



Partnership 2005 t/m 2009, een succes?

Samenwerking Gemeente Arnhem en plaatselijke
woningcorporaties

Juul Raemaekers



7 november 2011, Nijmegen

Partnership 2005 t/m 2009, een succes?

*Onderzoek naar de samenwerking tussen de gemeente
Arnhem en plaatselijke woningcorporaties.*

Juul Raemaekers
Studentnummer: 0508322

Masterscriptie Planologie
Duale master, specialisatie Vastgoed en grondmanagement
Radboud Universiteit Nijmegen

Begeleiding: Prof. Dr. Ir. G.R.W. de Kam
Tweede lezer: Ir. H. van der Stoep

7 november 2011, Nijmegen



Voorwoord

Deze masterthesis is de afsluiting van de masteropleiding Planologie. Tijdens mijn werkervaringsstage kwam ik een artikel tegen die inging op de samenwerking tussen de gemeente Arnhem en vijf woningcorporaties. De wijze waarop dit samenwerkingsverband tot stand was gekomen sprak mij zeer aan. Bij mij rees de vraag wat nou het succes bepaald van een coöperatie tussen gemeenten en woningcorporaties. Met deze vraag in het achterhoofd nam ik contact op met de gemeente Arnhem afdeling Wonen, om te kijken of er een mogelijkheid was een onderzoek uit te voeren naar de functionering en de mate van succes van het Partnership. Dit gesprek resulteerde uiteindelijk in een afstudeerstage bij de gemeente Arnhem.

Dit voorwoord wil ik gebruiken om een aantal personen te bedanken. Ten eerste wil ik graag mijn scriptiebegeleider prof. G. de Kam bedanken voor alle inhoudelijke en opbouwende kritiek. Daarnaast ben ik hem dankbaar voor de betrokkenheid bij het proces. De adviezen met betrekking tot de problemen waar ik soms tegenaan liep bij de uitvoering van mijn onderzoek waren voor mij waardevol en leerzaam. Daarnaast wil ik ook de medewerkers van de gemeente Arnhem afdeling Wonen bedanken. In het bijzonder mijn stagebegeleidster Marjan van der Veen, die mij gedurende het onderzoek veel vrijheid heeft geboden. Ook ben ik haar dankbaar voor de ingangen die ze mij heeft geboden om in contact te kunnen komen met de juiste sleutelfiguren binnen het Partnership. Door de afstudeerstage bij de afdeling Wonen heb ik een kijk in de keuken kunnen nemen van de samenwerking. Ten slotte bedank ik alle centrale personen binnen het Partnership die ik heb mogen interviewen.

Juul Raemaekers

Nijmegen, november 2011

Samenvatting

Wonen, het is één van de basisbehoefte van elke burger. De gemeenten zijn één van de belangrijkste actoren die huisvesting in woonplaatsen mogelijk dienen te maken. Voor uitvoering van de huisvestingstaak dienen gemeenten zogenaamde woonvisies te ontwikkelen, die weergeven wat er in een bepaalde periode in een gemeente moet veranderen om aan te kunnen sluiten aan de bestaande woonbehoeften (VNG, 2007). Om het beleid daadwerkelijk te kunnen realiseren is samenwerking met woningcorporaties noodzakelijk. Door middel van het ontwikkelen van zogenaamde prestatieafspraken, gaan gemeenten en corporaties een samenwerkingsverband aan. De coöperatie tussen beide partijen is daarmee van cruciaal belang om 'goed wonen' in een woonplaats te kunnen bevorderen.

Verschillende ontwikkelingen in de afgelopen jaren hebben er echter toe geleid dat de samenwerking tussen de gemeenten en corporaties aan verandering onderhevig is. Decentralisatie van woningcorporaties en de daarmee samenhangende financiële verzelfstandiging transformeerden corporaties in maatschappelijke ondernemingen. De verzelfstandiging heeft tot gevolg gehad dat de verhoudingen tussen gemeenten en corporaties zijn gewijzigd en onder druk zijn komen te staan. Het is voor beide partijen opnieuw zoeken naar een manier waarop zij het meest effectief en efficiënt samen kunnen werken.

In dit onderzoek is onderzocht welke factoren bijdragen aan het succes van een samenwerking tussen gemeenten en corporaties. Het onderzoek spitst zich toe op één specifieke casus, het Partnership 2005 t/m 2009 tussen de gemeente Arnhem en vijf plaatselijke woningcorporaties. In Arnhem kwam men in 2004 met een nieuwe manier om prestatieafspraken te ontwikkelen. Bij deze nieuwe onderhandelingsmethode, ook wel bekend onder de naam 'het Arnhems model', deden de plaatselijke woningcorporaties een aanbod aan de stad. Dit aanbod omvatte een aantal doelstellingen welke de maatschappelijke ondernemingen in een periode van vijf jaar in Arnhem wilden realiseren. Het bod werd aan de gemeente gepresenteerd, die het binnen een korte tijd accepteerde. Uiteindelijk werden gezamenlijk de concrete prestatieafspraken, op basis van het bod, geformuleerd.

Het zogenaamde Partnership Continuum model (PC-model) en de collaborative planning zijn richtinggevend geweest bij identificatie van de succes- en faalfactoren van het Partnership. Het PC-model is een instrument ontwikkeld door Dent (2004), dat de procesontwikkeling van een samenwerking beschrijft. Aan de hand van het PC-model is een normeringskader ontwikkeld, die inzicht diende te geven in de mate van succes van het Partnership.

Het conceptueel model vindt zijn grondslag in de collaborative planning. Het theoretisch concept gaat uit van de gedachte dat de relatie tussen partijen wordt versterkt door gedurende de gehele samenwerking te blijven onderhandelen en rekening te houden met mogelijke veranderingen van de bestaande relatie (McCarthy, 2007, p.22). Op basis van collaborative planning en andere theorieën zijn zestien factoren geselecteerd die onderdeel uitmaken van het conceptueel model. zoals: detaillering afspraken, wederkerigheid afspraken, vertrouwen, gemeenschappelijk belang en plan van aanpak onderhandelingsproces. Als hypothese geldt dat de samenstelling van deze factoren het succes van de samenwerking bepalen.

Het onderzoek is kwalitatief van aard en is in twee onderzoeksfasen verdeeld. In de eerste fase is op basis van literatuurstudie het theoretisch kader ontwikkeld die de basis vormde voor het vormgeven van het normeringskader en conceptueel model. In de tweede fase staat de empirie centraal. Op basis van documentanalyse en diepte-interviews is getracht in beeld te brengen in hoeverre de factoren, uit het conceptueel model, invloed hebben gehad op het verloop van het Partnership. Om de samenwerking inhoudelijk te analyseren zijn door middel van documentanalyse de relevante beleidsdocumenten over het Partnership bestudeerd. De interviews werden gehouden met de betrokken actoren binnen het Partnership (10 personen). Het ging hierbij om wethouders, corporatiedirecteuren en medewerkers van de afdeling Wonen bij de gemeente Arnhem.

Bij het onderzoek is uiteindelijk het belang van de factoren uit het conceptueel model met de geïnterviewden besproken. De resultaten zijn in verband gebracht met de analyse van de normering om op deze wijze een inschatting te kunnen maken welke factoren in de praktijk het succes van het Partnership bleken te bepalen en waar zich de knelpunten bevonden.

Het onderzoek heeft geleid tot een beoordeling van het belang van de zestien factoren uit het conceptueel model. Onderstaande tabel toont het overzicht:

Factoren met positief effect	Factoren met negatief effect	Factoren zonder aanzienlijk effect
Gemeenschappelijk belang	Personeelsbezetting	Machtspositie gemeente vs corporaties
Vertrouwen	Detaillering afspraken	Transparantie van proces
Wil	Wederkerige afspraken	Plan van aanpak onderhandelingsproces
Commitment		Reputatie actoren
Verhouding tussen corporaties op lokaal niveau		
Onderhouden van contacten		

Op basis van de analyse kan worden vastgesteld dat zes factoren uit het conceptueel model een positief effect hebben op het verloop van de samenwerking. Een voorbeeld is de combinatie van de factor ‘gemeenschappelijk belang’ en ‘commitment’. De interviews toonden aan dat een sterke mate van commitment om het samenwerkingsverband aan te gaan, in verband stond met het hetzelfde gemeenschappelijk belang dat de actoren nastreefden.

Een voorbeeld van een negatief effect is de wederkerigheid van de prestatieafspraken. Het presenteren van een aanbod door de corporaties leidde uiteindelijk tot afspraken met een eenzijdig karakter. Aan het begin van de samenwerking leek dit voor beide partijen geen punt van discussie. De evaluatie van het Partnership toonde echter aan dat zowel vanuit de corporatie- als gemeentezijde men van mening was dat het ten goede was gekomen aan de samenwerking wanneer beide partijen evenveel aan de afspraken zouden hebben bijgedragen.

De ideeën en gedachten van de betrokken partijen met betrekking tot de invulling van het Partnership bleken uiteindelijk af te wijken van de wijze waarop zij in de praktijk handelden. Bij een toekomstige samenwerking zou men de ideeën die men gezamenlijk op papier zet beter moeten afstemmen op de praktijk en de daadwerkelijke uitvoerbaarheid van de plannen.

Ten slotte blijkt een belangrijke uitkomst dat het concept van het presenteren van een aanbod in de praktijk alleen blijkt te werken wanneer de wederkerigheid van de afspraken in tact blijft. Evaluatie van het Partnership toonde aan dat het eenzijdige karakter van de prestatieafspraken tot onvrede leidde bij zowel de gemeente als corporaties.

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1	Inleiding.....	p.3
1.1	Aanleiding.....	p.3
1.2	Doel- en vraagstelling.....	p.4
1.3	Wetenschappelijk belang.....	p.5
1.4	Maatschappelijk belang.....	p.6
1.5	Leeswijzer.....	p.8
Hoofdstuk 2	Ontwikkeling in de relatie tussen gemeenten en corporaties.....	p.9
2.1	1980-1990.....	p.9
2.2	1990-2000.....	p.10
2.3	2000- nu.....	p.12
2.4	Ontwikkelingen gemeente Arnhem en corporaties.....	p.13
Hoofdstuk 3	Theoretisch kader.....	p.15
3.1	Normering.....	p.15
3.1.1	Partnership Continuum model.....	p.15
3.1.2	Analyseschema.....	p.18
3.2	Factoren.....	p.20
3.2.1	Collaborative planning.....	p.21
3.2.2	Operationalisering van de factoren.....	p.23
3.2.3	Conceptueel model.....	p.27
3.3	Methodologie.....	p.28
3.3.1	Onderzoeksstrategie.....	p.28
3.3.2	Onderzoeksmateriaal.....	p.28
3.3.3	Analysemethode.....	p.29
Hoofdstuk 4	Gemeente Arnhem en woningcorporaties getypeerd.....	p.33
4.1	Gemeente Arnhem in beeld.....	p.33
4.2	Woningcorporaties in beeld.....	p.33
4.2.1	Volkshuisvesting Arnhem.....	p.34
4.2.2	Portaal Arnhem.....	p.35
4.2.3	Vivare.....	p.36
4.2.4	Omnia Wonen.....	p.37
4.2.5	DrieGasthuizenGroep.....	p.38
Hoofdstuk 5	Partnership, een succes?.....	p.39
5.1	Taken binnen het Partnership gemeente-corporaties 2005 t/m 2009.....	p.39
5.1.1	Gemeente Arnhem.....	p.39
5.1.2	Woningcorporaties.....	p.40
5.2	Eigen oordeel betrokken actoren.....	p.40
5.3	Bouwopgave.....	p.42

Hoofdstuk 6	Kwalitatieve analyse van het Partnership.....	p.45
6.1	Forming.....	p.45
6.1.1	Kwantificeerbaarheid afspraken.....	p.45
6.1.2	Tijd van proces.....	p.46
6.2	Storming.....	p.50
6.2.1	Scheiding verantwoordelijkheid.....	p.50
6.3	Normering.....	p.52
6.3.1	Procesarchitectuur.....	p.52
6.3.2	Verantwoording.....	p.54
6.4	Performing.....	p.55
6.4.1	Naleving afspraken.....	p.55
6.4.2	Werking naar derden.....	p.56
6.5	Externe factoren.....	p.56
6.5.1	Economische crisis.....	p.56
6.5.2	Formele bevoegdheden corporaties	p.57
6.5.3	Politieke kleur.....	p.57
6.5.4	Projectniveau.....	p.57
6.5.1	Niveaus door elkaar.....	p.58
6.6	Gemeente versus corporaties	p.58
6.7	Toekomstvisie betrokken actoren.....	p.60
Hoofdstuk 7	Conclusie.....	p.63
7.1	De succes- en faalfactoren.....	p.63
7.2	Onderzoeksresultaten versus persoonlijk oordeel van de actoren.....	p.65
7.3	Eindconclusie.....	p.67
7.4	Kritische reflectie.....	p.68
Literatuurlijst.....		p.71
Lijst geïnterviewde actoren.....		p.71
Lijst van figuren en tabellen.....		p.71
Bijlagen.....		p.79

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Gemeenten hebben als taak goed wonen in de woonplaats te bevorderen. De basis voor het gemeentelijk uitvoeren van deze taak is te vinden in de door de gemeente te ontwikkelen woonvisie. De laatste jaren zijn echter vragen gerezen over de wijze waarop de gemeente dergelijk woonbeleid kan uitvoeren (VNG, 2007, p.9). Eén van de belangrijkste manieren om het beleid te kunnen realiseren is door prestatieafspraken te maken met corporaties. De gemeente is met andere woorden grotendeels afhankelijk van de samenwerking met corporaties, dit geldt ook vice versa. De gevolgen van deze afhankelijkheid zijn duidelijk zichtbaar geworden sinds de corporaties in de loop der jaren zijn verzelfstandigd tot maatschappelijke ondernemingen. Doordat de verhoudingen tussen beide partijen zijn veranderd en zij daarmee meer op gelijke voet zijn komen te staan is er onvrede ontstaan over het arrangement tussen overheid en woningcorporaties (Conijn, 2005, p.3).

Elke gemeente kampt met dergelijke problemen, zo ook de gemeente Arnhem. De gemeente kent een lange geschiedenis van samenwerking met maatschappelijke ondernemingen (in hoofdstuk 2 zal hier uitgebreider op worden ingegaan). Deze samenwerking heeft tegenwoordig niet meer slechts betrekking op het fysieke wonen, ook thema's als welzijn, zorg en leefbaarheid hebben een prominente plaats gekregen binnen de beleidsvoering van beide actoren. Ze werken samen op zowel wijk- als stadsniveau. Op wijkniveau is bijvoorbeeld geïnvesteerd in de zogenaamde 'Vogelaarwijken'. Toen duidelijk werd dat de wijkaanpak tot effectieve resultaten leidden, werd besloten ook de rest van de wijken in Arnhem gezamenlijk aan te pakken.

Niet alle samenwerking op projectniveau liep even soepel, zo deden zich problemen voor bij realisatie van het Rijnboogplan. Het project, aan de rand van de binnenstad, wordt ontwikkeld met de visie ruimte voor cultuur te bieden en een afwisseling tussen wonen en werken te realiseren. Door de grote omvang van het project is de gemeente langzaamaan de grip erop verloren (Gemeente Arnhem, 2010a, p.9). Het bemoeilijkt de samenwerking met andere betrokken actoren, waaronder met een corporatie. Om deze reden heeft de gemeente besloten in de toekomst projecten van dergelijke omvang niet meer op dezelfde wijze uit te voeren. De projecten worden nu opgedeeld, zodat de gemeente invloed houdt op wat er gebeurt en zicht blijft houden op mogelijke risico's die zich voor kunnen doen (Gemeente Arnhem, 2010a, p.9).

Het belang van een goede samenwerking stond al geruime tijd bij de gemeente hoog in het vaandel. Zo werd in het coalitieakkoord van 2005-2010 geschreven: *"Goede samenwerking met partners in de stad is een belangrijke succesfactor"*. (Gemeente Arnhem, 2006a, p.2). Ook in het akkoord van 2010 stond men stil bij het belang van coöperatie. Naast het feit dat opnieuw het belang van samen werken aan de stad werd aangestipt werd ook aandacht besteed aan de wijze waarop een samenwerking beter zou kunnen functioneren: *"Het lukt alleen als we elkaar vertrouwen, positief werken aan de toekomst, open staan voor elkaar en elkaar serieus nemen."* (Gemeente Arnhem, 2010a, p.3). Dit citaat geeft weer dat binnen de gemeente sprake is van bewustzijn over de wijze waarop samenwerking in de loop der jaren veranderd is door onder andere de eerder genoemde verzelfstandiging van de corporaties. De maatschappelijke ondernemingen gingen in hun beleidsvisies meer rekening houden met winstgevendheid van projecten en dergelijke. Hierdoor veranderden langzaamaan de werkhouding en werkinstelling van de corporaties. Dit bemoeilijkte vanuit de zijde van de gemeente de samenwerking. Om dergelijke problemen aan te pakken werd

besloten een zogenaamd partnership te sluiten tussen de gemeente Arnhem en een vijftal corporaties. Middels dit samenwerkingsverband werd getracht, in een periode van vijf jaar (2005-2009), de voornemens uit de Woonvisie en de gebiedsgerichte uitwerking ervan te realiseren, met als doel elkaars activiteiten op elkaar af te stemmen en te integreren.

Nu de periode waarvoor het Partnership werd ontwikkeld is afgelopen, rijst de vraag bij beide partijen in hoeverre deze wijze van samenwerking een succes is gebleken, aangezien zich zowel successen als tegenslagen tijdens het proces voordeden. Een analyse van het verloop van het Partnership zou inzicht kunnen geven in mogelijke verbeterpunten voor een nieuwe samenwerking in de toekomst.

1.2 Doel- en vraagstelling

Zoals uit bovenstaande paragraaf kan worden opgemaakt zal in dit onderzoek worden getracht vast te stellen welke factoren bijdragen aan een succesvolle samenwerking tussen de gemeente Arnhem en de corporaties. De concrete doelstelling die hieruit geformuleerd kan worden is:

Het vergaren van kennis over de factoren die bijdragen aan een succesvolle samenwerking tussen de gemeente Arnhem en de betrokken woningbouwcorporaties met betrekking tot de volkhuysvesting.

Uit de doelstelling kan worden afgeleid dat dit onderzoek verkennend van aard zal zijn. Getracht zal worden de bestaande problemen met betrekking tot de besluitvorming beter te leren begrijpen. Door kennis te vergaren over succes- en faalfactoren voor het bereiken van een goede samenwerking zullen er nieuwe inzichten worden verkregen.

Op basis van bovenstaande uitgewerkte doelstelling zal het onderzoek op de volgende centrale vraag worden gebaseerd:

Welke factoren dragen bij aan een succesvolle samenwerking tussen de gemeente Arnhem en de plaatselijke woningcorporaties en waar bevinden zich de knelpunten?

Om een antwoord op de onderzoeksvraag te kunnen vinden zal in het onderzoek aandacht worden besteed aan de volgende vier deelvragen:

1. Hoe heeft de relatie tussen de gemeenten en woningcorporaties zich in de afgelopen 3 decennia ontwikkeld?
2. Hoe kunnen de woningcorporaties en de gemeente in Arnhem worden getypeerd?
3. Hoe is het Partnership gemeente-corporaties 2005 t/m 2009 verlopen?
4. Wat schept de voorwaarden voor het succes van nieuwe samenwerkingsverbanden in de toekomst?

Bij de volgorde van de deelvragen wordt eerst de achtergrond van de relatie tussen de gemeente Arnhem en corporaties in beeld gebracht, waarna zal worden ingegaan op de typering van elke

betrokken actor. De eerste twee deelvragen geven inzicht in de situatie waarin het Partnership geschetst dient te worden. Op basis van deze bevindingen kan op objectieve wijze het onderzoeksgedeelte plaatsvinden.

Bij het daadwerkelijke onderzoek zal eerst worden ingegaan op de ontwikkeling van een geschikte normering waarna de uitwerking van het conceptueel model zal plaatsvinden. De ontwikkeling van beide modellen zullen onderbouwd worden aan de hand van theoretische concepten. Vervolgens zal de uitwerking van de onderzoeksresultaten plaatsvinden en zullen hier conclusies uit worden getrokken.

Voor de volledigheid zal ten slotte een opsomming van definities plaatsvinden van de centrale begrippen uit de deelvragen:

- Woningcorporatie: Maatschappelijke ondernemers die een publiek doel dienen (Gruis, 2007, p.9). Zij dienen te voorzien in huisvesting van woningzoekenden die niet in staat zijn daar zelf zorg voor te dragen (VNG, 2007, p.52).
- Partnership: Samenwerking tussen partijen waarbij de integratie van verschillende projecten om meerwaarde te bereiken centraal staat (Klijn et.al., 2006, p.14)
- Partnership gemeente-corporatie 2005 t/m 2009: Samenwerkingsverband tussen de gemeente Arnhem en vijf woningcorporaties om voornemens uit onder andere de woonvisie te realiseren (Gemeente Arnhem, 2004).
- Volkshuisvesting: Het beleidsveld dat zich richt op de productie, verdeling en beheer van woningen (Ekkers, 2006; De Haan, 1983). Hierbij speelt de woningkwaliteit en betaalbaarheid een essentiële rol (Conijn, 2005, p.32).
- Prestatieafspraken: Een afspraak die de zakelijkheid en toetsbaarheid van het beleid vergroot en kan worden gezien als de start van het samenwerken aan de realisatie van de gestelde doelen (VNG, 2007, p.49). Een dergelijke afspraak geeft weer welke activiteiten onder andere een woningcorporatie gaat ondernemen (Conijn, 2005, p.56). Hierbij komen onder andere de betaalbaarheid van het wonen, bijzondere doelgroepen, aanpak van wonen met zorg, de aanpak van de bestaande woningvoorraad, leefbaarheid en nieuwbouw aan bod (Aedes, 2008).
- Norm: Een eis waaraan voldaan moet worden. Het is een maat om vast te stellen of iets aan de vooraf gestelde verwachtingen voldoet.

1.3 Maatschappelijk belang

De complexe samenwerking tussen gemeenten en corporaties met betrekking tot de volkshuisvesting vraagt om onderzoek naar de factoren die een succesvolle samenwerking kunnen bevorderen. Zowel het individu als de gemeenschap ondervindt problemen door de knelpunten die kunnen optreden tijdens de besluitvorming. De volkshuisvesting wordt door de overheid beschouwd als een publiek belang, aangezien huisvesting één van de eerste levensbehoefte is voor een burger. Wanneer ontwikkelingen met betrekking tot de volkshuisvesting vertraging oplopen door de problemen rondom de planvorming kan dit directe gevolgen hebben op de maatschappij (Hoogendoorn et.al., 2003, p.3).

De complexiteit ligt ten grondslag aan een reeks ontwikkelingen die zich in de afgelopen twee decennia in het volkshuisvestingsbeleid hebben voorgedaan. Een uitgebreide uitwerking van de

betreffende ontwikkelingen zal plaatsvinden in hoofdstuk twee, in deze paragraaf zal slechts beknopt de relevante situatie worden geschetst.

In eerste instantie is een woningcorporatie uitsluitend werkzaam in het belang van de volkshuisvesting (Ekkers, 2006, p. 156). Zij bouwt woningen voor individuen die niet in staat zijn de volledige kostprijs te betalen. De in 1976 vastgestelde nieuwe 'grondwet' voor corporaties was de start van de verzelfstandiging en daarmee het begin van discussies over de rol van corporaties in het volkshuisvestingsbeleid. De vrijheid en zelfstandigheid van de corporaties werd toentertijd in wet- en regelgeving vastgelegd.

Tot aan het begin van de jaren negentig kende de Nederlandse woningmarkt nog wel een sterke overheidssturing. Een verandering vond echter plaats toen in 1989 tijdens het kabinet van Lubbers het volkshuisvestingsbeleid werd aangepast in de vorm van deregulering en decentralisatie. Hiermee werd de rol van het ministerie van VROM door de rijksoverheid verzwakt, kregen de gemeenten meer verantwoordelijkheid over de lokale woningmarkt en werden de posities van de woningcorporaties op de woningmarkt versterkt (Hoogendoorn et.al., 2003, p.10).

Een reactie op de decentralisatie vond plaats door de invoering van het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) in 1993. Het besluit had als doel de relatie tussen de overheid en corporaties te regelen. De richting van het volkshuisvestingsbeleid werd door de overheid hierbij bepaald door de corporaties zes prestatievelden op te dragen (Hoogendoorn, de Koning et.al., 2006, p.7). Daarnaast schreef het BBSH voor dat de corporaties elk jaar met de gemeente in overleg dienden te gaan om het volkshuisvestingsbeleid te bespreken.

Naast invoering van het BBSH droeg ook de bruteringsoperatie van staatssecretaris Heerma in 1995 bij aan de decentralisatie en deregulering (de Boer, Hooge et.al., 2005). Wonen werd niet langer publiek gefinancierd, waardoor corporaties financieel werden verzelfstandigd. Om de kosten te kunnen dekken veranderden corporaties hun koers door minder goedkope sociale huurwoningen te ontwikkelen en in plaats daarvan de focus te leggen op woningen in het duurdere segment. Zij veranderden hierdoor langzaam van beheerders van vastgoed in ondernemers (Ekkers, 2006, p. 167).

De financiële verzelfstandiging heeft geleid tot een veranderende werkrelatie tussen de overheid en corporaties. Doordat de bestuurders van corporaties nu meer vrijheid hebben is sturing van de woningcorporaties door de overheid complexer, waardoor spanningen ontstaan tussen beide partijen (Tesselhof, 2007, p.51). Om de samenwerking te bevorderen tracht het ministerie van VROM beide partijen te stimuleren prestatieafspraken met elkaar te maken met betrekking tot de in het BBSH geformuleerde prestatievelden.

Het maken van prestatieafspraken zou ertoe moeten leiden dat de samenwerking tussen de gemeenten en corporaties verbetert. In de praktijk blijkt het hier nogal eens aan te schorten. Beide partijen zijn nog steeds zoekende naar manieren waarop de samenwerking het meest effectief kan werken. In dit onderzoek zal naar factoren worden gezocht die daarop invloed kunnen hebben.

1.4 Wetenschappelijk belang

In de wetenschappelijke literatuur is de nodige aandacht besteed aan de relatie tussen gemeenten en corporaties, hiermee sluit dit onderzoek aan op eerder verrichte werkzaamheden. Sommige onderzoeken richten zich hierbij op de algemene samenwerking, andere leggen de focus juist op de bestaande prestatieafspraken en weer andere richten zich op beide. Een onderzoek dat zich op beide richtte werd uitgevoerd door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) samen met de vereniging voor woningcorporaties (Aedes). In 2002 voerden zij een onderzoek uit naar de wijze

waarop gemeenten en woningcorporaties op een effectievere en efficiëntere manier prestatieafspraken zouden kunnen ontwikkelen. Voorop werd gesteld dat, naast de concrete inhoud, prestatieafspraken ook in het teken dienen te staan van relaties en de wijze waarop wordt samengewerkt (Zandstra & Van Grinsven, 2002, p.14). Eén van de conclusies was dat het van belang is bij ontwikkeling van de afspraken, de verschillende relaties binnen de samenwerking altijd helder in beeld te brengen, zoals de verdeling van de rollen en de verantwoordelijkheden (Zandstra & Van Grinsven, 2002, p.14).

Een ander onderzoek dat inging op de algemene samenwerking tussen maatschappelijke ondernemingen en de overheid werd uitgevoerd door Koning & Van Leuvenstijn (2010). Zij onderzochten de optimale taakverdeling tussen corporaties en de overheid (gemeenten, provincies en de Rijksoverheid). Het onderzoek ging uit van de gedachte dat corporaties twee taken vervullen: ze hebben invloed op het laag houden van de huren en ze kunnen investeren in de leefbaarheid van wijken en buurten (Koning & Van Leuvenstijn, 2010, p.9). In het onderzoek is uiteengezet in hoeverre de corporaties in staat zijn beide rollen te vervullen en hoe wellicht het beleid aangepast dient te worden, zodat de samenwerking tussen de overheid en corporaties zal worden verbeterd.

Ten slotte werd door de stuurgroep Meijerink in 2008 een onderzoek uitgevoerd naar de mogelijke ontwikkeling van een nieuw arrangement overheid - woningcorporaties. De veranderende positie van de maatschappelijke ondernemingen vroeg om modernisering van het toezicht op de corporaties. De stuurgroep stelde een nieuw arrangement op, waarbij een onafhankelijke en gezaghebbende autoriteit werd ingezet die het toezicht zou bewaren. Dit zou de samenwerking tussen de overheid en corporaties kunnen verbeteren (Stuurgroep Meijerink, 2008).

Ondanks de vele onderzoeken blijven er echter vragen bestaan over de wijze waarop de effectiviteit van de samenwerking tussen gemeenten en corporaties kan worden bevorderd. In dit onderzoek zal worden getracht meer inzicht te krijgen in de samenwerkingsproblematiek door in te zoomen op één specifieke casus, namelijk het Partnership 2005 t/m 2009 tussen de gemeente Arnhem en vijf corporaties. Er is juist specifiek voor de casus in Arnhem gekozen, omdat het Partnership een voorbeeldfunctie in Nederland heeft gekregen. Het Partnership is in Nederland ook bekend onder de naam 'het Arnhems model'. Het presenteren van een aanbod was in Nederland een unieke manier waarop een samenwerkingsverband met corporaties werd gesloten. Het Partnership wordt als voorbeeld gebruikt om weer te geven op welke alternatieve wijze gemeenten en corporaties een samenwerkingsovereenkomst kunnen sluiten. Aangezien het Partnership een soort voorbeeldfunctie heeft gekregen is het waardevol om te onderzoeken in hoeverre het Arnhems model een goed voorbeeld blijkt te zijn.

Op basis van bestaande theorieën die ingaan op het succes van samenwerkingsverbanden zal een conceptueel model worden ontwikkeld (zie par. 3.2.3). Aan de hand van het model zal in dit onderzoek worden getoetst in hoeverre de relevante factoren voor een succesvolle samenwerking, die in de wetenschappelijke literatuur staan omschreven, een positief effect hebben op de samenwerking tussen gemeenten en corporaties. Het model geeft de veronderstelde verbanden aan tussen drie typen factoren en het succes van een samenwerking. Door de situatie in Arnhem gedetailleerd te onderzoeken zal worden getracht vast te stellen welke factoren in de gemeente Arnhem daadwerkelijk bijdragen aan het succes van de samenwerking en waar zich de knelpunten bevinden. Op basis van de resultaten kunnen nieuwe inzichten worden verkregen in de wijze waarop de gemeente Arnhem en corporaties in de toekomst wellicht beter kunnen samenwerken.

1.5 Leeswijzer

Het onderzoek is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk twee beschrijft de ontwikkelingen in de afgelopen drie decennia over de relatie tussen de gemeenten en corporaties. In hoofdstuk drie zal vervolgens aandacht worden besteed aan relevante theoretische concepten die bijdragen aan de ontwikkeling van de twee onderzoeksmodellen: normeringskader en conceptueel model. Vervolgens zal in hoofdstuk vier stil worden gestaan bij de typering van de betrokken actoren, zodat voor de lezer duidelijk is welke positie elke actor binnen de gemeente Arnhem heeft.

In hoofdstuk vijf worden de eerste onderzoeksresultaten gepresenteerd die in het teken staan van de vraag in hoeverre het Partnership geslaagd bleek te zijn. Hierna wordt in hoofdstuk zes aandacht besteed aan de onderzoeksresultaten die inzicht geven in de factoren die een rol spelen bij het verloop van de samenwerking.

Ten slotte toont het laatste hoofdstuk de conclusie, waarbij de succes- en faalfactoren van de samenwerking in kaart worden gebracht. Ook wordt het oordeel over het succes op basis van de onderzoeksresultaten vergeleken met de eigen beoordelingen van de betrokken actoren. Ten slotte vindt een kritische reflectie plaats waarbij onder andere wordt ingegaan op de problemen die zich tijdens het onderzoek voordeden.

Hoofdstuk 2 Ontwikkelingen in de relatie tussen gemeenten en corporaties

2.1 1980-1990

De aanzet voor de ontwikkeling van het corporatiebestel vond al vóór de jaren tachtig plaats ten tijde van commissie- De Roos (1962). Deze bracht een advies uit over de wijze waarop de zelfstandigheid van de corporaties ten opzichte van de overheid kon worden versterkt. Het voorstel bestond onder andere uit het idee om corporaties op een breder terrein, dan alleen het optreden voor de economische zwakkere groepen in de samenleving, te laten opereren en de financiële weerbaarheid van de corporaties te vergroten (Woningraad Extra, 1991, p. 8). Daarnaast werd eind jaren zestig in de Woningwet het primaat voor corporaties vastgelegd voor de ontwikkeling van nieuwbouw in de sociale huursector. Dit had tot gevolg dat zij uitgroeiden tot marktleider in de betreffende sector.

Vanaf begin jaren zeventig begonnen corporaties gestaag te fuseren, wat zich tot de dag van vandaag nog steeds doorzet. Het verzakelijken en professionaliseren van de corporaties waren het gevolg van het verzelfstandigingsbeleid (Conijn, 2005, p.16) Beoogd werd de vrijheid en zelfstandigheid van corporaties te vergroten waarbij de overheid zou toezien of zij voldoende bijdroegen aan de behartiging van het nationale volkshuisvestingsbelang (Gerrichhauzen, 1990, p.64).

Het begin van de jaren tachtig werd gekenmerkt door het instorten van de bouwmarkt. Dit was de aanleiding voor de start van een reeks bezuinigingen. Met het aantreden van het kabinet-Lubbers in 1982 kwamen de bezuinigingen op de volkshuisvesting hoog op de agenda te staan. De overheidsuitgaven werden teruggedrongen en beheersbaar gemaakt. Uiteindelijk droegen de veranderende woningmarkt en het wijzigende politieke klimaat ertoe bij dat het corporatiebestel werd gherdefinieerd (Gerrichhauzen, 1990, p. 192).

De daadwerkelijke omslag in de volkshuisvesting vond eind jaren tachtig plaats. De veranderende positie van de overheid leidde in 1989 tot de hervorming van het volkshuisvestingbeleid door het derde kabinet-Lubbers, waarbij het begrip versobering centraal stond. Zowel ontwikkelingen binnen de volkshuisvesting als daar buiten hadden hier hun invloed op.

Ten eerste kwam uit een parlementaire enquête, naar de werking van de bouwsubsidies, naar voren dat de bestaande regelgeving met betrekking tot de volkshuisvesting te ingewikkeld was waardoor de transparantie van de bestaande subsidieregelingen verloren ging. Daarnaast veranderde, buiten de volkshuisvesting om, de relatie tussen de overheid en samenleving. De zogenaamde verzorgingsstaat was te ver doorgeschoten waardoor de overheid niet langer in staat was al hun taken te blijven uitvoeren. Geconstateerd werd dat de verhoudingen tussen de overheden onderling efficiënter vormgegeven dienden te worden. Vanuit deze gedachte ontstonden de ideeën van decentralisatie en deregulering. Er diende te worden ingezet op verzelfstandiging en een terugtrekkende overheid. Het Rijk wenste niet langer te delen in de risico's die corporaties opliepen tijdens het bouwen en beheren van de sociale woningen. De corporatiesector diende in het vervolg zelf het gehele risico te dragen. Een andere vorm van een terugtrekkende overheid vond plaats met betrekking tot de verantwoording van de corporaties aan de overheid. Deze diende niet langer vooraf plaats te vinden. Het veranderde in verantwoording achteraf (Bouterse et. al., 2008, p.405). De bovenstaande ontwikkelingen droegen uiteindelijk bij aan de realisatie van de nota 'Volkshuisvesting in de jaren negentig'.

