

Het lange koord tussen portefeuillebeleid en investerings van woningcorporaties



Nico Nieboer

Het lange koord tussen portefeuillebeleid en investeringen van woningcorporaties

De serie **Bouwmanagement en Technisch Beheer**
wordt uitgegeven door IOS Press

IOS Press BV
Nieuwe Hemweg 6b
1013 BG Amsterdam
The Netherlands
Fax +31-20-6870019
E-mail: info@iospress.nl

Deze publicatie is verzorgd door
Onderzoeksinstituut OTB
Technische Universiteit Delft
Jaffalaan 9, 2628 BX Delft
Tel. (015) 2783005
Fax (015) 2784422
E-mail mailbox@otb.tudelft.nl
<http://www.otb.tudelft.nl>

Het lange koord tussen portefeuillebeleid en investeringen van woningcorporaties

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor
aan de Technische Universiteit Delft,
op gezag van de Rector Magnificus Prof. dr. ir. J.T. Fokkema,
voorzitter van het College voor Promoties,
in het openbaar te verdedigen op dinsdag 29 september 2009 om 12.30 uur
door

Nicolaas Ebel Tiddo NIEBOER
doctorandus in de sociale geografie

geboren in Amsterdam

Dit proefschrift is goedgekeurd door de promotoren:

Prof. dr. P.J. Boelhouwer

Prof. dr. ir. H.J. Visscher

Copromotor:

Dr. ir. V.H. Gruis

Samenstelling promotiecommissie:

Prof. dr. P.J. Boelhouwer, Technische Universiteit Delft, promotor

Prof. dr. ir. H.J. Visscher, Technische Universiteit Delft, promotor

Dr. ir. V.H. Gruis, Technische Universiteit Delft, copromotor

Prof. dr. ir. G.R.W. de Kam, Radboud Universiteit Nijmegen

Prof. dr. ir. H. Priemus, Technische Universiteit Delft

Prof. dr. ing. G.R. Teisman, Erasmus Universiteit Rotterdam

Prof. ing. A.F. Thomsen, Technische Universiteit Delft

Dit onderzoek is tot stand gekomen in het kader van het onderzoeksprogramma Corpovenista, waarin is samengewerkt door een tiental woningcorporaties (De Alliantie, Haag Wonen, De Key, Het Oosten, Stadswonen, Staedion, Vestia, Woonbron, De Woonplaats en Ymere), Aedes vereniging van woningcorporaties, Onderzoeksinstituut OTB van de Technische Universiteit Delft en onderzoeksgroepen van de Universiteit Utrecht en de Universiteit van Amsterdam. Corpovenista heeft onderdeel uitgemaakt van het wetenschappelijke deel van het kennisontwikkelingsprogramma 'Vernieuwend Ruimtegebruik' van Habiforum.

Ontwerp/dtp-opmaak: Cyril Strijdonk Ontwerpburo, Gaanderen

Foto's: Axel Smits; foto's in hoofdstuk 4 door auteur

Druk: Haveka, Alblisserdam

ISSN: 1387-3350; 24

ISBN: 978-90-5199-523-7

NUR 755

© Copyright 2009 by Nico Nieboer. No part of this book may be reproduced in any form by print, photoprint, microfilm or any other means, without written permission from the author.

Inhoudsopgave

1 Inleiding	1
1.1 Aanleiding tot het onderzoek	1
1.2 Begripsbepaling	6
1.3 Doelstelling en vraagstelling van het onderzoek	9
1.4 Methode van onderzoek	13
1.5 Leeswijzer	17
2 Theoretische en nationale context	19
2.1 Strategische planning	19
2.2 Theorieën en benaderingen over besluitvorming in planning	26
2.3 Beleidsdoorwerking	30
2.4 Regulering en beleidsvrijheid van de sociale-huursector ...	33
2.5 Methoden en technieken voor beleidsontwikkeling in de sociale-huursector	39
2.6 Implicaties voor het onderzoek: wat te verwachten?	50
3 Doelstellingen en methoden in het voorraadbeleid van corporaties	53
3.1 Overzicht portefeuilledoelstellingen	54
3.2 Procesmodellen	56
3.3 Classificatie en labeling van investeringsvoornemens ...	59
3.4 Afwegingsmethoden	64
3.5 Bepaling verkoopvijver	67
3.6 Ontwikkelingen in de tijd	69
3.7 Conclusies	71
4 Doelstellingen en methoden in het voorraadbeleid van vastgoedbeleggers	73
4.1 Totstandkoming aandeel vastgoed	74
4.2 Totstandkoming aandeel woningen	76
4.3 Uitgangspunten voor omvang en samenstelling woningportefeuille	76
4.4 Doorlichting van de complexen	78
4.5 Afweging tussen aanhouden en afstoten	80
4.6 Verwerving	82
4.7 Investerings in aan te houden woningen	84
4.8 Ontwikkelingen en constanten in de tijd	85
4.9 Vergelijking met de sociale-huursector	87
5 Doorwerking portefeuillebeleid in investeringen	91
5.1 Ymere	93
5.2 De Key	103

5.3	Staedion	113
5.4	Trudo	122
5.5	Volkshuisvesting Arnhem	131
5.6	Waterweg Wonen	142
5.7	Conclusies	151
6	Naar een gewijzigd procesmodel	157
6.1	Overwegingen vooraf	157
6.2	Uitgangspunten van het gewijzigde model	158
6.3	Schets van het model	161
7	Conclusies	169
	Literatuur	185
Bijlage A	Investerings door onderzochte corporaties in woningcomplexen in geselecteerde buurten	197
Bijlage B	Geïnterviewde personen	221
Bijlage C	Voor de interviews gebruikte checklists	225
	Summary	237
	Curriculum Vitae	245

1 Inleiding

1.1 Aanleiding tot het onderzoek

Maatschappelijke achtergrond

In dit boek staat de relatie centraal tussen het portefeuillebeleid van Nederlandse sociale verhuurders en hun daadwerkelijke investeringen in hun woningen. De maatschappelijke achtergrond van het onderzoek hiernaar ligt in een toegenomen belangstelling onder sociale verhuurders voor de ontwikkeling van een eigen, geprofessionaliseerd en ook marktgeoriënteerd voorraadbeleid. In verband hiermee zijn vier factoren aan te geven, die de behoefte aan een dergelijk voorraadbeleid in de laatste twintig jaar aanzienlijk vergroot hebben:

1. de zelfstandiging van de Nederlandse sociale-huursector;
2. de dynamiek in de eisen die aan de woningvoorraad gesteld worden;
3. de interne structuur van de Nederlandse sociale-huursector;
4. de stedelijke herstructurering.

Op elk van deze factoren wordt in het volgende afzonderlijk ingegaan.

De eerste factor ligt in de politiek: privatisering, deregulering en vermindering van overheidssubsidies hebben de positie van de sociale-huursector in de afgelopen twee decennia ingrijpend veranderd. De slagzin 'meer markt, minder overheid' geeft kernachtig de politieke achtergrond en tevens de richting van deze dynamiek weer. Eén van de mijlpalen in deze ontwikkeling is de inwerkingtreding in 1993 van het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) geweest, welke regeling met zijn grotere nadruk op verantwoording achteraf en minder nadruk op voorschriften vooraf afwijkt van zijn voorganger, het Besluit Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting (BTIV). Een andere mijlpaal is de in 1995 ingezette bruteringsoperatie geweest, waarmee de financiële banden tussen rijksoverheid en sociale verhuurders zijn verbroken. Sociale verhuurders zijn daardoor financieel minder afhankelijk van de overheid geworden, maar daar staat tegenover, dat hun eventuele financiële risico's in veel mindere mate zijn afgedekt en zij bijgevolg financieel meer op eigen benen moeten staan.

De tweede factor ligt in de voortdurend veranderende maatschappelijke situatie en de gevolgen daarvan voor de eisen die aan de woningvoorraad worden gesteld. Om te beginnen is er het welvaartsverloop, dat ondanks conjuncturele schommelingen over de lange termijn bezien een stijgende lijn vertoont. Deze ontwikkeling heeft ertoe geleid dat het woningaanbod woontechnisch is achtergebleven bij de woningvraag. Mede hierom wordt herstructurering van delen van de voorraad gewenst gevonden. Een ander voorbeeld van veranderende eisen aan de woningvoorraad ligt in de opkomst van duurzaamheidsthema's zoals energiebesparing en milieulastreductie. Sinds kort zijn woningeigenaren verplicht om bij transactie van hun woning het energielabel te tonen. Introductie van deze labels geeft naar alle waarschijnlijkheid een impuls aan ambities en, daaruit voortvloeiend, acties om de ener-

Tabel 1.1 Aantal woningcorporaties in Nederland naar grootteklasse op 31 december 2007

Aantal woningen (inbegrepen onzelfstandige wooneenheden)	Aantal corporaties	Percentage corporaties
Minder dan 500	63	14 %
500-5.000	256	56 %
5.000-10.000	81	18 %
10.000-20.000	35	8 %
meer dan 20.000	20	4 %
Totaal	455	100 %

Bron: CFV, 2008, blz. 18

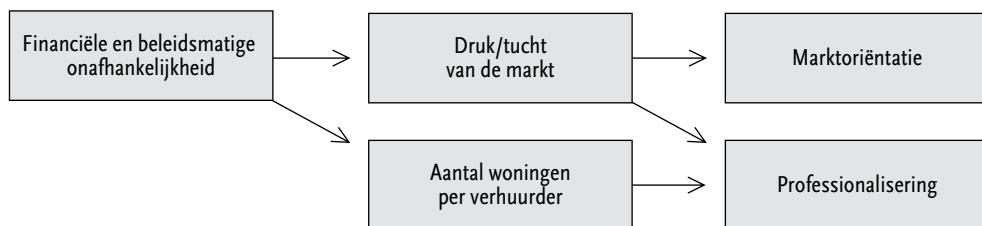
gieprestatie van de woningvoorraad te verbeteren. Weliswaar vindt vernieuwing van de voorraad ook plaats door uitbreiding ervan met nieuwe woningen, maar deze nieuwbouw is bij lange na niet genoeg om aan de vraag naar meer kwaliteit te voorzien. Aanpassing aan de gewijzigde woningvraag moet daarom ook plaats vinden door aanpassing van het bestaande woningaanbod. De noodzaak hiertoe zal wellicht verder groeien, omdat het relatieve belang van toevoeging aan de woningvoorraad almaar afneemt.

De derde factor, die niet per se aanleiding geeft tot een marktgeoriënteerd voorraadbeleid, maar wel tot een (verdere) professionalisering van dit beleid, is de interne structuur van de sociale-huursector zelf. In Nederland is de vermindering van overheidsbemoeienis met de corporatiesector gevolgd door een fusiegolf, die nog steeds niet voorbij is. Vanwege deze fusies is het aantal corporaties geslonken van 767 in 1997 tot 492 in 2005 (Ministerie van VROM, 2007, blz. 158). In 2005 was het gemiddelde aantal woningen (met inbegrip van onzelfstandige wooneenheden, zoals studentenkamers) per corporatie 4.894, wat veel hoger is dan het gemiddelde van 3.138 in 1997 (Ministerie van VROM, 2007, blz. 158) en hoog is in vergelijking met andere Europese landen. Eind 2007 was het aantal corporaties verder gedaald naar 455 (CFV, 2008, blz. 18). In tabel 1.1 is het aantal corporaties per grootteklasse op dat ogenblik weergegeven.

Als voornaamste redenen voor het aangaan van een fusie zijn uit een enquête onder sociale verhuurders (Van Veghel, 1999) naar voren gekomen: vergroting van de professionaliteit van de organisatie, verbetering van de dienstverlening en verbetering van de marktpositie. Zo de wens tot professionalisering al geen reden voor een fusie is, is het resultaat ervan, namelijk een grotere omvang van de organisatie, er een reden voor. Immers, kan bij een kleine, overzichtelijke woningvoorraad kan de directie nog voor een groot deel afgaan op haar parate kennis van de complexen die de organisatie in beheer heeft, bij een grote woningvoorraad is dit veel minder mogelijk en zal zij de informatie op een andere wijze moeten verkrijgen. Om ook over een grote woningvoorraad overzicht te hebben, is de noodzaak van structuur en systematiek groter.

Opgemerkt zij, dat de professionalisering van het voorraadbeleid niet noodzakelijkerwijs een vergroting van de marktoriëntatie hoeft te betekenen. In beginsel kunnen beide ontwikkelingen onafhankelijk van elkaar plaats vinden. Figuur 1.1 geeft een overzicht van de veronderstelde relaties tussen

Figuur 1.1 Veronderstelde relaties tussen financiële en beleidsmatige onafhankelijkheid, professionalisering en marktorientatie van de sociale-huursector



financiële en beleidsmatige onafhankelijkheid, professionalisering en markt-oriëntatie.

De vierde factor die een stimulans heeft gevormd voor een geprofessionaliseerd en marktgeoriënteerd voorraadbeleid ligt in de stedelijke herstructurering. Het investeringsbeleid van de sociale verhuurders is wat Nederland betreft des te actueler in de zogeheten herstructureringsgebieden, omdat daar in de afgelopen en komende jaren een grootscheepse aanpak van de woningvoorraad aan de orde is. Het vorm en inhoud geven aan deze herstructurering is voor vele verhuurders aanleiding geweest hun voorraadbeleid (verder) te ontwikkelen.

Als reactie op bovengenoemde ontwikkelingen is de verwachting gerechtvaardigd dat strategisch en marktgeoriënteerd gedrag onder de sociale verhuurders toegenomen is en zich vertaald heeft in het voorraadbeleid van deze organisaties. Vergelijkbare ontwikkelingen zijn waargenomen in Engeland en Duitsland, waar ook sprake is van een zekere terugtrek van de overheid uit de sociale-huursector (vgl. Walker & Smith, 1999; Pelzl, 1999a en b). Beheersing van financiële risico's en een goede marktpositie van het woningbezit kunnen belangrijke drijfveren zijn om een marktgericht, strategisch voorraadbeleid op te zetten. Deze ontwikkelingen kunnen van groot belang zijn voor de herstructurering van de woningvoorraad, temeer omdat verhuurders ten opzichte van de overheid een zelfstandigere en invloedrijkere positie innemen dan voorheen.

Aanleiding vanuit de literatuur

In de loop van de jaren is veel literatuur verschenen die ingaat op het volkshuisvestingsbeleid van de Nederlandse overheid. Aangezien deze overheid een deel van de zeggenschap aan de verhuurders heeft overgedragen, is het des te zinvoller geworden om het beleid van verhuurders centraal te stellen. Sinds de verzelfstandiging van de Nederlandse sociale-huursector in de jaren 80 is dat ook in toenemende mate gebeurd. Over de marktorientatie en de professionalisering in het voorraadbeleid zijn verschillende proefschriften verschenen, waarvan we hier Van den Broeke (1998), Gruis (2000), Straub (2001), Dreimüller (2008) en Koolma (2008) noemen. Kort verwoord staan de volgende onderwerpen in deze publicaties centraal.

- Van den Broeke concentreert zich op de instrumenten voor de ontwikkeling van strategisch voorraadbeleid (over dit begrip meer in paragraaf 1.2)

en presenteert hiervoor een procesmodel.

- Gruis gaat in op het gebruik van financiële instrumenten, in het bijzonder de bedrijfswaarde, bij het ontwikkelen van het voorraadbeleid van woningcorporaties.
- Straub richt op het technisch beheer van woningcorporaties en presenteert een model waarin dit beheer wordt afgeleid uit het strategisch voorraadbeleid van deze organisaties.
- Driemüller's proefschrift gaat over verandermanagement binnen woningcorporaties en presenteert een model om aan deze vorm van aansturing gestalte te geven.
- Koolma gaat na, in hoeverre de door woningcorporaties voorgenomen gedragingen zichtbaar zijn in hun feitelijke gedragingen en zoekt verklaringen voor eventuele discrepanties tussen beide. Bewust spreekt Koolma in dit verband niet over 'beleid', maar over 'gedrag', omdat zijn onderzoek naar eigen zeggen geen bestuurskundige, maar een psychologische en organisatiekundige inslag heeft.

Van de hier genoemde proefschriften is dat van Van den Broeke de meest directe aanleiding voor het in deze publicatie beschreven onderzoek. In vervolg op het onderzoek van Van den Broeke komt in dit onderzoek komt aan de orde, welke (verdere) methoden voor strategische beleidsvorming onder woningcorporaties worden gehanteerd, in hoeverre zij sturend blijken voor hun investeringskeuzen en welke lessen hieruit kunnen worden getrokken voor de bestaande modellen voor strategische planning.

Een andere aanleiding voor het onderzoek ligt in het feit, dat de literatuur over modellen, methoden en technieken voor strategische beleidsvorming, ondanks een groeiende stroom publicaties gericht op niet-winstbeogende organisaties (bijvoorbeeld Bryson, 2004; Allison & Kaye, 2005; Mouwen, 2006) veelal geschreven is vanuit het perspectief van commerciële ondernemingen, waarbij winstoptimalisering centraal staat. Daarnaast is er literatuur die primair op de marketing van producten is gericht. Productsegmentering en sterkte-zwakteanalyses op bedrijfs- en productniveau spelen hierin een grote rol (bijvoorbeeld Ansoff & McDonnell, 1990; Tettero, 1991; Kotler, 1994). Daarbij is de aanwezige literatuur voor een aanzienlijk deel economisch en/of wiskundig van aard (nutscurven, differentiaalvergelijkingen) (bijvoorbeeld De Bruin, 1991; Golub, 1997; Zank, 1999).

Toepassing van het genoemde perspectief van commerciële ondernemingen in de Nederlandse sociale-huursector is in zoverre gerechtvaardigd dat, gelet op de eerder geschetste maatschappelijke ontwikkelingen, het in de rede ligt om een commercialisering van het voorraadbeleid van sociale verhuurders te verwachten. Immers, vanwege de verminderde overheidsinvloed op de sociale-huursector kan de grens tussen deze sector en de commerciële-huursector vervaagd zijn. Ferlie (2002) wijst erop dat zich in de westerse wereld verschillende ontwikkelingen binnen de publieke sector hebben voorgedaan waardoor

(semi-)overheidsorganisaties, met name uitvoeringsorganen en agentschappen, qua aansturing en management meer zijn gaan lijken op private ondernemingen. Iets vergelijkbaars kan gesteld worden over private niet-winstbeogende instellingen, zoals woningcorporaties. Dit roept de vraag op in hoeverre het voorraadbeleid van sociale verhuurders gaat lijken op dat van commerciële verhuurders. Nu al zijn er voorbeelden te geven van sociale verhuurders die de beleggeroptiek (kortweg te omschrijven als: denken en beslissen vanuit rendement en risico) tot wezenlijk onderdeel van hun portefeuillebeleid hebben gemaakt (zie Noyon, 2005; Van Hoessel, De Jong & Pouw, 2006). In hoeverre dergelijke opvattingen, zo zij worden aangehangen, doorklinken in de investeringen van de betreffende corporaties komt in dit onderzoek aan de orde.

Tegen het gebruik van op het bedrijfsleven geschoeide methoden en technieken voor strategische beleidsvorming in de sociale-huursector kan worden ingebracht, dat zij geen recht doen aan het onderscheid tussen niet-winstbeogende en winstbeogende organisaties. Maatschappelijke ondernemingen, zoals woningcorporaties, onderscheiden zich van commerciële ondernemingen doordat het behalen van winst ondergeschikt is aan het verwezenlijken van maatschappelijke doelstellingen; hoewel *Profit* een rol speelt, gaat het met name om *People* en *Planet* (zie bijvoorbeeld Whittington, 2001; Van Dijk e.a., 2002). Deze meerdoeligheid leidt er in het voorraadbeleid toe dat er afwegingen gemaakt moeten worden tussen moeilijk meetbare en vergelijkbare factoren, bijvoorbeeld factoren van financiële en van sociale aard. Modellen die alleen ingaan op de financiële component zijn dan te beperkt.

Talrijke publicaties, die ingaan op de denkwijze van één of meer individuele corporaties, wijzen op een grote dynamiek in de sector als het gaat om de beleidsontwikkeling ten aanzien van de woningvoorraad. In hoeverre en op welke wijze sociale verhuurders hun investeringsbeleid geprofessionaliseerd hebben, en welke methoden zij daarin gebruiken om met de soms tegenstrijdige doelen en belangen om te gaan, is echter nog spaarzaam onderzocht. Eén van de publicaties over dit onderwerp is Dreimüller (2008), die heeft nagegaan, in hoeverre concepten van management en organisatiesturing, zoals die te vinden zijn in de bedrijfseconomische literatuur over strategische planning, in de sociale-huursector voet aan de grond hebben gekregen. Dit onderwerp komt in deze publicatie ook aan de orde, maar vanuit een andere invalshoek: Dreimüller stelt de veranderingsgezindheid van de corporaties centraal, deze publicatie gaat in op de mate waarin genoemde concepten hebben bijgedragen aan werkwijzen om portefeuillebeleid en investeringen aan elkaar te verbinden. Afgezien van Dreimüller (2008) is er wat de Nederlandse situatie betreft wel enige literatuur uit de jaren 90 (onder andere Van den Broeke, 1995 en 1998; Kersloot, 1999), maar gezien de dynamiek in de sociale-huursector mag worden verwacht dat de ontwikkelingen inmiddels verder zijn voortschreden. Eveneens zijn er nog weinig actuele publicaties over de mate waarin het nieuw ontwikkelde beleid invloed heeft op de investeringsbeslissingen

op complexniveau, alsmede over de mate waarin deze beslissingen vanuit de gehanteerde beleidsconcepten zijn af te leiden.

1.2 Begripsbepaling

Portfolio management, asset management en property management

Om aan te geven wat in dit onderzoek met de begrippen 'portefeuillebeleid' en 'investerings' bedoeld wordt is het zinvol aan te sluiten bij de in het commercieel vastgoedmanagement veelvuldig gehanteerde driedeling tussen portfolio management, asset management en property management (zie Van Driel, 1998, blz. 22-25). Een overzicht van activiteiten in elk van de drie genoemde categorieën is weergegeven in figuur 1.2.

In het *portfolio management* staat de verdeling van de te beleggen gelden over de verschillende beleggingsvormen (aandelen, staatsleningen, obligaties, vastgoed, liquiditeiten enz.) centraal. Hier komt de vraag aan de orde, welk aandeel van het te beleggen vermogen in woningen gestoken wordt. Daarnaast is de gewenste samenstelling van de (woning)portefeuille aan de orde: in welke regio's en in welke sectoren dient te worden geïnvesteerd of juist gedesinvesteerd?

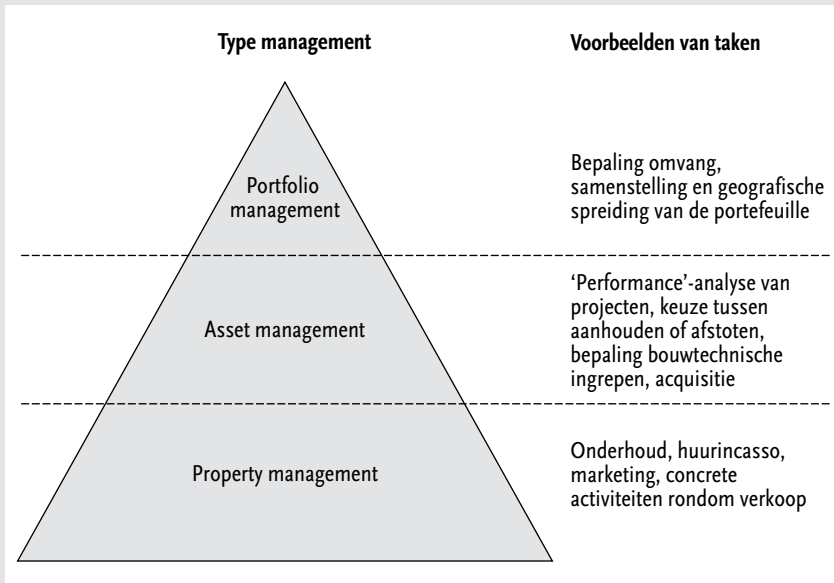
In het *asset management* staat de beoordeling van de afzonderlijke projecten (bijvoorbeeld woningcomplexen) centraal. Analyses van kengetallen per complex spelen hierin doorgaans een belangrijke rol. Mede vanuit dergelijke analyses worden beslissingen genomen over de gewenste aanpak van de complexen. Hierbij valt te denken aan de keuze tussen aanhouden of afstoten en tussen mogelijke bouwtechnische ingrepen. Ook verwerving van projecten (hetzij door eigen ontwikkeling, hetzij door aankoop) komt in het asset management aan de orde.

In het *property management* ligt de nadruk op het dagelijks beheer van de projecten. Hierbij moet gedacht worden aan onderhoud (klachtenonderhoud, mutatieonderhoud, planmatig onderhoud, service-onderhoud), huurincasso, marketing en aan contact en overleg met huurders. Bij verkoop vinden in het property management de concrete activiteiten rondom de overdracht aan de nieuwe eigenaar(s) plaats.

In deze publicatie ligt de nadruk op het portfolio management en het asset management. Indien relevant kan er eveneens aandacht zijn voor het property management, maar alleen voor zover dat op het portfolio management en het asset management invloed heeft.

In de op beleggers georiënteerde optiek van Van Driel is het portfolio management slechts gedeeltelijk aan de orde bij corporaties, omdat zij uitsluitend of hoofdzakelijk één 'beleggingsvorm', namelijk woningen, in hun bezit hebben. Wij vatten portfolio management echter op als de bepaling van de omvang en de samenstelling van welke portefeuille dan ook, dus ook

Figuur 1.2 Niveaus van vastgoedmanagement



Bronnen: Van Driel, 1998; Miles e.a., 1996

'enkel' een vastgoed- of woningportefeuille. In die zin is portfolio management wel degelijk een activiteit van verhuurders die, afgezien van hun vestigingslocaties, alleen woningen in bezit of beheer hebben. Als zodanig is in dit onderzoek het begrip 'portfolio management' te zien als synoniem voor portefeuillebeleid.

Aan het begrip 'portefeuillebeleid' kleven wel associaties met commercieel denken, actief vastgoedbeheer en een systematisch, met name op financiële overwegingen geënt beleid dat van bovenop wordt opgelegd. We gebruiken in dit onderzoek het begrip 'portefeuillebeleid' echter in de letterlijke zin van het woord (beleid ten aanzien van de portefeuille), zonder de genoemde noties die in het spraakgebruik wel aan dit begrip kleven.

Bij de investerings- of desinvesteringsopties kunnen verschillende abstractieniveaus onderscheiden worden. Een relatief hoog abstractieniveau is bijvoorbeeld het typeren van projecten met aanduidingen als 'opwaarderen' (kwaliteit verhogen), 'herbestemming' (geschikt maken voor een andere doelgroep dan de huidige) en 'differentiëren' (meer variatie in de woningvoorraad aanbrengen). Iets minder abstract, maar altijd nog tamelijk globaal, zijn bijvoorbeeld omschrijvingen van het ingreepniveau, zoals 'reoveren', 'groot onderhoud', 'licht verbeteren' en 'consolideren'. Concreter wordt het als bij het ingreepniveau bijvoorbeeld de aan te pakken bouwdelen of de te gebruiken materialen worden aangeduid.

Dit onderzoek concentreert zich op globale beheer- en exploitatieopties. Aan de orde zijn bijvoorbeeld de keuzen tussen consolideren, reoveren, verkopen of slopen. In dit verband kunnen ook investeringsopties zoals samenvoeging van woningen aan de orde komen. De invulling van dergelijke opties (denk bijvoorbeeld bij renovatie aan de bouwwijze, het materiaalgebruik, eventueel

le veranderingen in de woningplattegrond e.d.) komt echter niet aan de orde, tenzij die van invloed is op de genoemde investeringskeuzen.

Strategisch voorraadbeleid

In één adem met het portefeuillebeleid wordt ook wel het begrip 'strategisch voorraadbeleid' gebruikt. Dit begrip bevat een aantal noties die voor dit onderzoek van belang zijn. Het begrip 'strategisch voorraadbeleid' is in de jaren 80 en 90 mede door de eerder genoemde professionalisering en de vergroting van de marktoriëntatie in de Nederlandse sociale-huursector in zwang geraakt. Evenals portefeuillebeleid heeft strategisch voorraadbeleid als kernelement een integrale visie op de ontwikkeling van de woningportefeuille. In de ontwikkeling van het strategisch voorraadbeleid zijn vragen aan de orde als: wat voor een voorraad willen wij, voor welke doelgroepen zijn wij er, welke verkoopstrategie houden wij aan, hoe dient de omvang en de geografische spreiding van het vastgoed zich te ontwikkelen? Van den Broeke (1998, blz. 42-44) noemt de volgende kenmerken van strategisch voorraadbeleid:

1. een specificatie van beleidsdoelen ten aanzien van de woningvoorraad (bijvoorbeeld over de omvang en samenstelling ervan), een uitwerking van een aanpak om deze doelen te verwezenlijken en een specificatie van de daarvoor ter beschikking staande middelen;
2. een integrale benadering van de woningvoorraad: primair aandacht voor de samenstelling van het woningbezit, secundair voor de individuele complexen;
3. integratie van beleid: diverse beleidsonderdelen, zoals technisch beheer, financiën en verhuur, worden op elkaar afgestemd;
4. een marktgerichte benadering, inspeland op de dynamiek in de woningvraag.

Wij sluiten aan bij deze typering, maar het lijkt ons beter om in plaats van 'marktgericht' (kenmerk 4) te spreken van 'omgevingsgericht', omdat ook andere omgevingsfactoren dan alleen de markt van belang zijn bij het formuleren van het beleid (zo is voor sociale woningbeheerders met name de politieke context van groot belang) en omdat de omgevingsanalyse in de strategische bedrijfsplanning een essentieel uitgangspunt vormt voor het beleid.

Naar aanleiding van literatuur over strategische planning (met name Ansoff, 1984) voegen we een vijfde kenmerk toe, namelijk 'systematisch'. Met dit begrip bedoelen we dat beleidsopties worden geselecteerd volgens één of meer vaste principes, dan wel volgens een vooropgezet patroon. Opgemerkt moet worden dat dit kenmerk de eerder genoemde kenmerken kan beïnvloeden. Wat bijvoorbeeld de specificatie van beleidsdoelen betreft, verwachten we een heldere vertaling van deze beleidsdoelen naar criteria om de individuele complexen of woningen te beoordelen. Wat de integrale benadering betreft verwachten we een vooropgezette, transparante methode om mogelijk tegenstrijdige signalen (bijvoorbeeld goede verhuurbaarheid, maar slechte bouw-

en woontechnische staat) af te wegen.

Hoewel een strategisch voorraadbeleid geen commerciële strategie of een beleggerspubliek hoeft in te houden, heeft het daar wel de schijn van gekregen. Redenen hiervoor zijn het portefeuilledenken en de marktoriëntatie, kenmerken die vaak aan het beleid van vastgoedbeleggers en trouwens ook aan dat van andere grotere commerciële bedrijven worden toegeschreven. Veel publicaties die in Nederland sinds het begin van de jaren 90 over het (strategisch) voorraadbeleid van corporaties verschenen zijn, gaan juist op één of meer van deze aspecten in (zie bijvoorbeeld Van den Broeke, 1995 en 1998; Van Baarsen & Bouwmans, 1998a en b; De Hoop & Moggré, 1998; Gruis, 2000; Bergers, 2000; Straub, 2001; Van Os, 2001). Ook in het buitenland kan een voorraadbeleid gestoeld op portefeuilledenken en marktoriëntatie de indruk oproepen een commercieel voorraadbeleid te zijn. Om deze reden wordt wel eens aangevoerd (bijvoorbeeld door Allen, 2006), dat het concept van strategisch voorraadbeleid voor een sociale verhuurder maar gedeeltelijk bruikbaar is omdat de maatschappelijke, niet-commerciële aspecten erin onderbelicht zijn.

Het begrip 'strategisch voorraadbeleid' heeft in de praktijk dus een lading meegekregen van een rationeel en systematisch, marktgedreven, commercieel en ook wel top-down ontwikkeld voorraadbeleid. Gelet op de bovengenoemde definitie is dat wat het marktgedreven en commerciële aspect betreft onterecht. Het strategisch voorraadbeleid kán wel marktgericht en/of commercieel zijn, maar hoeft dat niet te zijn. Niettemin zijn de noties achter het begrip 'strategisch voorraadbeleid' bruikbaar om de vraagstelling van dit onderzoek mede gestalte te geven. Het gaat hier met name om twee noties: systematisering en rationalisering van beleidskeuzen en de opvatting (al dan niet expliciet) om vanuit centrale planning op portefeuilleniveau investeringskeuzen aan te sturen. Deze onderwerpen spelen in de vraagstelling van dit onderzoek een grote rol.

1.3 Doelstelling en vraagstelling van het onderzoek

Doelstelling

In paragraaf 1.1 is al aangegeven, dat er uiteenlopende concepten en methoden op het gebied van strategische beleidsvorming zijn, maar dat er niettemin verschillende lacunes zijn vast te stellen, met name als het gaat over de toepasbaarheid van dergelijke concepten en methoden in de sociale-huursector. Juist op deze lacune richt dit onderzoek zich. De wetenschappelijke relevantie van dit proefschrift ligt daarmee in het vergroten van het inzicht in de bruikbaarheid van sturings- en planningsconcepten voor de sociale-huursector. De maatschappelijke relevantie ligt in het bieden van handvatten aan be-

leidsmakers van sociale verhuurders om de band tussen hun beleid en de uitvoering ervan te versterken.

De doelen van het onderzoek zijn als volgt.

- A. Het onderzoek biedt inzicht in de relatie tussen het portefeuillebeleid van Nederlandse sociale verhuurders en de genomen en voorgenomen ingrepen in hun woningvoorraad. Het onderzoek maakt duidelijk, in hoeverre en in welke zin deze ingrepen uit een 'hogere' voorraadstrategie af te leiden zijn en in hoeverre en in welke zin deze ingrepen logisch uit dit beleid (voor zover er een beleid is) voortkomen. Centraal staan de congruentie tussen het beleid op portefeuilleniveau en dat op lagere schaalniveaus (wijk, complex) en de binnen de organisatie gebruikte methoden en technieken om deze congruentie te bevorderen. Daarmee geeft het onderzoek inzicht in de mate waarin een door de sociale verhuurder opgestelde strategie gestalte krijgt in zijn investeringen in bestaande en nieuwe woningen. Of hiermee, achteraf gezien, ook de gestelde doelen van beleid zijn of worden bereikt staat echter buiten dit onderzoek.
- B. Het onderzoek resulteert in een model voor de strategische beleidsvorming bij woningcorporaties, dat hen in staat stelt hun voorraadbeleid op een realistische wijze te vertalen naar hun investeringen en dat de wenselijke dan wel noodzakelijke elementen bevat om deze verbinding adequaat te kunnen leggen.

Vraagstelling in het algemeen

Centraal staat, op welke wijze Nederlandse sociale verhuurders beleidsmatig sturing geven aan hun investeringskeuzen. Tevens gaat het onderzoek in op de mate waarin deze keuzen vanuit het beleid van de betreffende verhuurder worden gemaakt, en welk beleid dat dan is. Zoals eerder is aangegeven, ligt het accent niet op de interactie tussen de actoren bij de totstandkoming van beleid, maar op het gebruik van reeds ontwikkeld beleid door degenen die verantwoordelijkheid dragen voor de uitvoering van investeringsprojecten.

In dit verband is niet alleen de inhoud van het beleid van belang, maar ook de structuur en de methodiek die de verhuurders hanteren om het beleid te concretiseren in investeringsbeslissingen op wijk- of complexniveau. Gedacht wordt aan een methode voor het afwegen van diverse factoren of een systematische evaluatie van onderdelen van het woningbezit. Een dergelijke structurering van het handelen kan daarbij gezien worden als een aspect van professionalisering en rationalisering (zie figuur 1.1) en doet daarom voor dit onderzoek tevens ter zake.

Bij het al dan niet aantreffen van een relatie tussen beleid en investeringen rijst vrijwel vanzelfsprekend de vraag naar het waarom: waarom is de relatie er wel, of niet? Onderzocht wordt, in hoeverre de uit de literatuur voortkomende factoren hier ook opgaan.

De hoofdvragen van het onderzoek luiden als volgt:



- A. Welke methoden gebruiken Nederlandse woningverhuurders om hun beleid op portefeuilleniveau systematisch¹ te vertalen naar hun investeringskeuzen?
- B. In hoeverre hangen het portefeuillebeleid van Nederlandse woningcorporaties en hun investeringskeuzen in het asset management inhoudelijk samen?
- C. Welke concepten en theorieën over planning en strategie geven deze relatie tussen portefeuillebeleid en investeringskeuzen op een adequate wijze weer?
- D. Volgens welk model kan de samenhang tussen het portefeuillebeleid en de investeringskeuzen van een woningcorporatie worden verstevigd?

Bij de beantwoording van deze vragen wordt er mee rekening gehouden dat het voorraadbeleid niet alleen binnen de muren van de betreffende corporatie tot stand komt, maar ook in samenspraak met bijvoorbeeld gemeente en bewonersorganisaties (beleid als multi-actorproces, zie Klijn, 1996, blz. 39). Deze samenspraak kan er tevens de oorzaak van zijn, dat de keuze van de te plegen investeringen in de loop van de tijd verandert. In het onderzoek worden de inhoudelijke uitkomsten van de interactie tussen partijen meegenomen. Het proces van onderlinge beïnvloeding van de actoren is in dit onderzoek echter bijzaak.

Vergelijking met andere sectoren

Omdat het aannemelijk is dat een sector die te maken heeft met een terugtrekkende overheid meer als een commerciële marktpartij gaat opereren, is het zinvol om een vergelijking met de vastgoedbeleggers in het onderzoek op

¹ Met het woord 'systematisch' wordt bedoeld op de omschrijving die gegeven is bij de beschrijving van strategisch voorraadbeleid in paragraaf 1.2: het werken volgens een vaste werkwijze, volgens een vooropgezet patroon.

te nemen. Omdat vastgoedbeleggers sinds jaar en dag onder de tucht van de markt opereren en omdat veel organisaties onder hen een groot aantal woningen te beheren hebben, mag verwacht worden dat zij al langer een geprofessionaliseerd voorraadbeleid voeren. In het onderzoek komt aan de orde, of dit inderdaad zo is en welke lessen voor de corporatiesector uit het voorraadbeleid van vastgoedbeleggers getrokken kunnen worden. Om deze reden hebben sommige onderzoeksvragen (met name die over de methoden en technieken om het voorraadbeleid te systematiseren) niet alleen betrekking op woningcorporaties, maar ook op commerciële vastgoedbeleggers.

Verder is het van belang na te gaan, hoeveel beleidsvrijheid de Nederlandse corporaties hebben om eigen keuzen te maken in hun voorraadbeleid. Als de regelgeving van overheidswege strak is, mag verwacht worden dat de beleidsruimte gering is en dat de beleids- en ook investeringskeuzen van de corporaties naar verhouding in geringe mate door henzelf worden bepaald. Zoals we eerder echter aangegeven hebben, is de beleidsruimte vanwege de terugtrekkende overheid sinds de jaren 90 aanzienlijk vergroot. In dit onderzoek gaan we aan de hand van de regelgeving op enkele beleidsterreinen in op de beleidsautonomie van de Nederlandse sociale-huursector. Om deze beleidsruimte in perspectief te plaatsen vergelijken we deze met die in enkele andere westerse, merendeels Europese landen.

Deelvragen

Het bovenstaande in aanmerking nemend, komen we tot de volgende deelvragen van het onderzoek:

- Welke inhoudelijke beleidsuitgangspunten hanteren Nederlandse woningcorporaties om richting te geven aan de ontwikkeling van hun woningvoorraad? Welke onderwerpen komen daarin aan de orde?
- Uit welke inhoudelijke overwegingen komen de investeringen van Nederlandse woningcorporaties voort? Welke overwegingen (bouw- en woontechnische staat, kosten, afspraken met derden, marktverwachtingen, algemeen bedrijfsbeleid enz.) zijn daarbij dominant?
- Welke beleidsruimte hebben Nederlandse woningcorporaties om een eigen portefeuillebeleid op te zetten? Hoe groot is deze ruimte in vergelijking met andere westerse landen?
- Volgens welke opzet of structuur verbinden Nederlandse woningcorporaties en vastgoedbeleggers hun portefeuillebeleid met hun investeringen in woningen?
- Welke methoden gebruiken Nederlandse woningcorporaties en vastgoedbeleggers om hun portefeuillebeleid gestructureerd op te zetten en te vertalen naar (des)investeringen in woningen?
- Welke methoden gebruiken Nederlandse woningcorporaties en vastgoedbeleggers om bij het maken van investeringskeuzen uiteenlopende, mogelijk tegenstrijdige overwegingen gestructureerd tegen elkaar af te wegen?

- In hoeverre werkt het portefeuillebeleid van Nederlandse woningcorporaties door in hun investeringskeuzen? In welke mate dragen de zojuist genoemde methoden daaraan bij?
- Welke concepten en theorieën over planning en strategie geven deze doorwerking van portefeuillebeleid in investeringen in de woningvoorraad adequaat weer?
- Hoe ziet een model voor strategische planning eruit dat Nederlandse woningcorporaties in staat stelt om hun portefeuillebeleid op een realistische wijze te verbinden met hun investeringen?

1.4 Methode van onderzoek

Vanwege de sterk kwalitatieve vraagstelling vormen interviews en literatuur- en andere documentstudie de voornaamste onderzoeksmethoden. Gezien het bij interviews relatief grote tijdsbeslag per onderzoekseenheid (ten opzichte van bijvoorbeeld een schriftelijke of telefonische enquête) is de voorkeur gegeven aan een diepteonderzoek onder een beperkt aantal woningcorporaties in plaats van een breed onderzoek onder een groot aantal corporaties. Voor het onderzoek zijn woningcorporaties gekozen met een ruime ervaring in het ontwikkelen en uitvoeren van portefeuillebeleid. Op de selectie van de corporaties wordt later in deze paragraaf nader ingegaan.

Het onderzoek bestaat uit de volgende onderdelen:

- selectie van de in het onderzoek op te nemen corporaties en investeringen;
- literatuur- dan wel documentstudie;
- verzameling van datamateriaal over investeringskeuzen;
- interviews bij woningcorporaties;
- vergelijkend onderzoek (via interviews en documentstudie) naar voorraadbeleid van vastgoedbeleggers.

Elk van deze onderdelen wordt in het volgende afzonderlijk behandeld.

Selectie van corporaties en investeringen

In verband met de selectie van corporaties is het van belang te weten, dat dit onderzoek niet gebaseerd is op één in de tijd aaneengesloten studie, maar data betreft uit verschillende deelonderzoeken die verspreid over een aantal jaren gehouden zijn. Er zijn drie deelonderzoeken geweest, in 2001/2002, in 2003 en in 2007/2008, ieder met een eigen selectie van corporaties en ieder met een eigen interviewronde. In de deelonderzoeken van 2001/2002 en 2003 heeft de nadruk gelegen op de methoden en technieken om een portefeuillebeleid gestructureerd op te zetten en/of systematisch te vertalen naar investeringskeuzen op complexniveau. In het deelonderzoek van 2007/2008 hebben de inhoudelijke overwegingen in het portefeuillebeleid en achter de investeringskeuzen centraal gestaan. Over de interviewronde in 2001/2002 is eerder gepubli-

ceerd in Nieboer (2003b), over de interviewronde in 2003 in Nieboer (2003a). Een deel van de interviewronde in 2007/2008 komt, zij het vanuit een andere invalshoek dan die in dit proefschrift, aan de orde in Nieboer (2008).

Het aantal investeringskeuzen per corporatie is zo groot, dat een selectie is gemaakt om dieper op deze keuzen te kunnen ingaan. Hiervoor zijn in het deelonderzoek in 2007/2008 per corporatie twee buurten geselecteerd, namelijk:

- een herstructureringsbuurt;
- een buurt waar qua investeringen wel een variatie aan maatregelen in de woningvoorraad plaats vindt of onlangs gevonden heeft, maar waar geen sprake is een transformatie van de voorraad in de mate die zich in de herstructureringsbuurten voordoet.

Er zijn twee redenen geweest voor de hantering van dit onderscheid. De eerste reden voor dit onderscheid is de verwachting, dat de investeringskeuzen op een verschillende wijze tot stand komen: in herstructureringsbuurten is vergelijking met niet-herstructureringsbuurten doorgaans meer sprake van een gebiedsgerichte benadering en is de beïnvloeding door andere partijen (gemeenten, andere corporaties enz.) groot. De tweede reden voor het onderscheid tussen herstructureringsbuurten en andere buurten ligt in het verschil in investeringsvolume: sloop en vervangende nieuwbouw bijvoorbeeld vinden (bijna per definitie) vooral in herstructureringsbuurten plaats.

Mede in verband met de beschikbaarheid van datamateriaal over de te selecteren buurten is de buurtindeling van het Centraal Bureau voor de Statistiek gebruikt. Veel gemeentelijke data sluiten op deze indeling aan. Om een indruk te geven van de omvang van deze buurten: deze ligt in de middelgrote steden in de orde van 1.000-2.000 woningen; in de grote steden, en dan met name Amsterdam en Rotterdam, worden veel grotere buurten onderscheiden, dikwijls in de orde van 5.000-7.000 woningen.

Aan de interviewronde in 2001/2002 hebben elf corporaties deelgenomen, in 2003 is het onderzoek uitgevoerd onder negen corporaties en in 2007/2008 onder zes corporaties. Vijf van deze zes zijn ook vertegenwoordigd in de selectie van 2001/2002 en/of 2003, zodat bij deze corporaties zowel ingegaan is op de methoden en technieken om het voorraadbeleid te systematiseren als op de inhoudelijke overwegingen in het portefeuillebeleid en achter de investeringskeuzen. Bij de zesde corporaties is dat ook gebeurd, maar is later, namelijk tijdens de interviewronde van 2007/2008, over de methoden en technieken gesproken. Ook tussen de in 2001/2002 en de in 2003 gesproken corporaties is enige overlap: drie ervan hebben aan beide interviewrondes deelgenomen.

Voor de selectie van 2001/2002 en 2003 is de aanwezigheid van initiatieven die duiden op de ontwikkeling van een strategisch voorraadbeleid, blijkend uit vakliteratuur en persoonlijke kennis, handvat geweest. De zes corporaties in de selectie van 2007/2008 hebben alle een beleid ontwikkeld ten aanzien van de toekomstige ontwikkeling van de voorraad en hebben dit vertaald



(of althans geprobeerd te vertalen) naar een aanpak van de in beheer zijnde complexen. In die zin is er ervaring opgedaan met de werking van het portefeuillebeleid in de praktijk. Alle zes corporaties beschikken over een beleidsafdeling. Omdat onderscheid is gemaakt tussen herstructureringsbuurten en andere buurten is het voor de selectie tevens van belang dat de corporatie in beide typen buurten werkzaam is en voldoende met de uitvoering van de investeringen gevorderd is om de relatie met het portefeuillebeleid te kunnen onderzoeken. Uit de zoektocht naar geschikte corporaties is gebleken, dat vooral wat de herstructurering betreft slechts weinig corporaties aan dit criterium voldoen.

Representativiteit voor de gehele corporatiesector is niet nagestreefd; de selecties zijn hiervoor vanzelfsprekend te klein. Bewust is gekozen om alleen corporaties in het onderzoek op te nemen die in ruime mate ervaringen op het gebied van het onderzoeksonderwerp kunnen inbrengen. Gezien de selectiecriteria mag verwacht worden, dat qua beleidsontwikkeling naar verhouding vooruitstrevende corporaties zijn geselecteerd. Als gevolg van de in 2007/2008 gehanteerde selectiewijze opereren de dan in het onderzoek opgenomen corporaties in een stedelijke omgeving en zijn zij binnen de sector naar verhouding groot: alle onderzochte corporaties zijn qua aantal in beheer zijnde woningen beduidend groter dan het Nederlands gemiddelde van ongeveer 5.000. Verder mag verwacht worden, dat er in de uitgekozen organisaties betrekkelijk veel aandacht uitgaat naar beleidsontwikkeling en strategievorming.

Literatuur- en documentstudie

De te bestuderen documenten zijn in drie categorieën te verdelen.

- De eerste categorie bestaat hoofdzakelijk uit wetenschappelijke literatuur waarin planningsconcepten en -theorieën centraal staan. In dit verband is ook literatuur over strategisch management en strategische planning van belang.
- De tweede categorie documenten heeft betrekking op het voorraadbeleid

van de geselecteerde corporaties en hun investeringen in de geselecteerde buurten. Te denken valt aan bedrijfsplannen, voorraadbeleidsplannen en wijkontwikkelingsplannen (niet alleen van de corporatie, maar ook van andere belanghebbenden, zoals de gemeente).

- De derde categorie documenten bevat (achtergrond)informatie over het voorraadbeleid en het investeringsgedrag van woningcorporaties. Deze informatie geeft een beeld van de situatie in de (Nederlandse) sociale-huursector, waartegen de onderzoeksuitkomsten bij de geselecteerde corporaties kunnen worden geplaatst.

Verzameling van datamateriaal over investeringskeuzen

Voor het onderzoek is datamateriaal verzameld over voorgenomen of uitgevoerde investeringen per woning of per complex in de geselecteerde buurten. Het gaat hier om investeringskeuzen die met of sinds de vaststelling van het portefeuillebeleid aan de orde zijn.

Interviews bij woningcorporaties

Een complicerende factor in het onderzoek naar de relatie tussen beleid en investeringen bij sociale verhuurders is dat het beleid niet altijd is gedocumenteerd. Kan bij een studie naar het beleid van overheden gebruikt gemaakt worden van teksten van wetten, verordeningen en schriftelijke toelichtingen daarop, bij sociale verhuurders is het schriftelijke materiaal doorgaans beperkt tot enkele documenten en hebben we meer te maken met ongeschreven regels en gewoonten. Voor dit onderzoek houdt dit in, dat in vergelijking met onderzoek bij de overheid meer op mondelinge en minder op schriftelijke informatie moet worden afgegaan.

Voor de keuze van de gesprekspartners voor de interviews bij de corporaties is het onderscheid tussen portfolio management en asset management zinvol. Over het portfolio management is gesproken met één of meer personen die overzicht hebben over de strategische beleidslijnen met betrekking tot voorraad en voorraadontwikkeling en kennis hebben van de vertaling van deze beleidslijnen naar het complexniveau. Waar het primair gaat om het asset management, en dan met name de investeringsprojecten en -voornemens, zijn gesprekken gehouden met één of meer medewerkers die met het asset management belast zijn en in dat verband voor de investeringsprojecten verantwoordelijkheid dragen. In veruit de meeste gevallen zijn dit andere personen geweest dan degenen met wie over het portefeuillebeleid gesproken is. Een volledige lijst van geïnterviewden is opgenomen in bijlage B.

Elk van de gesprekken is gevoerd aan de hand van een checklist, waarin de aan de orde te stellen onderwerpen zijn opgenomen. De gebruikte checklists zijn te vinden in bijlage C.

Vergelijkend onderzoek bij vastgoedbeleggers

Het vergelijkend onderzoek onder vastgoedbeleggers heeft grotendeels bestaan uit twee interviewronden, één in 2001 en een actualisatie in 2007/2008. Over de uitkomsten van de eerste interviewronde is gepubliceerd in Nieboer (2003b) en Nieboer (2005). In 2007/2008 is een aanvullende interviewronde gehouden om de gegevens uit 2001 te actualiseren. Deze interviewronde heeft plaats gevonden vóór de kredietcrisis. De gevolgen van deze crisis voor het portefeuillebeleid van de vastgoedbeleggers zijn dus niet in dit onderzoek opgenomen.

De organisaties van de in 2001/2002 geïnterviewde personen bezaten in 2002 tezamen rond 130.000 woningen. Hiermee was ruim de helft van alle toen bij vastgoedbeleggers in bezit zijnde woningen (geschat op 200.000 tot 250.000) afgedekt. In 2007/2008 telden de geïnterviewde organisaties tezamen rond 100.000 woningen, wat toen in de orde van 60% van alle woningen in de sector (geschat op 150.000 tot 200.000) was. De uitkomsten van het onderzoek mogen als representatief gezien worden voor de gehele sector. De voor het onderzoek gesproken personen zijn voor een groot deel lid van de werkgroep woningen van de vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed Nederland (IVBN), van welke organisatie de namen van de vastgoedbeleggers verkregen zijn.

In 2001 zijn tien beleggersorganisaties geïnterviewd, in 2007/2008 acht. Bij twee organisaties was een herhaald interview in 2007/2008 niet meer aan de orde, in één geval omdat de organisatie (Relan Pensioen) opgegaan is in een andere vastgoedbeleggingsorganisatie, in het andere geval omdat de organisatie (Philips Pensioenfonds) zich uit de woningmarkt teruggetrokken heeft. Met zeven van de in 2001 gesproken vastgoedbeleggers is ook in 2007/2008 gesproken. Eén organisatie heeft in 2001 wel aan het onderzoek meegewerkt en in 2007/2008 niet; omgekeerd is er eveneens één organisatie die in 2001 niet meegewerkt heeft en in 2007/2008 wel. De ondervraagde personen en hun organisaties zijn vermeld in bijlage B.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 komt de theoretische en maatschappelijke context aan de orde. Behandeld wordt literatuur over strategie- en beleidsvorming, strategische planning en beleidsdoorwerking. Tevens wordt ingegaan op de beleidsautonomie van woningcorporaties in Nederland, in het bijzonder met betrekking tot de ruimte die zij gezien de overheidsregelgeving hebben voor een eigen portefeuillebeleid.

In hoofdstuk 3 staan de methoden en technieken centraal die corporaties gebruiken bij de structurering van hun portefeuillebeleid en de vertaling van dit beleid naar investeringskeuzen op complexniveau. Hier komen de uitkom-

Tabel 1.2 Opbouw van deze publicatie

Hoofdvragen van het onderzoek	Achtergrond en verwachtingen op grond van literatuur	Uitkomsten op grond van veldwerk voor dit onderzoek
Gebruikte methoden (vraag A)	Hoofdstuk 2	Hoofdstuk 3 (corporaties) en 4 (vastgoedbeleggers)
Samenhang tussen beleid en investeringen (vraag B)	Hoofdstuk 2	Hoofdstuk 5
Toepasselijke theorieën (vraag C)	Hoofdstuk 2	Hoofdstuk 6
Modelontwerp (vraag D)	-	Hoofdstuk 6

sten van de deelonderzoeken uit 2001/2002 en 2003 aan de orde. Hoofdstuk 4 gaat over hetzelfde onderwerp, maar dan staan de vastgoedbeleggers centraal. Hier wordt gebruik gemaakt van het deelonderzoek uit 2001/2002 en de actualisering uit 2007/2008.

Centraal in hoofdstuk 5 staat de congruentie tussen het portefeuillebeleid en de inhoudelijke overwegingen achter de investeringskeuzen van corporaties in een aantal geselecteerde buurten. Dit hoofdstuk is voornamelijk gebaseerd op het deelonderzoek uit 2007/2008. Vervolgens wordt in hoofdstuk 6 op grond van de onderzoeksbevindingen een model voor strategische planning geschetst. Ten slotte worden in hoofdstuk 7 de conclusies van het onderzoek gepresenteerd. Een schematische weergave van de opbouw van dit proefschrift is te zien in tabel 1.2.

2 Theoretische en nationale context

In dit hoofdstuk komen de theoretische en de nationale context van het onderzoek aan de orde. Zoals in de inleiding is uiteengezet, vormen de vertaling van het voorraadbeleid van woningverhuurders naar investeringskeuzen en de mate waarin deze keuzen door het voorraadbeleid gestuurd worden, de kern van dit onderzoek. De focus ligt op de rol van beleid in het handelen van de organisatie en het gebruik daarbij van methoden ter systematisering en structurering. Met deze focus bevindt dit onderzoek zich primair op het gebied van de strategische planning. Hierbij gaat het dan met name om de *bedrijfseconomische* strategische planning, zoals die is ontwikkeld binnen de bedrijfskunde en uiteraard de bedrijfseconomie – zulks in onderscheid met bijvoorbeeld de *ruimtelijke* strategische planning die tot het studiegebied van de geografie en de planologie behoort. In paragraaf 2.1 wordt op de bedrijfseconomische strategische planning ingegaan. Daarbij worden onder andere enkele planningsmodellen behandeld.

In zowel de bedrijfseconomische als de ruimtelijke strategische planning speelt de wijze waarop organisaties tot besluiten komen een belangrijke rol. Op dit punt bestaan uiteenlopende theorieën en paradigma's, waarvan in paragraaf 2.2 een overzicht gegeven wordt. De in dit hoofdstuk gepresenteerde modellen voor strategische planning kunnen kritisch tegen het licht gehouden worden als we deze confronteren met deze theorieën en paradigma's. Een vergelijkbare confrontatie met theorieën over doorwerking van beleid is eveneens zinvol. Op deze theorieën wordt ingegaan in paragraaf 2.3.

In de twee daarop volgende paragrafen komt de nationale context aan de orde. In paragraaf 2.4 wordt de Nederlandse regelgeving behandeld waarmee corporaties in hun voorraadbeleid te maken hebben. Specifiek aandacht is er voor de mate van beleidsautonomie van de woningcorporaties, die aan geeft in hoeverre zij bij de ontwikkeling van hun portefeuillebeleid aan externe regelgeving gebonden zijn. Vervolgens wordt ingegaan op verschillende methoden en technieken, met inbegrip van modellen voor strategische planning die specifiek voor de Nederlandse sociale-huursector ontwikkeld zijn. Deze modellen, die overeenkomsten vertonen met de eerder genoemde modellen uit de bedrijfseconomische strategische planning, komen aan de orde in paragraaf 2.5. Het hoofdstuk wordt in paragraaf 2.6 afgesloten met een beschouwing over wat vanuit de theorie en de nationale context is te verwachten ten aanzien van de relatie tussen portefeuillebeleid en investeringen bij corporaties.

2.1 Strategische planning

Omschrijvingen van 'planning' en 'strategisch'

Zoals hierboven is aangegeven, is de rol van formeel beleid in het handelen van actoren één van de kernonderwerpen van dit onderzoek. Met de rol van

formeel beleid en de systematische vertaling ervan in acties ligt het onderzoek voor een belangrijk deel op het kennisgebied van de strategische planning. Zoals bekend is ‘planning’ een breed begrip, dat het risico draagt te verwateren als het niet goed afgebakend is. Verschillende auteurs omschrijven planning als een proces waarin geformaliseerde procedures en een samenhangend stelsel van beslissingen hoofdelementen zijn. Voogd (1995, blz. 10) omschrijft planning als “het doelgericht voorbereiden van acties”. Mintzberg omschrijft het begrip ‘planning’ als een “formalized procedure to produce an articulated result, in the form of an integrated system of decisions” (1994, blz. 12). Met name het element van formalisering draagt ertoe bij dat we planning duidelijk kunnen onderscheiden te midden van allerlei vormen van plannemakerij. Mintzberg (1994, blz. 12-13) stelt het volgende over wat hij met formalisering bedoelt: “Formalization here would seem to mean three things, especially (a) to decompose, (b) to articulate, and especially (c) to rationalize the processes by which decisions are made and integrated in organizations”. Analyse, systematiek en rationaliteit zijn dus aspecten die in deze omschrijving de boventoon voeren.

Het onderscheidende van ‘strategische’ planning ten opzichte van andere vormen van planning dan wel van planning in het algemeen ligt in de oriëntatie op de hoofdcoers van organisaties. Wat in dit verband onder ‘strategie’ of ‘strategisch’ moet worden verstaan is onderwerp geweest van vele publicaties met talrijke definities. Abraham (2006) bijvoorbeeld somt 66 definities van ‘strategie’ op. Door deze veelheid is het moeilijk ons te beperken tot één of enkele omschrijvingen, maar we geven er toch enkele om een indruk te geven van waar het bij strategie om gaat. Meilich en Marcus (2007, blz. 434) omschrijven strategische beslissingen als “integrative, competitively consequential, [involving] considerable resource commitment, and (...) hard to reverse”. Ansoff en McDonnell (1990, blz. 43) omschrijven strategie als “a set of decision-making rules for guidance of organizational behavior”. Mintzberg (1994, blz. 23-29) onderscheidt vier aspecten aan strategie:

- strategie als een richtinggevend *plan*;
- strategie als *patroon*, namelijk een consequent gedragspatroon;
- strategie als *positie*, namelijk de positionering van de organisatie in haar omgeving;
- strategie als *perspectief*, namelijk waar de organisatie naar toe wil.

In verschillende omschrijvingen van strategische planning komen herhaaldelijk het formuleren van doelstellingen en het uitwerken van (al dan niet alternatieve) plannen om deze doelen te bereiken voor. Steiner (1979, blz. 13-15) noemt als hoofdkenmerken van strategische planning:

- “futurity of current decisions”: in strategische planning wordt gekeken naar de toekomstige gevolgen van een feitelijk of voorgenomen besluit;
- “process”: volgens Steiner is strategische planning een proces met eerst de formulering van de doelen van de organisatie en daarna van het beleid of



de aanpak om deze doelen te bereiken, en dan de ontwikkeling van gedetailleerde plannen om de aanpak uit te voeren;

- “philosophy”: strategische planning is een houding, namelijk een vasthoudendheid om voortdurend en systematisch te plannen teneinde op de toekomst in te spelen;
- “structure”: een systeem voor strategische planning verbindt drie soorten plannen: strategische plannen, middellange-termijnplannen en korte-termijnbudgetten en werkplannen.

Volgens Ansoff en McDonnell (1990, blz. xv) is strategische planning “the process by which managers jointly formulate strategy”, waarbij “strategy” gezien moet worden als het resultaat van “a systematic approach to deciding where and how the firm will do its future business” (*ibid.*, blz. xv). Hannagan (1992, blz. 38) definieert strategische planning als: “the process of developing and maintaining a viable fit between the organisation’s objectives and its resources. It is the next step leading on to a business plan”. Hoewel het object van planning niet per definitie vaststaat, beperken we ons hier tot die vormen van strategische planning waar het gaat om de strategie met betrekking tot de eigen portefeuille. Voor bedrijven wordt deze portefeuille gevormd door de producten die zij voortbrengen en diensten die zij verlenen. In dit onderzoek gaat het om de woningportefeuille, dus de woningen die een organisatie in bezit of in beheer heeft. Het voorgaande betekent dat vormen van strategische planning die zich bijvoorbeeld richten op de ontwikkeling van steden en gebieden (ruimtelijke strategische planning) buiten beschouwing blijven. Deze paragraaf concentreert zich op de strategische planning vanuit bedrijfseconomisch perspectief, niet op de strategische planning vanuit geografisch of planologisch perspectief.

In de voorgaande definities van strategische planning, met name in die van Steiner en die van Ansoff en McDonnell, maakt de strategieformulering deel uit van strategische planning. Acur en Englyst (2006) wijken hiervan af door een onderscheid te maken tussen strategisch denken, waarin de strategie-

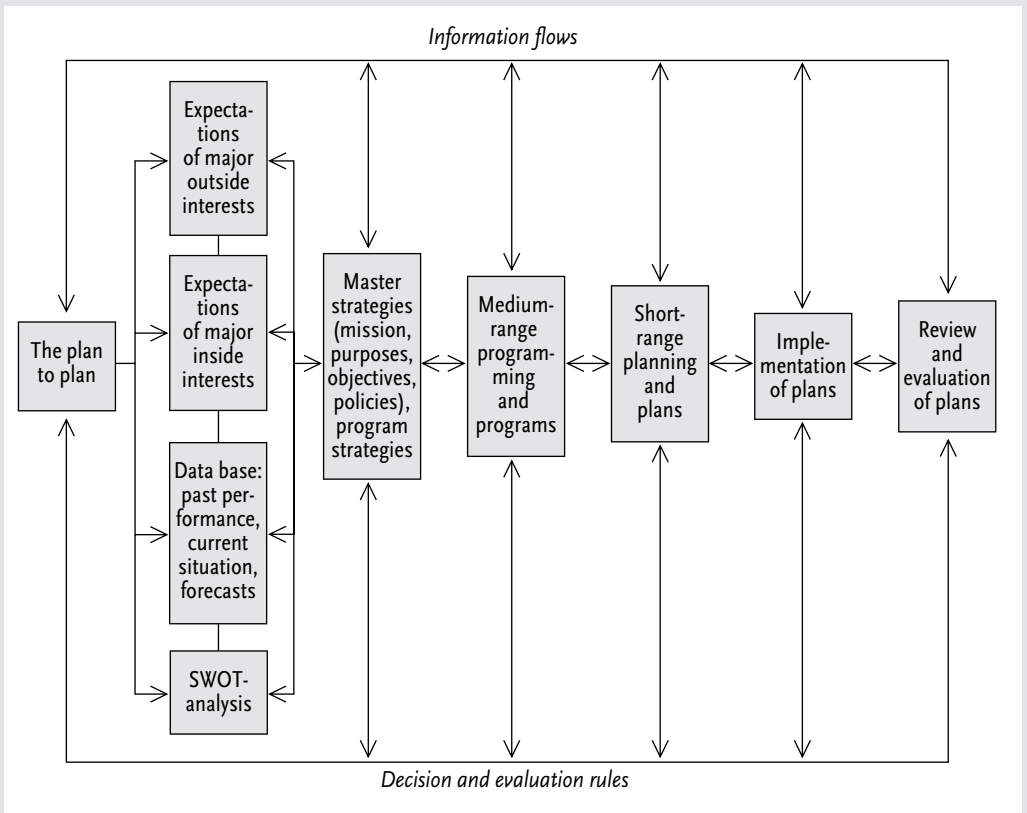
formulering plaats vindt, en strategische planning, die zij zien als behorend tot de implementatie van de geformuleerde strategie. Acur en Englyst (2006, blz. 80) stellen: "Strategic planning concerns delegation of responsibilities and authority for strategy implementation" (cursivering van ons). Inderdaad is de formulering van doelstellingen en beleidsuitgangspunten wat anders dan de implementatie ervan, maar het woord 'strategisch' in strategische planning verliest een belangrijk deel van zijn betekenis als het louter als een procedurele activiteit na de beleidsvoorbereiding wordt gezien en losgekoppeld wordt van de beleidsvoorbereiding. Strategisch denken kan zonder strategische planning, maar strategische planning kan niet zonder strategisch denken. In die zin is het terecht dat in modellen voor strategische planning de formulering van de strategie opgenomen is.

Hoewel strategische planning (vanuit bedrijfseconomisch perspectief) betrekking kan hebben op alle typen organisaties, staan vaak bedrijven centraal, wat gezien de verwevenheid met de bedrijfseconomie niet verwonderlijk is. Vooraanstaande auteurs op het gebied van strategische planning als Aaker (1984) en Ansoff (in Ansoff & McDonnell, 1990) concentreren zich op het opstellen van een bedrijfsstrategie. De concentratie op bedrijven vinden we hier en daar terug in de gegeven omschrijvingen van strategische planning. Meilich en Marcus (2007, blz. 434) halen Armstrong's (1982, blz. 198) omschrijving aan: "an explicit process for determining the firm's long-range objectives, procedures for generating and evaluating alternative strategies, and a system for monitoring of the plan when implemented". Niettemin zijn er ook verschillende auteurs die strategische planning niet alleen op bedrijven, maar op alle typen organisaties betrekken. Bryson (2004, blz. 6) geeft, in navolging van Olsen en Eadie (1982, blz. 4), de volgende omschrijving: "a disciplined effort to produce fundamental decisions and actions that shape and guide what an organization (or other entity) is, what it does, and why it does it". Ook David (2005, blz. 5) verklaart strategische planning van toepassing op alle typen organisaties: "the art and science of formulating, implementing, and evaluating cross-functional decisions that enable an organization to achieve its objectives". In dit onderzoek, dat zich concentreert op woningcorporaties, is deze ruimere omschrijving van toepassing.

In de praktijk wordt strategie vaak gezien als iets wat gepland is, maar Mintzberg (1994) geeft terecht aan, dat strategie ook ongepland kan zijn. In dit verband onderscheidt hij de volgende, elkaar deels overlappende strategieën (blz. 24-25):

- "intended strategy" (voorgenomen strategie);
- "deliberate strategy" (voorgenomen strategie die volledig gerealiseerd is);
- "unrealized strategy" (voorgenomen strategie die niet of niet geheel gerealiseerd is);
- "emergent strategy" (niet-voorgenomen strategie die toch gerealiseerd is);
- "realized strategy" (gerealiseerde strategie, voorgenomen of niet).

Figuur 2.1 Procesmodel voor strategische planning van Steiner



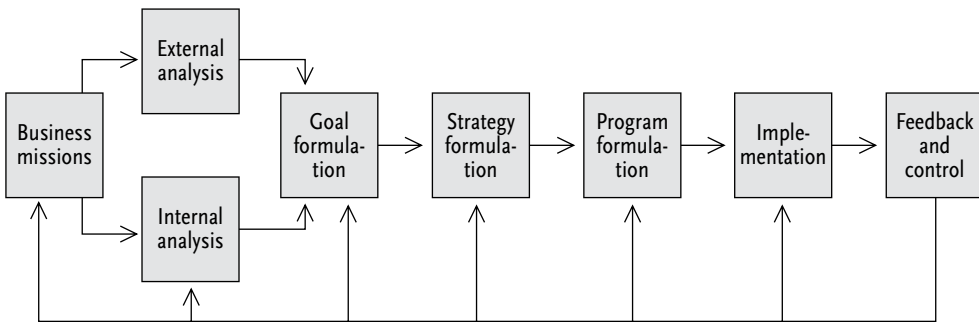
Bron: Steiner, 1979, blz. 17

Met name de “emergent strategy” wordt volgens Mintzberg in de planningliteratuur veronachtzaamd. Te gemakkelijk wordt volgens hem ervan uitgegaan dat strategieën van te voren zijn uitgedacht, terwijl er ook strategieën zijn die in de loop van de tijd als het ware boven komen drijven. Latour (1987) en Jacobs (2005) gaan hierin nog verder en stellen dat veel strategieën min of meer spontaan tot stand komen. Jacobs geeft verschillende voorbeelden waaruit duidelijk wordt dat een strategie ontstaat uit sociale interactie, waarbij verschillende actoren hun handelen, bewust en onbewust, op elkaar afstemmen. Latour ziet ontwikkelingen in technologie en wetenschap als ‘vertalingen’ van interacties tussen mensen en dingen en tussen mensen onderling. Innovaties bijvoorbeeld komen in zijn opvatting niet zozeer voort uit een van begin tot eind gepland proces, maar uit talloze, meestal ongeplande interacties die uiteindelijk innovaties (kunnen) opleveren.

Procesmodellen en analysemethoden

Het ontwikkelen van een bedrijfsstrategie en het maken van modellen om deze beleidsontwikkeling te conceptualiseren nemen een voorname plaats in de strategische planning in. Veel van deze modellen zijn fasenmodellen, waarin als fasen de analyse van de huidige en de te verwachten situatie, de formule-

Figuur 2.2 Procesmodel voor strategische planning van Kotler



Bron: Kotler, 1994, blz. 79

ring van doelen, het kiezen van een globale strategie om deze doelen te bereiken, de uitwerking van deze strategieën in activiteiten, de implementatie van deze strategieën en activiteiten en ten slotte de evaluatie van deze onderdelen voorkomen. Al in 1979 publiceert Steiner, die wel als een grondlegger van strategische bedrijfsplanning wordt gezien, een model voor strategische planning, waarin genoemde fasen te vinden zijn (zie figuur 2.1).

Sinds de publicatie van het model van Steiner zijn er honderden, zo niet duizenden modellen voor strategische planning verschenen. Overzichtsliteratuur (bijvoorbeeld Allison & Kaye, 2005; Mouwen, 2006) geeft aan dat deze modellen in grote lijnen met elkaar vergelijkbaar zijn, in de zin dat na een startfase (bij Steiner “the plan to plan”) analyse plaats vindt, op haar beurt gevolgd door een stapgewijze uitwerking van de plannen. Een eveneens vergelijkbaar model van een gezaghebbende auteur is dat van Kotler (1994), dat is afgebeeld in figuur 2.2.

Een pluspunt van het model van Kotler ten opzichte van dat van Steiner is de opname van de “business mission”. Immers, de keuze van wat aan de analyse onderworpen wordt hangt niet in het luchtledige en is evenmin slechts een gevolg van “the plan to plan”, maar hoort voornamelijk af te hangen van de doelen of factoren die de organisatie belangrijk vindt. Een ander, bijkomend pluspunt is dat de fasen na de analyse op inhoud zijn gekarakteriseerd en niet op de termijn waarop zij betrekking hebben. Een pluspunt van het model van Steiner ten opzichte van dat van Kotler zou kunnen zijn dat het eerstgenoemde model, gezien zijn tweezijdige pijlen, meer rekening houdt met de wisselwerking tussen de verschillende fasen. In de beschrijving van zijn model ziet Steiner de korte-termijnplannen echter duidelijk als uitwerking van en voortvloeiend uit de lange-termijnstrategie. In die zin wijken de twee modellen niet van elkaar af.

Typerend voor de meeste modellen voor strategische planning is de grote nadruk op analyse. In het model van Steiner wordt de SWOT-analyse, een analyse van de sterke en zwakte punten van de organisatie plus een analyse van de kansen en bedreigingen vanuit de omgeving, letterlijk genoemd. Mouwen (2006, blz. 11) stelt: “Deze (...) SWOT-benadering is zonder twijfel de meest gebruikte benadering in de non-profitsector”, waarmee hij tevens aan-

Figuur 2.3 Growth-share matrix van de Boston Consulting Group

	Market share	High	Low
Market growth			
High		stars ←	wild cats
Low		cash cows ↓	dogs →

Bron: Ansoff & McDonnell, 1990, blz. 67 (bewerkt)

geeft dat de SWOT-analyse ook in het denken over strategie voor deze sector gebruikelijk geworden is. Sommige modellen, al dan niet gericht op de non-profitsector, staan een portfolio-analyse voor, een type analyse dat afkomstig is uit de bedrijfseconomie en waarin de producten of diensten gewaardeerd worden aan de hand van marktpositie en marktverwachting. Relatief bekend zijn de portfoliomatrix van de Boston Consulting Group (de zogeheten 'growth-share matrix') en die van General Electric (beschreven in bijvoorbeeld Ansoff & McDonnell, 1990). In deze matrices worden met behulp van een indeling op grond van twee variabelen de onderscheiden marktsegmenten of product-marktcombinaties (PMC's) gepositioneerd. Aan de hand van de aldus verkregen positionering wordt een keuze gemaakt voor de gewenste investering in elk van deze marktsegmenten. In de matrix van de Boston Consulting Group zijn de twee variabelen marktaandeel en marktgroei. In dit analysemodel wordt ervan uitgegaan, dat elk product een 'levenscyclus' heeft en daarin een aantal stadia doorloopt, die onderling verschillen in de mate waarin het product aan de kasstroom van de organisatie bijdraagt (zie figuur 2.3). Aan de hand van deze achtereenvolgende stadia worden de producten als volgt getypeerd:

- "wild cat": het product is zojuist op de markt gekomen en/of is nog in ontwikkeling (introductiefase); de kasstroom is negatief;
- "stars" (groeifase): het product slaat aan en veroverd een groot marktaandeel; de kasstroom is in evenwicht;
- "cash cow" (verzadigingsfase): het product heeft een groot marktaandeel en vergt weinig ontwikkelings- en marketingkosten meer; de kasstroom is positief;
- "dogs" (vervalfase): het product is verouderd en heeft marktaandeel verloren; de kasstroom is in evenwicht.

In de matrix van General Electric, ook wel General Electric Approach genoemd, worden de aantrekkelijkheid voor de markt ("market attractiveness") en de concurrentiepositie op deze markt ("competitive position") tegen elkaar uitgezet (zie Ansoff & McDonnell, 1990, blz. 82-84). Beide variabelen zijn samengesteld uit verschillende indicatoren, wat de analyse voor deze matrix bewerklijker maakt dan die voor de 'growth-share matrix'. Op aantrekkelijkheid voor de markt kan laag, middelmatig of hoog worden gescoord, op concurrentiepositie zwak, middelmatig of sterk. Aldus bevat deze matrix negen categorieën.

2.2 Theorieën en benaderingen over besluitvorming in planning

In de literatuur over de wijze van besluitvorming in organisaties zijn verschillende stromingen te onderkennen, waarvan de rationeel-analytische benadering de klassiekste is. In deze benadering wordt planning voorgesteld als een proces van het stellen van doelen en het rationeel afwegen van alternatieven om deze doelen te bereiken. Rationele planning veronderstelt dat de betrokken actoren vooropgezette doelen hebben, aan deze doelen vasthouden, een brede reeks aan alternatieven analyseren om deze doelen te bereiken en daaruit het optimale alternatief kiezen (zie bijvoorbeeld Meyerson & Banfield, 1955 in De Roo, 1999, blz. 110). De rationeel-analytische benadering heeft in de literatuur over planning een dominante rol gespeeld, maar is tegelijk aan zware kritiek onderhevig geweest vanwege de veronachtzaming van de niet-rationele elementen in de besluitvorming.

Hoewel het rationeel-analytische paradigma nooit geheel het veld heeft geruimd (Mintzberg, 1999; De Jong & Geerlings, 2003), zijn er sinds de hoogtijdagen van deze benadering in de jaren 40 en 50 van de 20e eeuw verschillende alternatieve stromingen ontwikkeld. In 1959 publiceerde Lindblom zijn theorie over de 'incrementele' planning. Later heeft hij met Braybrooke de beginselen van het incrementalisme aangescherpt (Braybrooke & Lindblom, 1970). Lindblom gaat ervan uit dat veranderingen in de maatschappij doorgaans beetje bij beetje plaats vinden en dat beslissingen van organisaties in die zin weinig veranderen aan de huidige situatie. Toepassing van planning in de praktijk is zo meer een zaak van kleine stapjes, waarbij men al doende tot nieuwe inzichten komt, dan van de uitvoering van een vooropgezet omvattend plan zoals in de rationeel-analytische benadering centraal staat. Lindblom zet zich tevens sterk af tegen de doel-middelenrelatie uit de rationele benadering: middelen worden niet alleen uit doelen afgeleid, maar sturen op hun beurt de formulering van deze doelen.

De incrementele benadering is wel gezien als een antithese van de rationeel-analytische benadering (zoals in Hoppe, 1983). Zo de incrementele benadering van het planvormingsproces een reactie was op de rationeel-analytische benadering ervan, heeft ook de incrementele benadering kritiek opgevoerd. Al in 1967 stelde Etzioni dat incrementele beleidsaanpassingen voorbereidingen zijn op dan wel uitwerkingen van omvattender, niet-incrementele beleidsbeslissingen, en dat de incrementalisten dit over het hoofd zien. Etzioni (1968, blz. 283) stelt: "Bit-decisions are made "incrementally" but within the contexts set by fundamental decisions." Etzioni (1967 en 1968) presenteert een theorie die hij met 'mixed scanning' aanduidt. In 'mixed scanning' wordt ervan uitgegaan dat beleid bestaat uit verschillende lagen, van abstract naar concreet. Als het gaat om beleid op hoofdlijnen, overheerst de rationele benadering, bij beleid in detail overheersen de beginselen van het incremen-

Figuur 2.4 Overheersende benaderingen bij strategieontwikkeling en -uitvoering

Phase	Dominierende Methodik	
	Logisch-analytisch; 'rational'	Kreativ-synthetisch; 'intuïtief'
Strategische Analyse	○	
Plausibilitätskontrolle des Ergebnisses		○
Formulierung der strategischen Stoßrichtung	○	
Entwicklung alternativer Strategiebündel		○
Bewertung der Strategie-alternativen/Entscheidung	○	
Plausibilitätskontrolle		○
Strategische Ressourcen-Zuteilung	○	
Strategieumsetzung im Alltag		○
Strategische Controlling	○	

Bron: Riekhof, 1989, blz. 169

talisme (zie ook Hoppe, 1983, blz. 65-66).

De opvatting dat planning en strategieontwikkeling elementen van zowel de rationele als de incrementele benadering bevatten is bij latere auteurs gemeengoed geworden. Riekhof (1989, blz. 168-169) laat zien dat binnen het klassieke procesmodel van strategieontwikkeling en uitvoering de overheersende benadering nu eens rationeel en dan weer intuïtief is (zie figuur 2.4).

Inmiddels zijn er zoveel planningsbenaderingen dat de tweedeling tussen de rationeel-analytische benadering en de incrementele benadering onvoldoende recht doet aan de variatie in dergelijke benaderingen. Bijvoorbeeld Eisenhardt en Zbaracki (1992, in Meilich & Marcus, 2007, blz. 450) presenteren een iets verfijndere indeling van planningbenaderingen. Naast de rationele benadering onderscheiden zij:

- het incrementele model;
- het politieke model;
- het vuilnisvatmodel.

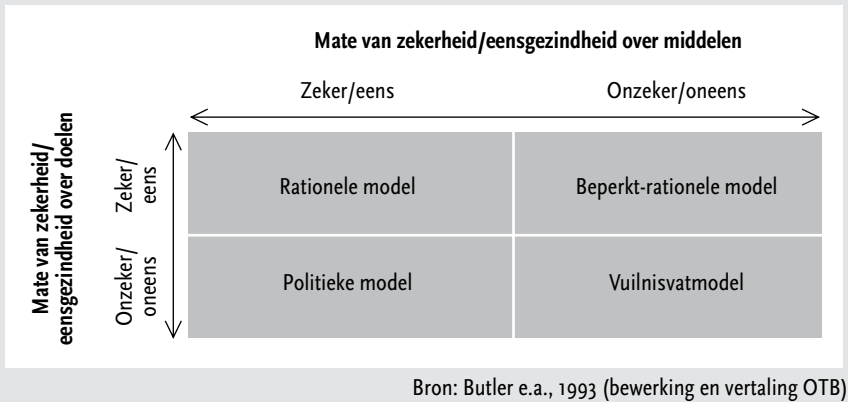
Nadeel van deze indeling is dat de categorieën elkaar slecht uitsluiten. Met name het incrementele model loopt als het ware dwars door de andere modellen heen; het vuilnisvatmodel en het politieke model kunnen met enig recht als verbijzonderingen van het incrementele model worden gezien. Op deze twee modellen komen we later in deze paragraaf terug.

