel meegaan met wensen van gemeente of huurders als de financiële consequenties daarvan zullen leiden tot sancties van Aw of WSW omdat de ratio's over hun grenswaarde gaan. Gemeenten, corporaties en huurders zullen er zoveel mogelijk aan doen om zelf tot prestatieafspraken te komen, in de wetenschap dat een van hen anders naar de geschilcommissie kan stappen. Slechts spaarzaam komt het tot een gang naar deze commissie, die dan een effectieve voorziening is, zoals bleek in Rotterdam (visitatie Woonbron). De lokale driehoek functioneert zo 'in the shadow of hierarchy', waarbij de invloed van deze verticale instrumenten vooral verloopt via de anticipatie van de partijen in de driehoek op de mogelijkheid van ingrijpen.

De driehoek is meervoudig

Tot slot: het beeld van 'de' lokale driehoek is misleidend. Iedere corporatie wordt geacht in de gemeente waar zij woningen bezit, jaarlijks een bod uit te brengen en met gemeente en huurdersorganisatie tot prestatieafspraken te komen. In gemeenten waar meer dan één corporatie actief is, kunnen verschillende sets van prestatieafspraken ontstaan die zijn besproken en ondertekend in evenzoveel lokale driehoeken. In de praktijk zien we overigens vaak dat de gemeente afspraken maakt met de corporaties en huurdersorganisaties *gezamenlijk*, maar formeel gaat het om verschillende driehoeken. In sommige studentensteden worden er daarnaast nog specifieke prestatieafspraken gemaakt over studentenhuisvesting, in een overleg van gemeente, studentenhuisvester (corporatie), huurdersorganisatie en onderwijsinstellingen; er wordt dan gesproken over een 'lokaal

'Met zes grote woningcorporaties, zes huurderskoepels, territoriale huurdersverenigingen en een gemeente met veel verschillende onderdelen lijkt de driehoek eerder op een bord spaghetti.' (visitatie Stadgenoot, Amsterdam)

vierkant', een ontwikkeling die overigens door zowel visitatiecommissie als betrokkenen wordt toegejuicht (visitaties SSH, SSH&, Woonbedrijf). Als we bedenken dat er daarnaast nog allerlei vormen van overleg en prestatieafspraken zijn met andere partijen, wekt het geen verbazing dat corporatiedirecteuren soms verzuchten dat het niet zozeer om een lokale driehoek, maar om een 'bord spaghetti' gaat...

De relatie tussen gemeente en corporatie: de vraag naar de regie en de noodzaak van countervailing powers

De totstandkoming van prestatieafspraken en visies vereist dat één van de partijen de regie op zich neemt. Die regie kan betrekking hebben op het proces van totstandkoming en op de inhoudelijke agenda in deze processen.

- In met name grote gemeenten is het dominante beeld dat de gemeente de regierol pakt - door te sturen op basis van een woonvisie, het faciliteren van het overlegproces, te zorgen voor regionale afstemming en door het penvoerderschap van de prestatieafspraken.
- Maar de regierol ligt ook regelmatig bij de corporatie(s), bijvoorbeeld als de gemeente over te weinig ambtelijke capaciteit beschikt, als andere dossiers veel aandacht vergen of als de gemeente nog zoekende is naar haar rol (o.a. visitaties Wonen NW Friesland, Servatius, Wonen Zuid, Brederode, ProWonen).

De vraag wie de regie pakt, lijkt niet de belangrijkste vraag te zijn - en kan in iedere gemeente een ander antwoord krijgen. Belangrijker is dát die rol wordt gepakt en de vraag die aan de regievraag voorafgaat: zijn gemeente en corporatie elkaars *countervailing powers*?

De vraag of gemeente en corporatie elkaars *countervailing powers* zijn, laat zich langs twee ingangen beantwoorden:

- Beschikken zij beiden over de expertise om tot goede visies en prestatieafspraken te komen? Het beeld is hier wisselend. In met name grotere steden bestaat een stevige gemeentelijke afdeling en is er in de regel voldoende expertise. Maar het kan ook zijn dat een gemeente die expertise ontbeert.
- Is aan de organisatorische condities voldaan om *countervailing power* te kunnen zijn? Dan kan het bijvoorbeeld gaan om de vraag of er voldoende continuïteit van medewerkers is - frequente persoonlijke wisselingen kosten veel inwerktijd, verlies aan geheugen etc.