De hervorming van het volkshuisvestingbeleid werd ingezet door dhr. Heerma, die in 1988 het concept van de nota 'Volkshuisvesting in de jaren negentig' (nota-Heerma) publiceerde. De nota

gaf de kernpunten weer voor de herordening van de verantwoordelijkheden tussen burgers, overheid en marktpartijen (Woningraad Extra, 1991, p. 67). Hierbij stonden twee kernbegrippen centraal: sturing en ordening. Aan de hand van de tweedeling werden de doelstellingen van de overheid uitgesplitst. Sturing staat voor het aanscherpen van de regelgeving en instrumenten, zodat deze in de toekomst met meer precisie in gezet konden worden en daarmee de daadwerkelijke doelen konden worden bewerkstelligd. Daarnaast diende aan de hand van het kernbegrip ordening opnieuw duidelijk in kaart te worden gebracht welke partij waarvoor zorg droeg en wie daarop kon worden aangesproken (Bouterse et.al., 2008, p. 406).

De nota diende een koers in te zetten richting afname van overheidsinterventie en toenemend marktmechanisme (Ekkers, 2002, p. 72). Het nieuwe motto was: 'minder rijksbemoeienis, afschaffen van overbodige regelgeving, decentralisatie van taken en bevoegdheden naar gemeenten en verzelfstandiging van corporaties' (Woningraad Extra, 1993, p. 9). *"Sinds het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw hebben zich dus grote veranderingen in de regelgeving en rollen op het terrein van de volkshuisvesting voltrokken."* (Bouterse et.al., 2008, p.404)

2.2 1990-2000

De nota Heerma heeft het proces van decentralisatie in gang gezet. *"Het doel van de hervorming was dat bepaalde facetten van het wonen door decentralisatie doelmatiger konden worden geregeld"*, aldus dhr. Bouterse et.al. (2008, p. 421). De rol van het Rijk werd teruggebracht tot zijn kerntaak, namelijk het zorgen voor een goed functionerende woningmarkt en het beschermen van de sociaal zwakkeren in de samenleving. De overige verantwoordelijkheden zijn zoveel mogelijk neergelegd bij de lokale overheden en de corporaties (Bouterse et.al., 2008, p. 408).

De verantwoordelijkheid van de gemeente kwam onder andere te liggen bij het lokale volkshuisvestingbeleid, de ruimtelijke ordening, woonruimteverdeling en toezicht op de woningcorporaties. De corporaties kregen de verantwoordelijkheid over het beheer van de sociale huurwoningvoorraad, waardoor zij uitgroeiden tot één van de belangrijkste partijen op het gebied van wonen. Om het opereren van corporaties binnen een wettelijk kader te plaatsen werd het besluit beheer sociale huursector (BBSH) ontwikkeld. Het besluit trad in 1993 in werking en vormde de juridische basis voor het functioneren van corporaties en kon worden beschouwd als een kader stellende regeling (Conijn, 2005, p.20). Samen met de woningwet vormt het BBSH het wettelijke kader waarbinnen corporaties dienen te opereren.

In het besluit staat de bandbreedte weergegeven waarbinnen de corporaties actief mogen zijn en aan welke eisen zij moeten voldoen om te kunnen worden bestempeld als corporatie. Naast dit kader geeft het hen de mogelijkheid om in meer vrijheid vanuit de sociale taakstelling, in het belang van de volkshuisvesting te werken (Woningraad Extra, 1993, p.10). Ook geeft het besluit corporaties de ruimte om naar eigen inzicht de interne bedrijfsvoering vorm te geven. Ten slotte is een belangrijk kenmerk van het BBSH dat dit regels bevat over het toezicht op de corporaties, van voorschriften vooraf naar toezicht op afstand en verantwoording achteraf (Snuverink, 2006, p.2). De voorwaarde is hierbij wel dat de corporaties hun werkzaamheden dienen te richten op de genoemde prestatievelden (verantwoordingsvelden) in het BBSH.

De volgende zes prestatievelden zijn benoemd (Ekkers, 2006, p. 149):

- Verhuren van woningen aan lagere inkomensgroepen;
- Kwalitatief in stand houden van het bezit;
- Betrekken van huurders bij beheer en beleid;
- Waarborgen van financiële continuïteit;
- Bevordering leefbaarheid;
- Wonen en zorg;

Naast invoering van het BBSH in 1993 had ook de bruteringsoperatie in 1995 invloed op de verzelfstandiging van de corporaties. In de bruteringswet werden de financiële banden tussen rijksoverheid en de corporatiesector verbroken, waardoor het wonen niet langer publiek gefinancierd werd. De subsidies die het Rijk aan de corporaties gaf werden hierbij verevend met de leningen die de corporaties bij de Rijksoverheid hadden afgesloten. Vanaf dat moment gingen corporaties op eigen rekening en risico op de markt werken. Dit zorgde voor een wijziging in de belangen van de overheid ten opzichte van de corporaties (Conijn & Philipsen, 1999, p.17).

Sinds de bruteringswet worden corporaties dus geacht om sociale werkzaamheden uit te voeren zonder gebruik van overheidssubsidies. Hierbij wordt uitgegaan van het principe van de revolving fund, waarbij het idee centraal staat dat het vermogen van corporaties ruim genoeg is om op eigen kracht de vastgestelde prestaties te leveren (Conijn, 2005, p.44). Uitgaande van dit principe hangen de mogelijkheden die de corporaties hebben om de maatschappelijke doelen te bereiken hoofdzakelijk af van de financiële situatie van de maatschappelijke onderneming.

Bovenstaande ontwikkelingen hebben bijgedragen aan een veranderende verhouding tussen de overheid en corporaties. Zo heeft ten eerste de invoering van het BBSH ertoe geleid dat op lokaal niveau de relatie tussen de gemeente en corporaties veranderd is van een samenwerkingsmodel naar een onderhandelingsmodel. Doordat de gemeente door de veranderende regelgeving niet langer de corporaties konden sturen werden zij genoodzaakt om door middel van onderhandelingen tot prestatieafspraken te komen.

Daarnaast versmalde het volkshuisvestingsbeleid van de gemeente doordat het aantal uitvoerende taken op het gebied van het wonen afnam. Hierdoor liepen de belangen van de gemeente en corporaties niet langer gelijk en werd daarmee de band tussen beide partijen minder vanzelfsprekend (Conijn, 2005, p.24). Ondanks het feit dat de band niet meer voor de hand liggend was, bleven de partijen elkaar in wisselende rollen tegenkomen. Zo veranderden corporaties in investeerders van grondaankopen voor dure huur- en koopwoningen in plaats van alleen sociale huisvesters te zijn (Conijn, 2005, p.24).

Een derde gevolg van de verzelfstandiging was dat uit het oogpunt van risicobeheersing steeds meer corporaties besloten om te fuseren. De bedrijfsmatige versterking zorgde ervoor dat het gedrag van corporaties steeds moeilijker beïnvloedbaar werd. Daarnaast droeg de opschaling ertoe bij dat zij vaker actief werden buiten de gemeentegrenzen en daardoor hun afwegingen op bovenlokaal niveau begonnen te maken. Voor de gemeente werd het een lastigere taak om te constateren wat zij nog exact van de corporaties konden en mochten verwachten.

Ten vierde zorgde de decentralisatie ervoor dat gemeenten regelmatig verzuimden een helder gemeentelijk woonbeleid op te stellen, dit tot ergernis van corporaties. Het gemis van een dergelijk woonbeleid leidde vaak tot een gebrek aan overeenstemming tussen beide partijen waardoor onderhandelingsprocessen onnodige vertraging konden oplopen (Conijn, 2005, p.24).

Ten slotte veranderde de relatie tussen de gemeente en corporaties nog meer toen in 1998 het toezicht van de gemeente op corporaties kwam te vervallen en de bevoegdheid exclusief bij het Rijk kwam te liggen. Desondanks bleef het contact tussen de partijen wel bestaan in de vorm van bestuurlijke overleg met betrekking tot het lokale volkshuisvestingbeleid en de door het BBSH verplichte, jaarlijkse presentatie van het activiteitenoverzicht van de corporaties (Ekkers, 2002, p.150).

2.3 2000- Nu

Het vernieuwingsproces heeft zich in 2000 verder doorgezet in de vorm van de nota Wonen in de 21^{ste} eeuw (nota Mensen Wensen Wonen) met als motto: 'de burger centraal'. De sociale aspecten binnen het beleidsveld wonen werden een aandachtspunt en de nadruk kwam te liggen op individuele keuzevrijheid van de burgers. De moderne burger stelt tegenwoordig meer eisen aan de leefomgeving en wilt daar zelf meer over te zeggen hebben (Ekkers, 2002, p.239).

De nota geeft de visie weer van het kabinet op het wonen in de 21^{ste} eeuw. Hierbij staat de omslag centraal die het woonbeleid heeft doorgemaakt, van kwantiteit naar kwaliteit van het wonen. Daarnaast wordt er in aangegeven dat het Rijk zich meer betrokken dient op te stellen, aangezien uit de evaluatie van de nota volkshuisvesting in de jaren negentig naar voren kwam dat het Rijk zich te afstandelijk had opgesteld richting de uitvoerende partijen van het woonbeleid (Ministerie van VROM, 2002). In de conclusie van de evaluatie stond vermeld: *"Het Rijk heeft teveel en te gemakkelijk afstand genomen van de daadwerkelijke realisatie van de maatschappelijke opgave ten aanzien van het wonen. De maatschappij vraagt een betrokken houding van het Rijk, gericht op partnerschap"* (Snuverink, 2006, p.3).

In de nota wordt aangegeven dat ten aanzien van de relatie tussen de gemeente en corporaties een verandering moet plaatsvinden in het denken over wat er allemaal niet mag naar een denken over wat in ieder geval wel dient te gebeuren (Snuverink, 2006, p.3).

In 2001 werden de doelstellingen, die in de nota Wonen in de 21^{ste} eeuw stonden vermeld, omgezet naar concrete afspraken in de vorm van het Nationaal Akkoord Wonen. Het ging hierbij om afspraken met een looptijd van vijf jaar die betrekking hadden op onder andere het huurbeleid, de nieuwbouwopgave en duurzaamheid van woningen (Snuverink, 2006, p.3).

De ontwikkeling van de nota Wonen in de 21^{ste} eeuw en het Nationaal Akkoord Wonen hebben uiteindelijk een discussie aangewakkerd over het functioneren van de corporaties in Nederland. Dit heeft de verhouding tussen de Rijksoverheid en de corporatiesector op gespannen voet gezet. De verzelfstandiging heeft twijfels opgeroepen over onder andere het maatschappelijk ondernemen en de maatschappelijke prestaties die de corporaties leveren, in hoeverre beogen zij ten volle de publieke doelstellingen na te streven? Daartegenover staat de gedachte dat de overheid er nog niet in is geslaagd het bestuurlijk arrangement te moderniseren, als gevolg van blijvend wisselende perspectieven en politieke instabiliteit (Gerrichhauzen, 2010, p.76)

Tegenwoordig komen corporaties steeds vaker in financieel zwaar weer vanwege te omvangrijke onrendabele investeringen voor het vernieuwen en uitbreiden van de bestaande woningvoorraad. Corporaties komen onder druk te staan doordat zij geen beroep meer kunnen doen op overheidssubsidies. De schulden lopen steeds hoger op waardoor vele maatschappelijke ondernemingen genoodzaakt zijn hun investeringen te matigen (Gerrichhauzen, 2010, p.74). Om het bestaan te kunnen waarborgen worden zij afhankelijker van de verkoop van woningen uit de eigen woningvoorraad.

2.4 Ontwikkelingen gemeente Arnhem en corporaties

In 1997 werd op initiatief van de gemeente Arnhem, in samenwerking met betrokken organisaties en bewoners in de stad, de woonvisie 'Arnhem op weg naar 2015' ontwikkeld. De visie benadrukte de noodzaak de kwaliteiten van de stad te versterken, zoals de nabijheid van de Betuwe en natuurpark de Hoge Veluwe. Daarnaast werd nadrukkelijk stilgestaan bij de waarde van een goede samenwerking tussen de gemeente en andere belanghebbende partijen in de stad.

Een volgende belangrijke ontwikkeling in Arnhem vond in 2002 plaats, toen een proces van bestuurlijke vernieuwing in werking werd gesteld waarbij de transparantie van het bestuur moest worden vergroot en de burger meer bij het beleid betrokken diende te worden. De rollen van de raad en het college werden door middel van de vernieuwing verduidelijkt. Daarnaast werd een communicatieplan opgesteld dat aangaf op welke wijze het college en de raad dienden te communiceren met organisaties in de stad (Gemeente Arnhem, 2004c, p.21).

In 2004 vonden twee nieuwe belangrijke ontwikkelingen plaats: de presentatie van het rapport 'Stad in balans' en actualisatie van de Woonvisie. 'Stad in balans' is een visie die de maatschappelijke ontwikkeling van de gemeente Arnhem tot 2015 beschrijft. In vier thema's werden de maatschappelijke hoofdpogaven van Arnhem beschreven, namelijk: sociale cohesie, integratie, veiligheid en het omgaan met tweedeling (Gemeente Arnhem, 2007, p.4). Een belangrijk onderdeel in de visie was de aandacht die werd besteed aan het beter laten aansluiten van de maatschappelijke thema's bij de ruimtelijke en economische opgaven van Arnhem. Deze inzichten zijn uiteindelijk meegenomen bij de ontwikkeling van het Partnership. Naast de doelstellingen van de woonvisie werd gebruik gemaakt van de maatschappelijke visie 'Stad in balans' om de juiste set prestatieafspraken te ontwikkelen.

Actualisatie van de Woonvisie vond plaats toen bleek dat de omgeving waarin de visie gerealiseerd diende te worden aan veranderingen onderhevig was. Het besef was ontstaan dat de gemeente de samenleving vanuit de overheid minder kon sturen dan voorheen werd aangenomen. De burgers bleken hogere eisen te stellen aan de prestaties van de gemeente, waardoor de druk op de gemeente Arnhem langzaamaan werd vergroot. Deze ontwikkeling had tot gevolg dat de omgeving waarin de overheid moest werken complexer werd. De gemeente reageerde hierop door het besef te creëren dat de interactie met burgers een cruciaal onderdeel was geworden en daarom een groter beroep moest worden gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van burgers (Gemeente Arnhem, 2004e, p.4). De actualisatie van de visie resulteerde uiteindelijk in 'Tussenbalans visie Arnhem 2015'. In de vernieuwde visie werd een onderscheid aangebracht tussen de instandhouding en ontwikkeling van de stad (Kei Centrum, 2010).

In de tussenbalans wordt ingegaan op het feit dat de lokale overheden steeds meer een regierol dienen aan te nemen. Voor veel gemeenten bleek dit een moeilijke opgave, aangezien zij vaak geen zeggenschap meer hadden over het inzetten van middelen op de relevante beleidsterreinen. Ook de gemeente Arnhem kampte met een dergelijk probleem en zij moest daarnaast ook nog rekening houden met bezuinigingsmaatregelen (Gemeente Arnhem, 2004e, p.9). Dit heeft voor de gemeente Arnhem tot gevolg gehad dat zij nieuwe strategieën moest ontwikkelen om haar beleid zo effectief en efficiënt mogelijk te kunnen blijven uitvoeren.

De geactualiseerde woonvisie diende als leidraad voor het ontwikkelen van het Partnership gemeente-corporaties 2005 t/m 2009. De overeenkomst bevat vijf factoren die invloed hebben op de relatie tussen de gemeente en corporaties. Zo wordt in het Partnership benadrukt dat de gemeente een kaderstellend overheidsorgaan is dat de lijnen zet waarbinnen andere betrokken partijen een uitvoerende rol kunnen innemen. Daarnaast wordt in de overeenkomst het belang benadrukt van een goede onderlinge samenwerking om de vastgestelde beleidsdoelen te kunnen bereiken. Het Partnership dient daarmee symbool te staan voor het creëren van een effectieve samenwerking om een deel van de voornemens uit de Woonvisie te kunnen realiseren (Gemeente Arnhem, 2005a, p.1).

Ten derde is bij de ontwikkeling van het Partnership de nadruk gelegd op de verhoudingen tussen de partijen. Het blootleggen van deze verhoudingen gaf een nieuwe kijk op mogelijke effectieve wijze van samenwerking. Vanuit de corporatiezijde werd de conclusie getrokken dat zij dezelfde belangen als de gemeente behartigden op het terrein van wonen. Om deze reden was volgens hen, het in samenwerking uitvoeren van de taken een logisch gevolg en gingen zij er in het onderlinge vertrouwen vanuit dat de uitgesproken intenties tussen de betrokken partijen waargemaakt zouden worden (Gemeente Arnhem, 2005a, p.1).

Een vierde aanname die in het Partnership werd vermeld was het feit dat integratie en afstemming van elkaars activiteiten en sectoren van essentieel belang was voor de samenwerking. Tijdens de looptijd van het Partnership zou de samenwerking dan ook in het teken staan van het integrale karakter (Gemeente Arnhem, 2005a, p.2).

Ten slotte werd het principe van revolving fund in Arnhem in het leven geroepen. Op deze 'zachte' vorm van een overheidslening zouden de corporaties in de toekomst een beroep kunnen doen. Ten tijde van het Partnership gingen de gemeente Arnhem en de corporaties gezamenlijk in overleg om tot een plan te komen voor de mogelijke inzet van het betreffende fonds (Gemeente Arnhem, 2005a, p.5).

Naast de realisatie van de Woonvisie en het Partnership zijn er nog een aantal andere ontwikkelingen te benoemen die invloed hebben gehad op de relatie tussen de gemeente Arnhem en de corporaties.

In de nota 'Grondbeleid Gemeente Arnhem: grond(ig) bezien!' van 2005, werd aangegeven dat de gemeente een actief grondbeleid zou gaan voeren. Hiermee werd de regierol versterkt en konden de publieke doelstellingen worden bereikt zonder dat daarbij het aankopen en exploiteren van grond een doel op zich zou worden voor de gemeente (Gemeente Arnhem, 2008, p.252).

Daarnaast werd in de 'wijkuitvoeringsplannen 2010' aangegeven dat zowel de gemeente als de corporaties in de toekomst meer aandacht moesten gaan besteden aan de succesvol uitgevoerde acties en de gerealiseerde doelstellingen. Het besef was ontstaan dat er te weinig werd teruggekeken naar de wijze waarop doelen behaald waren en welke succesfactoren hieraan ten grondslag lagen (Gemeente Arnhem, 2010b, p.7).

Ook werd in de wijkuitvoeringsplannen 2010 stilgestaan bij het feit dat de gemeente in de toekomst meer uit zou moeten gaan van het idee dat doelstellingen zo goed mogelijk in plaats van zo snel mogelijk verwezenlijkt dienen te worden. Dit standpunt werd ingenomen in reactie op de bevinding dat veel partners van de gemeente zich ongeduldig en terughoudend opstelden met betrekking tot het realiseren van gestelde doelen (Gemeente Arnhem, 2010b, p.7).

Hoofdstuk 3 Theoretisch kader

Dit hoofdstuk zal ingaan op de theoretische concepten en bijbehorende onderzoeksmethoden. Hierbij zal ten eerste aandacht worden besteed aan de ontwikkeling van een geschikt normeringskader om het succes van het Partnership te kunnen beoordelen. Vervolgens wordt het conceptueel model gepresenteerd, dat zal bestaan uit factoren die mogelijk het succes van de samenwerking tussen de gemeente Arnhem en de corporaties zouden kunnen beïnvloeden.

De normering en factoren zullen uiteindelijk het theoretisch kader van het onderzoek vormen. Aan de hand van het hierop gebaseerde analysekader kan de stap naar de daadwerkelijke beoordeling van de samenwerking worden gemaakt. In de slotparagraaf van dit hoofdstuk zal worden uitgewerkt welke onderzoeksmethoden hiervoor gehanteerd zullen worden.

3.1 Normering

In deze paragraaf zullen kenmerken vanuit de literatuur als normen voor het succes van een samenwerking tussen gemeente en corporaties worden uitgewerkt. Voordat de uiteenzetting van de normen zal plaatsvinden, zal eerst aandacht worden besteed aan het concept normering.

Een norm is een eis waaraan moet worden voldaan om van een succes te kunnen spreken, met andere woorden, deze meet of iets goed of fout is. Pas wanneer een norm wordt gehaald kan worden vastgesteld dat op basis van de betreffende norm de samenwerking succesvol is gebleken. Het opstellen van de normering is noodzakelijk om de validiteit van het onderzoek te waarborgen. Het vaststellen van een correct operationeel meetinstrument zal er toe moeten leiden dat het onderzoek, voor zover mogelijk, vrij zal zijn van meetfouten (Bult-Spiering, 2003, p.19).

Voor de ontwikkeling van de normering zal het Partnership Continuum model (PC-model) (zie figuur 3.1) van Stephen Dent (2004) als leidraad dienen. Dit model kan als een instrument worden beschouwd dat de procesontwikkeling van een partnership beschrijft en evalueert. De evaluatie kan inzicht geven in de wijze waarop een samenwerkingsproces wellicht aangepast dient te worden, om de slagingskansen van de coöperatie te vergroten (Dent, 2004, p.25). Voor dit onderzoek is een dergelijk model relevant, omdat de samenwerking tussen de gemeente Arnhem en de vijf corporaties met het idee van een partnership werd ontwikkeld. De procesontwikkeling die in het PC-model wordt beschreven kan inzicht geven in hoeverre het besluitvormingsproces in Arnhem op dezelfde wijze is doorlopen en in welke fasen verschillen plaatsvonden. Het model kan hiermee helpen inzichtelijk te maken in welke besluitvormingsfase de samenwerking in de toekomst effectiever zou kunnen functioneren.

3.1.1 Partnership Continuum Model

Het PC-model beschrijft de algemene procesontwikkeling van een partnership, waarmee inzicht wordt verkregen in de manier waarop een partnership het meest optimaal kan werken (Dent, 2004, p.67). Daarnaast geeft het model handvatten om relaties tussen partijen te evalueren en vast te stellen waar zich verbeterpunten bevinden. Hierbij richt Dent zich op de samenwerking tussen private partijen en laat hiermee publiek-private samenwerkingen buiten beschouwing (Dent, 2004). Voor het model zou het consequenties kunnen hebben wanneer ook de focus op publieke actoren zou komen te liggen. Bij een dergelijke samenwerking spelen andere factoren een belangrijke rol, zoals institutionele kaders waarbinnen publieke actoren moeten handelen. Dit zou met name effect

kunnen hebben op de veronderstelling dat het PC-model redelijk vloeiend doorlopen kan worden. De wet- en regelgeving brengt extra aandachtsvelden met zich mee en kan het proces stroperiger maken.

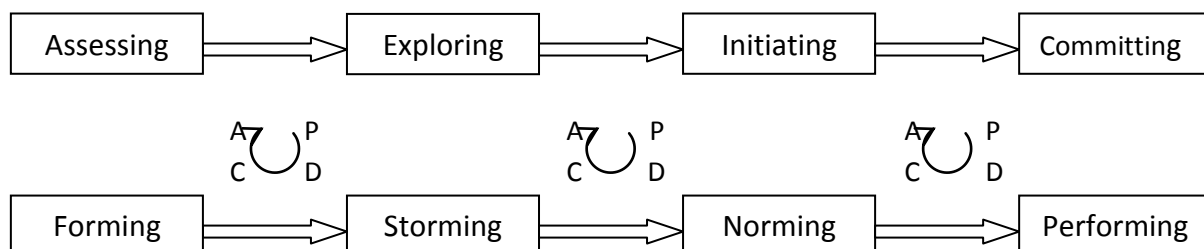
Het PC-model is opgebouwd uit drie componenten, die elk vier fasen cyclisch doorlopen: de ontwikkeling van een partnership (Partnership development), de ontwikkeling van een goed werkende relatie tussen de betrokken partijen (Relationship development) en de cyclus van plannen, doen, controleren en uitvoeren (PDCA cycle). Het is hierbij van belang het model vanuit een holistisch perspectief te bekijken.

Een samenwerkingsverband moet worden gezien als een complex systeem, waarbij het proces om tot de juiste samenwerking te komen nooit lineair doorlopen kan worden. Er zal meestal sprake zijn van een iteratief proces, waarbij sommige fasen meerdere malen centraal zullen staan en de PDCA cycle opnieuw doorlopen dient te worden (Dent, 2004).

Bij het PC-model is het noodzakelijk een kanttekening te plaatsen met betrekking tot het wetenschappelijke niveau van Dent's model. Het model is ontwikkeld vanuit de visie van slechts één persoon en schiet daarbij wat betreft theoretische onderbouwingen wellicht te kort. Hiermee komt het wetenschappelijk niveau van het PC-model in het geding. Auteurs zoals de Waal (2008) en van Delden (2009) onderzoeken in hun proefschrift, net zoals Dent, het ontwikkelingsproces van een samenwerking. De ontwikkeling van het conceptuele model wordt bij hen volledig gebaseerd op bestaande theorieën, dit in tegenstelling tot Dent. De ontwikkeling van zijn model is volledig gebaseerd op zijn eigen ervaringen als expert bij het adviseren van bedrijven met betrekking tot effectievere en efficiëntere werkmethoden (Dent, 2004).

Daarnaast wordt door de Waal (2008) en van Delden (2009) bij elk te voorspellen ontwikkeling aandacht geschonken aan zowel de positieve als negatieve effecten. Dent werkt daarentegen in zijn onderzoek vanuit de gedachte dat het toepassen van het PC-model automatisch tot een soepel lopend besluitvormingsproces zal leiden. Dit in ogenschouw genomen kan het model niettemin als zeer waardevol voor dit onderzoek worden beschouwd aangezien het inzicht geeft in de relevante fasen van een besluitvormingsproces die in de praktijk steeds terug blijken te komen. Dit geeft aan dat het PC-model dan ook niet kan worden beschouwd als een wetmatigheid, maar het eerder de vorm heeft van een advieswerk.

Aan elk van de geformuleerde fasen kunnen normen worden gekoppeld die aantonen in hoeverre de samenwerkende partijen de fase succesvol hebben doorlopen. Dent's model zal in dit onderzoek als *hulpmiddel* dienen om de nader te bepalen normering op de juiste wijze te kunnen classificeren.



Figuur 3.1: *Partnership Continuum Model* (Bron: Dent, 2004)

Voor aandacht te besteden aan de ontwikkeling van het normeringskader, aan de hand van Dent's model, zal eerst de werking van elke component uit het PC-model uiteen worden gezet. Figuur 3.1 geeft het volledige PC-model weer. De bovenste component (assesing, exploring, initiating, committing) toont de fasen van de partnership development. De middelste component is bekend onder de naam PDCA cycle. Ten slotte toont de onderste component (forming, storming, norming, performing) de fasen van de relationship development. De ontwikkeling van de partnership- en relationship development lopen het gehele proces parallel aan elkaar, mits het proces niet door externe factoren wordt beïnvloed. In beide componenten is namelijk te voorspellen welke gebeurtenissen kunnen optreden, maar er dient altijd rekening te worden gehouden met mogelijke invloeden van externe factoren. Dit kan tot onverwachte effecten leiden, waardoor sommige fasen opnieuw doorlopen dienen te worden (Dent, 2004, p.25).

Partnership development

De 'partnership development' component geeft weer hoe partijen tot een nieuw samenwerkingsverband kunnen komen. Tijdens elke fase, die hierbij doorlopen dient te worden, doet zich ten eerste de mogelijkheid voor om het vertrouwen in elkaar te vergroten. Het opbouwen van een vertrouwensband draagt ertoe bij dat betrokken partijen eerder bereid zijn risico's te nemen en daarmee de kans op het sluiten van een partnership te doen vergroten (Dent, 2004, p.74).

Centraal in de eerste fase van 'partnership development' staat de afweging die de betrokken partijen dienen te maken over wat men wil met een mogelijk partnership. Elke actor moet hierbij voor zichzelf een helder beeld vormen van wat men verwacht van de andere betrokken partijen.

In het tweede stadium is het noodzakelijk dat de partijen op zoek gaan naar raakvlakken. De actoren dienen hierbij gemeenschappelijke belangen te vinden, zodat de basis voor het ontwikkelen van een partnership kan worden gelegd.

Tijdens het derde stadium werken de partijen samen aan het ontwikkelen van het partnership en wordt aandacht besteed aan het bevorderen van de commitment. Ten slotte gaan de actoren een officiële verbintenis met elkaar aan, zodat het partnership in werking kan treden (Dent, 2004).

PDCA cycle

Het 'plan-do-check-act model' (PDCA model) werd in 1939 ontwikkeld door Shewart en in de jaren vijftig herzien door Deming. Het model gaat in op procesbesturing, de wijze waarop managers werkprocessen dienen te sturen. Door middel van het model wordt getracht het proces te beheersen, zodat een optimaal resultaat kan worden bereikt (Dreimüller, 2007, p.12). Bij de plan-fase, moet men vaststellen wat men wil bereiken en hoe dit dient te gebeuren. Vervolgens wordt in de do-fase het ontwikkelde plan uitgevoerd. In de 'check-fase' vindt een evaluatie plaats, waarbij men nagaat in hoeverre de zaken op de juiste wijze worden uitgevoerd. Ten slotte wordt in de 'act-fase' het plan, waar nodig, bijgesteld en vervolgens opnieuw uitgevoerd (Johnson, 2002).

Bij elke fase binnen het PC-model dient het PDCA model opnieuw doorlopen te worden. Volgens Dent heeft het model van Deming als meerwaarde dat de uitkomsten van de activiteiten binnen de samenwerking continu worden verbeterd door het volgen van het PDCA model (Dent, 2004).

Relationship development

Aan de hand van 'relationship development' kan onderzocht worden hoe goed de relatie tussen de betrokken partijen zich in de loop van het proces heeft ontwikkeld. In het model worden ook hiervoor vier stadia doorlopen. Het eerste stadium is het formeren, waarbij de doelen die de partijen willen bereiken centraal staan. In deze fase hebben de betrokken actoren de mogelijkheid aan te geven wat zij willen bereiken en hoeveel zij willen investeren in het partnership. De centrale vraag tijdens het formeren is: "Wat zijn we aan het doen?". De tweede fase is de 'aanval'. Gedurende dit stadium stellen de betrokken partijen hun grenzen duidelijk vast. Vertrouwen begint hierbij langzaam een rol te spelen (Dent, 2004).

In de derde fase worden de normen voor goed gedrag opgesteld. Hierbij gaat het om zowel verbale- als non-verbale regels. De regels geven weer wat van iedere partij wordt verwacht tijdens het partnership. In dit stadium wordt doorgaans de samenwerking tussen de partijen aangegaan, omdat de betrokken actoren nu van elkaar weten wat van hen verwacht wordt. De normen van het gewenste gedrag dienen aan het eind van deze fase te zijn geïntegreerd in het opgestelde partnership. Ten slotte vindt de daadwerkelijke uitvoering plaats, hierbij tracht het partnership zijn doelen optimaal te bereiken (Dent, 2004).

3.1.2 Analyseschema

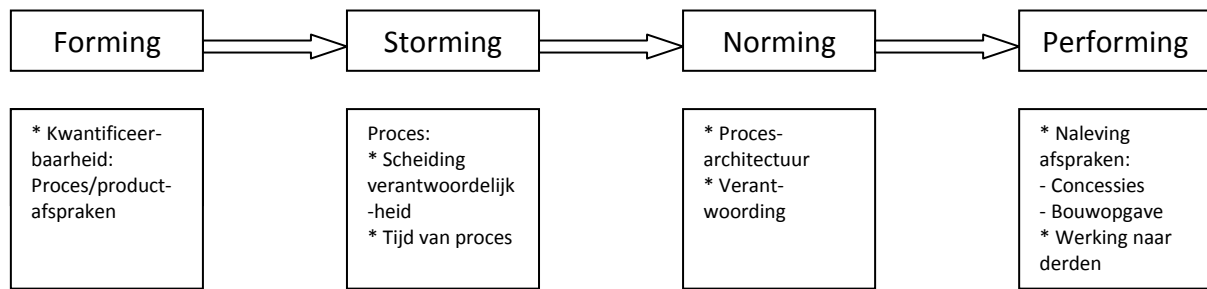
In deze subparagraaf zal aandacht worden besteed aan het vaststellen van de relevante normen voor het onderzoek. De vier fasen binnen het partnership continuüm model helpen bij het rangschikken van de te selecteren normen. De ontwikkeling van het partnership richt zich op de wijze waarop actoren de samenwerking kunnen aangaan. Dit deelmodel gaat in op de procedure die wordt doorlopen tijdens het partnership. Dit is in tegenstelling tot het deelmodel dat zich richt op de ontwikkeling van een goed werkende relatie tussen de betrokken actoren. Hierbij ligt de focus meer op het functioneren van het samenwerkingsverband, terwijl bij de ontwikkeling van het partnership hoofdzakelijk aandacht wordt besteed aan de wijze waarop onafhankelijke partijen op zoek gaan naar mogelijke partners.

Voor dit onderzoek zal de nadruk liggen op de onderste component van het PC-model, de 'relationship development', aangezien dit inzicht kan geven over het functioneren van een bestaand partnership. Het model van Dent (2004) zal worden gebruikt om de relevante normen, die op basis van de literatuur zijn geselecteerd, te classificeren. De classificatie vindt plaats middels de vier stadia van relationship development: formatie, uiteenzetting, normering en uitvoering. De verdeling zal de basis vormen voor het analyseschema van dit onderzoek.

Aan de bovenste component van het PC-model, de 'partnership development', zal aan het eind van het onderzoek nog aandacht worden besteed, wanneer wordt ingegaan op ontwikkelingen richting de toekomst. De aanbevelingen die op basis van de onderzoeksresultaten worden gedaan zullen hierbij in verband worden gebracht met het betreffende deelmodel. Op deze wijze wordt het gehele PC-model in het onderzoek meegenomen.

Vanuit de literatuur (Van der Zon & Van der Haak, 1997; de Waal, 2008; Klijn et.al., 2006; Dedekorkut, 2001) die betrekking heeft op samenwerking zijn een aantal relevante normen geselecteerd. Deze zijn op basis van het PC-model: *Relationship development* in een analyseschema geplaatst.

Bij het analyseschema is een vertaalslag gemaakt richting de onderwerpen die een rol spelen bij de ontwikkeling van prestatieafspraken:



Figuur 3.2: Analyseschema o.b.v. Partnership Continuum model: Relationship development.

In het eerste stadium ligt de focus op wat de partijen willen investeren in het samenwerkingsverband. Hierbij is het cruciaal hoe concreet de actoren hun doelen formuleren. Hoe specifiek de formulering van de partijen, des te meer kans dat een concrete reeks prestatieafspraken gemaakt kan worden. De eerste norm die tijdens de formeringsfase kan worden opgesteld is de kwantificeerbaarheid van mogelijke afspraken en/of doelen. Hierbij kan de vraag worden gesteld of in het samenwerkingsverband sprake is van proces- of productafspraken, met andere woorden gaat het om intenties of kwantitatieve doelen die in een beperkte periode bereikt dienen te worden.

Uit onderzoek van Van der Zon & Van der Haak (1997) is gebleken dat slechts 6% van de gemeenten in 1997 kwantitatieve afspraken maakten met de corporaties. Tot een dergelijke uitkomst komt ook Severijn (2009) in zijn analyse van prestatieovereenkomsten tussen gemeenten en corporaties. Het onderzoek toont aan dat slechts 26% van de prestatieafspraken die in 2008 zijn gemaakt, kwantitatief van aard zijn, met tot gevolg dat de afspraken vaak niet tot tastbare resultaten leiden. Het is daarom gewenst dat de afspraken kwantificeerbaar zijn en daarmee een vrije interpretatie door de betrokken partijen wordt uitgesloten (de Waal, 2008).

