

# Herpositionering woningcorporaties

**Woningcorporaties zijn, sinds de invoering van het Besluit Beheer Sociale Huursector, private maatschappelijke ondernemingen. Na ruim tien jaar heeft de politiek haar greep op de corporaties verloren. Corporaties varen hun eigen koers, de politiek of de bewoners kunnen hen vrijwel niet op hun prestaties afrekenen. In het licht van het tekort aan betaalbare woningen en het tekortschieten van de leefbaarheid in oudere buurten, is dit ongewenst. Een onderzoek van de Tweede Kamer moet oplossingsmogelijkheden in beeld brengen.**

**D**e leefbaarheid van oudere buurten en het gebrek aan betaalbare woningen zijn belangrijke maatschappelijke problemen. Noodzakelijke ingrepen en investeringen blijven uit. De doorstroming stagneert en de woningmarkt zit op veel plaatsen volkomen op slot. Woningcorporaties hebben hierin een belangrijke taak te vervullen, samen met andere partijen, zoals bewoners, overheid, marktorganisaties en maatschappelijke instellingen.

Woningcorporaties zijn door hun hybridische organisatievorm unieke samenwerkingspartners, het zijn private organisaties met publieke taken. Met het *Besluit Beheer Sociale Huursector* (BBSH) is geprobeerd de relatie tussen overheid en corporaties te regelen, maar thans is duidelijk dat er veel aan mankeert. Het ontbreekt aan tegenkracht van politiek en bewoners die niet door de tucht van de markt wordt gecompenseerd. De Tweede Kamer stelt daarom een onderzoek in naar het functioneren van het besluit.<sup>1</sup> In het besluit, dat in 1993 van kracht werd als afronding van een ingrijpend proces rond de verzelfstandiging van woning-

corporaties, zijn de toelating, de taken en het toezicht op corporaties geregeld. De Tweede Kamer verwacht van de regering dit jaar voorstellen tot herziening van het besluit.

## Prestatievelden

Woningcorporaties hebben zes maatschappelijke taken, namelijk het passend huisvesten van lagere inkomensgroepen en doelgroepen van beleid, het waarborgen van de kwaliteit van woningen, het zorgen voor financiële continuïteit, het bijdragen aan de leefbaarheid in buurten en wijken, huisvesting bieden voor ouderen en gehandicapten en het betrekken van huurders bij beheer en beleid. Een mogelijk zevende prestatieveld, het bevorderen van het eigenwoningbezit, is nog in discussie.

Corporaties hebben een grote beleidsvrijheid bij het invullen van deze prestaties. Het BBSH biedt gemeenten de mogelijkheid prestatieafspraken met hen te maken, maar in de praktijk wordt daarvan betrekkelijk weinig gebruik gemaakt. Slechts 37 procent van de corporaties heeft afspraken gemaakt over de leefbaarheid,<sup>2</sup> terwijl gemeenten voor het uitvoeren van hun volkshuisvestingsprogramma's wel sterk van de inspanningen van corporaties op dit terrein afhankelijk zijn. Prestatieafspraken tussen gemeenten en corporaties hebben doorgaans op financiële zaken betrekking waardoor de politiek weinig invloed op het handelen van corporaties heeft, terwijl politici wel op de leefbaarheid van buurten en wachtlijsten voor een betaalbare woning worden aangesproken. Ondertussen blijven er hardnekkige problemen in de volkshuisvesting bestaan:

- Er zijn te veel buurten waar mensen wonen die zouden vertrekken als ze het konden betalen. Zij zijn ontevreden over hun woning. In deze buurten wordt onvoldoende gepresteerd om het probleem van de leefbaarheid op te lossen en aantrekkelijke buurten te creëren.

[1] Het onderzoeksvoorstel is gepubliceerd als bijlage bij de brief van het presidium aan de Tweede Kamer. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29846, nr. 1. Het initiatief is uitgegaan van de auteur van dit artikel en Bas Jan van Bochove (CDA).  
[2] Brief minister aan Tweede Kamer 2 maart 2004, nr 29453, nr 1



- De postcode is een perfecte voorspeller voor de toekomst van de bewoners. Voor de jeugd die in mindere buurten opgroeit, betekent dit reproductie van achterstand. Veel gemeenten hebben dergelijke stigmatiserende wijken.
- Er is nog altijd woningnood, voor gewone mensen en in het bijzonder de zorgbehoevenden, zoals dak- en thuislozen en ex-psychiatrische patiënten. Dit maatschappelijk huisvestingsprobleem wordt onvoldoende aangepakt.

### Grenzen van het besluit

Het besluit geeft slechts de kaders aan waarbinnen corporaties hun taak moeten vervullen, de verantwoordelijkheid voor beleidskeuzes ligt bij de corporaties. In plaats van het oude systeem van subsidies, intensief toezicht en aansturing door rijksoverheid, provincie en gemeenten geeft het nog slechts regels waarbinnen de corporatie zich mag bewegen. Corporaties die binnen die grenzen blijven, kunnen zich tot het beheren en onderhouden van sociale huurwoningen beperken. Het is voor belanghebbenden (gemeenten en bewoners) lastig deze corporaties tot een ruimere taakopvatting te bewegen. Zij voldoen immers aan het BBSH en er zijn geen sancties om corporaties tot investeringen in bijvoorbeeld leefbaarheid van wijken aan te zetten. Aan het andere einde van het spectrum staan de corporaties die juist naast de traditionele taken allerlei andere activiteiten op zich nemen. Sommige corporaties bouwen dure huur- en koopwoningen, bieden ook andere diensten aan, bouwen en verhuren scholen, geven kavels voor vrijesectorwoningen uit of leggen snelle internetverbindingen aan. Corporaties die de grenzen van de regelgeving opzoeken, lopen tegen verschillende problemen op. Zo kunnen corporaties geen grond aankopen waarop (nog) geen woonbestemming rust; zij missen daarmee kansen voor het verwerven van een gunstige positie die het realiseren van hun taakstelling bevordert. In zulke gevallen is het hek dat het BBSH om de handelingsvrijheid van de corporaties zet te beperkend.