Butler e.a. (1993) hanteren een net iets andere indeling. Daarin sluiten de rubrieken elkaar ook niet geheel uit, maar wel beter. Naast het rationele model worden de volgende modellen onderscheiden:

- het beperkt-rationele model;
- het politieke model;
- het vuilnisvatmodel.

Butler e.a. baseren deze rubricering op een indeling langs twee dimensies (zie

Figuur 2.5 Indeling van planningmodellen



figuur 2.5). De ene dimensie is de mate van onzekerheid omtrent de doelen. Onzekerheid over de doelen ontstaat bijvoorbeeld als de actoren het onderling oneens zijn over de doelen of de prioriteit van elk van deze doelen. De tweede dimensie is de mate van onzekerheid over de (technische) middelen en de aanpak om doelen te bereiken. In het volgende worden de bovenstaande modellen achtereenvolgens behandeld.

Het beperkt-rationele model is grotendeels afkomstig van Simon, die één van de eersten geweest is die de opvatting van volledige rationaliteit in de planvorming heeft bestreden. Hij stelt dat werkzaamheden in hoge mate worden bepaald door gewoonte en intuïtie. Mensen zijn niet in staat om alle alternatieven om een doel te bereiken te overzien en te beoordelen, omdat hun kennis begrensd is en omdat niet alle gewenste informatie beschikbaar is. Bovendien kijken mensen met een bepaalde bril, zodat bepaalde alternatieven niet in hen opkomen. Zij zijn volgens Simon wel rationeel, maar binnen de grenzen van wat zij kunnen overzien. Verder stelt Simon dat het moeilijk is om zich een adequate voorstelling te maken van de gevolgen van de beleidsvoornemens: “since [the] consequences [of each choice] lie in the future, imagination must supply the lack of experienced feeling in attaching value to them. But values can be only imperfectly anticipated” (Simon, 1976, blz. 81). Om deze redenen kan in Simon’s ogen in de planvorming hooguit sprake zijn van “bounded rationality” (beperkte rationaliteit) (zie voor een beschrijving van Simons gedachtegoed ook Mingus, 2007).

Het zogeheten “garbage can model” (vuilnisvatmodel) is afkomstig van Cohen, March en Ohlsen (1972). Volgens dit planningsmodel zijn de meeste beslissingen niet de uitkomst van een plan, maar van een reeks toevalligheden. Besluitvorming vindt niet systematisch plaats; er is veeleer sprake van een georganiseerde anarchie. Omdat organisaties in een context opereren met uiteenlopende en ook verschuivende opvattingen, zijn er geen in de tijd eenduidige doelen te geven waaraan deze organisaties zich blijvend committeren. Butler e.a. (1993, blz. 14) noemen drie hoofdkenmerken van deze benadering:

- “problematic preferences”: problemen, alternatieven, oplossingen en doelen zijn slecht omschreven en lopen door elkaar heen, zodat oplossingen kun-

nen worden voorgesteld voor niet-bestaande problemen, terwijl de echte problemen onopgelost blijven;

- “ambiguous technology”: oorzaak-gevolgrelaties zijn moeilijk waar te nemen;
- “fluid participation”: aan het planvormingsproces nemen telkens wisselende partijen deel, die elk een beperkte invloed op de besluitvorming hebben en zich meer dan eens concentreren op maar een klein deel van de planvorming.

Volgens het vuilnisvatmodel zijn organisaties als het ware een vuilnisvat waarin allerlei problemen, oplossingen en keuzen op een weinig gestructureerde wijze bijeen komen en waarin door min of meer toevallige koppelingen van oplossingen aan problemen beslissingen voortkomen. Hoewel in deze visie erg de nadruk ligt op het chaotische van planning en besluitvorming, bevat het verschillende aspecten, zoals de gebrekkige probleemanalyse en de ongestructureerde wijze waarop partijen tot coalities komen om oplossingen te vinden, die ook doorklinken in de opvattingen van degenen die ondanks alle chaos patronen en structuren in de besluitvorming zien. Een voorbeeld hiervan is het rondemodell van Teisman (1993). Evenals in het vuilnisvatmodel wijst Teisman op de wisseling van actoren in de verschillende fasen van het besluitvormingsproces, in dit model ‘ronden’ genoemd. Ook neemt de koppeling tussen probleem, oplossing en actoren een centrale plaats in. Deze actoren kunnen verschillende organisaties, maar ook personen of afdelingen binnen één organisatie zijn. Overeenstemming tussen de participanten of actoren in een bepaalde ronde is volgens Teisman noodzakelijk om als het ware door te gaan naar de volgende ronde van besluitvorming, waar deels nieuwe partijen in nieuwe constellaties elkaar tegenkomen. Als partijen als hindermacht gaan optreden, kan het gebeuren dat de besluitvorming in een bepaalde ronde blijft hangen.

Mede door de kritiek op het rationele planningsmodel is er sinds de jaren 70 veel meer aandacht voor de sociale en politieke context waarin planning opereert. In het politieke model staat de onderlinge beïnvloeding van actoren meer centraal. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden tussen een richting die meer de nadruk legt op consensusvorming en een richting die meer de nadruk legt op macht en conflict. Healey (1992 en 1993), die in haar werk nadrukkelijk is ingegaan op overleg en communicatie om tot overeenstemming te komen, kan genoemd worden als een vertegenwoordiger van de eerstgenoemde richting. Ontwikkelingsplannen zijn in haar ogen “products of interaction between a range of parties and in turn become an object, point of reference, for continuing interactions” (Healey, 1993, blz. 100). Om de samenwerking tussen partijen te benadrukken gebruikt zij het begrip “collaborative planning” (Healey, 1997), waardoor “stakeholders of varying shades and definition are brought together through interactivity in the plan/policy-making process” (Blair, Berry & McGreal, 2007, blz. 441).

Sterk verwant met de “collaborative planning” is de interactieve planning, zij het dat laatstgenoemde in het midden laat of de onderlinge beïnvloeding tussen partijen gebaseerd is op consensus of op macht en conflict. De Roo en Voogd (2004) presenteren de interactieve planning, waarbij de betrokkenheid van uiteenlopende actoren wezenlijk is, als een reactie op zowel de blauwdrukplanning uit de jaren 60, die impliciet uitging van één aloverziende actor, als de scenarioplanning die daarna is opgekomen. Weliswaar is de scenarioplanning een uiting van het besef, dat maatschappelijke processen zich niet door één actor laten plannen of sturen, maar in ook deze vorm van planning is nog onvoldoende de dynamiek en de complexiteit van de samenleving onderkend.

Auteurs zoals Castells (1978), Forester (1989), Albrechts (2003) en Purcell (2009) vestigen in hun werk juist de nadruk op de conflicterende belangen van actoren en de machtsstrijd die daarvan een gevolg is. In deze denklijn past ook Flyvbjerg (1998), die stelt dat macht voor een belangrijk deel bepaalt wat als rationeel (en daarom als nastrevenswaardig) gezien wordt.

Zowel de ‘consensusstroming’ als de ‘conflictstroming’ heeft gemeen dat de gedachte van een via planning maakbare samenleving wordt afgewezen. Planning wordt evenmin gezien als een proces waarin via rationele keuze tot een objectief beste keuze wordt gekomen. Veeleer de opvattingen van de dominante actoren bepalen welke keuzen er worden gemaakt.

Een planningtheorie waarin eveneens de interacties tussen actoren centraal staat is de netwerktheorie (zie bijvoorbeeld De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1991; Klijn, Koppenjan & Termeer, 1995). Deze theorie veronderstelt dat planning plaats vindt in een systeem met verschillende wederzijds afhankelijke actoren. Ook in deze opvatting wordt afstand genomen van de gedachte van één centrale, leidende actor: de nadruk ligt op horizontale beïnvloeding en uitdrukkelijk niet op verticale, hiërarchische sturing. De netwerktheorie kan niet tot enkel de ‘consensusstroming’ of de ‘conflictstroming’ gerekend worden, omdat zij als zodanig geen uitspraken doet over de mate waarin de belangen van de actoren verschillen en zij in dit opzicht dus een neutrale positie inneemt.

2.3 Beleidsdoorwerking

De in de vorige paragraaf behandelde ontwikkeling in het denken over planning heeft ook het denken over beleidsdoorwerking beïnvloed. In de rationeel-analytische benadering is er een scherpe scheiding tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering: de beleidsvorming komt eerst, daarna komt de beleidsuitvoering. Verder gaat de rationeel-analytische benadering uit van een centrale actor, die van bovenaf maatschappelijke processen aanstuurt. Implementatie wordt in deze benadering gezien als een voortvloeisel van het beleid en heeft geen autonome dynamiek (Kreukels, 1980; Simonis, 1983). Vanuit deze

opvatting is het weinig verwonderlijk, dat in de rationeel-analytische benadering veel aandacht uitging naar het beleidsontwerp en nauwelijks aandacht was voor de uitvoering ervan.

Vooral in de jaren 70 en 80 zijn er vele studies verschenen die aan het beeld van de soepel verlopen- de beleidsuitvoering afbreuk hebben gedaan. We noemen slechts een paar voorbeelden. Allison (1971) laat zien dat sommige belangrijke bevelen van de Amerikaanse president, als opperbevelhebber van het leger, door datzelfde leger anders worden uitgevoerd dan bedoeld, omdat de personen in het veld er een eigen interpretatie aan geven. Klassiek is het werk van Pressman en Wildavsky (1973) over de matige doorwerking van plannen van de Amerikaanse federale overheid op lokaal niveau. McLaughlin (1987, p. 172) stelt: "Perhaps the



overarching, obvious conclusion running through empirical research on policy implementation is that it is incredibly hard to make something happen, most especially across layers of government and institutions." In Nederland hebben Glasbergen en Simonis (1979) laten zien dat het ruimtelijk restrictieve rijksbeleid voor het Groene Hart maar ten dele wordt uitgevoerd, omdat de beïnvloedingsmogelijkheden van het rijk marginaal blijken te zijn en omdat het rijk het beschikbare beleidsinstrumentarium niet altijd inzet. In een latere bijdrage noemt Glasbergen (1987, blz. 84-85) drie voorwaarden voor effectieve beleidsuitvoering:

- "de uitvoerders moeten *weten* wat van hen verwacht wordt;
- men moet het beleid ook *kunnen* uitvoeren;
- men moet het beleid *willen* uitvoeren."

Als oorzaken van het succes of falen van de falende beleidsuitvoering noemt Glasbergen tevens (1987, blz. 85-90):

- specificatie van het beleidsprogramma;
- veronderstellingen over de relatie tussen doeleinden en middelen;
- tijdstip en volgorde van introductie van beleidsprogramma's;
- aanpassing van bestaande procedures en routines;
- reacties van de doelgroepen die het beleid ondergaan.

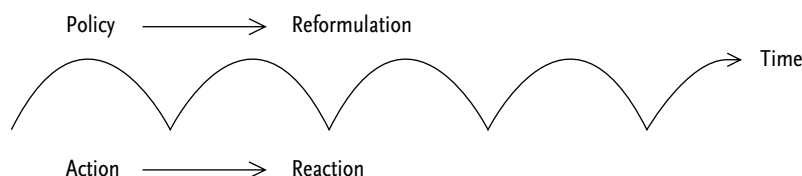
Simonis (1983) stelt dat in het implementatie-onderzoek dezelfde fout ge-

maakt wordt als bij de formulering van het beleid zelf: er wordt te veel uitgegaan van het gezichtspunt van de beleidsontwikkelaar en er wordt niet of nauwelijks gekeken vanuit het gezichtspunt van degenen die aan het beleid worden onderworpen. Matland (1995) noemt dit de “top-down school of implementation”. Daartegenover staat, opnieuw in Matland’s woorden, de “bottom-up school”, die stelt dat implementatie pas adequaat onderzocht kan worden als het beleid en de activiteiten op micro-niveau in ogenschouw worden genomen: het naar buiten zichtbare beleid wordt volgens deze school op de werkvloer gemaakt, waarbij rekening gehouden wordt met allerlei factoren, waarvan het beleid van bovenaf er één is. In dit verband met het onderscheid tussen ‘top-down’ en ‘bottom-up’ is het begrippenpaar ‘heendenken’ en ‘terugdenken’ van Hoppe e.a. (1998) interessant. ‘Heendenken’ is denken vanuit een beleidswens, terugdenken is denken vanuit de beleidsuitvoerders die met deze wens te maken krijgen. Hoppe e.a. stellen dat het ‘terugdenken’ een belangrijke voorwaarde is voor de doorwerking van beleid en dat aan deze voorwaarde niet altijd wordt voldaan.

Onder andere Noble (1999) wijst erop dat niet alleen de afstemming tussen degenen die het beleid vaststellen en degenen die eraan onderworpen zijn van belang is, maar ook de afstemming tussen de personen die het beleid vaststellen onderling: “strategic consensus” is een volgens hem een belangrijke slaagfactor, zonder welke het risico groot is dat leidinggevendenden ieder hun eigen doelen nastreven en er bijgevolg van het officieel vastgestelde beleid weinig terecht komt. In aanvulling op de hierboven genoemde studies wordt hier dus gewezen op het belang van de relatie tussen personen met een gelijkwaardige functie binnen een organisatie.

Op grond van deze en andere implementatiestudies is de opvatting ontstaan, dat de implementatiefase niet slechts een afgeleide van de beleidsontwikkeling is, maar een fase waarin eveneens beleid wordt gevormd. Vrij naar de klassiek geworden stelling van Von Clausewitz (1998, oorspronkelijk 1832) “Krieg ist die Fortsetzung von Politik mit anderen Mitteln” poneert Bardach (1977, blz. 88): “Implementation is the continuation of politics with other means”. Hiermee wordt aangegeven dat de beleidsvorming ook tijdens de implementatie verder gaat. Barrett en Fudge (1981, blz. 25) hebben dit aangegeven met behulp van het schema in figuur 2.6.

Voor het type vraagstelling van studies naar de doorwerking van beleid kan de wederzijdse beïnvloeding van beleid en beleidsuitvoering grote gevolgen hebben. Immers, als beleidsdoelen tijdens de uitvoering verschuiven, ligt het voor de hand dat de oorspronkelijke doelen geen uitgangspunt meer vormen voor het handelen van de betrokken actoren. Simonis (1983) pleit er daarom voor het “eenzijdig” relateren van activiteiten aan doeleinden los te laten en daarmee ook de traditionele vraagstelling in implementatie-onderzoek. Hij stelt (blz. 91): “Niet doeleinden vormen het referentiepunt van waaruit activiteiten als uitvoeringsprocessen bestudeerd worden, maar veranderingen die

Figuur 2.6 Relatie tussen beleid en handeling volgens Barrett en Fudge

Bron: Barrett & Fudge, 1981, blz. 25

zich voordoen in een bepaalde maatschappelijke situatie. Van daaruit wordt de vraag gesteld hoe deze veranderingen te relateren zijn aan de activiteiten van de diverse actores”. In overeenstemming hiermee stelt Faludi (2000) dat het er bij plannen, en met name bij indicatieve plannen, niet zozeer om gaat of de oorspronkelijke doelen zijn gehaald, als wel of het plan een betekenisvolle rol speelt in het proces dat volgt op het uitbrengen van dat plan. Klijn en Teisman (1997, blz. 114) laten zich in bewoordingen van gelijke strekking uit, met als één van de argumenten dat het in een omgeving waarin veel actoren hun invloed uitoefenen onwaarschijnlijk is, dat één actor zijn plannen ongewijzigd kan uitvoeren.

Het voorgaande betekent voor dit onderzoek, dat veranderingen ten opzichte van de oorspronkelijke investeringskeuzen niet alleen toe te schrijven zijn aan één of meer factoren buiten het portefeuillebeleid om, maar ook kunnen voortkomen uit een wijziging van dat beleid: de investeringskeuze verandert in het laatste geval met het beleid mee. Door met deze mogelijkheid rekening te houden geven we ons er rekenschap van dat de beleidsdoelen (hier: de doelen van het portefeuillebeleid) qua inhoud en concreetheid in de loop van de tijd veranderlijk zijn.

2.4 Regulering en beleidsvrijheid van de sociale-huursector

In deze paragraaf komt de regulering en de beleidsvrijheid van de Nederlandse corporaties bij het opstellen en uitvoeren van hun voorraadbeleid aan de orde. Eerst wordt aandacht geschonken aan de regulering van de sector in het algemeen en dan aan enkele deelterreinen van beleid, namelijk woningtoewijzing, verkoop, huurprijsvaststelling en onderhoud en renovatie. Om te kenmerken in hoeverre de Nederlandse sociale-huursector afwijkt of juist overeenkomt met de sociale-huursector in andere landen behandelen we daarna de Nederlandse situatie in internationaal verband. De informatie in deze paragraaf is voor een belangrijk deel gebaseerd op Gruis & Nieboer (red., 2004) en op Nieboer & Gruis (2006).

Overheidstoezicht en overheidssubsidiëring

Tot de jaren 90 werkten de Nederlandse woningcorporaties onder een strakke regelgeving en waren zij sterk afhankelijk van overheidssubsidies voor het plegen van nieuwbouw, groot onderhoud en renovaties. Sindsdien is de over-

heidsinvloed op de investeringsbeslissingen van corporaties sterk vermindert. Dit is in hoofdzaak op twee manieren gebeurd.

Ten eerste zijn de objectsubsidies zo goed als afgeschaft, overigens in verschillende stappen. Met ingang van 1992 zijn de objectsubsidies voor de nieuwbouw en renovatie van woningen ondergebracht in het Besluit Woninggebonden Subsidies, dat in vergelijking met de tot dan toe geldende regeling een groter deel van de financiële risico's bij de corporaties neerlegde. Deze ontwikkeling is in 1995 voortgezet met een sterk aangepaste regeling onder dezelfde naam. Momenteel kunnen voor deze subsidie geen nieuwe aanvragen meer worden ingediend (www.vrom.nl, geraadpleegd op 3 maart 2008). De bijna-afschaffing van de objectsubsidies (er zijn nog wel subsidies voor nog lopende projecten en enkele beperkte subsidies voor specifieke doeleinden, zoals energiebesparing) hebben voor de corporaties tot gevolg dat zij vrijwel alle financiële risico's van hun werkzaamheden zelf moeten dragen en hun investeringen uit kapitaalmarktleningen of eigen reserves moeten bekostigen. Om dergelijke reserves te vormen of aan te vullen behoren projectontwikkeling en verkoop van bestaand bezit tot de mogelijkheden. Onder andere om de financiële risico's enigszins te verminderen zijn er voor de corporatiesector twee organisaties actief, namelijk het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting, die financieel toezicht op de corporaties houdt en bij ernstige financiële nood bijspringt, en het Waarborgfonds Sociale Woningbouw, die, in haar eigen woorden, "garanties geeft aan financiers die woningcorporaties leningen verstrekken voor sociale woningbouwprojecten en leningen voor maatschappelijk vastgoed" (www.wsw.nl, geraadpleegd op 22 december 2008).

Ten tweede is met ingang van 1993 het Besluit Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting vervangen door het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH). Hierdoor hadden (en hebben) corporaties in veruit de meeste gevallen geen voorafgaande toestemming meer nodig voor investeringen zoals nieuwbouw, renovatie, aankoop en verkoop. Sinds de invoering van het BBSH wordt gewerkt volgens het beginsel van verantwoording achteraf, wat de beleidsvrijheid van corporaties aanzienlijk vergroot heeft. Een uitzondering op het beginsel van verantwoording achteraf is aanvankelijk gemaakt voor de zogeheten 'besluiten van aanmerkelijk belang', maar deze categorie bestaat inmiddels niet meer. Wat resteert is een preventief toezicht op 'enkel' de besluiten tot verkoop aan natuurlijke personen die niet zelf in de woning zullen gaan wonen als eigenaar-bewoner en aan rechtspersonen die geen toegelaten instelling zijn.

Bij de genoemde verantwoording achteraf wordt gekeken naar een aantal zogeheten 'prestatievelden' of 'verantwoordingsvelden', onderwerpen die de rijksoverheid als kerntaken van de corporatie ziet en waarop corporaties zich periodiek naar de rijksoverheid moeten verantwoorden. Er waren aanvankelijk vier 'prestatievelden'; nu zijn het er zes, namelijk: kwaliteit van de woningen, verhuur van de woningen, betrekken van bewoners bij beleid en beheer, financiële continuïteit, leefbaarheid en ten slotte wonen en zorg. De rijksoverheid

kan sancties opleggen als een corporatie zwak of in strijd met de regels presteert, zoals een aanwijzing om een bepaalde actie te verrichten of juist te laten, nietigverklaring van besluiten of aanstelling van een tijdelijke bewindvoerder.

Toewijzing

Hoewel het BBSH bepaalt dat de corporaties prioriteit moeten geven aan de huisvesting van huishoudens met een zwakke positie op de woningmarkt (huishoudens met een laag inkomen en specifiekere doelgroepen zoals gehandicapten, zorgbehoevenden en asielgerechtigden), is het hun toegestaan om woningen toe te wijzen aan andere doelgroepen. Een landelijk geldende beperking is dat de als goedkoop aangemerkte woningen aan huishoudens met een laag inkomen moeten worden toegewezen. Vele corporaties werken samen met de lokale overheid op het gebied van de woningverdeling. Daarbij wordt overlegd over de toewijzingscriteria en de wijze waarop het verdelingsstelsel moet worden vormgegeven en onderhouden.

Verkoop

Het is corporaties toegestaan om woningen te verkopen, zowel uit nieuwbouw als uit bestaand bezit. De rijksoverheid moedigt verkoop van bestaand bezit zelfs aan, omdat zij het eigen-woningbezit wil bevorderen, met name in wijken met een grote concentratie huurwoningen. De mate waarin dit beleid aan de corporatiesector is opgelegd is in de loop van de jaren wisselend geweest, niet in het minst door de verschillende ideologische opvattingen van de kabinetten dan wel de bewindspersonen die aan de macht zijn geweest. Overigens mag een woning niet onder 90% van de marktwaarde worden verkocht (bij toepassing van de Wet bevordering eigenwoningbezit 80%), maar van deze bepaling kan ontheffing worden verkregen als het percentage in elk geval boven 50% blijft en aan enkele voorwaarden omtrent de verdeling van de waardeontwikkeling tussen corporatie en koper wordt voldaan (www.vrom.nl, MG 2002-06 en 2006-06, geraadpleegd op 6 februari 2009).

Huurprijsvaststelling

Voor ongeveer 95% van de huurwoningen in Nederland (de duurdere zijn uitgezonderd) is het Woningwaarderingstelsel (WWS) van kracht. Op basis van dit stelsel kan de maximaal toelaatbare huur worden berekend. In principe kunnen de huren alleen op 1 juli van elk jaar worden veranderd, tenzij sprake is van een nieuwe verhuring. De overheid bepaalt elk jaar het maximale huurverhogingspercentage. Voor corporaties bepaalt de overheid tevens elk jaar een maximum-huurverhoging voor het gehele woningbezit van de corporatie. Corporaties mogen voor elke woning afzonderlijk het feitelijke huurverhogingspercentage vaststellen, mits dit niet uitkomt boven het eerder genoemde maximum. Deze regeling, de huursomregeling genaamd, is van kracht sinds 1993. Voordien bepaalde de overheid de jaarlijkse huurverhoging op woningniveau;

het was corporaties toen niet toegestaan zelf een percentage te bepalen.

Met ingang van juli 2002 is de in 1993 verkregen beleidsvrijheid op huurprijgsgebied aanzienlijk beperkt. Sindsdien zijn de maximale huurverhogingen gerelateerd aan het inflatiepercentage plus een 'opslag' die afhankelijk is van de mate waarin de feitelijke huur afwijkt van de maximaal toegestane huur volgens het Woningwaarderingstelsel. Tot 2007 varieerde de maximum-huurverhoging voor individuele woningen tussen het inflatiepercentage en het inflatiepercentage plus 2%. In 2007 is de beleidsruimte voor woningverhuurders verder beperkt: het huurverhogingspercentage mag nu het inflatiepercentage niet meer overschrijden.

Overigens waren en zijn verhuurders bij mutatie niet gehouden aan de genoemde huurverhogingspercentages. Zij mogen voor nieuwe huurders de huur in één keer optrekken, mits de nieuwe huur niet hoger is dan de maximaal toelaatbare huur op grond van het Woningwaarderingstelsel.

Onderhoud en renovatie

De overheidsregels voor de technische kwaliteit van de woningvoorraad zijn vastgelegd in het Bouwbesluit. Dit besluit heeft betrekking op alle woningen, dus ook, maar niet specifiek, op de sociale-huurwoningen. Het Bouwbesluit bevat een groot aantal (technische) minimum-vereisten, onder andere op het gebied van de brandveiligheid, het energieverbruik en de gezondheid. De Huurprijzenwet Woonruimte geeft daarnaast enkele aanvullende technische vereisten die, als zij niet worden nagekomen, huurders het recht geeft op een aanzienlijke korting op de huurprijs.

Overige factoren die beleidsruimte beïnvloeden

Naast de regelgeving zijn er andere factoren die de beleidsruimte van de corporaties beïnvloeden. Een factor die de beleidsautonomie sterk kan beperken is het gebrek aan bouwlocaties. Ook bestaande overeenkomsten met andere partijen, met name de gemeente, kunnen de ruimte voor een eigen voorraadbeleid aanmerkelijk verkleinen. Hierbij valt te denken aan afspraken over een aantal aan te houden goedkope woningen, over toewijzingsregels en over de differentiatie van de nieuwbouw. Daarbij moet wel gesteld worden, dat dergelijke overeenkomsten voor een groot deel op basis van onderhandeling en niet op basis van dwang gesloten zijn. Verder kunnen de gebruikelijke fluctuaties in de markt, immers van invloed op de verhuurbaarheid en de financiële opbrengsten of tekorten, de handelingsvrijheid van de corporatie beperken.

De Nederlandse situatie in internationaal verband

Het spreekt vanzelf dat de nationale context waarbinnen sociale verhuurders opereren per land sterk uiteen kan lopen. Voor een globale vergelijking van deze nationale contexten hebben we gekeken naar kenmerken van de sociale-huursector, zoals de relatieve omvang en de positie binnen de totale wo-

Tabel 2.1 Enkele algemene kenmerken van de sociale-huursector in verschillende landen

Land	Aandeel sociale-huursector (+ peiljaar)	Type vastgoedeigenaar/rechtsvorm	Gemiddeld aantal woningen per sociale verhuurder	Unitaire of duale huurwoningmarkt?
Australië	6% (2002)	Deelstaten (79%), 'Community Housing Organisations' (CHO's, 5%) en vier andere typen verhuurders	deelstaten: 45.400 CHO's: 24	duaal
België (gewest Vlaanderen)	6% (2001)	Uitsluitend huisvestingsmaatschappijen met een bestuur van met name gemeentelijke vertegenwoordigers	1.300	duaal
Denemarken	20% (2002)	Voorname private verhuurders, bestuurd door democratisch gekozen huurders en overheidsvertegenwoordigers	700	unitair
Duitsland	14% (2002)	In theorie iedereen, in de praktijk bijna altijd gemeentelijke woningbedrijven en coöperaties	2.200	unitair
Engeland	18% (2006)	Gemeentelijke woningbedrijven (53%) en woningbouwverenigingen (47%) (2006)	10.200 resp. 800 (2002)	duaal
Frankrijk	19% (2003)	Publieke verhuurders (provinciaal en gemeentelijk) (OPHLM's, 20%), semi-publieke verhuurders (provinciaal en gemeentelijk) (OPAC's, 27%), private woningbedrijven (41%) en nog 2 andere typen verhuurders	OPHLM's: 4.700 OPAC's: 11.300 private woningbedrijven: 6.000	duaal
Letland	30% (2000)	Bijna uitsluitend (98%) gemeenten	(geen gegevens beschikbaar)	(past in geen van beide rubrieken)
Nederland	34% (2005)	Bijna uitsluitend (99%) woningcorporaties	4.900	unitair
Oostenrijk	22% (2000)	Gemeenten (43%) en woningbouwverenigingen (57%)	172 resp. 2.600	unitair

Bronnen: voor Denemarken: Scanlon & Vestergaard, 2007 en www.sm.dk, geraadpleegd op 5 maart 2008; voor Duitsland: GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen, 2004 – dit percentage is exclusief sociale-huurwoningen van private investeerders en van private woningbedrijven; voor Engeland: cijfers over 2006 komen uit DCLG, 2008; voor Frankrijk: Les Offices de l'Habitat, 2005 en Les Entreprises Sociales pour l'Habitat, 2005 in Bougrain, 2009; voor Nederland: Ministerie van VROM, 2007; overige cijfers uit Gruis & Nieboer (red.), 2004

ningmarkt, de gemiddelde omvang van het woningbezit per verhuurder, en de getalsmatige verhouding tussen de publiekrechtelijke en de privaatrechtelijke verhuurders. Tevens hebben we gekeken naar de regulering van de sociale-huursector op terreinen die de beleidsvrijheid van de verhuurders bepalen, zoals huurprijs en toewijzing. Enkele sectorkenmerken zijn opgenomen in tabel 2.1. De regulering op deelterreinen komt daarna aan de orde.

Wat de positie van de sociale-huursector betreft is de indeling van Kemeny (1995, 2001 en 2005) in een unitaire en een duale huurwoningmarkt zinvol. In een duaal stelsel is de sociale sector via overheidsregulering sterk afgeschermd van marktinvloeden. Toewijzing geschiedt op basis van behoefte en noodzaak, aan huishoudens die in de overige sectoren van de woningmarkt niet of nauwelijks aan bod zouden komen. Dit houdt meestal in, dat we

Tabel 2.2 Kenschets van regulering in verschillende landen op gebied van huurprijs, toewijzing en verkoop van sociale-huurwoningen

	Huurprijsregulering	Toewijzing aan hogere-inkomensgroepen toegestaan?	Verkoop van woningen toegestaan?
Australië	Strak, grotendeels afhankelijk van inkomen huurder	Inkomensplafond varieert per deelstaat	Ja
België	Strak, maar met enige beleidsvrijheid	Nee	Ja
Denemarken	Strak	Ja	Nee
Duitsland	Strak tijdens subsidieperiode	Niet tijdens subsidieperiode	Ja
Engeland	Strak	Ja, maar prioriteit voor zwakke groepen verplicht	Ja, en voor gemeentewoningen plicht tot verkoop als huurder dat wil
Frankrijk	Strak	Inkomensplafond varieert per plaats en streek	Ja, wordt zelfs door overheid gestimuleerd
Letland	Varieert per gemeente	Ja, maar prioriteit voor zwakke groepen verplicht	Ja, en plicht tot verkoop als huurder dat wil
Nederland	Strak tot een bepaalde huurprijs, daarboven vrij	Ja, maar inkomensplafond voor goedkopere woningen	Ja, wordt zelfs door overheid gestimuleerd
Oostenrijk	Voor private organisaties strak, voor publieke organisaties afhankelijk van subsidie	Inkomensplafond varieert per plaats en streek	Ja, en in bepaalde omstandigheden plicht tot verkoop als huurder dat wil

Bron: Nieboer & Gruis, 2006

te maken hebben met een door de overheid gedomineerde sociale-huursector, die uitsluitend of grotendeels is gereserveerd voor lagere-inkomensgroepen. Landen met een duaal stelsel zijn Australië, België, Engeland en Frankrijk. Letland zou wat de sectorkenmerken betreft hier ook toe gerekend kunnen worden, maar kent nauwelijks een commerciële huurwoningmarkt, waardoor er van een dualiteit geen sprake is. Een uitgesproken voorbeeld van een land met een unitair stelsel is Nederland, waar de sociale verhuurders relatief weinig overheidsdominantie ondervinden en waar zij aan een brede doelgroep mogen verhuren en ook voor een brede doelgroep mogen bouwen. Ook Denemarken, Duitsland en Oostenrijk kunnen tot de landen met een unitair stelsel gerekend worden.

Vanzelfsprekend is de ruimte die verhuurder ter beschikking staat om een eigen voorraadbeleid te kunnen ontwikkelen sterk afhankelijk van de regelgeving. Stringente regels rondom huurstelling, toewijzing en verkoop kunnen bijvoorbeeld de beleidsvrijheid van een verhuurder aanzienlijk beperken. Wat de toewijzing betreft is onder andere van belang, of de sociale verhuurders ook aan hogere-inkomensgroepen woningen mogen toewijzen. In tabel 2.2. is aangegeven, hoe de onderzochte landen op genoemde punten zijn te typeren.

In het algemeen hebben de verhuurders in de onderzochte landen weinig ruimte om via de huurprijs hun voorraadbeleid (of de daarvoor benodigde inkomsten) te reguleren. De mate waarin aan hogere-inkomensgroepen verhuurd mag worden, varieert sterk tussen en vaak ook binnen de landen. De verkoop van woningen is in deze landen, met uitzondering van Denemarken,

toegestaan, maar hieraan moet worden toegevoegd dat de aantallen verkochte woningen betrekkelijk klein zijn. Uitzonderingen hierop zijn Duitsland en Australië. In Duitsland zijn de afgelopen verschillende gemeentelijke woningbedrijven geprivatiseerd door verkoop aan een private partij. In Australië wordt elk jaar ongeveer 2% van de voorraad verkocht, wat in dat geval overigens niet zozeer een teken van beleidsvrijheid, als wel van geldnood is.

Afsluiting

In het algemeen hebben de Nederlandse sociale verhuurders een grote mate van vrijheid om hun investeringskeuzen te bepalen. Uiteraard zijn zij daarbij gebonden aan regelgeving en aan externe afspraken, maar afgezien van het huurbeleid en afspraken omtrent het behoud van een voorraad goedkope woningen is er veel handelingsvrijheid. Dit komt te meer naar voren als we Nederland vergelijken met enkele andere westerse landen. In vergelijking met de andere onderzochte landen is de sociale-huursector in Nederland zeer groot, wat de sector een sterke positie geeft in de volkshuisvesting en de mogelijkheid om een brede doelgroep te huisvesten. Een ander opvallend punt is dat in tegenstelling tot verschillende andere landen bijna alle sociale verhuurders een private rechtspersoon zijn en in dat opzicht een grotere afstand tot de overheid hebben dan de veelal publieke organen in het buitenland. Hoewel de Nederlandse sociale-huursector wat betreft de mogelijkheid om woningen te verkopen niet afwijkt van vele andere onderzochte landen, is er geen plicht tot verkoop, wat in sommige van deze landen juist wèl zo is.

2.5 Methoden en technieken voor beleidsontwikkeling in de sociale-huursector

Het opstellen van een portefeuillebeleid en het vertalen van dit beleid in de aanpak van woningcomplexen staat in de sociale-huursector sterk in de belangstelling. In de tweede helft van de jaren 90 heeft deze belangstelling in de sociale-huursector een sterke opleving gekend als gevolg van de financiële verzelfstandiging van de corporaties. Vanwege deze interesse en vanwege de complexiteit van het beleidsproces zijn in het verleden diverse modellen opgesteld voor de ontwikkeling van een dergelijk voorraadbeleid. Deze modellen hebben de vorm van procesmodellen, waarin de uit te voeren werkzaamheden en de opbrengsten daarvan in fasen worden uiteengezet. In afwijking van eerdere modellen uit de strategische planning, die gericht zijn op commerciële bedrijven, zijn deze modellen specifiek gericht op het beheer en de ontwikkeling van de woningportefeuille, in het bijzonder op de sociale-huurwoningvoorraad. Een aanzienlijk deel van deze modellen is ontworpen door externe adviseurs van sociale verhuurders, voor wie deze modellen als hulpmiddel gediend hebben om op projectmatige wijze een portefeuillebeleid op te zet-

ten. Mede om deze reden geven de modellen de ontwikkeling van dit beleid als een tamelijk zelfstandige, geïsoleerde activiteit weer.

Het sturen van de vastgoedontwikkeling via procesmodellen is in de sociale-huursector begonnen in een tijdperk waarin diverse delen van naoorlogse voorraad met leegstandsproblemen te kampen hadden: de economische levensduur van woningen bleek in bepaalde segmenten korter dan de technische levensduur. Daarom is het niet verwonderlijk dat in deze modellen doorgaans veel aandacht is uitgegaan naar commercieel getinte onderwerpen, zoals marktvraag, marktontwikkeling, rendement en waardeontwikkeling. Veel documenten die sinds het begin van de jaren 90 over het (strategisch) voorraadbeleid van corporaties verschenen zijn, gaan op één of meer van deze aspecten in (zie bijvoorbeeld Van den Broeke, 1995 en 1998; Van Baarsen & Bouwmans, 1998a en b; Bergers, 2000; De Hoop & Moggré, 1998; Van Os, 2001).

Met name in Nederland en ook, zij het in mindere mate, in Engeland en Australië is over genoemde modellen voor de woningsector geschreven. Daarvan is echter slechts weinig in de openbaarheid gebracht, mogelijk omdat de modellen dikwijls aangepast worden aan nieuwe ervaringen en ontwikkelingen en omdat adviesbureaus, waar deze modellen voor een deel hun oorsprong gevonden hebben, in het algemeen terughoudend zijn met het prijs geven van hun kennis aan derden. Voorbeelden van wél gepubliceerde procesmodellen uit Nederland zijn beschreven in Van Leent en Van Vliet (1992), Van Vliet (1993), Van den Broeke (1998) en Crone-de Haan (2000) en uit Engeland in William Sutton Trust (2000). Deze modellen behandelen we in het onderstaande. Naast deze modellen geeft Larkin (2000) nog een aantal andere voorbeelden van modellen uit Engeland en Australië, maar omdat deze modellen summier zijn beschreven gaan we hierop niet afzonderlijk in.

Van Leent en Van Vliet (1992)

Van Leent en Van Vliet hanteren een eenvoudige fasering:

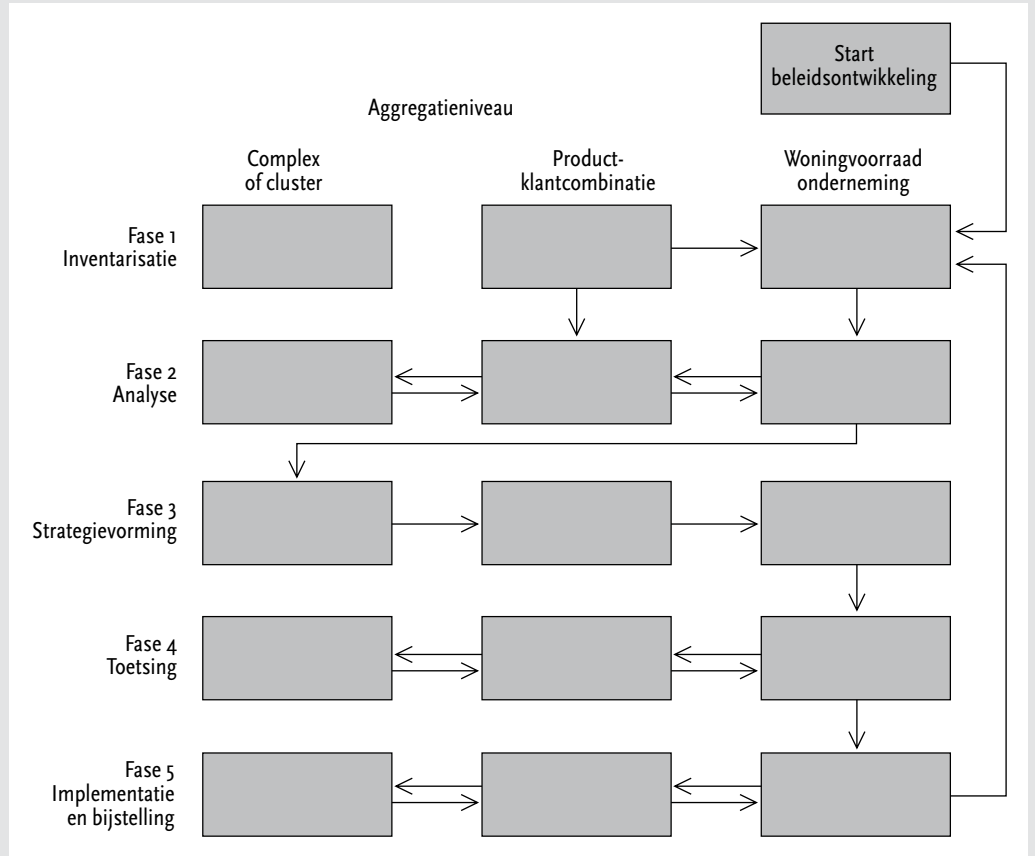
1. analyse;
2. formulering van strategieën;
3. toetsing van deze strategieën.

Hiernaast onderscheiden de auteurs drie onderling verbonden niveaus van besluitvorming binnen een organisatie: een strategisch, een tactisch en een operationeel niveau. De belangrijkste afwegingsfactoren voor de formulering en de toetsing van complexstrategieën zijn marktaandeel, marktverwachting, financiën en technische aanpasbaarheid van de woningvoorraad.

Van Vliet (1993)

Van Vliet heeft in 1993 een uitgewerkter model gepubliceerd. Dit model schenkt aandacht aan uiteenlopende factoren die van belang zijn voor de ontwikkeling van strategisch voorraadbeleid, zoals verhuurbaarheid, demografische ontwikkelingen (als een indicatie van de toekomstige verhuurbaar-

Figuur 2.7 Procesmodel strategisch voorraadbeleid van Van den Broeke (1998)



Bron: Van den Broeke, 1998, blz. 71

heid) en prijs-kwaliteitverhouding. Op grond van deze factoren worden de woningen van een verhuurder elk aan een categorie toegewezen waaraan één of meer ingrepen zijn gekoppeld. Het model bevat tevens de formulering van (technische) kwaliteitsstandaarden per type huishouden (onderscheiden naar omvang, leeftijd en aantal kinderen). Het model kent de volgende fasen:

1. opstellen doelen en beleidsuitgangspunten;
2. opstellen marktsegmenten en doelgroepen;
3. financiële raming bij ongewijzigd beleid;
4. opstellen basisstrategieën (met behulp van gegevens over huidige en toekomstige marktpositie);
5. verfijning basisstrategieën (met behulp van prijs-kwaliteitverhouding);
6. toetsing van verfijnde strategieën;
7. uitwerking van strategieën in beheerplannen;
8. evaluatie en eventueel aanpassing van strategieën.

Van den Broeke (1998)

Het model van Van den Broeke (1998) bevat de fasering in het model van Van Leent en Van Vliet (analyse, strategieformulering en strategietoetsing), met de

toevoeging van twee extra fasen, één aan het begin en één aan het einde. Van den Broeke's model begint met het opstellen van het algemene beleid. Dit beleid kan gezien worden als het kader voor de beleidskeuzen op complexniveau, die later in het proces aan de orde komen. Aan het einde van het procesmodel wordt een fase toegevoegd waarin de aanpak per complex wordt geïmplementeerd en de gevolgen worden gemonitord. De fasen in het model van Van den Broeke (1998, blz. 71) zijn als volgt:

1. inventarisatie;
2. analyse;
3. strategievorming;
4. toetsing;
5. implementatie en bijstelling.

Per fase worden verschillende schaalniveaus (in het model aggregatieniveaus genoemd) aangegeven waartussen een wisselwerking dient te zijn. Deze schaalniveaus zijn de gehele woningportefeuille van de betreffende verhuurder, de product-klantcombinatie en het complex of cluster. Het model is weer gegeven in figuur 2.7.

Van der Flier (in Crone-de Haan, 2000)

Het model van Van der Flier (zie Crone-de Haan, 2000) benadrukt de fysieke en technische aspecten van de woningvoorraad. Met behulp van marktonderzoek stelt Van der Flier voor elk huishoudentype een referentiewoning op. Samen met de huishoudenkenmerken van de huidige en/of toekomstige huurders, kan een 'referentievoorraad' worden geconstrueerd, die als richtlijn voor de ontwikkeling van de huidige woningvoorraad dient.

William Sutton Trust (2000)

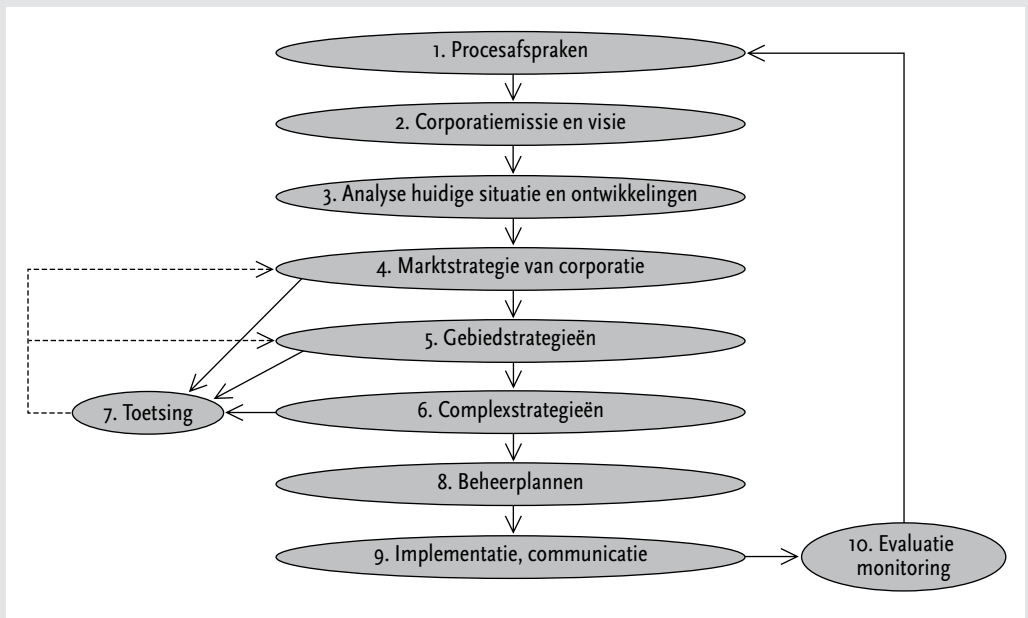
Het voor de William Sutton Trust (een Engelse sociale verhuurder) ontwikkelde model begint met de selectie van complexen die nadere aandacht verdienen. In de daarop volgende fasen concentreert de aandacht zich op deze (potentiële) probleemcomplexen. De fasen in dit model zijn (William Sutton Trust, 2000, blz. 16):

1. "estate prioritisation": bepaling van (potentiële) probleemcomplexen;
2. "estate assessment": onderzoek naar de onderliggende redenen van verval, opstellen opties voor complexaanpak;
3. "option appraisal": financiële en niet-financiële toetsing van deze opties, plus bepaling van de voorkeursoptie;
4. "investment programming": programmering van de investeringen, in lijn met reeds geplande werkzaamheden.

Verdere ontwikkeling van het OTB-model

Na de publicatie van het model-Van den Broeke is het Onderzoeksinstituut OTB van de Technische Universiteit Delft verder gegaan met het opstellen van

Figuur 2.8 Procesmodel strategisch voorraadbeleid van Heeger (versie uit 2007)



procesmodellen voor de ontwikkeling van strategisch voorraadbeleid. Het is vooral Heeger geweest die de verdere ontwikkeling van het model ter hand heeft genomen. In de eerste jaren is enigszins afgestapt van het accent op slechts een beperkt aantal beslisfactoren die verschillende bovengenoemde auteurs in sommige fasen van hun model gebruiken. Dit komt niet zozeer tot uitdrukking in de fasen zelf, als wel in de (analyse)methoden en technieken die zij in sommige fasen gebruiken. Zo is er in bijna alle modellen een grote nadruk op marktpositie en marktontwikkeling. Nieboer, Heeger en Van der Haak (2001) stellen dat deze overwegend marktgerichte benadering onvoldoende recht doet aan de verscheidenheid van beslisfactoren waarmee sociale verhuurders in hun investeringsbeleid te maken hebben. Hierbij kan gedacht worden aan technische staat, bouwregelgeving, solvabiliteit en allerlei leefbaarheidsaspecten (sociale veiligheid, bestrijding van burenoverlast, stimulering van buurtvoorzieningen). Daarbij moet tevens rekening gehouden worden met opvattingen van en afspraken met actoren als gemeenten, huurdersorganisaties en individuele huurders. In de versie van het model van 2001 zijn deze nog benoemd, te weten:

- technische/fysieke factoren (complex- en woningkenmerken zoals ouderdom, oppervlakte, technische staat, uitrusting);
- sociale factoren (huurderskenmerken zoals inkomen, omvang van het huishouden, leeftijd hoofdbewoners, evenals omgevingskenmerken zoals sociale cohesie, sociale veiligheid);
- marktfactoren (verhuurbaarheid, leegstand, huurdersvoorkeuren, marktverwachtingen enz.);
- financiële factoren (waarde en waardeontwikkeling, huurprijs, onderhoudskosten, solvabiliteit enz.);

- politieke factoren (overheidsbeleid en -regelgeving, wijkplannen, externe overeenkomsten enz.).

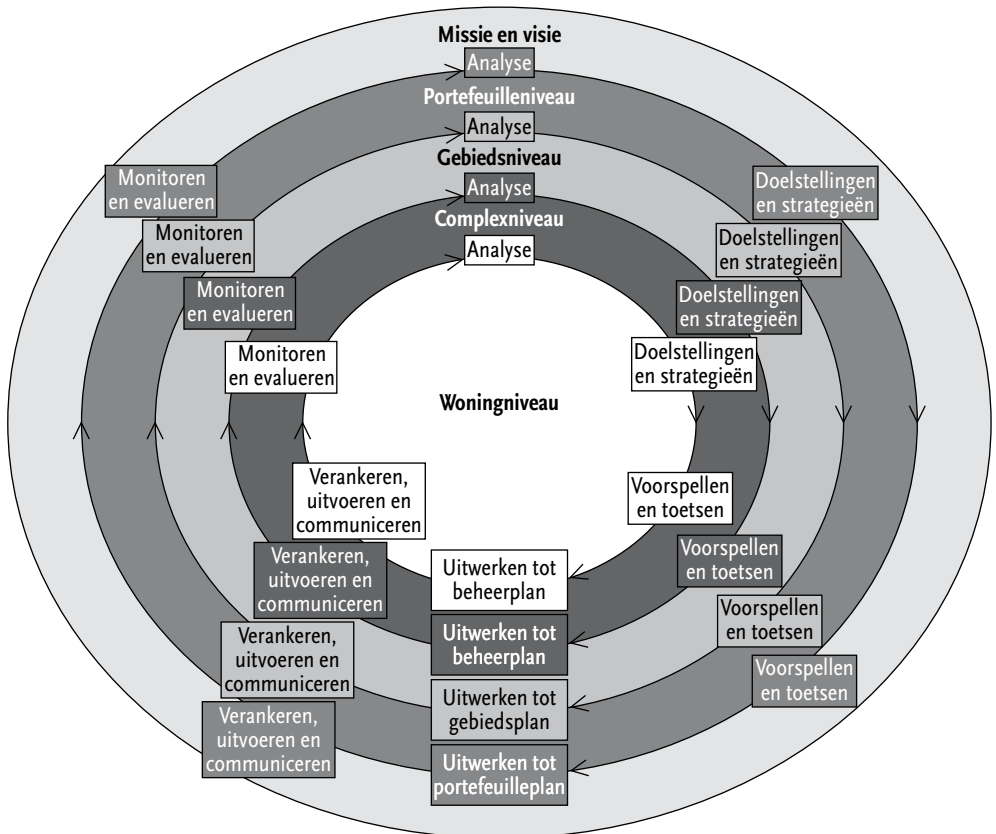
Bij dit alles komt nog dat de beslisfactoren niet statisch, maar aan verandering onderhevig zijn. Het laatste uit zich met name in de introductie van andere benaderingen, zoals een leefstijlenbenadering, of een verschuiving in het gewicht dat aan de diverse beslisfactoren wordt toegekend. Door deze dynamiek is in de latere versies van het model ervan afgezien om de hierboven opgesomde beslisfactoren expliciet op te nemen. Naar aanleiding van verdere nieuwe inzichten is het procesmodel van Van den Broeke regelmatig op onderdelen aangepast. Het model uit 2007 is afgebeeld in figuur 2.8. Het onderscheid dat Van den Broeke maakt in verschillende 'aggregatieniveaus' is in dit model verdwenen. Wel komen in de fasering zelf verschillende schaalniveaus terug. Verder is er een iets grotere nadruk op de uitwerking van het beleid in concrete maatregelen, met name door het opstellen van beheerplannen expliciet in het model op te nemen.

In de uitwerking van het model gaat veel aandacht uit naar het rubriceren van investerings- en exploitatie-opties in 'labels' (niet genoemd in de afbeelding). Labels bevatten uitspraken over de voorgenomen wijze van beheer of exploitatie van een complex (of eventueel een bouwblok of een woning) (Heeger & Van der Haak, 2001). Labels dienen om het aantal beleidskeuzen overzichtelijk te houden en aldus de besluitvorming over de investeringskeuzen te vergemakkelijken.

Het is belangrijk om bij het ontwikkelen van een 'set' van labels een zinvol niveau van abstractie te kiezen. Aan de ene kant zeggen labels weinig als ze erg algemeen zijn, aan de andere kant leggen gedetailleerde labels het voorraadbeleid te zeer op voorhand vast en maken ze het star. Niettemin is er een grote vrijheid in de mate van detaillering. Voorbeelden van algemene labels zijn: doorexploiteren, verkoop en sloop. Voorbeelden van iets gedetailleerdere labels binnen het label 'doorexploiteren' zijn: consolideren, verbeteren (kwaliteit verbeteren voor dezelfde doelgroep) en herpositionering (kwaliteit verbeteren maken voor een andere doelgroep). Verdere detaillering is mogelijk door binnen deze labels uitspraken te doen over bijvoorbeeld het onderhoudsniveau, de concrete gewenste ingreep en het huurniveau (vgl. Heeger & Van der Haak, 2001). Voor de besluitvorming is het het handigst om eerst tamelijk globale labels te hanteren, die van belang zijn voor de beleidsdiscussies en de doorrekening van de voorlopige strategie. Voor de uiteindelijke beheerplannen en gedetailleerde doorrekening en planning is verdere uitwerking van labels gewenst. Daarin kunnen dan per label concrete acties en procedures worden geformuleerd.

Bij hantering van bijvoorbeeld het label 'verkoop' moet overlegd worden wat in de organisatie moet gebeuren om de verkoop te realiseren. Wordt alleen bij mutatie verkocht? Worden de zittende bewoners aangeschreven? Verder moeten de voorwaarden van ver-

Figuur 2.9 Procesmodel strategisch voorraadbeleid van Heeger (versie uit 2008)



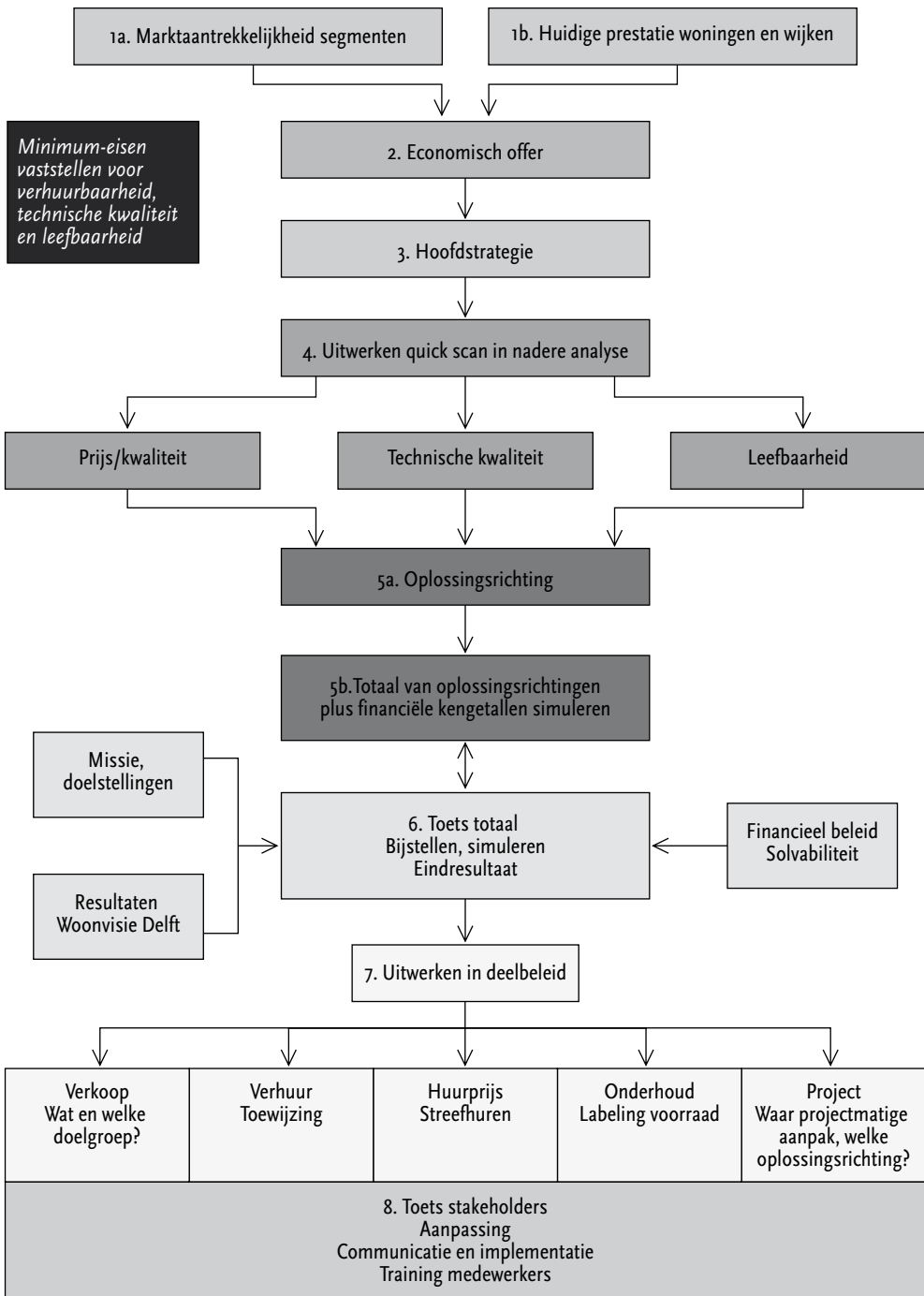
koop duidelijk zijn. Wordt tegen de marktprijs verkocht of tegen een andere prijs? Wordt de koper verplicht bij verhuizing de woning eerst aan de corporatie aan te bieden? Moet de koper een onderhoudsabonnement afsluiten?

Inmiddels heeft Heeger, onder andere na discussies naar aanleiding van een eerdere versie van deze publicatie, een zo goed als nieuw model ontworpen (figuur 2.9). In dit model zijn nadrukkelijk schaalniveaus opgenomen. Er wordt van uitgegaan, dat elk schaalniveau zijn eigen plan- en uitvoeringstraject heeft, zodat er feitelijk meerdere stroomschema's tegelijkertijd zijn. Het is in de praktijk de kunst om deze trajecten met elkaar te laten sporen en, wat daarmee samenhangt, de verschillende schaalniveaus met elkaar te verbinden.

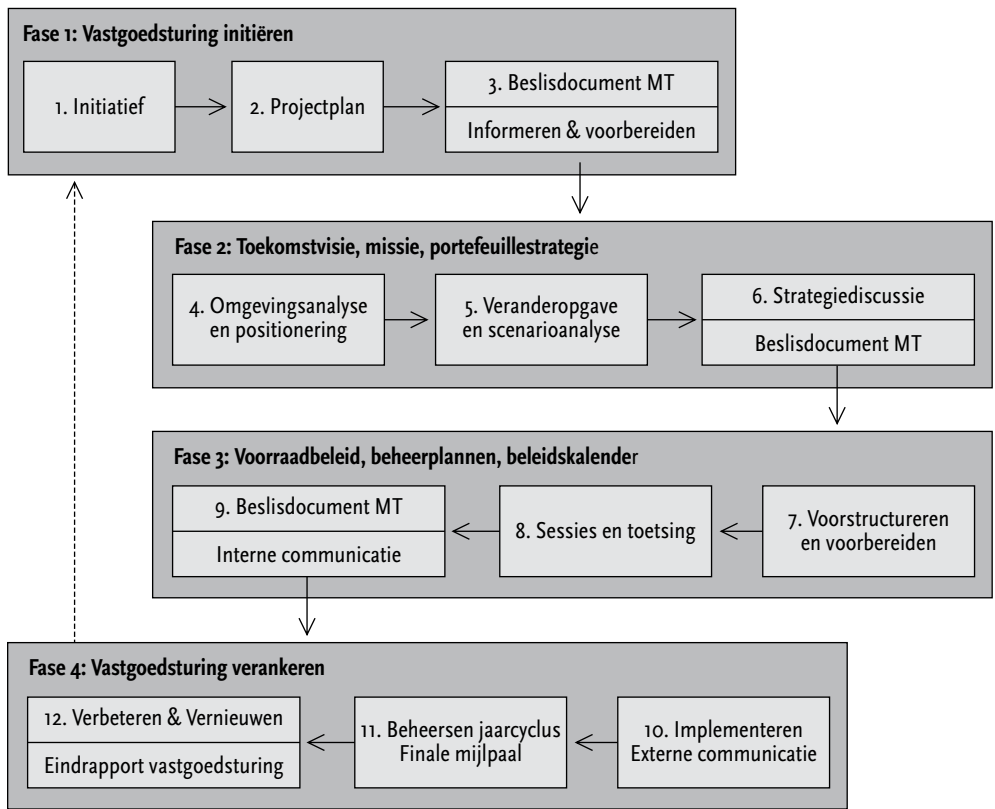
Gruis en Van Sprundel (2003)

Een model dat evenals de eerdere modelversies van Heeger aandacht schenkt aan de verscheidenheid in beslisfactoren is dat van Gruis en Van Sprundel (2003), gemaakt voor de corporatie Deltwonen (zie figuur 2.10). De auteurs hebben een procesmodel ontworpen waarin op grond van huidige verhuur-

Figuur 2.10 Schematische weergave procesmodel voorraadbeleid Delftwonen



Figuur 2.11 Stappenplan vastgoedsturing van Eskinasi



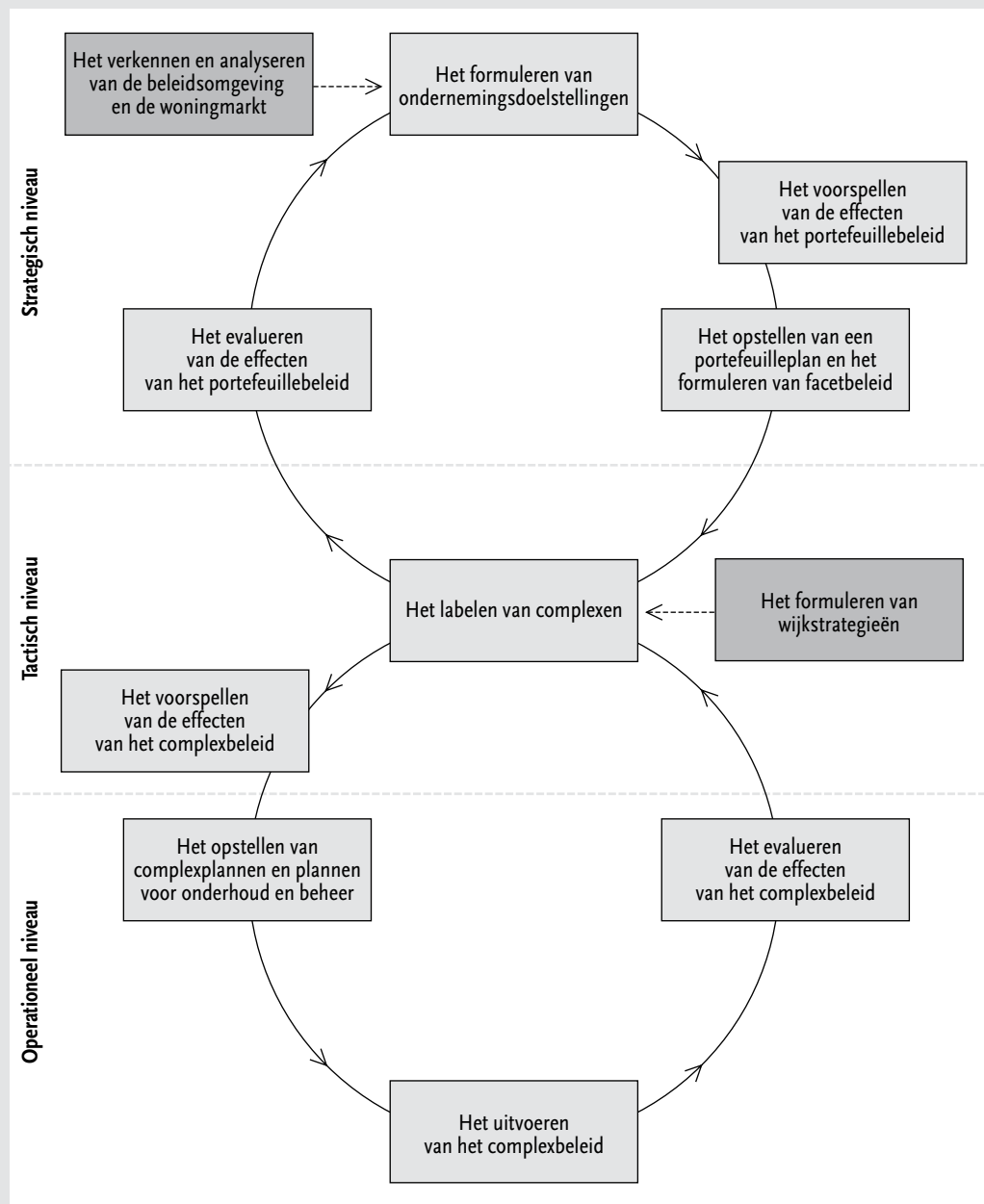
Bron: Eskinasi, 2006, blz. 15

baarheid, marktperspectief en ‘economisch offer’ (het verhoudingsgetal tussen de bedrijfswaarde en de marktwaarde van een woning) een hoofdstrategie wordt bepaald, die vervolgens wordt ingevuld aan de hand van de prijs-kwaliteitverhouding, de technische kwaliteit en de leefbaarheid.

Eskinasi (2006)

Eskinasi (2006, blz. 30-33) stelt dat de modellen voor de ontwikkeling van strategisch voorraadbeleid tekort schieten in de verankering binnen de organisatie. Deze vaststelling wordt bevestigd in een studie van Nieboer (2003b) naar de ontwikkeling van voorraadbeleid bij verschillende corporaties. Eskinasi probeert dit euvel te verzachten door aan de interne en externe communicatie en aan de opname in de jaarcyclus uitdrukkelijk aandacht te schenken. Eskinasi kritiseert verder het model-Van den Broeke om het feit dat de complexaanpak te zeer afhangt van de portfolio-analyse en dat de bedrijfsstrategie er “bekaaid” (blz. 31) van afkomt. Van den Broeke zou zich terecht hiertegen kunnen verweren door te stellen dat de bedrijfsstrategie wel degelijk in de beleidsdiscussie in fase 1 van zijn model aan de orde komt, maar het gevaar is reëel dat de keuze van een complexaanpak niet uit een voorraadstrate-

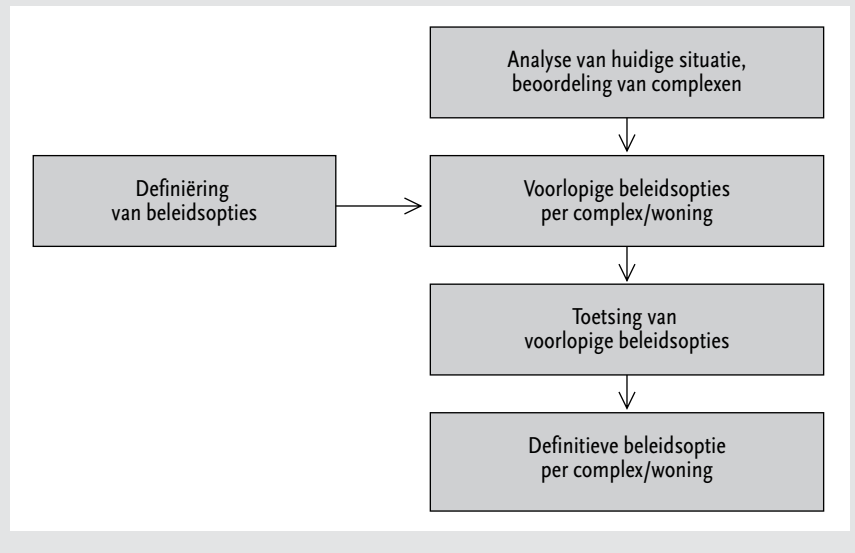
Figuur 2.12 Procesmodel van Van Os



Bron: Van Os, 2007, blz. 25

gie voortkomt als de bedrijfsstrategie niet eerst is uitgewerkt in nadere doelstellingen, een tussenschakel die in het model niet expliciet wordt genoemd. In het model van Eskinasi, maar ook in de modellen van Heeger en van Gruis en Van Sprundel komen deze uitwerkingsslagen wèl expliciet aan de orde. Het model (“stappenplan”) van Eskinasi (2006, blz. 15; zie ook www.corporatieadvies.nl) is te zien in figuur 2.11.

Figuur 2.13 Veralgemeende en vereenvoudigde schets van bestaande modellen voor strategisch voorraadbeleid



Van Os (2007)

Ten slotte behandelen we de 'Beleidsachtbaan' van Van Os (2007; zie ook Van Os, 2008 en www.beleids8baan.nl), eveneens een model voor het opstellen van strategisch voorraadbeleid. In dit model keren de aggregatieniveaus uit het model-Van den Broeke terug. Het model onderscheidt twee beleidscycli, die tezamen in visuele zin een acht vormen – vandaar de naam 'beleidsachtbaan' (zie figuur 2.12). De ene cyclus loopt van het strategische naar het tactische niveau en terug; de andere cyclus loopt van het tactische naar het operationele niveau en terug. De beide cycli raken elkaar op het tactische niveau, en wel in het labelen van complexen. Deze schakel neemt daarmee in het gehele proces een cruciale plaats in.

Overzicht

Als we de behandelde procesmodellen overzien, zien we in de meeste ervan een grondstructuur, waarin achtereenvolgens analyse, strategievorming en toetsing aan de orde komen: op basis van analyse wordt een voorlopige strategie ontwikkeld, die vervolgens getoetst wordt (zie figuur 2.13).

Naast de bovengenoemde fasen zijn in diverse modellen ook de beleidsuitgangspunten van de verhuurder (immers van belang voor de strategievorming) en de implementatie van de uiteindelijk gekozen strategie opgenomen. Zoals eerder al is aangegeven, vertonen vele van de hierboven beschreven modellen gelijkenis met die uit de bedrijfseconomische strategische planning en de marketing. Het procesmodel van Kotler (1994) voor commerciële strategische planning (zie figuur 2.2) toont bijvoorbeeld vergelijkbare fasen, in het bijzonder als we dit model vergelijken met dat van Heeger uit 2007 en, zij het mindere mate, dat van Van den Broeke (1998).

Zoals eerder is vermeld, blijkt de bedrijfseconomische inslag ook uit de aandacht voor de marktpositie en de marktverwachtingen ten aanzien van ver-

schillende typen woningen. Sommige modellen (bijvoorbeeld Van den Broeke, 1998) staan bovendien het gebruik van portfolio-analyses voor. Zij verwijzen daarbij naar de portfoliomatrix van de Boston Consulting Group (de 'growth-share matrix') en die van General Electrics.

2.6 Implicaties voor het onderzoek: wat te verwachten?

De in paragraaf 2.1 en 2.5 behandelde modellen zijn overwegend normatief: zij geven aan hoe strategische planning zou moeten verlopen, niet hoe zij daadwerkelijk verloopt. Als deze modellen echter nuttig moeten zijn in de praktijk (en wij nemen aan dat de auteurs dat beoogd hebben), moeten er expliciete of impliciete veronderstellingen zijn over hoe planning in de praktijk werkt. De meeste modellen hebben een rechtlijnige structuur, afgebakende fasen en beleidsdoelstellingen die voortkomen uit analyses. Daarmee lijken zij gebaseerd te zijn op het rationeel-analytische paradigma. Zoals eerder is uiteengezet, neemt dit paradigma in planningstudies weliswaar een dominante positie in, maar is het tevens bekritiseerd (onder andere door Mintzberg, 1994) vanwege het veronachtzamen van de niet-rationele elementen in de besluitvorming. Van den Broeke (1998, blz. 53) stelt dat corporaties in feite de rationele en de incrementele benadering combineren door zowel oog te hebben voor de wisselwerking tussen de verschillende schaalniveaus en de onderhandelingen tussen verschillende actoren alsook te streven naar het benoemen en operationaliseren van relevante variabelen teneinde op grond van rationele argumenten beleidskeuzen te maken. Toch legt ook zijn model een sterke nadruk op analyse en op de systematische vertaling van de uitkomsten van deze analyse naar investeringskeuzen ten aanzien van de verschillende (groepen) complexen. Dit roept de vraag op, of de gepresenteerde modellen (of in elk geval een deel ervan) zijn blijven steken in veronderstellingen die vanuit de planningswetenschap gezien verouderd zijn.

Dat modellen voor strategische planning een rationele inslag hebben, is nauwelijks te vermijden. Alexander (2006, blz. 39) verwoordt het aldus: "Planning always has been and always will be associated with rationality. (...) That is because rationality (...) means the application of reason to purposeful action, and it is impossible to think of planning that, in this sense, is not rational". Planningsmodellen hebben dus per definitie iets rationeels, en dat geldt in versterkte mate voor normatieve modellen. Dat de modellen een vorm van rationaliteit in zich hebben, kan daarmee moeilijk als bezwaarlijk worden gezien. Eerder is het de vraag, welke vorm van rationaliteit we in de planningpraktijk tegenkomen en hoe zich dat verhoudt tot de vier door Butler e.a. (1993) onderscheiden planningmodellen (naast het rationele model het beperkt-rationele, het politieke en het vuilnisvatmodel). Daarbij hoeft het

niet zo te zijn, dat slechts één van deze modellen opgaat en de andere niet, maar kan ook sprake zijn van een combinatie van modellen. Dit strookt met de eerder genoemde opvatting van Etzioni en ook Riekhof, dat besluitvorming meestal niet alleen rationeel of alleen incrementeel is, maar een combinatie van beide.

De voedingsbodem voor het werken met modellen voor strategische planning lijkt in de Nederlandse corporatiesector wel degelijk aanwezig. Zoals uit paragraaf 2.4 naar voren gekomen is, kent de Nederlandse corporatiesector een betrekkelijk grote beleidsautonomie, zodat individuele corporaties ruimte hebben om een eigen voorraadbeleid te ontwikkelen en uit te voeren. De grote beleidsautonomie wordt bevestigd door Brandsen (2006, blz. 181), die stelt dat de corporatiesector in vergelijking met de andere 'hybride' sectoren in Nederland grote beleidsruimte heeft en weinig afhankelijk is van publieke financiering. De politieke vraag of de beleidsruimte te groot is of juist nog wel groter zou mogen, laten we hier in het midden. Hier is van belang dat de beleidsruimte voldoende is om een zelfstandig portefeuillebeleid te ontwikkelen en zelfstandig investeringskeuzen ten aanzien van de eigen complexen en woningen te maken. Deze gunstige voedingsbodem voor het werken met modellen voor strategische planning is bevestigd door de sterk gegroeide belangstelling voor modellen om portefeuillebeleid te ontwerpen. Strategische beleidsvorming is in de corporatiesector weliswaar een betrekkelijk nieuw verschijnsel, maar heeft wel een grote vlucht genomen. Dit hoeft weliswaar nog niet te zeggen dat de modellen voor strategische planning in de sector breed worden toegepast, laat staan dat zij doorwerken in concrete investeringsbeslissingen, maar voedt wel de verwachting dat dat over enige tijd wèl het geval zal zijn en dat er nu een gestage ontwikkeling in die richting is waar te nemen.

Terugkomend op het verband tussen portefeuillebeleid en investeringen, ontvangen we vanuit de planningsmodellen en de procesmodellen tegenstrijdige signalen over wat we op voorhand van dit verband kunnen verwachten. De modellen van bedrijfsstrategische planning suggereren een duidelijk verband tussen beleid en investeringen, waarin de investeringen een concrete vertaling van het portefeuillebeleid zijn – een opvatting die door de rationeel-analytische benadering wordt gesteund. Andere benaderingen suggereren echter een diffuser verband tussen portefeuillebeleid en investeringen. In deze benaderingen zijn de investeringen eerder het resultaat van toeval, emoties of van onderhandelingen tussen onderling afhankelijke actoren dan het resultaat van een eenduidige, vooraf bepaalde strategie. Laatstgenoemde benaderingen worden bevestigd door studies over de implementatie en doorwerking van overheidsbeleid. Deze laten overwegend zien dat het oorspronkelijke beleid slechts gedeeltelijk, zo niet mondjesmaat wordt uitgevoerd en in de praktijk zodanig bijgesteld wordt dat het aansluit bij de interpretatie en de opvattingen van de partijen 'in het veld' die met het beleid te maken hebben.

Als we dus enkel op basis van deze implementatiestudies zouden moeten kiezen tussen een strak en een los verband tussen beleid en investeringen, dan zouden we het laatste verwachten. We spreken deze verwachting echter met enige aarzeling uit, omdat in vergelijking met de doorwerking van overheidsbeleid sprake is van een betrekkelijk overzichtelijke context: centraal staan immers de interne beleids- en investeringskeuzen van corporaties, binnen individuele organisaties en niet in een ingewikkeld netwerk van allerlei externe actoren. Daarbij komt dat corporaties doorgaans kleiner en daarmee overzichtelijker zijn dan de meeste overheidsorganisaties, waardoor de interne afstemming gemakkelijker zou moeten zijn. Ook de grote vlucht die de strategische beleidsvorming in de corporatiesector genomen heeft is, zoals eerder is vermeld, een gunstige voedingsbodem voor de toepassing van modellen voor strategische planning. In de volgende hoofdstukken wordt nagegaan, in hoeverre onze verwachtingen dan wel aarzelingen daarbij terecht zijn.

3 Doelstellingen en methoden in het voorraadbeleid van corporaties

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de portefeuilledoelstellingen die de voor dit onderzoek geïnterviewde corporaties ten aanzien van de ontwikkeling van hun woningvoorraad hanteren. Tevens komen de methoden aan de orde die deze corporaties hanteren of gehanteerd hebben om hun portefeuillebeleid gestructureerd op te zetten en/of de gestelde doelen en aandachtspunten systematisch te vertalen naar investeringskeuzen op complex- of woningniveau (hoofdvraag A van het onderzoek). Onder dergelijke methoden verstaan we hier een geheel van vaste, binnen de organisatie overeengekomen werkwijzen die de besluitvorming over het voorraadbeleid en de voorraadinvesteringen ondersteunen. Gezocht is dus naar methoden voor een planmatige opzet van het portefeuillebeleid en naar methoden voor een planmatige vertaling van het portefeuillebeleid naar investeringen op complex- of woningniveau. Daarbij is tevens gezien, of de in paragraaf 2.1 en 2.5 beschreven modellen, methoden en technieken (of varianten daarvan) bij de geselecteerde corporaties gebruikt worden. Instrumenten die inzicht geven in de huidige toestand van de complexen of woningen, maar op zich geen uitspraak doen over het gewenste type investering (bijvoorbeeld conditiemetingen en rekenmodellen) zijn buiten beschouwing gelaten.

In paragraaf 3.1 wordt ingegaan op de doelstellingen die de onderzochte corporaties in hun voorraadbeleid hanteren. Dergelijke doelstellingen zijn denkbaar op verschillende ruimtelijke schaalniveaus, zoals doelstellingen voor de totale portefeuille, doelstellingen voor een buurt of doelstellingen voor een project. Omdat in dit hoofdstuk de nadruk ligt op het portefeuillebeleid, wordt met name ingegaan op de doelstellingen op portefeuilleniveau. De differentiatie van doelstellingen per wijk en de meer specifiekere doelstellingen op projectniveau (denk bijvoorbeeld aan een plan van eisen) blijven buiten beschouwing.

De aangetroffen methoden omvatten in de regel niet het gehele (strategisch) voorraadbeleid, maar concentreren zich doorgaans op een aantal aspecten ervan. Als toch sprake is van min of meer omvattende methoden, dan treffen we die aan in procesmodellen, zoals die in paragraaf 2.1 en 2.5 uiteengezet zijn. Op de in het veldwerk voor dit onderzoek aangetroffen modellen wordt in paragraaf 3.2 ingegaan. Na de procesmodellen wordt in paragraaf 3.3 de labeling van investeringsopties behandeld, een veel gebruikte methode om de besluitvorming over investeringen te ordenen. Vervolgens wordt in paragraaf 3.4 ingegaan op enkele afwegingsmethoden om op basis van enkele kenmerken van (delen van de) voorraad hoofdrichtingen van beleid te kiezen. Met name wordt hier ingegaan op beslisbomen en portfolio-analyses. Daarna wordt in paragraaf 3.5 ingegaan op een specifiek onderdeel van het portefeuillebeleid, namelijk de verkoop van woningen. Ten slotte besteden we in paragraaf 3.6 aandacht aan enkele ontwikkelingen in de tijd. Met name komt de vraag aan de orde, of de eertijds ontwikkelde methoden nog steeds gebruikt worden en wat dit zegt over de robuustheid ervan.

De in dit hoofdstuk gepresenteerde methoden zijn voornamelijk afkomstig uit veldwerk onder elf corporaties in 2001/2002 en negen corporaties in 2003. Omdat drie corporaties aan beide interviewronden hebben meegedaan en omdat later nog een corporatie is toegevoegd, gaat het om in totaal 18 corporaties. Voor de selectie van deze corporaties wordt verwezen naar paragraaf 1.4.

Gezien de onderzoeksperiode kunnen de methoden gedateerd zijn. Toch worden ook de al in onbruik geraakte methoden genoemd, omdat zij bijdragen aan een overzicht van de beschikbare en in de praktijk gebruikte werkwijzen om de beleidsvorming ten aanzien van investeringen te systematiseren.