De 'storming' oftewel de 'uiteenzettingfase' wordt gekenmerkt door de grenzen die partijen vaststellen. Bij dit tweede stadium zijn twee normen geformuleerd, die beide betrekking hebben op het proces van het samenwerkingsverband. Ten eerste kan worden vastgesteld of bij het samenwerkingsverband sprake is van een scheiding van verantwoordelijkheden (Klijn et.al., 2006). Met andere woorden heeft elke betrokken partij heldere taken en zijn die evenredig verdeeld? Om vast te kunnen stellen of er sprake is van een realistische verdeling dient er rekening te worden gehouden met de verschillende type partijen die samenwerken. Aan deze onderverdeling wordt in hoofdstuk vier nader aandacht besteed.

De tweede norm heeft betrekking op de tijdsduur van het proces (Dedekorkut, 2001; Schuman, 1967). Bij deze norm moet vastgesteld worden hoe lang het gehele proces voor de totstandkoming van het samenwerkingsverband uiteindelijk heeft geduurd en in hoeverre dit overeenkomt met de verwachtingen vooraf van de betrokken partijen. Om dit concreet te kunnen vaststellen worden er een drietal beslismomenten gedefinieerd die cruciaal zijn binnen het besluitvormingsproces. Ten eerste gaat het om de vraag hoe lang het duurde voordat de samenwerkende partijen zich hadden gevormd. Vervolgens vanaf wanneer de ideeën van alle

partijen inzichtelijk waren gemaakt en ten slotte binnen welke periode de concrete afspraken werden gemaakt.

In de normeringfase worden eveneens twee normen onderscheiden, die allebei betrekking hebben op vast te stellen gedragsregels. Ten eerste is een cruciale norm voor een goede samenwerking, het tijdig maken van afspraken over de wijze waarop mogelijke conflicten opgelost zullen worden.

Klijn et.al. (2006) definiëren dit als de procesarchitectuur en beschouwen dergelijke afspraken als een belangrijk onderdeel van procesmanagement.

Daarnaast moet er sprake zijn van het afleggen van verantwoording aan elkaar (de Waal, 2008). Om deze norm meetbaar te maken wordt het bereikte resultaat van elke partij afgezet tegen de oorspronkelijke uitgangspunten. Het besef dat men verantwoording verschuldigd is werkt doorgaans prestatieverhogend, aangezien slechte resultaten in een dergelijke situatie niet verdoezeld kunnen worden (de Wilde, 2010). Daarnaast draagt afleggen van verantwoording ertoe bij dat partijen worden gedwongen kritisch terug te kijken op het gehele proces (de Waal, 2008).

Het laatste stadium van de relationship development legt de nadruk op de uitvoering van het partnership ofwel de gerealiseerde prestaties. In het analyseschema zijn twee normen weergegeven die hierop betrekking hebben. Ten eerste de vraag in hoeverre de afspraken daadwerkelijk zijn nageleefd. Hierbij is het van belang vast te stellen of de bouwopgave daadwerkelijk is gerealiseerd en of er wellicht concessies tijdens het samenwerkingsverband zijn gedaan. Eventuele concessies kunnen namelijk ertoe bijdragen dat men sneller voortgang kan maken bij het realiseren van de opgestelde doelen. Het toont een mate van flexibiliteit (Klijn et.al., 2006).

Daarnaast dient te worden vastgesteld wat de werking van het samenwerkingsverband naar derden is (Dedekorkut, 2001, p.42; Schuman, 1967). Met andere woorden wat is het effect van het partnership op partijen die niet bij het proces betrokken zijn geweest.

3.2 Factoren

Na de vaststelling van de normering in voorgaande paragraaf, zal aandacht worden besteed aan de relevante factoren die bijdragen aan het optimaliseren van een samenwerkingsverband. Deze zijn noodzakelijk om aan een bepaalde norm te kunnen voldoen, met andere woorden dragen de factoren bij aan het behalen van een norm. Voordat wordt ingegaan op de operationalisatie van deze concrete factoren zal eerst beknopt het theoretisch perspectief worden geschetst.

In paragraaf 3.1 stond het PC-model centraal, bij de ontwikkeling van het conceptueel model zal het theoretisch concept van collaborative planning centraal staan. Deze theorie legt een verband tussen de inrichting van een samenwerkingsverband en de gewenste situatie. Zo tracht Healey met haar visie een nieuwe manier te ontwikkelen waarop interacties tussen partijen verbeterd kunnen worden (McCarthy, 2007). De theorie is voor dit onderzoek relevant, omdat deze helpt bij het identificeren van de juiste factoren voor het conceptueel model.

De collaborative planning loopt deels parallel met de 'relationship development' component in het PC-model. Bij collaborative planning ligt de focus op de relatie tussen de betrokken partijen, net zoals deels bij de 'relationship development' component. Hier ligt de nadruk namelijk op zowel de ontwikkeling van de relaties tussen de betrokken actoren als het functioneren van de samenwerking.

3.2.1 Collaborative planning

Zoals in voorgaand hoofdstuk werd aangegeven zijn de verhoudingen tussen gemeenten en corporaties in de afgelopen jaren sterk gewijzigd. Doordat de partijen meer op gelijke voet zijn komen te staan is sindsdien de wijze waarop zij dienen samen te werken ook aan verandering onderhevig. Vanuit de gedachte dat in dit onderzoek de succes- en faalfactoren van een besluitvormingsproces worden onderzocht is het van belang in te zoomen op theoretische concepten die het verband leggen tussen de inrichting van het samenwerkingsverband en de gewenste situatie.

Collaborative planning legt een dergelijk verband. Deze theorie legt het accent op de ontwikkeling en het gebruik van netwerken. Voordat dieper op de betreffende benadering zal worden ingegaan, wordt eerst aandacht besteed aan de aanleiding voor het concept, namelijk de netwerktheorieën (Verhage & Sluis, 2003, p. 22). Deze liggen ten grondslag aan de opkomst van het denken over de samenleving als een netwerk. Netwerkvorming heeft betrekking op zowel mondiale als lokale ontwikkelingen en richt zich op privaat en publiek. Een dergelijk netwerk heeft betrekking op een groep actoren die van elkaar afhankelijk zijn om vastgestelde doelen te kunnen realiseren (Postma, 2006; De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999). Hiermee draagt volgens Teisman (2007) het ontstaan van netwerken ertoe bij dat de hiërarchiestructuur verloren gaat en daarmee een samengesteld systeem ontstaat waarbij bestuurlijke schalen worden vervlecht.

De vervlechting heeft tot gevolg dat er theorieën voor deze samenwerkingsvorm ontwikkeld dienden te worden, zoals de collaborative planning. Hierin staat de gedachte centraal dat de relatie tussen partijen wordt versterkt door het blijven onderhandelen en hierbij rekening te houden met mogelijke veranderingen van de bestaande relatie (McCarthy, 2007, p. 22). De theorie wordt hoofdzakelijk gebruikt door planologen die uitgaan van het belang van publieke participatie en stellen dat een planningsproces allesomvattend dient te zijn. Op basis van collaborative planning evalueren zij processen en trachten daar lering uit te trekken (Van Rij, 2007, p.2; Healey 2003). Voor dit onderzoek is collaborative planning dan ook geschikt, omdat deze zich toespitst op het type samenwerking dat in de gemeente Arnhem heeft plaatsgevonden. Daarnaast wordt de theorie veelal toegepast bij procesevaluaties en een dergelijke evaluatie vindt ook in dit onderzoek plaats.

Een centraal begrip binnen collaborative planning is 'institutional capacity building', waarbij de focus ligt op het stabiliseren van interactiepatronen tussen actoren binnen een netwerk. Healey tracht met haar visie een nieuwe manier te ontwikkelen waarop interacties tussen partijen verbeterd kunnen worden. Het is hierbij niet noodzakelijk dat de uitvoering van een collaborative planning proces altijd leidt tot een vorm van consensus. Healey (1999) stelt dat samenwerkende partijen ook kunnen leren van een mogelijk optredende beleidsdiscourse, de actoren leren hierbij elkaars visie te begrijpen en respecteren (Van Rij, 2007, p.10; Healey 1999).

Gray (1989) tracht in haar onderzoek, net zoals Healey, ook de samenwerking tussen actoren te verbeteren. Zij omschrijft hierbij de term samenwerking als een proces voor het oplossen van complexe problemen (Dedekorkut, 2001, p.46). *"Samenwerking is een proces waarbij partijen die verschillende aspecten van een probleem benadrukken, samen op een constructieve wijze de verschillen onderzoeken en op zoek gaan naar oplossingen die verder reiken dan slechts de eigen visie van wat mogelijk is"* (Dedekorkut, 2001, p.4).

Gray (1989) stelt in haar onderzoek dat de lokale en nationale overheid van elkaar afhankelijk zijn wanneer het aankomt op het genereren van informatie/bronnen en beleidsbeslissingen, waardoor het voor een partij onmogelijk is om eenzijdig te handelen (Dedekorkut, 2001, p.36). In haar onderzoek onderscheidt Gray (1989) een samenwerkingsproces in drie fasen: identificatie van het probleem, richting van de probleemoplossing bepalen en de uiteindelijke implementatie. In de

eerste fase worden de belanghebbende partijen geïdentificeerd, het concrete probleem wordt vastgesteld en regels worden opgesteld voor de wijze waarop er zal worden samengewerkt. De tweede fase staat in het teken van de daadwerkelijke onderhandelingen. De voorkeuren van de belanghebbende partijen worden geselecteerd en een eerste overeenkomst wordt opgesteld. De derde fase gaat in op de procedures die na de onderhandelingen plaatsvinden, hierbij wordt aandacht besteed aan de implementatie en de monitoring van het geïmplementeerde plan.

In elke fase bepalen andere type factoren het succes (Dedekorkut, 2001, p.2). Om het succes van een samenwerking te bepalen heeft Gray een aantal objectieve en subjectieve criteria geselecteerd. De criteria die objectief van aard zijn hebben betrekking op het feit of een afspraak wel of niet uitgevoerd/nagekomen is. Wanneer wordt ingegaan op een beoordeling van de resultaten door de betrokken partijen, is er sprake van een subjectief criterium (Dedekorkut, 2001, p.43). Om uiteen te zetten welke variabelen bijdragen aan een succesvolle samenwerking, maakt zij in haar onderzoek onderscheid tussen twee typen factoren. Onder de eerste categorie vallen de actorfactoren die betrekking hebben op de partijen die betrokken zijn bij de samenwerking. In de tweede categorie staan de procesfactoren centraal, deze gaan in op de organisatie en het verloop van het besluitvormingsproces (Dedekorkut, 2001, p.47; Verhage & Sluis, 2003).

Op basis van de tweedeling geeft onderstaande tabel een overzicht van de factoren die bijdragen aan het succes van een samenwerking. Aan de tabel zijn daarnaast twee externe factoren toegevoegd, omdat altijd rekening moet worden gehouden met factoren van 'buitenaf' waarop de actoren in eerste instantie geen invloed hebben. De factoren zijn allen gebaseerd op bestaand empirisch onderzoek en zijn door middel van een literatuurstudie geselecteerd. De uitwerking van de relevante factoren zal in paragraaf 3.2.2 plaatsvinden.

Tabel 3.1: Geselecteerde factoren voor het onderzoek

	<i>Actorfactoren</i>	<i>Procesfactoren</i>	<i>Externe factoren</i>
1.	Gemeenschappelijk belang	Verhoudingen tussen corporaties op lokaal niveau	Economische crisis
2.	Vertrouwen	Machtspositie gemeente vs corporaties	Formele bevoegdheden corporaties
3.	Wil	Personeelsbezetting	
4.	Verwachtingspatronen	Transparantie van het proces	
5.	Detailering afspraken	Onderhouden van contacten	
6.	Wederkerige afspraken	Plan van aanpak onderhandelingsproces	
7.	Reputatie actoren		
8.	Commitment		

Voordat in de volgende paragraaf zal worden ingegaan op de uitwerking van de factoren is het van belang eerst nog kort stil te staan bij de voor- en nadelen van de toepassing van collaborative planning. De implementatie van collaborative planning kent namelijk zowel voor- als nadelen ten opzichte van andere samenwerkingsmodellen zoals het 'participatory' model. Ten eerste is een voordeel van collaborative planning dat de belanghebbende partijen volledig betrokken worden bij het planningsproces om tot een juiste oplossing van het betreffende probleem te komen. Deze werkwijze zorgt ervoor dat eerder een beslissing wordt genomen op welke wijze het probleem wordt aangepakt (Gunton & Day, 2003; Selin & Chavez, 1995).

Daarnaast wordt bij collaborative planning meer rekening gehouden met het publieke belang. Er wordt aandacht besteed aan de ontwikkeling van meerdere alternatieve plannen, aangezien alle betrokken partijen samen nadenken over oplossingsrichtingen. Ten derde blijkt uit de praktijk dat de toepassing van collaborative planning vaker tot een succesvolle implementatie van het ontwikkelde plan leidt, aangezien alle belanghebbende partijen bij het gehele proces betrokken zijn geweest en zij er veel tijd/energie in hebben gestoken. Dit stimuleert een ieder om het ontwikkelde plan ook daadwerkelijk tot uitvoering te brengen (Gunton & Day, 2003).

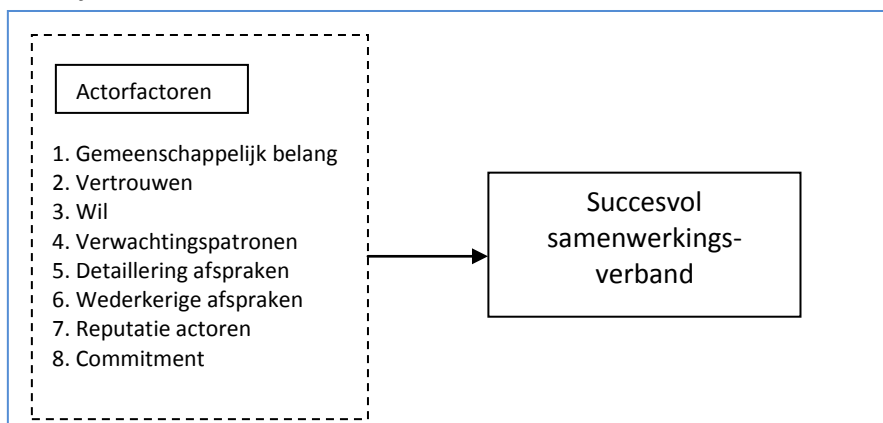
Naast de uiteenzetting van een aantal voordelen van het samenwerkingsmodel zijn er ook een drietal nadelen te benoemen. Ten eerste wordt er bij collaborative planning van de gedachte uitgegaan dat alle belanghebbende partijen volledig gemotiveerd zijn om te onderhandelen met de andere betrokken partijen. Bij deze aanname wordt echter geen rekening gehouden met de onderlinge machtsverschillen tussen de betrokken partijen. Een tweede nadeel is dat bij het model de nadruk teveel kan liggen op de bevordering van consensus. Hierdoor kan het voor komen dat de partijen besluiten genoeg te nemen met een 'second best' oplossing. De complexere problemen worden hierbij soms naar de achtergrond geschoven vanwege de noodzaak om tot consensus te komen (Gunton & Day, 2003). Ten slotte vergt collaborative planning uitzonderlijk veel tijd en energie van alle betrokken partijen. Het is hierbij van uiterst belang dat elke actor vanaf het begin evenveel enthousiasme toont voor de wijze van samenwerking (Gunton & Day, 2003; Gunton & Fly, 1992; Wondolleck & Yaffee, 2000).

3.2.2 Operationalisering van de factoren

Op basis van het uiteengezette theoretisch perspectief wordt het conceptuele model ontwikkeld. Het model vormt hiermee de overgang van het theoretisch naar empirisch gedeelte van het onderzoek. Aan het eind van paragraaf 3.2.1 werd onderscheid gemaakt tussen twee typen factoren, namelijk actor- en procesfactoren. De betreffende indeling staat centraal binnen het te ontwikkelen conceptuele model. Het model zal de factoren weergeven waarvan wordt verwacht dat deze van essentieel belang zijn voor het ontwikkelen van een succesvol samenwerkingsverband.

Het operationaliseren van de diverse factoren die in het conceptueel model worden onderscheiden, draagt bij aan de totstandkoming van de beantwoording van de geformuleerde onderzoeksvraag.

Actorfactoren



Figuur 3.3: Verondersteld verband tussen actorfactoren en een succesvol samenwerkingsverband

Bovenstaande figuur geeft de eerste component van het conceptueel model weer. Er worden hierbij acht actorfactoren onderscheiden waarvan wordt verondersteld dat ze een verband hebben met het succes van een samenwerkingsverband. Om als eerste vast te stellen of binnen de samenwerking sprake is van een gemeenschappelijk belang, zal onderzocht worden of er bijvoorbeeld een kostenbatenafweging aan het begin van het proces is gemaakt (Verhage, 2003, p.100). Een dergelijke analyse brengt in kaart of voor een samenwerking gekozen zal worden. Daarnaast dient te worden vastgesteld of de woningcorporaties individuele belangen bij het Partnership hadden of dat de woningcorporaties samen één gemeenschappelijk belang behartigden.

Ten tweede wordt aangenomen dat de mate van vertrouwen van essentieel belang is. Wanneer tussen de betrokken actoren sprake is van een wederzijds vertrouwen kan dit leiden tot een effectieve en langdurige samenwerking (Van Delden, 2009, p.37). Om vast te kunnen stellen of er daadwerkelijk sprake is van vertrouwen binnen een samenwerkingsverband, zal worden onderzocht of de actoren het idee hebben gehad dat niemand misbruik zou maken van mogelijke kwetsbaarheden van de andere betrokken partijen (Van Delden, 2009; Gulati, 1998). Daarnaast zal worden vastgesteld in hoeverre sprake is van de zogenaamde 'trust cycle', die weergeeft of het vertrouwen in andere partijen tijdens het proces juist is toe- of afgenomen (Van Delden, 2009; Ziggers & Duysters, 2004).

Ook de wil van de partijen om samen te werken lijkt op voorhand een essentiële variabele voor een succesvol partnership. Om dit vast te stellen zal de vraag worden gesteld in welke mate de partijen bereid zijn geweest om mee te werken. Dit kan afhangen van bijvoorbeeld het aanspraak maken op subsidies of een gedeelde visie van partijen over veranderingen ten aanzien van de volkshuisvesting (Verhage, 2003). Ook kan de bereidheid om mee te werken worden vergroot wanneer van tevoren een oplossing wordt gevonden voor projecten waar tot dan toe tussen de partijen nog geen overeenstemming over was bereikt (Rekenkamer West-Brabant, 2010)

Bij de factor 'verwachtingspatronen' draait het om de vraag wat de partijen op voorhand van elkaar verwachtten en of de verwachtingen aan het begin van het proces op elkaar aansloten of deze juist verdeeld waren?

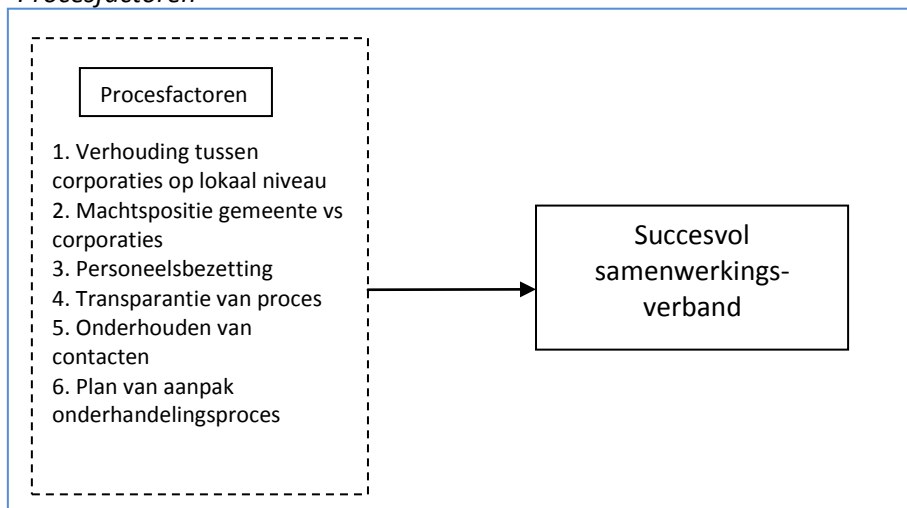
Als vijfde factor is de 'detailtering van afspraken' geformuleerd. Deze is als variabele toegevoegd, omdat de mate van detaillering de bewegingsruimte van de partijen kan bepalen (VNG, 2007, p.28). Koppenjan & Klijn (2004) geven hierbij aan dat het doel dat via een samenwerking bereikt dient te worden niet te snel te vatten is in een strak 'regime' van afspraken. Onderzocht zal worden hoe gedetailleerd het Partnership is opgesteld, hierbij zal gekeken worden naar onder andere het aantal afspraken en hoe specifiek deze zijn geformuleerd. Daarnaast zal aan de betrokken partijen worden gevraagd hoe zij het detailniveau van de afspraken hebben ervaren. Hierbij moet stil worden gestaan bij het feit dat deze factor in het onderzoek ook als norm behandeld wordt, namelijk de kwantificeerbaarheid. Bij de norm wordt aandacht besteed aan de duidelijkheid van de afspraken, terwijl bij de factor wordt ingegaan op de mate van detaillering. In dit geval is de factor een onderdeel van de norm en kan deze aantonen of de norm wordt bereikt. Dit betekent dat de factor en norm deels in elkaar overlopen, maar niet hetzelfde onderzoeken.

Daarnaast kan als zesde factor de 'wederkerige afspraken' worden benoemd. Bij een samenwerkingsverband tussen gemeente en corporaties kan de bereidheid van corporaties om ook over langere termijn garant te staan voor onrendabele investeringen, worden vergroot wanneer de gemeente zelf iets te bieden heeft en dit geldt natuurlijk ook vice versa (VNG, 2007, p.27). Dit betekent dat onderzocht moet worden of in het Partnership hierover afspraken zijn gemaakt en hoe de betrokken partijen tegen dergelijke afspraken aankijken.

Als zevende variabele kan de reputatie van de actoren een effect hebben op het al dan niet slagen van een partnership. Op het moment dat een partij of persoon binnen een partij een discutabele reputatie heeft kan dit ertoe bijdragen dat andere partijen al met een vorm van argwaan de samenwerking betreden. Daarom zal dan ook onderzocht moeten worden of de betrokken partijen in het verleden in noemenswaardige conflicten terecht zijn gekomen of verkeerd gedrag hebben vertoond die een effect zouden kunnen hebben gehad op het samenwerkingsverband.

Ten slotte kan 'commitment' bijdragen aan het succes van een samenwerkingsverband. De vraag die in dit onderzoek bij deze variabele centraal zal staan is in hoeverre de partijen zich verbonden voelen aan de samenwerking (Whaley, 1993). De verbondenheid kan gemeten worden door de mate van bereidheid van de betrokken actoren, om inspanningen te leveren voor het Partnership, te onderzoeken en vast te stellen in hoeverre de partijen geloven in de doelen van het Partnership (Vrieling, 2008, p.15).

Procesfactoren



Figuur 3.4: Verondersteld verband tussen procesfactoren en een succesvol samenwerkingsverband

Net zoals het bij eerste component van het conceptueel model, laat ook het tweede component een verondersteld verband zien, in dit geval tussen de variabele 'succesvolle samenwerking' en de variabelen die vallen onder de procesfactoren.

De verhoudingen tussen corporaties op lokaal niveau kunnen van grote invloed zijn op een samenwerking. Wanneer de corporaties bijvoorbeeld een onderlinge concurrentiestrijd voeren, kan dit de samenwerking belemmeren. Daarom dient in het onderzoek de vraag te worden gesteld of er tussen de corporaties sprake was van een wederzijds respect en of de waardering hoofdzakelijk was gericht op een individu of de gehele organisatie (Van Delden, 2009, p. 38; Ziggers & Duysters, 2004). Ook speelt hier net zoals bij de factor 'gemeenschappelijk belang' de vraag of de corporaties zich als vijf afzonderlijke partijen zagen of dat zij binnen de samenwerking als één partij werden gezien.

Naast de verhoudingen tussen corporaties kan ook de machtspositie van de gemeente versus de woningcorporaties effect hebben op het succes van een partnership. Deze variabele heeft met name betrekking op de positie van de gemeente, aangezien deze een variërend rolgedrag kan vertonen. Soms wordt gekozen op de achtergrond te treden, terwijl in een andere situatie de gemeente juist een actieve rol aanneemt (Van Delden, 2009, p.129). Daarom zal in dit onderzoek onderzocht worden hoe de rol van de gemeente in het Partnership staat geformuleerd en hoe de betrokken partijen de machtsverhoudingen hebben ervaren.

Met de factor 'personeelsbezetting' wordt bedoeld op veranderingen in de samenstelling van betrokken personen bij het Partnership. Nieuwe betrokken personen kunnen wellicht een andere visie hebben en daarmee de bestaande samenwerking doen veranderen. Onderzocht zal worden of tijdens de samenwerkingsperiode personele wijzigingen hebben plaatsgevonden en of deze ertoe hebben geleid dat de samenwerking tussen de partijen veranderde.

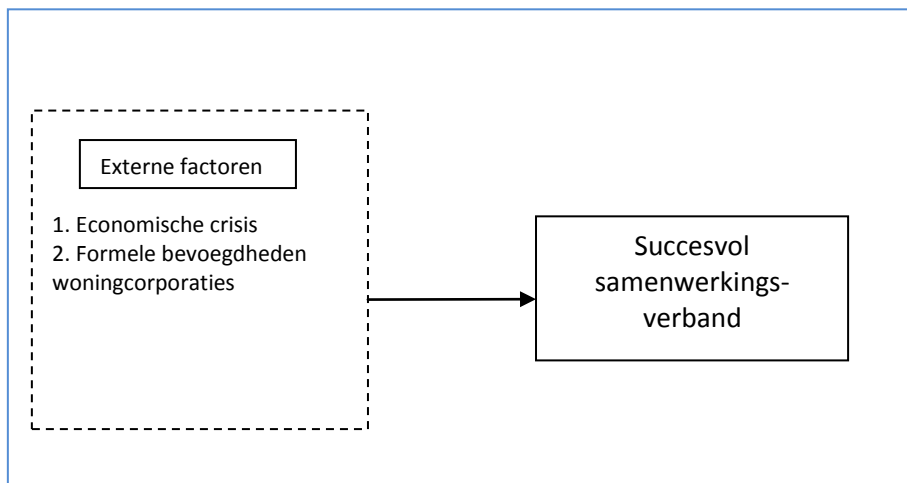
Als vierde variabele wordt de transparantie van het proces vermeld. De vraag is of er in het Partnership gedragsregels zijn opgesteld om de samenwerking transparant te laten verlopen (VNG, 2007, p.28). Hierbij geldt dat hoe meer transparantie des te kleiner de kans op bijvoorbeeld miscommunicatie.

Het onderhouden van de contacten is als vijfde factor toegevoegd. De gemeente kan baat hebben bij het onderhouden van het contact met woningcorporaties, aangezien het beheer van de bestaande woonvoorraad steeds belangrijker wordt en de corporaties meestal eigenaar zijn van de sociale huurvoorraad (VNG, 2007, p. 29).

Ten slotte wordt aangenomen dat het opstellen van een plan van aanpak voor het onderhandelingsproces een succesvolle samenwerking bevordert. Het gaat hierbij om de vraag of bij het begin van het besluitvormingsproces een stappenplan in hoofdlijnen werd opgesteld. Een dergelijk stappenplan zou kunnen bestaan uit fasen zoals de verhelderingsfase, overeenstemmingsfase, terugkoppelingsfase en de contractfase (VNG, 2007, p.53).

Hierbij lopen net zoals bij de factor 'detaillering afspraken', de norm en factor deels door elkaar. Dit heeft tot gevolg dat ook in deze situatie helder moet zijn wat het verschil tussen beide is. In dit geval geldt dat bij de norm 'procesarchitectuur' specifiek wordt ingegaan op het rekening houden met conflicten, terwijl bij de factor de nadruk ligt op het algemene besluitvormingsproces.

Externe factoren



Figuur 3.5: Verondersteld verband tussen externe factoren en een succesvol samenwerkingsverband

Naast de actor- en procesfactoren wordt ten slotte een verband verondersteld tussen twee externe factoren en het succes van een samenwerkingsverband. Ten eerste vond eind 2007 tijdens de looptijd van het Partnership het begin van de economische crisis in de Verenigde Staten plaats. Wanneer in de loop van 2008 ook de Europese banken zwaar worden getroffen stort in januari 2009 de woningmarkt in. Dit had tot gevolg dat zich grote problemen voordeden rondom de volkshuisvesting, zo trokken kopers zich terug van de woningmarkt, daalden de woningprijzen en

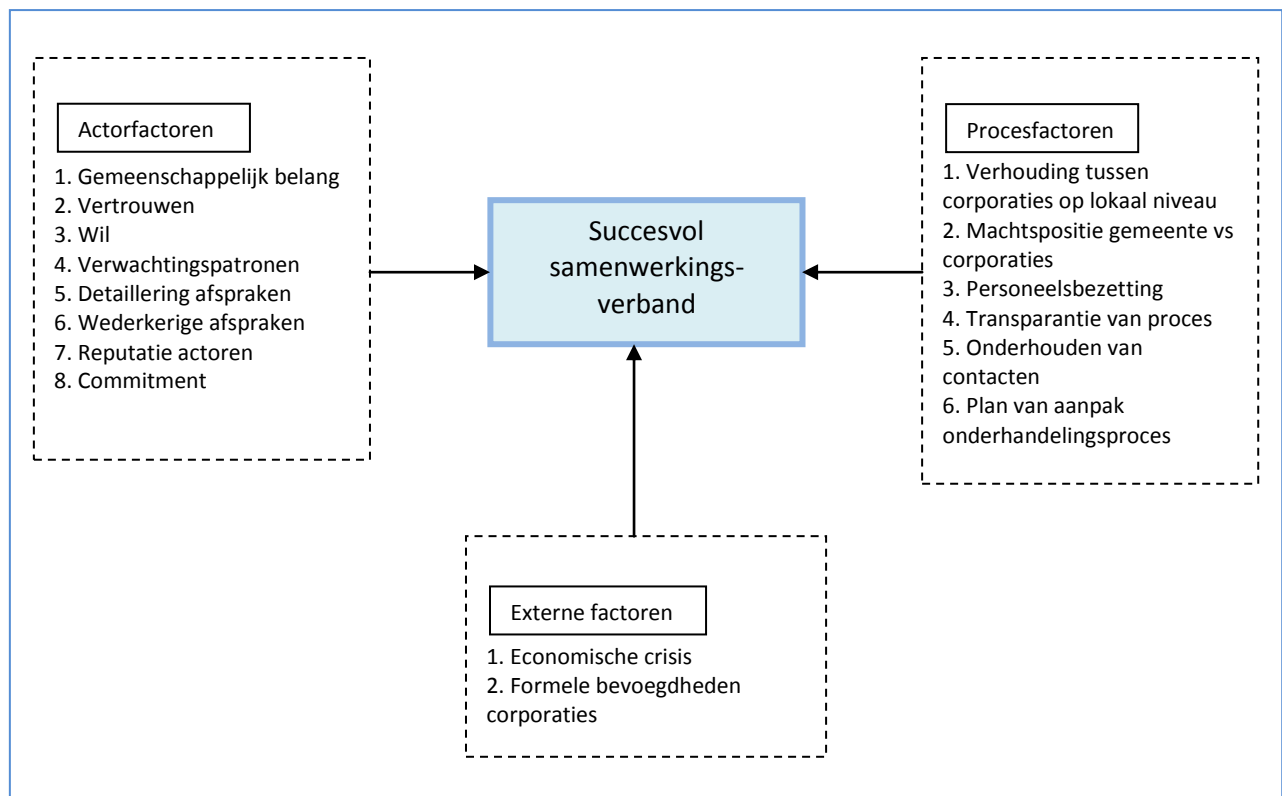
werden bouwprogramma's stopgezet. Verondersteld wordt dat deze veranderingen mogelijk effect hebben gehad op de werking en inhoud van het Partnership.

Ten tweede kan de mate van samenwerking worden beïnvloed door de formele bevoegdheden die de corporaties hebben. Zoals in een volgend hoofdstuk nader zal worden toegelicht, dienen de corporaties te handelen binnen het institutionele kader van het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH). In deze ministeriële regeling worden de kerntaken weergegeven waar de woningcorporaties zich op dienen te richten. Het BBSH wordt beschouwd als een redelijk vrij interpreteerbare regeling, waardoor voor de corporaties nog ruimte over blijft om zich te ontplooiën. Deze flexibiliteit leidt echter tot de nodige discussies tussen overheden en corporaties, omdat beide partijen de taken anders kunnen interpreteren en daardoor onenigheden kunnen ontstaan (KEI-centrum, n.d.). Hierdoor kan het institutionele kader waarbinnen de corporaties werken effect hebben op het succes van een samenwerking.

De laatste factor komt deels overeen met de procesfactor 'machtspositie gemeente vs corporaties'. Het verschil bevindt zich echter in het feit dat bij de machtspositie de focus ligt op de lokale invulling van de algemene gestelde kaders en wettelijke regelgeving.

3.2.3 Conceptueel model

Op basis van de verschillende type factoren kan het volgende conceptuele model voor dit onderzoek worden ontwikkeld. Het model toont een causaal verband tussen de variabele 'succesvol samenwerkingsverband' en de variabelen van de actor-, proces- en externe factoren.



Figuur 3.6: Conceptueel model

3.3 Methodologie

3.3.1 Onderzoeksstrategie

Voorafgaand aan de start van het onderzoek diende de juiste onderzoeksstrategie vastgesteld te worden. Dit onderzoek wordt gekenmerkt door de deductieve benadering, wat inhoudt dat verwachtingen uit het theoretische kader getoetst zullen worden aan de empirie. De focus zal hierbij op diepgang liggen.

De keuze voor een enkelvoudige casestudy is gebaseerd op het feit dat een bepaalde mate van diepgang in het onderzoek bereikt dient te worden. Een dergelijke vorm wordt vaak toegepast bij het onderzoeken van een unieke casus (Saunders et al., 2008). In het geval van dit onderzoek is er sprake van dergelijke casus, aangezien er nog niet eerder een onderzoek werd uitgevoerd dat zich volledig richt op de samenwerking tussen gemeenten en corporaties in Arnhem. Door de toepassing van een enkelvoudige casestudy beoogt het onderzoek een kleinschalige aanpak, waarbij de focus kan komen te liggen op detaillering.

Een tweede kenmerk is het tweezijdige perspectief van waaruit het onderzoek wordt uitgevoerd. Zowel het perspectief van de gemeente als dat van de woningcorporaties wordt belicht. Hierbij zal worden getracht de situatie zoveel mogelijk in balans te beschrijven en te onderzoeken. Daarnaast is het onderzoek hoofdzakelijk kwalitatief van aard. Het belang van kwantitatieve data speelt hier een aanzienlijk beperktere rol, aangezien deze niet direct inzicht kunnen geven in de wijze waarop een besluitvormingsproces werkt. De enige kwantitatieve data die geanalyseerd zullen worden zijn de woningbouwopgaven. De rest van het onderzoek kent een kwalitatief karakter.