	Inhoud voldoende	Inhoud onvoldoende
Organisatie voldoende	I	II
Organisatie onvoldoende	III	IV

De tabel laat zien dat *checks and balances* al snel verstoord kunnen zijn - zowel in kwadrant II, III en IV is dat het geval - en dat is al zo als een van de partijen de kennis of organisatie niet op orde heeft.

In de visitaties lezen we wel eens over de wederzijdse beeldvorming. De ene partij wordt dan arrogant genoemd en de andere partij ondeskundig, of alleen uit op het geld van de ander. Dat heeft alles te maken met bovenstaand schema. Als er geen *countervailing powers* zijn, zal een partij de ander 'ondeskundig' noemen. De

'In het algemeen is bij corporaties de politieke sensitiviteit niet enorm. Daar zou aan gewerkt mogen worden.' (een wethouder in één van de visitaties)

natuurlijke reactie daarop is om die partij 'arrogant' te noemen. Dat is twee keer negatieve beeldvorming, die de samenwerking uiteraard niet ten goede komt. Het op orde brengen van de countervailing powers is daarom cruciaal voor het proces van visievorming en prestatieafspraken.

Positie van de huurders - de noodzaak van continue aandacht voor de leefwereld

Eén van de vernieuwingen in de herziene Woningwet is dat huurders een stevige positie hebben gekregen bij het overleg van gemeente en corporatie. Corporaties worden in dubbel opzicht maatschappelijk verankerd: enerzijds via de gemeente, anderzijds via zeggenschap van de huurders. De opvatting dat huurders een sterke positie in de driehoek dienen in te nemen, wordt door velen gedeeld. De huurders vertegenwoordigen de 'leefwereld' en hun perspectief dient in de driehoek te worden ingebracht - zeker omdat de andere partijen wat meer de 'systeemwereld' vertegenwoordigen.

Niet iedereen is het er overigens over eens dat dit een principieel juiste beweging is. 'Huurders' zijn in de eerste plaats afnemers van woondiensten, een rol waarin het primair gaat om de relatie met de verhuurder; die verschilt van de rol van bewoners als burgers of inwoners van een gemeente. De ambivalentie is ook aanwezig in de procedures, waar het zogenaamde bod van de corporatie éérs met de huurders moet worden besproken en daarna ook in de lokale driehoek (op grond van de Woningwet); overigens wordt deze bepaling binnenkort aangepast.

Daarnaast is er een enorme variëteit aan betrokkenheid van huurders in de praktijk. Er zijn gemeenten waarin huurdersorganisaties volop participeren en door gemeente en/of corporatie actief worden ondersteund en betrokken. Daartegenover staan gemeenten waarin huurders niet of slechts beperkt participeren in processen van visievorming en het maken van prestatieafspraken - soms in het vertrouwen dat de corporatie hun belang goed behartigt, soms omdat er (nog) geen huurdersorganisatie bestaat. Ze kunnen ondervertegenwoordigd zijn of ze laten zich door derden (externe adviseurs) vertegenwoordigen of bijstaan. De beperkte participatie wordt door de een als een probleem gezien - de ander ziet dat probleem niet omdat de dienstverlening van de corporatie op orde is. Participatie is voor huurders ook een relatief zware inspanning - qua informatie, kennis, middelen, tijd en menskracht staan ze (als vrijwilligers) op achterstand bij gemeenten en corporaties. Al deze zaken zijn bekend (evaluatie Woningwet, diverse onderzoeken), we vinden ze ook volop terug in de visitatierapporten.