Bij de onderzochte corporaties is een deel van de methoden voor systematisering van de besluitvorming in het voorraadbeleid afkomstig uit advieswerk dat de Technische Universiteit Delft voor de betreffende corporatie verricht heeft. Dit is in zoverre problematisch, dat het onderzoek dan uitkomsten oplevert die we zelf hebben ingebracht, en daarmee geen getrouw beeld geeft van de werkwijzen van de corporaties zelf, welke methoden in dit hoofdstuk immers centraal staan. Een vergelijkbare kwestie doet zich voor als de methoden zijn ontwikkeld door externe adviseurs van een andere organisatie. In dit verband is het van belang of de betreffende corporaties de door externe adviseurs ingebrachte methoden tot de hunne hebben gemaakt. Dit is helaas niet in alle gevallen duidelijk, omdat de mate van doorwerking summier is onderzocht en omdat in sommige gevallen sprake is van een co-productie van adviseur en opdrachtgever. In dit hoofdstuk is ervoor gekozen de extern ingebrachte methoden wel te noemen, omdat zij bijdragen aan een overzicht van de gebruikte methoden. Als de methode ontwikkeld is door de Technische Universiteit Delft, wordt hiervan melding gemaakt.

3.1 Overzicht portefeulledoelstellingen

Uit de interviews met en de documentatie van de geïnterviewde corporaties komt een rijke schakering van doelstellingen naar voren. Tabel 3.1 geeft hiervan een overzicht. In dit overzicht hebben we ons niet beperkt tot doelstellingen van de zes in 2007 onderzochte corporaties, maar hebben we, om een vollediger beeld te verkrijgen, ook doelstellingen opgenomen van de corporaties die in de periode 2001-2003 onderzocht zijn. Niet verwonderlijk als het gaat om voorraadbeleid, hebben veel doelstellingen betrekking op de omvang en de samenstelling van de woningportefeuille. In dit verband zijn echter ook andere doelstellingen van belang die relevant zijn omdat zij met het voorraadbeleid nauw verband houden en dat sterk kunnen beïnvloeden. Voorbeelden zijn doelstellingen over de te bedienen doelgroepen, de solvabiliteit en de huurprijs.

Wat betreft de samenstelling van het woningbezit zijn de corporaties opvallend eensgezind: alle streven naar een gedifferentieerdere portefeuille met

Tabel 3.1 Voorbeelden van door geïnterviewde corporaties gebruikte voorraaddoelstellingen

Doelgroep
Primair richten op BBSH-doelgroepen, maar ook op huishoudens met een iets hoger inkomen
Voldoende en goede huisvesting voor primaire doelgroep
Huisvesting voor brede waaier van doelgroepen (lage en hoge inkomens, van studenten tot en met zorgbehoevende ouderen)
Differentiatie aanbrengen in de demografische opbouw van wijken
Vasthouden gezinnen en huishoudens met midden-inkomens
Meer ouderen van passende huisvesting voorzien
Minstens x% verhuringen aan BBSH-doelgroep
x% van de woningen in het bezit voor geestelijk en lichamelijk gehandicapten
Portefeuillesamenstelling
Afstemming aanbod op vraag, betere balans tussen voorraad en de omvang van de verschillende doelgroepen
Differentiatie van het woningbezit
Vergroting van de woontechnische kwaliteit
Grotere regionale spreiding van het woningbezit: groter aandeel woningen buiten de centrale stad
Behoud bezit in betere buurten, afstoten bezit in mindere wijken
Vergroting van de gemiddelde woningoppervlakte met $x \text{ m}^2$
x seniorenwoningen toevoegen aan het woningbezit
x woningen per jaar verbeteren tot de gewenste kwaliteitscategorie
Portefeuille-omvang
Afstoten woningen in buurten waar de corporatie weinig bezit heeft (bij voorkeur via ruil met andere corporaties)
Afstoten van woningen in wijken waar aandeel sociale-huurwoningen groot is
Behoud marktaandeel in de totale sociale-huurwoningvoorraad in de gemeente
Verkoop
Te verkopen woningen zijn een afspiegeling van de samenstelling van het bezit
Verkoop van x woningen per jaar
Huurprijs
Behoud kernvoorraad
Percentage bereikbare woningen minimaal x%
Financiën
Solvabiliteit minstens x% in jaar y

Bronnen: interviews met en jaarverslagen en bedrijfsplannen van betrokken corporaties

meer woningen voor midden-inkomensgroepen, zodat de eigen bewoners meer mogelijkheden hebben om een wooncarrière binnen het bezit van de corporatie te maken en zodat (dreigende) verloedering van buurten wordt tegengegaan. Breed leeft de opvatting dat aanmerkelijke delen van de huidige woningportefeuille achtergebleven zijn bij de huidige maatstaven (met name in woontechnische zin) en dat daarom verregaande ingrepen nodig zijn. Deze investeringsopgave is niet altijd gekwantificeerd, maar wel stellen verschillende corporaties dat deze opgave aanzienlijk is.

Zoals eerder is vermeld, zijn de in tabel 3.1 genoemde doelstellingen betrokken van diverse corporaties, reden waarom sommige doelstellingen tegenstrijdig lijken. Een voorbeeld hiervan is de wens tot concentratie van het bezit enerzijds en de wens tot spreiding over de verschillende wijken anderzijds.

De doelstellingen kunnen qua uitgewerktheid van elkaar verschillen. Voorbeeld hiervan is de gekwantificeerde doelstelling 'x woningen verbeteren tot

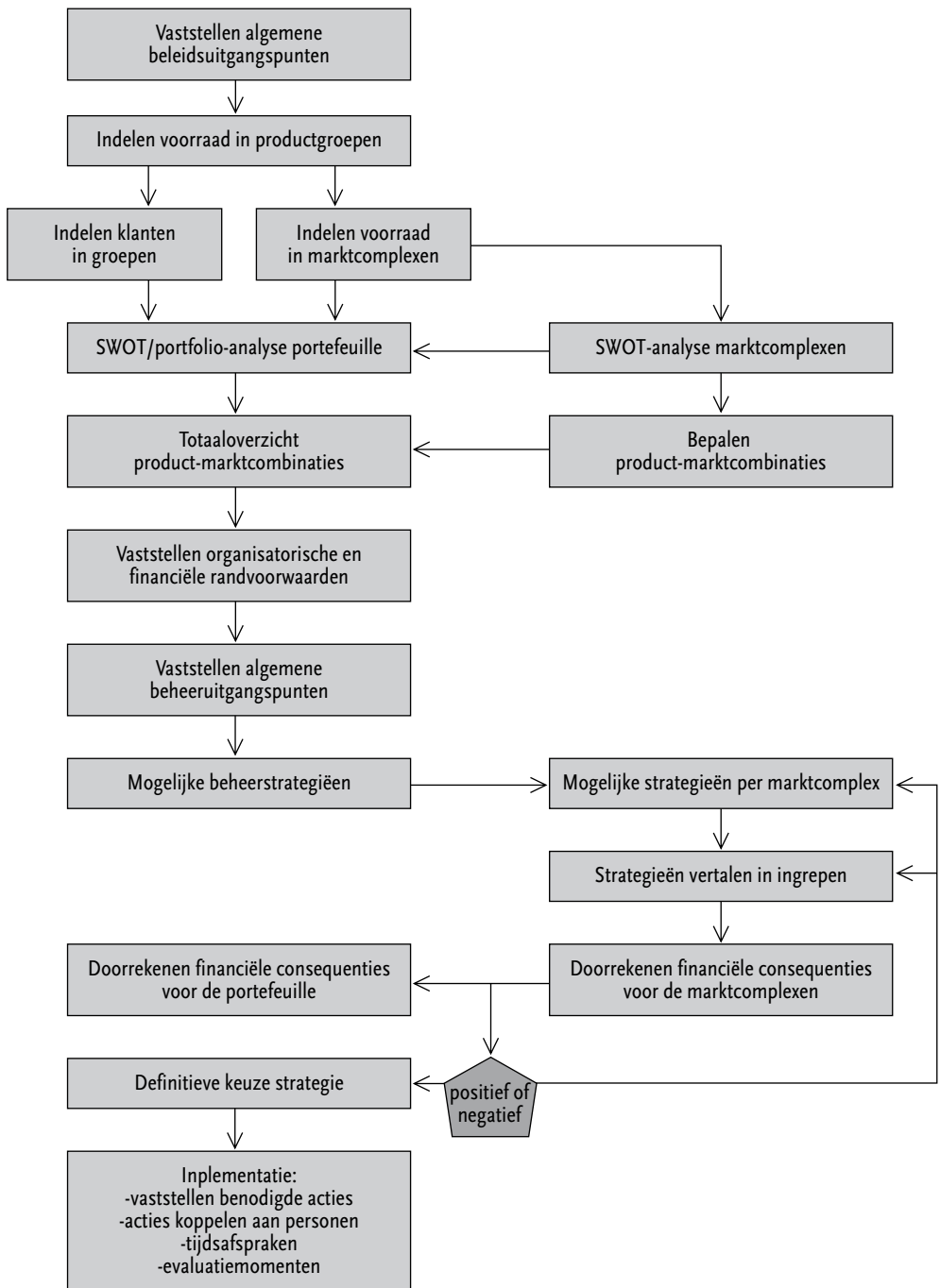
de gewenste kwaliteitscategorie' naast de algemener verwoorde doelstelling 'vergroting woontechnische kwaliteit van het woningbezit'. In het algemeen hebben de algemener verwoorde doelstellingen de overhand. Dergelijke doelstellingen fungeren meestal niet als harde eisen, waarop de corporatie zichzelf afrekent of afgerekend wordt, maar als richtsnoer voor het eigen handelen. De doelen die wèl strak worden gehanteerd kunnen een sterk sturende werking hebben. Een voorbeeld is de hantering van een solvabiliteitseis. Een dergelijke eis kan belangrijke gevolgen hebben voor het aantal te verkopen woningen en daarmee ook op het voorraadbeleid. Daarnaast kunnen doelstellingen die zijn afgesproken met externe partijen een verplichtend karakter hebben. Hierbij kan gedacht worden aan afspraken met de lokale overheid over het behoud van een minimum-aantal woningen onder een bepaalde huurgrens ('bereikbare voorraad' of 'kernvoorraad'), over het aantal te verkopen woningen en over de minimum-kwaliteit waaraan de te verkopen woningen moeten voldoen.

Naast de in tabel 3.1 genoemde onderwerpen zijn er meer terreinen te noemen die het voorraadbeleid van de corporaties mede vorm geven. Voorbeelden hiervan zijn de marktverwachting (voor alle corporaties een belangrijk onderwerp) en het financiële rendement. Op het laatste punt zijn echter geen expliciete portefeuilledoelstellingen verwoord, en daarom komen dergelijke doelstellingen niet voor in tabel 3.1. Deze onderwerpen kunnen niettemin wel opgenomen worden in beslissingsondersteunende methoden. Voorbeelden zijn een afwegingsmodel van het Woningbedrijf Amsterdam (WBA) en een beslisboom van Delftwonen, met behulp waarvan deze corporaties een hoofdrichting kiezen voor de ontwikkeling van delen van hun woningbezit. Het feit dat in beide methoden elementen van buurtwaardering en de financiële situatie zijn opgenomen, geeft aan dat deze corporaties deze elementen belangrijk vinden in hun voorraadbeleid.

3.2 Procesmodellen

Zoals in hoofdstuk 2 aan de orde is gekomen, zijn in het verleden diverse procesmodellen opgesteld voor de ontwikkeling van strategisch voorraadbeleid. Deze modellen hebben gefungeerd als stappenplannen voor de te verrichten werkzaamheden. Hoewel de onderzochte corporaties bij de ontwikkeling van hun voorraadbeleid er wel een of andere vorm van planning hanteren, zijn we een expliciete hantering van dergelijke procesmodellen onder deze corporaties weinig tegengekomen. Van de onderzochte corporaties hebben er vijf, namelijk Volkshuisvesting Arnhem, Woonstichting Etten-Leur (WEL), de Regionale Woningbouwvereniging Samenwerking (RWS), de Algemene Woningbouwvereniging (AWV) en Delftwonen (nu opgegaan in Woonbron en opererend onder de naam Woonbron Delft) een procesmodel gebruikt. De modellen

Figuur 3.1 Activiteitschema van Woonstichting Etten-Leur



van de RWS, de AWW en Delftwonen zijn ontwikkeld door externe adviseurs, in de laatste twee gevallen van de Technische Universiteit Delft. Deze twee modellen zijn van hieruit gepubliceerd: het model van Delftwonen is verschenen in Gruis & Van Sprundel (2003) en reeds aan de orde geweest in hoofdstuk 2; het model van de AWW is gepubliceerd in Nieboer (2003a) en vergelijkbaar aan dat van Heeger (de oudere versie, uit 2007), dat eveneens in hoofdstuk 2 behandeld is. De enige twee in het onderzoek aangetroffen intern opgezette procesmodellen zijn een processchema van WEL en een fasering van Volkshuisvesting Arnhem.

Het model van WEL bestaat uit min of meer afzonderlijke activiteiten en heeft daarmee het karakter van een activiteitschema (zie figuur 3.1).

Het model van Volkshuisvesting Arnhem kent drie fasen. Deze zijn achterevolgens de diagnosefase, de doelstellingenfase en de beleidsfase. In elk van deze fasen zijn verschillende werkzaamheden ondergebracht. Anders dan in het voorgaande model staan in dit model niet zozeer de werkzaamheden, als wel de beleidsformulering centraal.

In de *diagnosefase* heeft Volkshuisvesting Arnhem haar uitgangssituatie in beeld gebracht. De volgende werkzaamheden zijn uitgevoerd:

- segmentatie: indeling van woningen en klanten in verschillende marktsegmenten;
- portfolio-analyse: diverse overzichten maken van prijs-kwaliteitverhouding van de woningcomplexen (bijvoorbeeld door de belangstelling voor een vrijgekomen woning, uitgedrukt in het aantal ingestuurde woonbonnen, uit te zetten tegen de mutatiegraad);
- marktanalyse: overzicht maken van ontwikkelingen op de woningmarkt (landelijk, regionaal en plaatselijk);
- doorrekening bedrijfswaardeontwikkeling bij ongewijzigd beleid.

In de *doelstellingenfase* heeft Volkshuisvesting Arnhem doelstellingen geformuleerd en uitgewerkt naar meetbare grootheden. Bij dit laatste moet gedacht worden aan normen zoals het percentage te behouden bereikbare woningen (gesteld op 75%), de omvang van de totale voorraad en enkele algemene richtlijnen op het gebied van verkoop.

In de *beleidsfase* zijn per complex strategieën opgesteld en getoetst. Volkshuisvesting Arnhem hanteert daarbij labels met betrekking tot:

- kwaliteitsniveau (uitrusting van de woningen);
- doelgroep en toewijzing;
- eigendomsverhouding (denk bijvoorbeeld aan 'te woon' en verkoop met of zonder intentie tot terugkoop bij mutatie).

Het driefasenmodel van Volkshuisvesting Arnhem heeft voldaan in de zin dat alle genoemde fasen daadwerkelijk zijn doorlopen en afgerond. Omdat in de laatste fase echter is gebleken dat de voorgenomen investeringen te veel zouden kosten, is in feite een extra fase toegevoegd waarin de beleidskaders verder zijn ontwikkeld en strakker zijn aangezet.

3.3 Classificatie en labeling van investeringsvoornemens

Er zijn talloze manieren om woningen te beheren en te exploiteren. Om de besluitvorming over de wel en de niet te kiezen opties te systematiseren is het zinvol, zo niet noodzakelijk, om deze opties te rubriceren in 'labels'. Op deze labels is eerder ingegaan in paragraaf 2.5. Zoals daar is aangegeven, bevatten deze labels uitspraken over de voorgenomen wijze van beheer of exploitatie van een complex (of eventueel een bouwblok of een woning). Deze paragraaf gaat over vormen van labeling die in het voorraadbeleid ter zake kunnen doen. Over de toewijzing van labels aan woningen (welke woning krijgt welk label?) gaat deze paragraaf niet; dit komt later in dit hoofdstuk aan de orde.

Er kunnen resultaatlabels en proceslabels geformuleerd worden. *Resultaatlabels* verwijzen naar de gewenste toekomstige situatie: hoe moet de woning of het complex aan het einde van planperiode zijn? Denk hierbij aan bijvoorbeeld labels voor de bouw- en woontechnische kwaliteit, de beoogde doelgroep en de streefhuurklasse. *Proceslabels* verwijzen naar de aanpak: wat moet er in de planperiode met de woning of het complex gebeuren? Voorbeelden zijn labels met betrekking tot de bouwtechnische aanpak (renovatie, sloop, verbetering enz.).

Labels dienen betrekking te hebben op onderwerpen die voor het voorraadbeleid belangrijk worden gevonden. In tabel 3.2 worden per onderwerp enkele mogelijke labels genoemd.

Productgroepen: labels voor woontechnische kwaliteit

Veel van de bovengenoemde labels sluiten aan bij indelingen die corporaties al sinds jaar en dag en/of op andere beleidsterreinen dan het voorraadbeleid (toewijzing, huurbeleid) hanteren. In het voorraadbeleid is het gebruik van labels voor de technische kwaliteit opgekomen, omdat in de corporatiesector meer dan voorheen wordt gedacht aan kwaliteitsdifferentiatie en kwaliteitsverhoging. In zekere zin kennen we dergelijke specificaties al: diverse corporaties hanteren voor renovaties eisenpakketten waarmee bijvoorbeeld laag-, midden- en hoog-niveaurenovaties omschreven worden. Nieuwer is het gebruik van zogeheten productgroepen, die in wezen labels zijn op het gebied van woontechnische kwaliteit. Deze labels geven niet een enkel aspect van de woning weer, maar omschrijven de gewenste kwaliteit door middel van een lijst van eisen, bijvoorbeeld over de minimale oppervlakte van de woonkamer, de lengte van het aanrecht en de betegeling in keuken en badkamer. Deze lijst varieert per label naar aantal, aard en zwaarte van de eisen. De lijst van eisen kan onderdeel uitmaken van het programma van eisen voor een renovatie of een andere ingreep, bijvoorbeeld bouwtechnische aanpassingen die bij mutaties worden doorgevoerd. Hieronder wordt een voorbeeld gepresenteerd. Meer voorbeelden van indelingen in technische-kwaliteitsklassen zijn te vinden in Meijer (2007).

Tabel 3.2 Mogelijke labels per onderwerp

Onderwerp	Voorbeelden van labels
Bouwkundige aanpak	<ul style="list-style-type: none"> - consolidatie - verbetering - renovatie - sloop
Woontechnische kwaliteit, productgroep	<ul style="list-style-type: none"> - sober - standaard - standaard-plus - luxe
Doelgroep, verhuurbeleid	<ul style="list-style-type: none"> - studenten - ouderen - minder validen
Woonmilieu, leefbaarheid, sociaal beheer	<ul style="list-style-type: none"> - wel/geen afgesloten portiek - wel/geen verlichting achterpad(en) - wel/geen Politiekeurmerk Veilig Wonen - wel/geen huismeester
Exploitatietermijn	- jaar van einde exploitatie óf resterende termijn, al dan niet gerubriceerd in vijf- of tienjaarsklassen
Huurbeleid, streefhuren	<ul style="list-style-type: none"> - tot IHS-kwaliteitskortingsgrens - tussen kwaliteitskortingsgrens en eerste aftoppingsgrens - tussen eerste aftoppingsgrens en IHS-grens - boven IHS-grens
Exploitiievorm, verkoopbeleid	<ul style="list-style-type: none"> - huur - Koopgarant of MGE: koop met korting op marktwaarde en terugkooprecht voor corporatie - vrije koop: koop zonder korting op marktwaarde en zonder terugkooprecht
Bouwtechnische kwaliteit, onderhoudsconditie	- aantal punten in een zespuntsschaal

De Technische Universiteit Delft heeft voor de AWV productgroepen opgesteld met in oplopende volgorde van kwaliteit de labels Standaard Wonen, Standaard-Plus Wonen en Luxe Wonen. Daarnaast is er het label Vario Wonen voor meer specifieke, categorale woningen. Voor elk van deze vier productgroepen zijn productspecificaties opgesteld. Specificaties voor drie van deze productgroepen zijn te vinden in tabel 3.3. De tabel bevat niet alle specificaties, maar een willekeurige selectie. Er worden meer specificaties gebruikt, die betrekking hebben op onder andere het sanitair, de installaties en de semi-openbare ruimte (entree van flatgebouwen e.d.). De toepassing van deze specificaties op de woningen kan zowel planmatig als bij mutatie plaats vinden.

De AWV noemt in een door het OTB georganiseerd groepsgesprek in 2003 als belangrijk positief punt van haar productgroepen de sturende werking vanuit het voorraadbeleid: een deel van het programma van eisen voor woningverbetering is rechtstreeks uit de criteria voor de productgroepen te halen. Een ander voordeel is volgens de AWV dat door de indeling naar productgroepen de kwaliteit van het bezit inzichtelijker wordt gemaakt. Hiernaast geeft de indeling duidelijkheid over de te plegen onderhoudsinvesteringen. Een nadeel van productgroepen is dat de systematiek in de praktijk erg aanbodgericht kan zijn door beleidsmatige vaststelling van kwaliteitsnormen waaraan bepaalde

Tabel 3.3 Voorbeelden van productgroepen en eisen per productgroep

		Standaard Wonen (SW)	Standaard Plus Wonen	Luxe Wonen (LW)		
Algemeen						
Omschrijving		Feitelijk betreft dit het bezit waarvoor de minimum-kwaliteit gebaseerd is op wind- en waterdicht.	Deze productgroep bevat de gewenste toekomstige basiskwaliteit voor het hele bezit.		Woningen met hoge kwaliteit en service, concurrerend met koopsector. Met name bedoeld voor hogere-inkomensgroepen zoals tweeverdieners, traditionele gezinnen en ouderen met een wat hoger inkomen.	
Criteria		Aan alle hieronder genoemde criteria moet voldaan worden.	Aan ten minste 25 van de 28 hieronder genoemde criteria moet voldaan worden.		Aan ten minste 23 van de onder genoemde 28 criteria moet voldaan worden, in ieder geval het woonoppervlak.	
1 Oppervlak						
1.1	Oppervlak volgens woning-waarderingsstelsel (norm per kamertal en gebied)	Geen eis	Oppervlak WWS:		Oppervlak WWS:	
			Centrum	Buitenvijken	Centrum	Buitenvijken
			1k ≥ 25 m ²	1k ≥ 30 m ²	1k ≥ 30 m ²	1k ≥ 35 m ²
			2k ≥ 35 m ²	2k ≥ 40 m ²	2k ≥ 41 m ²	2k ≥ 46 m ²
			3k ≥ 45 m ²	3k ≥ 50 m ²	3k ≥ 52 m ²	3k ≥ 57 m ²
			4k ≥ 55 m ²	4k ≥ 60 m ²	4k ≥ 63 m ²	4k ≥ 68 m ²
			5k ≥ 65 m ²	5k ≥ 70 m ²	5k ≥ 74 m ²	5k ≥ 79 m ²
			6+k ≥ 75 m ²	6+k ≥ 80 m ²	6+k ≥ 85 m ²	6+k ≥ 90 m ²
2 Keuken						
2.1	Afmeting keukenblok	Geen eis	Minimaal 170 cm		Minimaal 220 cm	
2.2	Bovenkastjes	Geen eis	Minimaal 2		Minimaal 4	
2.3	Ruimte	Minimaal 60 cm voor een koelkast met gascomfort	Plaats voor koelkast en gasfornuis (totale lengte 120 cm, hoeft niet naast elkaar)		Plaats voor koelkast, gasfornuis en vaatwasmachine (of wasmachine) (totale lengte 180 cm). Voor 1- en 2-kamerwoningen kan volstaan worden met een lengte van 120 cm.	
2.4	Aansluitingen	Gas, water, waterafvoer spoelbak, 3 geaarde wandcontactdozen	Gas, water, waterafvoer spoelbak, 3 geaarde wandcontactdozen, indien ruimte wasmachine-aansluiting		Gas, water, waterafvoer spoelbak, 4 geaarde wandcontactdozen, afvoer vaatwasmachine/wasmachine (liefst allebei)	
2.5	Tegelwerk	Geen eis	Bij kookhoek en boven aanrecht		Bij kookhoek en boven aanrecht	

Bron: AWW, bewerking OTB

woningen moeten voldoen. De criteria voor de productgroepen zijn bepaald op basis van gegevens uit algemene woningmarktonderzoeken en de inbreng van corporatiemedewerkers. Het is niet bekend in hoeverre de gekozen criteria en de combinaties daarvan aansluiten op de vraag van huurders.

De productgroepen van de AWW zijn geen eendagsvlieg gebleken; zij zijn opgenomen in het Ondernemingsplan 2004-2008 van de corporatie (zie www.awv.nl, geraadpleegd op 2 april 2008), zij het dat de eisen op enkele onderdelen zijn aangepast.

Een qua technische eisen ver doorgevoerde methode is het werken met een

reeks referentiewoningen, waarin elke referentiewoning als een productgroep kan worden gezien. Eén van de onderzochte corporaties, namelijk WEL, heeft samen met een externe adviseur criteria hiervoor opgesteld.

In de systematiek van WEL worden zogeheten 'referentiekwaliteiten' gebruikt. Aspecten van deze kwaliteit zijn bijvoorbeeld het aantal m² per (functionele) ruimte, de indeling en relatie van de ruimten in de woning, opstelbaarheid tot plaatsing meubels, keukeninrichting en veiligheidsvoorzieningen in de woning, en kwaliteitsaspecten van de woonomgeving (aanwezigheid voorzieningen, veiligheid, imago, enz.). Op basis van marktonderzoek wordt per doelgroep en per huurprijsklasse een referentiewoning gedefinieerd. Deze woning geeft weer, welke kwaliteiten een woning voor de betreffende doelgroep in de betreffende prijsklasse behoort te hebben. Vergelijking van de referentiewoning met de werkelijke situatie resulteert in overzichten met meer- en minderlijsten van de desbetreffende woningen ten opzichte van de referentiekwaliteit. Aan de hand van de minderlijsten komen eventuele ingrepen naar voren. Op grond hiervan wordt, in combinatie met verhuurgegevens, per complex een beheerstrategie gekozen.

Labeling op grond van woningconcepten

Een andere min of meer bijzondere, op het woningaanbod gerichte labeling is die waarbij productlijnen worden omschreven die gebaseerd zijn op een concept waarin één of enkele aspecten van de woning op een zodanige wijze worden benadrukt, dat de woning een onderscheidend karakter krijgt (zie Nieboer, 2007). Voorbeelden van dergelijke aspecten zijn energiezuinigheid, gezondheid of fysieke toegankelijkheid. In het onderzoek is één corporatie aangetroffen die met dergelijke concepten heeft gewerkt.

Waterweg Wonen heeft haar door te exploiteren complexen met een zogeheten 'woonconcept' geëtiketteerd. Met deze concepten is ingespeeld op verschillende beleidsvelden die rond de eeuwwisseling sterk in de belangstelling stonden: naast het traditionele aanbieden van woningen voor lage-inkomensgroepen de realisatie van woonzorgcombinaties en het ruimte geven aan huurders om hun woning tot op zekere hoogte te kunnen aanpassen. Vanuit deze opgaven zijn de volgende 'woonconcepten' ontwikkeld:

- 'klassiek huren': woningen met een basiskwaliteit en een bescheiden huurniveau, gericht op de 'klassieke' primaire doelgroep van de sociale-huursector;
- 'zorgeloos wonen': primair bedoeld voor ouderen, vergezeld met op deze doelgroep gerichte vormen van dienstverlening;
- 'ruimte voor vrijheid': een concept met als basisgedachte dat de huurder een betrekkelijk grote mate van vrijheid heeft om de woning naar believen in te richten.

Het werken met de eerder genoemde productgroepen heeft het risico dat de onderliggende technische eisen aan de woning een losse, onsamenhangende verzameling vormen. Woningconcepten kunnen juist bruikbaar zijn om een samenhangend geheel aan eisen te formuleren. Een risico van woningcon-

cepten is echter dat de vertaalslag van een betrekkelijk abstract concept naar concrete technische eisen groot is en dat niet iedereen in staat is deze vertaalslag te maken. In het bovengenoemde geval van Waterweg Wonen zijn de ‘woonconcepten’ in de praktijk niet aangeslagen en worden zij inmiddels niet meer gebruikt. In de interviews met de corporatie is de mate van abstractie als hoofdreden daarvoor genoemd.

Leefstijlen

Een labeling die niet primair van het woningaanbod, maar van de woningvraag uitgaat, is de rubricering in leefstijlen. Deze benadering gaat ervan uit, dat huishoudens bij voorkeur een woning en een woonomgeving kiezen waarin zij hun waarden weerspiegeld zien. Het bijeenbrengen van huishoudens met vergelijkbare waarden bevordert in deze zienswijze het woongenot, alleen al omdat het de kans verkleint op burenc conflicten die uit verschillen in waarden en normen voortkomen. Onder de onderzochte corporaties hebben Mitros, het WBA en Delftwonen met leefstijlen gewerkt.

Voor haar bezit in Utrecht heeft Mitros samen met de gemeente en de andere Utrechtse corporaties voor de hele stad een woonmilieukaart opgesteld, die per buurt gegevens bevat over de bevolkingssamenstelling naar leefstijl. Ook is per buurt aangegeven, of de woningvoorraad voor de betreffende leefstijlen moet groeien, gelijk blijven of afnemen. Wat de leefstijl betreft heeft Mitros een door bureau Motivaction opgestelde indeling in zeven zogeheten woonbelevingsgroepen gehanteerd (zie Mitros, 2002). Deze indeling is gebaseerd op uitspraken van huurders over zaken als de behoefte aan contact met de burens, de binding met de buurt, de behoefte aan groen, de behoefte aan speelgelegenheid voor de kinderen en dergelijke. Aan de woonbelevingsgroepen zijn woonmilieukenmerken gekoppeld. Aan de hand van een vertaling van landelijk woningmarktonderzoek (prognose tot 2010), een eigen SWOT-analyse en interne sessies heeft Mitros per buurt de huidige samenstelling naar woonbelevingsgroep plus de gewenste aanpassingen daarin (groei, krimp of stabilisatie) bepaald.

Delftwonen en het WBA hebben, zoals is aangegeven, ook gebruik gemaakt van leefstijlen, maar op basis van een andere indeling, namelijk die van Smart Agent. Dit bureau onderscheidt groepen op grond van wat het noemt een ‘sociologische dimensie’, met als tegenpolen een ego-oriëntatie en een groepsoriëntatie, en een ‘cultuurdimensie’, met als tegenpolen a-normatief en normatief (Hagen, 2001). Deze leefstijlen worden gebruikt om te bepalen voor welke groepen huishoudens een complex (potentieel) aantrekkelijk is of gemaakt kan worden. Toewijzing van woningen op grond van leefstijl vindt echter niet plaats, alleen al omdat dit in het algemeen niet wordt toegestaan. Corporaties kunnen dus niet afdwingen dat een qua leefstijl beoogde doelgroep ook daadwerkelijk de woningen zal betrekken. In de praktijk wordt daarom leefstijl gebruikt als methode van buurtbeschrijving en bijgevolg als



bron van informatie aan potentiële huurders.

In sommige gevallen speelt leefstijl een rol in de formulering van de gewenste samenstelling van de woningvoorraad, waarbij nadrukkelijk vanuit doelgroepen wordt gedacht (bijvoorbeeld senioren, allochtone gezinnen, tweeverdieners enz.). Uit ervaringen van Mitros is echter naar voren gekomen dat de vertaling van de woonbelevingsgroepen en de daaraan gekoppelde woonmilieus naar productspecificaties niet eenvoudig is. Per woonbelevingsgroep is gewerkt met referentiebeelden die tonen hoe de buurt er ongeveer uit komt te zien. Alleen al vanwege de verschillen in uitgangssituatie tussen de buurten zijn deze referentiebeelden niet algemeen geldig voor het gehele bezit van Mitros, maar is een differentiatie naar wijk nodig gebleken. Verder blijkt bij het werken met woonbelevingsgroepen dat zij het werken met de doelgroepindelingen op basis van ‘traditionele’ kenmerken als leeftijd en huishoudensgrootte niet kunnen vervangen; het gaat daarentegen om een aanvullende methodiek. Woonbelevingsgroepen zijn met name van belang op het wijk- en buurtniveau, bij de individuele woning spelen juist leeftijd en huishoudensgrootte een belangrijke rol.

3.4 Afwegingsmethoden

In het voorraadbeleid hebben corporaties te maken met allerlei, meestal onvergelykbare factoren, zoals de huidige en de toekomstige marktpositie, de bouw- en woontechnische staat, de kosten van een eventuele ingreep, de beleidsomgeving, eerdere toezeggingen aan bewoners enzovoorts. Het afwegen van al deze factoren vindt voor een groot deel niet volgens een bepaalde methodiek plaats, al worden er wel enkele technieken gebruikt om tot een (voor-

lopige) richting te komen. Uit de interviews komt echter naar voren, dat de uiteindelijke investeringskeuzen nauwelijks op basis van deze technieken tot stand komen en dat andere factoren een veel grotere rol spelen. Afwegingsmethoden zijn er dus wel, maar ze nemen in het totaal van de besluitvorming rondom de ontwikkeling van de woningvoorraad een bescheiden plaats in.

Onder de afwegingsmethoden is in de corporatiesector de portfolio-analyse relatief bekend. Binnen de vorm van analyse onderscheiden we de financiële portfolio-analyse en de marketingportfolio-analyse (vgl. Van der Flier & Gruis, 2002). In de financiële portfolio-analyse nemen rendement en risico een voorname plaats in (zie bijvoorbeeld Fraser, 1993). Ondanks de opkomst van rendement en risico als voerwegingsfactoren in het voorraadbeleid gebruiken de geïnterviewde corporaties deze vorm van analyse niet. Toepassing van een marketingportfolio-analyse, waarbij de huidige en de verwachte toekomstige marktpositie tegen elkaar worden uitgezet, zijn we alleen bij de RWS tegengekomen. Vijf andere corporaties hanteren varianten op de marketingportfolio-analyse (Volkshuisvesting Arnhem, WBA, AWW, Wooncom en Delftwonen²), waarin andere of ook andere variabelen dan rendement, risico, marktaandeel of marktverwachting opgenomen zijn. Zo wordt bijvoorbeeld in één van de aangetroffen varianten verhuurbaarheid uitgezet tegen puntprijs.

Wooncom houdt in zijn verhuursignaleringsysteem indicatoren bij als acceptatiegraad, mutatiegraad, percentage leegstand en de leegstandsduur. Zes indicatoren hiervan vormen een maat voor de verhuurbaarheid en worden in een portefeuillematrix gezamenlijk afgezet tegen de prijs per WWS-punt. Als een woning slecht blijkt te scoren (d.w.z. hoge puntprijs en slechte verhuurbaarheid), wordt gezocht naar mogelijkheden om de huurprijs te verlagen en/of de kwaliteit te verbeteren en/of de toewijzing te veranderen (andere of ruimere doelgroep). Als dit niet mogelijk is of als hiervan weinig effect op de verhuurbaarheid verwacht wordt, komt afstoten in beeld.

Overigens neemt bij de zes zojuist genoemde corporaties de marketingportfolio-analyse dan wel een variant ervan maar een uiterst bescheiden plaats in de systematiek van besluitvorming in. De techniek van portfolio-analyse heeft derhalve bij de in het onderzoek opgenomen corporaties hier en daar wel ingang gevonden, maar is in het algemeen weinig bepalend voor het voorraadbeleid.

In beginsel vergelijkbaar aan de portfolio-analyse is de beslisboom, waarin aan de hand van een aantal factoren een hoofdrichting wordt uitgezet. Drie van de onderzochte corporaties (WEL, WBA en Delftwonen) hebben in hun voorraadbeleid een beslisboom gebruikt, en in alle gevallen bevat die elementen van de 'klassieke' portfolio-analyse, zoals marktaandeel of marktverwachting.

² De portfolio-analyses van Delftwonen en de AWW zijn opgesteld door de Technische Universiteit Delft.

Tabel 3.4 Afwegingsmodel WBA voor keuze buurtstrategie*

Markt-aandeel	Buurt-potentie	Verhuur-baarheid	Leefbaar-heid	Bouwkundige staat	Buurtstrategie
Groot	Gunstig (Cash cow)	Gunstig	Gunstig	Geen probleem	Doorexploiteren (renderen)
				Probleem	Doorexploiteren (renderen) en investeren
	Ongunstig	Ongunstig	Ongunstig	Geen probleem	Differentiatie en evt. aandeel verkleinen
				Probleem	Differentiatie op plaats van bouwkundige problemen
Ongunstig (Wild cat)	Ongunstig	Ongunstig	Ongunstig	Geen probleem	Differentiatie en aandeel verkleinen
				Probleem	Differentiatie en aandeel verkleinen
Klein	Gunstig (Star)	Gunstig	Gunstig	Geen probleem	Renderen (via huurverhoging of verkoop)
	Ongunstig (Dog)	Ongunstig	Ongunstig	Geen probleem	Aandeel verkleinen (via verkoop of herontwikkeling)

*) In dit overzicht is slechts een deel van de mogelijke combinaties van categorieën weergegeven.

Bron: WBA, 2002, blz. 16

In de beslisboom van Delftwonen, opgesteld door de Technische Universiteit Delft, wordt de hoofdstrategie per complex bepaald op basis van de marktverwachting, de huidige verhuurbaarheid en het 'economisch offer'. Dit laatste is berekend door de verhouding tussen de bedrijfswaarde en de marktwaarde te nemen.

In de beslisboom van WEL worden woningsegmenten gerubriceerd op grond van een verhuurbaarheidsindex (gehanteerde categorieën: 'goed', 'gemiddeld' en 'slecht'), de trend van deze index (categorieën 'verbeterend', 'stabiel' en 'verslechterend'), de bewonerswaardering (op grond van een enquête) en de puntprijs (beide met de categorieën 'hoog' en 'laag'). Aldus ontstaan 36 klassen, die elk gekoppeld worden aan twee mogelijke beleidsopties. Deze opties worden gevormd door beheerstrategieën, zoals continueren, renderen, herpositioneren, herprijzen en afstoten (waaronder verkopen).

In de beslisboom van het WBA worden geen uitspraken gedaan per complex, maar per buurt, in de vorm van de eerder genoemde buurtstrategie. Deze wordt bepaald aan de hand van het marktaandeel van het WBA in de buurt (d.w.z. hoeveel woningen het WBA er naar verhouding heeft), de buurtpotentie, de verhuurbaarheid, de leefbaarheid en de bouwkundige staat van het bezit. Per aspect wordt een uitspraak gedaan in de zin van gunstig/ongunstig, probleem/geen probleem. Uit de beslisboom volgt de meest geëigende strategie. In tabel 3.4 is dit afwegingsmodel weergegeven.

De keuze van het WBA om buurtstrategieën te formuleren is mede ingegeven door de structuur van deze organisatie. Bij het WBA, dat vóór de naamsverandering tot Ymere bestond uit een hoofdkantoor en vier vestigingen, is het hoofdkantoor verantwoordelijk voor het opstellen van het portefeuilleplan. In dit plan wordt per buurt(combinatie) de bijdrage aangegeven van die buurt(combinatie) aan het realiseren van de bedrijfsdoelstellingen. De hieruit voortkomende buurtstrategieën worden vervolgens vertaald in vast omschreven doelen (bijvoorbeeld 'verhogen direct en indirect rendement', 'afbouw aandeel', 'meer differentiatie naar doelgroep en inkomen') en beoogde effecten (bijvoorbeeld 'verhogen rendement', 'verbeteren leefbaarheid' en een per-

centage woningen in de zogeheten kernvoorraad).

De uitwerking van de buurtstrategieën, doelen en beoogde effecten in concrete investeringsplannen ligt op het niveau van de vestigingen. Deze plannen worden door het hoofdkantoor getoetst. Niettemin heeft het hoofdkantoor gewerkt met een 'lampenanalyse' (zo genoemd omdat de kleuren van het stoplicht worden gebruikt), waarin op grond van marktrisico en financieel rendement complexen in drie rubrieken worden verdeeld: rood voor complexen waar met prioriteit maatregelen nodig zijn, geel voor complexen waar nader onderzoek nodig is en groen voor complexen waar geen noodzaak tot speciale maatregelen is (zie ook Bergers, 2000). De bevindingen van het hoofdkantoor worden besproken met de betreffende vestigingen, die daarbij uiteraard hun eigen opvattingen kunnen inbrengen.

Omdat de lampenanalyse door de omvangrijke dataverzameling erg bewerkelijk is en in bepaalde gevallen te rigide is, is deze methode vereenvoudigd tot een analyse die gestoeld is op risico, rendement en conditiescore. Het hoofdkantoor gebruikt de uitkomsten van deze analyse in een jaarlijks gesprek met de vestigingen. Vooral wordt gekeken, in hoeverre er discrepanties zijn tussen een interne groslijst van investeringsvoornemens en de uitkomsten van de analyse.

3.5 Bepaling verkoopvijver

Een specifiek, maar belangrijk onderdeel van het voorraadbeleid is het verkoopbeleid. Bij verschillende corporaties zijn hiervoor afzonderlijke beleidslijnen opgesteld, zodat dit beleidsveld als een zelfstandig onderdeel van het voorraadbeleid gezien kan worden. De corporaties dragen verschillende redenen aan, waarom de druk om een verkoopbeleid te ontwikkelen in de loop van de jaren gegroeid is.

- Anders dan voorheen moeten corporaties financieel zelfstandiger opereren, zodat zij grotere financiële risico's dragen.
- Het overgrote deel van de nieuwbouw en van de renovatie kan niet kostendekkend worden uitgevoerd. De tekorten kunnen aanzienlijk zijn. Verkoop is één van de weinige middelen om deze tekorten te kunnen lenigen.
- In met name de grote steden is het gemeentelijke beleid erop gericht het aandeel koopwoningen in de gehele woningvoorraad aanzienlijk te vergroten. Op corporaties wordt druk uitgeoefend om hieraan een flinke steen bij te dragen.

De bepaling van de 'verkoopvijver', de groep woningen die voor verkoop in aanmerking komt, is een wezenlijk element in het verkoopbeleid. In tabel 3.5 wordt een overzicht gegeven van de criteria die de onderzochte corporaties gebruiken om te bepalen, welke woningen tot deze 'vijver' moeten behoren.

De genoemde criteria voor de samenstelling van de verkoopvijver zijn

Tabel 3.5 Criteria bij het samenstellen van de ‘verkoopvijver’**Criteria op portefeulleniveau**

Spreiding van de te verkopen woningen over de stad

Spreiding van de te verkopen dan wel verkochte woningen over de verschillende woningtypen in het huidige woningbezit van de corporatie

Verkoopopbrengst moet minimaal x euro bedragen

Verkoop van ten hoogste x woningen

Criteria op wijk- of buurtniveau

Behoud van de ‘kernvoorraad’ in de wijk: geen verkoop als daardoor de ‘kernvoorraad’ te klein wordt

Geen verkoop als percentage sociale-huurwoningen onder x% komt

Verkoop bij voorkeur in buurten met overheersend (meer dan x%) sociale woningbouw

Geen verkoop in wijk Y

Behoud bezit in betere wijken, afstoten bezit in mindere wijken

Verkoop moet bijdragen aan gedifferentieerd woningaanbod op wijkniveau

Criteria op complex- of woningniveau

Snelle verkoopbaarheid: geen lange procedures alvorens te kunnen/mogen verkopen

x woningen verkoopklaar in jaar y

Verkoop bij voorkeur van verspreid, versnipperd bezit

Verkoop bij voorkeur van relatief slecht verhuurbaar bezit met relatief hoge puntprijs

Complexen met marktrisico komen eerder in aanmerking voor verkoop dan complexen zonder marktrisico

Geen verkoop van woningen waarvan de huur op korte termijn aanmerkelijk verhoogd kan worden (strategie ‘renderen’)

Verkoop moet minimaal x% meer rendement opleveren dan doorexploiteren

Bescheiden verbeteringskosten voordat tot verkoop wordt overgegaan

Verkoop bij voorkeur van complexen waar verschil tussen bedrijfswaarde en marktwaarde groot is

Bronnen: interviews met en documenten van betrokken corporaties

divers, maar er zijn wel enkele aspecten aan te wijzen waarop vele criteria betrekking hebben, namelijk:

- de opbrengsten van verkoop;
- de snelheid waarmee de woning verkoopgereed is (procedures, verbeteringen in en aan de woning) en de daarmee gemoeide kosten;
- de spreiding van de te verkopen woningen naar ligging, prijs en woningtype.

Tabel 3.5 zou overigens een grote beleidsvrijheid met betrekking tot de samenstelling van de verkoopvijver kunnen suggereren. Sommige geïnterviewde corporaties geven echter aan dat dit schijn is. Met name corporaties waarvoor verkoop een noodzakelijk middel is om hun investeringsprogramma te kunnen uitvoeren, zijn geneigd die woningen te verkopen die het snelst verkoopgereed zijn. Dat dit niet altijd overeenkomt met de woningen die uit oogpunt van portefeuillesamenstelling het meest gewenst zijn, wordt voor lief genomen.

Verder kunnen afspraken met de lokale overheid om een minimum-aantal bereikbare woningen te behouden de mogelijkheden voor verkoop (en trouwens ook sloop) beperken. Een andere beperkende factor kan liggen in de kwaliteitseisen die de lokale overheid aan het verkrijgen van een splitsingsvergunning stelt. Dergelijke eisen kunnen leiden tot aanzienlijke investeringen in het bezit, zelfs zozeer dat verkoop nauwelijks rendabel is.

3.6 Ontwikkelingen in de tijd

De tamelijk recente datum van de hierboven beschreven methoden kan de indruk geven dat de rationalisering van het voorraadbeleid pas in deze eeuw van de grond is gekomen. Deze indruk zou onjuist zijn, want ook in het begin van de jaren 90 waren in de corporatiesector verschillende methoden voor het voorraadbeleid in ontwikkeling (zie V-Plus, 1992; Van den Broeke, 1995). Het onderzoek geeft aanwijzingen dat de rationalisering zich sindsdien tot een groter deel van de corporatiesector heeft uitgebreid. Daarbij zijn de in het voorraadbeleid betrokken aspecten diverser geworden. Was vijftien jaar geleden het gebruik van marktgegevens in opkomst (Van den Broeke, 1995, blz. 95), aan het begin van de 21e eeuw lijken dergelijke gegevens een vanzelfsprekend onderdeel van het voorraadbeleid te vormen. Daarnaast zien we een toegenomen belangstelling voor financiële aspecten. Dit is een bevestiging van resultaten uit eerder onderzoek in de corporatiesector (bijvoorbeeld Kersloot, 1999; Marsman & Smit, 1999). Niettemin is het voor bijna alle corporaties in ons onderzoek ongebruikelijk om rendementseisen aan hun complexen te stellen (Ymere vormt een uitzondering hierop, hierover meer in hoofdstuk 5). In de regel spelen financiën een ondergeschikte rol in de eerste stadia van de ontwikkeling van het voorraadbeleid. Financiën zijn veeleer aan de orde in haalbaarheidsstudies ná de formulering van investeringsvoorstellen dan tij-



dens de formulering ervan. Op grond van dit onderzoek kunnen we niet aangeven in hoeverre dit voor de gehele corporatiesector geldt. Wel zijn er corporaties die een gewenst solvabiliteitspercentage hanteren, wat het voorraadbeleid (preciezer: het aantal te verkopen woningen) sterk kan beïnvloeden. Daarnaast nemen enkele tientallen corporaties in Nederland deel aan de Aedex (66 op 27 oktober 2008, zie www.Aedex.nl), een vastgoedindex voor de corporatiesector die vergelijkbaar is met de ROZ/IPD-index die door vastgoedbeleggers gebruikt wordt. De laatste vijf jaar komen er gemiddeld per jaar bijna 10 deelnemers bij, wat percentueel een sterke toename is. Dit wijst op een gegroeide belangstelling voor onderlinge resultaatvergelijking op financiële criteria.

In 2003 heeft Nieboer twee scenario's met betrekking tot de hantering van methoden voor systematisering en/of structurering in het voorraadbeleid geschetst. In het eerste scenario wordt een verdere rationalisering van het voorraadbeleid verwacht. Het tweede in 2003 genoemde scenario voorziet in een terugval naar de traditionele, meer partiële wijze van besluitvorming.

Voor het eerste scenario pleit, dat verschillende corporaties in de toenmalige interviews hebben aangegeven, hun doelstellingen en normen uit te bouwen en te preciseren om beleidsmatig beter sturing te geven aan de ontwikkeling van hun woningbezit.

Er zijn echter ook overwegingen voor het tweede scenario. Een deel van de bovengenoemde methoden is ingegeven en uitgevoerd door externe adviseurs. Het is de vraag, of de corporatie zich deze systematiek zodanig eigen hebben gemaakt, dat zij er na het vertrek van de adviseurs mee blijven werken. De meeste methoden zijn bovendien geen eenmalige exercities, maar dienen periodiek herhaald te worden. Dit kan echter arbeidsintensief zijn en dus veel inspanning van de betrokken corporaties zelf vergen. Deze arbeidsinspanning is voor één van de geïnterviewde corporaties een reden geweest om niet aan de ontwikkeling van een dergelijke systematiek te beginnen.

Als we afgaan op de in 2007/2008 gehouden interviews lijkt het tweede scenario meer op te gaan dan het eerste, al is het beeld te fragmentarisch en te weinig eenduidig genoeg om dit hard te kunnen stellen. Waterweg Wonen heeft de methode met woningconcepten verlaten, Ymere heeft de lampenanalyse sterk vereenvoudigd en hanteert het gepresenteerde afwegingsmodel feitelijk niet meer. Ook de RWS volgt haar naar eigen zeggen te bewerkelijke systematiek van vijf jaar geleden niet meer. Een gemengd beeld laat WEL zien: de beslisboom wordt niet meer gebruikt, maar het processchema en de referentiekwaliteiten wèl. Of de in dit hoofdstuk opgenomen portfolio-analyses nog worden uitgevoerd is onzeker, maar het feit dat deze in meer dan helft van de aantreffen gevallen deel uitmaakte van een waarschijnlijk niet-periodieke opdracht aan een adviseur geeft sterke voeding aan twijfel. Bij de zes in 2007/2008 onderzochte corporaties is deze vorm van analyse niet aangetroffen. Tegenover deze uitkomsten staat dat de kwaliteitsklassen van Volkshuisvesting Arnhem en de AWV de tand des tijds hebben overleefd. Ymere is de

labeling op leefstijl blijven gebruiken, zij het dat dit geldt voor delen van het bezit en dus niet integraal. Verder zijn er andere beleidsterreinen, namelijk maatschappelijk rendement en financieel rendement, die tegenwoordig sterk in de belangstelling staan en waar rationaliseringsslagen verwacht mogen worden, maar deze ontwikkelingen vinden grotendeels buiten het voorraadbeleid plaats.

Over de redenen van het verlaten van de methoden wordt wat betreft Ymere en Waterweg Wonen nader ingegaan in hoofdstuk 5, waar deze corporaties elk afzonderlijk aan de orde komen. Hier kan alvast gesteld worden, dat bij de in dit hoofdstuk onderzochte corporaties de arbeidsinzet die het uitvoeren van de methode vergt een voorname afbreukfactor is. Bij de beslisbomen en portfolio-analyses speelt bovendien mee, dat de resulterende labeling op slechts enkele (soms maar twee) variabelen plaats vindt, wat als simplistisch wordt ervaren.

3.7 Conclusies

De corporatiesector is in de jaren 90 in een versnelde dynamiek geraakt. Als gevolg van deze dynamiek zijn er allerlei methoden ontwikkeld om de besluitvorming over investeringen te structureren en te systematiseren. Deze methoden zijn zo verscheiden dat ze onderling moeilijk vergelijkbaar zijn. Ondanks deze verscheidenheid zijn wel enkele rubrieken aan te geven waarin we het leeuwendeel van deze methoden kunnen onderbrengen.

- Een deel van de methoden heeft betrekking op een *specifiek aspect* van de woningvoorraad of de bewoners. Doorgaans gaat het om een aspect waarvan gevonden wordt dat deze in het verleden onderbelicht is gebleven. Een voorbeeld met betrekking tot de woningvoorraad is de productgroepenindeling van de AWV op grond van woontechnische kwaliteit. Een voorbeeld met betrekking tot de bewoners is de hantering van leefstijlen door Mitros. In beide gevallen worden op het specifieke aspect classificaties gemaakt (van woningen respectievelijk hun bewoners), waaraan een bepaald investeringsbeleid wordt gekoppeld.
- In een ander deel van de methoden staat niet een specifiek aspect, maar de *afweging van diverse aspecten* centraal die in de besluitvorming over de voorraadontwikkeling van belang gevonden worden. Voorbeelden hiervan zijn beslisbomen en portfolio-analyses.
- Weer een ander deel van de methoden zijn te kenschetsen als *proceskaders* waarbinnen het voorraadbeleid inhoudelijk gestalte moet krijgen. Voorbeelden hiervan zijn het activiteitschema van WEL en de in hoofdstuk 2 genoemde procesmodellen.

Deze verscheidenheid van methoden zou kunnen suggereren, dat de Nederlandse corporaties, althans de corporaties uit dit onderzoek, ontvankelijk zijn

voor vernieuwingen waar het gaat om de besluitvorming in het voorraadbeleid. Dit is echter maar gedeeltelijk zo, om diverse redenen.

Om te beginnen zijn de 'innovaties' bescheiden in aantal en daarbij nog ongelijk over de onderzochte corporaties verspreid. Bij 7 van de 18 corporaties hebben we geen enkele methode voor systematisering van het voorraadbeleid kunnen optekenen. Daarbij komt dat bij de corporaties waar wel innovaties te melden zijn de invloed van deze vernieuwingen op de besluitvorming bescheiden en soms nauwelijks aanwijsbaar is. Voor een deel is dit inherent aan de methoden zelf, aangezien zij niet betrekking hebben op het gehele voorraadbeleid, maar op een bepaald onderdeel ervan. In dit opzicht kan de betrekkelijke invloed van de methoden niet als negatief worden gezien. Een andere reden is dat veel methoden slechts matig ingebed zijn in de organisatie. Om deze reden is een verdere ontwikkeling en toepassing van de methoden binnen de organisatie onzeker, en bij verschillende ervan is dat ook gebleken.

Gezien het feit dat de verzelfstandiging van de sociale-huursector al vijftien jaar geleden grotendeels zijn beslag heeft gekregen, kunnen de innovaties in het voorraadbeleid als mager bestempeld worden. Ervaringen in andere Europese landen waar eveneens sprake is van een verzelfstandiging van de socialenhuursector en een zich uit deze sector terugtrekkende overheid, laat echter vergelijkbare uitkomsten zien, wat de indruk geeft dat de Nederlandse corporaties in dit opzicht niet alleen staan (Gruis & Nieboer, 2004). Hoewel het alleen al vanwege verschillen in bijvoorbeeld institutionele context het niet verantwoord is om in dit bestek hierover harde conclusies te trekken, geeft dit wel een aanwijzing dat de omvorming van overheidsgestuurde en -georiënteerde organisaties naar maatschappelijke ondernemingen kennelijk een lange tijd vergt. Toch is dit is niet het hele verhaal: meer dan eens zijn de methoden als te simplistisch ervaren voor een adequate onderbouwing van het beleid. In die zin is het verlaten van sommige methoden geen stap terug, maar een stap verder: er is inmiddels ervaring opgedaan met systematische methoden, maar deze blijken hun tekortkomingen te hebben en worden daarom niet meer of in een vereenvoudigde vorm gebruikt.

4 Doelstellingen en methoden in het voorraadbeleid van vastgoedbeleggers

In dit hoofdstuk komen de uitgangspunten in het portefeuillebeleid van vastgoedbeleggers, alsmede de methoden aan de orde die deze organisaties hanteren of gehanteerd hebben om hun portefeuillebeleid gestructureerd op te zetten en/of de gestelde doelen en aandachtspunten systematisch te vertalen naar investeringskeuzen op complex- of woningniveau (hoofdvraag A van het onderzoek). Dit hoofdstuk is daarmee in grote mate een evenknie van het vorige hoofdstuk, met het verschil dat in dit hoofdstuk de vastgoedbeleggers centraal staan. Zoals in paragraaf 1.3 al is aangegeven, zijn de vastgoedbeleggers in het onderzoek opgenomen omdat zij altijd al financieel op eigen benen gestaan hebben, waardoor zij mogelijk verder zijn dan corporaties wat betreft de professionalisering van het voorraadbeleid. In dit hoofdstuk komt aan de orde, of dit inderdaad zo is en welke lessen voor de corporatiesector uit het voorraadbeleid van vastgoedbeleggers getrokken kunnen worden. Met name wordt ingegaan op de volgende, in paragraaf 1.3 genoemde onderzoeksvragen.

- Volgens welke opzet of structuur verbinden vastgoedbeleggers hun portefeuillebeleid met hun investeringen in woningen?
- Welke methoden en technieken gebruiken vastgoedbeleggers om hun portefeuillebeleid te vertalen naar (des)investeringen in woningen en om tegenstrijdige overwegingen gestructureerd tegen elkaar af te wegen?
- Welke verdere methoden hanteren vastgoedbeleggers om hun voorraadbeleid te systematiseren en te ondersteunen?
- Op welke onderdelen van het voorraadbeleid (planproces, voorraadkenmerken, woningmarkt, bouwtechnische staat, afweging van diverse factoren enz.) hebben deze methoden betrekking?

Het aantal woningen dat in Nederland in bezit is van vastgoedbeleggers is naar schatting 150.000 tot 200.000, waarmee deze sector 2 tot 3% van de totale Nederlandse woningvoorraad beslaat. Het aantal op de woningmarkt actieve vastgoedbeleggers is niet exact bekend, maar is ongeveer 20. Daarmee is het gemiddelde aantal woningen per belegger groter dan het gemiddelde voor de corporatiesector, wat een prikkel zou kunnen zijn voor een meer beleidsmatige aansturing van de investeringskeuzen.

Het is geen nieuws dat de financiële factoren rendement en risico onder de vastgoedbeleggers een belangrijke rol spelen in hun investeringskeuzen – een groot verschil met de corporatiesector waar deze factoren nogal eens volgend zijn op overwegingen van andere aard. Een ander onderscheidend kenmerk van de vastgoedbeleggers is dat hun woningbezit doorgaans over grote delen van het land gespreid is (zij het vaak met een concentratie in de Randstad). In combinatie met het feit, dat in veel gevallen het property management of belangrijke delen daarvan (onderhoud, verhuur, huurinning) wordt uitbesteed, voedt dit de verwachting dat overwegingen van lokale aard minder een rol spelen dan bij corporaties het geval is.

Er zijn uiteenlopende onderzoeken over de overwegingen van vastgoedbeleggers in hun investeringskeuzen. Voor de Nederlandse situatie kan bijvoorbeeld verwezen worden naar Kersloot (1999) en Montezuma (2006); voor een recente, overigens niet op Nederland gerichte studie wijzen we op MacCowan & Orr (2008). Deze publicaties laten zien dat onder de noemer rendement en risico allerlei strategieën worden toegepast, zoals het herstructureren van de portefeuille (MacCowan & Orr, 2008) en het nastreven van een eerder stabiel en inflatiebestendig rendement dan een maximaal rendement (Montezuma, 2006).

Wat betreft de methoden en technieken in het portefeuillebeleid van vastgoedbeleggers wordt de literatuur gedomineerd door kwantitatieve, voornamelijk actuariële en econometrische studies (bijvoorbeeld Dert, 1995; Kleyenen, 1996; Zank, 1999; Xu, 2002). Er zijn geen publicaties bekend waarin de in hoofdstuk 2 behandelde technieken vanuit de bedrijfseconomische strategische planning worden toegepast in de vastgoedbeleggingssector.

Een specifiek, maar belangrijk punt is dat de portefeuille van de meeste beleggers niet alleen uit woningen bestaat; sterker nog, anders dan bij corporaties hoeven woningen geen primair onderdeel van de portefeuille van vastgoedbeleggers uit te maken en wordt het aandeel woningen de totale portefeuille geregeld tegen het licht gehouden. In paragraaf 4.1 wordt ingegaan op de wijze waarop het aandeel vastgoed in het totale te beleggen vermogen tot stand komt. Analoog hieraan wordt in paragraaf 4.2 de totstandkoming van het aandeel woningen in het in vastgoed te beleggen vermogen behandeld. In paragraaf 4.3 komen de beleidsuitgangspunten van de vastgoedbeleggers met betrekking tot de samenstelling van de woningportefeuille aan de orde. In paragraaf 4.4 wordt ingegaan op de periodieke doorlichting van de complexen, die bij de investeringskeuzen in het bestaande bezit een belangrijke plaats inneemt. In de drie daarop volgende paragrafen komen de investeringskeuzen achtereenvolgens aan de orde: in paragraaf 4.5 wordt de keuze tussen aanhouden en afstoten behandeld, in paragraaf 4.6 de verwerving van (nieuw) bezit en in paragraaf 4.7 de investeringen in bestaand bezit. Vervolgens wordt in paragraaf 4.8 ingegaan op de ontwikkelingen in de tijd. In dit verband worden de uitkomsten van de interviewronde van 2001 vergeleken met die van 2007/2008. Ten slotte vergelijken we in paragraaf 4.9 de methoden van de vastgoedbeleggers met die van de sociale verhuurders, die in hoofdstuk 3 aan de orde geweest zijn.

4.1 Totstandkoming aandeel vastgoed

Bij de totstandkoming van het aandeel vastgoed in de portefeuillemix is het van belang onderscheid te maken tussen organisaties die zich uitsluitend op vastgoed richten (denk bijvoorbeeld aan beheerders van vastgoedfondsen) en



organisaties die dat niet doen. In het laatste geval is tevens relevant, of het aandeel vastgoed extern (bijvoorbeeld door een opdrachtgever) of intern (door de belegger zelf) bepaald wordt.

Vier van de acht in 2007/2008 onderzochte organisaties leggen zich uitsluitend toe op beleggingen in vastgoed. Het spreekt dan vanzelf, dat in deze gevallen de beleggingsportefeuille voor 100% uit vastgoedprojecten bestaat. Eventuele veranderingen in dit percentage zijn vanwege de aard en doelstelling van de organisatie geen punt van overweging.

Twee organisaties maken weliswaar van meer beleggingsmodaliteiten gebruik dan alleen vastgoed (aandelen, obligaties enz.), maar de mix van deze modaliteiten wordt voornamelijk door externen bepaald. Deze externen zijn opdrachtgevers, die hun vermogen aan de betreffende belegger hebben toevertrouwd. Overigens hebben beide organisaties een afzonderlijke entiteit die zich volledig op vastgoed richt en waarvan de portefeuille dus voor 100% uit vastgoedprojecten bestaat.

Bij twee organisaties is het aandeel vastgoed een resultaat van interne afweging. Bij vooral pensioenfondsen, maar ook bij andere beleggers, spelen een evenwichtige verhouding tussen verplichtingen (voornamelijk uit te keren pensioenen) en inkomsten, evenals de betalingstermijn van de verplichtingen een belangrijke rol in de verdeling tussen korter en langer lopende beleggingsvormen. Doorgaans worden hiervoor intern ontwikkelde rekenprogramma's gebruikt. Met behulp hiervan worden zogeheten Asset Liability Management (ALM)-studies gemaakt, waarin onder andere het rendementrisicoprofiel van vastgoed vergeleken wordt met dat van andere beleggingsvormen. Op deze wijze kan een na te streven portefeuillemix worden opgesteld, waarin het gewenste aandeel vastgoed is gegeven. Overigens geven verschillende vastgoedbeleggers aan, dat de portefeuillemix in de loop van de jaren vrij stabiel is.

4.2 Totstandkoming aandeel woningen

Van de in 2007/2008 onderzochte organisaties leggen er drie zich uitsluitend toe op beleggingen in woningen. De overige vijf spreiden hun beleggingen uit over woningen, kantoren en winkels. Deze vastgoedbeleggers vinden een mix van deze beleggingsvormen uit oogpunt van risicospreiding belangrijk.

Bij twee van genoemde vijf vastgoedbeleggers wordt het aandeel woningen bepaald door opdrachtgevers die zelf een keuze maken voor het fonds waarin zij willen beleggen. De totstandkoming van het gewenste aandeel woningen vindt dus feitelijk extern plaats: de vastgoedbelegger volgt op dit punt de voorkeuren van de aandeelhouders.

Bij de overige drie organisaties wordt intern bepaald wat het aandeel woningen in het belegde vermogen dient te zijn. Twee beleggers rekenen hun gehele vastgoed (dus woningen én andere vastgoedobjecten) door op rendement, rendementsverwachting en risico en bepalen aan de hand daarvan, of een verandering van het aandeel woningen wenselijk is. Liquiditeitseisen kunnen daarbij tevens een rol spelen. De derde organisatie hanteert geen uitgesproken richtlijnen voor het aandeel woningen in het vastgoed. Zij voert geen periodieke analyses uit om deze verdeling tegen het licht te houden en heeft daaraan ook geen behoefte. In plaats daarvan geeft zij de voorkeur aan stabiliteit in de verdeling van het belegde vermogen tussen de vastgoedcategorieën, al is er, over een aantal jaren gezien, een neerwaartse trend wat het woningaandeel betreft.

Diverse vastgoedbeleggers neigen naar een vermindering van het aandeel woningen, omdat acquisitie (en daarmee herbelegging) in deze sector moeilijk is. Dit geldt vooral voor niet-ontwikkellende beleggers. Voor wél ontwikkelende beleggers, met name degene die in het verleden grondposities hebben verworven, speelt dit echter minder sterk en zijn de mogelijkheden voor verwerving aanzienlijk groter. Deze beleggers hebben dus een grotere beleidsvrijheid met betrekking tot dispositie, omdat zij aan de acquisitiezijde ruimere mogelijkheden hebben om de omvang en samenstelling van hun woningvoorraad te sturen.

Genoemde vermindering van het aandeel woningen wil nog niet zeggen dat beleggers streven naar een vermindering van het aantal woningen. Dit punt komt in de volgende paragraaf aan de orde.

4.3 Uitgangspunten voor omvang en samenstelling woningportefeuille

De uitgangspunten voor het portefeuillebeleid kunnen onderscheiden worden in complexoverstijgende uitgangspunten en uitgangspunten op complexniveau. In deze paragraaf staan de complexoverstijgende uitgangspunten centraal.

De in het onderzoek aangetroffen complexoverstijgende uitgangspunten hebben betrekking op:

1. rendement op portefeuilleniveau;
2. ligging van het woningbezit (naar regio en/of type buurt);
3. omvang van het woningbezit;
4. type woning.

bij 1) rendement op portefeuilleniveau

Alle beleggers hanteren voor zichzelf een minimum-rendementseis, waaraan de portefeuille als geheel moet voldoen. De wijze waarop deze eis wordt uitgedrukt kan verschillen: de ene belegger hanteert bijvoorbeeld een rendementseis in de vorm van een te behalen percentage direct en/of indirect rendement, een tweede een rendementseis in euro's en een derde een minimum-verhouding tussen het netto en het bruto rendement. Het komt ook voor dat beleggers meerdere rendementseisen hanteren. Verschillende beleggers noemen optimalisering of verbetering van het rendement-risicoprofiel van hun portefeuille als centraal uitgangspunt. Dit kan een sanering onder het slechter renderende bezit inhouden of het beter spreiden van de portefeuille naar ouderdom. Verschillende beleggers geven aan, dat het streven naar een stabiel rendement minstens zo belangrijk is als het streven naar een zo hoog rendement. Twee geïnterviewde beleggers geven in dit verband aan, dat aandeelhouders afwijkingen van afgegeven voorspellingen niet waarderen, ook niet als er meer rendement is behaald dan verwacht.

bij 2) ligging van het woningbezit

Locatie speelt een belangrijke rol in het investeringsbeleid van vastgoedbeleggers. Diverse beleggers zien een verantwoorde locatiekeuze vooraf min of meer als een waarborg voor een goede verhuurbaarheid en een gunstige waardeontwikkeling gedurende de exploitatietermijn. Op regionaal niveau zijn de gebieden waar de woningmarkt krap is en die het economisch goed doen bij beleggers in trek, omdat hier een gunstige waardeontwikkeling wordt verwacht. Daarnaast wordt uit oogpunt van risicovermindering een spreiding over verschillende woningmarktgebieden wenselijk geacht. Deze twee uitgangspunten leiden voor de ene belegger tot een streven om de portefeuille in een beperkt aantal regio's te concentreren, voor de ander juist tot een streven naar een grotere regionale spreiding.

Niet verwonderlijk is dat naast regiokenmerken ook buurtkenmerken en specifiekere locatiekenmerken een rol spelen. Genoemd zijn locaties die vanwege de uitstraling van de directe woonomgeving of de nabijheid van voorzieningen gewild zijn.

bij 3) omvang van het woningbezit

Vijf van de in 2007/2008 geïnterviewde beleggers geven aan dat zij hun wo-

ningportefeuille willen uitbreiden. De meest genoemde reden hiervoor is dat aandeelhouders veel geld beschikbaar hebben om te beleggen. De drie andere hebben geen expliciete wensen ten aanzien van de omvang van hun woningbezit of de richting waarin deze zich in kwantitatieve zin moet ontwikkelen.

bij 4) type woning

Alle vastgoedbeleggers hanteren uitgangspunten voor de gewenste sectorale ontwikkeling van hun bezit. Deze lopen onderling uiteen, maar hebben gemeen dat zij overwegend zijn afgeleid van de voornaamste doelgroepen die de vastgoedbeleggers willen bedienen, namelijk de welgesteldere één- en tweepersoonshuishoudens en (daarbinnen) groeiende bevolkingsgroepen zoals ouderen. Alle vastgoedbeleggers zien vanwege de vergrijzing van de bevolking ouderen als een interessante doelgroep en willen voor deze doelgroep woningen verwerven, al dan niet met een zorgcomponent. Twee beleggers geven aan dat woningen voor deze doelgroep ook buiten de voorkeursgebieden kunnen liggen die zij in de regel aanhouden.

De meeste vastgoedbeleggers, die een gewenste geografische en/of sectorale samenstelling als richtlijn voor de ontwikkeling van hun bezit hanteren, gaan bij het bepalen ervan uit van hun algemene kennis van de markt, gevoed door ervaringen uit de praktijk. Gesystematiseerde methoden om de keuze te objectiveren spelen een ondergeschikte rol, maar komen wel voor.

Eén van de vastgoedbeleggers benoemt voorkeursgebieden aan de hand van sociaal-economische analyses (deel extern uitgevoerd), onderzoeken naar de markt voor (duurdere) huurwoningen, en prognoses van de huishoudensontwikkeling.

Een andere vastgoedbelegger stelt op grond van gegevens over economische ontwikkeling en een aantal woningkenmerken (bijvoorbeeld grootte en ontsluitingsvorm) een marktvisie op, die op haar beurt uitmondt in een modelportefeuille. Deze bevat informatie over bijvoorbeeld het huurniveau, de grootte en de ontsluitingsvorm (één- of meergezinswoningen) van de woningen en over de economische ontwikkeling van de regio waarin de complexen zich bevinden. Op grond van rendement en risico worden uitspraken gedaan over de regio's waar de organisatie haar investeringen moet matigen of juist moet vergroten. De modelportefeuille moet in beginsel in één tot drie jaar bereikt worden. Hij vormt een (overigens niet dwingend) richtsnoer voor de beslissingen van de asset managers over investeringen en desinvesteringen. De modelportefeuille wordt één tot twee maal per jaar geactualiseerd, maar dit leidt in de praktijk niet tot substantiële fluctuaties.

4.4 Doorlichting van de complexen

Een belangrijk moment in de bepaling van het investeringsbeleid per complex is de periodiek gehouden integrale doorlichting van het woningbezit. Alle geïnterviewde vastgoedbeleggers, op één na, houden een dergelijke doorlichting.

De belegger die in dit opzicht de uitzondering is verkoopt zijn woningen in beginsel bij de eerste mutatie of eventueel op initiatief van de zittende bewoner. Daarbij komt dat deze belegger in het onderhoud, behalve van een meerjarenschema en een jaarlijkse screening, sterk uitgaat van signalen van bewoners of van bedrijven die in de woningen onderhoud uitvoeren. Als gevolg van dit verkoopbeleid en dit onderhoudsbeleid is een periodieke doorlichting minder relevant.

De doorlichting van de complexen vindt bij de meeste vastgoedbeleggers jaarlijks plaats, al dan niet in combinatie met de budgetvaststellingen per complex voor het komende jaar. In deze interne bijeenkomsten worden de kwantitatieve gegevens op complexniveau (al dan niet reeds gedocumenteerd in maand- of kwartaalrapportages en in meerjaren-onderhoudsplanningen) gelegd naast de meer kwalitatieve kennis van de portefeuillehouders of asset managers, waarna de uiteenlopende informatie wordt afgewogen. Tevens vindt een afweging plaats tussen de strategische richtlijnen op portefeuilleneiveau en de relevante factoren op complexniveau. Deze afwegingen zijn bij geen enkele vastgoedbelegger gestructureerd in de vorm van een afwegingsmodel of schema. Wel geven verschillende geïnterviewden aan, dat zij terugkijkend een toegenomen nadruk ervaren op financieel gedreven overwegingen, in termen van rendement en risico, ten koste van vastgoedgedreven overwegingen, in termen van onderhoudsstaat en architectuur. Omdat de financieel gedreven overwegingen in het algemeen gemakkelijker gekwantificeerd kunnen worden dan de vastgoedgedreven overwegingen, kan dit min of meer gezien worden als een ontwikkeling naar meer objectivering en transparantie.

In de doorlichting van de complexen is het mogelijk, dat beslissingen moeten worden genomen op basis van onderling tegenstrijdige indicaties. Denkbaar is bijvoorbeeld dat een complex op grond van verhuurbaarheid en marktvooruitzichten goed scoort, maar dat de onderhoudskosten sterk oplopen. Elk van deze indicaties kan aanleiding geven tot een verschillend voorraadbeleid. In het onderzoek is gezien, of de vastgoedbeleggers voor dergelijke (tegenstrijdige) afwegingen een zogeheten afwegingsmodel opstellen, waarin voor de diverse mogelijke combinaties van indicaties aangegeven wordt, welk voorraadbeleid de voorkeur verdient. Dit is echter bij geen van de geïnterviewde vastgoedbeleggers het geval. Evenmin zijn er voornemens daartoe, zodat in deze situatie vooralsnog geen verandering te verwachten is. Verschillende geïnterviewden geven aan dat dergelijke objectiveringen niet realistisch zijn: informatie- en afwegingsmodellen kunnen in hun ogen de besluitvorming weliswaar ondersteunen, maar niet vervangen.

Naast de complexen worden ook de beoordelingscriteria (rendementseisen, gewenste omvang en samenstelling van het bezit e.d.) met enige regelmaat tegen het licht gehouden. Samen met de normen voor de omvang van het woningbezit lijken de normen voor de geografische en/of sectorale ontwikkeling van het bezit het meest frequent geactualiseerd te worden. De frequen-

tie van actualisering is variabel en daarom niet eenduidig te geven. Overigens geeft het onderzoek aanwijzingen dat verzekeraars vaker geneigd zijn hun normportefeuille bij te stellen dan pensioenfondsen. Dat verzekeraars vanwege hun liquiditeitsbehoefte meer op de korte termijn beleggen dan pensioenfondsen is hiervoor wellicht een verklaring.

4.5 Afweging tussen aanhouden en afstoten

Afstoten komt bij vastgoedbeleggers in veruit de meeste gevallen neer op verkoop. Sloop komt in deze sector zelden voor (Kersloot, 1999, blz. 47) en geschiedt in de regel alleen dan, wanneer de belegger het complex wil afstoten, maar de locatie wil behouden.

In de keuze tussen aanhouden of verkopen van complexen speelt het rendement en de ontwikkeling daarvan, zowel in het verleden als in de nabije toekomst, een doorslaggevende rol. Om deze in beeld te brengen gebruiken diverse vastgoedbeleggers een tienjarige prognose van de uitgaven (voornamelijk beheer- en onderhoudskosten), directe inkomsten (huur) en indirecte inkomsten (waardeontwikkeling). In dit verband wordt ook wel een 'internal rate of return' (IRR) berekend. Sommige beleggers geven aan dat zij verschillende varianten doorrekenen, onder andere om zicht te krijgen op de bandbreedte van hun prognosen.

Verkoop komt doorgaans in beeld, als het rendement meerdere jaren achtereen ongunstig is en geen noemenswaardige verbetering van het rendement is te verwachten. Daarbij is in het algemeen de rendementsverwachting belangrijker dan het rendement op dat ogenblik. Het actuele rendement speelt weliswaar een belangrijke rol, maar het is niet zo, dat bij een tegenvallend actueel rendement zonder meer wordt overgegaan tot verkoop. Er is dan ook geen eenduidig rendementsniveau aan te geven waarbij verkoop een serieuze optie is. Een vergelijkbaar beeld is naar voren gekomen uit onderzoek dat twintig jaar geleden onder vastgoedbeleggers is verricht (Conijn & Papa, 1988, blz. 90-91). Tot welke grens vastgoedbeleggers de rendementsverwachting als voldoende kwalificeren om het bezit aan te houden, is evenmin eenduidig aan te geven. Slechts enkele beleggers hanteren een expliciet gedefiniëerde grens, en doen dat op een onderling verschillende wijze.

Bij één van de beleggers komt verkoop in beeld, als het rendement lager is dan de ROZ/IPD-index en ook lager is dan de rendementseis voor nieuwbouwwoningen. Een andere belegger voert portefeuillesimulaties uit om te bezien, of afstoten van een complex een positieve bijdrage levert aan de waardeontwikkeling van het totale bezit. Zo ja, dan is verkoop van dat complex een te overwegen optie. Een derde belegger overweegt verkoop, als een complex verschillende jaren achtereen ondergemiddelde rendeert.

Belangrijk voor de rendementsverwachting zijn niet alleen berekeningen,

maar ook de min of meer subjectieve ervaringen van de betrokken medewerkers, die een grote rol kunnen spelen in het schatten van het toekomstige rendement en het effect van eventuele investeringen op de marktpositie van de woningen. Deze ervaringen laten zich lastig objectiveren, maar het onderzoek geeft wel een methode om dergelijke ervaringen tegen de 'hardere' rendementscijfers af te wegen.

Eén van de vastgoedbeleggers werkt ter ondersteuning van beslissingen omtrent verkoop met een assenkruis, waarin de IRR is uitgezet tegen de subjectieve waardering van de portefeuillemanagers. Deze waardering wordt in het assenkruis uitgedrukt in procenten. De portefeuillemanagers geven, al dan niet in overleg met andere medewerkers, via vijfpuntsschalen hun oordeel over aspecten van de complexen. Op grond deze oordelen wordt per complex een waarderingscijfer berekend. Het gaat hier om een gewogen percentage, waarin de kwaliteit van de locatie, de kwaliteit van het object en de huurcontractvoorwaarden (bijvoorbeeld regels over huuraanpassing) meetellen. Bij complexen met een IRR onder de norm en met een lage waardering wordt verkoop overwogen.

Naast de financiële prestaties van de afzonderlijke complexen kan ook de vergelijking van de huidige portefeuille met de gewenste portefeuille een rol spelen. Bestaande over- of ondervertegenwoordigingen ten opzichte van de gewenste portefeuille kunnen in deze gevallen sterke overwegingen zijn om woningen af te stoten of juist aan te houden. Vijf van de acht in 2007/2008 gesproken vastgoedbeleggers differentiëren het minimaal gewenste rendement mede op grond van dit normprofiel: als het complex niet aan het eigen normprofiel voldoet (niet in voorkeursregio, geen geliefd woningtype enz.), moet het rendement hoger zijn dan als dat wèl het geval is. In deze gevallen worden de rendementseisen op complexniveau dus gedifferentieerd op grond van complexoverstijgende richtlijnen. Opslagen op het te behalen rendement worden overigens ook toegepast als extra rendementsrisico's in het geding zijn, zoals de oplevering van een groot aantal nieuwbouwwoningen in de regio.

Indien op grond van de rendementscijfers uit het verleden, de rendementsverwachting bij ongewijzigd beleid en/of mate van overeenstemming met de gewenste portefeuille een complex voor verkoop in aanmerking komt, is het nog niet gezegd dat het complex daadwerkelijk afgestoten wordt. De meeste vastgoedbeleggers bezien eerst, of zij door verhoging van de huurinkomsten, al dan niet in combinatie met investeringen, het rendement kunnen verhogen of dat door gerichte investeringen de marktpositie van het complex verbeterd kan worden. Bij huurverhoging is het belangrijk, of vraaguitval te verwachten is, of de maximaal toegestane huur is bereikt en of er overeenkomsten zijn aangegaan die een substantiële huurstijging in de weg staan. Een voorbeeld van het laatste is een overeenkomst tussen een belegger en een gemeente om de huur van woningen in een complex onder de maximale huurgrens van de individuele-huursubsidieregeling (€ 647,53 per 1 juli 2009) te houden. Wordt

huurverhoging of marktpositieverbetering niet reëel geacht, dan wordt nagegaan, of het complex goed verkoopbaar is en of er herbeleggingsmogelijkheden zijn die een beter rendement opleveren. Als aan beide laatstgenoemde voorwaarden is voldaan, komt dispositie nadrukkelijk in beeld.

Toch kan ook dan van verkoop worden afgezien, omdat allerlei andere overwegingen meespelen die eveneens invloed hebben op het investeringsgedrag van vastgoedbeleggers. Uit de interviews komen allerlei overwegingen naar voren die de doorwerking van het portefeuillemanagement naar het asset management betrekkelijk kunnen maken, zoals de relatie met de huurdersvereniging (uitstel van verkoop als deze relatie slecht is), het karakteristieke aanzien van het complex en de juridische mogelijkheid tot appartementssplitsing.