3.3.2 Onderzoeksmateriaal

Het onderzoeksobject van dit onderzoek is het Partnership 2005 t/m 2009 tussen de gemeente Arnhem en vijf corporaties. Het onderzoek richt zich op de factoren die hebben bijgedragen aan het succesvol ontwikkelen van het besluitvormingsproces. Om de doelstelling te kunnen bereiken is gebruik gemaakt van kwalitatieve methoden. De uitvoering van het kwalitatieve onderzoek kan in twee fasen worden opgedeeld. In de eerste fase staat de ontwikkeling van het theoretische kader centraal. Dit vereiste een uitgebreide literatuurstudie die is uitgemond in ten eerste een analyseschema voor de normering van het onderzoek en ten tweede het relevante conceptueel model.

In de tweede fase staat de empirie centraal. Hierbij zal, met als achtergrond de literatuurstudie, aandacht worden besteed aan de inhoudelijke analyse van het Partnership en de daarbij behorende relevante beleidsdocumenten. Om vervolgens in beeld te kunnen brengen in hoeverre de geformuleerde factoren van het conceptuele model van invloed zijn geweest op het Partnership, hebben er diepte-interviews plaatsgevonden. In dit geval ging het om half gestructureerde open interviews die naderhand middels het computerprogramma AtlasTi zijn geanalyseerd.

Om het tweezijdig perspectief hierbij tot zijn recht te laten komen zijn tien interviews gehouden met de vertegenwoordigers van alle betrokken partijen. Dit houdt in dat zowel de vijf directeurs van de woningcorporaties als de drie toenmalige verantwoordelijke wethouders bij het onderzoek betrokken zijn. Het ging hierbij om meerdere wethouders, omdat gedurende de looptijd van het Partnership drie maal een wethouderswisseling plaatsvond. Daarnaast zijn ook twee medewerkers van de gemeente Arnhem afdeling Wonen geïnterviewd, die beide een belangrijke rol speelden bij het besluitvormingsproces. Doordat er regelmatig bestuurlijke overleggen plaatsvonden

tussen de gemeente en woningcorporaties diende zich de mogelijkheid aan tijdens een overleg een kort kennismakingsgesprek te houden, waarbij de betrokken partijen werden uitgenodigd voor een interview. Ten slotte werden twee interviews gehouden met een beleidsmedewerker van VNG en van Aedes. Deze gesprekken vonden plaats ten behoeve van de bevordering van het tweezijdig perspectief van het onderzoek. Beide personen gaven onder andere inzicht in de ontwikkelingen die de gemeenten en corporaties de afgelopen jaren hebben ondergaan.

De interviews zijn semi-gestructureerd van aard, waarbij gebruik is gemaakt van een zogenaamde interviewgids die als richtlijn diende voor het gesprek. Deze gaf de aandachtspunten voor het interview weer en bevatte open geformuleerde vragen (zie bijlage 1). De volgorde van de onderwerpen was hierbij vrijblijvend, zodat indien noodzakelijk extra aandacht kon worden geschonken aan bepaalde zaken of vragen toegevoegd konden worden. Op deze wijze werd getracht het interview niet te sturend van aard te laten worden. De guideline bestond uit drie onderdelen. Het eerste gedeelte stond in het teken van oriëntatie, vervolgens vond de reflectie van het Partnership 2005 t/m 2009 plaats en ten slotte werd stil gestaan bij het toekomstperspectief.

Als kanttekening bij het afnemen van diepte-interviews moet worden geplaatst dat de mogelijkheid bestond dat de geïnterviewden niet alle relevante informatie wilden prijsgeven. Dit probleem zou zich kunnen voordoen wanneer bijvoorbeeld vragen werden gesteld die gevoelige onderwerpen aansneden zoals problemen binnen en/of tussen de betrokken partijen.

3.3.3 Analysemethode

Om op systematische wijze de afgenomen interviews te analyseren werd gebruik gemaakt van het softwareprogramma AtlasTi. Het programma helpt bij het verwerken van kwalitatieve data. De getranscribeerde interviews werden alle als één zogenaamde hermeneutical unit (HU) in het programma ingevoerd. Een dergelijke unit moet worden beschouwd als een web van met elkaar verbonden objecten (Mortelmans, 2001, p.3). Het gaat hierbij om objecten zoals de interviews, de toegevoegde codes, families, netwerken en dergelijke. De te analyseren interviews worden doorgaans de primaire documenten genoemd.

De interviews werden op thema-niveau geanalyseerd. De thema's die in het onderzoek aan bod kwamen, konden op deze wijze schematisch in beeld worden gebracht. Bij een kwalitatieve analyse zijn de thema's die worden geteld niet direct objectief te scheiden aangezien de wijze van interpretatie invloed heeft op de codering van de thema's.

De uitvoering van een kwalitatieve analyse kent een tweetal criteria. Ten eerste dient de analyse transparant te zijn, zodat het voor de lezer helder is hoe de onderzoeksinterpretaties tot stand zijn gekomen. Daarnaast moeten de interpretaties plausibel zijn, zodat de bevindingen die in het onderzoek worden gedaan overtuigend van aard zijn. Om beide criteria in acht te nemen bestaat een kwalitatieve analyse doorgaans uit twee onderdelen, namelijk het in kaart brengen van de onderzoeksresultaten (welke aspecten zijn relevant in het onderzoek?) en de interpretatie (zoeken naar patronen en samenhang binnen de onderzoeksresultaten), die gebaseerd dienen te zijn op de coderingen van de interview-transcripten (Larkin, 2004).

De interviews werden door middel van codering geanalyseerd. Coderen staat hierbij voor: *“Het afbakenen van onderzoeksvariabelen en het geven van een objectieve beschrijving van de relevante inhoud van de interviews door middel van codes”* (Staessens, 1991, p.314). Alvorens de interviews te kunnen coderen, werden de betekenisvolle fragmenten van de tekst afgebakend in AtlasTi. Deze worden de quotations genoemd.

Bij de analyse werd het tekstmateriaal geordend in twee fasen. Ten eerste werd op basis van de interviewgide het codeerschema ontwikkeld, die als leidraad diende voor de open codering. In deze eerste fase werden de betekenisvolle fragmenten bepaald, die op basis van het codeerschema een code toegewezen hadden gekregen. De basisstructuur van het schema bestond uit drie categorieën: actorfactoren, procesfactoren en externe factoren, die allen voortkwamen uit het conceptueel model.

In de tweede fase werd vanuit een globaal schema in de open coderingsfase toegewerkt naar een gedetailleerd codeerschema die een fijne ordening van de data mogelijk maakte. Om tot een dergelijk gedetailleerde codering te komen werd de axiaal codering toegepast. Hierbij werd bepaald of de ontwikkelde codes de lading van de fragmenten voldoende dekten. Daarnaast werden de codes gegroepeerd door hoofdcodes van subcodes te onderscheiden (Boeije, 2005, p. 9) (zie figuur 3.7).

Het uiteindelijke codeerschema bestond uit drie codeerniveaus; codes op basisniveau, codes op onderwerpniveau en codes op categorieniveau (ook wel families genoemd) (Van der Heijden, 2009, p.16). De codes op basisniveau hadden betrekking op de geformuleerde factoren in het conceptueel model. Vervolgens werden deze codes geclusterd per onderwerp, in dit geval per factor. Ten slotte werden de betreffende factoren gecategoriseerd naar type factor. De laatste twee niveaus werden volledig gebaseerd op het conceptueel model. Het eerste niveau kwam tot stand op basis van het inductief toewijzen van codes aan bepaalde tekstfragmenten uit de interviews.

Om een gedegen analyse te kunnen waarborgen heeft de codering van de interviews in drie rondes plaatsgevonden. In de eerste ronde werden, aan de hand van het opgestelde codeerschema, vier interviews gecodeerd. Vervolgens werden dezelfde interviews een week later opnieuw gecodeerd om vast te stellen of op dezelfde consistente wijze werd geanalyseerd of dat de resultaten verschilden. Ten slotte diende de derde ronde om vast te stellen of het bestaande codeerschema wellicht aangepast moest worden vanwege eventuele nieuw toegevoegde codes. Per thema zullen in een volgend hoofdstuk de resultaten worden geanalyseerd door middel van het vergelijken en het zoeken naar mogelijke patronen en/of samenhang.



Figuur 3.7: Axiaal coderen (Bron: Boeije, 2005)

Na toevoeging van de coderingen op basis van het codeerschema vond de daadwerkelijke analyse plaats. De bestanden bestonden uit onderzoekseenheden (fragmenten) en eenheden waar waarden aan werden toegekend (codes). Tijdens de analyse werden de veronderstellingen die het model weergaf in de praktijk getoetst. Er behoorden hierbij verbanden te worden gelegd tussen de afgenomen interviews en de 'abstracte' kennis die voortkwam uit het theoretisch kader (Stokking, n.d.). Op deze wijze werd getracht de situatie in Arnhem te doorgronden. De analyse zou bijvoorbeeld kunnen ingaan op de frequentie waarop de codes voorkwamen, de tijdsduur waarin de codes achtereenvolgens van toepassing waren of de volgorde waarin begrippen voorkwamen. In dit onderzoek had de analyse echter betrekking op het analyseren van verbanden, met andere woorden het achterhalen van de mate waarin combinaties van codes voorkwamen. Het is van belang te vermelden dat bij de analyse vanwege privacyredenen de geïnterviewden zijn geanonimiseerd, zodat opgenomen citaten in het onderzoek niet direct in verband gebracht kunnen worden met een specifieke actor.

Voordat aandacht zal worden besteed aan de daadwerkelijke analyse, is het van belang nog kort stil te staan bij de beperkingen/valkuilen bij het gebruik van AtlasTi. Ten eerste kan het voorkomen dat gebeurtenissen die zich voordoen worden opgevat als een verband. Daarnaast kan de selectiviteit van de onderzoeker in twijfel worden getrokken, in verband met een bevinding die hij/zij bewezen wil krijgen. Ook kunnen onderzoeksresultaten worden beïnvloed door verkeerde interpretatie. Er moet daarom gewaakt worden voor het trekken van te snelle conclusies (Boeije, 2005). Ten slotte is het van belang in ogenschouw te nemen dat het onderzoek zich slechts op één casus richt. Het is dan ook niet mogelijk om algemeen geldende conclusies te trekken (Stokking, n.d.). De conclusies die uit dit onderzoek voortkomen hebben enkel betrekking op de Arnhemse situatie. Wel kunnen deze bevindingen gebruikt worden voor mogelijk vervolgonderzoek dat meer de breedte ingaat.

De valkuilen zijn zoveel mogelijk ingeperkt, door bijvoorbeeld van elk interview een interviewverslag te maken en deze te laten controleren door de geïnterviewden. Daarnaast werd waar nodig het verslag besproken met de geïnterviewde personen om zo verkeerde eigen interpretaties waar mogelijk uit te sluiten. Ten slotte is de codering van de interviews in drie fasen uitgevoerd, zodat waar nodig foutieve coderingen aangepast konden worden.

Hoofdstuk 4 Gemeente Arnhem en woningcorporaties getypeerd

Naast de gemeente werken aan het Partnership een variëteit aan corporaties mee. Het is van belang eerst aandacht te besteden aan de typering van de betrokken partijen. Om de onderzoeksresultaten op de juiste wijze te kunnen interpreteren moet immers een duidelijk beeld worden geschetst van de positie die iedere corporatie heeft binnen de gemeente Arnhem. Het schaalniveau waarbinnen de vijf corporaties werkzaam zijn verschilt namelijk per onderneming.

4.1 Gemeente Arnhem in beeld

De gemeente Arnhem is een stad in de provincie Gelderland. Op 1 juli 2011 telde de stad 148.609 inwoners. Arnhem bestaat uit 24 wijken opgedeeld in de stadsdelen Arnhem Noord en Arnhem Zuid (Gemeente Arnhem, 2010c,p.20). Arnhem Noord wordt gekenmerkt door voornamelijk vooroorlogse woningen en woningen uit 1960-1969. Dit in tegenstelling tot Arnhem Zuid waar nagenoeg geen vooroorlogse woningen staan en de voorraad hoofdzakelijk bestaat uit woningen van na 1960 (Gemeente Arnhem, 2004a, p.40). De woningvoorraad bestond op 1 januari 2010 uit 67.396 woningen, waarvan 37.864 huur en 28.801 koop (Gemeente Arnhem, 2010c, p. 17). Het merendeel van de goedkope huurwoningen zijn geconcentreerd in een beperkt aantal wijken binnen de gemeente.

Het aanbod van de woningen in Arnhem bestaat hoofdzakelijk uit woningen met één tot drie kamers en etagewoningen. De Arnhemse woningvoorraad kent relatief weinig middeldure en dure woningen. Hierdoor is voor woonconsumenten met dergelijke eisen een beperkt aanbod in de stas. De gemeente tracht de scheve woonruimteverdeling aan te pakken en daarmee meer gezinnen en midden- en hogere inkomens aan te trekken (Gemeente Arnhem, 2004a, p.39).

De gemeentelijke organisatie is opgedeeld in vijf verschillende diensten: inwonerszaken, facilitaire dienst, maatschappelijke ontwikkelingen, stadsbeheer en stadsontwikkeling. Iedere dienst is uitgesplitst in een aantal sectoren die bestaan uit meerdere afdelingen (Gemeente Arnhem, 2011). De organisatiestructuur laat zien dat binnen de gemeente Arnhem de organisatie zeer gedetailleerd is opgedeeld. Het nadeel van deze verdeling is dat een samenhangende aanpak tussen de diensten soms ontbreekt. Men streeft daarom nu naar gemeente-brede ontwikkelingen waarbij dienstoverstijgende samenwerking bevorderd wordt en een cultuurschrift opgesteld wordt waarin de kernwaarden voor de gehele gemeente staan geformuleerd (Gemeente Arnhem, 2010).

4.2 Woningcorporaties in beeld

In de gemeente Arnhem zijn ruim acht corporaties actief. In totaal hebben de maatschappelijke ondernemingen ongeveer 55% van het totale Arnhemse woningaanbod in bezit (zie bijlage 2) De meest actieve corporaties in Arnhem zijn de vijf die ook deel hebben genomen aan het Partnership: Volkshuisvesting Arnhem, Portaal, Vivare, Omnia Wonen en DrieGasthuizenGroep. De kenmerken van de vijf prominente woningcorporaties zullen in deze paragraaf worden toegelicht.

4.2.1 Volkshuisvesting Arnhem

Woningcorporatie Volkshuisvesting Arnhem is ruim een eeuw werkzaam binnen de gemeente Arnhem en had op 1 januari 2010 12.544 woningen in haar bezit (Volkshuisvesting Arnhem, 2010, p.20). Het is de grootste corporatie binnen de gemeente Arnhem en heeft bijna 50% van het corporatiebezit in Arnhem in portefeuille (Ecorys, 2007, p.36). In 2009 werden 242 nieuwbouwwoningen gerealiseerd, waarvan 110 huur en 132 koop. De corporatie heeft ervoor gekozen alleen op lokaal niveau te werken, ondanks het feit dat zij ook beschikken over een regionale toelating. Aangezien de corporatie alleen binnen de gemeentegrenzen van Arnhem opereert zijn zij in alle wijken actief, waardoor er geen focus ligt op specifieke wijken.

Volkshuisvesting Arnhem heeft 165 mensen in dienst (Volkshuisvesting Arnhem, 2011). De stichting wordt bestuurd door één bestuurder. Hij is onder andere verantwoordelijk voor de realisatie van de doelstellingen van de corporatie, de financiering en het beleid (Volkshuisvesting Arnhem, 2010, p.48). De bestuurder legt verantwoording af tegenover de Raad van Commissarissen, die uit zeven leden bestaat. De raad houdt daarnaast toezicht op de bestuurder en de algemene gang van zaken binnen de organisatie en ondersteunt de bestuurder. In totaal kan de organisatie worden opgedeeld in vier verschillende afdelingen: Wonen, Vastgoed, Bedrijfsbeheer en Organisatie & Strategie.

De missie van de woningcorporatie is het mogelijk maken van goed en betaalbaar wonen in vitale wijken in Arnhem. Hierbij wordt de nadruk gelegd op het feit dat de mens het uitgangspunt en het doel van hun handelen is. Deze visie geeft aan dat Volkshuisvesting Arnhem woningen en wijken tracht te realiseren die als een 'prettige' plek worden ervaren. Daarnaast staat de visie voor het feit dat de corporatie zich hoofdzakelijk richt op sociaal-economisch zwakkeren in de samenleving. De primaire doelgroep voor Volkshuisvesting zijn dan ook de mensen die de minste kans hebben op de woningmarkt. Hier vallen burgers onder die inkomensproblemen hebben of een lichamelijke en/of verstandelijke beperking (Volkshuisvesting Arnhem, 2010, p.22). Om de visie te kunnen bereiken hechten zij veel waarde aan het op een open en betrokken wijze betrekken van de burgers (Volkshuisvesting Arnhem, 2011).

Om de visie daadwerkelijk te kunnen realiseren richt Volkshuisvesting Arnhem zich op een vijftal kerntaken (Volkshuisvesting Arnhem, 2011):

- Zorgen voor voldoende woningen en een gevarieerd woningaanbod
- Realiseren van betaalbare woningen in zowel de koop- als huursector
- Het onderhouden en verbeteren van de bestaande woningen
- Realiseren van wonen-welzijn-zorgcomplexen
- Verzorgen van goede dienstverlening

Naast de bovengenoemde kerntaken heeft de corporatie vier speerpunten vastgesteld, waar bij de ontwikkeling van het woonbeleid de nadruk op wordt gelegd (Volkshuisvesting Arnhem, 2011):

- Wijkontwikkeling
- Sociaal investeren
- Keuzevrijheid van de klanten vergroten
- Duurzaamheid

4.2.2 Portaal Arnhem

Woningcorporatie Portaal is een landelijk opererende maatschappelijke onderneming die bestaat uit vijf regiokantoren gevestigd in Nijmegen, Arnhem, Eemland, Leiden en Utrecht. Binnen elk regiokantoor wordt een eigen lokaal beleid opgesteld, aangezien elke regio zijn eigen volkshuisvestelijke kenmerken kent (Portaal, 2011b). In dit onderzoek zal slechts worden ingegaan op het regiokantoor van Portaal in Arnhem.

Tot 1 juli 2007 was Portaal Arnhem onderdeel van Portaal Arnhem/Nijmegen. Het meer lokaal gericht maken van Portaal gaf aanleiding om het regiobedrijf in tweeën te splitsen. Voorheen bleek de kennis en aandacht voor de specifieke situatie van de volkshuisvesting in zowel Arnhem als Nijmegen achteruit te zijn gegaan, omdat het werkgebied voor slechts één regiokantoor te groot was. Met de splitsing trachtte Portaal de samenwerking met de gemeente en andere corporaties te versterken. Het oprichten van het regiobedrijf in Arnhem heeft uiteindelijk ertoe geleid dat Portaal Arnhem weer prominent aanwezig is in de stad (Portaal, 2011b).

Woningcorporatie Portaal Arnhem heeft op het moment 5.900 woningen in zijn bezit (Portaal, 2011b). In 2009 werden 46 nieuwbouwwoningen gerealiseerd en werden er 128 gesloopt. Portaal richt zich hoofdzakelijk op vier van de veertig krachtwijken die in Arnhem aanwezig zijn, waarvan ze in twee wijken woningen bezitten, namelijk Presikhaaf en Het Arnhems Broek (Portaal, 2011a, p.102).

Portaal Arnhem heeft 49 medewerkers in dienst (Portaal, 2011a, p.90). De corporatie kent een tweelagen structuur die bestaat uit de Raad van Bestuur en de Raad van Commissarissen. De Raad van Bestuur is verantwoordelijk voor het dagelijks besturen van de corporatie en het ontwikkelen van een lange termijn strategie. De Raad van Commissarissen houdt toezicht en geeft waar nodig advies aan de Raad van Bestuur (Portaal, 2011a, p.4). Elk regiobedrijf kent zijn eigen regiodirecteur.

De maatschappelijke onderneming werkt in drie verschillende samenwerkingsverbanden samen met de gemeente Arnhem. Ten eerste door het maken van prestatieafspraken die zijn vastgelegd in het Partnership. Ten tweede werken zij samen in het kader van de krachtwijkenaanpak en ten slotte is er het Gelders Stedelijk Ontwikkelingsbeleid (Ecorys, 2010, p.61).

De huidige visie van Portaal is 'het samen bouwen aan een kansrijke toekomst van mensen en buurten, waarbij geïnvesteerd wordt in een thuis voor iedereen'.

Om de visie tot uitvoering te kunnen brengen richten zij zich bij hun werkzaamheden op drie verschillende activiteiten (Portaal, 2011a, p.26):

- Klantgericht & kostenbewust
- Vitale buurten
- Voldoende & kwalitatief goede woningen/woonmilieus

Een andere doelstelling van Portaal is dat zij de volkshuisvestelijke doelstellingen willen realiseren met inzet van de meest efficiënt mogelijke middelen. Daarnaast streven zij als corporatie vertrouwen, integriteit en risicobeheersing richting de buitenwereld uit te stralen (Portaal, 2011a, p.26).

4.2.3 Vivare

Woningcorporatie Vivare is een regionale corporatie die in 2001 ontstond uit een fusie van vijf andere corporaties. De maatschappelijke onderneming is werkzaam in zeven gemeenten in de regio Arnhem/Nijmegen en beschikt over zes vestigingen in Arnhem, Duiven, Velp, Elst en Renkum. De corporatie heeft 330 medewerkers in dienst en wordt gekenmerkt door een tweelagen structuur, die bestaat uit een Raad van Bestuur en een Raad van Commissarissen. De Raad van Bestuur telt slechts één directeur bestuurder die wordt geadviseerd door de uit zeven personen bestaande Raad van Commissarissen. De directeur bestuurder vormt daarnaast het directieteam met vijf directies bestaande uit 'Stad', 'Regio', 'Financiën en bedrijfsvoering', 'Portfolio en klantbeleid', 'Interne organisatie' (Vivare, 2010, p.7).

In totaal heeft Vivare 60.000 huurders en had de onderneming op 1 januari 2010 23.645 woningen in haar bezit, waarvan zich 7.735 woningen in Arnhem bevinden. Daarnaast had Arnhem eind 2009, 627 overige eenheden (o.a. bedrijfsruimtes) in haar bezit. Ook werden 213 nieuwbouwwoningen gerealiseerd, werden 30 eenheden gesloopt en ging 84 woningen in de verkoop (Vivare, 2010, p. 41). De woningvoorraad wordt gekenmerkt door hoofdzakelijk vooroorlogse bouw (Ecorys, 2008b, p.7).

Ondanks het regionale karakter van Vivare wordt er veel aandacht besteed aan het onderhouden van de contacten met de gemeenten, huurdersorganisaties en andere corporaties op lokaal niveau (Damoiseaux, 2010, p.42). Daarnaast staat de gedachte centraal dat bij de ontwikkeling van het beleid de wensen van de inwoners in Arnhem als leidraad worden gebruikt. Het participatieniveau van de bewoners verschilt hierbij per project, de uiteindelijke beslissingen worden echter altijd door Vivare genomen (Kei Centrum, 2011).

In samenhang met het belang van de woonwensen van potentiële huurders, streeft de corporatie naar maximale vrijheid en zelfregie voor personen die een geschikte woonruimte zoeken. Dit houdt in dat door middel van een aanbodgericht woonruimteverdeelsysteem, belangstellenden via een internetsite kunnen reageren op voor hen geschikte woningen. Daarnaast besteedt Vivare extra aandacht aan het huisvesten van mensen met sociale of medische urgentie (Vivare, 2011, p. 36).

De missie van de corporatie is 'Vivare pakt aan!', hierbij ligt de focus op vier aspecten (Vivare, 2010, p.25):

- Prettig wonen
- Schone en veilige buurten en wijken
- Mensen kansen bieden
- Duurzaam wonen

De speerpunten van Vivare zijn nieuwbouw, herstructurering, renovatie en wonen welzijn zorg (wwz), met als kernpunt verhuur, beheer en onderhoud van huurwoningen (Vivare, 2010, p.25).

4.2.4 Omnia Wonen

Woningcorporatie Omnia Wonen ontstond in 2003 uit een fusie van Woningstichting Ons Belang en ProDia uit Nunspeet (Ecorys, 2008a). In totaal zijn 90 medewerkers actief binnen de corporatie (Omnia Wonen, 2010, p.12). Omnia Wonen is een stichting die sinds eind 2006 wordt gekenmerkt door een éénpoppig bestuur dat wordt bijgestaan door de Raad van Commissarissen (RvC). De bestuurder stelt jaarlijks de begroting en het jaarverslag vast die wordt gecontroleerd door de RvC. De raad houdt daarnaast toezicht op het functioneren van de bestuurder en van de corporatie in het algemeen (Omnia Wonen, 2010, p.5).

De corporatie is nu werkzaam in twaalf gemeenten en had op 1 januari 2010 6.555 woningen in haar bezit, waarvan de helft eengezinswoningen (Omnia Wonen, 2010, p.19). De corporatie werkt op regionale schaal. Doordat de spreiding van de 12 gemeenten waar de maatschappelijke onderneming werkzaam is een groot gebied bestrijkt, brengt dit een bijzondere complexiteit met zich mee. Om deze reden maakt Omnia Wonen in haar werkgebied dan ook onderscheid tussen gemeenten in het kerngebied en overige gemeenten. In het kerngebied Noordwest Veluwe (Elburg, Nunspeet en Harderwijk), Steenwijkerland, Arnhem en Amersfoort richt de corporatie zich actief op projectontwikkeling en onderhoudt zij intensief contact met de gemeenten en belanghebbenden (Omnia Wonen, 2010, p.17). In de periode tussen 2005 en 2011 maakte de corporatie met alle gemeenten in het kerngebied prestatieafspraken met uitzondering van Amersfoort. Bij de afspraken met de gemeente Arnhem werd besloten een rol te spelen in slechts een beperkt aantal wijken (Ecorys, 2008a, p. 33).

De missie van Omnia Wonen is huurders de mogelijkheid te bieden hun leven in eigen handen te nemen. Dit houdt in dat de corporatie in staat wil zijn voldoende betaalbare woonruimte te kunnen bieden aan de sociaal economisch zwakkere in de Nederlandse samenleving. Die moeten daarnaast daar met plezier wonen en tevreden zijn over de woondiensten die Omnia Wonen biedt. Om de missie tot uitvoering te kunnen brengen is deze vertaald in een aantal strategische doelen (Omnia Wonen, 2010, p. 12):

- Woningtekort terugdringen en doorstroming bevorderen door realisatie van nieuwbouw.
- Sociale betrokkenheid vergroten door aandacht te besteden aan de leefbaarheid van wijken/buurtten en te reageren op problemen achter de voordeur.
- Nieuwe technologieën toepassen met betrekking tot veiligheid, duurzaamheid, gemak en comfort.
- Richten op de kerntaken, zodat huurders, wanneer noodzakelijk, aanvullende diensten aangeboden kunnen worden.

Om optimaal als maatschappelijke ondernemer te kunnen functioneren worden bewoners en belanghebbenden door Omnia Wonen betrokken bij het formuleren en uitvoeren van het beleid. De stichting is van mening dat op deze wijze het meest doelgericht en effectief gewerkt kan worden (Omnia Wonen, 2010, p.14). Om de burgerparticipatie mogelijk te maken organiseert de corporatie rondetafelgesprekken met belangenhouders, worden tevredenheidsonderzoeken gehouden onder huurders en wordt aandacht besteed aan het versterken van de relatie met de centrale huurdersorganisatie (Omnia Wonen, 2010, p.14). Daarnaast is de gedachte dat de klant centraal staat vertaald in het oprichten van de afdeling Woondiensten en het openen van Woonwinkels in meerdere gemeenten, waar huurders met vragen terecht kunnen (Ecorys, 2008a).

4.2.5 DrieGasthuizenGroep

DrieGasthuizenGroep (DGG) is een zorgorganisatie die actief is in Arnhem en omgeving. In totaal zijn 550 medewerkers werkzaam bij DGG, het gaat hierbij merendeels om verplegers en verzorgers. De overkoepelende groep bestaat uit een keten van een aantal gasthuizen voor ouderen waaronder verpleeghuis Heijendaal, zorgcentrum DrieGasthuizen, woonzorgcentra Huis&Haard en Paasberg. Daarnaast behoren ook een woningstichting en beheersstichting tot de groep. Zij richten zich volledig op senioren en hebben als missie mensen onbezorgd te laten verblijven in hun persoonlijk gekozen woon- en verblijfsomgeving. Dit vertaalt zich in de doelstelling de klanten zo lang mogelijk zelfredzaam te laten wonen in de eigen vertrouwde woonomgeving. De zorg is hierbij leidend, het wonen komt er direct achteraan (DrieGasthuizenGroep, 2011)

Het werkgebied van DGG beslaat hoofdzakelijk het noordelijk stadsdeel van Arnhem. Aangezien DGG een relatief klein werkgebied kent, is deze opgedeeld in een aantal woonzorggebieden (DrieGasthuizenGroep, 2011). Naast de intramurale locaties beschikt DGG ook over vijf appartementencomplexen voor 55 plussers. Daarnaast heeft de woningstichting 'Openbaar Belang' ongeveer 800 woningen in bezit, die worden verhuurd aan senioren met een zorgbehoefte (Zorgalliantie, 2011).

Hoofdstuk 5 Partnership, een succes?

In dit hoofdstuk zal stil worden gestaan bij de beoordeling van de geïnterviewden met betrekking tot het succes van het Partnership. Daarnaast zal aandacht worden besteed aan de afspraken die op basis van kwantitatieve data geanalyseerd kunnen worden. De concrete woningbouwcijfers geven inzicht in hoeverre de doelstellingen binnen het thema 'Bouwen bouwen' zijn behaald. Het betreft hierbij de onderwerpen realisering van 5000 nieuwbouwwoningen en versnelling van de nieuwbouwproductie. In hoofdstuk zes zal vervolgens een analyse plaatsvinden op basis van de kwalitatieve gegevens. Deze zal in beeld brengen in hoeverre de afspraken, die werden geformuleerd bij de overige drie thema's, voldeden aan de opgestelde normering en welke factoren daaraan hebben bijgedragen.

Bij de gehele analyse zullen de actoren geanonimiseerd zijn (zie paragraaf 3.3.3). Het is van belang aan te geven dat de volgorde waarin de geïnterviewden zijn geanonimiseerd volledig willekeurig heeft plaatsgevonden. De volgorde houdt dan ook geen enkel verband met de volgorde waarin de corporaties in hoofdstuk vier zijn beschreven.

5.1 Taken binnen het Partnership gemeente-corporaties 2005 t/m 2009

De notitie 'Partnership gemeente-corporaties 2005 t/m 2009' geeft de doelstellingen weer die de gemeente Arnhem en de vijf woningcorporaties in de afgelopen vijf jaar wilden bewerkstelligen. De doelstellingen hebben betrekking op de realisatie, het verbeteren en het beheren van nieuwe en bestaande woon- en leefmilieus (Gemeente Arnhem, 2005, p.1). Bij formulering van de doelstellingen hebben de integratie en afstemming van elkaars activiteiten (gemeente & corporaties) centraal gestaan. Voor vier verschillende werkvelden werd aangegeven welke activiteiten door de gemeente en welke door de corporaties zouden worden uitgevoerd.

5.1.1 Gemeente Arnhem

Ten eerste heeft de gemeente gestreefd naar het vergroten van de differentiatie in het aanbod op de woningmarkt, door in de nieuwbouwproductie het accent te leggen op middeldure en dure woningen en de verhouding tussen koop en huur te wijzigen van respectievelijk 37-63% naar 45-55%. In concrete cijfers zou de doelstelling worden vertaald naar een realisatie van 5.000 tot 6.500 nieuwbouwwoningen tot 2010 (Gemeente Arnhem, 2005b, p.2).

Daarnaast stond met betrekking tot de woningmarkt, versnelling van de woningbouwproductie centraal. De gemeente had hierbij als taak het bestaande proces van planontwikkeling tegen het licht te houden. Daarnaast diende zij de gehanteerde grondprijsmethodiek aan de corporaties uit te leggen, zodat deze meer inzicht zouden krijgen in de grondprijzen op het gebied van woningbouw (Gemeente Arnhem, 2005b, p.3).

Bij het tweede werkveld 'variatie & keus' is de gemeente volledig uitgegaan van de Woonvisie. Zij streefde naar het in stand houden van een voorraad van 24.000 woningen, stimulering van doorstroming op de woningmarkt en het verkopen van huurwoningen. Daarnaast heeft de gemeente als taak gehad in een periode van vijf jaar de betrokkenheid van bewoners bij de inrichting van de woonomgeving te vergroten en ruimte te bieden aan particulier opdrachtgeverschap. Ten slotte nam de gemeente de taak op zich een globaal financieel plan te ontwikkelen met betrekking

tot financiële bronnen die zij zou kunnen aanwenden voor volkshuisvestelijke doeleinden (Gemeente Arnhem, 2005b, p.5).

Met betrekking tot wonen, welzijn, zorg had de gemeente als doel gesteld inwoners de kans te bieden hun gehele 'wooncarrière' in dezelfde woonwijk te kunnen blijven wonen, door het levensloopbestendig maken van woningen. Daarnaast zou de gemeente een actieve rol gaan spelen in het helpen ontwikkelen en het tot uitvoering brengen van de masterplannen 'Wonen Welzijn Zorg in Arnhem Noord en Zuid' (Gemeente Arnhem, 2005b, p.5).

Ten slotte stond in de notitie vermeld dat de gemeente sociaal zou investeren op het gebied van sociale cohesie, integratie en veiligheid. Om dit doel te bereiken dienden de thema's in het bestaande beleid op elkaar afgestemd te worden. De gemeente zou hierbij aandacht besteden aan afstemming van de reguliere gemeentelijke inspanning op stedelijk niveau en specifieke sociale programma's (Gemeente Arnhem, 2005b, p.6).

5.1.2 Woningcorporaties

Ten eerste stelden de corporaties als doel ruim 5.200 woningen te realiseren, waarvan 1.900 sociale huur, 300 sociale koop, 600 (middel) dure huur en 2.400 (middel) dure koop. Vanwege mogelijke onzekerheden in de periode van 2005-2009 werd een onzekerheidsmarge meegenomen in de notitie die aangaf dat er minimaal 4.000 woningen gerealiseerd dienden te worden (Gemeente Arnhem, 2005b, p.3).

Bij het tweede werkveld 'variatie & keus' keerde de taak van het realiseren van nieuwbouw terug. De corporaties streefden naar het vergroten van de keuzemogelijkheden voor huurders. Om dit doel te kunnen bewerkstelligen zouden zij onder andere de nadruk leggen op het opvoeren van de bouwproductie, het ontwikkelen van 250 studenteneenheden, 8.000 woningen in verschillende prijscategorieën te koop aanbieden en het aanbod van geschikte woningen met zorg met 2.500 vergroten (Gemeente Arnhem, 2005b, p.4).

Op het gebied van wonen, welzijn, zorg streefden de corporaties naar het vergroten van de keuzemogelijkheden voor ouderen en mensen met een geestelijke en/of verstandelijke beperking. In de praktijk zou dit doel zich vertalen in het toegankelijk maken van 1000 woningen, vraaggericht aanpassen van woningen en het realiseren van 1.500 woningen voor de masterplannen 'Wonen Welzijn Zorg in Arnhem Noord en Zuid' (Gemeente Arnhem, 2005b, p.5).

De laatste taak van de corporaties die in de notitie stond vermeld was het sociaal investeren. Zij zouden één miljoen euro per jaar gaan investeren in de leefomgeving in wijken waar de corporaties actief waren. Daarnaast zou er worden geïnvesteerd in het vastgoed van maatschappelijke voorzieningen (Gemeente Arnhem, 2005b, p.6).