De positie van huurders lijkt op papier stevig (rol bij prestatieafspraken, rol volgens overlegwet), maar is de facto nog niet zo sterk. Er valt hier veel over te zeggen - maar de visitaties geven er geen eenduidig antwoord op. We zien wel een aantal relatief eenvoudige instrumenten ontstaan, die de positie van de huurdersvertegenwoordiging kunnen versterken, bijvoorbeeld:

- Ihuurders worden uitgenodigd om gedurende het hele jaar onderwerpen te inventariseren, die bij hen spelen;
- Idie onderwerpen worden vertaald in een agenda voor het proces over de visie en/of de prestatieafspraken;
- Ide agenda fungeert ook als *checklist* - afgesproken wordt dat op een aantal momenten in het proces (en zeker aan het einde) wordt nagegaan waar de partijen staan ten aanzien van deze onderwerpen.

Een dergelijke relatief lichte ingreep heeft als voordeel dat (1) huurdersbelangen deels de agenda bepalen, (2) de *issues* van de huurders niet gedurende het proces ondersneeuwen of van de agenda verdwijnen en (3) de vertegenwoordigers hun betrokkenheid bij het proces enigszins kunnen doseren.

De rol van de tweede ring

De actieve spelers in de driehoek zijn doorgaans de wethouder wonen, het bestuur van de corporatie en de huurdersorganisatie, ondersteund door hun medewerkers of - in het geval van huurdersorganisaties - een daartoe beschikbaar gestelde externe adviseur. Elk van hen kent echter een achterban of gremium waaraan hij of zij zich moet verantwoorden, en die vooraf misschien ook instructies meegeeft - het bekende 'wensenlijstje'. De wethouder moet verantwoording afleggen in de gemeenteraad, de corporatiebestuurder heeft een Raad van Commissarissen als toezichthouder en de vertegenwoordiger van de huurders heeft die huurders als achterban. Die drie relaties zijn steeds een andere, maar tezamen vormen zij een ring om de driehoek, die van invloed is op de gedragingen binnen de driehoek en dus op de processen van visievorming en prestatieafspraken.

De gemeenteraad

Wonen is een belangrijk onderwerp dat veel aandacht van de gemeenteraad krijgt. In de praktijk lijkt de betrokkenheid van de raad bij de totstandkoming van en besluitvorming over de gemeentelijke woonvisie sterker dan bij het proces van prestatieafspraken. Dat is begrijpelijk, omdat het in de woonvisie meer over de grote lijn, doelstellingen en over meer onderwerpen gaat dan in de prestatieafspraken binnen de driehoek. Toch concludeerde de rekenkamer van Zeist na een onderzoek dat de gemeenteraad zelf best een meer actieve rol in het proces van prestatieafspraken zou kunnen pakken (visitatie Woongood Zeist). Een kritische opstelling van de raad - maar wel met voldoende afstand - kán de wethouder, maar ook beide andere partijen, stimuleren om tot goed resultaat te komen. De raad kan soms ook processen vlot trekken als partijen in de driehoek samen zijn vastgelopen (Katwijk). Maar bij een sterk verdeelde raad of een raad waarin de meerderheid zich niet wil voegen naar regionale afspraken (verdeling sociale voorraad resp. doelgroepen) kan het gemakkelijk tot spanningen of een patstelling in de driehoek komen (Arnhem, Bloemendaal).

'Er is een onverkort hoge druk op de woningmarkt in de Metropool Regio Amsterdam. nieuwbouw. Binnen de gemeenteraad van Bloemendaal echter blijkt er onverkort weinig politiek draagvlak voor uitbreiding van de sociale woningvoorraad' (visitatie Brederode Wonen, Bloemendaal)

De Raad van Commissarissen

Het interne toezicht bij woningcorporaties is de afgelopen jaren fors versterkt. Commissarissen zijn zich bewust van hun drie rollen: toezichthouder, klankbord en werkgever. Voor RvC's geldt hetzelfde als voor gemeenteraden: ze moeten hun controlerende of toezichtsrol kunnen vervullen. Tegelijk willen ze ook klankbord voor het corporatiebestuur zijn. De balanceeract tussen afstand en betrokkenheid maakt het soms lastig om de betrokkenheid op een goede manier vorm te geven.