De beleidsvrijheid van corporaties kan worden benut om (binnen de grenzen van het besluit) flexibel op de plaatselijke situatie in te inspelen. Of dit gebeurt is afhankelijk van de inzet van de corporatie en de - subjectieve - keuzes van de corporatiedirectie, hetgeen een weinig aantrekkelijke situatie is, gezien de problemen in buurten en het beroep dat burgers op politici doen om deze problemen mede op te lossen. De volkshuisvesting mist immers elke wezenlijk vorm van democratische besluitvorming.

### Gebrek aan ideologie

Woningcorporaties hebben zich sinds de *nota-Heerma* in een voortvarend tempo tot zelfstandige ondernemingen met een maatschappelijke verantwoordelijkheid ontwikkeld.<sup>3</sup> Het ondernemerschap stelt hoge eisen aan het effectief en efficiënt beheer van de middelen en het financiële vermogen van de corporaties. De fusiegolf heeft van veel corporaties professionele vastgoedconcerns gemaakt.

Ondernemerschap is echter geen doel op zichzelf, maar een middel om de sociale taakstelling te kunnen vervullen. Corporaties hebben door de verzelfstandiging een grote mate van autonomie verworven, niet alleen in hun taak, maar ook in bestuur. Vroeger waren woningbouwcorporaties vooral verenigingen of gemeentelijke bedrijven. Nu heeft ruim tweederde deel van de corporaties de stichting als rechtsvorm.

In de top van de stichtingen zitten zelfbenoemde directeuren en raden van commissarissen.

De kwaliteit van de laatste laat te wensen over, zoals het onderzoek van het CFV aantoonde.<sup>4</sup> Het CFV maakt melding van gebrek aan zelfkritiek, te zwaar accent op advisering in plaats van kritisch toezicht, sterke gerichtheid op de financiën en een lage ambitie om maatschappelijke doelen te realiseren. Door hun gemiddeld genomen grote vermogen lopen weinig corporaties het risico failliet te gaan. Door het beperkte toezicht bestaat het risico dat ze hun maatschappelijk vermogen niet voor buurten en hun bewoners inzetten.

De ontwikkeling tot professionele organisaties heeft de aandacht voor maatschappelijke doelen verminderd. Veel corporaties hebben de ideologie met het doorvoeren van bedrijfsmatige efficiency als ouderwets buiten de deur gezet, terwijl die de kern van hun bestaansrecht is. Het opnieuw inhoud geven aan de discussie over ideologische doelen heeft LENNY VULPERHORST in zijn essay terecht aan de orde gesteld.<sup>5</sup>

De invulling van maatschappelijke doelen moet niet alleen door de directeur *in splendid isolation* worden vastgesteld, maar juist ook door de omgeving en de politiek. In dit samenspel zal de maatschappelijke verankering van woningcorporaties een nieuwe balans moeten vinden, vanuit de overtuiging dat zij niet alleen vastgoedorganisatie of verhuurder van sociale woningen zijn, zij moeten zich verantwoordelijk voelen voor buurten en hun bewoners.

Niet alleen de professionals van de corporaties hebben hun ideologische basis verloren. In de jaren '90 lieten steeds meer gemeenten het volkshuisvestingsbeleid aan corporaties over. Wegens

[3] *Volkshuisvesting in de jaren negentig*, Ministerie van VROM 1988.

[4] CFV, *Tussen regels en rolopvatting, het invullen van professioneel en intern toezicht bij woningcorporaties*, 7 oktober 2003.

[5] Lenny Vulperhorst, *Over lokaal ondernemerschap van woningcorporaties in de 21e eeuw. Terug naar de Ideologie*, Tilburg: Futura 2004.

gebrek aan duidelijkheid over wat de samenleving van corporaties wil, heeft de landelijke overheid zich tot financieel toezicht beperkt. Toezicht op doelmatigheid en doeltreffendheid vindt nauwelijks plaats. Corporaties moeten gedetailleerd over allerlei prestatie-indicatoren rapporteren. Deze verslagen verdwijnen ongelezen in de kelders van het ministerie van VROM. Toezicht is verworden tot *monitoring* met de resultaten waarvan feitelijk niets wordt gedaan.

In het verlengde daarvan concludeert de WRR dat de bestuurlijke visie van de overheid op de aanpak van onder andere de problemen in de volkshuisvesting niet meer voldoet.<sup>6</sup> De nadruk lag het afgelopen decennium, aldus de WRR, te veel op het controleren van instellingen, het scheiden van verantwoordelijkheden en het afrekenen op meetbare resultaten. Het BBSH is hiervan een voorbeeld. De vraag is hoe in de volkshuisvesting de aanbeveling van de WRR, om minder aan risicomanagement te doen en meer voort te bouwen op de vele vernieuwende initiatieven, vorm kan krijgen.