5.2 Eigen oordeel betrokken actoren

In voorgaande paragraaf werd stilgestaan bij de concrete doelstellingen van beide partijen. Voordat uiteen zal worden gezet in hoeverre de factoren uit het conceptueel model een rol hebben gespeeld bij de realisatie van de betreffende doelen, zal eerst worden ingegaan op de visie van de betrokken actoren met betrekking tot het succes van de samenwerking. Deze paragraaf zal inzicht geven in de beoordeling van zowel de gemeente als corporaties over de realisatie van de afspraken.

Het succes van het Partnership werd verschillend beoordeeld door de corporaties. De analyse toonde aan dat de drie invloedrijkere corporaties in Arnhem tot een positiever oordeel kwamen dan Omnia Wonen en DGG. Deze discrepantie kan voortkomen uit het feit dat Portaal,

Vivare en Volkshuisvesting Arnhem een grotere bijdrage hebben geleverd aan de realisatie van de afspraken. De overige twee corporaties leken de mate van succes objectiever te beoordelen, doordat beide verder van het gehele proces afstonden.

De corporaties die de samenwerking als overwegend positief beschouwden, namen bij hun oordeel de problematiek van de economische crisis in ogenschouw: *“Gegeven de context waarin wij het één en ander moesten realiseren vonden we dat we ver gekomen waren.”* (Corporatie 1) Met dit argument trachtte men te benadrukken dat het wel of niet behalen van de prestatieafspraken niet altijd direct verband houdt met de daadwerkelijke inzet van de corporaties.

De prestaties van de gemeente werden zeven keer in de interviews negatiever beoordeeld, omdat zij te weinig de vertaalslag leken te maken richting concrete realiseerbare werkplannen. De focus bleef vaak liggen bij het beleid. *“Ook de directeur van Stadsontwikkeling moet dat omarmen en implementeren in zijn organisatie, want de bestuurlijke afspraken die je maakt hebben consequenties voor je werkorganisatie”.* (Corporatie 3)

Naast beoordeling van de prestaties werd ten slotte stilgestaan bij het belang van de afspraken. Twee corporaties trokken dit belang in twijfel, omdat de realisatie van woningbouw de kerntaak is van corporaties en de ontwikkeling van afspraken rondom dit thema daarmee als een soort formaliteit kan worden beschouwd. De afspraken bleken uiteindelijk niet voor alle partijen de stimulans te geven om deze daadwerkelijk uit te voeren.

Bij de beoordeling van het succes van de samenwerking keek de gemeente voornamelijk naar de resultaten die zij samen met de corporaties hebben bereikt in tegenstelling tot de corporaties die voornamelijk de eigen prestaties vergeleken met die van de gemeente. Zeven keer werd door actoren binnen de gemeente het resultaat als voldoende beschouwd. *“Ik vind het heel knap dat er zoveel woningen gebouwd zijn in de laatste vijf jaar ondanks de crisis die eraan zat te komen. De gemeente heeft binnen de regio het hoogst aantal gebouwde woningen. Dat vind ik knap en dat is mede door de corporaties.”* (Gemeente 4) Een kritische kanttekening werd wel geplaatst bij de inzet van DGG, zij leverden een minimale bijdrage. Dit had deels te maken met het feit dat gedurende de looptijd van het Partnership meerdere bestuurswisselingen plaatsvonden. Daarnaast gaf één van de actoren aan niet in staat te zijn een positieve uitwerking van het Partnership te kunnen benoemen: *“Ik zie voornamelijk gemiste kansen met betrekking tot wat de samenwerking heeft opgeleverd. Ik zie dus niet wat de plus is en wat het heeft opgeleverd. Ik zie niet wat nou echt de samenwerking is geweest.”*

De corporaties werden doorgaans als actieve ondernemingen beschouwd, die desondanks tijdens de looptijd van de samenwerking meerdere malen op de voortgang van de bouwproductie aangesproken moesten worden. Dit werd echter door de gemeente niet als een negatieve ontwikkeling ervaren, omdat het er uiteindelijk toe heeft geleid dat de focus sterker op de productie kwam te liggen.

Ten slotte werd over het belang van de afspraken verschillend geoordeeld. In eerste instantie was het hoofddoel om de intenties van verschillende belanghebbende partijen met elkaar te bespreken. Vervolgens droeg het concretiseren van afspraken bij aan het definiëren van de rol van corporaties in het maatschappelijke domein en bracht het de verhouding tussen de gemeente en corporaties beter in kaart. De vraag blijft echter bestaan in hoeverre dit het noodzakelijke instrument is dat bepaalt wat er wel en niet in een stad gebeurt met betrekking tot de volkshuisvesting.

5.3 Bouwopgave

Vanuit de afdeling Wonen werd een woningbouwcoördinator aangesteld die de ontwikkelingen omtrent de woningbouwproductie in de gemeente Arnhem zou gaan regisseren en registreren. De uitkomsten dienden inzicht te geven in de wijze waarop tegen de woningbouwplanning aangekeken moest worden. Om na te gaan in hoeverre de vooraf opgestelde afspraken met betrekking tot de woningbouwproductie daadwerkelijk zijn behaald, is gebruik gemaakt van de data die door de coördinator woningbouw in de afgelopen jaren werden geregistreerd.

Het woningbouw tekort diende met 5.000 woningen te worden teruggedrongen. De corporaties vertaalden dit in het bod van de realisatie van 4.000 nieuwe woningen in vijf jaar. Vanwege de verschillende schaalniveaus waarop de corporaties werkzaam zijn, werd vastgesteld dat iedere onderneming een eigen reële bijdrage zou leveren. Bestudering van verschillende visitatierapporten toonde bijvoorbeeld aan dat Omnia Wonen als doelstelling had 200 woningen in vijf jaar te realiseren, waarmee de eigen voorraad zou worden vergroot naar 600 eenheden (Ecorys, 2008a, p. 38). Terwijl Volkshuisvesting Arnhem als oorspronkelijk doel stelde om 2.060 woningen te bouwen en in totaal 360 te koop aan te bieden (Ecorys, 2007, p.58).

Analyse van de daadwerkelijke bouwopgave toont aan dat de eerder geformuleerde doelstellingen van de corporaties sterk afwijken van de uiteindelijke resultaten. De bouwopgave per jaar geeft het volgende overzicht:

Tabel 5.1: Woningbouwproductie 2005 t/m 2009

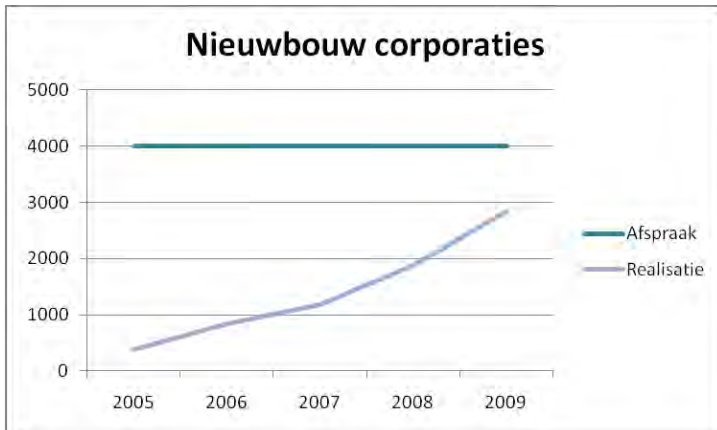
	Portaal	Vivare	VHV	Samen (excl. Portaal) = Rhijnstroom	Totaal	Onzelfstandige eenheden	Totaal zelfs.+ onzelfst.
2005	193	0	139	0	332	55	387
2006	0	37	291	61	389	65	454
2007	0	50	39	250	339	0	339
2008	15	151	373	127	666	28	694
2009	33	365	187	181	766	198	964
Totaal	241	603	1029	619	2492	346	2838

Bron: Gemeente Arnhem, 2010

De tabel toont aan dat het GOW uiteindelijk niet meer dan 2.838 woningen (incl. onzelfstandige eenheden) wist te realiseren, in plaats van de afgesproken 4.000. Dit is bijna een tekort van 30%. Dat de woningbouwaantallen niet zijn gehaald hangt deels samen met een externe ontwikkeling, namelijk de kredietcrisis en de daaruit voortvloeiende problemen op de woningmarkt. De crisis bracht voor de corporaties financiële risico's met zich mee, waardoor bijvoorbeeld de verkoop van het bestaand bezit risicovoller werd, de huuropbrengsten lager uitvielen en hun financieringsmogelijkheden krappere werden. Deze ontwikkelingen hadden een grote impact op de stabiliteit van de maatschappelijke ondernemingen, wat direct zijn weerslag had op de woningbouwproductie (Ecorys, 2010, p. 196).

Destijds werd echter wel bij deze mogelijke externe ontwikkelingen stilgestaan: zo sprak de toenmalige wethouder op 18 mei 2006 tijdens een vergadering zijn zorgen uit over de voortgang van de woningbouwproductie. Ter discussie werd gesteld of de afspraak met betrekking tot de realisatie van 4000 woningen nog daadwerkelijk haalbaar was. Deze zorgen waren gegrond, aangezien tijdens

het eerste jaar van het Partnership slechts 387 eenheden werden gerealiseerd, terwijl geraamd was dat elk jaar rond de 800 woningen opgeleverd dienden te worden. Desondanks werd besloten de woningbouwafspraken niet bij te stellen of een vorm van concessie in te voeren. Vanaf 2008 werd de productie opgevoerd (zie grafiek 5.1) en werd met name door Volkshuisvesting Arnhem en Vivare geïnvesteerd in de realisatie van nieuwe eenheden. De inspanningen leverden echter niet het gewenste resultaat op, waardoor de afspraak uiteindelijk niet werd gehaald.



Grafiek 5.1: Ontwikkeling nieuwbouwproductie (Bron: Gemeente Arnhem, 2010)

De Arnhemse productie bleef uiteindelijk achter bij de doelstelling om gemiddeld 1000 woningen per jaar te ontwikkelen. De feitelijke realisatie bleef steken op gemiddeld 500 per jaar (Ecorys, 2007, p. 38). Wanneer wordt ingezoomd op de ontwikkeling van de zelfstandige eenheden per corporatie levert dit de volgende grafiek op:



Grafiek 5.2: Gerealiseerde nieuwbouw zelfstandige eenheden door GOW (Bron: Gemeente Arnhem, 2010)

In totaal werd de woningvoorraad met 2492 vergroot, waarvan bijna de helft werd opgeleverd door Volkshuisvesting Arnhem. Ondanks het feit dat zij slechts de helft van de oorspronkelijke doelstelling wisten te behalen, wisten zij wel hun persoonlijke doel te bereiken om circa 50% van de Arnhemse woningvoorraad voor hun rekening te nemen.

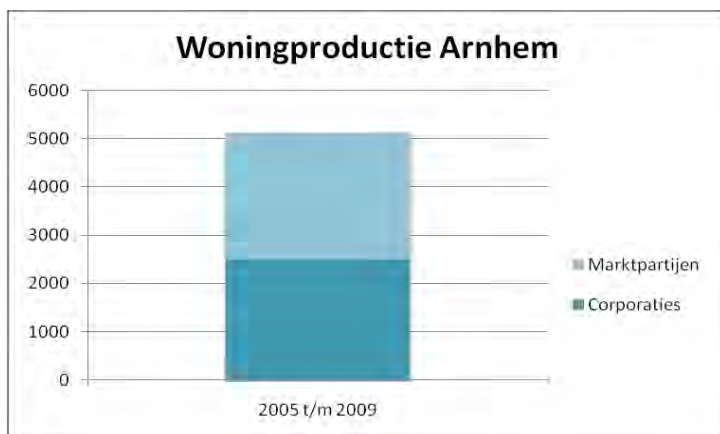
Vivare nam uiteindelijk bijna 25% van de nieuwbouw voor haar rekening. Hiervoor werd met name in de laatste twee jaar van de looptijd extra energie gestoken in het op peil brengen van de woningbouwproductie. Om tot dergelijk resultaat te komen werd binnen de eigen organisatie de

focus sterker gelegd op het behalen van de woningbouwaantallen. Het beleid werd aangescherpt waardoor niet langer ruimte was lang stil te staan bij de wijze waarop exact gebouwd diende te worden. Hoofdprioriteit werd de woningbouwopgave te realiseren zonder daarbij de kwaliteit uit het oog te verliezen (Interview, 15 december 2010).

Met name Portaal schoot in de betreffende afspraak te kort. Zij leverde in totaal slechts 241 eenheden op, waarvan 80% al in 2005 werd gerealiseerd. Dit probleem werd in het visitatierapport van 2010 ook door de stakeholders aangestipt. Zij gaven aan dat de periode 2006-2008 bij alle vestigingen van Portaal werd gekenmerkt als een periode waar de ontwikkeling van nieuwbouw achterbleef ten opzichte van het landelijk gemiddelde (Ecorys, 2010, p. 187).

Ten slotte is gebleken dat DGG de corporatie was die de geringste bijdrage leverde. Meerdere wisselingen van bestuurders zorgden voor veranderende visies van de onderneming. De focus werd gelegd op het ontwikkelen van een nieuwe beleidsvisie, waardoor het belang van de prestatieafspraken naar de achtergrond leek te worden geschoven. Dit probleem werd niet alleen door de andere actoren aangekaart maar ook door DGG zelf: *“Arnhem had een aantal ambities afgesproken over wat voor en hoeveel woningen ze wilden. Dat is een beetje het probleem van onze corporatie, want eigenlijk hebben wij daar nauwelijks iets van waargemaakt.”* De gemeente bleek volgens hen niet de stok achter de deur die de motivatie gaf de doelen volledig te realiseren.

Tot slot van deze paragraaf moet worden vermeld dat de doelstelling van de gemeente om in vijf jaar 5.000 woningen te realiseren uiteindelijk toch werd behaald. Ondanks het feit dat de corporaties er niet in slaagden de doelstelling van het thema bouwen te realiseren, waren er in die tijd meerdere marktpartijen actief die zich richtten op de ontwikkeling van woningbouw. Acht marktpartijen en particulieren wisten in totaal ruim 2.500 zelfstandige eenheden te ontwikkelen in een periode van vijf jaar (zie grafiek 5.3 en tabel 5.2).



Grafiek 5.3: Gerealiseerde nieuwbouw zelfstandige eenheden (Bron: Gemeente Arnhem, 2010)

Tabel 5.2: Ontwikkeling gerealiseerde nieuwbouw door de marktpartijen

	2005	2006	2007	2008	2009	Totaal
8 marktpartijen	257	99	365	358	424	1503
Overigen/particulieren	149	274	178	231	313	1145
Totaal markt	406	373	543	589	737	2648

Bron: Gemeente Arnhem, 2010

Hoofdstuk 6 Kwalitatieve analyse van het Partnership

In voorgaand hoofdstuk zijn de kwantitatieve data geanalyseerd en werd ingegaan op de meningen van de betrokken actoren over de resultaten van het Partnership. Dit hoofdstuk zal in het teken staan van de kwalitatieve analyse. In hoofdstuk drie werd al stilgestaan bij het vaststellen van een relevante normering om het succes van een samenwerking te kunnen beoordelen. De opgestelde normering zal voor de Arnhemse situatie worden getoetst, op basis van het Partnership Continuum model.

Daarnaast zal per fase uit het model van Dent (zie hoofdstuk 3) een koppeling worden gemaakt met de factoren uit het conceptueel model. Met behulp van AtlasTi werden de getranscribeerde interviews kwalitatief geanalyseerd (Resultaten van de coderingen zijn terug te vinden in bijlage 3). Aan de hand van de analyseresultaten zal voor elk van de variabele worden vastgesteld in welke mate deze een rol heeft gespeeld in het Partnership en hoe door de verschillende actoren wordt aangekeken tegen de werking en het nut van de betreffende factor.

Door het verloop van het Partnership te toetsen en de ervaringen van de betrokken actoren mee te nemen in de beoordeling zal worden getracht in beeld te brengen in hoeverre in de Arnhemse situatie sprake is geweest van een succesvolle samenwerking en welke factoren daar van invloed op zijn geweest. Ten slotte zal worden onderzocht in hoeverre deze resultaten overeenkomen met het oordeel van de betrokken actoren.

6.1 Forming

6.1.1 Kwantificeerbaarheid afspraken

Ten eerste de vraag in hoeverre de afspraken binnen het Partnership kwantificeerbaar van aard zijn gebleken. De doelstellingen in samenwerkingsovereenkomst werden gegroepeerd in vier thema's. Het type afspraak verschilde per thema. Onderstaande tabel geeft weer welke type afspraken per thema werden geformuleerd.

Tabel 6.1: Overzicht type afspraken in Partnership

Thema	Proces- of productafpraak	Inhoud
Bouwen, bouwen	1. Productafpraak 2. Procesafpraak	- Realisatie 5000 nieuwbouwwoningen - Versnelling woningbouwproductie
Variatie en keuze	1. Productafpraak 2. Productafpraak 3. Procesafpraak 4. Procesafpraak 5. Procesafpraak	- Instandhouding voorraad 24.000 sociale huurwoningen - Verkoop 8000 huurwoningen - Voldoende doorstroming - Ruimte voor Particulier opdrachtgeverschap (PO) - Betrokkenheid bewoners vergroten bij inrichting woonomgeving.
Wonen, welzijn en zorg	1. Procesafpraak vertaald in productafpraak	- Woningen levensloopbestendig maken (gemeente) Verbetering toegankelijkheid 1000 woningen (corp)
Sociaal investeren	1. Procesafpraak vertaald in productafpraak 2. Procesafpraak	- Sociaal investeren (gemeente) Jaarlijkse investering van min. €1 mln. in leefomgeving (corporaties) - Investeren in vastgoed van maatschappelijke voorzieningen (corporaties)

Bron: Gemeente Arnhem, 2005a

Op basis van bovenstaande tabel kan worden vastgesteld dat meer dan de helft van de afspraken kwalitatief van aard bleken te zijn en daarmee slechts intenties weergaven. Met name afspraken zoals 'bevordering van voldoende doorstroming' en 'ruimte voor PO' lijken te globaal geformuleerd. Hierbij kunnen vragen worden gesteld zoals wat onder het begrip 'voldoende' verstaan moet worden en om hoeveel ruimte het dient te gaan bij de opgave met betrekking tot PO.

Analyse van de interviews toont echter aan dat er verdeeldheid bestond over de kwantificeerbaarheid van de afspraken. Men was namelijk overwegend positief over de mate van detaillering (16x). Aan het begin van het onderhandelingsproces werd duidelijk dat de gemeente en corporaties van mening verschilden over het detailniveau van de afspraken. Doordat dit probleem zich voordeed aan het begin van het proces, bestond nog de mogelijkheid om tot overeenstemming te komen over de mate van detaillering.

De tevredenheid onder de corporaties, over de mate van detaillering, was een logisch gevolg van het feit dat zij de afspraken zelf destijds formuleerden en als bod presenteerden richting de gemeente, die deze vervolgens bijna direct accepteerde.

Kritiek met betrekking tot de detaillering kwam dan ook uiteindelijk uit de hoek van de gemeente. Onderstaande twee citaten geven duidelijk de discrepantie weer tussen de visie van de corporaties en die van de gemeente met betrekking tot het detailniveau van prestatieafspraken: *"Dat gaat dus op zichzelf over het volkshuisvestingbeleid, maar op een heel hoog abstractieniveau, want het zegt niets over waar doe je dan wat of over welke groep gaat het."* *"Afspraken zijn nu te abstract, niet dynamisch, hierdoor is geen ruimte om te anticiperen op veranderende omstandigheden."* (Gemeente 2)

Uitgaande van de theoretische concepten zou vastgesteld kunnen worden dat in het Partnership te weinig concrete afspraken zijn opgenomen. Dit werd echter niet door alle actoren als een groot probleem beschouwd. Door de afspraken globaler te houden beschermden de partijen zichzelf tegen het maken van onrealiseerbare afspraken en gaven ze ruimte voor vrije interpretatie. In het algemeen geldt dat globalere afspraken ertoe bijdragen dat de actoren minder hard af kunnen worden gerekend op het niet behalen van de doelstellingen, omdat niet duidelijk is wat exact onder de afspraken valt. Hierdoor gaat het eerder om intenties dan daadwerkelijke concrete doelen en leidt dit tot minder tastbare resultaten. Vanuit de corporatiezijde werd dit uiteindelijk niet als een bezwaar gezien, maar de gemeente bleek er wel meer moeite mee te hebben.

6.1.2 Tijd van proces

Naast de kwantificeerbaarheid van de afspraken staat bij de forming fase de tijd van het proces centraal. Aan de start van het onderhandelingsproces werd vanuit de gemeente in oktober 2004 een concreet stappenplan inclusief tijdsplanning gepresenteerd. Of de procedure ook daadwerkelijk op deze wijze werd doorlopen zal uit onderstaande analyse van de notulen en interviews blijken. De analyse geeft de tijdsduur weer van de drie beslismomenten die in hoofdstuk drie zijn toegelicht. Tabel 6.2 geeft kort het overzicht van de verschillende fasen weer, in bijlage 4 is een uitwerking van de gehele tijdlijn (2005-2006) terug te vinden.

Tabel 6.2: Tijd van procesontwikkeling Partnership

Fase	Periode	Tijdsduur
1. Formatie samenwerkende groep	Juni 2004	-
2. Ideeën in kaart brengen	18 oktober 2004 t/m 25 april 2005	6 maanden
3. Formulering concrete afspraken	19 mei 2005 t/m 10 oktober 2005	5 maanden

1. Formatie samenwerkingsgroep

Om tot een gedegen reeks prestatieafspraken te komen, verrichtte de gemeente al in een zeer vroeg stadium vooronderzoek. Hiervoor werden de prestatieafspraken van de gemeente Nijmegen bestudeerd. Op basis van de betreffende afspraken werd een lijst van leerpunten opgesteld waar men rekening mee moest houden bij de ontwikkeling van een succesvolle samenwerkingsovereenkomst (Gemeente Arnhem, Januari 2003).

De vaststelling van de Woonvisie Arnhem in februari 2003 diende als het startsein voor de allereerste besprekingen rondom het vormen van een samenwerkingsverband. Eén van de manieren waarop namelijk de doelen van de Woonvisie gerealiseerd konden worden was door het maken van prestatieafspraken. *“Om deze reden werd bij de start van de woonvisie met de corporaties gesproken over de aard en opzet van de te actualiseren prestatieafspraken. Afgesproken is om op basis van de gemeentelijke woonvisie in 2004 een korte koepelafpraak te maken en vervolgens in bilaterale prestatieafspraken te komen tot verdere detaillering”* (Gemeente Arnhem, maart 2004).

Toentertijd bestond al een gezamenlijk overlegorgaan van een vijftal corporaties die actief opereerden binnen de gemeente Arnhem. Het gezamenlijk Overleg Woningcorporaties (GOW) bestond uit Portaal Arnhem, Volkshuisvesting Arnhem, Vivare, Omnia Wonen en DrieGasthuizenGroep. De meeste corporatiedirecteuren werkten geruime tijd binnen de maatschappelijke vastgoedsector, waardoor zij elkaar al goed kenden voordat de samenwerkingsovereenkomst werd getekend. Het zogenaamde ‘oldboys netwerk’ speelde dan ook een rol bij het succesvol onderhouden van de contacten. *“Ik heb uiteindelijk met alle corporaties wel een goed contact gehad en daar heb je heel veel plezier van op het moment dat je gewoon met een concreet probleem wordt geconfronteerd of met moeilijke projecten, nouja verzin het maar, en je hebt dan een partner nodig. Dat is heel waardevol.”* (Gemeente 2)

Analyse van de factor ‘wil’ toonde ook aan dat de bereidheid groot was om mee te werken aan het Partnership (14x). Vanuit de kant van de corporaties bleek onder andere de bereidheid groot aangezien zij het besef hadden dat ze sowieso werden geacht prestatieafspraken te maken (Corporatie 1). In die zin zou wellicht eerder gesproken kunnen worden van een verplichting in plaats van een mate van bereidheid om mee te werken. Hiermee samenhangend bleek het besef onder de corporaties groot dat beide partijen elkaar nodig hadden: *“gemeente en corporaties hebben in de ontwikkeling en aanpak in de wijken elkaar keihard nodig”* (Corporatie 3). Vanuit de corporatiekant had men het idee dat zij de bereidheid van de gemeente om mee te werken konden vergroten door als corporaties met een duidelijk bod te komen. *“Ik denk dat je wel met iets moet komen, ja we moeten niet alleen maar vragen stellen want ik vind dat wij corporaties dat bod moeten doen.”* (Corporatie 3).

“Toen het bod er eenmaal lag, toen waren we het volgens mij ook wel heel snel eens, dus ja weet je, je bent dan als wethouder ook wel in een positie dat je kan zeggen zo wil ik het hebben.”

Dus ik bedoel op dat moment heb ik gezegd ik wil dat het nu ook gewoon klaar is met het onderhandelen met elkaar.” (Gemeente 1).

Begin juni 2004 gaf het GOW tijdens een bestuurlijk overleg aan dat zij de ambitie hadden een partnerschap met de gemeente Arnhem aan te gaan. Tijdens het overleg presenteerden zij wat ze te bieden hadden als partner van de gemeente en wat ze van de gemeente verwachtten (Gemeente Arnhem, Juni 2004). Hierbij werd aan de gemeente de vraag gesteld te komen met een projectvoorstel voor het maken van de prestatieafspraken, het inhoudelijke segment werd nog buiten beschouwing gelaten (Gemeente Arnhem, 2004). Dit overleg kan als startpunt worden gezien voor de ontwikkeling van het uiteindelijke Partnership.

2. Ideeën in kaart brengen

“In het overleg van eind 2003 is afgesproken dat de corporaties het eigen toekomstig gewenste profiel op papier zetten. Ter voorbereiding van de prestatieafspraken stellen ze het onderscheidingsprofiel op en stemmen dit onderling op elkaar af.” (Gemeente Arnhem, Maart 2004)

Al een geruime periode voordat het daadwerkelijke onderhandelingsproces begon, werd binnen de gemeente aandacht besteed aan de mogelijke inhoud van nieuw te formuleren afspraken. *“De afspraken dienen inspirerend, concreet en toetsbaar te zijn. Daarbij is ook afgesproken om de inzet (financieel, menskracht) van de corporaties en de gemeente transparant te maken.” (Gemeente Arnhem, Maart 2004).* Men kan zich afvragen in hoeverre dat deze ambities daadwerkelijk zijn nagestreefd. Wanneer gekeken wordt naar het soort afspraken dat uiteindelijk werd gemaakt, dan blijkt dat het merendeel niet concreet en toetsbaar was. Door meerdere geïnterviewden werd aangegeven dat niet alle afspraken inspirerend van aard waren, zoals het sociaal investeren. Daarnaast werd vijf maal vastgesteld dat sprake was van verschil van wenselijke doelen. Eén verschil had betrekking op het belang dat de betrokken partijen hechtten aan particulier opdrachtgeverschap. Voor de gemeente gold dit als een belangrijk onderwerp binnen de afspraken terwijl het bij de corporaties ondergeschikt bleek te zijn.

Ondanks een aantal kritische kanttekeningen die werden uitgesproken, toonde de analyse een hoofdzakelijk positief beeld met betrekking tot het gemeenschappelijk belang. 18 maal werd aangegeven dat men het idee had een gemeenschappelijk belang te behartigen, aangezien bij de ontwikkeling van het Partnership gelijke doelen werden opgesteld vanuit de kant van zowel de corporaties als de gemeente.

Ten slotte blijken de resultaten van de factor ‘gemeenschappelijk belang’ samen te hangen met de commitment. 25 maal kwam naar voren dat de actoren zich verbonden voelden aan de samenwerking en geloofden in de doelen:

- *“Je moet het natuurlijk altijd zien door de bril van het moment waarop je de afspraken maakt en toen waren ze spannender en toen hebben we het zo bedoeld dat zijn écht sociale investeringen, dus projecten die verwijzen naar investeren achter de voordeur en extra buurtbeheerders.” (Corporatie 1)*
- *“Wij hadden er gewoon behoefte aan om snel aan de slag te gaan, want de opgaven in Arnhem waren groot.” (Corporatie 2)*
- *“Positief is natuurlijk van dat er gewoon de partijen die het gaan tekenen allemaal, de corporaties maar ook de gemeente, partijen zijn die iets willen, die vooruit willen en gedreven zijn.” (Gemeente 4)*

De datum van het daadwerkelijke startsein van de onderhandelingen was 25 november 2004, aangezien deze dag tijdens de vergadering van BO GOW op 18 oktober 2004 werd vastgesteld. Op die dag presenteerde de gemeente een lijst met mogelijke onderwerpen die in de prestatieafspraken opgenomen zouden kunnen worden. Volgens de corporaties kwam de gemeente met een set gedetailleerde afspraken, waarmee de corporaties niet akkoord wilden gaan (Ecorys, 2008b, p. 28). De geïnterviewden stonden bij de vragen met betrekking tot mogelijk opgelopen vertraging dan ook voornamelijk stil bij de problemen die hierbij aan het begin van het proces plaatsvonden. Tijdens de onderhandelingsfase presenteerde de gemeente destijds een, volgens de corporaties, zeer gedetailleerd plan dat de corporaties teveel één richting op zou duwen:

- *“De gemeente, die had een voorstel geschreven en dat zou ik bijna zeggen, dat ervaren wij als corporaties als een soort dictaat van gij zult dit, gij zult dat, gij zult zus. Ik formuleer het wel overdreven, want zo was het niet maar zo kwam het over. Er stonden een heleboel punten in waarvan wij zeiden dat is te gedetailleerd en wij worden daar zo in gedwongen vanuit één opvatting te werken, dat willen wij niet.”* (Corporatie 2)
- *“Als je hele harde afspraken maakt, dan vinden corporaties dat je hun vrijheid belemmert en ze hebben toch het idee, daar hebben ze deels gelijk in, als je met de gemeente samenwerkt en je overlegt samen dan ja duurt alles drie keer zo lang.”* (Gemeente 2)

Snel werd duidelijk dat het betreffende plan zou leiden tot lange onderhandelingsprocessen. Om deze reden werd door de corporaties voorgesteld zelf met een bod te komen dat zij zouden presenteren aan de gemeente. Vanwege deze frictie tussen beide partijen liep het proces aan het begin vertraging op. Toen vervolgens door de corporaties het bod werd gedaan verliep het onderhandelingsproces verder voorspoedig en nam de gemeente het bod bijna direct aan.

De alternatieve wijze waarop de ideeën uiteindelijk inzichtelijk werden gemaakt heeft er wel toe geleid dat de fasen van het besluitvormingsproces, zoals beschreven in hoofdstuk 3, niet volledig werden doorlopen.

3. Formulering concrete afspraken

Tijdens de vergadering van BO GOW op 19 mei 2005 werd door het GOW het eerste bod gedaan op het ontwikkelde stadsconvenant van de gemeente. De visie werd gepresenteerd als ‘Het streefbeeld Samen voor de stad’. De reactie van het GOW op het concept stadsconvenant liet, vanwege langdurige interne overleggrondes, uiteindelijk twee weken langer op zich wachten dan vooraf was afgesproken.

Naar aanleiding van het eerste bod van het GOW vond een werkbijeenkomst plaats waarbij de voorstellen van zowel de gemeente als het GOW met elkaar vergeleken werden. Aangezien de corporaties bezwaar hadden tegen te gedetailleerde afspraken waren zij, volgens één van de wethouders, terughoudender richting de mogelijke voorstellen van de gemeente uit angst de afspraken te gedetailleerd te moeten vastleggen (Gemeente 2+5). Twee actoren gaven aan dat de wil om mee te werken hierdoor enigszins afnam, omdat de corporaties qua detailniveau van de afspraken niet tot het uiterste wilden gaan.

De vergelijking van de ideeën van zowel de gemeente als corporaties leidde uiteindelijk tot een vernieuwd bod van het GOW op 27 juni. Groot verschil met het eerste bod was dat het nieuwe voorstel als een aanbod moest worden gezien. Het GOW deed een aanbod aan de

gemeente die hierop in een reactie moest aangeven wat zij aan dit voorstel zou kunnen bijdragen. Uiteindelijk werd op 7 juli het definitieve aanbod door de gemeente geaccepteerd.

Halverwege juli werd afgesproken dat de prestatieafspraken in het najaar van 2005 volledig uitgewerkt dienden te zijn. Rond deze periode bestond nog veel onduidelijkheid over de invulling die de gemeente volgens het GOW aan de afspraken zou moeten geven. Het mogelijke aanbod vanuit de gemeentekant was tot dan toe grotendeels buiten beschouwing gelaten. Een mogelijke oorzaak hiervan was het feit dat de gemeente bij de eerste ambtelijke ronde met de corporaties op 6 april 2005 besloot geen invulling te geven aan de eigen prestaties om op deze wijze de corporaties de ruimte te bieden aan te geven wat zij van de gemeente verwachtten. Uiteindelijk heeft dit ertoe geleid dat tijdens de gehele procedure van de totstandkoming van de prestatieafspraken nooit meer helder op papier werd vastgelegd wat van de gemeente exact werd verwacht. Tijdens de interviews werd door meerdere personen aangegeven dat de corporaties in hun bod nooit hebben aangegeven wat zij van de gemeente verwachtten en dat dit daarom niet nadrukkelijk in de uiteindelijke prestatieafspraken werd opgenomen.

Uiteindelijk werd op 7 september 2005 het concept Partnership verstuurd naar de voorzitter van de gemeenteraad ten behoeve van commissiebehandeling, die op 10 oktober 2005 door de raadscommissie VROM werd besproken.

De planning zoals in bovenstaande is uitgewerkt blijkt grotendeels overeen te komen met de planning die in oktober 2004 door de gemeente werd gemaakt. Echter bleek toch sprake te zijn van een negatieve ontwikkeling: uiteindelijk werden er wel concrete afspraken gemaakt, maar bij officiële vaststelling van het Partnership bestond nog steeds de onduidelijkheid met betrekking tot de monitoring en exacte verantwoording van de gemaakte afspraken. Om beide in goede banen te leiden vond op 13 oktober de eerste bijeenkomst plaats van de werkgroep 'Samen voor de stad'. Uit de analyse van de vergaderstukken kwam naar voren dat gedurende de gehele samenwerking onduidelijkheid is blijven bestaan rondom de exacte invulling van de werkgroep en de bijbehorende monitoring. Dit had tot gevolg dat na afloop van de looptijd geconstateerd moest worden dat de monitoringsopgave nooit van de grond was gekomen. De corporaties hadden volgens de gemeente het gevoel dat er teveel van hen werd verwacht binnen de werkgroep. Zij vonden dat deze niet voor alle zaken moest worden ingezet. *"Een groep mensen wordt erop gezet die gaan monitoren en verslag moeten uitbrengen. Vervolgens moeten we bij een bestuurlijk overleg erover vergaderen. Nou dat soort dingen daar hebben we geen behoefte aan, we willen gewoon gaan werken."* (Corporatie 5) Hierdoor nam de wil voor hen af om op dat gebied volledig mee te werken (Gemeente 2+5).

6.2 Storming

6.2.1 Scheiding verantwoordelijkheid

De mate waarin verantwoordelijkheden worden gescheiden heeft invloed op de grenzen die partijen stellen binnen een samenwerking (Klijn et.al., 2006). Bij uitwerking van de 'forming' fase werd stilgestaan bij het feit dat nooit een concreet bod vanuit de gemeentekant werd gepresenteerd. Het Partnership kwam tot stand naar aanleiding van een bod door de corporaties, die in korte tijd door de gemeente werd geaccepteerd. Dit heeft ervoor gezorgd dat in het Partnership gedetailleerder stond uitgewerkt wat van de corporaties werd verwacht dan dat op de taken van de gemeente werd ingegaan. Bij de gemeente lag de nadruk hoofdzakelijk op intenties en kwalitatieve afspraken. Dit is terug te zien in de resultaten van de kwalitatieve analyse.