'De RvC gaat na of het onderste uit de kan wordt gehaald in de biedingen en prikkelt zo de corporatie.' (visitatie Veenendaalse Woningstichting)

Huurdersorganisaties en hun achterban

De huurdersorganisaties die partij zijn bij de prestatieafspraken zijn meestal georganiseerd op corporatieniveau; hun achterban bestaat uit bewonersorganisaties of -commissies, die vaak complexgewijs zijn georganiseerd, en uiteindelijk uiteraard uit alle huurders. De vraag die hier vooral aan de orde lijkt te zijn is of de huurdersorganisatie voldoende contact en voeling heeft met de achterban; af en toe wordt in de visitatierapporten opgemerkt dat de leefwereld nog sterker door mag klinken in de driehoek. Het is een bekend verschijnsel: huurdersvertegenwoordigers die zó worden ingezogen in het overleg met corporatie en gemeente over visies en prestatieafspraken, dat zij zelf onderdeel worden van het systeem.

Daarnaast is er de vraag of en hoe woningzoekenden - die idealiter de toekomstige huurders zijn - een plek moeten krijgen in de driehoek.

De tweede ring: denken in dilemma's

Nogmaals, de formele positie van deze drie actoren verschilt sterk – toch is er ook een belangrijke overeenkomst: deze actoren zitten niet direct aan tafel, maar hebben wel een belangrijke controlerende rol. Voor elk van hen geldt de vraag hoe die rol zo goed mogelijk kan worden ingevuld. Dat is een vraag die zich niet eenduidig laat beantwoorden, mede omdat er een groot aantal verschillende praktijken bestaat - zoals hierboven aangegeven. Wel kunnen we een manier van denken aanbieden, die bestuurders en hun 'tweede ring' kan helpen om goede procesafspraken te maken over de positie van respectievelijk gemeenteraad, RvC en huurders in de processen van visievorming en het maken van prestatieafspraken. Deze manier van denken bestaat uit drie stappen.

Stap 1. Erken het dilemma. De gemeenteraad, RvC en huurders dienen enerzijds een zekere betrokkenheid te hebben bij de processen van visievorming en prestatieafspraken. Anderzijds impliceert hun controlerende rol ook een zekere distantie. Erken dat dit een dilemma is - en deel dat met elkaar.

Stap 2 Expliciteer het dilemma. Dat kan aan de hand van het onderstaande schema, dat wel een 'dilemma-box' wordt genoemd.

	Betrokkenheid bij proces	Afstand tot proces
Pro	Impact	Onafhankelijkheid
Con	In proces gezogen	Geen beslisruimte meer

Het denkschema is in essentie heel eenvoudig. Er wordt een dilemma geconstrueerd - betrokkenheid versus afstand - en de pro's en cons worden ingevuld. Wij hebben dat hier heel generiek gedaan, zowel als het gaat om de precieze formulering van het dilemma als om de pro's en cons. Het idee is uiteraard dat dit in concrete situaties heel concreet gebeurt. We lichten dit toe:

- pro 'betrokkenheid' is dat de tweede ring invloed kan uitoefenen op de uitkomsten van het proces;
- de con is dat ze het proces worden ingezogen, er te veel bemoeienis mee krijgen, wat allerlei negatieve effecten kan hebben;
- pro 'afstand' is dat een orgaan een meer onafhankelijke, controlerende rol kan vervullen; maar
- de con is dat de uitkomsten van het proces dan weinig verandering meer toestaan of dat de kosten daarvan (gedoe, verstoorde verhoudingen, vertraging) erg hoog zijn.

Is dit voorbeeld zijn de pro's en cons nog enigszins spiegelbeeldig, maar hoe concreter de box wordt ingevuld, hoe minder dit vaak het geval is.