#### Onderzoek

Waar moet het met het toezicht op de corporatiesector naar toe? Het kabinet komt in 2005 met nieuwe voorstellen voor regelgeving. De Tweede Kamer wil zich op deze voorstellen goed voorbereiden door zelf onderzoek naar de positie van woningcorporaties te doen. Dit onderzoek zal zich richten op de grondslagen voor een effectieve werkwijze die in verhouding is tot de maatschappelijke opgave en de principiële gelijkwaardigheid tussen gemeenten, corporaties en huurders zonder dat dit het innovatieve vermogen van corporaties aantast en tot meer procesvereisten en administratieve lasten zou leiden. Daarbij ligt het niet in de rede alles juridisch te regelen zonder de mogelijkheid van tussentijdse aanpassing of bijsturing open te houden. Nadrukkelijk moet ook worden gekeken naar andere vormen van sturing (financiële instrumenten, vergroten van de kracht van actoren op lokaal niveau) en de gevolgen die dit voor het bestuurlijk toezicht heeft.

Het onderzoek moet de Tweede Kamer mogelijkheden bieden straks de voorstellen van de regering over de herziening van het BBSH te kunnen beoordelen, zoals de vraag welke bestemmingsplicht het maatschappelijk vermogen heeft en welk bestemmingsrecht corporaties hebben.

#### Taakafbakening en sturingsmodellen

Het opstellen van een beoordelingskader voor betere prestaties bepaalt de gekozen onderzoeks-

vorm. Twee punten vragen bijzondere aandacht: het werkterrein en de sturingsmechanismen:

- *Welke modellen voor de taakafbakening* (de helderheid van verantwoordelijkheden) van woningcorporaties zijn denkbaar, gelet op overeengekomen volkshuisvestingsdoelen, inclusief het bevorderen van eigen woningbezit?
- *Welke sturingsmodellen* (vernieuwing van relaties), gericht op de realisatie van de afgesproken maatschappelijke doelen, zijn denkbaar? Uitgangspunt is dat de betrokkenen op lokaal niveau een grotere rol krijgen, er minder regels en afrekenbare en minder vrijblijvende prestatieafspraken komen.

Ook de betekenis van Europese regelgeving, in het bijzonder de mededingingswetgeving, speelt een belangrijke rol. Een toets van de handhaafbaarheid van de huidige systematiek is wenselijk. Nederland kan ook bepleiten dat Europa de hier gewenste situatie mogelijk maakt.

Bovendien vraagt het probleem dat corporaties niemand toebehoren om tegenkrachten in de vorm van democratische processen die corrigerend kunnen werken. Het is niet de bedoeling dit vanuit Den Haag te regelen. De rol van de rijksoverheid is het inrichten van het proces om de democratische controle op plaatselijk of regionaal niveau te laten functioneren.

Er zijn enkele tendensen aan te geven wat het toekomstperspectief zou kunnen zijn. Mijn ideeën hierover zijn de volgende. Zij hebben betrekking op het vaststellen van prestaties, de controle daarop en de problematiek van bovenlokale afwegingen. Het gaat om de balans tussen sturing en vrijheid.

#### Locatiegebonden prestaties

Het formuleren van prestaties van corporaties mag niet langer in abstracte richtlijnen van de rijksoverheid blijven steken, maar moet op lokaal niveau concreet worden ingevuld. Alle corporaties moeten met gemeenten prestatieafspraken maken. Gemeenten moeten op hun beurt weten welke beleidsdoelstellingen op het gebied van de volkshuisvesting moeten worden gerealiseerd.

Ook belanghebbenden moeten een inbreng hebben, bijvoorbeeld bewoners (beheer), zorginstellingen. We moeten zoeken naar moderne vormen van democratisering, waarbij de verantwoordelijkheden van de verschillende partijen bij de sturing van en controle op de werkwijze en prestaties van corporaties helder zijn: rijksoverheid, corporaties, gemeenten, bewoners, lokale maatschappelijke organisaties zoals verslaafdenzorg, vluchtelingenwerk, RIAGG, GGD, opbouwwerk, dak- en thuislozen-

[6] WRR, *Bewijzen van goede dienstverlening*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2004.



Foto's P van O de B.

zorg, maatschappelijk werk. Als de rijksoverheid alleen de procesvereisten vastlegt en niet op de prestaties zelf ingaat, kan op plaatselijk niveau een eigen invulling aan beleidsdoelen worden gegeven. Een bijkomend voordeel is dat op lokaal niveau meer ruimte voor vernieuwende initiatieven ontstaat.

Naast het leveren van maatschappelijke prestaties is de efficiency van belang. Door het ontbreken van een vrije markt en de aanwezigheid van grote vermogens vraagt dit extra aandacht. De rijksoverheid moet voor extern financieel toezicht zorgen via het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting. De eisen op het gebied van accountancy en transparantie van corporaties lopen achter bij die van het bedrijfsleven.