Naast de genoemde overwegingen kunnen nog twee overwegingen aangegeven worden die de keuze tussen aanhouden en verkopen beïnvloeden, en meestal ten gunste van aanhouden. De eerste overweging is stabiliteit. Met name pensioenfondsen stemmen hun beleid af op de lange termijn en zijn daarom minder geneigd te reageren op fluctuaties in de markt. Dit houdt tevens in, dat ontwikkelingen op het gebied van de economie en de woningmarkt, die aanleiding geven tot een herschikking van de portefeuille (qua omvang en/of samenstelling), niet direct hoeven te leiden tot acquisitie- of dispositieactiviteiten. Om dezelfde reden hoeft een bijstelling van de norm- of modelportefeuille, voor zover de vastgoedbelegger al een dergelijke referentie hanteert, niet rechtstreeks tot een feitelijke herschikking van het bezit te leiden.

De tweede overweging heeft te maken met de gewenste omvang van de woningportefeuille. Beleggers die op dit punt doelstellingen hebben geformuleerd zullen deze doelstellingen alleen halen als zij ervoor zorgen dat het aankoopvolume en het verkoopvolume in een juiste verhouding tot elkaar staan. Immers, groei van het woningbezit betekent dat het aankoopvolume groter moet zijn dan het verkoopvolume, stabilisatie van de omvang van het woningbezit betekent dat aankoopvolume en verkoopvolume in evenwicht met elkaar moeten zijn. Omdat de meeste beleggers groei of stabilisatie nastreven en omdat de aankoopmarkt krap is, zijn veel beleggers voorzichtig met verkoop. Verschillende vastgoedbeleggers geven aan dat het aankoopvolume mede sturend is voor het verkoopvolume. Daarnaast zijn ook andere factoren genoemd die het gewenste verkoopvolume bepalen. Eén van de vastgoedbeleggers heeft bijvoorbeeld de behoefte aan liquide middelen genoemd en een andere belegger zet verkoop in om het nog niet gerealiseerde deel van het rendementsdoel te bereiken. Dit deel bepaalt de omvang van de jaarlijkse verkoop.

4.6 Verwerving

Verwerving van projecten kan door eigen ontwikkeling of door aankoop van wat door een ander is ontwikkeld. Vier van de acht in 2007/2008 geïnterview-

de organisaties doen beide, de andere vier ontwikkelen geen projecten en verwerven dus alleen door extern aan te kopen. Uit de interviews is niet gebleken dat de vastgoedbeleggers in hun criteria om een project wel of niet te verwerven onderscheid maken tussen eigen ontwikkeling en externe aankoop: intern ontwikkelde projecten moeten aan dezelfde eisen voldoen als van buiten aangekochte projecten om in de portefeuille te worden opgenomen. Vanuit dit oogpunt is dus geen verschil tussen externe aankoop en 'interne aankoop'.

Vrijwel alle in 2007/2008 onderzochte vastgoedbeleggers noemen de volgende punten van overweging bij de aankoop van projecten:

1. rendement en rendementsverwachting;
2. omvang van de portefeuille;
3. bijdrage aan de gewenste samenstelling van de portefeuille.

bij 1) rendement en rendementsverwachting

Bijna alle vastgoedbeleggers hanteren een minimumgrens voor de IRR. Daarnaast houden sommige vastgoedbeleggers ook een ondergrens aan voor het netto- of bruto-aanvangsrendement. De hoogte van deze ondergrenzen is bij sommige beleggers gelijk aan die voor de verkoop, bij andere beleggers moeten de aankopen een verbetering van het gemiddelde rendement opleveren en zijn de ondergrenzen hoger dan die voor verkoop.

Omdat de aankoopmarkt als krap wordt ervaren, wordt niet altijd strak de hand aan de rendementscriteria gehouden. Andere overwegingen, zoals locatie en de gewenste omvang van de portefeuille kunnen dan een belangrijke rol spelen.

bij 2) omvang van de portefeuille

Minstens zo belangrijk voor het wel of niet aankopen van een project is de bijdrage die het levert aan de omvang van de portefeuille. Zoals in paragraaf 4.3 is vermeld, streven vijf van de in 2007/2008 geïnterviewde beleggers een groei van hun woningbezit na. De gesproken beleggers oordelen verschillend over de mate waarin door aankoop de omvang van de woningvoorraad gestuurd kan worden. Met name de niet-ontwikkende beleggers geven aan dat de aankoopmarkt de laatste jaren krap geworden is. Wellicht heeft dit te maken met de gestegen vraag als gevolg van de hierboven genoemde groei-behoefte van diverse beleggers.

De wens tot groei staat overigens in schril contrast met de feitelijke ontwikkeling van het aantal woningen dat de (gesproken en niet-gesproken) vastgoedbeleggers tezamen in bezit hebben. Was het aantal woningen van de bij de IVBN aangesloten beleggers in 1997 nog 183.000 (Conijn, 1997), in 2007 was dit aantal geslonken tot nog geen 140.000 (mondelijke informatie van IVBN; zie ook IVBN, 2008). Een krappe aankoopmarkt, in combinatie met acties van enkele beleggers om hun bezit te 'schonen' van matig renderende complexen,



zijn in de interviews als achtergrond hiervan genoemd. Ook verzilvering van de waardeontwikkeling is als reden genoemd. Deze redenen lijken echter onvoldoende om de aanzienlijke teruggang te verklaren.

bij 3) bijdrage aan de gewenste samenstelling van de portefeuille

Zoals in paragraaf 4.3 is aangegeven, hebben alle beleggers min of meer expliciete voorkeuren ten aanzien van de locatie van het woningbezit en het type woning. Voor een beschrijving van deze voorkeuren wordt naar die paragraaf verwezen. De voorkeuren klinken uiteraard ook door in de aankopen. Voor sommige beleggers betekenen deze voorkeuren een verschuiving in de portefeuille. Voorbeelden zijn een belegger die mede vanwege de onderhoudskosten een verjonging van de portefeuille nastreeft, een belegger die een gelijkmatigere spreiding van de portefeuille naar ouderdom wil bereiken (wat deels op hetzelfde neerkomt) en een belegger die streeft naar een groter aandeel meergezinswoningen.

4.7 Investeringen in aan te houden woningen

Voor de besluitvorming over de investeringen in de aan te houden woningen is van belang, dat de vastgoedbeleggers gebruik maken van de diensten van externe beheerders die het property management of onderdelen ervan verzorgen. Dit betekent dat een deel van de besluiten over investeringen door deze beheerders of in overleg tussen vastgoedbelegger en beheerder genomen worden. Twee beleggers hebben voor het overgrote deel van hun woningen het beheer in eigen handen, de andere geïnterviewde beleggers hebben hun gehele woningbezit in extern beheer. Sommige vastgoedbeleggers houden onderdelen van het property management in eigen hand. Een voorbeeld hiervan is een belegger die de huurincasso zelf verzorgt.

De onderhoudsinspanningen worden bepaald in de jaarlijkse budgetronde,

op grond waarvan de begroting voor het komende jaar wordt opgesteld. Daarbij worden grotendeels de onderhoudscycli gevolgd die voor de verschillende ingrepen gebruikelijk zijn. In de budgetronde doen de regionale vastgoedbeheerders op grond van de meerjaren-onderhoudsbegroting en hun eigen expertise voorstellen aan de portfolio of asset managers van de vastgoedbeleggingsorganisatie. 'Kleinere' investeringen en andere investeringen die in de meerjaren-onderhoudsbegroting zijn opgenomen (bijvoorbeeld schilderwerk) worden doorgaans gezien als exploitatiekosten waarvoor geen extra inkomsten hoeven te staan. Voor investeringen die daar bovenuit gaan (bijvoorbeeld de vernieuwing van een entree) is het belangrijk of er mogelijkheden zijn om de investering geheel of gedeeltelijk terug te verdienen door huurverhoging of waardeontwikkeling. Verschillende vastgoedbeleggers geven aan hierbij rekenkundige modellen te gebruiken, in de meeste gevallen dezelfde modellen als die bij de afweging tussen aanhouden en verkoop worden gebruikt. Deze zogeheten hold/sell-analyse geeft een IRR over 10 jaar, dat aan een bepaalde rendementseis moet voldoen. Overigens is de IRR niet het enige beoordelingscriterium voor het plegen van een bovenreguliere investering, maar spelen meer overwegingen mee. Voorbeelden hiervan zijn een inschatting van de (verbetering van de) verhuurbaarheid en een subjectieve waardering van het complex (is het complex goed genoeg om erin te investeren?).

Een complicatie bij de berekening van het rendement van de investeringen in bestaand bezit is, dat de effecten op de verhuurbaarheid, de verkoopwaarde en de onderhoudskosten niet met de bij aankoop of verkoop gebruikelijke parameters is te kwantificeren, zodat een nieuwe inschatting moet worden gemaakt. Daarvoor zijn niet alleen financiële, maar ook commerciële en technische inzichten van belang. Daarbij komt dat bij grote investeringen meestal overleg nodig is met de bewoners en soms ook met de gemeente, wat een extra niet-financiële factor in de uiteindelijke investeringskeuze is.

4.8 Ontwikkelingen en constanten in de tijd

Als het gaat om de veranderingen in de afgelopen jaren, noemen veel geïnterviewde vastgoedbeleggers in zowel de interviewronde van 2001 als die van 2007/2008 een grotere inzet op de financiële verantwoording aan externen. Verschillende vastgoedbeleggers geven aan, dat het toch al grote gewicht van meetbare financiële factoren is toegenomen ten koste van 'zachtere' factoren als het karakteristieke aanzien van een complex. Dat dit uit beide interviewronden naar voren komt, geeft een aanwijzing dat we te maken hebben met een aanhoudende ontwikkeling. In de interviewronde van 2001 is in dit verband vaak de introductie van de ROZ/IPD-Vastgoedindex ter sprake gebracht. Deze index, die als belangrijk doel heeft de prestaties van beleggers onderling te kunnen vergelijken, draagt ertoe bij dat rendementen op een vergelijkba-

re en daardoor transparantere wijze zichtbaar gemaakt worden. Gevolg hiervan is dat beleggers gemakkelijker op hun resultaten kunnen worden 'afgerekend'. Was het voorheen voldoende om een bepaald rendement te halen, nu moet tevens beter gepresteerd worden dan de mede-vastgoedbeleggers, wat de concurrentie scherper maakt.

Naast de introductie van de ROZ/IPD-index hangt genoemde verscherping van de concurrentie tevens samen met de uitbesteding dan wel de (interne) verzelfstandiging van het vermogensbeheer, dat de afgelopen jaren een hoge vlucht heeft genomen. Diverse geïnterviewde vermogensbeheerders zijn niet meer strikt gebonden aan één pensioenfonds of verzekeringsmaatschappij, maar moeten de markt op om klanten te winnen. Evenals de introductie van de ROZ/IPD-index leidt dit tot een verhoging van de rendementsdruk.

Uit het onderzoek van 2001 is in sommige gevallen een rationalisering van de keuze voor de geografische en sectorale samenstelling van het woningbezit naar voren gekomen. Een voorbeeld hiervan zijn de toen ontwikkelde vormen van aanpak om een normportefeuille samen te stellen. De interviewronde van 2007/2008 heeft geen nieuwe voorbeelden opgeleverd. Daarmee ontbreken aanwijzingen dat de rationalisering op dit punt is voortgezet.

Ook op andere punten zien we in vergelijking met 2001 geen in het oog springende nieuwe methoden om het portefeuillebeleid gestructureerd op te zetten en/of de gestelde doelen en aandachtspunten systematisch te vertalen naar investeringskeuzen op complex- of woningniveau. De in dit hoofdstuk gegeven voorbeelden zijn weliswaar grotendeels afkomstig uit de interviewronde van 2007/2008, maar moeten gezien worden als nieuwe voorbeelden van eenzelfde methode en niet als voorbeelden van een nieuwe methode. De rationalisering ligt met name in een aanscherping van bestaande rekenmethoden.

De professionalisering van het vastgoedmanagement is niet alleen iets van de laatste tien jaren. Ook eerder zijn deze tendensen al te bespeuren (zie bijvoorbeeld Tates & Eichholtz, 1993), zodat deze tendens met enig recht als een constante kan worden gezien. Hiernaast zijn enkele constanten aan te geven die eerder een toestand dan een ontwikkeling aanduiden. Als we de uitkomsten van dit onderzoek vergelijken met een deels vergelijkbaar onderzoek van bijna twintig jaar geleden (Papa, 1990), dan zijn de volgende constanten te noemen.

- Om te beginnen zien we dat ook twintig jaar geleden periodieke doorlichtingen van het bezit en (tussentijdse) beoordelingen op basis van maand- en kwartaalrapportages gemeengoed waren.
- Verder was en is de ervaring met grootschalige woningverbetering in het algemeen gering, meestal omdat deze investering onrendabel is. Woningverbetering blijft veelal beperkt tot modernisering van keukens en sanitair, vervanging van technische installaties en vervanging van kozijnen – voorbeelden die ook in het onderzoek van 1990 genoemd worden.

- De soms beperkte herbeleggingsmogelijkheden kunnen beleggers ervan weerhouden om vastgoed te verkopen. Op basis van de vergelijking tussen de onderzoeken is geen uitsluitel te geven, of dit probleem de afgelopen twintig jaar groter of kleiner is geworden. Wel is duidelijk dat het vinden van een herbeleggingmogelijkheid een belangrijk afwegingspunt in de besluitvorming rondom verkoop was en ook is gebleven.
- De afweging van uiteenlopende factoren en belangen (bijvoorbeeld gewenste samenstelling van het bezit, technische staat, effecten van eventuele fysieke investeringen) liet en laat zich moeilijk objectiveren. Twee belangrijke redenen hiervoor zijn, dat in de afweging appels met peren vergeleken moeten worden en dat de inschatting van toekomstige ontwikkelingen vaak op grond van onvolledige informatie moet worden gemaakt. Vastgoedbeleggers geven aan, dat de uiteindelijke investeringskeuze daarom altijd een gedeeltelijk subjectieve zaak is en zal zijn. Een vergelijkbare uitkomst treffen we aan in de eerder genoemde publicatie van MacCowan en Orr (2008), die stellen dat alleen al vanwege ontbrekende of niet geheel betrouwbare informatie irrationele oordelen en vooringenomenheden in besluitvorming sluipen.

Dit laatste punt kan van grote betekenis zijn voor de sociale-huursector. Als zelfs in een sector waar 'harde' getalsmatige overwegingen domineren een volledige rationalisering irreëel is, dan is dit al helemaal niet te verwachten in de sociale-huursector, waar ook 'zachte', niet-kwantitatieve factoren een voornamelijk rol spelen. Dit stelt grenzen aan de bruikbaarheid van een gesystematiseerde vertaling van portefeuillebeleid naar complexinvesteringen.

4.9 Vergelijking met de sociale-huursector

In hoofdstuk 3 is ingegaan op de methoden die corporaties hanteren of gehanteerd hebben om hun portefeuillebeleid gestructureerd op te zetten en/of de gestelde doelen en aandachtspunten systematisch te vertalen naar investeringskeuzen op complex- of woningniveau. Als we deze methoden vergelijken met die we onder de vastgoedbeleggers aangetroffen hebben, dan zien we een overeenkomst wat betreft het gebruik van de IPD-index, een financiële benchmark die onder de vastgoedbeleggers gemeengoed is en waaraan steeds meer corporaties deel nemen. Tevens vallen enkele verschillen op. Op deze verschillen wordt in het volgende ingegaan.

In vergelijking met de sociale-huursector heeft het ontwikkelen van een gestructureerd en systematisch voorraadbeleid bij de vastgoedbeleggers eerder plaats gevonden. Wellicht omdat de ontwikkeling van het portefeuillebeleid al langer aan de gang is, zijn we in deze sector geen procesmodellen voor strategische planning tegengekomen, die immers primair bedoeld zijn om beleid op poten te zetten. Dit laat overigens onverlet dat voor deze sector wel

dergelijke modellen op te stellen zijn (zie bijvoorbeeld Nieboer, 2003b), maar dergelijke modellen worden eerder intuïtief en impliciet dan expliciet gevolgd. De huidige systematisering en structurering van het voorraadbeleid is in de vastgoedbeleggerssector meer zichtbaar in verbetering van de rekenmodellen dan in een stroomlijning van het besluitvormingsproces en in een objectivering van de afweging van de investeringsopties binnen dat proces. Verder treffen we ook een structurering van de besluitvorming over investeringen aan in de vorm van het opstellen van norm- of modelportefeuilles, waarin de gewenste samenstelling van het woningbezit (bijvoorbeeld naar regio of naar sector) wordt aangegeven. In de sociale-huursector spelen dergelijke streefportefeuilles doorgaans een bescheidener rol.

Omdat verzilvering van de waardeontwikkeling van de woningen een wezenlijk onderdeel is van het portefeuillebeleid van vastgoedbeleggers, is verkoop ervan een standaard-investeringsoptie in dit beleid. Anders dan bij sociale verhuurders, die het verkoopbeleid nog wel eens los van het (overige) voorraadbeleid opstellen, maakt bij vastgoedbeleggers het verkoopbeleid integraal deel uit van het voorraadbeleid. Complexen worden periodiek doorgenomen om te bezien welke ervan in aanmerking komen om te worden verkocht. Een dergelijke periodiciteit is onder de sociale verhuurders minder gebruikelijk.

Overeenkomstig eerdere onderzoeken overheerst in het portefeuillebeleid van de geïnterviewde vastgoedbeleggers de financiële dimensie. Factoren zoals woningmarktsituatie en technische staat, die in de sociale-huursector een grote rol spelen, komen ook in beeld, maar vooral om hun financiële consequenties, zodat zij als afgeleide factoren kunnen worden gezien. De in de sociale-huursector prominente afwegingsfactoren doen wel ter zake, maar hun belang is dus meestal betrekkelijk ten opzichte van het financiële belang. Conform de aan het begin van dit hoofdstuk uitgesproken verwachting wordt dit versterkt door het feit dat de meeste vastgoedbeleggers het property management hebben uitbesteed, zodat overwegingen op het vlak van beheer en onderhoud goeddeels buiten de eigen organisatie plaats vinden. Vanwege de doorgaans landelijke gerichtheid van de vastgoedbeleggers leggen in vergelijking met de corporaties overwegingen op hoger ruimtelijk schaalniveau, zoals het portefeuilleniveau, een groter gewicht in de schaal. Omdat vastgoedbeleggers daarbij geen dominante marktposities op wijkniveau innemen, spelen locale factoren als wijkvisies geen noemenswaardige rol. Wel kunnen afspraken met de locale overheid (bijvoorbeeld over de huurprijsvaststelling) bij sommige complexen van invloed zijn op het voorraadbeleid. In de contacten tussen beleggers en de beheerders van hun woningen, waar concrete investeringen afgewogen moeten worden, komen meestal ook marktoverwegingen en overleg met bewoners aan de orde. Op het grensvlak van asset management en property management kunnen daarom niet-financiële overwegingen een grotere rol spelen dan in het portfolio management.

De bij de vastgoedbeleggers genoemde beleidsopties consolideren, verbeteren en afstoten komen bij de corporaties vanzelfsprekend ook voor. In de praktijk doet zich bij corporaties echter nadrukkelijker de behoefte voor om binnen deze categorieën te differentiëren. Bij corporaties zijn in het algemeen de verschillen in ingreepniveau en de bijbehorende kosten groter, wat de noodzaak doet toenemen om bij investeringen in bestaand bezit verfijnder onderscheid te maken. Bij grote aanstaande investeringen komt bij vastgoedbeleggers vaak verkoop van de betreffende woningen in beeld, terwijl corporaties in dergelijke gevallen meer geneigd zijn de woning aan te houden en op een hogere kwaliteitsstandaard te brengen – al dan niet gepaard met herbestemming voor een andere doelgroep. Daar komt bij dat sociale verhuurders rechtstreeks met investeringen in bestaand bezit te maken hebben, omdat zij het property management zelf uitvoeren. Onder de vastgoedbeleggers is daarentegen een geringere behoefte aan een verfijnde labeling van de complexen en ook een geringere behoefte om niveaus van streefkwiteit te formuleren. In dit licht is het niet verwonderlijk, dat we bij de vastgoedbeleggers het werken met labels en productgroepen niet aangetroffen hebben.

Omdat vastgoedbeleggers langer en meer aan marktinvloeden onderhevig zijn geweest dan corporaties, is in de loop van de tijd herhaaldelijk beweerd dat de corporaties van de vastgoedbeleggers kunnen leren wat betreft de methoden en technieken om sturing te geven aan de ontwikkeling van de portefeuille. Als we de in hoofdstuk 3 behandelde methoden vergelijken met die in dit hoofdstuk, valt echter op dat beide sectoren grotendeels hun eigen weg zijn gegaan. Er is niettemin wel overlap op het gebied van het financiële instrumentarium, met de introductie van de Aedex/IPD-index in de sociale-huursector als zichtbaarste voorbeeld. Ook de andere in dit hoofdstuk genoemde methoden zijn in beginsel in de corporatiesector toepasbaar (bijvoorbeeld opstellen modelportefeuille voor geografische ontwikkeling, berekening rendementsverwachting, afweging rendementscijfers tegen subjectieve waardering via vijfpuntsschalen). Uiteraard hebben dergelijke toepassingen pas zin, als de betreffende corporatie aan de financiële ‘prestaties’ van delen van haar portefeuille (denk aan complexen, gebieden of andersoortige marktsegmenten) een belangrijk gewicht wil toekennen, en niet alle corporaties zijn daartoe genegen. Maar voor elk instrumentarium geldt, dat de toepasbaarheid ervan mede afhangt van de aansluiting op de waarden en doelen die de betreffende organisatie nastreeft.

5 Doorwerking portefeuillebeleid in investerings

In dit hoofdstuk wordt verslag gedaan van een onderzoek onder zes corporaties naar het verband tussen hun portefeuillebeleid en hun investeringen in enkele geselecteerde buurten. Het hoofdstuk concentreert zich op de beantwoording van hoofdvraag B van dit onderzoek: in hoeverre hangen het portefeuillebeleid van woningcorporaties en hun investeringskeuzen in het asset management samen wat betreft de inhoudelijke motieven en concepten? Om deze samenhang te kunnen beoordelen is gelet op de volgende zaken:

- in hoeverre de in het beleid gehanteerde noties, uitgangspunten en motieven terugkeren in de argumentatie achter de investeringskeuzen;
- in hoeverre de eventueel in het beleid gehanteerde concepten terugkeren in de investeringskeuzen, in de rubricering van de investeringskeuzen en/of in de voor de investeringskeuzen gehanteerde rubricering van de woningvoorraad;
- in hoeverre de eventueel in het beleid gehanteerde prestatie-indicatoren een richtsnoer vormen voor de investeringskeuzen;
- in hoeverre gebruik wordt gemaakt van de in hoofdstuk 2 en 3 genoemde procesmodellen en methoden en technieken om het voorraadbeleid te vertalen naar investeringskeuzen op complex- of woningniveau.

De wijze van selectie van de corporaties en de buurten is in paragraaf 1.4 behandeld. In dat verband is ook de keuze aan de orde geweest om per corporatie een herstructureringsbuurt en een niet-herstructureringsbuurt onder de loep te nemen. De voor dit onderzoek gekozen corporaties en buurten zijn genoemd in tabel 5.1.

De zes corporaties tezamen bezaten eind 2006 ruim 133.000 woningen en 7.000 meest onzelfstandige wooneenheden (<http://vois.datawonen.nl/quickstep>, geraadpleegd op 23 december 2008). De verschillen in omvang tussen deze corporaties zijn groot. Ymere is de grootste corporatie met tot de fusie van 2008 ongeveer 45.000 woningen, Trudo de kleinste met ongeveer 7.000 woningen. Toch is ook het aantal woningen van Trudo altijd nog groter dan

Tabel 5.1 Geselecteerde corporaties en buurten

Naam van de corporatie	Voornaamste gemeente waarin corporatie werkzaam is	Herstructureringsbuurt waarin investeringen zijn onderzocht	Niet-herstructureringsbuurt waarin investeringen zijn onderzocht
Ymere	Amsterdam	Nieuwendam-Noord	Tuindorp Buiksloot
De Key	Amsterdam	Spaarndammerbuurt	Gaasperdam
Staedion	Den Haag	Morgenstond	Noordpolderbuurt
Trudo	Eindhoven	Lakerlopen	De Bennekel
Volkshuisvesting Arnhem	Arnhem	Malburgen-West	Spijkerkwartier
Waterweg Wonen	Vlaardingen	Holy-Zuidoost	Hoofdstedenbuurt

het landelijk gemiddelde, dat ongeveer 5.000 is.

In het rijtje niet-herstructureringsbuurten kan De Bennekel vreemd overkomen, omdat deze buurt één van de 40 door het Ministerie van VROM aangegeven 'aandachtswijken' is. Deze buurt is toch geselecteerd, omdat de fysieke ingrepen van de betreffende corporatie in haar complexen er in vergelijking met de herstructureringsbuurten beperkt zijn. Alternatieve buurten zijn overwogen, maar voldoen niet aan het criterium dat de investeringskeuzen gevarieerd genoeg zijn om zinvol relaties met het portefeuillebeleid te kunnen leggen.

De volgende paragrafen gaan elk per corporatie in op het portefeuillebeleid en de investeringen in de geselecteerde buurten. Daarbij wordt primair gekeken naar het beleid van waaruit de investeringen afgeleid (zouden moeten) zijn. Dit hoeft niet noodzakelijkerwijs het huidige beleid te zijn, omdat de besluitvorming over investeringen immers een traject kan zijn van een reeks van jaren. Investeringen van vandaag kunnen dus voortkomen uit beleid van enkele jaren geleden. In het onderzoek wordt met deze 'vertragende' werking rekening gehouden door niet alleen in te gaan op het huidige beleid, maar op de beleidsontwikkeling van de afgelopen vijf tot tien jaren.

Elke paragraaf is als volgt opgebouwd. Om te beginnen wordt aan de hand van enkele algemene kenmerken een schets van de betreffende corporatie gegeven. Hierbij wordt onder andere ingegaan op de omvang en de organisatiestructuur. Daarna komt het portefeuillebeleid van de corporatie aan de orde. In dat verband is er onder andere aandacht voor de gewenste richting waarheen het woningbezit zich volgens de corporatie dient te ontwikkelen. Ook het verkoopbeleid komt aan de orde. Vervolgens wordt ingegaan op de procesmatige afstemming tussen portefeuillebeleid en investeringen. Indien relevant worden hier de methoden behandeld die de corporatie hanteert om het beleid systematisch te vertalen naar investeringskeuzen op wijk- of complexniveau. Daarna komen eerst de investeringen in de uitgekozen herstructureringsbuurt aan de orde en daarna de investeringen in de geselecteerde niet-herstructureringsbuurt. Van elk van deze buurten wordt een korte schets gegeven, gevolgd door het beleidskader voor de investeringen in de woningen die de corporatie in die buurt heeft, waarna op de investeringskeuzen zelf wordt ingegaan. Puntsgewijs is de structuur van elke paragraaf daarmee als volgt:

- algemene kenmerken van de corporatie;
- portefeuillebeleid:
 - richting waarheen de woningvoorraad zich moet ontwikkelen;
 - verkoopbeleid;
- procesmatige afstemming tussen portefeuillebeleid en investeringen;
- investeringen in herstructureringsbuurt:
 - kenschets van buurt en corporatiebezit;
 - beleidskader voor de aanpak van de buurt;

- investeringskeuzen per complex;
- investeringen in niet-herstructureringsbuurt:
 - kenschets van buurt en corporatiebezit;
 - beleidskader voor de aanpak van de buurt;
 - investeringskeuzen per complex;
- verhouding van investeringskeuzen tot portefeuillebeleid.

5.1 Ymere

Algemene kenmerken van de corporatie

Ymere is in 2004 ontstaan uit een fusie tussen het Woningbedrijf Amsterdam (WBA), in het verleden een gemeentelijke organisatie, en de corporatie 'Wonen Voor Allen' (WVA) uit Almere. In 2008 is Ymere samengegaan met Woonmaatschappij. Door deze fusie is het aantal woningen van Ymere gestegen van 45.000 naar 77.000 (Jaarverslag Ymere 2007, blz. 30; Volkshuisvestingsverslag Woonmaatschappij 2007, blz. 19). De woningportefeuille van Ymere is nu geconcentreerd in de gemeenten Amsterdam, Almere, Haarlemmermeer en Haarlem, maar Ymere heeft ook woningen in enkele andere gemeenten in de noordelijke Randstad. Het bezit in Amsterdam is behoorlijk gespreid. Aan de oostkant van Amsterdam is Ymere iets sterker vertegenwoordigd dan aan de westkant, en Ymere heeft met een kwart van alle woningen een aanzienlijk marktaandeel in Amsterdam-Noord.

De organisatie is verdeeld in een hoofdkantoor, een bedrijfstak voor het beheer van de traditionele sociale-huursector onder de naam 'Ymere Wonen', een eigen projectontwikkelingsorganisatie onder de naam 'Ymere Ontwikkeling' en verscheidene zogenaamde 'Markten' of PMC's, die elk verantwoordelijk zijn voor de ontwikkeling van een bepaald segment van de woningmarkt. Ymere heeft de volgende 'Markten':

- Studenten & Wonen, voor huisvesting voor studenten;
- Zorg & Wonen, voor huisvesting van ouderen en zorgbehoevenden;
- Wonen & Stijl, bestaande uit middeldure en dure huurwoningen, d.w.z. met een huur boven de maximale huurtoeslaggrens (€ 647,53 per 1 juli 2009), voor huishoudens met een hoger inkomen;
- Bedrijven & Onroerend Goed.

De bedrijfstak Ymere Wonen is op zijn beurt verdeeld in verscheidene gebiedseenheden, Regio's genaamd. Binnen Amsterdam heeft Ymere drie Regio's: Noord, West, en Oost. Tot juni 2005 was er ook een vergelijkbaar organisatieonderdeel voor de binnenstad, maar dit is samengegaan met Oost.

De ontwikkeling van het portefeuillebeleid valt onder de verantwoordelijkheid van het hoofdkantoor. De besluitvorming op het gebied van het asset management vinden hoofdzakelijk plaats in de 'Markten' en de Regio's. De Regio's zijn tevens verantwoordelijk voor de verhuur van sociale-huurwoning-

gen en het beheer. Grotere investeringsbeslissingen moeten met een advies van het hoofdkantoor aan het bestuur worden voorgelegd, zodat het hoofdkantoor ook op het niveau van de individuele investeringen een rol vervult.

De organisatorische geleiding in 'Markten' is nog maar enkele jaren operationeel en is inmiddels veranderd in PMC's binnen Wonen. Daarvoor kende Ymere 'enkel' de genoemde gebiedsindeling. De Regio's heetten toen Vestigingen.

Portefeuillebeleid

Voor de investeringen van Ymere die in dit onderzoek onderzocht zijn is het portefeuillebeleid van belang zoals beschreven in het bedrijfsplan *Onderweg*; de volgende etappe van het Woningbedrijf Amsterdam uit 2001 en *Breder Blikveld* van Ymere uit 2004. Verder is gebruik gemaakt van het advies d.d. 26 augustus 2003 vanuit de beleidsafdeling van het hoofdkantoor aan de directie over de nota *Kopen ... een kans*. In deze nota hebben de vestigingen van het toenmalige Woningbedrijf Amsterdam aangegeven welke woningen voor verkoop in aanmerking komen. In het advies toetst het hoofdkantoor deze nota.

Het bedrijfsplan *Onderweg* is geschreven voor de periode 2001-2005. Belangrijk onderdeel van deze nota is de zogeheten Strategiekaart, waarin vijf "velden" zijn opgenomen waarop het WBA doelstellingen en streefcijfers formuleert. Deze "velden" zijn (blz. B2):

- maatschappelijk: inspelen op maatschappelijke vragen;
- vastgoed: ontwikkeling en beheer vastgoedportefeuille;
- klant: dienstverlening en klanttevredenheid;
- organisatie: bedrijfsvoering en personeelsbeleid;
- financieel: financierbaarheid, rendement en risico.

Per "veld" wordt aangegeven, waar het WBA op het moment van schrijven stond en waar het in 2005 had willen staan. Opvallend is dat financieel-economische begrippen als rendement en risico een volwaardige plek in het beleid hebben. Risicobeheersing van de vastgoedportefeuille is één van de hoofd-doelstellingen in het portefeuillebeleid. Wat dit beleid betreft zijn de volgende uitgangspunten van belang.

- Vanwege de veranderde woningmarkt wordt gestreefd naar een reductie van het percentage woningen in de kernvoorraad (woningen die betaalbaar geacht worden voor lage-inkomensgroepen) ten gunste van duurdere huurwoningen. Overigens zijn er in Amsterdam afspraken met de lokale overheid over behoud van een minimum-aantal woningen in deze voorraad.
- Verkleining van het marktrisico door "transformatie naar grotere woningen door nieuwbouw, samenvoegen en aankoop/verkoop" (blz. C2), evenals een vergroting van het bezit buiten Amsterdam. Prestatie-indicatoren die het WBA in dit verband zichzelf opgelegd heeft zijn onder andere een afname van het aandeel als risicovol aangemerkt bezit van 27 naar 15%, stijging van de gemiddelde woningoppervlakte van 60 naar 64 m² gebruiksooppervlak en een toename van het aantal woningen buiten Amsterdam met 2.500 woningen.

■ Verkoop van 300 woningen per jaar, exclusief ruil.

De nota *Breder blikveld* geldt als de strategienota voor de huidige periode. Centraal in deze nota is het streven naar de verbreding van de klantengroep en van het geografische werkgebied.

Wat de klantengroep betreft streeft Ymere ernaar niet alleen voor de lage-inkomensgroepen werkzaam te zijn, maar ook speciaal aandacht te schenken aan huisvesting van studenten, ouderen en midden-inkomensgroepen. Met deze verbreding voor ogen is in de nota de oprichting van de vier 'Markten' aangekondigd die hierboven zijn genoemd.

Wat het geografisch werkgebied betreft richt Ymere zich op de noordelijke Randstad. De nota kondigt aan, dat Ymere nog zal onderzoeken waar zij in deze regio wel en waar zij niet actief wil zijn.

Verkoopbeleid

In het eerder genoemde advies van het hoofdkantoor over de nota *Kopen ... een kans* geeft het hoofdkantoor enkele uitgangspunten aan voor de beoordeling van de intern samengestelde lijst van aan bewoners te verkopen woningen. De belangrijkste hiervan zijn of het totale aantal te verkopen woningen (7.000 woningen verkoopklaar in 2005) gehaald wordt (dit blijkt het geval) en of de verkopen in de juiste gebieden plaats vinden. Voornaamste uitgangspunt bij dit laatste is dat de verkoop bijdraagt aan een grotere differentiatie van de bevolking naar inkomen. Met name in buurten waar sociale woningbouw overheerst (meer dan 60% van de woningvoorraad in de sociale huur) moet worden verkocht. Aan de andere kant wil het WBA niet "doorschieten" (blz. 6 van genoemde nota) en een aandeel van tenminste 30% behouden. In buurten waar het WBA sporadisch bezit heeft, kan wel worden verkocht, tenzij er kansen zijn voor herontwikkeling (blz. 8 van genoemde nota).

De Regio's hebben vanuit het hoofdkantoor de taak meegekregen om jaarlijks 'Ymere-breed' uit de bestaande voorraad 300 woningen te verkopen. De Regio's bepalen in onderling overleg de verkoopvijver waarmee deze doelstelling gehaald dient te worden. Aanvankelijk, ongeveer 10 jaar geleden, bepaalde de gewenste financiële opbrengst de gewenste verkoopaantallen. Het genoemde aantal is van de gewenste opbrengst afgeleid. Maar omdat het feitelijke aantal woningen het gewenste aantal duidelijk overtrof, zijn de Regio's voorzichtiger geworden en vragen zij zich nadrukkelijker af, welke woningen zij beslist in de portefeuille willen houden. Enkele overwegingen om een woning al dan niet in de verkoopvijver op te nemen zijn de bijdrage aan het aanbod in een krap woningmarktsegment en de mogelijkheid tot samenvoeging.

Procesmatige afstemming tussen portefeuillebeleid en investeringen

In het in 2002 uitgebrachte document *Vastgoedsturing bij het Woningbedrijf Amsterdam*, evenals de bedrijfsplannen opgesteld door het hoofdkantoor, is het in

'Onderweg' uiteengezette beleid uitgewerkt. Onder andere is ingegaan op de afwegingsmethoden om van het portefeuillebeleid te komen naar een strategie op buurt- en complexniveau. Tot deze afwegingsmethoden behoren een beslisboom, met gebruikmaking van begrippen uit de BCG-matrix, en een zogeheten 'lampenanalyse'. Voor een beschrijving van deze methoden wordt verwezen naar paragraaf 3.4. De methoden doen geen uitspraken over de investeringskeuze op woningniveau. Dit is de verantwoordelijkheid van de Vestigingen, zij het dat het hoofdkantoor daarin wel een toetsende rol kan vervullen. De Vestigingen dienen het portefeuillebeleid uit te werken in zogenaamde buurtvisies, waarin de voornemens per complex opgenomen zijn.

Sinds de verschijning van *Breder blikveld* worden de Vestigingen (of Regio's) nog steeds geacht het organisatiebeleid uit te werken in buurtvisies, maar bij Ymere is het besef gegroeid dat dit lastig is, omdat het in *Breder blikveld* geschetste perspectief een uitwerkingsslag nodig heeft voordat het kan worden vertaald naar een dergelijk document. Sinds 2007 wordt geprobeerd dit gat te dichten door middel van Regiovisies. (Elke Regiovisie bestrijkt een deel van het gebied buiten Amsterdam of één van de tien woonmilieus in Amsterdam.) De Regiovisies worden opgesteld door het hoofdkantoor in samenwerking met Wonen en de 'Markten'. Sommige van deze visies zijn klaar; voor de Regio Wonen Noord, waarin de voor dit onderzoek geselecteerde buurten liggen, moest op het moment van schrijven (oktober 2008) nog een dergelijke visie afgerond worden.

Zoals in paragraaf 3.4 is vermeld, wordt de 'lampenanalyse' niet meer in haar oorspronkelijke vorm gebruikt, omdat deze werkwijze te arbeidsintensief bleek en in bepaalde gevallen te rigide was. Om deze redenen is deze methode vereenvoudigd tot een analyse die gestoeld is op risico, rendement en conditiescore. Het hoofdkantoor gebruikt de uitkomsten van deze analyse in een jaarlijks gesprek met de Regio's. Met name wordt gekeken, of er geen discrepanties zijn tussen de in het Meerjareninvesteringsplan (MIP) opgenomen investeringen en de uitkomsten van de analyse. Het MIP geeft de huidige stand van zaken en inzichten weer ten aanzien van de voorgenomen en in uitvoering zijnde investeringsprojecten van Ymere. Het MIP wordt 'gevuld' door Wonen en de 'Markten'. Voordat zij projecten in het MIP opnemen, vindt een marginale toets door het hoofdkantoor plaats. Het hoofdkantoor vergelijkt de opgaven in het MIP met de opgaven in de Sturingsbrief en bespreekt eventuele grote discrepanties met de betrokken organisatie-onderdelen.

Elk van de vier 'Markten', de bedrijfstak Wonen en de in ontwikkeling zijnde koopwoningen worden gezien als afzonderlijke PMC's. Voor elk van deze zes PMC's worden in een jaarlijkse 'Sturingsbrief' doelstellingen vastgelegd. Deze kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op de aantallen te realiseren woningen, op de locaties waar uitbreiding van het bezit gewenst is en op het te behalen rendement en het maximaal aanvaardbare risico. Risicocomponenten zijn in deze zin de technische staat van de woning en het marktrisico. De

technische staat wordt afgeleid uit de conditiemetingen. In een periode van drie jaar wordt het gehele bezit doorgelicht, wat betekent dat elke woning in beginsel om de drie jaar aan de beurt is.

De rendementseisen verschillen per PMC. Voor sociale-huurwoningen met een huur onder de maximale huurtoeslaggrens gelden bijvoorbeeld minder strenge eisen dan in de PMC 'Wonen & Stijl'. De rendementseisen zijn gebaseerd op inschattingen van makelaars-taxateurs.

De doelstellingen in de Sturingsbrief worden mede bepaald aan de hand van de Aedex en de relatieve financiële positie van de complexen in de PMC's. Tevens wordt gebruik gemaakt van een tweejaarlijks door een extern bureau uitgevoerd onderzoek naar rendement en risico op gebiedsniveau om de geschiktheid van de locaties voor elk van de PMC's in te schatten. Hierbij is Amsterdam ingedeeld in 10 gebieden, die elk staan voor een bepaald woonmilieu. In het genoemde onderzoek komen aan de orde: waardeontwikkeling van het vastgoed, de eventuele bijdrage aan de verscheidenheid van het bezit van Ymere, de ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden en de marktruimte voor dure huurwoningen.

Van onderop wordt de inhoud van de Sturingsbrief gevoed door PMC-plannen, die de 'Markten' elk voor zich opstellen en waarin zij de gewenste vastgoedontwikkeling aangeven. Voor Wonen is een dergelijk plan er niet en ontbreekt een dergelijke voeding dus. Mede om de 'Markten' en Wonen in dit opzicht op één lijn te brengen heeft Ymere met ingang van 1 januari 2008 een organisatie-model ingevoerd, waarin het asset management van Wonen is ondergebracht bij een nieuwe PMC-afdeling, die qua taak vergelijkbaar is met de bestaande 'Markten'. Voor Wonen betekent deze reorganisatie dat het zich concentreert op het property management. Ymere Ontwikkeling is overigens bij deze reorganisatie ongemoeid gebleven.

Voor de ontwikkeling van het woningbezit zijn ongeveer tien jaar geleden de buurten verdeeld tussen het meer op beheer gerichte Wonen (toen: WoonWerk) en het op projectontwikkeling gerichte Ymere Ontwikkeling (toen: BouwWerk). De twee hierna te behandelen wijken zijn in dit opzicht elk bij een ander organisatie-onderdeel ingedeeld: de aanpak van Nieuwendam-Noord is ondergebracht bij Ymere Ontwikkeling, die van Tuindorp Buiksloot bij Wonen. Voor de herstructurering in de eerstgenoemde buurt treedt Regio Wonen Noord op als opdrachtgever.

Investerings in Nieuwendam-Noord

Kenschets van buurt en corporatiebezit

Nieuwendam-Noord telt ongeveer 5.400 woningen, voornamelijk gebouwd in de jaren 60 en 70. Vóór aanvang van de herstructurering behoorde 85% van de woningen tot de sociale-huursector. Ymere had er 856 woningen, waarvan 60% bestond uit in de jaren 60 gebouwde portiek-etagewoningen met relatief kleine vertrekken in gebouwen zonder lift. De andere woningen waren gele-



gen in middelhoogbouw of hoogbouw boven een winkelcentrum, genaamd Waterlandplein.

Beleidskader voor de aanpak van de buurt

Nieuwendam-Noord is één van de Amsterdamse buurten waarvoor stadsdeel, gemeente en de aldaar werkzame corporaties besloten hebben tot grootschalige vernieuwing van de woningvoorraad. In het jaar 2000 hebben deze partijen daartoe een intentieovereenkomst ondertekend. Aanleiding hiervoor waren dreigende verhuurbaarheidsproblemen, mede veroorzaakt door vertrek van vooral welgestelde huishoudens. In de door het stadsdeel uitgebrachte nota *Amsterdam-Noord, wonen voor iedereen* (2002) wordt ingezet op een gedifferentieerdere bevolkingsopbouw dan de huidige, wat betekent dat midden- en hogere-inkomensgroepen gestimuleerd moeten worden om in de buurt te gaan wonen of te blijven wonen en dat woonvoorzieningen voor kwetsbare bevolkingsgroepen geboden moeten worden. Ymere geeft in zijn document *Vastgoedsturing* (WBA, 2002) vergelijkbare doelen voor de buurt aan.

De uitgangspunten achter de herstructurering van het woningbezit van Ymere in Nieuwendam-Noord zijn te vinden in de *Ontwikkelvisie Nieuwendam-Noord*, die is opgesteld door Ymere Ontwikkeling. Ymere Ontwikkeling voert voor de Regio Noord van Ymere de herstructurering in Nieuwendam-Noord uit.

De in de *Ontwikkelvisie* opgenomen woningdifferentiatie is leidend. Wel zijn er sinds de verschijning ervan enkele kleine wijzigingen doorgevoerd, zoals de realisatie van 12 zorgwoningen. De verscheidenheid aan woningen is in de loop van de tijd iets groter geworden. Eén van de gesproken betrokkenen schrijft dit toe aan de enkele jaren geleden bij Ymere opgerichte afdelingen Markten, die elk opkomen voor hun portefeuille en woningen binnen hun PMC gerealiseerd willen zien.

Voor een aanzienlijk deel van de nieuwbouw is gekozen voor een verdeling in 30% 'sociale huur' (huur onder de maximale huurtoeslaggrens) en 70% koop of markthuurlu (huur boven de genoemde grens). Deze nieuwbouwdifferenti-

atie is sterk ingegeven door ten eerste het beleid van de gemeente Amsterdam om de woningvoorraad in de stad aantrekkelijker te maken voor huishoudens met een hoger inkomen en ten tweede de subsidievoorwaarden van het rijk ten aanzien van de stedelijke gebiedsontwikkeling. Deze voorwaarden zijn weliswaar niet rechtstreeks op de herstructurering in Nieuwendam-Noord van toepassing, maar worden wel daarvoor aangehouden.

Voor de ontwikkeling van de bebouwing van en rondom het winkelcentrum Waterlandplein, waartoe enkele honderden woningen van Ymere behoren, heeft Ymere gekozen voor samenwerking met de commerciële projectontwikkelaar AM in de commanditaire vennootschap Nieuw Waterlandplein. De redenen voor deze samenwerking zijn onder andere dat zij bijdraagt aan risicospreiding, dat zij uitruil van grondposities mogelijk maakt en dat AM ervaring op de winkelmarkt heeft.

De rendementseisen die aan elk van de PMC's van Ymere zijn gesteld gelden ook in Nieuwendam-Noord. Daarbij zij echter opgemerkt, dat voor de ontwikkelcombinatie in dit opzicht vanwege de samenwerking met AM iets andere maatstaven gehanteerd worden.

Investeringskeuzen per complex

De investeringen en investeringsvoornemens van Ymere in Nieuwendam-Noord, inclusief eventuele wijzigingen daarin, zijn opgenomen in tabel A.1 in



bijlage A. Sloop en vervangende nieuwbouw nemen een belangrijke plaats in de investeringen in. De bouw- en woontechnische staat wordt als belangrijke argument voor de sloop aangevoerd. Niettemin worden er ook veel woningen behouden; de betreffende complexen ondergaan een grondige opknapbeurt. Ten slotte worden op drie locaties waar nog geen woningen stonden in totaal 277 woningen gebouwd, waarvan 70% in de marktsector (koop of duurdere huur).

Bij twee complexen zijn de investeringsvoornemens sinds het uitbrengen ervan gewijzigd: bij de één is onder politieke druk uiteindelijk gekozen voor renovatie in plaats van sloop, bij de ander is juist gekozen voor sloop in plaats van verkoop, omdat een opknapbeurt bij nader inzien te weinig kwaliteitsverbetering oplevert.

Investerings in Tuindorp Buiksloot

Kenschets van buurt en corporatiebezit

Tuindorp Buiksloot is een buurt in Amsterdam-Noord met 922 woningen, overwegend eengezinswoningen uit het begin van de jaren 30. De buurt vormt een duidelijke stedenbouwkundige en architectonische eenheid. Zoals de naam al zegt heeft de buurt een tuindorpkarakter, waarin kleinschaligheid en dorpsfeer de boventoon voeren (Buurtvisie Tuindorp Buiksloot, 2006, blz. 2). Voorafgaand aan de hier te bespreken aanpak van de buurt waren alle woningen eigendom van Ymere.



Beleidskader voor de aanpak van de buurt

In de bewoordingen van de Nota Vastgoedsturing van Ymere uit 2002 is voor Tuindorp Buiksloot volgens de 'lampenanalyse' bepaald dat 90 % van de woningen een marktrisico heeft wegens een klein oppervlak en een relatief hoge huur. Hiernaast heeft 84% van de woningen een ongunstige rendement-risicoverhouding, uitgedrukt als de netto huur gedeeld door de WOZ-waarde. De buurtpotentie is gunstig en het marktaandeel groot. Het accent in de buurtstrategie volgens de nota *Vastgoedsturing* is doorexploiteren en een deel verkopen met als doelstelling meer differentiatie naar eigendom. Deze algemene buurtstrategie is door de vestiging uitgewerkt in een buurtvisie, getiteld *Buurtvisie Tuindorp Buiksloot*, die in 2003 is uitgekomen, in 2006 is geactualiseerd en waarin per woningtype voorstellen worden gedaan. De buurtvisie is kritisch over het marktrisico dat uit de 'lampenanalyse' naar voren is gekomen. De nota meldt: "De vestiging heeft van een dergelijk risico niets gemerkt" (blz. 12). Niettemin wordt sterk ingezet op verbetering van de woningvoorraad, vooral door renovatie. Sloop van woningen is vanwege de kwaliteit van de stedenbouwkundige opzet ongewenst gevonden. Verder wordt een aanmerkelijk deel van de voorraad (aanvankelijk 216, nu 280 van de 922 woningen) aan de bewoners te koop aangeboden en, als zij het aanbod afslaan, bij mutatie verkocht. Ymere wil daarmee de inkomensdifferentiatie van de buurt vergroten en inkomsten genereren voor investeringen. Met de verkoop wil het tevens gehoor geven aan de politieke wens van de gemeente Amsterdam om de koopsector in deze stad te vergroten.

Investeringskeuzen per complex

De voorgenomen of inmiddels uitgevoerde ingrepen zijn weergegeven in tabel A.2 in bijlage A. Om het tuindorpkarakter van de buurt te behouden ligt het accent op renovatie en vindt er geen sloop plaats. Omdat de woningen dan wel de vertrekken in veel gevallen klein zijn, vindt in bepaalde gevallen samenvoeging van woningen en/of plattegrondverandering plaats. Aan de wens vanuit de gemeente en ook het hoofdkantoor om te verkopen wordt gehoor gegeven door een deel van de voorraad in de verkoop te zetten.

De aanvankelijk door Ymere naar buiten gebrachte voornemens zijn grotendeels dezelfde gebleven. Een belangrijke uitzondering is dat Ymere in een later stadium besloten heeft om ook de kleine woningen van type A langskap te gaan verkopen. Het gaat hier om 64 eengezinswoningen met twee kamers. Ymere heeft meer geld willen vrijmaken voor zijn investeringen en heeft daarom besloten deze woningen toe te voegen aan het verkoopbestand. De woningen zijn niet groot, maar mede daarom naar verhouding goedkoop, een reden voor Ymere om ze geschikt te vinden voor starters op de kopersmarkt. Een bijkomende overweging achter de verkoop is dat de buurt aantrekkelijker wordt als een groter deel ervan (ongeveer eenderde) uit koopwoningen bestaat.

Een andere wijziging ten opzichte van de aanvankelijk naar buiten gebrach-

te plannen betreft de dwarskapwoningen van het type A. Voor dit type, het kleinste woningtype in de buurt, is gekozen om telkens twee woningen onder de kap samen te voegen, omdat hierdoor een ruime woning met een goede plattegrond ontstaat. In het verleden zijn er verbeteringen uitgevoerd (met behoud van de plattegrond), maar Ymere was daar naderhand niet tevreden over, omdat de kosten hoog waren en de woonoppervlakte gering bleef. Na overleg met externe partijen is de keuze voor renovatie en samenvoeging gehandhaafd, maar de invulling van de plannen is onder druk van de gemeente en de Federatie Welstand wel gewijzigd.

Verhouding van investeringskeuzen tot portefeuillebeleid

De aanpak van Nieuwendam-Noord en die van Tuindorp Buiksloot passen in het streven van Ymere naar een gedifferentieerder woningaanbod, dat in vergelijking met nu aantrekkelijker is voor hogere-inkomensgroepen. In Nieuwendam-Noord wordt hieraan met name door sloop en vervangende nieuwbouw, waarvan 70% in de koopsector, vorm gegeven. Dit past in hoofdlijnen die in de nota *Vastgoedsturing* voor de buurt zijn aangegeven, namelijk “behoud deel van de kernvoorraad” en “deel differentiatie”, met een accent in de aanpak op deels doorexpluiten en deels slopen (WBA, 2002, blz. 16). De op portefeuilleniveau zo gewenste verkoop van bestaand bezit komt in Nieuwendam-Noord echter niet meer in de plannen voor. Aanvankelijk wou Ymere daar nog wel een complex in de verkoop doen, maar van dit voornemen is afgezien omdat uiteindelijk een drastischere ingreep van het gebied wenselijk is gevonden. In het advies bij de door de beleidsafdeling opgestelde nota *Kopen ... een kans* is overigens voor onder andere Nieuwendam-Noord aangegeven, dat op grond van de omvang van de sociale-huursector meer verkoop gewenst is, maar ook is vermeld dat het hoofdkantoor genoeg neemt met de argumentatie vanuit de vestiging Noord dat eerst via herstructurering geïnvesteerd moet worden alvorens tot verkoop kan worden overgegaan. Overigens bevat de nieuwbouw wel een groot aandeel koopwoningen.

Wat de verkoop van bestaand bezit betreft komt de aanpak van Tuindorp Buiksloot beter tegemoet aan de wensen op portefeuilleniveau. Het geheel aan investeringen komt tegemoet aan uiteenlopende portefeuillewensen, niet alleen om een deel van het bezit te verkopen, maar bijvoorbeeld ook om het aandeel woningen met een zogeheten ‘marktrisico’ te verkleinen en (in dat verband) de oppervlakte van de woningen te vergroten. Verder sluiten de investeringen aan op de hoofdlijnen die in de nota *Vastgoedsturing* voor de buurt zijn aangegeven, namelijk differentiatie naar eigendom met accent op doorexpluiten.

In zowel de *Ontwikkelvisie Nieuwendam Noord* als de *Buurtvisie Tuindorp Buiksloot* wordt verwezen naar de uitkomsten van de door de beleidsafdeling gebruikte variant van de BCG-matrix en de in hoofdstuk 3 beschreven ‘lampenanalyse’. Een vertaling van deze analyses naar het complexniveau is

echter niet opgenomen. De investeringskeuzen per complex zijn vooral gemotiveerd vanuit kenmerken op complex- en woningniveau, zoals de marktpositie, de onderhoudsstaat en de technische aanpassingsmogelijkheden. Achteraf is getoetst of het geheel aan investeringskeuzen past in de gewenste portefeuille-ontwikkeling. Dit blijkt, zoals eerder is vermeld, het geval, met de kanttekening dat toetsing aan de in *Onderweg; de volgende etappe* opgenomen prestatie-indicatoren niet aan bod komt.

5.2 De Key

Algemene kenmerken van de corporatie

De Key bezat eind 2007 ongeveer 23.000 zelfstandige en 4.000 onzelfstandige wooneenheden en had rond 3.400 woningen voor derden in beheer (Jaarverslag 2007, blz. 37). Het overgrote deel van de woningen ligt in Amsterdam, maar De Key heeft ook woningen in Diemen en De Bilt en is verder actief in bouwprojecten in verschillende andere gemeenten in de noordelijke Randstad (www.dekey.nl, geraadpleegd op 14 januari 2009). In Amsterdam is het bezit verspreid over diverse wijken, met een concentratie in Zeeburg (Het Oostelijk Havengebied), De Oostelijke Eilanden en de Westelijke Eilanden. De Key heeft ook betrekkelijk grote aantallen woningen in Noord, Gaasperdam, Watergraafsmeer, de Dapperbuurt en de Spaarndammerbuurt. De ongeveer 3.400 woningen van De Key in de Westelijke Tuinsteden zijn voor de duur van de herstructurering overgedragen aan 'Far West', een vanwege de herstructurering opgezette samenwerkingsconstructie van corporaties in Amsterdam-West, die de status van toegelaten instelling heeft en daarmee in juridische zin een zelfstandige corporatie is.

Het beleid van De Key wordt in beginsel centraal ontwikkeld. De Key kent geen rayons met een eigen beleidsverantwoordelijkheid. De beleidsontwikkeling is primair ondergebracht bij de stafafdeling Strategie en Beleid, tot voor kort nog Beleid en Portfoliostrategie geheten. De nieuwbouw- en renovatieprojecten zijn ondergebracht bij een interne projectontwikkelingsorganisatie, genaamd 'De Principaal'.

Portefeuillebeleid

Het voor dit onderzoek ter zake doende portefeuillebeleid is weergegeven in het document *Een open oog voor nieuwe omstandigheden*, de beleidsvisie van De Key voor de periode 2002-2007. De Key heeft inmiddels nagegaan, in hoeverre de doelstellingen uit deze nota zijn gerealiseerd. In het volgende zijn de uitkomsten van deze evaluatie meegenomen.

Eén van de hoofddoelstellingen in het portefeuillebeleid van De Key is aansluiting van het aanbod op de vraag. Transformatie van de voorraad is nodig om deze aansluiting daadwerkelijk te verkrijgen. Veel woningen van De Key

zijn te klein en ook in andere zin kwalitatief onder de maat als gekeken wordt naar de huidige woningvraag. In samenhang hiermee wordt een verschuiving voorgestaan naar een groter aantal duurder woningen.

De Key volgt bij de transformatie van haar bezit veelal een wijkwijze aanpak. Welke wijken het eerst in aanmerking komen, is niet aan de hand van een eenduidige systematiek bepaald; in het algemeen spelen de woonvisies van de gemeente en allerlei signalen vanuit en over de wijken een belangrijke rol in de feitelijke prioritering. Een beleidsmatig vastgestelde of anderszins meer formele prioritering van wijken is er niet. Overigens zijn er weinig buurten aan te geven, waar in het geheel geen transformatie nodig is. De vraag bij elke wijk is eerder hoe dringend transformatie nodig is dan óf die noodzakelijk is.

Binnen de voor transformatie geselecteerde buurten bepaalt vooral de bouwtechnische staat waar de ingreep het hardste nodig is. Ook de mate waarin de woningen geschikt te maken zijn voor de centrale doelgroepen van De Key is van belang. Deze doelgroepen spelen in de kwantitatieve opgave die De Key zichzelf stelt een voorname rol. De centrale doelgroepen in *Een open oog ...* zijn:

1. ouderen;
2. studenten;
3. stedelijke gezinnen.

bij 1) ouderen

De Key streeft ernaar 20% van haar bezit uit woningen voor ouderen te laten bestaan. De hieraan voor de beleidsperiode van *Een open oog...* (2002-2007) verbonden bouwopgave, namelijk de realisatie van 3.500 à 4.000 woningen voor ouderen in de nieuwbouw of in de bestaande voorraad, is gehaald.

Om de potentie van de woningen voor ouderenhuisvesting te bepalen is gekeken of er een zorgcentrum in de buurt is, of de woonomgeving veilig is, of de woning zonder trap bereikt kan worden (of anders op de eerste verdieping ligt) enz. Hieruit is een grote groep potentieel geschikte woningen naar voren gekomen, waaruit De Key heeft geselecteerd.

bij 2) studenten

De opgave om in de beleidsperiode van *Een open oog...* door toevoeging van per saldo 2.000 studentenwoningen het aantal van deze woningen uit te breiden tot 6.500 is gehaald. Inmiddels is de kwantitatieve doelstelling verhoogd tot 8.200 woningen. De Key wil de extra studentenwoningen grotendeels realiseren door een deel van de huidige, omvangrijke voorraad kleine woningen te herbestemmen voor studenten. In vergelijking met 2002 wordt nu meer ingezet op tijdelijke huisvesting voor studenten. Waar De Key geen definitieve huisvesting kan regelen, realiseert zij woonruimte voor de duur van vijf jaar.

bij 3) stedelijke gezinnen

Onder 'stedelijke gezinnen' verstaat De Key: huishoudens met minimaal één kind die in de stad willen wonen vanwege het voorzieningenniveau en de "stedelijke" dynamiek. De Key heeft deze groep huishoudens als één van de centrale doelgroepen benoemd, omdat de huidige voorraad slecht bij de behoefte van deze groep aansluit. De woningen voor de 'stedelijke gezinnen' zijn sterk op de midden-inkomensgroepen gericht en daarmee ook op het geliberaliseerde huursegment. Dit heeft deels ook een financiële noodzaak: omdat het geschikt maken van de woningen voor deze doelgroep kostbaar is, worden in de praktijk regelmatig opgeknapte woningen in de verkoop gezet. Met betrekking tot de 'stedelijke gezinnen' zijn twee doelen geformuleerd:

1. toename van het aantal woningen voor deze doelgroep tot 6.500 woningen met een minimum-oppervlakte van 80 m² (gemeten volgens de criteria van het Woningwaarderingstelsel);
2. een huursegmentatie in dit voorraadsegment van 25% onder de maximale huurtoeslaggrens en 75% erboven.

Beide doelstellingen zijn niet gehaald. De Key is voor het halen van de eerste doelstelling sterk aangewezen op nieuwbouw en aankoop, maar dat heeft onvoldoende zoden aan de dijk gezet. Samenvoeging van woningen is in veel gevallen vanwege de kosten niet haalbaar gebleken. De Key heeft onderzocht, van welke woningen het aantal punten volgens het Woningwaarderingstelsel zodanig kan worden verhoogd, dat de woning een huur in het geliberaliseerde segment kan hebben. Incidenteel worden deze woningen opgewaardeerd, maar niet in groten getale omdat opwaardering afhankelijk is van de mutatiesnelheid en omdat er interne weerstand is tegen het op deze wijze verkleinen van de goedkopere woningvoorraad.

Naast deze factoren ontmoet de beleidscategorie 'stedelijke gezinnen' intern ook wel de kritiek dat het behouden van gezinnen voor de stad niet realistisch is, dat de omschrijving vaag is of dat het oppervlaktecriterium te soepel is. De geïnterviewde verantwoordelijke personen voor de aanpak in de Spaarndammerbuurt bijvoorbeeld geven aan dat zij de doelgroep vaag omschreven vinden en dat zij de minimum-oppervlakte van de woningen voor deze doelgroep te laag gekozen vinden: een woning van 80 m² is naar hun mening doorgaans ook heel geschikt voor kleinere huishoudens.

Om aan de kritiek tegemoet te komen is nog gedacht aan een andere definiëring van de doelgroep en is nog overwogen om het oppervlaktecriterium te verscherpen. Uiteindelijk is de doelgroep 'stedelijke gezinnen' uit het beleid van De Key verdwenen. Er wordt weliswaar gestreefd een substantieel aantal grote woningen te realiseren (met een oppervlakte van minstens 100 m² gbo, conform een door de gemeente Amsterdam gebruikte ondergrens), maar De Key heeft zich op dit punt geen kwantitatieve opgave op portefeuilleniveau gesteld.

Huursegmentering

In *Een open oog...* is de gewenste huurverdeling van de woningportefeuille van De Key in 2010 aangegeven: 40% met een maandhuur onder 500 euro, 40% met een maandhuur van 500 tot 1.000 euro en 20% met een maandhuur boven 1.000 euro. Ten opzichte van de toestand in 2002 was dit een grote verschuiving richting het middeldure en dure segment. Deze segmentering is later veranderd in: 50% onder de maximale huurtoeslaggrens en 50% erboven. Ook dit streven is echter niet realistisch gebleken (hooguit wordt die nog gehaald in het woningsegment voor stedelijke gezinnen) en is daarom verlaten. Zoals eerder is vermeld, is het streven om in de bestaande woningvoorraad driekwart van de woningen voor stedelijke gezinnen in het geliberaliseerde huursegment te realiseren evenmin gehaald. Enige jaren heeft bij De Key nog wel de verwachting geleefd, dat zij via het voornemen van de toenmalige minister van VROM voor een geliberaliseerder huurregelgeving een slag zou kunnen maken, maar door het stranden van deze voornemens in de Eerste Kamer is dat niet uitgekomen.

Verkoopbeleid

Een andere beleidsaanpassing heeft betrekking op het verkooptempo. In 2002 streefde De Key ernaar, 450 woningen per jaar te verkopen. Er is een zogeheten verkoopvijver samengesteld, die de woningen bevat die voor verkoop in aanmerking komen. De Key heeft deze verkoopvijver niet geheel naar eigen inzichten kunnen samenstellen, alleen al omdat zij rekening heeft moeten houden met de verkoopplafonds (maximale aantallen te verkopen woningen) die met de betreffende Amsterdamse stadsdeelbesturen afgesproken zijn. Deze plafonds hangen hoofdzakelijk af van de omvang van de behouden 'kernvoorraad', de voorraad woningen onder een bepaald huurniveau. Verder zijn er vanuit de lokale overheid ook een aantal kwalitatieve eisen gesteld aan de te verkopen woningen. Deze eisen brengen soms met zich dat De Key aanzienlijke investeringen moet plegen alvorens de woning te verkopen. Dit heeft er op zijn beurt toe geleid dat De Key met name de woningen verkocht heeft die eenvoudiger verkoopgereed te maken zijn, zoals de naoorlogse bouw in Gaasperdam en Noord.

Toen het streefaantal van 450 woningen niet gehaald werd, is aanvankelijk de verkoopvijver uitgebreid, zodat meer woningen in aanmerking kwamen om verkocht te worden. Het aantal te verkopen woningen is later echter neerwaarts bijgesteld tot nu 200 woningen per jaar. Redenen hiervoor waren:

- de stijging van de verkoopprijzen, waardoor elke woning meer geld opbrengt;
- lagere onrendabele toppen dan aanvankelijk voorzien, zodat de financieringsbehoefte lager is uitgevallen;
- een andere waardering van het vastgoed: niet meer op historische kostprijs, maar op bedrijfswaarde, waarbij verkopen in de eerste vijf jaar zijn 'ingerekend'.

Hiernaast heeft De Key in 2005 besloten om bij gemengde huurkoopprojecten minstens 50% in een Vereniging van Eigenaren aan te houden. Momenteel heeft De Key hiervoor de financiële ruimte, en dat was in 2002 niet zo.

Procesmatige afstemming tussen portefeuillebeleid en investeringen

Zoals hierboven al is vermeld, speelt in de transformatie van de woningvoorraad de buurt- of wijkaanpak een grote rol. Bij deze aanpak stellen de interne projectontwikkelaar De Principaal en de beleidsafdeling een visie op voor de betreffende buurt. In een dergelijke visie is in beginsel een vertaling van beleidsdoelen op portefeuille- en wijkniveau naar de aanpak van de verschillende complexen opgenomen. Na goedkeuring van de plannen door de directie zijn deze vertaald in een opdracht aan De Principaal. De Principaal start de individuele projecten in de buurtaanpak met een zogeheten 'intakefase', waarin een technische nulmeting en eventueel ook een woonwensenonderzoek wordt gedaan om te peilen, hoe gehecht de betrokken bewoners zijn aan de buurt. Verschillende verbeteringsvarianten worden doorgerekend om inzicht te krijgen in de haalbaarheid van de plannen. Investeringsplannen vanuit de buurt moeten door de beleidsafdeling worden getoetst alvorens zij aan de directie ter goedkeuring worden voorgelegd.

In buurten met een geringe transformatieopgave is De Principaal doorgaans niet of nauwelijks in beeld. Daar vindt de doorvertaling van de kwantitatieve doelstellingen naar lagere geografische schaalniveaus plaats via het labelen op woningniveaus. Om te beginnen wordt geïnventariseerd, welke woningen potentieel voor de doelgroep geschikt zijn of tegen redelijke kosten geschikt te maken zijn. Daarna overlegt de beleidsafdeling met de afdeling Wonen en eventuele andere partijen (bijvoorbeeld met zorgcentra in het geval van woningen voor ouderen en met onderwijsinstellingen voor de studentenhuisvesting) over de haalbaarheid om de potentieel geschikte woningen ook daadwerkelijk voor de betreffende doelgroep geschikt te maken.

Er is een speciale portefeuillehouder voor de doelgroep studenten en ook één voor de doelgroep senioren. Voor de stedelijke gezinnen heeft een dergelijke functionaris altijd ontbroken.

Investeringen in Spaarndammerbuurt

Kenschets van buurt en corporatiebezit

De Spaarndammerbuurt in Amsterdam is grotendeels gebouwd tussen 1913 en 1938 in de stijl van de Amsterdamse School (www.kei-centrum.nl, geraadpleegd op 11 juni 2008). Tevens bevinden zich er woningen uit de 19e eeuw (veelal particulier bezit) en woningen uit de stadsvernieuwing van de jaren 70 en 80 (veelal sociale-huurwoningen). De Key bezit 2.500 van de 5.000 woningen in de Spaarndammerbuurt en is daarmee een belangrijke, zo niet de belangrijkste vastgoedbeheerder in deze wijk. Naast De Key hebben ook de corporaties Ymere, Rochdale en Olympus-Eigen Haard woningen in de Spaarn-



dammerbuurt. Het overgrote deel van de woningen is in handen van deze vier sociale verhuurders. Een exact percentage is niet beschikbaar (in de betreffende gemeentelijke statistieken zijn de Spaarndammerbuurt en de Zeeheldenbuurt in één gebiedsklasse ingedeeld, zie www.os.amsterdam.nl), maar op grond van het *Beleidsplan SpaarndammerHout* uit 2001 en recentere gemeentelijke statistieken kan gesteld worden dat het aandeel waarschijnlijk tussen 80 en 90% ligt.

Beleidskader voor de aanpak van de buurt

Voor de Spaarndammerbuurt is een omvangrijke transformatie van de woningvoorraad voorzien. De aanleiding hiervoor gaat terug tot de jaren 90, toen plannen ontwikkeld werden voor nieuwbouw in de aangrenzende Houthaven, een voormalig haventerrein, en toen signalen boven water kwamen dat de sociaal-economische ontwikkeling van de buurt sterk achter bleef bij de rest van Amsterdam. Gekozen is toen voor een buurtgerichte aanpak, waarin vanuit De Key De Principaal het voortouw genomen heeft. Leidraad bij de aanpak is het *Beleidsplan SpaarndammerHout* uit 2001, waarin naast de herstructurering van de Spaarndammerbuurt ook de genoemde nieuwbouw in de Houthaven opgenomen is. In dit onderzoek wordt deze nieuwbouw buiten beschouwing gelaten.

In de huidige, eerste tranche van de herstructurering is de aanpak van 1.250 woningen aan de orde. In de toekomst volgt de tweede tranche van circa 600 woningen. Dat De Key aan de Spaarndammerbuurt enige prioriteit geeft, is gelet op het grote aandeel woningen dat zij er heeft weinig verwonderlijk. Bovendien leeft, mede gevoed door bovengenoemde signalen, sterk de opvatting dat de buurt dreigt af te glijden: de woningen zijn klein en van een zodanige technische kwaliteit, dat er een uitstroom is van financieel beter bedeelde huishoudens en een instroom van de laagste-inkomensgroepen.

Over de voortgang van de herstructurering wordt gerapporteerd in jaarlijkse monitorverslagen. Hierin staat onder andere, hoeveel woningen verbeterd en

hoeveel samengevoegd moeten worden en hoeveel dat al zijn. Tevens is over 2006 een 'maatschappelijke jaarrekening' opgesteld, waarin de stem van de bewoners centraal staat. Hoofdpunten van deze 'jaarrekening' zijn opgenomen in de brochure *In gesprek met de buurt*. In dit document zijn de oorspronkelijke doelstellingen uit 2001 opgenomen, die nog steeds geldig zijn, namelijk (blz. 9):

- werken aan differentiatie in woningaanbod, zowel in grootte als in prijs- en kwaliteitsniveau;
- differentiatie in doelgroepen (jong en oud, grote en kleine huishoudens, draagkrachtige en minder draagkrachtigen enz.);
- leefbare (woon)omgeving, waarbij 'wonen en werken', 'schoon, heel en veilig', een bruisende winkelstraat en parkeren sleutelbegrippen zijn;
- investeren tegen een maatschappelijk aanvaardbare prijs;
- interactie met bewoners die met verandering te maken hebben (interactieve participatie).

De aanpak van de Spaarndammerbuurt dient budgettair neutraal te verlopen. Een belangrijk deel van de inkomsten komt voort uit de verkoop van woningen. De voorgenomen verkoop wordt geleidelijk gerealiseerd omdat pas verkocht wordt bij mutatie. Daarnaast wordt het verkoopvolume begrensd omdat De Key in VvE's een meerderheidspositie behouden wil en omdat er met



de stadsdelen verkoopplafonds afgesproken zijn en, hiermee samenhangend, de gemeente niet altijd meewerkt aan een eventuele juridische splitsing van het eigendom.

Investeringskeuzen per complex

In vergelijking met de aanpak in de andere voor dit onderzoek onderzochte buurten is in de Spaarndammerbuurt sprake van een betrekkelijk groot aantal deelprojecten. Dit heeft te maken met de versnippering van het bezit en de aanzienlijke verbeteropgave. Het geheel aan investeringskeuzen van De Key ten aanzien van haar complexen in de Spaarndammerbuurt kenmerkt zich door een nadruk op behoud en herstel. De reden van deze nadruk ligt in de monumentale status van de woningen vanwege de beeldkwaliteit en de architectuur. Sloop, maar ook consolidatie komen in beperkte mate voor. Binnen het uitgangspunt 'behoud en herstel' heeft De Key de keuze tussen een laag-niveau-, een midden-niveau- en een hoog-niveaurenovatie. De laag-niveaurenovatie, een aanpak die feitelijk nauwelijks meer is dan onderhoud, acht De Key in de Spaarndammerbuurt niet realistisch, omdat hiermee de doelstellingen van differentiatie en kwaliteitsverbetering niet gehaald kunnen worden. Daarmee is de keuze feitelijk beperkt tot een midden-niveau- of een hoog-niveaurenovatie. De technische staat van het bouwblok is de voornaamste factor op grond waarvan deze keuze wordt gemaakt. Als woningen echter worden samengevoegd, is hoog-niveaurenovatie erg duur en daarmee financieel onaantrekkelijk. Daarom wordt bij samenvoeging ook wel voor middenniveaurenovatie gekozen.

In de Spaarndammerbuurt wordt een aanmerkelijk aantal woningen in de verkoop gezet, meestal nadat renovatie plaats gevonden heeft. Op deze wijze wil De Key bijdragen aan een grotere menging van huur- en koopwoningen en verkrijgt zij inkomsten om de renovaties te betalen. Conform het verkoopbeleid van De Key wordt in veel gevallen hooguit de helft van het woningbezit verkocht. De investeringskeuzen per complex zijn weergegeven in tabel A.3 in bijlage A.

Voor zover zich op de aanvankelijke complexvoornemens wijzigingen hebben voorgedaan, zijn deze voornamelijk terug te voeren op voortschrijdend inzicht in de technische staat en de technische mogelijkheden (bijvoorbeeld tot aanpassing tot een seniorenwoning) en op politieke weerstand tegen sloop.

Investeringskeuzen in Gaasperdam

Kenschets van buurt en corporatiebezit

Gaasperdam maakt deel uit van Amsterdam-Zuidoost en heeft overwegend woningen uit de jaren 70 en 80. Gaasperdam is eigenlijk een groep wijken. Het bevat de zogeheten 'buurtcombinaties' Holendrecht/Reigersbos, Nellestein en Gein. De Key heeft woningen in Holendrecht/Reigersbos en Gein. Deze twee wijken hadden op 1 januari 2005 tezamen ongeveer 12.900 woningen, waar-

van 78% in de huursector (<http://statline.cbs.nl>). Het woningbezit van De Key in deze wijken bestaat uit 15 complexen, die in totaal ongeveer 1.000 woningen bevatten.

Beleidskader voor de aanpak van de buurt

Voor Gaasperdam is tot nog toe geen buurt- of wijkplan opgesteld. Voor de verkoop van huurwoningen zijn de verkoopconvenanten met het stadsdeel Zuidoost van belang. Hierin zijn afspraken opgenomen over maximale aantallen te verkopen woningen en over de spreiding van de te verkopen woningen naar buurt, woningtype en voor sommige buurten ook per corporatie (zie nota *Verkoop van huurwoningen in Zuidoost; een inventarisatie en visie uit 2003*). Een eerder convenant liep over de jaren 2002-2007. Inmiddels zijn op gemeentelijk niveau (dus voor geheel Amsterdam) nieuwe afspraken over de verkoop van huurwoningen gemaakt, die gelden tot 2011. Hierin zijn de eerdere afspraken over een minimum-percentages goedkope huurwoningen vervangen door afspraken over het aantal woningen dat jaarlijks beschikbaar moet komen. Naast deze convenanten gelden voor de verkoop uiteraard de uitgangspunten van het algemene verkoopbeleid van De Key, die eerder in deze paragraaf aan de orde zijn geweest. De feitelijke investeringskeuzen per complex, die hierna aan de orde komen, geven de indruk dat vooral dit eigen beleid voor de keuze van de te verkopen woningen bepalend is geweest en dat de convenanten geen of nauwelijks een beperkende invloed op het aantal te verkopen woningen hebben gehad. Navraag op dit punt bij één van de geïnterviewden bij De Key bevestigt dit beeld.

Investeringskeuzen per complex

Alle woningen van De Key worden gehandhaafd, er vindt geen sloop plaats. Evenmin heeft De Key toevoeging door nieuwbouw voorzien. Vier complexen van in totaal 400 woningen (alle in de zogeheten S-buurt) blijven als geheel in de verhuur; de overige complexen worden geheel of gedeeltelijk verkocht. Het gaat om een voorraad van 600 woningen waaruit geput kan worden. Aanvankelijk wou De Key alle woningen in Gaasperdam verkopen, behalve de woningen voor categorale doelgroepen zoals seniorenwoningen. Nu wil De Key in een deel van de te verkopen complexen per complex nog net een meerderheidsbelang in de Vereniging van Eigenaren houden. Twee complexen in de P-buurt en de R-buurt worden echter nog steeds in het geheel verkocht, omdat hier tijdens de wijziging van het verkoopbeleid de meerderheid van het bezit in deze complexen al verkocht was. Eén complex, met 129 van de genoemde 400 woningen, wordt 'opgeplust'. Een overzicht van de investeringskeuzen per complex is opgenomen in tabel A.4 in bijlage A.

Een belangrijk motief voor de omvangrijke verkoop is dat zowel het stadsdeel als De Key een grotere menging van huur- en koopwoningen in de wijk nastreven. Voor De Key komt daarbij dat de woningen in Gaasperdam naar

verhouding gemakkelijk verkoopgereed te maken zijn. De Key laat de verkoop gepaard gaan met een geografische concentratie van het bezit: zij trekt zich, zoals net vermeld is, terug uit de P-buurt en de R-buurt.

In verband met de verkoop worden de woningen verkoopgereed gemaakt, wat inhoudt dat de entree van de flatgebouwen en de badkamers worden gemoderniseerd, individuele warmtemeters worden geplaatst en de verwarmingsketels worden vervangen. Dit laatste gebeurt overigens ook in een deel van de 400 woningen die in de verhuur worden gehouden.

Verhouding van investeringskeuzen tot portefeuillebeleid

De verhouding tussen de investeringskeuzen en het portefeuillebeleid van De Key is in de Spaarndammerbuurt anders dan in Gaasperdam. In de Spaarndammerbuurt is de min of meer decentrale buurtaanpak overheersend, waarbij verschillende partijen op buurtniveau afspraken maken. Deze decentrale besluitvorming neemt echter niet weg dat het geheel van investeringen goed past in de centrale beleidslijn van De Key om in haar woningbezit een kwaliteitsslag door te voeren. Sterker nog, in de Spaarndammerbuurt wordt krachtig uitvoering aan deze beleidslijn gegeven.

De investeringskeuzen in Gaasperdam zijn, anders dan in de Spaarndammerbuurt, voornamelijk op centraal niveau genomen. Dit komt vooral omdat verkoop in deze keuzen een voorname plaats inneemt en omdat de samenstelling van de verkoopvijver overwegend centraal, vanuit de beleidsafdeling wordt aangestuurd. Hier liggen de beleidsformulering en de vertaling ervan naar investeringskeuzen op woningniveau dus in organisatorische zin in één hand. Het is daarom weinig verwonderlijk dat de selectie van de te verkopen woningen past in het verkoopbeleid. In tegenstelling tot in de Spaarndammerbuurt spelen in Gaasperdam verhoging van het kwaliteitsniveau en, daarmee samenhangend, vervanging of renovatie van delen van het woningbezit een geringe rol. De fysieke investeringen in Gaasperdam komen vooral voort uit beheeroverwegingen en niet uit de 'koker' van het portefeuillebeleid. Op dit punt is de relatie tussen portefeuillebeleid en investeringen dus juist minder sterk dan in de Spaarndammerbuurt.

In hoeverre de investeringskeuzen van De Key bijdragen aan de verwezenlijking van de portefeuilledoelen ten aanzien van de drie centrale doelgroepen (ouderen, studenten en stedelijke gezinnen) is niet eenduidig te zeggen. Wat de aanpak van de Spaarndammerbuurt betreft moet vermeld worden dat de eerder genoemde doelstellingen op buurtniveau opgesteld zijn in een periode waarin het doelgroepenbeleid nog niet was geformuleerd. In deze buurt wordt het aantal voor ouderen fysiek toegankelijke woningen weliswaar vergroot door het aanbrengen van liften in diverse bouwblokken, maar is realisatie van grote aantallen seniorenwoningen onhaalbaar vanwege de fysieke kenmerken van de woningvoorraad. In Gaasperdam klinkt de nadruk op seniorenwoningen door in het uitgangspunt dat woningen van dit type niet worden verkocht.

Zoals eerder is aangegeven, is de doelgroep 'stedelijke gezinnen' niet goed uit de verf gekomen en komen in de huidige beleidsvoornemens van De Key de 'stedelijke gezinnen' niet meer als beleidscategorie voor. Realisatie van woningen voor deze doelgroep heeft zowel in de Spaarndammerbuurt als in Gaasperdam de investeringsafwegingen nauwelijks of niet beïnvloed.

5.3 Staedion

Algemene kenmerken van de corporatie

Staedion heeft ongeveer 33.000 woningen verspreid gelegen in Den Haag, met concentraties in Den Haag-Zuidwest, Laakkwartier/Spoorwijk, Transvaal, Centrum en de Stationsbuurt. Bijna twee derde van de woningen bevinden zich in meergezinsetagebouw zonder lift.