Stap 3. Ontwerp dilemma-bestendige procesafspraken. Een derde stap is dat de betrokken partijen onderlinge afspraken maken over hoe ze met de dilemma's zullen omgaan. Een paar voorbeelden:

- Er kan een afspraak worden gemaakt dat er in de processen van visievorming en prestatieafspraken vooraf rekening wordt gehouden met een kritisch oordeel van de gemeenteraad - en dat er bij een negatief oordeel van de gemeenteraad, een volgend rondje onderhandelen volgt.
- Er kan worden afgesproken dat een RvC voorafgaand aan het bod, aandacht besteedt aan de vraag wat precies de maatschappelijke opgave is en is in het verlengde daarvan 'initiërend en opiniërend' is bij de prestatieafspraken en het samen optrekken met huurdersorganisaties (visitaties Woonbron, GoedeStede) - of dat een RvC vooral achteraf oordeelt.
- Er kunnen afspraken worden gemaakt met huurders over de mogelijkheid onderwerpen te agenderen, voorafgaand aan het overleg in de driehoek - en tevens de afspraak dat na de onderhandelingen zal worden aangegeven wat met die afspraken is gedaan.

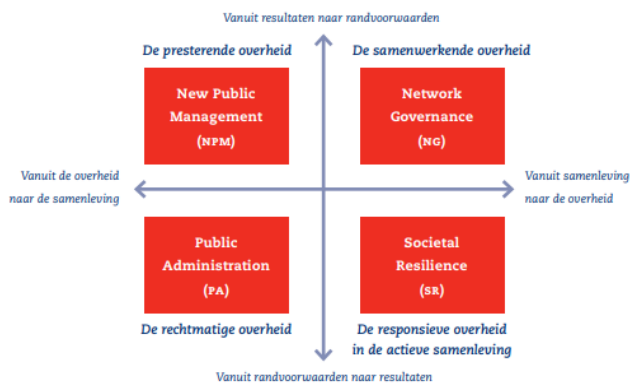
We herhalen: het gaat ons vooral om een manier van denken - de concrete invulling en afspraken zullen per lokale driehoek anders zijn.

De lokale driehoek is deel van een groter geheel

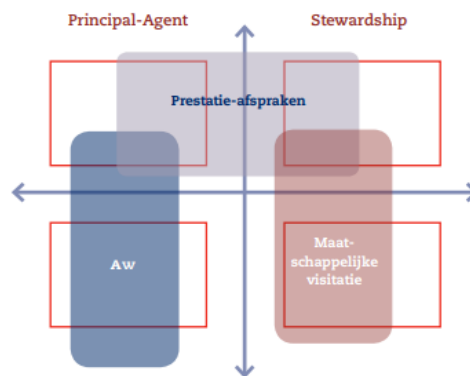
Als het gaat over de lokale driehoek wijzen veel corporatiebestuurders en visitatoren erop dat andere netwerken minstens zo belangrijk, zo niet belangrijker zijn voor het realiseren van volkshuisvestelijke resultaten. Het gaat dan om netwerken en ketens rond concrete problemen of diensten, zoals de huisvesting van statushouders, de leefbaarheid in wijken of combinaties van wonen en zorg (zie de experimentele visitaties bij Woondiensten Enkhuizen, Goed Wonen Gemert, SSH&, Waterweg Wonen, woCom, Woonvizier die hier uitdrukkelijk op ingaan). De lokale driehoek is daarom slechts een uitsnede van een veel groter geheel aan partijen, samenwerkingsconstructies en overlegvormen. Enerzijds relateert dat de waarde van de driehoek, anderzijds stelt dat partijen in de driehoek voor een additionele opgave: hoe haak je met de prestatieafspraken aan op visies, afspraken en initiatieven van andere partijen in de gemeente, of omgekeerd: hoe betrek je die andere partijen bij de prestatieafspraken in de driehoek?

De figuren 1 en 2 plaatsen dat gegeven in perspectief, en verbinden het ook met enkele andere lijnen uit dit essay. De figuren, eerder gepubliceerd in een NSOB-beschouwing over visitaties, maken duidelijk dat prestatieafspraken in de driehoek maar een klein deel van de lokale volkshuisvesting beslaan; bovendien vertegenwoordigen ze een specifieke en dus beperkte vorm van sturing. Het instrument prestatieafspraken is geworteld in het denken van New Public Management en gaat uit van de premisse dat de overheid (Rijk, gemeente) afspraken kan maken over te leveren prestaties, en die prestaties vervolgens kan meten en partijen daarop kan afrekenen. Dat verklaart de nadruk die wordt gelegd - ook in de handreiking voor de prestatieafspraken in de lokale driehoek - op 'SMART'. Prestatieafspraken veronderstellen institutionele verhoudingen van het type principaal-agent. We hebben gezien dat dit in de lokale driehoek niet of slechts beperkt het geval is. In de praktijk zien we mengvormen, waarin zowel sprake is van hiërarchische sturing (vooral van woningcorporaties, door het Rijk), contractmanagement (prestatiesturing), als netwerksturing (samenwerking in coalities). En soms komen burgers zelf met initiatieven, die een gemeente of corporatie al