#### Visitatie

Corporaties zijn zelf verantwoordelijk voor de wijze waarop zij hun doelen realiseren. Uniforme sturing op kengetallen is niet gewenst. Visitatiecommissies moeten beoordelen of corporaties aan plaatselijk overeengekomen doelen en taakstellingen voldoen. De visitatie dient onafhankelijk en extern gericht te zijn. Belangengroepen moeten een visitatie kunnen aanvragen en de resultaten moeten openbaar zijn, zodat er in alle openheid over gediscussieerd kan worden. Door vergelijking via *benchmarking* ontstaan afrekenmomenten en als een corporatie niet in staat is afspraken na te komen, is het uiterste sanctiemiddel het vertrek van het management. De drempel is thans veel te hoog en de signalen zijn te zwak. Het ministerie van vrom moet gegevens openbaar maken die het departement via BBSH krijgt. Er moet een organisatie in het leven worden

geroepen die aanwijzingen geeft, bijvoorbeeld een arbitrage-instituut.

#### Bovenlokale afwegingen

Daarnaast zijn waarborgen nodig om te zorgen dat corporaties niet in projectontwikkelaars *pur sang* veranderen. Er moet ruimte blijven voor voorzieningen die noodzakelijk zijn maar waarvoor weinig draagvlak bestaat (daklozenopvang). Ook bovenlokale afwegingen voor investeringen vragen aandacht. Een rijke corporatie kan er nu voor kiezen de huren te verlagen, maar op landelijk niveau is het belangrijker dat zulke corporaties hun middelen inzetten om op andere plaatsen de nood te lenigen. Financiële prikkels kunnen prestaties beïnvloeden. Met een heffing op basis van overreserves zijn bovenlokale afwegingen in goede banen te leiden. Heffingen zijn voor (landelijk goedgekeurde) projecten te benutten en deze afwegingen moeten op nationaal niveau gebeuren. Een onafhankelijke commissie die onderzoekt of een investeringsopgave terecht is, kan advies geven om een voorgesteld plan steun te verlenen. Op deze wijze wordt het maatschappelijk kapitaal van de corporaties breed ingezet op de plaats waar de doelstellingen het beste te behalen zijn.

#### Tot slot

De herziening van het BBSH vraagt om een fundamentele discussie over doelen en rollen. Het technocratisch denken moet een nieuwe ideologische component krijgen. Het moet duidelijk worden voor welke maatschappelijke doelen corporaties staan, zodat zij een effectieve bijdrage aan de totstandkoming van, voor bewoners, aantrekkelijke wijken en woonbuurten kunnen leveren.

# Interactie in publiek-private samenwerking

**Publiek-private samenwerking (pps) is een belangrijk instrument voor de realisatie van ruimtelijke-inrichtingsprojecten. De aard van de problematiek, de behoefte aan de integrale aanpak van problemen en de overlap van de activiteiten van publieke en private actoren op dit werkterrein maken andere dan traditionele benaderingen nodig. Ondanks succesvolle voorbeelden in vooral de stedelijke ontwikkeling, is het succes van pps in algemene zin niet onomstreden. Om de succesfactoren te achterhalen is de vraag relevant welke kenmerken het samenwerkingsproces tussen private en publieke actoren heeft en welke verbanden er tussen deze kenmerken bestaan.**

Omdat pps een praktijkverschijnsel is en er geen bruikbare wetenschappelijke theorieën voorhanden zijn die haar dimensies kunnen verklaren, staat in dit artikel empirisch materiaal centraal. Gekozen is voor een explorerende onderzoeksbenadering waarin een groot aantal projecten is bestudeerd, namelijk infrastructurele en stedelijke pps-projecten (Rijk, provincie, gemeente). Het samenwerkingsproces stond hierbij centraal.<sup>1</sup>

## Basisverbanden

Publiek-private samenwerking wordt in dit artikel geïnterpreteerd als een *tijdelijke interorganisatorische relatie*. Daarbij gaat het om twee dimensies. In de eerste dimensie zijn dat de kenmerken van publieke en private actoren (wie heeft welke belangen), van het netwerk (wie werkt met wie samen) en van het te realiseren ruimtelijke-inrichtingsproject (wat is het doel van de samenwerking). In de tweede dimensie bestaat uit de kenmerken van de tijdelijke interorganisatorische relatie zelf beoordeeld (waarom en hoe wordt samengewerkt).

Daarbij is onderscheid gemaakt tussen kenmerken die betrekking hebben op het totstandkomen van pps als tijdelijke interorganisatorische relatie en kenmerken die betrekking hebben op het functioneren ervan, onderverdeeld in economische en sociologische uitgangspunten.

Ten slotte zijn de kenmerken uit beide dimensies samengevoegd, waardoor de verbanden tussen de kenmerken uit beide dimensies zichtbaar werden. Deze zijn uiteindelijk vevat in een viertal basisverbanden:

### *Basisverband 1: economische uitgangspunten voor totstandkomen pps*

Voor de realisatie van ruimtelijke-inrichtingsprojecten zijn veel middelen nodig en die middelen

zijn schaars. Ten gevolge van deze schaarste kan ruil plaatsvinden. Voorwaarde voor de ruil van middelen tussen publieke en private actoren, met elk hun eigen organisatiedoelen en -belangen, is dat deze actoren wederzijdse afhankelijkheden kennen en hun middelen, kwaliteiten en activiteiten complementair zijn. Pps als organisatievorm van deze ruil levert meerwaarde op, zowel in als ten gevolge van het project. De daadwerkelijke keuze van actoren voor elkaar vindt plaats op basis van selectiecriteria. Deze criteria hebben betrekking op de mogelijke inbreng, rollen en nagestreefde opbrengst van de actoren.