22 keer kwam uit de gesprekken naar voren dat de afspraken niet wederkerig van aard waren. *“Er staat geen set van afspraken tegenover van de gemeente om het te faciliteren.”*(Corporatie 1) Ondanks het feit dat er geen sprake was van wederkerigheid heeft dit in de Arnhemse situatie niet direct tot onvrede geleid: *“Er wordt graag het beeld neergezet dat de corporaties gewoon een nietje hebben geslagen door de plannen die ze toch al van plan waren te realiseren. Daar hebben wij alleen maar ja en amen op mogen zeggen. Ja, voor mij was dat niet zo’n probleem, omdat ik vond dat je gewoon in de werkgroep Samen voor de Stad alles kon agenderen wat je wou.”*(Gemeente 5)

Het eenzijdige karakter heeft wel tot gevolg gehad dat meerdere corporaties de term partnership, als geschikte term voor de samenwerkingsovereenkomst, ter discussie stelden: *“Een Partnership suggereert dat er twee partijen zijn en ik denk als je terugkijkt dat je dan je kan afvragen, was het wel echt een partnership?”* (Gemeente 4)

Doordat de afspraken niet wederkerig waren, werden bij de ontwikkeling van het Partnership nagenoeg geen concessies gedaan door de betrokken partijen (6x). De corporaties hadden een voor hun zelf te realiseren bod aan de gemeente gepresenteerd dat zij vervolgens aannamen zoals het er lag. *“Als je het heel vilein wilt benaderen, de corporaties hebben gewoon dat aanbod aan de stad gedaan waarvan ze van tevoren van wisten dat ze het zouden gaan behalen.”* (Corporatie 1)

Naast de scheiding van verantwoordelijkheden tussen de gemeente en corporaties, kan ook stil worden gestaan bij het verschil van verantwoordelijkheid tussen de maatschappelijke ondernemingen zelf. De taakverdeling tussen de corporaties onderling bleek sterk samen te hangen met de mate waarin de betreffende corporatie actief was binnen de gemeente Arnhem. In hoofdstuk vier werd bij de verschillende schaalniveaus van de corporaties al stilgestaan. Een onderscheid kon worden gemaakt tussen de drie ‘grote’ corporaties (Volkshuisvesting Arnhem, Portaal, Vivare) en de twee overige (Omnia Wonen, DrieGasthuizenGroep). *“Omnia die zit altijd braaf aan tafel, maar is geen speler van betekenis, dus ook niet in dat hele spel. DGG heeft wel heel lang geprobeerd een rol te spelen bij de totstandkoming van die afspraken, maar die is langzaam ook een beetje naar de achtergrond verdwenen. Maar eigenlijk ging het natuurlijk gewoon om die drie corporaties.”* (Gemeente 1) *“Volgens mij heeft Omnia Wonen steeds begrepen dat zij niet echt een prominente rol hadden in dit spel en zij hadden daar volgens mij ook wel gewoon vrede mee.”* (Gemeente 1)

De interviews toonden daarnaast ook aan dat de visie over de verhouding tussen de corporaties op lokaal niveau zeer eenduidig bleek te zijn. De gesprekken gaven weer dat onder de ondernemingen hoofdzakelijk sprake was van wederzijds respect. Zo benadrukte Omnia Wonen dat de drie prominente corporaties de grootste bijdrage leverden, maar dat zij in de gehele samenwerking Omnia Wonen altijd als gelijke partner hebben behandeld. Ondanks het wederzijds respect werd echter benadrukt door meerdere corporatiedirecteuren dat op sommige gebieden de maatschappelijke organisaties altijd elkaars concurrenten zouden blijven. *“Wij zeggen altijd als het gaat om de wijken dan proberen we samen met elkaar op te trekken. Maar als het gaat om te verwerven nieuwbouwlocaties dan zijn we elkaars concurrent.”* (Corporatie 1) *“In de koop met name tot de 200.000 euro, dat is een segment waar we veel willen bouwen, daar concurreer je wel met elkaar, maar daar leer je ook van elkaar.”* (Corporatie 3)

De aanwezige concurrentie blijkt, onder andere uit bovenstaande uitspraken, geen negatief effect te hebben gehad op de verhoudingen. Het werd ervaren als een natuurlijk proces waarbij in sommige gevallen de ondernemingen elkaars concurrenten waren. Uiteindelijk zagen ze elkaar bovenal als betrouwbare en loyale partners.

Naast de verhoudingen tussen de corporaties werd ook aandacht besteed aan de reputatie van de actoren. De analyse bracht in beeld dat de reputatie geen aanzienlijk effect had op het succes van de samenwerking. Door de geïnterviewden werd bijna niet gesproken over mogelijk opvallende 'misstappen' die betrokken actoren in het verleden hadden gemaakt. Wel werd aangegeven dat Portaal in het verleden een slechte reputatie had, die veranderde toen in Arnhem een lokale vestiging werd geopend. *"Portaal is een stuk zichtbaarder geworden in de stad en een stuk betrouwbaarder sinds het feit dat de corporatie Portaal in Arnhem en Nijmegen de lopende prestatieafspraken heeft gesplitst."* (Corporatie 1) Daarnaast had DGG de reputatie continu bestuurswisselingen te hebben, waardoor een concrete beleidsvisie bij de corporatie ontbrak.

Op andere momenten dat werd ingegaan op de reputatie van actoren had dit met name te maken met de functie van een corporatiedirecteur in het algemeen: *"Bij een corporatie neemt de directeur ontzettend veel beslissingen zelf, dat is ook soms een beetje hinderlijk. Daarom is het ook heel moeilijk om als ambtenaar samen te werken met een corporatie, omdat je heel snel bij die directeur zit."* (Gemeente 2)

Vanuit het normeringskader bekeken blijkt het wenselijk wanneer de verantwoordelijkheden op de juiste wijze worden gescheiden. De analyse heeft aangetoond dat deze scheiding niet op alle vlakken heeft plaatsgevonden. Een tweezijdig bod ontbrak in de samenwerking tussen de gemeente en corporaties waardoor de relatie tussen de partijen licht scheef kwam te staan. In theorie zou dit betekenen dat het de samenwerking negatief zou hebben beïnvloed. In het PC-model wordt namelijk gesteld dat bij de 'storming' fase *alle* actoren hun grenzen en behoeften duidelijk vast dienen te stellen voordat de andere fase in het besluitvormingsproces succesvol doorlopen kunnen worden. De praktijk toont echter aan dat deze visie voor de Arnhemse situatie deels moet worden genuanceerd. De actoren beschreven dat het ontbreken van wederkerige afspraken in eerste instantie niet direct als een probleem werd beschouwd, slechts richting het eind van de looptijd begon men zich af te vragen wat de gevolgen van dergelijke 'incomplete' afspraken waren geweest.

6.3 Norming

6.3.1 Procesarchitectuur

Een cruciaal onderdeel binnen procesmanagement is het tijdig ontwikkelen van afspraken over de wijze waarop mogelijke conflicten opgelost moeten worden (Klijn et.al., 2006). Gedurende de samenwerking bleken zich slechts een gering aantal malen conflicten te hebben voorgedaan. Dit zou kunnen samenhangen met de analyseresultaten van de factor 'vertrouwen'. Het vertrouwen tussen de partijen bleek namelijk duidelijk aanwezig, 13 keer werd dit door de actoren uitgesproken. Het uitte zich voornamelijk in het feit dat de corporaties vertrouwen hadden in de wethouders en vice versa. Alle partijen hadden het gevoel altijd vrijuit te kunnen spreken. Geen partij had het gevoel dat er misbruik gemaakt zou kunnen worden van mogelijke kwetsbaarheden van een partij en dat daarmee het vertrouwen zou worden geschonden.

Daarnaast bleek de mate van vertrouwen gedurende de gehele looptijd onveranderd en daarmee ook de zogenaamde trust cycle. Eén wethouder gaf aan het gevoel te hebben gehad dat het vertrouwen tussen de partijen in de loop der jaren was toegenomen (Gemeente 1). In tegenstelling tot één andere actor die juist de mate van vertrouwen in twijfel trok. De gemeente zou per definitie vaak als onbetrouwbare partner worden gezien. Het komt zelden voor dat bij de uitvoering van een project niet halverwege een nieuw college aantreedt dat een nieuwe visie heeft die kan leiden tot

wijziging van de bestaande plannen. Met andere woorden de beslissingen die worden genomen, met betrekking tot bijvoorbeeld woningbouw, kennen doorgaans een langere looptijd dan het bestaan van een college.

Om vast te kunnen stellen op welke momenten de mogelijke conflicten plaatsvonden kunnen de resultaten van de factor 'machtspositie gemeente vs corporaties' worden gebruikt. Tijdens de interviews werden een aantal fricties geconstateerd die met name door actoren binnen de gemeente werden aangestipt (12x):

- *"Onder de corporaties was er irritatie naar de gemeente toe, omdat de corporaties hadden gezegd wij hebben gewoon goede afspraken gemaakt in het Partnership en voor de rest moet je je als gemeente vooral met ons niet teveel bemoeien."* (Gemeente 2)
- *"De relatie was natuurlijk toch al altijd spannend, omdat de corporaties de afgelopen tijd wat voor de kiezen hebben gehad met name op financieel vlak. De gemeente was ook nogal van de afdeling oh we hebben ergens een gat en het heeft iets met wijken te maken en hop dat mogen de corporaties oplossen. Dat verbaasde me wel een beetje."* (Gemeente 2)
- *"Dat een beetje geïrriteerd raken, dat zit vooral in dat je je onvoldoende verdiept hebt in de andere kant van de tafel, van waarom beweegt nou iemand zoals die zich beweegt? Dus wij ambtenaren die bezig waren met het tot stand brengen van de afspraken, die zaten vooral op de toer van nouja het moet zoals wij het bedenken, dus het moet via onze regeltjes zonder daarbij na te denken van ja maar zijn dat ook wel regeltjes die aan de andere kant toepasbaar en realiseerbaar zijn."* (Gemeente 1)

De uiteindelijke conflicten die zich voordeden handelden met name over het verschil van visie van de gemeente en corporaties over de te ontwikkelen afspraken. Dit werd deels opgelost doordat beide partijen een hernieuwd plan schreven en de corporaties daarbij het onafhankelijke adviesbureau Psychosynthese inschakelden om hen te begeleiden bij het ontwikkelen van een gedegen plan. Een deel van het werk werd daarmee uit handen van de corporaties genomen. De adviseur inventariseerde in een aantal werkgroepen de ideeën van de corporaties en vertaalde de plannen in het aanbod genaamd 'Samen voor de stad'. Doel was de plannen te versimpelen en inzichtelijk te maken, zodat er op gemakkelijk wijze over gecommuniceerd kon worden tussen de betrokken partijen (Interview 20 december 2010).

Op het moment dat men het concept Partnership presenteerde werd de werkgroep 'Samen voor de stad' opgericht. De werkgroep had als taak de monitoring en verantwoording tijdens de looptijd van het Partnership te faciliteren. In de praktijk bleek deze opgave gecompliceerder dan op papier was vastgesteld, met als gevolg dat de daadwerkelijke monitoring van de afspraken nooit volledig plaatsvond. De procesarchitectuur bleek binnen de samenwerking niet voldoende aanwezig. De betrokken partijen hadden kunnen ingrijpen wanneer eerder stil zou zijn gestaan bij het niet correct functioneren van de werkgroep. In plaats daarvan keken de partijen slechts toe hoe de monitoringsopgave langzaamaan naar de achtergrond verdween. Dit kan mede het gevolg zijn van het feit dat tijdens de interviews door meerdere actoren werd aangegeven dat na vaststelling van de afspraken de meeste partijen weer over gingen tot de orde van de dag. Het belang van het Partnership leek hiermee in sommige gevallen naar de achtergrond te zijn verplaatst.

Daarnaast vond pas op 4 november 2006 de eerste vergadering plaats van de werkgroep die in het teken stond van onder andere de monitoring. Uitgaande van het feit dat eind 2005 het Partnership al officieel was vastgesteld en goedgekeurd, kan de vraag worden gesteld waarom er bijna een jaar zat tussen de ontwikkeling van het Partnership en bespreking van de monitoring.

Ten slotte was opvallend dat ondanks het deels falen van de werkgroep, in bijvoorbeeld het visitatierapport van Portaal en Vivare hier niet op werd ingegaan. In beide stond slechts aangegeven dat in de werkgroep de voortgang van de prestaties werden gevolgd (Ecorys, 2010, p. 50). Een kritische kanttekening ontbrak met betrekking tot de mate waarin de voortgang werd besproken.

6.3.2 Verantwoording

De norm 'verantwoording afleggen' hangt sterk samen met de procesarchitectuur. Net zoals bij conflicten moet ook bij verantwoording een reeks afspraken worden gemaakt om deze in goede banen te kunnen leiden. Eén cruciale afspraak binnen de verantwoording is bevordering van de transparantie. De interviews toonde een lichte verdeeldheid aan met betrekking tot de mate van transparantie tussen de betrokken partijen. 16 maal werd aangegeven dat deze aanwezig was. *"Ik vind dat wij als corporaties transparant opereren en dat kan je ook op onze websites zien."* (Corporatie 2) Echter werd ook vijf keer uitgegaan van een twijfelachtige transparantie en vier maal werd zelfs vastgesteld dat deze helemaal niet aanwezig was:

- *"Waar je het niet met ze over mag hebben is gewoon de kerntaak wonen, want dat beschouwen ze als iets wat gewoon bedrijfsvoering is en daar mag de gemeente zich niet bemoeien, zal ik maar zeggen."* (Gemeente 2)
- *"Ik bedoel je zag in die periode wel dat de verschillende diensten van de gemeente elkaar niet altijd versterkten, om het maar voorzichtig uit te drukken. En soms heeft dat gewoon te maken met het feit dat men elkaars belangen onvoldoende kent."* (Gemeente 1)
- *"De samenwerking is altijd gevoelig. En niemand is erbij gebaat om alle geschillen op tafel te leggen."* (Corporatie 2)

In de samenwerkingsovereenkomst stond vermeld dat de verantwoording op twee manieren zou plaatsvinden. Ten eerste zou aan de hand van de monitoring, tijdens bestuurlijke overleggen en de werkgroep 'Samen voor de stad', stil worden gestaan bij de voortgang en realisatie van de afspraken. Daarnaast werd de jaarlijks terugkerende stadsconferentie in het leven geroepen. De conferentie diende hoofdzakelijk voor het afleggen van verantwoording richting de Arnhemse bevolking. In de praktijk bleek de werking van de stadsconferentie anders uit te pakken dan van tevoren was beoogd: *"De stadsconferentie is op zich een luchtige manier om in gesprek met elkaar te zijn, maar het verwatert wel de oorspronkelijke intentie, namelijk die van een contract tussen gemeente en corporaties waarbij ieder aanspreekbaar is op de afgesproken inzet"* (Memo 26 mei 2005).

Zoals in bovenstaande paragraaf al werd aangegeven, liet de monitoring te wensen over. Desondanks werd tijdens de bestuurlijke overleggen geregeld stilgestaan bij de reeds gerealiseerde activiteiten door de betrokken partijen. Daarnaast hebben de stadsconferenties elk jaar plaatsgevonden en werd daarbij telkens kort stilgestaan bij de voortgang. Toch kwam uit de interviews naar voren dat geen van de betrokken partijen de conferentie als een vorm van verantwoording heeft beschouwd, maar eerder als een presentatie van de stand van zaken.

Dat het belang van de monitoring en verantwoording tijdens de stadsconferentie niet aanwezig bleek te zijn zou ten slotte ook in verband gebracht kunnen worden met personele wisselingen. Nieuwe personen binnen de samenwerking brachten nieuwe visies met zich mee en konden daarmee het belang van bijvoorbeeld verantwoording tijdens de stadsconferentie doen wijzigen. Zo toont de analyse een eenduidige visie aan met betrekking tot de invloed van personen op het functioneren

van de samenwerking. 22 maal werd tijdens de gesprekken aangegeven dat personen invloed hadden op de samenwerking, deze visie had betrekking op zowel wisselingen van wethouders als van corporatiedirecteuren: *“Als je samenwerkt, hangt het erg af van welke personen er aan tafel zitten.”* (Corporatie 2) *“Tuurlijk die prestatieafspraken liggen er, maar de wisseling van de wacht heeft absoluut invloed.”* (Corporatie 3)

In totaal waren tijdens de looptijd van het Partnership drie verschillende wethouders verantwoordelijk voor de samenwerking. *“Nou, ik heb drie wisselingen van de wacht meegemaakt, ik werk hier 3,5 jaar en ik heb drie wethouders meegemaakt. Ik bedoel dat is niet bevorderlijk bij dit soort processen van planning en control. Het doel is dat je dat goed organiseert.”* (Corporatie 3) Bij wisselingen van wethouders werd met name de verandering van politieke kleur beschouwd als een belangrijke factor die invloed had op het verloop van de samenwerking. Daarnaast had elke wethouder zijn eigen visie die hij in meer of mindere mate probeerde over te brengen op de bestaande plannen en afspraken: *“De ervaring is ook dat als er weer een nieuwe wethouder komt dan komen er andere accenten, Roeland Kreeft heeft andere accenten gelegd. Dat zie je nu terug in de woonagenda, Kreeft heeft gekozen voor de leefstijlen, dat is een accent van de wethouder.”* (Corporatie 2)

Ook vonden bij drie corporaties tijdens het Partnership personele veranderingen plaats. Ten eerste volgde dhr. De Wilde bij Portaal dhr. Cooman op als regiodirecteur. Daarnaast vond bij Vivare een accent verschuiving plaats waarbij dhr. Van Gessel een prominentere rol kreeg in Arnhem. Ten slotte volgden meerdere directeuren elkaar op bij de DGG. Uit de gesprekken kwam naar voren dat de wisseling van een directeur grote invloed heeft op de samenwerking. De invloed van corporatiedirecteuren op het te voeren beleid is groot en veel beslissingen worden direct door hen genomen:

- *“Als iemand weggaat, dat is dan per definitie iemand die als persoon veel invloed heeft gehad op de gehele organisatie. Daar went iedereen wel weer aan, maar het lijkt wel even alsof je met een andere corporatie samenwerkt.”* (Gemeente 2)
- *“Nou dat heeft dus te maken met de personen die daar zitten die zijn gewisseld en degene die daar nieuw kwam was natuurlijk eerst heel lang bezig om zijn club goed neer te zetten en toen kwam er weer vrij snel een wisseling.”* (Gemeente 4)

6.4 Performing

6.4.1 Naleving afspraken

De fase ‘naleving afspraken’ staat in het teken van twee onderdelen, namelijk de bouwopgave en concessies. In hoofdstuk vijf werd al uitgebreid stilgestaan bij de uiteindelijke woningbouwaantallen. Om inzicht te krijgen in de vraag of en welk type concessies werden gedaan, werd deze vraag opgenomen in de diepte interviews. Uit de gesprekken kwam naar voren dat gedurende de looptijd weinig tot geen concessies werden gedaan.

Wederom hangt dit mogelijk samen met de vorm waarop de afspraken destijds tot stand kwamen. Het creëren van een bod had tot gevolg dat in ieder geval vanuit de corporatiezijde de voor hen meest geschikte afspraken werden geformuleerd. Mogelijke concessies hadden plaats kunnen vinden wanneer de gemeente bezwaar had aangetekend tegen het voorstel. Ook hadden de partijen

ervoor kunnen kiezen de woningbouwplannen bij te stellen naar aanleiding van de economische ontwikkelingen destijds.

6.4.2 Werking naar derden

De laatste normering met betrekking tot de 'performing' fase gaat in op de werking van de afspraken richting derden. Het Partnership bleek één effect richting derden teweeg te hebben gebracht. Naar aanleiding van het ontwikkelde partnerschap toonden een aantal projectontwikkelaars hun interesse in het aangaan van een samenwerkingsovereenkomst met de gemeente. Ondanks het feit dat de gemeente hier in eerste opzicht zeer positief op reageerde, werd tijdens een BO GOW op 21 december 2006 vastgesteld dat, na bestudering van de wet- en regelgeving, het juridisch niet mogelijk bleek te zijn een dergelijke samenwerking aan te gaan.

6.5 Externe factoren

Uitgaande van het conceptueel model zou het aantal externe factoren slechts uit twee variabelen bestaan, namelijk 'economische crisis' en 'formele bevoegdheden corporaties'. Tijdens de interviews werd echter duidelijk dat een aantal andere externe factoren ook in zekere mate invloed hebben gehad op de samenwerking. Vanwege het belang van deze factoren is besloten ze alsnog op te nemen in het codeerschema, het ging hierbij om: 'politieke kleur', 'projectniveau', 'niveaus door elkaar' en 'verschil schaalniveaus corporaties'.

6.5.1 Economische crisis

Bij de invloed van de economische crisis op de samenwerking werd tijdens de gesprekken relatief weinig stilgestaan. Slechts zes maal werd nadrukkelijk gesproken over de gevolgen van de economische crisis op het verloop van het Partnership. Met name werd ingegaan op het feit dat een reeks bezuinigingen, ingezet vanuit het Rijk, hun weerslag hebben gehad op het behalen van de prestatieafspraken met betrekking tot de woningbouwproductie. Niet alle voorop vastgestelde plannen bleken in de praktijk tot uitvoering gebracht te kunnen worden, waardoor de bouwproductie achterbleef ten opzichte van de eerdere geformuleerde afspraak. *"Er is echt een slag gemaakt met het versnellen van de woningbouwproductie, maar ja dat dat het laatste jaar anders ligt komt door de crisis. Huur kan je nog redelijk bouwen maar door de regelgeving waar ze aan gebonden raken en de positie die zij moeten gaan innemen, dat als zij niet meer kunnen lenen of moeilijk kunnen lenen op de markt, ja dat kun je ze niet verwijten vind ik. Dan denk ik ja dan moet je als gemeente, kijk wij hebben daar tegenover ook iets gedaan met de starterleningen."* (Gemeente 4)

Bezuinigingen als gevolg van de crisis hebben ervoor gezorgd dat partijen genoodzaakt waren gezamenlijk oplossingen te zoeken voor projecten die 'opeens' niet meer gesubsidieerd werden, zoals de wijkaanpak waar vanuit het Rijk niet meer in wordt geïnvesteerd: *"Den Haag is gestopt met de wijkaanpak en dan sta je in één keer naast elkaar van wat doen we nu. We hebben nu afgesproken, wij gaan door met de wijken."* (Corporatie 2). *"We zitten beiden in een lastig parket. Corporaties met regelgeving en financiering, maar de gemeente heeft ook gigantische bezuinigingen. Dat maakt het gecompliceerder. Je hebt elkaar meer nodig dan ooit, maar het maakt het ook gecompliceerder om dingen van elkaar te verwachten. Het is maar de vraag of het reëel is wat je van elkaar verwacht."* (Gemeente 4)

6.5.2 Formele bevoegdheden corporaties

Uit de interviews kwam niet naar voren dat het institutionele kader waarbinnen de corporaties dienen te werken, effect heeft gehad op de samenwerking. Tijdens de gesprekken werd wel kort bij de factor stilgestaan, maar geen van de actoren ging daadwerkelijk op deze factor in.

6.5.3 Politieke kleur

Met name vanuit de corporatiezijde werd acht maal stilgestaan bij het feit dat wisselende gemeenteraden en wethouders geregeld een verandering van politieke kleur tot gevolg hebben. Het effect van dergelijke wisselingen werd door één van de corporaties helder samengevat:

“Ja dat varieert heel erg met de politieke signatures wie er in het college en bij de wethouder zit. En ik moet zeggen dat wisselt nogal een keer, dat is natuurlijk in alle gemeenten maar in Arnhem in het bijzonder. Dat kan van heel links naar heel rechts gaan en dat is ook voor corporaties best lastig. Hè er komt een nieuw college, dan komt er een heel nieuw plan van hoe je met de volkshuisvesting om zou moeten gaan en volkshuisvesting op zich is vaak een lange termijn gebeuren.” (Corporatie 5)

Met name het continu aanpassen aan veranderende wensen en eisen werd door de corporaties als moeilijk ervaren: *“Als je daar naar kijkt dan is het best lastig om al die wisselingen in politieke voorkeuren en wensen om daarin mee te gaan en dat ook een stukje invulling te geven. Dat is wel lastig. Verder is het landelijk natuurlijk net zo lastig.”* (Corporatie 5)

Ondanks het feit dat men binnen de gemeente bij alle werkzaamheden dagelijks rekening dient te houden met de visie van het huidige college, werd ook vanuit deze zijde het probleem van veranderingen op politiek vlak aangehaald: *“Al die mensen die met de ontwikkeling van het Partnership te maken hadden, die dat moesten gaan doen, ja die maakten eigenlijk allemaal deel uit van het PvdA establishment in Arnhem. Hè, de wethouder, Gerrit Breeman, de directeur destijds Rombouts, Dus ja dat was een beetje meerdere handen op 1 buik die dat gewoon eventjes wilden doen.”* (Gemeente 5)

6.5.4 Projectniveau

Deze externe factor benadrukte het verschil van samenwerking op bestuurlijk niveau en projectniveau. Van de elf keer dat problemen met betrekking tot het projectniveau ter discussie werden gesteld, kwam dit tien maal vanuit de corporatiezijde. Er werd expliciet aangegeven dat wanneer de partijen op bestuurlijk niveau met elkaar in gesprek gingen men dan vaak op één lijn zat, zoals tijdens het BO GOW. Wanneer echter tot uitvoering van concrete projecten overgegaan moest worden, bleken de corporaties en de gemeente vaker met elkaar in de clinch te liggen:

- *“Er kunnen wel dingen veel soepeler en beter. Dan kom ik wel op dingen die als het ware onder het prestatieconvenant vallen. Dus zeg maar een laag eronder, die op dossierniveau eruit komen. [...] Ik vind dat we teveel verkokerd kijken en dat de gemeente veel teveel vanuit de regels denkt en ik teveel misschien vanuit de markt, maar dat weet ik niet.”* (Corporatie 1)
- *“Wat wij ons moeten realiseren is dat in de stad de verschillen niet worden gemaakt door het beleid maar door het dossier. Je moet dus ook op dat niveau durven opereren.”* (Corporatie 1)
- *“Een duidelijk voorbeeld is met welstand en met stedenbouwkundigen, dat vertraagt. Iedereen vindt er van alles van, het is een opeenstapeling van allerlei eisen. Vervolgens zit je in een soort kramp je wilt tempo maken en je wilt je aan afspraken houden, maar er zijn*

allerlei mensen binnen de gemeente die er allerlei dingen van vinden. Het zorgt voor een opeenstapeling van eisen en voorwaarden en uitgangspunten hè die ook nog eens tegenstrijdig zijn van elkaar, dat werkt op projectniveau super frustrerend.” (Corporatie 3)

- *“In de uitvoering, laten we daar geen misverstanden over hebben, kan je ook wel eens wat tegengestelde belangen tegenkomen op projectniveau.” (Corporatie 4)*

6.5.5 Niveaus door elkaar

De gemeente en corporaties werken op veel fronten samen, deze werkzaamheden vallen echter niet allemaal onder de overkoepelende samenwerkingsovereenkomst. Geregeld bleek het probleem op te treden dat verschillende projecten door elkaar heen gingen lopen. *“De prestatieafspraken die er lagen werden overvleugeld door de verplichting wijkactieplannen te maken. [...] Dat hebben we toen maar geaccepteerd dat dat door elkaar ging lopen, want ze hadden ook een verschillende looptijd of ik moet zeggen een verschillend tijdsplan. De prestaties eindigden een keer maar de wijkactieplannen liepen nog door of lopen nog steeds door.” (Corporatie 2)* *“De samenwerking is op heel veel fronten, zo vaak dat we op een gegeven moment zeiden, we snappen wel dat het allemaal verschillende overleggen zijn, maar kunnen we gewoon eens eentje pakken waar we ze allemaal doen. Het ging echt zo van donderdag zaten we bij elkaar waar ging dat ook alweer over.” (Gemeente 2)*

Het door elkaar lopen van de samenwerking op verschillende niveaus leidde geregeld tot onder andere uitvoering van dubbele werkzaamheden en onduidelijkheden met betrekking tot het juist te voeren beleid. De gemeente Arnhem kent een organisatiestructuur die is verdeeld in verschillende sectoren. Elk sector wordt gekenmerkt door een eigen visie en ambities en een daarbij behorend beleid. Dit heeft tot gevolg dat op het moment dat verschillende projecten door elkaar heen gaan lopen, de betrokken partijen met meerdere sectoren te maken krijgen en de bijbehorende verschillende beleidsvormen: *“Zowel bij de gemeente als bij de corporaties zijn het sferen, of hoe je het wilt noemen, dat onderdelen binnen zo’n club langs elkaar heen gaan werken die niet goed op elkaar ingrijpen.” (Gemeente 5)*

Om dit probleem op te kunnen lossen zou de gemeente kunnen streven om een structuur te ontwikkelen waarbij elke afdeling hetzelfde beleid voert: *“Ik vind dat wij als gemeente eerder intern al die sectoren op elkaar moeten afstemmen. Ook op gebiedsniveau of desnoods op projectniveau, zodat je niet weer zo’n heel groot dik boekwerk aan elkaar geniet krijgt van alle sectoren waarvan de betreffende corporatie of ontwikkelaar maar uit moet zoeken wat nou de precieze smaak van die soep is.” (Gemeente 5)* *“Ze moeten het ambtelijke apparaat goed opvoeden. Dusdanig dat er vanuit, daarvan ook stimulerende initiatieven uit gaan.” (Corporatie 4)*

6.6 Gemeente versus corporaties

De uitwerking van de onderzoeksresultaten toont een totaalbeeld van de mogelijke invloed die iedere afzonderlijke factor uit het conceptueel model heeft op de samenwerking tussen de gemeente Arnhem en de vijf corporaties in relatie tot het normeringskader. De analyse geeft echter nog geen volledig inzicht in het verschil van antwoorden die door zowel de gemeente als door de corporaties werden gegeven. Om op overzichtelijke wijze deze verschillen aan te kunnen tonen, zijn de analyseresultaten weergegeven in twee tabellen. De tabellen geven weer hoe door zowel de

gemeente als de corporaties wordt aangekeken tegen de invloed van de factoren op de samenwerking.

Tabel 6.3: Resultaten invloed actorfactoren, gemeente vs corporaties

Actorfactoren	Gemeente	Corporaties
Gemeenschappelijk belang	Overwegend gelijke doelen; Gemeente had meer willen inzetten op particulier opdrachtgeverschap	Gelijke doelen.
Vertrouwen	Vertrouwen tussen partijen duidelijk aanwezig; Mate van vertrouwen verschildte echter per corporatie	- Vertrouwen tussen corporaties onderling duidelijk aanwezig - Vertrouwen tussen partijen aanwezig; Met name vertrouwen in wethouders benadrukt
Wil	De wil van corporaties was soms terughoudend vanwege het mogelijke detailniveau van de afspraken	De wil van alle partijen was duidelijk aanwezig; Hoofddoel was direct aan de slag kunnen
Detailering afspraken	Positief over definitieve afspraken: Detailniveau had echter scherper gemogen.	Zeer positief over definitieve afspraken: Door hen zelf ontwikkeld en direct, zonder aanpassingen, door gemeente geaccepteerd.
Wederkerigheid afspraken	Geen wederkerigheid: Bod corporaties was goed en werd verder niet stilgestaan bij mogelijk tegenbod. Hadden instelling om snel aan de gang te gaan.	Geen wederkerigheid: Gemeente kwam niet met tegenbod
Reputatie actoren	Soms belemmering dat beslissingen binnen corporaties vaak direct door de directeur worden genomen.	Geen duidelijke visie naar voren gekomen
Commitment	Sterke verbondenheid aan samenwerking	Sterke verbondenheid aan samenwerking

Tabel 6.4: Resultaten invloed procesfactoren, gemeente vs corporaties

Procesfactoren	Gemeente	Corporaties
Verhouding corporaties lokaal niveau	Duidelijk verschil invloed lokaler georiënteerde vs regionaal georiënteerde corporaties: DGG en Omnia Wonen bleven op achtergrond	Alleen concurrentie bij verwerven nieuwbouwlocaties
Machtspositie gemeente vs corporaties	Hoofdzakelijk constructieve wijze samenwerking. Gemeente schoof echter soms teveel af op corporaties	Hoofdzakelijk constructieve wijze samenwerking, echter: - Besef dat gemeente geen wettelijke verplichting heeft om corporaties te faciliteren - Soms teveel last van trage werking ambtelijk apparaat
Personeelsbezetting	Personele wisselingen veel invloed op samenwerking: Veel invloed bij aantreden nieuwe corporatiedirecteur vanwege grote zeggenschap over de gehele organisatie	Personele wisselingen veel invloed op samenwerking: Met name verandering van visie en politieke kleur bij aantreden nieuwe wethouder

Transparantie proces	Redelijk transparant: Corporaties beschermen echter sterk eigen bedrijfsvoering	Volledige transparantie: Corporaties ook transparant richting de samenleving en elkaar
Onderhouden contacten	Goed contact: Met name doordat de meeste betrokken partijen elkaar bij verschillende projecten tegenkwamen	Zeer goed contact: Met name contact corporaties onderling werd als bijzonder ervaren
Plan van aanpak onderhandelingsproces	Slechts korte vertraging begin onderhandelingsproces	Benadrukken vertraging begin onderhandelingsproces

6.7 Toekomstvisie betrokken actoren

In voorgaande paragrafen werd aandacht besteed aan de rol die de factoren, uit het conceptueel model, hebben gespeeld binnen het Partnership. In deze slotparagraaf zal stil worden gestaan bij de eigen toekomstvisie van de actoren. Ten eerste wordt de kijk op de toekomst vanuit de corporatiezijde belicht, waarna aandacht zal worden besteed aan de visie van de gemeente.

Uit de visies van de corporatiedirecteuren kwamen zeven overeenstemmende aandachtspunten naar voren. Voorafgaand aan de onderhandelingen zal een helder plan op tafel moeten liggen dat weergeeft of de afspraken wederkerig van aard zullen zijn. De corporaties geven de voorkeur aan wederkerige afspraken, maar zijn ook bereid akkoord te gaan met een eenzijdig bod mits de term partnership dan gewijzigd zal worden. Doel is dat het duidelijkheid verschaft over de taken van iedere betrokken partij, dat in het Partnership soms ontbrak.

Een tweede aandachtspunt dient de relatie met de gemeente te versterken en problemen op projectniveau te verminderen. De gemeente zou afspraken op hoofdlijnen moeten maken over de grondprijzen en plankosten. Het continu opnieuw onderhandelen over de juiste plankosten levert onnodig vaak vertraging op. Een oplossing zou kunnen zijn voor de plankosten een 'x bedrag' per woning vast te stellen (Corporatie 3, 15 december 2010).

Twee andere verbeterpunten hebben betrekking op wisselingen van wethouders. Het zou de voortgang van de samenwerking ten goede komen wanneer bij eventueel aantreden van een nieuwe wethouder, deze persoon tijdelijk geen invloed zal hebben op de inhoud van de afspraken. Er moet worden vastgehouden aan een vast stramien, waarbij de nieuwe wethouder tijdelijk zal moeten schikken. Daarnaast zou een vereiste moeten zijn dat bij aantreding van een nieuwe wethouder, deze volledig ingelezen is in de ontwikkelingen met betrekking tot de volkshuisvesting van de gemeente. Men heeft ondervonden dat te vaak, met name in de beginfase, de kennis van de praktijk deels ontbreekt (Corporatie 5, 5 januari 2011).