Staedion kent de volgende organisatie-onderdelen:

- het hoofdkantoor met het bestuur en enkele afdelingen, waaronder Strategie & Vastgoed;
- Staedion Wonen, met twee vestigingen, namelijk het Woonbedrijf West en het Woonbedrijf Oost, die elk op hun beurt zijn verdeeld in twee rayons. Van hieruit vinden de verhuur- en beheeractiviteiten plaats;
- Staedion Verkoop: begeleidt de verkoop van woningen;
- Staedion VvE-beheer: coördineert en ondersteunt het VvE-beheer;
- Staedion Bedrijfs Onroerend Goed: verhuurt bedrijfsruimten, garages en parkeerplaatsen;
- Staedion Services: verzorgt het onderhoud van de woningen;
- Staedion Ontwikkeling: houdt zich bezig met het management en ontwikkeling van nieuwbouw- en renovatieprojecten.

De afdeling Strategie & Vastgoed is binnen Staedion volledig verantwoordelijk voor het portefeuillebeleid. De Woonbedrijven werken in beginsel de door het bestuur geaccordeerde beleidsvoornemens van deze afdeling uit in wijk- en complexbeheersplannen.

Portefeuillebeleid

De ontwikkeling van de woningportefeuille wordt gestuurd door de nadrukkelijke ambitie om een kwaliteitsimpuls te geven en de ervaren eenzijdigheid te doorbreken. In het Ondernemingsplan 2001-2005 wordt sanering van de portefeuille ten behoeve van vernieuwing en differentiatie van de woningvoorraad als een van de doelstellingen omschreven. In het Ondernemingsplan 2005-2009 is deze beleidslijn voortgezet. In de in 2006 gestarte en nog lopende herijking van het strategisch voorraadbeleid wordt nader ingegaan op de gewenste ontwikkeling van de woningportefeuille. Accenten liggen op het opknappen en vervangen van bestaande woningen, op het plegen van nieuwbouw en op uitbreiding van het woningbezit op aantrekkelijke locaties. Speer-

punten zijn in dit verband:

- diversificatie van woonmilieus (bijvoorbeeld door meer woningen in de regio);
- krimp van het aantal woningen in minder aantrekkelijke wijken door sloop en verkoop;
- meer grote woningen, minder kleine woningen;
- meer eengezinswoningen, minder meergezinswoningen.

In de Strategienota van 2006, waarin Staedion haar ambities uit het ondernemingsplan concretiseert, geeft Staedion aan 1.000 woningen per jaar te willen realiseren, waarvan minstens de helft in de huursector. Verder heeft Staedion geen harde (meetbare) doelstellingen voor de omvang en samenstelling van de portefeuille. Met de gemeente Den Haag heeft Staedion wel al langer de afspraak dat 70% van de verhuringen aan de BBSH-doelgroep moet zijn. Staedion rekent intern met 75%; deze doelstelling wordt door Staedion gezien als richtlijn en is de afgelopen jaren telkens ruimschoots gehaald.

Binnen de huidige voorraad vindt Staedion het aantal portiek-etagewoningen te groot, en de kwaliteit van deze woningen onvoldoende. Het aantal kleine portiek-etagewoningen wil Staedion verminderen, en dan met name in de wijken waar grote aantallen van dit type leiden tot een eenzijdig woningaanbod. Staedion wil daartegenover het aantal grotere woningen en het aantal 'levensloopbestendige' meergezinswoningen uitbreiden. Een andere doelstelling is om voornamelijk bezit over te nemen in gebieden waar Staedion nog weinig bezit heeft. Deze overnamen zijn gericht op het verkrijgen van ontwikkelingsmogelijkheden en op het spreiden van het bezit. Voor de samenstelling van de voorraad geldt dat Staedion het aantal duurdere huurwoningen met een paar procent wil uitbreiden.

Het woningbezit van Staedion is over vier rayons verdeeld. Voor elk van deze rayons hanteert Staedion een minimum voor het directe rendement van 3%. Dit minimum is een streven, het is geen harde eis. Daarbij is het toegestaan om de begroting te overschrijden, mits dit bewust gebeurt en voorzien is in compensatie in de volgende jaren. In de herstructurering is per wijk bepaald, hoeveel onrendabel mag worden geïnvesteerd. Op complexniveau geldt in beginsel kostenneutraliteit, tenzij anders is besloten.

Om de omvang en de urgentie van de herstructurering te bepalen speelt in het voorraadbeleid van Staedion het marktaandeel sociale-huurwoningen binnen een wijk een rol. Op basis van het totale aandeel sociale-huurwoningen en het eigen aandeel daarin, bepaalt Staedion of dit aandeel moet afnemen of toenemen. Hierbij speelt ook de eenzijdigheid van woningtypen een rol. Op deze wijze wordt per wijk bepaald of er een herstructureringsopgave is. Vervolgens is per complex bepaald of het in aanmerking komt voor sloop/nieuwbouw, verkoop of doorexpluiten. In de afweging tussen aanhouden of afstoten worden diverse criteria gehanteerd, zoals de ouderdom van de woning, de ligging en positie van de wijk binnen Den Haag, de technische onderhoudsstaat, de marktpositie van de woningen (mutatiegraad, aantal reacties) en het

haalbare transformatietempo, gelet op menskracht en herhuisvesting.

De omvangrijke nieuwbouwplannen brengen een grote financieringsbehoefte met zich. Zowel intern als vanuit de gemeentelijke politiek is er druk om veel te bouwen. Inmiddels is echter gebleken dat volgens de huidige rekenmethodiek de herstructurering voor Staedion op termijn niet meer betaalbaar is. Daar komt nog bij, dat de vraag naar goedkope huurwoningen niet afneemt, zoals eerder is gedacht, maar onverminderd groot blijft, wat zou pleiten voor een temporisatie van de vervanging van goedkope door duurere woningen. Om deze redenen worden alle herstructureringsplannen van 2009 en later tegen het licht gehouden. Gerekend gaat worden met de marktwaarde in verhuurde staat in plaats van met de bedrijfswaarde. De gevolgen van deze herijking voor de investeringskeuzen op complexniveau zijn nog niet aangegeven, maar zouden aanzienlijk kunnen zijn.

Verkoopbeleid

Staedion heeft in 2001 ongeveer 3.000 woningen aangewezen voor verkoop, te verkopen in een periode van 10 jaar. De volgende factoren zijn belangrijk voor de selectie van deze woningen geweest:

- het aandeel sociale-huurwoningen in de betreffende buurt: Staedion verkoopt bij voorkeur in buurten met een groot aandeel van deze woningen;
- het splitsingsbeleid van de gemeente Den Haag: dit beleid voorziet erin, per buurt een minimum-aantal sociale-huurwoningen te garanderen. Als het aantal tot dit minimum is gedaald, geeft de gemeente geen splitsingsvergunning meer af;
- restant-exploitatieduur: de woningen moeten een naar verwachting resterende levensduur van minstens 25 jaar hebben en dus technisch in goede staat verkeren;
- verschil tussen de bedrijfswaarde en de verwachte verkoopprijs: als dit verschil naar verhouding groot is, is verkoop eerder aan de orde;
- verhuurbaarheid: de beter verhuurbare woningen blijven zoveel mogelijk in de verhuur;
- mutatiegraad: Staedion is terughoudend met verkoop van woningen in complexen waar weinig mutaties plaatsvinden, omdat de verkoopsnelheid dan te gering is.

Met de verkoop beoogt Staedion geld te genereren voor investeringen, haar voorraad te vernieuwen en de eigendomsverhouding in buurten met een eenzijdig samengestelde woningvoorraad gevarieerder te maken. Bij meergezinswoningen, die een overgrote meerderheid van de te verkopen woningen vormen, richt Staedion een Vereniging van Eigenaren op ten behoeve van het toekomstige beheer.

De verkoop van zowel bestaand bezit als nieuwbouw vindt tegen marktwaarde plaats. Een uitzondering hierop vormt de nieuwbouw in de wijk Transvaal. Daar biedt Staedion onder de noemer 'Beterkoop!' woningen aan met

een korting tot 25% van de marktwaarde. De koper is verplicht bij doorverkoop de woning eerst aan Staedion aan te bieden. Zodra hij de woning verkoopt, is hij ook verplicht de bij koop verkregen korting aan Staedion te betalen en met Staedion de waardeontwikkeling van de woning te delen. De Beterkoop-regeling wordt juist in Transvaal toegepast, omdat de afzetmarkt voor koopwoningen er relatief ongunstig is en omdat Staedion het belangrijk vindt het aandeel koopwoningen in deze wijk drastisch te vergroten. Mede hierom heeft Staedion momenteel niet de intentie om eenmaal verkochte woningen bij vrijkomen in de verhuur te doen. Een algemene, niet specifiek voor Transvaal geldende reden voor de Beterkoop-regeling is dat Staedion aan bewoners meer keuze wil bieden.

Procesmatige afstemming tussen portefeuillebeleid en investeringen

Staedion heeft voor de afweging van de bovengenoemde criteria voor de keuze tussen aanhouden en afstoten geen vooropgezette systematische methode gebruikt. Dit geldt ook voor de afweging van genoemde factoren voor het samenstellen van de verkoopvijver. Eventuele verschillen in inzicht en opvattingen over het gewicht van de criteria zijn door middel van intern overleg beslecht.

De wijkaanpak speelt in de vertaling van portefeuillebeleid naar complexinvesteringen een grote rol. Dit was rond vijf jaar geleden al min of meer zo, maar is inmiddels tot expliciet beleid verheven. De aanpak van de Stationsbuurt en Mariahoeve zijn daarvan voorbeelden. Staedion verkiest een wijkgerichte benadering in het voorraadbeleid boven een PMC-gerichte benadering, alleen al omdat eerstgenoemde benadering het gemakkelijker maakt om ook andere zaken dan vastgoed (bijvoorbeeld zorg, welzijn, wijk economie) in de ontwikkeling van een gebied te betrekken en zo een integralere aanpak te bereiken. De wijkvisies dienen de kaders te bevatten voor de ontwikkeling van de betreffende wijk. De complexplannen zijn er niet in opgenomen, wel moeten zij uiteraard passen in de wijkvisie.

Voor de herstructurering in Den Haag-Zuidwest is sinds 2006, maar informeel al wel langer, binnen Staedion een overlegstructuur operationeel waarin Staedion Wonen, de afdeling Strategie & Vastgoed en Staedion Ontwikkeling vertegenwoordigd zijn. Dit overleg biedt de gelegenheid om vanuit het beleid in te spelen op allerlei ontwikkelingen van onderop, zonder dat aan de beleidsmatig afgesproken ambities geknaagd wordt. Enkele geïnterviewde betrokkenen geven aan, dat dit bijdraagt aan een voorraadbeleid dat voor de projectverantwoordelijken binnen de organisatie goed hanteerbaar is.

Investerings in Morgenstond

Kenschets van buurt en corporatiebezit

Morgenstond maakt deel uit van Den Haag-Zuidwest, een deel van de stad waarvoor aanzienlijke herstructureringsplannen bestaan. Morgenstond be-



staat uit de CBS-buurtten Morgenstond-West, Morgenstond-Oost en Morgenstond-Zuid. Deze tellen tezamen 9.795 woningen (stand 1 januari 2007 – <http://statline.cbs.nl>). Hiervan zijn er 1.954 in bezit van Staedion. De woningen zijn verdeeld over 13 complexen, waarvan vier in West, vijf in Oost en vier in Zuid. De meeste woningen bevinden zich in vierlaagse flatgebouwen zonder lift en hebben een oppervlakte in de orde van 50-55 m².

Beleidskader voor de aanpak van de buurt

Al geruime tijd zijn er plannen om de woon- en leefomgeving in Den Haag-Zuidwest aanzienlijk te vernieuwen. In de gemeentelijke nota *De kracht van Den Haag* uit 1999 wordt aangegeven, dat een grootschalige transformatie in Den Haag-Zuidwest noodzakelijk is om de steeds slechter wordende woningmarktpositie van het stadsdeel te verbeteren. Den Haag-Zuidwest wordt in deze nota benoemd als 'centraal vernieuwingsgebied', wat onder andere inhoudt dat de gemeente aan de herstructurering van de woningvoorraad in dit gebied grote prioriteit toekent. In die jaren ontstaan door fusies de drie corporaties die nu in Den Haag-Zuidwest actief zijn, te weten Vestia, Haag Wonen en Staedion. Deze hebben elkaar in de jaren na de fusies gevonden in een afsprakenkader voor de ontwikkeling van dit deel van de stad, wat zich onder andere uitdrukt in een gezamenlijk strategisch-voorraadbeleidsplan, dat in 2001 verschenen is. Voor Staedion zijn de tanende marktpositie van de woningen en de eenzijdig samengestelde woningvoorraad (overwegend drie- en vierlaagse flatgebouwen zonder lift) belangrijke drijfveren geweest om met de andere corporaties tot een dergelijk plan voor Den Haag-Zuidwest te komen. In het plan is onderscheid gemaakt tussen 'garantiecomplexen' en 'vernieuwingscomplexen'. 'Garantiecomplexen' zijn in dit verband complexen die tot een bepaald jaar (aanvankelijk 2010, nu 2013) fysiek ongemoeid worden gelaten; 'vernieuwingscomplexen' zijn complexen die uiterlijk dat jaar een belangrijke fysieke ingreep, namelijk renovatie of sloop, zullen ondergaan. Afspraken zijn gemaakt over de aantallen te slopen, te verkopen, te renoveren

en te consolideren woningen. Deze afspraken zijn opgenomen in de *Gebiedsvisie Morgenstond*, in 2002 uitgebracht en in 2003 door de gemeenteraad van Den Haag vastgesteld, en in de *Structuurvisie Den Haag Zuidwest* uit 2004. De in beide nota's verwoorde uitgangspunten gelden tot op de dag van vandaag.

Dat Morgenstond in het kader van de herstructurering van heel Den Haag-Zuidwest wordt aangepakt, is niet van begin af aan vanzelfsprekend geweest. In de publicatie *Samen aanpakken*, in 2006 uitgegeven door de drie corporaties in dit deel van de stad, geven enkele betrokkenen aan dat rond 2000 de herstructurering vooral nog bestond uit allerlei losse projecten. De gebiedsontwikkeling in Morgenstond-Midden is als testcase gaan dienen voor een meer integrale, gebiedsgerichte aanpak. Genoemd gebied wordt gevormd door het zuidelijke deel van Morgenstond-West plus het zuidelijke deel van Morgenstond-Oost en kent een concentratie van voorzieningen, met name winkels.

De labeling van de complexen als garantie- of vernieuwingscomplexen op de zogeheten 'garantietafel' wordt elke drie jaar herzien. Dit kan betekenen dat de exacte aantallen woningen naar investeringsvoornemen kunnen verschuiven. Een verandering van de labeling van de complexen kan allerlei interne en externe oorzaken hebben. Hierbij valt te denken aan veranderingen in de financiële ruimte, veranderingen in de omvang van de primaire doelgroep in Den Haag, het zich aandienen van gelegenheden zoals een vrijkomende locatie, en het feit dat Staedion zijn investeringen meer uit beleggersoptiek beziet en de marktwaarde en de waardeontwikkeling centraler in zijn investeringsafwegingen stelt dan voorheen.

Voor de nieuwbouw in Morgenstond gelden geen beleidsmatige uitgangspunten die specifiek op dit gebied betrekking hebben. Dergelijke uitgangspunten zijn wel opgesteld voor geheel Den Haag-Zuidwest en meer in het bijzonder voor Morgenstond-Midden, waar omvangrijke sloop en vervangende nieuwbouw plaats vindt.

Voor heel Den Haag-Zuidwest is bepaald dat 70% van de nieuwbouw in de marktsector plaats vindt en 30% in de sociale sector. Deze verhouding tussen marktsector en sociale sector geldt ook voor Morgenstond-Midden, al is dit volgens één van de geïnterviewden eerder een uitkomst achteraf geweest van de invulling van de plannen dan dat dit vooraf beleidsmatig was bepaald. Verder geldt voor Morgenstond-Midden dat 60% van de nieuwbouw gestapeld is en 40% grondgebonden. Hierin wijkt dit gebiedsdeel af van de omliggende wijken, waar verhoudingsgewijs meer eengezinswoningen gebouwd worden. De reden hiervan is dat Morgenstond-Midden een concentratie van voorzieningen heeft, wat het bouwen in gestapelde vorm meer voor de hand doet liggen dan in wijken met een lager voorzieningenniveau.

Het terugbouwpercentage voor Den Haag-Zuidwest is 70%; voor Morgenstond-Midden geldt een percentage van 80% (70% 'basis' plus 10% 'optimalisatie'). Het terugbouwpercentage heeft regelmatig ter discussie gestaan. Vanuit de gemeentelijke politiek is er druk om veel te bouwen en wordt een zo hoog



mogelijk percentage wenselijk gevonden (aanvankelijk is 100% genoemd). Tegenstanders hiervan, met name te vinden bij de corporaties, hebben betoogd dat dit alleen kan als er veel hoogbouw wordt gerealiseerd, terwijl de woningmarkt van Den Haag-Zuidwest in hun ogen juist gebaat is bij veel eengezinswoningen, en dat daarom een lager terugbouwpercentage nodig is.

Investeringskeuzen per complex

In het algemeen kan gesteld worden dat de investeringskeuze per complex is gemaakt aan de hand van de bouw- en woontechnische staat, de mogelijkheden die het casco biedt om de woningplattegrond eventueel te moderniseren, de beheerkosten, de bedrijfswaarde en de verhuurbaarheidsverwachting. Complexen die hier slecht op 'scoren' worden gesloopt of ondergaan een grote ingreep, complexen die hier beter op 'scoren' ondergaan een lichtere ingreep.

Omdat een groot deel van de slecht 'scorende' woningen klein is, weinig comfort biedt en het veel geld kost om de onderhoudsstaat op een aanvaardbaar niveau te brengen, is besloten om een groot deel van deze woningen te slopen. De beperkte mogelijkheden van het casco zijn een belangrijke afwegingsfactor geweest. Een keuze voor renovatie zou ondanks hoge kosten een onbevredigend resultaat hebben gebracht. Een volledige verticale samenvoeging zou een woning met vier lagen hebben opgeleverd. Een zodanige woning zou gezien de lastige afzetmarkt in de wijk te veel hebben gekost om goed verkoopbaar te zijn. Een andere optie, namelijk het creëren van maisonnettes, was onaantrekkelijk omdat dit woningtype niet erg gewild is en omdat er problemen zouden blijven bestaan met contactgeluid tussen de woningen. Verder heeft in de keuze voor sloop meegespeeld dat Staedion ook dan nog voldoende woningen over houdt voor verhuringen aan de BBSH-doelgroep.

De investeringen en investeringsvoornemens per complex zijn weergegeven in tabel A.5 in bijlage A. Van de 12 complexen die Staedion in Morgenstond had worden 7 complexen geheel behouden en wordt één complex deels behouden. Omdat Staedion het belangrijk vindt om ook bij deze complexen

een kwaliteitsslag te maken, zal ook bij deze complexen de aanpak ingrijpender zijn dan ‘alleen’ regulier onderhoud. De exacte aanpak is echter nog niet uitgewerkt; waarschijnlijk zal Staedion investeren in planmatig onderhoud en verbetering van de interieurs. De overige vier complexen en een deel van een vijfde complex worden of zijn gesloopt.

Bij twee complexen zijn de investeringsvoornemens sinds het uitbrengen ervan gewijzigd: bij de één is uiteindelijk gekozen voor consolidatie in plaats van sloop, bij de ander is juist gekozen voor sloop in plaats van consolidatie. Het eerste is gebeurd omdat de herstructurering wordt getemporiseerd; het tweede omdat sloop meer mogelijkheden biedt voor gebiedsontwikkeling.

Investerings in Noordpolderbuurt

Kenschets van buurt en corporatiebezit

De Noordpolderbuurt ligt in het zuidoosten van Den Haag, tegen Rijswijk aan. De buurt heeft voornamelijk woningen uit de stadsvernieuwing van begin jaren 80. Daarnaast is er nog een klein aantal woningen van vóór of na die periode. Volgens het CBS telde de Noordpolderbuurt op 1 januari 2007 3.603 woningen (<http://statline.cbs.nl>). Staedion is er veruit de grootste sociale verhuurder. In totaal heeft Staedion in de buurt 1.380 zelfstandige woningen (peildatum 24 juni 2008; vóór de start van de woningverkoop waren het er 1.415), 6 onzelfstandige wooneenheden en een verzorgingshuis. Het overgrote deel van de woningen is een meergezinswoning.

Beleidskader voor de aanpak van de buurt

Voor de Noordpolderbuurt is geen beleidsplan voor de fysieke aanpak opgesteld. Algemeen uitgangspunt voor het investeringsbeleid voor deze buurt is dat het gebied “gewoon goed beheerd moet worden”, zoals de rayonmanager het in een interview voor dit onderzoek uitgedrukt heeft. In concreto heeft dit naast regulier onderhoud bijvoorbeeld betekend dat in verband met de veiligheid de oorspronkelijk donkere portieken zodanig vernieuwd zijn, dat er meer lichttoetreding in de portieken is en, omgekeerd, portiekverlichting de straat bereikt. Verder blijft de Noordpolderbuurt in zekere zin een aandachtsgebied, waarvoor een intensief sociaal beheer belangrijk is.

Investeringskeuzen per complex

Voor de woningen gebouwd tijdens de stadsvernieuwing in de jaren 80 en voor de nieuwere woningen geldt dat regulier onderhoud wordt gepleegd volgens het geldende meerjarenonderhoudsplan. Er zijn geen andere investeringsopties overwogen of aan de orde. Hiervoor ziet Staedion ook geen aanleiding. De woningen verkeren technisch in goede staat en zijn goed verhuurbaar. Wel kunnen er incidenteel grotere investeringsprojecten zijn, zoals genoemde portiekvernieuwing en het aanbrengen van een nieuwe ventilatievoorziening.



126 woningen, die zijn gebouwd in 1924 en dus veel ouder zijn dan de stadsvernieuingsbouw, worden gesloopt en vervangen door 60 eengezinswoningen in de koopsector, plus een voorziening voor ouderenzorg. De huidige woningen zijn sterk verouderd, de onderhoudsbehoefte is groot, de woningen zijn te klein. Daarbij komt, dat een opknapbeurt van deze woningen volgens Staedion waarschijnlijk niet de gewenste kwaliteit oplevert waarnaar in de toekomst vraag is.

De redenen om eengezinswoningen in de koopsector terug te bouwen ligt in de wens van Staedion om de woningvoorraad in de buurt te differentiëren. De vervanging van de oudbouw woningen biedt daarvoor een goede gelegenheid. De Noordpolderbuurt is naar oordeel van Staedion nu een eenzijdige en gesloten buurt.

Staedion heeft in totaal 264 woningen gefaseerd in de verkoop gezet, waarvan een deel inmiddels verkocht is. Al deze woningen zijn meergezinswoningen, gebouwd ten tijde van de stadsvernieuwing in de jaren 80. Deze woningen zijn geselecteerd door de afdeling Strategie & Vastgoed volgens de criteria in het eerder beschreven verkoopbeleid. In de selectie van de te verkopen woningen in de Noordpolderbuurt heeft meegespeeld, dat Staedion er relatief veel van deze woningen heeft. Het aanbrengen van differentiatie in de buurt en in het eigen woningbezit, en het genereren van inkomsten zijn redenen geweest om woningen te verkopen. Verder heeft het voor de Noordpolderbuurt soepele splitsingsbeleid van de gemeente een rol gespeeld.

Een overzicht van de investeringskeuzen per complex is opgenomen in tabel A.6 in bijlage A. Daaruit is af te lezen, dat de redenen voor consolidatie of voor verkoop voor alle complexen gelijkloidend zijn. De eenmaal gemaakte investeringskeuzen zijn in de afgelopen jaren bij geen enkel complex gewijzigd.

Verhouding van investeringskeuzen tot portefeuillebeleid

In met name de wijken waarin grootschalige ingrepen in de woningvoorraad aan de orde zijn, speelt een centrale wijk- of buurtaanpak een belangrijke rol in de uiteindelijke investeringsbeslissingen per complex. Het beleidska-

der voor de investeringskeuzen van Staedion in Morgenstond is in sterke mate gevormd door de afspraken die met de andere corporaties en de gemeente op het niveau van het stadsdeel Den Haag-Zuidwest. Het eigen portefeuillebeleid van Staedion lijkt daarmee naar de achtergrond verschoven, maar als we het totaal van de investeringskeuzen overzien, past dit goed in het globale streven om een drastische kwaliteitsslag en differentiatie in de woningvoorraad door te voeren. Niet alleen de omvang van de herstructurering in Morgenstond, maar ook de veelvuldig gemaakte keuze voor sloop in plaats van renovatie moet in het licht van de wens van een drastische transformatie van het woningbezit worden gezien. De keuzen tussen aanhouden of vernieuwen zijn binnen de genoemde kaders met name gemaakt op grond van factoren op complexniveau, zoals bedrijfswaarde, woon- en bouwtechnische staat en, deels hiermee samenhangend, de categorie waarin het complex volgens de marktsegmentering van Staedion valt. De in hoofdstuk 2 en 3 opgenomen methoden of technieken om het portefeuillebeleid te vertalen naar complexingrepen worden daarbij niet gebruikt.

Door de tijdens de herstructurering optredende interne en externe veranderingen gaat Staedion nu met het strategisch voorraadbeleid voor Den Haag-Zuidwest flexibeler om dan rond 2003, toen de garantietaak meer als einddoel werd gezien. Nu leeft meer het besef dat vanwege de telkens opkomende nieuwe ontwikkelingen er ruimte voor heroverweging op onderdelen moet zijn. Een tamelijk radicaal voorbeeld hiervan is dat alle herstructureringsplannen van 2009 en later opnieuw tegen het licht gehouden worden. Staedion blijft weliswaar vasthouden aan zijn ambities, maar deze laten zich eerder uitdrukken in kwalitatieve termen dan in 'harde' labels.

In vergelijking met de investeringen in Morgenstond zijn die in de Noordpolderbuurt meer een interne kwestie van Staedion. Beheer staat bij de investeringen in deze buurt voorop; de woningen zijn overwegend te nieuw en te goed van kwaliteit om hier de portefeuillebeleidsambities van kwaliteitsimpuls en differentiatie grootschalig door te voeren. Het portefeuillebeleid is in de Noordpolderbuurt vooral zichtbaar via het verkoopbeleid en de daarmee samenhangende samenstelling van de verkoopvijver.

5.4 Trudo

Algemene kenmerken van de corporatie

Trudo is een corporatie met rond 7.000 woningen in Eindhoven en directe omgeving. De woningen liggen voor ongeveer de helft in de zogeheten impulsbuurten in Eindhoven, die voor een belangrijk deel samenvallen met de herstructureringsbuurten.

Trudo (voluit Stichting Trudo) is in 1994 ontstaan uit een fusie tussen woningcorporatie Sint Trudo en het gemeentelijk woningbedrijf. Stichting

Trudo is eigenaar van al het vastgoed dat Trudo verhuurt en verkoopt. Binnen de Stichting vindt het vastgoedmanagement en het verhuren en beheren van dit vastgoed plaats. Alle nevenactiviteiten van Trudo zijn ondergebracht in de Trudo Holding BV. Het werkapparaat van Stichting Trudo bestaat uit een 'frontoffice', waartoe onder andere de woonwinkels behoren, en een 'backoffice', met verantwoordelijkheden op het gebied van beleid en ondersteuning (zie www.trudo.nl, geraadpleegd op 28 juli 2008). De afdeling Vastgoed behoort tot de 'backoffice' en kent drie onderdelen: Beleid, Beheer (vooral bezig met planmatig en dagelijks onderhoud) en Projectontwikkeling.

Portefeuillebeleid

Het beleid van Trudo is onder andere uiteengezet in haar beleidsdocument *De publieke zaak*, uitgegeven in 2006. Kernpunten hieruit met betrekking tot het portefeuillebeleid zijn de volgende.

- Trudo richt zich in eerste aanleg op huishoudens met een jaarinkomen tot € 40.000; Trudo wil 80% van de woningen (nieuw en bestaand, huur en koop) aan deze doelgroep toewijzen (blz. 20).
- Alleen als dit uit oogpunt van differentiatie in een project of wijk is gewenst, bedient Trudo hogere-inkomensklassen met middeldure woningen (koop-prijs tot € 250.000 of maandhuur tot maximale huurtoeslaggrens) (blz. 20).
- Trudo verhoogt de inspanningen voor het realiseren van woningen voor bijzondere doelgroepen (bijvoorbeeld personen met een lichamelijke beperking, ex-psychiatrische patiënten), zodat Trudo "hofleverancier" in de regio wordt (blz. 21).
- Trudo geeft invulling aan drie waarden die volgens haar door klanten belangrijk wordt gevonden, namelijk profijt, keuzevrijheid en zekerheid. Deze invulling vindt onder andere plaats door het product 'Slimmer Kopen' (waarover later meer), het vergroten van de zeggenschap over de binnenkant van de woning, en het aanbieden van de mogelijkheid de huur voor een meerjarige periode vast te zetten. Verder kunnen huurders onder bepaalde voorwaarden het recht op aankoop van de woning krijgen.
- Trudo wil innovatief zijn op het gebied van vastgoedproducten en diensten. Trudo streeft naar 10.000 woningen over ongeveer 20 jaar. Dit aantal is inclusief de woningen die onder een gebonden-verkoopregeling zijn of worden verkocht. Het aantal betekent een groei ten opzichte van nu. Wat de samenstelling van het bezit betreft wordt gestreefd naar een grotere variatie qua prijs en qua locaties. Dat betekent: relatief minder woningen in het centrum van Eindhoven, relatief meer in de regio of in 'groenstedelijke' gebieden en relatief meer hoogstedelijk wonen.

Verkoopbeleid

Een in het oog springend element uit het portefeuillebeleid is de verkoop van een groot deel van het woningbezit tegen een korting op de marktprijs. Hier-

bij heeft Trudo het recht van eerste aankoop als de woning weer vrij komt. De waardeontwikkeling in de tussenliggende periode wordt op dat moment volgens een vooraf afgesproken wijze tussen de eigenaar en Trudo verdeeld. Deze verkoopvorm, genaamd 'Slimmer Kopen', heeft Trudo zelf ontwikkeld en wordt nu in licentie aan andere partijen uitgegeven.

Trudo biedt ongeveer 80-90% van de vrijkomende woningen onder de 'Slimmer Kopen'-regeling aan. Trudo noemt als redenen voor een zodanig ver doorgevoerd verkoopbeleid het volgende.

- Trudo wil, zoals hierboven vermeld is, profijt, keuzevrijheid en zekerheid bieden: 'profijt' doordat kopers een woning naar verhouding goedkoop verwerven en aan vermogensopbouw doen, 'keuzevrijheid' doordat kopers het kortingspercentage op de marktprijs kunnen kiezen en als eigenaar grote vrijheid hebben hun woning naar eigen inzicht aan te passen, 'zekerheid' over de woonlasten omdat de hypotheekrente voor minstens tien jaar vastgezet wordt.
- De secundaire doelgroep (jaarinkomen ongeveer 20 tot 40 duizend euro) in Eindhoven is tamelijk groot, zelfs groter dan de primaire doelgroep van beleid (jaarinkomen tot ongeveer 20 duizend euro). Voor de secundaire doelgroep vindt Trudo de markt erg krap. Door te verkopen met korting wordt op deze situatie ingesprongen. Eerdere ervaringen met de 'profijt woning', de voorloper van 'Slimmer Kopen', hebben aangetoond dat aan een dergelijk product grote behoefte was.
- Als erfenis van het gemeentelijk woningbedrijf heeft Trudo een woningbezit met een overwegend matige kwaliteit. Mede daarom heeft Trudo een grote herstructureringsopgave. Deze is door de traditionele aanpak van sloop en vervangende nieuwbouw in de huursector vrijwel niet te betalen. Door (ook) woningen te verkopen wordt de herstructurering voor Trudo veel betaalbaarder.
- Verkoop van woningen leidt tot een qua inkomen gemengdere bevolkings-samenstelling en bevordert de leefbaarheid van de betreffende buurten.

Trudo kent drie vormen van verkoop:

1. traditionele vrije verkoop, tegen marktwaarde;
2. gebonden verkoop tegen tenminste 75% van de marktwaarde;³
3. gebonden verkoop tegen tenminste 50% van de marktwaarde.⁴

De laatste twee verkoopvormen maken deel uit van 'Slimmer Kopen'. Deze verkoopvormen worden in principe niet toegepast als de marktwaarde van de woning meer dan € 250.000 is, omdat woningen met een dergelijke prijs volgens Trudo minder aantrekkelijk zijn voor de secundaire doelgroep. Bovendien is Trudo van mening dat een korting onnodig is voor degenen die een

³ Kopers kunnen voor een hoger percentage kiezen. Bij verkoop is dan een groter deel van de waardeontwikkeling voor hen. In de praktijk wordt nauwelijks van deze mogelijkheid gebruik gemaakt.

⁴ Zie noot 3.

dergelijk dure woning kunnen betalen.

De woningen die tegen een korting van 50% op de marktwaarde worden verkocht, zijn in eerste instantie bestemd voor huishoudens uit de primaire doelgroep. Huishoudens met hoger inkomen kunnen ook deze woningen ook kopen, maar moeten dan 75% van de marktwaarde betalen. Het kortingspercentage is afhankelijk gesteld van de verhouding tussen de boekwaarde en de marktwaarde: woningen met 50% korting hebben een verhoudingsgewijs lage boekwaarde, waardoor de verkoopprijs meestal nog boven de boekwaarde ligt. Trudo streeft ernaar, dat 80% van de woningen die zij met korting verkoopt terecht komt bij de primaire of secundaire doelgroep.

Voordat de woningen te koop worden aangeboden, knapt Trudo het casco ervan op. Trudo wil hiermee tegengaan dat eigenaren binnen korte tijd met onderhoudskosten worden geconfronteerd en de woning om die reden zouden kunnen verwaarlozen. Met name die bouwdelen worden aangepakt waar binnen 10 jaar onderhoudsproblemen zijn te verwachten.

Om de eigenaren-bewoners in aanmerking te laten komen voor belastingaftrek van de hypotheekrente mag Trudo van de Belastingdienst geen aanvullende eisen stellen over het onderhoud van de woning. Een uitzondering is gemaakt voor woningen in kwetsbare wijken, wat neerkomt op 14% van de voor verkoop geplande woningen (Smeets e.a., 2009). Deze woningen worden om de drie jaar gekeurd op technische gebreken. De inspectiekosten zijn voor rekening van de eigenaar. Tevens is hij verplicht de in het inspectierapport opgenomen maatregelen op eigen kosten uit te voeren.

Naast de voor verkoop bestemde woningen houdt Trudo een aantal huurwoningen aan die in beginsel niet verkocht zullen worden. Het gaat om de volgende categorieën woningen:

- woningen voor specifieke doelgroepen (senioren, studenten, gehandicapten enz.);
- woningen waarover met externe partijen (bijvoorbeeld gemeenten) de afspraak is gemaakt dat deze blijvend in de verhuur gehouden worden.

Bij dit laatste moet gedacht worden aan afspraken over de woningdifferentiatie in nieuwbouwprojecten en over de herhuisvesting van bewoners uit gesloopte of te slopen woningen.

Trudo vertaalt haar portefeuillebeleid niet naar geografische eenheden, maar naar PMC's die hooguit gedeeltelijk locatiegebonden zijn. Trudo is bezig per PMC kwaliteitslabels te ontwikkelen, die leidend zullen moeten zijn voor het planmatig onderhoud. Deze labels waren tijdens het veldwerk voor dit onderzoek echter nog niet operationeel, zodat de PMC-indeling nog niet richtinggevend was voor het investeringsniveau. Wel is de PMC-indeling al van belang voor het verkoopbeleid. De volgende PMC's, met een aanduiding van het erbij behorende verkoopbeleid, worden onderscheiden:

- geïsoleerd bezit en woningen met een hoge huurprijs: vrije verkoop;
- 'profijtwonen' (middelgrote eengezinswoningen in goede buurten): 'Slim-

- mer Kopen' tegen 75% van de marktwaarde;
- 'ruim wonen' (grote eengezinswoningen in goede buurten): 'Slimmer Kopen' tegen 75% van de marktwaarde;
 - 'buurtwonen' (overwegend kleine eengezinswoningen in (voormalige) volksbuurten en (andere) mindere buurten): 'Slimmer Kopen' tegen 50% van de marktwaarde;
 - 'stadswonen' (appartementen nabij het stadscentrum): 'Slimmer Kopen' tegen 75% van de marktwaarde;
 - 'starterswonen' (appartementen in buitenwijken): 'Slimmer Kopen' tegen 50% van de marktwaarde;
 - 'loftwonen' (een specifieke groep woningen in voormalige Philips-complexen zoals de Lichttoren en Strijp-S): huur en koop;
 - 'klassiek huren' (woningen die blijvend worden verhuurd en dus niet voor verkoop in aanmerking komen).

Uit de beschrijving van de indeling is af te leiden, dat het type buurt, de woninggrootte en het woningtype – aspecten die ook voor een groot deel de doelgroep bepalen – voor een belangrijk deel bepalend zijn voor de PMC waartoe Trudo een woning rekent. Er zijn gevallen waarin woningen van eenzelfde type en in eenzelfde buurt tot verschillende PMC's behoren. Dit heeft dan meestal te maken met de grootte van de woning.

Procesmatige afstemming tussen portefeuillebeleid en investeringen

Anders dan bij verschillende andere in dit onderzoek opgenomen corporaties worden investeringsvoorstellen vanuit de organisatie niet getoetst door de beleidsafdeling: het onderdeel Beleid heeft een ontwikkelende en niet een toetsende rol. Toetsing vindt plaats door de directie zelf, aan de hand van bijvoorbeeld bedrijfsplan en meerjarenstrategie. Voor de grotere projecten is er een tweewekelijks 'strategisch projectenoverleg', waaraan onder andere de directie, de afdeling Financieel Beheer en, vanuit de afdeling Vastgoed, de onderdelen Beleid en Projectontwikkeling deelnemen. In dit overleg komen eventuele voorstellen tot wijzigingen op de investeringsplannen ter sprake. Besluiten over deze voorstellen kunnen in dit overleg genomen worden, met de aantekening dat formeel de directie beslist. Projectoverstijgende wijzigingen, bijvoorbeeld overwegingen om meer of juist minder in te zetten op renovatie in plaats van sloop, komen aan de orde in het kader van de interne nota Vastgoed, die jaarlijks wordt verversd. Het onderdeel Beleid treedt hierbij op als penvoerder, maar de voorbereiding vindt plaats met verschillende afdelingen en onderdelen.

Investeringen in Lakerlopen

Kenschets van buurt en corporatiebezit

Lakerlopen ligt op loopafstand ten oosten van het centrum van Eindhoven. De buurt is fasegewijs gebouwd vanaf de jaren 20; de woningen van Trudo in de-



ze buurt zijn gebouwd in 1944 of 1950. Laagbouw overheerst, wat aan het rustieke karakter van de buurt bijdraagt. Lakerlopen telde aan het begin van 2006 1.235 woningen (<http://statline.cbs.nl>), waarvan tweederde in de sociale-huursector. De buurt is voor het merendeel een woonwijk, maar ook zijn er andere functies, waarvan het winkelcentrum Haagdijk en het bedrijventerrein De Kade qua ruimtebeslag de belangrijkste zijn.

Beleidskader voor de aanpak van de buurt

De herstructurering van Lakerlopen vindt plaats in vier fasen, elk met betrekking tot een deelgebied binnen de buurt. Aanvankelijk was er een door de gemeente opgesteld plan voor de buurt, het *Toekomstplan Lakerlopen* uit 1999, dat voorzag in een drastische vernieuwing van de woningvoorraad via met name sloop en nieuwbouw. De aanpak van deelgebied A is volgens de uitgangspunten van dit plan afgerond, wat geresulteerd heeft in een volledig nieuw woningbestand met een modern aanzien. Voor deelgebied B had de gemeente ook een radicale ingreep gepland, met verscheidene flatgebouwen in een parkachtige omgeving als eindbeeld. Inmiddels was er echter zoveel weerstand onder bewoners tegen het *Toekomstplan* gerezen, dat besloten is om een nieuw plan te maken, dat het *Masterplan Lakerlopen* is gaan heten (zie voor aanvullende informatie bijvoorbeeld Edens, 2009). Dit plan is, anders dan het vorige, niet opgesteld door de gemeente, maar een stedenbouwkundig bureau. Op procesmatig gebied was het verschil met het *Toekomstplan* dat het *Masterplan* veel meer in overleg met partijen, vooral met de bewoners, tot stand gekomen is. Inhoudelijk is het verschil dat in het nieuwe plan veel minder is ingezet op de hoogconjunctuur en de bijbehorende stijging van de koopkracht en veel meer rekening is gehouden met de bestaande stedenbouwkundige opzet en het fysieke aanzien. Dit heeft ook geresulteerd in een aanzienlijk lager aantal te slopen woningen, vooral in deelgebied B.

Toen het *Toekomstplan Lakerlopen* terzijde werd geschoven, was dat voor Trudo een signaal dat goed afgewogen moest worden of Lakerlopen inderdaad



wel op de grondige wijze aangepakt moest worden als in dat plan was voorgesteld, zo stelt de projectmanager van Trudo voor de herstructurering in Lakerlopen in een gesprek voor dit onderzoek. Trudo wou daarom zich tijdens het opstellen van het huidige Masterplan erop bezinnen, of zij haar bezit wel massaal moest slopen. Trudo's ervaring met een eerdere herstructurering in een andere Eindhovense buurt leerde dat er terdege rekening gehouden moet worden met het bestaande karakter van de buurt. In Lakerlopen speelt dit ook, omdat het qua fysiek aanzien een aantrekkelijke buurt is, die bovendien door de bewoners wordt gewaardeerd. In het verleden was juist weinig uitgegaan van de historie van de aan te pakken buurten. Daarbij groeide de twijfel, of de voor Trudo belangrijke waarden profijt, keuzevrijheid en zekerheid voor de klant met nieuwbouw beter gerealiseerd kunnen worden dan met renovatie. Het inmiddels ontwikkelde 'Slimmer Kopen'-concept is volgens Trudo immers ook goed toepasbaar in de renovatie, mits het casco in orde is dan wel in orde wordt gebracht.

Het *Masterplan Lakerlopen* is verschenen in 2005 en is leidend voor de huidige herstructureringswerkzaamheden. Het plan beoogt het rustieke karakter van de buurt te bewaren. Ondanks dit accent op behoud is een transformatie naar een gemengde-inkomensbuurt één van de beleidsuitgangspunten voor het bouwprogramma gebleven. Een andere eigenschap van het nieuwe plan is dat er betere verbindingen tussen de afzonderlijke deelgebieden moeten komen, wat betekent dat sommige fysieke barrières geslecht moeten worden en dat aanpassingen in het stratenpatroon nodig is. Dit geldt vooral voor deelgebied B.

Investeringskeuzen per complex

De woningen van Trudo liggen in de deelgebieden B en D. Deelgebied D zal na 2010 worden geherstructureerd. Deelgebied B wordt momenteel aangepakt met de andere corporatie in de buurt. Voor deze herstructurering heeft Trudo 66 woningen gesloopt, hoofdzakelijk vanwege de slechte technische kwaliteit. De overgrote meerderheid van de andere 374 huizen in de deelgebieden B

en D zal onder de 'Slimmer Kopen'-regeling (met tot 50% korting) worden verkocht. Verder is het de bedoeling ook 70 van de 76 nieuw te bouwen woningen in deelgebied B onder deze regeling aan te bieden. Voor de nieuw te bouwen woningen in deelgebied D is nog niet bekend, of dit ook gaat gebeuren. Overigens is de nieuwbouw van 18 van de 76 genoemde woningen nog onzeker, omdat de hiervoor benodigde verwerving van eigendom moeizaam verloopt. De investeringskeuzen per complex zijn opgenomen in tabel A.7 in bijlage A.

De massale toepassing van het 'Slimmer Kopen'-concept in Lakerloperen komt voort uit de algemene beleidslijn van Trudo dat deze vorm van verkoop breed in haar woningportefeuille wordt toegepast. Trudo vindt in deze beleidslijn ondersteuning in de uitkomsten van een enquête onder de bewoners in Lakerloperen, waaruit gebleken is dat 30% van de huurders voor 'Slimmer Kopen' belangstelling heeft.

De meeste woningen die te koop worden aangeboden worden eerst gerenoveerd. In 2008 heeft Trudo een onderzoek afgerond naar de investeringen die voorafgaand aan het aanbieden onder de 'Slimmer Kopen'-regeling zouden moeten plaats vinden. In een deel van de buurt is sprake geweest van grondverzakkingen, die extra investeringen nodig maken. Deze verzakkingen komen vooral voor in aanbouwen van woningen. Trudo heeft na dit onderzoek besloten om een deel van de aanbouwen te vervangen en enkele andere herstelwerkzaamheden te verrichten alvorens de woningen in de verkoop worden gedaan.

Investerings in de Bennekel

Kenschets van buurt en corporatiebezit

Bennekel-West en -Oost (tezamen 'de Bennekel' genoemd) is een buurt in het zuid-westen van Eindhoven met woningen uit uiteenlopende bouwperiodes, met een nadruk op het tijdvak 1945-1969. De Bennekel (inclusief het buurtje Gagelbosch) telde op 1 januari 2005 2.723 woningen. Driekwart van de woningen was eengezinswoning. Tweederde van de woningen behoorde tot de huursector (<http://statline.cbs.nl> of www.eindhoven.nl).

Trudo heeft in de Bennekel twee complexen:

- een complex van ongeveer 230 eengezinswoningen, dat dateert uit de jaren 20, geheel liggend in Bennekel-Oost;
- een complex eengezinswoningen, liggend in zowel Bennekel-West als Bennekel-Oost, gebouwd in de jaren 30 en 50, waaruit in de loop van de jaren al veel woningen verkocht zijn en waar Trudo nog 90 woningen over heeft (stand op 11 december 2008).

Beleidskader voor de aanpak van de buurt

De Bennekel is al langere tijd een van de aangewezen aandachtsgebieden in Eindhoven. Momenteel behoort de Bennekel tot de 40 door het Ministerie van VROM aangewezen aandachtswijken voor stedelijke vernieuwing. Anders dan

in bijvoorbeeld Lakerlopen is er voor de Bennekel geen ‘masterplan’ voor de integrale aanpak van de buurt. Er is wel een wijkactieplan voor de buurt uit februari 2008, maar in dit plan staan geen fysieke, maar sociale en economische maatregelen centraal. Wel is er met de gemeente een overeenkomst, daterend van september 2007, over de vooral fysieke aanpak van het gebied waar het complex met de 230 woningen ligt. Deze overeenkomst gaat niet alleen over de woningen, maar ook over de directe woonomgeving (bijvoorbeeld binnenterreinen en achterpaden). Een belangrijk deel van het met deze overeenkomst gemoeide budget is gereserveerd voor groot onderhoud, een investering die aanvullend is op het regulier onderhoud en daar dus geen deel van uitmaakt.

Investeringskeuzen per complex⁵

Trudo wilde in 2000 het complex met 230 woningen uit de jaren 20 slopen, als onderdeel van een herstructureringsaanpak die de gehele gemeente Eindhoven bestreek. Op dit voornemen is Trudo in 2005 uit eigen beweging teruggekomen. Vier overwegingen hebben in deze koerswijziging een doorslaggevende rol gespeeld. Ten eerste is Trudo anders tegen sloop als zodanig gaan aankijken. De negatieve gevolgen voor het aantal goedkope woningen en de sociale samenhang in de buurt zijn zwaarder gaan wegen. Ten tweede heeft de opvatting terrein gewonnen, dat problemen met sloop eerder uit de wijk geëxporteerd dan opgelost worden, terwijl Trudo er juist voorstander van is om de problemen binnen de wijk zelf aan te pakken. Ten derde is het betreffende stuk grond slecht te herontwikkelen, omdat het niet zo groot is en bovendien in tweeën wordt gedeeld omdat te midden van het bezit van Trudo zich woningen van een andere corporatie bevinden, die behouden blijven. Ten vierde heeft in de koerswijziging ook gespeeld dat Trudo inmiddels de ‘Slimmer Kopen’-regeling heeft ontwikkeld, die de mogelijkheid verruimt om ‘welgesteldere’ huishoudens (jaarinkomen tot 40.000 euro) aan te trekken. De 230 woningen worden nu onder de ‘Slimmer Kopen’-regeling aangeboden of zullen dat worden. In het kader van het verkoopgereed maken van de woningen heeft Trudo het casco ervan opgeknapt.

De woningen in het complex met de nog 90 overgebleven huurwoningen worden al sinds de jaren 70 te koop aangeboden. Het gaat hier om onversneden (marktconforme) verkoop, dus geen verkoop onder de ‘Slimmer Kopen’-regeling. De overgrote meerderheid van de woningen is al verkocht, de overige woningen zullen ook verkocht worden. Trudo ziet geen aanleiding om op dit verkoopvoornemen terug te komen.

Op een braakliggend terrein, grenzend aan het complex van 230 woningen, wil Trudo nieuwbouw realiseren. Het plan is nog zacht en heeft nog geen con-

⁵ De investeringskeuzen per complex zijn opgenomen in tabel A.8 in blijage A.

crete vormen aangenomen, maar wellicht zal het geen woningen bevatten.

Verhouding van investeringskeuzen tot portefeuillebeleid

Het portefeuillebeleid van Trudo wordt in sterke mate vorm gegeven door het verkoopbeleid. Door de sterke oriëntatie op 'Slimmer Kopen', zowel in het beleid als op projectniveau, is er in veel gevallen een sterke overlap tussen de uitgangspunten in het portefeuillebeleid van Trudo en de argumentatie achter de investeringskeuzen. Daarnaast worden de investeringskeuzen, en dan met name de fasering van de investeringen, in belangrijke mate ingegeven door de in Eindhoven gevolgde wijkaanpak. Deze buurtgerichte vorm van stedelijke vernieuwing wordt zowel in Lakerloperen als de Bennekel toegepast, maar doet zich wat Trudo betreft in Lakerloperen nadrukkelijker gelden, omdat het daar om ingrijpendere fysieke ingrepen in de woningvoorraad gaat en er in de afgelopen jaren tot twee keer toe een integraal plan voor de herstructurering van deze buurt opgesteld is.

Trudo maakt geen gebruik van de in hoofdstuk 2 en 3 genoemde procesmodellen, methoden en technieken om het voorraadbeleid te vertalen naar investeringskeuzen op complex- of woningniveau. Zoals eerder is vermeld, komen de meeste woningen in aanmerking voor verkoop onder de 'Slimmer Kopen'-regeling. De uitzonderingen zijn met name te vinden bij de woningen waarvan het casco niet of alleen tegen zeer hoge kosten in orde te maken is en woningen waarvoor met één of meer externe partijen is afgesproken dat zij in de verhuur blijven. Welke woningen dat zijn, wordt niet via de in hoofdstuk 2 en 3 behandelde methoden, maar via technisch onderzoek en/of overleg bepaald. Daarnaast loopt er in de Bennekel nog een verkoopproject van vóór de invoering van de 'Slimmer Kopen'-regeling.

5.5 Volkshuisvesting Arnhem

Algemene kenmerken van de corporatie

Volkshuisvesting Arnhem, of voluit Stichting Volkshuisvesting Arnhem, is in 1992 ontstaan uit de gemeentelijke Centrale Woningstichting en een andere sociale verhuurder, namelijk de Vereniging Volkshuisvesting. Volkshuisvesting Arnhem heeft ongeveer 13.000 woningen (stand 31 december 2007), alle in de gemeente Arnhem. De woningen zijn qua ligging en bouwjaar in drieën te verdelen:

- in Arnhem-Noord, voornamelijk vooroorlogs;
- in Malburgen, voornamelijk gebouwd vlak na de oorlog (jaren 50);
- elders in Arnhem-Zuid, voornamelijk gebouwd vanaf de jaren 70.

Er is één hoofdvesting. Een deel van de klantprocessen is gebiedsgewijs georganiseerd (naar wijken en rayons). Zo zijn er kleine werkteams (opzichter, woonbemiddelaar) die voor een bepaald rayon werkzaam zijn. De bevoegdhe-

den van de wijkteams op het gebied van beleid zijn klein; beleid wordt hoofdzakelijk centraal ontwikkeld. Dit geldt ook voor het voorraadbeleid. Voor de wijk Malburgen, waar grootschalige herstructurering plaats vindt, is een projectorganisatie actief, die een belangrijk aandeel heeft in de voorraadontwikkeling in de wijk.

De organisatie van Volkshuisvesting Arnhem bestaat uit de afdelingen Directie, Wonen, Bedrijfsbeheer, Vastgoed en Strategie & Organisatie. Beleidsontwikkeling vindt in diverse afdelingen plaats, waarbij het zwaarste accent ligt op de afdeling Strategie & Organisatie. De uitvoering van onderhouds-, renovatie- en nieuwbouwprojecten valt onder de afdeling Vastgoed. Het voorraadbeleid wordt voorbereid en afgestemd door een permanente werkgroep 'Strategisch Voorraadbeleid' waarin managers van zowel de technische, de sociale als de onderzoeksdiscipline vertegenwoordigd zijn. De manager Strategie & Organisatie is voorzitter van deze werkgroep.

Portefeuillebeleid

De voor dit onderzoek ter zake doende portefeuilledoelstellingen van Volkshuisvesting Arnhem zijn opgenomen in de *Strategische Visie* uit 2001 (die onlangs is vernieuwd) en het *Ondernemingsplan 2003-2006*. De sociale taakstelling van de corporatie komt in deze documenten uitgebreid aan bod. Volkshuisvesting Arnhem wil naar eigen zeggen het accent leggen op de mens en niet zozeer op de stenen. Dit komt tot uitdrukking in haar speerpunten, waarvan met betrekking tot het voorraadbeleid de volgende de belangrijkste zijn:

- variatie en keuze: bieden van keuzevrijheid aan huidige en potentiële bewoners, onder andere door het 'te woon' aanbieden van grote delen van het woningbezit;
- wonen, welzijn en zorg: stevige inzet op de huisvesting van (groepen) woonconsumenten in speciale woonvormen, waarbij de bijzondere woonvormen zoveel mogelijk in de samenleving geïntegreerd worden;
- extra inzet voor de wijken met een sociaal-economische achterstand.

Volkshuisvesting Arnhem streeft ernaar dat minstens 70% (vroeger 75%) van haar woningen een huur heeft die bereikbaar is voor lage-inkomensgroepen. Met betrekking tot de realisatie van seniorenwoningen en woningen voor andere categorale doelgroepen zijn in het Ondernemingsplan enkele streefaantallen en percentages genoemd, die volgens een visitatierapport (Lensen, Oude Veldhuis & Groot, 2008) in sterk wisselende mate zijn gehaald. Op financieel gebied geldt een solvabiliteitseis van minstens 10%. Verder kiest Volkshuisvesting Arnhem ervoor om uitsluitend woningen te bezitten in de gemeente Arnhem. Regionale expansie is dus niet aan de orde.

Volkshuisvesting Arnhem heeft enkele jaren geleden het portefeuillebeleid uitgewerkt op drie onderdelen, namelijk het kwaliteitsbeleid, het verkoopbeleid en het huurbeleid. Voor het portefeuillebeleid zijn hier vooral de eerste twee van belang. Op elk van deze twee onderdelen wordt in het volgende ingegaan.

Kwaliteitsbeleid

In het kwaliteitsbeleid worden vier onderhoudsniveaus onderscheiden:

- basiskwaliteit: het reguliere onderhoudsniveau, waarop in beginsel alle woningen bij mutatie worden gebracht;
- wind- en waterdichtkwaliteit: een relatief sober kwaliteitsniveau, voor woningen met een korte restant-exploitatieduur;
- basis-minkwaliteit: voor woningen die Volkshuisvesting Arnhem goedkoop wil houden;
- basiskwaliteit voor onzelfstandige eenheden;
- basis-pluskwaliteit, waarbij de 'plus' per complex verschillend kan worden ingevuld.

Verkoopbeleid

Volkshuisvesting Arnhem laat bij een groot aantal woningen de keuze tussen huur en koop aan de bewoner of gegadigde over. In beginsel wordt elke vrijkomende woning 'te woon' aangeboden, maar er zijn drie belangrijke uitzonderingen:

- woningen met een verwachte restant-exploitatieduur van minder dan 30 jaar;
- woningen specifiek bestemd voor ouderen, studenten of speciale doelgroepen;
- woningen met een monumentenstatus.

In de praktijk komen bijna 7.000 woningen van Volkshuisvesting Arnhem in aanmerking om 'te woon' te worden aangeboden. Van deze woningen waren tot februari 2003 ongeveer 1.200 woningen al eerder te koop aangeboden. De resterende 5.800 woningen zijn verspreid over de periode 2003-2008 aan zittende bewoners te koop aangeboden. Overigens wordt nieuwbouw in beginsel niet 'te woon' aangeboden.

Als de gegadigde een 'te woon' aangeboden woning koopt, moet hij/zij die bij vertrek uit de woning het eerst aan Volkshuisvesting Arnhem te koop aanbieden. Volkshuisvesting Arnhem kan echter van terugkoop afzien. Voor de woningen die Volkshuisvesting Arnhem 'te woon' aanbiedt, onderscheidt zij met intentie tot terugkoop en zonder intentie tot terugkoop. Aan de hand van criteria is beleidsmatig vastgelegd, tot welke categorie de betreffende woningen behoren. Er geldt bijvoorbeeld geen intentie tot terugkoop bij geïsoleerd liggend bezit en in buurten of segmenten waar Volkshuisvesting Arnhem een verkleining van het aandeel huurwoningen nastreeft. Met name in zwakke wijken, zoals Malburgen, ziet Volkshuisvesting Arnhem in de regel af van terugkoop.

Vanaf 2004 heeft Volkshuisvesting Arnhem een zelf ontwikkelde 'bijdrage-regeling' gehanteerd, die sterk lijkt op de zogeheten 'Koopgarant'-regeling. Na een beleidsevaluatie in 2008 ruilt Volkshuisvesting vanaf 2009 de eigen 'bijdrage-regeling' in voor de landelijk verspreide 'Koopgarant'-regeling. (Voor nieuw-

bouw wordt deze regeling trouwens al sinds 2007 gehanteerd). Deze regeling lijkt op de 'Slimmer Kopen'-regeling (zie bij Trudo in paragraaf 5.4) in die zin dat eveneens wordt uitgegaan van korting op de marktwaarde en deling van de waardeontwikkeling tussen koper en corporatie bij terugkoop. Een verschil is dat onder de 'Koopgarant'-regeling de corporatie verplicht is de woning terug te kopen (Van Noordenne, 2006, blz. 18), zodat Volkshuisvesting Arnhem de woningen dus niet zonder intentie tot terugkoop kan verkopen. Bij Volkshuisvesting Arnhem gaat de korting overigens tot 25% van de marktwaarde. Naast Koopgarant neemt Volkshuisvesting Arnhem overigens ook deel aan een SEV-experiment met het concept 'Sociale Koop'.

Procesmatige afstemming tussen portefeuillebeleid en investeringen

Opzet portefeuillebeleid uit 2001

In 2001 is Volkshuisvesting Arnhem overgegaan op een nieuwe opzet van het voorraadbeleid. Grote verschillen met de tot dan toe gevolgde werkwijze zijn de gestructureerdere procedure van besluitvorming, de integrale doorlichting van het woningbezit en de geringere dominantie van technische factoren ten gunste van met name marktfactoren. Bij de ontwikkeling van dit voorraadbeleid is een stappenplan gehanteerd dat uit drie fasen bestaat:

1. diagnosefase;
2. doelstellingenfase;
3. beleidsfase.

In de *diagnosefase* wordt de uitgangssituatie in beeld gebracht. De volgende werkzaamheden worden in dat verband uitgevoerd:

- segmentatie: indeling van producten en klanten naar verschillende marktsegmenten;
- portfolioanalyse: overzicht maken van de prijs-kwaliteitverhouding van de complexen, mede met behulp van grafieken (bijvoorbeeld aantal ingestuurde woonbonnen per mutatie uitgezet tegen mutatiegraad);
- analyse van ontwikkelingen op de woningmarkt (landelijk, regionaal en lokaal);
- doorrekening van de gevolgen voor de bedrijfswaarde bij ongewijzigd beleid.

In de *doelstellingenfase* worden doelen opgesteld en uitgewerkt naar meetbare grootheden. Indertijd heeft Volkshuisvesting Arnhem enkele doelen op macro-niveau geformuleerd, zoals dat de solvabiliteit tenminste 10% moet zijn en dat het aandeel bereikbare woningen tenminste 75% moet zijn. Deze normen gelden trouwens nog steeds, al is het aandeel bereikbare woningen gewijzigd naar 70%.

In de *beleidsfase* worden per complex alternatieve strategieën opgesteld. Het geheel van strategieën wordt getoetst op zijn financiële en volkshuisvestelijke gevolgen. Op complexniveau worden beleidslabels gehanteerd met betrekking tot het kwaliteitsniveau van de woning, de huurprijsklasse, de doelgroep

aan wie de woning toegewezen dient te worden en de financiële constructie (denk bijvoorbeeld aan ‘huurvast’, de mogelijkheid om de huurprijs voor een aantal jaren vast te zetten).

Ervaringen met opzet uit 2001

Het bovengenoemde fasenmodel voor de ontwikkeling van het strategisch voorraadbeleid is uiteindelijk niet geheel doorlopen, omdat de beschikbare programmatuur niet toereikend was om de gewenste financiële doorrekening uit te voeren. Er is indertijd wel een ander programma aangeschaft, maar dat heeft deze problemen niet geheel weggenomen. Niettemin zijn er wel per complex labels geformuleerd.

Het labelen van de complexen is gebeurd met sterke inbreng vanuit de rayons. Volgens de voor het strategisch voorraadbeleid verantwoordelijke functionaris was de winst ten opzichte van de toestand tot dan toe, dat de complexen vanuit verschillende disciplines gebundeld zijn gezien en aldus na een integrale afweging tot een label is besloten. Daartegenover staat, dat het labelen heeft gewerkt als het samenstellen van een wensenlijstje, wat een te groot beslag op het budget gelegd heeft. Er is sprake geweest van “optimalisering op complexniveau” (zoals deze medewerker het uitdrukte), met onvoldoende aandacht voor de functie van de complexen binnen de grotere kaders. Mede om deze aandacht te vergroten is een portefeuillebeleid opgesteld dat rust op de drie hierboven genoemde pijlers kwaliteitsbeleid, huurbeleid en verkoopbeleid. Hier is dus uiteindelijk (aanvullend) portefeuillebeleid opgesteld nadat eerder al complexlabeling plaats gevonden had. Er is een visie op de stad en een visie op de wijken gemaakt. Op basis van dit laatste zijn wijkvisies ontwikkeld.

Wijkvisies

In de laatste jaren is het voorraadbeleid van Volkshuisvesting Arnhem steeds meer wijkgeoriënteerd. Het “in balans” brengen of houden van wijken speelt daarin een wezenlijke rol. Volkshuisvesting Arnhem schrijft hier zelf over: “De ene wijk heeft meer aandacht nodig dan de andere. Daar waar nodig is om de balans te versterken of te behouden geven we sturing. Dat is per wijk zeer verschillend” (www.volkshuisvesting.nl, geraadpleegd op 20 augustus 2008). Volkshuisvesting Arnhem onderscheidt in dit verband drie typen wijken:

- ‘wijken uit balans’: zwakke wijken die extra aandacht en investeringen behoeven (bijvoorbeeld de herstructureringswijken Malburgen en Presikhaaf);
- ‘balanswijken’: wijken die in sociaal-economisch opzicht in balans zijn;
- ‘wijken uit balans positief’: wijken met veel koopkrachtige huishoudens, wijken die, in de woorden van één van de geïnterviewden, “tegen een stootje kunnen”. In deze wijken wordt gestreefd naar toevoeging van sociale-huurwoningen en woningen voor bijzondere doelgroepen.

De keuze tot welke categorie een wijk of buurt behoort wordt voornamelijk ingegeven door de kennis en ervaring van beleidsmakers en in de betreffende wijk actieve medewerkers van Volkshuisvesting Arnhem. Harde criteria voor de keuze worden niet gebruikt, al wordt de genoemde kennis en ervaring wel getoetst aan de hand van documentatie (waaronder statistieken) over het betreffende gebied.

Volkshuisvesting Arnhem heeft inmiddels voor alle wijken wijkvisies opgesteld (zie Jaarverslag 2007, blz. 16). Bij een dergelijke visie moet niet gedacht worden aan een lijvige nota, maar aan een notitie van ongeveer vijf bladzijden. De wijkvisies zijn volgens een vaste opbouw geschreven om onderlinge vergelijking en integratie op portefeuilleniveau te vergemakkelijken. Op wijkniveau is geen toetsingskader geformuleerd. Wel monden de wijkvisies uit in doelstellingen/strategieën, zoals: extra onderhoud aan de omgeving plegen, instroom van hogere-inkomensgroepen stimuleren, gebonden verkochte woningen bij wederverkoop wel of niet terugkopen. Voor elk van de doelen wordt of is intern een probleemeigenaar aangewezen. Deze vult een vaststaand schema in, waarin de kosten en effecten van de voorgenomen maatregelen in beeld wordt gebracht. Dit schema vormt inbreng in het 'SVB-overleg' binnen Volkshuisvesting Arnhem en levert tevens informatie om de (extra) kosten op portefeuilleniveau door te rekenen. Het gaat hier overigens om additionele kosten; de oorspronkelijk met het strategisch voorraadbeleid gemoeide kosten zijn al eerder doorgerekend.

Aan de hand van de wijkvisie worden de eerder in het kader van het strategisch voorraadbeleid voorgenomen investeringen tegen het licht gehouden. Voor zover dit tot andere investeringskeuzen heeft geleid, liggen de verschuivingen vooral op het gebied van de exploitatiestrategieën (doorexploiteren zonder verdere investering, investeren of afstoten bij mutatie). Huurprijsaanpassing is in beperkte mate voorgekomen. Als echter bijvoorbeeld blijkt, dat in een wijk bij ongewijzigd beleid na mutatie geen (eengezins)woningen in het bereikbare segment zouden overblijven, kan Volkshuisvesting Arnhem een huurverlaging doorvoeren, zodat de betreffende woningen bereikbaar blijven voor mensen met lagere inkomens. In Malburgen-West en het Spijkerkwartier zijn op basis van de wijkvisies geen complexstrategieën gewijzigd. In Malburgen-West worden de doelen van de wijkvisie vooral bereikt door de herstructureringsopgave die al bepaald was. Er zijn wel wijzigingen in het Spijkerkwartier, maar deze hebben niet te maken met overwegingen in de wijkvisie voor dit gebied (zie tabel A.10 in bijlage A).

Toetsing van investeringen

Investeringsvoorstellen vanuit organisatie, dus ook voorstellen tot wijziging van eerdere voornemens, worden met advies van de werkgroep Strategisch Voorraadbeleid ingebracht in het Managementteam en aldaar besproken. De directeur neemt uiteindelijk de beslissing, gehoord hebbende het Manage-



mentteam. Een belangrijke plaats in het toetsingskader nemen de begrippen klantwaarde, maatschappelijke waarde (waaronder de afspraken met de gemeente) en de waarde voor het bedrijf (hier: de corporatie) in.

Investerings in Malburgen-West

Kenschets van buurt en corporatiebezit

Malburgen-West maakt deel uit van de wijk Malburgen, die rond 7.400 woningen telt, grotendeels uit de jaren 50. De woningen van Volkshuisvesting Arnhem in Malburgen zijn eveneens hoofdzakelijk in dit decennium gebouwd. Malburgen is de eerste grote stadsuitbreiding van Arnhem ten zuiden van de Rijn. Volgens de oorspronkelijke ontwerpen uit de jaren 30 zou de wijk in sterke mate het karakter van een tuinstad moeten krijgen, maar vlak na de Tweede Wereldoorlog zijn de plannen vanwege de woningnood (mede als gevolg van oorlogsschade) en vanwege de beperkte financiële middelen aanzienlijk versoerd. 60% van de woningvoorraad in Malburgen bestaat op het ogenblik uit tamelijk goedkope en kleine flatwoningen. Malburgen-West had op 1 januari 2007 1.629 woningen, waarvan 68% in de huursector. Van alle woningen in Malburgen-West was toen 51% in handen van Volkshuisvesting Arnhem, de enige sociale verhuurder in de buurt (www.arnhem.nl, geraadpleegd op 26 augustus 2008).

Beleidskader voor de aanpak van de buurt

Omdat de positie van Malburgen op de woningmarkt sterk is verslechterd, is een stedelijk-vernieuwingsplan opgesteld, dat is uitgebracht in 1996. Dit plan viel bij de inwoners van Malburgen niet in goede aarde: zij vonden dat het plan te radicaal was en geen recht deed aan de geschiedenis van de wijk. Naar aanleiding van het verzet van de bewoners hebben de gemeente en Volkshuisvesting Arnhem een ander plan gemaakt, getiteld *Malburgen vernieuwt*, dat in

2002 is gepubliceerd. Dit plan is met een grotere inbreng van de bewoners tot stand gekomen en is uitgangspunt geweest voor de huidige herstructurering van het stadsdeel.

Binnen Malburgen is een zekere voorrang verleend aan Malburgen-West, dat als de buurt wordt gezien waar de leefbaarheidsproblemen het dringendst om een aanpak vragen. In de door Volkshuisvesting Arnhem opgestelde en in 2006 vastgestelde wijkvisie wordt de buurt geclassificeerd als 'uit balans'. Aan het begin van 2004, voordat de eerste woningen gesloopt werden, had deze wijk 1.700 woningen (<http://statline.cbs.nl>).

De belangrijkste uitgangspunten voor de herstructurering in Malburgen-West zijn de volgende.

- **Architectonisch:** onderscheiden zijn traditionele, ingetogen moderne en expressief moderne (woning)bouw. Afhankelijk van het type locatie wordt voor een van de drie vormen gekozen.
- **Stedenbouwkundig:** 'vertuindorpen' en ook 'verparken' zijn hier de sleutelwoorden. Onder 'vertuindorpen' wordt het herstel van het oorspronkelijke tuindorpkarakter verstaan, onder 'verparken' de verbetering van de bereikbaarheid en de toegankelijkheid van het groen in en om de wijk. Op sommige locaties is 'verstedelijken' aan de orde: de versterking van de relatie met de rest van de stad, met name de binnenstad en de rivier. Het 'vertuindorpen'; heeft overigens niet zozeer betrekking op de woningen, maar op de straten: Malburgen kent verschillende brede straten, waar voldoende ruimte is voor rijen bomen.
- **Eigendomsverhouding:** 80% van de nieuwbouw dient verkocht te worden, 20% verhuurd. Voor deze percentages is gekozen om het gemiddelde voor heel Malburgen op 50%-50% te brengen.
- **Bevolkingssamenstelling:** gestreefd wordt naar een qua inkomen gemengdere bevolkingssamenstelling. De terugkeer van huishoudens die door de herstructurering hun woning moeten verlaten heeft geen prioriteit. De herhuisvesting van deze huishoudens is uiteraard wel een belangrijk aandachtspunt, maar deze herhuisvesting hoeft niet per se binnen de wijk plaats te vinden.
- **Voorzieningen:** Volkshuisvesting Arnhem draagt niet alleen bij aan de realisatie van woningen, maar ook aan de realisatie van sommige voorzieningen, zoals een deel van de groenvoorzieningen en een deel van de infrastructuur.
- **Financiën:** met de gemeente Arnhem is voor de start van de herstructurering in Malburgen een financieel kader voor grond- en bouwexploitatie afgesproken. Voor de herstructurering van Malburgen heeft Volkshuisvesting Arnhem onrendabele investeringen ingeboekt. De investeringsplannen worden getoetst door Planning & Control (onderdeel van de afdeling Bedrijfsbeheer), die op het punt van financiën de directie van Volkshuisvesting Arnhem adviseert.



Investeringskeuzen per complex

De investeringen van Volkshuisvesting Arnhem in de woningvoorraad in Malburgen-West zijn een mengsel van consolidatie, renovatie, samenvoeging, verkoop en sloop. Een overzicht per complex is te vinden in tabel A.9 in bijlage A. De te slopen of inmiddels gesloopte woningen zijn overwegend woningen (geveest) met een betrekkelijk slechte marktpositie. Daarnaast zijn ook woningen gesloopt om ruimte te geven voor tamelijk ingrijpende wijzigingen in de stedenbouwkundige structuur van de buurt. Op verschillende plekken in de buurt maakt groen plaats voor bebouwing en omgekeerd. Tevens worden er woningen gesloopt in het kader van een door de gemeente uitgevoerd project om de verkeersader naar Nijmegen een ander aanzien te geven. In totaal worden in Malburgen-West 535 woningen gesloopt, waarvan 192 in verband met de aanpak van de verkeersader. De nieuwbouw omvat ongeveer 800 woningen, waarvan 80% in de koopsector.

Ondanks de blijvende geldigheid van het ontwikkelingsplan *Malburgen vernieuwt* zijn er op onderdelen wijzigingen in de woningdifferentiatie en de stedenbouwkundige plannen. Een voorbeeld is de verhouding tussen huur- en koopwoningen. Volkshuisvesting Arnhem wenst, teneinde Malburgen-West in sociaal-economisch opzicht 'in balans' te brengen, de realisatie van middeldure en dure koopwoningen. In een als slecht bekend staande wijk als Malburgen is het echter lastig een koopkrachtige bevolking aan te trekken. Twee projecten met middeldure koopwoningen zijn om deze reden alsnog eveneens te huur aangeboden. Verder is de realisatie van een locatie met verhoudingsgewijs goedkope koopwoningen naar voren geschoven en de realisatie van een andere locatie met duurdere koopwoningen naar achteren, in de hoop en verwachting dat de verkoop van deze woningen later, met de verbetering van de wijk zal aantrekken. Een ander voorbeeld is de herlabeling als gevolg van de introductie van 'te woon'. Sommige complexen die in 2002 nog gelabeld waren om hetzij aan te houden hetzij te verkopen zijn later 'te woon' aangeboden.

Een ander punt dat de aanpak van de herstructurering kan beïnvloeden is de ontwikkeling van de aan Malburgen grenzende Dijkzone. Voor Volkshuisvesting Arnhem is deze ontwikkeling mede van belang om de herstructurering te kunnen bekostigen. Het doorgaan van de plannen is echter lang onzeker geweest, omdat zij omstreden zijn. Bij het afblazen ervan zou Volkshuisvesting Arnhem zich moeten beraden op stappen om voor zich de herstructurering van Malburgen betaalbaar te houden. In 2008 is overeenstemming met bewoners bereikt over de plaats van de geplande appartemententorens aan de dijk. Ook de gemeente is op hoofdlijnen akkoord. Definitieve besluitvorming moet nog plaats vinden. Eén van de torens wordt in de huursector gerealiseerd.

Investerings in het Spijkerkwartier

Kenschets van buurt en corporatiebezit

Het Spijkerkwartier grenst aan de oostkant van het centrum. Het is een buurt met een belangrijke woon- en werkfunctie, met veel winkels, bedrijven en andere voorzieningen. De wijk kent een hoge bebouwingsdichtheid, waardoor hij een stenig karakter heeft. Er is weinig groen. Bijna 40% van de woningvoorraad is voor 1906 gebouwd. De rest van de woningen dateert van na de Tweede Wereldoorlog, vooral van na 1980 (stadsvernieuwing/vervangende nieuwbouw) (overgenomen uit *Wijkvisie Spijkerkwartier*, door Volkshuisvesting Arnhem opgesteld en in 2007 vastgesteld). De buurt telde op 1 januari 2007 2.787 woningen, waarvan 69% in de huursector (www.arnhem.nl, geraadpleegd op 22 augustus 2008).

Beleidskader voor de aanpak van de buurt

Volkshuisvesting Arnhem geeft in haar *Wijkvisie Spijkerkwartier* aan, dat zij beoogt er de fysieke en sociale leefbaarheid te vergroten. Gekwantificeerd is deze doelstelling niet; in een interview geeft een medewerker van Volkshuisvesting Arnhem in dit verband aan, dat vooral de richting belangrijk is waarin de wijk zich zal ontwikkelen.

In de wijkvisie worden binnen het Spijkerkwartier drie subbuurten onderscheiden, namelijk de Spijkerbuurt, de Boulevardwijk en het gebied rondom de Hommelstraat. De Spijkerbuurt en de Boulevardwijk zijn als woongebied zeer in trek. Dit geldt in veel mindere mate voor de Hommelstraat en omgeving, die volgens de wijkvisie naar verhouding veel te maken heeft met drugs-overlast. Met name vanwege de matige leefbaarheid typeert Volkshuisvesting Arnhem dit gebied als een buurt 'uit balans', terwijl de andere twee subbuurten als 'in balans' geclassificeerd worden. Door aankoop van panden probeert Volkshuisvesting Arnhem de branchering in de Hommelstraat en omgeving te wijzigen. Als voldoende vertrouwen is in de (nieuwe) huurder van het pand, kan deze het kopen.

Investeringskeuzen per complex

Volkshuisvesting Arnhem heeft geen ingrijpende fysieke ingrepen in haar woningbezit in petto. Wel biedt zij vrijwel al haar woningen aan zittende huurders te koop aan. Bij mutatie wordt een deel te koop en een deel 'te woon' aangeboden. Volkshuisvesting Arnhem is van mening dat delen van de buurt, met name in de Spijkerbuurt en de Boulevardwijk, qua marktpositie en leefbaarheid sterk genoeg zijn om zonder de aanwezigheid van Volkshuisvesting Arnhem verder te kunnen. In tabel A.10 in bijlage A zijn per complex de investeringskeuzen van Volkshuisvesting Arnhem aangegeven.

Een afzonderlijke vermelding verdient het denken over de aanpak van het seniorencomplex Tuinpoort. Aanvankelijk zou het complex alleen worden opgewaarderd, maar naar aanleiding van signalen vanuit in de wijk werkzame medewerkers is het idee ontstaan om het complex beter geschikt te maken voor senioren, voor wie dit complex immers specifiek bestemd was. Vervolgens is naar aanleiding van dit idee een corporatiebreed beleid uitgezet om alle seniorenwoningen levensloopbestendig te maken. Als gevolg hiervan wordt het complex niet alleen opgewaarderd, maar ook 'opgeplust'. Overigens is het complex Tuinpoort nadien, in 2008, overgegaan in handen van een in de huisvesting van senioren gespecialiseerde organisatie, in het kader van een bredere uitruil.

Verhouding van investeringskeuzen tot portefeuillebeleid

In het kader van het opzetten van een portefeuillebeleid heeft Volkshuisvesting Arnhem alle complexen integraal doorgenomen, wat als een stap vooruit ten opzichte van de tot dan toe meer partiële besluitvorming wordt gezien. Naar aanleiding van deze integrale doorlichting is echter gebleken, dat het portefeuillebeleid ontoereikend was als toetsingskader voor de voorgenomen investeringen op complexniveau; eerder bepaalden de complexinvesteringen het portefeuillebeleid dan dat het portefeuillebeleid een richtsnoer vormde voor de investeringskeuzen. Volkshuisvesting Arnhem heeft nadien het toetsingskader en zodoende ook het portefeuillebeleid verder ontwikkeld. Verder zijn het 'te woon'-concept en verkoopmogelijkheden met terugkooprecht geïntroduceerd.

Een ander voorbeeld waarin overwegingen op complexniveau hebben geleid tot een verdere ontwikkeling van het voorraadbeleid op een hoger schaalniveau is het seniorencomplex Tuinpoort in het Spijkerkwartier. Hier is naar aanleiding van de wens om het complex geschikter te maken voor senioren een brede inventarisatie gehouden om te bezien welke complexen nog meer voor een dergelijke ingreep in aanmerking zouden kunnen komen. Ook hier zien we dat niet het hogere niveau bepaalt wat er op het lagere niveau moet gebeuren, maar dat eerder het omgekeerde het geval is.

In de afgelopen jaren voert Volkshuisvesting Arnhem een wijkgeoriënteerd voorraadbeleid, waarin wijken worden ingedeeld op grond van sociaal-eco-

nomische achterstand van de er wonende bevolking. Deze indeling is mede bepalend voor de aard en de omvang van de investeringen, overigens zonder deze omvang a priori te kwantificeren. Wel kwantitatief zijn de uitgangspunten dat Volkshuisvesting Arnhem minstens 70% van haar woningen bereikbaar houdt voor lage-inkomensgroepen en de solvabiliteit minstens 10% moet bedragen. Uit het onderzoek in Malburgen-West en het Spijkerkwartier is echter niet naar voren gekomen, dat deze twee randvoorwaarden knellend zijn geweest voor de investeringskeuzen ten aanzien van de complexen aldaar. In Malburgen-West, waarin de investeringskeuzen sterk bepaald worden door de herstructureringsplannen die voor Malburgen als geheel vastgesteld zijn, zijn de uitgangspunten op wijkniveau, met name het streven naar 50% koopwoningen, van meer gewicht.

5.6 Waterweg Wonen

Algemene kenmerken van de corporatie

Waterweg Wonen is een corporatie met ongeveer 13.000 woningen, alle in de gemeente Vlaardingen. Een aanzienlijk deel van het woningbezit ligt in herstructureringswijken.

Het beleid wordt hoofdzakelijk centraal ontwikkeld, bij de afdeling Beleid en Ontwikkeling. Dit geldt ook voor het voorraadbeleid. Voor elk van de herstructureringsbuurten Holy-Zuidoost en Babberspolder-Oost is een gebiedsgerichte projectorganisatie actief, die een belangrijk aandeel heeft in de voorraadontwikkeling in de wijk. Deze projectorganisaties hebben een zelfstandige taak binnen de organisatie van Waterweg Wonen, maar formeel behoren de procesmanagers die deze projectorganisaties aansturen tot de afdeling Beleid en Ontwikkeling en zijn de andere medewerkers grotendeels vanuit de lijnafdelingen gedetacheerd. Daarnaast is er de afdeling Techniek en Projecten, die onder andere verantwoordelijk is voor de uitvoering van de nieuwbouw- en renovatieprojecten.

Portefeuillebeleid

Waterweg Wonen stelt jaarlijks een strategisch-voorraadbeleidsplan op, waarin zowel enkele uitgangspunten op portefeuilleniveau als de investeringsvoornemens op complexniveau staan. Het plan wordt zowel van bovenop als van onderop gevoed.