dan niet kan faciliteren. Anders gezegd: maatschappelijke (woon)waarde wordt ook - en misschien vooral wel - geproduceerd buiten de lokale driehoek. Het is de kunst om daar oog voor te houden en daar bij de afspraken in de driehoek op een verstandige manier rekening mee te houden.



Figuur 1: Vier perspectieven op sturing, die ieder een andere waarde centraal stellen (Van der Steen et al., 2018)



Figuur 2: Mogelijk 'landschap' van sturing en verantwoording wonen (Van der Steen et al., 2018)

Uit de visitaties blijkt duidelijk dat partijen in de driehoek hiermee worstelen, waarbij het onderwerp wonen en zorg eruit springt. Er blijkt een sterk gevoelde behoefte om zorg- en welzijnsorganisaties bij het maken van prestatieafspraken te betrekken, juist door de toegenomen sociale problematiek. Diverse visitatiecommissies raden de driehoek dat ook van harte aan, zelfs tot de optie van mee-ondertekenen van de afspraken aan toe. Maar voorzover wij weten, zijn organisaties van zorg en welzijn nog nergens mede-ondertekenaar van de prestatieafspraken in de driehoek. Wel worden er allerlei vormen van overleg verkend (thematische groepen, een apart bestuurlijk overleg wonen-zorg, etc.). De belangrijkste boodschap uit de visitatierapporten is dat er een structuur of bedding moet zijn waarin een dergelijk overleg kan plaatsvinden; waar die afwezig is, wordt dat node gemist.

IV. PERSPECTIEF

Wat brengt ons dit verhaal? We hebben het functioneren van de lokale driehoek verkend langs de lijnen van prestatieafspraken, visies en institutionele verhoudingen. We hebben beelden uit de visitaties aangegrepen om zicht te krijgen op de dynamiek in de driehoek. We hebben een poging gedaan die dynamiek te begrijpen door te kijken naar interactiepatronen, werkzame mechanismen en de institutionele context. Hopelijk reiken we daarmee enkele inzichten, noties en misschien ook taal aan waarmee partijen in de driehoek de processen waarin zij actief zijn, beter kunnen 'lezen', verstaan en met elkaar kunnen bespreken.

De situatie en de verhoudingen in de lokale driehoek lopen sterk uiteen, zo hebben we gezien; context dóet ertoe. Dat betekent dat dit essay niet leidt tot eenduidige aanbevelingen met een *quick fix* karakter. Partijen zullen zelf moeten beoordelen wat in hun specifieke situatie de geëigende processen, passende afspraken en geschikte maatregelen zijn, gegeven ook de eerder samen opgedane ervaring. Waarbij ze zich bewust moeten zijn van de patronen die in dit essay zijn belicht. Toch formuleren we hieronder enkele lessen of aandachtspunten, enerzijds voor het functioneren van de lokale driehoek, anderzijds voor de inrichting van toekomstige visitaties.