Ten slotte waren alle corporaties van mening dat de thema's leefbaarheid en duurzaamheid een prominenter plek moeten krijgen binnen de nieuw te formuleren afspraken. Een mogelijkheid is het fysieke en sociale programma van de gemeente en corporaties te integreren om zo de focus op de leefbaarheid te leggen. Een complicatie is echter dat het aanpakken van de leefbaarheid hoofdzakelijk op wijkniveau plaatsvindt, terwijl prestatieafspraken doorgaans betrekking hebben op stedelijk niveau. Wel zou een mogelijkheid zijn in de afspraken op te nemen dat elke twee jaar onderling afspraken worden gemaakt over de wijkaanpak (Corporatie 2, 1 december 2010).

De toekomstvisie van actoren binnen de gemeente kwam deels overeen met die van de maatschappelijke ondernemingen. Ten eerste was een opvallende uitkomst dat meerdere actoren een verandering binnen de organisatie van de gemeente noodzakelijk vinden. Tot op heden werken de verschillende sectoren binnen de overheidsinstantie te vaak langs elkaar heen en is men niet altijd op de hoogte van elkaars belangen. Er moet een afstemming tussen de sectoren plaatsvinden, zodat voorkomen kan worden dat elke sector een eigen beleidsdocument heeft waar onder andere door corporaties rekening mee gehouden moet worden. Het vertalen naar de praktijk van de documenten neemt nu teveel tijd in beslag voor de corporaties (Gemeente 1, 9 december 2010 & Gemeente 5, 20 december 2010).

Wat betreft de ontwikkeling van een nieuwe set prestatieafspraken, werd door drie actoren aangemoedigd om in de afspraken ook op te nemen op welke gebieden men niet in staat is om samen te werken. In het licht van de huidige bezuinigingen is het raadzaam bewustzijn te creëren over de moeilijkheden waar de partijen de komende tijd voor kunnen komen te staan. Het is hierdoor gecompliceerder om in te schatten wat partijen exact van elkaar kunnen verwachten (Gemeente 2, 22 november 2010).

Daarnaast geeft men binnen de gemeente de voorkeur aan wederkerige afspraken, waarbij de rol van de gemeente nadrukkelijker aanwezig zal zijn. Een mogelijkheid is om hulp te bieden aan de betrokken corporaties bij de werking van de huidige regelgeving.

Ten slotte lijkt het raadzaam opnieuw de focus te leggen op het thema bouwen en aandacht te besteden aan de thema's duurzaamheid en leefbaarheid. Met name voor de blijvende problematiek rondom doorstroming op de woningmarkt dient een oplossing gezocht te worden. De herstructureringsopgaven in Arnhem zorgen voor een toename van het aantal woonurgenten, waardoor burgers die niet 'urgent' zijn moeite hebben een woning te vinden.

Hoofdstuk 7 Conclusie

De onderzoeksvraag in het onderzoek is opgesplitst in twee onderdelen:

1. *Welke factoren dragen bij aan een succesvolle samenwerking tussen de gemeente Arnhem en de plaatselijke woningcorporaties?*
2. *Waar bevinden zich de knelpunten?*

Het onderzoek is gebaseerd op twee theoretische concepten, namelijk het partnership continuüm model en de collaborative planning. Om tot een antwoord op de onderzoeksvragen te komen is een conceptueel model ontwikkeld dat zijn grondslag vindt in de collaborative planning. Bij dit theoretisch concept wordt uitgegaan van de gedachte dat de relatie tussen partijen wordt versterkt door het blijven onderhandelen en rekening te houden met mogelijke veranderingen van de bestaande relatie (McCarthy, 2007, p.22). Healey en Gray (1989) trachtten beide een nieuwe manier te ontwikkelen waarop interacties tussen partijen verbeterd konden worden. Vanuit deze visie is in dit onderzoek een hypothese opgesteld, waarbij de gedachte centraal staat dat een set van factoren, die in het conceptueel model staan weergegeven, het succes van een samenwerkingsverband tussen gemeenten en corporaties bepalen.

Om de hypothese te kunnen toetsen werd het belang van de zestien factoren besproken tijdens diepte-interviews met de betrokken actoren van het Partnership. De resultaten van de kwalitatieve analyse zijn uiteindelijk in verband gebracht met de analyse van de normering om op deze wijze een inschatting te maken van de mate van succes van het Partnership. Daarbij moeten we rekening houden met het feit dat het ontwikkelde normeringskader niet als een zogenaamde 'wet' kan worden beschouwd, maar slechts een bijdrage levert bij het beoordelen van succes van de samenwerking.

7.1 De succes- en faalfactoren

Het succes van het Partnership lijkt hoofdzakelijk afhankelijk van de actorfactoren, namelijk 'vertrouwen', 'gemeenschappelijk belang', 'wil' en 'commitment'. Zoals in hoofdstuk zes uiteen werd gezet, bleken zowel de gemeente Arnhem als corporaties duidelijk het besef te hebben dat zij een gemeenschappelijk doel behoorden te behartigen: het verbeteren van de volkshuisvesting in Arnhem. Doordat ieder op de hoogte was van dit gemeenschappelijk belang, ontstond een sterke mate van commitment en wil om een samenwerkingsverband aan te gaan. Uit de interviews kwam sterk naar voren dat de partijen gedurende de gehele looptijd weinig twijfels hadden over de commitment van de andere partijen. Hierdoor had men vertrouwen in elkaar en werd de ruimte gegeven om op eigen wijze de doelstellingen te realiseren.

Daarnaast kwam uit het onderzoek duidelijk naar voren dat de onderlinge verhoudingen tussen de corporaties goed waren en dat de contacten goed onderhouden werden. Ondanks het feit dat niet alle corporaties een even grote rol binnen het Partnership vervulden, beschouwden zij elkaar als gelijkwaardige partners. De solide verhoudingen droegen bij aan vervulling van de norm 'scheiding van verantwoordelijkheden'. Iedere corporatie wist waar zij stond binnen het Partnership, waardoor fricties in de samenwerking tussen deze partijen uitbleven.

Wanneer de onderzoeksresultaten in verband worden gebracht met het achterliggende theoretische concept, collaborative planning, dan blijkt dat de succesfactoren van het Partnership deels met de

theorie overeenkomen. De collaborative planning onderscheidt zich van andere theorieën, door bij een succesvolle ontwikkeling van een samenwerking onder andere de focus te leggen op volledige betrokkenheid van de actoren gedurende het gehele proces. Dit heeft tot gevolg dat alle afspraken uitsluitend gezamenlijk worden gemaakt en daarmee volledige commitment van de actoren wordt gestimuleerd (Gunton & Day, 2003; Selin & Chavez, 1995). De kwalitatieve analyse heeft aangetoond dat met name sprake was van commitment tussen de partijen en iedereen vanaf het begin van het Partnership volledig betrokken werd bij het besluitvormingsproces en de uitvoering.

Desondanks bleek een van de positieve kenmerken van collaborative planning niet terug te vinden in het Partnership. Het succes van een samenwerking wordt vergroot wanneer men naast het definitieve plan een aantal alternatieve plannen ontwikkelt. Hiermee kan worden ingespeeld op mogelijke externe ontwikkelingen die de samenwerking negatief kunnen beïnvloeden (Gunton & Day, 2003). In Arnhem werd hieraan geen aandacht besteed.

Factoren die een negatief effect op de samenwerking bleken te hebben, bevonden zich zowel in de categorie van de actor- als procesfactoren. Ten eerste bleek dat gedurende het Partnership op meerdere fronten personele wisselingen plaatsvonden die invloed hadden op de samenwerking. Nieuwe wethouders en corporatiedirecteuren zorgden voor nieuwe ideeën en visies, wat soms tot vertraging en fricties kon leiden.

Ten tweede lijkt de detaillering van de afspraken een discussiepunt te blijven. De theorie over de kwantificeerbaarheid van afspraken toonde aan dat kwalitatief geformuleerde doelstellingen vaak niet tot tastbare resultaten leidden (De Waal, 2008). Het is om deze reden wenselijk de afspraken zoveel mogelijk kwantitatief te formuleren. In de Arnhemse situatie bleek dat beide partijen een verschillende visie hadden over het detailniveau van de prestatieafspraken. Corporaties gaven de voorkeur aan globale en eenvoudige afspraken terwijl de gemeente scherper gedetailleerde afspraken wilde, zodat iedere partij zou weten wat van elkaar werd verwacht. Deze discussie heeft ertoe geleid dat bij evaluatie van het succes van het Partnership, zowel de gemeente als corporaties het nog steeds niet eens waren over de wijze waarop de andere partij invulling zou moeten geven aan de afspraken. Hierdoor blijft bij deze factor een frictie bestaan die de samenwerking negatief beïnvloedt.

Ten slotte ontbrak de wederkerigheid bij het Partnership. Aan het begin van het besluitvormingsproces leek dit voor beide partijen geen punt van discussie. Evaluatie van de samenwerking toonde echter een ander beeld. Beide kanten gaven aan dat het ten goede zou zijn gekomen aan de samenwerking, wanneer zowel de gemeente als corporaties evenveel aan de afspraken zouden hebben bijgedragen. De fricties die zich voordeden hadden namelijk voor het merendeel te maken met het eenzijdige karakter van de doelstellingen.

Deze laatste uitkomst kan in verband worden gebracht met één van de negatieve aspecten van collaborative planning. Het volgen van de eigenschappen van de theorie, om tot een samenwerking te komen, vergt veel tijd en energie. In collaborative planning wordt benadrukt dat het van belang is geen overhaaste beslissingen te nemen (Gunton & Day, 2003; Gunton & Fly, 1992). In de praktijk blijkt deze voorwaarde niet altijd realistisch, zo ook in de Arnhemse situatie. Het feit dat uiteindelijk geen wederkerige afspraken werden gemaakt, kwam deels doordat men als prioriteit stelde dat vaart werd gehouden in het besluitvormingsproces. Dit heeft uiteindelijk ertoe geleid dat

de corporaties een aanbod aan de gemeente Arnhem deden en deze vervolgens relatief snel door de gemeente werd geaccepteerd.

Naast de succes- en faalfactoren blijken ten slotte drie factoren uit het conceptueel model geen duidelijk positief dan wel negatief effect te hebben gehad op de samenwerking. Ten eerste kwamen geen concrete problemen aan het licht rondom de machtspositie van de gemeente versus de corporaties tijdens de samenwerking. Ook de reputatie van de actoren kwam in het gehele onderzoek weinig terug als relevante factor. De enige momenten dat over reputatie werd gesproken, hadden betrekking op de slechte reputatie die Portaal vroeger in Arnhem had.

Deze uitkomsten passen binnen de kenmerken van collaborative planning. Als één van de nadelen van de theorie werd in paragraaf 3.2.1 aangegeven dat volledig uit wordt gegaan van de gedachte dat alle belanghebbende partijen gemotiveerd zijn om te onderhandelen. Het effect van bijvoorbeeld mogelijke machtsverschillen tussen partijen wordt hierbij buiten beschouwing gelaten (Gunton & Day, 2003). Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat in de Arnhemse situatie de machtspositie van partijen en/of reputaties geen duidelijk invloed hebben gehad op het verloop van de samenwerking. Hiermee blijkt het mogelijke nadeel van collaborative planning niet van toepassing te zijn geweest op het Partnership.

Bij de factor 'transparantie proces' deed zich een ander probleem voor. In het onderzoek werd bij deze factor ook aandacht besteed aan de mate van verantwoording. De aanwezigheid van de factor 'transparantie proces' was namelijk van belang om de mate van verantwoording te kunnen verbeteren. Onderzoeken naar de invloed van verantwoording toonden aan dat dit doorgaans prestatieverhogend werkt en stimuleert om kritisch terug te kijken op het gehele proces (De Waal, 2008). In de Arnhemse situatie bleken de transparantie en verantwoording wel aanwezig, maar droegen zij niet direct bij aan verhoging van de prestaties. Daarnaast ontbrak de monitoring, waardoor kritisch reflecteren bemoeilijkt werd. Er was geen mogelijkheid om afspraken, waar nodig, tussentijds bij te stellen. Dit bemoeilijkt het om weer te geven of de factor wel of geen positieve invloed heeft gehad op de samenwerking. Het is een positieve uitkomst dat de transparantie en verantwoording aanwezig waren, maar de aanwezige transparantie heeft niet direct tot verbetering van de prestaties geleid.

7.2 Onderzoeksresultaten versus persoonlijk oordeel van de actoren

In voorgaande paragraaf werd uiteengezet welke factoren, op basis van de analyse, bijdragen aan het succes van de samenwerking en welke factoren de functionering bemoeilijken. De conclusies zijn gebaseerd op de analyse van de documenten en interviews. In deze paragraaf zullen de objectieve onderzoeksresultaten over het succes van het Partnership worden vergeleken met de persoonlijke beoordeling van de actoren. Hierbij zal eerst worden ingegaan op de visie van de corporaties, waarna de beoordeling van de gemeente besproken zal worden.

Bij beoordeling van het succes van het Partnership werd door de corporaties voornamelijk stilgestaan bij de vraag in hoeverre de afspraken uiteindelijk werden gerealiseerd. De aanwezige kritiek had hoofdzakelijk betrekking op de prestaties van de gemeente. Vanuit de corporatiezijde werd aangegeven dat de gemeente te weinig de vertaalslag van beleid naar concrete werkplannen wist te

maken. Uit de analyse kwam dit probleem ook naar voren, van een concreet partnerschap bleek namelijk geen sprake. De wederkerigheid in de afspraken ontbrak, waardoor de inbreng van de gemeente gering was.

Het was echter opvallend dat de corporaties hun onvrede tijdens de interviews uitten over het ontbreken van een tegenbod door de gemeente. De analyse van het Partnership toonde namelijk aan dat de corporaties in twee vergaderingen aangaven dat ze de inbreng van de gemeente te gering vonden. Deze uitspraken werden echter pas na een jaar gedaan. In het begin van het proces werd de focus door hen, naar achteraf blijkt, teveel gelegd op het feit dat hun aanbod geaccepteerd moest worden door de gemeente. Het enthousiasme vanwege goedkeuring van het bod was hierdoor zo groot, dat de focus niet langer lag bij de rol die de gemeente in de gehele samenwerking zou innemen. De corporaties stelden dan ook uiteindelijk geen eisen meer aan de inbreng van de gemeente.

Op het moment dat de factor 'wederkerigheid afspraken' wel duidelijk aanwezig zou zijn geweest in de samenwerking, had er wel van een partnerschap gesproken kunnen worden. De betrokken partijen hadden hierdoor wellicht elkaar meer aangesproken op onder andere de voortgang en monitoring van de afspraken. De factor wederkerigheid van afspraken blijkt daarmee invloed te hebben op het succesvol verlopen van een samenwerking.

De gemeente beoordeelde het succes van de samenwerking als geheel en maakte daarbij geen vergelijking tussen de eigen prestaties en die van de corporaties. Er werd met name stilgestaan bij realisering van de bouwopgave. Men gaf aan dat de corporaties redelijk hadden gepresteerd, met de economische crisis in het achterhoofd. Daarnaast werd aangegeven dat de samenwerking hoofdzakelijk op constructieve wijze was verlopen. Opvallend is dat geen aandacht werd besteed aan het functioneren van de werkgroep 'Samen voor de stad'. De samenwerking binnen deze werkgroep verliep niet soepel met als gevolg dat de monitoringsopgave nooit van de grond kwam, terwijl dit wel nadrukkelijk stond opgenomen in de afspraken binnen het Partnership. Op bestuurlijk niveau leek men niet in staat het slecht functioneren van de werkgroep goed te kunnen beoordelen. Dit kan komen doordat de werkgroep bestond uit alleen beleidsmedewerkers en daarnaast de gemeente de grote trekker van de groep was. Beleidsmedewerkers van de corporaties waren wel aanwezig maar hadden grotendeels van de tijd een terughoudende werkhouding. *"Waar we nu dus de afgelopen jaren tegenaan zijn gelopen is dat die corporaties eigenlijk helemaal niet meer zelf zoveel wilden in die werkgroep. En qua detail ook niet tot het gaatje willen gaan. Om dus inhoudelijk gewoon elkaar goed aan de hielen te voelen en over een aantal onderwerpen elkaar gewoon eens flink achter de komma wat te gaan vinden."* (Gemeente 5) De beleidsmedewerkers van de woningcorporaties waren van mening dat de werkgroep niet gebruikt diende te worden voor het oplossen van problemen, waar men op bestuurlijk niveau niet uitkwam. Zowel de gemeente als corporaties gaven uiteindelijk aan dat de samenwerking niet volledig constructief verliep.

7.3 Eindconclusie

Bovenstaande uitkomsten leidden tot de conclusie dat de manier waarop de actoren aankijken tegen de mate waarin de geformuleerde factoren aanwezig zijn geweest in het Partnership, deels afwijkt van de analyseresultaten van het normeringskader. Veel actoren lijken sociaal wenselijke antwoorden te geven wanneer zij met elkaar in overleg gaan over de ontwikkeling van een samenwerking. Wanneer echter met de daadwerkelijke uitvoering wordt begonnen, blijkt dat veel actoren plotseling rekening houden met achterliggende problemen. Sommige zaken willen ze liever uit de weg gaan in plaats van ze proberen aan te pakken. De hoofdoorzaak voor dit probleem ligt in het feit dat de actoren in gedachten andere gewenste situaties schetsten dan in de praktijk bleek plaats te vinden. Met andere woorden de ideeën en gedachten van de betrokken partijen weken af van de wijze waarop zij in de praktijk handelden.

Een voorbeeld dat dit probleem lijkt aan te tonen is een citaat van de gemeente Arnhem in het coalitieakkoord van 2005-2010: *“De gemeente speelt actief in op initiatieven uit de stad. We willen daarbij wel naar een versimpeling van procedures. Herhaling van zetten maakt inspraak onaantrekkelijk.”* (Gemeente Arnhem, 2006a, p.2). Er wordt hier ingegaan op de problemen die zich kunnen voortdoen op projectniveau, zoals het vaak opnieuw moeten doorlopen van dezelfde procedures bij de ontwikkeling van een nieuw project. De gemeente kaart het probleem zelf aan, maar uit het onderzoek blijkt dat na ruim vijf jaar de problemen op projectniveau nog steeds niet zijn aangepakt. Dit geeft weer dat de gedachten van de actoren, in dit geval de gemeente, de juiste intenties weergeven, maar dat in de praktijk de ideeën niet worden geïmplementeerd.

Naast bovengenoemd knelpunt heeft het onderzoek ook inzicht gegeven in de factoren die in Arnhem een grote rol kunnen spelen bij de ontwikkeling van een succesvol samenwerkingsverband. De invloed van de factoren op het Partnership zijn in onderstaande tabel weergegeven:

Tabel 7.1: Overzicht invloed van de factoren op het Partnership

Factoren met positief effect	Factoren met negatief effect	Factoren zonder aanzienlijk effect
Gemeenschappelijk belang	Personeelsbezetting	Machtspositie gemeente vs corporaties
Vertrouwen	Detailering afspraken	Transparantie van proces
Wil	Wederkerige afspraken	Plan van aanpak onderhandelingsproces
Commitment		Reputatie actoren
Verhouding tussen corporaties op lokaal niveau		
Onderhouden van contacten		

Op basis van bovenstaande conclusies kunnen een drietal aanbevelingen worden gedaan. Deze zullen in verband worden gebracht met de eerder beschreven ‘partnership development’ component uit het PC-model (zie paragraaf 3.1.1). Het deelmodel benadrukt het belang van vertrouwen. Het kan de kans op volledige medewerking van de betrokken actoren vergroten. Een eerste aanbeveling is dat de mate van vertrouwen wordt vergroot door volledig wederkerig afspraken te maken, zodat van iedere partij volledige medewerking kan worden verwacht. Uit zowel de analyse als uit de persoonlijke toekomstvisies van de actoren bleek dat bij het aangaan van een nieuwe samenwerking vanaf het begin duidelijkheid moet bestaan over de wederkerigheid van de afspraken. Het merendeel

van de spanningen die er tussen de partijen waren, hadden betrekking op de onduidelijkheid rondom de wederkerigheid. Men moet afspreken dat zowel de gemeente als corporaties een even grote bijdrage zullen leveren aan de samenwerking. Op deze manier zullen de partijen op meer gelijke voet komen te staan.

De tweede aanbeveling is om de ideeën die op papier worden gezet beter af te stemmen op de praktijk en de daadwerkelijke uitvoerbaarheid. Dit ligt in lijn met de eerste fase van de 'partnership development' component. De 'assessing' fase benadrukt het belang van de afweging die de betrokken actoren samen moeten maken over wat men wil bereiken met de samenwerking. In deze eerste fase zou men al na moeten gaan in hoeverre de ideeën haalbaar en uitvoerbaar zijn, voordat de plannen om worden gezet in concrete afspraken.

Daarnaast wordt aanbevolen elk onderdeel dat wordt opgenomen in een samenwerkingsovereenkomst een even grote waarde toe te kennen. Wanneer sommige plannen worden vertaald in een afspraak en men waardeert de ene afspraak van groter belang dan een ander, dan kan een probleem optreden zoals zich in Arnhem heeft voorgedaan. Het belang van de werkgroep Samen voor de Stad werd onderschat, waardoor uiteindelijk de mate van verantwoording aan de hand van de monitoring zwakker heeft uitgepakt dan van tevoren was beoogd.

De aanbeveling ligt in lijn met de 'initiating' fase, waarbij de daadwerkelijke ontwikkeling van de samenwerking centraal staat. Cruciaal binnen deze fase is dat de ontwikkeling van de afspraken gezamenlijk gebeurt. Op deze wijze kan men bijvoorbeeld samen waarborgen dat alle afspraken een even grote waarde binnen de prestatieovereenkomst krijgen.

Tenslotte is uit het onderzoek naar voren gekomen dat eenduidige wederkerige afspraken op basis van vertrouwen én de continuïteit in afspraken een algemene aanbeveling mag zijn. Ze spelen een cruciale rol in samenwerking tussen gemeenten en corporaties. Het is goed voor ieder die met dergelijke samenwerking te maken krijgt zich deze bevinding goed te realiseren en dit in het hele samenwerkingsproces te blijven monitoren.

7.4 Kritische reflectie

Het onderzoek heeft inzicht gegeven in de succes- en faalfactoren van de samenwerking tussen de gemeente Arnhem en de vijf corporaties in de periode van 2005 t/m 2009. In de thesis werd stilgestaan bij mogelijke beperkingen bij uitvoering van het onderzoek. In deze slotparagraaf zal een reflectie plaatsvinden om weer te geven in hoeverre de beperkingen van invloed zijn geweest op de uitvoering van het onderzoek. Daarnaast zal kort het verloop van het onderzoek besproken worden.

Ten eerste moest bij de diepte-interviews rekening worden gehouden met het feit dat de actoren wellicht niet alle relevante informatie wilden prijsgeven. Deze beperking is geprobeerd in te perken door een interviewgide van tevoren op te stellen en deze naar alle geïnterviewde te sturen. Hiermee werd vertrouwen gecreëerd richting de actoren zodat deze in eerste instantie niet voor onverwachte vragen konden komen te staan. Ze konden zich van tevoren voorbereiden op de vragen. Bij de uiteindelijke interviews leken de meeste actoren openhartig te spreken. Het is echter niet mogelijk het probleem volledig uit te sluiten, omdat niet altijd duidelijk zichtbaar is of een persoon informatie opzettelijk achterhoudt.

Een andere beperking die zich tijdens het onderzoek voordeed had betrekking op onderhandelingen die gepland stonden voor de ontwikkeling van een nieuw samenwerkingsverband. Negatieve uitlatingen over de bestaande samenwerking zouden effect kunnen hebben op de toekomst. Dit compliceerde het afnemen van de interviews, omdat voorkomen moest worden dat de

actoren vroegtijdig van elkaar te weten kwamen wat een ieder over elkaar had gezegd. Daarnaast was het vanwege privacyredenen noodzakelijk om de geïnterviewden te anonimiseren, zodat opgenomen citaten in het onderzoek niet direct in verband gebracht konden worden met een specifieke actor.

De derde limitatie van het onderzoek had betrekking op het gedeeltelijk subjectieve karakter van de kwalitatieve onderzoeksmethoden. In hoofdstuk drie werd aangegeven dat bij codering van de interviews, de onderzoeksresultaten afhankelijk waren van de wijze waarop de onderzoeker deze interpreteerde. Dit is deels ingeperkt door de codering in drie fasen uit te voeren, zoals in paragraaf 3.3.3 werd uitgelegd. Het is echter van belang te realiseren dat de onderzoeksresultaten altijd een enigszins subjectief karakter zullen behouden, omdat het onderzoek is uitgevoerd door slechts één persoon. Wellicht zou voor een vervolgonderzoek een aanbeveling kunnen zijn de subjectiviteit meer te beperken door meerdere onderzoekers dezelfde interviews te laten coderen.

Ten slotte is getracht het aantal harde conclusies zoveel mogelijk te beperken. Dit betekent dat de onderzoeksresultaten waar mogelijk in balans zijn geïnterpreteerd, zodat geen voorbarige conclusies getrokken werden. Het gehele onderzoek staat in het teken van één casus waardoor men de resultaten niet zonder meer als algemeen geldende conclusies kan aannemen.

De uitvoering van het onderzoek werd gekenmerkt door een afwisseling van vooruitgang en tegenslagen. Aan het begin van het onderzoek werd al duidelijk dat de samenwerking tussen de gemeente Arnhem en de woningcorporaties enerzijds een belangrijk maar anderzijds ook een gevoelig onderwerp bleek te zijn. Bij voorbereiding van de interviews kwam naar voren dat nog niet eerder een onafhankelijke onderzoeker alle betrokken actoren, binnen de samenwerking, afzonderlijk had gesproken over hetzelfde onderwerp. Het leek onbewust spanningen onder de actoren op te leveren over de gevolgen die de individuele gesprekken zouden kunnen hebben op de verhoudingen tussen de partijen. Dit had met name te maken met het feit dat overleggen in de planning stonden voor de ontwikkeling van een nieuwe samenwerking.

Ondanks het feit dat het onderzoek werd uitgevoerd bij de gemeente Arnhem afdeling Wonen, betekende dit echter niet dat het in naam van de gemeente werd uitgevoerd. Dit hield in dat vanaf het begin van het onderzoek was afgesproken dat ik het onderzoek als een onafhankelijk persoon zou uitvoeren. Het gehele onderzoek werd vanuit een tweezijdig perspectief belicht, niet slechts vanuit expliciet de gemeente of corporatiezijde.

Gedurende het onderzoek bleek het onafhankelijk karakter een positief effect te hebben op met name het afnemen van de interviews. Sommige actoren leken bang te zijn voor het feit dat resultaten en uitspraken wellicht al in een vroeg stadium door zouden worden gespeeld aan de afdeling Wonen van de gemeente Arnhem. Door aan te geven dat het een onafhankelijk onderzoek was, werden de actoren overtuigd en voelden zij zich meer op hun gemak de eigen visie op het verloop van de samenwerking te vertellen.

Desondanks zorgden de onderliggende spanningen, met betrekking tot de ontwikkeling van een nieuwe samenwerking, hier en daar soms toch voor lichte terughoudendheid bij het beantwoorden van vragen. De actoren leken soms naar bevestiging te zoeken wanneer zij een reactie gaven op één van de interviewvragen. Hierbij probeerden de actoren met name te peilen of hun antwoorden en visies overeenkwamen met die van hun collega's.

Literatuurlijst

- Boeije, H. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek. Denken en doen*. Amsterdam: Boom Onderwijs.
- Bouterse, P.J., Kamps, T. & Van der Meulen, R.J. (2008). *Inleiding ruimtelijke ordening en volkshuisvesting*. Alphen aan de Rijn: Kluwer
- Bult-Spiering, M. (2003). *Publiek-private samenwerking. De interactie centraal*. Utrecht: LEMMA BV.
- Conijn, J.B.S. (2005). *Woningcorporaties: Naar een duidelijke taakafbakening en heldere sturing*. Amsterdam: RIGO Research en Advies.
- Conijn, J.B.S. & Philipsen, E. (1999). *De toekomst van de woningcorporaties*. Delft: Delftse Universitaire Pers.
- Cornips, J. (2004). *Invloed in interactie. Een onderzoek naar de relatie tussen instituties en invloed in lokale interactieve beleidsprocessen*. Enschede: PrintPartners Ipskamp.
- Damoiseaux, D. (2010). *Maatschappelijk vastgoedbeleid van woningcorporaties*. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.
- Dedekorkut, A. (2001). *What makes collaborations work? Determinants of success in interorganizational collaboration for natural resource management*. The Florida State University, College of Sciences.
- DrieGasthuizenGroep. (2011). *Wie zijn wij?* Vinddatum 2 april 2011, op <http://www.driegasthuizengroep.nl/>
- Delden, P. van. (2009). *Samenwerking in de publieke dienstverlening. Ontwikkelingsverloop en resultaten*. Delft: Eburon.
- Dent, S.M. (2004). *Partnering intelligence*. California: Davies Black Publishing.
- Dreimüller, A. (2007). *Corporaties optimaliseren. Grip op het bedrijf*. Hilversum: Aedes.
- Ecorys (2007). *Maatschappelijke visitatie Volkshuisvesting Arnhem*. Rotterdam: Ecorys Nederland.
- Ecorys. (2008a). *Maatschappelijke visitatie Omnia Wonen*. Rotterdam: Ecorys Nederland.
- Ecorys. (2008b). *Maatschappelijke visitatie Vivare*. Rotterdam: Ecorys Nederland.
- Ecorys. (2010). *Maatschappelijke visitatie Portaal. Eindrapportage*. Rotterdam: Ecorys Nederland.
- Ekkers, P. (2002). *Van volkshuisvesting naar woonbeleid*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Ekkers, P. (2006). *Van volkshuisvesting naar woonbeleid*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

- Gemeente Arnhem. (2003). *Bespreking prestatieafspraken Nijmegen. Januari 2003*. Notulen Gemeente Arnhem, dienst Stadsontwikkeling afdeling Wonen.
- Gemeente Arnhem. (2004a). *Arnhem aantrekkelijke woonstad. Arnhemse Woonvisie 2015*. Arnhem: Drukkerij Haver.
- Gemeente Arnhem. (2004b). *Annotatie bij overleg tussen gemeente Arnhem en de woningcorporaties werkzaam in Arnhem. 2 juni 2004. Stadhuis Arnhem*.
- Gemeente Arnhem. (2004c). *Meerjarenprogramma 2005-2008*.
- Gemeente Arnhem. (2004d). *Prestatieafspraken Arnhem 2005. 25 November 2004*. Notulen Gemeente Arnhem, dienst Stadsontwikkeling afdeling Wonen.
- Gemeente Arnhem. (2004e). *Tussenbalans visie Arnhem 2015*.
- Gemeente Arnhem. (2004f). *Uitvoering geven aan gemeentelijke woonvisie. Maart 2004*. Notulen Gemeente Arnhem, dienst Stadsontwikkeling afdeling Wonen.
- Gemeente Arnhem. (2005a). *'Arnhem aantrekkelijke woonstad'. Partnership gemeente-corporaties 2005 t/m 2009*. Arnhem: Gemeente Arnhem, Dienst Stadsontwikkeling
- Gemeente Arnhem. (2005b). *Uitvoering woonvisie. 'Arnhem aantrekkelijke woonstad'. Partnership gemeente-corporaties 2005 t/m 2009*. Arnhem: Gemeente Arnhem, Dienst Stadsontwikkeling.
- Gemeente Arnhem. (2006a) *Coalitieakkoord PvdA, Groenlinks, CDA*. Arnhem: Gemeente Arnhem.
- Gemeente Arnhem, (2006b). *Tussenrapportage structuurplan Arnhem 2015*. Arnhem: Gemeente Arnhem.
- Gemeente Arnhem. (2007). *Beter welzijn geeft minder zorg. Keuzenota Wet maatschappelijke ondersteuning*. Arnhem: Gemeente Arnhem.
- Gemeente Arnhem. (2008). *Jaarverslag 2007*. Arnhem: Gemeente Arnhem.
- Gemeente Arnhem. (2010a). *Het Arnhems Lenteakkoord*. Arnhem: Gemeente Arnhem.
- Gemeente Arnhem. (2010b). *Wijkuitvoeringsplannen 2010*. Arnhem: Gemeente Arnhem.
- Gemeente Arnhem. (2010c). *Statistisch jaarboek 2010*. Arnhem: Gemeente Arnhem.
- Gemeente Arnhem. (2011). *Organogrammen gemeente Arnhem*. Vinddatum 2 oktober 2011, op <http://www.arnhem.nl/content.jsp?objectid=96799>
- Gerrichhauzen, L. G. (1990). *Het woningcorporatiebestel in beweging*. Delft: Delftse Universitaire Pers.
- Gerrichhauzen, L. G. (2010). *Woningcorporaties: de onmisbare schakel*. [Elektronische versie] S&D, 5.
- Gray, B. (1989). *Collaborating Finding a Common Ground for Multiparty Problems*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

- Gruis, V. (2007). *Bedrijfsstijlen van woningcorporaties*. Delft: Real Estate & Housing.
- Gunton, T. & Day, J.C. (2003). The theory and practice of collaborative planning in resource and environmental management. [Elektronische versie] *Environments*, 31 (2). p. 5-20.
- Hoogendoorn, S., Koning, P. de., & Opmeer, W. et.al. (2003). *Woningcorporaties op vrije voeten: halverwege staat en markt*. Lectoraat en kenniskring Public Governance.
- Huurdersvereniging Portaal. (2007). *Splitsing Portaal Arnhem/Nijmegen*. Vinddatum 2 april 2011, op http://www.hbvdeklinc.nl/doc/nb/nieuwsbrief_okt_2007.pdf
- Johnson, C.N. (2002). *The benefits of PDCA*. Vinddatum 28 oktober 2011, op <http://rube.asq.org/quality-progress/2002/05/problem-solving/the-benefits-of-pdca.html>
- KEI-centrum. (n.d.) *Dossier rol corporaties: BBSH*. Vinddatum 26 oktober 2010, op http://www.kei-centrum.nl/view.cfm?page_id=2491
- Keicentrum (2011). *Vivare*. Vinddatum 1 april 2011, op http://www.kei-centrum.nl/view.cfm?page_id=2235&item_type=organisatie&item_id=237
- Koning, P., & Leuvensteijn, M. van. (2010). *De woningcorporaties uit de verdwijnendriehoek*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Koppenjan, J. F. M., & Klijn, E. H. (2004). *Managing uncertainties in networks. A network approach in problem solving and decision making*. Londen: Routledge.
- Klijn, E. H., Edelenbos, J., & Kort, M., et.al. (2006). *Management op het grensvlak van publiek en privaat*. Den Haag: LEMMA BV.
- Larkin, M. (2004). *How can I analyse my data?* Vinddatum, 11 april 2011, op http://www.psy.dmu.ac.uk/michael/qual_analysis.htm
- McCarthy, J. (2007). *Partnership, collaborative planning and urban regeneration*. Aldershot: Ashgate.
- Ministerie VROM. (2002). *Nota Mensen Wensen Wonen*. Vinddatum 14 februari 2011, op http://www.kei-centrum.nl/view.cfm?page_id=2502
- Mortelmans, D. (2001). *AtlasTi. Een inleiding*. Antwerpen: Universiteit Antwerpen, faculteit PSW.
- Omnia Wonen. (2010). *Volkshuisvestingsverslag en jaarrekening 2009*. Harderwijk: Omnia Wonen
- Portaal (2011a). *Jaarverslag Portaal 2009*. Utrecht: Portaal
- Portaal (2011b). *Regiobedrijven*. Vinddatum 1 april 2011, op <http://www.portaal.nl/regiobedrijven.aspx>
- Postma, A.W. (2006). *Tien jaar samenwerken aan samenwonen. Wat werkt?* Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.