De voeding van bovenop bestaat uit een aantal beleidsuitgangspunten, die mede dienen om de voorlopige investeringsplannen te toetsen. Een voorbeeld van een beleidsuitgangspunt is het behoud van een minimum-aantal sociale-huurwoningen (momenteel 9.800, zijnde 5.775 vermenigvuldigd met een 'scheefheidsfactor' van 1,7). Daarnaast zijn er toetsstenen voor het aantal minimaal aan te houden passende woningen voor diverse doelgroepen (gezin-

nen, jongeren, minder validen). Een uitgangspunt van geheel andere aard is dat Waterweg Wonen zijn werkgebied binnen de grenzen van de gemeente Vlaardingen houdt.

De beleidsuitgangspunten komen voort uit eigen ambities van Waterweg Wonen (al dan niet ondersteund door marktonderzoek en andere analyses) en visieontwikkeling samen met de gemeente over wat met de stad, wijken en complexen te doen. Waterweg Wonen streeft consensus na met de gemeentelijke visie op de ontwikkeling van Vlaardingen, en stemt zijn eigen ambities dus steeds met die van de gemeente af. Dit wordt vastgelegd in prestatieafspraken. In de vorige raadsperiode stond het College van B&W terughoudend tegenover de sloop van woningen en moest Waterweg Wonen de uitvoering van de herstructurering temperen. Met het huidige, in dit opzicht minder terughoudende College is dat anders. Het maken van een kwaliteitsslag in de woningvoorraad en het doorbreken van eenzijdig uit goedkope, gestapelde huurwoningen samengestelde wijken staan nu voorop.

De voeding van onderop bestaat uit de investeringsvoornemens ten aanzien van de wijken en complexen. Voor de herstructureringsbuurten worden deze aangeleverd door de aldaar werkzame projectorganisaties. Vanuit de andere buurten komt de inbreng vanuit de accountmedewerkers.

Kwaliteitsniveaus

In het strategisch voorraadbeleid van 2002 werden drie woonconcepten gehanteerd voor het aan te houden bezit, namelijk 'klassiek wonen' (met accent op basiskwaliteit en bescheiden huur), 'zorgeloos wonen' (met accent op wonen en zorg) en 'ruimte voor vrijheid' (met accent op zelfwerkzaamheid in de woning). Deze woonconcepten zijn verlaten, want zij bleken in de praktijk niet aan te slaan. De medewerkers die ermee moesten werken vonden met name de abstractie van de concepten te lastig om mee te werken. Daarna is een indeling in vier kwaliteitsklassen opgesteld, met de volgende niveaus:

- 0: vergelijkbaar met 'wind- en waterdicht' (voor op korte termijn te slopen woningen);
- 1: instandhoudingsniveau (bijvoorbeeld voor toekomstig (10 tot 15 jaar) te slopen woningen);
- 2: standaardkwaliteit bestaande bouw;
- 3: nieuwbouwkwaliteit.

Elk van de kwaliteitsniveaus bevat een lijst kwaliteitsaspecten waaraan de woning moet voldoen. Na discussies met huurders over de minimaal benodigde kwaliteit van woningen die nog minstens 10 jaar mee moeten, is het uitrustingsniveau van klasse 1 steeds hoger komen te liggen, tot het nagenoeg gelijk was aan dat van klasse 2. Daarom zijn de klassen 1 en 2 samengevoegd tot één standaardklasse. Sindsdien zijn er dus drie klassen; een minimum-, een standaard- en een nieuwbouwkwaliteitsklasse. Het is de bedoeling dat over 10 jaar alle woningen, met uitzondering van de dan te slopen woningen,

aan minstens het standaardkwaliteitsniveau voldoen.

Bij zowel het standaardkwaliteitsniveau als het nieuwbouwkwaliteitsniveau zijn de woningen onder te verdelen in woningen met een “seniorenpakket” (voorzieningen/aanpassingen voor ouderen/mindervaliden) en woningen zonder een dergelijk pakket. Verder is er binnen de klassen enig maatwerk mogelijk, doordat gekozen kan worden voor enkele aanvullende verbeteringsingrepen, bijvoorbeeld om de levensduur van de woning te verlengen of om de woning voor een specifieke doelgroep geschikt te maken.

De afdeling Beleid en Ontwikkeling stelt zich op het standpunt dat deze lijst als uitgangspunt bij investeringsprojecten moet dienen, maar dat de lijst geen dictaat hoeft te zijn. Er moeten echter wel zwaarwegende redenen zijn om van de lijst af te wijken. In de projectcyclus worden eventuele afwijkingen op vaste momenten (voorlopig ontwerp, definitief ontwerp) door de projectleiders teruggekoppeld aan Beleid en Ontwikkeling. Deze afdeling adviseert dan en vraagt zo nodig een nieuw directiebesluit.

Verkoopbeleid

Waterweg Wonen heeft een deel van zijn woningen in de verkoop gezet. De selectie van deze woningen is met name gebaseerd op de verkoopbaarheid en de bijdrage aan een gemengde wijk qua eigendomsverhouding. Verder is erop gelet dat geen woningen worden verkocht in wijken die nu of in de toekomst (waarschijnlijk) voor herstructurering in aanmerking komen. De te verkopen woningen zijn zowel eengezinswoningen als appartementen. Ongeveer 1.600 woningen, waarvan rond de helft eengezinswoningen, zijn in de verkoop gezet.

Bijna de helft van de te verkopen woningen (waaronder alle nog resterende 600 eengezinswoningen met een verkooplabel) worden onder de Koopgarantregeling aangeboden. Dit betekent dat de koper tegen een korting op de marktprijs de woning kan verkrijgen. Daartegenover staat, dat deze koper te zijner tijd de woning aan Waterweg Wonen moet terugverkopen en dat de tussentijdse waardeontwikkeling met Waterweg Wonen wordt gedeeld. Ook wordt een klein deel van de woningen ‘te woon’ aangeboden (pilot), waarbij de klant zelf kan kiezen tussen huren, kopen of een Koopgarantconstructie. De uitkomsten van de eerste pilot zijn voor Waterweg Wonen overigens aanleiding geweest het concept breder toe te passen.

Procesmatige afstemming tussen portefeuillebeleid en investeringen

Binnen Waterweg Wonen is de afdeling Beleid en Ontwikkeling om beleid te ontwikkelen en investeringsvoornemens aan de vastgestelde beleidsuitgangspunten te toetsen. Vanuit deze verantwoordelijkheid maakt de afdeling Beleid en Ontwikkeling per herstructureringswijk een wijkvisie, die als het ware meegegeven wordt aan de voor de betreffende wijk aangestelde procesmanager. Deze procesmanager rapporteert aan de afdeling Beleid en Ontwikkeling de eventuele wijzigingen ten opzichte van de eerdere plannen in het stra-

tegisch voorraadbeleid. Deze wijzigingen worden verzameld en in een vroeg stadium van de totstandkoming van een nieuw strategisch-voorraadbeleidsplan in het Managementteam van Waterweg Wonen behandeld teneinde richting te geven aan het opstellen van dit plan.

De werkwijze waarbij de beleidsafdeling 'van bovenaf' aan de procesmanager de uitgangspunten van de wijkaanpak meegeeft is niet in alle gevallen gevolgd. In Holy-Zuidoost is gekozen voor een werkwijze van onderop: hier is op initiatief van Waterweg Wonen met de bewonersorganisaties een plan opgesteld dat vervolgens in het portefeuillebeleid is opgenomen. Vanuit Waterweg Wonen wordt als reden voor deze werkwijze aangegeven, dat het meer dan anders nodig was om bij de bewoners draagvlak voor de vernieuwing van hun buurt te verkrijgen, omdat de gemeente destijds afwijzend tegenover drastische fysieke ingrepen in de buurt stond en instemming van de bewoners een belangrijke factor is om voor dergelijke ingrepen politieke steun te verwerven.

Om de interne afstemming tussen het portefeuilleniveau en het wijkniveau (verder) te bevorderen is Waterweg Wonen gestart met interne zogeheten gebiedsoverleggen, waaraan personeel uit alle geledingen van deze corporatie deelneemt. Voor elk deel van de stad waarvoor in het woningbezit van Waterweg Wonen beheer en planmatig onderhoud de boventoon voeren is er een dergelijk overleg. (Holy-Zuidoost valt buiten deze gebieden omdat daar renovatie en/of sloop een voornamelijk rol spelen.) Dit overleg wordt doorgaans getrokken door een lid van het Managementteam of een procesmanager. In het overleg worden als onderdeel van de totstandkoming van het strategisch voorraadbeleid alle labels en beleid op hoofdlijnen op complexniveau met het in de wijken werkzame personeel van Waterweg Wonen doorgenomen. Dit kan op complexniveau tot voorstellen voor strategie- of beleidsveranderingen leiden. Het gebiedsoverleg is daarmee een belangrijke bouwsteen geworden voor de actualisatie van het voorraadbeleid.

Investerings in Holy-Zuidoost

Kenschets van buurt en corporatiebezit

Holy-Zuidoost is buurt met om en nabij 2.000 woningen, voornamelijk gebouwd tussen 1965 en 1972. Ongeveer 90% van de woningen valt in de huursector. 1.865 woningen zijn in handen van Waterweg Wonen. Het woningbestand is een mix van eengezinswoningen, woningen in flatgebouwen zonder lift en woningen in hoogbouwflats met lift. Kenmerkend voor de buurt is een rechthoekig stratenpatroon, met diverse groenstroken tussen de bebouwing.

Beleidskader voor de aanpak van de buurt

Het vernieuwingsplan voor Holy-Zuidoost heeft een sterke inbreng gehad vanuit de bewonersorganisaties in de buurt. Er is niet gewerkt vanuit een vooraf opgestelde wijkvisie (een dergelijk plan is pas later opgesteld), maar veel meer is per complex gewerkt. Waterweg Wonen voelde rond het jaar 2000



de urgentie om de wijk aan te pakken teneinde die een kwaliteitsslag te geven en die daarmee voor (verder) afglijden te behoeden. De benoeming door Waterweg Wonen van Holy-Zuidoost tot stedelijk-vernieuwingsgebied in 2001 kan gezien worden als aftrap voor het vernieuwingsproces. Toen is er een projectgroep samengesteld, waarin Waterweg Wonen, de gemeente Vlaardingen en de bewonersorganisaties zitting hadden (Van Veldhuizen, 2006, blz. 111). De gemeente stelde zich wat de mate van ingrijpen betreft aanvankelijk terughoudend op: zij wilde vóór 2010 geen grootschalige aanpak en zeker geen sloop. Waterweg Wonen heeft toen zelf een wijkvisie opgesteld. In deze visie is de richting waarin de woningvoorraad zich zou moeten ontwikkelen in steekwoorden te omschrijven als: meer kwaliteit, meer eengezinswoningen, meer koopwoningen. Verder geldt als uitgangspunt dat op slooplocaties zo veel mogelijk eengezins- en koopwoningen worden teruggebouwd, in elk geval woningen in een duurder segment.

De plannen van Waterweg Wonen voor Holy-Zuidoost zijn naar buiten gebracht in het strategisch-voorraadbeleidsplan van 2003 en, meer in detail, in het *Investeringsplan Holy-Zuidoost* uit juni 2004, dat als de eerder genoemde wijkvisie kan worden gezien. Zoals eerder is vermeld, stond in de betreffende raadsperiode het College van B&W terughoudend tegenover de sloop van woningen en moest Waterweg Wonen de uitvoering van de herstructurering temperen. Met het huidige, in dit opzicht minder terughoudende College is dat anders.

Investeringskeuzen per complex

Bij het bepalen van de investeringskeuzen per complex is sterk gekeken naar de bouwtechnische staat en de toekomstwaarde van de woningen. In het algemeen waren de woningen er bouwtechnisch slecht aan toe (denk aan vocht- en tochtproblemen, gehorigheid), met uitzondering van de hoogbouwflats. Om deze reden is voor de meeste complexen gekozen voor hetzij sloop op korte termijn, hetzij instandhouding in afwachting van sloop op de lange-

re termijn (in de orde van 10 à 15 jaar). De investeringen per complex zijn opgenomen in tabel A.11 in bijlage A.

Een groot deel van de complexen in Holy-Zuidoost is paarsgewijs gezien: telkens zijn twee complexen met vergelijkbare of zelfs identieke woningen onder de loep genomen. Daarbij is er vaak bewust voor gekozen om ondanks de grote gelijkenis een verschillende investeringsstrategie te volgen. Het streven naar variatie in de woningvoorraad in de buurt (behoud van oudere, goedkopere woningen naast de realisatie van nieuwe, kwalitatief hoogwaardige woningen), het faseren van de ingrepen en, onder druk van bewoners en de toen terughoudende gemeente, een voorzichtigheid met grootschalige sloop zijn hiervoor de belangrijkste overwegingen geweest. Een voorbeeld is het complex 'De Laat eengezinswoningen' en het complex 'Wissing eengezinswoningen'. De woningen in deze complexen lijken sterk op elkaar, maar de De Laat-woningen worden op termijn gesloopt (op de korte duur instandhouding volgens de eisen van de laagste kwaliteitsklasse van Waterweg Wonen; sloop op korte termijn was voor de gemeente niet aanvaardbaar) en de Wissing-woningen worden vooralsnog behouden. De reden waarom niet voor het omgekeerde is gekozen ligt in de iets betere bouw- en woontechnische kwaliteit van de Wissing-woningen, die deze woningen een iets grotere toekomstwaarde geven en hen, na enige verbeteringen, geschikt maken voor starters.

Een eveneens paarsgewijze afweging is gemaakt bij de complexen (flatgebouwen) Koninginnelaan-Laag en Koninginnelaan-Hoog. Beide flatgebouwen bevatten veel eenkamerwoningen. Omdat Waterweg Wonen vindt dat dergelijke woningen weinig toekomstwaarde hebben, wil het aantal van deze woningen terugbrengen. In één van deze twee flatgebouwen is ervoor gekozen om de 64 eenkamerwoningen samen te voegen tot 32 driekamerwoningen. Waterweg Wonen wil deze ingreep echter niet uitvoeren voor de 96 eenkamerwoningen in het andere flatgebouw, omdat er dan wederom te veel van hetzelfde wordt gecreëerd. Het gebouw wordt weliswaar vooralsnog in stand gehouden, maar over ongeveer 10-15 jaar gesloopt.

Voor de portiek-etagewoningen aan de Sperwerlaan oneven zijde ('Toekomst-Zuid') gingen de gedachten aanvankelijk uit naar sloop. Met de opkomst van de fijnstofproblematiek rond 2003 was Waterweg Wonen echter de opvatting toegedaan, dat nieuwbouw bij grote verkeersaders vrijwel onmogelijk was geworden. Om deze reden, en omdat de bewoners sterk opteeden voor behoud van de woningen, is voor het complex aan de Sperwerlaan gekozen voor een ingrijpende renovatie.

Investeringen in Hoofdstedenbuurt

Kenschets van buurt en corporatiebezit

De Hoofdstedenbuurt maakt deel uit van de Vlaardingse wijk Holy. De buurt bestaat uit negen hoog- of middelhoogbouwflats, gebouwd in de jaren 70. De



hoge flatgebouwen tellen 15 verdiepingen, de middelhoge 7. Al deze gebouwen, met in totaal ongeveer 1.104 woningen, zijn in bezit van Waterweg Wonen. De woningen zijn ruim en de huur ervan is bereikbaar voor huishoudens met een laag inkomen.

Beleidskader voor de aanpak van de buurt

Waterweg Wonen heeft om verschillende redenen de behoefte gehad om de Hoofdstedenbuurt onder de loep te nemen. Deze redenen zijn:

- de eentonigheid, grootschaligheid en anonimiteit van de woningbouw worden als een probleem ervaren;
- meer en meer is sprake van onderling confronterende leefstijlen van de bewoners;
- een verminderde populariteit van de buurt als gevolg van de voorgaande twee punten;
- Waterweg Wonen heeft behoefte aan extra ouderenwoningen en wil hiervoor mede de potentie van het bestaande bezit benutten;
- Waterweg Wonen is bezig met een traject om alle wijken waarin zij een noemenswaardig aantal woningen heeft met wijkvisies 'af te dekken'.

De problemen worden niet zo groot geacht dat grootschalige ingrepen nodig worden gevonden. Niettemin vindt Waterweg Wonen het wel nodig om een aantal fysieke ingrepen door te voeren om de buurt voor afglijden te behoeden. Voor de Hoofdstedenbuurt zijn in het strategisch voorraadbeleid van 2006 (zie 'SVB-visie Hoofdstedenbuurt', blz. 3-4, in *Visiedocument Hoofdstedenbuurt* uit november 2006) de volgende uitgangspunten opgenomen:

- geen sloop;
- meer kwaliteit in woningen, gebouwen en woonomgeving;
- meer differentiatie in beeld, prijs, eigendomsvorm en doelgroep.

Deze uitgangspunten betekenen, dat alle woningen blijven behouden, dat de verscheidenheid in woningtypen en het fysieke aanzien wordt vergroot en dat verkoop mogelijk is.

Investeringskeuzen per complex

De voornaamste ingrepen in de woningen in de Hoofdstedenbuurt zijn:

- een verbetering van het uitrustings- en comfortniveau van de woningen tot het standaardkwaliteitsniveau van Waterweg Wonen;
- het geschikt maken van woningen voor senioren;
- het aanbrenge van een markante uitstraling aan de (kop)gevel van flatgebouwen.

De investeringen per complex zijn weergegeven in tabel A.12 in bijlage A.

De verbetering van het uitrustings- en comfortniveau geldt voor alle woningen, conform het portefeuillebeleid om het gehele bezit (uitgezonderd de te slopen woningen) over 10 jaar op het standaardkwaliteitsniveau te hebben. In geval van de Hoofdstedenbuurt komt dit voornamelijk neer op na-isolatie en verbetering van de verwarming en de warmwatervoorziening.

De keuze van de voor senioren geschikt te maken complexen is ingegeven door de nabijheid van voorzieningen. Het zuidwesten van de buurt ligt vlakbij een winkelcentrum, het noorden van de buurt vlakbij een zorgcentrum en ook bij winkels. Aanvankelijk zouden delen van drie hoogbouwflats in het midden van de buurt specifiek voor senioren worden verbouwd. Dit voornemen was nog gebaseerd op de gedachte dat huishoudens van een verondersteld zelfde leefstijl bij elkaar in een deel van een flatgebouw zouden worden geplaatst. Het voornemen is echter verlaten, omdat het intern onvoldoende draagvlak had en omdat uiteindelijk de overweging zwaarder woog dat andere complexen naar verwachting op termijn een langere levensduur zouden hebben om de investering te rechtvaardigen. Over het aantal te realiseren seniorenwoningen is vanuit de beleidsafdeling op grond van portefeuille-overwegingen een indicatie gegeven; deze indicatie kwam min of meer overeen met wat vanuit de wijk, op grond van wijk- en complexkenmerken, ook al werd gedacht.

Het aanbrenge van een markante uitstraling aan de (kop)gevel vindt plaats bij vier evenwijdig aan elkaar staande hoge flatgebouwen in het midden van de wijk.

Als het gaat om het verbeteren van het comfort en de uitrusting van de woningen zijn sinds het uitbrengen van de aanvankelijke plannen geen wijzigingen geweest. De keuze van de complexen die tot seniorenwoningen worden verbouwd en de keuze van de complexen die voor een verbeterde uitstraling in aanmerking komen is door de jaren heen wel aanmerkelijk veranderd. De bij de aanpak van de buurt betrokken procesmanager schrijft dit toe aan voortschrijdend inzicht, voortkomend uit het 'heen en weer praten' in allerlei interne en externe overleggen, waardoor geleidelijk aan een vastere opvatting ontstaat over hoe de complexen moeten worden aangepakt.

Verhouding van investeringskeuzen tot portefeuillebeleid

Waterweg Wonen heeft zijn portefeuillebeleid opgenomen in een strategisch

voorraadbeleid dat elk jaar 'ververst' wordt op grond van gewijzigde omstandigheden en inzichten. De uitgangspunten op portefeuilleniveau zijn beperkt (voornamelijk over de omvang van het aantal voor lage-inkomensgroepen bereikbare woningen, differentiatie van het woningaanbod en kwaliteitsverbetering in het woningbezit). Tevens worden vanuit de beleidsafdeling op wijkniveau uitspraken gedaan over de gewenste mate van ingrijpen: is een verregaande aanpak nodig (in de zogeheten stedelijke-vernieuingsgebieden) of kan overwegend volstaan worden met beheer en onderhoud?

De investeringskeuzen worden mede gestructureerd door de hantering van productgroepen in de vorm van vaste kwaliteitsstandaarden. Een eerder beleidsvoornemen om door middel van de concepten 'klassiek wonen', 'zorgeloos wonen' en 'ruimte voor vrijheid' investeringen te structureren is verlaten, omdat deze concepten intern niet aansloegen. Buiten de genoemde productgroepen gebruikt Waterweg Wonen geen van de in hoofdstuk 3 genoemde methoden en technieken om het voorraadbeleid te vertalen naar investeringskeuzen op complex- of woningniveau. Evenmin gebruikt het een vooropgezet procesmodel om zijn voorraadbeleid te ontwikkelen dan wel te actualiseren.

De organisatie van Waterweg Wonen is zo ingericht, dat de afstand tussen de beleidsontwikkelaars en degenen die verantwoordelijk zijn voor de aanpak van de buurten betrekkelijk klein is. Er is geen afzonderlijke afdeling voor de buurtaanpak; er is weliswaar een projectorganisatie voor elk van de herstructureringsbuurten, maar die bestaat overwegend uit personen die formeel tot een lijnafdeling behoren. Beleidsontwikkelaars en procesmanagers maken deel uit van dezelfde afdeling, al moet gezegd worden dat hun taken sterk kunnen verschillen en dat in het geval van Holy-Zuidoost en de Hoofdstedenbuurt hun standplaats eveneens verschilt.

De korte afstand tussen 'portefeuille' en 'wijk', in combinatie met de jaarlijkse verversing van het strategisch voorraadbeleid zorgt ervoor dat er een frequente wisselwerking is tussen de niveaus van vastgoedmanagement. Het 'top down'-karakter van de formele gang van zaken, dat een wijkaanpak begint met een door de beleidsverantwoordelijken opgestelde wijkvisie die aan de verantwoordelijken op wijkniveau ter uitwerking wordt overgedragen, wordt daarmee betrekkelijk omdat er nadrukkelijk ruimte is voor inbreng van onderop. In het geval van Holy-Zuidoost is het zelfs zo, dat de wijkvisie meer van onderop (vanuit de wijk) dan van bovenaf (vanuit de beleidsafdeling) opgesteld is. Niettemin is het zo dat de investeringskeuzen in deze wijk en in Hoofdstedenbuurt passen binnen de beleidskaders die Waterweg Wonen zich gesteld heeft.

5.7 Conclusies

Voor de conclusies keren we om te beginnen terug naar de modellen voor strategische planning, beschreven in hoofdstuk 2, de mede daarop gebaseerde procesmodellen in hoofdstuk 2 en 3, en de andere, in hoofdstuk 3 beschreven methoden om het portefeuillebeleid gestructureerd op te zetten en/of de gestelde doelen en aandachtspunten systematisch te vertalen naar investeringskeuzen op complex- of woningniveau.

Door de onderzochte corporaties worden de modellen voor strategische planning slechts spaarzaam gebruikt. Slechts één corporatie (Volkshuisvesting Arnhem) gebruikt een variant op een procesmodel voor de ontwikkeling van strategisch voorraadbeleid, en bij deze corporatie komt, anders dan het model voorschrijft, de ontwikkeling van het portefeuillebeleid pas goed op gang nádat de complexen op investeringsvoornemens zijn gelabeld. Hier volgt beleid dus op de analyse en de investeringskeuzen, al moet daarbij gezegd dat Volkshuisvesting Arnhem na de ontwikkeling van het beleid de investeringskeuzen tegen het licht heeft gehouden, en dat zij dit na het opstellen van de wijkvisies opnieuw doet of al gedaan heeft.

Ook de methoden voor een systematische opzet en invulling van het portefeuillebeleid hebben we bij de zes onderzochte corporaties niet in ruime mate aangetroffen. Uitzondering is de labeling van investeringsvoornemens, die breed ingang gevonden heeft – al laten de corporaties onderling een zodanig sterke variatie in onderwerpen zien waarop de investeringen zijn gerubriceerd, dat er van een eenduidig beeld geen sprake is: de één labelt op woon-technische kwaliteit, de ander op leefstijl, de derde op verkoopvorm enz. Productgroepen op grond van bouw- en woontechnische kwaliteit zijn aangetroffen bij Volkshuisvesting Arnhem en Waterweg Wonen; Trudo is bezig met een voornamelijk op buurt, woninggrootte en woningtype gebaseerde PMC-indeling die in de toekomst voor het investeringsniveau richtinggevend dient te zijn. Labels op grond van leefstijlen zijn alleen bij Ymere aangetroffen, en daar worden deze labels worden niet rechtstreeks in fysieke ingrepen vertaald, zodat de band met het voorraadbeleid los is. Marketingportfolio-analyses zijn we onder de zes corporaties in dit hoofdstuk alleen bij Ymere tegengekomen.

Los of de modellen voor strategische planning gebruikt worden, is het de vraag of zij de planningpraktijk bij de corporaties adequaat weergeven. De modellen voor strategische planning gaan expliciet of impliciet uit van een sterke beleidsformuleringscomponent aan het begin van het planningsproces. Na de formulering van de beleidsuitgangspunten wordt, nog steeds volgens de modellen van strategische planning, het beleid geconcretiseerd en wordt eventueel het resultaat getoetst aan de eerder verwoorde uitgangspunten. In hoofdstuk 2 is aangegeven, dat deze overwegend rationeel-analytische benadering in de loop van de jaren aan veel kritiek onderhevig is geweest en dat

uit onvrede met deze benadering andere planningmodellen zijn ontwikkeld, die wijzen op de veelal ongestructureerde en soms zelfs chaotische planingsprocessen, het belang van interactie tussen de 'spelers' in het veld, de gebrekkige doorwerking van beleid en het door elkaar heen lopen van beleidsuitvoering en beleidsformulering.

De uitkomsten van het in dit hoofdstuk beschreven onderzoek geven de critici van de rationeel-analytische benadering in die zin gelijk, dat de complexinvesteringen van de corporaties in de geselecteerde buurten in beperkte mate gestuurd wordt door hun portefeuillebeleid. De afstand tussen het portefeuilleniveau en het complexniveau blijkt groot, waardoor de indruk gewekt wordt dat de verantwoordelijken voor het portefeuilleniveau en die voor het complexniveau elk met hun eigen afwegingen bezig zijn, zonder veel raakpunten met elkaar te hebben. Voor Ymere is dit mede reden geweest om een afdeling 'Markten' te introduceren die zich concentreert op het 'asset management' en daarmee een tussenpositie inneemt tussen het portefeuilleniveau en het wijkniveau; voor De Key is het mede reden geweest om voor twee van de centrale doelgroepen in haar beleid portefeuillehouders aan te stellen. In hoeverre deze maatregelen effectief zijn geweest, is een vraag die buiten het bestek van dit onderzoek valt.

Het ligt voor de hand te veronderstellen dat de procesmodellen structurend kunnen zijn voor degenen die projectmatig bezig zijn met de ontwikkeling van het portefeuillebeleid en de vertaling ervan naar complexingrepen. Deze ontwikkeling en vertaling zijn echter niet los te zien van de (niet-projectmatige) praktijk waarin frequent en onregelmatig beleids- en investeringskeuzen worden gemaakt en bijgesteld. De uitkomsten laten zien dat deze praktijk niet volgens de lijnen verloopt van de modellen voor strategische planning die in hoofdstuk 2 aan de orde geweest zijn. Deze modellen veronderstellen dat de ontwikkeling van het beleid in zekere zin wordt afgezonderd van de praktijk van alledag, maar de vertaling van portefeuillebeleid naar complexinvesteringen blijkt niet om deze praktijk heen te kunnen – alleen al omdat elk beleid, dus ook het portefeuillebeleid, ingebed moet worden in de organisatie. Het procesmodel van Eskinasi (2006) komt in zekere mate aan het bezwaar van gebrekkige inbedding tegemoet door ook bestaande, reguliere werkzaamheden op te nemen, maar als weergave van de planningpraktijk schiet het nog steeds tekort omdat de verdere interne, eveneens beleidsbepalende processen onderbelicht zijn. De 'beleidsachtbaan' van Van Os (2007) is in deze zin evenwichtiger, omdat het laat zien dat processen zowel van bovenaf als van onderop gestuurd worden en de beleidsontwikkeling eerder een cyclisch dan een lineair proces is. Wel zij bij het model van Van Os opgemerkt dat de bovenkant en de onderkant van het cijfer acht in de praktijk wel eens losser met elkaar in verbinding staan dan het model weergeeft en dat dan eigenlijk sprake is van twee afzonderlijke rondjes.

Vanwege het betrekkelijke gewicht van het portefeuillebeleid in complexin-

vesteringen zien we de in het beleid gehanteerde noties en uitgangspunten maar zeer ten dele terug. De uitgangspunten op portefeuilleniveau die op wijk- of complexniveau bijten elkaar weliswaar niet, maar sturen elkaar ook nauwelijks. Tevens komen uit het onderzoek voorbeelden naar voren van concepten die ontwikkeld zijn om het portefeuillebeleid (verder) vorm te geven, maar inmiddels zijn verlaten omdat zij in de praktijk niet hebben aangeslagen ('stedelijke gezinnen' van De Key, woonconcepten van Waterweg Wonen). Deze concepten zijn dus al weer op hun retour, zonder dat daarvoor nieuwe concepten in de plaats zijn gekomen.

Op grond van dit onderzoek is nauwelijks te zeggen, of het gebruik van prestatie-indicatoren sturend werkt voor de investeringskeuzen op complexniveau. De evaluatie van De Key van haar eigen kwantitatieve doelstellingen geeft geen onverdeeld positief beeld. Ook bij andere corporaties zien we dat streefcijfers op portefeuilleniveau in beperkte mate doorklinken in de overwegingen voor een investeringskeuze op complexniveau. Daartegenover staat dat het onderzoek ook voorbeelden heeft gevonden van prestatie-indicatoren die als harde randvoorwaarde worden gehanteerd, zoals afspraken met de overheid over behoud van een 'kernvoorraad' en interne minimum-eisen ten aanzien van de solvabiliteit. Uit dit gemengde beeld lijkt vooralsnog naar voren te komen dat prestatie-indicatoren in de vorm van productiestreefcijfers weinig invloed hebben op de keuzen op complexniveau, tenzij er externe afspraken van afhangen of dat er van hogerhand zwaar wordt ingezet op realisering van de betreffende streefcijfers.

De geselecteerde corporaties geven aan, dat zij de grote inhoudelijke afstand tussen portefeuillebeleid en complexinvesteringen zelf ook ervaren en proberen het 'gat' te dichten door bijvoorbeeld wijkplannen (alle zes corporaties), intern overleg (alle zes corporaties), jaarlijkse Sturingsbrieven (Ymere) en interne jaarplannen (in elk geval Trudo). De wijkplannen vervullen in dit opzicht echter een dubbelrol, omdat zij in de praktijk niet alleen als overbrugging tussen het portefeuilleniveau en het complexniveau fungeren, maar ook als plannen die de functie van de portefeuilleplannen deels overnemen omdat juist in de wijkplannen de sturende keuzen ten aanzien van de woningvoorraad worden gemaakt. Aldus wordt de losse band tussen het portefeuillebeleid en de fysieke investeringen in de bestaande woningvoorraad mede in de hand gewerkt door de wijk- of buurtgerichte aanpak. Het meest pregnant is dit te zien in herstructureringsbuurten, waarvoor juist ten behoeve van de herstructurering een wijkplan is opgesteld dat leidend is bij de investeringsbeslissingen. Dergelijke plannen zijn vaak tot stand gekomen in overleg met diverse partijen en voor deze partijen min of meer bindend. Dit laat op zich nog in het midden, of het wijkplan een vertaling van het portefeuillebeleid is, maar geeft wel aan dat primair niet vanuit de portefeuille, maar vanuit de wijk wordt gedacht. Daarbij komt dat het wijkplan soms al is vastgesteld als het portefeuillebeleid nog in ontwikkeling is. Bovendien vindt weliswaar toet-

sing van het plan aan bredere kaders plaats, maar zijn deze kaders doorgaans zo ruim dat de plannen er meestal wel in passen. Er zijn wel kaders, zoals een budgetplafond en afspraken met derden over bijvoorbeeld de nieuwbouwdifferentiatie (aandeel marktoningen, aandeel laagbouw e.d.) en de terugbouwpercentages. Deze kaders hebben wel degelijk invloed op de investeringskeuzen, maar zij zijn strikt genomen geen onderdelen van het portefeuillebeleid, omdat zij vaak op een ander schaalniveau worden vastgesteld (voor de hele gemeente of juist per wijk). Daarom is ook in deze gevallen de invloed van het portefeuillebeleid klein. Sommige corporaties hebben wel aangegeven dat 'gedurende de rit' de investeringsplannen voor de corporatie als geheel te duur blijken om alle op de voorgenomen wijze te kunnen worden gepleegd (wat uiteraard niet de bedoeling kan zijn geweest), maar dit is eerder nog toe te schrijven aan de afwezigheid van een portefeuillebeleid dan aan een tegenstrijdigheid hieraan.

In dit licht is het ook te begrijpen dat bij geen van de onderzochte corporaties het geheel van investeringen tegenstrijdig aan het portefeuillebeleid is. Het portefeuillebeleid geeft voor een belangrijk deel een zodanig algemene richting, dat de ruimte voor uitwerking en besluitvorming op de lagere schaalniveaus groot is. Met andere woorden: het beleidskader is zo ruim geformuleerd dat de investeringskeuzen er doorgaans wel binnen vallen.

Een onderdeel van het voorraadbeleid waarbij wèl sprake is van een sterke aansturing vanuit het portefeuilleniveau, en daarmee duidelijk een uitzondering vormt, is het verkoopbeleid. Dit beleid wordt bij de meeste onderzochte corporaties (Staedion, De Key, Volkshuisvesting Arnhem, Trudo) 'opgelegd' in de vorm van een verkoopvijver. Uiteraard is dit beleid met name zichtbaar in gevallen waar deze verkoopvijver groot is, zoals bij De Key in Gaasperdam en bij Trudo in haar gehele bezit. Maar ook bij corporaties waar de verkoopvijver niet centraal is vastgesteld, zoals Ymere, is de druk van hogerhand om te verkopen terug te zien in de investeringskeuzen op complexniveau.

De uitkomsten laten verder zien dat het portefeuillebeleid er wel degelijk toe doet als het gaat om het aanreiken van alternatieve investeringsopties. Met name is dat het geval in wederom het verkoopbeleid, waar nieuwe verkoopvormen geïntroduceerd zijn, zoals gebonden verkoop en verkoop met korting op de marktwaarde (bijvoorbeeld 'Slimmer Kopen' van Trudo, 'Beterkoop!' van Staedion, verkoop met/zonder intentie tot terugkoop van Volkshuisvesting Arnhem). Daarnaast kunnen vormen van vraagsturing (zoals woningen 'te woon' aanbieden) van belang zijn. Verder geeft het onderzoek verschillende randvoorwaarden waarvan een sturende werking blijkt uit te gaan, zoals het aanhouden van een ondergrens voor solvabiliteit. (Belangrijk is dan wel dat de organisatie deze grenzen als hard beschouwd en ze dus hooguit bij uitzondering overschrijdt.) Tevens kan een beleid gericht op centrale doelgroepen een voorname rol spelen in het bepalen van de kwantitatieve en kwalitatieve investeringsopgave.

Afsluitend kunnen we stellen dat een overwegend centrale aansturing van de complexinvesteringen op de meeste onderdelen niet realistisch lijkt, en een daarop geënt portefeuillebeleid dus evenmin. Dit neemt echter niet weg, dat er verschillende elementen over blijven op grond waarvan portefeuillesturing wèl realistisch en ook wenselijk is. In het volgende hoofdstuk wordt hierop ingegaan.

6 Naar een gewijzigd procesmodel

In dit hoofdstuk worden vanuit de empirische uitkomsten uit de vorige hoofdstukken de in hoofdstuk 2 behandelde plannings- en procesmodellen opnieuw bezien. Het model voor strategische planning van Kotler, zijnde het wetenschappelijk meest erkende model, wordt daarbij als uitgangspunt genomen. Op grond van genoemde uitkomsten worden veranderingen in dit model gepresenteerd. In paragraaf 6.1 worden enkele overwegingen gegeven die aan dergelijke wijzigingen vooraf gaan. Deze overwegingen geven mede richting aan de formulering van de uitgangspunten voor een gewijzigd procesmodel in paragraaf 6.2. Dit model wordt vervolgens in paragraaf 6.3 uitgewerkt.

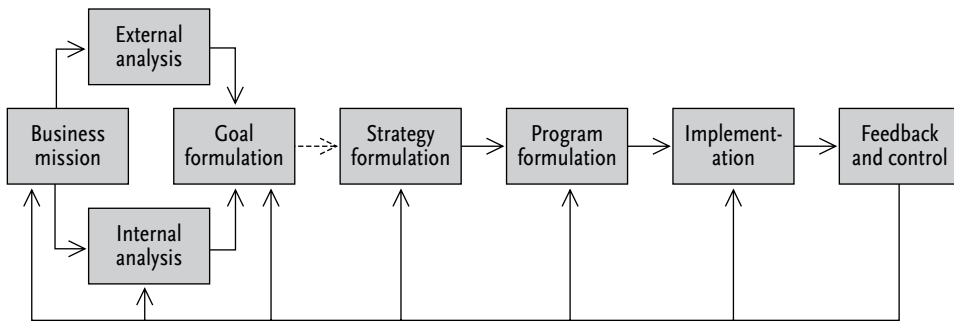
6.1 Overwegingen vooraf

In het veldwerk onder corporaties is zowel in 2003 als in 2007/2008 naar voren gekomen, dat procesmodellen en andere systematische methoden voor afweging van factoren nauwelijks gehanteerd worden. In 2003 kon dit nog mede worden toegeschreven aan het feit dat de verzelfstandiging van de sector nog in een betrekkelijk nabij verleden lag en de beleidsontwikkeling door corporaties daarom nog in een vroeg stadium verkeerde. Dit argument verliest echter met de jaren aan kracht, zodat het er steeds meer op lijkt dat we hier niet met een tijdelijk, maar met een structureel verschijnsel te maken hebben. Mintzberg (1994) heeft in verband met de soms korte levensduur van geformaliseerde planningprocedures gewezen op de in de praktijk beperkte toepasbaarheid ervan. Deze beperking lijkt zich ook bij de onderzochte corporaties voor te doen.

Vanwege de beperkte toepasbaarheid is er aanleiding tot twijfel of een nieuw normatief procesmodel gepresenteerd moet worden, volgens welke de betrokken organisaties dan wèl zouden kunnen werken. Het risico, dat een dergelijk model bij toepassing in de praktijk opnieuw een korte gebruiksduur beschoren zal zijn, is immers reëel. Sceptici zouden om deze reden kunnen betogen, dat we maar moeten ophouden dit soort modellen te ontwerpen. Toch volgen we deze redenering niet, omdat de uitkomsten van het onderzoek aanleiding geven de tot nu toe bekende procesmodellen op enkele punten te verbeteren.

Een belangrijk uitgangspunt voor de verbeteringen aan de procesmodellen is, dat ingespeeld wordt op de processen die zich feitelijk blijken voor te doen. Het achterwege laten van dit inspelen kan een belangrijke faalfactor zijn in de doorwerking van beleid. In dit onderzoek is bijvoorbeeld gebleken, dat de verticaal veronderstelde aansturing in de klassieke modellen voor strategische bedrijfsplanning zich slecht verhoudt tot de horizontale beïnvloedingsrelaties die in werkelijkheid overheersen. Het beginsel van het inspelen op de werkelijke situatie is fraai verwoord in een weliswaar niet meer zo recent, maar toch actueel rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Figuur 6.1 Model voor strategische planning van Kotler, met zwakke schakel



Bron: Kotler, 1994, blz. 79 (bewerking OTB)

over sturing door planning (Den Hoed, Salet & Van der Sluijs, 1983). Bondig gesteld is de boodschap van deze publicatie, dat beleidsuitoefening slechts één van vele krachten is die een object van planning (hier: een woningvoorraad) beïnvloeden en dat het daarom voor de effectiviteit van beleid verstandig is op deze krachten in te spelen. Met deze boodschap in het achterhoofd worden in de volgende paragraaf uitgangspunten voor een aangepast model geformuleerd.

6.2 Uitgangspunten van het gewijzigde model

In hoofdstuk 2 is het model voor strategische planning van Kotler aan de orde geweest. In dit model worden de missie en de doelen van de organisatie via uitwerking van strategieën en programma's verbonden met de implementatie van de plannen. Uit de voorgaande hoofdstukken komt naar voren, dat beleidsuitspraken op het portefeuilleniveau, op welk vlak zaken als missie en organisatiedoelstellingen centraal staan, maar in beperkte mate weerspiegeld zijn in de investeringen die op wijk- of complexniveau plaats vinden. Naar aanleiding hiervan kan gesteld worden, dat in de praktijk tenminste één schakel uit het model van Kotler in beperkte mate plaats vindt, namelijk die tussen de doelstellingen op organisatieniveau en de strategieformulering op complex- of woningniveau (zie figuur 6.1). Voor de goede orde zij vermeld dat het woord "strategy" in het model van Kotler betrekking heeft op de aanpak om de organisatiedoelen te bereiken en niet op de portefeuille- of organisatiestrategie, die in dit model beter bij de "goal formulation" geplaatst kan worden.

Het deels wegvallen van de genoemde schakel betekent dat we met twee modelonderdelen te maken hebben: een boven- of linkerkant, waarin missie, organisatiedoelen en analyse de overhand hebben, en een onder- of rechterkant, waarin de opzet en de uitvoering van programma's centraal staan. Dit is in tegenspraak met de gedachte achter het model, dat vanuit een centrale opvatting over de ontwikkeling van de organisatie deelplannen wordt opgesteld om aan deze opvatting handen en voeten te geven. Deze opvatting bete-

kent in verband met dit onderzoek, dat vanuit een plan over de ontwikkeling van de gehele woningvoorraad van de corporatie uitwerkingsplannen worden opgesteld voor delen van deze voorraad, die aangeven hoe aan de doelstellingen in het centrale plan vorm en inhoud wordt gegeven. Deze centraal geleide, verticale aansturing wordt in het model van Kotler weliswaar aangevuld met een terugkoppeling vanuit de implementatie naar de organisatiemissie en de analyse, maar uit dit onderzoek komen twee zaken naar voren die in het model onvermeld zijn en die het primaat van de verticale aansturing, en dan vooral een verticale aansturing van bovenaf, in twijfel trekken.

Ten eerste is er naast een verticale aansturing, tussen de schaalniveaus, ook sprake van een horizontale aansturing, namelijk tussen verschillende actoren die werkzaam zijn op eenzelfde schaalniveau (vgl. de portefeuillebenadering en de gebiedsbenadering uit Nieboer & Gruis, 2008). De horizontale beïnvloeding is dominant in herstructureringsgebieden, mede omdat de herstructurering vaak verloopt volgens een aanpak waarbij telkens een bepaalde wijk onder handen genomen wordt. In hoofdstuk 5 is reeds gewezen op de belangrijke rol die wijkplannen in de investeringsbeslissingen op complexniveau spelen. Kennelijk zien de corporaties het wijkniveau als een aantrekkelijk schaalniveau, laag genoeg voor concrete besprekingen en planvorming met eigen medewerkers, bewoners en andere partijen en hoog genoeg voor fasering en verevening tussen winst- en verliesgevende deelprojecten. Het wijkniveau is daarom voor het voorraadbeleid een veel maatgevender kader dan het portefeuilleniveau. Wat de verticale aansturing betreft komt de aansluiting van wijkniveau op het portefeuilleniveau slecht uit de verf, ook in niet-herstructureringswijken. Het toetsingskader voor wijkplannen is vaak weinig meer dan een financiële toetsing en een beperkt aantal afspraken met andere partijen, die voor een deel niet eens betrekking hebben op het schaalniveau van de portefeuille. Door de veelheid aan bij de herstructurering betrokken partijen en de weinig tot niet hiërarchische verhoudingen tussen deze partijen onderling laat de besluitvorming over investeringen zich beter verklaren vanuit een netwerkmodel dan vanuit een één-actormodel met een aloverziende en centraal aansturende partij. Het verkoopbeleid vormt een uitzondering op dit beeld: op dit punt is bij verschillende onderzochte corporaties een centrale aansturing waargenomen, waarbij portefeuille-uitgangspunten in hoge mate doorwerken in de uiteindelijke keuze van de te verkopen woningen. In niet-herstructureringswijken waar een groot deel van de woningen in de verkoop is, zien we daarom een tamelijk rechtstreekse invloed van het portefeuillebeleid op de investeringskeuzen, althans de globale investeringskeuzen die in dit onderzoek centraal staan. In andere wijken en in andere delen van de voorraad overheersen echter overwegingen van beheer en onderhoud, zaken die in het portefeuillebeleid doorgaans summier aan de orde komen.

Het tweede in het model van Kotler ontbrekende element is de tussentijdse



terugkoppeling tussen de fasen onderling. Het model suggereert nu dat deze terugkoppeling alleen na de implementatie plaats vindt, maar tijdens de ontwikkeling en tijdens de uitvoering van het beleid kan hiervan ook sprake zijn. Verwezen kan worden naar het in hoofdstuk 2 genoemde model van Barrett en Fudge (1981) over de relatie beleid en handeling, dat de tijdens de uitvoering voortgaande beleidsontwikkeling aangeeft. Het eveneens in hoofdstuk 2 afgebeelde model van Steiner (1979), waarin de pijlen tussen de latere en de eerdere fasen tweezijdig afgebeeld zijn, geeft de werkelijkheid in dit opzicht beter weer. Het eerder genoemde gebrek aan wisselwerking tussen het portefeulleniveau en het wijkniveau lijkt in tegenspraak hiermee, maar dat is niet zo: het verloop van de besluitvorming over investeringen verloopt lang niet altijd in theoretisch opeenvolgende fasen. In hoofdstuk 5 en bijlage A staan verschillende voorbeelden waarin investeringskeuzen zijn heroverwogen en vervolgens gewijzigd. Alleen in dergelijke situaties al is meestal sprake van één of meer stappen in het model terug, zodat de volgorde van de fasen anders is dan het model voorschrijft.

Aldus komen we tot de volgende uitgangspunten voor wijzigingen op het model van Kotler.

- Het model gaat uit van meerdere actoren. Ook binnen één organisatie kunnen meerdere actoren voorkomen.
- Het model gaat uit van een netwerkbenadering, waarin horizontale, niet-hiërarchische beïnvloeding (in tegenstelling tot verticale, hiërarchische aansturing) dominant is.
- Het beleidsproces hoeft niet lineair te verlopen. Er kunnen weliswaar stappen vooruit gezet worden, maar ook stappen terug, bijvoorbeeld omdat uit toetsing van de plannen blijkt dat deze niet haalbaar zijn of omdat er andere nieuwe inzichten of ontwikkelingen zijn.

Aan de hand van deze uitgangspunten wordt in de volgende paragraaf een procesmodel geschetst.

6.3 Schets van het model

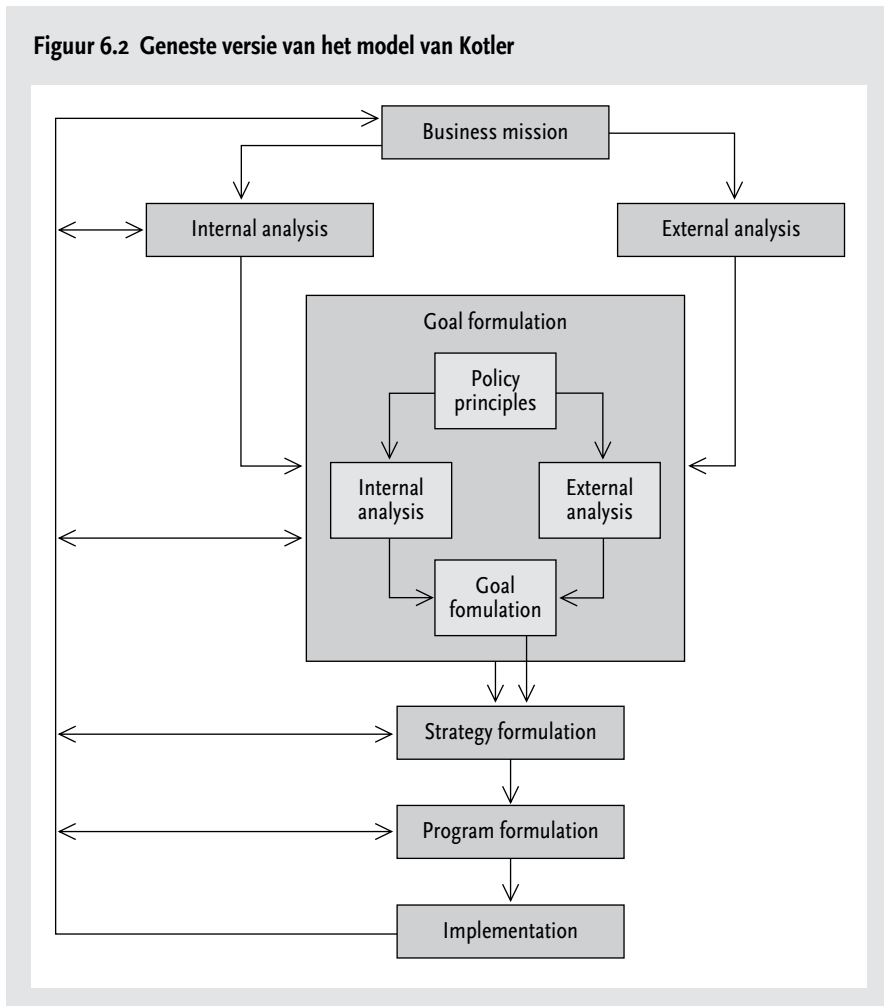
Aanpassingen in het processchema

Zoals eerder is uiteengezet, is de één-actorbenadering bij de ontwikkeling en uitvoering van het portefeuillebeleid niet adequaat gebleken. In verband met dit onderzoek is een corporatie, hoewel één organisatie, op te vatten als bestaand uit tenminste twee actoren, namelijk een onderdeel dat verantwoordelijk is voor het portefeuillebeleid en een onderdeel dat verantwoordelijk is voor de investeringen op wijk- en complexniveau. (Hiernaast zijn wellicht nog meer actoren binnen een corporatie te onderscheiden, zoals een onderhouds-afdeling en een facilitaire afdeling, maar deze actoren doen voor dit onderzoek minder ter zake.) Elk van de actoren heeft eigen verantwoordelijkheden en eventueel ook een eigen beleid. Dit houdt in dat binnen een organisatie verschillende ‘beleidslagen’ kunnen voorkomen, waarvan het portefeuillebeleid er één is. Onderling kunnen de beleidslagen verschillen in de onderwerpen die er aan de orde zijn of in de invalshoek van waaruit dezelfde onderwerpen belicht worden. Denkbaar is bijvoorbeeld dat woningmarktontwikkelingen en solvabiliteit met name op portefeuilleniveau aan de orde komen en dat technische staat en budget vooral op complex- of woningniveau aan de orde zijn.

Het bestaan van meerdere ‘beleidslagen’ binnen één organisatie betekent dat beleid niet het monopolie is van de beleidsafdeling, maar op verschillende plekken in de organisatie ontwikkeld wordt. De mate waarin het beleid is uitgewerkt of uitgeschreven en daarmee expliciet en ‘zichtbaar’ is kan tussen de actoren sterk verschillen, maar dat doet aan dit punt niets af. In die zin kunnen de in hoofdstuk 2 opgenomen modellen voor systematische planning en beleidsontwikkeling dus voor elke actor zinvol zijn. Dit geldt vooral voor de werkzaamheden aan de bovenkant van het Kotler-model, namelijk de formulering van doelstellingen en de analyse.

In de ideale situatie sluit het beleid van de actoren binnen een organisatie op elkaar aan. Vertaald naar de binnen de corporaties onderscheiden actoren zou dit betekenen dat we te maken hebben met twee Kotler-modellen, één van de ‘portefeuilleverantwoordelijken’ en één van de ‘projectverantwoordelijken’, met een sterke samenhang en wisselwerking tussen beide. Gelet op het verschil in schaalniveau waarop de twee typen beleid betrekking hebben, is ook een deels ‘genest’ Kotler-model denkbaar, waarbij de uitgangspunten en doelstellingen van het beleid van de ‘portefeuilleverantwoordelijken’ randvoorwaardelijk zijn voor die van de ‘projectverantwoordelijken’. Deze situatie is weergegeven in figuur 6.2. Hierin is tevens het uitgangspunt van het niet-lineaire beleidsproces verwerkt, namelijk door de terugkoppelingsspijlen niet alleen vanaf de “feedback en control”, maar ook vanaf de andere fasen van het model te laten lopen. Een dergelijke terugkoppeling kan immers vanuit elke fase plaats vinden, reden waarom opname van een afzonderlijke fase

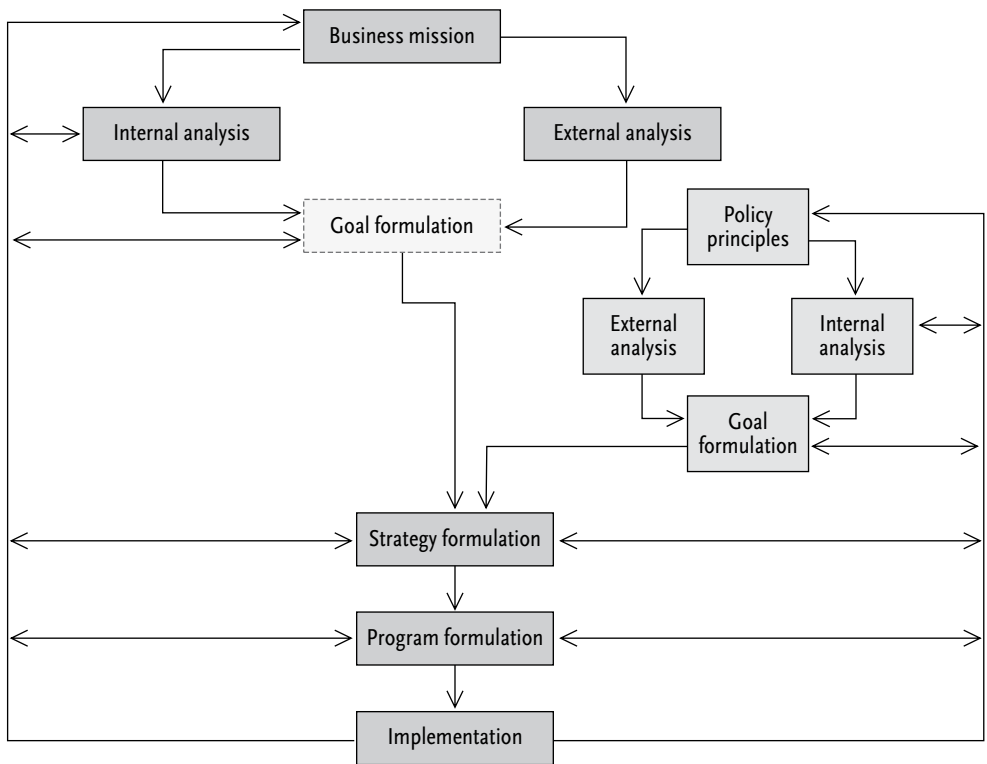
Figuur 6.2 Geneste versie van het model van Kotler



overbodig is en wordt weggelaten. Verder is het niet geheel juist om de algemene beleidsuitgangspunten van de ‘projectverantwoordelijken’ “business mission” te noemen, omdat die immers niet betrekking hebben op de gehele “business”, maar op een onderdeel ervan. Het begrip “business mission” is daarom vervangen door het meer passende “policy principles”.

Zoals zojuist is aangegeven, is in het geneste model uitgegaan van een situatie waarin het beleid van de actoren goed op elkaar aansluit. Maar zoals we in hoofdstuk 5 hebben gezien, hoeft dit niet in alle gevallen zo te zijn. Bij de onderzochte corporaties hebben we eerder te maken met zodanig ruime kaders, dat er veel beleidsruimte is voor de ‘projectverantwoordelijken’. Sterker nog, het is te verdedigen dat de kaders zo ruim en zo weinig afgebakend zijn dat de ‘projectverantwoordelijken’ met een grote mate van zelfstandigheid te werk kunnen gaan en dat het moeilijk uit te maken is in hoeverre zij binnen de kaders opereren. De portefeuillekaders zijn dan als het ware opgelost, waardoor het beleid van de ‘projectverantwoordelijken’ een zelfstandige positie inneemt, naast dat van de ‘portefuilleverantwoordelijken’. Van *nesting* is dan nauwelijks sprake meer, eerder van twee min of meer zelfstandige actoren, die

Figuur 6.3 Versie van het model van Kotler met twee actoren

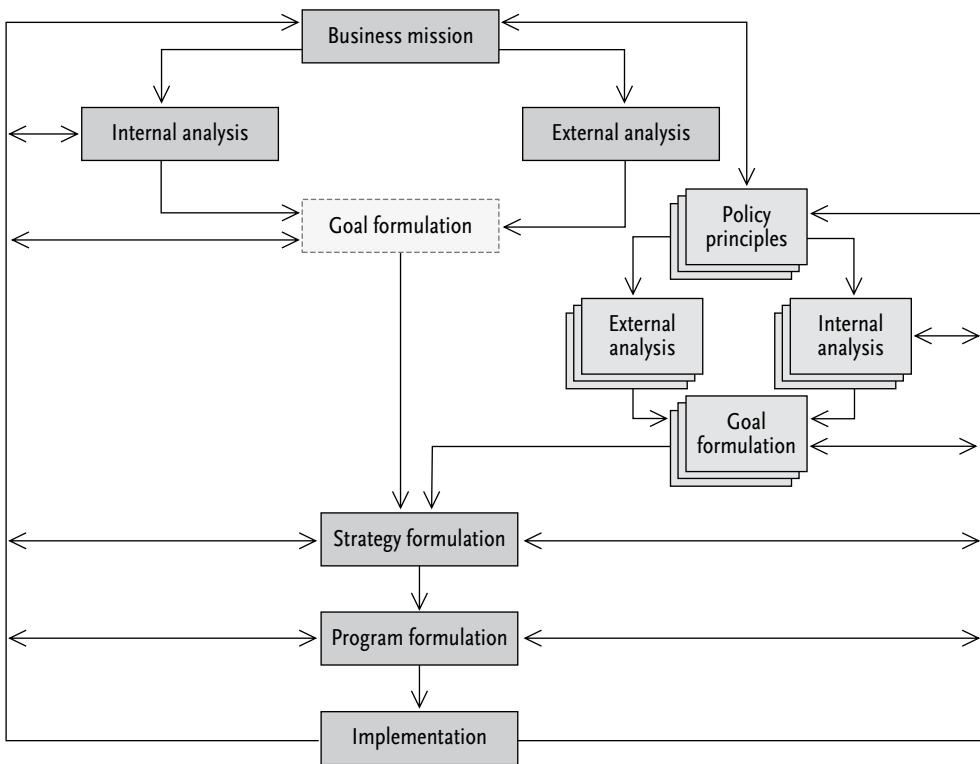


elk vanuit hun beleid invloed op de investeringen uitoefenen (zie figuur 6.3).

Omdat er in werkelijkheid doorgaans meer dan twee actoren in het spel zijn, kunnen aan deze afbeelding desgewenst meer actoren worden toegevoegd. Dit kunnen zowel interne als externe actoren zijn. Verder staan de 'policy principles' van deze actoren niet op zich, maar worden zij beïnvloed door de missie van de organisatie. Omgekeerd kunnen deze beleidsprincipes ook kleur aan de missie geven. Om deze redenen wordt aan het model een tweezijdige pijl tussen de missie en de 'policy principles' toegevoegd. Aldus ontstaat het model zoals afgebeeld in figuur 6.4.

Het model laat zien dat de strategieformulering en daaruit afgeleide programma's via twee wegen beïnvloed worden. De eerste weg is rechtstreeks vanuit de top via een vertaling van organisatiedoelen, waarbij beleidsdoelen stap voor stap worden geconcretiseerd totdat zij uitmonden in concrete maatregelen. De verticale aansturing, van bovenaf, is hier dominant. Deze weg is afgebeeld in de linkerhelft van het model. De tweede weg loopt ook vanuit de top, maar nu via beleidsuitgangspunten van andere actoren, die de organisatiemissie interpreteren en combineren met eigen doelen. Via deze indirecte weg krijgt de missie een vertaling in concrete maatregelen, maar de missie is dan wellicht minder zichtbaar omdat die door andere actoren is 'gekneed'. Er is weliswaar een aansturing vanuit de missie, maar daarbij gaat het om een

Figuur 6.4 Versie van het model van Kotler met meer dan twee actoren



overwegend 'zachte' aansturing via waarden en normen. Deze weg is afgebeeld aan de rechterkant van het model.

Wat de investeringskeuzen van de onderzochte corporaties betreft lijkt, met als mogelijke uitzondering het verkoopbeleid, de 'zachte' aansturing een belangrijke rol te spelen. Zoals eerder is gemeld, is een groot deel van deze keuzen niet rechtstreeks uit het portefeuillebeleid af te leiden, maar past het veelal wel binnen de kaders die op portefeuilleniveau voor de ontwikkeling van het beleid gesteld zijn. Dit suggereert dat het beleid fungeert als een samenstel van noties die door de verantwoordelijken op projectniveau wordt geïnterpreteerd naar de te door hen te ondernemen acties. Afgezien van enkele eventuele randvoorwaarden is dwang hierbij nauwelijks aan de orde; de 'projectverantwoordelijken' hebben een grote beslissingsvrijheid. Dit betekent overigens niet dat zij maar kunnen doen wat zij willen, alleen al omdat zij uiteraard rekening dienen te houden met aangegane verplichtingen en met het draagvlak voor hun beslissingen bij andere betrokken actoren.

Een kanttekening bij het model betreft de werkzaamheden voor de interne en externe analyse en de formulering van de doelen ('goal formulation'). Het model suggereert dat elke actor deze werkzaamheden zelf uitvoert, maar in werkelijkheid zal dat niet altijd het geval zijn. Als we bijvoorbeeld de directie als afzonderlijke actor zouden onderscheiden, is voorstelbaar dat zij de ana-

lysewerkzaamheden door één van de afdelingen in de organisatie, dus door een andere actor, laat verrichten. Wat wèl blijft staan is dat elke actor voor zichzelf analyseert en doelen formuleert, maar de ondersteunende werkzaamheden daarvoor kunnen door anderen zijn verricht. Het model geeft dergelijke toeleveringsrelaties niet weer.

Een andere kanttekening bij het model betreft het feit dat alleen in de fase van de strategieformulering de invloed van de verschillende actoren samenkomt, terwijl in werkelijkheid in elk stadium beïnvloeding door meer dan één actor plaats vindt. De in dit opzicht specifieke positie van het stadium van de strategieformulering heeft te maken met het onderwerp van dit onderzoek, waarin immers de investeringskeuzen centraal staan. In andere gevallen is het denkbaar om (ook) bij andere fasen actoren toe te voegen. In getekende vorm wordt het model op deze wijze wel onoverzichtelijk, reden waarom we een dergelijk model hier niet afgebeeld hebben.

Inhoud van het portefeuillebeleid

Het spreekt voor zich dat in de twee- of meer-actorenbenadering werkzaamheden, die in het klassieke model aan één en dezelfde actor worden toegeschreven, over meerdere actoren moeten worden verdeeld. Dit betekent ook dat een deel van de werkzaamheden, die in het klassieke model met zijn één-actorbenadering centraal werden aangestuurd, in de meer-actorenbenadering decentraal kunnen plaats vinden. Het labelen van complexen (in de zin van het toekennen van één van de onderscheiden investeringsopties aan een complex) is daarvan een voorbeeld. In het klassieke model maakt dit onderdeel uit van het portefeuilleplan, maar in het twee- of meer-actorenmodel zou dit ook op een ander, lager schaalniveau kunnen worden uitgevoerd. De centrale aansturing van de labeling zou dan kunnen liggen in randvoorwaarden voor het gehele woningbezit en in criteria voor de technische kwaliteit en voor de verkoop.

Hoewel voor discussie vatbaar is wat op portefeuilleniveau en wat op een ander niveau moet worden geregeld, zijn er twee onderwerpen aan te geven die alleen zinvol op portefeuilleniveau kunnen worden bepaald, en die zich daarom niet of slechts in beperkte mate lenen voor decentralisatie naar lagere schaalniveaus.

Ten eerste is er de financiële continuïteit van de organisatie, die in grote mate afhankelijk is van de solvabiliteit en de liquiditeit ervan. Deze twee zaken worden in beginsel alleen op portefeuilleniveau gemeten, ook als met deelbudgetten wordt gewerkt.

Ten tweede is een evenwichtige toedeling van gelden over (deel)gebieden (stadsdelen, wijken, buurten, dorpskernen enz.) van belang. Bij verschillende corporaties in het onderzoek is intern vastgesteld, dat het voortgaan van de herstructurering op de huidige voet ertoe zal leiden dat voor de overgebleven wijken weinig geld meer over is. Afspraken op portefeuilleniveau over de nog haalbare ambities (bijvoorbeeld in de vorm van kwaliteitsnormen) en toetsing daarop kunnen het risico verkleinen, dat deze ambities halverwege de

rit neerwaarts moeten worden bijgesteld. Zonder dergelijke afspraken zijn er onvoldoende waarborgen om de ambities op verschillende schaalniveaus op elkaar af te stemmen en, in geval van niet-sluitende budgetten, tot een goede toedeling van gelden over de wijken te komen.

Naast deze punten kunnen uiteraard ook allerlei andere onderwerpen in het portefeuillebeleid aan bod komen. Voorbeelden hiervan zijn:

- formulering van investeringsrubrieken waaruit bij het labelen van de woningen dan wel woningcomplexen kan worden gekozen – denk hierbij aan woonconcepten, aan ‘te woon’, wel/geen gebonden verkoop, productgroepen en andere onderhoud- en kwaliteitsniveaus;
- waarden waaraan het voorraadbeleid getoetst kan worden (denk bijvoorbeeld aan de waarden profijt, keuzevrijheid en zekerheid die Trudo naar haar (potentiële) huurders en kopers wil uitstralen);
- randvoorwaarden met betrekking tot bijvoorbeeld de minimale omvang van de betaalbare voorraad, het gewenste kwaliteitsniveau, de na te streven samenstelling van de woningvoorraad en, hiermee samenhangend, aantallen te realiseren woningen per onderscheiden woningsegment.

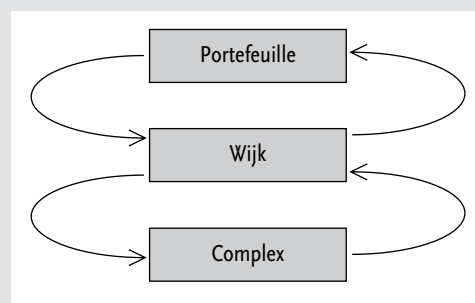
Kanttekening bij gekwantificeerde randvoorwaarden over de samenstelling van de woningvoorraad (het derde punt) is, dat deze lastig zijn te vertalen naar opgaven op wijk- of projectniveau. Bovendien veronderstelt de hoge mate van ‘zachte’ aansturing dat de ‘projectverantwoordelijken’ zelf deze vertaalslag maken, zodat het goeddeels een loterij wordt of uiteindelijk de portefeuilledoelen wel gehaald worden. Dergelijke randvoorwaarden verdragen zich daarom moeilijk met de ‘zachte’ aansturing vanuit het portefeuillebeleid. Anders is het met de andere twee genoemde punten. Sturing via waarden (het tweede punt) is bijna per definitie een vorm van ‘zachte’ aansturing en verdraagt zich daarmee dus goed. Bij de toepassing van investeringsrubrieken (het eerste punt) kan dat ook zo zijn, mits de onderscheiden rubrieken duidelijk en aansprekend zijn voor degenen die ermee moeten werken.

Aansluiting tussen schaalniveaus

Aan de voorgaande inhoudelijke invulling van het model voegen we twee punten toe die de aansluiting tussen het portefeuilleniveau en het wijkniveau moeten versterken (ontleend aan Nieboer & Gruis, 2008). Deze punten zijn in beginsel ook bruikbaar voor de aansluiting tussen andere schaalniveaus, zoals tussen het wijkniveau en het complexniveau (zie figuur 6.5) of tussen het wijkniveau en het stedelijke niveau.

Het eerste punt heeft betrekking op de wisselwerking tussen de schaalniveaus. In dit verband kan verwezen worden naar het in hoofdstuk 2 genoemde begrip-penpaar ‘heendenken’ en ‘terugdenken’ (Hoppe e.a., 1998). In het kader van het onderwerp van dit onderzoek betekent dit, dat een dubbele, wederkerige toetsing van belang is: niet alleen worden wijkplannen getoetst aan het portefeuillebeleid, maar ook worden beleidsvoornemens op portefeuilleniveau getoetst op

Figuur 6.5 Relaties tussen schaalniveaus waarop corporaties werkzaam zijn



hun gevolgen voor de wijken.

De wederzijdse wisselwerking is, anders dan de klassieke modellen voor strategische planning wel suggereren, geen eenmalige bezigheid. In werkelijkheid vindt in de planvorming frequent wisselwerking tussen de schaalniveaus plaats. Deze afstemming is ook nodig, alleen al omdat de plan- en besluitvorming

doorgaans is verdeeld in verschillende stadia, er voortschrijdende en dus verschuivende inzichten zijn en zich herhaaldelijk nieuwe ontwikkelingen aandienen. Deze ontwikkelingen hebben betrekking op bijvoorbeeld de woningvraag, de bouwkosten, de voor herontwikkeling beschikbare locaties, de verkoopsnelheid, de wettelijke procedures en de samenwerking met de der zake doende actoren. Het model van Van den Broeke (1998) toont weliswaar dit op en neer gaan door de schaalniveaus, maar dit heeft enkel betrekking op het stadium van beleidsontwikkeling, terwijl een dergelijke wisselwerking ook nodig is nadat het beleid is vastgesteld. Beeldend gesteld dient er sprake te zijn van een tandrad, door middel waarvan de verschillende schaalniveaus met elkaar meebewegen.

Als we de herhaaldelijke terugkoppeling vertalen naar het model in figuur 6.4, dan betekent dat een frequente wisselwerking tussen vooral de stadia van 'strategy formulation', 'program formulation' en 'implementation'. Het eerder genoemde tandrad kan in beginsel in alle stadia aan de orde zijn, maar het raakpunt van beide raderen ligt betrekkelijk vaak bij de 'strategy formulation', omdat daar de beleidsuitgangspunten en de eventuele wijzigingen daarin aan de ene kant en de uitwerking en uitvoering van de investeringskeuzen aan de andere kant samenkomen (vergelijk met model van Van Os). De terugkoppeling van zich nieuw aandienende ontwikkelingen zit vooral in de pijlen vanuit 'implementation' omhoog naar het stadium waarop de betreffende ontwikkeling betrekking heeft. Ook hier is het stadium van de 'strategy formulation' oververtegenwoordigd.

Staedion heeft overwogen om de investeringskeuze te wijzigen van een complex van 96 portiekwoningen in Den Haag-Zuidwest. Aanvankelijk zouden deze woningen worden behouden, maar het vrijkomen van een nabijgelegen perceel maakt deze locatie interessant voor gebiedsontwikkeling. Deze optie is des te meer aan de orde omdat het aangrenzende complex met 224 galerijwoningen toch al wordt gesloopt. De extra sloop blijkt echter te grote financiële gevolgen te hebben: de kosten van herontwikkeling zijn te hoog, zeker nu de totale herstructurering een groot beslag op de middelen van Staedion blijkt te leggen. Om deze reden ziet Staedion van herontwikkeling van het genoemde complex portiekwoningen af. Hier zien we dus een voorbeeld, waarin 'van onderop' een wijziging van de investeringskeuze op de agenda wordt geplaatst, maar om redenen 'van bovenaf' (financiële draagkracht van de organisatie) toch van wijziging wordt afgezien.

Het tweede punt heeft betrekking op het instrumentarium. In het algemeen kan het instrumentarium gezien worden als ondersteuning van één of meer stadia, en staat dus eigenlijk naast het model, met pijlen naar de stadia die zij ondersteunt. Hier gaan we specifiek in op een instrument om de toetsing op portefeuilleniveau te vergemakkelijken. Voor deze toetsing is het zinvol om over een overzicht van voorgenomen investeringen van de gehele woningvoorraad te beschikken, omdat dan de investeringsopgave in een bepaalde wijk vergeleken kan worden met de opgave in de andere wijken. Bovendien is een dergelijke groslijst wenselijk om individuele plannen te kunnen toetsen op hun beslag op het geheel en om te bezien, of en, zo ja, in hoeverre vanuit de wijken overvraagd wordt. Een investeringsoverzicht gaat verder dan een meerjarenonderhoudsplan, omdat ook andere investeringsvoornemens dan onderhoud erin opgenomen zijn.

Zoals in paragraaf 5.1 is vermeld, heeft Ymere een meerjaren-investeringsprogramma dat de huidige stand van zaken en inzichten ten aanzien van de voorgenomen en in uitvoering zijnde investeringsprojecten van Ymere bevat. Dit programma wordt 'gevuld' door de afdelingen die voor het 'asset management' verantwoordelijk zijn. Voordat zij dit doen, vindt een marginale toets door de centrale beleidsafdeling plaats. Deze afdeling vergelijkt tevens de opgaven in het programma met de opgaven op portefeuilleniveau en bespreekt eventuele grote discrepanties met de betrokken organisatie-onderdelen.

Uiteraard staat of valt de bruikbaarheid van een investeringsprogramma met de betrouwbaarheid ervan. Een exacte weergave van de toekomstige investeringsprojecten is moeilijk te verwachten, omdat er altijd plannen zijn waarvan eenvoudig nog onbekend is, wanneer en in welke omvang deze uitgevoerd zullen worden en hoeveel zij zullen kosten. Criteria over de al dan niet op te nemen plannen (bijvoorbeeld over de hardheid ervan) en discipline onder degenen die de gegevens moeten aandragen kunnen dit nadeel wel verzachten, maar niet wegnemen. Lijkt een exacte weergave van de investeringsopgave dus niet realistisch, een betrouwbare globale weergave dient wel nagestreefd te worden, anders is een dergelijk overzicht weinig zinvol.

Communicatie over de status van het overzicht is van belang om aan de betrokken personen duidelijk te maken, in hoeverre van het overzicht afgeweken mag worden. Op basis van de ervaringen uit het onderzoek is niet één bepaalde status aan te geven die een corporatie zou moeten aanhouden. Te denken valt aan een bandbreedte tussen een door de directie geaccordeerd overzicht van investeringsvoornemens waarvan de corporatie vooralsnog uitgaat tot een groslijst van harde en zachte voornemens zonder beleidsmatige betekenis. Voorop staat dat het overzicht een globaal beeld geeft van de investeringsopgave op de middellange en lange termijn.

7 Conclusies

In dit hoofdstuk komen de conclusies van het onderzoek aan de orde. Centraal in dit onderzoek heeft de inhoudelijke samenhang tussen portefeuillebeleid en investeringen gestaan, met de volgende hoofdvragen:

- A. Welke methoden gebruiken woningverhuurders om hun beleid op portefeuilleniveau systematisch te vertalen naar hun investeringskeuzen?
- B. In hoeverre hangen het portefeuillebeleid van woningcorporaties en hun investeringskeuzen in het asset management inhoudelijk samen?
- C. Welke concepten en theorieën over planning en strategie geven deze relatie tussen portefeuillebeleid en investeringskeuzen op een adequate wijze weer?
- D. Volgens welk model kan de samenhang tussen het portefeuillebeleid en de investeringskeuzen van een woningcorporatie worden verstevigd?

Het onderzoek bouwt voort op theorieën en methoden uit de bedrijfseconomische strategische planning en, deels daarop gebaseerd, het strategisch voorraadbeleid, dat in de jaren 90 in de Nederlandse sociale-huursector opgang gemaakt heeft. Daarnaast zijn andere theorieën op het gebied van planning en besluitvorming in het onderzoek betrokken.

Het onderzoek is gehouden onder corporaties die een eigen beleidsafdeling hebben en waarvan op voorhand verwacht mocht worden, dat zij tot de voorlopers op het gebied van voorraadbeleidsontwikkeling behoren. Gesproken is voornamelijk met beleidsfunctionarissen en met verantwoordelijken voor investeringsprojecten bij deze corporaties.

De opbouw van dit hoofdstuk volgt de hierboven genoemde onderzoeksvragen. Eerst wordt ingegaan op het gebruik en de rol van methoden met een sterk rationeel-technische inslag om de samenhang tussen portefeuillebeleid en investeringskeuzen (nader) vorm en inhoud te geven. Daarna komt de feitelijke inhoudelijke samenhang aan de orde. Hierbij gaat de aandacht uit naar de doorwerking van beleid binnen een organisatie en naar concepten en theorieën die daarop betrekking hebben. Van hieruit wordt gereflecteerd op procesmodellen voor strategische planning die oorspronkelijk voor commerciële ondernemingen ontwikkeld zijn en binnen Nederland in de corporatiesector toegepast zijn. De beantwoording van de hoofdvragen van het onderzoek wordt gevolgd door beschouwingen over de generaliseerbaarheid van de onderzoeksuitkomsten en over mogelijk verder onderzoek.

Methoden om portefeuillebeleid te vertalen naar investeringskeuzen

De corporatiesector is in de jaren 90 in een versnelde dynamiek geraakt. In vergelijking met voorheen zijn corporaties meer op eigen benen moeten gaan staan. Als gevolg hiervan is het belang van een eigen beleid ten aanzien van de ontwikkeling van de woningportefeuille gegroeid. De fusiegolf onder corporaties, die van genoemde dynamiek deel uitmaakt, heeft dit belang verder versterkt: in de groter geworden organisaties zijn nieuwe vormen van aansturing nodig om de voorraadontwikkeling overzichtelijk en beheersbaar te hou-

den. Als gevolg van de genoemde dynamiek zijn er allerlei technieken ontwikkeld om de besluitvorming over investeringen te structureren en te systematiseren. Deze methoden zijn zo verscheiden dat ze onderling moeilijk vergelijkbaar zijn, maar desondanks zijn wel enkele rubrieken aan te geven waarin we het leeuwendeel van deze methoden kunnen onderbrengen.

- Een deel van de methoden heeft betrekking op een *specifiek* aspect van de woningvoorraad of de bewoners. Doorgaans gaat het om een aspect waarvan gevonden wordt dat dit in het verleden onderbelicht is gebleven. Een voorbeeld met betrekking tot de woningvoorraad is de productgroepenindeling van de AWV op grond van woontechnische kwaliteit. Een voorbeeld met betrekking tot de bewoners is de indeling in leefstijlen die Mitros gehanteerd heeft. In beide gevallen worden op het specifieke aspect classificaties gemaakt (van woningen respectievelijk hun bewoners), waaraan een bepaald investeringsbeleid wordt gekoppeld.
- In een ander deel van de methoden staat niet een specifiek aspect, maar de *afweging van diverse aspecten* centraal die in de besluitvorming over de voorraadontwikkeling van belang gevonden worden. Voorbeelden hiervan zijn beslisbomen en portfolio-analyses. De BCG-matrix, waarin een product (hier: een woning) wordt geclassificeerd aan de hand van een verondersteld verloop van zijn marktpositie, is hiervan eveneens een voorbeeld.
- Weer een ander deel van de methoden is te kenschetsen als *proceskaders* waarbinnen het voorraadbeleid inhoudelijk gestalte moet krijgen. Voorbeelden hiervan zijn het activiteitenschema van WEL en de in hoofdstuk 2 genoemde procesmodellen.

De verscheidenheid van methoden zou kunnen suggereren, dat de Nederlandse corporaties, althans de corporaties uit dit onderzoek, ontvankelijk zijn voor vernieuwende methoden waar het gaat om de besluitvorming in het voorraadbeleid. Om diverse redenen is dit is echter maar gedeeltelijk het geval.

Om te beginnen zijn de methoden bescheiden in aantal en daarbij nog ongelijk over de onderzochte corporaties verspreid. Bij bijna de helft van de onderzochte corporaties hebben we geen methode voor systematisering van het voorraadbeleid kunnen optekenen, terwijl we hier te maken met betrekkelijke voorlopers op het gebied van voorraadbeleidsontwikkeling. Daarbij komt dat bij de corporaties waar wel dergelijke methoden te melden zijn de invloed ervan op de investeringskeuzen bescheiden en soms nauwelijks aanwijsbaar is. Voor een deel is dit inherent aan de methoden zelf, aangezien zij niet betrekking hebben op het gehele voorraadbeleid, maar op een bepaald onderdeel ervan. In deze gevallen zou het al uit de aard van de methode onrealistisch zijn om een verregaande invloed op de besluitvorming te verwachten. Een andere reden is echter dat veel methoden slechts matig ingebed zijn in de organisatie: in diverse gevallen worden de methoden alleen gebruikt binnen een beleidsafdeling of door een externe adviseur die de methode gebruikt om de keuzen binnen het project te structureren en te onderbouwen.

Vanwege de gebrekkige inbedding is een verdere ontwikkeling en toepassing van de methoden binnen de organisatie niet te verwachten, en bij verschillende ervan is die ook inderdaad niet van de grond gekomen.