Lessen voor de driehoek

- De waarde van prestatieafspraken ligt meer in het proces dan in prestatieafspraken-als- document. Investeer daarom vooral in de prestatieafspraken als leerproces.
Hoewel prestatieafspraken 'wederkerig en verplichtend' moesten zijn, 'de vrijblijvendheid voorbij' (commissie Dekker, 2013), blijkt de belangrijkste waarde van prestatieafspraken te liggen in het gesprek tussen partijen, in het gezamenlijk leren, in het zoeken van koers en het afstemmen van ambities en vervolgens van activiteiten.
- Waak voor standaardisatie van prestatieafspraken; als partijen er vrijwillig voor kiezen kan het werken, bij een verplicht format dreigt gevaar van bureaucrativering. Een handreiking of het uitwisselen van 'good practices' lijkt beter.
- Zorg voor variatie en afwisseling om de processen van visievorming en prestatieafspraken levendig te houden. VNG, Aedes, Woonbond, het Rijk en SVWN kunnen hierin faciliteren.
- Zoek vormen van *loose coupling* van woonvisie, omgevingsvisie, regionale visie, wijkvisies en prestatieafspraken en daarmee van partijen. Leg verbanden, maar voorkom over-complexiteit.
- Zorg voor een goed procesontwerp en zoek daarbij balans tussen proces en inhoud, tussen participatie en voortgang. Zorg voor voldoende ruimte, maar zet ook deadlines en markeer voortgang; zorg voor voldoende inhoud, maar waak voor drammen en het gelijk van de eigen briljante visie.
- Maak goede procesafspraken over de positie van gemeenteraad, RvC en huurders in de processen van visievorming en het maken van prestatieafspraken. Leer daarbij te denken in dilemma's.
- Faciliteer huurdersorganisaties in de driehoek, maar belast ze niet teveel; zorg vooral voor agenderende mogelijkheden zodat de stem van de huurders en signalen uit de 'leefwereld' in de driehoek blijven doorklinken.
- Besef: de lokale driehoek en prestatieafspraken zijn deel van een groter geheel. Maatschappelijke waarde wordt ook elders, met partijen buiten de driehoek en via andere instrumenten geproduceerd. Zorg voor goede verbindingen en maak de lokale driehoek niet tot een bolwerk.

- Zorg voor processen die collectieve belangen op regionaal schaalniveau borgen om de kans op *free rider* gedrag en daardoor conflict en stagnatie in de lokale driehoek, te beperken. Het Rijk kan daarin stimulerende en faciliterende rol vervullen.
- De lokale en regionale volkshuisvesting zijn gebaat bij een actieve, stimulerende aanpak van provincie of Rijk die partijen in de regio en in de driehoek informeert, uitdaagt en faciliteert - met kennis, verbindingen en middelen. Na de periode van netwerkconstituering (vanuit systeemverantwoordelijkheid) gaat het nu om 'network challenging', waarbij het Rijk regionale afstemming als procesvoorwaarde stelt. Daarbij valt te leren van de ervaringen met het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing.

Lessen voor visitatie

- Heb in de visitatie nog meer oog voor de prestatieafspraken als proces; daarin ligt hun belangrijkste waarde als vehikel waarmee gemeente, corporatie en huurders hun bedoelingen, besluitvorming en handelingen op elkaar afstemmen.

Daarvan afgeleid:

- De nadruk ligt in de visitatiemethodiek nog sterk op een waardering van de kwaliteit van de afspraken zelf (zijn ze concreet, meetbaar, wederkerig, actueel, etc). Dat is belangrijk, maar overweeg die aandacht te verleggen naar de kwaliteit van de processen, de dynamiek daarin en naar het lerend vermogen van de driehoek.
- Die verschuiving maakt visiteren uitdagender en vraagt ook andere competenties. Investeer daarom nog meer in de proceskennis van visitatoren.
- Het beschouwen en beoordelen van het functioneren van de lokale driehoek vergt tact en het zoeken naar balans: tussen oordelen en helpen, tussen afstand en betrokkenheid. Te meer daar de visitatiecommissie zich dan niet beperkt tot de corporatie, maar ook de gemeente en huurdersorganisatie adresseert. Investeer in het oefenen daarmee en besteed aandacht aan een effectieve verwoording van observaties en verbeterpunten.

Met deze aandachtspunten wordt ook de *steward*-rol van visitatoren versterkt: de rol van de visitor als *critical friend* die partijen een spiegel voorhoudt en hen zo helpt om hún lokale driehoek beter te laten functioneren.