Rekenkamer West-Brabant (2010). *Prestatieafspraken vergeleken: Prestatieafspraken in West-Brabant tussen gemeenten en woningcorporaties*. Vinddatum 14 oktober 2010, op www.rekenkamerwestbrabant.nl/.../koepelnotitie-onderzoeken-prestatieafspraken-gemeenten-woningcorporaties.pdf

Rij, E. van. (2007). *Collaborative planning in practice*. Vinddatum 14 februari 2011, op http://www.enhr2007rotterdam.nl/documents/W20_paper_VanRij.pdf

Saunders, M., Lewis, P. & Thorhill, A. (2008). *Methoden en technieken van onderzoek. Vierde editie. Nederlandse bewerking Jan Pieter Verckens*. Amsterdam: Pearson Education Benelux.

Severijn. (2009). *Analyse van de prestatieovereenkomsten tussen gemeenten en woningcorporaties in 2008*. Zoetermeer: Severijn BV.

Snuverink, H.M. (2006). *Verzelfstandigingsproces bij woningcorporaties: de geschiedenis*. Vinddatum 14 februari 2011, op <http://www.quintis.nl>

Staessens, K. (1991). Omgaan met subjectiviteit in kwalitatief onderzoek. [Elektronische versie] *Nederlands Tijdschrift voor Opvoeding, Vorming en Onderwijs*, 7, p.303-321.

Stuurgroep Meijerink. (2008). *Nieuw arrangement overheid-woningcorporaties*. Den Haag.

Stokking, K. (n.d.). *4a. Verwerken en analyseren van gegevens*. Vinddatum 1 maart 2011, op studion.fss.uu.nl/Bouwstenenonline/startpagina.doc

Tesselhof, M. (2007). *Woningcorporaties over de 'grens'*. Enschede: Universiteit Twente.

Verhage, R., & Sluis, R. (2003). *Samenwerking bij stedelijke vernieuwing*. Delft: Delftse Universitaire Pers.

Vivare. (2010). *Jaarverslag 2009*. Vivare. Arnhem: Vivare.

Vivare. (2011). *Sociaal investeren*. Vinddatum 2 oktober 2011, op http://www.vivare.nl/onze_organisatie/sociaal_investeren.aspx

VNG. (2007). *Handreiking: Van woonvisie tot prestatieafspraken*. Den Haag: VNG.

Volkshuisvesting Arnhem. (2010). *Jaarverslag 2009*. Volkshuisvesting Arnhem. Arnhem: Volkshuisvesting Arnhem.

Volkshuisvesting Arnhem (2011). *Ik wil informatie*. Vinddatum 1 april 2011, op <http://www.volkshuisvesting.nl/>

Vrieling, C. (2008). *Does commitment make sense?* Open Universiteit Nederland. Vinddatum 26 oktober 2010, op <http://dSPACE.learningnetworks.org/bitstream/1820/1319/1/MWCVrieling2008.pdf>

Waal, P.M. de. (2008). *Strategisch management voor de publieke zaak*. Den Haag: LEMMA BV.

Whaley, R. S. (1993). Working Partnerships: Elements for Success. [Elektronische versie] *Journal of Forestry*. 91(3), p. 10-111.

Wilde, M. de. (2010). Stadsconferentie 2010: *Samen voor de stad*.

Woningraad Extra. (1991). *Verzelfstandiging woningcorporaties*. Almere: Nationale woningraad.

Woningraad Extra. (1993). *Verzelfstandiging geregeld. BBSH in praktijk*. Almere: Nationale woningraad.

Zandstra, A., & Grinsven, A., van. (2002). *Samen meer presteren. Een handreiking bij het afsluiten van prestatieovereenkomsten tussen gemeenten en woningcorporaties*. Den Haag: VNG Uitgeverij.

Zon, F., van der., & Haak, M., van der. (1997). *Samenwerking in het lokale volkshuisvestingsbeleid*. Delft: Delftse Universitaire Pers.

Zorgalliantie (n.d.) *Participanten. DrieGasthuizen groep*. Vinddatum 1 april 2011, op <http://www.zorgalliantie.nu/netwerk/participanten/drie-gasthuizen-groep.aspx>

Lijst geïnterviewde actoren

	Geïnterviewde actoren	Datum interview
1.	Gemeente 1	9 december 2010
2.	Gemeente 2	22 november 2010
3.	Gemeente 3	8 december 2010
4.	Gemeente 4	14 december 2010
5.	Gemeente 5	20 december 2010
6.	Corporatie 1	17 november 2010
7.	Corporatie 2	1 december 2010
8.	Corporatie 3	15 december 2010
9.	Corporatie 4	5 januari 2011
10.	Corporatie 5	21 januari 2011
11.	VNG: P. Bassie	23 november 2010
12.	AEDES: M. Georgius	17 januari 2011

Lijst van figuren en tabellen

Figuur 3.1	<i>Partnership Continuum Model</i>
Figuur 3.2	<i>Analyseschema o.b.v. Partnership Continuum model: Relationship development</i>
Figuur 3.3	<i>Verondersteld verband tussen actorfactoren en een succesvol samenwerkingsverband</i>
Figuur 3.4	<i>Verondersteld verband tussen procesfactoren en een succesvol samenwerkingsverband</i>
Figuur 3.5	<i>Verondersteld verband tussen externe factoren en een succesvol samenwerkingsverband</i>
Figuur 3.6	<i>Conceptueel model</i>
Figuur 3.7	<i>Axiaal coderen</i>
Grafiek 5.1	<i>Ontwikkeling nieuwbouwproductie</i>
Grafiek 5.2	<i>Gerealiseerde nieuwbouw zelfstandige eenheden door GOW</i>
Grafiek 5.3	<i>Gerealiseerde nieuwbouw zelfstandige eenheden</i>
Tabel 3.1	<i>Geselecteerde factoren voor het onderzoek</i>
Tabel 5.1	<i>Woningbouwproductie 2005 t/m 2009</i>
Tabel 5.2	<i>Ontwikkeling gerealiseerde nieuwbouw door de marktpartijen</i>
Tabel 6.1	<i>Overzicht type afspraken in Partnership</i>
Tabel 6.2	<i>Tijd van procesontwikkeling Partnership</i>
Tabel 6.3	<i>Resultaten invloed actorfactoren, gemeente vs corporaties</i>
Tabel 6.4	<i>Resultaten invloed procesfactoren, gemeente vs corporaties</i>
Tabel 7.1	<i>Overzicht invloed van de factoren op het Partnership</i>

Bijlagen

Bijlage 1 Interviewguide

Het interview dient inzicht te geven in de ervaringen van de betrokken partijen over de samenwerking tussen de gemeente Arnhem en de corporaties tijdens het Partnership. De onderstaande vragenlijst is opgebouwd uit hoofdvragen en daarbij behorende ondersteunende vragen.

Algemeen

De eerste vragen dienen ter inleiding van het interview.

- Hoe zou u uw eigen corporatie kenmerken?
- Wat waren volgens u de belangrijkste doelstellingen van het Partnership?

❖ *Motivatie deelname Partnership*

- Wat was het doel van uw organisatie om aan het Partnership deel te nemen?
 - Wat waren uw verwachtingen bij de start van het Partnership?
 - Zijn de verwachtingen in de loop der jaren veranderd?
 - In welke mate was uw organisatie bereid mee te werken aan het Partnership?
 - In welke mate voelde uw organisatie zich verbonden aan het Partnership?

Inhoud

De volgende vragen hebben betrekking op de inhoud van het Partnership.

- Hoe vond u de afspraken in het Partnership geformuleerd?
- Wat vond u van de inhoud van het Partnership?
 - Weerspiegelde volgens u de gemaakte afspraken, de problemen die er in Arnhem spelen met betrekking tot de volkshuisvesting?
- Hoe kijkt u terug op de wederkerigheid van de afspraken m.a.w. vond er 'uitruil' plaats?
 - Wat bood uw corporatie aan?
 - Wat bood volgens u de gemeente Arnhem aan?
 - Heeft u concessies gedaan om tot een juiste inhoud van het Partnership te komen? Zoja, welke en waarom?

Proces

De volgende vragen hebben betrekking op het proces dat tijdens het Partnership doorlopen werd.

❖ *Ervaringen*

- Hoe heeft u de samenwerking binnen het Partnership ervaren?
 - Met de gemeente Arnhem?
 - Met de andere corporaties?
 - Hoe waren de verhoudingen?

❖ *Ontwikkeling van het Partnership*

- Hoe heeft de samenwerking zich volgens u in de loop der jaren ontwikkeld?
 - Zijn er bepaalde factoren die invloed hebben gehad op het functioneren van het Partnership?
 - Hoe verliep volgens u het besluitvormingsproces, met betrekking tot de tijd?
 - Hoe transparant vond u het besluitvormingsproces?
 - Hoe heeft u de personele wisselingen ervaren?

❖ *Vertrouwen*

- In hoeverre was er binnen het Partnership sprake van wederzijds vertrouwen?
 - Met de gemeente Arnhem?
 - Met de andere corporaties?
 - Met betrekking tot de te bereiken doelen?
 - Had u het gevoel dat u tijdens de vergaderingen vrijuit kon spreken?
 - Hoe heeft u de mate van vertrouwen, tijdens de samenwerking, ervaren?

❖ *Verantwoording*

- Hoe kijkt u terug op de mate van verantwoording die de partijen moesten afleggen in de afgelopen vijf jaar?
 - Verschilde de verantwoording per Stadsconferentie? Zo ja, op welke wijze?
 - Hoe verliep de verantwoording volgens u tijdens de laatste Stadsconferentie?

Resultaat

De volgende vragen hebben betrekking op de resultaten van het Partnership en het toekomstperspectief.

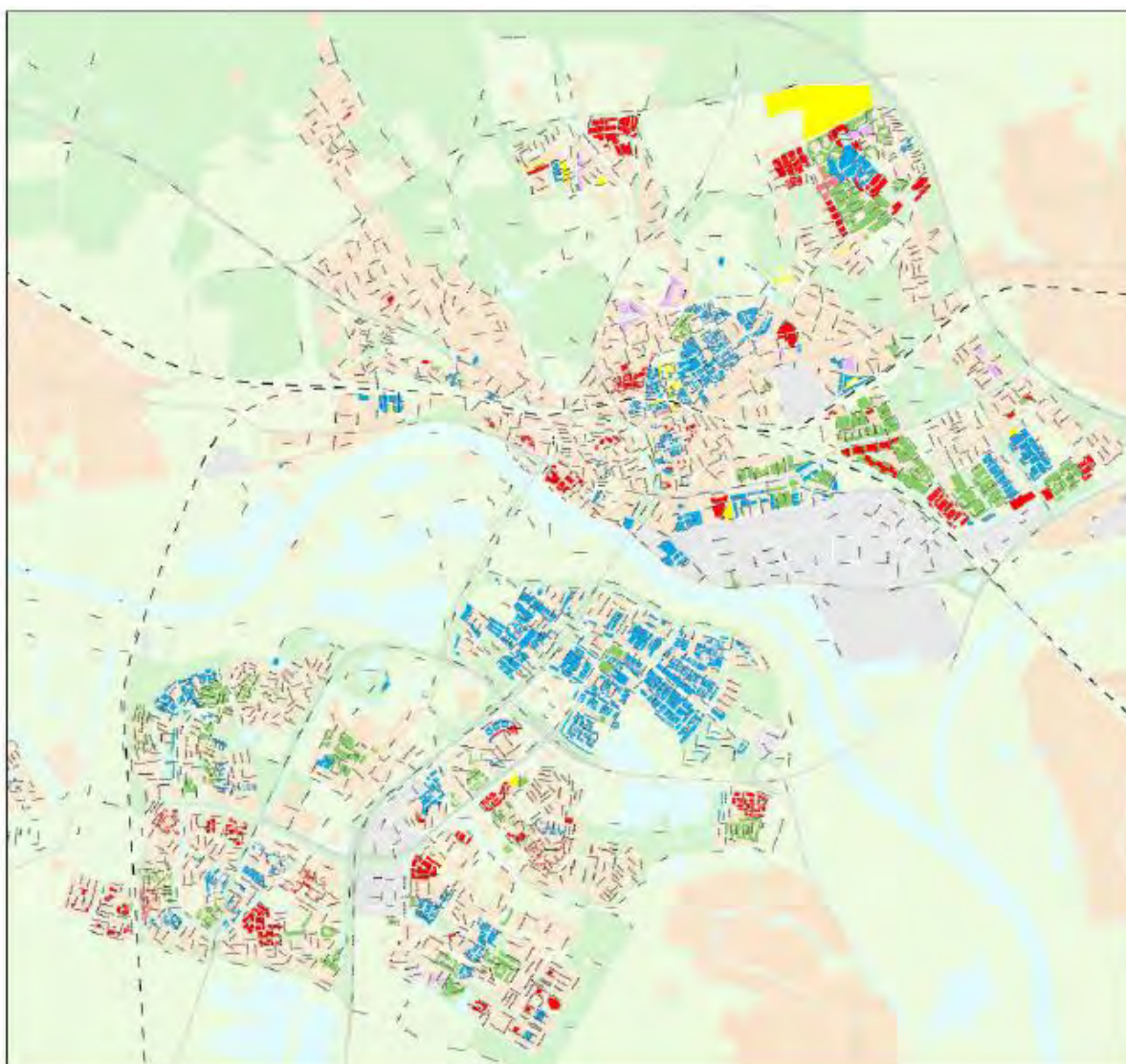
❖ *Uitkomsten*

- Hoe kijkt u terug op het gehele proces?
- In hoeverre is er volgens u voldoende resultaatgeboekt in de afgelopen vijf jaar?
 - Welke geboekte resultaten zijn volgens u het meest waardevol?
 - Op welk gebied heeft de samenwerking voor uw organisatie het meest opgeleverd?
- Wat was volgens u doorslaggevend bij het bereiken van de doelen?
- Welke gevolgen heeft de ontwikkeling van het Partnership volgens u gehad op de samenwerking tussen de gemeente Arnhem en de corporaties?

❖ *Toekomst*

- Zou u in de toekomst op dezelfde wijze de samenwerking met de gemeente Arnhem en andere corporaties willen voortzetten? Waarom wel/niet?
- Welke factoren zouden volgens u invloed hebben op de totstandkoming van een succesvol samenwerkingsverband tussen gemeenten en corporaties?
- Quote

Bijlage 2 Corporatiebezit in de gemeente Arnhem



Legenda

- Straatnamen detail
- Portaal
 - Vivare
 - St. Volkshuisvesting Arnhem
 - Omniawonen
 - Driegasthuizen/Openbaar belang
 - Overige

GEEMEENTE
Arnhem
Dienst Stadsontwikkeling
afd. Ruimtelijke investeringen
In opdracht van de gezamenlijke corporaties



Bron: Damoiseaux, 2010; Gemeente Arnhem, 2010

Bijlage 3 Resultaten coderingen met behulp van AtlasTi

Supercode	Code	Frequentie		
		G	C	Totaal
Actorfactoren				
1.1 Gemeenschappelijk belang	1.1.1 Gelijke doelen			18
	1.1.2 Verschil van wenselijke doelen	2	4	6
1.2 Vertrouwen	1.2.1 Wel vertrouwen binnen gemeente			
	1.2.2 Geen vertrouwen binnen gemeente			
	1.2.3 Wel vertrouwen tussen corporaties	1	9	10
	1.2.4 Geen vertrouwen tussen corporaties			
	1.2.5 Wel vertrouwen tussen betrokken partijen	6	7	13
	1.2.6 Geen vertrouwen tussen betrokken partijen	1		1
	1.2.7 Mogelijkheid vrijuit spreken	13	4	17
	1.2.8 Niet mogelijk vrijuit spreken			
1.3 Wil	1.3.1 Snelle bereidheid meewerken	7	8	15
	1.3.2 Terughoudende bereidheid meewerken	2	1	3
	1.3.3 Geen maximale bereidheid		10	10
1.4 Verwachtingspatronen	1.4.1 Verbetering relatie	7	4	11
	1.4.2 Geen verwachting		1	1
	1.4.3 Verwachtingen veranderd			
	1.4.4 Verwachtingen ongewijzigd			
	1.4.5 Relatie constant houden			1
1.5 Detaillering afspraken	1.5.1 Positief detaillering	5	15	20
	1.5.2 Negatief detaillering	3		3
1.6 Wederkerige afspraken	1.6.1 Wel wederkerigheid		2	2
	1.6.2 Geen wederkerigheid	12	11	23
	1.6.3 Wel concessie gedaan			
	1.6.4 Geen concessie gedaan	4	2	6
	1.6.5 Positief inhoud afspraken	6	3	9
	1.6.6 Negatief inhoud afspraken	2		2
	1.6.7 Twijfelachtig inhoud afspraken	2		2
1.7 Reputatie actoren	1.7.1 Wel belemmering door reputatie	5		5
	1.7.2 Geen belemmering door reputatie		1	1
1.8 Geleverde prestaties	1.8.1 Positief prestaties corporaties	5	9	14
	1.8.2 Negatief prestaties corporaties	2	3	5
	1.8.3 Positief prestaties gemeente	3		3
	1.8.4 Negatief prestaties gemeente		7	7
1.9 Resultaat	1.9.1 Voldoende resultaat	7	2	9
	1.9.2 Voldoende resultaat t.o.v. buitenwereld	1	3	4
	1.9.3 Niet genoeg resultaat	3	4	7
1.10 Belang prestatieafspraken	1.10.1 Afspraken wel belangrijk	4	3	7
	1.10.2 Afspraken niet belangrijk		2	2
1.11 Commitment	1.11.1 Verbondenheid samenwerking	14	13	27
	1.11.2 Geen verbondenheid samenwerking	1		1
Procesfactoren				
2.1 Verhouding corporaties lokaal niveau	2.1.1 Wel concurrentie			
	2.1.2 Soms concurrentie		3	3
	2.1.3 Geen concurrentie		3	3
2.2 Machtspositie gemeente vs corporaties	2.2.1 Constructieve wijze samenwerking	10	4	14
	2.2.2 Verschil gemeente en corporaties	7	8	15
	2.2.3 Gemeente en corporaties gelijk			
	2.2.4 Frictie samenwerking gemeente en corporaties	12	3	15
2.3 Personeelsbezetting	2.3.1 Wel invloed op samenwerking	10	14	24
	2.3.2 Geen invloed op samenwerking		1	1

2.4 Transparantie proces	2.4.1 Wel transparantie binnen gemeente			
	2.4.2 Twijfelachtig transparantie binnen gemeente			
	2.4.3 Geen transparantie binnen gemeente	1		1
	2.4.4 Wel transparantie tussen corporaties		2	2
	2.4.5 Twijfelachtig transparantie tussen corporaties			
	2.4.6 Geen transparantie tussen corporaties			
	2.4.7 Wel transparantie tussen partijen	8	10	18
	2.4.8 Twijfelachtig transparantie tussen partijen	3	2	5
	2.4.9 Geen transparantie tussen partijen	2	2	4
	2.4.10 Wel verantwoording	10	10	20
	2.4.11 Weinig verantwoording	1	3	4
	2.4.12 Geen verantwoording	1	1	2
	2.4.13 Wel sancties			
	2.4.14 Geen sancties	8	5	13
2.5 Onderhouden contacten	2.5.1 Goed contact	19	7	26
	2.5.2 Weinig contact			
	2.5.3 Feel good richting buiten	3	3	6
	2.5.4 Weinig contact met gemeente		1	1
2.6 Plan van aanpak onderhandelingsproces	2.6.1 Wel vertraging	3	4	7
	2.6.2 Geen vertraging			
	2.6.3 Continu proces	2	1	3
2.7 Toekomst		31	27	58
Externe factoren				
3.1 Economische crisis		2	4	6
3.2 Formele bevoegdheden corporaties			1	1
3.3 Politieke kleur		4	8	12
3.4 Projectniveau		1	10	11
3.5 Niveaus door elkaar		6	4	10
3.6 Verschil grote/kleine corporaties		3	7	10
3.7 Veranderende samenleving			1	1

G = Gemeente Arnhem

C = Corporaties

Bijlage 4 Tijdslijn besluitvormingsproces

2005 Maand	Dag	Verloop ontwikkeling prestatieafspraken	Toelichting
Januari	13	Vergadering BO GOW: BO GOW voor het eerst bespreking over nieuwe prestatieafspraken. (<i>Verslag BO GOW 13 jan. 2005</i>)	- Idee om afspraken te specificeren o.b.v. inhoud en proces. - Gemeente zou in maart het stadscontract op ambtelijk niveau gereed hebben.
Februari		Woonvisie diende als kader voor de ontwikkeling van de afspraken. (<i>Memo 25 feb. 2005</i>)	
	Eind	Doorlichting financiële positie corporaties binnen GOW. (<i>Memo 25 feb. 2005</i>)	Noodzakelijk om inhoudelijk oordeel te kunnen vellen over noodzaak van verzoek van GOW om positie van preferred supplier te verkrijgen.
Maart	2	1 ^e verkennende onderhandelingsbijeenkomst met GOW. (<i>Memo 25 feb. 2005</i>)	Idee om wederzijdse belangen in beeld te krijgen, nog geen intentie om dan al tot afspraken te komen.
	4	1 ^e concept stadscontract op ambtelijk niveau naar sectorhoofden binnen gemeente rondgestuurd. (<i>Memo 18 maart 2005</i>)	Kritiek: Onhelder concept, teveel nadruk op intenties i.p.v. daadwerkelijke afspraken (<i>Memo 14 maart 2005</i>) Gevolg: Volledige herziening concept Het contract werd beschouwd als startschot voor het maken van prestatiecontracten met de corporaties (<i>Memo 8 juli 2005</i>)
April	6	Vergadering BO GOW: 1 ^e ambtelijke ronde met corporaties (<i>Memo 18 maart 2005</i>)	Gemeente gaf nog geen invulling aan eigen prestaties. Corpo's werden gevraagd wat zij van gemeente verwachtten. Dit werd teruggekoppeld naar sectorhoofden binnen gemeente.
	28	Overeenstemming tussen gemeente en GOW over basisopzet en vorm van stadsconvenant. (<i>Verslag BO GOW 19 mei 2005</i>)	Corporaties zouden voor volgende vergadering BO GOW reactie geven op de voorzet die gemeente deed m.b.t. de mogelijke prestatieafspraken van de corporaties.
Mei	19	Vergadering BO GOW: - GOW presenteerde hun visie op het stadsconvenant: Streefbeeld "Samen voor de stad" → Te markeren als eerste bod corporaties - GOW gaven aan geïnteresseerd te zijn in het maken van procesafspraken met de gemeente. Gemeente wou productafspraken zodat men elkaar kon aanspreken op afspraken (<i>Verslag BO GOW 19 mei 2005</i>) - Streefdatum afronding van het Stadsconvenant was voor de zomer van 2005, waarna de corporaties zouden komen met voorzet van bilaterale prestatiecontracten.	- Vertraging GOW m.b.t. reactie voorzet prestatieafspraken. Oorzaak: langdurige interne overlegondes. - Het concept prestatiecontract bevatte volgens GOW te concrete en gedetailleerde prestaties. Voorkeur ging uit naar stadscontract op hoger abstractieniveau
	30	Werkbijeenkomst vergelijking voorstellen	- Aantal meetbare doelstellingen in

		gemeente en corporaties (<i>Verslag BO GOW 19 mei 2005</i>)	voorstel van corporaties was zeer beperkt in tegenstelling tot gemeente die zoveel mogelijk meetbare doelen trachtten te stellen (<i>Memo 26 mei 2005</i>). - Gemeente onderscheidde vijf thema's in het concept, de corporaties vier. - Op meerdere voorstellen (12) van gemeente wordt door GOW niet ingegaan. Zoals voorstel van gemeente om jaarlijks overleg in te plannen m.b.t. voortgang van bouwproductie. Daarnaast beleid maken voor bijzondere doelgroepen en hun woningvoorraad. (<i>Memo 26 mei 2005</i>).
Juni	27	Vergadering BO GOW: - GOW presenteert nieuwe versie "Samen voor de stad". → Te markeren als tweede bod incl. wijkniveaus - Besef dat twee van de vier thema's minder concreet zijn. - Eerste besprekingen invulling stadsconferentie (deels verantwoording/monitoring)	- Verschil t.o.v. eerste versie is dat gemeente niet meer mee ondertekent. Het veranderde in een aanbod van het GOW. Gemeente diende als reactie hierop aan te geven wat zij zouden kunnen bijdragen. - Gaat hierbij om 'wonen, welzijn & zorg' en 'sociaal investeren'.
Juli	7	GOW overhandigde definitieve versie van hun bod aan de gemeente (<i>Memo 8 juli 2005</i>)	Het aanbod van het GOW werd geheel door de gemeente geaccepteerd (<i>Verslag BO GOW 29 aug. 2005</i>)
	8	Gemeente vergelijkt bod met het concept Stadsconvenant.	Constatering dat corporaties in bod geen vraag stelden wat zij van de gemeente verwachtten. Gemeente benadrukte dat de invulling van het bod van de gemeente nog wel moest gebeuren (<i>Memo 8 juli 2005</i>)
	18	- Eerste stap richting afronding van Stadsconvenant op ambtelijk niveau (<i>Memo 19 aug. 2005</i>) - Vastgesteld dat gemeente voorstel zou gaan maken over monitoring van de afspraken (<i>Memo 19 aug. 2005</i>) - Idee om najaar van 2005 de afspraken uitgewerkt te hebben (<i>Memo 19 aug. 2005</i>)	- Vorm van Stadconvenant was: GOW formuleerde hun bod ('offerte') en gemeente zou hierop reageren en aangeven welke inspanningen zij zouden leveren (<i>Memo 19 aug. 2005</i>) - "Het noemen van de te monitoren onderwerpen is eenvoudiger dan het vinden van een manier om deze te meten."
	Eind	Gepeild bij corporaties welke verwachtingen zij hadden m.b.t. het aanbod van de gemeente (<i>Agenda BO GOW 29 aug. 2005</i>)	- GOW wilde minder regels en dat ervoor zou worden gezorgd dat zaken sneller geregeld zouden worden (<i>Memo 26 mei 2005</i>) - Behoeft aan aanspreekbare programma's/projectmanagers per project.
Augustus	23	Vorbereiding t.b.v. BO GOW van 29 aug.	- Bleek dat GOW het bod van de gemeente erg mager vond. Meer verwacht t.a.v. plankosten, aanbieden

			locaties etc. (<i>Presentatie t.b.v. sector Ontwikkeling 23 aug. 2005</i>)
	29	Vergadering BO GOW - Bespreking reactie gemeente op bod van GOW (<i>Memo 8 juli 2005</i>) - Presentatie herziend concept van het Stadsconvenant (<i>Memo 19 aug. 2005</i>) - Idee van denktank op bestuurlijk niveau en één op werkvloer niveau (<i>Verslag BO GOW 29 aug. 2005</i>) - Idee ontwikkeling monitor-groep. - Bespreking opzet stadsconferentie	- Kwantitatieve gedeelte bod zeer goed. Kwalitatief aanbod behoefde meer uitwerking (<i>Memo 15 juli 2005</i>) - Idee van denktank werd voorgesteld door de gemeente (<i>Agenda BO GOW 29 aug. 2005</i>) - Onduidelijkheid m.b.t. monitoring. Konden niet de juiste zgn. cockpitmeters vinden, met name m.b.t. het thema doorstroming (<i>Memo 15 juli 2005+ Verslag BO GOW 29 aug. 2005</i>) - GOW vond de door gemeente ontwikkelde opzet te breed. Zou moeten richten op politiek i.p.v. maatschappelijke middenveld. Gemeente van mening dat de 'scope' breder was, daarom was vertegenwoordiging van gehele stad van belang (<i>Verslag BO GOW 29 aug. 2005</i>)
	eind	Naam stadsconvenant gewijzigd in Partnership gemeente-corporaties.	
September	7	Concept Partnership verstuurd naar voorzitter gemeenteraad t.b.v. commissiebehandeling	
	19	Vergadering voorbereidingsgroep stadsconferentie	- Onduidelijkheid over exacte doelgroep voor stadsconferentie (<i>Verslag voorbereidingsgroep 19 sept. 2005</i>) - Focus op monitoringsaspect
Oktober	10	Bespreking Stadsconvenant/Partnership in raadscommissie Vrom (<i>Verslag BO GOW 29 aug. 2005</i>)	
	13	Eerste vergadering werkgroep 'Samen voor de stad'	Kader van de werkgroep werd opgezet.
	27	Vergadering BO GOW: Presentatie uitgewerkt plan m.b.t. stadsconferentie (<i>Verslag BO GOW 29 aug. 2005</i>)	Essentie was openbare presentatie en verantwoording m.b.t. de resultaten en voornemens van zowel gemeente als GOW (<i>Verslag voorbereidingsgroep 20 okt. 2005</i>)
November	29	Vergadering werkgroep Voortgangsrapportage 'Samen voor de stad'	- Taak van werkgroep was de essentie van het Partnership waarborgen; wat betekende het niet behalen van een streefindicator en bleven alle partijen voldoende op de hoogte waar een ieder zich mee bezighield (<i>Verslag werkgroep 29 nov. 2005</i>) - DGG en Omnia Wonen gaven aan niet te willen plaatsnemen in de werkgroep, zou wel helpen bij het organiseren van de stadconferentie.
December	16	Vergadering werkgroep 'Samen voor de stad'	Bespreking wat er exact onder thema sociaal investeren verstaan moest worden, zodat in vervolg vergadering een

aanpak ontwikkeld zou kunnen worden
(Verslag werkgroep 16 december 2005)

2006			
Maand	Dag	Verloop ontwikkeling prestatieafspraken	Toelichting
Januari	4	Denktank-bijeenkomst/ Werkgroep Samen voor de stad: - Notitie ontwikkeld die diende als instrument/model om corporatieactiviteiten te duiden als een sociale investering. (Verslag BO GOW 18 mei 2006)	- Van belang om term sociaal investeren te operationaliseren (Verslag werkgroep 4 jan. 2006)
	19	Eerste stadsconferentie (Verzorgd door de gemeente) (Memo 12 dec. 2006)	Bestond uit presentatie van prestatieafspraken en de resultaten van 2005 (Presentatie t.b.v. kennisnetwerk Wonen 21 feb. 2006)
Februari	10	Werkgroep Samen voor de stad: - Bespreking stadsconferentie 2006 - Afspraak was aanwezig bij stadsconferentie een verslag te overhandigen m.b.t. de deelgenomen discussiegroep incl. antwoorden van bestuurders, dit is uiteindelijk niet gebeurd.	- Conferentie werd positief ontvangen. - Interpretatie van afspraken zou beter kunnen. Doordat afspraken kort en bondig in Partnership stonden geformuleerd riep dit soms discussie op. Wanneer meer aandacht zou worden besteed aan achtergrond van de afspraken zou dit in toekomst voorkomen kunnen worden (Verslag werkgroep 10 feb. 2006) - De setting van de conferentie leende zich er niet toe om tot dergelijke verslagen te komen.
Maart	24	Werkgroep Samen voor stad: - Discussie over invulling term 'sociaal investeren'. - Brainstormen m.b.t. doel van werkgroep t.a.v. volgen van de prestaties en inspanningen van de betrokken partijen. (Agenda werkgroep 24 maart 2006)	- Constatering dat het moeilijk blijft de effecten daadwerkelijk meetbaar te maken (Verslag werkgroep 24 maart 2006) - "Leveren van een uniforme maat waarmee op de stadsconferentie verantwoording kan worden afgelegd". - "Werkgroep biedt een helicopterview (stadsniveau) voor de opgave op wijkniveau m.b.t. gebiedsgerichte uitwerking (Verslag werkgroep 24 maart 2006)
April			
Mei	18	Vergadering BO GOW: - Wethouder van Bodegraven ontevreden over de toenmalige woningbouwproductie.	- Vraag of het bod van 4000 woningen, die door corporaties gerealiseerd zouden worden, wel haalbaar was. - Voor 1 juni dienden de corporaties een lijst door te geven waarbij per project zou worden aangegeven hoe gemeente kon bijdragen aan versnelling van de

			bouwproductie (<i>Verslag BO GOW 18 mei 2006</i>)
19	Werkgroep Samen voor de stad:	- Vanuit BO GOW opdracht gekregen om voor volgende vergadering discussie voor te bereiden m.b.t. sociaal investeren. - Vanuit BO GOW constatering dat het mandaat van de werkgroep onduidelijk blijft. "Wat is de relatie tussen de activiteiten, de samenwerking en afspraken op wijkniveau en de rol van de werkgroep Samen voor de stad?" (<i>Verslag werkgroep 19 mei 2006</i>)	- Vertegenwoordiger van Portaal in de werkgroep vond andere baan, op zoek naar vervanger. - De werkgroep stuurt geen activiteiten aan op wijkniveau maar geeft 'slechts' input en zorgt voor heldere kaders.
Juni			
Juli			
Augustus	17	Werkgroep Samen voor de stad:	
September	8	Werkgroep Samen voor de stad: - De drie corporaties leverden format in m.b.t. invulling van activiteiten op gebied van sociaal investeren. - Veronderstelling dat realisatie van 4000 woningen niet gehaald zou kunnen worden. (<i>Verslag werkgroep 8 sep. 2006</i>)	- 4 v.d. 8 afwezig bij vergadering
	20	Vergadering BO GOW: - Vastgesteld dat corporaties de stadsconferentie 2007 zouden organiseren (<i>Verslag werkgroep 24 okt. 2006</i>)	
Oktober	24	Werkgroep Samen voor de stad: - Het opgestelde format m.b.t. sociaal investeren die in de werkgroep werd opgesteld, werd in het BO goedgekeurd. - Inhoudelijke afstemming m.b.t. stadsconferentie zou taak van werkgroep blijven.	- 4 v.d. 8 afwezig bij vergadering.
November	4	Eerste vergadering Werkgroep Monitoring: - Voor het eerst aandacht besteed aan monitoren van afspraken in het Partnership. - Corporaties van mening dat afgesproken prestaties van corporatiezijde veelal concreet en meetbaar waren in tegenstelling tot prestaties van gemeentezijde die veelal intentioneel van aard waren. (<i>Verslag werkgroep 4 nov. 2006</i>)	- 6 aanwezig bij vergadering - Zouden zich richten op zowel voorbereiding als uitvoering van de monitoring. - Verantwoording zou worden afgelegd aan BO en jaarlijkse stadsconferentie. - Vragen als: Tot hoever wil je doorstroming meten? Wanneer investeer je écht sociaal? - Extra aandacht besteden aan operationalisatie.
December	1	Werkgroep Samen voor de stad	
	21	Vergadering BO GOW: - In vorige vergadering afgesproken dat	- Bleek onduidelijkheid wie meest

projectleider van WMO in overleg zou gaan met vertegenwoordigers van corporaties m.b.t. sociaal investeren. Overleg vond had nog niet plaatsgevonden.

- Bespreking voortgang woningproductie.

- Bespreking over stadsconferentie 2007.

- Idee om stadsbreed protocol op te stellen om ook commerciële ontwikkelaars te kunnen betrekken bij realisatie van doelen in de Woonvisie

geschikte persoon/afdeling was vanwege verwevenheid en raakvlakken tussen sociaal investeren, WWZ en WMO. *(Memo 12 dec. 2006)*

- Besef dat productie woningen naar beneden bijgesteld zou moeten worden. 3100 woningen i.p.v. 4000.

- Nadenken over oplossingen en inzet van corporaties en gemeente m.b.t. woningproductie.

- Idee dat gemeente en corporaties afzonderlijk verantwoording zouden gaan afleggen m.b.t. geleverde prestaties/inspanningen.

- In navolging van Partnership vroeg een aantal actieve commerciële projectontwikkelaars in 2006 een gelijkvormige overeenkomst met de gemeente te sluiten. Het bleek dat dit juridisch niet te regelen viel, daarom idee van stadsbreed protocol *(Memo 12 dec. 2006)*