Dit verband gaat uit van de doelrationaliteit van actoren en de samenwerking die daaruit kan ontstaan.<sup>2</sup> Om de gestelde doelen te bereiken is in het geval van schaarse middelen ruil aantrekkelijk. Ruil van hulpbronnen is een transactiegerichte beweegreden voor samenwerking en levert actoren economisch voordeel op wanneer deze hulpbronnen complementair zijn. De kans op het ontstaan van ruil wordt vergroot wanneer actoren voor het bereiken van hun doelen van elkaar afhankelijk zijn en wanneer deze ruil voor de desbetreffende actoren een surplus oplevert. De keuze voor de actoren waarmee wordt geruild, wordt bepaald door de complementariteit van hulpbronnen, onderlinge afhankelijkheid en surplusverwachtingen. Publieke en private actoren hebben elk hun eigen doelen en belangen. Voor publieke actoren zijn dit maatschappelijk rendement, verhoging van de efficiency, het behouden van de regie en de borging van het algemeen publiek belang. De rollen van publieke actoren zijn onder te verdelen naar de die van Rijk, provincie en gemeente en naar de rollen van ambtenaren en politiek binnen deze overheidslagen. De doelen en belangen van private actoren

[1] M. Bult-Spiering, *Publiek-private samenwerking; de interactie centraal*, Utrecht: Lemma 2003.

[2] C. Alter & J. Hage, *Organizations working together*, Newbury Park: Sage 1993; O.E. Williamson, *Markets and hierarchies: analysis and antitrust implications*, New York: Free Press 1983.

zijn bedrijfseconomisch rendement, verhoging van de efficiency en het borgen van het aandeelhoudersbelang. De rollen die zij daartoe vervullen zijn die van ontwerper, ontwikkelaar, uitvoerder, financier en belegger.

Samenwerking wordt interessant wanneer actoren voor het bereiken van hun doelen middelen nodig hebben waarover zij zelf niet beschikken, zoals financiële middelen, capaciteit en expertise. Ruil vindt plaats wanneer actoren complementair en wederzijds afhankelijk zijn en als wordt verwacht dat samenwerking meerwaarde voor de actoren oplevert. De uiteindelijke selectie van actoren gebeurt op basis van selectiecriteria, gebaseerd op mogelijke inbreng en nagestreefde opbrengst van de actoren.

#### *Basisverband 2: sociologische uitgangspunten voor totstandkomen pps*

Of langdurige niet-hiërarchische relatiepatronen tussen publieke en private actoren tot pps in een concreet ruimtelijke-inrichtingsproject leiden is van vijf sociologische factoren afhankelijk:

- de bereidheid tot samenwerking van actoren en het bewustzijn van hun onderlinge afhankelijkheid,
- erkenning door actoren van elkaars recht om actief te zijn op dat specifieke terrein van de ruimtelijke inrichting,
- positieve verwachtingen en perceptie van elkaars uitgangspunten, doelen, belangen, mogelijke inbreng, competentie en betrouwbaarheid,
- positieve verwachtingen en perceptie van de effecten van de samenwerking op het eigen imago/identiteit en het eigen vermogen tot samenwerken vanuit de cultuur en structuur van de eigen organisatie,
- de vergelijkbaarheid van de actoren op kenmerken als structuur en cultuur, doelen, werkwijzen, expertiseniveau en ideologische consensus (overeenstemming in waarden- en normenpatronen).

Voor de verklaring van het ontstaan van tijdelijke interorganisatiele relaties zijn naast economische ook sociologische uitgangspunten te onderscheiden. Samenwerking kan economisch gezien aantrekkelijk zijn, maar als bepaalde sociologische factoren niet aanwezig zijn, is de kans op het ontstaan van relaties klein. Of betrekkingen tussen actoren tot pps leiden als tijdelijke interorganisatiele relatie is vanuit een sociologische benadering van de volgende factoren afhankelijk:<sup>3</sup>

- samenwerkingsbereidheid: actoren zijn bereid tot samenwerken,

- symmetrisch interdependentiebewustzijn: actoren zijn zich bewust van hun onderlinge afhankelijkheid,
- domeinconsensus: actoren erkennen elkaars recht om op een bepaald domein werkzaam te zijn,
- perceptie en verwachtingen omtrent de mogelijke samenwerkingspartner,
- vergelijkbaarheid van de actoren: de mate waarin structuur, cultuur, doelen, werkwijze, expertiseniveaus en ideologische uitgangspunten van de actoren vergelijkbaar zijn.

#### *Basisverband 3: economische uitgangspunten voor functioneren pps*

Ruimtelijke-inrichtingsprojecten zijn gericht op het oplossen van specifieke maatschappelijke problemen en bergen grote risico's in zich. Per soort project of zelfs per projectfase kunnen deze verschillend zijn. Daarom staat de keuze voor contractvorm en projectorganisatie per projectsoort en projectfase centraal. Hierbij moet rekening worden gehouden met het feit dat de projectorganisatie sterk met de traditionele organisatie van de publieke actor zal

## Samenwerking wordt interessant wanneer actoren voor het bereiken van hun doelen middelen nodig hebben waarover zij zelf niet beschikken

verschillen en met het feit dat er verschillen bestaan tussen de organisatiestructuren van publieke en private actoren. Nadat deze keuze is gemaakt zullen de partners gezamenlijk naar het oplossen van het probleem streven, waarbij zowel maatschappelijke als bedrijfseconomische baten worden gerealiseerd.