OVER DE AUTEURS

Prof. mr. dr. J.A. (Hans) de Bruijn is hoogleraar bestuurskunde aan de faculteit Techniek, Bestuur en Management van de Technische Universiteit Delft en daarnaast verbonden aan twee buitenlandse universiteiten. Hij houdt zich voornamelijk bezig met management en sturing van complexe besluitvormingsprocessen in de publieke sector en op het snijvlak van publiek en privaat. Zijn onderzoek richt zich vooral op 'multi-actor decision making', besluitvorming in een netwerk van actoren met uiteenlopende belangen en waar hiërarchische structuur ontbreekt. Hij heeft uitvoerig gepubliceerd over beleidsnetwerken, procesmanagement, de rol van managers in professionele organisaties, prestatiesturing, 'regulatory governance' en vormen van verantwoording en leren (waaronder visitaties), zowel in wetenschappelijke journals als voor een praktijkpubliek. Ook publiceert hij regelmatig in het dagblad Trouw, onder meer over 'framing'.

Dr. J.J. (Jos) Koffijberg MPA is bestuurskundige en adviseur bij de Galan Groep. Hij is deskundige op het gebied van de volkshuisvesting, in het bijzonder wat betreft governance en sturingsvragen. In 2005 promoveerde hij op een bestuurskundig onderzoek naar de ontwikkeling van het landelijke volkshuisvestingsbeleid, toegespitst op de vraag naar de mogelijkheden tot sturing in een netwerk-achtige context. Hij was tien jaar werkzaam bij het Ministerie van VROM waar hij zich onder meer bezighield met de evaluatie en vernieuwing van de bestuurlijke verhoudingen in het woondomein. Ook gaf hij leiding aan het meerjarige onderzoeksprogramma Kennis voor Krachtige Steden van Nicis Institute (opgegaan in Platform31). Van 2015 tot februari 2020 was hij als directeur van SVWN verantwoordelijk voor het stelsel van visitatie van woningcorporaties. Bij de Galan adviseert hij over vraagstukken van strategie en governance in uiteenlopende beleidssectoren.

LITERATUURSUGGESTIES

Wie zich verder wil verdiepen in bestuurskundige literatuur over de drie hoofdthema's in dit essay, vindt hieronder enkele suggesties:

Prestatieafspraken

- Bruijn, H. de, 2006, *Prestatiemeting in de publieke sector. Tussen professie en verantwoording*, tweede druk, Utrecht: Lemma
- Noordegraaf, M., 2015, *Public Management: Performance, Professionalism and Politics*, London: Palgrave Macmillan
- Osborne, S.P. (Ed.), 2010, *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, London, UK and New York, NY: Routledge

Visies

- Bruijn, J.A. de, E.F. ten Heuvelhof en R.J. in 't Veld, 2016, *Procesmanagement. Over procesontwerp en besluitvorming*, vierde, herziene druk, Den Haag: Boom
- Koffijberg, J., 2010, Visioenen, visies en verandering. De rol van visies in een netwerkcontext, in: B. Steur, M. Thaens en E. Weststeijn, *Dromen van democratie en bestuur. Bestuurskundige verkenningen naar aanleiding van het Festival der Bestuurskunde 4.0 en 6.0*, Amsterdam: Rozenberg
- Stadler, Christian. (2011). *Enduring success. What we can learn from the history of outstanding European corporations*, Stanford: Stanford University Press
- Teisman, G., M. van der Steen, A. Frankowski en B. van Vulpen, 2018, *Effectief Sturen met Multi-level Governance. Snel en slim schakelen tussen schalen*, Den Haag: NSOB

Institutionele verhoudingen

- Bruijn, J.A. de, en E.F. ten Heuvelhof, 2017, *Management in netwerken*, vierde druk, Den Haag: Boom
- Koffijberg, J.J., 2005, *Getijden van beleid: omslagpunten in de volkshuisvesting. Over de rol van hiërarchie en netwerken bij grote veranderingen*, Delft: Delft University Press (dissertatie)
- Scharpf, F.W., 1997, *Games real actors play. Actor-centered institutionalism in policy research*, Boulder, CO: Westview Press
- Steen, M. van der, J. Schram en J. Scherpenisse, 2018, *Het waarden van wonen. Een reflectie op het instrument van maatschappelijke visitaties van woningcorporaties*, Den Haag: NSOB