Gezien het feit dat de verzelfstandiging van de sociale-huursector al tien tot twintig jaar geleden zijn beslag heeft gekregen, kan de ontwikkeling en toepassing van de methoden en technieken om het portefeuillebeleid op te zetten en naar investeringen te vertalen als mager bestempeld worden. Een in 1994 gehouden onderzoek naar het voorraadbeleid van qua beleidsontwikkeling veronderstelde voorlopers onder woningcorporaties (Van den Broeke, 1995) toonde een zwakke relatie tussen centrale doelstellingen en feitelijke aanpak, een gebrek aan systematische beleidsontwikkeling en beperkt gestructureerde afweging van alternatieve strategieën, als er al alternatieven opgesteld zijn. Het onderzoek dat in deze publicatie beschreven is bevestigt dit beeld. Ervaringen in andere Europese landen waar eveneens sprake is van een verzelfstandiging van de sociale-huursector en een zich uit deze sector terugtrekkende overheid laten vergelijkbare uitkomsten zien (Gruis & Nieboer, 2004), zodat de Nederlandse corporaties in dit opzicht niet alleen staan.

Hiernaast zien we bij de onderzochte Nederlandse woningcorporaties dat verschillende methoden op hun retour zijn en niet meer verder ontwikkeld worden. Hoewel er voorbeelden zijn van het tegendeel (zoals de productgroepenindeling die de AWV in elk geval tot haar fusie met Woningbouwvereniging Het Oosten in juli 2008 is blijven gebruiken), geeft het onderzoek verschillende voorbeelden van methoden die inmiddels zijn afgeslankt of niet meer worden gebruikt, zonder dat daarvoor een andere in de plaats gekomen is. Het gaat hier om in onbruik geraakte concepten (bijvoorbeeld 'zorgeloos wonen' van Waterweg Wonen en 'stedelijke gezinnen' van De Key) en om afwegingstechnieken (bijvoorbeeld de 'lampenanalyse' van Ymere).

Een mogelijke verklaring voor de trage omslag naar een zakelijke, bedrijfsmatige cultuur is, dat normen en gewoonten uit het verleden lang stand houden. In de woorden van Mullins (2006) kunnen we spreken van botsende "logics", waarbij de zakelijke, meer op kengetallen gebaseerde logica stuit op de logica waarin intuïtieve afwegingen meer de boventoon voeren.

Behoudzucht is echter niet de enig mogelijke verklaring. Een andere verklaring is dat de genoemde methoden hun tekortkomingen blijken te hebben. Met name de arbeidsintensiteit (veel data verzamelen) en de rigide uitkomsten (niet rekening houden met de veelkeurigheid van de afwegingen) worden als nadelen van de methoden genoemd. Het verlaten van deze methoden kan niet alleen als behoudzucht worden bestempeld, maar komt ook voort uit een reële inschatting van wat zij opleveren in verhouding tot de tijd die erin gestoken moet worden.

Verder komt naar voren (of wellicht beter: komt maar weer eens naar voren), dat instrumenten om besluitvorming te structureren en te systematiseren ondersteunend voor de besluitvorming zijn en deze nooit vervangen.



Dit geldt niet alleen voor instrumenten die betrekking hebben op een specifiek aspect van de woningvoorraad, maar ook voor instrumenten die bedoeld zijn om een bredere afweging te maken, zoals afwegingsmodellen en zelfs procesmodellen, die immers bedoeld zijn om het besluitvormingsproces als geheel te structureren. Gebleken is dat dergelijke modellen hun waarde hebben om eenmalig te komen tot een integrale labeling van de woningvoorraad, maar dat de uiteindelijke investeringskeuzen daarvan nogal eens afwijken, omdat na de vaststelling van de labels ad hoc overwegingen, al dan niet samenhangend met zich nieuw aandienende ontwikkelingen, weer de overhand krijgen. Voorbeelden van een procesmodel dat door dezelfde corporatie meer dan eens is toegepast zijn in het onderzoek niet gevonden, met het activiteitschema van de Woonstichting Etten-Leur als enige uitzondering.

Aanvankelijk hadden we de verwachting, dat onder vastgoedbeleggers het gebruik en het belang van rationele, systematische methoden in de bepaling van investeringskeuzen groter zou zijn dan onder de corporaties, ten eerste omdat kwantitatieve, hard meetbare factoren (denk met name aan financiën) een belangrijke rol in de afwegingen spelen en ten tweede omdat de tucht van de markt en de omvang van de organisaties al sinds jaar en dag een gerationaliseerd voorraadbeleid nodig zouden maken. Dit onderzoek spreekt deze verwachting eerder tegen dan dat het haar bevestigt. Genoemde methoden nemen ook bij de vastgoedbeleggers een relatieve plaats in de besluitvorming in. Hoewel het sturen op 'harde' factoren in de loop van de tijd iets terrein lijkt te hebben gewonnen van het sturen op 'zachte' factoren, blijven uiteindelijke investeringskeuzen voor een deel een subjectieve en ook intuïtieve zaak. Rendement en risico kunnen nog zo berekend en gemodelleerd worden, maar omdat voorspellingen hieromtrent altijd met onzekerheid omgeven zijn, komt het in de uiteindelijke investeringskeuzen vooral aan op vertrouwen in het rendement en zijn berekeningen ervan aan dit vertrouwen ondergeschikt. Daarbij komt nog dat allerlei onderling onvergelykbare factoren meespelen,

zoals het vinden van herbeleggingsmogelijkheden of het streven naar een stabiele portefeuille. Een vergelijkbare uitkomst komt voort uit een recent onderzoek van Gehner (2008) naar het gebruik van risico-analysetechnieken, welke studie concludeert dat de sturing die van deze technieken uitgaat op de besluitvorming indirect en beperkt is.

Samenhang tussen portefeuillebeleid en investeringen

Bij de meeste onderzochte corporaties (zeker bij de zes die in 2007/2008 zijn onderzocht) neemt de modernisering van de woningvoorraad een voornamelijke plaats in het portefeuillebeleid in. Aanzienlijke delen van de voorraad worden als niet meer van deze tijd ervaren. Als bezwaren worden genoemd: te klein, te veel gestapelde bouw, armoedige uitstraling, onvoldoende aansluiting op de huidige woningbehoeften van de doelgroep. De realisatie van grotere en kwalitatief hoogwaardige woningen staat daarom hoog op de agenda. Weinig verwonderlijk geldt dit beleid vooral voor herstructureringsbuurten, waar forse ingrepen in de woningvoorraad nodig worden geacht.

Zoals eerder al is gemeld, neemt het verkoopbeleid bij alle zes in 2007/2008 onderzochte corporaties een bijzondere plaats in het portefeuillebeleid in. Ymere heeft een vast aantal per jaar te verkopen woningen bepaald, dat de Regio's onderling moeten verdelen, met inachtneming van richtlijnen die het hoofdkantoor opgesteld heeft over de wijken waar verkoop geconcentreerd zou moeten zijn. De Key, Staedion en Waterweg Wonen hebben dit ook gedaan, maar centraal de verkoopvijver bepaald. Bij Trudo is verkoopbeleid onder 'Slimmer Kopen' het instrument in het portefeuillebeleid, omdat dit massaal wordt toegepast. Volkshuisvesting Arnhem bekijkt per wijk wat verkocht kan worden en verkoopt deze woningen met recht van eerste aankoop, waarbij de corporatie eveneens per wijk bepaald heeft, of zij bij wederverkoop van dit recht gebruik maakt. Met name de centrale vaststelling van de verkoopvijver en, bij Trudo, de massale toepassing van het verkoopinstrument zorgen ervoor, dat het portefeuillebeleid zich via verkoop nadrukkelijk in de investeringsbeslissingen op complexniveau doet gelden.

De mate waarin het portefeuillebeleid is vertaald naar investeringskeuzen geeft een gemengd beeld. De invloed van het portefeuillebeleid op investeringskeuzen op complexniveau is merkbaar aanwezig als het gaat om:

- algemene noties of gedachten over hoe de huidige woningvoorraad erbij staat;
- het al dan niet gebruiken van investeringsopties (denk bijvoorbeeld aan verkoopconstructies of het 'te woon' aanbieden);
- extern aangegane verplichtingen omtrent bijvoorbeeld de minimumomvang van de 'kernvoorraad', het aandeel verhuringen aan de primaire doelgroep en de nieuwbouwdifferentiatie (bijvoorbeeld naar eigendomsverhouding en/of huurprijs);
- het verkoopbeleid, in het bijzonder de bepaling van de verkoopvijver.

Verder heeft het portefeuillebeleid van de onderzochte corporaties in de loop van de tijd verschillende veranderingen ondergaan die rechtstreekse gevolgen voor de investeringskeuzen hebben gehad. Enkele voorbeelden: Waterweg Wonen heeft de transformatieplannen uitgebreid, omdat de politieke wind sinds de afgelopen gemeenteraadsverkiezingen anders is gaan waaien, Volkshuisvesting Arnhem heeft 'te woon' geïntroduceerd om bewoners meer keuze te bieden, De Key heeft het verkoopbeleid gewijzigd met name omdat de financiële noodzaak om te verkopen is afgenomen. In het eerste voorbeeld zijn er meer complexen voor sloop gelabeld, in het tweede voorbeeld is er een nieuwe investeringscategorie bijgekomen en in het derde voorbeeld blijven meer woningen in de verhuur dan aanvankelijk de bedoeling was.

Ondanks bovengenoemde invloeden is er in het algemeen een grote afstand tussen het portefeuillebeleid en de investeringen. Met uitzondering van mogelijk het verkoopbeleid is een strakke vertaling van het beleid naar investeringskeuzen bij geen van de corporaties aangetroffen, niet bij de verantwoordelijken voor het portefeuillebeleid en niet bij degenen die op complexniveau er handen en voeten aan moeten geven. Het feit dat het portefeuillebeleid voor een belangrijk deel in globale bewoordingen is gesteld, vergroot de afstand tussen portefeuillebeleid en investeringen nog eens. Er is een lang koord tussen beide, en vanwege de lengte hangt het koord vaak slap.

Afgezien van de bepaling van de verkoopvijver vindt de vertaling van het portefeuilleniveau naar het complexniveau grotendeels decentraal plaats. Dit draagt ertoe bij, dat afwegingen over investeringen in sterke mate vanuit de wijk of vanuit het complex worden gemaakt. In de herstructurering domineert een buurt- of wijkaanpak, waarbij de belangrijkste beslissing vanuit het portefeuilleniveau niet zozeer is wat er met de individuele complexen moet gebeuren, als wel welke wijken gebiedsgewijs moeten worden aangepakt en in welke volgorde. Investeringskeuzen op complexniveau vinden goeddeels binnen deze wijkaanpak plaats, en worden meer gestuurd door de kaders op wijkniveau dan de kaders op portefeuilleniveau. Met enig recht kan worden gesteld dat het weinig uitmaakt welke complexinvesteringen worden gekozen, omdat zij toch wel in het portefeuillebeleid vallen. Verschillende geïnterviewden hebben aangegeven dat zij van een portefeuillebeleid nauwelijks iets merken. Nu kan dit deels liggen aan het feit dat deze respondenten vanuit hun dagelijkse werk de 'hogere' beleidskaders in beperkte mate overzien, maar dit is op grond van het onderzoek niet hard te maken. Wèl komt uit de interviews naar voren dat er vanuit de eigen organisatie maar weinig kaders worden opgelegd. Er zijn bijvoorbeeld maar spaarzaam interne, corporatiebreed geldende normeringen voor kwaliteits- of kostenniveaus, waarboven of waaronder bepaalde investeringsopties (bijvoorbeeld renovatie) in beginsel wel of niet worden toegepast. Derhalve kunnen veel investeringskeuzen niet gemotiveerd worden uit intern geldende richtlijnen. Uiteraard kunnen er bij de corporatie weloverwogen gedachten en intern breed gedragen opvattingen aan-

wezig zijn over wat haalbaar en wat kostenefficiënt is, maar deze zijn niet expliciet gemaakt voor de gehele portefeuille of een complexoverstijgend deel daarvan. De eerder in deze conclusies behandelde methoden zouden aan deze werkwijze een impuls kunnen geven, maar we hebben reeds vastgesteld dat deze methoden maar beperkt worden toegepast en in de investeringskeuzen nauwelijks een rol van betekenis spelen.

De eerder in dit hoofdstuk genoemde methoden met betrekking tot de proceskaders zijn geënt op de procesmodellen voor strategische planning uit de bedrijfseconomie of vertonen in elk geval grote gelijkens met deze modellen. De overeenkomst ligt vooral in het volgtijdelijke patroon van het stellen van doelen, het analyseren van de omgeving en het vanuit de combinatie van doelen en ana-

lyse-uitkomsten al dan niet stapsgewijs concretiseren van doelen in maatregelen. Vanwege deze gelijkens mag voor de procesmodellen hetzelfde worden geconcludeerd als voor de genoemde proceskaders: zij kunnen weliswaar zinvol zijn binnen een project waarin het investeringsbeleid wordt ontwikkeld, maar dragen in de praktijk maar beperkt bij aan de aansluiting van het beleid op de investeringskeuzen.

Onder ontwerpers van deze procesmodellen wordt de matige aansluiting van de beleidspraktijk op de investeringspraktijk wel beseft. In het verleden werd nog hoofdzakelijk uitgegaan van een lineair proces dat, beginnend met beleidsontwikkeling op een hoog schaalniveau, stapsgewijs verloopt naar een gedetailleerde uitwerking en verfijning van het beleid in concrete maatregelen op detailniveau. Ook hier zien we echter dat in de modellen verscheidene terugkoppelingsmomenten naar voorgaande fasen opgenomen zijn. Duidelijk is dit te zien in de bedrijfseconomische strategische planning, een stroming waarvan Steiner en Kotler belangrijke vertegenwoordigers zijn. In de Nederlandse modellen voor het ontwikkelen van het (strategisch) voorraadbeleid van sociale verhuurders wijzen we op heen en weer gaan door de verschillende schaalniveaus in het model van Van den Broeke (1998) en de regelmatige wisselwerking tussen het strategische en het operationele niveau in het model van Van Os (2007). Aandacht voor de inbedding van beleid en beleids-



uitwerking in de primaire werkprocessen komt sterk naar voren in het model van Eskinasi (2006). Met uitzondering van het model van Van Os hebben ook deze modellen toch nog het gemis dat zij, misschien onbedoeld, suggereren dat 1) investeringskeuzen voornamelijk uit centraal ontwikkeld beleid voortkomen dan wel dienen voort te komen, 2) de corporatie in het keuzeproces als één ongedeelde actor gezien kan worden, zonder interne verschillen van benadering en opvatting en 3) de corporatie deze keuzen in haar eentje maakt. Al deze drie veronderstellingen blijken niet op te gaan. In het volgende geven we bij elk van deze veronderstellingen aan waarom.

bij 1) In het portefeuillebeleid van de onderzochte corporaties en de vertaling daarvan naar lagere schaalniveaus worden op woningniveau niet of nauwelijks uitspraken gedaan over de te nemen investeringen. Zoals eerder is vermeld, overheerst een wijkgerichte aanpak, waarin geografische eenheden worden aangewezen waarvoor vervolgens een plan wordt gemaakt. In deze plannen worden wel investeringskeuzen op complex- of blokniveau opgenomen, maar de voorstellen en de onderbouwing daartoe worden aangeleverd door de verantwoordelijken op wijk- of projectniveau, niet door de ontwikkelaars van het portefeuillebeleid. Er is in die zin een verdeling van verantwoordelijkheden binnen de organisatie, waarin de 'portefeuilleverantwoordelijkheden' de beleidskaders weergeven waarbinnen de 'projectverantwoordelijken' op woningniveau hun keuzen maken. De keuzen kunnen gebaseerd zijn op (eigen) beginselen en uitgangspunten en daarmee ook op een vorm van beleid, maar het gaat hier dan om een ander beleid dan het portefeuillebeleid. Dit betekent dat beleid niet alleen centraal wordt ontwikkeld, maar op meerdere plekken in de organisatie, waarbij een ieder een gedeelte van het gehele beleidsveld voor zijn rekening neemt.

bij 2) Het voorgaande betekent dat er binnen de corporatie op zijn minst twee actoren werkzaam zijn die de investeringskeuzen bepalen. In de klassieke modellen voor strategische planning wordt de inbreng van andere dan beleidsactoren wel meegenomen doordat de centrale actor de inbreng van de andere actoren in zijn besluitvorming verdisconteert, maar dit veronderstelt nog steeds dat er één sturende actor is. In de praktijk blijken er echter meer actoren aan het roer te staan. Met uitzondering van de directie (als we die ook als een actor beschouwen), die vanzelfsprekend aan de top van de organisatie staat, staan deze actoren meestal niet in een hiërarchische verhouding tot elkaar, zodat de impliciet in de klassieke modellen voor strategische planning veronderstelde verticale aansturing niet opgaat.

bij 3) In nog sterkere mate is de afwezigheid van een verticale aansturing aan de orde als we ook de externe actoren betrekken. Als er al sprake is van aansturing, is dat een onderlinge horizontale aansturing van partijen die wel

deels van elkaar afhankelijk zijn, maar waar geen van de actoren als het ware 'de baas' is van een andere actor. In beginsel kan deze horizontale beïnvloeding zich in alle fasen van het planproces voordoen, maar in het kader van investeringskeuzen op buurt- of complexniveau ligt de nadruk op de fase die Kotler (1994) 'strategy formulation' noemt. Het overwicht van de horizontale aansturing ten opzichte van de verticale wordt nog eens benadrukt in gebieden waarvoor een speciale buurt- of wijkaanpak geldt, wat het geval is in alle zes voor dit onderzoek geselecteerde herstructureringsbuurten en ook in sommige geselecteerde niet-herstructureringsbuurten.

Vanuit de opvatting dat beleid in beginsel van bovenaf, vanuit de beleidsafdeling dient te komen, kunnen zouden we in Mintzberg's woorden (1994) een groot deel van het beleid als 'emergent' kunnen beschouwen. Ook zouden we kunnen stellen dat een groot deel van deze 'emergent strategy' voor rekening komt van de verantwoordelijken op projectniveau. Hierboven hebben we echter aangegeven dat deze opvatting niet juist is. Immers als we de 'projectverantwoordelijken' ook als beleidssector opvatten, vindt ook daar de vorming van een voorgenomen strategie ('intended strategy') plaats, en wel een strategie die de grote inhoudelijke kloof tussen portefeuillebeleid en investeringen voor een aanzienlijk deel verkleint. Op haar beurt wordt deze strategie niet in alle gevallen uitgevoerd en zien we meer dan eens nieuwe strategieën opkomen die de uiteindelijke investeringskeuzen anders doen uitvallen. Voor een deel gaat het om ongeplande strategieën, die in Mintzberg's woorden dus 'emergent strategies' genoemd worden, maar ook kan het gaan om geplande strategieën (bijvoorbeeld de introductie van 'te woon' door Volkshuisvesting Arnhem) die een eerder voorgenomen strategie als het ware opzij schuiven. Door de tijd heen kunnen dus verschillende beleidsvoornemens elkaar als het ware tegenkomen, waarna een nieuw beleid ontstaat dat vanuit één van de oorspronkelijke beleidsvoornemens wel als 'emergent' gezien kan worden, maar eigenlijk de uitkomst is van een wisselwerking tussen verschillende beleidsvoornemens die elk op zich geen 'emergent', maar 'intended strategies' zijn.

Aldus bezien is het maar de vraag of het erg is dat het portefeuillebeleid matig doorwerkt in investeringsbeslissingen op complexniveau. Het radicaal doorvoeren van uitsluitend portefeuilleoverwegingen zou geen recht doen aan locale en andere factoren die voor een zorgvuldige afweging meegenomen moeten worden. Bovendien zijn er voortdurend veranderende omstandigheden en voortschrijdende inzichten. Daarbij komen factoren die zich van tevoren niet exact laten voorspellen: hoe vlot de verkoop van een nieuwbouwproject, hoe ontwikkelen de bouwkosten zich?

Niettemin kleeft aan de gebrekkige beleidsdoorwerking een aantal risico's, namelijk dat van gebrek aan consistentie en dat van gebrek aan inzicht in de gevolgen op portefeuilleniveau. Het eerste kan bijvoorbeeld ertoe leiden dat

de oorspronkelijke portefeuilleambities uit het oog verloren worden; het laatste kan bijvoorbeeld ertoe leiden, dat een overvraging van het beschikbare budget te laat opgemerkt wordt of dat een onevenredig deel van het budget aan de aanpak van één buurt opgaat.

Van belang is daarom dat in de organisatie de inbreng vanuit de verschillende schaalniveaus geborgd is om een zorgvuldige afweging te maken. De vertaling van het portefeuillebeleid kan in eerste instantie op lagere niveaus in de organisatie gelegd worden, maar dan moet er wel een adequate terugkoppeling zijn naar degenen die voor het portefeuilleniveau verantwoordelijk zijn. Omgekeerd kan de vertaling van het portefeuillebeleid in eerste instantie op het portefeuilleniveau plaats vinden, maar moet er wel geregeld inbreng vanuit de lagere niveaus aanwezig zijn. Welk van deze twee situaties is te verkiezen, valt op grond van dit onderzoek niet te zeggen. Overigens zijn in dit verband nog meer situaties denkbaar, zoals corporaties waarvan de afzonderlijke vestigingen of werkmaatschappijen feitelijk ieder voor zich een voorraadbeleid opstellen. Dit beleid kan bij deze corporaties strikt genomen geen portefeuillebeleid genoemd worden omdat het op slechts een deel van de portefeuille betrekking heeft, maar het heeft wel de inhoudelijke kenmerken ervan zoals we die ook bij de voor dit onderzoek geselecteerde corporaties zien.

Passende concepten en theorieën

In hoofdstuk 2 is aangegeven, dat we weliswaar op grond van implementatiestudies een los verband tussen beleid en investeringen verwachtten, maar ook dat we bij deze verwachting aarzelingen hadden, omdat sprake is van een betrekkelijk overzichtelijke context: centraal staan immers de interne beleids- en investeringskeuzen van corporaties, binnen individuele en niet al te grote organisaties. Deze aarzeling werd verder ingegeven door het feit dat in de corporatiesector veel aandacht is voor strategische beleidsvorming.

Het blijkt dat onze aarzeling maar zeer gedeeltelijk terecht is. Weliswaar is eerder in dit hoofdstuk al aangegeven dat we enkele voorbeelden tegenkomen waarin de investeringskeuzen strak aan het portefeuillebeleid zijn geboden, maar overheersend is toch een inhoudelijk los verband, waarbij de investeringskeuzen doorgaans wel passen in de ruime kaders van het portefeuillebeleid, maar daaruit niet eenduidig af te leiden zijn. De vertaling van portefeuillebeleid naar complexinvesteringen vindt vooral plaats langs de lijn van algemeen gedragen noties en opvattingen en maar beperkt via systematische methoden en objectieve, uniform geldende criteria. De overheersing van de 'zachte' op de 'harde' aansturing vinden we terug in publicaties van onder andere Healey (1997) over "collaborative planning" en De Roo en Voogd (2004) over communicatieve of participatieve planning. Deze vormen planning lijken dus ook op te gaan voor de interne werkwijze van de onderzochte corporaties.

Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven, kan onder de planningmodellen die uitgaan van interactie tussen actoren onderscheid gemaakt worden tussen een

richting die meer de nadruk legt op consensusvorming en een richting die meer de nadruk legt op macht en conflict. Dit onderzoek geeft geen duidelijk beeld welk van beide richtingen het meest opgaat. Een belangrijke verklaring ervoor is dat het portefeuillebeleid op veel punten ruim geformuleerd is, zodat interne meningsverschillen, zo die er zijn, grotendeels onder tafel blijven. Gezien deze situatie is het evenmin mogelijk om uit de vierdeling van planningmodellen van Butler e.a. (1993) te kiezen welk type model in de context van dit onderzoek het meest opgaat. Zoals in hoofdstuk 2 is vermeld, onderscheiden Butler e.a. op grond van twee dimensies – namelijk de mate van zekerheid en overeenstemming over de doelen en de mate van zekerheid en overeenstemming over de middelen – vier typen planningmodellen, namelijk het rationele model, het beperkt-rationele model, het politieke model en het vuilnisvatmodel. Omdat de mate van overeenstemming over de doelen niet geheel duidelijk is, kunnen de uitkomsten van dit onderzoek moeilijk in deze vierdeling worden geplaatst. Elementen van het beperkt-rationele model zien we terug in de lastige planbaarheid van investeringsvoornemens, die met veel onzekerheden omgeven is; elementen van het politieke model zien we terug in de horizontale aansturing, waarin verschillende actoren elkaar beïnvloeden. Het rationele model en het vuilnisvatmodel vinden we minder in de uitkomsten doorklinken, maar bij het vuilnisvatmodel kan dit komen door het feit, dat de totstandkoming van de investeringsvoornemens (denk aan besturing van de overleggen tussen betrokken actoren, de posities die deze actoren daarbij innemen en mate waarin zij andere partijen voor hun opvattingen winnen) niet expliciet deel van het onderzoek uitgemaakt heeft.

Versteviging samenhang tussen portefeuillebeleid en investeringskeuzen

Uit het voorgaande mag duidelijk zijn dat een versteviging van de samenhang tussen portefeuillebeleid en investeringskeuzen niet ligt in een strakere verticale aansturing. Dit geldt ook voor een gecentraliseerde labeling van de complexen, een in het strategisch voorraadbeleid uit de jaren 90 gebruikelijke wijze om het portefeuillebeleid door te vertalen naar investeringskeuzen op een lager schaalniveau.

Evenmin een aanzet voor een versteviging van de band tussen portefeuillebeleid en investeringen, maar wel een bijdrage aan een realistisch portefeuillebeleid, is de erkenning dat het beleid niet alleen afkomstig is van de officiële beleidsontwikkelaars, maar ook van andere actoren. Het is zaak voor ontwikkelaars van portefeuillebeleid binnen dit geheel van actoren een onderscheidende plaats te vinden, bijvoorbeeld door zich te concentreren op de ontwikkeling van de woningportefeuille als geheel en daarbij door alle ad hoc gebeurtenissen en ontwikkelingen steeds de ambities op dit schaalniveau in het vizier te houden. Zaken die op een lager schaalniveau spelen, zoals de labeling van de complexen, worden dan overgelaten aan een deel van de organisatie dat hoofdzakelijk op dat lagere schaalniveau opereert. Dit zijn meestal



andere afdelingen binnen de corporatie dan een centrale beleidsafdeling. Het integraal labelen van de voorraad, al dan niet door de beleidsafdeling, kan echter in bepaalde opzichten wel wenselijk zijn, bijvoorbeeld om in een vroeg stadium inzicht te krijgen in de consequenties van voorgenomen beleid op complexniveau voor de gehele organisatie, en om vervolgens te bezien in hoeverre deze consequenties gewenst en aanvaardbaar zijn. De onderzoeksuitkomsten laten echter zien dat de labeling als vorm van portefeuillesturing niet tot matig uit de verf komt. De kracht van een dergelijke sturing ligt eerder in punten die in hoofdstuk 6 genoemd zijn, namelijk het ontwikkelen of bewust niet ontwikkelen van investeringsopties (verkoopconstructies, 'te woon', kwaliteitsklassen enz.), het benoemen en uitwerken van waarden en

concepten waaraan complexplannen getoetst worden en randvoorwaarden ten aanzien van de portefeuilleontwikkeling. Daarnaast is inbreng vanuit het portefeuillebeleid nodig op gebieden die niet of nauwelijks adequaat vanuit een ander schaalniveau kunnen worden ingebracht, zoals de gewenste solvabiliteit en liquiditeit, woningmarktontwikkelingen en de toedeling van middelen vanuit het portefeuilleniveau over de lagere schaalniveaus, zoals rayons of wijken.

Ongeacht welk organisatie-onderdeel de complexlabeling voor zijn rekening neemt, is afstemming tussen de verschillende schaalniveaus een vereiste. Deze afstemming is niet alleen nodig om de consequenties van de investeringsvoornemens op complexniveau te toetsen aan het portefeuillebeleid, maar ook om dit beleid bij de tijd te houden. Gelukkig is er bij verschillende van de onderzochte corporaties een tendens waarneembaar van een projectmatig opgezet portefeuillebeleid naar een opener, iteratiever planproces, waarin veel ruimte is voor een proces met herhaaldelijke wisselwerking tussen de verschillende schaalniveaus, welke interactie ook na de vaststelling van het portefeuillebeleid doorgaat. Hierdoor is het beter mogelijk om op nieuwe ontwikkelingen in te spelen, zonder het meer op lange termijn gerichte portefeuillebeleid overboord te zetten. Juist deze herhaaldelijke wisselwerking tussen de schaalniveaus biedt kansen voor een versterking van de

samenhang tussen portefeuillebeleid en investeringskeuzen. Daarbij gaat de aansturing dus niet alleen van boven naar beneden, zoals in de traditionele verticale aansturing, maar ook van beneden naar boven.

Generalisatie

Wat zeggen de uitkomsten van dit onderzoek over de gehele Nederlandse sociale-huursector? In de inleiding is al aangegeven dat is gekozen voor corporaties met een afzonderlijke beleidsafdeling en voor corporaties die al een ontwikkeling hebben doorgemaakt in het opstellen en uitvoeren van een eigen portefeuillebeleid. De uitkomsten hebben daarmee vooral betrekking op die corporaties die aan deze criteria voldoen. Of daarbuiten deze uitkomsten geldigheid hebben, is op grond van dit onderzoek strikt genomen niet te zeggen. Er valt aan te voeren dat bij corporaties waar de ontwikkeling van het strategisch voorraadbeleid de taak is van districtsafdelingen de verhouding tussen 'portefeuilleverantwoordelijken' en 'projectverantwoordelijken' er ongetwijfeld anders uitziet. Een vergelijkbare redenering kan worden gemaakt voor corporaties zonder afzonderlijke beleidsafdeling. Er zijn niettemin punten te noemen die wijzen op een breed toepassingsbereik.

- Om te beginnen is de matige aansluiting tussen portefeuillebeleid en investeringskeuzen voor een deel te verklaren uit de grote inhoudelijke afstand tussen beide. Deze uitkomst volgt uit dus uit de aard van de materie. Andere corporaties dan de geselecteerde hebben te maken met een vergelijkbare inhoudelijke afstand, zij het dat deze afstand wel enigszins varieert met de omvang van de portefeuille.
- De 'zachte' aansturing van de investeringskeuzen vanuit het portefeuillebeleid sluit goed aan bij netwerkmodellen, die van een niet of nauwelijks hiërarchische relatie tussen actoren uitgaan. Deze modellen blijken binnen de stedelijke herstructurering breed op te gaan (zie onder andere Haffner & Elsinga, 2007). Dit verkleint de kans dat bij de niet onderzochte corporaties afwijkende uitkomsten gevonden worden.
- De gebrekkige doorwerking van het portefeuillebeleid is in overeenstemming met de uitkomsten van veel studies naar de implementatie van beleid. Ook hier geldt dat dit de kans op afwijkende uitkomsten bij de niet onderzochte corporaties verkleint.

Samenvattend kunnen we stellen dat er reden is om aan te nemen dat bij andersoortige verhoudingen tussen 'portefeuilleverantwoordelijken' en 'projectverantwoordelijken', bijvoorbeeld vanwege een meer gelede of juist minder gelede organisatiestructuur, de doorwerking en wellicht ook de aard van het portefeuillebeleid anders is dan bij de onderzochte corporaties, maar dat tegelijkertijd de aard van de materie en de overeenstemming met bestaande theorieën wijzen op een breed toepassingsbereik van de uitkomsten van dit onderzoek in de Nederlandse sociale-huursector.

In hoeverre de uitkomsten ook geldig zijn voor andere sectoren, waaronder

buitenlandse sociale-huursectoren, is op grond van het onderzoek alleen tentatief aan te geven. In vergelijking met sociale-huursectoren in verschillende andere westerse landen kent de Nederlandse sociale-huursector een tamelijk grote beleidsvrijheid. Tevens verkeren de Nederlandse sociale verhuurders internationaal gezien in een gezonde financiële positie, een belangrijke randvoorwaarde om van deze vrijheid gebruik te kunnen maken. Verder zijn de individuele organisaties in de Nederlandse sociale-huursector betrekkelijk groot, al moet daarbij aangetekend worden dat er in verschillende andere landen ook grote sociale verhuurders voorkomen. Ten slotte is het maar de vraag of de in dit onderzoek aangetroffen werkwijze om investeringen voor een belangrijk deel op deelpartefeuilleniveau (in dit geval meestal het wijkniveau) te bepalen ook voor organisaties in andere sectoren opgaat. Voor alleen al de commerciële vastgoedbeleggers blijkt dit in beperkte mate het geval. Daartegen is het wel te verwachten dat een model voor strategische planning dat uitgaat van meerdere actoren in meer sectoren opgaat dan alleen de Nederlandse sociale-huursector, om de eenvoudige reden dat in alle sectoren wel beïnvloeding door meerdere actoren plaats vindt.

Witte vlekken en verder onderzoek

Op de vraag, in welke mate en in welk opzicht de uitkomsten anders zouden zijn als we bovenregionaal opererende corporaties met regionale beleidsafdelingen hadden gekozen, of corporaties zonder een beleidsafdeling of zonder beleidsmedewerkers, waar een hechtere personele vervlechting tussen 'portefeuilleverantwoordelijken' en 'projectverantwoordelijken' in de rede ligt, verwachten we gezien het bovenstaande geen principiële andere uitkomsten dan die in dit onderzoek. Een dergelijk onderzoek kan nog wel zinvol zijn om een andere reden, namelijk om na te gaan in hoeverre organisatieomvang en organisatiestructuur van invloed zijn op de investeringskeuzen.

In dit onderzoek is ingegaan op de overeenstemming tussen beleid en investeringskeuzen. Of de doelstellingen van beleid wel zijn gehaald, is echter nauwelijks aan de orde geweest. Hetzelfde geldt voor de procesmatige kant, die voor de implementatie en de doorwerking van beleid van cruciaal belang zijn. Enkele voorbeeldvragen zijn de volgende.

- Op welke wijze zijn de investeringskeuzen tot stand gekomen?
- Welke beïnvloedingsrelaties zijn daarbij van belang?
- Op welke wijze oefenen de actoren hun invloed uit en hoe succesvol zijn zij daarin?
- Welke succes en faalfactoren zijn er voor het slagen van het beleid aan te geven?

Overigens komen dergelijke vragen aan de orde in een nog lopend promotieonderzoek van Dankert, verbonden aan het Onderzoeksinstituut OTB, naar de implementatie van het strategisch voorraadbeleid. Het verloop van verschillende investeringsprojecten komt in dit onderzoek uitgebreid aan de orde (zie

bijvoorbeeld Dankert, 2008a en b). Het onderzoek gaat niet alleen in op de mate waarin het oorspronkelijke beleid wordt uitgevoerd, maar ook hoe het beleid zich gedurende het implementatieproces ontwikkelt.

Dit onderzoek geeft aanwijzingen dat een gebiedsgericht voorraadbeleid, dat uitgaat van 'horizontale', niet-hiërarchische relaties, meer kans van slagen heeft dan een overwegend 'verticaal', van bovenaf opgelegd portefeuillebeleid. De deugden en verbeterpunten van deze benadering komen aan de orde in een lopend promotieonderzoek van Van Overmeeren (zie bijvoorbeeld Van Overmeeren & Gruis, 2008), verbonden aan de faculteit Bouwkunde van de Technische Universiteit Delft.

Een andere lijn voor verder onderzoek ligt in de concentratie op deelterreinen van beleid. In dit onderzoek zijn tamelijk globale investeringskeuzen aangehouden, zoals consolidatie, renovatie, sloop en verkoop. Door te concentreren op specifiekere terreinen, zoals investeringen op energie- of milieugebied, kan de relatie tussen portefeuillebeleid en investeringskeuzen meer in de diepte onderzocht worden. In verband met energie zijn de volgende vragen denkbaar.

- In hoeverre kunnen corporaties met complexlabels, energielabels, onderhoudsniveaus, (geaggregeerde) conditiescores en prestatie-eisen sturing geven aan de realisatie van de gewenste energieprestaties van hun woningen?
- In hoeverre zijn de aangetroffen methoden en instrumenten op energiegebied ingebed in de reguliere werkprocessen van de corporaties of kunnen zij dat worden?
- Wat zijn effectieve wijzen om het energiebeleid te verankeren in de investeringskeuzen van woningcorporaties?

Een laatste lijn voor verder onderzoek ligt inhoudelijk verder weg van het in deze publicatie behandelde onderzoek, maar gaat wel over de verhouding tussen portefeuillebeleid en investeringskeuzen. Deze lijn van onderzoek concentreert zich op het sociaal-zijn van de sociale verhuurders en sluit aan bij de huidige politieke discussies over de mate waarin corporaties hun sociale taak waarmaken. Critici stellen dat de sociale verhuurders met hun vermogensovermaat tot veel meer sociale investeringen in staat zijn dan zij laten zien. Deels dezelfde, deels andere critici stellen dat de sociale-huursector te commercieel geworden is. Als reactie op deze beweringen wijzen anderen erop, dat de vermogensovermaat in de sociale-huursector voornamelijk in steen en niet in liquiditeiten besloten is en dat de corporaties in grote mate onrendabel investeren.

In de praktijk, in het bijzonder in de herstructurering, zijn vele investeringen van corporaties te vinden die wellicht niet plaats gevonden zouden hebben als we met commerciële verhuurders te maken gehad zouden hebben. Of de corporaties daarmee voldoende hebben gepresteerd valt daarmee echter nog niet te zeggen. Tevens blijft daarmee de vraag onbeantwoord, of de soms

fraaie woorden in (portefeuille)beleidsplannen van de corporaties over hun sociale taak tot uitdrukking komen in hun investeringskeuzen. Deze onderzoekslijn moet hierin inzicht verschaffen. Centraal staat, in hoeverre het portefeuillebeleid van de sociale-huursector sociaal genoemd kan worden en hoe dit in de feitelijke investeringen tot uitdrukking komt. Politiek interessant is daarbij de vraag, welke mate of vorm van overheidssturing effectief is om de sociale-huursector bij zijn 'sociale leest' te houden of, positiever verwoord, de sociale 'prestaties' van de sector te stimuleren.

Literatuur

Aaker, D.A. (1984), *Developing business strategies*, New York: John Wiley & Sons.

Abraham, S.C. (2006), *Strategic Planning: A Practical Guide for Competitive Advantage*, Mason (Ohio, VS): South-Western College Publishing.

Acur, N. & L. Englyst (2006), Assessment of strategy formulation: how to ensure quality in process and outcome, *International Journal of Operations & Production Management* 26 (1), blz. 69-91.

Albrechts, L. (2003), Planning and power: towards an emancipatory planning approach, *Environment and Planning C: Government and Policy* 21 (6), blz. 905-924.

Alexander, E.R. (2006), Evaluations and Rationalities: Reasoning with Values in Planning, in: Alexander, E.R. (red.), *Evaluation in Planning; Evolution and prospects*, Aldershot (Engeland): Ashgate Publishing, blz. 39-52.

Allen, J. (2006), boekbespreking van 'Asset Management in the Social Rented Sector', *Housing Studies* 21 (3), blz. 443-445.

Allison, G.T. (1971), *Essence of Decision; Explaining the Cuban Missile Crisis*, Glenview (Illinois, VS/Londen): Scott, Foresman and Company.

Allison, M. & J. Kaye (2005), *Strategic Planning for Nonprofit Organizations*, Hoboken (New Jersey, VS): John Wiley & Sons, 2e druk.

Ansoff, H.I. & E.J. McDonnell (1990), *Implanting strategic management*, Hemel Hempstead (Engeland): Prentice Hall International, 2e druk.

Armstrong, J.S. (1982), The value of formal planning for strategic decisions, *Strategic Management Journal* 3 (3), blz. 197-211.

Baarsen, M.J. van & R.N.J. Bouwmans (1998a), *Marktgericht voorraadbeleid*, De Bilt: NCIV.

Baarsen, M.J. van & R.N.J. Bouwmans (1998b), Veranderende woningmarkt vraagt om marktgericht voorraadbeleid, *Corporatiemagazine* (3), blz. 26-29.

Bardach, E. (1977), *The Implementation Game: What Happens after a Bill Becomes a Law*, Cambridge (Massachusetts, VS): MIT Press.

Barrett, S. & C. Fudge (1981), Examining the policy-action relationship, in: Barrett, S. & C. Fudge (red.), *Policy and Action: essays on the implementation of public policy*, Londen/New York: Methuen, blz. 3-32.

Bergers, G. (2000), Vastgoedmanagement in één oogopslag, *Aedes-Magazine* (7), blz. 18-21.

Blair, N., J. Berry & S. McGreal (2007), Regional Spatial Policy for Economic Growth: Lessons from the Deployment of Collaborative Planning in Northern Ireland, *Urban Studies* 44 (3), blz. 439-455.

Bougrain, F. (2009), France, in: Gruis, V., S. Tsenkova & N. Nieboer (red.), *Management of Privatised Housing; International Policies & Practice*, Oxford: Wiley-Blackwell, blz. 44-59.

Brandsen, T. (2006), Woningcorporaties: hybride vermogens, in: Brandsen, T., W. van de Donk & P. Kenis (red.), *Meervoudig bestuur; publieke dienstverlening door hybride organisaties*, Den Haag: Uitgeverij Lemma, blz. 181-194.

Braybrooke, D. & C.E. Lindblom (1970), *A Strategy of Decision; Policy Evaluation as a Social Process*, New York: The Free Press.

Broeke, R.A. van den (1995), *Voorraadbeleid bij voorhoedecorporaties: model en praktijk*, Delft: Delftse Universitaire Pers (Werkdocument 94-14).

Broeke, R.A. van den (1998), *Strategisch voorraadbeleid van woningcorporaties: informatievoorziening en instrumenten*, Delft: Delftse Universitaire Pers (Bouwmanagement en Technisch Beheer 17).

Bruin, G.P. de (1991), *Decision-making on public goods; an exploration into the borderland of politics and economics*, Amsterdam: Het Spinhuis.

Bruijn, J.A. de & E.F. ten Heuvelhof (1991), *Sturingsinstrumenten voor de overheid; over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*, Leiden: Stenfert Kroese.

Bryson, J.M. (2004), *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: a Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*, San Francisco: John Wiley & Sons, 3e druk.

Butler, R., L. Davies, R. Pike & J. Sharp (1993), *Strategic investment decisions; theory, practice and process*, Londen: Routledge.

Castells, M. (1978), *City, class and power*, Londen: Macmillan.

CFV (2008), *Sectorbeeld realisaties woningcorporaties; verslagjaar 2007*, Naarden: Centraal Fonds Volkshuisvesting.

Clausewitz, C. von (1998), *Vom Kriege*, Berlijn: Ullstein Buchverlage (1e druk: 1832, Berlijn: Dümmlers Verlag).

Cohen, M.D., J.G. March & J.P. Ohlsen (1972), A garbage can model on organizational choice, *Administrative Science Quarterly* 17 (1), blz. 1-25.

Conijn, J.B.S. & O.A. Papa (1988), *De rol van de institutionele beleggers op de woningmarkt; onderzoek in opdracht van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwsubsidies*, Den Haag: Sdu Uitgeverij (Tweede Kamer, vergaderjaar 1987-1988, 19623, nr. 33).

Conijn, J.B.S. (1997), *Het huurbeleid en het aan- en verkoopbeleid van institutionele beleggers*, Delft: Delftse Universitaire Pers.

Crone-de Haan, J. (2000), Objectief beschouwen eigen woningvoorraad niet zo eenvoudig; integraal woningbeheer volgens adviseur Van der Flier, *Renovatie & Onderhoud*, maart, blz. 14-16.

Dankert, R. (2008a), *Implementation of housing management strategies: lessons from a Dutch housing association*, paper ENHR-congres 'Shrinking Cities, Sprawling Suburbs, Changing Countrysides', Dublin, 6-9 juli.

Dankert, R. (2008b), *Verbindingen in de implementatie black box; uitvoering van strategisch voorraadbeleid en vastgoedsturing door woningcorporaties*, Delft: Technische Universiteit Delft, Onderzoeksinstituut OTB.

David, F.R. (2005), *Strategic management; concepts and cases*, Upper Saddle River (New Jersey, VS): Pearson Education.

DCLG (2008), *Housing Statistics 2007*, Londen: Department for Communities and Local Government.

Dert, C.L. (1995), *Asset Liability Management for pension funds: a multistage chance constrained programming approach*, Rotterdam: Erasmus Universiteit.

Dreimüller, A.P. (2008), *Veranderen is voor anderen*, Almere: Nestas communicatie.

Driel, A. van (1998), *Rendementsoptimalisatie door dynamisch vastgoedmanagement*, Nieuwegein: Arko Uitgeverij.

Dijk, G. van, L.M.F. Klep, R. van der Maden, IJ.G.A. Duit & P. van Boekel (2002), *De woningcorporatie als moderne maatschappelijke onderneming*, Assen: Van Gorcum.

Edens, C. (2009), *Lakerlopen, Eindhoven, Haarlem: Trancity/Stadscahiers* (Stadscahiers 1/2009).

Eisenhardt, K.M. & M.J. Zbaracki (1992), Strategic decision making, *Strategic Management Journal* 13 (1), blz. 17-37.

Eskinasi, M. m.m.v. R. Versprille & W. Pijffers (2006), *Corporaties & Vastgoedsturing*, Almere: Nestas communicatie/Deventer: roAg Rotterdamse Organisatie Advies Groep.

Etzioni, A. (1967), Mixed-Scanning: A "Third" Approach to Decision-Making, *Public Administration Review* 27 (5), blz. 385-392.

Etzioni, A. (1968), *The Active Society; A Theory of Societal and Political Processes*, New York: The Free Press/Londen: Collier-Macmillan.

Faludi, A. (2000), The performance of spatial planning, *Planning Practice & Research* 15 (4), blz. 299-318.

Flier, K. van der & V. Gruis (2002), The applicability of portfolio analysis in social management, *European Journal of Housing Policy* 2 (2), blz. 183-202.

Flyvbjerg, B. (1998), *Rationality and Power; Democracy in Practice*, Chicago: University of Chicago Press.

Forester, J. (1989), *Planning in the Face of Power*, Berkeley (Californië, VS): University of California Press.

Fraser, W.D. (1993), *Principles of Property Investment and Pricing*, Basingstoke: Macmillan Press, 2e druk.

Gehner, E. (2008), *Knowingly taking risk; investment decision making in real estate development*, Delft: Eburon Academic Publishers.

Glasbergen, P. (1987), Beleidsuitvoering als probleem: oorzaken en perspectieven, in: Lehning, P.B. & J.B.D. Simonis (red.), *Handboek beleidswetenschap*, Mepel/Amsterdam: Uitgeverij Boom, blz. 80-93.

Glasbergen, P. & J.B.D. Simonis (1979), *Ruimtelijk beleid in de verzorgingsstaat; onderzoek naar de (on)mogelijkheid van een nationaal ruimtelijk beleid in Nederland*, Amsterdam: Uitgeverij Kobra.

Golub, A.L. (1997), *Decision Analysis: an integrated approach*, New York: John

Wiley & Sons.

Gruis, V.H. (2000), *Financieel-economische grondslagen voor woningcorporaties; het bepalen van de bedrijfswaarde, risico's en het voorraadbeleid*, Delft: Delft University Press (Volkshuisvestingsbeleid en Woningmarkt 30).

Gruis, V. & M. van Sprundel (2003), *Strategisch voorraadbeleid Delftwonen*, Delft: Delftse Universitaire Pers (OTBouwstenen 87).

Gruis, V. & N. Nieboer (red.) (2004), *Asset management in the social rented sector; policy and practice in Europe and Australia*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers (nu: Springer).

Haffner, M. & M. Elsinga (2007), *Theorie en praktijk van een stedelijke vernieuwingsnetwerk*, Gouda: Habiforum.

Hagen, G.J. (2001), 'Motivational profiling' in de woningmarkt, *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 7 (3), blz. 6-11.

Hannagan, T.J. (1992), *Marketing for the Non-profit Sector*, Basingstoke/Londen: Macmillan Press.

Healey, P. (1992), Planning through debate; the communicative turn in planning theory, *Town Planning Review* 63 (2), blz. 143-162.

Healey, P. (1993), The communicative work of development plans, *Environment and Planning B; Planning and Design* 20 (1), blz. 83-104.

Healey, P. (1997), *Collaborative Planning; Shaping Places in Fragmented Cities*, Londen: Macmillan.

Heeger, H. & M. van der Haak (2001), Voor een helder, afgewogen strategisch voorraadbeleid; labelen van complexen, *Aedes-Magazine* (7), blz. 8-11.

Hoed, P. den, W.G.M. Salet & H. van der Sluijs (1983), *Planning als onderneming*, Den Haag: Staatsuitgeverij (nu: Sdu Uitgevers) (Vorstudies en achtergronden 34).

Hoessel, B. van, R. de Jong & L. Pouw (2006), Corporaties als vastgoedbelegger, *Aedes-Magazine* (9-10), blz. 70-73.

Hoop, C. de & W.J. Moggré (1998), Voor strategische beslissingen inzicht nodig in de toekomstige marktontwikkelingen, *Corporatiemagazine* (4), blz. 6-9.

Hoppe, R. (1983), *Economische Zaken schrijft een nota; een onderzoek naar beleidsontwikkeling en besluitvorming bij nonincrementeel beleid*, Amsterdam: VU Boekhandel/Uitgeverij.

Hoppe, R., M. Jeliaskova, H. van de Graaf & J. Grin (1998), *Beleidsnota's die (door) werken; handleiding voor geslaagde beleidsvoorbereiding*, Bussum: Uitgeverij Coutinho.

IVBN (2008), *De vastgoedbeleggingsmarkt in Nederland 2007*, Voorburg: Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed Nederland.

Jacobs, D. m.m.v. A. Vijverberg (2005), *Strategie, leve de diversiteit*, Amsterdam: Pearson Education Benelux.

Jong, W.M. de & H. Geerlings (2003), De opmerkelijke terugkeer van de kostenbatenanalyse in het centrum van de bestuurspraktijk, *B en M* 30 (3), blz. 166-178.

Kemeny, J. (1995), *From public housing to the social market; rental policy strategies in comparative perspective*, Londen: Routledge.

Kemeny, J. (2001), Comparative housing and welfare: theorising the relationship, *Journal of Housing and the Built Environment* 16 (1), blz. 53-70.

Kemeny, J., J. Kersloot & P. Thalmann (2005), Non-profit Housing Influencing, Leading and Dominating the Unitary Rental Market: Three Case Studies, *Housing Studies* 20 (6), blz. 855-872.

Kersloot, J.M. (1999), *(Des)investerings- en huurprijsbeleid van verhuurders van woningen*, Delft: Delftse Universitaire Pers (Volkshuisvestingsbeleid en Woningmarkt 28).

Kleynen, R.H.M.A. (1996), *Asset Liability Management binnen Pensioenfondsen*, Tilburg: Katholieke Universiteit Brabant.

Klijn, E.H. (1996), *Regels en sturing in netwerken; de invloed van netwerkregels op de herstructurering van woonwijken*, Delft: Eburon.

Klijn, E.H., J.F.M. Koppenjan & C.J.A.M. Termeer (1995), Managing networks in the public sector; a theoretical study of management strategies in policy networks, *Public Administration* 73 (3), blz. 437-454.

Klijn, E.H. & G.R. Teisman (1997), Strategies and Games in Networks, in: Kic-

kert, W.J.M., E.H. Klijn & J.F.M. Koppenjan (red.), *Managing Complex Networks; Strategies for the Public Sector*, Londen: Sage Publications, blz. 98-118.

Koolma, H.M. (2008), *Verhalen en Prestaties; een onderzoek naar het gedrag van woningbouwcorporaties*, <http://dare.ubvu.vu.nl/bitstream/1871/13112/5/8566.pdf/>, Rotterdam: Rik Koolma.

Kotler, Ph. (1994), *Marketing Management; Analysis, Planning, Implementation, and Control*, Englewood Cliffs (New Jersey, VS): Prentice Hall International, 8e druk.

Kreukels, A.M.J. (1980), *Planning en planningproces; een verkenning van sociaal-wetenschappelijke theorievorming op basis van ruimtelijke planning*, Den Haag: VUGA.

Larkin, A. (2000), *Asset Management Strategies; a review of Asset Management Strategies of Housing Associations in England and Social Housing Providers in Australia*, Londen: Metropolitan Housing Trust/The Housing Corporation.

Latour, B. (1987), *Science in action; how to follow scientists and engineers through society*, Cambridge (Massachusetts, VS): Harvard University Press.

Leent, M.J.J. van & J.M. van Vliet (1992), Om welke strategische keuzes draait het?, in: *Strategisch voorraadbeheer; 7 variaties op een thema*, Lelystad: V-Plus, blz. 4-11.

Lensen, T., Ch. Oude Veldhuis & S. Groot (2008), *Maatschappelijke Visitatie Volkshuisvesting Arnhem*, Rotterdam: Ecorys Nederland.

Les Entreprises Sociales pour l'Habitat (2005), *Analyses et statistiques – Assemblée Générale 2005*, www.esh-fr.org/fede/frame_chiffres.htm.

Les Offices de l'Habitat (2005), *Les offices d'HLM en 2003 – Activité, statistiques financières et données sociales*, www.offices-hlm.org/index3.html.

Lindblom, L. (1959), The science of muddling through, *Public Administration Review* 19 (Spring), blz. 79-88.

MacCowan, R.J. & A.M. Orr (2008), A behavioural study of the decision processes underpinning disposals by property fund managers, *Journal of Property Investment and Finance* 26 (4), blz. 342-361.

Marsman, G. & S. Smit (1999), *Feiten en achtergronden huurbeleid verhuurders 1999*, Amsterdam: RIGO.

Matland, R.E. (1995), Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation, *Journal of Public Administration Research and Theory* 5 (2), blz. 145-174.

McLaughlin, M.W. (1987), Learning From Experience: Lessons From Policy Implementation, *Educational Evaluation and Policy Analysis* 9 (2), blz. 171-178.

Meilich, O. & A.A. Marcus (2007), Strategic Planning and Decision Making, in: Morçöl, G. (red.), *Handbook of Decision Making*, Boca Raton (Florida, VS): CRC Press, blz. 433-456.

Meijer, F. m.m.v. W. Kloosterman (2007), *Het kwaliteitsbeleid van woningcorporaties nader bekeken; veel variatie en volop in ontwikkeling*, Gouda: Habiforum.

Meyerson, M. & E.C. Banfield (1955), *Politics, Planning and the Public Interest; the Case of Public Housing in Chicago*, New York: The Free Press.

Miles, M.E., R.L. Haney & G. Berens (1996), *Real estate development; principles and process*, Washington: Urban Land Institute, 2e druk.

Mingus, M.S. (2007), Bounded Rationality and Organizational Influence: Herbert Simon and the Behavioral Revolution, in: Morçöl, G. (red.), *Handbook of Decision Making*, Boca Raton (Florida, VS): CRC Press, blz. 61-79.

Ministerie van VROM (2007), *Cijfers over wonen 2006*, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Mintzberg, H. (1994), *The rise and fall of strategic planning*, New York: The Free Press.

Mintzberg, H. & J. Lampel (1999), Reflecting on the Strategy Process, *Sloan Management Review* (Spring), blz. 21-30.

Mitros (2002), *Woonmilieus in beeld*, Utrecht: Mitros.

Montezuma, J. (2006), A Survey of Institutional Investors' Attitudes and Perceptions of Residential Property: The Swiss, Dutch and Swedish Cases, *Housing Studies* 21 (6), blz. 883-908.

Mouwen, C.A.M. (2006), *Strategie-implementatie: sturing en governance in de moderne non-profit organisatie*, Assen: Van Gorcum.

Mullins, D. (2006), Competing Institutional Logics? Local Accountability and

-
- Scale and Efficiency in an expanding Non-Profit Housing Sector, *Public Policy and Administration* 21 (3), blz. 6-24.
- Nieboer, N., H. Heeger & M. van der Haak (2001), Strategisch voorraadbeleid: een ontwikkelingsmodel, *Real Estate Magazine* 4 (16), blz. 51-55.
- Nieboer, N.E.T. m.m.v. K. Korse (2003a), *Appels en peren van het voorraadbeleid; Uitkomsten van een interviewronde onder negen corporaties*, Delft: Technische Universiteit Delft, Onderzoeksinstituut OTB.
- Nieboer, N.E.T. m.m.v. A. Straub (2003b), *Strategisch beslissen over het woningbezit*, Delft: Delft University Press (Bouwmanagement en Technisch Beheer 22).
- Nieboer, N. (2005), How strategic is housing asset management of institutional real estate investors?, *Property Management* 23 (1), blz. 22-32.
- Nieboer, N. & V. Gruis (2006), Strategisch voorraadbeleid in het buitenland?, *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 12 (2), blz. 46-51.
- Nieboer, N. (2007), Productlijn als concept is zinvol; ontwikkelen van kwaliteitsniveaus door bouwbedrijven is een reële optie, *De Vastgoedbeheerder* 3 (1), blz. 24-27.
- Nieboer, N. (2008), Investment and portfolio goals, in: Koopman, M., H.J. van Mossel & A. Straub (red.), *Performance measurement in the Dutch social rented sector*, Amsterdam: IOS Press, blz. 37-52.
- Nieboer, N. & V. Gruis (2008), Portefeuillebeleid en gebiedsgericht beleid: van tegenstelling naar aanvulling, in: Ouwehand, A., R. van Kempen, R. Kleinhans & H. Visscher (red.), *Van wijken weten; beleid en praktijk in de stedelijke vernieuwing*, Amsterdam: IOS Press, blz. 140-149.
- Noble, Ch.N. (1999), The Eclectic Roots of Strategy Implementation Research, *Journal of Business Research* 45 (2), blz. 119-134.
- Noordenne, M. van m.m.v. M. Vos (2006), *Atlas Koopvarianten; gids voor betaalbaar kopen*, Rotterdam: Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting.
- Noyon, R. (2005), Van strategisch voorraadbeleid naar strategisch gebiedsbeleid, *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 11 (3), blz. 6-9.
- Olsen, J.B. & D.C. Eadie (1982), *The Game Plan; Governance with Foresight*, Washington: Council of State Planning Agencies.
-

Os, P. van (2001), Stijlvol marketing- en portefeuillebeleid, *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 7 (8), blz. 35-39.

Os, P. van (2007), *Mensen, stenen, geld; het beleidsproces bij woningcorporaties*, Amsterdam: RIGO Research en Advies.

Os, P. van (2008), Het vastgoedbeleid van wooncorporaties doorgelicht, *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 14 (1), blz. 27-32.

Overmeeren, A. van & V. Gruis (2008), *Area-based housing management in the Netherlands, paper ENHR conference 'Shrinking Cities, Sprawling Suburbs, Changing Countrysides'*, Dublin.

Papa, O.A. (1990), *De commerciële huursector in de jaren negentig*, Delft: Delftse Universitaire Pers (Volkshuisvestingsbeleid en bouwmarkt 11).

Pelzl, W. (1999a), Das Portfoliomanagement als Instrument zur Vermeidung von Leerständen, in: Teichmann, U. & J. Wolff (red.), *Schriftenreihe der Lübecker Kongresstage der Wohnungswirtschaft*, Band 5, blz. 255-279.

Pelzl, W. (1999b), Portfolio-Management als innovative Dienstleistung der Immobilienverwalter, *Der Immobilienverwalter* (7), blz. 346-353.

Pressman, J.L. & A.B. Wildavsky (1973), *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or Why It's Amazing That Federal Programs Work at All*, Berkeley/Los Angeles: University of California Press.

Purcell, M. (2009), Resisting neoliberalization: communicative planning or counter-hegemonic movements?, *Planning Theory* 8 (2), blz. 140-165.

Riekhof, H.C. (1989), Einleitung: Das Handwerkszeug des Strategen, in: Riekhof, H.C. (red.), *Strategieentwicklung: Konzepte und Erfahrungen*, Stuttgart: C.E. Poeschel Verlag, blz. 167-170.

Roo, G. de (1999), *Planning per se, planning per saldo*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Roo, G. de & H. Voogd (2004), *Methodologie van planning; over processen ter beïnvloeding van de fysieke leefomgeving*, Bussum: Uitgeverij Coutinho.

Scanlon, K. & H. Vestergaard (2007), Social housing in Denmark, in: Whitehead, C. & K. Scanlon (red.), *Social housing in Europe*, Londen: London School of Economics and Political Science, blz. 44-54.

Smeets, J., P. Dogge, R. Soeterboek & S. Tsenkova (2009), The Netherlands, in: Gruis, V., S. Tsenkova & N. Nieboer (red.), *Management of Privatised Housing; International Policies & Practice*, Oxford: Wiley-Blackwell, blz. 60-82.

Simon, H.A. (1976), *Administrative Behavior; a Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*, New York: The Free Press/Londen: Collier Macmillan Publishers, 3e druk.

Simonis, J.B.D. (1983), *Uitvoering van beleid als probleem*, Amsterdam: Uitgeverij Kobra.

Steiner, G.A. (1979), *Strategic Planning; What Every Manager Must Know*, New York: The Free Press/Londen: Collier Macmillan Publishers.

Straub, A. (2001), *Technisch beheer door woningcorporaties in de 21e eeuw; professioneel, klantgericht en duurzaam*, Delft: Delft University Press (Bouwmanagement en Technisch Beheer 21).

Tates, N. & P.M.A. Eichholtz (1993), *Beleggen in vastgoed; ontwikkeling in perspectief*, Groningen: Wolters-Noordhoff (Rotterdamse Monetaire Studies).

Teisman, G. (1993), De reconstructie van beleidsprocessen: over fasen, stromen en ronden, in: Heffen, O. van & M.J.W. van Twist, *Beleid en wetenschap; hedendaagse bestuurskundige beschouwingen*, Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink, blz. 18-32.

Tettero, J.H.J.P. (1991), *Commerciële beleidsvorming en industriële markten*, Deventer: Kluwer Bedrijfswetenschappen, 6e druk.

V-Plus (1992), *Strategisch voorraadbeheer; 7 variaties op een thema*, Lelystad: V-Plus.

Veghel, M. van (1999), *Fusies en samenwerking van woningcorporaties; een impressie van dynamiek en motieven*, Delft: Delftse Universitaire Pers (OTB-Werkdocument 99-03).

Veldhuizen, L. van (2006), *Stedelijke vernieuwing, bewonersparticipatie, Holy-Zuidoost; een succesvol trio?*, Delft: Technische Universiteit Delft, Faculteit Bouwkunde.

Vliet, J.M. van (1993), *Integraal voorraadbeleid; naar een model voor het opstellen van beheerplannen op complexniveau door woningcorporaties*, Delft: Delftse Universitaire Pers.

Voogd, H. (1995), *Facetten van de planologie*, Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink, 2e druk.

Walker, R.M. & R.S.G. Smith (1999), Regulatory and Organisational Responses to Restructured Housing Association Finance in England and Wales, *Urban Studies* 36 (4), blz. 737-754.

WBA (2002), *Vastgoedsturing bij Woningbedrijf Amsterdam*, Amsterdam: Woningbedrijf Amsterdam, afdeling Beleid & Strategie.

Whittington, R. (2001), *What is Strategy - and does it matter?*, Londen: Cengage Learning EMEA, 2e druk.

William Sutton Trust (2000), *Stock Investment and Social Change; A Case Study for a Registered Social Landlord*, Tring (Engeland): William Sutton Trust.

Xu, Q. (2002), *Risk analysis on real estate decision-making*, Nieuwegein: Arko Publishers.

Zank, H. (1999), *Risk and Uncertainty: Classical and Modern Models for Individual Decision Making*, (Maastricht): Universiteit Maastricht.

Bijlage A **Investerings door onderzochte corporaties in woningcomplexen in geselecteerde buurten**

In hoofdstuk 5 is ingegaan op het onderzoek onder zes corporaties naar hun investeringen in enkele geselecteerde buurten. Deze bijlage bevat per buurt een tabel, waarin per complex de voorgenomen of uitgevoerde investeringen in woningen weergegeven worden.

Tabel A.1 Verrichte en voorgenomen investeringen van Ymere in Nieuwendam-Noord

Complex	Straat	Aantal en type woningen	Investeringskeuze oudbouw	Investeringskeuze nieuwbouw	Overwegingen van corporatie voor aanvankelijk voornemen (2003)	Wijzigingen op aanvankelijk voornemen (sinds 2003) en overwegingen hiervoor
202	Dijkmanshuizenstraat	382 portiek-etagewoningen	Sloop	182 woningen: 30% sociale-huurwoningen, 70% koopwoningen die omgezet worden tot woningen met markthuur als verkoop niet vlot	Kleine woningen, matige leefbaarheid, gebrekkige ontsluiting, geluidsoverlast	Geen
227 (zgn. '21-flat')	Waterlandplein	21 woningen aan inpandige galerijen	Aanvankelijk sloop, nu groot onderhoud plus verbeterpakket		Sloop zou de mogelijkheden voor stedenbouwkundige verbeteringen aanmerkelijk vergroten	Stadsdeelraad heeft na bewonersverzet sloop afgewezen, zodat Ymere een andere keuze heeft moeten maken
228	Waterlandplein	105 woningen in torenflat	Groot onderhoud, voor zover nog niet gebeurd, aanbrengen verbeterpakket		Redelijke woontechnische kwaliteit, maar wel ingrepen nodig	Geen
229	Waterlandplein	96 galerijwoningen	Groot onderhoud, voor zover nog niet gebeurd, aanbrengen verbeterpakket		Redelijke woontechnische kwaliteit, maar wel ingrepen nodig	Geen
230	Beverwijkstraat (ook behorend tot project Nieuw Waterlandplein)	88 galerijwoningen	Aanvankelijk verkoop, nu sloop	330 woningen: 90 sociale huurwoningen, 16 woningen met markthuur, 12 zorgwoningen, 212 koopwoningen, verder winkels en maatschappelijk vastgoed	Woningen zijn te slecht om zonder meer te consolideren, maar renovatie is te duur in verhouding tot wat het oplevert; sloop werd indertijd echter te ingrijpend geacht; met verkoop wilde Ymere differentiatie aanbrengen. Bovendien paste verkoop in het algemene beleid om een deel van het bezit te verkopen, en leende dit complex zich daar naar verhouding goed voor.	De verkoopplannen komen nog uit een tijd dat een opknapbeurt van het Waterlandplein voldoende werd geacht. Maar uit stedenbouwkundig oogpunt is sloop nodig. Verder heeft het complex een lage woontechnische kwaliteit, een hoge mutatiegraad en sociaal onveilige ontsluiting. Aan de woningplattengronden kan bovendien weinig verbeterd worden.

Tabel A.1 Verrichte en voorgenomen investeringen van Ymere in Nieuwendam-Noord (vervolg)

Com- plex	Straat	Aantal en type woningen	Investeringskeuze oudbouw	Investeringskeuze nieuwbouw	Overwegingen van corporatie voor aan- vankelijk voornemen (2003)	Wijzigingen op aan- vankelijk voornemen (sinds 2003) en over- wegingen hiervoor
232	Spanders- woudstraat	168 portiek- etage- woningen	Groot onderhoud, verder consolidatie		Aangekocht bezit, ver- keert na groot onder- houd in goede staat	Geen
	Entreegebied		N.v.t.	140 woningen (te ontwikkelen met corporatie Roch- dale): 30% sociale- huurwoningen, 70% koopwoningen		
	Locatie Kom- pasroos		N.v.t.	60 appartementen en 17 eengezinswo- ningen (70% koop, 30% sociale huur)		
	Locatie Ijdoornschoor		N.v.t.	60 appartementen (70% koop, 30% sociale huur)		

Tabel A.2 Verrichte en voorgenomen investeringen van Ymere in Tuindorp Buiksloot

Complex	Aantal en type woningen	Investeringskeuze	Overwegingen van corporatie voor aanvankelijk voornemen (2003)	Wijzigingen op aanvankelijk voornemen (sinds 2003) en overwegingen hiervoor
Westkant van complex 222	150 eengezinswoningen van diverse types	Verkoop	Samen met complex 221 een aaneengesloten gebied met woningen die qua omvang en ligging niet behoren tot de betere woningen die Ymere juist voor de verhuur wil behouden	Geen
Type A dwarskap	148 eengezinswoningen	Samenvoeging van telkens 2 woningen tot 1 woning	Kleinste woningtype in de buurt; plattegrondwijzigingen in één woning leveren geen bevredigende uitkomst; realisatie van voor gezinnen aantrekkelijke woningen	Samenvoeging is gebleven, maar op het punt van de trap en de geluidsisolatie zijn de plannen gewijzigd omdat het stadsdeel geen onthefing heeft verleend van de geldende normen; verder zijn na overleg met de Federatie Welstand wijzigingen in het bouwplan aangebracht
Type A langskap (ligt verspreid door complex 222)	64 kleine eengezinswoningen	Aanvankelijk: renoveren tot seniorenwoningen; nu: verkoop	Woningen zijn te klein voor grotere huishoudens, behoefte aan seniorenwoningen neemt sterk toe	Extra inkomsten nodig; woningen zijn geschikt voor starters om te kopen
Type B	176 eengezinswoningen	140 woningen renoveren, overige 36 waren al gerenoveerd	Wel opknopbeurt, maar verder geen grootscheepse wijzigingen nodig	Geen
Type C	230 eengezinswoningen	196 woningen renoveren en plattegrondverandering (bij mutatie), overige 34 waren al gerenoveerd	Streven naar minder 'hokkerige' plattegrond; realisatie van voor gezinnen aantrekkelijke woningen	Geen
Bejaardenwoningen	26 kleine eengezinswoningen	14 woningen renoveren, overige 12 waren al gerenoveerd	Inbouw voldoet niet meer aan de voorschriften; samenvoeging is vanwege de kleine oppervlakte overwogen, maar leidt tot kapitaalvernietiging omdat een deel al gerenoveerd is	Geen
Waddendijk/ Texelweg (complex 219)	40 portiek-etagewoningen	Consolidatie	Technische staat en marktpositie zijn in orde	Geen
Texelweg (complex 220)	22 seniorenwoningen	Consolidatie	Technische staat en marktpositie zijn in orde; verhuur aan senioren gaat goed	Geen

Tabel A.2 Verrichte en voorgenomen investeringen van Ymere in Tuindorp Buiksloot (vervolg)

Complex	Aantal en type woningen	Investeringskeuze	Overwegingen van corporatie voor aanvankelijk voornemen (2003)	Wijzigingen op aanvankelijk voornemen (sinds 2003) en overwegingen hiervoor
Hoekschevaardweg (complex 221)	66 portiek-etagewoningen	Verkoop	Samen met westkant van complex 222 een aaneengesloten gebied met woningen die qua omvang en ligging niet behoren tot de betere woningen die Ymere juist voor de verhuur wil behouden	Geen

Tabel A.3 Verrichte en voorgenomen investeringen van De Key in Spaarndammerbuurt

Complex/ project	Aantal en type woningen (voor aanpak)	Investeringskeuze oudbouw	Investerings- keuze nieuwbouw	Overweging van corpo- ratie voor aanvankelijk voornemen (2001)	Wijzigingen op aan- vankelijk voornemen (sinds 2001) en overwegingen hiervoor
Het Behouden Huys	72 portiek- woningen	Aanvankelijk (rond 1999) sloop, nu hoogniveaurenovatie en verkoop van alle woningen bij mutatie	N.v.t.	Veel klachten over tocht en kou, c.v.- installatie is niet in staat de woningen vol- doende te verwarmen; renovatie is heel duur, met sloop zijn techni- sche mankementen in één keer verholpen	Sloop is op weerstand van bewoners en stadsdeel gestuit; verder wordt sloop als een drastische ingreep ervaren voor zulke jonge woningen, en qua plattegrond en indeling zijn de wonin- gen prima
Cederhof	18 portiek- woningen	Hoogniveaureno- vatie, deels samen- voeging; verkoop 10 samengevoegde woningen; aankoop nr. 115 en 117	N.v.t.	Ingrijpende vernieu- wing van de gehele Spaarndammerstraat, met behoud van karak- teristiek aanzien	Geen
Aangekocht bezit Spaarn- dammerstraat	± 30 portiek- woningen	Middenniveaure- renovatie, daarna verkoop	N.v.t.	Idem	Geen
Verspreid bezit Spaarndammer- straat e.o.		Hoogniveaureno- vatie, samenvoeging en (deels) verkoop	N.v.t.	Idem	Geen
Noordkop	33 portiek- woningen (na ingreep)	Hoogniveaurenovatie van 13 woningen aan Spaarndammerstraat en Spaarndammer- dijk 13-15, Daarna verkoop; sloop van woningen aan Spaarndammerdijk 1-11	Vervangende nieuwbouw van 14 sociale-huur- woningen en 6 koopwoningen	Voorkeur voor (gedeel- telijke) nieuwbouw, omdat op deze wijze het souterrainniveau het beste kan worden benut; renovatie omdat woningen goed genoeg zijn om te behouden	Geen
Suikerplein e.o.	480 portiek- woningen	Installeren van HR-ketels en mecha- nische ventilatie; ver- wijderen asbest; alle 480 woningen ver- koopgereed maken; daarna verkoop van 220 woningen	n.v.t.	Gezien de leeftijd van de bouwblokken (bouwjaar 1984 en 1988) volstaat een lichte ingreep	Geen
Houtrijkstraat/ Hembrugstraat blok A	8 portiek- woningen	Hoogniveaureno- vatie, daarna verkoop bij mutatie	N.v.t.	Woningen in slechte staat; financieel gun- stigste scenario	Geen

>>>

Tabel A.3 Verrichte en voorgenomen investeringen van De Key in Spaarndammerbuurt (vervolg)

Complex/ project	Aantal en type woningen (voor aanpak)	Investeringskeuze oudbouw	Investerings- keuze nieuwbouw	Overweging van corpo- ratie voor aanvankelijk voornemen (2001)	Wijzigingen op aan- vankelijk voornemen (sinds 2001) en overwegingen hiervoor
Houtrijkstraat/ Hembrugstraat blokken B en C	50 portiek- woningen	Casco-onderhoud en vernieuwing	N.v.t.	Technische staat rede- lijk, maar wel vernieu- wing nodig	Regulier planmatig onderhoud, want fundering blijkt goed genoeg om vernieu- wing achterweg te laten
Houtrijkstraat/ Hembrugstraat blok D	10 portiek- woningen	Hoogniveaurenova- tie, deels samenvoe- ging t.b.v. ouderen- huisvesting	N.v.t.	Samenvoeging sluit het beste aan bij de techniek en de (on) mogelijkheden om ouderenwoningen te realiseren. De hier niet te realiseren oude- renwoningen worden gecompenseerd door- dat er meer ouderen- woningen dan gepland worden gerealiseerd in project Spaarndam- mercarré	Ouderenhuisvesting blijkt technisch niet haalbaar
Assendelft- straat/Hout- rijkstraat	12 portiek- woningen	Hoogniveaurenovatie en samenvoeging	N.v.t.	Technische staat slecht, maar sloop minder voor de hand liggend omdat de loca- tie klein is	Geen
Zaanstraat/ Zaandijkstraat	59 portiek- woningen	Aanvankelijk sloop/ nieuwbouw; nu bij 15 woningen middenni- veaurenovatie en dan verkoop, elders hoog- niveaurenovatie	N.v.t.	Woningen in slechte technische staat; sloop/nieuwbouw was financieel het gunstigst	Gekozen is voor reno- vatie, omdat sloop politiek onbespreek- baar is. In 2006 is nog sprake geweest van verkoop aan een ande- re corporatie, maar dat is niet doorgegaan
Brediushal	(geen wonin- gen)	N.v.t.	Nieuwe sporthal en ± 50 wonin- gen	Aanleiding was het afbranden van de sporthal	Geen
					>>

Tabel A.3 Verrichte en voorgenomen investeringen van De Key in Spaarndammerbuurt (vervolg)

Complex/ project	Aantal en type woningen (voor aanpak)	Investeringskeuze oudbouw	Investerings- keuze nieuwbouw	Overweging van corpo- ratie voor aanvankelijk voornemen (2001)	Wijzigingen op aan- vankelijk voornemen (sinds 2001) en overwegingen hiervoor
Spaarndammer- carré (voorheen De Groene Deuren)	173 portiek- woningen (na ingreep 143 woningen)	Hoogniveaurenovatie en deels samenvoe- ging; realisatie van seniorenwoningen door o.a. liftbijplaat- sing; daarna verkoop van 69 woningen	N.v.t.	Fundering slecht; woningen zijn klein; c.v.-ketels zijn nodig aan vervanging toe. Sloop zou gezien bouw- en woontech- nische toestand een reële optie zijn, maar is dat toch niet omdat de woningen een karakteristiek straat- beeld scheppen. Verder staan bewoners en lokale overheid nega- tief tegenover sloop.	Toevoeging realisatie seniorenwoningen: één blok is geschikt te maken voor ouderen door aanleg galerijen en liften.
Van Noordt- straat	13 portiek- woningen	Aanvankelijk open, nu hoogniveaurenovatie of nieuwbouw, aantal- len nog onbekend	(zie links hiernaast)	Technische staat slecht	Geen
Polanenstraat	28 portiek- woningen	Middenniveaureno- vatie, daarna verkoop van alle woningen	N.v.t.	Woningen geschikt voor startende kopers	Geen
Oostzaanstraat	96 portiek- woningen	Deels midden-, deels hoogniveaurenovatie; daarna 47 woningen verkoopen	N.v.t.	Technisch is een ingrij- pende aanpak nodig	Geen
Tasmanstraat/ Nova Zembla (2e Tranche buurtvernieu- wing)	114 woningen met een eigen opgang en 440 portiekwoni- ngen	104 woningen verko- pen; afwachten op ondertunneling en ontwikkelingen in Houthavens	N.v.t.	Technische staat ver- eist geen acute ingre- pen; ruimtelijke ont- wikkelingen in naburig gebied zijn van groot belang	Geen
Andere woningen in 2e tranche	± 320 woningen	(Voornemens nog niet bekend; wel zijn inmiddels de technische metingen uitgevoerd)	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.