In het derde basisverband staat de *contract-centered approach* centraal.<sup>4</sup> Vanuit deze economische invalshoek wordt een verklaring van het functioneren van tijdelijke interorganisatiele relaties gegeven. De nadruk ligt op de vorm of structuur van de samenwerkingsrelatie en de daarbij gekozen contractvorm. Uitgangspunt is dat de tijdelijke interorganisatiele relatie een *opportunity network* is, een wederzijdse verplichting voor de realisatie van een bepaald doel.

Ruimtelijke-inrichtingsprojecten zijn oplossingen voor specifieke (maatschappelijke) problemen en hebben grote risico's. Vanwege het maatschappelijke belang is draagvlak voor deze projecten noodzakelijk. Aan stedelijke ontwikkelings- en infrastructuurele projecten liggen verschillende soorten maatschap-

[3] .H.T.H. Andriessen, *Organisaties en hun relaties*, IVA Methodencahiers nr. 6, Tilburg 1989; J.F.H. Schultz, *EDI: kansspel, machtsspel of samenspel*, Alphen aan den Rijn: Samsom 1994.

[4] A. Madhok, 'Opportunism and trust in joint venture relationships: an exploratory study and a model', *Scandinavian journal of management* 1995-1, p. 57-74.,

pelijke problemen ten grondslag. In de projectorganisatie en de contracten komen de besluitvormingsstructuren en processen van publieke en private actoren samen. Tussen de projectorganisatie en de traditionele besluitvormingsstructuren en -

## Ruimtelijke-inrichtingsprojecten zijn gericht op het oplossen van specifieke maatschappelijke problemen en bergen grote risico's in zich

processen van de individuele organisaties van de actoren bestaan verschillen, die bovendien voor publieke actoren vaak groter zijn dan voor private actoren. Ook tussen de besluitvormingsstructuren en -processen van publieke en private actoren bestaan verschillen.

### *Basisverband 4: sociologische uitgangspunten voor functioneren pps*

De pps-relatie is bewust aangegaan en wordt door de volgende sociologische concepten gekenmerkt:

- commitment, openheid, teamgeest en sociaal-emotionele binding
- vertrouwen
- acceptatie en respect
- flexibiliteit
- volharding: gezamenlijk zoeken naar oplossingen
- dynamiek: ten gevolge van beperkte onderlinge afhankelijkheid.

De interne verhoudingen binnen de publieke en de private organisaties zijn mede bepalend voor de mate waarin deze concepten aanwezig zijn.

In dit vierde en laatste basisverband is de *relationship-centered approach* het uitgangspunt.<sup>5</sup> Vanuit deze sociologische benadering wordt een verklaring van het functioneren van tijdelijke interorganisatiele relaties gegeven. De nadruk ligt op de verhouding tussen de actoren en hun gedrag ten opzichte van elkaar en kan getypeerd worden aan de hand van sociologische concepten. Het gaat daarbij niet alleen om de verhouding tussen publieke en private actoren, maar ook om die tussen publieke en private actoren onderling. PPS zou een bewust aangegane relatie moeten zijn, waarin sprake is van *commitment* (openheid, teamgeest en betrokkenheid), vertrouwen, acceptatie en respect, flexibiliteit (de ruimte voor het anders omgaan met zaken dan actoren vanuit hun eigen organisatie gewend zijn), volharding (het gezamenlijk zoeken naar oplossingen) en dynamiek.

### **Procesregels**

PPS vraagt een andere benadering dan traditionele organisatievormen en een andere samenwerking tussen publieke en private actoren. Bij het toepassen van pps moet het procesverloop in ogenschouw worden genomen. De regels daarvoor zijn te verdelen in regels voor het *totstandkomen* en het *functioneren*.

#### *Regels voor het tot stand komen*

*Publieke actoren zijn gericht op het bereiken van maatschappelijk rendement dat zij in ruimtelijke-inrichtingsprojecten in hoofdzaak verwezenlijken door de ontwikkeling van een kwalitatief hoogwaardige woon- en werkomgeving. Het verbeteren van de bereikbaarheid en de versterking van de (stedelijke/regionale) economie zijn er onderdeel van, net als de sociale doelstellingen met betrekking tot achterstandsgebieden en de vermindering van overlast. De versterking van het imago van de publieke actor als economische en sociale voorwaardenschepper en stimulator kan bijdragen aan de realisatie van de doelstelling.*

*Private actoren zijn gericht op het bereiken van bedrijfs-economisch rendement dat zij door het genereren van omzet en winst behalen. Omzet en winst worden door marktconforme productie en continuïteit behaald. Deze continuïteit is voor private actoren bij ruimtelijke-inrichtingsprojecten verschillend en het opdoen van ervaring en versterking van het imago kunnen een belangrijke bijdrage aan de bedrijfscontinuïteit leveren. Andere aspecten die maken dat private actoren hun bedrijfseconomisch rendement kunnen behalen zijn het veiligstellen van publieke procedures en het waarborgen van de kwaliteit van de projectomgeving. Afhankelijk van de bedrijfsactiviteiten ligt de continuïteit in hoofdzaak in de exploitatie van vastgoed, het leveren van bouwcapaciteit, onderhoudscapaciteit of de ontwikkeling van een (master)plan.*

*De inbreng van publieke en private actoren in pps kan bestaan uit financiële middelen, kennis en ervaring, grond, capaciteit, kernactiviteiten en hun netwerk. De kernactiviteiten van publieke actoren zijn procesregie en coördinatie, bevoegdheden en bestuurskracht en politiek commitment. Voor private actoren zijn dat, afhankelijk van het werkteerrein van de private actor, projectmanagement, ontwikkelen, ontwerpen, bouwen, exploiteren en/of beheren en onderhouden.*

*PPS wordt nagestreefd wanneer zij (naar verwachting) meerwaarde oplevert. Deze meerwaarde kent vier verschijningsvormen:*

[5] R.S. Achrol, 'Changes in the theory of interorganizational relations in marketing: toward a network paradigm', *Journal of the Academy Marketing Science*, 1997-1, p. 56-71; A.J.A. Godfroy, 'Dynamische netwerken', *M&O* 1992-4, p. 365 t/m 375.

- inhoudelijke meerwaarde door integrale benadering van de problematiek en de realisatie van verschillende, elkaar versterkende functies,
- financiële meerwaarde door verdeling van risico's en vereveningsmogelijkheden, waardoor een betere prijs/kwaliteit verhouding wordt gerealiseerd,
- procesmatige meerwaarde door het vroegtijdig samenbrengen van complementaire kennis en ervaring en afstemming van doelen en belangen,
- externe meerwaarde door afstemming van verschillende projecten of projectinitiatieven in een bepaald gebied.

*De uiteindelijke selectie van samenwerkingspartners vindt plaats op basis van criteria.* De aard van deze criteria is afhankelijk van de rol van de private partner en het soort project. Wanneer de primaire rol van de private actor een ontwikkelende of exploiterende is en het belang daarmee primair in het begin van het project ligt, vindt selectie plaats op basis van visie of plannen, haalbaarheidsstudies en ervaring. Wanneer de primaire rol van de private actor een uitvoerende is, vindt selectie voornamelijk plaats op basis van het criterium prijs en bestaat de selectie uit een (openbare Europese) aanbestedingsprocedure.

#### *Regels functioneren pps*

- Aan ruimtelijke-inrichtingsprojecten liggen (maatschappelijke) problemen ten grondslag. Deze problemen zijn hoofdzakelijk terug te voeren op leefbaarheids- en bereikbaarheidsproblemen. Het maatschappelijk belang van ruimtelijke-inrichtingsprojecten maakt draagvlak van de (in)direct belanghebbenden en gebruikers noodzakelijk. Bovendien zijn ruimtelijke-inrichtingsprojecten vaak complex en risicovol en vragen zij om een integrale benadering.
- Stedelijke projecten zijn van lokaal belang en vooral inhoudelijk en organisatorisch complex. De integrale benadering komt tegemoet aan de inhoudelijke complexiteit en komt tot uitdrukking in de integratie van de verschillende te realiseren functies in het project. Bij projecten met lokaal belang zijn de gebruikers van de te realiseren voorzieningen duidelijker aanwijsbaar en is er vaak sprake van herstructurering en daarmee van posities. Hierin komt de organisatorische complexiteit van stedelijke projecten tot uitdrukking.
- Infrastructurele projecten zijn van lokaal, regionaal of (inter)nationaal belang en vooral technisch en organisatorisch complex. De integrale benadering komt tegemoet aan de technische complexiteit en komt tot uitdrukking in integratie van activiteiten in de verschillende projectfasen. Bij lokaal belang overstijgende projecten zijn meerdere publieke actoren betrokken; hierin ligt de basis van de organisatorische complexiteit van infrastructurale projecten.
- De projectorganisatiestructuur en contractvorm van pps worden per soort project vastgesteld: bovendien heeft zij voor de verschillende soorten projecten betrekking op verschillende projectfasen. In stedelijke projecten wordt vooral samengewerkt op basis van intentie- en samenwerkingsovereenkomsten. De projectorganisatie bestaat uit een stuurgroep, een beleids/coördinatiegroep en werkgroepen. Overige (in)direct belanghebbenden worden bij stedelijke projecten vooral in klankbordgroepen betrokken. Pps bij stedelijke ontwikkelingsprojecten heeft in de meeste gevallen betrekking op alle fasen van het projecttraject. In enkele gevallen begint de pps later, in de planontwikkelingsfase, of houdt eerder op, voor of na de uitvoering.
- De relatie tussen publieke en private actoren in pps wordt gekenmerkt door dynamiek ten gevolge

#### **PPS. Het standpunt van de minister**

Minister Peijs van Verkeer & Waterstaat heeft in een interview in *de Volkskrant* (17 juli 2004) gezegd dat 'ze nooit geloofd heeft in miljarden die door het bedrijfsleven aan infrastructuur zouden worden meebetaald'. Dat is volgens het lid van de Tweede Kamer Hofstra (VVD) tegengesteld aan de teneur van eerdere uitlatingen van de minister over pps (Verslag Algemeen Overleg 'Nota Mobiliteit van 30 juni 2004) en haar brief aan de Kamer daarover van 7 juli 2004 (Kamerstuk 29200 XII, nr. 149). De minister toont zich in het interview een groot voorstander van publiek-private samenwerking, niet alleen in incidentele gevallen maar 'structureel' en niet alleen bij de aanleg van infrastructuur maar ook bij beheer en onderhoud. Die samenwerking moet dan wel voor zowel burgers als bedrijfsleven 'tot meerwaarde' leiden. De minister ziet in het bevorderen van nieuwe vormen van pps een belangrijke taak weggelegd voor de *Regieraad voor de Bouw* en een speciaal opgerichte *task force* op haar departement.