Tabel A.4 Verrichte en voorgenomen investeringen van De Key in Gaasperdam

Naam complex/ straat	Aantal en type woningen	Investeringskeuze	Overweging van corporatie voor aanvankelijk voornemen (2004)	Wijzigingen op aanvankelijk voornemen (sinds 2004) en over- gingen hiervoor
Poederooiestraat	75 portiekwoningen	Verkoop van alle woningen	Verkoop om investerin- gen in de portefeuille mede te bekostigen; complexen in Gaas- perdam zijn vanwege hun geringe ouderdom betrokkelijk gemakkelijk verkoopgereed te maken	Geen; hier niet stoppen bij 50% van het bezit omdat bij wijziging ver- koopbeleid al meer dan 50% verkocht was
Renswoudestraat/ Papendrechtstraat	77 portiekwoningen, waarvan 8 voor mindervaliden	Aanvankelijk verkoop van alle woningen, nu verkoop tot 50% van het bezit	Idem	Uit financieel oogpunt kan De Key met minder verkoop toe
Remmerdenplein	13 portiekwoningen	Verkoop van alle woningen	Idem	Geen; hier niet stoppen bij 50% van het bezit omdat bij wijziging verkoopbeleid al meer dan 50% verkocht was
Pols 1 t/m 3	62 galerijwoningen, voornamelijk maison- nettes zonder lift	Aanvankelijk verkoop van alle woningen, nu verkoop tot 50% van het bezit	Idem	Uit financieel oogpunt kan De Key met minder verkoop toe
Soestdijkstraat	129 portiekwoningen	Opplussen (m.n. ophogen balkons en verlagen drempels)	Vergroting aantal senio- renwoningen	Geen
Soesterberghof	110 portiekwoningen en 38 studenten- eenheden	Regulier onderhoud; in verhuur houden	Blijvende verhuur om regie te houden in soci- aal beheer van dit qua leefbaarheid als kwets- baar ervaren complex	Geen
De drie Essen	78 portiekwoningen en 42 HAT-eenheden	Aanvankelijk verkoop van alle woningen, nu verkoop tot 50% van het bezit	Verkoop om investerin- gen in de portefeuille mede te bekostigen; complexen in Gaas- perdam zijn vanwege hun geringe ouderdom betrokkelijk gemakkelijk verkoopgereed te maken	Uit financieel oogpunt kan De Key met minder verkoop toe
Simonshavenstraat	20 eengezinswoningen	Idem	Idem	Idem
Sleeuwijkstraat e.o.	99 eengezinswoningen	Idem	Idem	Idem
(Diverse straten in buurtcombinatie Gein)	387 eengezinswoningen	Idem	Idem	Idem

Tabel A.5 Verrichte en voorgenomen investeringen van Staedion in Morgenstond

Complex	Straat	Aantal en type woningen (voor aanpak)	Investeringskeuze oudbouw	Investeringskeuze nieuwbouw	Overweging van corporatie voor aanvankelijk voornemen (op Garantiekaart uit april 2002, opgenomen in Gebiedsvisie Morgenstond)	Wijzigingen op aanvankelijk voornemen (sinds 2002) en overwegingen hiervoor
44028	Lonnekerstraat, Hengelolaan en Maartensdijklaan	312 portiek-etagewoningen	Consolidatie met nog uit te werken kwaliteitsverbetering	N.v.t.	Nog vóór 2002 wou Staedion 72 woningen uit dit complex verkopen, maar heeft daarvan afgezien na verzoek van de gemeente om locatie te behouden omdat de locatie (op de kop van een te renoveren winkelcentrum) zich mogelijk leent voor andere bestemmingen	Geen
44029	Fluitenbergstraat en Dalerveenstraat	168 galerijwoningen	Aanvankelijk sloop, nu vooralsnog consolidatie	(nog niet bekend)	Kwetsbaar marktsegment, kleine woningen	In exploitatie houden tot in elk geval 2013, want woningen zijn redelijk populair onder ouderen vanwege lift, ligging bij het winkelcentrum en lage huurprijs
44030	(diverse straten in Morgenstond-West)	96 portiek-etagewoningen	Sloop	30 sociale-huurwoningen	Idem	Geen
44031	Tynaarlostraat en Wapserveenstraat	192 portiek-etagewoningen	Sloop	42 koopwoningen en 62 sociale-huurwoningen	Idem, ook bouwtechnisch slecht	Geen
44032	(diverse straten in Morgenstond-West)	148 portiek-etagewoningen	Sloop	122 koopwoningen en 48 sociale-huurwoningen (project Nieuwe Vaart)	Idem, ook bouwtechnisch slecht	Geen
44033	Coevordenstraat en Haveltestraat	224 galerijwoningen	Sloop	(nog niet bekend)	Idem, ook bouwtechnisch slecht.	Geen
44039	Ootmarsumstraat	42 woningen van diverse typen	Consolidatie, wijze van kwaliteitsverbetering nog uit te werken	N.v.t.	Onderhoudsstaat en bedrijfswaarde naar verhouding redelijk	Geen

Tabel A.5 Verrichte en voorgenomen investeringen van Staedion in Morgenstond (vervolg)

Complex	Straat	Aantal en type woningen (voor aanpak)	Investeringskeuze oudebouw	Investeringskeuze nieuwbouw	Overweging van corporatie voor aanvankelijk voornemen (op Garantiekaart uit april 2002, opgenomen in Gebiedsvisie Morgenstond)	Wijzigingen op aanvankelijk voornemen (sinds 2002) en overwegingen hiervoor
44042	Haveltestraat en Leggelostraat	96 portiek-etage-woningen	Aanvankelijk consolidatie, toen heroverweging, nu weer consolidatie	(geen voornemens)	Idem	Heroverweging omdat zich de mogelijkheid aandienende voor herontwikkeling met aangrenzende locaties; dit is echter te duur gebleken
44043 (deels)	Hengelolaan, Dieverstraat, Hoogeveenlaan en Norgstraat	92 portiek-etage-woningen	Aanvankelijk consolidatie, nu sloop	49 koopwoningen en 29 sociale-huurwoningen (project Hunzehof)	Idem	Sloop om mogelijkheden voor herontwikkeling met aangrenzende locatie te vergroten
44043 (deels)	Hengelolaan en Vledderstraat	162 portiek-etage-woningen	Consolidatie, wijze van kwaliteitsverbetering nog uit te werken	N.v.t.	Idem	Geen
44044	Genemuidenstraat	92 portiek-etage-woningen voor ouderen	Consolidatie, wijze van kwaliteitsverbetering nog uit te werken	N.v.t.	Gebouwd in 1986, dus nog betrekkelijk nieuw	Geen

Tabel A.6 Verrichte en voorgenomen investeringen van Staedion in de Noordpolderbuurt

Complex	Straat	Aantal en type woningen	Investeringskeuze oudbouw	Investeringskeuze nieuwbouw	Overweging van corporatie voor aanvankelijk voornemen (2003)	Wijzigingen op aanvankelijk voornemen (sinds 2003) en overwegingen hiervoor
22060	Noordpolderkade, Zuigerstraat en Wenkebachstraat	126 meergezinswoningen	Sloop	60 eengezinswoningen in de koopsector	Woningen zijn klein en vergen veel onderhoud; opknopbeurt zou te weinig soelaas brengen; nieuwbouw in koopsector vanwege differentiatie	Geen
22063	Spilstraat en Noordpolderkade	34 meergezinswoningen	Consolidatie	N.v.t.	Woningen zijn technisch in goede staat en goed verhuurbaar	Geen
22064	Rijkwijkseweg en Zuigerstraat	112 meergezinswoningen, waarvan 18 maisonnettes	Consolidatie	N.v.t.	Idem	Geen
22069	(diverse straten)	126 meergezinswoningen	Consolidatie	N.v.t.	Idem	Geen
22070	Middenstraat, Noordpolderkade, Draaistraat en Elboogstraat	93 meergezinswoningen	Consolidatie	N.v.t.	Idem	Geen
22071	Elboogstraat, Peilstraat, Trekweg en Schepadstraat	28 eengezinswoningen en 20 meergezinswoningen	Consolidatie	N.v.t.	Idem	Geen
22073	(diverse straten)	135 meergezinswoningen en 27 eengezinswoningen	Consolidatie van 66 meergezinswoningen aan Cromvlietplein en alle 27 eengezinswoningen; verkoop van 69 woningen	N.v.t.	Consolidatie vanwege goede technische staat en goede verhuurbaarheid; verkoop vanwege differentiatie in zowel buurt als woningbezit Staedion, verkrijging van inkomsten en soepel splitsingsbeleid gemeente voor deze buurt	Geen
22077	Stuwstraat, Noordpolderstraat, Stuwstraat en Schoeplaan	200 meergezinswoningen	Consolidatie van 152 woningen, verkoop van 48 woningen	N.v.t.	Idem	Geen

Tabel A.6 Verrichte en voorgenomen investeringen van Staedion in de Noordpolderbuurt (vervolg)

Complex	Straat	Aantal en type woningen	Investeringskeuze oudbouw	Investeringskeuze nieuwbouw	Overweging van corporatie voor aanvankelijk voornemen (2003)	Wijzigingen op aanvankelijk voornemen (sinds 2003) en overwegingen hiervoor
22098	Asstraat	103 meergezinswoningen en 6 onzelfstandige wooneenheden	Consolidatie	N.v.t.	Woningen zijn technisch in goede staat en goed verhuurbaar	Geen
22103	Stuwstraat	5 meergezinswoningen	Consolidatie	N.v.t.	Idem	Geen

Tabel A.7 Verrichte en voorgenomen investeringen van Trudo in Lakerloven

Deel-gebied	Straat	Aantal en type woningen (voor aanpak)	Investeringskeuze oudbouw	Investeringskeuze nieuwbouw	Overweging van corporatie voor aanvankelijk voornemen (2005)	Wijzigingen op aanvankelijk voornemen (sinds 2005) en overwegingen hiervoor
B	(diverse straten)	92 woningen	Verkoop onder 'Slimmer Kopen'-regeling	N.v.t.	Portefeuillebreed sterk inzetten op deze vorm van gebonden verkoop	Geen
B	(diverse straten)	58 woningen	Sloop	76 woningen, aanvankelijk alle te verkopen onder 'Slimmer Kopen'-regeling, nu worden 6 hiervan marktconform verkocht	Sloop want woningen zijn klein en niet tegen redelijke kosten te vergroten	De prijs van de 6 woningen valt hoger uit dan de bovengrens voor 'Slimmer Kopen'
B	Veestraat Jacob Marisplein	8 woningen	Sloop		Sloop vanwege verbetering stedenbouwkundige structuur	
B	Vincent van Goghstraat 48-50	2 woningen	Eerst sloop, nu verkoop onder 'Slimmer Kopen'-regeling	N.v.t.	Sloop ter verbetering van stedenbouwkundige structuur	Toch besloten tot verkoop, omdat de stedenbouwkundige verbetering klein is in verhouding tot de kosten
D	(diverse straten)	280 woningen	Verkoop onder 'Slimmer Kopen'-regeling	N.v.t.	Portefeuillebreed sterk inzetten op deze vorm van gebonden verkoop	Geen
D	Rembrandtplein 21-31	12 woningen	Aanvankelijk sloop, nu buiten Masterplan gehouden; heroverweging rond 2010	Nog onbekend	Verbetering van stedenbouwkundige structuur	Onder druk van bewoners en gemeenteraad worden de plannen rond 2010 opnieuw bekeken
D	Antoon Derkinderenstraat e.o.	54 woningen	Sloop, samen met een kantoor	± 110 woningen, samen met andere corporatie	Verbetering stedenbouwkundige structuur	Geen

Tabel A.8 Verrichte en voorgenomen investeringen van Trudo in de Bennekel

Straat	Aantal en type woningen (voor aanpak)	Investeringskeuze	Overweging van corporatie voor aanvankelijk voornemen (2006)	Wijzigingen op aanvankelijk voornemen (sinds 2006) en overwegingen hiervoor
Arcadeltstraat e.o.	230 eengezinswoningen	Casco-onderhoud en verkoop onder 'Slimmer Kopen'-regeling	Portefeuillebreed sterk inzetten op deze vorm van gebonden verkoop	Geen
(diverse straten)	90 eengezinswoningen (stand 11-12-2008, vóór start verkoop waren het er ± 600)	Marktconforme verkoop	Verkoop al gestart toen woningen nog gemeentelijke bezit waren en voor het verkoopgereed maken konden profiteren van een gemeentelijke subsidie; geen aanleiding geweest om halverwege de verkoop te stoppen	Geen

Tabel A.9 Verrichte en voorgenomen investeringen van Volkshuisvesting Arnhem in Malburgen-West

Complex	Aantal en type woningen (vóór aanpak)	Investeringskeuze oudbouw	Investeringskeuze nieuwbouw	Overweging van corporatie voor aanvankelijk voornemen (eind 2002, bij publicatie 'Malburgen vernieuwt')	Wijzigingen op aanvankelijk voornemen (sinds 2002) en overwegingen hiervoor
270 (Hazelaarstraat)	49 eengezinswoningen	Aanvankelijk consolidatie, nu 'te woon' aangeboden	N.v.t.	Relatief goede woningen, goede marktpositie	'Te woon' aanbieden vanwege beleid om klant keuzevrijheid te bieden, om woning- en inkomensdifferentiatie te bevorderen en om buurt toch toegankelijk te houden voor huishoudens die willen huren
271 (Morgensterstraat e.o.)	76 eengezinswoningen	Verkoop van 74 woningen zonder intentie tot terugkoop, sloop van 2 woningen	N.v.t.	Verkoop om woning- en inkomensdifferentiatie te bevorderen; sloop om ruimte te maken voor singel met park	Geen
272 (Hoefbladlaan e.o.)	366 portiek-etagewoningen	Consolidatie	N.v.t.	Woongebouw is eind jaren negentig grootschalig opgeknapt, gericht op uitstraling	Geen
273 (Ereprijslaan e.o.)	104 eengezinswoningen of duplexwoningen	Samenvoeging van 14 duplexwoningen, sloop van 18 woningen, consolidatie van 72 woningen; per 2009 worden deze 72 woningen 'te woon' aangeboden	14 eengezinswoningen, verkoop onder 'Koopgarant'-regeling	Samenvoeging omdat duplexwoningen uit sociaal oogpunt ongewenst woningtype is; sloop vanwege ruimte voor nieuwbouw en matige bouw- en woontechnische kwaliteit; toepassing 'Koopgarant'-regeling omdat verkoop tegen volle marktprijs in Malburgen als risico wordt gezien, mede gezien de daar al grote verkoopopgave, en omdat woningen dan bereikbaarder zijn voor starters en middeninkomensgroepen	'Te woon' vanwege beleid om klant keuzevrijheid te bieden

>>>

Tabel A.9 Verrichte en voorgenomen investeringen van Volkshuisvesting Arnhem in Malburgen-West (vervolg)

Complex	Aantal en type woningen (vóór aanpak)	Investeringskeuze oudbouw	Investeringskeuze nieuwbouw	Overweging van corporatie voor aanvankelijk voornemen (eind 2002, bij publicatie 'Malburgen vernieuwt')	Wijzigingen op aanvankelijk voornemen (sinds 2002) en overwegingen hiervoor
276 (Madelievenstraat e.o.)	103 eengezinswoningen	Sloop van 52 woningen; aanvankelijk consolidatie van de 51 overige woningen, wordt per 2009 'te woon'	N.v.t.	Sloop vanwege aanleg park en sportvelden conform stedenbouwkundig plan en vanwege matige bouw- en woontechnische kwaliteit; consolidatie om ook voldoende bereikbare huurwoningen in de wijk te houden	'Te woon' vanwege beleid om klant keuzevrijheid te bieden
279 (appartementencomplex Koningslinde (Plantage Noord, deel 1a))	(geen oudbouw)		42 koopwoningen en 36 sociale huurwoningen	Koopwoningen vanwege inkomensdifferentiatie, sociale huurwoningen voor bewoners uit sloopwoningen in Malburgen	
280 (Hoornbladstraat e.o. (Plantage Noord, deel 1b))	(geen oudbouw)		66 koopwoningen en 33 sociale huurwoningen	Koopwoningen vanwege inkomensdifferentiatie, sociale huurwoningen voor bewoners uit sloopwoningen in Malburgen	
Plantage Noord, deel 2	(geen oudbouw)		47 koopwoningen	Inkomensdifferentiatie	
281 (Plantage Zuid, deel 2b)	(geen oudbouw)		Aanvankelijk 52 koopwoningen, later zijn 10 woningen 'te woon' aangeboden (keuze tussen koop en markthuur)	Inkomensdifferentiatie	Huuroptie toegevoegd om afzetrisico te verkleinen
282 (appartementencomplex Nachtschade (Plantage Zuid, deel 1a))	(geen oudbouw)		Aanvankelijk 73 koopwoningen, later zijn alle woningen 'te woon'-aangeboden (keuze tussen koop en markthuur)	Inkomensdifferentiatie	Huuroptie toegevoegd om afzetrisico te verkleinen
Appartementencomplex Robinia (Plantage Zuid, deel, 1b)	(geen oudbouw)		20 koopwoningen	Inkomensdifferentiatie	Geen

Tabel A.9 Verrichte en voorgenomen investeringen van Volkshuisvesting Arnhem in Malburgen-West (vervolg)

Complex	Aantal en type woningen (vóór aanpak)	Investeringskeuze oudbouw	Investeringskeuze nieuwbouw	Overweging van corporatie voor aanvankelijk voornemen (eind 2002, bij publicatie 'Malburgen vernieuwt')	Wijzigingen op aanvankelijk voornemen (sinds 2002) en overwegingen hiervoor
281/283/284 (Plantage Zuid, deel 2b)	(geen oudbouw)		41 huurwoningen in de marktsector	Inkomensdifferentiatie	Bij zes huurwoningen is huurafslag toegepast als nieuwe bewoners een laag inkomen hadden, om Plantage Zuid toegankelijk te maken voor lage-inkomensgroepen

Tabel A.10 Verrichte en voorgenomen investeringen van Volkshuisvesting Arnhem in het Spijkerviertel

Complex	Aantal en type woningen (voor aanpak)	Investeringskeuze	Overweging van corporatie voor aanvankelijk voornemen (2006)	Wijzigingen op aanvankelijk voornemen (sinds 2006) en overwegingen hiervoor
30 (cluster Spoorhoek)	20 beneden- en bovenwoningen, 6 eengezinswoningen	Verkoop bij mutatie, zonder intentie tot terugkoop	Buurt kan 'op eigen kracht' verder	Geen
31 (cluster Spijkerviertel)	52 beneden- en bovenwoningen, 5 onzelfstandige woonruimten	40 woningen verkoop bij mutatie, zonder intentie tot terugkoop; 17 woningen consolidatie	Verkoop, want buurt kan 'op eigen kracht' verder; de 17 woningen zijn vanwege bouwtechnische kenmerken ongeschikt voor verkoop	Geen
32 (Spoorwegstraat)	78 beneden- en bovenwoningen, 4 portiekwoningen	Opwaardering en aanvankelijk verkoop van alle woningen, nu deels verkoop	Opwaarderen vooral vanwege verouderde binnenkant en gebruikscomfort: douche, keukens	Bij 40 woningen verkoop tot 51% is bereikt. Daarna 'te woon' aanbieden. Doel: aantal particuliere kopers in de VvE's sneller laten groeien tot ze een meerderheidsbelang hebben. (Bij 'te woon' wordt bijna altijd voor huren gekozen.) Bij 42 woningen consolidatie en terugkoop van verkochte woningen om bedrijfseconomische reden: kleine VvE's op termijn opheffen
33 (Tuinpoort)	71 flatwoningen voor senioren, met lift in gebouw	Aanvankelijk alleen opwaarderen, later ook opplussen, weer later (in 2008) verkoop van het complex aan de Drie Gasthuizen Groep (gespecialiseerd in seniorenhuisvesting). Volkshuisvesting Arnhem heeft het complex niet meer opgeplust	Opwaarderen om vrij bedompte uitstraling aan te pakken, flats bij de tijd te brengen en sociale veiligheid te vergroten	Opplussen, omdat complex nu niet goed toegankelijk voor senioren is. Dit kan goed gecombineerd worden met opwaarderen. Verder heeft Volkshuisvesting Arnhem in het centrum weinig goed toegankelijke woningen voor senioren. Verkoop heeft plaats gevonden in kader van een uitruil
34 (Paterstraat)	6 benedenwoningen, 93 flatwoningen zonder lift in gebouw	Aanvankelijk opwaarderen en verkoop bij mutatie; nu consolidatie van 64 woningen en verkoop van 35 woningen	Gebouw bij de tijd brengen; aandacht voor veiligheid; verkoop voor een betere mix van huur en koop in dit buurtje	Geplande investering is afgelast, omdat zij bij nader inzien minder urgent blijkt. Verkoop tot 51% is bereikt, daarna 'te woon' aanbieden. Reden wijziging strategie: zie complex 32
35 (Bloemstraat)	10 eengezinswoningen	'Te woon' aanbieden	'Te woon' vanwege beleid om klant keuzevrijheid te bieden	Geen

Tabel A.10 Verrichte en voorgenomen investeringen van Volkshuisvesting Arnhem in het Spijkerkwartier (vervolg)

Complex	Aantal en type woningen (voor aanpak)	Investeringskeuze	Overweging van corporatie voor aanvankelijk voornemen (2006)	Wijzigingen op aanvankelijk voornemen (sinds 2006) en overwegingen hiervoor
36 (Spijkerstraat)	184 woningen van verschillende typen	Verkoop van appartementen tot 51% is bereikt, daarna 'te woon' aanbieden; bij verkoop eengezinswoningen in terugkoopmogelijkheid voorzien; opknopbeurt geweest in 2006	Van verkoop wordt een positief effect op de uitstraling verwacht, maar Volkshuisvesting Arnhem wil zich niet terugtrekken omdat het qua leefbaarheid een kwetsbaar complex is. Investing in 2006 was bedoeld om beeldkwaliteit van het complex te verbeteren	Geen
37 (Singelstraat)	34 flatwoningen: 1 benedenwoning; 13 flats zonder lift, 20 met lift	Aanvankelijk 'te woon' aanbieden en bij verkoop in terugkoopmogelijkheid voorzien; nu consolidatie en terugkoop verkochte woningen bij mutatie	Verkoop, want buurt kan 'op eigen kracht' verder, maar terugkoop open houden om met deze relatief jonge woningen (bouwjaar 1994) eventueel in toekomstige behoefte te voorzien	De belangstelling voor koop is gering. Niet jarenlang een VvE met een zeer laag percentage kopers houden
38 (Boulevard Heuveling)	7 onzelfstandige woonruimten plus een groepsverblijf	Consolidatie; in 2005 waren er nog 22 kamers, maar 15 zijn omgevormd tot groepsverblijf	In dit woongebouw komt een bijzondere doelgroep meer tot haar recht. Verkoop is ook overwogen, maar toen diende zich RIBW aan, die zich richt op bijzondere woonvormen	Geen
39 (Prinsessestraat en Gravenstraat)	18 boven- en benedenwoningen	Verkoop zonder terugkoopintentie	Buurt kan 'op eigen kracht' verder	Geen

Tabel A.11 Verrichte en voorgenomen investeringen van Waterweg Wonen in Holy-Zuidoost

Complex	Aantal en type woningen (voor aanpak)	Investeringskeuze oudbouw	Investeringskeuze nieuwbouw	Overweging van corporatie voor aanvankelijk voor-nemen (najaar 2003)	Wijzigingen op aanvankelijk voor-nemen (sinds 2003) en overwegingen hiervoor
Koninginne-laan-Hoog	180 galerij-woningen	Instandhouding, na 10-15 jaar sloop	± 75 meergezins-woningen in koop- en huursector	Woningen bouw- en woontechnisch verouderd; samenvoeging éénkamer-woningen is mogelijk, maar gebeurt al in complex Koninginnelaan-Laag	Geen
Koninginne-laan-Laag	176 galerij-woningen	Samenvoeging eenkamerwoningen, kwaliteitsverhoging met seniorenpakket	N.v.t.	Woningen zijn nu te klein	Geen
Sperwerlaan blokken 7-12 ('Toekomst Zuid')	288 galerij-woningen	Uitgebreide renovatie, met huurverhoging en met eventuele wijziging plattegrond	N.v.t.	Woningen bouw- en woontechnisch verouderd; normen voor fijnstof zouden nieuwbouw zo goed als onmogelijk maken; bewoners sterk voor renovatie	Geen
Spechtlaan blokken 1-5 en Torenvalklaan ('Toekomst Noord')	288 galerij-woningen	Sloop	± 160 woningen: 70% eengezins- en 30% meergezinswoningen, 65% koop- en 35% huurwoningen	Woningen bouw- en woontechnisch verouderd, casco laat geen aanvaardbare verbetering toe	Geen
De Laar	96 eengezinswoningen	Sloop	± 80 eengezinswoningen in koop- en duurdere huursector	Woningen bouw- en woontechnisch verouderd, casco laat geen aanvaardbare verbetering toe	Geen
Wissing	72 eengezinswoningen	Consolideren	N.v.t.	Woningen goed geschikt te maken voor starters	Geen
PMS-galerij-woningen	99 galerij-woningen	Aanvankelijk consolideren en instandhouding gedurende 10-15 jaar, nu sloop over 10 jaar	± 80 eengezinswoningen in koop- en duurdere huursector	Woningen niet meer geheel van deze tijd, maar kunnen nog wel een tijdje mee; sloopvolume beperkt houden	Sloop vanwege nieuwe stedenbouwkundige inzichten en positievere houding politiek tegenover sloop
STW-portiek-woningen	84 portiek-etage-woningen	Aanvankelijk consolideren en instandhouding gedurende 10-15 jaar, nu sloop over 10 jaar	± 45 eengezinswoningen in koop- en duurdere huursector	Woningen niet meer geheel van deze tijd, maar kunnen nog wel een tijdje mee; sloopvolume beperkt houden	Sloop vanwege nieuwe stedenbouwkundige inzichten en positievere houding politiek tegenover sloop
					>>>

Tabel A.11 Verrichte en voorgenomen investeringen van Waterweg Wonen in Holy-Zuidoost (vervolg)

Complex	Aantal en type woningen (voor aanpak)	Investeringskeuze oudbouw	Investeringskeuze nieuwbouw	Overweging van corporatie voor aanvankelijk voornemen (najaar 2003)	Wijzigingen op aanvankelijk voornemen (sinds 2003) en overwegingen hiervoor
Zwaluwenlaan oneven	330 galerijwoningen	Opplussen	N.v.t.	Inspelen op vraagontwikkeling; nu al gewild bij deze doelgroep	Geen
Zwaluwenlaan even	168 galerijwoningen	Opplussen	N.v.t.	Idem	Geen

Tabel A.12 Verrichte en voorgenomen investeringen van Waterweg Wonen in Hoofdstedenbuurt

Nummer complex	Naam/ straat complex	Aantal en type woningen	Investeringskeuze	Overwegingen van corporatie voor aanvankelijk voornemen (2004)	Wijzigingen op aanvankelijk voornemen (sinds 2004) en overwegingen hiervoor
1111	Brusselweg	91 galerijwoningen	Aanvankelijk verbetering uitrustings- en comfortniveau, nu ook (na deze verbetering) verkoop via 'Koopgarant'-regeling	Woningen voldoen nog niet aan de standaardkwaliteit	Verkoop bevordert verscheidenheid naar eigendomsverhouding; daarbij is de ligging zodanig dat de woningen geen obstakel vormen voor eventuele toekomstige herstructurering
1104	Madridweg	150 galerijwoningen	Verbetering uitrustings- en comfortniveau, aanvankelijk ook onderste woonlaag bestemmen voor bijzondere doelgroepen	Idem; bestemmen voor bijzondere doelgroepen om aan woningvraag tegemoet te komen	Geen bijzondere doelgroep in onderste woonlaag, omdat andere locaties beter gebleken zijn
1111	Bonnweg	91 galerijwoningen	Levensloopbestendig maken	Nabijheid zorgcentrum en winkels	Geen
1110	Bernweg	91 galerijwoningen	Idem, aanvankelijk met luxueuzere uitvoering dan aan Bonnweg; nu (na de verbetering) verkoop via 'Koopgarant'-regeling	Nabijheid zorgcentrum en winkels, luxueuzere uitvoering om economische potentie van gunstige ligging te benutten	Van luxueuzere uitvoering is afgezien, omdat deze samenhang met een inmiddels verlaten concept, namelijk 'zorgeloos wonen'. Voor redenen verkoop zie Brusselweg
1105	Luxemburgweg	150 galerijwoningen	Verbetering uitrustings- en comfortniveau, markante uitstraling geven aan kopgevel, aanvankelijk ook hoge deel van de flat levensloopbestendig maken	Woningen voldoen nog niet aan de standaardkwaliteit; hoogte gebouw biedt extra gelegenheid voor uitstraling; seniorenwoningen vanwege menging van leefstijlen	Van levensloopbestendig maken is afgezien, omdat andere locaties qua ligging geschikter zijn
1106	Londenweg	150 galerijwoningen	Idem	Idem	Idem
1109	Wenenweg	106 galerijwoningen	Verbetering uitrustings- en comfortniveau	Woningen voldoen nog niet aan de standaardkwaliteit	Geen
1108	Lissabonweg laag	145 galerijwoningen	Idem, maar nu ook levensloopbestendig maken	Idem	Levensloopbestendig maken vanwege ligging nabij winkelcentrum en tramlijn

>>>

Tabel A.12 Verrichte en voorgenomen investeringen van Waterweg Wonen in Hoofdstedenbuurt (vervolg)

Nummer complex	Naam/ straat complex	Aantal en type woningen	Investeringskeuze	Overwegingen van corporatie voor aanvankelijk voornemen (2004)	Wijzigingen op aanvankelijk voornemen (sinds 2004) en overwegingen hiervoor
1109	Lissabonweg hoog	130 galerijwoningen	Idem, plus markante uitstraling geven aan gevel; nu ook levensloopbestendig maken; verkoop is overwogen, maar hiervan is afgezien	Idem; hoogte gebouw biedt extra gelegenheid voor uitstraling	Levensloopbestendig maken vanwege ligging nabij winkelcentrum en tramlijn. Van verkoop is afgezien omdat Bonneweg en Brusselweg geschikter zijn. Met dit complex erbij zouden te veel woningen in de verkoop zijn gegaan

Bijlage B Geïnterviewde personen

In het onderstaande zijn de namen en de organisaties van de geïnterviewde personen vermeld, plus het jaar waarin het interview plaats gevonden heeft.

Vastgoedbeleggers			
Organisatie	Geïnterviewde	Functie van geïnterviewde	Jaar van interview
Achmea Vastgoed	dhr. E.J. Niltig	hoofd Exploitatie Woningen	2001
	dhr. P.J.G. Appeljan	directeur Woningbeleggingen	2008
Altera Vastgoed	dhr. A.P. Lantinga	manager Verwerving	2001
	dhr. C. van der Meulen	hoofd Research & Strategie	2007
Amvest	dhr. C.G.J.W. Martens	hoofd Investerings & Portfoliomanagement	2001
	dhr. A. van Teijlingen	asset manager	2001
	dhr. J.D.M. Touw	directeur Portfoliomanagement	2008
Fortis Vastgoed Vermogens beheer (nu ASR Vastgoed Vermogensbeheer)	dhr. D.A.M. van den Acker	medewerker Research & Development	2001
	dhr. Ch. H. Gerbrands	hoofd Exploitatie Woningen	2001
	dhr. O.J.P. Hoff	managing director	2008
ING Real Estate	mw. L.F.E. van Doorn	hoofd Onderzoek en Strategie	2001
	dhr. R.W.Y. van Dijk	portefeuillemanager woningen	2008
	dhr. M.R. van der Spek	kwantitatief analist	2001
	dhr. W.J.L. Terhorst	asset manager woningen	2001
SFS (nu Mn Services)	dhr. P.F. Blijenburg	portefeuillemanager vastgoed	2001
	dhr. D. Verhagen	portefeuillemanager woningen Nederland	2007
Philips Pensioenfond	mw. N.L.D. Brekoo	portefeuillemanager	2001
	dhr. W.A.D. Frencken	hoofd Onroerend Goed	2001
Relan Pensioen (nu opgegaan in Achmea Vastgoed)	dhr. E.A. Erenst	directeur Vastgoed	2001
SFB Vastgoed	dhr. W.F.P. Weide	manager regio Midden-Oost	2001
Stienstra Beleggingen	dhr. P.J.G. Voncken	adjunct-directeur en hoofd afdeling Beheer	2001
	dhr. J.W.J. Verheijen	algemeen adjunct-directeur	2007*
Vesteda	dhr. G.J.A.M. Römgens	directeur Assetmanagement, Strategie & Productontwikkeling	2008
Woningcorporaties			
Organisatie	Geïnterviewde	Functie van geïnterviewde	Jaar van interview
Atrium	dhr. S.A. Oskam	medewerker Marketing en Strategisch Voorraadbeheer	2002
	dhr. B. de Vet	manager Marketing en Public Relations	2002
			>>>

Woningcorporaties (vervolg)

Organisatie	Geïnterviewde	Functie van geïnterviewde	Jaar van interview
AWV (nu opgegaan in Stadgenoot)	mw. N. Boor	medewerker Strategie en Beleid	2003
De Key	mw. A. Bodegraven	beleidsadviseur Strategie & Beleid	2008
	dhr. F. Engelberts	beleidsadviseur Strategie & Beleid	2003
	dhr. W. Jansen	accountmanager Zuidoost	2007
	dhr. R.F. van Kampen	procesmanager bij De Principaal (projectontwikkelaar binnen De Key)	2003 en 2007
	dhr. P. Mannot	beleidsadviseur Strategie & Beleid	2003, 2007 en 2008
	mw. M. Swüste	beleidsadviseur Strategie & Beleid, voorheen werkzaam bij De Principaal	2008
	dhr. R. van Zelst	procesmanager bij De Principaal (projectontwikkelaar binnen De Key)	2003, 2007 en 2008*
Delft wonen (nu Woonbron Delft)	dhr. W. Bonet	projectmanager	2003
	mw. M. van Sprundel	manager Markt en Beleid	2003
	dhr. E. Vitner	beleidsadviseur	2003
Mitros Wonen	mw. H. Lamers	medewerker Markt en Voorraad	2003
	mw. R. Loos	marktanalist	2003
	dhr. P.J. van Os	manager Markt en Voorraad	2002 en 2003
	dhr. J. Pastoor	portefeuillemanager	2003
RWS partner in wonen	dhr. R. van Damme	medewerker Bedrijfsbureau	2002
	dhr. D. Moelker	teammanager Bedrijfsbureau	2002 en 2008
Staedion	dhr. M.C. Bonnet	beleidsmedewerker Strategie en Vastgoed	2003, 2007 en 2008
	dhr. E.G. Detering	manager rayon Oost 2	2007
	mw. M. van Esch	beleidsmedewerker	2003
	dhr. R. Mol	manager rayon West 2	2007
	dhr. P. de Reus	ontwikkelingsmanager vastgoed	2007
	dhr. R.J. Sluys	adviseur acquisitie en gebiedsstrategie Strategie en Vastgoed	2007
SWS (nu opgegaan in Woonbedrijf)	dhr. P. Leenders	rayonbeheerder Zuid	2003**
	dhr. R.H.M. Span	districtmanager	2003**
TIWOS	dhr. R.T.J. Arts	beleidsmedewerker	2002
	mw. A. Snels	coördinator Vastgoedbeheer	2002
Trudo	dhr. R. van den Berg	netwerker	2007
	dhr. M. van Dooremalen	medewerker beleid en strategie	2007 en 2008*
	dhr. H. van Voorene	projectmanager	2007
			>>>

Woningcorporaties (vervolg)			
Organisatie	Geïnterviewde	Functie van geïnterviewde	Jaar van interview
Vestia	dhr. J. Engels	projectmanager bij Ceres Projecten (projectontwikkelaar van Vestia)	2003**
	mw. M.H.M. van der Haak	stafmedewerker strategisch voorraadbeleid vestiging Den Haag Zuid-West	2003**
Volkshuisvesting Arnhem	dhr. J. Alers	chef Onderzoek & Strategie (2001), manager Strategie & Organisatie (2007)	2001, 2007 (2x) en 2008*
	dhr. R.C. Maters	projectmanager	2007
Waterweg Wonen	dhr. W. Gerritse	projectcontroller	2007
	dhr. A.N.B. Nieuwstraten	procesmanager	2007 en 2008
	dhr. S.J.G. van Rosmalen	beleidsmedewerker	2002, 2007 en 2008*
Woningbedrijf Amsterdam/ Ymere	dhr. R.A. van den Broeke	manager Vastgoedsturing	2007 (2x)
	dhr. P.P. Ebbelinghaus	directeur Waarde- en Portfoliosturing	2008
	mw. N. van Eeghem	vastgoedeconoom Beleid & Strategie	2003
	dhr. E. Heijstee	projectleider bij Ymere Ontwikkeling (2004 en 2007) en projectdirecteur ontwikkelcombinatie Nieuw Waterlandplein (2007)	2004 en 2007
	dhr. R. van Oostveen	directeur Wonen Regio Noord	2007
	dhr. H. Platte	hoofd Beleid & Strategie	2002
	mw. Y.C.S. Vehmeijer	medewerker Bedrijfsondersteuning Marktbeleid	2003 en 2008*
Woningbouwvereniging Smallerland	dhr. N. Beukers	beleidsmedewerker / onderzoeker	2002
Wooncom	dhr. H.G. Idema	projectontwikkelaar Vastgoedbedrijf	2003**
	dhr. P. Looije	portefeuillemanager Vastgoedbedrijf	2003**
	dhr. A.W.M. Selten	directeur Bewonerszaken & Marktonwikkeling en directeur Verhuur & Makelaardij	2002
	dhr. R.W.G. van Suchtelen	manager Vastgoedbedrijf	2003**
Woondrecht	dhr. E. Janssens	hoofd Verhuur	2002
Woonstichting Etten-Leur	dhr. K. Konings	medewerker strategisch voorraadbeleid (2002), projectontwikkelaar (2008)	2002 en 2008
	dhr. R. van Son	hoofd Wonen & Service	2008
	dhr. J. van der Smissen	hoofd Verhuur & Bewonerszaken en medewerker Strategie	2002
	dhr. Ch. Wouters	medewerker Techniek & Ontwikkeling (2002), coördinator Vastgoedbeheer (2008)	2002 en 2008

*) In dat jaar alleen contact via telefoon en e-mail.

***) Interview afgenomen door K. Korse, toenmalig onderzoeker bij Onderzoeksinstituut OTB.

Bijlage C Voor de interviews gebruikte checklists

Checklist voor de interviews met woningcorporaties in 2001/2002

Achtergrondvragen

- Hoeveel woningen heeft uw organisatie in bezit?
- Hoe zijn deze woningen geografisch verspreid?
- Zijn er rayonkantoren? Zo ja, wat is met betrekking tot het voorraadbeleid en het technisch beheer de taakverdeling tussen het hoofdkantoor en de rayonkantoren?
- Worden onderdelen van het voorraadbeleid en het technisch tezamen met andere corporaties in een samenwerkingsverband uitgevoerd? Zo ja, voor welke onderdelen is dat het geval, en wat is daarbij de taakverdeling tussen uw corporatie en het samenwerkingsverband?
- Worden onderdelen van het technisch beheer uitbesteed? Zo ja, voor welke onderdelen is dat het geval?

Beleidsuitgangspunten

- Hanteert uw organisatie richtlijnen voor de toekomstige omvang van het woningbezit (groei, krimp e.d.)? Zo ja, hoe zien die richtlijnen eruit?
- Hanteert uw organisatie richtlijnen voor de gewenste samenstelling van uw bezit naar locatie (bijvoorbeeld concentratie in bepaalde wijken)? Zo ja, wat voor richtlijnen?
- Hanteert uw organisatie richtlijnen voor de gewenste samenstelling van het woningbezit naar type (bijvoorbeeld meer ouderenwoningen, meer grote woningen enz.)? Zo ja, hoe zien die richtlijnen eruit?
- Hanteert uw organisatie een minimum-kwaliteitsniveau voor het woningbezit? Zo ja, hoe is dat te omschrijven?
- Hoe worden de beleidslijnen en richtlijnen uitgewerkt in meetbare doelstellingen?
- Op welke manier worden individuele complexen aan de hand van deze richtlijnen beoordeeld? Hoe vaak vindt een dergelijke beoordeling plaats?
- Vindt er periodiek een integrale beoordeling van het woningbezit plaats om te bezien wat voor ingrepen eventueel nodig zijn? Zo ja, waaruit bestaat die doorlichting? Op welke criteria worden de woningen onder de loep genomen? Wat voor type consequenties worden aan de uitkomsten van deze doorlichting verbonden?

Afwegingsfactoren

- Welke gegevens over het woningbezit (bijvoorbeeld huidige en/of verwachte verhuurbaarheid, huidig rendement, technische staat, samenstelling van het woningbezit woonomgeving, wijkvisies, bewonerskenmerken) zijn in het voorraadbeleid dominant, welke zijn minder belangrijk?
- Welke gegevens uit de technische beheerprocessen spelen daarin een

(beslissende) rol (bijvoorbeeld bouwtechnische staat, woontechnische kwaliteit, milieukwaliteit, onderhoudskosten)?

- Welke methoden en instrumenten worden daarbij gebruikt (berekeningen, portfolioanalyses enz.)?
- Hoe worden tegenstrijdige signalen onderling afgewogen? Is hier een bepaalde methodiek voor? Welke informatie wordt hiervoor verzameld?
- Spelen financiële kengetallen een rol? Welke met name (boekwaarde, bedrijfsarts, marktwaarde)?
- Wordt daarbij het 'overtollige' weerstandsvermogen bepaald? Zo ja:
 - via een solvabiliteitspercentage en meerjarenprognose op basis van de boekwaarde;
 - via een scenario-analyse op basis van de bedrijfswaarde?

Opstellen en toetsen van voorgenomen ingrepen

- Worden voornemens tot ingrepen getoetst aan:
 - beleidsuitgangspunten op bedrijfsniveau (bijvoorbeeld voorraadsamenstelling, technische kwaliteit, prognose onderhoudskosten, huurinkomsten, uitgaven voor IHS, solvabiliteit);
 - kosten en financiële ruimte;
 - capaciteit van de organisatie?
- Welke methoden en instrumenten gebruikt uw organisatie bij de toetsing?
- Spelen (opnieuw) financiële kengetallen hier een rol? Welke met name (boekwaarde, bedrijfswaarde, marktwaarde)?

Monitoring en terugkoppeling

- Zijn er monitoringsystemen om de uitvoering van het voorraadbeleid te bewaken? Zo ja, wat voor gegevens worden daarin bijgehouden?
- In hoeverre worden ervaringen uit de praktijk/beheerprocessen teruggekoppeld naar het voorraadbeleid? Hoe gebeurt dat?

Veranderingen en ontwikkelingen in de tijd

- Op welke van bovenstaande punten zijn in de afgelopen 5 jaar veranderingen opgetreden? Welke veranderingen zijn dat?
- Op welke van bovenstaande punten zijn in de komende 5 jaar veranderingen te verwachten? Welke veranderingen zijn dat? Welke van deze veranderingen zijn reeds ingezet?

Checklist voor de interviews met vastgoedbeleggers in 2001/2002

Achtergrondvragen

- Hoeveel woningen heeft uw organisatie in bezit?
- Hoe zijn deze woningen geografisch verspreid?
- Maakt uw organisatie gebruik van één of meer beheerders dan wel vastgoedmanagementorganisaties? Zo ja, voor welk deel van zijn bezit?
- Indien het beheer is uitbesteed, wat is de taakverdeling tussen eigenaar en beheerder/vastgoedmanager? Welke randvoorwaarden (bijv. rendementseisen) stelt de eigenaar aan het voorraadbeleid van de beheerder/vastgoedmanager?

Onderdelen uit proces van voorraadbeleidsontwikkeling

Structuur van het proces

- Welke stadia doorloopt uw organisatie bij het opzetten van hun voorraadbeleid (vgl. OTB-model voor strategisch voorraadbeleid: procesafspraken, formulering missie en doelen, analyse, afweging, formulering voorlopige labels, toetsing labels, uitwerking in complexplannen, implementatie)?
- In hoeverre zijn de doorlopen stadia duidelijk van elkaar te onderscheiden?

Beleidsuitgangspunten en uitwerking daarvan

- Welke beleidslijnen, doelstellingen en missies (over bijvoorbeeld doelgroepen, ambitieniveau) hanteert uw organisatie?
- Stelt uw organisatie richtlijnen op voor de toekomstige ontwikkeling van het woningbezit of de toekomstige samenstelling van dit bezit? Zo ja, hoe zien die richtlijnen eruit?
- Hoe worden de beleidslijnen en richtlijnen uitgewerkt in meetbare doelstellingen?
- Op welke manier moeten dergelijke beleidsuitgangspunten doorwerken naar het operationele niveau (denk aan bijvoorbeeld het regulier onderhoud)?
- In hoeverre concentreert het voorraadbeleid zich primair op de voorraad als geheel, en is de complexgewijze benadering secundair? Waaruit blijkt dat?

Afwegingsfactoren

- Welke aspecten van het woningbezit (bijvoorbeeld huidige en/of verwachte verhuurbaarheid, huidig rendement, technische staat, samenstelling van het woningbezit woonomgeving, bewonerskenmerken) zijn in de besluitvorming dominant, welke zijn minder belangrijk?
- Welke analyses vinden m.b.t. de relevante afwegingsfactoren plaats? Hoe worden de factoren 'gemeten'? Welke informatie wordt hiervoor verzameld?
- Welke methoden en technieken worden daarbij gebruikt? (berekeningen, portfolioanalyses enz.)

- Hoe worden de factoren ten opzichte van elkaar afgewogen? Is hier een bepaalde methodiek voor? Vindt hiervoor uitwerking van doelstellingen plaats?

Opstellen en toetsen van labels

In de ondersteuning van verhuurders bij het opzetten van strategisch voorraadbeleid maakt het OTB gebruik van 'labels'. Labels geven aan wat er met een woning of wooncomplex moet gebeuren. Labels hebben doorgaans betrekking op de keuze tussen aanhouden of afstoten, op een bouwkundige aanpak en/of op een gewenst kwaliteitsniveau. Voorbeelden van labels zijn: verkoop, sloop, bijplaatsen lift (bij galerijflats). Ook kan, indien gewenst, een restant-exploitatietermijn vastgelegd worden.

- Welke typen labels worden in uw organisatie gebruikt? Aan de hand van welke aspecten worden de labels opgesteld? Hoe gedetailleerd zijn deze labels?
- Worden er voorlopige labels per complex opgesteld, die vervolgens worden getoetst? Zo ja, waaraan worden de voorlopige labels getoetst? Worden ingrepen bij complexen getoetst aan beleidsuitgangspunten op bedrijfsniveau (bijvoorbeeld voorraadsamenstelling, technische kwaliteit, huur, solvabiliteit)?
- Welke methoden en technieken gebruikt uw organisatie bij de toetsing?

Implementatie

- In hoeverre worden praktijkervaringen bij de uitvoering/implementatie teruggekoppeld naar het voorraadbeleid? Hoe gebeurt dat?
- Zijn er monitoringsystemen om de uitvoering van het strategisch voorraadbeleid te bewaken? Zo ja, wat voor gegevens worden daarin bijgehouden?

Veranderingen en ontwikkelingen in de tijd

Ontwikkelingen in de afgelopen 5 jaar

- Op welke van bovenstaande punten zijn in de afgelopen 5 jaar veranderingen opgetreden?
- Welke veranderingen zijn dat?

Ontwikkelingen in de komende 5 jaar

- Op welke van bovenstaande punten zijn in de komende 5 jaar veranderingen te verwachten?
- Welke veranderingen zijn dat?
- Welke van deze veranderingen zijn reeds ingezet?

Checklist voor de interviews met woningcorporaties in 2003

Toelichting

Hieronder is de checklist weergegeven, die de leidraad vormt voor de interviews onder de corporaties die zitting hebben in de begeleidingscommissie van het SRG-project 'strategisch voorraadbeleid en herstructurering'.

Twee wezenskenmerken van strategisch voorraadbeleid zijn in onze optiek een strategie ten aanzien van de ontwikkeling van de woningvoorraad en een systematische 'vertaalslag' van deze strategie naar investeringsbeslissingen op complex- of woningniveau (zie notitie 'begripsbepaling strategisch voorraadbeleid'). Daarom wordt in de checklist nadrukkelijk op deze onderwerpen ingegaan.

Bij het aan de orde stellen van het (strategisch) voorraadbeleid bewandelen we twee wegen.

De eerste weg is die van het beleid en de uitwerking daarvan in (voorgenomen) investeringen. Hier is aandacht voor de inhoud van het beleid (doelstellingen, streefbeelden en streefwaarden) en de 'vertaling' ervan naar investeringen in de woningvoorraad.

De tweede weg is die van de handelingspraktijk, waarin de gang van zaken in enkele concrete projecten centraal staat. Deze weg kan samenvallen met de eerste, maar het is uiteraard ook mogelijk dat investeringsbeslissingen op andere dan beleidsmatige overwegingen tot stand komen. Door in te gaan op de handelingspraktijk krijgen we hier beter zicht op. Het stelt ons bovendien in staat om dieper in te gaan op het gevoerde voorraadbeleid en de wijze waarop ander dan 'formeel' beleid de investeringen van de corporatie aanstuurt. Zowel de interne besluitvorming als de invloed van andere, externe partijen in de herstructurering komen aan de orde. Wat de externe partijen betreft is nadrukkelijk aandacht voor de samenwerkingsvormen tussen de partijen, de wijze waarop deze worden ervaren en de wijze waarop deze het voorraadbeleid van de corporatie beïnvloeden.

De checklist is te uitgebreid en wellicht qua onderwerpen te breed om in één gesprek met één persoon door te nemen. Bij elk van de corporaties wordt gedacht met de volgende personen over de volgende onderwerpen te spreken:

- een beleidsfunctionaris over het beleid, de informatievoorziening, de vertaling van beleid naar investeringen en de doorwerking van het beleid in het handelen van de corporatie;
- een verantwoordelijke voor de uitvoering van herstructureringsprojecten over de aansluiting van beleid op uitvoering en, daarmee verbonden, het gebruik van doelstellingen en indicatoren in de praktijk;
- een functionaris financiën over de rol van financiën in het voorraadbeleid, in het bijzonder de rol van financieel rendement.

Daarnaast wordt gesproken met een selectie van externe partijen over de samenwerkingsvormen in de herstructurering.

Algemene corporatiekenmerken

- Hoeveel woningen heeft uw organisatie in bezit?
- Hoe zijn deze woningen geografisch verspreid?
- Hoe groot is het bezit van de corporatie ten opzichte van het bezit van andere lokale corporaties?
- Hoe is de financiële situatie? Wat is de solvabiliteit?
- Hoe groot is de investeringsopgave dan wel de herstructureringsopgave van de corporatie?
- Zijn er rayon- of districtskantoren? Zo ja, wat is met betrekking tot het voorraadbeleid de taakverdeling tussen het hoofdkantoor en deze kantoren?
- Worden onderdelen van het voorraadbeleid tezamen met andere corporaties in een samenwerkingsverband uitgevoerd? Zo ja, voor welke onderdelen is dat het geval, en wat is daarbij de taakverdeling tussen uw corporatie en het samenwerkingsverband?

Beleidsdoelstellingen en beleidsinformatie

Gewenste ontwikkeling van de woningvoorraad

- Welke doelstellingen hanteren de corporaties ten aanzien van de ontwikkeling van de bestaande voorraad? (omvang en samenstelling portefeuille, complex- of woningkenmerken enz.)
- Op welke terreinen bevinden deze doelstellingen zich (bijvoorbeeld bouwen woontechnische kwaliteit, betaalbaarheid, onderhoudskosten, verhuurbaarheid, duurzaamheid, leefbaarheid, doelgroepen qua leefstijl, leeftijd, inkomen enz.)?
- Zijn er doelstellingen uitgewerkt op het gebied van financieel rendement? Zo ja, welke?
- Zijn er doelstellingen uitgewerkt op het gebied van maatschappelijk rendement? Zo ja, welke?
- In welke vorm zijn al de bovengenoemde doelstellingen verwoord (bijvoorbeeld minimum- of maximum-aantallen, minimum-kwaliteitseisen, streefwaarden, streefbeelden, gemiddelden, meer/minder woningen van type x, beter dan benchmark enz.)?
- In hoeverre zijn de hierbij gebruikte streefnormen binnen de woningvoorraad gedifferentieerd?

Informatievoorziening

- Wat voor indicatoren worden op elk van de hierboven bedoelde doelstellingen gebruikt (bijvoorbeeld reactiegraad bij verhuurbaarheidsdoelstellingen, conditiescore bij bouwkwaliteitsdoelstellingen enz.)?
- Worden er indicatoren gebruikt op het gebied van financieel rendement? Zo ja, welke?
- Worden er indicatoren gebruikt op het gebied van maatschappelijk rendement? Zo ja, welke?

- Gaat het om expliciete, meetbare indicatoren, of een set van ‘aandachtspunten’ (betaalbaarheid, kwaliteit e.d.), zonder dat deze vertaald worden in kwantiteiten?
- Op welk geografisch schaalniveau worden de bovengenoemde indicatoren gemeten (woning, complex, wijk, gehele portefeuille e.d.)
- Wordt deze informatie portefeuillebreed (integraal, voor alle woningen) verzameld of alleen voor een deel van het woningbezit (bijvoorbeeld een bepaalde wijk)?
- Wordt deze informatie periodiek of incidenteel verzameld?

Vertaling doelstellingen naar investeringsbeslissingen

- Hoe worden de genoemde doelstellingen ‘vertaald’ naar investeringsbeslissingen? Hoe worden de genoemde indicatoren daarbij gebruikt?
- Gebeurt deze ‘vertaling’ volgens een vooropgezette methode? Zo ja, hoe ziet deze eruit? Zo nee, hoe vindt de vertaling dan plaats?
- Wat zijn de ervaren voor- en nadelen van de wijze waarop de vertaling nu plaats vindt?
- Worden bij de vertaling methodieken gehanteerd om (tegenstrijdige) belangen en signalen af te wegen en/of prioriteiten te stellen? Zo ja, welke?
- Wat zijn de ervaren voor- en nadelen van deze methodieken?
- In welke mate en op welke wijze werken de bovengenoemde doelstellingen en de uitwerking ervan door in het handelen van de corporatie? Doen zich daarbij knelpunten voor en, zo ja, welke?
- Hoe kan in het voorraadbeleid op eventuele knelpunten in deze doorwerking worden ingespeeld?

Huidige praktijk bij totstandkoming (grotere) investeringsbeslissingen

Interne besluitvorming

- Welke criteria spelen doorgaans een belangrijke rol bij de verdeling (allocatie) van investeringen over de wijken waar de corporatie bezit heeft?

Beantwoord voor de laatste 2 in uitvoering genomen herstructureringsprojecten in de bestaande voorraad (elk minimaal 25 woningen betreffend) de volgende vragen:

- Welke criteria hebben een belangrijke rol gespeeld bij de keuze tussen wel of niet consolideren?
- Welke criteria hebben een belangrijke rol gespeeld bij de keuze tussen sloop of renovatie?
- Welke criteria spelen doorgaans een belangrijke rol bij de keuze tussen wel of niet verkopen?
- In hoeverre zijn de genoemde criteria representatief voor dergelijke investeringsprojecten?
- Hoe is deze informatie bij bovengenoemde keuzen ‘gewogen’? Is dit gedaan

volgens een vooraf vastgelegde methodiek? Zo ja, in welke situaties wordt deze methodiek gebruikt? Zo nee, hoe vindt de afweging dan plaats?

- In hoeverre is de genoemde wijze van afweging representatief voor dergelijke investeringsprojecten?

Invloed van en samenwerking met externe partijen

Beantwoord voor de laatste 2 in uitvoering genomen herstructureringsprojecten in de bestaande voorraad (elk minimaal 25 woningen betreffend) de volgende vragen:

- Als we uitgaan van een onderscheid tussen initiatieffase, haalbaarheidsfase, realisatiefase en beheerfase van een herstructureringsproject, welke externe partijen zijn dan in de initiatieffase en de haalbaarheidsfase het belangrijkste? (gemeenten, bouwers, projectontwikkelaars, zorgaanbieders, andere sociale verhuurders e.d.)
- Wat is de rol van elk van deze partijen (trekker/volger wat betreft coördinatie, regie, financiering, grondexploitatie, projectontwikkeling enz.)?
- Wat is de rol van de corporatie temidden van deze partijen? Hoe wordt deze rol ervaren en beoordeeld?
- Welke samenwerkingsconstructies zijn met de andere externe partijen aangegaan? (bijvoorbeeld pps-constructies, joint ventures, werkmaatschappijen e.d.) Wat houden deze constructies in qua verdeling van verantwoordelijkheden en risico's? Hoe zijn deze constructies ervaren?
- Op welk schaalniveau (bijvoorbeeld gemeente, wijk, project) zijn deze samenwerkingsconstructies aangegaan?
- Welke eisen of verlangens brengen de externe partijen in als het gaat om de ontwikkeling van de bestaande woningvoorraad van de corporaties? (bijvoorbeeld handhaving kernvoorraad, inpassing in stedenbouwkundig plan enz.)
- In hoeverre werkt dit door in de keuzen omtrent consolideren, renoveren, slopen of verkopen van de woningen van de corporatie?
- In hoeverre werkt de samenwerking met andere partijen door in de keuzen omtrent prioriteitstelling, fasering, planning?
- In hoeverre worden herstructureringsdoelstellingen beoordeeld op de bijdrage aan de gewenste ontwikkeling van de totale voorraad?

Checklist voor de interviews met woningcorporaties in 2007/2008

Plaatsbepaling respondent(en)

- functie
- in welke zin verantwoordelijk voor het portefeuillebeleid?
- in welke zin verantwoordelijk voor de uitvoering van investeringsprojecten?

Algemene corporatiekenmerken

- Hoeveel woningen heeft uw organisatie in bezit?
- Hoe zijn deze woningen geografisch verspreid?
- Hoe is de financiële situatie? Wat is de solvabiliteit (op bedrijfswaarde)?
- Hoe groot is de investeringsopgave dan wel de herstructureringsopgave van de corporatie?
- Zijn er rayon- of districtskantoren? Zo ja, wat is met betrekking tot het voorraadbeleid de taakverdeling tussen het hoofdkantoor en deze kantoren?

Huidig voorraadbeleid

- Welke doelstellingen en ambities hanteert uw corporatie ten aanzien van de ontwikkeling van de bestaande voorraad? (omvang en samenstelling portefeuille, complex- of woningkenmerken enz.)
- Op welke terreinen bevinden deze doelstellingen zich (bijvoorbeeld bouwen woontechnische kwaliteit, betaalbaarheid, onderhoudskosten, verhuurbaarheid, duurzaamheid, leefbaarheid, doelgroepen qua leefstijl, leeftijd, inkomen enz.)?
- Hoe is uw corporatie in vergelijking met andere corporaties in uw werkgebied te typeren wat betreft de ontwikkeling van commerciële activiteiten? Hoe vertaalt zich dat in het voorraadbeleid?
- Hoe is het voorraadbeleid te typeren in termen van klantgestuurd, marktgestuurde, vastgoedgestuurd of wijkgestuurd? Aan welk profiel voldoet uw corporatie het meest? Waaruit blijkt dat?

Vertaling doelstellingen naar investeringsbeslissingen

- Hoe worden de genoemde doelstellingen 'vertaald' naar investeringsbeslissingen op een lager ruimtelijk schaalniveau (bijvoorbeeld rayons/districten en complexen)?
- Gebeurt deze 'vertaling' volgens een vooropgezette methode? Zo ja, hoe ziet deze eruit? Zo nee, hoe vindt de vertaling dan plaats?
- Welke criteria spelen doorgaans een belangrijke rol bij de toedeling van investeringen over de wijken waar de corporatie bezit heeft?
- Wat zijn de ervaren voor- en nadelen van de wijze waarop de vertaling nu plaats vindt?
- Worden bij de vertaling methodieken gehanteerd om (tegenstrijdige) belan-

gen en signalen af te wegen en/of prioriteiten te stellen? Zo ja, welke?

- Wat zijn de ervaren voor- en nadelen van deze methodieken?
- In welke mate en op welke wijze werken de bovengenoemde doelstellingen en de uitwerking ervan door in het handelen van de corporatie? Doen zich daarbij knelpunten voor en, zo ja, welke?
- Hoe kan in het voorraadbeleid op eventuele knelpunten in deze doorwerking worden ingespeeld?

Huidige praktijk bij totstandkoming investeringsbeslissingen

Deze vragen moeten beantwoord worden voor de geselecteerde wijk/buurt.

- Is er een investeringsplan voor de woningen in de betreffende buurt/wijk?
Zo ja:
 - Wat is de status van dit plan?
 - Zo ja, wat is de plantermijn?
 - Hoe gedetailleerd zijn de investeringen daarin vastgelegd?
- Wat zijn bij de corporatie de argumenten geweest voor de investeringskeuzen in de geselecteerde wijk/buurt?
- In welke zin heeft het portefeuillebeleid van uw corporatie in deze investeringskeuzen doorgewerkt?
- In hoeverre is het portefeuillebeleid voor de investeringskeuzen bruikbaar gebleken? Waarom?
- Zijn de investeringsvoornemens met betrekking tot de complexen gewijzigd sinds de voornemens naar buiten gebracht zijn? Zo ja, welke wijzigingen zijn dit, en waarom hebben de wijzigingen plaats gevonden?
- Welke eisen of verlangens brengen de externe partijen in als het gaat om de ontwikkeling van de bestaande woningvoorraad van de corporaties? (bijvoorbeeld handhaving kernvoorraad, inpassing in stedenbouwkundig plan enz.)
- In hoeverre heeft dit doorgewerkt in de keuzen omtrent consolideren, renoveren, slopen of verkopen van de woningen van de corporatie?

Checklist voor de interviews met vastgoedbeleggers in 2007/2008

Achtergrondvragen

- Hoeveel woningen heeft uw organisatie in bezit?
- Hoe zijn deze woningen geografisch verspreid?
- Maakt uw organisatie gebruik van één of meer beheerders dan wel vastgoedmanagementorganisaties? Zo ja, voor welk deel van zijn bezit?
- Indien het beheer is uitbesteed, wat is de taakverdeling tussen eigenaar en beheerder/vastgoedmanager? Welke randvoorwaarden (bijv. rendementseisen) stelt de eigenaar aan het voorraadbeleid van de beheerder/vastgoedmanager?

Investerings- en desinvesteringsbeleid

Beleidsuitgangspunten en uitwerking daarvan

- Welke beleidslijnen, doelstellingen en missies (over bijv. gewenst rendement, technische kwaliteit) hanteert uw organisatie?
- Stelt uw organisatie richtlijnen op voor de toekomstige ontwikkeling van het woningbezit of de toekomstige samenstelling van dit bezit? Zo ja, hoe zien die richtlijnen eruit?
- Op welke manier moeten dergelijke beleidsuitgangspunten doorwerken naar het operationele niveau (denk aan bijvoorbeeld het beheer van objecten)?

Afwegingsfactoren

- Welke aspecten van het woningbezit (bijvoorbeeld huidige en/of verwachte verhuurbaarheid, huidig rendement, technische staat, samenstelling van het woningbezit woonomgeving, bewonerskenmerken) zijn in de besluitvorming dominant, welke zijn minder belangrijk?
- Welke analyses vinden m.b.t. de relevante afwegingsfactoren plaats? Hoe worden de factoren 'gemeten'?
- Hoe worden de factoren ten opzichte van elkaar afgewogen? Is hier een bepaalde methodiek voor?

Veranderingen en ontwikkelingen in de tijd

Ontwikkelingen in de afgelopen 5 jaar

- Op welke van bovenstaande punten zijn in de afgelopen 5 jaar veranderingen opgetreden?
- Welke veranderingen zijn dat?

Ontwikkelingen in de komende 5 jaar

- Op welke van bovenstaande punten zijn in de komende 5 jaar veranderingen te verwachten?
- Welke veranderingen zijn dat?
- Welke van deze veranderingen zijn reeds ingezet?

Summary

The long cord between portfolio policies and investments of social landlords

By Nico Nieboer

The last twenty to thirty years show a neo-liberal trend of decreasing government influence and support in several not-for-profit sectors in many European countries. In this period, the Dutch social housing sector shifted from a sector dominated by government regulation and government support to a sector that, in financial terms, had to stand on its own two feet. In the 1990s, brick-and-mortar subsidies were largely abolished and retrospective accountability, as opposed to asking consent beforehand, became the main principle in the national supervision of the sector. The introduction of capital market loans already took place in the 1980s. Portfolio development and long-term planning, which was used to be done mainly by national or local government institutions, became a task for the social landlords themselves. This caused an increased interest in planning methods among these landlords, an increase that was further stimulated by problems of low demand in both some peripheral regions and several urban neighbourhoods in the years around 1990.

The gap (and bridging the gap) between policy and action has for long been a matter of concern in spatial planning and spatial planning research. Although less often dealt with in housing literature, this gap also exists in housing investment planning. Before the neo-liberal period, the development of the housing portfolio, including the planning of large-scale investments, was mainly directed by government via, for instance, land policy, subsidies for renovation and new-building, and norms for maintenance expenses. Developing portfolio policies was primarily the responsibility of the local government, and the same was true for bringing these policies into action. The responsibility of social landlords was largely confined to property management. Because social landlords are now in a more independent position than they were in the past, there is a greater need for them to formulate their own policies and there is also a larger responsibility for bridging the gap between policy and action in housing investment.

It was expected that social landlords, as a consequence of the developments just described, would behave more and more like 'real' entrepreneurs, adopting a strategic approach, in which they anticipate market developments and adjust their housing stock accordingly. This could be seen in approaches and methods such as 'strategic business planning', 'portfolio analysis', 'benchmarking' and 'balanced score cards'.

The central question of this dissertation is to which extent the policy of Dutch social landlords, in terms of the desired development of their housing stock, is reflected in action in terms of investment choices for their buildings

and homes. To which extent are concrete investments of Dutch social landlords determined by their portfolio policies? Are portfolio policies and investments, in this respect, well connected with each other or are they two separate worlds? The research also deals with methods and concepts, partly derived from strategic business planning, that social landlords use to connect their policies with their investments. The main research questions are as follows:

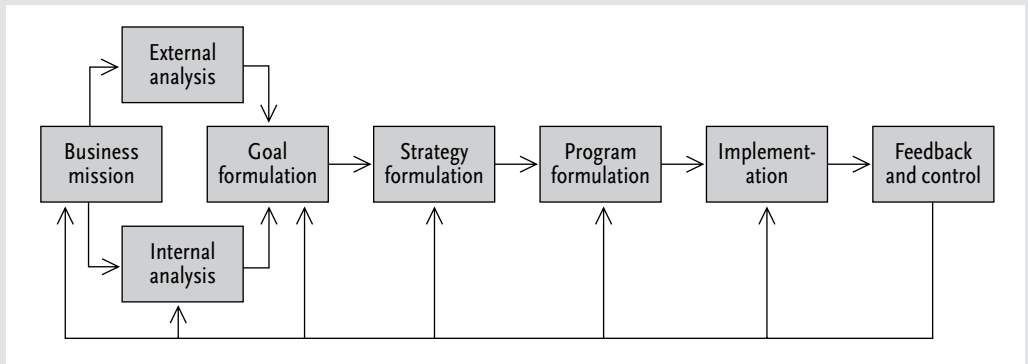
- Which methods do Dutch social landlords use to systematically translate their policies on the portfolio level to investment choices on the estate or building level?
- To which extent are the portfolio policies of Dutch social landlords and their investment choices related as regards their content?
- Which concepts and theories on planning and strategy adequately describe this relationship between portfolio policy and investment choices?
- According to which method can the connection between the portfolio policy and the investment choices of a social landlord be strengthened?

Literature is ambivalent about what to expect as regards the reflection of policies in individual actions. On the one hand, many planning studies show a poor implementation of policies due to conflicting interests, miscommunication, misinterpretation and lack of anticipation on possible side effects. On the other hand, these studies are mainly about large governmental institutions or large companies, whereas this dissertation is about the much smaller organisations of housing associations (think of a few hundreds of employees) – even despite the fact that the selected organisations are relatively large compared with the average size in the sector. Further, we deal here with policies trying to influence internal decisions, which are different from most government policies, which are usually directed towards external parties. In addition, the social housing sector has shown signs of an increased interest in systematic methods to develop portfolio policies and to ‘translate’ these policies into investments on the estate or building level. As a consequence of the neo-liberal shift in social housing, various methods have been introduced in the sector to structure and systematise planning and decision-making about housing investment.

Several of these planning methods are derived from strategic business planning. These methods were originally developed for commercial enterprises, but were introduced in the social housing sector because their advocates believed these methods to be applicable to the financially liberalised social landlords as well. Well-known examples of strategic planning methods are the strategic planning process model of Kotler (1994) (see Figure I) and the growth-share matrix of the Boston Consulting Group (Ansoff and McDonnell, 1990), also called the BCG matrix (see Figure II).

The strategic planning model is a normative model, showing the, in the

Figure I Kotler's strategic planning process model



Source: Kotler, 1994, p. 79

Figure II Growth-share matrix of the Boston Consulting Group

	Market share	High	Low
Market growth			
High		stars ←	→ wild cats
Low		↓ cash cows	→ dogs

Source: Ansoff & McDonnell, 1990, p. 67 (edited)

view of its author, necessary or at least desirable stages in the development of business strategies. It departs from the business mission, which is seen as the central objective of the organisation, to which the goals and strategies are subordinated. The business mission determines what to analyse. After the analysis, goals are formulated and worked out step by step towards individual actions.

Kotler developed his model in the 1970s (the figure depicted here is from a more recent edition of the original book). Later on, similar models have been made for the social housing sector, especially in the Netherlands (e.g. van Vliet, 1993; van den Broeke, 1998) and in the United Kingdom and Australia (e.g. Larkin, 2000).

The BCG matrix supposes that products follow a 'life cycle', starting with a small market share but a possibly high market growth potential. In this period, high investments are needed, but the return is still modest. After some time, the product has gained a high market share and reaches its peak in popularity. In this stage, small investments are needed, but revenues are high. Finally, the product gets outdated and loses its market share. This is the period in which a renewed product is needed. Applied to housing, this matrix is

an instrument to assess the amount and the type of investment.

This research has found several methods to structure and systematise planning and decision-making about housing investment among the selected social landlords. These methods can be summarised in three groups:

- classification of housing segments according to aspects of supply or demand that are believed to be too much neglected in the past, such as amenities in the dwelling and life-style of (potential) tenants;
- methods for systematic weighing of different (sometimes opposing) goals and interests, such as decision trees and portfolio analyses;
- procedures for development of asset management strategies, such as process models.

It might be concluded from this variety of methods that the social landlords in the research are receptive to innovations as far as new ways of decision-making in asset management is concerned. This is, however, true to a limited extent, for several reasons. First, the number of methods is modest and unevenly spread. With 7 out of the selected 18 landlords we have not found any method belonging to one of the three groups mentioned above. Second, the effect of these methods on investment decisions is modest and often hard to recognise. This is partly inherent to the methods themselves, because they mostly do not pretend to be comprehensive: they 'cover' a specific part of the investment policy of the organisation, not the whole of it. In this respect, the relative effect of the innovations cannot be seen as negative. Another reason for the modest influence, however, is that many methods are insufficiently embedded in the organisation. Several methods found in the research have been developed and carried out by external consultants. Because they leave the organisation after having finished their projects, the application and further development of these innovations in the future is uncertain. In addition, interviews indicate that methods must be simple to become part of the regular working procedures. Something similar can be said about classifications of housing or target groups: they have to be made concrete in order to appeal to those responsible for maintenance, renovation or (other) building projects. In recent years, however, some methods were abandoned because they were too laborious (a lot of data collection and analysis). Also, some classifications of supply or demand were left unused because they were too vague for the staff that had to work with it. As for decision trees and portfolio analyses, it turned out to be too simplistic to determine investment choices on the basis of only a few variables.

The results of the research indicate that it is hard to systematise decision-making about investments of social landlords. We have researched if this would be different for commercial real estate investors, where a relatively confined number of variables concerning risk and return, which are easily quantifiable on top of that, would dominate decision-making about invest-

ments and disinvestments. The research shows, however, that also in this sector investment decision-making only partly follows the lines of structured, systematic methods. Although real estate investors use a range of (mostly quantitative) analyses, but they steer their investments in a more informal way (see also Gehner, 2008). In doing so, they create room for subjective trade-off of different, sometimes opposing interests and for personal knowledge and experience.

Although the methods discussed above do not substantially contribute to a systematic translation of portfolio policies into concrete investments, it could still be that policies are clearly reflected in the investment choices. The results of this research show, however, that this is only partly true. Portfolio policies have a noticeable impact as regards:

- general notions about the state of the housing stock;
- the presence of specific investment options (e.g. choice between buy or rent, options to buy under market price);
- external agreements (e.g. with local government) about the minimum supply of affordable homes in existing and/or new building;
- sale policy, especially the determination of the homes eligible for sale.

In general, however, the influence of portfolio policies on investment choices on the estate or building level is modest. Most portfolio policies are formulated in general terms, leaving a lot of room for interpretation on a lower scale. In addition, none of the social landlords in the research has imposed methods to decide which investments should be chosen, nor do they have corporate-wide norms (cost levels, quality levels etc.) regarding investment choice, for instance about when to demolish, when to refurbish, and when to choose for 'only' regular maintenance. (The only exceptions to this are norms for the selection of homes eligible for sale.) This does not necessarily mean that social landlords take unsophisticated decisions, but that these decisions are hardly based on portfolio policies.

There are several explanations for the modest reflection of portfolio policies in investment choices. To begin with, there is a considerable difference between portfolio policies and investment choices as regards the level of abstraction. So, the intrinsic nature of both portfolio policies and investment choices requires a long bridge to overcome the gap. Apart from the methods mentioned above, neighbourhood plans can help to bridge this gap. Findings from this research indicate, however, that these plans tend to supersede the portfolio policies rather than to support them. Not the portfolio level, but the neighbourhood level proves to be the main integration framework for investment decisions. This geographical scale is apparently considered high enough to balance the gains and losses on individual projects and low enough to be manageable. This is especially true for restructuring neighbourhoods, where area-based interventions in the housing stock dominate investment decision-making.

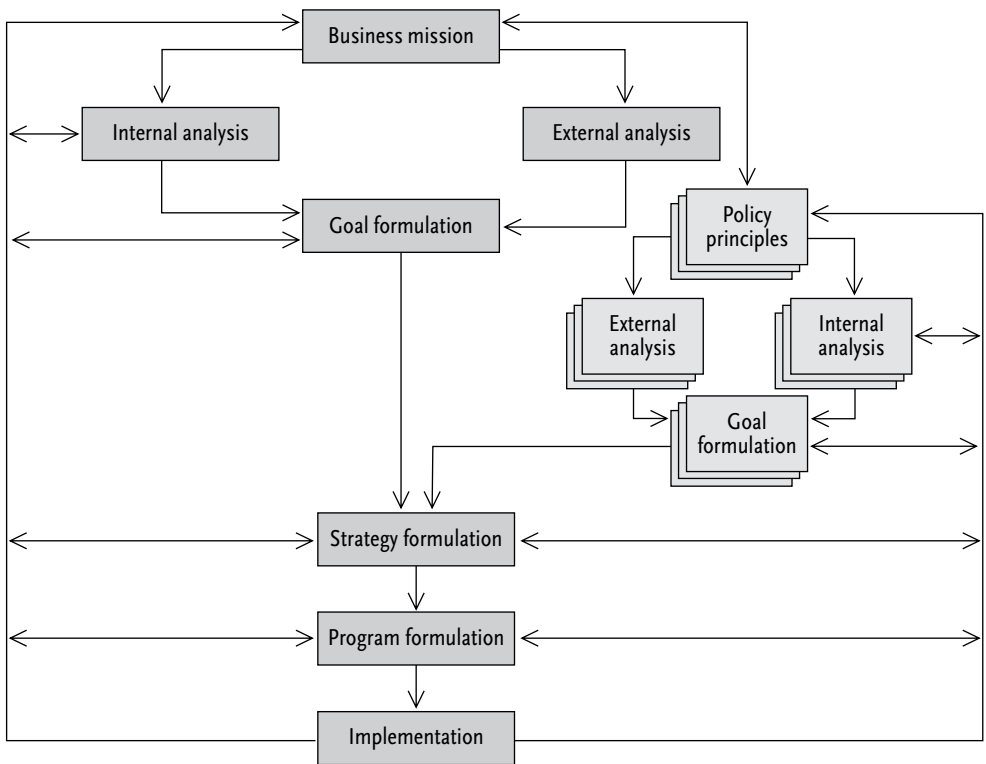
Further explanations for the modest reflection of portfolio policies in instrument choices have to do with assumptions behind strategic business planning models and also the process models developed for social housing, which are very similar to these planning models. Most of these models seem to assume that:

- investment decisions follow from centrally developed policy and are a crystallisation of these policies;
- with respect to policy making, the social landlord can be seen as one undivided actor, speaking with one voice;
- the social landlord decides about its investments on its own.

All these assumptions do not apply. Instead of an only centralised policy, there appears to be a division of responsibilities within the organisation, in which each department has its own part. This means that policy development does not only take place in a (central) policy department, but also elsewhere in the organisation. Following from this, there is not one, but there are more actors involved in policy making within each organisation. In this research, there are at least two actors, namely those responsible for the development of portfolio policies and those responsible for the development and execution of investment projects, but is also conceivable that there are more actors. This multiplicity of actors is even truer if we also take external actors into account. From this point of view, it is easy to explain why portfolio policies play such a modest role in investment choices: these choices can be seen the result of interaction of various internal and external actors. Instead of vertical steering, in which decisions are imposed from the top, we have to deal with non-hierarchical, 'horizontal' relationships between mutually dependent actors. In situations as this, theories based on a network approach or on implementation studies apply rather than strategic business planning models, which implicitly assume a 'vertical' relationship.

Seen from the network approach mentioned in the last paragraph, the weak connection between portfolio policies and investment choices is not to be seen as negative, but rather as a result of a realistic balancing of different interests, the interests on the portfolio level being just one part of them. In addition, the weak connection can be regarded as a 'fact of life' that must be taken into consideration. Nevertheless, the modest implementation of portfolio policies entails some risks that can better be avoided or minimised. The first and most obvious risk is that portfolio policies will not be realised, because interests on other geographical levels (e.g. neighbourhood, estate, building) dominate, pushing the portfolio ambitions into the background. The second risk has to do with investment allocation: if the (financial) consequences at the portfolio level of the investment decisions at a lower geographical scale are not known, it is difficult to assess whether these investments overcharge the total budget of the organisation. The research gives some

Figure III Adjusted model of Kotler with several policy actors



examples of landlords unable to maintain their quality standards in restructuring the housing stock because it turns out to be too expensive. These two risks can largely be reduced through a regular interaction between the policy actors, in this case between the 'official' policy developers and those responsible for project management. This interaction also opens the possibility for integrating new developments and insights, which frequently occur, in the planning process.

Returning to Kotler's business planning model, we would suggest the following adjustments:

- strategy formulation (in this case investment choices such as refurbishment, demolition, sale or regular maintenance) are not only dependent on goal formulation at the top or in policy departments, but also on policy formulation of other (internal and external) actors;
- these actors can have their own policy principles and their own analyses;
- these policy principles are not developed entirely on their own, but there is a mutual influence with the business mission and the policy principles of other actors.

This results in the model shown in Figure III. The model shows two ways to get from the business mission to strategy formulation. The first and most direct way is through stepwise elaboration of this mission via organisation-

al goals, as depicted at the left side of the figure. Vertical steering, whether or not accompanied with strict planning methods, dominates here. The second, more indirect way is through interaction with policy principles of other actors, as depicted at the right side of the figure. Discussion about values, ambitions and objectives dominates here. As regards the strategy formulation of the social landlords in this research, the second way seems to prevail. The 'translation' of portfolio policies into concrete investments does hardly take place through vertical steering and through the application of systematic planning methods as described above, but more through the mutual transfer of norms and values between equal parties. In this respect, notions from spatial planning theory, notably notions of collaborative planning, apply to a larger extent than the business planning models mentioned above. These notions have mostly been formulated with regard to the interaction between organisations or within large (governmental) organisations. This research indicates that they also apply to considerably smaller organisations and thus have a wider meaning than originally demonstrated.

Curriculum vitae

Nico Nieboer is op 24 maart 1963 geboren in Amsterdam. Na het behalen van het gymnasium-diploma in 1981 heeft hij sociale geografie gestudeerd, eerst aan de Vrije Universiteit Amsterdam, daarna aan de Universiteit Utrecht. Na zijn studie, voltooid in 1987, heeft hij gewerkt bij achtereenvolgens de Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen als toegevoegd onderzoeker, de Dienst Stedebouw en Volkshuisvesting van de gemeente Rotterdam als beleidsadviseur en onderzoeksbureau Research voor Beleid als senior-onderzoeker/projectleider. Vervolgens is hij in het jaar 2000 in dienst getreden als onderzoeker bij zijn huidige werkgever, de Technische Universiteit Delft, waar hij voornamelijk onderzoek heeft verricht op het gebied van strategisch voorraadbeleid door sociale verhuurders.

Bouwmanagement en Technisch Beheer

De nummers 1 t/m 20 zijn niet meer leverbaar

1. Hüpscher, H. en F. Meijer, **Technisch beheer door Verenigingen van eigenaren**
1990/115 blz./ISBN 90-6275-597-6
 2. Meijer, F., **Nieuwe strategieën voor het particuliere woningbeheer**
1990/130 blz./ISBN 90-6275-615-8
 3. Vijverberg, G., **Planning van bouwkundig onderhoud aan schoolgebouwen. Oriëntering - modellering - institutionalisering**
1991/298 blz./ISBN 90-6275-710-3
 4. Priemus, H., I. Smid en G.A.M. Vijverberg (red.), **Visies op onderhoudsplanung van schoolgebouwen**
1992/90 blz./ISBN 90-6275-782-0
 5. Visscher, H., **Kwaliteitsverklaringen en het Bouw- en Woningtoezicht**
1992/120 blz./ISBN 90-6275-800-2
 6. Meijer, F., **Technisch beheer door eigenaar-bewoners. Ontwikkelingen en perspectieven**
1992/273 blz./ISBN 90-6275-837-1
 7. Swets, H., **De kosten-kwaliteitstoets. Analyse van een gemeentelijk volkshuisvestingsinstrument**
1993/270 blz./ISBN 90-6275-858-4
 8. Kaan, H.F., **Technisch beheer van sociale-huurwoningen. Principes, praktijk, perspectieven**
1993/341 blz./ISBN 90-6275-864-9
 9. Kooijman, D.C. en A. Straub, **Opnametechnieken en het technisch beheer van onroerend goed**
1993/192 blz./ISBN 90-6275-885-1
 10. Quist, H.J. en R.A. van den Broeke, **Duurzaamheid en het beheer van de woningvoorraad**
1994/211 blz./ISBN 90-6275-956-4
 11. Meijer, F.M., H. Quist, H. Priemus e.a., **De nieuwe bouwplanprocedure: verwachtingen en eerste ervaringen van de diensten Bouw- en Woningtoezicht**
1994/105 blz./ISBN 90-6275-962-9
 12. Meijer, F. en I. Smid (red.), **Vereniging van Eigenaren: Ervaringen en perspectieven**
1994/110 blz./ISBN 90-407-1007-4
 13. Hueber, M.H.C., **Particuliere woningen in beheer: De nieuwe stijl in Den Haag**
1994/178 blz./ISBN 90-407-1001-5
-

-
14. Meijer, F.M. e.a., **De nieuwe bouwplanprocedure: Ervaringen op lokaal niveau**
1995/164 blz./ISBN 90-407-1119-4
 15. Scheemaker, A. de, **Besturing van facilitaire organisaties**
1997/155 blz./ISBN 90-407-1495-9
 16. Visscher, H.J., **Bouwregelgeving in zeven West-Europese landen**
1997/176 blz./ISBN 90-407-1498-3
 17. Broeke, R.A. van den, **Strategisch voorraadbeleid van woningcorporaties: informatievoorziening en instrumenten**
1998/313 blz./ISBN 90-407-1760-5
 18. Pen, C.J., **Huisvestingsmanagement in beweging. Enkele cases uit de publieke en private sector**
1998/206 blz./ISBN 90-407-1825-3
 19. Straub, A., **Woningontwerp op Vinex-locaties**
1999/170 blz./ISBN 90-407-1879-2
 20. Visscher, H.J., **Bouwtoezicht en kwaliteitszorg. Een verkenning van alternatieven voor de technische controles door het gemeentelijk bouwtoezicht**
2000/326 blz./ISBN 90-407-2002-9
 21. Straub, A., **Technisch beheer door woningcorporaties in de 21e eeuw. Professioneel, klantgericht en duurzaam**
2001/320 blz./ISBN 978-90-407-2157-1
 22. Nieboer, N.E.T., m.m.v. A. Straub, **Strategisch beslissen over het woningbezit. Voorraadbeleid van Nederlandse woningcorporaties en vastgoedbeleggers**
2003/60 blz./ISBN 978-90-407-2413-8
 23. Visscher, H.J., F.M. Meijer, N. Beekman, E. Droste en M.A. Langman, **Certificering op het gebied van bouwregelgeving**
2003/119 blz./ISBN 978-90-407-2401-5
 24. Nieboer, Nico., **Het lange koord tussen portefeuillebeleid en investeringen van woningcorporaties**
2009/246 blz./ISBN 978-90-5199-523-7
-

Sinds de financiële verzelfstandiging van de Nederlandse sociale-huursector in de jaren 80 en 90 van de vorige eeuw hebben woningcorporaties een grotere beleidsverantwoordelijkheid gekregen wat betreft de ontwikkeling van hun woningbestand. Dit heeft geleid tot een verhoogde activiteit in het ontwikkelen van portefeuillebeleid en tot de opkomst van systematische methoden om dit beleid te concretiseren in investeringskeuzen op complex- of woningniveau, zoals renoveren, verkopen, slopen of 'gewoon' onderhouden. Dit boek gaat in op de vraag in hoeverre het ontwikkelde portefeuillebeleid van woningcorporaties is terug te vinden in de uiteindelijke investeringskeuzen. Ook komt aan de orde welke rol de genoemde methoden daarin spelen. Voor dit boek is veldwerk uitgevoerd onder verschillende corporaties die in de sector qua beleidsontwikkeling tot de voorlopers gerekend kunnen worden. Mede op grond van dit veldwerk toont het boek enkele tekortkomingen in de gangbare modellen voor strategische planning en draagt het verbeteringen daarvoor aan.