In haar antwoord (Tweede Kamer, 2003-2004, 2013) licht de minister toe dat bundeling van expertise, financiën en krachten tot efficiency- en innovatiewinsten kan leiden, waardoor meer projecten - vaak sneller - met hetzelfde belastinggeld kunnen worden gerealiseerd (ontwerp Zuiderzeelijn, Leiden-Burgerveen). In de toekomst krijgen alle grotere investeringsprojecten in de fase van verkenning en planstudie een marktscan om de beste wijze en het beste moment van marktinschakeling vast te stellen. Efficiencywinst is ook te behalen door ontwerp en aanleg in één contract te bundelen of door uit gebiedsopbrengsten een deel van de aanlegkosten van de infrastructuur te financieren (Sijtwende in Den Haag). Zij wil voor de A15/A4-corridor Maasvlakte-Rotterdam-Antwerpen een grootschalige toepassing van pps in combinatie met tolheffing en gebiedsontwikkeling.

De minister waarschuwt wel dat private medewerking niet gratis is. Het bedrijfsleven wil in ruil voor zijn inbreng rendement behalen. De kosten daarvan zullen door de overheid of uit de exploitatie van het project gefinancierd moeten worden.

*Redactie*

van de beperkte onderlinge afhankelijkheid van actoren.

- De interne verhoudingen binnen publieke en private organisaties zijn mede bepalend voor de mate waarin deze factoren aanwezig zijn. Vooral de bestaande interne publieke verhoudingen hebben op de aanwezigheid van de sociologische factoren een negatieve invloed.

**PPS in de praktijk: voorwaarden**

De procesregels maken duidelijk wat pps is en volgens welke regels het interactieproces verloopt. Om te kunnen beoordelen waarom zij een bruikbaar instrument is voor de aanpak van een specifiek probleem, moeten ook de voorwaarden waaronder zij de grootste kans van slagen heeft worden gezien.

*Voorwaarde I*

Optimale mogelijkheden voor ruil en meerwaarde ontstaan wanneer:

- de ruimtelijke problematiek integraal wordt benaderd. De integraliteit kan bestaan uit een combinatie van elkaar versterkende functies in een gebied of uit een combinatie van projectfasen en de daarbij behorende activiteiten,
- vroegtijdig een keuze voor pps en voor de samenwerkingspartners wordt gemaakt op basis van complementariteit en onderlinge afhankelijkheid; actoren kunnen dan gezamenlijk die oplossing voor het ruimtelijke probleem bedenken die zowel voldoende maatschappelijke als voldoende bedrijfseconomische baten oplevert.
- de pps zal meerdere projectfasen moeten beslaan om voldoende, procesmatige en financiële, meerwaarde te creëren.

*Voorwaarde II*

De uitgangspunten van publieke en private actoren verschillen: dit zet de vergelijkbaarheid van de actoren onder druk en vraagt om:

- een voor het specifieke project ingestelde projectorganisatie met gemandateerde vertegenwoordigers van de publieke en private organisaties, voor de realisatie van het gezamenlijke project,
- ruimte in de pps voor het realiseren van de individuele doelstellingen.

*Voorwaarde III*

De sociologische voorwaarden zijn:

- actoren zijn zich bewust van hun algemene onderlinge afhankelijkheid en bereid tot samenwerking,
- ze erkennen elkaars recht om actief te zijn op de voor de projecten specifieke vakgebieden (domeinconsensus),
- ze hebben grotendeels positieve verwachtingen van elkaars uitgangspunten, doelen, belangen, inbreng, competentie en betrouwbaarheid,
- ze hebben positieve verwachtingen van de effecten van de samenwerking op het eigen imago en het vermogen tot samenwerken vanuit de cultuur en structuur van de eigen organisatie.

*Voorwaarde IV*

PPS is een verhouding tussen personen. Dit betekent dat:

- de relationele concepten *commitment*, vertrouwen, acceptatie, respect, flexibiliteit en volharding pps kunnen maken of breken,
- vooral de persoonlijke *fit* aandacht nodig heeft,
- continuïteit in de bemensing en continuïteit van de projectleiding.

**BOEKSIGNALEMENTEN**

**In 't Veld-bundel**

Peter van der Knaap e.a., *Traject management. Beschouwingen over beleidsdynamiek en organisatieverandering*, Utrecht: Lemma 2004, ISBN 90 5931 333 X.

Bundel ter gelegenheid van het afscheid van Roel in 't Veld als hoogleraar aan diverse universiteiten. Onder trajectmanagement worden de expansie en intensivering van activiteiten van de

publieke sector op een aantal specifieke terreinen verstaan, zoals interventies op het terrein van zorg en onderwijs. Vooral veranderingen in de overheidsrol daarin staan daarin centraal. In beleidsnetwerken van vandaag overheerst de strijd om doelstellingen en belangen, worden maatschappelijke problemen gekenmerkt door complexiteit, onzekerheid en een dynamische context en is de effectiviteit problematisch. Trajectmanagement is een

concept dat inhoud en processen van beleid probeert te koppelen aan verscheidenheid, dynamiek, onzekerheid en relativiteit. Dit boek geeft, mede aan de hand van casussen, theoretische achtergronden, methoden en ontwerpprincipes.